

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Herr Bundesrat Ignazio Cassis

Eingereicht per E-Mail an: vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Bern, 27. Oktober 2025

Stellungnahme von AvenirSocial zum Paket “Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU”

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis
Sehr geehrte Damen und Herren

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit und wir vereinigen rund 4'000 Mitglieder. Wir vertreten die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Gemeindeanimation, Kindheitspädagogik und Leitung Arbeitsagogik. Diese Interessenvertretung findet auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene statt. Wir engagieren uns für die Verwirklichung der Menschenrechte, die Chancengerechtigkeit sowie für eine qualitativ hochstehende Soziale Arbeit.

AvenirSocial nimmt Stellung ausschliesslich zu Themen, die den Berufsverband unmittelbar betreffen, nämlich:

1. Lohnschutz
2. Schutzklausel
3. Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)
4. Weiterentwicklung im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen
5. Gleichbehandlung bzw. Nichtdiskriminierung bei den Studiengebühren

Dabei stützt sich AvenirSocial auf die fachliche Expertise des SGB.

Lohnschutz

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

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

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

Das Abkommen sichert den Vollzug der Schweizer Gesamtarbeitsverträge mit entsprechenden Ausnahmeregeln, was ein grosser Fortschritt gegenüber dem früheren, vom Bundesrat abgelehnten Abkommen ist. Es beinhaltet eine Besitzstandsklausel (non-regression-clause), die gewährleistet, dass die Schweiz künftige Verschlechterungen im EU-Lohnschutz nicht übernehmen müsste. Trotz diesen Verbesserungen im Abkommen birgt die EU-Rechtsübernahme Risiken. Die Schweiz müsste die EU-Spesenregel (Herkunftsprinzip) übernehmen. Die Kontrollen und Sanktionen würden spürbar erschwert – z.B. durch die Aufgabe der 8-Tage-Voranmeldung sowie durch den weitgehenden Wegfall der Kautions.

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

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

Arbeitnehmende, die sich im Betrieb oder in Gesamtarbeitsverträgen sozialpartnerschaftlich einsetzen, müssen gegen Kündigungen geschützt sein. Sonst können sie ihre Funktion nicht wahrnehmen. Der nun vom Bundesrat verabschiedete Vorschlag verbessert die Situation für bestimmte Gruppen und stellt ein zwingend notwendiges Minimum an Schutz vor

missbräuchlichen Kündigungen dar, um im Rahmen der Abkommen den Lohnschutz durch Sozialpartnerschaft zu stabilisieren. Diese Verbesserungen gehen zwar in die richtige Richtung und sind wichtig, decken aber nicht alle betroffenen Personen ab. Zur Sicherung der sozialpartnerschaftlichen Strukturen beim Lohnschutz soll der Kündigungsschutz für gewählte Arbeitnehmendenvertretungen, Mitglieder paritätischer Vorsorgeorgane sowie nationale Branchenvorstände im Rahmen eines ave-GAV neu geregelt werden. Dies stärkt jene Arbeitnehmenden, die sich im Betrieb und auf Branchenebene für Lohn- und Arbeitnehmendenschutz einsetzen – zentrale Pfeiler der flankierenden Massnahmen. Missbräuchliche Kündigungen, welche die Sozialpartnerschaft in der Praxis untergraben, wurden vom SGB bereits 2003 in einer ILO-Klage gerügt. Nun werden sie endlich zumindest teilweise angegangen.

Schutzklausel

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

Der Bundesrat hat bei den Verhandlungen mit der EU eine so genannte «Schutzklausel» ausgehandelt. Gemäss dem neuen Art. 14a FZA kann die Schweiz dem gemischten Ausschuss «bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen, die auf die Anwendung des Abkommens zurückzuführen sind» «Schutzmassnahmen» beantragen. Bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen», die «nachgewiesen auf die Anwendung dieses Abkommens zurückzuführen sind» kann auch das Schiedsgericht angerufen werden. Die wirtschaftlichen Probleme müssen somit in irgendeiner Form durch das FZA verursacht sein. Das dürfte in der Realität kaum der Fall sein, da beispielsweise eine hohe Arbeitslosigkeit durch Konjunkturprobleme im Inland verursacht wird. Oder eine Wohnungsnot durch eine zu geringe Bautätigkeit usw. Wenn Firmen versuchen, Personal aus dem Ausland zu Dumpinglöhnen zu rekrutieren, müssen die Flankierenden Massnahmen greifen. Dementsprechend müssen die Probleme durch inländische, konjunktur-, arbeitsmarkt-, oder sozialpolitische Massnahmen gelöst werden¹.

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

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

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

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

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

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

Teilübernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)

