



Mario Gattiker, Alt-Staatssekretär
Bern, 25. Mai 2022

Abbau von Regelungsunterschieden zwischen dem Schweizerischen Recht und dem Recht der Europäischen Union

Schlussbericht

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Prüfaufträge des EJPD	5
2.1. Übergeordnete Zielsetzungen bei der Personenfreizügigkeit.....	5
2.2. Ausländerrechtliche Fragen.....	5
2.2.1. UBR.....	5
2.2.2. Gleiche Bedingungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung	10
2.2.3. Weitere ausländerrechtliche Fragen.....	10
2.2.4. Zwischenfazit zum Ausländerrecht (einschliesslich Unionsbürgerrichtlinie)	12
2.3. Entsenderecht.....	13
2.3.1. Vollzug und Wirksamkeit des europäischen Entsenderechts.....	13
2.3.2. Zusätzliche Massnahmen im Bereich des Lohnschutzes.....	17
2.3.3. Zwischenfazit zum Entsenderecht (flankierende Massnahmen)	19
2.4. Schutzklausel	20
3. Gespräche mit Kantonen, Sozialpartnern und weiteren Akteuren	22
3.1. Kantone.....	22
3.2. Sozialpartner	22
3.3. Weitere Akteure	23
3.4. Einbezug der Kantone und Sozialpartner im Europa-Dossier	23
4. Prüfaufträge der anderen Departemente	25
4.1. EDI.....	25
4.1.1. Zulassung von Ärzten.....	25
4.2. WBF	26
4.2.1. Anerkennung von Berufsqualifikationen (Anhang III FZA)	26
4.2.2. Gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen	27
4.2.3. Überprüfung des Verfahrens zur Verteilung der Zollkontingente im Fleischsektor	28
4.3. UVEK	29
4.3.1. Luftverkehr	29
4.3.2. Medien und Kultur	30
5. Synthese	32
5.1. Zusammenfassung der Ergebnisse	32
5.1.1. Personenfreizügigkeit.....	32
5.1.2. Luftverkehrsabkommen	33
5.1.3. Landwirtschaftsabkommen	33
5.1.4. MRA.....	33
5.1.5. Medien und Kultur	34
5.2. Fazit	34
Anhang	35

1. Einleitung

Gestützt auf den Auftrag des Bundesrates vom 30. Juni 2021 hat das EJPD (Bundesamt für Justiz, BJ) in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen einen Bericht mit einer Ausle-geordnung der bestehenden Regelungsunterschiede zwischen dem Schweizerischen Recht und dem Recht der Europäischen Union (EU) erstellt¹. Relevante Regelungsunterschiede be-schränken sich im Wesentlichen auf die Marktzugangsabkommen der «Bilateralen I».

Ausgehend von diesem Bericht hat der Bundesrat das EJPD am 17. Dezember 2021 beauf-tragt, eine politische Beurteilung der in diesem Bericht aufgezeigten Spielräume vorzunehmen. Dies sollte unter Berücksichtigung der Gesamtheit der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und auch im Hinblick auf mögliche Positionen der Schweiz im Rahmen von Gesprächen oder Verhandlungen mit der EU erfolgen. Danach sollte das EJPD, gemeinsam mit den Sozi-alpartnern, den Kantonen und weiteren interessierten Kreisen, Gespräche über Möglichkeiten zum Abbau von Regelungsunterschieden führen und dem Bundesrat anschliessend Bericht erstatten. Das EJPD hat im Einvernehmen mit dem Bundesrat Alt-Staatssekretär Gattiker mit der Koordination dieser Arbeiten beauftragt.

Anlässlich seiner Klausur vom 23. Februar 2022 hat der Bundesrat den ersten Bericht von Alt-Staatssekretär Gattiker² (Bericht Gattiker) zur Kenntnis genommen. Dieser Bericht nimmt – auf der Grundlage des oben erwähnten Berichts des EJPD – eine politische Beurteilung der vor-handenen Regelungsunterschiede in den Marktzugangsabkommen der «Bilateralen I» (Perso-nenfreizügigkeit, Luftverkehr, Landverkehr, Landwirtschaft, technische Handelshemmisse) sowie im Bereich Medien/Kultur vor.

Der Bericht Gattiker kommt zum Schluss, dass die bilateralen Verträge insgesamt gut funkto-nieren. Die Zahl der Regelungsunterschiede ist begrenzt und beschränkt sich im Wesentlichen auf die Marktzugangsabkommen (Bilaterale I). Eine Konzentration von relevanten, politisch sensiblen Regelungsunterschieden ergibt sich bei der Personenfreizügigkeit (FZA). Gestützt auf Bewertungskriterien («Vertragskonformität», «Bewusstes Abweichen des Gesetzgebers», «Gesamtwirtschaftliches Interesse», «Übergeordnete nationale Interessen», «Spezifische kan-tonale Betroffenheit», «Aussenpolitische Kohärenz») kommt der Bericht zum Schluss, dass eine eigenständige Anpassung in denjenigen Bereichen opportun sein kann, in denen die Schweizer Regelungen im Widerspruch zu vertraglichen Verpflichtungen stehen, oder in denen eine Anpassung im Interesse der Schweiz ist, weil die Rechtsharmonisierung einen Ausbau der bilateralen Beziehungen ermöglicht.

Die Schweiz muss bestrebt sein, abgeschlossene Verträge gemäss dem Grundsatz *«pacta sunt servanda»* umzusetzen und eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen. Bestehen darüber in einem bestimmten Bereich Zweifel, sollte grundsätzlich ein vertragskonformer Zustand si-chergestellt werden. Besteht bei der Umsetzung eines Abkommens ein gewisser Spielraum (zum Beispiel im Bereich der Umsetzung eines sog. Äquivalenzabkommens oder im Rahmen der Vertragsauslegung), sollte eine Regelungsdifferenz jedenfalls dann reduziert oder ausge-räumt werden, wenn das gute Funktionieren der vertraglichen Beziehungen Schweiz – EU ins-gesamt beeinträchtigt wird und nicht gewichtige Gründe im Sinne der obenerwähnten Bewer-tungskriterien für das Aufrechterhalten der Differenz sprechen. Je mehr die Gesamtinteressen der Schweiz gewahrt und die europapolitischen Zielsetzungen erreicht werden können, desto grösser kann der innenpolitische Spielraum sein, um eine Differenz zu reduzieren oder allen-falls ganz zu beseitigen.

¹ [Bericht des EJPD vom 10. Januar 2022](#) «Regelungsunterschiede zwischen dem Schweizerischen Recht und dem Recht der Europäischen Union, Analyse der Möglichkeiten zur Anpassung des Schweizer Rechts zum Zwecke des Abbaus dieser Unterschiede» (am 25.2.2022 veröffentlicht).

² Bericht von Alt-Staatssekretär Mario Gattiker vom 17. Februar 2022 «Regelungsunterschiede zwischen dem Schweizerischen Recht und dem Recht der Europäischen Union: Politische Beurteilung des Berichts des EJPD vom 10. Januar 2022» (nicht veröffentlicht).

Im Hinblick auf den Abbau der Unterschiede enthält der Bericht Gattiker über alle Abkommen bzw. Themenbereiche hinweg insgesamt siebzehn Handlungsoptionen, wobei sich zwölf auf das FZA beziehen. Gestützt auf das Aussprachepapier des EJPD vom 21. Februar 2022 hat der Bundesrat am 23. Februar 2022 den Bericht zur Kenntnis genommen (vgl. BRB vom 23.2.2022, Ziff. 1) und das EJPD, das EDA, das WBF, das EDI und das UVEK beauftragt, die Handlungsoptionen im Sinne von Prüfaufträgen zu vertiefen. Soweit erforderlich waren in diese Arbeiten die Sozialpartner, die Kantone und/oder weitere interessierte Kreise einzubeziehen (vgl. BRB Ziff. 2). Zudem wurde das EJPD beauftragt, bis Ende Mai 2022 einen Schlussbericht vorzulegen (vgl. BRB Ziff. 7).

Die Prüfaufträge nach Departement umfassen die folgenden Themen:

- Das EJPD, vertreten durch Alt-Staatssekretär Gattiker, wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem WBF und dem EDA die Prüfaufträge zum FZA (ausländerrechtliche Aspekte und Entsenderecht) umzusetzen (vgl. BRB Ziff. 3).
- Das EDI wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD, dem WBF und dem EDA den Prüfauftrag zur FZA-konformen Zulassung von Ärzten umzusetzen (vgl. BRB Ziff. 4).
- Das WBF wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD, dem EFD, dem UVEK und dem EDA die Prüfaufträge zur Anerkennung von Berufsqualifikationen im Rahmen von Anhang III FZA, zum Landwirtschaftsabkommen und zum Abkommen über die technischen Handelshemmnisse (MRA) umzusetzen (vgl. BRB Ziff. 5).
- Das UVEK wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDA die Prüfaufträge zum Luftverkehrsabkommen sowie, in Zusammenarbeit mit dem EDI und dem EDA, den Prüfauftrag zum Bereich Medien/Kultur umzusetzen (vgl. BRB Ziff. 6).

Der vorliegende Schlussbericht des EJPD enthält die Ergebnisse dieser Prüfaufträge sowie ein abschliessendes Fazit.

2. Prüfaufträge des EJPD

Die Prüfaufträge im Zuständigkeitsbereich des EJPD betreffen die Regelungsunterschiede beim FZA. Ausgangspunkt sind die übergeordneten Zielsetzungen des Bundesrats bei der Personenfreizügigkeit (Ziff. 2.1.). Im Hinblick auf eine allfällige Dynamisierung des FZA handelt es sich dabei einerseits um Fragen in Bezug auf das Ausländerrecht und die Unionsbürgerrechtlinie (UBRL; Ziff. 2.2.), andererseits um Fragen des Entsenderechts und der flankierenden Massnahmen (FlaM; Ziff. 2.3.). Zudem sollen mögliche Lösungsansätze im Rahmen der allgemeinen Schutzklausel gemäss Artikel 14 Absatz 2 FZA aufgezeigt werden (Ziff. 2.4.).

Die Prüfaufträge an das EJPD wurden im Rahmen des Mandats von Alt-Staatssekretär Gattiker umgesetzt und erfolgten unter massgeblicher Vorbereitung und Mitwirkung der zuständigen Staatssekretariate für Migration (SEM) und Wirtschaft (SECO) sowie des EDA. Für den Einbezug von Experten der kantonalen Vollzugsbehörden wurde eine Fachgruppe Bund/Kantone eingesetzt. Zudem wurden mit Vertretungen der Kantone, Sozialpartner und weiteren interessierten Akteuren auf fachlicher und politischer Ebene Gespräche zu Fragen der Personenfreizügigkeit geführt (vgl. Ziff. 3 sowie die Auflistung der Gespräche im Anhang).

2.1. Übergeordnete Zielsetzungen bei der Personenfreizügigkeit

Bei der Umsetzung der Prüfaufträge zur Personenfreizügigkeit sind die *übergeordneten Zielsetzungen des Bundesrates*³ für allfällige Lösungen von institutionellen Fragen mit der EU zu beachten. Demzufolge ist auch inskünftig sicherzustellen, dass die Ausgestaltung der Personenfreizügigkeit

- nicht zu einer Zuwanderung ins Sozialsystem führt,
- Arbeitskräfte vor einer Unterminierung von Lohn- und Arbeitsbedingungen schützt und die Wettbewerbsbedingungen für die hier ansässigen Unternehmen nicht verzerrt sowie
- nicht zu einem Konflikt mit der Bundesverfassung führt.

2.2. Ausländerrechtliche Fragen

Die ausländerrechtlichen Aspekte umfassen Fragen einer allfälligen Übernahme bzw. Teilübernahme der UBRL (Ziff. 2.2.1.; BRB Ziff. 3 Bst. a und b) sowie Fragen im Zusammenhang mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Ziff. 2.2.2.; BRB Ziff. 3 Bst. d) und dem aktuellen Anhang I FZA (Ziff. 2.2.2.; BRB Ziff. 3 Bst. e).

2.2.1. UBRL

Im Falle einer Einigung auf eine dynamische Rechtsübernahme im Rahmen des FZA sind der rechtliche Handlungsbedarf für die Übernahme von Bestimmungen der UBRL sowie die Möglichkeiten zur Verhinderung von Missbräuchen im nationalen Recht zu prüfen. Im Folgenden werden die wichtigsten Unterschiede in Bezug auf die verschiedenen Personengruppen bzw. ausländerrechtlichen Kategorien zusammenfassend dargestellt und im Hinblick auf deren Auswirkungen geprüft. Der *gesetzgeberische Handlungsbedarf* im nationalen Recht – eine allfällige Anpassung der entsprechenden Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) bzw. der Verordnung über den freien Personenverkehr (VFP) – kann erst nach Vorliegen allfälliger Verhandlungsergebnisse abschliessend beurteilt werden.

³ Diese Zielsetzungen ergeben sich aus den Erläuterungen des Bundesrates über die Gründe der Beendigung der Verhandlungen zum Rahmenabkommen; siehe dazu [Bericht des Bundesrats vom 26. Mai 2021](#) betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU.

a. Arbeitnehmende und Familienangehörige

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 3 Bst. a)

→ Prüfung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs im Fall einer Rechtsharmonisierung im Bereich «Arbeitnehmende/Familienangehörige».

Arbeitnehmende

In Bezug auf die Definition der Arbeitnehmereigenschaft bestehen heute gewisse Differenzen zwischen der Auslegung des FZA durch das Bundesgericht und der Auslegung der UBRL durch den EuGH. Allerdings geht auch der EuGH davon aus, dass eine Erwerbstätigkeit grundsätzlich selbsttragend sein muss, um ein Aufenthaltsrecht nach UBRL zu begründen («echte, tatsächliche Erwerbstätigkeit, die nicht untergeordnet sein darf»). Zusätzliche Sozialhilferisiken für die Kantone sind aus diesem Grunde nicht zu erwarten. Indessen könnte sich je nach Weiterentwicklungen der Rechtsgrundlagen und der EuGH-Rechtsprechung infolge der dynamischen Rechtsübernahme (Voraussetzungen der Arbeitnehmereigenschaft) beispielsweise die Problematik im Zusammenhang mit sog. «Working Poor» akzentuieren, was durch die Kantone zu beobachten wäre. Da die Rechte von Grenzgängern in der UBRL nicht speziell geregelt sind, würden diese im Rahmen der UBRL unter die Kategorie «Arbeitnehmer» fallen. Bei einer Übernahme dieser UBRL-Bestimmungen in das FZA sind dadurch jedoch keine spezifischen Probleme zu erwarten. In Bezug auf den Zugang zur Ausbildung von Grenzgängern und ihren Familienangehörigen besteht nach eingehender Prüfung unter Einbezug kantonaler Behörden nur beim Medizinstudium eine Differenz mit der EU (vgl. Ziff. 2.2.3. Bst. c).

Bei einer dynamischen Rechtsübernahme von UBRL-Bestimmungen zu ehemaligen Erwerbstätigen (vgl. Ziff. 2.2.1. Bst. c) würde gestützt auf die einschlägige EuGH-Rechtsprechung die Arbeitnehmereigenschaft von Arbeitnehmern, inkl. Grenzgängern, die ihre Erwerbstätigkeit beenden um eine Berufsausbildung zu beginnen, bestehen bleiben, sofern zwischen der früheren Berufstätigkeit und der Ausbildung ein Zusammenhang besteht. Daher sollte im Rahmen allfälliger Verhandlungen mit der EU das Prinzip abgesichert werden, dass das Aufenthaltsrecht beendet werden kann, wenn davon ausgegangen werden muss, dass eine nachhaltige Existenzsicherung nicht möglich ist.

