

VERNEHMLASSUNG – TEIL 1

Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz - EU»

1. Einleitung

Das EU-Paket umfasst mehrere Abkommen. Damit verbunden sind Gesetzesanpassungen im Inland, um negative Folgen zu verhindern oder um Abkommensinhalte zu konkretisieren.

Der erste Teil der Vernehmlassungsantwort beinhaltet die Themen Lohnschutz, Schutzklausel und Landverkehr.

2. Lohnschutz

Eine Übernahme von EU-Recht hätte den Schweizer Lohnschutz verschlechtert. Der SGB begrüsst die im Abkommen ausgehandelten Ausnahmen sowie die innenpolitisch durch Sozialpartner und Bund ausgehandelten Massnahmen im Bereich Lohnschutz, GAV und Kündigungsschutz. Damit kann der Lohnschutz gesichert und modernisiert werden. Der SGB unterstützt das EU-Paket im Bereich des Lohnschutzes, wenn alle diese innenpolitischen Massnahmen vom Parlament übernommen und beschlossen werden.

2.1 Position des SGB

Der SGB hat die Öffnung der Schweiz gegenüber der EU unterstützt, wenn die Löhne geschützt sind. Um Lohndruck und Dumping zu verhindern, wurden die Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit – besser bekannt unter dem Namen «Lohnschutz» – eingeführt. Die Übernahme von EU-Recht sowie die Rechtsprechung des EuGH hätte den Lohnschutz empfindlich geschwächt und den Marktzugang für zwielichtige und halbkriminelle Firmen erleichtert.

Die Schweiz ist als Zielland mitten in Europa extrem attraktiv. Ohne Lohnschutz können Firmen Schweizer Preise verlangen und ausländische Löhne zahlen. Im Unterschied zu Dänemark und anderen Ländern können in der Schweiz Firmen aus EU-Mitgliedstaaten mit 250 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern in ihrer Landessprache arbeiten. Dazu kommen Subunternehmerstrukturen und ähnliche Entwicklungen, welche die Basis der Gesamtarbeitsverträge aushöhlen.

Das Abkommen sichert den Vollzug der Schweizer Gesamtarbeitsverträge mit entsprechenden Ausnahmeregeln, was ein grosser Fortschritt gegenüber dem früheren, vom Bundesrat abgelehnten Abkommen ist. Es beinhaltet eine Besitzstandsklausel (non-regression-clause), die gewährleistet, dass die Schweiz künftige Verschlechterungen im EU-Lohnschutz nicht übernehmen müsste.

Trotz diesen Verbesserungen im Abkommen birgt die EU-Rechtsübernahme Risiken. Die Schweiz müsste die EU-Spesenregel (Herkunftsprinzip) übernehmen. Die Kontrollen und Sanktionen würden spürbar erschwert – z.B. durch die Aufgabe der 8-Tage-Voranmeldung sowie durch den weitgehenden Wegfall der Kautions.

Diese können durch innenpolitische Massnahmen, die von Bund und Sozialpartnern entwickelt wurden, weitgehend eliminiert werden. Zudem gibt es Verbesserungen im Bereich der Allgemeinverbindlich-Erklärung von GAV sowie beim Kündigungsschutz für Arbeitnehmervorteilnehmer:innen. Die ausgehandelten Massnahmen stärken die Prävention, indem Aufträge künftig wesentlich häufiger an korrekte Firmen vergeben werden. Bei öffentlichen Aufträgen muss vorab geprüft werden, ob Firmen bereits gegen die Schweizer Arbeitsbedingungen verstossen haben. Erstunternehmen müssen neu die Bussen der Subunternehmen zahlen, wenn sie nicht sicherstellen, dass deren Löhne korrekt sind. Die Effizienzverbesserungen im Meldeverfahren erhöhen zudem die Kontrollqualität. Bei den Spesen gibt es eine klare gesetzliche Vorschrift, dass die Schweizer Ansätze bezahlt werden müssen.

Bei der Ausweitung von Gesamtarbeitsverträgen auf ganze Branchen (Allgemeinverbindlicherklärung) gibt es eine Anpassung der völlig veralteten Anforderungen aus dem Jahr 1956, als der Schweizer Arbeitsmarkt weitgehend geschlossen war. Der SGB bedauert allerdings, dass die zeitgemässeren Quoren nur für bestehende Gesamtarbeitsverträge gelten. Gerade in wachsenden Branchen mit ungenügenden Arbeitsbedingungen, wie der privaten Pflege oder den Kitas, bringt das keine Verbesserung.

Arbeitnehmende, die sich im Betrieb oder in Gesamtarbeitsverträgen sozialpartnerschaftlich einsetzen, müssen gegen Kündigungen geschützt sein. Sonst können sie ihre Funktion nicht wahrnehmen. Der nun vom Bundesrat verabschiedete Vorschlag verbessert die Situation für bestimmte Gruppen und stellt ein zwingend notwendiges Minimum an Schutz vor missbräuchlichen Kündigungen dar, um im Rahmen der Abkommen den Lohnschutz durch Sozialpartnerschaft zu stabilisieren. Diese Verbesserungen gehen zwar in die richtige Richtung und sind wichtig, decken aber nicht alle betroffenen Personen ab. Zur Sicherung der sozialpartnerschaftlichen Strukturen beim Lohnschutz soll der Kündigungsschutz für gewählte Arbeitnehmendenvertretungen, Mitglieder paritätischer Vorsorgeorgane sowie nationale Branchenvorstände im Rahmen eines ave-GAV neu geregelt werden. Dies stärkt jene Arbeitnehmenden, die sich im Betrieb und auf Branchenebene für Lohn- und Arbeitnehmendenschutz einsetzen – zentrale Pfeiler der flankierenden Massnahmen. Missbräuchliche Kündigungen, welche die Sozialpartnerschaft in der Praxis untergraben, wurden vom SGB bereits 2003 in einer ILO-Klage gerügt. Nun werden sie endlich zumindest teilweise angegangen.

2.2 Anmerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 5 Abs. 1 bis EntsG

Verweis auf Art. 2 Abs. 2 einfügen, damit auch nicht bezahlte Vollzugsbeiträge erfasst werden. Die bisherige Solidarhaftung konnte sich nicht auf Forderungen der paritätischen Kommissionen beziehen. Das ist nun anders.

«Der Erstunternehmer haftet zudem zivilrechtlich für Konventionalstrafen und Kontrollkosten, welche die im allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag aufgeführten paritätischen Kommissionen den Subunternehmern aufgrund der Nichteinhaltung der Netto-Mindestlöhne oder der

Arbeitsbedingungen nach Artikel 2 Absatz 1 und Abs. 2 auferlegen; er haftet nicht, wenn die Subunternehmer eine Kautions hinterlegt haben.»

Art. 6, Abs 4 EntsG

Redaktionelle Änderung, weil die Paritätische Kommission im GAV und nicht im Gesetz festgelegt wird.

«Die Behörde nach Absatz 1 übermittelt der kantonalen tripartiten Kommission, der vom Kanton nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d bezeichneten Behörde sowie gegebenenfalls der **gemäss** allgemein verbindlich erklärte **Gesamtarbeitsvertrag zuständigen** paritätischen Kommission unverzüglich eine Kopie der Meldung.»

Art. 80 Abs. 1 und 8p Abs 1 und 4 EntsG

Es ist sicherzustellen, dass die Datenbearbeitung auch für Daten aus zivilrechtlichen Sanktionen (Bussen und Kontrollkosten der paritätischen Kommissionen) gilt.

«... einschliesslich Daten über zivil-, verwaltungs- und strafrechtlicher Verfolgung oder Sanktionen...»

Art. 335q OR

Der SGB ist mit dem Artikel zu möglichen abweichenden Vereinbarungen einverstanden. Dieser besagt, dass ein Arbeitgeberverband und eine Gewerkschaft in einem Gesamtarbeitsvertrag gemeinsam eine von den Artikeln 335l–335o abweichende Regelung treffen können, sofern diese materiell gleichwertig ist.

Der erläuternde Text enthält jedoch eine Unklarheit bzw. einen Fehler. Dies betrifft die Passage, die besagt, es sei auch denkbar, dass eine Kündigung, die vor Abschluss des Verfahrens erfolgt oder bei der das Verfahren nicht eingehalten wurde, zwar **nicht** nichtig ist, aber zu einer finanziellen Entschädigung führt, die ausreichend hoch ausfällt, damit sie als gleichwertig betrachtet werden kann.

Diese Erläuterung ist nicht korrekt, da laut Artikel 335q OR im GAV nur eine von den Artikeln 335l–335o (abschliessende Aufzählung) abweichende gleichwertige Regelung zulässig ist. Die Nichtigkeit bei Verletzung des Verfahrens ist jedoch in Artikel 335p geregelt – und fällt damit nicht unter die Bestimmung des Artikels 335q. Eine abweichende Regelung, die diese Nichtigkeit durch eine finanzielle Entschädigung ersetzt, ist daher nicht zulässig.

Zudem ist materiell völlig unklar, was überhaupt als «gleichwertige Entschädigung» für die Nichtigkeit einer Kündigung gelten könnte. Aus diesen Gründen kann von der in Artikel 335p vorgesehenen Nichtigkeit bei Verfahrensverstössen nicht abgewichen werden – auch nicht durch eine finanzielle Kompensation.

3. Schutzklausel

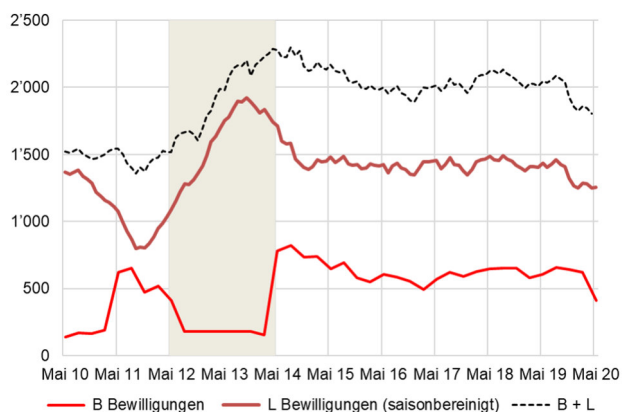
Der SGB steht der vorgeschlagenen «Schutzklausel» skeptisch gegenüber. Sie wird kaum zur Anwendung kommen und, wenn sie angewendet wird, kaum Probleme lösen, sondern eher neue Probleme schaffen. Wir schlagen deshalb einen geänderten Gesetzesartikel vor, der bei den Ursachen allfälliger wirtschaftlicher und sozialer Probleme ansetzt und in der Praxis die gewünschte Wirkung entfalten kann.

3.1 Position des SGB im Detail

Der Bundesrat hat bei den Verhandlungen mit der EU eine so genannte «Schutzklausel» ausgehandelt. Gemäss dem neuen Art. 14a FZA kann die Schweiz dem gemischten Ausschuss «bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen, die auf die Anwendung des Abkommens zurückzuführen sind» «Schutzmassnahmen» beantragen. Bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen», die «nachgewiesen auf die Anwendung dieses Abkommens zurückzuführen sind» kann auch das Schiedsgericht angerufen werden. Die wirtschaftlichen Probleme müssen somit in irgendeiner Form durch das FZA verursacht sein. Das dürfte in der Realität kaum der Fall sein, da beispielsweise eine hohe Arbeitslosigkeit durch Konjunkturprobleme im Inland verursacht wird. Oder eine Wohnungsnot durch eine zu geringe Bautätigkeit usw. Wenn Firmen versuchen, Personal aus dem Ausland zu Dumpinglöhnen zu rekrutieren, müssen die flankierenden Massnahmen greifen. Dementsprechend müssen die Probleme durch inländische, konjunktur-, arbeitsmarkt-, oder sozialpolitische Massnahmen gelöst werden.¹

Schutzklauseln gab es bereits in der Vergangenheit. So hat der Bundesrat die Jahresaufenthaltsbewilligungen (B-Bewilligungen) für Arbeitnehmende aus der EU-8 2012 bis 2014 beschränkt. Die Unternehmen sind dann auf die prekäreren Kurzaufenthaltsbewilligungen ausgewichen, die den Arbeitnehmenden weniger Aufenthaltssicherheit geben und mit schlechteren Arbeitsbedingungen verbunden sind. Auf die Höhe der Migration hatte das keinen Einfluss – die «Qualität» hat sich aber verschlechtert.

