



Bern, 04.09.2024

Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates **22.3872 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 28. Juni 2022**

Zusammenfassung

Der Bundesrat wurde von der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates (APK-NR) beauftragt, die wichtigsten Unterschiede zwischen dem Schweizer Recht und dem Recht der Europäischen Union (EU) im Bereich des Arbeitnehmerschutzes zu prüfen und einen Bericht dazu vorzulegen, der aufzeigt, welche Anpassungen im Schweizer Recht notwendig wären, wenn man es an das europäische Recht angleichen wollte.

Das Postulat listete 12 Rechtstexte der EU auf, die untersucht und mit dem schweizerischen Recht verglichen werden sollten. Die Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung wurde zur Liste der zu analysierenden Rechtstexte hinzugefügt. Der Bereich des Arbeitnehmerschutzes wurde folglich durch die Liste der im Postulat genannten Rechtstexte eingeschränkt. Der Bestand der europäischen Richtlinien und der anderen Instrumente, die die Sozialpolitik der Europäischen Union definieren (sozialer Besitzstand der EU), umfasst zahlreiche weitere Instrumente, die sich auf den Arbeitnehmerschutz auswirken, die aber im Rahmen der mit dem Postulat verbundenen Arbeiten nicht untersucht werden.

Der Vergleich zeigt, dass der Arbeitnehmerschutz im Schweizer Recht gleichwertig gewährleistet ist wie im entsprechenden EU-Recht. Die festgestellten Unterschiede sind punktuell und betreffen oft Details.

Die grössten Abweichungen zwischen dem Schweizer Recht und den EU-Regelungen bestehen hinsichtlich zweier neuerer Richtlinien, nämlich der Richtlinien (EU) 2019/1152 und (EU) 2019/1158. Selbst wenn durch eine Annäherung des Schweizer Rechts an diese EU-Richtlinien die Vorhersehbarkeit des Rechts und die Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben verbessert werden könnten, ist die Situation im Bereich Arbeitnehmerschutz insgesamt ausgewogen und es drängt sich keine Anpassung des Schweizer Rechts auf um das gleiche Schutzniveau zu erreichen.

Die Entwicklungen des EU-Rechts werden aufmerksam verfolgt und berücksichtigt, soweit sie zur Erreichung der Ziele der Schweiz, insbesondere in den Bereichen der Arbeitsmarkt und Soziales, beitragen. Im Rahmen der sektoriellen Abkommen mit der EU ist kein Einbezug der Schweiz in die europäische Säule sozialer Rechte vorgesehen. Die überprüften Rechtsakte sind nicht Gegenstand der laufenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU. Hingegen strebt der Bundesrat in den aktuellen Verhandlungen eine Angleichung des Rechts von entsandten Arbeitnehmenden gemäss Anwendungsbereich des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) an das in diesem Bereich geltende EU-Recht an. Damit sollen die Lohn- und Arbeitsbedingungen von entsandten Arbeitnehmenden unter dauerhaftem Erhalt des aktuellen Schutzniveaus garantiert und Unternehmen nicht einem unlauteren Wettbewerb ausgesetzt werden.

Zudem setzt die Schweiz auf einen gelebten Sozialdialog. Wie bereits in der ersten Antwort des Bundesrates auf das Postulat festgehalten, hat sich dieser Dialog sowohl in Zeiten der Hochkonjunktur wie auch in Zeiten von wirtschaftlicher Abschwächung sehr bewährt, was verschiedene Indikatoren zeigen (Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Lohnentwicklung und Lohnverteilung). Eine einseitige Übernahme dieser Richtlinien würde den Handlungsspielraum der schweizerischen Sozialpartner beschränken ohne Vorteile zu bieten.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	4
1.1	Inhalt des Postulates	4
1.2	Ausgewählte Aspekte des Arbeitnehmerschutzes	6
1.3	Art der zu prüfenden Rechtstexte	6
1.4	Organisation der Arbeiten	7
1.5	Gegenstand des Berichts	7
	1.5.1 Auswahl von Mitgliedsländern für den Vergleich der Umsetzung ...	7
	1.5.2 Struktur des Berichts	8
2	Prüfung Schweizer und EU-Recht	8
2.1	Bereiche ohne wesentliche Unterschiede zwischen Schweizer und EU-Recht	8
	2.1.1 Regelungen zur Restrukturierung von Unternehmen	9
	2.1.2 Regelungen zur Information und Konsultation der Arbeitnehmenden	12
	2.1.3 Regelungen zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz ...	13
	2.1.4 Regelungen zu den Arbeitsbedingungen	16
	2.1.5 Arbeitsmarktinstrumente und -Regulierungen	17
2.2	Bereiche mit deutlichen Unterschieden zwischen Schweizer und EU-Recht	19
	2.2.1 Richtlinien zur Regelung grenzüberschreitender Sachverhalte	19
	2.2.2 Regelungen zu den Arbeitsbedingungen	25
	2.2.3 Arbeitsmarktinstrumente und -Vorschriften	31
3	Schlussfolgerungen	33
4	Anhänge	36
4.1	Text des Postulates 22.3872 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates	36
4.2	Management Summary des wissenschaftlichen Berichts des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR) vom 17. Oktober 2023	38

1 Auftrag

1.1 Inhalt des Postulates

Am 28. Juni 2022 hat die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (NR) das Postulat 22.3872 «Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes» eingereicht. Dieses Postulat beauftragt den Bundesrat, die wichtigsten Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes zu prüfen und einen Bericht dazu vorzulegen. Der Bundesrat soll beauftragen, welche Anpassungen im Schweizer Recht notwendig wären, wenn man es an das europäische Recht angleichen wollte. Insbesondere soll *«dargelegt werden, in welchen Bereichen eine solche Angleichung den Arbeitnehmerschutz verbessern und in welchen sie ihn verschlechtern würde»*. In der Begründung des Postulates sind die EU-Rechtstexte aufgeführt, die geprüft werden sollen.

Es handelt sich um die folgenden Richtlinien und folgende Empfehlung:

- Richtlinie (EU) 2019/1152 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union¹;
- Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige²;
- Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe³;
- Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen⁴;
- Richtlinie 2002/14/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft⁵;
- Richtlinie 98/59/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen⁶;
- Richtlinie 2001/23/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen⁷;
- Richtlinie 2005/56/EG über die Verschmelzung von Kapitalgesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten⁸ aufgehoben durch Richtlinie (EU) 2017/1132 über bestimmte

¹ Richtlinie (EU) 2019/1152 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, Amtsblatt Nr. L 186 vom 11.07.2019, S. 105.

² Richtlinie (EU) 2019/1158 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates, Amtsblatt Nr. L 188 vom 12.07.2019, S. 79.

³ Richtlinie 2014/24/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, AB L 94 vom 28.3.2014, S. 65; zuletzt geändert durch delegierte Verordnung (EU) 2023/2495, Amtsblatt Nr. L 2023/2495 vom 16.11.2023.

⁴ Richtlinie 2009/38/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung); Amtsblatt Nr. L 122 vom 16.05.2009, S. 28; zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2015/1794, Amtsblatt Nr. L 263 vom 8.10.2015, S. 1.

⁵ Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft - Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Vertretung der Arbeitnehmer, Amtsblatt Nr. L 80 vom 23.03.2002, S. 29; zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2015/1794, Amtsblatt Nr. L 263 vom 8.10.2015, S. 1.

⁶ Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen, Amtsblatt Nr. L 225 vom 12.8.1998, S. 16; zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2015/1794, Amtsblatt Nr. L 263 vom 8.10.2015, S. 1.

⁷ Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen, Amtsblatt Nr. L 82 vom 22.03.2001, S. 16; zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2015/1794, Amtsblatt Nr. L 263 vom 8.10.2015, S. 1.

⁸ Richtlinie 2005/56/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Verschmelzung von Kapitalgesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten, Amtsblatt Nr. L 310 vom 25.11.2005; aufgehoben durch Richtlinie (EU) 2017/1132, Amtsblatt Nr. L 169 vom 30.06.2017, S. 46.

Aspekte des Gesellschaftsrechts⁹;

- Richtlinie 2001/86/EG zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer¹⁰;
- Richtlinie 89/391/EWG über die Durchführung von Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit¹¹ sowie die Einzelrichtlinien im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG, d.h. die Richtlinie 89/654/EWG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten¹², die Richtlinie 89/655/EWG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit¹³ aufgehoben durch Richtlinie 2009/104/EG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit¹⁴, die Richtlinie 89/656/EWG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen durch Arbeitnehmer bei der Arbeit¹⁵, die Richtlinie 90/269/EWG über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der manuellen Handhabung von Lasten, die für die Arbeitnehmer insbesondere eine Gefährdung der Lendenwirbelsäule mit sich bringt¹⁶ und die Richtlinie 90/270/EWG über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmgeräten¹⁷;
- Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union¹⁸ und
- die Empfehlung des Rates zum Thema «Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie» (2020/C 372/01)¹⁹.

Der Bundesrat hat die Ablehnung des Postulates beantragt. In seiner Stellungnahme rief er in Erinnerung, dass die Schweiz auf den Grundsatz setzt, einen möglichst offenen und flexiblen Arbeitsmarkt zu schaffen und gleichzeitig eine gezielte soziale Absicherung zu gewährleisten.

⁹ Richtlinie (EU) 2017/1132 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts, Amtsblatt Nr. L 169 vom 30.06.2017, S. 46; zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2021/23, Amtsblatt Nr. L 22 vom 22.01.2021, S. 1.

¹⁰ Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer, Amtsblatt Nr. L 294 vom 10.11.2001, S. 22.

¹¹ Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, Amtsblatt Nr. L 183 vom 29.06.1989, S. 1; zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) 1137/2008, Amtsblatt Nr. L 311 vom 21.11.2008, S. 1.

¹² Richtlinie 89/654/EWG des Rates vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten (Erste Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), Amtsblatt Nr. L 393 vom 30.12.1989, S. 1; zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2019/1243, Amtsblatt Nr. L 198 vom 25.07.2019, S. 241.

¹³ Richtlinie 89/655/EWG des Rates vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit (Zweite Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), Amtsblatt Nr. L 393 vom 30.12.1989, S. 13; aufgehoben durch Richtlinie 2209/104/EG, Amtsblatt Nr. L 260 vom 03.10.2009, S. 5.

¹⁴ Richtlinie 2009/104/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit (Zweite Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG) (kodifizierte Fassung) (Text von Bedeutung für den EWR), Amtsblatt Nr. L 260 vom 03.10.2009, S. 5.

¹⁵ Richtlinie 89/656/EWG des Rates vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen durch Arbeitnehmer bei der Arbeit (Dritte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), Amtsblatt Nr. L 393 vom 30.12.1989, S. 18; zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2019/1832, Amtsblatt Nr. L 279 vom 31.10.2019, S. 35.

¹⁶ Richtlinie 90/269/EWG des Rates vom 29. Mai 1990 über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der manuellen Handhabung von Lasten, die für die Arbeitnehmer insbesondere eine Gefährdung der Lendenwirbelsäule mit sich bringt (Vierte Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), Amtsblatt Nr. L 156 vom 21.06.1990, S. 9; zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2019/1243, Amtsblatt Nr. L 198 vom 25.07.2019, S. 241.

¹⁷ Richtlinie 90/270/EWG des Rates vom 29. Mai 1990 über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmgeräten (Fünfte Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), Amtsblatt Nr. L 156 vom 21.06.1990, S. 14; zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2019/1243, Amtsblatt Nr. L 198 vom 25.07.2019, S. 241.

¹⁸ Richtlinie (EU) 2022/2041 des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, Amtsblatt Nr. L 275 vom 25.10.2022, S. 33.

¹⁹ Empfehlung des Rates vom 30. Oktober 2020 zum Thema „Eine Brücke ins Arbeitsleben — Stärkung der Jugendgarantie“ und zur Ersetzung der Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (2020/C 372/01), Amtsblatt Nr. C 372 vom 4.11.2010, S. 1.

Er führte aus, dass das schweizerische System auf einer starken Sozialpartnerschaft mit einem gelebten Sozialdialog fusst, der es erlaubt, branchenspezifische Lösungen zu finden. Darüber hinaus versicherte der Bundesrat, dass die Entwicklungen des EU-Rechts dabei eng verfolgt und berücksichtigt werden, sofern diese Entwicklungen zur Zielerreichung in der Schweiz in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik beitragen. Dieser Ansatz habe sich bislang bewährt. Der Bundesrat unterstrich zudem, dass eine vergleichende Analyse einzig der verschiedenen EU-Richtlinien lückenhaft wäre, da es innerhalb der EU selbst einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung gebe.

Der Nationalrat hat das Postulat am 29. September 2022 angenommen.

1.2 Ausgewählte Aspekte des Arbeitnehmerschutzes

Das Postulat fordert den Bundesrat auf, eine Prüfung der Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes vorzunehmen. Hierzu ist anzumerken, dass dieser Bereich durch die Aufzählung der im Postulat genannten europäischen Rechtstexte (siehe oben) abgegrenzt wird. Der soziale Besitzstand der Europäischen Union aus zahlreichen Rechtstexten besteht, die einen Einfluss auf den Arbeitnehmerschutz haben, jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht analysiert werden, wie etwa die Richtlinie 2008/104/EG über Leiharbeit²⁰ oder die Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen²¹ sowie verschiedene Richtlinien über Diskriminierung in der Arbeitswelt²².

Da die Vorschriften über die Dauer der Arbeits- und Ruhezeiten einen wichtigen sozialen Aspekt darstellen und dieses Thema immer wieder Gegenstand parlamentarischer Vorstösse war, wurde auf Initiative des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), die Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung²³, die Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung festlegt, in die im Postulat erwähnte Liste der zu prüfenden und zu vergleichenden Texte aufgenommen.

1.3 Art der zu prüfenden Rechtstexte

Die meisten der im Postulat aufgeführten EU-Rechtstexte sind Richtlinien. Richtlinien legen für die Mitgliedstaaten eine Ergebnispflicht fest, lassen ihnen aber einen gewissen Spielraum bei der Wahl der Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Die EU-Mitgliedstaaten müssen die in den Richtlinien festgelegten Verpflichtungen innerhalb einer bestimmten Frist (normalerweise zwei Jahre) in nationales Recht umsetzen. Wenn ein Land die hierfür notwendigen Schritte nicht unternimmt, kann die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten²⁴.

²⁰ Richtlinie 2008/104/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit, Amtsblatt Nr. L 327 vom 5.12.2008, S. 9.

²¹ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Amtsblatt Nr. L 18 vom 21.01.1997, S. 1; zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2018/957, Amtsblatt Nr. L 173 vom 9.07.2018, S. 16.

²² Insbesondere Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Amtsblatt Nr. L 303 vom 2.12.2000, S. 16; Richtlinie 2006/54/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, Amtsblatt Nr. L 204 vom 26.07.2006, S. 23.

²³ Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt Nr. L 299 vom 18.11.2003, S. 9.

²⁴ Offizielle Webseite der Europäischen Kommission: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law_de (Stand: 26.9.2023).

Die Liste der zu prüfenden Rechtsakte enthält auch eine Empfehlung. Empfehlungen sind nicht rechtsverbindlich, geben den EU-Institutionen aber die Möglichkeit, ihre Ansichten zu äussern und gegebenenfalls Massnahmen vorzuschlagen²⁵.

Mit den Richtlinien soll eine Harmonisierung auch in heiklen Fragen erreicht werden. Die Texte sind oft allgemein formuliert. Aus diesem Grund spielt die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) eine zentrale Rolle bei der Auslegung von diesen Rechtstexten. Die Entscheidungen des EuGH sind rechtsbegründend und können die Mitgliedstaaten zur Änderung ihrer innerstaatlichen Gesetze zwingen. Einige der zu prüfenden Richtlinien wurden bereits vor einigen Jahren verabschiedet und der EuGH hat sich bereits zu ihrer Umsetzung geäussert, wohingegen andere neuere Rechtstexte Begrifflichkeiten enthalten, die im Laufe der Gerichtspraxis sicherlich noch geklärt werden.

1.4 Organisation der Arbeiten

Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) wurde mit der Darlegung der EU-Rechtsnormen und deren Umsetzung in Mitgliedsstaaten beauftragt. Für die Analyse der entsprechenden Bestimmungen des Schweizer Rechts wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingerichtet²⁶. Die Arbeitsgruppe und das SIR kamen mehrmals zu Sitzungen zusammen, um eine detaillierte Analyse der zu prüfenden Texte auszuarbeiten und das Fortschreiten des Projekts sicherzustellen. Ausserdem fand für jede zu prüfende Richtlinie zwischen den Expertinnen und Experten der Bundesverwaltung und dem SIR eine Diskussion über den Vergleich zwischen Schweizer und EU-Recht statt. Aus dieser Zusammenarbeit ist ein wissenschaftlicher Bericht²⁷ entstanden, der als Grundlage für die Erstellung dieses Postulatsberichts diente.

1.5 Gegenstand des Berichts

1.5.1 Auswahl von Mitgliedsländern für den Vergleich der Umsetzung

Da selbst innerhalb der EU ein gewisser Spielraum bei der Umsetzung von Richtlinienvorgaben besteht, wurden vier Länder ausgewählt, um zu analysieren, wie die zu prüfenden Texte im Vergleich umgesetzt werden. Mithilfe dieses Ansatzes werden ebenfalls Informationen über die Praxis des Arbeitsrechts in der EU und über den Einfluss der Richtlinien auf die nationalen Systeme der Mitgliedstaaten erbracht.

