



T +41 31 326 66 00

E [gruene@gruene.ch](mailto:gruene@gruene.ch)

Konsultation des Bundesrates zum Institutionellen Rahmenabkommen mit der Europäischen Union, 11. März 2019

## **Stellungnahme der GRÜNEN Schweiz**

### **Ja zum Rahmenabkommen – mit mehr Steuerharmonisierung statt weniger Lohnschutz**

#### **Ausgangslage**

Wir GRÜNE sind eine europäische Partei. Gemeinsam mit der *European Green Party EGP* setzen wir uns für ein friedliches, ökologisches und soziales Europa mit starken Grund- und Menschenrechten ein. In der aktuellen Kampagne für die Europawahlen im Mai wollen die Europäischen Grünen «Europas Versprechen erneuern». Das Versprechen, mit transnationalen Institutionen und grenzüberschreitenden Bürgerbewegungen zusammen die Herausforderungen der Zeit zu packen. Konkret geht es darum, die Klimakrise zu bekämpfen, Europas Demokratien zu verteidigen und für sozialen Ausgleich innerhalb Europas zu sorgen. All dies ist mit isolierten nationalstaatlichen Lösungen oder über reine Wirtschaftsabkommen nicht zu schaffen.

Die Schweiz liegt mitten in Europa, ist aber nicht Mitglied der Europäischen Union. Die zwischenstaatlichen Beziehungen sind in einem bilateralen Vertragswerk geregelt. Doch dieses Vertragswerk stösst an Grenzen. Seit vielen Jahren fordern die EU-Staaten verbindliche Regeln für die Klärung von Differenzen bei der Umsetzung der bilateralen Verträge. Wir GRÜNE unterstützen dieses Anliegen. Eine gute Nachbarschaft braucht verlässliche Spielregeln.

Für uns ist klar: Ein Rahmenabkommen ist die Voraussetzung für die Weiterentwicklung des bilateralen Weges. Dieser hat der Schweiz in den letzten Jahren grosse Vorteile gebracht. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Wirtschaft, Forschung, Ausbildung oder Kultur hat eine positive Dynamik ausgelöst. Ein zentraler Fortschritt im Bereich der Sozial- und Menschenrechte war auch die Ablösung des unwürdigen «Saisonierstatuts» durch das System der Personenfreizügigkeit. Damit werden Arbeitnehmer\*innen mit EU-Pass in der Schweiz gegen diskriminierende Behandlung und die Abhängigkeiten von einzelnen Arbeitgebern geschützt. Auf der anderen Seite leben heute 450'000 Schweizerinnen und Schweizer in der Europäischen Union und geniessen neben der Niederlassungsfreiheit auch weit entwickelte soziale und politische Rechte.

Dass die Bevölkerung in der Schweiz die Öffnung gegenüber Europa unterstützt und in zahlreichen Abstimmungen bestätigt hat, ist den Flankierenden Massnahmen (Flam) zur Personenfreizügigkeit zu verdanken. Ohne die damit verbundene Stärkung der Sozialpartnerschaft und des Systems der Gesamtarbeitsverträge wären die Löhne stark unter Druck gekommen. Dies hätte die Akzeptanz für den bilateralen Weg grundsätzlich in Frage gestellt.

Wie schnell die Situation kippen kann, hat das knappe Ja der Bevölkerung zur Zuwanderungsinitiative 2014 deutlich gemacht. In den nächsten Jahren stehen neue europapolitische Abstimmungen an. **Einerseits ist sicher, dass das Rahmenabkommen von rechts per Referendum bekämpft wird. Andererseits steht 2020 die Abstimmung über die «Kündigungsinitiative» der SVP auf dem Programm. Wer in dieser Situation den vorliegenden Entwurf zum Rahmenabkommen prinzipiell und fraglos unterzeichnen will, spielt den Europa-Gegner\*innen in die Hände und gefährdet den bilateralen Weg.** Das Abkommen wird in einer Abstimmung nur eine Mehrheit finden, wenn eine ehrliche Auseinandersetzung mit seinen möglichen Folgen stattfindet, wenn offene Fragen transparent geklärt und wenn Verbesserungen insbesondere im Lohnschutz gesucht werden. Hier hat der Bundesrat eine grosse Arbeit vor sich. Eine Arbeit, die er bisher leider verweigert hat.