Familienangehörige

Zwischen den UBRL-Bestimmungen zu den Familienangehörigen bzw. zum Familiennachzug und den diesbezüglichen FZA-Bestimmungen bestehen Unterschiede in verschiedenen Bereichen. Unter anderem würde bei einer Übernahme der UBRL-Bestimmungen der Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige in aufsteigender Linie erweitert, sofern es sich um Drittstaatsangehörige handelt. Angesichts der tendenziell kleinen Zahl von zusätzlichen Personen auf dem Arbeitsmarkt wären die Auswirkungen jedoch sehr begrenzt. Zudem müsste bei der Bewilligung von Familiennachzugsgesuchen inskünftig auf das Kriterium der «angemessenen Wohnung» verzichtet werden, wobei dieses Erfordernis in der Praxis bereits heute stark an Bedeutung eingebüßt hat. Was die – gemäss UBRL – eigenständigen Aufenthaltsansprüche von Drittstaatsfamilienangehörigen nach Trennung/Scheidung betrifft, ist im Hinblick auf das vermutlich erhöhte Risiko für Scheinehen zu berücksichtigen, dass bereits heute keine wirksame Überprüfung stattfinden kann.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass eine dynamische Rechtsübernahme bei den Kategorien «Arbeitnehmende» und «Familienangehörige» angesichts beschränkter Auswirkungen vertretbar wäre. Diese Auffassung hatte der Bundesrat im Grundsatz bereits im Rahmen seines Beschlusses betreffend Richtlinien für die Nachverhandlungen zum InstA vertreten (zur Frage des allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarfs im nationalen Recht vgl. Ziff. 2.2.1., erster Abschnitt).

b. Kurzaufenthalt, Stellensuchende und Selbständige mit Niederlassung

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 3 Bst. b)

→ Prüfung von inländischen Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen im Fall einer Rechtsharmonisierung in den Bereichen «Kurzaufenthalt», «Stellensuche» und «Selbständige mit Niederlassung».

Kurzaufenthalt

Gemäss UBRL gilt ein explizites voraussetzungloses Aufenthaltsrecht von drei Monaten, wobei der Zugang zu Sozialhilfe generell, d.h. ohne Einzelfallprüfung ausgeschlossen werden kann. Eine Übernahme hätte deshalb keine negativen Auswirkungen hinsichtlich Aufenthalt und Sozialhilfe. Im Rahmen des Kurzaufenthaltsrechts gemäss UBRL besteht indessen nur eine beschränkte Meldepflicht, welche sich auf die Vorlage des Personalausweises oder des Reisepasses beschränkt. Damit besteht das Risiko, dass bei Personen, welche beabsichtigen, für eine kurze Dauer eine Stelle in der Schweiz anzutreten oder selbstständig erwerbstätig zu werden, die aktuellen Meldevorschriften in der Schweiz wegfallen, was das Risiko für Missbräuche und Verstösse erhöht. Für einen Stellenantritt bei einem schweizerischen Arbeitgeber von weniger als drei Monaten innerhalb eines Kalenderjahres besteht heute gestützt auf die VFP eine umfassende Meldepflicht, damit eine Kontrolle im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) möglich ist. Bei den kurzfristigen Stellenantritten bis drei Monate handelt es sich um eine zahlenmässig bedeutsame Gruppe: 2020 betrug diese Zahl 147'325 Personen, was einem Anteil von 56% an allen meldepflichtigen Kurzaufenthaltern (Stellenantritte, entstandene und selbständige Dienstleistungserbringer) entspricht.

Im Rahmen allfälliger Verhandlungen mit der EU sollte daher angestrebt werden, dass beim Kurzaufenthalt von erwerbstätigen Personen weiterhin das Meldeverfahren, unter Umständen in eingeschränkter Form, zur Anwendung gelangen kann. Vertieft zu prüfen wäre, ob es UBRL-konforme Alternativen zum heutigen Meldeverfahren gibt. In jedem Fall ist sicherzustellen, dass die Modalitäten der Meldungen von erwerbstätigen Personen weiterhin die Durchführung von arbeitsmarktlichen Kontrollen erlauben (Voranmeldung mit kontrolltauglichen Angaben zur Person sowie zum Arbeitgeber und zur Branche).

Stellensuchende

Gemäss UBRL besteht ein an sich unbegrenztes Aufenthaltsrecht, solange die Person nachweislich eine Stelle sucht und begründete Aussicht hat, eingestellt zu werden. Wenn diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, kann das Aufenthaltsrecht im Rahmen einer Einzelfallprüfung beendet werden. Gemäss FZA besteht das Aufenthaltsrecht demgegenüber für maximal ein Jahr. Der Zugang zur Sozialhilfe kann im nationalem Recht sowohl bei der UBRL als auch beim FZA ausgeschlossen werden.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass eine dynamische Rechtsübernahme in diesem Bereich solange unproblematisch und auch mit den übergeordneten Zielsetzungen des Bundesrates bei der Personenfreizügigkeit vereinbar ist (vgl. Ziff. 2.1.), als in allfälligen Verhandlungen mit der EU das Prinzip abgesichert werden kann, dass das Aufenthaltsrecht bei Stellensuchenden nach Ablauf einer bestimmten Frist beendet werden kann. Diese Möglichkeit muss – auch zur Bekämpfung möglicher Missbräuche – dann bestehen, wenn feststeht, dass eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt (und damit ein ausreichendes Einkommen) auf absehbare Zeit nicht möglich ist. Wie bei allen ausländerrechtlichen Entscheiden sind die persönlichen Umstände und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten.

Obwohl der Zugang zur Sozialhilfe nicht gewährt werden muss, ist die Möglichkeit der Beendigung des Aufenthaltes insbesondere aus Sicht der Kantone wichtig, da auch bei Stellensuchenden ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Nothilfe (Art. 12 BV) besteht, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

Selbständige mit Niederlassung

Personen, welche sich zum Zwecke einer selbständigen Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufhalten, haben gemäss geltendem Recht gegenüber den Behörden eine selbständige Geschäftstätigkeit auszuweisen, aber auch zu belegen, dass sie mit ihrer Tätigkeit ein auf Dauer existenzsicherndes Einkommen erzielen können. Beim Bezug von Sozialhilfe wird ein Entzug des Aufenthaltsrechts geprüft. Die UBRL weitet die Rechtsstellung der Selbständigen punktuell aus, indem einerseits die Anforderungen an den Nachweis der Selbständigkeit herabgesetzt werden und andererseits ein Bezug von Sozialhilfe möglich wird.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass eine dynamische Rechtsübernahme in diesem Bereich solange unproblematisch ist, als in allfälligen Verhandlungen mit der EU das Prinzip abgesichert werden kann, dass das Aufenthaltsrecht beendet werden kann, wenn davon ausgängen werden muss, dass eine nachhaltige Existenzsicherung nicht möglich ist. Im nationalen Recht wären die Kriterien zu definieren, unter welchen Voraussetzungen ein Entzug des Aufenthaltsrechts möglich ist. Zudem braucht es nach wie vor eine geeignete Dokumentationspflicht, welche einerseits die Abgrenzung zu den selbständigen Dienstleistungserbringern und andererseits die Prüfung einer echten und tatsächlichen Selbständigkeit erlaubt.

Der gesetzliche «Beendigungsmechanismus» könnte in die Form einer Regelvermutung gekleidet werden, um den kantonalen Behörden den Vollzug zu erleichtern. Die Regelvermutung würde die Kriterien nennen, anhand derer beurteilt würde, ob die Voraussetzungen für eine Beendigung des Aufenthaltes erfüllt sind. Diese gesetzliche Vermutung könnte dann im Einzelfall durch die betroffene Person mit entsprechenden Fakten widerlegt werden.

c. Exkurs – Weitere, von den Prüfaufträgen nicht erfasste Kategorien der UBRL

Im Rahmen seines Beschlusses vom 30. Juni 2021 betreffend die Analyse der Regelungsunterschiede Schweiz – EU hat der Bundesrat gewisse Aspekte der Unionsbürgerrichtlinie wie die Ausweisung ausländischer Straftäter und die Ausdehnung des Zugangs zur Sozialhilfe für Nichterwerbstätige vom Auftrag ausgenommen.⁴ Im Hinblick auf allfällige neue Verhandlungen soll nachstehend auf die mit diesen Kategorien verbundenen Fragestellungen eingegangen werden. Die Themen wurden zu einem grossen Teil auch im Rahmen der Fachgruppe Bund/Kantone besprochen.

Ehemalige Erwerbstätige

Das Aufenthaltsrecht ehemaliger Erwerbstätiger kann nach geltendem Recht auch bei unfreiwilliger Beendigung des Arbeitsverhältnisses nach Ablauf gesetzlicher Fristen beendet werden (siehe Art. 61a AIG). Die EU hat die Vertragskonformität dieser Regelung zumindest in der Vergangenheit in Frage gestellt. Gemäss UBRL wäre eine zeitliche Befristung des Aufenthaltes nach Stellenverlust bzw. Einstellung einer selbständigen Tätigkeit grundsätzlich nicht möglich, solange die betroffene Person bei einem Arbeitsvermittlungszentrum registriert ist und sich um eine Stelle bemüht. In Kombination mit der Ausgestaltung des Daueraufenthaltsrechts gemäss UBRL (siehe unten) kann dies dazu führen, dass eine Verfestigung des Aufenthalts auch bei Personen erfolgt, die bereits während langer Zeit infolge aussichtsloser Integrationsbemühungen in den Arbeitsmarkt Sozialhilfe beziehen.

Im Rahmen allfälliger Verhandlungen mit der EU sollte angestrebt werden, dass auch bei einer dynamischen Rechtsübernahme in diesem Bereich das Prinzip abgesichert werden kann, dass das Aufenthaltsrecht im Falle des Bezugs von Sozialhilfe dann beendet werden kann, wenn sich eine Integration in den Arbeitsmarkt dauerhaft als aussichtslos erwiesen hat. Wie bei der

⁴ Siehe dazu den Bericht von Alt-Staatssekretär Mario Gattiker vom 17. Februar 2022, Ziff. 3.1.1. und 5.1.1. (Ausführungen zur UBRL).

Kategorie «Stellensuchende» wäre auch in dieser Konstellation die Frist, die eine Aufenthaltsbeendigung infolge aussichtsloser arbeitsmarktlicher Integration ermöglicht, in der nationalen Gesetzgebung zu definieren (als Regelvermutung, siehe oben).

Nichterwerbstätige (Rentner, Studierende, übrige Nichterwerbstätige)

Im Unterschied zum aktuellen Recht erlaubt die UBRL Nichterwerbstätigen und ihren Familienangehörigen den Bezug von Sozialhilfe nach drei Monaten. Dieser Zugang kann unter Umständen beschränkt und ausgeschlossen werden, so insbesondere dann, wenn die betreffende Person ausschliesslich zum Zwecke des Bezugs von Sozialhilfe einreist (sog. Dano-Rechtsprechung des EuGH) oder nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, um ein Aufenthaltsrecht nach der UBRL geltend zu machen. Im aktuellen Recht müssen nichterwerbstätige Personen grundsätzlich über ausreichende finanzielle Mittel für sich und ihre Familienangehörigen verfügen.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass eine dynamische Rechtsübernahme in diesem Bereich solange unproblematisch ist, als in allfälligen Verhandlungen mit der EU das Prinzip abgesichert werden kann, dass das Aufenthaltsrecht beendet werden kann, wenn es sich aufgrund der Umstände erweist, dass eine Bestreitung des Aufenthalts mit eigenen finanziellen Mitteln aussichtslos ist. Die Kriterien, die eine Aufenthaltsbeendigung ermöglichen würden, wären auch bei dieser Kategorie in der nationalen Gesetzgebung zu definieren (vgl. oben, «Selbständige mit Niederlassung»).

Daueraufenthalt

Im Rahmen der UBRL erwerben EU-Bürgerinnen und -Bürger nach einem fünfjährigen, rechtmässigen und ununterbrochenen Aufenthalt ein Daueraufenthaltsrecht. Nach dem Erwerb ist das Daueraufenthaltsrecht nicht mehr an Bedingungen geknüpft, d.h. auch nicht beim Bezug von Sozialhilfe. Den einzigen Vorbehalt stellt die Anordnung von Ausweisungsmassnahmen dar, wobei die Schwelle für die Ausweisung im Rahmen der UBRL im Vergleich zur Rechtslage in der Schweiz höher ist (siehe unten, «Ausweisung»). Demgegenüber kennt das FZA kein unbefristetes Aufenthaltsrecht (vorbehalten bleibt das Verbleiberecht u.a. für Rentner nach Erwerbstätigkeit in der Schweiz und für Familienangehörige im Fall des Todes des Arbeitnehmenden). Die schweizerische Niederlassungsbewilligung wird heute EU-Bürgerinnen und -Bürgern nur erteilt, wenn keine ausländerrechtlichen Widerrufsgründe (Art. 62 und Art. 63 Abs. 2 AIG) vorliegen und die gesetzlichen Integrationskriterien (u.a. Beachtung der Rechtsordnung, wirtschaftliche Unabhängigkeit) grundsätzlich erfüllt sind. Der Daueraufenthalt ist konzeptionell nicht der Personenfreizügigkeit, sondern ausschliesslich der «Unionsbürgerschaft» zuzuordnen.

Eine Übernahme dieses Konzepts käme einem Paradigmenwechsel der Schweizer Zuwanderungs- und Integrationspolitik gleich: Nicht eine erfolgreiche Integration, sondern insbesondere die Aufenthaltsdauer wäre ausschlaggebend für den Erwerb des Daueraufenthaltsrechts. Im Rahmen allfälliger Verhandlungen mit der EU sollte aus diesem Grunde bei einer Einigung über die dynamische Rechtsübernahme beim FZA eine Ausnahmeregelung in Bezug auf den Daueraufenthalt angestrebt werden.

Landesverweisung

Die UBRL setzt gegenüber dem FZA die Schwelle für die Ausweisung von straffälligen Personen hinauf. Eine dynamische Rechtsübernahme in diesem Bereich würde den Konflikt mit der gesetzlichen Umsetzung der Ausschaffungsinitiative (Art. 121 Abs. 3 – 6 BV; Art. 66a ff. StGB) sowie der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts⁵ weiter verschärfen. Im Rahmen allfälliger Verhandlungen mit der EU sollte aus diesem Grunde bei einer Einigung über die

⁵ Siehe Epiney/Rovelli «Zur schweizerischen Rechtsprechung zum Personenfreizügigkeitsabkommen», in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2020/21 (S. 355f.).

dynamische Rechtsübernahme beim FZA eine Ausnahmeregelung in Bezug auf die strafrechtliche Landesverweisung angestrebt werden.

2.2.2. Gleiche Bedingungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 3 Bst. d)

- Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen, welche für alle EU/EFTA-Staatsangehörigen gleiche Bedingungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung schaffen würden.

Nach heutigen Recht erhalten Staatsangehörige aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Dänemark, Irland, Griechenland, Portugal, Spanien, Finnland, Österreich und Schweden die Niederlassung grundsätzlich nach fünf Jahren, gestützt auf eine Niederlassungsvereinbarung oder auf Gegenrechtserwägungen. Für Staatsangehörige aus den «neuen» EU-Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern, Bulgarien, Rumänien und Kroatien gilt die 10-jährige ordentliche Frist nach Artikel 34 AIG.

Die EU erachtet die unterschiedliche Behandlung von «alten» und «neuen» EU-Mitgliedstaaten als diskriminierend. Diese Differenz liegt allerdings – wie erwähnt – nicht im FZA begründet, weil die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nicht in diesem Abkommen geregelt wird.

Die aktuelle Regelung ist historisch gewachsen und erscheint nicht mehr zeitgemäß, da das Vorhandensein einer Integration im Sinne des Fehlens von Widerrufsgründen (Straffälligkeit, hoher Sozialhilfebezug etc.) stets vorausgesetzt wird. Aktuell könnten theoretisch rund 50'000 Personen aus den «neuen» EU-Mitgliedstaaten eine Niederlassungsbewilligung erwerben, sofern die Frist auf fünf Jahre gesenkt würde. Indessen ist unklar, wie viele Personen die Kriterien (Integration, Fehlen von Widerrufsgründen) tatsächlich erfüllen würden. Im Vergleich zu den rund 1,4 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürgern mit einer Niederlassungsbewilligung in der Schweiz ist die Gruppe zahlenmäßig relativ klein.

Nach Auffassung der Fachgruppe Bund/Kantone erscheint eine Angleichung der Fristen auf fünf Jahre sachgerecht, sofern die jeweiligen EU-Mitgliedstaaten Schweizer Bürgerinnen und Bürgern Reziprozität gewähren und die Erteilung der Niederlassung weiterhin an eine erfolgreiche Integration geknüpft ist. Im Rahmen allfälliger Verhandlungen mit der EU müssten die Modalitäten geklärt werden, um ein reziprokes Resultat sicherzustellen. Abhängig davon wären unter Umständen im AIG und/oder bei den Niederlassungsvereinbarungen die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen.