Neue Aufenthaltsbewilligungen B und L für EU-8-Staatsangehörige (Personen, Periode mit Ventilklausel für Kategorie B in beige)



Eine allfällige Anwendung der «Schutzklausel» mit ausländerrechtlichen Massnahmen wäre in der Praxis mit grossen Problemen verbunden. Der ganze Prozess – von der Feststellung wirtschaftlicher Probleme über den Entscheid des Schiedsgerichtes bis zur Umsetzung in der Schweiz – wird in den meisten Fällen deutlich länger als ein Jahr dauern. Sollten beispielsweise Kontingente eingeführt werden, müsste das Personal rekrutiert und ausgebildet sowie die Infrastruktur aufgebaut

¹ «Schutzklauseln» gibt es auch in Aussenhandelsabkommen wie z.B. auch im GATT. Allerdings mit etwas anders lautenden Formulierungen. Auch in diesen Abkommen muss ein möglicher Schaden durch Importe bewiesen werden. Die Beweisforderungen sind relativ hoch. Übertragen auf die FZA-Schutzklausel könnte die Anforderung der Schutzklausel im theoretischen Fall erfüllt sein, wenn die Arbeitslosigkeit (in einer Branche) trotz guter Konjunktur steigt und die Firmen viel Personal im Ausland (zu tiefen Löhnen) rekrutieren.

werden, um weit über 100'000 Bewilligungen zu bearbeiten. Das wird nochmals viel Zeit in Anspruch nehmen.

Als Kriterien für wirtschaftliche und soziale Probleme definiert der Bundesrat u.a. eine spürbar steigende Arbeitslosigkeit oder eine Sozialhilfeabhängigkeit bzw. eine entsprechende Zunahme der Nettomigration oder des Grenzgänger:innen-Anteils. Die ersten beiden Kriterien sind nachvollziehbar. Bei den anderen beiden ist die Kausalität unklar.

Der SGB schlägt daher einen geänderten Artikel zu den Schutzmassnahmen vor. Wir haben uns dabei sehr stark am Vorschlag des Bundesrates orientiert.

3.2 Geänderter Gesetzesartikel Art. 21b AIG

Nachstehend unser Vorschlag für einen geänderten Art. 21b AIG. Die Änderungen sind fett markiert.

¹ Der Bundesrat prüft das Vorliegen von schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen in der ganzen Schweiz, in einer bestimmten Region oder in einer bestimmten Branche und entsprechende Schutzmassnahmen zu ihrer Beseitigung. Die Prüfung erfolgt gestützt auf geeignete Indikatoren, insbesondere in den Bereichen der Zuwanderung, des Arbeitsmarkts, der sozialen Sicherheit, des Wohnungswesens und des Verkehrs. Überschreitet die Nettozuwanderung gestützt auf das FZA oder die Zunahme der Beschäftigung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern, der Arbeitslosigkeit oder des Sozialhilfebezugs einen vom Bundesrat festgelegten Schwellenwert für die ganze Schweiz, ist die Prüfung von Schutzmassnahmen zwingend.

² Schutzmassnahmen gemäss Absatz 1 müssen geeignet sein, die Probleme effektiv und zeitnah zu verringern. Der Bundesrat prüft prioritär konjunktur-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Massnahmen, welche das FZA nicht einschränken. Zusätzlich kann der Bundesrat einen Antrag an den Gemischten Ausschuss gemäss Artikel 14a Absatz 1 FZA stellen. Er kann Beschlüsse des Gemischten Ausschusses nach Artikel 14a Absatz 1 FZA über Schutzmassnahmen nach den Absätzen 6 und 7 genehmigen und sie umsetzen, soweit sie nicht direkt anwendbar sind.

³ Trifft der Gemischte Ausschuss keinen Beschluss, so kann der Bundesrat das Schiedsgericht gemäss Artikel 14a Absätze 2 und 4 FZA anrufen. Stellt das Schiedsgericht gemäss Artikel 14a Absätze 3 und 5 FZA fest, dass die Voraussetzungen nach den genannten Bestimmungen erfüllt sind, so kann der Bundesrat Schutzmassnahmen nach den Absätzen 6 und 7 ergreifen.

⁴ Ist der Bundesrat entgegen einem Entscheid des Schiedsgerichts gemäss Artikel 14a Absätze 2–4 FZA nach erneuter Prüfung weiterhin der Auffassung, dass die Anwendung des FZA zu schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen führt und dass daher Schutzmassnahmen zu ergreifen sind, so kann er vorübergehend Schutzmassnahmen nach den Absätzen 6 und 7 ergreifen. Die Verordnung über die Schutzmassnahmen tritt ausser Kraft, wenn:

- a. der Bundesrat nicht binnen zwölf Monaten ab deren Beginn der Bundesversammlung einen Erlassentwurf unterbreitet, der die ergriffenen Schutzmassnahmen im Gesetz regelt;
- b. die Bundesversammlung auf den Entwurf nach Buchstabe a nicht eintritt oder ihn ablehnt; oder
- c. das Gesetz nach Buchstabe a in Kraft tritt.

⁵ Ergreift die EU Schutzmassnahmen, die zu einem Ungleichgewicht zwischen den Rechten und den Pflichten der Vertragsparteien nach dem FZA führen, so kann der Bundesrat gemäss Artikel 14a Absatz 3 oder 5 FZA Ausgleichsmassnahmen nach den Absätzen 6 und 7 ergreifen.

⁶ **In Zusammenhang mit Artikel 14a FZA** können die folgenden Schutzmassnahmen oder Ausgleichsmassnahmen ergriffen werden:

- a. die Anwendung bestimmter Zulassungsvoraussetzungen nach den Artikeln 18–29 oder der Abweichungen nach Artikel 30 auch auf Personen, für die das FZA gilt;
- b. bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit der Entzug des Aufenthaltsrechts in Abweichung von Artikel 61a;
- c. die Beschränkung der Aufenthaltsdauer für die Stellensuche;
- d. die Prüfung der Einhaltung der Aufenthaltsvoraussetzungen für einen beabsichtigten Aufenthalt von mehr als drei Monaten bereits zum Zeitpunkt der Einreise.

⁷ Die Massnahmen nach Absatz 6 müssen Rechte nach dem FZA betreffen, geeignet sein sowie zeitlich und in ihrem Umfang begrenzt sein. Sie können für die ganze Schweiz, eine bestimmte Region oder eine bestimmte Branche gelten.

⁸ Sind andere als die in Absatz 6 vorgesehenen Schutzmassnahmen oder Ausgleichsmassnahmen zur Einschränkung der Rechte nach dem FZA erforderlich, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, so unterbreitet der Bundesrat diese der Bundesversammlung.

⁹ Der Bundesrat hört die zuständigen parlamentarischen Kommissionen, die Kantone und die Sozialpartner in den folgenden Fällen an:

- a. vor dem Stellen eines Antrags gemäss Absatz 2;
- b. vor dem Ergreifen von Schutzmassnahmen oder Ausgleichsmassnahmen nach den Absätzen 1–4;
- c. wenn er beabsichtigt, auf das Stellen eines Antrags gemäss Absatz 1 trotz Überschreitung eines **nach Absatz 1 dritter Satz** festgelegten Schwellenwertes zu verzichten.

¹⁰ Ist ein Kanton angesichts der Indikatoren oder Schwellenwerte nach Absatz 1 der Auffassung, dass **es** in der ganzen Schweiz, in einer bestimmten Region oder in einer bestimmten Branche schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale **Probleme** gibt, so kann er dem Bundesrat Schutzmassnahmen gemäss Absatz 2 beantragen.

4. Landverkehrsabkommen

Das existierende Landverkehrsabkommen (LVA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ist seit dem 1. Juli 2002 in Kraft. Auf der Schiene wurde im Zuge dieses Abkommens der grenzüberschreitende Güterverkehr liberalisiert – mit sehr gemischten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit dieses Verkehrsträgers und mit teils negativen Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen des Personals. Nicht geöffnet wurde hingegen der grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehr: Die Schweiz hat die für diese Verkehrsdienste geltenden EU-Vorschriften bislang nicht übernommen und lässt ausschliesslich Kooperationen zwischen Schweizer und EU-Eisenbahnverkehrsunternehmen zu. Entsprechend hat heute jeglicher grenzüberschreitender

Schienenpersonenverkehr in einvernehmlicher Zusammenarbeit zwischen einer ausländischen Bahn und der alleinigen Schweizer Betreiberin von internationalen Verkehren, der SBB, zu geschehen. Dieses Kooperationsmodell war und ist sehr erfolgreich, weshalb es unbedingt erhalten werden muss.

Da bereits das aktuell gültige LVA grundsätzlich fordert, den «Zugang der Vertragsparteien zum Güter- und Personenverkehrsmarkt auf der Strasse und auf der Schiene zu liberalisieren», war stets zu erwarten, dass die EU für die Aktualisierung des LVA auch auf einer Liberalisierung des Schienenpersonenfernverkehrs bestehen würde. Der SGB hat sich in seiner Stellungnahme zum Verhandlungsmandat des Bundesrats dazu sehr kritisch geäußert, da eine solche Liberalisierung sowohl die hohe Qualität des integrierten Schweizer ÖV-Systems als auch die Arbeitsbedingungen im Personenverkehr gefährden würde. Es ist deshalb absolut unerlässlich, diese Öffnung mit einer Reihe wirksamer Massnahmen – festgehalten sowohl im aktualisierten LVA als auch im Inland auf Gesetzesstufe – zu flankieren, um damit die negativen Folgen für das Schweizer Verkehrssystem nicht nur abzumildern, sondern dieses weitgehend davor zu immunisieren.

4.1 Spezifische Bemerkungen zum Verhandlungsergebnis (exkl. Arbeitsbedingungen)

Mit einigen wichtigen Vorbehalten, die wir untenstehend anbringen, können die Gewerkschaften grundsätzlich die Einschätzung des Bundesrats teilen, wonach es mit dem ausgehandelten Vertragstext – das heisst mit dem Änderungsprotokoll zum Landverkehrsabkommen sowie der diesem Protokoll beigefügten Gemeinsamen Erklärung – weitgehend gelungen ist, die Errungenchaften des Schweizer öffentlichen Verkehrs abzusichern. Die dazu ausgehandelten Ausnahmen sind von der EU vertraglich akzeptiert und werden damit insbesondere auch von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen. Materiell sind aus Gewerkschaftssicht folgende Punkte entscheidend (zu den Arbeitsbedingungen siehe separater Abschnitt im Anschluss):

- **Unmissverständliche und enge Definition des Geltungsbereichs:** Im LVA wird explizit ein Satz eingeführt, wonach rein inländische Schienenpersonentransporte sowohl im Fern-, als auch im Regional- und Nahverkehr vom Geltungsbereich ausgenommen bleiben. Der rein nationale Schienengüterverkehr fällt ebenfalls nicht in den Geltungsbereich des Abkommens. Diese Ausschlussdefinitionen sind zentral.
- **Zulässigkeit möglicher Beihilfen:** Den im Faktenblatt gemachten Befund, dass «der inländische öffentliche Verkehr von den Beihilferegeln ausgenommen ist» können wir aufgrund des eingegrenzten Geltungsbereichs und der erzielten Absicherungen grundsätzlich teilen. Gemäss erläuterndem Bericht sind aktuell «keine Beihilfen zu Gunsten des Personen- und Güterverkehrs bekannt, die in den Geltungsbereich des LandVA fallen». Wir gehen davon aus, dass dieser Befund auch von der EU-Verhandlungsseite geteilt wird. Mit leichtem Erstaunen nehmen wir jedoch die im erläuternden Bericht ebenfalls gemachte Aussage zur Kenntnis, wonach es fraglich ist, «ob die SBB als einzige Transportunternehmung, die in der Schweiz einen gesetzlich verankerten Zugang zur Bundestresorerie hat, möglicherweise von einer Begünstigung im Sinne der Beihilfedefinition profitiert».
- **Vorrang des Taktfahrplans:** Die Schweiz hat laut LVA-Änderungsprotokoll die Möglichkeit, dem Personenverkehr gemäss dem für den Schienenverkehr im ganzen Gebiet der Schweiz anwendbaren Taktfahrplan Vorrang einzuräumen. Vertaktete Trassen können zudem auch von in Kooperation gefahrenen internationalen Verbindungen genutzt werden, ohne dass

daraus eine Diskriminierung ausländischer (und nicht in Kooperation fahrender) Eisenbahnverkehrsunternehmen erwachsen würde. Die Ausnahme, dem vertakteten Verkehr bei der Trassenvergabe Vorrang einräumen zu dürfen, ist für die Aufrechterhaltung des attraktiven öV-Angebots in der Schweiz sehr wichtig. Damit kann ausgeschlossen werden, dass ausschliesslich gewinnorientierte Unternehmen einzelne Trassen aus dem Taktfahrplan besetzen und so Lücken in den Takt reissen, und attraktive Reiseketten unterbrechen.