Bei den ausgewählten Ländern handelt es sich um Frankreich, Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich. Für den Fall, dass das Vereinigte Königreich aufgrund seines Austritts aus der EU (Brexit) eine kürzlich erlassene Richtlinie nicht umgesetzt hat, wird Dänemark als viertes Land für die Analyse verwendet. Diese Länder wurden vom SIR und vom SECO ausgewählt, weil sie unterschiedliche Rechtstraditionen und Herangehensweisen an das EU-Arbeitsrecht haben, hinsichtlich des sozioökonomischen Kontexts aber alle mit der Schweiz vergleichbar sind.

²⁵ a.a.O.

²⁶ SECO: Leistungsbereich Arbeitsbedingungen (AB) – Recht und Oberaufsicht (ABRO); Leistungsbereich Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen (PA) – Gesamtarbeitsverträge (PAGA), Arbeitsmarktaufsicht (PAAM); Leistungsbereich Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung (TC) – Juristischer Dienst; Fachbereich Internationale Arbeitsfragen (DAIN); Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI); Berufs- und Weiterbildung – Berufsbildungspolitik; Bundesamt für Justiz (BJ); Direktionsbereich Privatrecht – Fachbereich Zivilrecht und Zivilprozessrecht; Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL); Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) – Kompetenzzentrum Beschaffungswesen (KBB).

²⁷ M. Wouters *et al.*, *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Arbeit > Arbeitsbedingungen > Studien und Berichte > Wissenschaftlicher Bericht: Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes.

In diesem Bericht in Beantwortung des Postulats wurden nur einige der im wissenschaftlichen Bericht analysierten Mitgliedstaaten herausgegriffen, um konkrete Beispiele für die Umsetzung zu geben. Die vollständige Analyse zur Umsetzung der Richtlinien findet sich im wissenschaftlichen Bericht.

1.5.2 Struktur des Berichts

Der Titel des Postulats lautet «Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes». Wie oben erläutert (vgl. 1.2), decken die im Postulat aufgeführten Richtlinien – mit der zusätzlich geprüften Richtlinie 2003/88/EG – nicht den gesamten regulatorischen Rahmen in diesem Themenbereich ab.

Zur Struktur des Berichts: Kapitel 2 ist der Analyse des EU- und des Schweizer Rechts gewidmet, wobei für jede Richtlinie der gleiche Ansatz verfolgt wird: Zunächst wird eine kurze Einführung in den Inhalt der Richtlinie und ein Überblick über ihre Umsetzung durch bestimmte Mitgliedstaaten gegeben, dann folgt der Vergleich mit dem Schweizer Rechtsrahmen. Der erste Teil von Kapitel 2 (2.1) befasst sich mit den Richtlinien, bei denen es keine wesentlichen Unterschiede zum Schweizer Recht gibt; die Richtlinien sind nach Regelungsbereichen in Gruppen zusammengefasst. Im zweiten Teil von Kapitel 2 (2.2) wird aufgezeigt, bei welchen Richtlinien deutliche Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht bestehen, und zwar nach derselben Gliederung, wobei speziell auf die festgestellten Unterschiede eingegangen wird. Kapitel 3 schliesslich enthält die Schlussfolgerungen des Bundesrates auf der Grundlage der durchgeführten Analyse und Kapitel 4 die Anhänge.

2 Prüfung Schweizer und EU-Recht

2.1 Bereiche ohne wesentliche Unterschiede zwischen Schweizer und EU-Recht

Einige der in diesem Kapitel analysierten Richtlinien konsolidieren oder kombinieren ältere Richtlinien, die schon existierten, als die Schweiz im Vorfeld der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) die Konformität ihres Rechts mit dem der EU prüfte. Nach der Ablehnung des EWR-Abkommens hat die Schweiz gewisse Teile ihres Arbeitsrechts autonom an das EU-Recht angepasst, so etwa die Regelung zu Massenentlassungen, für die der Schweizer Gesetzgeber die Richtlinie 75/129/EWG vom 17. Februar 1975²⁸ in die Artikel 335d ff. des Obligationenrechts (OR)²⁹ übernommen hat. Der Rechtsrahmen zu den Rechten der Arbeitnehmenden beim Übergang eines Unternehmens wurde 1994 ebenfalls geändert, zur Übernahme insbesondere der Richtlinie 77/187/EWG³⁰ in die Artikel 333 ff. des OR.

²⁸ Richtlinie 75/129/EWG des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen, Amtsblatt Nr. L 048 vom 22.02.1975, S. 29; aufgehoben durch Richtlinie 98/59/EG, Amtsblatt Nr. L225 vom 12.08.1998, S. 16.

²⁹ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; OR; SR 220).

³⁰ Richtlinie 77/187/EWG des Rates vom 14. Februar 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen, Amtsblatt Nr. L 061 vom 05.03.1977, S. 26; aufgehoben durch Richtlinie 2001/23, Amtsblatt Nr. L82 vom 22.03.2001, S. 16.

2.1.1 Regelungen zur Restrukturierung von Unternehmen

2.1.1.1 Richtlinie 2001/23/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen ³¹

Inhalt

Die Richtlinie 2001/23/EG schützt die Arbeitnehmenden bei einem Wechsel des Unternehmenseigentümers, um die Wahrung ihrer vor dem Übergang bestandenen Rechte zu gewährleisten. Sie harmonisiert die nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Auswirkungen von Übergängen. Diese Richtlinie ersetzte die Richtlinie 77/187/EWG des Rates vom 14. Februar 1977, die wiederum durch die Richtlinie 98/50/EG³² geändert wurde.

Die Richtlinie 2001/23/CE kommt zur Anwendung, wenn der rechtliche Arbeitgeber von Arbeitnehmenden infolge eines Übergangs oder einer Verschmelzung ändert. In dieser Situation muss das nationale Recht sicherstellen, dass die Arbeitnehmenden automatisch an den Erwerber übergehen und dabei ihre bereits erworbenen Arbeitnehmerrechte behalten. Die Komplexität der Richtlinie 2001/23/EG ist teilweise auf die verwendeten Definitionen zurückzuführen, die zahlreiche vage Begriffe enthalten. Nach wie vor wird häufig der EuGH angerufen, damit er für die nationalen Gerichte Klarheit bezüglich des Anwendungsbereichs der Richtlinie schafft³³. Neben dem Grundsatz des automatischen Übergangs der Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis zum Zeitpunkt des Übergangs sieht die Richtlinie 2001/23/EG unter anderem folgende Schutzregelungen vor: Der Übergang eines Unternehmens stellt keinen Grund zur Kündigung dar (gleichwohl steht die Richtlinie gemäss dem EuGH Kündigungen aus wirtschaftlichen, technischen oder organisatorischen Gründen nicht im Wege³⁴); es ist sicherzustellen, dass die übertragenen Arbeitnehmenden während der für den Übergang erforderlichen Zeit in geeigneter Weise vertreten bleiben; die betroffenen Arbeitgeber informieren die Arbeitnehmervertretenden «rechtzeitig» über den Übergang. Anhörungen können insbesondere dann erforderlich sein, wenn Veräusserer oder Erwerber Massnahmen planen, die rechtliche, wirtschaftliche oder soziale Veränderungen für die Arbeitnehmenden zur Folge haben.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Die automatische Übertragung der Arbeitsverträge besteht im französischen Arbeitsrecht zwar seit 1928, aber die französische Gesetzgebung geht augenscheinlich nicht über die Vorgaben der Richtlinie 2001/23/EG hinaus. Aufgrund der weiten Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie 2001/23/EG durch den EuGH sahen sich die französischen Gerichte gezwungen, ihre nationale Rechtsprechung zugunsten der Arbeitnehmenden anzupassen. Die Europäische Kommission wiederum hat 1992 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich eingeleitet, weil dieses seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie 77/187/EWG nicht nachgekommen war. Der britische *Trade Union Reform and Employment Rights Act* (Gesetz über die Gewerkschaftsreform und Beschäftigungsrechte) aus dem Jahr 1993 wurde erlassen, um einige der Mängel bei der Umsetzung zu beheben. In der Folge wurden 2006 britische Vorschriften über den Betriebsübergang (*TUPE Regulations*)³⁵ verabschiedet, unter anderem zur Umsetzung der Richtlinie 98/50/EG, die die Richtlinie 77/187/EWG geändert hatte. Nach

³¹ M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 20.

³² Richtlinie 98/50/EG des Rates vom 29. Juni 1998 zur Änderung der Richtlinie 77/187/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen, Amtsblatt Nr. L 201 vom 17.07.1998, S. 88.

³³ M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 20 Bst. iii § 1 «Directive 2001/23/EC's scope of application».

³⁴ a.a.O., S. 21 Bst. iii § 2 «Safeguarding employees' acquired rights».

³⁵ The Transfer of Undertakings (Protection of Employment) ([TUPE](#)) Regulations 2006.

Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes

dem Brexit wurde vermutet, die Behörden würden den Arbeitnehmerschutz zurückfahren. Bislang wurden jedoch keine Änderungen der britischen Gesetzgebung vorgenommen.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

Im Schweizer Recht ist die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses bei einem Betriebsübergang in den Artikeln 333–333b OR geregelt. Artikel 333 OR über die Wirkungen des Übergangs wurde bei der Totalrevision des Arbeitsvertragsrechts im Jahr 1972 eingeführt. 1994 wurde er im Rahmen der autonomen Anpassung des Schweizer Rechts an das EU-Recht geändert, um das Schweizer Recht mit der Richtlinie 77/187/EWG in Einklang zu bringen. Mit dieser Revision wurden folgende Punkte eingeführt: der automatische Übergang der Arbeitsverhältnisse, die Einhaltung der Verpflichtungen aus Gesamtarbeitsverträgen (GAV) während eines Jahres und die Aufrechterhaltung des Kündigungsschutzes für Mitglieder der Personalvertretung bis zum Ablauf des Mandats, falls das Arbeitsverhältnis nicht übertragen worden wäre. Mit der Überarbeitung wurde auch die Verpflichtung zur rechtzeitigen Information der Arbeitnehmervertretung oder, falls es keine solche gibt, der Arbeitnehmenden vor dem Übergang eingeführt, ebenso wie eine Konsultationspflicht, wenn infolge des Übergangs die Arbeitnehmenden betreffende Massnahmen geplant sind. Schliesslich soll mit dem 2014 in Kraft getretenen Artikel 333b OR die Situation im Falle einer Betriebsübertragung bei Insolvenz klargestellt werden. Dieser Artikel schliesst die automatische Übertragung der Arbeitsverträge im Falle einer Übertragung während einer Nachlassstundung, im Rahmen eines Konkurses oder eines Nachlassvertrages mit Vermögensabtretung aus. Das bedeutet, dass der Erwerber entscheiden kann, ob er die Arbeitsverträge übernimmt oder nicht bzw. welche er übernehmen möchte. Wenn er jedoch Arbeitsverträge übernimmt, muss der Erwerber die in den übernommenen Verträgen festgelegten Arbeitsbedingungen beibehalten und die Verpflichtungen aus Gesamtarbeitsverträgen während eines Jahres einhalten. Der Arbeitgeber, der den Übergang vollzieht, muss auch die Arbeitnehmervertretung oder, falls es keine solche gibt, direkt die Arbeitnehmenden informieren und konsultieren. Die in Artikel 333b OR vorgesehene Ausnahme im Falle einer Übertragung bei Insolvenz entspricht Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 2001/23/EG. Angesichts dieser Gesetzgebungsgeschichte entspricht das Schweizer Recht im Grossen und Ganzen dem EU-Recht.

2.1.1.2 Richtlinie 98/59/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen³⁶

Inhalt

Die Richtlinie 98/59/EG konkretisiert den Willen der EU, die Verfahren für Massenentlassungen zu harmonisieren, und zwar nicht nur zum Schutz der Arbeitnehmenden, sondern auch zur Verringerung von Marktverzerrungen, die durch Unterschiede bei den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesem Bereich entstehen können. Die Richtlinie 98/59/EG ersetzt die Richtlinie 75/129/EWG des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen³⁷, die ihrerseits 1992 durch die Richtlinie 92/56/EWG³⁸ geändert wurde.

Die Richtlinie 98/59/EG bietet einen gemeinsamen Verfahrensrahmen mit Vorgaben für die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verpflichtung der Arbeitgeber, einerseits die Arbeitnehmerver-

³⁶ M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 31.

³⁷ Richtlinie 75/129/EWG des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen, Amtsblatt Nr. L 48 vom 22.02.1975, S. 29; aufgehoben durch der Richtlinie 98/59/EG, Amtsblatt Nr. L 225 vom 12.08.1998, S. 16,

³⁸ Richtlinie 92/56/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 zur Änderung der Richtlinie 75/129/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen, Amtsblatt Nr. L 245 vom 26.08.1992, S.3.

tretungen zu unterrichten und anzuhören und andererseits der zuständigen Behörde alle beabsichtigten Massenentlassungen schriftlich anzuzeigen. Gemäss der Richtlinie 98/59/EG liegen «Massenentlassungen» vor, wenn ein Arbeitgeber aus einem oder mehreren Gründen, die nicht in der Person der Arbeitnehmenden begründet liegen, Entlassungen vornimmt, die bestimmte Grenzwerte gemäss der Richtlinie überschreiten und innerhalb eines bestimmten und vom Mitgliedstaat festgelegten Zeitraums erfolgen (es gibt auch Varianten, die sich auf einen Mindestprozentsatz der von den Entlassungen im Unternehmen betroffenen Arbeitnehmenden beziehen)³⁹.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Frankreich und die Niederlande haben die Richtlinie umgesetzt. In Deutschland hatte ein Urteil des EuGH⁴⁰ erhebliche Unterschiede zwischen der deutschen Gesetzgebung und dem EU-Recht aufgezeigt, was den deutschen Bundesgerichtshof zur Änderung seiner Praxis veranlasste. Das niederländische System verfolgt dagegen eher eine präventive Strategie: Arbeitgeber müssen Massenentlassungen nicht nur anzeigen, sondern auch eine «Entlassungsgenehmigung» (*ontslagvergunning*) einholen, und zwar in der Regel beim UWV (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*), dem Institut für Sozialleistungssysteme der Arbeitnehmenden. Als Folge des Brexits ist das Vereinigte Königreich nicht mehr an die Richtlinie 98/59/EG gebunden. Gleichwohl wurden bislang keine Änderungen an der britischen Gesetzgebung vorgenommen.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

Der Schweizer Gesetzgeber hat die Richtlinie 75/129/EWG in die Artikel 335d ff. OR übernommen. Insbesondere definiert Artikel 335d OR die Massenentlassung nach den in der Richtlinie 75/129/EWG vorgesehenen Optionen. Die Anwendbarkeit auf befristete Arbeitsverhältnisse, wenn diese vor Ablauf der vereinbarten Dauer enden (Art. 335e Abs. 1 OR), die Verpflichtung, die Arbeitnehmervertretung oder, falls es keine solche gibt, die Arbeitnehmenden zu konsultieren (Art. 335f OR) und das Verfahren vor dem kantonalen Arbeitsamt (Art. 335g OR) entsprechen ebenfalls der Richtlinie 98/59/EG. Die Ausnahmen gemäss Artikel 335e Absatz 2 OR⁴¹ sind in der Richtlinie 98/59/EG zwar nicht mehr vorgesehen. Diese enthält allerdings Erleichterungen für bestimmte Fälle, in denen der Arbeitgeber der zuständigen Behörde die geplante Massenentlassung nur auf deren Verlangen schriftlich anzuzeigen hat. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten davon absehen, dass die gekündigten Verträge frühestens 30 Tage nach der Anzeige an die Behörde auslaufen. Angesichts dessen und da die Artikel 335d ff. OR die Richtlinie 75/129/EWG übernehmen, die durch die Richtlinie 92/56/EG geändert und durch die Richtlinie 98/59/EG ersetzt wurde, ohne dass grundlegende materielle Änderungen im Vergleich zur derzeit geltenden Richtlinie vorgenommen wurden, lässt sich ohne Weiteres sagen, dass das Schweizer Recht in diesem Bereich im Wesentlichen den Anforderungen des EU-Rechts entspricht.

³⁹ Richtlinie 98/59/EG, Art. 1 Abs. 1 Bst. a.

⁴⁰ EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 27. Januar 2005, Irmtraud Junk gegen Wolfgang Kühnel, C-188/03, EU:C:2005:59.

⁴¹ Art. 335e Abs. 2 OR schliesst Massenentlassungen bei Betriebseinstellungen infolge gerichtlicher Entscheide, im Konkurs oder bei einem Nachlassvertrag mit Vermögensabtretung aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen betreffend Massenentlassungen aus.

