

Rahmenabkommen: Der Bundesrat muss jetzt das Gesamtinteresse in den Vordergrund stellen

Thomas Cottier

28.4.21

Das Verhalten des Bundesrates nach dem Treffen von Bundespräsident Parmelin mit Kommissionspräsidentin von der Leyen vom 23. April 2021 lässt keinen anderen Schluss zu, als dass eine Mehrheit der Regierung in ihrer heutigen personellen Besetzung das Rahmenabkommen nicht will und damit zentrale Ziele dieser Legislatur aufgibt. Man gewinnt den Eindruck, dass ihre Einschätzung ganz auf der Summe von Einzelinteressen und Einwänden beruht und diesen verpflichtet ist. Den Gesamtinteressen der Schweiz wird in der Debatte um das Rahmenabkommen keine hinreichende Bedeutung zugebracht.

Das Gesamtinteresse der Schweiz

Das Augenmerk ist nun auf das wirklich Wichtige zu lenken: Es geht darum, dass die Schweiz mit ihrem beschränkten nationalen Heimmarkt bei der Ausgestaltung des europäischen „Heimmarktes“ mitwirken kann. Es geht um den privilegierten Marktzugang für die grosse Zahl schweizerischer Industrien und damit den Werkplatz Schweiz, die Notwendigkeit eines nachhaltigen Stromverbundes und die Auslastung der Pumpspeicherwerke im Zeichen der Klimapolitik, die Nahrungsmittelsicherheit, die Mitarbeit in europäischen Gesundheitsgremien und die Teilnahme an Pandemie- und anderen Frühwarnsystemen, die Beteiligung an Europäischen Forschungsprogrammen, die Sicherung von Schengen/Dublin und eines offenen Arbeitsmarktes, auf den die Schweiz und ihre Wohlfahrt angewiesen ist. Es geht auch um die Einbettung der Sicherheitspolitik im Lichte geopolitischer Spannungen. Es geht um eine Schweiz, welche die gleiche Sprache wie ihre Nachbarstaaten spricht und ihre kulturelle Verbundenheit zur Geltung bringt. Es geht darum, mit dem Rahmenabkommen ein zeitgemässes Verständnis der Souveränität zum Ausdruck zu bringen, dass der bestmöglichen Wahrung der Interessen der Schweiz dient. Eine Schweiz, die sich im jetzt und heute möglichen Mass einbringt. Eine Schweiz, die aus ihrer Zugehörigkeit zu Europa heraus nachhaltig Welthandel treibt und diesen nicht gegen Europa auszuspielen sucht.

Noch spielt der Bundesrat Differenzen in Einzelfragen hoch. Was vorher Klärungsbedarf war, sind nun angeblich unüberwindliche Hindernisse. Ginge es nur um die letzten offenen Punkte, so liessen sich mit gutem Willen und unter Berücksichtigung der genannten Gesamtinteressen ohne weiteres beidseitig zufriedenstellende Lösungen für die Beteiligung der Schweiz am europäischen Binnenmarkt finden.

Lohnschutz

Es ist offensichtlich, dass eine vollständige Ausklammerung des Lohnschutzes mit der sektoriellen Beteiligung am Binnenmarkt nicht vereinbar ist. Es käme keinem Kanton in den Sinn, a priori Kauttionen für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit aus einem anderen Kanton zu verlangen. Jedes Gericht würde dies als Verletzung der der Bundesverfassung und des Binnenmarktgesetzes zurückweisen. Das gleiche gilt grundsätzlich auch im Verhältnis der Schweiz zu den EU-Mitgliedstaaten. Der Unterschied besteht lediglich im höheren Lohngefälle, das einschränkende Massnahmen gegenüber den entsandten Arbeitnehmenden aus der EU (0.7% der in der Schweiz Beschäftigten) zu rechtfertigen vermag. Dass die Massnahmen im Rahmen der Verträge mit der Union verhältnismässig sein müssen, ist selbstverständlich. Man kann nachvollziehen, dass eine allgemeine Kauttionspflicht den Sozialpartnern das Leben erleichtert und protektionistische Wirkungen zugunsten des einheimischen Gewerbes erzielt werden. Es ist aber an Bundesrat und Parlament, diese Forderung im Lichte der Gesamtinteressen zu gewichten.