- **Hoheit der Trassenvergabe:** In der Gemeinsamen Erklärung zum LVA-Änderungsprotokoll ist unter Punkt 1 festgehalten, «dass unabhängige nationale Kapazitätszuweisungsstellen für die nichtdiskriminierende Zuweisung von Zugtrassen zuständig sind». Ausserdem besagt Artikel 27 Absatz 1 LandVA bereits heute explizit, dass jede Vertragspartei ihre Trassenvergabestelle benennt. Mit diesen beiden Bestimmungen ist unmissverständlich klar, dass die Trassenvergabe in Schweizer Hand bleibt und eine allfällige künftige Abweichung davon einer Anpassung des LVA bedürfte. Ebenfalls konnten die etablierten Schweizer Instrumente des Netznutzungskonzepts und der Netznutzungspläne rechtlich abgesichert werden. Beides ist sehr zu begrüßen.
- **Pflicht zur Tarifintegration:** Bahnunternehmen aus der EU sind zur Tarifintegration verpflichtet. Das heisst, sie werden sich am einheitlichen Billettverkaufssystem beteiligen und die Abonnemente der Alliance SwissPass (GA, Halbtax etc.) anerkennen müssen. Relevant ist diese Bedingung aber nur für Transporte im Inland, d.h. für die Kabotage im Nebenzweck (siehe nächster Punkt). Problematisch dabei bleibt, dass die Pflicht zur Teilnahme am Tarifintegrationssystem die eigenständige Preisfestsetzung ausländischer Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht tangiert und damit Preisdumping im Grundsatz zulässt.
- **Einschränkung der Kabotage:** Da das LVA beim Bahnverkehr (anders als beim Strassenverkehr) kein ausdrückliches Kabotageverbot vorsieht, ist eine möglichst starke Einschränkung der Kabotage im zu liberalisierenden internationalen Schienenpersonenverkehr zwingend. Neu soll es grundsätzlich möglich sein, «Fahrgäste an jedem Bahnhof auf der grenzüberschreitenden Strecke aufzunehmen und an einem anderen abzusetzen, sofern der Hauptzweck in der Beförderung von Fahrgästen vom Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet der anderen Vertragspartei besteht». Umso wichtiger ist deshalb eine klare, enge und umsetzbare Definition des erwähnten «Hauptzwecks», welche nachgelagert vom Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt werden soll. Gemäss erläuterndem Bericht ist der «Hauptzweck» so zu verstehen, «dass der grössere Teil der Einnahmen aus der grenzüberschreitenden Beförderung der Passagiere resultiert». Unseres Erachtens ist eine rein auf dem Umsatz basierende Definition allerdings nicht ausreichend, zumal die entsprechende EU-Durchführungsverordnung (mittlerweile aufgrund der Marktöffnung auch des inländischen Schienenpersonenverkehrs im EU-Raum nicht mehr anwendbar) weitere Kriterien, wie Passagierzahlen, Reisedistanz, gewählten Haltepunkte und Vermarktung des Angebots, vorsah. Das Kriterienraster muss in der entsprechenden Schweizer Verordnung unbedingt so gewählt werden, dass die Beförderung im Inland tatsächlich deutlich ein «Nebenzweck» bleibt. Denn generell ist es natürlich sehr zu bedauern, dass mit der EU kein grundsätzliches Kabotageverbot vereinbart werden konnte.
- **Explizite Zulässigkeit des Kooperationsmodells:** Kooperationen im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr (z.B. SBB mit DB, SNCF oder Trenitalia) sind weiterhin uneingeschränkt möglich, wie dies explizit in der Gemeinsamen Erklärung festgehalten wird. Dies ist

ein grosser Fortschritt, da solche Kooperationen (bzw. «internationale Gruppierungen») zwar auch im EU-Raum der Regelfall sind, eine rechtliche Absicherung für deren Zulässigkeit aber bis anhin gänzlich fehlt und auf absehbare Zeit auch nicht zu erwarten ist.

- **Direktvergabe im grenzüberschreitenden regionalen Personenverkehr:** Bestellte Leistungen im grenzüberschreitenden Regionalverkehr können «für denjenigen Teil, der auf Schweizer Gebiet durchgeführt wird» weiterhin direkt vergeben werden. Im Gegensatz zu den EU-Mitgliedstaaten – jedoch ist dies auch dort sehr umstritten – werden damit in der Schweiz Ausschreibungen in diesem Bereich nicht obligatorisch (was keineswegs zu akzeptieren gewesen wäre). Das weitere Bestehen und die Qualität der wichtigen grenzüberschreitenden Nahverkehrsnetze (LémanExpress, Trireno, TiLo und S-Bahn St. Gallen) sind damit weitgehend abgesichert. Leider kann der grenzüberschreitende Regionalverkehr potenziell dennoch Schaden nehmen, da seitens der EU-Mitgliedstaaten der öffentliche Dienstleistungsauftrag in der Vergabe nicht mehr zwingend auf den Kooperationspartner des Schweizer Betreibers entfällt.

4.2 Bemerkungen zu den Bestimmungen über die Arbeitsbedingungen

Eine unabdingbare Voraussetzung jeder allfälligen Marktöffnung ist für die Gewerkschaften selbstverständlich der Grundsatz, dass EU-Bahnunternehmen für ihre Tätigkeiten auf den Streckenabschnitten in der Schweiz die hiezulande geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten müssen. Dieser Grundsatz wurde vom Bundesrat sodann auch im Verhandlungsmandat verankert und konnte in den Verhandlungen erfolgreich durchgesetzt werden: Artikel 24a des LVA-Änderungsprotokolls gesteht der Schweiz das Recht zu, in die Konzessionsgenehmigung für internationale Eisenbahnunternehmen «nichtdiskriminierende Bestimmungen über Sozialstandards wie orts- und branchenspezifische Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz einzuschliessen». Diese unmissverständliche Formulierung begrüssen wir sehr, doch sie muss auch entsprechend operationalisiert und gesetzlich festgeschrieben werden. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat bereits am 19. Juni 2024 das UVEK (BAV) formell beauftragt, eine Weisung zu den Sozialstandards im internationalen Schienenpersonenverkehr zu erarbeiten und die Sozialpartner bei der Erarbeitung in geeigneter Weise miteinzubeziehen. Der SGB und insbesondere sein u.a. im Schienenverkehr organisierter Verband SEV hatten bereits zuvor mehrfach kommuniziert, dass sie zu einer konstruktiven Mitarbeit selbstverständlich bereit, jedoch mit der gewählten Regulierungsform einer bundesämtlichen Weisung nicht einverstanden sind.

Die Gewerkschaften und Berufsverbände wurden in den vom BAV geführten Prozess der Erarbeitung dieser Weisung vorbildlich einbezogen und danken dafür. Die finale Version des Dokuments liegt leider noch nicht vor, weshalb wir dazu an dieser Stelle materiell auch nicht abschliessend Stellung beziehen können. Gewichtige Anpassungsforderungen, wie die klare Verankerung einer GAV-Verhandlungspflicht, haben die Gewerkschaften in ihrer letzten Rückmeldung weiter kundgetan und erwarten eine entsprechende Berücksichtigung im finalen Text.

Von übergeordneter Bedeutung bleibt jedoch die Frage der Regulierungsform. **Die Festlegung und Überprüfung von branchenüblichen Arbeitsbedingungen mittels einer Weisung eines Bundesamts ist im Schweizer Rechtssystem höchst unüblich und rechtlich nicht genügend verbindlich.** Das Regulierungsniveau einer bundesämtlichen Weisung ist schlicht nicht ausreichend. Deutlich wird dies auch im erläuternden Bericht, wo festgehalten ist, dass die «Weisung über

branchenübliche Arbeitsbedingungen im internationalen Schienenpersonenfernverkehr» dem BAV bei der Prüfung von Konzessions- und Bewilligungsgesuchen lediglich «als Massstab dienen» soll.

Damit europäische Bahnunternehmen die Schweizer Sozialstandards einhalten und damit Lohn-dumping und andere Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen ausgeschlossen werden können, fordert der SGB einen klaren gesetzlichen Rahmen. Ein solcher lässt sich auch sehr einfach schaffen. So sieht Artikel 9 (Voraussetzungen für die Erteilung, den Entzug und den Widerruf von Konzessionen und Bewilligungen) des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) gemäss Absatz 2 im Grundsatz bereits vor, dass ein um eine Konzession ersuchendes Unternehmen nachweisen muss, dass es «die arbeitsrechtlichen Vorschriften einhält und die Arbeitsbedingungen der Branche gewährleistet» (Buchstabe e). Für den Geltungsbereich des internationalen Schienenpersonenfernverkehrs bräuchte es daher lediglich noch einen gesetzlichen Zusatz, dass diese Arbeitsbedingungen durch den Bundesrat festgelegt werden. Mittels Verordnung könnte dann die erwähnte Weisung zur Anwendung kommen (sofern sie in der finalen Version materiell zufriedenstellend ist).

4.3 Bemerkungen zum Strassenverkehr

Da das Landverkehrsabkommen neu in seiner Gesamtheit der dynamischen Rechtsübernahme unterliegt, ist es ebenso entscheidend, dass die bereits bis anhin für den Strassenverkehr festgeschriebenen Ausnahmen beibehalten werden können. Dazu gehören neben der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der 40-Tonnen-Limite für Lastwagen vor allem die aus Arbeitnehmendensicht zentralen Bestimmungen zum Verbot der Nacht- und Sonntagsfahrten sowie der Kabotage (im Ausland angemeldeten Fahrzeugen sind gewerbliche Transporte von Personen und Gütern auf der Strasse mit Start und Ziel in der Schweiz untersagt). Sehr positiv zu werten ist zudem, dass neu explizit auch der Ausschluss von Erhöhungen der Strassenkapazitäten vertraglich festgehalten werden konnte. Neue Strasseninfrastrukturen «zum Zweck der Strassensicherheit», wie insbesondere der zweite Strassentunnel durch den Gotthard, werden damit nicht als Erhöhung der Kapazitäten gewertet.

VERNEHMLASSUNG – TEIL 2

Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz - EU»

Einleitung

Der hier vorliegende, zweite Teil der Vernehmlassungsantwort beinhaltet 1. die Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL), 2. die Weiterentwicklung im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen, 3. das Luftverkehrs-, 4. Strom- und 5. Gesundheitsabkommen sowie ihre jeweilige innerstaatliche Umsetzungsgesetzgebung.

1. Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)

Im Zug der Stabilisierung des bilateralen Wegs soll das FZA um die Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG (sog. Unionsbürgerrichtlinie) aufdatiert werden. Die UBRL enthält Vorschriften zur Anmeldung, Einreise und Aufenthalt der EU-Bürger:innen. Das Aufenthaltsrecht gewährt auch ein Recht auf Gleichbehandlung (z.B. im Bereich der Sozialleistungen) im Aufenthaltsstaat. Im Rahmen der Bilateralen III wurde nur eine partielle Übernahme ausgehandelt, verbunden mit spezifischen Ausnahmen. Umgesetzt wird insbesondere ein Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt nach fünf Jahren, der aber an eine Erwerbstätigkeit geknüpft wird. Die Fünfjahresfrist wird dabei nicht unterbrochen, wenn Arbeitnehmende Arbeitslosengelder beziehen. Wenn jemand länger als sechs Monate Sozialhilfe bezieht, wird die Fünfjahresfrist unterbrochen. Weiter wird der Familiennachzug leicht ausgeweitet auf eingetragene Partner:innen, deren unterhaltsberechtigende Verwandte sowie auf pflegebedürftige Familienangehörige. Für letztere gilt allerdings nur der erleichterte Familiennachzug, dessen Gewährung im Ermessen der Behörden bleibt. Nicht übernommen werden die Bestimmungen der UBRL zur Landesverweisung, die über das bisherige Freizügigkeitsabkommen hinausgehen – dies, um der Ausschaffungsinitiative bezüglich Landesverweisung Rechnung zu tragen. Der SGB begrüsst die Ausweitung des Familiennachzugs ausdrücklich.

Aus Sicht des SGB steht im Bereich der Teilübernahme vor allem die Frage im Vordergrund, dass die Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit weiterhin garantiert wird. Der Vernehmlassungsentwurf sieht diesbezüglich ausdrücklich vor, dass die heutigen Dokumentationspflichten beibehalten werden können. Die bisherige Dokumentationspflicht nach Artikel 1aEntsG wird einzig verschoben in Artikel 6c Absätze 1 bis 5 EntsG. Abgesehen von redaktionellen Anpassungen erfährt die Bestimmung keine inhaltlichen Anpassungen. Diese Dokumentationspflicht für Personen, die sich auf eine selbstständige Erwerbstätigkeit berufen, ist entscheidend. Zusätzlich zur gleichbleibenden materiellen Dokumentationspflicht fordert der SGB, dass die Kontrolldichte und -tiefe auch in der Praxis mindestens gleich sorgfältig wie heute durchgeführt wird.

2. Weiterentwicklung im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen

Übernommen wird mit der Aufdatierung des FZA auch die EU-Richtlinie 2018/958 vom 28. Juni 2018 über eine **Verhältnismässigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen**. Die Schweiz und die EU einigten sich in den Verhandlungen auf ein Änderungsprotokoll (ÄP) und ein Institutionelles Protokoll (IP). Daraus folgt, dass die Schweiz neu gestützt auf Anhang III FZA am **EU-Anerkennungssystem** von Berufsqualifikationen sowie am Binnenmarkt-Informationssystem IMI teilnehmen soll. Deswegen wurde die EU-Verordnung 1024/2012237 (sog. IMI-Verordnung) entsprechend in Anhang I des FZA übernommen.