## **Die Haltung der GRÜNEN zum vorliegenden Rahmenabkommen**

Die GRÜNEN setzen sich für die Weiterentwicklung des bilateralen Weges und damit für ein Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU ein. Der aktuelle Entwurf des Institutionellen Abkommens (InstA) enthält aus Sicht der GRÜNEN zahlreiche positive Punkte. So zum Beispiel die Bestätigung des Alpenschutzes oder den Streitbeilegungsmechanismus, der das Schweizer Rechtssystem und die direkte Demokratie – unter Vorbehalt von verhältnismässigen Sanktionen – respektiert.

Der InstA-Entwurf lässt aber auch viele zentrale Fragen offen. Sie müssen beantwortet werden, bevor eine verbindliche Stellungnahme oder gar eine Paraphierung des Abkommens möglich ist.

### **Wir GRÜNE erwarten vom Bundesrat deshalb folgende Schritte:**

#### **1) Eine materielle Beurteilung des Rahmenabkommens durch den Bundesrat**

Der Bundesrat hat bisher darauf verzichtet, den Entwurf des Institutionellen Abkommens zu kommentieren und die Auswirkungen des Abkommens auf bestehende Gesetze und Institutionen in der Schweiz zu analysieren. Das ist ungewöhnlich und kontraproduktiv. Der magere Begleittext («Erläuterungen») des Bundesrates zur Konsultation hat Tür und Tor für widersprüchliche Interpretationen und Rechtsgutachten geöffnet.

#### **Wir GRÜNE fordern vom Bundesrat:**

- Dass er den Text des Abkommens im Detail analysiert und die Abweichungen zum ursprünglichen Verhandlungsmandat offenlegt.
- Dass er die zahlreichen und widersprüchlichen rechtlichen Gutachten zur Interpretation des Rahmenabkommens einordnet und materiell kommentiert.
- Dass er einen Überblick über die Gesetze und Verordnungen gibt, die aufgrund des Rahmenabkommens angepasst werden müssen.
- Dass er anhand von konkreten Beispielen aufzeigt, was unter dem Terminus «verhältnismässige Sanktionen» verstanden werden kann.

#### **2) Die Klärung der offenen Fragen im Bereich der Flankierenden Massnahmen zum Schutz der Löhne und der Arbeitsbedingungen in der Schweiz**

In der Antwort auf das Postulat 17.3126 weist der Bundesrat darauf hin, dass der «schweizerische Ansatz des dualen Vollzugs mit massgeblicher Beteiligung der Sozialpartner einzigartig ist und demzufolge keinen wirklichen Vergleich mit den EU-Nachbarstaaten zulässt». Weiter führt er aus: «Da die Schweiz im Vergleich zur EU als Hochlohnland gilt, besteht die Gefahr, dass die Löhne infolge des freien Personenverkehrs unter Druck geraten. Die Flam wurden als Ausgleich zur vorgängigen und systematischen arbeitsmarktlichen Kontrolle eingeführt. Der Gesetzgeber hat sich bei der Ausgestaltung der Flam bewusst für ein dezentrales und duales Vollzugssystem entschieden und dabei eine Besonderheit der Schweizer Arbeitsmarktpolitik mitberücksichtigt: In der Schweiz sind die Sozialpartner massgeblich an der Ausgestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen beteiligt.»