2.2.3. Weitere ausländerrechtliche Fragen

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 3 Bst. e)

- Fortsetzung der laufenden Prüfarbeiten zum Abbau der Regelungsunterschiede in den Bereichen «Erteilung von ausländerrechtlichen Bewilligungen», «kantonaler Inländervor-rang», «Zugang zu Bildung und Berufsausbildung für Grenzgänger und ihre Familienangehörigen» und «Biometrische Identitätskarten».

a. Erteilung von ausländerrechtlichen Bewilligungen

Die EU kritisiert insbesondere das Einholen einer Selbstdeklaration betreffend Vorstrafen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens. Nach Auffassung der Fachgruppe Bund/Kantone ist diese Praxis nach dem «Ordre Public»-Prinzip jedoch gerechtfertigt.

Der Kanton Tessin verlangt zudem systematisch Strafregisterauszüge bei der erstmaligen Ausstellung von Bewilligungen, was mit der grenzüberschreitenden Kriminalität begründet wird.

Die EU erachtet dies als FZA-widrig. Fedpol unterstützt die kantonale Praxis aus polizeilicher Sicht aufgrund der spezifischen Verhältnisse im Tessin und der festgestellten Mobilität von Personen mit Bezug zur organisierten Kriminalität.

Aus Sicht des BJ ist das systematische Einholen von Selbstdeklarationen und Strafregisterauszügen nicht mit dem FZA vereinbar, weil diese Anforderungen über die im Abkommen enthaltene abschliessende Liste der Dokumente hinausgehen, die für die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung verlangt werden können.

Die EU dürfte die Praxis der kantonalen Behörden weiterhin kritisieren. Einvernehmliche Lösungen setzen weitere Diskussionen insbesondere im Rahmen des Gemischten Ausschusses zum FZA voraus.

b. Kantonaler Inländervorrang

Die Umsetzung der Volksinitiative zum Inländervorrang im Kanton Tessin («Prima i nostri») hat nach den Erkenntnissen der Fachgruppe Bund/Kantone bisher zu keinen erkennbaren Friktionen mit dem FZA geführt. Da die gesetzliche Bestimmung generell-abstrakter Natur ist, kann sie nicht als FZA- oder bundesrechtswidrig erachtet werden. Die eidgenössischen Räte haben der geänderten Tessiner Verfassung unter der Voraussetzung die Gewährleistung erteilt, dass die Umsetzung im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen erfolgt.

c. Zugang zu Bildung und Berufsausbildung für Grenzgänger und ihre Familienangehörigen

Die EU kritisiert den fehlenden Bildungszugang für Grenzgänger als FZA-widrig. Die Abklärungen bei der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) haben ergeben, dass den Erwartungen der EU bereits mit der aktuellen Praxis weitestgehend entsprochen wird. Einzig beim Zugang zu einem Medizinstudium liegen in gewissen Kantonen gestützt auf eine Empfehlung der SHK Beschränkungen vor. Diesbezüglich ist jedoch anzumerken, dass sich eine Erwerbstätigkeit als Grenzgänger in der Praxis kaum mit der gleichzeitigen Aufnahme eines Vollzeit-Medizinstudiums vereinbaren lässt. Sobald die Betroffenen keinen Arbeitnehmer-Status mehr haben, handelt es sich um Studierende, die gestützt auf Artikel 24 Anhang I FZA zugelassen werden oder, wenn sie ihren Wohnsitz im Ausland behalten, keiner ausländerrechtlichen Be-willigung fürs Studium bedürfen. Nach Auffassung der Fachgruppe Bund/Kantone liegt somit *de facto* kein Regelungsunterschied vor. Die EU ist im Rahmen des Gemischten Ausschusses über die Ergebnisse der Analyse zu informieren.

d. Biometrische Identitätskarten

Im Falle einer Einigung auf eine dynamische Rechtsübernahme beim FZA bestünde betreffend Identitätskarten künftig ein Regelungsunterschied, da die EU-Mitgliedstaaten gemäss aktuel-lem Acquis zur Personenfreizügigkeit⁶ verpflichtet sind, nur noch biometrische Personalaus-weise auszustellen. Personalausweise entsprechen in der Schweiz den Identitätskarten (IDK). Gemäss FZA stellen die Vertragsparteien die IDK nach dem nationalen Recht aus. Die Schweiz stellt heute ihren Bürgerinnen und Bürgern keine biometrischen IDK aus.

Aktuell verfügt die Schweiz über keine gesetzliche Grundlage für die ausschliessliche Ausstel-lung von biometrischen IDK. Der Bundesrat hat gestützt auf das Ausweisgesetz (AwG) aber die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg neben einer IDK ohne Chip auch eine biometrische IDK einzuführen, sodass die Bürgerin und der Bürger frei zwischen diesen beiden Modellen wählen können. Mit einer partiellen Angleichung ans EU-Recht könnte – unter Berücksichti-

⁶ Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.6.2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben.

gung des parlamentarischen Willens, wonach auf Wunsch auch eine IDK ohne Chip ausgestellt wird, – der Identitätsmissbrauch noch besser bekämpft und die Dokumentensicherheit erhöht werden.

Das EJPD beabsichtigt eine schrittweise Einführung biometrischer IDK und damit einen *eigenständigen* Abbau eines allfälligen zukünftigen Regelungsunterschieds. Im Sinne eines erstens Schrittes wird das EJPD per 2023 eine Vernehmlassungsvorlage zur Einführung einer Wahlmöglichkeit («konventionelle IDK» oder «biometrische IDK») in der Ausweisverordnung (VAwG) unterbreiten.

2.2.4. Zwischenfazit zum Ausländerrecht (einschliesslich Unionsbürgerrichtlinie)

Im Hinblick auf allfällige Verhandlungen mit der EU betreffend Übernahme der UBRL können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Für die Absicherung der bestehenden Rechtslage sollten in Bezug auf den Daueraufenthalt und die Landesverweisung straffälliger Personen entsprechende *Ausnahmeregelungen* angestrebt werden.
- Eine Teilübernahme der UBRL ist ansonsten vertretbar, wobei in allfälligen Verhandlungen mit der EU die folgenden *Prinzipien* abgesichert werden sollten:
 - Erwerbstätige Personen unterstehen weiterhin grundsätzlich einer Meldepflicht, welche Kontrollen der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ermöglicht. Damit wird allfälligen Risiken der Umgehung von Lohnkontrollen im Zusammenhang mit dem Kurzaufenthalt sowie dem Erfordernis einer angemessenen Überprüfung von Selbstständigen Rechnung getragen.
 - Der Entzug des Aufenthaltsrechts bleibt – unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse und der Verhältnismässigkeit – möglich, wenn die betroffenen Personen dauerhaft auf Sozialhilfe angewiesen sind und/oder die Integration in den Arbeitsmarkt dauerhaft aussichtslos erscheint. Damit wird allfälligen Risiken für die Sozialhilfe im Zusammenhang mit den Kategorien «Stellensuchende», «Selbstständige mit Niederlassung», «ehemalige Erwerbstätige» und «Nichterwerbstätige» Rechnung getragen.

Diese beiden Prinzipien müssten auch gegenüber künftiger EuGH-Rechtsprechung bzw. EU-Rechtsentwicklung abgesichert werden.

Im Ergebnis hätte dies zur Folge, dass die übergeordneten Zielsetzungen des Bundesrates im Rahmen der Personenfreizügigkeit (vgl. Ziff. 2.1.) auch im Falle einer Einigung auf eine dynamische Rechtsübernahme beim FZA bzw. Übernahme der UBRL erreicht werden können.

Im Vergleich zu der während den Nachverhandlungen zum InstA vertretenen Position des Bundesrats wird hier eine gewisse Öffnung vorgeschlagen. Die Verhandlungsleitlinien des Bundesrates sahen Ausnahmen vor für sieben Kategorien der UBRL, welche vom Konzept der Unionsbürgerschaft geprägt oder zumindest beeinflusst sind, nämlich die Regelungen zum Daueraufenthalt, zum Ausweisungsschutz, zum Kurzaufenthalt, zu den Stellensuchenden sowie betreffend Rechtstellung von ehemaligen Erwerbstätigen, Selbstständigen und Nichterwerbstätigen. Der Bundesrat hatte sich im Vorfeld der Nachverhandlungen auf diese integrale Zurückweisung des Konzepts der Unionsbürgerschaft festgelegt, weil das bisherige Verhandlungsergebnis beim InstA insgesamt zu wenig ausgewogen war⁷.

Mit der vorgeschlagenen Stossrichtung wird das Konzept der Unionsbürgerschaft nur insoweit zurückgewiesen, als eine Übernahme die Erreichung der übergeordneten Ziele des Bundesrats bei der Personenfreizügigkeit gefährden würde. Die vorgeschlagene Stossrichtung wird im

⁷ Vgl. [Bericht des Bundesrats vom 26. Mai 2021](#) betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (S. 34).

Rahmen der schweizerischen Gesetzgebung im Sinne vorstehender Überlegungen zu konkretisieren sein. Mit ihr kann verhindert werden, dass über die Personenfreizügigkeit eine Zuwendung ins Sozialsystem stattfindet, der Lohnschutz gefährdet wird oder ein Konflikt mit der Verfassung eintritt. Die vorgeschlagene Öffnung erlaubt gleichzeitig eine Reduktion der Ausnahmen und damit der Divergenzen zwischen der EU und der Schweiz bei der Personenfreizügigkeit. Damit dürften die Verhandlungsaussichten verbessert und dazu beigetragen werden, dass die vom Bundesrat anvisierten europapolitischen Zielsetzungen im Rahmen des Gesamtpakets erreicht werden können. In den informellen Gesprächen mit Spitzenvertretern der Kantone, der Sozialpartner und weiterer Akteure zeigte es sich, dass der vorgeschlagene Weg bei der UBRL mehrheitsfähig sein könnte (vgl. Ziff. 3).

In Bezug auf die weiteren ausländerrechtlichen Fragen hat die Prüfung ergeben, dass bei den Themen «kantonaler Inländervorrang» und «Zugang zu Bildung und Berufsausbildung für Grenzgänger und ihre Familienangehörigen» keine wesentlichen Unvereinbarkeiten mit dem FZA bestehen. Die Differenzen im Zusammenhang mit dem ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren bedürfen weiterer Klärungen mit der EU, namentlich in Bezug auf die Praxis des systematischen Einverlangens von Strafregisterauszügen im Kanton Tessin. Gleiche Bedingungen bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligungen für *alle* EU-Mitgliedstaaten können ins Auge gefasst werden, bedingen aber Verhandlungen mit der EU (Reziprozität).

2.3. Entsenderecht

Im Bereich des Entsenderechts bzw. der FlaM sind der Vollzug und die Wirksamkeit des EU-Entsenderechts in Bezug auf dessen Schutzwirkung im Hinblick auf eine mögliche Einigung mit der EU über eine dynamische Rechtsübernahme bei der Personenfreizügigkeit zu prüfen (Ziff. 2.3.1.; BRB Ziff. 3 Bst. f). Auf dieser Grundlage sind sodann zusätzliche, mit dem EU-Recht vereinbare Massnahmen zur Absicherung des Schutzniveaus zu prüfen (Ziff. 2.3.2.; BRB Ziff. 3 Bst. g).

2.3.1. Vollzug und Wirksamkeit des europäischen Entsenderechts

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 3 Bst. f)

→ Prüfung des Vollzugs und der Wirksamkeit des EU-Entsenderechts in Bezug auf dessen Schutzwirkung in Konstellationen, die mit der Schweiz vergleichbar sind. Diese Prüfung soll im Hinblick auf Ziffer 3 Buchstabe g auf der Grundlage bereits vorliegender Analysen und unter Einbezug ausländischer Behörden gemacht werden.

a. Bestehende Analysen

Das SECO hat sich bereits im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum InstA und der Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse eingehend mit den Grundlagen des europäischen Entsenderechts und dessen Vollzug in den EU-Mitgliedstaaten auseinandergesetzt. Die Ergebnisse der Analysen hat der Bundesrat im vergangenen Jahr im Zusammenhang mit dem Postulat 17.3126⁸ veröffentlicht. Zusammenfassend lässt sich folgendes festhalten:

Die Entsenderechte in den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz basieren auf dem Prinzip «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» und sind vergleichbar. Unterschiede bestehen insbesondere bezüglich Organisation des Vollzugs und einzelner Massnahmen. Gestützt auf die europäischen Richtlinien verfügen die EU-Mitgliedstaaten über einen beträchtlichen Handlungsspielraum, welchen sie unterschiedlich nutzen. Die Schweiz kennt bestimmte Massnahmen, welche ihren spezifischen Rahmenbedingungen entsprechen (Begrenzung der

⁸ Siehe dazu den [Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 17.3126](#) «Das Dumping im Rahmen der Umsetzung der EU der EU-Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern bekämpfen. Vorzeigeschülerin Schweiz?»

grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung auf 90 Kalendertage im FZA; überproportionale Dienstleistungserbringung in Richtung Schweiz; grosses Lohngefälle im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten) und den EU-Mitgliedstaaten nicht zur Verfügung stehen. Andererseits gibt es auch in den EU-Mitgliedstaaten einzelne Massnahmen, welche in der Schweiz nicht gelten. Dabei handelt es sich insbesondere um Instrumente in den Bereichen der Verwaltungszusammenarbeit und der grenzüberschreitenden Durchsetzung von Verwaltungssanktionen, die breitere Dokumentationspflicht des Entsendebetriebs und das Erfordernis der Bezeichnung einer Ansprechperson. Einige EU-Mitgliedstaaten kennen im Vergleich zur Schweiz zudem deutlich höhere pekuniäre Sanktionen bei Verstößen gegen Meldepflichten und Lohnvorschriften, wobei im Gegenzug kein anderer Mitgliedstaat mit der Schweiz vergleichbare Dienstleistungssperren ausspricht.

b. Rechtslage und Praxis in Deutschland und Österreich

Im Rahmen des vorliegenden Mandats wurden Aktualisierungen des Kenntnisstandes über die aktuelle Rechtslage und Praxis des Entsenderechts in Deutschland und Österreich vor Ort vorgenommen.⁹ Beide Staaten weisen im Vergleich zu insbesondere mittel- und osteuropäischen Staaten ebenfalls ein deutliches Lohngefälle auf. Auch sie unterliegen folglich einem erhöhten Risiko, dass Entsendungen zu einer Unterminierung von Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie ungleichen Wettbewerbsbedingungen für einheimische Unternehmen führen. Gegenstand der Abklärungen waren Fragestellungen, die aus Sicht der Schweiz auf besonderes Interesse stossen, so unter anderem Kontrollstrategie und -dispositiv der Behörden, die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit, das Sanktionsregime sowie die Rolle der Sozialpartner.