Der SGB spricht sich ausdrücklich für die Teilnahme der Schweiz am EU-Anerkennungssystem von Berufsqualifikationen sowie am Binnenmarkt-Informationssystem IMI aus (gestützt auf Anhang III FZA). Eine Person, die nach den Kriterien eines EU-Herkunftsstaates vollständig zur Ausübung eines Berufs qualifiziert ist, soll denselben Beruf in allen EU-Staaten sowie in der Schweiz unter Vorbehalt der rechtmässigen Modalitäten des Aufnahmestaates ausüben dürfen. Auch die Teilnahme am europäischen Vorwarn-Mechanismus wird begrüsst, wodurch die Schweiz informiert wird, wenn Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaates die Bewilligung zur Berufsausübung entzogen wird. Gerade in hochsensiblen Berufen (bspw. der Branchen Gesundheit/Pflege und Soziales/Betreuung) ermöglicht der Vorwarnmechanismus, dass Berufsangehörige, gegen die eine Sanktion (z. B. wegen medizinischer Fehler, pädophiler Handlungen oder anderer sexueller Übergriffe) vorliegt, die Einschränkung oder das Verbot der Berufsausübung im Herkunftsstaat umgehen, indem sie die Anerkennung in einem anderen Staat beantragen. Die betroffenen Berufsgruppen, sind in Artikel 56a Absatz 1 der geänderten Richtlinie 2005/36/EG aufgelistet und umfasst auch Berufe gemäss Gesundheitsberufegesetz (GesBG), Medizinalberufegesetz (MedGB) und Psychologieberufegesetz sowie Berufsangehörige weiterer reglementierter Berufe, die Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben (z. B. Fachleute Gesundheit, FaGe). Ebenso gilt der Vorwarnmechanismus für die Berufsangehörigen, die Tätigkeiten im Bereich der Erziehung Minderjähriger, einschliesslich in der Kinderbetreuung in Einrichtungen und in der frühkindlichen Erziehung, ausüben (z.B. Fachleute Betreuung, FaBe). Im schulischen Bereich betrifft es insbesondere die Lehrpersonen, Schulleiter:innen sowie sonderpädagogische Fachpersonen. Aufgrund dessen, dass diese Berufsgruppen eine erhöhte Fürsorgepflicht gegenüber besonders vulnerablen Personengruppen haben, unterstützt der SGB die vorgesehenen Mechanismen bezüglich Entzugs der Berufsausübungsbewilligung zwischen der Schweiz und der EU.

Auch eine weitere (freiwillige) Harmonisierung der Mindestanforderungen an die Ausbildungsgänge zwischen der Schweiz und der EU zwecks einer möglichen Ausdehnung der automatischen Anerkennung auf weitere Berufe wird vom SGB begrüsst. Er setzt sich seit vielen Jahren für eine erleichterte Anerkennung von Diplomen und Berufsqualifikationen ein, damit den betroffenen Arbeitnehmenden künftig individualisierte, langwierige und kostenintensive Anerkennungsverfahren erspart bleiben, sondern sie vermehrt von kollektivierten und automatisierten Anerkennungsverfahren profitieren können.

Ebenso unterstützt der SGB die im Abkommen vorgesehene Durchführung von Verhältnismässigkeitsprüfungen vor Annahme neuer Berufsreglementierungen oder Änderungen bestehender Berufsreglementierungen. Ungerechtfertigte Beschränkungen des Zugangs zu beruflichen Tätigkeiten oder ihrer Ausübung gehören verboten.

Dass die Schweiz für die Realisierung ihrer Teilnahme am IMI im Bereich der Entsendungen eine Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Pakets Schweiz-EU erhält, erachtet der SGB als legitim.

Europäischer Berufsausweis (European Professional Card, EPC)

Der Europäische Berufsausweis ist eine Bescheinigung in Form eines elektronischen Zertifikats. Ein EPC-Zertifikat belegt, dass für die berufstätige Person im Herkunfts- und Aufnahmestaat sämtliche notwendigen Berufsqualifikationen erfüllt sind und keinerlei Einschränkungen bestehen. Das elektronische EPC-Verfahren ist aktuell erst für insgesamt 5 Berufe (u.a. Pflegefachpersonen) möglich. Der SGB unterstützt den Grundsatz, dass Berufsangehörige selbst wählen können, ob sie einen Antrag über das EPC-Verfahren einreichen oder das herkömmliche Anerkennungsverfahren nutzen wollen. Auch unterstützt er, dass im Interesse der Patientensicherheit explizit vorgesehen ist, dass für gewisse berufliche Tätigkeiten Sprachkenntnisse in einer Amtssprache verlangt und überprüft werden können.

Gleichbehandlung / Nichtdiskriminierung bei den Studiengebühren

Bei den Studiengebühren wird die Schweiz bei EU-Bürgern und -Bürgerinnen künftig den Nichtdiskriminierungsgrundsatz (gemäss Art. 2 FZA) resp. das Gleichbehandlungsgebot anwenden müssen. Deswegen muss das ETH-Gesetz betreffend Studiengebühren angepasst werden. Der Bundesrat sieht zudem vor, die Kompetenz zur Festlegung der Studiengebühren für Studierende aus Drittstaaten wieder dem ETH-Rat zu übertragen.

Ausgenommen vom allgemeinen Nichtdiskriminierungsgrundsatz bezüglich Studiengebühren sind u.a. die Pädagogischen Hochschulen, die Ausbildungsstätten der Berufsbildung (z.B. Höhere Fachschulen) und die mehrheitlich privat finanzierten Hochschulen wie z.B. die École hôtelière de Lausanne EHL (Art. 7b Bst. a Punkt i FZA).

Grundsätzlich begrüsst der SGB, dass die Schweiz aufgrund des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes (gemäss Art. 2 FZA), bei EU-Bürgern und -Bürgerinnen künftig das Gleichbehandlungsgebot anwenden muss, bspw. bei den Studiengebühren.

Grundsätzlich stellt sich der SGB hinter den Nichtdiskriminierungsgrundsatz. Er weist jedoch darauf hin, dass der Bund im Rahmen des «Entlastungspakets 27» eine verstärkte Nutzerfinanzierung geplant hat, sprich eine Erhöhung der Studiengebühren. Aufgrund des Nicht-Diskriminierungsgrundsatzes gegenüber der EU ist zu erwarten, dass die Studiengebühren für alle noch stärker steigen werden, insbesondere für Studierende aus Drittstaaten. Da dies die Chancengerechtigkeit in der Bildung gefährdet, hat sich der SGB im Rahmen seiner Vernehmlassungsantwort zum Entlastungspaket gegen die geplante Erhöhung der Studiengebühren ausgesprochen und möchte dies im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung noch einmal betonen. Zum aktuellen Zeitpunkt erheben verschiedene kantonale Hochschulen höhere Studiengebühren für ausländische Studierende. Die Einführung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes für die Hochschulen wird entsprechend zu finanziellen Ausfällen führen. Vorgeschlagen wird – nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls – befristete Begleitmassnahmen vorzusehen (je hälftig getragen von Bund und Kantonen), um die finanziellen Auswirkungen bei den betroffenen Hochschulen abzufedern.

Dass die Zulassung zum Hochschulstudium und die Unterhaltsbeiträge (Stipendien) wie bisher ausdrücklich vom Geltungsbereich des FZA und damit vom allgemeinen Diskriminierungsverbot ausgenommen bleiben, erachtet der SGB als legitim.

3. Luftverkehrsabkommen

Gegenstand der Vernehmlassung

Seit dem Jahr 2002 ist das Luftverkehrsabkommen (LuftVA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union in Kraft. Das LuftVA regelt die Schweizer Teilnahme an der europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und gewährleistet den Zugang der Schweizer und EU-Luftfahrtunternehmen zum schon lange liberalisierten Luftverkehrsmarkt. Im Rahmen des verhandelten Weiterentwicklungspakets soll das LuftVA mittels dreier Protokolle aufdatiert werden. Das relevante Änderungsprotokoll (ÄP-LuftVA) sieht dabei insbesondere den «Austausch von Verkehrsrechten» für Inlandsflüge auf dem Gebiet der jeweils anderen Vertragspartei vor (die Einführung der Kabotage bzw. der sogenannten 8. und 9. Freiheit). In den beiden weiteren Änderungsprotokollen wurden die institutionellen Regeln sowie die Vorschriften über die staatlichen Beihilfen – welche einzig im LuftVA bereits seit 2002 enthalten sind – gemäss der verhandelten bzw. anwendbaren Bestimmungen aktualisiert.

Gewerkschaftliche Einschätzung und Position

Die Aufnahme der 8. und 9. Luftverkehrsfreiheit bedeutet in erster Linie eine formale Harmonisierung mit dem bestehenden europäischen Rechtsrahmen. Kurzfristig sind keine gravierenden wirtschaftlichen Veränderungen zu erwarten (so etwa auch keine neuen innerstaatlichen Flugverbindungen), da der Markt bereits stark integriert ist. Weder haben europäische Fluggesellschaften ein relevantes wirtschaftliches Interesse an einem Eintritt in den (zu) kleinen Schweizer Markt, noch ist ein Gang ins EU-Ausland der Lufthansa-Tochter Swiss zu erwarten. Mittel- bis langfristig besteht jedoch die Gefahr, dass die neu aufgenommenen Bestimmungen Schlupflöcher entstehen lassen, die zum Zwecke des Sozialdumpings und zur schleichenden Aushöhlung der schweizerischen Arbeitsbedingungen führen könnten. Dies gilt es unbedingt bereits präventiv zu verhindern. Im Vordergrund stehen für uns deshalb verstärkte Kontrollen der selbstverständlich weiterhin verpflichtenden Anwendung des schweizerischen Arbeitsrechts und der einschlägigen Gesamtarbeitsverträge für in der Schweiz stationiertes Personal. Die Gründung von «Scheinbasen» oder rein formellen Vertragskonstruktionen nach ausländischem Recht muss dabei konsequent verhindert werden, so dass ein realer Bezug zwischen Einsatzbasis und Arbeitsvertrag stets gewährleistet ist.

4. Stromabkommen

Gegenstand der Vernehmlassung

Mit dem verhandelten Stromabkommen sollen sämtliche relevanten Schweizer Akteure den vollen Zugang zum europäischen Strombinnenmarkt erhalten. Im Gegenzug muss der Schweizer Strommarkt komplett geöffnet werden. Anstelle der Grundversorgung für Haushalte und kleine Unternehmen soll ein sogenanntes Wahlmodell treten und die 17 grössten Energieversorger müssten «entflochten» werden.

Das Stromabkommen wurde vom Bundesrat als separater Beschluss im Rahmen des «Weiterentwicklungsteils» in die Vernehmlassung gegeben. Dies ergänzt um die erste Etappe der vorgesehenen gesetzlichen Umsetzung.

Ausgangslage in der EU

Die EU hat ihren Strommarkt schon vor langer Zeit liberalisiert und stellt nunmehr die Vollendung des Energiebinnenmarktes ins Zentrum ihrer Energiepolitik. In den meisten europäischen Ländern

sind die Haushalte den Unabwägbarkeiten des Marktes heute voll ausgesetzt. Stark zu spüren bekommen haben sie dies während der Strompreiskrise im Zuge der russischen Invasion in die Ukraine. In gewissen Ländern haben sich die durchschnittlichen Stromtarife für die Haushalte quasi über Nacht fast verdreifacht. Im Zuge dieser Verwerfungen hat sich die EU kurzfristig hehre Ziele für eine Reform ihres Strommarktdesigns gesetzt, inklusive Abkehr von der Liberalisierung. Zu einer solchen Reform ist es danach allerdings nie gekommen, lediglich zu einer punktuellen Revision der Strommarktrichtlinie (2019/944). Diese sieht jedoch z.B. weiterhin vor, dass die Kommission bis Ende 2025 die Umsetzung der «Herbeiführung marktgestützter Strompreise» überprüft und dem Parlament *«erforderlichenfalls einen Legislativvorschlag vorlegt, [...] der ein Enddatum für regulierte Preise enthalten kann»*.

Die Kleinkund:innen haben im geöffneten europäischen Markt nicht nur mit hohen und stark fluktuierenden Strompreisen zu kämpfen. Nicht selten sind sie auch damit konfrontiert, dass der von ihnen gewählte Anbieter plötzlich Konkurs geht. Strom ist im geöffneten Markt ein Spekulationsobjekt und entsprechend attraktiv für unzählige Vermarktungs- und Handelsfirmen, die mit aggressiven Strategien um Kund:innen buhlen, ohne selbst eine einzige Kilowattstunde Strom zu produzieren. Verspekulieren sie sich, stehen die betroffenen Haushalte plötzlich ohne Anbieter da. Um also Abzocke, Pleiten und Stromabschaltungen zu verhindern, musste in der EU ein kompliziertes und administrativ aufwändiges Regelwerk zur Gewährleistung des Konsument:innenschutzes aufgebaut werden.