Gemäss den rudimentären «Erläuterungen» des Bundesrates zum Rahmenabkommen werden die Lohnschutzregeln der Schweiz mit dem Institutionellen Abkommen durch das Europäische Entsendegesetz «abgelöst» und dem neuen Streitschlichtungsmechanismus unterstellt. Die Interpretationen zu den Folgen dieser Änderungen sind äusserst widersprüchlich. Während Kommentatoren wie Prof. Dr. Thomas Cottier eine Stärkung der Rechtssicherheit in Aussicht stellen, verweist Prof. Dr. Philipp Zurkinder in einem Gutachten zuhanden der WAK-N auf Lücken und Probleme der Europäischen Entsenderichtlinie. So zum Beispiel auf das Urteil des EuGH im Fall Mazzoleni, das vor allem für Grenzregionen von Bedeutung ist: «Die Anwendung solcher Vorschriften kann sich jedoch als unverhältnismässig erweisen, wenn es sich um Beschäftigte eines Unternehmens mit Sitz in einer grenznahen Region handelt, die einen Teil ihrer Arbeit in Teilzeit und für kurze Zeiträume im Hoheitsgebiet eines oder mehrerer anderer Mitgliedstaaten als desjenigen erbringen müssen, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat.»

#### **Wir GRÜNE fordern vom Bundesrat:**

- Konkret aufzuzeigen, wie er das in den rudimentären «Erläuterungen» geäusserte Versprechen umsetzen will, das heutige Schutzniveau auch mit der von der EU geforderten Abschwächung der Flam z.B. bei der Kautionspflicht oder bei den Dienstleistungssperren zu halten.
- Konkret und detailliert aufzuzeigen, welche Änderungen die Anwendung der revidierten Entsenderichtlinie und der Durchsetzungsrichtlinie der EU im Vergleich zu den heutigen Flam rechtlich und im Vollzug mit sich bringen und welche Auswirkungen diese Änderungen auf die Durchsetzung des nichtdiskriminierenden Lohnschutzes in der Schweiz haben.
- Konkret und detailliert aufzuzeigen, wie der Bundesrat die Lücken schliessen will, die aufgrund der neuen Entsenderichtlinien im bewährten System des Lohnschutzes in der Schweiz entstehen. Gemäss den rudimentären «Erläuterungen» bestehen «in einigen Punkten im schweizerischen System ähnliche Regelungen und Lösungen, insbesondere bezüglich Meldepflicht, Informationsplattformen, Kontrollen, Verwaltungssanktionen, und Haftung bei Unteraufträgen». In anderen Bereichen dagegen «existieren keine vergleichbaren Massnahmen im EU-Recht, insbesondere hinsichtlich einer Voranmeldefrist, Kautionspflicht und Dokumentationspflicht vor Ort für selbständige Dienstleistungserbringer, welche eine erste Überprüfung ihres Status als Selbständige erlaubt» (siehe auch Frage in Gutachten Zurkinder zu den Flam, Ziffer 34). Hat der Bundesrat zum Beispiel Anpassungen des Arbeitsrechts und des Gesamtarbeitsvertragsrechts vorgesehen oder will er die Löhne mit anderen durch die Schweiz verantworteten Massnahmen schützen?
- Konkret und detailliert aufzuzeigen, wo der Bundesrat den Spielraum sieht, um «weitere als die in der Richtlinie explizit genannten Kontrollmassnahmen vorschreiben» zu können.
- Die im Gutachten Zurkinder geäusserte Aussage zu kommentieren, dass die Voranmeldefrist von höchstens vier Arbeitstagen gemäss InstA nicht als statische Regel ausgestaltet wird, sondern stets risikobasiert anzuwenden und periodisch zu überprüfen ist. «Mithin bedeutet die Regel im InstA gerade nicht, dass die Schweiz telquel eine Voranmeldefrist von vier Arbeitstagen anwenden kann.»

### **3) Eine Klärung der offenen Fragen im Bereich des Beihilferechts**

Das Beihilferecht nimmt in Artikel 8A des Institutionellen Abkommens einen prominenten Platz ein und scheint gemäss Gutachten Zurkinder «auf einseitigen Wunsch der EU in das InstA aufgenommen» worden zu sein. Zurkinder stellt dabei eine gewisse «Systemwidrigkeit» fest, da es sich um die «einzigsten materiellen Vorschriften im Abkommen» handelt.