2.1.2 Regelungen zur Information und Konsultation der Arbeitnehmenden

2.1.2.1 Richtlinie 2002/14/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft⁴²

Inhalt

Die Richtlinie 2002/14/EG regelt die Grundsätze, Begriffe und Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung. Sie stellt Mindestvorschriften und erreicht so keine vollständige Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen, was den Mitgliedstaaten einen grossen Handlungsspielraum lässt. Diese Richtlinie ergänzt und stärkt die Regelungen zur Unterrichtung und Anhörung in bestimmten Bereichen, wie etwa bei Massenentlassungen und Unternehmensübertragungen. Die Richtlinie 2002/14/EG gilt für «Unternehmen»⁴³ mit mindestens 50 Arbeitnehmenden in einem Mitgliedstaat bzw. für «Betriebe»⁴⁴ mit mindestens 20 Arbeitnehmenden in einem Mitgliedstaat. Der Mitgliedstaat entscheidet, in welchem Fall die Richtlinie Anwendung findet, und wählt innerhalb der durch das Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Grenzen die Methode zur Berechnung der Anzahl der Beschäftigten in Bezug auf das Unternehmen oder den Betrieb, ab der die Unterrichts- und Anhörungspflichten zum Tragen kommen. Die Mitgliedstaaten müssen die Modalitäten für die Ausbildung des Rechts auf Unterrichtung und Anhörung festlegen. Hat die Unterrichtung zu erfolgen, so muss sie angemessen sein und den Arbeitnehmervertreten insbesondere ermöglichen, sich vorzubereiten. Zu beachten ist, dass die Mitgliedstaaten es den Sozialpartnern abweichend von diesen Modalitäten auch auf Unternehmens- oder Betriebsebene, überlassen können, nach freiem Ermessen und zu jedem beliebigen Zeitpunkt im Wege einer ausgehandelten Vereinbarung die Modalitäten für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmenden festzulegen.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Die Gesetzgebungen in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden gehen über das hinaus, was in der Richtlinie vorgeschrieben ist. So sehen etwa die niederländischen Rechtsvorschriften vor, dass ab 10 Beschäftigten in einem Unternehmen diese den Arbeitgeber verpflichten können, eine Personalvertretung (*personeelsvertegenwoordiging*) einzurichten. Im Übrigen muss ein Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten auf jeden Fall einen vollwertigen Betriebsrat einsetzen. Die niederländischen Betriebsräte verfügen über wichtige Rechte, unterbreiten Stellungnahmen zu zahlreichen Angelegenheiten und müssen ihre Zustimmung geben, wenn der Arbeitgeber unternehmensinterne Regeln und Vorschriften einführen, ändern oder abschaffen will. Völlig anders ist die Situation im Vereinigten Königreich: Dort herrschte historisch eine minimalistische und freiwillige Tradition vor, ohne umfassenden Rahmen für Betriebsräte oder ähnliche Vertretungsorgane. Die Umsetzung der Richtlinie 2002/14/EG hatte nur begrenzte Auswirkungen auf die Arbeitnehmenden.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

In der Schweiz sind die allgemeinen Vorgaben zur Arbeitnehmermitwirkung im Bundesgesetz

⁴² M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 40.

⁴³ Richtlinie 2002/14/EG, Art. 2 Bst. a: Ein «Unternehmen» ist ein öffentliches oder privates Unternehmen, das eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig davon, ob es einen Erwerbszweck verfolgt oder nicht, und das im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ansässig ist.

⁴⁴ a.a.O., Art. 2 Bst. b: Ein «Betrieb» ist eine gemäss den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten definierte Unternehmenseinheit, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig ist und in der kontinuierlich unter Einsatz personeller und materieller Ressourcen eine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird.

über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (Mitwirkungsgesetz)⁴⁵ enthalten. Wie die Richtlinie 2002/14/EG ist auch das Mitwirkungsgesetz ein Rahmengesetz, das durch besondere Mitwirkungsrechte in den entsprechenden materiellrechtlichen Bestimmungen ergänzt wird, so etwa bei Massenentlassungen (Art. 335d ff. OR), bei Betriebsübertragungen (Art. 333a OR) oder beim Gesundheitsschutz (Art. 48 Arbeitsgesetz). Das Mitwirkungsgesetz wurde 1993 im Rahmen des Swisslex-Programms verabschiedet, dem Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Beitritts der Schweiz. Sein Ziel war es, einen allgemeinen Rahmen für die Mitwirkung in der Schweiz schaffen, um besondere im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Mitwirkungsrechte umzusetzen. Es stellt jedoch keine Übernahme der Richtlinie 2002/14/EG dar, da diese zu jenem Zeitpunkt noch nicht existierte. Das Mitwirkungsgesetz gilt *«für alle privaten Betriebe, die ständig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz beschäftigen»*⁴⁶. Der Geltungsbereich des Schweizer Gesetzes ist somit weiter gefasst, da es keinen Mindestschwellenwert wie in den beiden Optionen der Richtlinie 2002/14/EG enthält. Es betrifft jedoch nicht die öffentlichen Unternehmen. Im Hinblick auf die durch der Richtlinie 2002/14/EG eingeführten Rechte (insb. das Recht auf Unterrichtung der Arbeitnehmervertretung, die Modalitäten der Anhörung, die Ausübung der Tätigkeiten der Personalvertretung und der Schutzstatus für Mitglieder der Arbeitnehmervertretung, die Unterrichtung und Anhörung auf der Grundlage einer Vereinbarung) entspricht das Schweizer Recht die Anforderungen der Richtlinie. Formal sieht das Schweizer Recht kein allgemeines Recht auf Mitsprache analog zu Artikel 4 der Richtlinie vor. Die speziellen Mitspracherechte decken jedoch sehr breit gefasste Bereiche ab, sodass dieser formale Unterschied keine nennenswerten materiellrechtlichen Lücken zur Folge zu haben scheint. Die Pflicht zur Erteilung einer mit Gründen versehenen Antwort, wie sie Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe d der Richtlinie vorsieht, ist im Schweizer Recht nach wie vor anerkannt, auch wenn sie nicht gesetzlich verankert ist und von einem Teil der Lehre bestritten wird⁴⁷. Angesichts der obigen Ausführungen entspricht das Schweizer Recht insgesamt den Anforderungen der Richtlinie 2002/14/EG.

2.1.3 Regelungen zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz

2.1.3.1 Rahmenrichtlinie 89/391/EWG über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit⁴⁸

Inhalt

Die Richtlinie 89/391/EWG wurde verabschiedet, um dem Wettbewerbsdruck zwischen den Mitgliedstaaten entgegenzuwirken und sicherzustellen, dass die Verbesserung von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz (ASGS) nicht wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet wird. Diese Richtlinie bildet das Fundament für Richtlinien, die ganz spezifisch auf den Bereich ASGS ausgerichtet sind.⁴⁹ Sie gibt allgemeine Grundsätze und Leitlinien für ihre Umsetzung vor. Grundsätzlich gilt die Richtlinie 89/391/EWG für alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche. Ganz allgemein verpflichtet sie den Arbeitgeber, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden in Bezug auf alle Aspekte, die die Arbeit betreffen, zu sorgen. Die Prävention steht im Mittelpunkt des ASGS-Ansatzes der Richtlinie und wird als kontinuierlicher Prozess betrachtet, der mit der Zeit verbessert wird und insbesondere den technischen

⁴⁵ Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (Mitwirkungsgesetz; **SR 822.14**).

⁴⁶ Mitwirkungsgesetz, Art. 1.

⁴⁷ M. Wouters *et al.*, *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 46, zweiter Absatz.

⁴⁸ a.a.O., S. 69.

⁴⁹ Insbesondere: Richtlinie 89/654/EWG; Richtlinie 89/656/EWG; Richtlinie 90/269/EWG; Richtlinie 90/270/EWG.

Fortschritt berücksichtigt. Die Richtlinie 98/391/EWG enthält allgemeine und spezifische Verpflichtungen für den Arbeitgeber, wie das Treffen der für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden erforderlichen Massnahmen, einschliesslich der Massnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren, zur Information und zur Unterweisung sowie der Bereitstellung einer geeigneten Organisation und der erforderlichen Mittel. Ausserdem betont und erläutert die Richtlinie die subsidiäre Verantwortung der Arbeitnehmenden, die nach ihren Möglichkeiten für ihre eigene Sicherheit und Gesundheit sowie für die Sicherheit und die Gesundheit der anderen Personen Sorge zu tragen haben, und zwar gemäss ihrer Unterweisung und den Anweisungen des Arbeitgebers⁵⁰. Obwohl die Durchsetzung, allenfalls begleitet durch rechtliche Schritte, für die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften im Bereich ASGS von entscheidender Bedeutung ist, enthält die Richtlinie keinen speziellen Artikel zu diesem Thema. Die Hauptmassnahme der Europäischen Union diesbezüglich war die Einrichtung eines Ausschusses hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC)⁵¹, der Ratschläge erteilt und ein Diskussionsforum bietet. Dieser Ausschuss hatte seinen Ursprung in informellen Treffen im Jahr 1982 und wurde 1995 offiziell.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Die Europäische Kommission hat hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie 89/391/EWG schon gegen alle untersuchten Mitgliedstaaten, d. h. Frankreich, Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich, Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, sei dies in Bezug auf bestimmte Artikel oder wegen der unvollständigen Umsetzung der Richtlinie. Im Gegensatz zu zahlreichen anderen Bereichen des EU-Arbeitsrechts, in denen präzise Mindestanforderungen erfüllt werden müssen, zeichnen sich die EU-Instrumente im Bereich ASGS durch einen progressiven Ansatz aus. Es ist folglich schwierig, «über» die Richtlinien hinauszugehen, da sie zu kontinuierlichen Verbesserungen anhalten. Interessant ist gleichwohl, dass die niederländische Gesetzgebung ASGS-Kataloge nutzt, die die Sozialpartner u. a. pro Wirtschaftszweig erarbeitet haben. Diese Kataloge enthalten konkrete Methoden und Massnahmen, mit denen die Ziele der Gesetze und Erlasse im Bereich ASGS erreicht werden sollen. Wenn sich der Arbeitgeber an die Kataloge hält, kann er berechtigterweise davon ausgehen, dass sein Vorgehen mit den ASGS-Gesetzen im Einklang steht.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

In der Schweiz bilden das Arbeitsgesetz (ArG)⁵² und seine Verordnungen⁵³ sowie das Unfallversicherungsgesetz (UVG)⁵⁴ und die Verordnung über die Unfallverhütung (VUV)⁵⁵ die Hauptgrundlagen für die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Gemäss diesen Rechtsvorschriften gilt: *«Der Arbeitgeber ist verpflichtet, (...) alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind.»*⁵⁶ Wie die europäischen Rechtsvorschriften verfolgt auch das Schweizer Recht einen progressiven Ansatz. Die Vorschriften des ArG und der VUV gelten grundsätzlich für alle Unternehmen, deren Arbeitnehmende in der Schweiz Arbeiten ausführen. Wie die Richtlinie 89/391/EWG sieht auch das Schweizer Recht Ausnahmen vom

⁵⁰ Richtlinie 89/391/EWG, Art. 13 Abs. 1.

⁵¹ Offizielle Webseite der Europäischen Kommission, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=148&intPageId=685&langId=en> (nur auf Englisch verfügbar), (Stand: 12.1.2024).

⁵² Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz; ArG; SR 822.11).

⁵³ Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111); Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2; SR 822.112); Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3; SR 822.113); Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (ArGV 4; SR 822.114); Verordnung 5 zum Arbeitsgesetz (ArGV 5; SR 822.115).

⁵⁴ Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20).

⁵⁵ Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Verordnung über die Unfallverhütung; VUV; SR 832.30).

⁵⁶ UVG, Art. 6 Abs. 1 ArG; Art. 82 Abs. 1.

Geltungsbereich für bestimmte Arten von Unternehmen vor, die generell besonderen Bundesgesetzen unterstellt sind. Darüber hinaus wird auch in den Schweizer Rechtsvorschriften die Verantwortung für die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz in erster Linie dem Arbeitgeber auferlegt.

Das SECO sorgt dafür, dass die kantonalen Organe die Vorschriften über die Arbeitssicherheit einheitlich anwenden und ihre Tätigkeit mit dem Vollzug der Vorschriften des ArG über den Gesundheitsschutz koordinieren. Das SECO kann dem kantonalen Organ nötigenfalls auch Weisungen erteilen⁵⁷. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) kann zur Gewährleistung einer einheitlichen und sachgerechten Anwendung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit Richtlinien aufstellen⁵⁸. Wenn der Arbeitgeber die Richtlinien der EKAS befolgt, wird davon ausgegangen, dass er den Vorschriften über die Arbeitssicherheit nachkommt⁵⁹.

Gemäss Schweizer Recht ist der Arbeitgeber nicht systematisch verpflichtet, einzelne oder mehrere Arbeitnehmende mit Tätigkeiten im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu betrauen. Ob bestimmte Aufgaben im Bereich ASGS delegiert werden müssen, hängt grundsätzlich von der Struktur des Unternehmens und insbesondere von seiner Grösse, der Anzahl der Beschäftigten, der Art der ausgeführten Arbeiten und der betriebsinternen Organisation ab. Gleiches gilt für Erste Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung.

In Bezug auf die Einzelrichtlinien im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz entspricht der Schweizer Rechtsrahmen insgesamt den Anforderungen der EU-Regulierung, insbesondere in Bezug auf die Benutzung von Arbeitsmitteln und persönlicher Schutzausrüstung (PSA). Die Entwicklungen in der Europäischen Union im Bereich der Produktesicherheit, insbesondere im Zusammenhang mit der Verordnung (EU) 2016/425 über persönliche Schutzausrüstungen und zur Aufhebung der Richtlinie 89/686/EWG⁶⁰ sowie der Verordnung (EU) 2023/1230 über Maschinen⁶¹, sind für die Schweiz von grossem Interesse und haben zu einer Revision ihrer entsprechenden Gesetzgebung geführt.

Schliesslich verfolgt die Schweiz auch informell die Arbeiten des SLIC und orientiert sich an den von ihm erarbeiteten Grundsätzen. Zudem hat sie Beobachterstatus bei der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA)⁶² in Bilbao. Angesichts der obigen Ausführungen entspricht das Schweizer Recht insgesamt den Anforderungen der Richtlinie 89/391/EWG.

⁵⁷ VUV, Art. 48 Abs. 2.

⁵⁸ *Op. Cit.*, Art. 52a Abs. 1.

⁵⁹ *Op. Cit.*, Art. 52a Abs. 2.

⁶⁰ Verordnung (EU) 2016/425 des europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über persönliche Schutzausrüstungen und zur Aufhebung der Richtlinie 89/686/EWG des Rates (Text von Bedeutung für den EWR), Amtsblatt Nr. L 81 vom 31.03.2016, S. 51.

⁶¹ Verordnung (EU) 2023/1230 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2023 über Maschinen und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 73/361/EWG des Rates (Text von Bedeutung für den EWR), Amtsblatt Nr. L 165 vom 29.06.2023, S. 1.

⁶² Offizielle Website der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, <https://osha.europa.eu/de>, (Stand: 12.1.2024).

2.1.4 Regelungen zu den Arbeitsbedingungen

2.1.4.1 Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union⁶³

Inhalt

Die Richtlinie (EU) 2022/2041 ist die erste Richtlinie, die die Mechanismen für den Mindestlohn der Arbeitnehmenden direkt regelt. Sie verfolgt das Ziel, *«einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen, die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verringern, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Aufwärtskonvergenz zu fördern und das geschlechterspezifische Lohngefälle zu verringern»*⁶⁴. Dabei ist jedoch zu betonen, dass die Richtlinie weder einen Mindestlohn vorschreibt noch eine Harmonisierung der Mindestlöhne vornimmt. Die Mitgliedstaaten haben bis zum 15. November 2024 Zeit, um der Richtlinie nachzukommen. Sie enthält insbesondere: in ein Kapitel zu den Tarifverhandlungen über Mindestlöhne, das für alle Mitgliedstaaten gilt und sie unter anderem dazu verpflichtet, verschiedene Massnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung zu ergreifen, und in ein Kapitel zu gesetzlichen Mindestlöhnen, das nur für Mitgliedstaaten gilt, die bereits über einen gesetzlichen Mindestlohn verfügen. In diesem Fall müssen die betroffenen Staaten Verfahren für die Festlegung und Aktualisierung dieser Löhne einführen, die den von der Richtlinie (EU) 2022/2041 vorgegebenen Bedingungen entsprechen und die Sozialpartner einbeziehen. Die Mitgliedstaaten müssen auch eine ganze Reihe von allgemeinen Bestimmungen befolgen, wie beispielsweise die Kontrolle und Einhaltung der Löhne, insbesondere bei der Vergabe und Ausführung von öffentlichen Beschaffungsaufträgen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten Massnahmen ergreifen, damit die Überwachung des Mindestlohnschutzes mittels Datenerhebungsinstrumenten sichergestellt ist. Informationen über die gesetzlichen Mindestlöhne und den Mindestlohnschutz, die in Tarifverträgen festgelegt sind, müssen öffentlich zugänglich sein. Schliesslich schreibt die Richtlinie (EU) 2022/2041 vor, dass die Arbeitnehmenden bei Verstössen gegen Rechte in Bezug auf gesetzliche Mindestlöhne oder den Mindestlohnschutz Zugang zu einer rechtzeitigen, zeitnahen und unparteiischen Streitbeilegung haben müssen und das Recht auf Schadenersatz haben, sofern solche Rechte im nationalen Recht oder in Tarifverträgen festgelegt sind.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Zwischen den Mitgliedstaaten gab es Divergenzen dahingehend, ob die EU zum Erlass einer solchen Richtlinie überhaupt befugt ist. Insbesondere einige skandinavische Länder sind der Ansicht, dass die Richtlinie die Befugnisse der EU überschreitet und im Widerspruch zu ihrem System der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen steht. Dänemark hat, mit Unterstützung durch Schweden, im Januar 2023 beim EuGH eine Nichtigkeitsklage gegen die Richtlinie eingereicht. Obwohl die Umsetzungsfrist durch die Klage nicht ausgesetzt wird, deutet nichts darauf hin, dass die dänischen Behörden derzeit an einem Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Richtlinie arbeiten. Die französische Regierung, die die Richtlinie noch nicht umgesetzt hat, hat diesen Regulierungsentwurf hingegen stets unterstützt. Als Frankreich im Januar 2022 die EU-Ratspräsidentschaft übernahm, setzte es sich für die Einführung von EU-Rechtsvorschriften zum Mindestlohn ein. Es handelte sich um eine seiner Prioritäten.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

In der Schweiz existiert kein nationaler gesetzlicher Mindestlohn. Die Lohnbildung erfolgt im Rahmen einer starken und verantwortungsbewussten Sozialpartnerschaft, sodass zwar die hö-

⁶³ M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 89.

