

Auf dem Weg zur Reform

Autor(en): **Aeschbach, Karl**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **86 (1994)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-355461>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Auf dem Weg zur Reform

Die Ausländerpolitik ist in Bewegung geraten. Behörden und auch ein Teil der Arbeitgeber sehen die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Reform ein.

Die Schweiz machte, da sie ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft (heute Europäische Union) blieb, den wichtigsten Schritt in der Nachkriegsentwicklung nicht mit: die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Was in der EG/EU im Verlaufe von dreissig Jahren erprobt und ständig ausgebaut wurde, blieb für die Schweiz ein fremdes, bedrohliches Gedankengut. Obwohl die Erfahrungen in den EU-Ländern zeigten, dass die Wanderung zwischen diesen Ländern gering blieb (zwei Drittel der Einwanderer in den EU-Ländern sind heute noch solche aus Nicht-EU-Ländern), verharrte die Schweiz in ihrer Aussenseiterposition. In der Ausländerpolitik lebt der «Sonderfall Schweiz» am längsten und am hartnäckigsten weiter.

Unterschätzte soziale Auswirkungen

Der EWR-Vertrag sollte auch in der Ausländerpolitik den Anschluss der Schweiz an die allgemeine Entwicklung in Europa bringen. Innert einer Übergangsfrist von fünf Jahren sollte die Freizügigkeit der Arbeitnehmer verwirklicht und das Saisonierstatut abgeschafft werden.

Eine wesentliche Rolle spielte bei der EWR-Abstimmung, dass das Parlament zu spät die Bedeutung begleitender sozialer Schutzmassnahmen erkannte. Viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer äusserten weniger wegen der möglichen Zuwanderung, als vielmehr (namentlich in den Grenzregionen) wegen gewisser Ängste vor Lohndumping Vorbehalte.

Auf Drängen des SGB wurden zwar zwei Motionen akzeptiert, welche die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen erleichtern und die Festlegung kantonaler Mindestlöhne beim Auftreten von Dumpingproblemen ermöglichen sollten. Leider kamen diese



Von Karl Aeschbach,
Sekretär des SGB

Beschlüsse so spät, dass sie in der öffentlichen Meinung kaum mehr wahrgenommen wurden. Vor einer neuen Europa-Abstimmung sind deshalb entsprechende soziale Begleitmassnahmen rechtzeitig und verbindlich festzulegen.

Trotz EWR- Nein auf dem Weg zur Frei- zügigkeit?

Nach dem EWR-Nein haben wir es vorerst weiterhin mit dem alten desolaten Zustand der Ausländerpolitik zu tun. Aber die Debatte um den EWR hat doch einen gewissen Aufbruch bewirkt, indem sich die Behörden und ein Teil der Arbeitgeber bewusst geworden sind, dass eine tiefgreifende Reform der Ausländerpolitik unumgänglich geworden ist.

Das zentrale Element, das einer Modernisierung der schweizerischen Ausländerpolitik im Wege steht, ist das Saisonierstatut. Es wurde geschaffen, um den Saisonbranchen und insbesondere den Bergregionen mit ihren erschwerten Bedingungen entgegenzukommen. Die Gewerkschaften haben seit Jahren darauf hingewiesen, dass die angestrebten Vorteile mit weitaus grösseren wirtschaftlichen und menschlichen Nachteilen erkaufte werden. Aber erst jetzt sind auch Vertreter der Wissenschaft und der Behörden bereit, die Nachteile des Saisonierstatuts anzuerkennen. Dieses hat ein Ghetto geschaffen, in dem sich die Arbeitgeber des Bau- und Gastgewerbes und der Landwirtschaft, abgeschirmt von der allgemeinen Konkurrenz der Löhne, immer wieder mit neuen Arbeitskräften versorgen können. Heute scheint die Mehrheit der Arbeitgeberverbände bereit, dieses unhaltbar gewordene Ghetto aufzuheben.