- **Massnahmen:** Die zur Verfügung stehenden Massnahmen sind mit denjenigen in der Schweiz grundsätzlich vergleichbar. Deutschland und Österreich kennen jedoch weder eine Voranmeldefrist noch eine Kaution, welche spezifisch auf die schweizerischen Verhältnisse zugeschnitten sind.
- **Kontrollen (Kontrolldichte):** In beiden Staaten ist die Kontrolldichte tiefer als in der Schweiz (2020: rund 14'000 Kontrollen in Österreich und rund 55'000 Kontrollen in Deutschland gegenüber rund 35'000 Kontrollen in der Schweiz), wobei sowohl in Deutschland als auch in Österreich die Kontrollgegenstände deutlich weiter gefasst werden und nur ein Teil der bezifferten Kontrollen Entsendebetriebe betrifft. Die Kontrollstrategie ist in beiden Staaten ausgeprägt risikobasiert, indem Problembranchen (und allenfalls Problembetriebe) identifiziert und Meldungen aus diversen Quellen (Kontrollbehörden, Beratungsstellen von Gewerkschaften, Hinweise von Arbeitnehmern etc.) ausgewertet werden.
- **Sanktionen:** In beiden Staaten ist der Bussenrahmen für Verstösse gegen Lohnvorschriften und administrative Pflichten deutlich höher als in der Schweiz, in Deutschland beträgt die Maximalsanktion 500'000 Euro (Schweiz: Maximalsanktion 40'000 Franken). Verschiedene Akteure in Deutschland und Österreich gehen davon aus, dass die hohen Sanktionsdrohungen eine abschreckende Wirkung erzielen und anstelle zusätzlicher Kontrollen kompensatorisch wirken. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Österreich seine Sanktionsregelung im Nachgang an EuGH-Urteile hat anpassen müssen und Erfahrungswerte der neuen Bestimmungen noch ausstehend sind. Die Behörden in der Schweiz messen insbesondere der Möglichkeit, Dienstleistungssperren zu verhängen, eine zentrale abschreckende Wirkung zu unter der Voraussetzung, dass die Unternehmen nicht mit einer neuen Identität in der Schweiz tätig werden können. In Österreich steht das Instrument der Dienstleistungssperre ebenfalls zur Verfügung, wird indessen weniger genutzt (in den letzten zehn Jahren nur 47 mal, obwohl der Rechtstext eine

⁹ Dienstreisen nach Deutschland (16./17.3.2022) und Österreich (29./30.3.2022). In der Delegation der Schweiz waren jeweils das GS-EJPD, das SECO, das EDA sowie der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) vertreten. Für die Liste der Gesprächspartner, siehe Anhang.

deutlich breitere Anwendung erlauben würde). Für die grenzüberschreitende Vollstreckung von Sanktionen steht den EU-Mitgliedstaaten ein Modul im «*Internal Market Information System*» (IMI) zur Verfügung. Allerdings nutzt Deutschland IMI bisher nicht zur grenzüberschreitenden Vollstreckung von Sanktionen; Österreich macht je nach betroffenerem Staat unterschiedliche Erfahrungen.

- **Verwaltungszusammenarbeit:** Insbesondere im IMI sehen die Behörden ein erhebliches Verbesserungspotenzial, da der grenzüberschreitende Informations- und Dokumentationsfluss erleichtert wird. Das IMI kann auch von in den Vollzug involvierten Sozialpartnern genutzt werden, wie dies in Österreich der Fall ist.
- **Rolle der Sozialpartner:** Sowohl in Deutschland als auch in Österreich stehen – anders als in der Schweiz – Kontrollen durch staatliche Behörden im Vordergrund. In Österreich üben die Sozialpartner jedoch in der Baubranche (Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse, BUAK) Kontrollaufgaben aus und sind überdies berechtigt zu Anzeigen und Strafanträgen. In Deutschland arbeiten die Sozialpartner im Rahmen von sog. «*Bündnissen*» mit den Kontrollbehörden zusammen, es gibt zudem staatlich finanzierte Rechtsberatungsstellen der Gewerkschaften, welche auf die Entsendethematik und Fragen grenzüberschreitender Mobilität spezialisiert sind.

Im Ergebnis bestätigten die Abklärungen, dass das europäische Entsenderecht effektive Kontrollen gegen Verstöße und Missbräuche ermöglicht, sofern die EU-Mitgliedstaaten gewillt sind, den Handlungsspielraum zu nutzen. Zwar kennt kein EU-Mitgliedstaat wie die Schweiz ein duales Vollzugssystem mit tripartiten und paritätischen Kommissionen, indessen schliessen die europäischen Rechtsgrundlagen ein solches System auch nicht aus. Die Sozialpartner sind in vielen Staaten in unterschiedlichen Rollen direkt oder indirekt am staatlichen Schutzsystem beteiligt. Zudem spricht sich der EU-Rat in neueren Schlussfolgerungen und Entschliessungen für eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern beim Vollzug des Arbeitnehmerschutzes aus.¹⁰

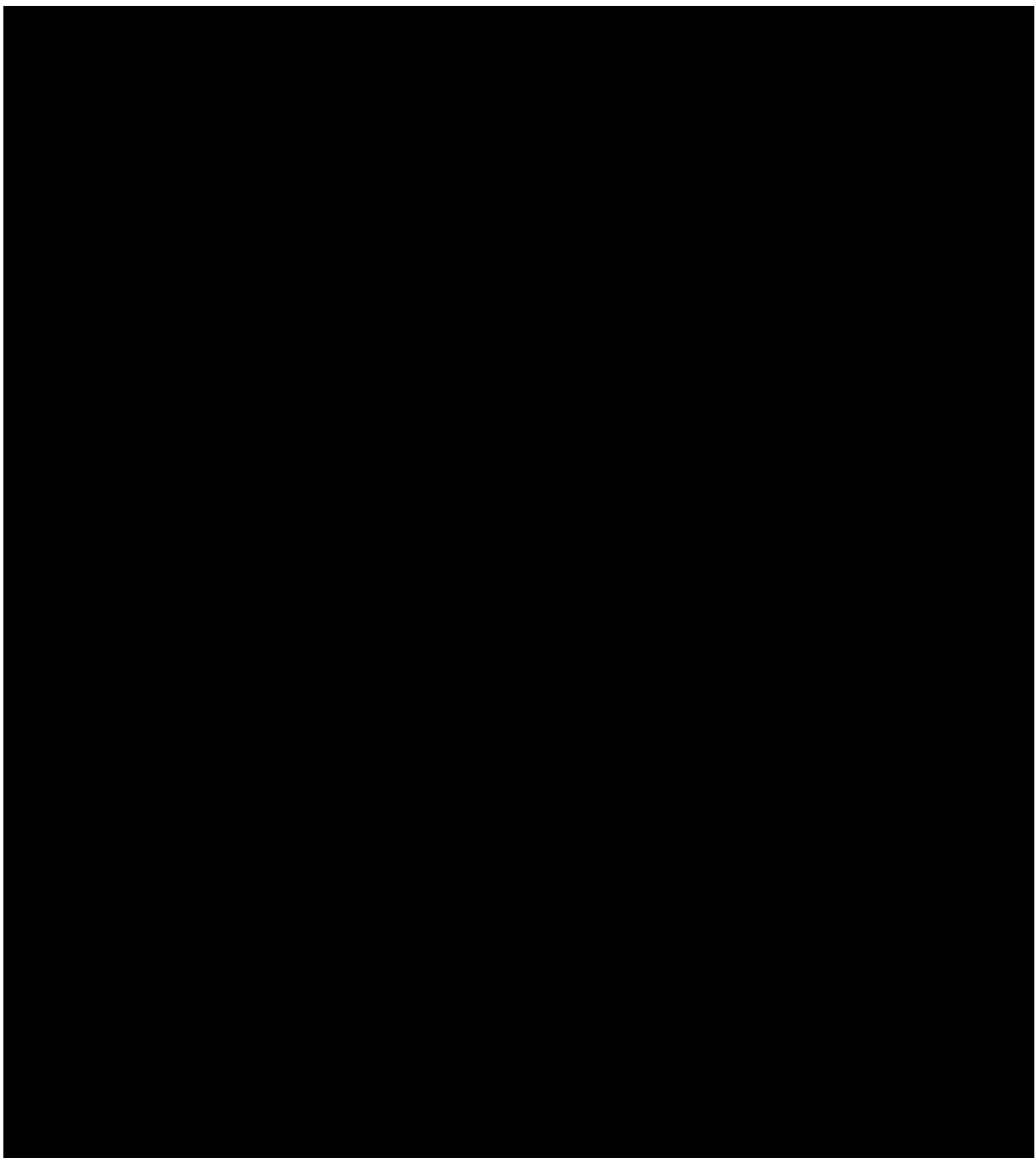
Die Europäische Kommission (EU-KOM) hat im Rahmen der Verhandlungen und ihrer Offerte zum InstA (Protokoll I) durch Gewährleistung des Prinzips der Kautions das duale Vollzugssystem in der Schweiz zudem explizit anerkannt.

c. Exkurs – Laufendes Vertragsverletzungsverfahren gegen 24 EU-Mitgliedstaaten

Am 15. Juli 2021 hat die EU-KOM gegen 24 EU-Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnet; nicht betroffen sind lediglich Portugal, Schweden und Spanien. Gegenstand des Verfahrens sind Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie 2014/67/EU (Durchsetzungsrichtlinie, DurchsRL). Gemäss EU-KOM haben die betroffenen EU-Mitgliedstaaten Massnahmen umgesetzt, die nicht im Einklang mit der DurchsRL stehen. Es handelt sich dabei um Massnahmen, die nicht gerechtfertigt und/oder verhältnismässig sind oder eine administrative Belastung darstellen, welche die Dienstleistungsfreiheit behindert. Zudem steht teilweise die Verhältnismässigkeit von Sanktionen in Frage. Darüber hinaus würden Entsendebetriebe im Vergleich zu einheimischen Betrieben teilweise unterschiedlich und damit diskriminierend behandelt. Kritisiert wird auch, dass einige EU-Mitgliedstaaten über unzureichende Schutzvorschriften für entsandte Arbeitnehmende verfügen (z.B. mangelhafter Zugang zu Support durch Gewerkschaften oder Dritte in rechtlichen Verfahren).

Zu beachten ist, dass sich die Vertragsverletzungsverfahren in einem frühen Stadium befinden und den Staaten derzeit das rechtliche Gehör gewährt wird.

¹⁰ Siehe dazu die [Schlussfolgerungen des Rates vom 9. Oktober 2020](#) zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Saisonarbeiternehmern und anderen mobilen Arbeitskräften.



Jedenfalls zeigen die Vertragsverletzungsverfahren, dass die EU-KOM einer konformen Umsetzung des Entsenderechts in den Mitgliedstaaten eine hohe Bedeutung beimisst. Zu erwähnen ist insbesondere, dass die EU-KOM detailliert überprüft hat, ob die einzelnen Mitgliedstaaten Massnahmen zur Anwendung bringen, die über die in der Durchsetzungsrichtlinie aufgeführten Instrumente hinausgehen und ob diese Massnahmen gerechtfertigt und verhältnismässig sind. Allerdings sind Rügen im Bereich des Entsenderechts nicht neu: Bereits in der Vergangenheit haben verschiedene Staaten ihre Instrumente anpassen müssen, da die EU-KOM diese als nicht verhältnismässig resp. als nicht konform eingestuft hat (bspw. frühere Voranmeldefristen in Belgien und Österreich).

Aus den aktuell vorliegenden Informationen zum Inhalt der Vertragsverletzungsverfahren ergibt sich zum einen, dass die Kritik *in beide Richtungen* geht, d.h. es werden sowohl übermässige Behinderungen der Dienstleistungsfreiheit als auch unzureichende Schutzmassnahmen für entsandte Arbeitskräfte moniert. Bezüglich der bekannt gewordenen Kritikpunkte an Belgien, Frankreich, Luxemburg, Deutschland und Österreich betreffend die Modalitäten der Informations- und Dokumentationspflicht ist festzustellen, dass die kritisierten Vorschriften teilweise

auch über das hinausgehen, was in der Schweiz derzeit gilt. Was die möglicherweise diskriminierende Behandlung von entsandten Arbeitskräften anbelangt, gilt es zu berücksichtigen, dass gemäss geltender Rechtslage in der Schweiz bereits jetzt im Rahmen des Entsenderechts der Grundsatz der Gleichbehandlung gilt und auch umgesetzt wird.

Nach Auffassung der Verwaltung bestätigen die aktuellen Vertragsverletzungsverfahren die bisherige Stossrichtung der EU-KOM, wonach einerseits der Schutz der entsandten Arbeitnehmenden gestärkt (Umsetzung des neueren Entsenderechts) und andererseits darauf geachtet wird, dass in der Umsetzung die Dienstleistungsfreiheit nicht unzulässig eingeschränkt wird. Im Zentrum der Kritik der EU-KOM gegenüber den EU-Mitgliedstaaten stehen die Verhältnismässigkeit einzelner Massnahmen und das Diskriminierungsverbot. Die laufenden Verfahren lassen zwar nicht generell befürchten, dass die schweizerischen FlaM, bzw. deren Schutzniveau, geschwächt würden, bestätigen aber die Notwendigkeit, im Falle einer Dynamisierung die zentralen Instrumente der FlaM (insbesondere Voranmeldefrist, Kautions) völkerrechtlich zu immunisieren und so deren Erhalt zu sichern. Ohne entsprechende Absicherung wäre eine Dynamisierung des Entsenderechts mit dem Risiko einer Schwächung verbunden – diese Erkenntnis ist nicht neu und ist im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum InstA eingehend analysiert worden. Sie wird durch die aktuellen Vertragsverletzungsverfahren bestätigt.

Die weitere Entwicklung und allfällige Ergebnisse des Vertragsverletzungsverfahrens werden weiterhin zu beobachten sein, zumal über die Umsetzung der 2020 in Kraft getretenen revidierten Entsenderechtlinie (rev. EntsRL) noch keine Evaluation vorliegt und deshalb nicht bekannt ist, ob auch diesbezüglich mit Vertragsverletzungsverfahren zu rechnen ist.

2.3.2. Zusätzliche Massnahmen im Bereich des Lohnschutzes

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 3 Bst. g)

→ Prüfung von zusätzlichen, mit dem Europäischen Entsenderecht vereinbaren Massnahmen im Bereich des Lohnschutzes, welche geeignet sind, das aktuelle Schutzniveau in der Schweiz abzusichern.

Allfälligen negativen Entwicklungen des Entsenderechts soll mit zusätzlichen Massnahmen oder Optimierungen bereits bestehender Massnahmen begegnet werden können. In diesem Sinne werden im Folgenden mögliche Weiterentwicklungen der FlaM dargestellt.¹¹

Zusätzliche Massnahmen, die im Einklang mit dem EU-Entsenderecht stehen

Folgende zusätzliche Massnahmen könnten bei Bedarf zum Zwecke des Erhalts des aktuellen Schutzniveaus eigenständig erwogen und umgesetzt werden, da sie bereits im EU-Entsenderecht vorgesehen sind:

- *Bezeichnung einer Ansprechperson im Zielstaat:* Die Ansprechperson dient Behörden und Kontrollorganen für Informations- und Dokumentationszwecke und erleichtert daher den Vollzug des Entsenderechts. In Schweden und Italien ist eine zusätzliche Ansprechperson für die Sozialpartner zu bezeichnen.
- *Spezifische Rechtsberatung:* Nach dem Vorbild Deutschlands könnte das bestehende Beratungsangebot u.a. für die spezifischen Bedürfnisse der entsandten Dienstleistungserbringer und Arbeitnehmer im kurzfristigen Stellenantritt ausgebaut werden. Das Projekt «Faire Mobilität» des Deutschen Gewerkschaftsbunds setzt sich die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Durchsetzung fairer Löhne für Beschäftigte aus mittel- und osteuropäischen Ländern auf dem deutschen Arbeitsmarkt zum Ziel. Zu diesem Zweck

¹¹ Mit Ausnahme der Beratungsstelle für entsandte Arbeitskräfte hat das SECO die unter Ziffer 2.3.2. genannten Massnahmen bereits im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum InstA vorgeschlagen und ausgearbeitet.

werden mobile Beschäftigte aus anderen EU-Staaten in den Herkunftssprachen arbeitsrechtlich informiert, beraten und unterstützt. Zudem werden Qualifizierungsmassnahmen für Beratende der Personal- und Betriebsräte umgesetzt und es besteht ein enger Austausch mit den Kontrollorganen, welche Hinweise der Rechtsberatungsstellen für ihr Kontrolldispositiv verwerten. «Faire Mobilität» wird zu 90 Prozent staatlich finanziert.