⁶⁴ Richtlinie (EU) 2022/2041, Art. 5 Abs. 1.

heren Löhne durch die Unternehmen festgelegt werden, die niedrigeren Löhne jedoch weitgehend von sozialpartnerschaftlichen Lösungen und den Gesamtarbeitsverträgen abhängen. Es stellt sich gleichwohl die Frage, ob die sozialpolitisch motivierten Mindestlöhne auf kantonaler Ebene⁶⁵ unter die Definition des «gesetzlichen Mindestlohnes»⁶⁶ gemäss der EU-Richtlinie fallen. Da es sich um eine neuere Richtlinie handelt, die noch nicht umgesetzt wurde, lässt sich nicht feststellen, ob auch regional festgesetzte Mindestlöhne unter den Begriff des «gesetzlichen Mindestlohns» fallen oder nur ein nationaler Mindestlohn. Diese Frage bleibt folglich offen.

Im Hinblick auf die Anforderungen an Tarifverhandlungen über Mindestlöhne sowie die allgemeinen Bestimmungen mit Gültigkeit für alle Mitgliedstaaten scheint die Schweiz die Anforderungen der Richtlinie zu erfüllen. Auch wenn es von Seiten des Bundesrates keine Bestrebungen gibt, den Abdeckungsgrad der Gesamtarbeitsverträge (GAV) in der Schweiz direkt zu beeinflussen, leistet der Bund dennoch seinen Beitrag zum Funktionieren der Sozialpartnerschaft, indem er für gute Rahmenbedingungen sorgt: Die in Artikel 28 der Bundesverfassung (BV)⁶⁷ garantierte Koalitionsfreiheit fördert Tarifverhandlungen. Sie wird gegenüber dem Arbeitgeber auch durch die Bestimmungen zum Schutz der Persönlichkeit der Arbeitnehmenden im Privatrecht gewährleistet, z. B. Artikel 328b OR, wonach Fragen zur Gewerkschaftszugehörigkeit beim Einstellungsgespräch grundsätzlich verboten sind. Auch in verschiedenen von der Schweiz ratifizierten Bestimmungen des internationalen Rechts ist diese Freiheit verankert. Das Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)⁶⁸ erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen die Ausdehnung des Geltungsbereichs eines GAV. Zudem wird der Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden gefördert. Bund und Kantone begünstigen sozialpartnerschaftliche Lösungen. Die Tarifautonomie als Rechtsetzungsbefugnis von Arbeitsbedingungen in GAV ist zwar in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich erwähnt, die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen nach Artikel 110 BV setzt diese jedoch voraus.

2.1.5 Arbeitsmarktinstrumente und -Regulierungen

2.1.5.1 Empfehlung des Rates «Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie» (2020/C 372/01)⁶⁹

Inhalt

Die Empfehlung zum Thema «eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie» bekräftigt das Konzept der «Jugendgarantie» aus der Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (2013/C 120/01)⁷⁰. Laut diesem Konzept wird den Mitgliedstaaten empfohlen, *«sicherzustellen, dass allen jungen Menschen unter 30 Jahren innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder die formale Bildung*

⁶⁵ Bisher haben die Kantone Neuenburg, Jura, Tessin, Genf und Basel-Stadt einen kantonalen Mindestlohn eingeführt.

⁶⁶ Richtlinie (EU) 2022/2041, Art. 3 Abs. 2.

⁶⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101).

⁶⁸ Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG; SR 221.215.311).

⁶⁹ M. Wouters *et al.*, *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 153.

⁷⁰ Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (2013/C 120/01), Amtsblatt Nr. C 120 vom 26.04.2013, S. 1.

*beendet haben, (...) eine hochwertige Beschäftigung, Weiterbildung oder ein hochwertiger Ausbildungsplatz oder Praktikumsplatz angeboten wird»⁷¹. Das übergeordnete Ziel der Empfehlung besteht darin, gegen die Jugendarbeitslosigkeit und das Phänomen der jungen Menschen vorzugehen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (die sogenannten «NEETs» – *young people not in employment, education or training*). Diese Empfehlung ist somit in erster Linie ein unverbindliches arbeitsmarktrelevantes Instrument, das die Mitgliedstaaten dazu ermutigt, Programme zur Förderung der Jugendbeschäftigung zu entwickeln.*

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Die meisten der untersuchten Mitgliedstaaten haben nach der Annahme der Empfehlung von 2013 Aktionspläne auf nationaler Ebene geschaffen. Interessanterweise hatte die Empfehlung von 2013 keine grossen Auswirkungen im Falle von Dänemark, da bereits ähnliche nationale Massnahmen existierten, wie sie in der Empfehlung vorgesehen waren.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

In der Schweiz sorgen Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen für die verbundpartnerschaftliche Weiterentwicklung der Berufsbildung und die Abstimmung der Ausbildungsangebote auf den Bedarf der Wirtschaft. Der Bund ist für die strategische Steuerung und die Weiterentwicklung des Gesamtsystems verantwortlich. Die Organisationen der Arbeitswelt definieren die Bildungsinhalte und sorgen in Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern für die Schaffung von Ausbildungsplätzen. Die Kantone sind für den Vollzug und die Aufsicht zuständig. Sie stellen auch Angebote zur Berufswahl, die Berufsberatung, Coaching und Mentoring, Brückenangebote und das Case Management «Berufsbildung» zur Verfügung und zeichnen für die Begleitung der Lehrvertragsparteien verantwortlich. Zudem gibt es in der Schweiz diverse arbeitsmarktliche Massnahmen, die im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)⁷² verankert sind und speziell auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ausgerichtet sind⁷³.

Angesichts der obigen Ausführungen verfügt die Schweiz bereits über wirksame Mittel, um Jugendliche beim Übergang in den Arbeitsmarkt zu unterstützen und sie vor Arbeitslosigkeit zu bewahren. De facto geht der Geltungsbereich der schweizerischen Gesetzgebung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in die Richtung der Empfehlung und sogar noch weiter, da die schweizerische Gesetzgebung konkrete Massnahmen zugunsten von Jugendlichen enthält, um ihnen bei der Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu helfen. Dies zeigt sich namentlich in der niedrigen Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz im Vergleich zu den EU-Mitgliedsländern. Obwohl es in der Schweiz keine Entsprechung zu dieser Empfehlung gibt, wären keine besonderen Massnahmen erforderlich, um das System der Jugendbeschäftigung in der Schweiz mit den Zielen der Empfehlung in Einklang zu bringen.

⁷¹ Empfehlung des Rates vom 30. Oktober 2022 „Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“ (2020/C 372/01), Ziff. 21 Art. 1 Abs. 1.

⁷² Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz; AVIG; SR 837.0).

⁷³ Insb. Motivationssemester (SEMO) und Berufspraktika.

2.2 Bereiche mit deutlichen Unterschieden zwischen Schweizer und EU-Recht

2.2.1 Richtlinien zur Regelung grenzüberschreitender Sachverhalte

Etliche Richtlinien verfolgen das Ziel, die Gleichbehandlung und die Aufrechterhaltung bestimmter Rechte für Arbeitnehmende in länderübergreifenden Situationen sicherzustellen, d. h. wenn mehrere Mitgliedstaaten (und damit unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften) betroffen sind. Dies gilt beispielsweise für die Richtlinie (EU) 2017/1132 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts oder auch die Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen.

Da die Schweiz weder Mitglied der EU noch des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) ist, ist sie nicht an die Richtlinien gebunden. Eine Teilnahme der Schweiz an diesen Koordinierungsregelungen würde ein Abkommen mit der EU voraussetzen – eine Option, die in diesem Bericht nicht untersucht wird. Die folgende Analyse beschränkt sich daher auf einen Vergleich der Schweizer Rechtsvorschriften, die den von diesen Richtlinien abgedeckten Bereichen entsprechen.

2.2.1.1 Richtlinie (EU) 2017/1132 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts ⁷⁴

Inhalt

Die Richtlinie (EU) 2017/1132 legt Vorschriften namentlich für den Fall einer grenzüberschreitenden Verschmelzung von Kapitalgesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten fest. Diese Richtlinie ist der Nachfolger der im Postulat aufgelisteten Richtlinie 2005/56/EG, die darauf abzielte, die Verfahren im Vorfeld von grenzüberschreitenden Verschmelzungen zu harmonisieren, um den EU-Binnenmarkt mit weiteren Instrumenten zum Gesellschaftsrecht zu stärken. In der folgenden Analyse werden nur die Artikel betreffend den Schutz der Arbeitnehmerinteressen bei grenzüberschreitenden Verschmelzungen von Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten behandelt. Die Richtlinie (EU) 2017/1132 schreibt bestimmte Offenlegungspflichten vor. Insbesondere verpflichtet sie die Unternehmensleitungen, Angaben zu den voraussichtlichen Auswirkungen der Verschmelzung auf die Beschäftigung bereitzustellen. Die Leitungsorgane der einzelnen Unternehmen müssen einen Bericht verfassen, in dem die grenzüberschreitende Verschmelzung und ihre Auswirkungen auf die Arbeitnehmenden begründet werden. Die Richtlinie (EU) 2017/1132 sieht vor, dass die Arbeitnehmenden vor der Annahme des Verschmelzungsplans oder des Berichts angehört werden müssen. Die Arbeitnehmenden müssen vor der formellen Genehmigung der grenzüberschreitenden Verschmelzung angehört werden.

Mittels eines Verhandlungsverfahrens soll die Richtlinie (EU) 2017/1132 für die Arbeitnehmenden vor und nach einer Verschmelzung ein Mindestniveau an Mitbestimmungsrechten gewährleisten. Wenn ein Verhandlungsverfahren auf der Grundlage der Richtlinie vorgeschrieben ist, muss ein besonderes Verhandlungsgremium als Vertretung der Arbeitnehmenden der sich verschmelzenden Gesellschaften eingesetzt werden, welches die künftige Beteiligung der Arbeitnehmenden bespricht. Das Verhandlungsgremium kann ebenfalls beschliessen, die Mitbestimmungsregelung des Mitgliedstaats anzuwenden, in dem die aus der Verschmelzung hervorgehende Gesellschaft ihren Sitz haben wird.

⁷⁴ M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 8.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Frankreich und Deutschland haben die Richtlinien in ihr nationales Recht umgesetzt. Der EuGH urteilte 2013, dass die Niederlande die Richtlinie 2005/56/EG nicht angemessen umgesetzt hätten⁷⁵. Nach dem Urteil nahmen die niederländischen Behörden verschiedene Gesetzesänderungen vor. Darüber hinaus wurde kürzlich ein Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/2121⁷⁶ zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 in Bezug auf grenzüberschreitende Umwandlungen, Verschmelzungen und Spaltungen erarbeitet. Das Vereinigte Königreich hat die Richtlinie 2005/56/EG zwar im Jahr 2007 umgesetzt, die geltenden Regelungen wurden infolge des Brexits allerdings aufgehoben.

Es sei darauf hingewiesen, dass es generell schwierig ist, zu sagen, inwieweit ein Land über die Vorgaben der Richtlinien 2005/56/EG und (EU) 2017/1132 hinausgeht. Solche Diskussionen werden rasch sehr technisch, da es um die verfahrensspezifische Ausgestaltung der Verhandlungen und die erforderlichen Voraussetzungen für alternative Ergebnisse geht. Unabhängig davon hat Deutschland bei der Mitbestimmung der Arbeitnehmenden im Rahmen des unternehmensinternen Entscheidungsprozesses unbestritten die Nase vorn, wohingegen im Vereinigten Königreich für die britischen Unternehmen keine strikte Verpflichtung besteht, den Arbeitnehmenden Mitbestimmungsrechte einzuräumen.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

In der Schweiz ist im Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003⁷⁷ über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (FusG) die Konsultation der Arbeitnehmenden bei Fusionen ausdrücklich geregelt. Das FusG sieht somit die Anwendung von Artikel 333a OR vor, in dem die Mitwirkungsrechte bei der Übertragung des Betriebs oder eines Betriebsteils festgelegt sind. Im Übrigen sind Spezialregeln im Vergleich zu Artikel 333a OR vorgesehen.

Obwohl das Schweizer Recht im Grossen und Ganzen den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2017/1132 entspricht, ist anzumerken, dass das FusG weniger präzise ist als die Richtlinie, was den Zeitpunkt und die Modalitäten der Information und Konsultation der Arbeitnehmenden betrifft. So sieht die Richtlinie beispielsweise vor, dass der Arbeitnehmervertretung oder, falls es keine solche gibt, direkt den Arbeitnehmenden eine Stellungnahme und ein Bericht vorgelegt werden müssen. Der Einbezug der Arbeitnehmenden bzw. ihrer Vertretung erfolgt in einer früheren Phase des Fusionsprozesses, nämlich bereits zu einem Zeitpunkt, zu dem der gemeinsame Plan für die grenzüberschreitende Verschmelzung noch nicht beschlossen ist. Darüber hinaus wurde der Fusionsvertrag nach Schweizer Recht bereits abgeschlossen, und das FusG schreibt nicht vor, dass der Bericht über die Auswirkungen der Fusion der Arbeitnehmervertretung vorzulegen ist.

Hierzu ist auch anzumerken, dass sich die EU-Regelung auf grenzüberschreitende Verschmelzungen beschränkt, die sich als komplexer erweisen können als rein inländische Fusionen. Dies könnte erklären, warum die Schweizer Gesetzgebung flexibler ist. Es versteht sich jedoch von selbst, dass grenzüberschreitende Fusionen aufgrund der im internationalen Privatrecht vorgesehenen Bestimmungen auch dem Schweizer Recht unterstehen können⁷⁸. Die schwei-

⁷⁵ EuGH, Urteil vom 20. Juni 2013, Europäische Kommission gegen Niederlande, C-635/11, EU:C:2013:408.

⁷⁶ Richtlinie (EU) 2019/2121 des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 in Bezug auf grenzüberschreitende Umwandlungen, Verschmelzungen und Spaltungen, Amtsblatt Nr. L 321 vom 12.12.2019, S. 1.

⁷⁷ Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG; SR 221.301).

⁷⁸ Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG; SR 291), Art. 161 ff.

zerische Lehre ordnet Fragen der Mitwirkung der Arbeitnehmenden bei Fusionen dem Arbeitsrecht zu, womit sich das anwendbare Recht nach Artikel 121 des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (IPRG) richtet.

Schliesslich enthält das Schweizer Recht keine der Richtlinie (EU) 2017/1132 gleichwertigen Bestimmungen, um die Arbeitnehmermitwirkung in dem Unternehmen zu regeln, das aus einer grenzüberschreitenden Fusion hervorgeht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das FusG ein Schweizer Gesetz ist, das in erster Linie (aber nicht ausschliesslich) auf inländische Sachverhalte Anwendung findet. Bei diesen Fällen ist klar, dass das Schweizer Recht für die Arbeitnehmermitwirkung gilt, sobald die Fusion vollzogen ist. Ist indessen ein im Ausland ansässiges Unternehmen an der Fusion beteiligt, unterliegt das aus der Fusion hervorgehende Unternehmen dem Recht des Ortes, an dem es seinen Sitz hat. Dasselbe gilt für die Mitwirkungsrechte, die somit Schweizer Recht unterliegen, wenn das Unternehmen in der Schweiz ansässig ist, oder aber dem entsprechenden ausländischen Recht, wenn es seinen Sitz im Ausland hat. Die Übernahme des Systems gemäss Artikel 133 der Richtlinie (EU) 2017/1132 in das Schweizer Recht wäre auf Unternehmen beschränkt, die aus Fusionen hervorgehen und ihren Sitz danach in der Schweiz hätten. Die Schweiz kann die Mitwirkungsrechte bei Körperschaften ausserhalb ihres Hoheitsgebiets nämlich nicht einseitig beeinflussen. Eine Übernahme dieser Regeln wäre hingegen im Rahmen eines bilateralen Abkommens mit der EU weitaus wirksamer, da die Schweiz somit vollständig in das System der Richtlinie (EU) 2017/1132 oder der im Abkommen genannten Teile der Richtlinie eingebunden wäre, zumal die Schweiz in diesem Fall in Bezug auf die Richtlinie oder die betreffenden Regeln als assoziierter Staat gälte. Es würde sich dann die Frage stellen, ob die Übernahme der gesamten Richtlinie (EU) 2017/1132, die verschiedenen Aspekte des Gesellschaftsrechts betrifft, oder nur die Übernahme der Aspekte betreffend die Arbeitnehmermitwirkung in Betracht zu ziehen wäre.

2.2.1.2 Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen⁷⁹

Inhalt

Die Richtlinie 2009/38/EG bezweckt «*die Verbesserung der Rechte auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen*»⁸⁰. Diese Richtlinie ist eine Neufassung der Richtlinie 94/45/EG⁸¹, mit der unter anderem das Konzept des «Europäischen Betriebsrats»⁸² eingeführt wurde. Diese Richtlinien wurden vorwiegend deshalb verabschiedet, weil der EU-Binnenmarkt die Transnationalisierung von Unternehmen und Unternehmensgruppen fördert und eine Ungleichbehandlung der Arbeitnehmenden, die den nationalen Gesetzen der verschiedenen Mitgliedstaaten unterliegen, ins-

⁷⁹ M. Wouters *et al.*, *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 50.