Der Begriff der Grundversorgung existiert zwar auch, und weiterhin, im EU-Energierecht, er bezeichnet aber lediglich das Recht *«mit Elektrizität einer bestimmten Qualität zu wettbewerbsfähigen, leicht und eindeutig vergleichbaren, transparenten und diskriminierungsfreien Preisen»* versorgt zu werden. In diesem Rahmen können Massnahmen für schutzbedürftige Kund:innen ergriffen werden (*«beispielsweise Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit»*), dies jedoch ohne *«das Funktionieren des Marktes zu beeinträchtigen»*. Mitgliedstaaten dürfen in die Preisfestsetzung lediglich *«für von Energiearmut betroffenen oder schutzbedürftigen Haushaltskunden»* eingreifen und dies zeitlich begrenzt. Fazit: Dort wo sie in der EU existiert bzw. so genannt wird, ist die Grundversorgung stets ein temporäres und nachgelagertes Übergangsinstrument für Notlagen. Und nicht wie in der Schweiz die Bezeichnung einer für kleine Endkund:innen allgemeingültigen öffentlichen Dienstleistung.

Ausgangslage in der Schweiz und Verhandlungsergebnis

Seit der Teilliberalisierung im Jahr 2009 kennt die Schweiz eine geschützte Grundversorgung für Haushalte und KMUs mit einem Jahresverbrauch von unter 100 MWh. Die Grundversorgung gewährleistet eine sichere Bereitstellung von Strom zu fairen und stabilen Preisen, die nur jährlich angepasst werden dürfen. Mittelfristig finden Preisschwankungen des zugekauften Stroms natürlich auch ihren Niederschlag, aber der viele hier produzierte Strom (60 Prozent der Inlandproduktion stammt aus der Wasserkraft) muss zu Produktionskosten abgegeben werden und darf sich nicht an Marktpreisen orientieren, die sehr viel höher sein können. Das Schweizer System hat sich insbesondere in der vergangenen Krise bewährt. Zwar gab es auch hierzulande substanzielle Preisaufschläge, deren Ausmass war aber in der Grundversorgung mit einer über zwei Jahre verteilten und geglätteten Zunahme viel geringer und lange im Voraus absehbar.

Das verhandelte Stromabkommen sieht nun eine Marktöffnung auch für Kleinkund:innen vor, die Grundversorgung würde nur noch residual weiterbestehen («Wahlmodell»). Erst vor gut einem Jahr hat sich die Bevölkerung aber mit grosser Mehrheit für das Stromgesetz («Mantelerlass»)

ausgesprochen. Mit diesem wurde bewusst auf eine Marktöffnung verzichtet und die Preisregulierung wurde gestärkt. Anstelle der regulierten Preise würden mit dem Stromabkommen mittelfristig Marktpreise treten. Die jährliche Verbrauchsschwelle für die Grundversorgung würde von den heute gültigen 100 MWh auf 50 MWh reduziert und die Wechseloptionalität würde sich umkehren: Heute müssen Verbrauchsstätten mit einem Verbrauch von unter 100 MWh in der Grundversorgung bleiben und jene mit einem höheren Verbrauch können in den freien Markt wechseln. Mit dem Stromabkommen hätten Verbrauchsstätten unter der halbierten Schwelle die Wahlmöglichkeit (neu zudem mit Rückkehrmöglichkeit), während jene darüber neu zu einem dauerhaften Wechsel in den Markt gezwungen wären, was Hunderttausende KMU betreffen würde.

Gemäss EU-Recht müssten zudem die siebzehn grössten EVU aufgespalten werden: Netzbetrieb, Erzeugung und Versorgung müssten «hinsichtlich Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt» getrennt und in eigenständige Unternehmen überführt werden.

Grundsätzliche Einschätzung des Verhandlungsergebnisses

Bezüglich ihrer «Offensivinteressen» konnte die Schweiz ihre Ziele in den Verhandlungen erreichen: Das Stromabkommen sieht vor, dass die Schweiz integral an den EU-Handelsplattformen sowie in den Agenturen und Gremien, die für den Stromhandel, die Netzstabilität, die Versorgungssicherheit und die Krisenvorsorge wichtig sind, teilnehmen kann. Die Übertragungsnetzbetreiberin Swissgrid wird vollständig in die europäischen Prozesse zum Betrieb des Übertragungsnetzes eingebunden und es ist im Abkommen explizit festgehalten, dass Grenzkapazitäten (auch) in Krisenzeiten zur Verfügung stehen. Schweizer Herkunftsnachweise für erneuerbaren Strom werden von der EU mit dem Stromabkommen wieder anerkannt und die wichtigsten Schweizer Fördermassnahmen für erneuerbare Energien sind (zunächst) abgesichert. Auch enthält das Stromabkommen direkt keine Vorgaben zum Wasserzins oder zur Vergabe von Konzessionen für Wasserkraftwerke.

All dies ist grundsätzlich positiv zu werten. Trotzdem sind gewisse der erzielten Absicherungen entweder unzureichend und/oder nur befristet gültig (siehe weitergehende Ausführungen unten). Im Schatten all dessen steht jedoch die negative Dynamik, die auf das Schweizer System im Zuge der vollständigen Marktöffnung ausgelöst würde.

Dynamik der Marktöffnung

Mit dem sogenannten «Wahlmodell» stellen sich für die Endkund:innen vor allem Fragen der Preisstabilität und der Versorgungssicherheit. Letzteres deswegen, weil heute ein Grossteil des im Inland abgesetzten Stroms aus einheimischen erneuerbaren Quellen (insbesondere der Wasserkraft) stammt. Der Vorrang für den Absatz dieses Stroms vornehmlich im Inland und, wie erwähnt, zu Produktionskosten statt zu Marktpreisen ist mit dem Stromabkommen explizit nicht gewährleistet. Der Bundesrat schreibt dazu im erläuternden Bericht Folgendes: *«Der Vorrang für die Inlandproduktion beim Standardprodukt und bei den Mindestanteilen für die erneuerbaren Energien entfällt, da er unter dem Stromabkommen potenziell diskriminierend ist»*. Und zur Preisregulierung wird erläutert, dass diese gemäss EU zwar eine Übergangslösung sei, jedoch mangels Nennung einer Frist bis auf weiteres ihre Gültigkeit habe. Dieser Rückschluss ist angesichts der weiter oben dargelegten grundsätzlichen Absicht der EU, mittelfristig sämtliche Preisregulierungen auslaufen zu lassen, nicht zulässig. Dazu kommen zwei weitere Elemente, welche die verbleibende Grundversorgung für die kleinen Endkund:innen weiter verteuern würden: Erstens sollen gewisse Elemente der Förderung der erneuerbaren Energien gemäss vorgeschlagener Umsetzung neu ausschliesslich über die Preise der grundversorgten Kund:innen verrechnet werden (darunter die Abnahme- und Vergütungspflicht nach Art. 15 EnG) und zweitens werden die Verteilnetzbetreiber per se

keinerlei Interesse an einer preislich attraktiv ausgestalteten Grundversorgung mehr haben, im Gegenteil: sie werden sich darauf konzentrieren müssen, daneben im harten Wettbewerb zu bestehen (siehe weiter unten).

Mit der Marktöffnung ist in der Schweiz auch die Energiewende bedroht. Denn damit die Energieunternehmen massiv und dezentral in den Ausbau der Erneuerbaren im Inland investieren, brauchen sie Planungssicherheit. Das heisst, es muss über viele Jahre hinweg einigermaßen absehbar sein, welche Strommenge zu welchem Preis abgesetzt werden kann. Die Marktöffnung bewirkt aber das Gegenteil: Die heutigen Verteilnetzbetreiber werden dem Wettbewerb ausgesetzt und werden sich dort beweisen müssen. Gleichzeitig wären sie per Gesetz weiterhin zur Bereitstellung der optionalen Restgrundversorgung verpflichtet, wüssten aber heute nicht, wie viele Kund:innen dort morgen wie viel Strom beziehen möchten, und zu welchem Preis. Klar ist nur, dass die in der Grundversorgung und darüber hinaus belieferte Anzahl Kund:innen neu viel stärker schwanken würde. Und dies immer schneller, denn gemäss ausgehandeltem Abkommen soll der Stromanbieter mittelfristig nicht wie heute im Jahresrhythmus, sondern bald innerhalb von nur 24 Stunden gewechselt werden können. Wenn nun, wie im Wahlmodell vorgesehen, bei stark steigenden Strompreisen plötzlich viele Kleinverbraucher:innen zurück in die Grundversorgung wechseln wollten, dann müssten die Energieversorger zum ungünstigsten Zeitpunkt bzw. zum teuersten Preis viel Strom extern zukaufen. Man würde den Verteilnetzbetreibern also in just jener Phase, in der von ihnen ein maximales Engagement für Investitionen in die erneuerbare Energiezukunft gefordert wird, die Planungs- und Investitionssicherheit erheblich schwächen. Die Marktöffnung droht damit die Energiewende auszubremsen. Entsprechend äusserte sich z.B. der CEO von Swisspower: *«Ich befürchte aber, dass die damit verbundene vollständige Liberalisierung des Strommarkts den Ausbau der Produktion erneuerbaren Stroms in unserem Land eher nach hinten verschiebt»*. Dies begründet er mit der investitionshemmenden Wirkung der höheren Preisvolatilität im geöffneten Strommarkt. Bei unterjährigem Austritt aus bzw. Eintritt in die Grundversorgung dürfte von den Kund:innen zwar eine Wechselgebühr verlangt werden, doch wie diese Gebühr bestimmt und festgelegt wird und v.a. wie sie gleichzeitig effektiv und nach Auslegung der EU nichtdiskriminierend wird sein können, bleibt unklar.

Entflechtungsvorgaben

Gemäss der aktuellen Schweizer Rechtslage müssen Verteilnetzbetreiber in der Schweiz buchhalterisch und informatorisch von anderen Teilen der Stromwirtschaft entflochten sein. Mit dem Stromabkommen ist eine zusätzliche rechtliche und organisatorische Entflechtung von grossen Netzbetreibern mit mehr als 100'000 Kund:innen gefordert. Von den 17 betroffenen Unternehmen sind die beiden als Verwaltungseinheiten (EWZ und SIL) sowie die drei als öffentlich-rechtliche Anstalten (EKZ, SIG und IWB) organisierten Betriebe am stärksten von diesen Vorgaben betroffen, weshalb für sie eine Übergangsfrist von drei Jahren anwendbar sein soll. Wie die Entflechtungsvorgaben genau umgesetzt werden sollen oder müssen, ist im Detail unklar. Die Auswirkungen dieses Prozesses sind aber absehbar: Die Produktionseinheiten werden mittelfristig einen Anreiz haben, ihren Strom zum unter Wettbewerbsbedingungen höchstmöglichen Preis abzusetzen bzw. werden ihn nicht mehr zu Produktionskosten an die Kleinkund:innen verkaufen müssen. Die Vertriebsseinheiten wiederum werden naturgemäss an Marktanteil verlieren (ausgehend vom heutigen Marktanteil von 100 Prozent) und sind entsprechend zu Einsparungen und/oder der Inkaufnahme von Margeneinbussen gezwungen.

Sowohl die Lausanner SIL als auch die Genfer SIG haben sich bereits in der Konsultation zum Verhandlungsmandat sehr kritisch zu den Entflechtungsvorgaben geäussert:

- **SIG:** *« Une séparation juridique des activités électriques des SIG conduirait à un « éclatement de l'entreprise » et pourrait entraîner d'importants coûts pour la collectivité et la clientèle, en raison notamment des pertes de synergie de gestion et des possibilités d'optimisation entre les différentes activités. La séparation juridique des activités ferait également perdre aux SIG leur approche multi-énergies, qui est un facteur important pour l'accélération de la transition énergétique. »*
- **SIL:** *« Beaucoup d'EAE [entreprises d'approvisionnement en énergie] sont multifluides et disposent de synergies de coûts pour le suivi des clients qui seraient perdues en cas de séparation juridique complète ce qui ne serait pas profitable en particulier pour les petits clients en approvisionnement de base. »*

Wasserkraft und Handelsgewinne

Die Schweiz deckt wie erwähnt 60 Prozent der inländischen Stromproduktion durch ihre Wasserkraft ab. In Kooperation sollte davon im Sinne der gemeinsamen Versorgungssicherheit auch das europäische Umland profitieren können (so wie die Schweiz von deutschem Wind- und spanischem Sonnenstrom profitiert). Aus der Bedeutung der Schweizer Staumauern lässt sich zudem eine wichtige Lehre ziehen: Sie entstanden in einer öffentlichen Investitionslogik. In einem Marktumfeld wäre weder die Grande Dixence noch irgendeine andere grössere Talsperre gebaut worden. Genau so wie heute kein privater Investor auf die Idee käme, ein neues AKW zu bauen.