Zusätzliche Massnahmen, die im EU-Recht nicht explizit angelegt sind

Folgende zusätzliche Massnahmen könnten bei Bedarf zum Zwecke des Erhalts des aktuellen Schutzniveaus erwogen werden, wobei bei der Umsetzung darauf zu achten ist, dass sie einer Prüfung der Verhältnismässigkeit durch die EU Stand halten:

- *Verschärfung der Solidarhaftung insbesondere im öffentlichen Beschaffungswesen:* Diese Massnahme könnte falls nötig der besseren Durchsetzung der Vorschriften in Subunternehmerketten dienen. Das europäische Ausland ist hier teilweise strenger.
- *Erhöhung des monetären Rahmens für Verwaltungssanktionen, insbesondere bei Lohnverstößen:* In der EU beträgt der Sanktionsrahmen bis 500'000 Euro, einzelne EU-Mitgliedstaaten sehen bei schweren Verstößen gegen Lohn- und Arbeitsbedingungen gar Freiheitsstrafen bis sechs Monate vor. Der Bundesrat hat sich im Bericht in Erfüllung des Postulates 18.4100¹² ausführlich zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für pekuniäre Verwaltungssanktionen, wie sie auch im Entsendegesetz (EntsG) vorgesehen sind, geäußert. Nicht möglich ist es jedoch Freiheitsstrafen vorzusehen. Der Gesetzgeber muss bei der Festlegung der Sanktionshöhe darauf achten, dass die Sanktion hoch genug ist, um wirksam zu sein. Zu berücksichtigen sind dabei die Besonderheiten des jeweiligen Sachbereichs, die Wertigkeit des geschützten Rechtsguts sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip. Das BJ weist darauf hin, dass beispielsweise im Kartellrecht die vorgesehnen Belastungsrahmen deutlich höher sind als im EntsG (vgl. Art. 51 bzw. 52 Kartellgesetz). Sollte der Belastungsrahmen der Verwaltungssanktionen erhöht werden, dann müssten die Schlussfolgerungen des obengenannten Berichts berücksichtigt werden. Das heisst insbesondere, dass den verfahrensrechtlichen Garantien der Bundesverfassung und der EMRK genügend Rechnung getragen werden müsste.
- *Verwaltungssanktion bei Nichtbezahlung der Kaution:* Es wäre denkbar, eine neue Verwaltungssanktion (vgl. Art. 9 EntsG) einzuführen, wenn die in einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag vorgesehene Kaution nicht bezahlt wird. Diese Massnahme wäre insbesondere dann angezeigt, wenn die heutige Kautionsregelung aufgrund eines künftigen Verhandlungsresultats mit der EU angepasst werden müsste.
- *Ausweitung der Sanktion des «Arbeitsunterbruchs» (gemäß Art. 1b Abs.2 EntsG) auf Entsendete:* Bisher beschränkt sich diese Sanktion nach aktuellem Recht auf die selbstständige Erwerbstätigkeit. Einzelne Mitgliedstaaten kennen diese Sanktion bei schwerwiegenden Verstößen.
- *Baustellenkarte:* In Frankreich, ähnlich auch in Belgien und Schweden, ist für die Arbeitsaufnahme obligatorisch eine Baustellenkarte zu erwerben. Die Beantragung dieser Berufsidentifikationskarte erfolgt nach der Registrierung des entsendenden Unternehmens über eine zu diesem Zweck vorgesehene Online-Plattform der französischen Behörden. Die über die Baustellenkarte vermittelten Informationen erleichtern die Kontrolltätigkeit der Behörden und das Aufdecken von Missbräuchen.

Hinzuweisen ist ferner auf die bereits laufenden Bemühungen zur *Optimierung des Meldeverfahrens*. Das Online-Meldeverfahren stellt ein Kernelement für den Vollzug der FlaM dar. Sein Zweck besteht in der Datenerhebung für die nachgelagerten arbeitsmarktlichen Kontrollen. Seit seiner Einführung wurden verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität um-

¹² Siehe dazu den [Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 18.4100](#) «Instrument der pekuniären Verwaltungssanktionen».

gesetzt. In seiner Stellungnahme auf die überwiesene Mo. 18.3758 (Regazzi) hat der Bundesrat bestätigt, dass weiteres Optimierungspotenzial besteht. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion arbeitet das SEM zusammen mit dem SECO, den Kantonen und den Sozialpartnern derzeit an der Aktualisierung und Weiterentwicklung des Meldeverfahrens, um die Datenqualität und -übermittlung zu verbessern, Missbräuche zu verhindern und dadurch einen effizienteren Vollzug der FlaM zu ermöglichen.

Massnahmen, die einer völkerrechtlichen Vereinbarung mit der EU bedürfen

Den EU-Mitgliedstaaten stehen im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Instrumente zur Verfügung, die der Verbesserung des Vollzugs und der Durchsetzung des Rechts dienen. Die Schweiz müsste mit der EU eine Vereinbarung abschliessen, um Zugang zu den folgenden Instrumenten/Behörden zu erlangen:

- *European Labour Agency (ELA)*: Das SECO nimmt heute im Rahmen eines Beobachterstatus Einstieg im Verwaltungsrat der ELA. Eine Vollmitgliedschaft könnte den Zugang und die Einflussnahme der Schweiz auf europäischer Ebene erleichtern. Auch die ELA beschäftigt sich regelmässig mit Fragen der grenzüberschreitenden Mobilität und des Entsenderechts.
- *Internal Market Information System (IMI)*: Die Schweiz hat zu diesem Tool, welches dem grenzüberschreitenden Informationsaustausch und der Zusammenarbeit der Behörden dient, bis heute keinen Zugang. IMI gilt bei Behörden von EU-Mitgliedstaaten als unentbehrliches Instrument der Problemlösung auch im Entsendebereich.

Der volle Zugang zu ELA und die Teilnahme an IMI setzen für die Schweiz als Nicht-Mitglied der EU entsprechende Einigungen mit der EU voraus.

Die Auflistung möglicher Massnahmen ist nicht abschliessend. Die genannten Beispiele belegen, dass im Rahmen einer dynamischen Übernahme des europäischen Entsenderechts durchaus Spielraum besteht für neue oder optimierte FlaM-Instrumente. Das Schutzniveau ist somit im Wesentlichen auch davon abhängig, ob und wie der vorhandene Handlungsspielraum *innerstaatlich* tatsächlich genutzt wird. Zusätzliche Massnahmen sind aber selbstverständlich nicht «auf Vorrat» ins Auge zu fassen, sondern nur dann zu prüfen und allenfalls umzusetzen, wenn sich neue ungünstige Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt ergeben, das aktuelle Schutzniveau beeinträchtigt würde und die ins Auge gefasste Massnahme einen effektiven Beitrag zur Problemlösung zu leisten vermag. Zusätzliche Massnahmen wären zudem so auszugestalten, dass sie mit dem europäischen Entsenderecht konform sind.

2.3.3. Zwischenfazit zum Entsenderecht (flankierende Massnahmen)

Im Hinblick auf allfällige Verhandlungen mit der EU bestätigen die Analysen des Vollzugs und der Wirksamkeit des europäischen Entsenderechts, dass das schweizerische Schutzniveau bei einer Einigung auf eine dynamische Rechtsübernahme beim FZA bzw. Übernahme der Entsenderechtlinien der EU unter folgenden Voraussetzungen gewahrt werden könnte:

- Für die Absicherung von Massnahmen im Bereich der Voranmeldung, der Kautionsregelung, der Dokumentationspflicht für Selbständige sowie der Spesenregelung¹³ sollten entsprechende *Ausnahmeregelungen* angestrebt werden.
- In allfälligen Verhandlungen mit der EU sollten die folgenden *Prinzipien* abgesichert werden:

¹³ Die rev. EntsRL sieht vor, dass die Spesenberechnung nach Massgabe der Verhältnisse im Entsendestaat erfolgt. Für die Schweiz könnte dies bedeuten, dass die hiesigen Betriebe einer ungleichen, d.h. erheblich günstigeren Konkurrenz ausgesetzt wären, was wettbewerbsverzerrend wäre. Zudem wäre bei Entsendungen und kurzfristigen Stellenantritten eine orts- und branchenübliche Entlohnung der ausländischen Arbeitskräfte angesichts des hohen Preisniveaus in der Schweiz nicht mehr gewährleistet.

- Sicherstellung des dualen Vollzugssystems, basierend auf tripartiten und paritätschen Kommissionen, einschliesslich der gesetzlich übertragenen Aufgaben der Sozialpartner (Durchführung von Kontrollen, Sanktionskompetenz).
- Eigenständige Festlegung der quantitativen Kontrollziele, der Kontroldichte und der zu kontrollierenden Branchen.
- Zusätzlich sollte abgesichert werden, dass die Schweiz das Prinzip «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort», das seit der Revision der EntsRL auch in der EU verankert ist, auch inskünftig zur Anwendung bringen darf. Die Schweiz sollte sich das Recht auf *zusätzliche FlaM* vorbehalten, welche geeignet sind, ungünstigen Entwicklungen im Bereich der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie des Schutzes vor ungleichen Wettbewerbsbedingungen entgegenwirken.
- Dem Erhalt des schweizerischen Schutzniveaus dienen ausserdem *neue Möglichkeiten im Bereich der europäischen Zusammenarbeit* (Vollmitgliedschaft in der ELA und Teilnahme an IMI), wobei insbesondere die Vollstreckung von Sanktionen sowie die Zustellung amtlicher Dokumente verbessert werden können. Beide Instrumente setzen eine Vereinbarung mit der EU und somit voraussichtlich auch eine Einigung mit der EU in institutionellen Fragen voraus.

Dieser Ansatz entspricht weitgehend demjenigen des Bundesrates im Rahmen der Nachverhandlungen zum InstA. Die erwähnten Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Voranmeldung, die Kaution sowie die Dokumentationspflicht von selbständigen Dienstleistungserbringern wären wichtig, um den spezifischen Begebenheiten in der Schweiz Rechnung zu tragen (Begrenzung der Entsendungen auf 90 Tage, kurze Anwesenheitsdauer, sehr hohe grenzüberschreitende Mobilität). Zur Sicherstellung gleich langer Spiesse für das inländische Gewerbe und einer fairen Entlohnung der ausländischen Arbeitskräfte wäre zudem eine weitere Ausnahme bei der Spesenregelung nötig. Diese Ausnahmen sollten auch gegenüber künftiger EuGH-Rechtsprechung bzw. EU-Rechtsentwicklung abgesichert werden.

Für die Schweiz ist sodann eine explizite Anerkennung des dualen Vollzugssystems und der eigenständigen Festlegung des Kontrolldispositivs relevant. Zudem sollte sie ungünstigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt mit zusätzlichen FlaM begegnen können, ohne dass dadurch neue Regelungsunterschiede geschaffen werden.

Schliesslich sollte der Bundesrat zum Ausdruck bringen, dass er weiterhin gewillt ist, ungünstigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt mit allenfalls zusätzlichen FlaM entgegenzutreten. Diese Botschaft ist auch innenpolitisch aufgrund der weitverbreitenden Skepsis und Befürchtungen gegenüber einer Dynamisierung des Entsenderechts zentral. In den Gesprächen mit den Kantonen, Sozialpartnern und Wirtschaftsorganisationen wurde dieser Ansatz ausdrücklich unterstützt (vgl. Ziff. 3).

2.4. Schutzklausel

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 3 Bst. c)

→ Prüfung von Lösungsansätzen, welche der Schweiz zusätzliche Massnahmen im Rahmen von Artikel 14 Absatz 2 FZA¹⁴ (allgemeine Schutzklausel) ermöglichen.

Im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung (Steuerung der Zuwanderung) stand der Versuch einer Konkretisierung der allgemeinen Schutzklausel des FZA in den Jahren 2015 und 2016 im Zentrum der zwischen der Schweiz und der EU vereinbarten «Konsultationen». Die Arbeiten waren auf technischer Ebene weit fortgeschritten, wobei es zu

¹⁴ Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 FZA: «Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen tritt der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei zusammen, um geeignete Abhilfemaßnahmen zu prüfen. Der Gemischte Ausschuss kann innerhalb von 60 Tagen nach dem Antrag über die zu ergreifenden Massnahmen beschliessen. Diese Frist kann der Gemischte Ausschuss verlängern. Diese Massnahmen sind in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmaß zu beschränken. Es sind solche Massnahmen zu wählen, die das Funktionieren dieses Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen.»

berücksichtigen gilt, dass die EU-KOM über kein Verhandlungsmandat verfügte. Infolgedessen stellen die damaligen Arbeiten eine gute Basis dar, weil insbesondere auch die Expertise und die Perspektiven der EU eingeflossen sind.

Gestützt auf diese Arbeiten hat die Verwaltung ein Grobkonzept erarbeitet, welches Vorschläge zur Konkretisierung der drei Elemente enthält, auf welchen die Schutzklausel basiert:

- Das Vorliegen von «schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen»;
- die «zu ergreifenden Massnahmen»;
- Bestimmung des Verfahrens, welches die Schutzklausel auslöst.

Im Rahmen allfälliger Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU müsste in Fortsetzung bisheriger Arbeiten versucht werden, sich auf ein gemeinsames Verständnis über Voraussetzungen und Verfahren der Schutzklausel zu einigen. Damit könnten den schweizerischen Behörden zusätzliche Massnahmen ermöglicht werden, für den Fall, dass schwerwiegende Störungen insbesondere auf dem Arbeitsmarkt festgestellt würden. Mögliche Indikatoren und allenfalls zu definierende Schwellenwerte könnten sich an den Grundlagen der OECD orientieren und beispielsweise die Arbeitslosenquote, die Beschäftigungsquote, Armut- und Sozialhilfequote, Zuwanderungszahlen oder die BIP-Entwicklung umfassen. Neue, durch den Gemischten Ausschuss zu entscheidende «Abhilfemaßnahmen» müssten u.a. in Bezug auf die Lindehung der Störung geeignet, verhältnismässig und zeitlich begrenzt sein, könnten aber vom FZA abweichen. Denkbar wären etwa eine umfassendere Prüfung, ob eine selbständige Tätigkeit Aussicht auf Existenzsicherung hat, oder die Einführung obligatorischer Integrationsvereinbarungen. Entsprechende Massnahmen wären auch hinsichtlich ihrer Vollzugstauglichkeit zu bewerten. In Bezug auf das Verfahren könnte es sich als zweckmässig erweisen, dass eine partitatisch zusammengesetzte *ad hoc* Arbeitsgruppe einen entsprechenden Beschluss des Gemischten Ausschusses vorbereitet. Unilaterale Massnahmen der Schweiz sind im Rahmen von Artikel 14 Absatz 2 FZA nicht möglich.

Die Aktivierung der Schutzklausel wäre als *Ultima Ratio* vorgesehen, wenn «schwerwiegende Störungen» bereits eingetreten sind.

Die Schutzklausel und die darauf gestützten Massnahmen ersetzen somit das Erfordernis nicht, dass die EU in den analysierten Bereichen des FZA (UBRL; Entsenderecht) der Schweiz *Ausnahmen* gewährt. Diese sind – wie dargelegt – erforderlich, damit die Personenfreizügigkeit auch im Falle einer dynamischen Rechtsübernahme der einschlägigen EU-Bestimmungen ins FZA nicht zu einer Zuwanderung ins Sozialsystem oder zu einer Schwächung des Lohnschutzes führt.

3. Gespräche mit Kantonen, Sozialpartnern und weiteren Akteuren

Gemäss Bundesrat waren bei der Umsetzung der Prüfaufträge im Rahmen des Mandats von Alt-Staatssekretär Gattiker mit Kantonen, Sozialpartnern und allenfalls weiteren Akteuren Gespräche zu führen. Eine formelle Konsultation fand nicht statt und die Gesprächspartner nahmen lediglich aus persönlicher Warte Stellung.