⁸⁰ Richtlinie 2009/38/EG, Art. 1 Abs. 1.

⁸¹ Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, Amtsblatt Nr. L 254 vom 30.09.1994, S. 64.

⁸² Richtlinie 2009/38/EG, Art. 2 Abs. 1 Bst. h: Es handelt sich um ein Gremium, das zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmenden eingesetzt wird.

besondere verhindert werden sollte. Die Richtlinie 2009/38/EG gilt für «gemeinschaftsweit operierende Unternehmen»⁸³ sowie für «gemeinschaftsweit operierende Unternehmensgruppen»⁸⁴. Daher können auch Unternehmen aus Drittländern von dieser Richtlinie betroffen sein: Dies wäre beispielsweise der Fall bei einem Schweizer Unternehmen, das 1000 Personen in Mitgliedstaaten beschäftigt, und zwar verteilt auf mindestens zwei Mitgliedstaaten, wobei die Anwendung der Richtlinie 2009/38/EG auf die in den Mitgliedstaaten beschäftigten Arbeitnehmenden beschränkt wäre, da die in der Schweiz beschäftigten Personen in den auf der Grundlage der EU-Richtlinie eingerichteten Unterrichts- und Anhörungsstrukturen nicht erfasst sind. Die Richtlinie 2009/38/EG hat im Vergleich zur Richtlinie 94/45/EG verschiedene Punkte geklärt: Sie sieht insbesondere eine dauerhafte Vertretungsstruktur mit Arbeitnehmervertretenden aus verschiedenen Ländern vor, um länderübergreifende Angelegenheiten zu diskutieren⁸⁵. Ferner ist anzumerken, dass die Richtlinie 2009/38/EG den Verhandlungen über die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats oder eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung ebenfalls einen hohen Stellenwert einräumt.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Die Richtlinie wurde in den analysierten Staaten umgesetzt. Im Gegensatz zu den meisten Mitgliedstaaten haben die Europäischen Betriebsräte in Frankreich eine eigene Rechtspersönlichkeit, was Gerichtsverfahren erleichtern soll. In Deutschland müssen die nationalen Sozialpartner nach innerstaatlichem Recht über die Absicht, Verhandlungen über einen Europäischen Betriebsrat aufzunehmen, informiert werden (und nicht nur die europäischen Sozialpartner), und die Vertretenden der Europäischen Betriebsräte müssen von der zentralen Leitung eine begründete Antwort auf ihre Stellungnahmen erhalten. Diese Massnahmen gehen über die Anforderungen der Richtlinie erwartet wird. Das Vereinigte Königreich schliesslich hat die Richtlinie 2009/38/EG übernommen, um sicherzustellen, dass die neuen Bestimmungen auch für Europäische Betriebsräte gelten, die nach britischem Recht bereits vor dem Brexit bestanden. Gab es zuvor keinen Europäischen Betriebsrat, ist es gemäss den Employment Rights Act 2019⁸⁶ seit dem 1. Januar 2021 nicht mehr möglich, einen solchen nach britischem Recht einzurichten⁸⁷.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

Wie bereits bei der Analyse der Richtlinie 2002/14/EG⁸⁸ erläutert, enthält das Mitwirkungs-gesetz allgemeine Regeln zur Mitwirkung der Arbeitnehmenden in der Schweiz. Es handelt sich um ein durch besondere Rechte ergänztes Rahmengesetz, dessen Anwendung jedoch auf das Hoheitsgebiet der Schweiz beschränkt ist.

Es ist unerheblich, ob länderübergreifende Schweizer Unternehmen Arbeitnehmende in anderen Ländern beschäftigen oder ausländische Unternehmen Arbeitnehmende in der Schweiz:

⁸³ a.a.O., Art. 2 Abs. 1 Bst. a: Es handelt sich um Unternehmen mit mindestens 1000 Arbeitnehmenden in den Mitgliedstaaten und mit jeweils mindestens 150 Arbeitnehmenden in mindestens zwei Mitgliedstaaten.

⁸⁴ a.a.O., Art. 2 Abs. 1 Bst. c: Es handelt sich um eine Unternehmensgruppe, die mindestens 1000 Arbeitnehmende in den Mitgliedstaaten und mindestens zwei der Unternehmensgruppe angehörende Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten umfasst, wobei mindestens zwei der Unternehmensgruppe angehörende Unternehmen mindestens 150 Arbeitnehmende in unterschiedlichen Mitgliedstaaten beschäftigen.

⁸⁵ a.a.O., Art. 1 Abs. 4: Als länderübergreifend werden Angelegenheiten erachtet, die das gemeinschaftsweit operierende Unternehmen oder die gemeinschaftsweit operierende Unternehmensgruppe insgesamt oder mindestens zwei der Betriebe oder der zur Unternehmensgruppe gehörenden Unternehmen in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten betreffen.

⁸⁶ The Employment Rights (Amendment) (EU Exit) 2019, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/535/contents/made> (Stand: 19.06.2024).

⁸⁷ Aufgrund der aktuellen Rechtslage entschied ein britisches Gericht beispielsweise, dass EasyJet, das einen Europäischen Betriebsrat nach britischem Recht hat, da sich die zentrale Leitung im Vereinigten Königreich befindet, diesen Europäischen Betriebsrat auch nach dem Brexit beibehalten muss. Darüber hinaus könnte EasyJet sich dazu gezwungen sehen, einen neuen und zweiten Europäischen Betriebsrat nach dem Recht eines Mitgliedstaates einzurichten (weil der bestehende britische Betriebsrat von der EU nicht mehr als echter Betriebsrat gemäss ihren Richtlinien anerkannt wird).

⁸⁸ S. Kap. 2.1.2.1 im Bericht.

Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes

Das Schweizer Mitwirkungsrecht gilt nicht für Arbeitsverhältnisse ausserhalb der Schweiz, wohingegen die Richtlinie länderübergreifende Situationen abdeckt und eine Koordinierung unter den EU-Mitgliedstaaten gewährleisten soll.

Allerdings stellt sich die Frage nach der Mitwirkung von in der Schweiz tätigen Arbeitnehmenden, wenn ein Unternehmen der Richtlinie 2009/38/EG unterliegt. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass länderübergreifende Schweizer Unternehmen den erforderlichen Handlungsspielraum haben, um in der Schweiz beschäftigten Personen auf freiwilliger Basis Rechte im Einklang mit der Richtlinie 2009/38/EG zu gewähren. Eine Studie von 2013 zeigt übrigens, dass 72 Prozent der Schweizer Unternehmen mit einem Europäischen Betriebsrat eine Schweizer Vertretung in diesem vorsehen⁸⁹. Zudem müssen Unternehmen oder Betriebe mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat gemäss Artikel 7 Buchstabe a des Personenfreizügigkeitsabkommens⁹⁰ den in diesem Mitgliedstaat beschäftigten Arbeitnehmenden aus der Schweiz und der EU die gleichen Rechte gewähren.

Der Umstand, dass in der Schweiz beschäftigte Arbeitnehmende in den Unterrichts- und Anhörungsmodalitäten, die von in mehreren Mitgliedstaaten tätigen Unternehmen oder Unternehmensgruppen einzurichten sind, nicht berücksichtigt werden, wird daher momentan auf freiwilliger Basis behoben.

Wollte man sicherstellen, dass die in der Schweiz beschäftigten Personen in den gemäss der Richtlinie 2009/38/EG eingerichteten Unterrichts- und Anhörungsstrukturen vertreten sind, müsste die Schweiz ein entsprechendes bilaterales Abkommen mit der EU abschliessen und als assoziierter Staat betrachtet werden.

2.2.1.3 Richtlinie 2001/86/EG zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer⁹¹

Inhalt

Die Richtlinie 2001/86/EG regelt «*die Beteiligung der Arbeitnehmer in der Europäischen Aktiengesellschaft [...], der Gegenstand der Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 ist*»⁹². Sie stellt eine untrennbare Ergänzung zur Verordnung EG Nr. 2157/2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE)⁹³ dar und regelt das Mass an Mitbestimmung der Arbeitnehmerbeteiligung in jeder Europäischen Aktiengesellschaft (*Societas Europaea*, SE).

Die SE wird aus in EU-Mitgliedstaaten bestehenden Gesellschaften gegründet und hat ihren Sitz in einem EU-Mitgliedstaat. Die Beteiligung der Arbeitnehmenden in der Europäischen Aktiengesellschaft geht den für die nationalen Gesellschaften, aus denen die SE besteht, geltenden innerstaatlichen Regelungen vor. Die Richtlinie 2001/86/EG sieht bei der geplanten Gründung einer SE Verhandlungen zwischen einem besonderen Verhandlungsgremium aus Arbeitnehmervertretenden und den Leitungs- oder den Verwaltungsorganen der beteiligten Gesell-

⁸⁹ GABATHULER, Heinz/ZILTENER, Paul, Die Bedeutung Europäischer Betriebsräte für die Schweiz wurde bisher unterschätzt, Die Volkswirtschaft, 6-2013, S. 51 ff., 52–53.

⁹⁰ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681).

⁹¹ M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 61.

⁹² Richtlinie 2001/86/EG, Art. 1 Abs. 1.

⁹³ Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 vom 8. Oktober 2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE), Amtsblatt Nr. L 294 vom 10.11.2011, S. 1.

schaften vor. Das besondere Verhandlungsgremium und die zuständigen Organe der beteiligten Gesellschaften müssen schriftlich eine Vereinbarung über die Beteiligung der Arbeitnehmenden in der Europäischen Aktiengesellschaft festlegen. Bei den Verhandlungen geht es um drei Aspekte des «Beteiligungsrechts» der Arbeitnehmenden in der künftigen SE: die Modalitäten für die Unterrichtung der Arbeitnehmenden über Entscheidungen betreffend die SE, ihre Gesellschaften in anderen Mitgliedstaaten oder länderübergreifende Angelegenheiten, die spezifische Vereinbarung über die Anhörung der Arbeitnehmenden und die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmenden. Kommt es zu keiner Einigung zwischen der Gesellschaft und dem besonderen Verhandlungsgremium, gilt die Auffangregelung, es sei denn, das besondere Verhandlungsgremium hat mit Zweidrittelmehrheit beschlossen, keine Verhandlungen aufzunehmen oder diese abzubrechen, wobei in diesem Fall die nationalen Unterrichts- und Anhörungsrechte gelten.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Frankreich, Deutschland und die Niederlande haben die Richtlinie umgesetzt.

Im Allgemeinen ist es nicht möglich, wirklich zu analysieren, inwieweit ein Land über die Anforderungen der Richtlinie hinausgeht, da gemäss der Richtlinie die Schliessung bestimmter Lücken den Mitgliedstaaten überlassen ist. Zum Beispiel um sicherzustellen, dass die Mitglieder des besonderen Verhandlungsgremiums keine vertraulichen Informationen preisgeben, müssen die Mitgliedstaaten Massnahmen ergreifen, haben aber bei der Wahl der Mittel einen Ermessensspielraum. In anderen Fällen ist die Entscheidung über bestimmte Punkte den Mitgliedstaaten überlassen (z. B. die Festlegung von Regeln für die Finanzierung der Arbeit des besonderen Verhandlungsgremiums). Die Länder können diese Entscheidungen in Anlehnung an ihre allgemein für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmenden geltenden Regeln oder ihre Regeln über die Europäischen Betriebsräte treffen. Die erwähnten Länder gehen jedoch nicht «über das hinaus», was die Richtlinie verlangt.

Im Vereinigten Königreich erfolgt gemäss den britischen Rechtsvorschriften aufgrund des Brexits eine automatische Umstellung von der Europäischen Gesellschaft auf die sogenannte «UK Societas». Diese UK Societas (frühere SE) werden wahrscheinlich allmählich verschwinden, da es nicht möglich ist, neue zu gründen.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

Gemäss dem EU-Recht müssen die Gesellschaften, aus denen eine SE hervorgeht, nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründet werden und ihren Sitz und ihre Hauptverwaltung in der EU haben. Daher stellt sich die Frage der Mitbestimmung der Arbeitnehmenden eines Schweizer Unternehmens an einer SE nicht. Beispielhaft sei hier auf die oben beschriebene Situation im Vereinigten Königreich nach dem Brexit verwiesen. Das von der EU eingeführte Mitbestimmungsmodell (das auf nationaler Ebene umgesetzt werden muss) beruht zudem auf der Privatautonomie mit einer Auffangregelung, die zur Anwendung kommt, wenn die Organe der beteiligten Gesellschaften und das besondere Verhandlungsgremium keine Einigung erzielen können; diese Auffangregelung entspricht im Schweizer Recht dispositivem Recht, insbesondere in Bezug auf die Information und Mitwirkung der Arbeitnehmenden. Für weitere Details sei auf die Analyse dieser Regelungen verwiesen⁹⁴.

⁹⁴ M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 65.

2.2.2 Regelungen zu den Arbeitsbedingungen

2.2.2.1 Richtlinie (EU) 2019/1152 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union⁹⁵

Inhalt

Die Richtlinie (EU) 2019/1152 ist die Nachfolgerin der Richtlinie 91/533/EWG über die Pflicht der Arbeitgeber zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen⁹⁶. Das Ziel der Richtlinie (EU) 2019/1152 ist weiter gefasst als das der Richtlinie 91/533/EWG, die auch auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch die Förderung transparenterer und vorhersehbarer Beschäftigung abzielt. Sie ist besonders relevant für neue Arbeitsformen, die sich «*von herkömmlichen Arbeitsverhältnissen im Hinblick auf ihre Vorhersehbarkeit*» erheblich unterscheiden⁹⁷. In der Richtlinie (EU) 2019/1152 sind sämtliche Informationen aufgelistet, die der Arbeitgeber den Arbeitnehmenden schriftlich zur Verfügung stellen muss. Der Grossteil dieser Informationen sollte ihnen so schnell wie möglich, spätestens aber innerhalb einer Kalenderwoche ab dem ersten Arbeitstag zugehen. Bei der Informationspflicht unterstehenden Änderungen des Arbeitsverhältnisses während der Laufzeit des Vertrags muss der Arbeitgeber bei erster Gelegenheit informieren. Die Richtlinie (EU) 2019/1152 legt Mindestanforderungen für verschiedene Arbeitsbedingungen fest, wie etwa Begrenzungen für die Probezeit und die Möglichkeit für die Arbeitnehmenden zur Aufnahme einer Zweitbeschäftigung. In Bezug auf die Vorhersehbarkeit der Arbeit sieht die Richtlinie (EU) 2019/1152 mehrere Mechanismen vor, um die Arbeitszeiten vorhersehbarer zu machen und von Arbeitgebern eingesetzten missbräuchlichen Praktiken entgegenzuwirken. Wenn beispielsweise der Arbeitsrhythmus eines Arbeitnehmers völlig oder teilweise unvorhersehbar ist, können Arbeitnehmende nur unter bestimmten Bedingungen zur Arbeit gezwungen werden⁹⁸. Zusätzliche Massnahmen zur Verhinderung missbräuchlicher Praktiken sind für Abrufverträge vorgesehen⁹⁹. Schliesslich müssen die Mitgliedstaaten auch sicherstellen, dass Arbeitnehmende, die seit mindestens sechs Monaten bei demselben Arbeitgeber tätig sind, ihren Arbeitgeber um eine Arbeitsform mit vorhersehbaren und sichereren Arbeitsbedingungen ersuchen dürfen¹⁰⁰. Im Übrigen verpflichtet die Richtlinie (EU) 2019/1152 die Mitgliedstaaten auch hinsichtlich folgender Punkte: Beschwerderecht, Schutz vor negativen Konsequenzen einer Beschwerde beim Arbeitgeber und Kündigungsschutz, wenn die Kündigung damit begründet wird, dass die Arbeitnehmenden die in der Richtlinie vorgesehenen Rechte in Anspruch genommen haben.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Die Niederlande haben die Richtlinie fristgerecht umgesetzt. Das niederländische Recht enthielt bereits Vorschriften zur Einschränkung des missbräuchlichen Einsatzes von Abrufverträgen. Dänemark hingegen hat seine Gesetze erst spät an die Richtlinie angepasst, und ganz klar ohne dabei über das geforderte Mass hinauszugehen.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

In der Schweiz finden sich die für den Arbeitsvertrag geltenden Bestimmungen im Obligationenrecht (Art. 319 ff. OR), und einige spezifische Regeln zur Arbeitszeit sind im Arbeitsgesetz

⁹⁵ M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 104.

⁹⁶ Richtlinie 91/533/EWG vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen, Amtsblatt Nr. L 288 vom 18.10.1991, S. 32; aufgehoben durch Richtlinie (EU) 2019/1152, Amtsblatt Nr. L 186 vom 11.07.2019, S. 105.

⁹⁷ Richtlinie (EU) 2019/1152, Abs. 4.

⁹⁸ a.a.O., Art. 10.

⁹⁹ a.a.O., Art. 11.

¹⁰⁰ a.a.O., Art. 12 Abs. 1.

und der dazugehörigen Verordnung (ArGV 1)¹⁰¹ festgelegt. Die Bestimmungen betreffend die Ausbildung der Arbeitnehmenden, die Probezeit, die Ausübung einer Nebenbeschäftigung, das Beschwerderecht und den Schutz vor nachteiliger Behandlung oder negativen Konsequenzen (vgl. Artikel 17 der Richtlinie [EU] 2019/1152) entsprechenden Regelungen der Richtlinie¹⁰².