Eine Marköffnung bzw. das verhandelte Marktzugangsabkommen bewirkt jedoch nicht eine optimale Nutzung der Schweizer Wasserkraft im Sinne der gemeinsamen Versorgungssicherheit. Im Gegenteil, diese wird noch nicht einmal zwingend beabsichtigt. So schreibt der Bundesrat im erläuternden Bericht, dass *«die Schweiz ein Interesse am Zugang zum EU-Strombinnenmarkt [habe], um bspw. ihre flexible Wasserkraft besser vermarkten zu können»* und dadurch entsprechende Handelsgewinne zu generieren. In der Begleitstudie von Ecoplan wird dies präzisiert: *«Mit den flexiblen Schweizer Wasserkraftwerken kann durch Handel mit den angrenzenden Ländern bei tiefen Preisen importiert und hohen Preisen exportiert werden»*. Und weiter: *«Die Handelsgewinne, [...], erwirtschaftet in erster Linie die im internationalen Stromhandel tätige Schweizer Stromwirtschaft. Es sind dies Unternehmen wie bspw. Axpo, Alpiq, BKW und Repower»*. Erstaunlich sind diese Aussagen nicht, aber vielsagend: Denn so sind es genau die wenigen grossen, bereits heute international ausgerichteten Energieunternehmen, die seit jeher am stärksten auf den Abschluss eines Marktzugangsabkommens mit der EU drängen. Dass es ihnen dabei vielmehr um die Erzielung ebendieser Handelsgewinne und weniger um die Versorgungssicherheit der Schweiz geht, liegt auf der Hand und zeigt sich etwa auch daran, dass ihre Investitionen im EU-Ausland jene in der Schweiz um ein Vielfaches übersteigen. Mit den durch die Profite des Stromhandels (heute bereits) prall gefüllten Kassen befinden sich die wenigen grossen Energieunternehmen auch in der besten Position, um sich schnell auf dem neu geöffneten Markt für Kleinkund:innen auszubreiten. Was droht – und in vielen europäischen Ländern auch so beobachtet werden konnte – ist der Ersatz der vielen lokalen Verteilnetzbetreiber durch ein Oligopol inländischer und europäischer Stromriesen. Es ist daher auch für die Verwaltung eine offene Frage, inwiefern das Stromabkommen durch die Marköffnung langfristig zu mehr Wettbewerb und tieferen Preisen führt. Während grosse Handelsgewinne für die Stromriesen klar prognostiziert werden können, sieht die Ecoplan-Studie verbrauchsseitig lediglich *«eine gewisse Evidenz für reduzierte Endkundenpreise als Folge der Liberalisierung»* und stellt fest, dass *«die Effekte auf die Preise aber überschaubar sein können»*. Klar ist für die Kleinkund:innen hingegen, dass es – analog der EU – neu ein kompliziertes administratives Regelwerk der Marktregulierung brauchen wird, um Abzocke, Pleiten und

Stromabschaltungen zu verhindern. Die inländische Umsetzung sieht zum Beispiel die Schaffung einer Vergleichsplattform für Marktangebote sowie einer neuen Ombudsstelle mit Schlichtungsmöglichkeit vor.

Nachteile einer Ablehnung und Alternativen

Die für die Winterproduktionsfähigkeit der Schweiz relevantesten Parameter zeigt jeweils die periodisch publizierte «System Adequacy Studie» der ElCom auf. In der zuletzt publizierten Version vom Mai 2025 ist folgende Aussage zentral: *«Ohne eine Kooperation mit Europa besteht für die Schweiz das Risiko, dass es ab 2030 bei einzelnen Wetterkonstellationen zu Versorgungsengpässen kommen kann, sofern die aktuellen Rahmenbedingungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien nicht angepasst werden»*. Die dieser Prognose zugrunde liegenden Rahmenbedingungen sind allerdings jene des Jahres 2019, das heisst es wurden weder die danach geschaffene Winterreserve noch der durch das Stromgesetz absehbar massiv beschleunigte Ausbau der Erneuerbaren berücksichtigt. Folglich ergänzt die ElCom, dass bei einem beschleunigten Ausbau *«auch ohne Kooperation keine Versorgungsengpässe entstehen – ausser bei einer sehr starken Elektrifizierung in einzelnen ungünstigen Wetterkonstellationen»*. Diese Feststellungen stehen einem gewissen Kontrast zu oft gehörten Aussagen über die Unabdingbarkeit des Stromabkommens aus Gründen der Versorgungssicherheit.

Dennoch haben sich die Gewerkschaften selbstverständlich immer dazu bekannt, dass geregelte Strombeziehungen mit der Europäischen Union nicht nur wünschenswert, sondern auch nötig sind. Aktuell bestehen solche Beziehungen, und zwar im Rahmen der gültigen technischen Übereinkommen zwischen der Swissgrid und den Übertragungsnetzbetreiber:innen der beiden europäischen Kapazitätsregionen. Mit diesen Übereinkommen gab es bis anhin keine grösseren technischen Probleme (etwa ist dadurch die Verfügbarkeit von Grenzkapazitäten abgesichert und die Schweiz ist von der wichtigen «70-Prozent-Regel» ausgenommen, welche für die EU-Länder vorsieht, dass 70 Prozent der für den Stromaustausch relevanten Netzkapazitäten dem Handel zur Verfügung stehen müssen), sondern sie stellen eher ein Problem der Rechtssicherheit dar. Es liegt auf der Hand, dass solche privatrechtlichen bilateralen Verträge langfristig nicht ideal sind. Die gültigen privatrechtlichen Übereinkommen zeigen aber gut auf, dass es für die Aufrechterhaltung und Vertiefung von geregelten Strombeziehungen zur Europäischen Union sehr wohl Alternativen zu einem Marktzugangsabkommen gibt. Dies erst recht dann, wenn solche Alternativen von der Schweizer Verhandlungsseite auch ernsthaft beabsichtigt würden. Letzteres war jedoch keineswegs der Fall, denn die geforderte Öffnung des Schweizer Strommarkts ist nicht einfach Teil des Verhandlungsergebnisses mit der EU, sondern sie wurde vom Bundesrat selbst bereits im Verhandlungsmandat verankert und bereits im Rahmen der diesbezüglichen Konsultationen von den Gewerkschaften kritisiert. Anstelle eines Marktabkommens ist mit der EU ein Kooperationsabkommen anzustreben, welches etwa die Verstetigung und völkerrechtliche Absicherung der erwähnten technischen Übereinkommen beinhaltet. Daran hat auch die EU ein Interesse, schon nur aus Gründen der Stabilität des integrierten europäischen Stromnetzes. Die erwähnte Ecoplan-Studie hält dazu fest: *«EU-Mitgliedstaaten und insbesondere die Schweizer Nachbarstaaten haben [zwar] auch ohne Stromabkommen ein grosses Eigeninteresse an einem effizient funktionierenden Stromhandel mit der Schweiz»*.

Synthese der gewerkschaftlichen Position

Die Gewerkschaften lehnen das Stromabkommen im Sinne des verhandelten Marktzugangsabkommens ab. Stattdessen fordern wir den Abschluss eines Kooperationsabkommens zur

Gewährleistung der Netzstabilität und der Versorgungssicherheit, wie obenstehend ausgeführt. Um dies materiell zu erreichen, dürfte es in Teilen zu Nachverhandlungen mit der Europäischen Union kommen müssen, während andere Aspekte bereits mit einer Anpassung der im Rahmen dieser Vernehmlassung vorgeschlagenen ersten Etappe der innenpolitischen Umsetzung (Revision des Energie- und des Stromversorgungsgesetzes) angepasst werden können (was jedoch teilweise ebenfalls Nachverhandlungen nach sich ziehen dürfte). Exemplarisch würde dies zum Beispiel bedeuten, dass auf die Absenkung der Jahresverbrauchsschwelle für die freie Lieferantenwahl von 100 auf 50 MWh zu verzichten ist (Art. 6 StromVG) und der mit dem «Mantelerlass» beschlossene und umgesetzte Vorrang für die Inlandproduktion beim Standardprodukt und bei den Mindestanteilen für die erneuerbaren Energien in der Grundversorgung beizubehalten ist (ebenda).

Umso wichtiger bleibt für die Gewerkschaften neben der materiellen Konditionalität (kein Stromabkommen ohne Einigung über die Weiterentwicklung) die Separation der Beschlüsse des Europa-Pakets (Stabilisierungsteil und drei neue Abkommen der Weiterentwicklung). Nur auf diese Weise kann seriös und zielgerichtet über die Zukunft der Schweizer Stromversorgung und die künftige Organisation des Strommarkts diskutiert und befunden werden.

5. Gesundheitsabkommen

Gegenstand der Vernehmlassung

Schon seit Längerem strebt die Schweiz im Gesundheitsbereich eine engere Zusammenarbeit mit der Europäischen Union an. Im Vordergrund steht dabei die Mitwirkung der Schweiz an den in der EU etablierten Mechanismen zur Bewältigung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsbedrohungen (wozu insbesondere das Frühwarn- und Reaktionssystem (EWRS) sowie der Gesundheitssicherheitsausschuss (HSC) gehören) sowie am Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), welches die beteiligten Staaten bei der Früherkennung und Analyse von Gesundheitsbedrohungen durch übertragbare Krankheiten unterstützt. Das nun ausgehandelte Kooperationsabkommen im Gesundheitsbereich sieht denn auch den Einbezug der Schweiz in die erwähnten Mechanismen vor. Die institutionellen Elemente werden im Gesundheitsabkommen analog Anwendung finden, auch wenn dieses explizit kein Binnenmarkt-abkommen ist. Beihilferegeln finden entsprechend keine Anwendung.

Gewerkschaftliche Einschätzung und Position

Nicht nur die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass Gesundheitskrisen vor Grenzen natürlich nicht halt machen. Entsprechend wichtig ist eine reibungslose Koordination und Zusammenarbeit mit und in Europa. Dies gilt nicht nur für die Bewältigung, sondern auch für die Vorbeugung von Krisen und den stetigen Daten- und Wissensaustausch. Das verhandelte Abkommen fokussiert zu Recht auf die Gesundheitssicherheit und klammert andere Bereiche der Gesundheitspolitik aus. Insbesondere fallen die Patient:innenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung nicht in dessen Geltungsbereich. Es war immer die Haltung der Gewerkschaften, dass die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung bzw. eine allfällige Übernahme der dafür relevanten EU-Richtlinie (*Directive on Cross-boarder Health-care, CBHC*) nicht Teil eines Gesundheitsabkommens sein darf. Denn dadurch hätte die Schweiz die europäischen Regeln zur Patient:innenmobilität und damit auch zur Kostenerstattung von im EU-Ausland erhaltenen medizinischen Behandlungen und Leistungen übernehmen müssen. Dies würde einerseits die heute schon überkomplexe Versorgungsplanung in der Schweiz weiter erschweren und würde zweitens einem «Behandlungsdumping» im billigeren EU-Ausland potenziell Vorschub leisten. Der SGB anerkennt, dass die

Realisierung solcher Risiken mit dem ausgehandelten Gesundheitsabkommen ausgeschlossen bleibt und kann dem Abkommen daher vollumfänglich zustimmen.

VERNEHMLASSUNG – TEIL 3

Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz - EU»

Der hier vorliegende dritte und letzte Teil der Vernehmlassungsantwort beinhaltet neben einer generellen Einleitung (1.), die Teilübernahme der Prüfung staatlicher Beihilfen (2.) und 3. die neuen Regeln zur Barauszahlung von Vorsorgekapitalien aus der 2. Säule.

1. Einleitung, grundsätzliche Position

Der SGB unterstützt das Europapaket, wenn die Löhne und der Service public gesichert sind; die Vernehmlassungsantwort des SGB fokussiert auf diese Themen. Die Schweiz als Land mitten in Europa ist auf gute und geregelte Beziehungen mit der EU angewiesen. Zudem ist die Personenfreizügigkeit in Verbindung mit wirksamen flankierenden Massnahmen ein Fortschritt für die Arbeitnehmenden in der Schweiz.

Die vorgeschlagenen 14 Massnahmen im Bereich Lohnschutz sowie die Garantien im Landverkehrsabkommen sind eine zwingende Voraussetzung. Das Stromabkommen lehnt der SGB ab. Es hebt den Service public in der Stromversorgung auf und führt stattdessen eine Marktlogik ein, welche die preisgünstige, stabile Versorgung gefährdet und falsche ökologische Anreize setzt.

Der SGB spricht sich klar dafür aus, dass das Paket dem fakultativen Referendum unterstellt wird, wie das bisher bei den Bilateralen Verträgen der Fall gewesen ist. Auch die Bundesverfassung ist diesbezüglich in den Artikeln 140 und 141 klar.