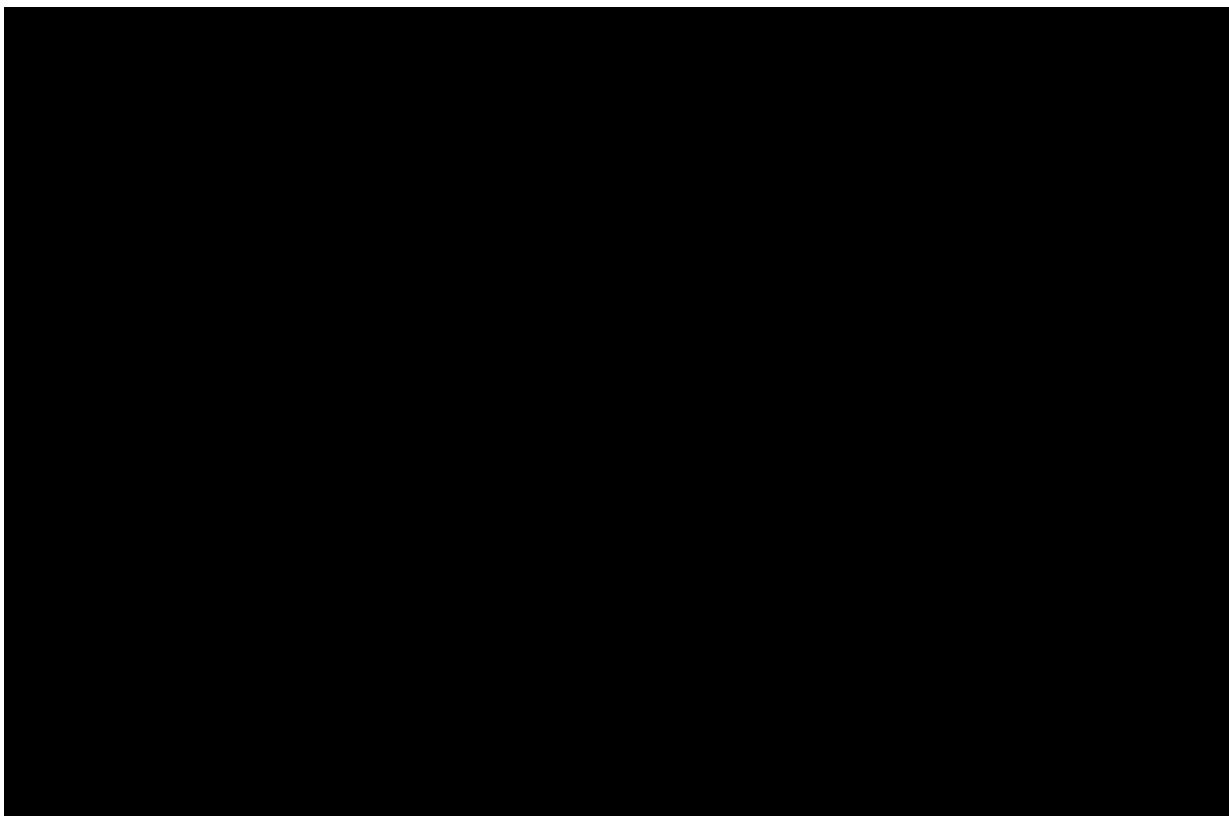
3.1. Kantone

Alt-Staatssekretär Gattiker hat den Präsidenten der KdK jeweils über die europapolitischen Beschlüsse des Bundesrats und den aktuellen Stand der Arbeiten im Rahmen des Mandats «Regelungsunterschiede Schweiz – EU» informiert. Für den Einbezug von kantonalen Experten wurde eine Fachgruppe Bund/Kantone eingesetzt. An insgesamt drei Workshops nahmen nebst der Bundesverwaltung (GS EJPD, SEM, SECO, EDA) Vertretungen der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) sowie der Generalsekretariate der KdK und der SODK teil. Im Rahmen dieser Fachgespräche konnten *aus Sicht des Vollzugs* die oben skizzierten Lösungsansätze insbesondere im Bereich Ausländerrecht/UBRL validiert werden (vgl. Ziff. 2.2.4.).

Im Rahmen eines Treffens von Alt-Staatssekretär Gattiker in Begleitung einer Delegation des Bundes (EDA, SEM, SECO) mit den Präsidenten und Generalsekretären der KdK und der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) begrüssten die Kantonsvertreter die europapolitische Agenda des Bundesrats, welche durch den stv. Staatssekretär EDA, Patric Franzen, erläutert wurde. Sie vertraten die Auffassung, dass angesichts der bestehenden Probleme (u.a. Forschung, Netzstabilität im Strombereich) rasche Lösungen mit der EU zu begrüssen wären. Die Präsidenten der KdK und der VDK begrüssten die aufgezeigte Stossrichtung der Arbeiten des Bundes bei der Personenfreizügigkeit (Ausländerrecht/UBRL; FlaM). Sie teilten die übergeordneten Ziele bei der Personenfreizügigkeit (keine Zuwanderung ins Sozialsystem; keine Unterminierung von Lohn- und Arbeitsbedingungen; Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung). Sie begrüssten, dass die aufgezeigten Spielräume eine Annäherung der Positionen zwischen der Schweiz und der EU ermöglichen würden und zeigten sich zuversichtlich, dass die erläuterten Lösungsansätze auch bei den Kantonsregierungen auf Unterstützung stossen könnten. Die Präsidenten wurden überdies informiert über diejenigen Bereiche, in welchen die Praxis der Kantone zu allenfalls problematischen Regelungsunterschieden im Rahmen der Umsetzung der bilateralen Verträge führt und zeigten sich offen für weitere Gespräche. Die Kantonsvertreter begrüssten das Erarbeiten einer Verhandlungsposition, hinter welche sich möglichst viele innenpolitische Akteure stellen können.

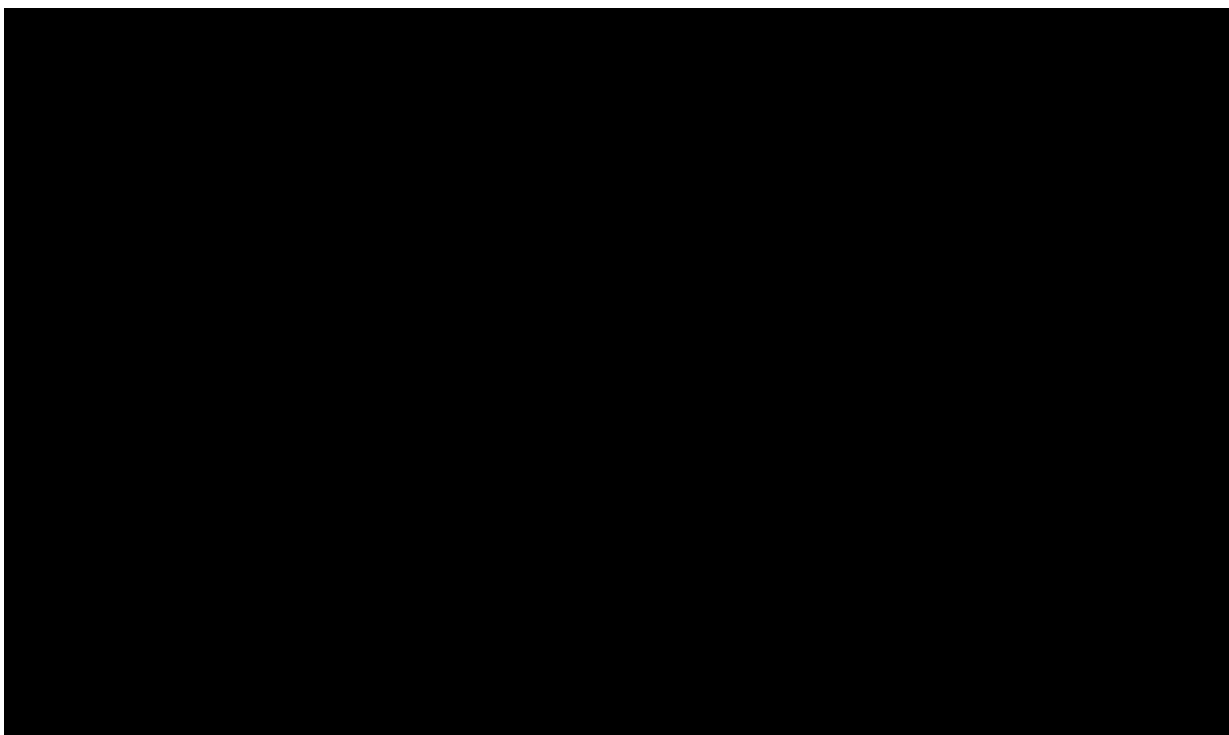
3.2. Sozialpartner

Die Sozialpartner wurden von Alt-Staatssekretär Gattiker jeweils auf Stufe der Präsidien über die europapolitischen Beschlüsse des Bundesrats und den Stand der Arbeiten im Rahmen des Mandats «Regelungsunterschiede Schweiz – EU» informiert. Mit den Präsidenten bzw. Direktoren der Gewerkschaften (Schweizerischer Gewerkschaftsbund, SGB; Travail.Suisse) und der Arbeitgeberorganisationen (Schweizerischer Arbeitgeberverband, SAV; Schweizerischer Gewerbeverband sgv) wurden je zwei getrennte Gesprächsrunden unter Einbezug des SEM und des SECO zu den Themen Ausländerrecht/UBRL und FlaM durchgeführt. Am 3. Mai 2022 kam es zu einem Austausch zwischen BR Keller-Sutter und BR Guy Parmelin mit den Präsidenten der Sozialpartner, an welchem von Seiten des Bundes auch Staatssekretärin Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch, Staatssekretärin Livia Leu sowie Alt-Staatssekretär Mario Gattiker teilnahmen.



3.3. Weitere Akteure

Mit Economiesuisse, Swissmem sowie «Kompass Europa» hat – auf deren Initiative hin – ebenfalls ein Austausch stattgefunden.



3.4. Einbezug der Kantone und Sozialpartner im Europa-Dossier

Im Rahmen der geführten Gespräche ist die Möglichkeit, sich in einem sehr frühen Stadium des neuen «europapolitischen Anlaufs» zumindest informell einzubringen, sehr positiv gewürdigt worden.

Währenddem die Kantone im Rahmen des Föderalistischen Dialogs die Möglichkeit eines regelmässigen Austausches haben, fehlt den Sozialpartnern und Economiesuisse eine institutionalisierte Austauschmöglichkeit mit Bundesrat und Verwaltung. Aus diesem Grund schlagen der SAV und Economiesuisse die Einsetzung einer «*high-level* Begleitgruppe» vor. Diese wäre gemäss dem Vorschlag zusammengesetzt aus den Präsidien kantonaler Konferenzen (KdK, VDK), der Wirtschaft (SAV, sgv, Economiesuisse) und der Arbeitnehmerschaft (SGB, Travail.Suisse, Kaufmännischer Verband Schweiz). Denkbar wäre auch der *ad hoc* Beisitz besonders betroffener Institutionen wie zum Beispiel des ETH-Rats und von Swissuniversities. Die Begleitgruppe würde als «*Sounding Board*» für die Positionen des Bundesrats dienen.

Dieser Vorschlag ist prüfenswert, um mit einem regelmässigen, institutionalisierten Austausch die europapolitischen Arbeiten des Bundesrats innenpolitisch möglichst breit abzustützen.

4. Prüfaufträge der anderen Departemente

Im Zusammenhang mit dem angestrebten Abbau von Regelungsunterschieden Schweiz – EU hat der Bundesrat am 23. Februar auch verschiedene Prüfaufträge an das EDI, das WBF und das UVEK erteilt (vgl. auch Ziff. 1). Die genannten Departemente haben dem EJPD per Ende April 2022 Bericht über den jeweiligen Stand der Umsetzung erstattet. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammenfassend dargestellt.

4.1. EDI

4.1.1. Zulassung von Ärzten

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 4)

→ Das EDI prüft, in Zusammenarbeit mit dem EJPD, dem WBF und dem EDA, alternative Regelungen für eine FZA-konforme Zulassung von Ärzten.

Der Regelungsunterschied besteht in Bezug auf das vom Parlament im Juni 2020 beschlossene Anforderungsprofil für die Zulassung von Ärzten (Art. 37 KVG), welches teilweise nicht mit dem Diskriminierungsverbot gemäss FZA vereinbar sein könnte. Eine eigenständige Reduktion der Differenz wäre deshalb grundsätzlich angezeigt.

Im Rahmen seiner Analyse kommt das EDI zum Schluss, dass das Erfordernis eines in der Schweiz zu erwerbenden Sprachnachweises sowie die Ausnahmeregelung zugunsten von Absolventen einer schweizerischen gymnasialen Ausbildung (Art. 37 Abs. 1 zweiter Satz KVG) kaum FZA-konform sind. Die damit einhergehende *indirekte* Diskriminierung dürfte mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit schwer zu rechtfertigen sein, da der Sprachnachweis nur in der Schweiz erbracht werden kann. Allerdings ist das Parlament im Wissen um die völkerrechtliche Problematik das Risiko eingegangen, gegen das FZA zu verstossen. Aus Sicht des EDI obliegt es jetzt den Gerichten und letztlich dem Bundesgericht, sich im Rahmen eines konkreten Anwendungsfalls mit der Frage der FZA-Konformität der Regelung zu befassen.

Für das BJ ist weiter fraglich, ob das Erfordernis einer dreijährigen Tätigkeit an einer anerkannten schweizerischen Weiterbildungsstätte (Art. 37 Abs. 1 erster Satz KVG) aus Gründen der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt werden kann. Zudem stellen sich in diesem Zusammenhang Fragen in Bezug auf die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Anhang III FZA). Ferner gibt das BJ zu bedenken, dass die neuen Zulassungsvoraussetzungen für Ärzte auch die im FZA verankerte Dienstleistungsfreiheit tangieren könnten. Im Hinblick auf eine allfällige Rechtsprechung gibt das BJ zu bedenken, dass je nach Ausgestaltung einer Verhandlungslösung zur Streitbeilegung das Bundesgericht künftig nicht die letzte Instanz sein würde.

→ Ergebnis: Das zuständige EDI sieht keinen Handlungsbedarf auf Stufe Bundesrat. Es soll Sache der Gerichte sein, sich mit der Frage der FZA-Konformität der Modalitäten der Ärztezulassung zu befassen.

4.2. WBF

4.2.1. Anerkennung von Berufsqualifikationen (Anhang III FZA)

Prüfaufträge (vgl. BRB Ziff. 5 Bst. a – c)

- Das WBF prüft in Zusammenarbeit mit dem EJPD und dem EDA die Übernahme wichtiger bildungspolitischer Rechtsgrundsätze der EU (teilweise Zulassung; subsidiäre Anwendung der allgemeinen Anerkennungsregeln) und der Liste der automatisch anerkannten Diplome sowie die FZA-konforme Vereinheitlichung der Regulierungslandschaft.
- Das WBF prüft in Zusammenarbeit mit dem EJPD und dem EDA Möglichkeiten der Vereinfachung und Beschleunigung des inländischen Aktualisierungsprozederes bei Anhang III FZA [...], insbesondere durch Schaffung einer gesetzlichen Delegationsnorm an den Bundesrat.
- Das WBF prüft in Zusammenarbeit mit dem EJPD, dem EFD, dem UVEK und dem EDA Möglichkeiten des Anschlusses der Schweiz an das Internal Market Information System (IMI) und den Warnmechanismus über Berufsausübungsverbote zur Verbesserung des Vollzugs von Anhang III FZA sowie die Übernahme von Spezialrichtlinien für bestimmte Berufe.

Die Regelungsunterschiede im Bereich von Anhang III FZA sind vielseitiger Natur. Zum einen gibt es vertragswidrige Praktiken, die – wo immer möglich – eigenständig zu beseitigen sind (gewisse kantonale Zulassungsbedingungen; unverhältnismässig hohe Gebühren). Zum andern kann die unzureichende Anwendung wichtiger bildungspolitischer Grundsätze der EU durch die Schweizer Behörden und die fehlende, im EU-Recht vorgesehene Verhältnismässigkeitsprüfung von Berufsreglementierungen (sog. «Transparenzübung») zu Nachteilen für EU-Bürgerinnen und -Bürger führen. Andere Differenzen wiederum können nur im Rahmen einer Aktualisierung von Anhang III FZA bereinigt werden, was eine Einigung mit der EU voraussetzt. Dabei handelt es sich um die Übernahme mehrerer Spezialrichtlinien hinsichtlich bestimmter Berufsgruppen sowie um die Teilnahme der Schweiz am Binnenmarktinformationssystem (IMI) und am Warnmechanismus über Berufsausübungsverbote. Schliesslich verzögern heute schwerfällige inländische Prozesse an sich unbestrittene Aktualisierungen von Anhang III FZA.