Auch wenn die Beihilfebestimmungen unmittelbar nur für den Flugverkehrsbereich und allenfalls im Bereich des Freihandelsabkommens CH-EU gelten sollen, löst die starke Betonung

der Beihilfefrage doch gewisse Fragen aus. Absolut nachvollziehbar ist für die GRÜNEN die EU-Kritik an steuerlichen «Wirtschaftsförderungsmassnahmen» der Kantone, die zu ungerechtfertigten, intransparenten und willkürlichen Steuerprivilegien für einzelne Unternehmen führen können (z.B. «Steuerferien» für amerikanische Firmen im Kanton Bern). Die intransparenten Steuerrulings verzerren sowohl den innerschweizerischen als auch den europäischen Steuerwettbewerb. Das Beihilferecht könnte jedoch auch Teile des Service Public, der Wohnbauförderung oder der Energie- und der Landwirtschaftspolitik betreffen und die traditionell enge Verzahnung von öffentlichen und privaten Unternehmen in der Schweiz in Frage stellen.

**Wir GRÜNE fordern vom Bundesrat:**

- Die im Gutachten Zurkinds geäusserte Vermutung zu kommentieren, dass die EU-Praxis zu Artikel 107 AEUV in der Schweiz bereits vor dem Abschluss zukünftiger Marktzugangsabkommen im Sinne von Artikel 8A Ziffer 1 zur Anwendung komme und zwar mit Bezug auf den Warenhandel zwischen der Schweiz und der EU.
- Konkret und detailliert aufzuzeigen, welcher Art allfällige Abweichungen im Sinne von Artikel 8A beim Abschluss neuer Marktzugangsabkommen sein könnten. Aufgrund des präjudiziellen Charakters von Artikel 8A und 8B, des Umstandes, dass die EU in anderen Abkommen mit Integrationscharakter praktisch keine Ausnahmen gewährte und der Tatsache, dass die Schweiz auch in Verhandlungen betreffend zukünftige Marktzugangsabkommen weitgehend Bittstellerin sein wird, erscheint es dringend notwendig, diese Frage vor einer Unterzeichnung des Abkommens zu klären.

**4) Eine Klärung der offenen Fragen im Bereich der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)**

Der vorliegende Entwurf zum Rahmenabkommen enthält keine Hinweise auf eine geplante Anwendung der Unionsbürgerrichtlinie in der Schweiz. Diese Richtlinie regelt seit 2004 innerhalb der EU die Freizügigkeit und den Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten.

Sie würde den 1,4 Millionen Unionsbürger\*innen in der Schweiz deutlich mehr Rechte bringen. Statt wie heute nach zehn bekämen sie nach fünf Jahren ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, und im Bedarfsfall hätten sie einen einfacheren Zugang zur Sozialhilfe. Zudem würden die Hürden für eine Ausweisung steigen.

Die GRÜNEN begrüssen und fordern faire Regeln und Rechte für die Arbeitsmigration. Wer wie die Schweiz jährlich Zehntausende von ausgebildeten Fachkräften aus dem Ausland «importiert», kann deren soziale Absicherung in Notlagen nicht an die Herkunftsländer delegieren. Gleichwohl muss für den politischen Prozess transparent geklärt werden, ob die Unionsbürgerrichtlinie im Rahmen des Institutionellen Abkommens zu einem Thema werden kann oder nicht. Zudem braucht es eine seriöse Folgeabschätzung.

**Wir GRÜNE fordern vom Bundesrat:**

- Die im Gutachten Zurkinds geäusserte Vermutung zu kommentieren, dass die UBRL sehr wohl zum Thema werden kann. «Dies namentlich dann, wenn es um Weiterentwicklungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer geht, wie sie zwischen der Schweiz und der EU in Anlehnung an das EU-Sekundärrecht bzw. durch Verweis darauf vereinbart wurden.»
- Eine detaillierte Abschätzung der Umsetzung und der Folgen einer allfälligen Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie vorzulegen.