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

Weiterentwicklung im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen

Übernommen wird mit der Aufdatierung des FZA auch die EU-Richtlinie 2018/958 vom 28. Juni 2018 über einen Verhärtnungsmechanismus vor Erlass neuer Berufsreglementierungen. Die Schweiz und die EU einigten sich in den Verhandlungen auf ein Änderungsprotokoll (ÄP) und ein Institutionelles Protokoll (IP). Daraus folgt, dass die Schweiz neu gestützt auf Anhang III FZA am EU-Anerkennungssystem von Berufsqualifikationen sowie am Binnenmarkt-Informationssystem IMI teilnehmen soll. Deswegen wurde die EU-Verordnung 1024/2012/237 (sog. IMI-Verordnung) entsprechend in Anhang I des FZA übernommen. AvenirSocial spricht sich ausdrücklich für die Teilnahme der Schweiz am EU-Anerkennungssystem von Berufsqualifikationen sowie am Binnenmarkt-Informationssystem IMI aus (gestützt auf Anhang III FZA). Eine Person, die nach den Kriterien eines EU-Herkunftsstaates vollständig zur Ausübung eines Berufs qualifiziert ist, soll denselben Beruf in allen EU-Staaten sowie in der Schweiz unter Vorbehalt der rechtmässigen Modalitäten des Aufnahmestaates ausüben dürfen. Auch die Teilnahme am europäischen Vorwarn-Mechanismus wird begrüsst, wodurch die Schweiz informiert wird, wenn Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaates die Bewilligung zur Berufsausübung entzogen wird. Gerade in hochsensiblen Berufen (bspw. der Branchen Gesundheit/Pflege und Soziales/ Betreuung) ermöglicht der Vorwarnmechanismus, dass Berufsangehörige, gegen die eine Sanktion (z. B. wegen medizinischer Fehler, pädophiler Handlungen oder anderer sexueller Übergriffe) vorliegt, die Einschränkung oder

das Verbot der Berufsausübung im Herkunftsstaat umgehen, indem sie die Anerkennung in einem anderen Staat beantragen. Die betroffenen Berufsgruppen, sind in Artikel 56a Absatz 1 der geänderten Richtlinie 2005/36/EG aufgelistet und umfasst auch Berufe gemäss Gesundheitsberufegesetz (GesBG), Medizinalberufegesetz (MedGB) und Psychologieberufegesetz sowie Berufsangehörige weiterer reglementierter Berufe, die Auswirkungen auf die Patientensicherheit haben (z. B. Fachleute Gesundheit, FaGe). Ebenso gilt der Vorwarnmechanismus für die Berufsangehörigen, die Tätigkeiten im Bereich der Erziehung Minderjähriger, einschliesslich in der Kinderbetreuung in Einrichtungen und in der frühkindlichen Erziehung, ausüben (z.B. Fachleute Betreuung, FaBe). Im schulischen Bereich betrifft es insbesondere die Lehrpersonen, Schulleiter*innen sowie sonderpädagogische Fachpersonen. Aufgrund dessen, dass diese Berufsgruppen eine erhöhte Fürsorgepflicht gegenüber besonders vulnerablen Personengruppen haben, unterstützt AvenirSocial die vorgesehenen Mechanismen bezüglich Entzugs der Berufsausübungsbewilligung zwischen der Schweiz und der EU.

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

Ebenso unterstützt AvenirSocial die im Abkommen vorgesehene Durchführung von Verhältnismässigkeitsprüfungen vor Annahme neuer Berufsreglementierungen oder Änderungen bestehender Berufsreglementierungen. Ungerechtfertigte Beschränkungen des Zugangs zu beruflichen Tätigkeiten oder ihrer Ausübung gehören verboten. Dass die Schweiz für die Realisierung ihrer Teilnahme am IMI im Bereich der Entsendungen eine Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Pakets Schweiz-EU erhält, erachtet AvenirSocial als legitim.

Gleichbehandlung / Nichtdiskriminierung bei den Studiengebühren

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

Ausgenommen vom allgemeinen Nichtdiskriminierungsgrundsatz bezüglich Studiengebühren sind u.a. die Pädagogischen Hochschulen, die Ausbildungsstätten der Berufsbildung (z.B. Höhere Fachschulen) und die mehrheitlich privat finanzierten Hochschulen wie z.B. die École hôtelière de Lausanne EHL (Art. 7b Bst. a Punkt i FZA). Grundsätzlich begrüsst AvenirSocial, dass die Schweiz aufgrund des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes (gemäss Art. 2 FZA), bei EU-Bürgern und -Bürgerinnen künftig das Gleichbehandlungsgebot anwenden muss, bspw. bei den Studiengebühren.

Grundsätzlich stellt sich AvenirSocial hinter den Nichtdiskriminierungsgrundsatz. Er weist jedoch darauf hin, dass der Bund im Rahmen des «Entlastungspakets 27» eine verstärkte Nutzerfinanzierung geplant hat, sprich eine Erhöhung der Studiengebühren. Aufgrund des Nicht-Diskriminierungsgrundsatzes gegenüber der EU ist zu erwarten, dass die Studiengebühren für alle noch stärker steigen werden, insbesondere für Studierende aus Drittstaaten. Da dies die Chancengerechtigkeit in der Bildung gefährdet, hat sich AvenirSocial

im Rahmen seiner Vernehmlassungsantwort zum Entlastungspaket gegen die geplante Erhöhung der Studiengebühren ausgesprochen und möchte dies im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung noch einmal betonen. Zum aktuellen Zeitpunkt erheben verschiedene kantonale Hochschulen höhere Studiengebühren für ausländische Studierende.

Die Einführung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes für die Hochschulen wird entsprechend zu finanziellen Ausfällen führen. Vorgeschlagen wird – nach Inkrafttreten des Änderungsprotokolls – befristete Begleitmassnahmen vorzusehen (je hälftig getragen von Bund und Kantonen), um die finanziellen Auswirkungen bei den betroffenen Hochschulen abzufedern.

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

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu dieser Gesetzesänderung Stellung zu nehmen, und hoffen, dass unsere Rückmeldungen berücksichtigt werden. Für Fragen steht Ihnen Emilie Clavel, Co-Geschäftsleiterin von AvenirSocial, via e.clavel@avenirsocial.ch zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Emilie Clavel
Co-Geschäftsleiterin

Camille Naef
Verantwortliche Fachliche Grundlagen