Für den *Abbau der rechtlichen Unterschiede durch die Kodifizierung von EU-Rechtsgrundsätzen im Schweizer Recht und die Vereinfachung und Beschleunigung des inländischen Verfahrens zur Aktualisierung von Anhang III FZA* durch eine Delegationsnorm ist ein neues Bundesgesetz nötig. Dieses Gesetz würde gleichzeitig auch die Grundlage schaffen, um die heutigen FZA-widrigen kantonalen Praktiken (z.B. Verlangen eines Leumundszeugnisses oder des Strafregisterauszuges) sowie unverhältnismässig hohe Gebühren zu beseitigen. Heute existiert kein Erlass, der die Regeln im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen umfassend abdeckt. Das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hält ein neues Gesetz jedoch für nicht angebracht, weil sich die entsprechenden Bestimmungen materiell bereits aus Anhang III FZA ergeben. Zudem ist die KdK skeptisch gegenüber einer *eigenständigen* Übernahme der im EU-Recht vorgesehenen Verhältnismässigkeitsprüfung, ohne dass hierfür eine rechtliche Verpflichtung bestünde. Schliesslich ist für die Kantone fraglich, ob Artikel 95 der Bundesverfassung eine ausreichende Grundlage für den Erlass von Vorschriften auf Bundesebene bietet, die im Zuständigkeitsbereich der Kantone auf die reglementierten Berufe anwendbar wären.

Das BJ teilt die Einschätzung der Kantone, dass es keine *umfassende* Zuständigkeit des Bundes für die Anerkennung aller Berufe gibt. In jenen Bereichen, in denen der Bund eine Regelungskompetenz innehalt, könnten rechtliche Unterschiede durch die Kodifizierung von EU-Rechtsgrundsätzen im Schweizer Recht aber durch eine vereinheitlichte Regelung auf Bundesebene abgebaut werden. Dasselbe gilt für die Beseitigung von heutigen FZA-widrigen kan-

tonalen Praktiken sowie unverhältnismässig hohe Gebühren. Die entsprechenden Spielräume müssten jedoch genauer ausgelotet werden. Aus Sicht des BJ wäre es rechtlich ebenfalls möglich, das inländische Verfahren zur Aktualisierung von Anhang III FZA durch eine Delegationsnorm an den Bundesrat zu vereinfachen und zu beschleunigen.

→ **Ergebnis:** Insbesondere aufgrund des fehlenden Konsenses über die verfassungsrechtliche Grundlage kommt das WBF zum Schluss, dass auf die Ausarbeitung eines Rechtsaktes zu verzichten ist.

Eine allfällige *Übernahme der Spezialrichtlinien der EU*, welche namentlich die Berufsqualifikationen von Versicherungsvermittlern und Revisoren betreffen, sollte gemäss SBF1 nur im Rahmen von Verhandlungen mit der EU erfolgen, um mit Blick auf in der Schweiz ausgebildete Fachkräfte Reziprozität gewährleisten zu können. Formal fallen die beiden Richtlinien in die Zuständigkeit der FINMA (Versicherungsvermittler) und der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB; Revisoren). Während erstere keine grundsätzlichen Einwände gegen eine entsprechende Aktualisierung von Anhang III FZA hat, ist die RAB skeptisch, weil die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen der Revisoren eng an die materiellen Revisionsnormen geknüpft ist und sich das Parlament beim Erlass des neuen Revisionsrechts ausdrücklich für ein liberaleres Regime als dasjenige der EU entschieden hat.

→ **Ergebnis:** Im Hinblick auf ein allfälliges Verhandlungspaket ist aus Sicht des WBF abzuwegen, ob Anhang III FZA für neue Berufe geöffnet werden soll.

Die Teilnahme der Schweiz an *IMI* und am *Warnmechanismus über Berufsausübungsverbote* ist Gegenstand der seit 2016 anhängigen Aktualisierung von Anhang III FZA.

4.2.2. Gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 5 Bst. b)

→ Das WBF prüft in Zusammenarbeit mit dem EJPD und dem EDA Möglichkeiten der Vereinfachung und Beschleunigung des inländischen Aktualisierungsprozesses [...] beim Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA), insbesondere durch Schaffung einer gesetzlichen Delegationsnorm an den Bundesrat.

Das MRA ermöglicht den Abbau technischer Handelshemmnisse und deckt 20 Sektoren ab, welche rund zwei Drittels des Handels mit Industrieerzeugnissen zwischen der Schweiz und der EU umfassen. Mit dem Abkommen wird die (bereits vor dem Abschluss des Abkommens bestehende) Gleichwertigkeit der Vorschriften in den 20 Sektoren anerkannt. Damit werden Schweizer Konformitätsbewertungen (Zertifikate) von der EU anerkannt und die Schweiz profitiert von weiteren Erleichterungen (z.B. Verzicht auf Bevollmächtigte in der EU oder zusätzliche Angaben auf der Verpackung des Produkts). Ändert die EU ihr Recht in den abgedeckten Bereichen, muss die Schweiz ihr Recht ebenfalls anpassen, um die Gleichwertigkeit weiterhin sicherzustellen. Außerdem muss das MRA entsprechend aktualisiert werden. Zwar enthält das Abkommen hierfür keinen Rechtsanspruch, doch hat die EU bis 2018 jeweils für Aktualisierungen Hand geboten. Seither verzögert sie die Aktualisierung unter (sachfremdem) Verweis auf mangelnde Fortschritte bei den institutionellen Fragen.

Um die Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften zwischen der Schweiz und der EU zu gewährleisten und eine ähnliche Umsetzung in der Schweiz und der EU zu ermöglichen, müssen die delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der EU-KOM möglichst rasch in die Schweizerische Gesetzgebung aufgenommen werden können. Delegierte Rechtsakte sind von der EU-KOM erlassene Rechtsakte ohne Gesetzescharakter. Sie dienen der Änderung oder Ergänzung von nicht wesentlichen Vorschriften von Rechtsakten. In den Produktbereichen, die unter die Kapitel des MRA fallen, werden solche Rechtsakte regelmäßig erlassen, beispielsweise in den Bereichen Medizin- und Bauprodukte oder in der Maschinenindustrie. Bisher

gibt es im Schweizer Recht jedoch nur im kürzlich revidierten Sektor der Medizinprodukte eine Rechtsgrundlage, die eine rechtzeitige Berücksichtigung dieser Rechtsakte ermöglicht. In den anderen Sektoren können die Rechtsakte der EU-KOM aufgrund der erforderlichen Revisionen der entsprechenden sektoralen Verordnungen oftmals erst mit einer zeitlichen Verzögerung von bis zu einem Jahr oder mehr berücksichtigt werden.

→ Ergebnis: Um eine rechtzeitige Berücksichtigung der delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der EU-KOM in allen Sektoren des MRA zu ermöglichen, schlägt das WBF, im Einvernehmen mit dem BJ und dem EDA (StS und DV), die Einführung einer horizontalen Rechtsgrundlage im Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse (THG) vor. Diese würde es dem Bundesrat ermöglichen, in den sektoriellen Verordnungen die für jede Art von Rechtsakte geeignete Methode der Berücksichtigung festzulegen, je nach Inhalt und Frist für die Anwendung in der EU. Die Möglichkeit, einen Rechtsakt der EU-KOM nicht zu übernehmen, bleibt vorbehalten.

4.2.3. Überprüfung des Verfahrens zur Verteilung der Zollkontingente im Fleischsektor

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 5 Bst. d)

→ Das WBF prüft im Rahmen der Behandlung des Postulats 20.3931 im Kontext der Botschaft zur Agrarpolitik Möglichkeiten zur Umsetzung der in der Gemeinsamen Erklärung zum Landwirtschaftsabkommen vorgesehenen Überprüfung des Verfahrens zur Verteilung der Zollkontingente im Fleischsektor.

Die EU kritisiert die Zuteilung von Kontingenten via Versteigerung sowie nach dem Prinzip der Inlandeleistung. In diesem Zusammenhang weist sie regelmäßig darauf hin, dass die im Landwirtschaftsabkommen vorgesehene gemeinsame Überprüfung der Methode zur Verwaltung der Zollkontingente im Fleischsektor noch nicht stattgefunden hat.

Das BLW als das für das Landwirtschaftsabkommen zuständige Amt ist der Ansicht, dass diese die Parteien nicht dazu verpflichtet, eine bestimmte Methode zur Aufteilung der Zollkontingente anzuwenden. Bei der Art der Zuteilung der Zollkontingente handelt es sich um ein Instrument der Schweizer Agrarpolitik, in dessen Ausgestaltung die Schweiz frei ist.

Das Postulat 20.3931 beauftragt den Bundesrat zur Neuausrichtung der Agrarpolitik Stellung zu nehmen. Dazu wurden sechs Prüfaufträge formuliert. Die Methode zur Verwaltung der Zollkontingente im Fleischsektor könnte theoretisch im Rahmen des Prüfauftrags zur administrativen Vereinfachung aufgenommen werden. Es handelt sich dabei allerdings um ein Thema, das innenpolitisch umstritten ist. Bereits im Rahmen der Erarbeitung der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) haben sich die interessierten Kreise gegen die Abschaffung der Inlandeleistung und andere Anpassungen an der Verteilung der Zollkontingente ausgesprochen. Eine Aufnahme dieser Frage im Rahmen der Postulatsarbeiten würde deshalb zu Opposition bei den interessierten Kreisen führen. Außerdem würde die isolierte Behandlung dieser Fragen mit Bezug auf den Fleischsektor – anstelle einer gesamtheitlichen Betrachtung der Administrationsmethoden für alle Kontingente – zu Fragen führen. Gleiches gilt, sollte ein Bezug zu der im Agrarabkommen vorgesehenen gemeinsamen Überprüfung der Methode zur Verwaltung der Zollkontingente gemacht werden.

→ Ergebnis: Das WBF kommt zum Schluss, dass eine Überprüfung des Verfahrens zur Verteilung der Zollkontingente im Fleischsektor im Rahmen der Behandlung des Postulats 20.3931 sachfremd, politisch nicht mehrheitsfähig und entsprechend nicht zielführend wäre. Es handelt sich dabei gemäss WBF um einen Prozess, den die Schweiz im Gemischten Ausschuss zum Landwirtschaftsabkommen verfolgen sollte und nicht – wie zunächst angeacht – im Rahmen der autonomen Weiterentwicklung der Agrarpolitik.

4.3. UVEK

4.3.1. Luftverkehr

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 6 Bst. a)

→ Das UVEK setzt mit dem Ziel einer integralen Anwendung des Luftverkehrsabkommens, in Zusammenarbeit mit dem EDA die Prüfung von Lösungsansätzen fort, welche auf eine Beseitigung der Regelungsunterschiede im Bereich Drohnen/Modellflugzeuge und Altersbeschränkung für Helikopterpiloten abzielen.

a. Unbemannte Luftfahrzeuge (Drohnen und Modellflugzeuge)

Die mit der Umsetzung der Motion 20.3916 einhergehende Teilübernahme der EU-Rechtsakte im Drohnenbereich (*ohne* den Bereich der Modellflugzeuge) würde das Luftverkehrsabkommen verletzen. Ein *eigenständiger* Abbau der Differenz ist deshalb angezeigt, zumal es sich um Partikularinteressen einer einzelnen Branche handelt und die Thematik zunehmend das Verhältnis Schweiz – EU im Bereich des Luftverkehrsabkommens belastet.

Das BAZL hat die Gespräche mit den Interessenverbänden – unter Einbezug des EDA – fortgeführt. Gemeinsam wurde ein Lösungsansatz entwickelt, der die integrale Übernahme des EU-Rechts gewährleistet. Die Schweiz wird die Umsetzung der EU-Verordnungen aber so ausgestalten, dass sie den Anliegen der Motion gerecht werden. Die Übernahme der relevanten Drohnenverordnungen wurde der Kommission mittlerweile formell vorgeschlagen; sie wird per schriftlichem Verfahren mit Inkraftsetzung am 1. September 2022 angestrebt.

Das BJ weist darauf hin, dass einige Elemente aus dem oben genannten Lösungsansatz rechtlich nicht mit den im einschlägigen EU-Recht¹⁵ enthaltenen Anforderungen übereinstimmen.

→ Ergebnis: Laut UVEK wird es im Ergebnis keine Regelungsunterschiede Schweiz – EU im Bereich Drohnen/Modellflugzeuge geben.

b. Altersbeschränkung für Helikopterpiloten

Aktuell bestehen zwischen dem schweizerischen Recht und dem EU-Recht in Bezug auf die Altersbeschränkung für Helikopterpiloten noch keine Differenzen. Die mit der Umsetzung der Motionen 21.3020 und 21.3095 einhergehende Anhebung der Altersgrenze auf 65 Jahre würde jedoch das Luftverkehrsabkommen verletzen. Ein *eigenständiger* Abbau der Differenz ist deshalb angezeigt, zumal es sich bei den Partikularinteressen der Helikopterpiloten um keine essentiellen und schützenswerten Interessen handelt und die Thematik auch hier zunehmend das Verhältnis Schweiz – EU im Bereich des Luftverkehrsabkommens belastet.

Die Umsetzung der Motionen 21.3020 und 21.3095 müsste auf Gesetzesstufe erfolgen, was entsprechend Zeit in Anspruch nehmen würde. Der Europäischen Kommission ist dieser Prozess bekannt. Die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) arbeitet ihrerseits an einer Anhebung der bestehenden europäischen Altersbeschränkungen und bereitet entsprechende Gesetzgebungsprozesse voraussichtlich ab 2022 vor. Diese Arbeiten finden unter Einbezug der Schweiz statt. Somit ergibt sich auf absehbare Zeit kein Regulierungsunterschied.

→ Ergebnis: Laut UVEK ergibt sich auf absehbare Zeit kein Regelungsunterschied.

4.3.2. Medien und Kultur

Prüfauftrag (vgl. BRB Ziff. 6 Bst. a)

→ Das UVEK setzt in Zusammenarbeit mit dem EDI und dem EDA die Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen im Bereich der audiovisuellen Mediendienste fort mit dem Ziel, an europäischen Kooperationsprogrammen im Bereich Medien/Kultur teilnehmen zu können.

Für die Teilnahme am Programm «Kreatives Europa 2021 – 2027» setzt die EU u.a. voraus, dass die Schweiz ihre Gesetzgebung an die audiovisuelle Gesetzgebung der EU (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, AVMD-RL) anpasst. Ziel der Richtlinie ist es, für alle audiovisuellen Dienste vergleichbare Rechtsvorschriften und damit ein «*Level Playing Field*» zu schaffen. Regelungsunterschiede bestehen vor allem im Bereich der nichtlinearen Dienste (Video-on-Demand, VoD) und Videoplattformdienste (z.B. YouTube) sowie in Bezug auf die Errichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde. Da es zwischen der Schweiz und der EU aktuell kein Abkommen gibt, handelt es sich dabei um keinen Regelungsunterschied im Rahmen eines bestehenden Vertrags mit der EU. Mit der Rechtsharmonisierung im Bereich der audiovisuellen Gesetzgebung könnten jedoch die Voraussetzungen für eine zukünftige Teilnahme der Schweiz am Programm «Kreatives Europa» geschaffen werden.

Der Regulierungsbedarf für den Abbau der Unterschiede zwischen dem Schweizer Recht und dem EU-Recht (AVMD-RL) muss differenziert betrachtet werden:

- *Lineares Fernsehen*: Die Schweiz ist weitgehend mit dem EU-Recht kompatibel. Die verbleibenden Unterschiede betreffend Werbeverbote für verschreibungspflichtige medizinische Behandlungen dürften politisch ohne Probleme zu beseitigen sein.
- *Nichtlineare Dienste (VoD)*: Das Schweizer Recht weist in Bezug auf die AVMD-RL grössere Abweichungen auf, namentlich in den Bereichen Hassrede, Behindertenzugänglichkeit sowie Werbebestimmungen (u.a. generelles Verbot für Tabakwerbung). Einerseits würden entsprechende Anpassungen eine Vielzahl von Akteuren betreffen, andererseits handelt es sich um politisch sensible Themen (Meinungsäusserungs- und Wirtschaftsfreiheit). Neuere Gesetzesvorlagen streben eine marginale Annäherung ans EU-Recht an. So hat sich das Stimmvolk im Rahmen des Referendums über die Revision des Filmgesetzes am 15. Mai 2022 für eine Quote für inländische Filmförderung («Lex Netflix») ausgesprochen. Und mit der Botschaft zum Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele, welche das Parlament derzeit berät, sollen EU-kompatible Jugendschutzregelungen für VoD und Videoplattformdienste geschaffen werden, wobei aufgrund des Widerstands der Verleger- und Werbebranche nicht ausgeschlossen werden kann, dass gewisse Regelungslücken bestehen bleiben.
- *Videoplattformdienste*: Das Schweizer Recht ist nicht mit dem EU-Recht kompatibel (Hassrede und Terrorpropaganda, verbotene Werbung). Da soweit bekannt aber keine Anbieter von Videoplattformdiensten in der Schweiz ansässig sind, ist dies von untergeordneter Relevanz. Die grossen Plattformen wie YouTube (europäischer Sitz in Irland) wenden ohnehin bereits auch für Schweizer Nutzer europäische Regeln an.
- *Unabhängige Regulierungsbehörde*: Im Bereich der Behördenorganisation gibt es eine gewichtige Abweichung. So schreibt die AVMD-RL in ihrem gesamten Anwendungsbereich die Errichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde vor. Die bestehende Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) wäre nicht geeignet, diese Aufgaben zu übernehmen. Zum einen würden ihre Aufsichtsbereiche stark ausgeweitet (z.B. Werbeaufsicht), zum andern müsste sie – anders als heute – von Amtes wegen tätig werden können. Es ist fraglich, ob eine solch umfassende «Medienkontrollbehörde» in der Schweiz auf Zustimmung stossen würde.