Wesentlich ist dabei, dass sich der Bundesrat nach dem EWR-Nein nicht einfach dafür entschieden hat, den seit 20 Jahren andauernden Immobilismus in

der Ausländerpolitik weiterzuführen. Vielmehr hat er im Januar 1993, im Rahmen seiner Beschlüsse zur «Revitalisierung der Wirtschaft», auch Massnahmen zur Ausländerpolitik angekündigt, mit dem Ziel, für die EWR-Länder die volle Freizügigkeit herbeiführen, und zwar innert fünf Jahren, also der Frist, die auch im EWR-Abkommen vorgesehen war. Dabei sollen die in der Begrenzungsverordnung enthaltenen Schutzbestimmungen über die Einhaltung der orts- und berufsüblichen Löhne und Arbeitsbedingungen solange weitergeführt werden, als sie nicht durch eine neue Europa-Abstimmung über einen EWR- oder EU-Beitritt ausser Kraft gesetzt werden.

Damit hat sich der Bundesrat auch zur Aufhebung des Saisonierstatuts als Ziel seiner Politik bekannt. Dieses Hindernis soll aus dem Weg geräumt und durch ein «europa-kompatibles Kurzaufenthaltsstatut» ersetzt werden. Ein erster Schritt ist mit der Revision der Begrenzungsverordnung auf den 1. November 1993

Die Aufhebung des Saisonierstatuts muss auch die damit verbundenen Diskriminierungen beseitigen.

erfolgt. Für die Jahresaufenthalter wurde die einjährige Wartefrist für den Familiennachzug aufgehoben. Die Mobilität der Grenzgänger für den Stellen- und Kantonswechsel wurde erleichtert. Nach fünfjährigem Aufenthalt soll ihnen die Erneuerung der Bewilligung nur noch bei einer anhaltend und schwerwiegend gestörten wirtschaftlichen Lage verweigert werden dürfen.

Der nächste wichtige Schritt in diesem behördlichen Konzept soll die Einführung des «europa-kompatiblen Kurzaufenthaltsstatuts» sein. Nach Absicht des BIGA soll dieses Statut mit der Revision auf den 1. November 1994 eingeführt werden und während zwei bis drei Jahren parallel zum bisherigen Sai-

sonnierstatut bestehen. Anschliessend würde das Saisonierstatut ganz abgelöst. Im Augenblick ist aber weder der Inhalt des künftigen Statuts ausreichend bekannt, um eine eingehendere Stellungnahme abgeben zu können, noch hat der Bundesrat grünes Licht für das Projekt gegeben.

Wesentlich ist aber, dass bereits die bundesrätliche Ankündigung, das Saisonierstatut werde abgelöst, dazu geführt hat, dass die Phase der pauschalen Auseinandersetzungen zu Ende ist und erstmals eine konkrete Diskussion um mögliche Alternativen begonnen hat.

Zur Position des SGB in der gegenwärtigen Phase

Die positive Haltung des SGB zur europäischen Integration und damit zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist nach wie vor gültig. Der SGB hat sich ja namentlich deshalb für eine rasche zweite Abstimmung über den EWR ausgesprochen, weil er überzeugt ist, dass es keine substantiellen neuen Vereinbarungen mit der EU ohne gleichzeitige Realisierung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer geben kann. Mit einer raschen zweiten Abstimmung über den EWR-Vertrag wäre diese Neuordnung aber eingebettet in ein Paket, das auch für die Schweiz erhebliche Vorteile in sich schliessen würde.

Bei jeder denkbaren Variante – auch beim Versuch eines Alleingangs mit bilateralen Vereinbarungen – muss die Freizügigkeit der Arbeitnehmer für den Kreis der EWR-Länder innert einer relativ kurzen Frist verwirklicht werden. Dabei geht es nicht einfach darum, der EU ein Tauschobjekt anbieten zu können. Vielmehr müssen wir auch aus einer innenpolitischen Notwendigkeit heraus die Ausländerpolitik reformieren, was praktisch gleichbedeutend ist mit der Realisierung der Freizügigkeit.

Die zweite gewerkschaftliche Grundsatzposition, an der sich nichts geändert hat, betrifft die Aufhebung des Saisonierstatuts. Die Verwirklichung dieser alten Forderung rückt nun in greifbare Nähe. Dabei haben wir stets klar definiert, dass wir unter der Aufhebung die-

ses Statuts die Beseitigung aller drei damit verbundenen Diskriminierungen verstehen: der Beschränkung des Stellen- und Berufswechsels, des Verbots des Familiennachzugs und des administrativen Zwangs zur Ausreise am Ende der Saison. Wir werden daher jede Neuregelung daran messen, ob sie eine adäquate Lösung in diesen drei Punkten mit sich bringt.