**Wie weiter: Nachverhandlungen mit dem Ziel «Stopp Steuerdumping & Stopp Lohndumping»**

Wir GRÜNE setzen uns zusammen mit den Europäischen Grünen und allen progressiven Kräften für ein sozialeres und gerechteres Europa ein. Wir sind überzeugt davon, dass das für ganz Europa

vorbildliche System des Lohnschutzes in der Schweiz nicht geschwächt werden darf. Der Bundesrat muss deshalb mit der EU über Nachbesserungen des Institutionellen Abkommens im Bereich des Lohnschutzes verhandeln und nachweisen, wie das heutige Schutzniveau gehalten werden kann. Im Gegenzug soll die Schweiz die europäischen Bemühungen zur Einführung von Mindeststeuern für Unternehmen und einer umfassenden Steueramtshilfe stärken. Es ist zum Beispiel stossend, dass sich die Schweiz nicht an den Ermittlungen des deutschen Bundeskriminalamtes gegen globale Wirtschaftskriminalität im Rahmen der «Panama Papers» beteiligt.<sup>1</sup>

Es ist den GRÜNEN bekannt, dass Nachverhandlungen von vielen Seiten als aussichtslos bezeichnet werden. Erfahrene Diplomaten wie Michael Ambühl stellen allerdings fest, dass es aus Sicht der Schweiz ein Fehler wäre, auf weitere Verhandlungen von sich aus zu verzichten. «Natürlich bezeichnet die EU die Verhandlungen als abgeschlossen und gibt sich hart. Alles andere wäre taktisch ungeschickt.»<sup>2</sup>

Auch die EU kennt Nachverhandlungen zu bereits «abgeschlossenen» internationalen Abkommen, so zum Beispiel zum Freihandelsabkommen CETA mit Kanada. Auf Druck der Zivilgesellschaft mussten 2017 die Investitionsschutzregelungen nachgebessert werden. Dies nachdem EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker 2016 Nachverhandlungen noch kategorisch ausgeschlossen hatte.<sup>3</sup> Was die EU kann, kann auch die Schweiz.

Die unbefriedigende Alternative für den Bundesrat wäre, das Rahmenabkommen in der jetzigen Form zu unterzeichnen und dem Parlament vorzulegen, womit es wahrscheinlich zu einer Volksabstimmung käme. Ein Volks-Nein wöge für die künftigen Beziehungen zur EU jedoch sehr viel schwerer als ein Abkommen, das in einzelnen Punkten noch einmal zur Diskussion gestellt wird. Die GRÜNEN erwarten vom Bundesrat, dass er den Behörden der Europäischen Union und insbesondere auch der Nachbarländer der Schweiz aufzeigt, was mit den Volksentscheiden zum Rahmenabkommen oder zur Kündigungsinitiative auf dem Spiel steht. Nur ein transparentes und breit akzeptiertes Rahmenabkommen wird in einer Abstimmung eine Mehrheit finden und die Beziehungen zu unseren Nachbarländern auf eine neue, stabile Basis stellen.

Abschliessend stellen wir fest: Wer das Rahmenabkommen zu rasch unterschreiben will, gefährdet den bilateralen Weg. Wer Verhandlungen prinzipiell ablehnt, provoziert die Eskalation. Wer das Rahmenabkommen ohne Garantie des heutigen Lohnschutzniveaus durchwinken will, missbraucht die Europäische Union, um innenpolitische Reformen auf Kosten der Arbeitnehmenden durchzudrücken.

Wir GRÜNE wollen nachhaltige, konstruktive Lösungen für eine starke Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarländern. Um den Schutz gegen Lohndumping zu erhalten, muss die Schweiz der EU beim Schutz gegen Steuerdumping entgegenkommen. Wir erwarten vom Bundesrat, dass er sich endlich an die Arbeit macht und das Verhandlungschaos der letzten Jahre zu einem guten Ende bringt.

---

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20181098>

<sup>2</sup> <https://www.ethz.ch/de/news-und-veranstaltungen/eth-news/news/2019/02/neue-alte-loesung-fuer-das-rahmenabkommen.html>

<sup>3</sup> <https://www.sn.at/wirtschaft/welt/juncker-schliesst-nachverhandlungen-zu-ceta-aus-1065565>, <https://www.auwi-bayern.de/awp/inhalte/Aktuelle-Meldungen/2016/nachverhandlungen-der-kommission-waren-erfolgreich.html>, <http://www.umweltinstitut.org/aktuelle-meldungen/meldungen/ceta-eu-und-kanada-beenden-nachverhandlungen.html>