→ **Ergebnis:** Das UVEK ist der Auffassung, dass die erforderlichen Reformen nicht proaktiv anzugehen sind, weil sie politisch als nicht mehrheitsfähig eingeschätzt werden. Unabhängig vom vorliegenden Prüfauftrag könnte von den zuständigen Ämtern geprüft werden, ob eine Teilassoziiierung an das EU-Programm «Kreatives Europa» für diejenigen Programmteile sinnvoll wäre, die keine Übernahme der AVMD-RL voraussetzen (z.B. Aktionsbereich «Kultur»).

5. Synthese

5.1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ergebnisse des vorliegenden Schlussberichts werden nachstehend, gegliedert nach dem jeweiligen Abkommen, zusammengefasst.

5.1.1. Personenfreizügigkeit

Prüfaufträge EJPD (Mandat Gattiker)

Aktuelle Regelungsunterschiede

Die Prüfung ergibt, dass bei den Themen «kantonaler Inländervorrang» und «Zugang zu Bildung und Berufsausbildung für Grenzgänger und ihre Familienangehörigen» keine tatsächlichen Unvereinbarkeiten mit dem FZA bestehen. Die Differenzen im Zusammenhang mit dem ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren bedürfen weiterer Klärungen mit der EU, namentlich in Bezug auf die Praxis des systematischen Einverlangens von Strafregisterauszügen im Kanton Tessin. Gleiche Bedingungen bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligungen für alle EU-Mitgliedstaaten können ins Auge gefasst werden, bedingen aber Verhandlungen mit der EU (Reziprozität).

Künftige Regelungsunterschiede (im Falle einer Dynamisierung des FZA)

- *Biometrische IDK*: Eine schrittweise Einführung von biometrischen Identitätskarten ist eingeleitet, so dass der Regelungsunterschied bereits reduziert wäre.
- *UBRL*: Im Rahmen allfälliger Verhandlungen mit der EU über eine dynamische Rechtsübernahme beim FZA bzw. eine Übernahme der UBRL sollten Ausnahmeregelungen für die UBRL-Kategorien «Daueraufenthalt» und «Landesverweisung» angestrebt werden. Die übrigen Teile der UBRL könnten grundsätzlich übernommen werden, wenn der Schweiz zugesichert wird, dass erstens erwerbstätige Personen weiterhin einer Meldepflicht unterliegen, welche eine arbeitsmarktlche Kontrolle ermöglicht, und dass zweitens bei Personen, deren nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt sich als aussichtslos erweist, das Aufenthaltsrecht weiterhin beendet werden kann.
- *Entsenderecht (FlaM)*: Im Rahmen allfälliger Verhandlungen mit der EU über eine dynamische Rechtsübernahme beim FZA bzw. eine Übernahme der Entsendereichtlinien der EU sollten Ausnahmeregelungen in den Bereichen der Voranmeldung, der Kaution, der Dokumentationspflicht von selbstständigen Dienstleistungserbringern und der Spesenregelung angestrebt werden. Überdies sollten das duale Vollzugssystem sowie die Festlegung eines eigenständigen Kontrolldispositivs abgesichert werden. Die Schweiz müsste sich zudem das Recht auf den Erlass zusätzlicher FlaM vorbehalten, wenn sich ungünstige Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt ergeben.

Schutzklausel

Gestützt auf die allgemeine Schutzklausel gemäss Artikel 14 Absatz 2 FZA könnte die Schweiz zur Bekämpfung von «schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Störungen» auf dem Arbeitsmarkt – als Ergänzung zu den oben genannten Ausnahmen – die Möglichkeit zusätzlicher, vom FZA temporär abweichender Massnahmen erwerben. Dies setzt eine entsprechende Einigung mit der EU voraus.

Gespräche mit Kantonen, Sozialpartnern und weiteren Akteuren



Prüfauftrag EDI

Das EDI möchte die Prüfung möglicher FZA-widriger Bestimmungen bei der Ärztezulassung den kantonalen Gerichten bzw. dem Bundesgericht überlassen.

Prüfaufträge WBF

Mit Rücksicht auf kantonale Zuständigkeiten und die limitierte Gesetzgebungskompetenz des Bundes möchte das WBF sowohl auf einen Abbau der Regelungsunterschiede beim Vollzug von Anhang III FZA (Anerkennung von beruflichen Qualifikationen) als auch auf den Erlass einer Regelung zugunsten einer beschleunigten Aktualisierung von Anhang III FZA vorderhand verzichten.

5.1.2. Luftverkehrsabkommen

Prüfaufträge UVEK

Im Zusammenhang mit der Frage der Altersbeschränkungen für Helikopterpiloten ergibt sich aufgrund aktueller Entwicklungen auf Seiten der EU auf absehbare Zeit kein Regelungsunterschied. Im Bereich der unbemannten Luftfahrt (Drohnen/Modellflugzeuge) zeichnet sich eine Lösung ab, welche sowohl eine integrale Übernahme der entsprechenden EU-Verordnungen ermöglichen als auch dem Willen des Parlaments (Motion 20.3916) und der betroffenen Branche Rechnung tragen soll.

5.1.3. Landwirtschaftsabkommen

Prüfauftrag WBF

Das WBF kommt zum Schluss, dass eine Überprüfung des Verfahrens zur Verteilung der Zollkontingente im Fleischsektor im Rahmen der Behandlung des Postulats 20.3931 (zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik) sachfremd, politisch nicht mehrheitsfähig und entsprechend nicht zielführend wäre. Es handelt sich dabei gemäss WBF um einen Prozess, den die Schweiz im Gemischten Ausschuss zum Landwirtschaftsabkommen verfolgen sollte und nicht – wie zunächst angedacht – im Rahmen der autonomen Weiterentwicklung der Agrarpolitik.

5.1.4. MRA

Prüfauftrag WBF

Um eine rechtzeitige Berücksichtigung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten der EU-KOM im Bereich des MRA zu ermöglichen, schlägt das WBF die Einführung einer horizontalen Rechtsgrundlage im Bundesgesetz über technische Handelshemmisse (THG) vor. Diese würde es dem Bundesrat ermöglichen, in den sektoriellen Verordnungen die für jede Art von Rechtsakte geeignete Methode der Berücksichtigung festzulegen, je nach Inhalt und Frist für die Anwendung in der EU.

5.1.5. Medien und Kultur

Prüfauftrag UVEK

Das UVEK möchte vorerst darauf verzichten, eine generelle Anschlussfähigkeit der Schweiz an EU-Kooperationsprogramme im Bereich Medien/Kultur zu erlangen. Es sieht derzeit keine Mehrheitsfähigkeit im Hinblick auf den Erlass der erforderlichen Gesetzgebung.

5.2. Fazit

Die Aufträge des Bundesrats im Zusammenhang mit den Regelungsunterschieden Schweiz – EU haben es erlaubt, eine umfassende Übersicht über aktuelle und allenfalls künftige Regelungsunterschiede im Rahmen des bilateralen Vertragswerks zu gewinnen, diese zu bewerten und einzuordnen. Die bilateralen Beziehungen funktionieren grundsätzlich gut, relevante Regelungsunterschiede sind im Wesentlichen bei einzelnen Marktzugangsabkommen (Bilaterale I) festzustellen, wobei sich die politisch sensiblen Fragen insbesondere auf die Personenfreiheit konzentrieren. Dieser Befund dürfte sich bei einer dynamischen Rechtsübernahme noch akzentuieren.

Für das weitere Vorgehen lassen sich bei den aktuellen Regelungsunterschieden verschiedene Kategorien unterscheiden:

- 1) Regelungsunterschiede haben sich bei einer eingehenderen Analyse *nicht bestätigt* bzw. setzen *weitere Klärungen mit der EU* voraus: Erteilung von ausländerrechtlichen Bewilligungen, kantonaler Inländervorrang, Zugang zu Bildung und Berufsausbildung für Grenzgänger und ihre Familienangehörigen.
- 2) Eine Reihe von aktuellen Regelungsunterschieden kann in Gesprächen oder Verhandlungen *abgebaut* werden oder konnte *bereits reduziert* werden: Gleiche Bedingungen für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung, biometrische IDK, unbemannte Luftfahrzeuge (Drohnen und Modellflugzeuge), Altersbeschränkung für Helikopterpiloten.
- 3) Bei bestimmten Themen *halten* die zuständigen Departemente an den vorhandenen Regelungsunterschieden aus unterschiedlichen Gründen zumindest vorerst *fest*: Zulassung von Ärzten, gewisse Modalitäten bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen (Anhang III FZA; siehe Ziff. 4.2.1), Überprüfung des Verfahrens zur Verteilung der Zollkontingente im Fleischsektor.

Die Ergebnisse der Prüfaufträge belegen, dass die Schweiz grundsätzlich bestrebt ist, aktuelle, aber auch mögliche künftige Regelungsunterschiede abzubauen bzw. zu vermeiden. Dies gilt auch für die Personenfreiheit. In Bezug auf Fragen des Ausländerrechts (UBRL) und des Entsenderechts (FlaM) belegen die Ergebnisse, dass eine Annäherung der Positionen zwischen der Schweiz und der EU im Interesse breiter europapolitischer Ziele ebenfalls möglich ist, ohne die Grundsätze des Bundesrates bei der Personenfreiheit – keine Zuwanderung ins Sozialsystem, keine Unterminierung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung – zu verletzen. Zudem wird die Schweiz auch weiterhin eigenständig die vorhandenen Spielräume im Rahmen der innerstaatlichen Gesetzgebung und beim Vollzug nutzen.

Anhang

Gespräche mit Kantonen, Sozialpartnern und weiteren Akteuren im Rahmen des Mandats von Alt-Staatssekretär Mario Gattiker

Der Bundesrat hat am 23. Februar 2022 das EJPD, vertreten durch Alt-Staatssekretär Gattiker (Gam), beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem WBF und dem EDA die Prüfaufträge zum FZA (ausländerrechtliche Aspekte und Entsenderecht) umzusetzen und mit den Kantonen und Sozialpartnern auf Fachebene Gespräche über Lösungsansätze zum Abbau von Regelungsunterschieden zu führen. Im März und April 2022 haben vor diesem Hintergrund verschiedene Gespräche stattgefunden, wobei Kantone und die Sozialpartner separat angehört wurden. Im Rahmen der Umsetzung der Prüfaufträge im FlaM-Bereich haben im März 2022 zudem zwei Dienstreisen nach Wien und Berlin stattgefunden, um – auf der Grundlage bereits vorliegender Analysen – neue Erkenntnisse über die Umsetzung des kürzlich revidierten EU-Entsenderechts in den EU-Mitgliedstaaten zu gewinnen.

Kantone

Für den Einbezug der Kantone wurde eine Fachgruppe Bund/Kantone konstituiert, die von Alt-Staatssekretär Gattiker geleitet wurde (Projektoffice: Tobias Weibel, Wedo). Der Schwerpunkt dieser Arbeiten lag auf dem Ausländerrecht und der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL). Vertreten waren SEM, SECO und EDA sowie seitens Kantone der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA), die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK).

Zur Sicherstellung des Informationsflusses auf strategischer Ebene fanden parallel dazu Austauschsitungen mit den folgenden kantonalen Gremien statt:

- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
Christian Rathgeb (Präsident), Roland Mayer (Generalsekretär)
- Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)
Urban Camenzind (Präsident), Matthias Schnyder (Generalsekretär)

28.4.	KdK und VDK (Präsidien, GS) Gam/Wedo, SECO, SEM, EDA	Besprechung Regelungsunterschiede Schweiz – EU / europapolitische Agenda des BR
12.4.	Fachgruppe Bund/Kantone	3. Workshop
23.3.	Fachgruppe Bund/Kantone	2. Workshop
11.3.	Fachgruppe Bund/Kantone	1. Workshop
28.2.	KdK (GS) Gam	Telefonische Information über die europapolitischen Beschlüsse des BR vom 23.2.2022
11.2.	KdK (Präsident, GS) Gam	Telefonische Vorinformation zum Berichtsentwurf «Regelungsunterschiede zwischen dem Schweizerischen Recht und dem Recht der Europäischen Union: Politische Beurteilung des Berichts des EJPD vom 10. Januar 2022»

Sozialpartner

Gespräche fanden mit den folgenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen statt:

- Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV)
Valentin Vogt (Präsident), Roland A. Müller (Direktor)
- Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)
Fabio Regazzi (Präsident), Hans-Ulrich Bigler (Direktor)
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
Pierre-Yves Maillard (Präsident), Daniel Lampart (Sekretariatsleiter und Chefökonom)
- Travail.Suisse
Adrian Wüthrich (Präsident und Geschäftsleiter)

3.5.	BR KKS, BR GP SAV, sgv, SGB und Travail.Suisse (Präsidien) Gam, StS Leu, StS Ineichen- Fleisch	Besprechung Regelungsunterschiede Schweiz – EU / europapolitische Agenda des BR
21.4.	SAV und sgv (Direktoren) Gam/Wedo, SECO, SEM	2. Workshop Arbeitgeber (Schwerpunkt UBRL)
21.4.	SGB (Präsident, Chefökonom) Travail.Suisse (Präsident/GL) Gam/Wedo, SECO, SEM	2. Workshop Gewerkschaften (Schwerpunkt UBRL)
7.3.	SAV und sgv (Direktoren) Gam/Wedo, SECO	1. Workshop Arbeitgeber (Schwerpunkt Entsenderecht / FlaM)
5.3.	SGB (Präsident, Chefökonom) Travail.Suisse (Präsident/GL) Gam/Wedo, SECO	1. Workshop Gewerkschaften (Schwerpunkt Entsenderecht / FlaM)
18.-24.3.	SAV, sgv, SGB und Travail.Suisse (Präsidien) Gam	Vorbesprechung Workshops (<i>individuell</i>)
23.2.-1.3.	SAV und sgv (Direktoren) SGB (Chefökonom) Travail.Suisse (Präsident/GL) Gam	Telefonische Information über die europapoliti- schen Beschlüsse des BR vom 23.2.2022 (<i>individuell</i>)
9.-14.2.	SAV (Präsident, Direktor) sgv (Präsident, Direktor) SGB (Präsident, Chefökonom) Travail.Suisse (Präsident/GL) Gam/Wedo	Telefonische Vorinformation zum Berichtsent- wurf «Regelungsunterschiede zwischen dem Schweizerischen Recht und dem Recht der Eu- ropäischen Union: Politische Beurteilung des Berichts des EJPD vom 10. Januar 2022»

Weitere Organisationen

Folgende Organisationen haben Gam um Besprechung ersucht, die wie folgt stattfanden:

- Economiesuisse (2.5.): Vorstandsausschuss
- Economiesuisse (7.3.): Christoph Mäder (Präsident), Monika Rühl (GL-Vorsitzende)
- Kompass Europa (21.3.): Marcel Erni, Philip Erzinger (Geschäftsführer)
- Swissmem (29.4.): Stefan Brupbacher (Direktor)