Das wichtigste offene Problem in der gegenwärtigen Diskussion ist die Ausgestaltung des künftigen Kurzaufenthaltsstatuts. Die Grundidee ist durchaus positiv, geht es doch darum, die bisherige unübersichtliche Vielfalt kurzfristiger Bewilligungen durch ein einfaches und transparentes System abzulösen. Heute gibt es nichtkontingentierte und statistisch nicht erfasste Kurzbewilligungen von vier Monaten (gegen deren Einführung im Jahre 1984 sich der SGB vergeblich wehrte), es gibt kontingentierte Kurzaufenthaltsbewilligungen für 6, 12 oder 18 Monate und schliesslich Saisoniers für maximal 9 Monate. Neu sollte im Prinzip nur noch unterschieden werden zwischen den hier ansässigen ganzjährigen Arbeitnehmer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung einerseits und unterjährigen kurzfristigen Arbeitsverhältnissen andererseits. Es sollte nur noch eine Kurzaufenthaltsbewilligung mit einer Dauer bis zu 12 Monaten geben, die höchstens einmal für weitere 12 Monate verlängert werden könnte.

Ich möchte im folgenden versuchen, aus gewerkschaftlicher Sicht einige Kriterien für diese Neuordnung zu formulieren. Die neuen Kurzaufenthaltsbewilligungen werden, solange kein EWR- oder EU-Beitritt erfolgt, kontingentiert bleiben müssen. Das bedeutet auch, dass die sozialen Schutzbestimmungen der Begrenzungsverordnung (schriftlicher Arbeitsvertrag, Kontrolle der orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen) konsequent eingehalten werden müssen. Wird die Freizügigkeit mit den EWR-Ländern verwirklicht, dann müssen diese Schutzbestimmungen durch eine gleichwertige neue Regelung abgelöst werden. Ferner sollten kurzfristige Bewilligungen für Angehörige aus anderen Ländern nur im Rahmen ganz bestimmter Zweckbestimmungen zulässig sein (berufliche Ausbildung, Stages

im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit oder von Hilfsprogrammen, wie sie zurzeit zugunsten von Osteuropa bestehen).

Aufhebung von Diskriminierungen erfordert Strukturreformen

Was die Aufhebung der erwähnten drei Diskriminierungen des Saisonierstatuts betrifft, so ist die Freiheit des Stellen- und Berufswechsels die materiell wohl wichtigste Änderung. Damit wird die kurzfristige Beschäftigung den Charakter eines arbeitsmarktlichen Ghettos verlieren. Formell bedeutet dies, dass auch sogenannte atypische Arbeitsverhältnisse den Regeln der Freizügigkeit genügen müssen. Nur so können einermassen gleich lange Spiesse geschaffen werden, die eine freie Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer überhaupt ermöglichen.

Materiell müssen die Saisonbranchen endlich konkurrenzfähige Löhne und Arbeitsbedingungen anbieten. Die Gründe der Abwanderung sind nicht nur bei niedrigeren Löhnen, sondern auch bei der Länge der Arbeitszeit und bei anderen Erschwernissen wie Samstags- und Sonntagsarbeit zu suchen. Viele Klagen von Arbeitnehmern betreffen ferner das schlechte Arbeitsklima, das teils direkt vom mangelnden Recht auf Stellen- und Branchenwechsel abhängt.

Für das Gastgewerbe und die Tourismusbranche wird es nicht nur darum gehen, ihr Lohnniveau dem allgemeinen Durchschnitt anzunähern, sondern auch um Arbeitsbedingungen, die nicht nur für kurzfristige ausländische Arbeitskräfte, sondern vermehrt auch wieder für einheimisches Personal akzeptabel sind. Kurzum: es geht auch in dieser Hinsicht um eine Strukturreform, die vordringlich geworden ist und die sich nicht nur für die Arbeitnehmer, sondern auch für die Gäste des schweizerischen Tourismus nur vorteilhaft auswirken kann.