Unterschiede

Das Schweizer Recht enthält keine spezifischen Regeln hinsichtlich der Mindestvorhersehbarkeit der Arbeit, die den Voraussetzungen gemäss der EU-Richtlinie entsprechen würden (Art. 10 der Richtlinie (EU) 2019/1152). Mit den allgemeinen Bestimmungen des Schweizer Rechts lassen sich jedoch die meisten von der Richtlinie erfassten Situationen regeln (Pflicht zur Annahme einer Arbeit während bestimmter Zeiten, Ablehnung eines Arbeitsvertrages, Entschädigung bei Widerruf eines Arbeitsvertrages).

Auch für die Arbeit auf Abruf gibt es in der Gesetzgebung keine besonderen Einschränkungen hinsichtlich des Einsatzes oder der Dauer solcher Verträge. Das Bundesgericht hat jedoch Grenzen gesetzt, die den in Artikel 11 Buchstabe b oder c der Richtlinie (EU) 2019/1152 vorgesehen Massnahmen zu entsprechen scheinen. So muss beispielsweise der Arbeitgeber die zwingenden Vorschriften bezüglich der Kündigungsfristen einhalten und darf folglich nach Kündigung des Arbeitsvertrags Arbeitnehmende während der Kündigungsfrist nicht von der Arbeit ausschliessen und ihnen damit nicht den Lohn verwehren. Der Arbeitgeber trägt das Geschäftsrisiko, sodass er die Arbeitsdauer und die Entlohnung der Arbeitnehmenden nicht einseitig nach seinem eigenen Bedarf festlegen kann. Schliesslich hat das Bundesgericht entschieden, dass Bereitschaftszeit, während der Arbeitnehmende für eventuelle Abrufe zur Verfügung stehen, Arbeitszeit ist, die vorbehaltlich anderslautender Vereinbarungen zum vollen Satz entschädigt werden muss, wenn sie direkt im Betrieb geleistet wird, oder zu einem reduzierten Satz, wenn sie ausserhalb des Arbeitgeberbetriebs verbracht wird, wobei dieser Satz durch Vereinbarung oder in Ermangelung einer solchen nach billigem Ermessen festzulegen ist. Das Schweizer Recht lässt also im Rahmen der Arbeit auf Abruf begrenzte Schwankungen der Arbeitsdauer zu, erlaubt aber Korrekturen bei allzu grossen Schwankungen.

Die Möglichkeit, um eine Arbeitsform mit vorhersehbaren und sichereren Arbeitsbedingungen zu ersuchen, die Arbeitnehmenden zu gewähren ist, sowie ihr Anspruch, innerhalb einer bestimmten Frist darauf eine schriftliche Antwort vom Arbeitgeber zu erhalten (Art. 12 der Richtlinie [EU] 2019/1152), existieren im Schweizer Recht nicht.

Schliesslich besteht zwar auch im Schweizer Recht die Pflicht, Arbeitnehmende zu Beginn des Vertrags oder bei jeder späteren Änderung schriftlich zu informieren, aber eine Reihe der in der Richtlinie aufgeführten mitteilungspflichtigen Angaben sind in Artikel 330b OR nicht vorgesehen. Hierzu gehören namentlich Informationen über den Arbeitsort, die Dauer und die Bedingungen der Probezeit, den Anspruch auf Fortbildung oder die Dauer des bezahlten Urlaubs. Zudem ist das Schweizer Recht weniger präzise, was Raum für Interpretationen und damit für Unsicherheit über den genauen Inhalt der Information lässt. Dies betrifft insbesondere die Arbeitszeit, wenn das Arbeitsmuster völlig oder grösstenteils unvorhersehbar ist. Ausserdem entspricht die im Schweizer Recht vorgesehene Frist von einem Monat nach Beginn des Arbeitsverhältnisses nicht der in der EU-Richtlinie vorgesehenen Frist. Diese Unterschiede sind zweifellos darauf zurückzuführen, dass die Richtlinie die Unterrichtung über die wesentlichen As-

¹⁰¹ Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111).

¹⁰² M. Wouters *et al.*, *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 113, Bst. B.

pekte des Arbeitsvertrags vorschreibt, während Artikel 330b OR eine Information über bestimmte Elemente des Arbeitsvertrags vorsieht. In der Botschaft des Bundesrates vom 1. Oktober 2004 betreffend das Bundesgesetz zur Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, in der er die Einführung von Artikel 330b OR vorschlug, erklärte der Bundesrat, dass die Pflichten, die die Richtlinie 91/533/EWG, die durch die Richtlinie (EU) 2019/1152 aufgehoben wurde, bezüglich der Information der Arbeitnehmenden beinhaltete, für die Arbeitgeber insbesondere mit Blick auf den administrativen Aufwand übermässig seien.

2.2.2.2 Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige¹⁰³

Inhalt

Die Richtlinie (EU) 2019/1158 ist die Nachfolgerin der Richtlinie 2010/18/EU betreffend die überarbeitete Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub¹⁰⁴. Ziel der Richtlinie (EU) 2019/1158 ist die Festlegung von Mindestvorschriften, *«um die Gleichstellung von Männern und Frauen im Hinblick auf Arbeitsmarktchancen und die Behandlung am Arbeitsplatz dadurch zu erreichen, dass Arbeitnehmern, die Eltern oder pflegende Angehörige sind, die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben erleichtert wird»*¹⁰⁵. Hierzu werden durch die Richtlinie verschiedene Rechte festgelegt und verstärkt: Vaterschaftsurlaub, Elternurlaub und Urlaub für pflegende Angehörige sowie flexible Arbeitsregelungen für Arbeitnehmende, die Eltern oder pflegende Angehörige sind. Der bezahlte Vaterschaftsurlaub für Väter oder den zweiten Elternteil beträgt zehn Arbeitstage, die anlässlich der Geburt des Kindes des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin zu nehmen sind. Die Mitgliedstaaten müssen Massnahmen ergreifen, damit alle Arbeitnehmenden einen eigenen Anspruch auf vier Monate Elternurlaub haben, der zu nehmen ist, bevor das Kind ein bestimmtes Alter erreicht, das maximal acht Jahre beträgt. Anders als beim Vaterschaftsurlaub können Arbeitgeber das Recht auf Elternurlaub an eine bestimmte Beschäftigungs- oder Betriebszugehörigkeitsdauer knüpfen, die ein Jahr nicht überschreiten darf. Die Frage der Entlohnung ist nicht ausdrücklich geregelt. Die Richtlinie (EU) 2019/1158 führt auch einen Urlaub von fünf Arbeitstagen pro Jahr für pflegende Angehörige ein, damit Arbeitnehmende Angehörige oder eine im gleichen Haushalt lebende Person pflegen oder unterstützen können. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, für die Freistellung von pflegenden Angehörigen eine Vergütung oder Zulage vorzusehen. Dieser Urlaub kommt zu einem Recht hinzu, der Arbeit aufgrund höherer Gewalt im Zusammenhang mit dringenden familiären Gründen bei Krankheit oder Unfall fernzubleiben, Ein Recht, das bereits in der Richtlinie 2010/18/EU vorgesehen war. Schliesslich verpflichtet die Richtlinie (EU) 2019/1158 die Mitgliedstaaten, Massnahmen zu ergreifen, damit Arbeitnehmende mit Kindern (bis acht Jahre alt) und pflegende Angehörige flexible Arbeitsregelungen für Betreuungs- und Pflegezwecke in Anspruch nehmen können. Die Richtlinie (EU) 2019/1158 schützt die erworbenen Rechte der Arbeitnehmenden und ihre Stellung im Unternehmen nach dem Urlaub. Artikel 11 der Richtlinie (EU) 2019/1158 verpflichtet die Mitgliedstaaten, jede Schlechterstellung von Arbeitnehmenden aufgrund der Inanspruchnahme der Rechte gemäss der Richtlinie zu verbieten. In diesem Sinne gibt es auch einen besonderen Kündigungsschutz. Die Richtlinie führt ausserdem die Sanktionen auf, die bei Nichteinhaltung der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie vorzusehen sind.

¹⁰³ M. Wouters *et al.*, *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 120.

¹⁰⁴ Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010 zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG (Text von Bedeutung für den EWR), Amtsblatt Nr. L 68 vom 18.03.2010, S. 13, aufgehoben durch die Richtlinie (EU) 2019/1158, Amtsblatt, L 188 vom 12.07.2019, S. 79.

¹⁰⁵ Richtlinie (EU) 2019/1158, Art. 1.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Dänemark hat 2022 verschiedene Rechtsinstrumente zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 verabschiedet. Obwohl die Regierung und die Sozialpartner vereinbart hatten, bei der Umsetzung der Richtlinie so wenig wie möglich in das dänische Arbeitsmarktmodell einzugreifen, ergab eine Studie, dass Dänemark der einzige Mitgliedstaat ist, in dem die Umsetzung der Richtlinie bis zum 31. August 2022 insgesamt zufriedenstellend war. Trotz seiner Bemühungen erhielt Frankreich im September 2022 ein Mahnschreiben der Europäischen Kommission wegen angeblich nicht ordnungsgemässer Umsetzung der Richtlinie und im April 2023 eine begründete Stellungnahme, auf deren Grundlage die Europäische Kommission beschloss, den EuGH anzurufen. Zu beachten ist hierbei, dass die Gesetzgebungen von Dänemark, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden allesamt über gewisse Anforderungen der Richtlinie hinausgehen, vor allem beim Elternurlaub.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

In der Schweiz finden sich die für den Arbeitsvertrag geltenden Regeln, insbesondere die Urlaubsregelungen, im Obligationenrecht (Art. 319 ff. OR), und das Arbeitsgesetz enthält eine besondere Bestimmung für Arbeitnehmende «mit Familienpflichten»¹⁰⁶. Die Vergütung des Vaterschaftsurlaubs und für Eltern, die sich um ein gesundheitlich schwer beeinträchtigtes Kind kümmern müssen, ist im Übrigen im Erwerbsersatzgesetz (EOG)¹⁰⁷ geregelt, das in diesen Fällen die Zahlung einer Entschädigung vorsieht.

Das Schweizer Recht entspricht in mehreren Aspekten dem Grossteil der Anforderungen der Richtlinie (EU) 2019/1158, insbesondere in Bezug auf den Vaterschaftsurlaub und dessen Vergütung, den Urlaub für pflegende Angehörige, das Recht auf Abwesenheit aufgrund höherer Gewalt, die Aufrechterhaltung der Arbeitnehmerrechte und den Schutz vor Diskriminierung und Kündigung.

Unterschiede

In manchen Aspekten geht das Schweizer Recht weiter als die Richtlinie (EU) 2019/1158, wie bei der Möglichkeit, aus familiären Gründen dem Arbeitsplatz fernzubleiben (Art. 7 der Richtlinie), durch die Kombination der Artikel 324a, 329 Absatz 3 und 329h OR. Es muss nicht unbedingt höhere Gewalt vorliegen im Zusammenhang mit dringenden familiären Gründen wegen Krankheit oder Unfall, die die unmittelbare Anwesenheit des betreffenden Arbeitnehmers oder der betreffenden Arbeitnehmerin erfordern. Es reicht aus, wenn diese Anwesenheit erforderlich ist. Im Übrigen wird auf der Grundlage von Artikel 329 Absatz 3 OR der übliche Urlaub für familiäre Ereignisse wie Tod von Angehörigen oder Hochzeit gewährt. Der Kreis der Familienmitglieder, die Anspruch auf Urlaub für pflegende Angehörige haben, ist weiter gefasst, da er im Schweizer Recht auch die Grosseltern und Geschwister umfasst, während sich die Richtlinie (EU) 2019/1158 auf Kinder, Eltern und Ehepartnerinnen und -partner beschränkt. Der schweizerische Gesetzgeber bezieht auch Lebenspartnerschaften mit ein, was der in der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit entspricht, den Lebenspartner eines Arbeitnehmers einzubeziehen. Urlaub basierend auf den Artikeln 324a oder 329h OR ist bezahlter Urlaub, was gemäss Artikel 8 der Richtlinie (EU) 2019/1158 nicht gefordert wird. Der Vaterschaftsurlaub kann in der Schweiz zudem flexibel bezogen werden, was in der Richtlinie so nicht vorgesehen ist.

Die auf das Arbeitsverhältnis anwendbare Gesetzgebung sieht kein Recht vor, flexible Arbeits-

¹⁰⁶ Gemäss Art. 36 Abs. 1 ArG gelten als Familienpflichten die Erziehung von Kindern bis 15 Jahren sowie die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger oder nahe stehender Personen.

¹⁰⁷ Bundesgesetz über den Erwerbsersatz (EOG; SR 834.1).

formen gemäss Artikel 9 der Richtlinie (EU) 2019/1158 zu verlangen, mit Ausnahme von Artikel 36 ArG, der die europäischen Anforderungen allerdings nur teilweise erfüllt: Gemäss diesem Artikel muss der Arbeitgeber bei der Festsetzung der Arbeits- und Ruhezeiten namentlich auf die «Familienpflichten» der Arbeitnehmenden Rücksicht nehmen. Auf Verlangen dieser Arbeitnehmenden ist eine Mittagspause von wenigstens anderthalb Stunden zu gewähren. Diese Arbeitnehmenden dürfen ausserdem nur mit ihrem Einverständnis zu Überzeitarbeit herangezogen werden.

In der Schweiz gibt es derzeit keinen Elternurlaub auf nationaler Ebene. In einigen Branchen oder Unternehmen wird er jedoch gewährt. Die Zuständigkeit der Kantone für den Elternurlaub wird diskutiert und muss die Bundeskompetenzen, insbesondere im Bereich des Arbeitsrechts, respektieren. Die eidgenössischen Räte haben es 2021 abgelehnt, einer vom Kanton Jura eingereichten Initiative Folge zu geben, die eine Anpassung der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene verlangte, um den Kantonen die Möglichkeit zu geben, einen Eltern- oder Vaterschaftsurlaub zu erlassen und damit die Kompetenz zu erhalten, diese Urlaubsarten einzuführen und deren Dauer und Modalitäten festzulegen¹⁰⁸. Im Kanton Genf hat das Volk am 18. Juni 2023 eine Initiative angenommen, die die Einführung eines kantonalen Elternurlaubs von 24 Wochen verlangt. Dieser neue Urlaub sollte nach dem Vorbild der Mutterschaftsversicherung paritätisch durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert werden. Am 22. Mai 2024 gab der Bundesrat bekannt, dass der neue Artikel der Genfer Verfassung zur Einführung einer Elternschaftsversicherung nicht mit dem Bundesrecht vereinbar sei. Die Kantone dürften jedoch bald die Kompetenz erhalten, in Zukunft eine Elternschaftsversicherung für den anderen Elternteil einzuführen. Gemäss Medienmitteilung des Bundesrates ist eine entsprechende Änderung des Bundesgesetzes über die Erwerbsersatzordnung (EOG)¹⁰⁹ in die Vernehmlassung geschickt worden. Wenn die Änderung des EOG in Kraft tritt, wird der Bundesrat in einer künftigen Botschaft die Gewährung der Bundesgarantie für diesen Teil der Genfer Verfassungsänderung beantragen¹¹⁰.

2.2.2.3 Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung¹¹¹

Inhalt

Die Richtlinie 2003/88/EG kodifiziert die Richtlinie 93/104/EG vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung¹¹² und Verankert insbesondere des Zusammenhangs zwischen Arbeitszeit und Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit. In diesem Sinne regelt die Richtlinie im ersten Kapitel, das alle Arbeitnehmenden betrifft, die Mindestruhezeiten zwischen zwei Arbeitstagen, die vorgeschriebene wöchentliche Ruhezeit, den Jahresurlaub und die bei der Arbeit mindestens zu gewährenden Pausen. Ein weiteres Kapitel behandelt den Arbeitsrhythmus wie etwa bestimmte Aspekte der Nacht- und der Schichtarbeit sowie andere besondere Beschäftigungsformen, die nur für bestimmte Arbeitnehmende gelten.

Die Richtlinie 2003/88/EG legt fest, was als Arbeitszeit gilt und was nicht. Diese Zweiteilung in Arbeitszeit und Ruhezeit steht im Mittelpunkt der Richtlinie und damit auch der Vorschriften, die die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie erlassen haben. Zu diesem Thema ist die Rechtsprechung des EuGHs sehr umfangreich, insbesondere zur Einordnung von Reise-,

¹⁰⁸ Standesinitiative 20.320, *Bestimmungen zum Recht auf Eltern- oder Vaterschaftsurlaub und zu dessen Dauer. Allfällige Erlassung durch die Kantone*, Kanton Jura, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20200320> (Stand: 3. Juli 2024).

¹⁰⁹ Bundesgesetz über den Erwerbsersatz (EOG; SR 834.1)

¹¹⁰ *Genfer Elternschaftsversicherung kann vorerst nicht wie vorgesehen eingeführt werden*, Medienmitteilung des Bundesrates vom 22. Mai 2024, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-101084.html> (Stand: 3. Juli 2024).

¹¹¹ M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 135.

¹¹² Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt Nr. L 307 vom 13.12.1993, S. 18.