2. Teilübernahme der Prüfung staatlicher Beihilfen

2.1. Gegenstand

In der EU gilt ein grundsätzliches Verbot von staatlichen Beihilfen. Dies allerdings mit zahlreichen Ausnahmen, aufgrund derer eine Vielzahl solcher Beihilfen ohne Einzelfallprüfung zulässig ist. Für die Schweiz ist das Luftverkehrsabkommen bis anhin das einzige bestehende Binnenmarktabkommen, welches bereits heute Beihilferegeln analog jenen der EU enthält. Mit den neuen Verträgen soll die Schweiz im Bereich Stabilisierung die Beihilfevorgaben zusätzlich in das existierende Landverkehrsabkommen und im Bereich der Weiterentwicklung als Bestandteil des neuen Stromabkommens übernehmen. Für die Übernahme dieser Pflicht zur Beihilfeüberwachung sind einerseits ausdrücklich Ausnahmen für den Service public und allgemeine Mindestschwellenwerte vorgesehen, und andererseits enthält das Stromabkommen weitere sektorspezifische Ausnahmen.

Die Überwachung staatlicher Beihilfen der Schweiz soll durch eine schweizerische Beihilfeüberwachungsbehörde und die zuständigen schweizerischen Gerichte erfolgen. Zur Schaffung des Schweizer Überwachungssystems – mittels des vorliegenden Entwurfs eines neuen Beihilfeüberwachungsgesetzes (BHÜG) – wurde eine Übergangsfrist von fünf Jahren vereinbart. Nach Ablauf dieser Frist hat die Überwachungsbehörde ein weiteres Jahr Zeit, um sich einen Überblick über die bestehenden Beihilferegungen zu verschaffen. Angesiedelt werden soll diese neue Überwachungsbehörde gemäss E-BHÜG bei der Wettbewerbskommission in Form einer neuen Beihilfekommission. Die Überwachungsbehörde kann Beihilfen der Bundesversammlung sowie des Bundesrats nicht direkt anfechten.

2.2. Grundsätzliche Einschätzung

Der SGB erachtet die Übernahme der materiellrechtlichen Bestimmungen des Beihilferechts der EU grundsätzlich als nutzlos und potenziell riskant. Denn die Beihilferegeln sind per Definition mit vielen Gefahren für die Funktions- und Weiterentwicklungsfähigkeit des bewährten Service public in den betroffenen Sektoren verbunden. Der SGB anerkennt jedoch, dass die ausgehandelten Zusatzprotokolle über staatliche Beihilfen zum Luftverkehrsabkommen (LuftVA) und Landverkehrsabkommen (LandVA) sowie der Beihilfeteil des Stromabkommens eine Reihe von Ausnahmen von den Beihilferegeln der EU enthält. Diese Ausnahmen sind absolut essenziell für das längerfristig kontinuierlich gute Funktionieren des Service public in der Schweiz und müssen deshalb dauerhaft gesichert bleiben.

Für das Landverkehrsabkommen ist entscheidend, dass nur grenzüberschreitende Sachverhalte erfasst sind und der ausschliesslich nationale Verkehr in der Schweiz komplett vom Geltungsbereich der Beihilfen ausgeschlossen bleibt. Gemäss erläuterndem Bericht sind im Landverkehr daher heute *«keine Beihilfen zu Gunsten des Personen- und Güterverkehrs bekannt, die in den Geltungsbereich des LandVA fallen»*. Für das Stromabkommen wiederum wurden im Anhang III explizit eine Reihe von Ausnahmen aufgelistet, welche als zulässig erachtet werden: Investitionsbeiträge für die Stromproduktion aus erneuerbarer Energie, befristete Befreiung von Wasserzinsen, gleitende Marktprämie für die Stromproduktion aus erneuerbarer Energie, Betriebskostenbeitrag für Biomasseanlagen, Garantien für Geothermie-Anlagen, Entschädigungen für Restwassermassnahmen sowie Entschädigungen für die ökologische Sanierung von Wasserkraftanlagen. Und für das Luftverkehrsabkommen sieht der Anhang I des Protokolls über staatliche Beihilfen ein System von Ausnahmen und Präzisierungen vor, *«wonach die Vertragsparteien weitere Beihilfen oder Beihilfekategorien bestimmen können, die unter die Legal- oder Ermessensausnahmen fallen»*. All dies ist grundsätzlich positiv zu werten.

2.3 Exzessive innerstaatliche Umsetzung und falsche institutionelle Zuständigkeit

Probleme sehen wir jedoch hinsichtlich der vorgesehenen innerstaatlichen Umsetzung im Rahmen des neuen Beihilfeüberwachungsgesetzes zur Anwendung des ausgehandelten «Zwei-Pfeiler-Ansatzes». Dass es dem Bundesrat dabei nicht nur um eine klar begrenzte und EU-konforme Umsetzung der Beihilfevorgaben in den engen beschriebenen Bereichen zu gehen scheint, ergibt sich aus den diversen Ausführungen im erläuternden Bericht. So könne *«eine Regelung staatlicher Beihilfen [...] die auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhende Wirtschaftsordnung der Schweiz sinnvoll ergänzen, den Wettbewerb stärken und faire Bedingungen für die Unternehmen schaffen»*. Und weiter: *«Auch wenn Beihilfen in der EU sehr selten als unzulässig beurteilt werden, bewirkt eine Überwachung eine wettbewerbsfreundlichere Ausgestaltung der geplanten Beihilfen»*. Diese Formulierungen lassen also klar den Schluss zu, dass es dem Bundesrat mit dem Aufbau des

Schweizer Pfeilers des Beihilfeüberwachungssystems um mehr geht, als eine eng definierte Umsetzung der diesbezüglichen EU-Vorgaben. Dies, zumal explizit die Wettbewerbskommission mit der Umsetzung der Schweizer Beihilfeprüfung betraut werden soll. Die WEKO hat bereits heute bedeutende wirtschaftspolitische Kompetenzen und das WEKO-Sekretariat hat regelmässig Versuche unternommen, in fremde Bereiche vorzustossen, um dort den Service public oder staatliche Regulierungen durch Wettbewerbslogiken zu ersetzen. In der Vergangenheit hat das WEKO-Sekretariat etwa versucht, bei der Stromversorgung ohne Gesetzesgrundlage den Wettbewerb zu etablieren. Wenn die WEKO künftig nun auch bei der Beihilfeprüfung gegen den Service public vorgehen könnte, wären grosse Konflikte die absehbare Folge. Dies hat sich auch im Rahmen ihrer bereits heute festgelegten Zuständigkeit für die Beihilfeprüfung im Luftverkehrsabkommen gezeigt: Während der Covid-Krise hat die WEKO die Covid-Unterstützung des Bundes für SR Technics als abkommenswidrige Beihilfe taxiert, was vom Bund in der Folge zum Glück ignoriert wurde. Vor diesem Hintergrund lehnt es der SGB entschieden ab, dass die Wettbewerbskommission – bzw. eine neue, bei ihr angesiedelte Beihilfekammer – zur für die Schweizer Beihilfeprüfung zuständigen Institution bestimmt werden soll. **Die WEKO ist keineswegs die geeignete Behörde, um die anspruchsvollen Fragestellungen, denen sich die Schweiz mit der Übernahme der EU-Beihilfeprüfung stellen muss, politisch ausgewogen und zurückhaltend zu bewältigen. Um genau dies zu gewährleisten, fordern wir stattdessen die Konstituierung einer neuen Behörde (beispielsweise «Beihilfeprüfstelle» genannt) mit einem klaren und eng auf die zwingend nötigen Elemente der Beihilfeprüfung beschränkten Mandat.** Darüber hinaus erinnern wir an dieser Stelle auf unsere Stellungnahme zur geplanten Revision des Kartellgesetzes, in der wir uns deutlich gegen einen Umbau der WEKO zu einem verkleinerten «Expert:innengremium» und damit einer technokratischen Behörde mit stark wirtschaftsliberaler Schlagseite ausgesprochen haben.

2.4 Geltungsbereich Abkommen entspricht nicht Anwendungsbereich Beihilferegeln

Abgesehen von der zu verhindernden, exzessiven innerstaatlichen Umsetzung, ergeben sich bei Anwendbarkeit der Beihilferegeln in der Leseart des Bundesrats auch Probleme, die sich nicht durch Geltungsbereiche der jeweiligen Abkommen abgrenzen lassen. Konkret interpretiert der Bundesrat die Beihilfedefinition dahingehend, dass zwar eine Verzerrung des Wettbewerbs sowie eine Beeinträchtigung des Handels zwischen der Schweiz und der EU im Geltungsbereich der betreffenden Abkommen vorausgesetzt wird (siehe oben). Trotzdem könnten aber auch Beihilfen, die den Wettbewerb im Binnenmarkt der Schweiz verzerren, Gegenstand der Beihilfeüberwachung sein, *«sofern die Beihilfen an Unternehmen für Tätigkeiten gewährt werden, die unter den Geltungsbereich der Abkommen fallen»*. Diese Interpretation halten wir für unzulässig und gefährlich. Denn sie würde bedeuten, dass die Beihilfeprüfung in den jeweiligen Sektoren viel breiter erfolgen könnte, als es der eng definierte Geltungsbereich verlangt. Dies ist insbesondere im Bahnbereich problematisch. Insbesondere wird dort der nationale Schienenpersonenfernverkehr seit jeher unter einer Einheitskonzession der SBB betrieben. Die SBB ist jedoch auch im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr und damit im Geltungsbereich des Abkommens tätig. In der Leseart des Bundesrats könnte die freie Vergabe der nationalen, einheitlichen Fernverkehrskonzession folglich künftig als unlautere Beihilfe taxiert werden, da der SBB damit potenziell eine finanzielle Begünstigung und damit ein Wettbewerbsvorteil sowohl im nationalen als auch im internationalen Schienenverkehr erwächst. Das Gleiche gilt zudem für den gesetzlich verankerten Zugang der SBB zu Darlehen der Bundestresorerie, welcher im erläuternden Bericht sogar explizit als mögliche *«Begünstigung im Sinne der Beihilfedefinition»* erwähnt wird.

Ein ähnliches potenzielles Problem besteht im Güterverkehr: Der grenzüberschreitende Schienengüterverkehr wurde bereits mit Inkrafttreten des Landverkehrsabkommens im Jahr 2002 liberalisiert. Weiterhin nicht liberalisiert wird aber mit dem aufdatierten LandVA der rein nationale Schienengüterverkehr (gemäss erläuterndem Bericht ist diese Abgrenzung in Artikel 2 Absatz 2 erster Satz E-LandVA implizit enthalten). Bezüglich der Anwendbarkeit möglicher Beihilferegeln stellen sich aber im Schienengüterverkehr für SBB Cargo analoge Fragen wie für die SBB im Schienenpersonenverkehr: Insbesondere die mit der Revision des Gütertransportgesetzes beschlossene neue finanzielle Förderung des Einzelwagenladungsverkehrs (EWLV) im Binnentransport könnte künftig als unlautere Beihilfe taxiert werden, da der SBB Cargo (oder einem anderen Anbieter) daraus potenziell ein Wettbewerbsvorteil im internationalen Schienengüterverkehr erwachsen könnte.

Die vom Bundesrat zur binnenwirtschaftlichen Anwendbarkeit gemachte Auslegung lehnen wir folglich entschieden ab und fordern eine klare Abgrenzung der in den beiden Zusatzprotokollen über staatliche Beihilfen sowie im Stromabkommen definierten Geltungsbereiche auch im BHÜG. Dadurch ist unmissverständlich sichergestellt, dass bewährte Instrumente wie die Einheitskonzession, Tresoreriedarlehen und die Unterstützung des EWLK weiterhin anwendbar bleiben.

Konkret fordern wir einen neuen Absatz 4, Artikel 1 (Gegenstand und Geltungsbereich) BHÜG:

Es findet generell keine Anwendung auf Beihilfen, die ausserhalb des Geltungsbereichs gemäss Artikel 2 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, ausserhalb des Anwendungsbereichs gemäss Kapitel 2 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr und ausserhalb des Geltungsbereichs gemäss Artikel 2 des [Stromabkommens] fallen.

2.5 Fortlaufende Prüfung, Ablauffristen und Prüfung einzelner Wirtschaftszweige

Ein weiteres Problem sehen wir in der Auslegung der «fortlaufenden Prüfung von bestehenden Beihilferegeln»: Beihilfen, welche vor dem Inkrafttreten des BHÜG erlassen wurden, gelten zwar als bestehende Beihilferegeln, gegen welche die Überwachungsbehörde weder ein ordentliches noch ein besonderes Verfahren einleiten kann. Möglich ist jedoch eine Überprüfung der «Umsetzungsbeihilfen» im Rahmen der fortlaufenden Prüfung. Konkret würde dies bedeuten, dass der vorgegebene Bestandsschutz der bestehenden Beihilferegeln nur auf dem Papier gilt und entsprechende Umsetzungsbeihilfen (d.h. die konkreten, sich aus den Regelungen ergebenden Zahlungen, Unterstützungen und Begünstigungen) jederzeit in den Fokus der Beihilfeüberwachung kommen könnten.