Der zweite wichtige Bestandteil der Freizügigkeit ist das Recht auf Familiennachzug. Dabei geht es darum, das heutige behördliche Verbot der Familienzusammenführung aufzuheben. Wieweit

der einzelne Arbeitnehmer von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch machen kann, hängt einerseits von der Dauer des Arbeitsverhältnisses und andererseits von den praktischen Voraussetzungen ab. Das bisherige Verbot des Familiennachzuges hat es den Arbeitgebern der Saisonbranchen erlaubt, auch verheiratete Arbeitnehmer unter den Bedingungen eines Alleinstehenden zu beschäftigen und die Mehrkosten für den Unterhalt einer Familie zu ignorieren. Die Saisoniers wurden im Baugewerbe in Baracken, im Gastgewerbe in Personalzimmern untergebracht, ohne dass bei der Lohnbemessung die Kosten des freien Wohnungsmarktes berücksichtigt werden mussten. Wenn das Recht auf Familiennachzug gewährleistet wird, bedeutet dies noch nicht, dass der Arbeitgeber verpflichtet ist, dem Kurzaufenthalter eine Wohnung zur Verfügung zu stellen. Aber er muss die Kosten des Familienunterhaltes in seine Überlegungen einbeziehen.

Letztlich wird sich der Arbeitgeber überlegen müssen, ob es wirklich vorteilhafter ist, eine dauernde Rotation mit kurzfristigen Verträgen und ledigen jungen Arbeitskräften anzustreben, die ihn aufgrund des freien Stellenwechsels bei der

fallenden Umwandlungsmechanismus zu betrachten.

Damit entsteht ein enger Zusammenhang mit dem Familiennachzug. Ein Kurzaufenthalter, der unter Umständen seinen kurzfristigen Vertrag durch eine Dauerstelle ablösen kann, erhält dadurch auch eine grössere Chance, den Familiennachzug tatsächlich auszuüben. Wir sehen an diesem Beispiel, dass alle drei Komponenten der vollen Freizügigkeit – das Recht auf Stellenwechsel, die Möglichkeit des Familiennachzuges und der Wegfall des administrativen Zwangs zur Ausreise – eng ineinander greifen. Es ist deshalb wichtig, dass alle drei bisherigen Diskriminierungen wegfallen.

Wie die Übergangslösung bis zur Verwirklichung der vollen Freizügigkeit aussehen wird, ist noch offen. Nach unserer Auffassung sollte diese Lösung der Freizügigkeit möglichst nahekommen. Damit würde gegenüber den kantonalen Behörden wie gegenüber den Arbeitgebern ein klares Signal für eine strukturelle Neuordnung gesetzt. Klar ist auch – und hier stimmen unsere Interessen mit jenen der Emigrationsländer überein – dass der Umwandlungsanspruch so lange weiter bestehen muss, als das Recht auf Familiennachzug nicht gewährleistet ist.

Die Crux der Übergangslösung besteht aber darin, dass an ihrem Ende die Einführung der vollen Freizügigkeit nach den Regeln der übrigen westeuropäischen Länder stehen muss. Dies ist aber nicht ohne einen neuen Volksentscheid möglich, sei es durch eine neue Europa-Abstimmung oder durch eine Revision des nationalen Ausländerrechts. Die Übergangsregelung sollte daher so gestaltet sein, dass sie auch im Falle eines negativen Volksentscheides Bestand haben kann. Auch das spricht dafür, dass die neue Regelung tatsächlich sowohl «europa-kompatibel» sein, als auch den Anforderungen einer innenpolitischen Reform entsprechen muss.

Am wichtigsten: die Freiheit, Beruf und Stelle zu wechseln.

ersten Gelegenheit verlassen, oder ob es nicht vorzuziehen ist, dauerhafte, regelmässig wiederkehrende Arbeitskräfte zu beschäftigen, denen er allerdings bei der Lösung ihrer familiären Probleme behilflich sein muss.

In engem Zusammenhang damit steht der dritte Punkt der notwendigen Neuordnung: der Wegfall des Zwangs, am Ende der Saison die Schweiz zu verlassen. Der Arbeitnehmer sollte die Möglichkeit haben, sich am Ende seines kurzfristigen Arbeitsvertrages nach einer neuen Beschäftigung, auch nach einer Dauerstelle, umzusehen. Eine solche Möglichkeit wäre als Ersatz für den weg-