Warte- und Bereitschaftszeit. Zu beachten ist, dass die Mitgliedstaaten bzw. die Sozialpartner gemäss der Richtlinie von gewissen Vorschriften abweichen können. Artikel 22 der Richtlinie schliesslich legitimiert die umstrittene individuelle Opt-out-Klausel: Vorbehaltlich bestimmter Garantien kann ein Mitgliedstaat beschliessen, Artikel 6 über die wöchentliche Höchstarbeitszeit nicht anzuwenden, wenn der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin sich bereit erklärt hat, mehr als 48 Stunden pro Woche zu arbeiten.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Während Frankreich, Deutschland und die Niederlande die Richtlinien 93/104/EG und 2003/88/EG zur Arbeitszeitgestaltung umgesetzt haben, war das Vereinigte Königreich generell gegen Initiativen der EU im Bereich Arbeitszeit und hat die Gültigkeit der ursprünglichen Richtlinie 93/104/EG erfolglos vor dem EuGH angefochten. In der Folge setzte es diese Richtlinie durch die Arbeitszeitregulierung von 1998 (*Working Time Regulations 1998*) um, die allerdings mehrmals geändert werden musste, um sie besser an die EU-Richtlinie anzupassen. Da das Vereinigte Königreich die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der Rechte der Arbeitnehmenden auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten nicht ergriffen hatte, stellte der EuGH unter anderem fest, dass das Land die ursprüngliche Richtlinie 93/104/EG nicht angemessen umgesetzt hat. Die Gesetzgebungen der untersuchten Mitgliedstaaten enthalten alleamt bestimmte Regeln, die über die Richtlinie 2003/88/EG hinausgehen. Frankreich etwa bietet mehr Urlaub als vorgeschrieben, während Deutschland eine niedrigere Grenze für die tägliche Arbeitszeit als die anderen Mitgliedstaaten festgelegt hat (derzeit acht Stunden). Während die niederländische Gesetzgebung wiederum in Bezug auf die Pausen relativ grosszügig ist (das niederländische Recht sieht eine Pause von mindestens 20 Minuten vor, wenn der Arbeitnehmer mehr als fünfeinhalb Stunden arbeitet), enthält es auch besonders detaillierte Bestimmungen zu Bereitschafts- bzw. Pikettdienst.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

In der Schweiz sind die Grundlagen der Arbeitszeitregelung hauptsächlich im öffentlichen Recht (Arbeitsgesetz und dazugehörige Verordnungen) sowie im Privatrecht (OR) zu finden. Die Vergütung der Arbeitszeit ist nicht im Arbeitsgesetz geregelt, sondern fällt unter das Privatrecht, ebenso wie die Frage der Entschädigung von besonderen Arbeitsformen wie Arbeit auf Abruf oder Wartezeiten bei Plattformarbeit. Diese Aspekte werden im Bericht im Zusammenhang mit der Richtlinie über transparente Arbeitsbedingungen behandelt¹¹³.

Die Richtlinie 2003/88/EG erlaubt den Mitgliedstaaten, aufgrund besonderer Merkmale der ausgeübten Tätigkeit oder der Arbeitnehmenden an sich von bestimmten Vorschriften abzuweichen. Auch das Arbeitsgesetz sieht Ausnahmen von der Anwendung des Gesetzes und damit von den Vorschriften zu den Arbeits- und Ruhezeiten vor – abhängig von der Art des Unternehmens oder der ausgeübten Tätigkeit. Interessanterweise entspricht der Ausschluss von «Arbeitnehmern, die eine höhere leitende Tätigkeit ausüben»¹¹⁴ vom Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes und damit von den Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten der Ausschlussmöglichkeit, die die Richtlinie den Mitgliedstaaten für «leitende Angestellte oder sonstige Personen mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis» einräumt¹¹⁵.

Das Schweizer Recht entspricht der Richtlinie 2003/88/EG in Bezug auf die Anzahl der (täglichen und wöchentlichen) Ruhestunden, die Mindestdauer des bezahlten Jahresurlaubs

¹¹³ Siehe Unterkapitel 2.2.2.1.

¹¹⁴ ArG, Art. 3 Bst. d; Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111), Art. 9.

¹¹⁵ Richtlinie 2003/88/EG, Art. 17 Abs. 1 Bst. a.

(vier Wochen Ferien) und die Definition des Zeitraums der Nachtarbeit. Wie bei der EU-Regelung gelten auch hier für Nacht- und Schichtarbeitende besondere Bestimmungen zum Gesundheitsschutz. Was die Sicherheit dieser Arbeitnehmenden anbelangt, gibt es keine besonderen Bestimmungen. Es gilt der allgemeine Grundsatz der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten.

Unterschiede

Im Gegensatz zur EU-Richtlinie enthält das Schweizer Arbeitsrecht keine Definition des Begriffs «Ruhezeit». Gleichwohl ist «Ruhezeit» nach derselben Logik wie bei der Richtlinie als jede Zeitspanne zu verstehen, die nicht als Arbeitszeit gilt.

Gemäss Schweizer Recht besteht Anspruch auf eine Pause nach 5,5 Stunden Arbeit (ggü. 6 Stunden gemäss der Richtlinie). Sonntagsarbeit ist in der Schweiz grundsätzlich verboten, was in der EU-Richtlinie nicht so geregelt ist. Auch in Frankreich und Deutschland ist sie grundsätzlich verboten.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass das Schweizer Recht zwei wöchentliche Höchst-arbeitszeiten vorsieht (45 und 50 Stunden). In der Praxis haben die Beschäftigten im Primärsektor die höchste Arbeitsbelastung pro Woche, mit einer durchschnittlichen tatsächlichen Arbeitszeit von 44 Stunden und 58 Minuten¹¹⁶. Dieser Sektor ist von der Arbeitsgesetzgebung und damit von den Mindestvorschriften für die Arbeits- und Ruhezeiten grundsätzlich ausgenommen.

Hinsichtlich der Möglichkeit zur Abweichung von bestimmten Vorschriften zu den Arbeits- und Ruhezeiten durch Tarifverträge, die den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie als Option eingeräumt wird¹¹⁷, präzisiert das Schweizer Obligationenrecht, dass das zwingende Recht des Bundes und der Kantone den Bestimmungen von Gesamtarbeitsverträgen vorgeht. Zugunsten der Arbeitnehmenden können jedoch abweichende Bestimmungen aufgestellt werden, wenn sich aus dem zwingenden Recht nichts anderes ergibt. Daher kann der Arbeitgeber immer zusätzliche Ruhezeit oder mehr Ferienwochen gewähren, als gesetzlich vorgeschrieben sind. Schliesslich erlaubt das Einverständnis der Arbeitnehmenden allein noch keine Abweichung von den Bestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeiten. Die Voraussetzungen für eine Abweichung von den allgemeinen Regeln sind im Arbeitsgesetz verankert.

2.2.3 Arbeitsmarktinstrumente und -Vorschriften

2.2.3.1 Richtlinie 2014/24/EU über öffentliche Auftragsvergabe¹¹⁸

Inhalt der Richtlinie

Ziel der Richtlinie 2014/24/EU ist es namentlich, die öffentliche Auftragsvergabe in stärkerem Masse zur Unterstützung ökologischer und gesellschaftlicher Ziele zu nutzen. In der Analyse wird nur auf die beschäftigungsrelevanten Aspekte dieser Verfahren eingegangen. Die Richtlinie 2014/24/EU sieht insbesondere vor, dass die Mitgliedstaaten das Recht zur Teilnahme an einem Vergabeverfahren geschützten Werkstätten und Wirtschaftsteilnehmern vorbehalten können, deren Hauptzweck die soziale Integration ist. Die Mitgliedstaaten müssen Massnah-

¹¹⁶ BFS, 2022 wurden in der Schweiz mehr Arbeitsstunden geleistet, Medienmitteilung vom 22.5.2023, S. 1, <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/24905935/master>, (Stand: 15.9.2023).

¹¹⁷ Richtlinie 2003/88/EG, Art. 18.

¹¹⁸ M. Wouters et al., *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, S. 162.

men ergreifen, um sicherzustellen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten. Die Richtlinie 2014/24/EU führt Gründe auf, die es den Vergabestellen erlauben, Wirtschaftsteilnehmer von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren auszuschliessen, insbesondere wenn diese wegen Kinderarbeit verurteilt wurden oder ihrer Verpflichtung zur Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen nicht nachgekommen sind. Obwohl öffentliche Aufträge auf der Grundlage des «wirtschaftlich günstigsten Angebots» vergeben werden, kann bei der Bewertung das beste Preis-Leistungs-Verhältnis berücksichtigt werden, das auf der Grundlage von Kriterien bewertet wird, die unter anderem soziale Aspekte beinhalten. Die Vergabestelle kann darüber hinaus besondere Bedingungen, die namentlich soziale oder beschäftigungspolitische Belange umfassen, für die Ausführung eines Auftrags festlegen. Die Vergabe von Unteraufträgen ist zulässig und die Richtlinie anerkennt, wie wichtig es ist, dafür zu sorgen, dass die Unterauftragnehmer insbesondere das Arbeitsrecht einhalten. Die nationalen Behörden der Mitgliedsländer sollten geeignete Massnahmen ergreifen, um dies zu gewährleisten.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Frankreich ist über die Richtlinie 2014/24/EU hinausgegangen und sieht vor, dass verschiedene Verstösse gegen das Arbeitsrecht, u. a. auch weniger schwerwiegende als Kinderarbeit, von vornherein zum Ausschluss einer Anbieterin führen können¹¹⁹. Deutschland hat in seinem Mindestlohngesetz hingegen einen Abschnitt über den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen bei Nichteinhaltung des Mindestlohns vorgesehen.

Vergleich mit dem Schweizer Recht

In der Schweiz ist das Beschaffungswesen auf Bundesebene durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)¹²⁰ und seine Ausführungsverordnung¹²¹ und auf Ebene der meisten Kantone durch die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)¹²² geregelt. Diese Analyse beschränkte sich auf die Ebene der Bundesgesetzgebung. Das Schweizer Recht scheint den Anforderungen der Richtlinie 2014/24/EU zu entsprechen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Schweiz und die Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) und dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA)¹²³ beigetreten sind. 1999 zudem hat der Bund mit der Europäischen Gemeinschaft ein Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens¹²⁴ geschlossen.

Unterschiede

Im Gegensatz zur Richtlinie 2014/24/EU schliesst das BöB die Anwendung des Gesetzes auf Aufträge an Behinderteninstitutionen, Organisationen der Arbeitsintegration, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten aus (Art. 10 Abs. 1 Bst. e BöB). Diese Regel kann jedoch abgeschwächt werden, weil die Kantone unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz Ausführungsbestimmungen insbesondere zu diesem Ausschluss erlassen können. Einige Deutschschweizer Kantone haben eine solche Möglichkeit in ihre kantonale Gesetzgebung aufgenommen. Die Vergabestelle kann zudem ausserhalb des Staatsvertragsbereichs

¹¹⁹ M. Wouters *et al.*, *Legal opinion on Divergences between Swiss and European Law on the Protection of Workers*, Vergleichstabelle, S. 164.

¹²⁰ Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1).

¹²¹ Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; SR 172.056.11).

¹²² <https://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/ivoeb-2019> (Stand: 13.11.2023).

¹²³ Revidiertes Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632.231.422).

¹²⁴ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (SR 0.172.052.68).

Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes

ergänzend berücksichtigen, inwieweit die Anbieterin Ausbildungsplätze für Lernende in der beruflichen Grundbildung, Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmende oder die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen anbietet (Art. 29 Abs. 2 BöB).

Es lässt sich interessanterweise feststellen, dass das Schweizer Recht einen Mechanismus für den Ausschluss vom Vergabeverfahren vorsieht, der strenger ist als die Anforderungen der Richtlinie, ähnlich wie in Frankreich. So kann die Vergabestelle eine Anbieterin bereits dann ausschliessen, wenn insbesondere hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese die geltenden Arbeitnehmerschutzbestimmungen oder Arbeitsbedingungen nicht einhält (Art. Abs. 2 Bst. f BöB).

Im Gegensatz zu Deutschland gibt es in der Schweiz keinen Ausschlussgrund, der sich explizit auf die Nichteinhaltung eines Mindestlohns bezieht. Indem sich die Anbieterin jedoch an die «am Ort der Leistung massgeblichen Arbeitsbedingungen»¹²⁵ halten muss, wird insbesondere auf die Einhaltung der geltenden Mindestlöhne verwiesen (über einen Gesamt- oder Normalarbeitsvertrag, einen kantonalen Mindestlohn oder einen ortsüblichen Lohn).

3 Schlussfolgerungen

Nach der Ablehnung des EWR-Abkommens im Jahr 1992 hat die Schweiz gewisse Teile ihres Arbeitsrechts autonom an das EU-Recht angepasst. Das EU-Recht hat somit die Entwicklung des Schweizer Arbeitsrechts beeinflusst, insbesondere in Bezug auf die Rechte der Arbeitnehmenden bei Betriebsübergängen und Massenentlassungen sowie in gewissem Masse mit Blick auf die Rechte der Arbeitnehmenden zur Information und Konsultation.

Das Arbeitsrecht der EU hat sich in der Folge weiterentwickelt. Angetrieben durch die Europäische Säule sozialer Rechte von 2017¹²⁶ hat die EU zuletzt besonders aktiv den Bestand der europäischen Richtlinien und der anderen Instrumente verstärkt, die die Sozialpolitik der EU definieren (sozialer Besitzstand der EU). In der jüngeren Vergangenheit haben Richtlinien den Arbeitnehmenden wichtige individuelle Arbeitnehmerrechte gewährt, insbesondere die Richtlinie (EU) 2019/1152 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union sowie die Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige.

Obwohl die Schweiz nicht verpflichtet ist, das EU-Recht zu übernehmen, werden diese Entwicklungen aufmerksam verfolgt und berücksichtigt, soweit sie zur Erreichung der Ziele der Schweiz, insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt und Soziales, beitragen. Im Rahmen der sektoriellen Abkommen mit der EU ist kein Einbezug der Schweiz in die europäische Säule sozialer Rechte vorgesehen. Die überprüften Rechtsakte sind auch nicht Gegenstand der laufenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU. Hingegen strebt der Bundesrat in den aktuellen Verhandlungen eine Angleichung des Rechts von entsandten Arbeitnehmenden gemäss Anwendungsbereich des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) an das in diesem Bereich geltende EU-Recht an. Damit sollen die Lohn- und Arbeitsbedingungen von entsandten Arbeitnehmenden unter dauerhaftem Erhalt des aktuellen Schutzniveaus garantiert und Unternehmen nicht einem unlauteren Wettbewerb ausgesetzt werden.

¹²⁵ BöB, Art. 12 Abs. 1.

¹²⁶ Der 2017 ins Leben gerufene Europäische Sockel sozialer Rechte ist eine Reihe von Grundsätzen und Rechten, die Europa mit fairen und gut funktionierenden Arbeitsmärkten und Sozialschutzsystemen ausstatten sollen. Die Europäische Kommission hat einen Plan mit konkreten Maßnahmen zur Umsetzung des Sockels ausgearbeitet.

Die vergleichende Prüfung hat ergeben, dass eine Reihe von Richtlinien, die grenzüberschreitende Sachverhalte regeln, Regelungen enthalten, die keine Entsprechung im schweizerischen Recht haben, da die Schweiz kein EU-Mitgliedstaat ist und für die von diesen Richtlinien betroffenen Bereiche keine bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bestehen. Die Analyse des schweizerischen Rechts beschränkte sich daher auf einen Vergleich mit den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts, die den von den Richtlinien abgedeckten Bereichen entsprechen. Dieses strukturelle Hindernis zeigt sich besonders bei der Analyse der Richtlinie 2001/86/EG zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer sowie, wenn auch in geringerem Masse, bei der Analyse der Richtlinie (EU) 2017/1132 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts und der Richtlinie 2209/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen.

Bestimmte europäische Rechtstexte im Bereich der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsmarktes finden keine Entsprechung im schweizerischen Recht. Trotz dieser Unterschiede hat die Analyse gezeigt, dass die Schweiz über einen rechtlichen Rahmen verfügt, der den Anforderungen dieser Rechtstexte entspricht. Die Empfehlung des Rates zum Thema «Eine Brücke ins Arbeitsleben — Stärkung der Jugendgarantie» (2020/C 372/01), welche die Mitgliedstaaten zur Entwicklung von Programmen zur Jugendbeschäftigung anregt und als Referenz für den Erhalt von EU-Fördermitteln dient, ist nicht bindend, ermöglicht es aber den EU-Institutionen, ihren Standpunkt zu dieser Problematik zu verdeutlichen. Die Analyse der Situation in der Schweiz hat gezeigt, dass die bestehenden Massnahmen in Richtung dieser Empfehlung gehen und selbst darüber hinaus. Was die Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union betrifft, so finden die Bestimmungen über gesetzliche Mindestlöhne im schweizerischen Recht keine Entsprechung, da es auf Bundesebene keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt. Die Prüfung hat jedoch ergeben, dass die Schweiz die Anforderungen der Richtlinie (EU) 2022/2041 zu erfüllen scheint, insbesondere hinsichtlich der Anforderungen an die kollektive Aushandlung von Mindestlöhnen.

Bei den anderen untersuchten Rechtstexten der EU¹²⁷ ist das Schweizer Recht in den allermeisten Fällen dem EU-Recht gleichwertig.