Im Anhang III zum Stromabkommen werden explizit eine Reihe von Beihilfe-Ausnahmen aufgelistet, welche als zulässig erachtet werden. Diese Ausnahmeregelungen gelten allerdings nur für eine Übergangsfrist von sechs beziehungsweise zehn Jahren. Die aufgelisteten Fördermassnahmen sind somit nur vorübergehend abgesichert. Der Bundesrat hält dazu Folgendes fest: *«Dass die Beihilfen für sechs beziehungsweise für zehn Jahre konform erklärt werden, ist verfahrenstechnisch motiviert [...]. Diese Fristen sind keine Auslauffristen, nach deren Ablauf die Beihilfen unzulässig werden. Vielmehr müssen diese danach in die fortlaufende Prüfung bestehender Beihilferegeln durch die Schweizer Überwachungsbehörde einfliessen. Die jetzige positive Bewertung ist auch ein starkes Signal für die Zeit nach Ablauf der genannten Fristen. Umgekehrt ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass diese Beihilfen später [...] unzulässig werden, zum Beispiel wegen einer*

neuen Rechtslage». Während es nachvollziehbar ist, dass im letzten Satz auf die dynamische Rechtsübernahme im Anwendungsbereich des Abkommens hingewiesen wird, lassen sich die vorangehenden Ausführungen erneut dahingehend auslegen, dass die Schweizer Überwachungsbehörde nach Ablauf der entsprechenden Fristen einen Fokus auf die Prüfung der entsprechenden Umsetzungsbeihilfen legen könnte oder sollte. Auch das lehnen wir entschieden ab.

Dazu kommt weiter, dass die Überwachungsbehörde im Rahmen der fortlaufenden Prüfung gemäss erläuterndem Bericht «auch einzelne Wirtschaftszweige» untersuchen kann: *«Dieses Instrument ist [somit] ein Spezialfall der fortlaufenden Prüfung, indem die Überwachungsbehörde systematisch eine Branche anhand der ihr zur Verfügung stehenden Mittel untersucht»*. Diese Ausführung liest sich wie ein Freibrief für die Prüfbehörde, unter dem Deckmantel der Beihilfeprüfung in einem x-beliebigen Sektor eine Untersuchung zu eröffnen (diese Befürchtung wäre umso realer, sollte es sich bei dieser Behörde tatsächlich dennoch um die WEKO handeln). Auf die entsprechende Bestimmung muss daher unbedingt ersatzlos verzichtet werden (im erläuternden Bericht heisst es denn auch, dass die Details dieser Bestimmung noch geprüft und die Vernehmlassungsantworten abgewartet werden).

Konkret fordern wir eine Ergänzung des Absatzes 1, Artikel 44 (Fortlaufende Prüfung) BHÜG:
Die Überwachungsbehörde prüft bestehende Beihilferegulungen fortlaufend auf ihre Zulässigkeit, mit Ausnahme der bestehenden Beihilfen gemäss Art. 44 Abs. 1 Bst. d.. Sie kann dafür Auskünfte nach Artikel 22 Absatz 1 verlangen.

Zudem fordern wir die ersatzlose Streichung von Absatz 2, Artikel 44 (Fortlaufende Prüfung) BHÜG:
Sie kann einen Wirtschaftszweig untersuchen, wenn mehrere bestehende Beihilferegulungen betreffend diesen Wirtschaftszweig Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit geben.

2.6 Existierende Massnahmen zur Förderung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs

Artikel 37a des CO₂-Gesetzes sieht eine finanzielle Förderung grenzüberschreitender Bahnangebote vor. Gefördert werden Angebote im Personenfernverkehr, insbesondere Nachtzüge, mittels Subventionen an den Betrieb oder Beiträge an Investitionen. Im laufenden Jahr stehen dafür 10 Millionen Franken zur Verfügung. Dieses Förderinstrument ist fraglos im Geltungsbereich des LVA angesiedelt. Es ist jedoch nicht im Anhang I des Beihilfeprotokolls-LandVA eingefügt, aus dem im Abschnitt A die Beihilfen ersichtlich sind, welche die Vertragsparteien als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen. Aufgrund der im erläuternden Bericht gemachten Feststellung, wonach *«aktuell keine Beihilfen zu Gunsten des Personen- und Güterverkehrs bekannt [sind], die in den Geltungsbereich des LandVA fallen»* gehen wir dennoch davon aus, dass die Förderung gemäss Art. 37a CO₂-Gesetz zulässig ist. Dies insbesondere, weil die Bestimmung explizit der Verminderung von Treibhausgasemissionen dienen soll und entsprechend mit den in der EU seit 2022 anwendbaren «Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen» konform sein dürfte. **So oder so müsste diese Massnahme in den erwähnten Anhang des Beihilfeprotokolls-LandVA aufgenommen werden.**

2.7 Wasserkraftkonzessionen: Explizite Ausnahme statt Nicht-Erwähnung

Nicht explizit in den oben erwähnten Anhang III des Stromabkommens als Beihilfe-Ausnahmen aufgenommen oder anderweitig erwähnt wurden die Konzessionsvergabe bei Wasserkraftanlagen, der mögliche Heimfall der Konzessionen sowie die Regeln zum Wasserzins. Der Bundesrat stellt sich dazu auf den Standpunkt, dass die EU-Rechtsakte, welche Regeln diesbezüglich beinhalten

(z.B. die Konzessionsrichtlinie (EU) 2014/23), nicht Teil des Abkommens seien und die EU somit auch in Zukunft nicht argumentieren könne, dass die Konzessionsrichtlinie oder ihr Nachfolgerechtsakt im Anwendungsbereich des Abkommens sei, *«denn wenn dem so wäre, hätte die Konzessionsrichtlinie bereits heute ins Abkommen aufgenommen werden müssen»*. Dies ist zwar nachvollziehbar, widerspricht aber der für alle anderen bewusst abzusichernden Beihilfen gewählten Strategie der expliziten Absicherung mittels Auflistung der Ausnahmen: Entweder werden Ausnahmen explizit erwähnt und sind somit abgesichert oder die Nicht-Erwähnung des spezifischen Anwendungsbereichs solcher Ausnahmen wird als genereller Ausschluss vom Geltungsbereich des Abkommens interpretiert. Beides gleichzeitig zu schlussfolgern, ist aber weder rechtlich noch politisch kohärent. **Eine explizite Absicherung der erwähnten regulatorischen Elemente der Schweizer Wasserkraft ist daher unumgänglich.**

3. Barauszahlung von Vorsorgeguthaben aus der beruflichen Vorsorge

Das Vertragspaket zwischen der Schweiz und der EU enthält Regelungen, die sich auf die berufliche Vorsorge auswirken (Anhang II FZA: Koordinierung der Sozialversicherungen). Konkret ändern sich die Regeln für die Auszahlung der Altersguthaben, wenn Arbeitnehmende aus der Schweiz in einen EU-Mitgliedstaat umziehen. Dabei geht es nur um jene Personen, die vor dem Erreichen des Rentenalters umziehen. Heute können Arbeitnehmende die Barauszahlung der überobligatorischen Altersguthaben verlangen, wenn sie die Schweiz endgültig verlassen. Der obligatorische Teil der Altersguthaben darf nicht ausbezahlt werden, wenn die Person in einem EU/EFTA-Staat obligatorisch versichert ist (Art. 5 Abs. 1 lit. a FZG). Diese Abklärung der Sozialversicherungspflicht in einem EU/EFTA-Staat wird über den Sicherheitsfonds BVG koordiniert.

Neu sollen für die gesamten Altersguthaben in der Pensionskasse dieselben Regeln gelten. Die Auszahlung von überobligatorischen Altersguthaben wird auch eingeschränkt. Das Kapital wird nicht mehr in zwei unterschiedliche Teile aufgeteilt. Die Einschränkung gilt nicht für den Fall, dass ein/e Arbeitnehmer:in eine Immobilie erwerben will oder sich frühpensionieren lässt (auch im europäischen Ausland). Die Anpassung führt tendenziell zu einem höheren Schutz der Rentenleistungen und vereinfacht die Durchführung. Für die Mehrheit der Ausreisenden wird sich im Vergleich zum Status quo nichts verändern. Einerseits, weil viele Pensionskassen bereits heute für Barauszahlungen nicht unterscheiden zwischen den obligatorischen und überobligatorischen Guthaben. Andererseits, weil die Abklärung in der Mehrheit der Fälle zum Resultat führt, dass die Barauszahlung möglich ist – und damit auch mit der vorgeschlagenen Anpassung möglich bleiben wird. In den letzten Jahren wickelte der Sicherheitsfonds jährlich rund 10'000 solcher Abklärungen ab. In fast 60 Prozent führten sie zur Feststellung, dass die Arbeitnehmenden ihr gesamtes PK-Geld beziehen konnten. Für Ausreisende nach Portugal (Hauptausreiseland) hat der Sicherheitsfonds 2024 3'223 Abklärungen vorgenommen. Davon waren 3'035 Personen nicht sozialversicherungspflichtig und konnten ihre Guthaben bar beziehen.

Der SGB macht aber darauf aufmerksam, dass dadurch der Umfang von PK-Altersguthaben, die teilweise während Jahrzehnten in der Schweiz auf einem Freizügigkeitskonto blockiert bleiben, sprunghaft zunehmen wird. Diese Guthaben sind heute nicht garantiert. Die von den Dachverbänden der Sozialpartner getragene Stiftung «Auffangeinrichtung BVG» hat zwar die Pflicht, sämtliche Freizügigkeitsguthaben entgegenzunehmen, zu garantieren und zu verzinsen. Sie darf die Annahme von Guthaben nicht ablehnen – im Gegensatz zu anderen Freizügigkeitseinrichtungen («Kontrahierungszwang» und «Kapitalschutz»). Sie darf ausserdem von Gesetzes wegen nur

Kontolösungen anbieten. Damit tragen die Sozialpartner systemisch die Verantwortung, dass die Freizügigkeitsguthaben garantiert werden. Für die Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe werden die Sozialpartner institutionell nicht abgesichert. Dies ist eine Besonderheit. So kann der Bund dem Sicherheitsfonds BVG – welcher ebenfalls von den Sozialpartnern getragen wird und gesetzliche Minimalaufgaben innerhalb der 2. Säule ausführt – gestützt auf Art. 59 Abs. 4 BVG zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen Darlehen gewähren. Anders als bei der Erfüllung ihrer anderen Aufgabengebiete ist die Auffangeinrichtung für den Bereich der Freizügigkeit ausserdem nicht sanierungsfähig. Das während der Corona-Krise geschaffene, befristete Bundesgesetz, welches der Auffangeinrichtung die Möglichkeit schafft, unter gewissen Voraussetzungen FZ-Gelder bis zum Maximalbetrag von 10 Milliarden Franken zinslos bei der Bundestresorerie zu deponieren, bietet keine Lösung für diese Problematik und läuft Ende September 2027 aus.

Der SGB fordert den Bundesrat deshalb dazu auf, im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung dafür zu sorgen, dass die Auffangeinrichtung für ihre gesetzlichen Aufgaben im Bereich der FZ-Guthaben institutionell abgesichert wird. Parallel dazu ist die geplante FZG-Revision voranzutreiben, welche Pensionskassen dazu verpflichtet, frühere Altersguthaben ihrer Versicherten einzufordern. So, dass weniger FZ-Guthaben entstehen. Denn die gesamten FZ-Guthaben beliefen sich Ende 2022 auf über 60 Milliarden Franken. Anders als ursprünglich geplant, dienen FZ-Konten längst nicht (mehr) nur als kurzfristige Überbrückung, wenn eine Anschlusslösung fehlt. Viele Konten werden über eine lange Zeitdauer geführt, ohne wieder in eine Pensionskasse integriert zu werden. Dies ist aus Sicht der Versicherten aus verschiedenen Gründen problematisch: Die Leistungen von FZ-Einrichtungen sind wesentlich schlechter als jene der Pensionskassen (keine Mindestverzinsung / kaum Verrentungsmöglichkeiten). Und Freizügigkeitsguthaben sind im Gegensatz zu den Vorsorgeguthaben in Pensionskassen nicht durch den Sicherheitsfonds geschützt. Seit 1995 haben aufgrund zweier Konkursfälle von Freizügigkeitseinrichtungen mehrere hundert Personen ihre Guthaben verloren bzw. nur gekürzt erhalten. Die EFK empfahl in ihrem Bericht 2016 deshalb auch, diese Gesetzeslücke zu schliessen. Schliesslich werden viele Versicherte von den Anbietern von FZ-Einrichtungen zunehmend aggressiv in sogenannte Wertschriftenlösungen gedrängt. Auf diesen Wertschriftenlösungen tragen die Versicherten das Risiko mit, das Vorsorgekapital ist nicht gesichert. Diese Probleme nehmen zu und müssen gelöst werden.