Die eingenommene Haltung liesse sich nur aufrecht erhalten, wenn bewiesen wäre, dass der Lohnschutz im Rahmen der revidierten Richtlinie 96/71 vom 28. Juni 2018 (Richtlinie 2018/957) mit ihrer Anerkennung von gleichem Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort, mit Amts- und Rechtshilfe und einer Ausdehnung der Haftung auf Unterakkordanten nicht gewährleistet werden kann, sowie wenn die der Schweiz zugestandene, über das EU Recht hinausgehende 4- tägige Voranmeldung und die Kauttionspflicht gegenüber säumigen Unternehmen in der Praxis nicht zu genügen vermag. Dieser Nachweis liegt nicht vor. Und wenn die Schweiz trotzdem an der allgemeinen Kauttionspflicht als Sonderlösung festhalten will, würde das Rahmenabkommen die Schweiz nicht daran hindern. Sie müsste dann allenfalls verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen in Kauf nehmen, deren Prüfung dem Schiedsgericht unterliegt. Sie dürfen im Sinne einer fairen Lösung nicht weiter gehen als nötig ist, um, ein allfälliges Ungleichgewicht der Rechte und Pflichten infolge der Sonderlösung auszugleichen. Die getroffene Regelung des Rahmenabkommens ist auch für die Sozialpartner von grossem Vorteil. Denn sie sichert den Lohnschutz staatsvertraglich ab und schützt ihn vor künftigen Angriffen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit im Freizügigkeitsabkommen oder durch die Innenpolitik.

Sozialrechte

Das gleiche gilt auch für die Sozialrechte der sog. Unionsbürgerrichtlinie. Eine Ausklammerung kann nicht zum Ziel führen. Auch hier käme es keinem Kanton in den Sinn, zur Zuständigkeit des Heimatortes zurückzukehren. Bundesrat und die Politik befürchten die uneingeschränkte Einwanderung armengenessiger Europäer*innen. Weder das Freizügigkeitsabkommen noch die Richtlinie 2004/38 vom 29. April 2004 lassen dies zu. Arbeitssuchenden würden bei Bedarf lediglich Nothilfe während drei Monaten ausgerichtet, dann müssen sie das Land verlassen. Anspruch auf Sozialhilfe haben vor allem ausgesteuerte Arbeitnehmende und ihre Familien, die hier gelebt, gearbeitet und Steuern bezahlt haben. Die

Sozialrechte der Richtlinie 2004/38 können das völkerrechtliche Freizügigkeitsabkommen und seinen beschränkten Geltungsbereich nicht übersteuern. Das Parlament und die Mechanismen der direkten Demokratie werden auch hier Möglichkeiten und Grenzen festlegen können, gegebenenfalls unter Inkaufnahme von verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen, die vor allem die 450'000 Auslandschweizer*innen in den EU-Mitgliedstaaten betreffen würden.

Die Schweiz muss sich bewusst sein, dass sie es ist, die als Nicht-Mitglied der EU und Nicht-Mitglied des EWR am europäischen Binnenmarkt à la carte teilnehmen will. Das ausgehandelte Rahmenabkommen garantiert genau dies, und belässt der Schweiz und ihrem Volk überdies das letzte Wort bei der Rechtsübernahme, und dies zu fairen Bedingungen. Sie geniesst mit dem Rahmenabkommen einen privilegierten Status, der anderen Teilnehmer am EU-Binnenmarkt (EU und EWR-Staaten) nicht zukommt.

Wer die damit verbundene dynamische, aber eben nicht automatische Rechtsübernahme in den Bereichen ablehnt, die dem Abkommen unterliegen, verkennt die Ausgangslage sowie Sinn und Zweck des Rahmenabkommens. Man kann nicht den Fünfer und das Weggli haben, auch die Schweiz nicht. Wer diese Ausgangslage ablehnt, muss sich auf ein Drittstaatverhältnis beschränken, wie es heute in Europa mit Grossbritannien besteht, mit allen wirtschaftlichen Risiken und Nachteilen, die damit verbunden sind, die für die Schweizer Firmen mit ihrer engmaschigen Vernetzung insbesondere mit den EU-Nachbarregionen umso schwerwiegender sind. Wer dies tut, übernimmt eine schwere Verantwortung und muss auch zu ihr stehen.