Das Schweizer Recht enthält ferner eine Reihe von Regeln, die für die Arbeitnehmenden vorteilhafter sind als die in den EU-Richtlinien festgelegten. Beispielsweise erlaubt das Einverständnis der Arbeitnehmenden allein noch keine Abweichung von den Bestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeiten, die Sonntagsarbeit ist aus Gründen des Gesundheitsschutzes wie auch aus sozialen, kulturellen und religiösen Gründen in der Schweiz grundsätzlich verboten und den Arbeitnehmenden steht bereits nach fünfeinhalb Stunden Arbeit eine Pause zu. Zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben sieht das Schweizer Recht die Möglichkeit einer Absenz aus familiären Gründen vor. Urlaub für die Betreuung von Angehörigen wird zudem ebenso entschädigt wie unverschuldete Abwesenheiten auf der Grundlage von Artikel 324a OR. Gemäss der EU-Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben wird dies nicht gefordert.¹²⁸

Die festgestellten Unterschiede zwischen dem schweizerischen und dem EU-Recht sind punktuell und betreffen oft Details. Die grössten Abweichungen zwischen Schweizer und EU-Recht

¹²⁷ Hierbei handelt es sich um: Richtlinie 2001/23/EG ; Richtlinie 98/59/EG; Richtlinie 89/391/EWG ; Richtlinie (EU) 2019/1152; Richtlinie (EU) 2019/1158; Richtlinie 2003/88/EG ; Richtlinie 2014/24/EU und Richtlinie 2002/14/EG.

¹²⁸ Richtlinie (EU) 2019/1158, Art. 8.

bestehen vor allem bei zwei neueren Richtlinien, die den Arbeitnehmenden umfangreiche individuelle Rechte zuerkennen. Hierbei handelt es sich um die Richtlinie (EU) 2019/1152 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union und die Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige, die eine Reihe klar ausformulierter Rechte enthalten, die im innerstaatlichen Recht der Schweiz nicht unbedingt existieren; so etwa bestimmte Vorschriften, die den Arbeitnehmenden vorhersehbarere Arbeitsbedingungen bieten sollen, und die Gewährung eines individuellen Rechts auf einen viermonatigen Elternurlaub vor Erreichen eines bestimmten Alters des Kindes. Diese Feststellung wird allerdings im Hinblick auf die Richtlinie (EU) 2019/1152 dadurch relativiert, dass die allgemeinen Regelungen des Schweizer Arbeitsrechts und die Rechtsprechung in diversen Punkten einen gleichwertigen oder zumindest sehr ähnlichen Schutz gewährleisten wie in der EU.

Was die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben betrifft, so gibt es auf Bundesebene keinen Elternurlaub. In einigen Branchen oder Unternehmen wird er jedoch gewährt. Im Kanton Genf hat das Volk am 18. Juni 2023 eine Initiative angenommen, die die Einführung eines kantonalen Elternurlaubs von 24 Wochen verlangt. Dieser neue Urlaub sollte nach dem Vorbild der Mutterschaftsversicherung paritätisch durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert werden. Am 22. Mai 2024 gab der Bundesrat bekannt, dass der neue Artikel der Genfer Verfassung zur Einführung einer Elternschaftsversicherung nicht mit dem Bundesrecht vereinbar sei. Allerdings hat der Bundesrat eine Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz vorgeschlagen, die eine umfassende kantonale Elternschaftsversicherung künftig erlauben würde.

Zudem setzt die Schweiz auf einen gelebten Sozialdialog. Wie bereits in der ersten Antwort des Bundesrates auf das Postulat festgehalten, hat sich dieser Dialog sowohl in Zeiten der Hochkonjunktur wie auch in Zeiten von wirtschaftlicher Abschwächung sehr bewährt, was verschiedene Indikatoren zeigen (Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Lohnentwicklung und Lohnverteilung). Eine einseitige Übernahme dieser Richtlinien würde den Handlungsspielraum der schweizerischen Sozialpartner beschränken ohne Vorteile zu bieten.

4 Anhänge

4.1 Text des Postulates 22.3872 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates

Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die wichtigsten Unterschiede zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes zu prüfen und vorzulegen. In diesem Bericht soll aufgezeigt werden, welche Anpassungen im Schweizer Recht notwendig wären, wenn man es an das europäische Recht angleichen wollte. Zu guter Letzt soll dargelegt werden, in welchen Bereichen eine solche Angleichung den Arbeitnehmerschutz verbessern und in welchen sie ihn verschlechtern würde.

Eine Minderheit der Kommission (Portmann, Aebi, Büchel, Farinelli, Geissbühler, Gössi, Grüter, Köppel, Page, Schillinger) beantragt, das Postulat abzulehnen.

Begründung

Nach dem Abbruch der Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) über ein institutionelles Abkommen beschloss der Bundesrat, zu prüfen, ob autonome Anpassungen des nationalen Rechts möglich sind. In diesem Rahmen soll auch untersucht werden, wie das Recht im Bereich des Arbeitnehmerschutzes sinnvoll angeglichen werden könnte und welches die konkreten Auswirkungen einer solchen Angleichung wären.

Geprüft werden sollen insbesondere folgende Rechtstexte der EU: Richtlinie 2019/1152 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen; Richtlinie 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige; Richtlinie 2014/24 über die öffentliche Auftragsvergabe; Richtlinie 2009/38 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats; Richtlinie 2002/14 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer; Richtlinie 98/59 über Massenentlassungen; Richtlinie 2001/23 über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen; Richtlinie 2005/56 über die Verschmelzung von Kapitalgesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten; Richtlinie 2001/86 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer; Rahmenrichtlinie 89/391 über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und die aus ihr abgeleiteten Richtlinien 89/654 (Arbeitsstätten), 89/655 (Arbeitsmittel), 89/656 (persönliche Schutzausrüstungen), 90/269 (manuelle Handhabung von Lasten) und 90/270 (Bildschirmgeräte) sowie die Empfehlung des EU-Rates 2020/C 372/01 zum Thema «eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie». Darüber hinaus ist auch die EU-Richtlinie über einheitliche Standards für Mindestlöhne zu berücksichtigen, auf die sich das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten am 7. Juni 2022 geeinigt haben (2020/0310 COD).

Stellungnahme des Bundesrates vom 24.08.2022

Infolge seines Entscheides, das Institutionelle Abkommen nicht zu unterzeichnen, hat der Bundesrat die Möglichkeit eines Abbaus von Regelungsunterschieden zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht geprüft, mit dem Ziel den bilateralen Weg mit der EU zu stabilisieren. Dies geschah unter Mitwirkung der Sozialpartner, der Kantone und der Wirtschaft. Im Vordergrund standen dabei primär die von den sektoriellen Binnenmarktabkommen abgedeckten Bereiche.

Wie in der Stellungnahme zum Postulat Nussbaumer 21.3821 «Übernahme von EU-Recht im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik» ausgeführt wurde, verfolgt die Schweizer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik das Ziel, möglichst allen Menschen im Erwerbsalter eine Erwerbstätigkeit zu fairen und menschenwürdigen Bedingungen zu ermöglichen. Aktuelle Herausforderungen in diesen Bereichen werden laufend berücksichtigt und wenn angezeigt, entsprechende Anpassungen des Schweizer Rechts vorgenommen. Die Entwicklungen des EU-Rechts werden dabei eng verfolgt und berücksichtigt, sofern diese Entwicklungen zur Zielerreichung in der Schweiz beitragen.

In der Arbeitsmarktpolitik setzt die Schweiz auf den Grundsatz, einen möglichst offenen und flexiblen Arbeitsmarkt zu schaffen und gleichzeitig eine gezielte soziale Absicherung zu gewährleisten. Zudem fusst das schweizerische System auf einer starken Sozialpartnerschaft mit einem gelebten Sozialdialog. Dies erlaubt es der Schweiz, auch branchenspezifische Lösungen zu finden. Dieser Ansatz hat sich sowohl in Zeiten der Hochkonjunktur wie auch in Zeiten von wirtschaftlicher Abschwächung bewährt, wie verschiedene Indikatoren (Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Lohnentwicklung und Lohnverteilung) zeigen. Eine grundlegende Neuausrichtung mit einer breiten Anpassung des Schweizer Rechts an EU-Recht im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist deshalb – auch im Kontext der aktuell erfolgten Prüfung eines Abbaus von Regelungsunterschieden – nicht angezeigt.

In Bezug auf die Sozialpolitik hat die Schweiz im Rahmen der sektoriellen Abkommen mit der EU – im Unterschied zu den EWR/EFTA-Staaten – die zu den horizontalen und flankierenden Politiken des EU-Rechts gehörende Sozialpolitik grundsätzlich nicht übernommen. Die zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossenen sektoriellen Abkommen sehen auch keinen Einbezug der Schweiz in der europäischen Säule sozialer Rechte vor. Eine autonome Rechtsangleichung im Bereich der Sozialpolitik ist deshalb nicht vorgesehen.

Aus den erwähnten Gründen vertritt der Bundesrat die Meinung, dass eine Prüfung und Berichterstattung über die Auswirkungen einer weiteren Anpassung des Schweizer Rechts an EU-Recht im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nicht angezeigt sind. Eine detaillierte vergleichende Analyse der einzelnen EU-Instrumente wäre zudem lückenhaft, da verschiedene der Themen gesamtarbeitsvertraglich geregelt werden. Zudem kann die tatsächliche Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den umliegenden Ländern nicht allein aufgrund der Vorgaben in den EU-Richtlinien mit den Gesetzesbestimmungen in der Schweiz verglichen werden, da auch innerhalb der EU ein gewisser Spielraum bei der Umsetzung besteht.

Antrag des Bundesrates vom 24.8.2022

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Postulat angenommen am 29. September 2022 (NR)

4.2 Management Summary des wissenschaftlichen Berichts des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR) vom 17. Oktober 2023

Aufgrund eines Referendums im Jahre 1992 lehnte es die Schweiz ab, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beizutreten. Infolgedessen hat das Land seinerseits Teile des schweizerischen Arbeitsrechts an das Recht der Europäischen Union (EU) angepasst. Gleichzeitig hat sich das europäische Arbeitsrecht stetig weiterentwickelt. Angetrieben durch die Europäische Säule sozialer Rechte von 2017 hat die EU zuletzt besonders aktiv den Bestand der europäischen Richtlinien und anderen Instrumente verstärkt, welche die Sozialpolitik der EU definieren (den sozialen Besitzstand). Im schweizerischen Arbeitsrecht finden sich diese neueren Entwicklungen noch nicht.

Auch ohne Pflicht, den europäischen sozialen Besitzstand zu berücksichtigen, hat sich die Schweizer Gesetzgebung in der Vergangenheit direkt an verschiedenen EU-Richtlinien orientiert. Der vorliegende Bericht skizziert die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem europäischen und dem schweizerischen Arbeitsrecht als Grundlage für eine Debatte über solche Elemente des europäischen Arbeitsrechts, die möglicherweise auch für das Schweizer Recht von Interesse sein könnten.

Das europäische Arbeitsrecht wurde im Laufe der letzten 30 Jahre erheblich erweitert. Der vorliegende Bericht befasst sich daher nur mit einer Untergruppe davon, nämlich mit zwölf EU-Richtlinien und einer Empfehlung. Diese Auswahl basiert auf den im Ratsbetrieb aufgeworfenen Fragen. Der Bericht untersucht, wie und in welchem Umfang Frankreich, Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich (oder alternativ Dänemark, wenn das Vereinigte Königreich eine Richtlinie aufgrund seines Ausstiegs aus der EU nicht umgesetzt hat) die ausgewählten Instrumente umgesetzt haben. Die vergleichende Diskussion gibt zusätzliche Informationen über die Praxis des europäischen Arbeitsrechts sowie darüber, wie die betreffenden Richtlinien das nationale System beeinflussen. Das SIR hat diese Rechtsordnungen in Absprache mit dem SECO aufgrund ihrer unterschiedlichen Rechtstraditionen und ihrer unterschiedlichen Herangehensweise an das europäische Arbeitsrecht ausgewählt, und da ihr sozio-ökonomischer Kontext gleichzeitig weitestgehend vergleichbar ist mit demjenigen der Schweiz.

Die wichtigsten Ergebnisse der Studie sind die Folgenden:

- Das europäische Recht hat das schweizerische Arbeitsrecht in einigen Bereichen massgebend beeinflusst, insbesondere im Rahmen der freiwilligen Anpassung des Schweizer Rechts an das EU-Recht in den 1990er Jahren. Diese Annäherung zwischen dem europäischen und dem schweizerischen Recht hatte beispielsweise Auswirkungen auf die Rechte der Arbeitnehmenden im Falle eines Betriebsübergangs oder von Massenentlassungen sowie in gewissem Masse auch auf die Rechte der Arbeitnehmenden auf Unterrichtung und Anhörung. Diese Bereiche des europäischen Arbeitsrechts wurden seit der ursprünglichen Anpassung des Schweizer Rechts an das EU-Recht geändert, jedoch finden sich diese Neuerungen des EU-Rechts nicht unbedingt im Schweizer Recht.
- Das europäische Arbeitsrecht muss zahlreiche verschiedene Rechtssysteme und Beschäftigungspraktiken berücksichtigen. Im Hinblick auf sensible Themen verfolgt die EU eine Politik der minimalen Harmonisierung und verwendet auslegungsfähige Begriffe, mit denen alle Mitgliedstaaten arbeiten können. Durch das Verwenden solch vager Begriffe spielt der Europäische Gerichtshof eine entscheidende Rolle bei der Fortentwicklung und Auslegung der arbeitsrechtlichen Richtlinien, insbesondere bei den technischeren unter ihnen. Die Interpretationen des Europäischen Gerichtshof sind massgebend und können Mitgliedstaaten dazu zwingen,

auch Jahrzehnte nach Umsetzung der Richtlinie noch ihre Gesetzgebung zu ändern. Zwar nimmt diese Studie auf solche Gerichtsentscheidungen Bezug, allerdings erforscht sie weder im Detail die Auswirkungen dieser Entscheidungen noch untersucht sie die Dynamik zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem schweizerischen Bundesgericht.

- Einige Bereiche des europäischen Arbeitsrechts können nicht ohne Weiteres in das schweizerische Recht übernommen werden, da die Schweiz kein Mitgliedstaat der EU ist und es an den jeweils relevanten bilateralen Abkommen fehlt. Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen die Tatsache, dass ein Unternehmen seinen Sitz in der Schweiz und nicht in einem EU-Mitgliedstaat hat, dieses Unternehmen daran hindert, in dem einheitlichen Rahmen zu agieren, den spezifische EU-Instrumente geschaffen haben. Dieses strukturelle Hindernis zeigt sich besonders im Hinblick auf die Richtlinie 2001/86/EG über die Beteiligung der Arbeitnehmenden in einer Europäischen Gesellschaft. Ebenso wird dieses Hindernis, wenn auch in geringerem Masse, deutlich bei den Schutzmechanismen, die im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Fusionen (Richtlinie (EU) 2017/1132) und Europäischen Betriebsräten (Richtlinie 2009/38/EG) wirken.

- In der jüngeren Vergangenheit haben EU-Richtlinien Arbeitnehmenden wichtige individuelle Arbeitnehmerrechte gewährt. Insbesondere die Richtlinie (EU) 2019/1152 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen sowie die Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben enthalten zahlreiche explizit ausformulierte Rechte. Aus Sicht des vergleichenden Arbeitsrechts sind dies die Vorschriften, die am einfachsten in den schweizerischen Rechtsrahmen integriert werden könnten. Darüber hinaus können auch einige der bereits seit längerem etablierten EU-Richtlinien Arbeitnehmerschutznormen und Prinzipien enthalten, die es wert sein könnten, übernommen zu werden. Dies gilt zum Beispiel für die Richtlinie 89/391/EWG über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden, die Richtlinie 2002/14/EG über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmenden, die Richtlinie 2003/88/EG über die Arbeitszeitgestaltung sowie, im Einzelfall, für die Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe.

- Einige EU-Instrumente finden lediglich auf solche Mitgliedstaaten vollständige Anwendung, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Es ist möglich, dass die Schweiz diese Kriterien nicht erfüllt, wodurch die Instrumente hier nicht anwendbar wären. Sind beispielsweise die Vorschriften über die Förderung kollektiver Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung aus der Richtlinie 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne anwendbar, so finden die Vorschriften über Mindestgehälter dennoch nur dann Anwendung, wenn die Mitgliedstaaten sich aus eigenen Stücken für einen Mindestlohn in ihrem Land entschieden haben. Dies ist in der Schweiz auf Bundesebene jedoch nicht der Fall. Ebenso stellt die Empfehlung des Rates 2020/C 372/01 zur Stärkung der Jugendgarantie einen wichtigen Massstab dar, um EU-Mittel für das Bewältigen von Jugendarbeitslosigkeit zu erhalten. Da die Schweiz allerdings eine geringe Jugendarbeitslosenquote hat, würde sie wahrscheinlich keine solchen Mittel erhalten.

- Einige EU-Richtlinien werden in allen EU-Mitgliedstaaten sehr ähnlich umgesetzt, da der jeweilige Zweck dieser Instrumente von den Mitgliedstaaten ein höchst koordiniertes Vorgehen erfordert. Es gibt jedoch nur wenige Beispiele für eine solch weitgehende Harmonisierung, und strukturelle Unterschiede zwischen den verschiedenen nationalen Arbeitsrechtssystemen bleiben, ausgelöst durch die unterschiedlichen nationalen Rechtstraditionen und -institutionen. Obwohl die EU-Instrumente das nationale Arbeitsrecht in grossem Umfang beeinflussen, behalten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinien einen beachtlichen Spielraum, und die hier untersuchten Mitgliedstaaten legen weiterhin jeweils unterschiedliche Schwerpunkte bei der Umsetzung der Richtlinien.

- Schliesslich gewähren die hier untersuchten Mitgliedstaaten den Arbeitnehmenden regelmässig mehr Schutz als es die EU-Richtlinien verlangen. Dies wird beispielsweise deutlich in den Kapiteln über Massenentlassungen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmenden, Arbeitszeit sowie die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben.