

Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik
Herausgeber: Widerspruch
Band: 25 (2005)
Heft: 48

Artikel: Freier Personenverkehr und EU-Erweiterung : genügen die flankierenden Schutzmassnahmen?
Autor: Baumann, Hans
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-652063>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 28.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Freier Personenverkehr und EU-Erweiterung

Genügen die flankierenden Schutzmassnahmen?

Vom EWR-Nein zum Freien Personenverkehr

1992 lehnten die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab und zwar mit einem ganz knappen Volksmehr. Gewerkschaften wie auch Arbeitgeber befürworteten den Beitritt. Die populistische Rechte unter Führung der SVP buchte schliesslich mit der knappen Ablehnung des EWR-Beitritts einen ihrer ersten politischen Grossefolge. Gegen den Beitritt sprachen sich damals auch Kreise der linksgrünen Bewegung aus, allerdings mit ganz verschiedenen Argumenten.

In der EWR-Frage befand sich die Gewerkschaftslinken in der Schweiz in einem Dilemma. Mit dem 1989 aufgelegten Binnenmarktprojekt und der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion im Maastrichter Vertrag verfolgte die EU ein marktwirtschaftliches Projekt, das den Wettbewerb nochmals ankurbeln und alle noch vorhandenen Wettbewerbshemmnisse innerhalb der Gemeinschaft beseitigen sollte. Allerdings wollte die damalige EG-Kommission unter dem gewerkschaftsnahen Präsidenten Delors dafür sorgen, dass das Binnenmarkt-Projekt durch einen umfangreichen Katalog von sozialen Mindeststandards und eine EU-Beschäftigungspolitik begleitet wird, was bei einem EWR-Beitritt den Interessen der Schweizer Lohnabhängigen entgegengekommen wäre. Zudem befürchtete die Linke, dass sich die Schweiz durch ein Nein zum EWR auf einen isolationistischen Kurs begeben würde, der von der populistischen Rechten bestimmt wird. Das Abwägen dieser Argumente führte schliesslich zur Position des „kritischen Ja“ der Gewerkschaftslinken.

Unterschätzt haben damals die Gewerkschaften die Ängste der Bevölkerung vor der Öffnung des Arbeitsmarktes. Tatsächlich stellte sich nach der 1992 knapp verlorenen Abstimmung über den EWR-Beitritt heraus, dass die Angst vor Lohndumping und Arbeitslosigkeit durch die Einführung des Freien Personenverkehrs mit den EU-Ländern bei vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Ausschlag für das Nein gegeben hat. Offensichtlich hatten es Gewerkschaften und Linke versäumt, hier die richtigen Forderungen zu stellen, um mittels Übergangsfristen und sozialpolitischen Reformen im Innern eine Situation herzustellen, in der der Freie Personenverkehr ohne Nachteile für die in der Schweiz Beschäftigten eingeführt werden kann.

Dass der Freie Personenverkehr in Europa zu Sozial- und Lohndumping führen kann, war damals auch noch nicht so offensichtlich wie heute. Erst

mit der zunehmenden Globalisierung, dem Binnenmarktprojekt der EU, der Liberalisierung der Dienstleistungen und des öffentlichen Beschaffungswesens kam es vermehrt zur „erzwungenen“ Arbeitsmigration. Das heisst, dass z.B. im früher regional tätigen, gewerblichen Bausektor vermehrt Arbeitnehmende von ihren Unternehmen in andere Länder „entsandt“ wurden, was bei wesentlich unterschiedlichen Arbeitskosten zwischen den Ländern zu Lohndumping führte. Im Verlaufe der neunziger Jahre verlangten deshalb die Gewerkschaften in Europa die Durchsetzung des Prinzips des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit am gleichen Ort (Ausführungsortsprinzip), was schliesslich in der EU 1996 zur Annahme der Entsenderichtlinie führte, welche den Mitgliedsländern dieses Prinzip vorschrieb und auch Grundlage des schweizerischen Entsendegesetzes wurde (Baumann 1995).

Nach der Niederlage beim EWR-Beitritt befürwortete die bürgerliche Mehrheit den Ausbau des „bilateralen Weges,“ und Ende der neunziger Jahre wurde mit der EU das Bilaterale Abkommen I mit sieben Paketen ausgehandelt, deren wichtigste das Transitverkehrsabkommen und der Freie Personenverkehr waren. Linke und Gewerkschaften distanzieren sich zunächst vom bilateralen Weg, der vor allem der Kapitalseite nützt, und hätten sich lieber einen neuen Anlauf für den vollständigen EU-Beitritt gewünscht. Die zögerliche Politik des Bundesrates und der gestärkte populistische und isolationistische bürgerliche Flügel unter Führung der SVP verunmöglichten jedoch einen solchen Schritt. Die Gewerkschaften befürworteten deshalb schliesslich das Bilaterale Abkommen I als weiteren Schritt zur wirtschaftlichen Integration der Schweiz in die EU. Diesmal jedoch wollte man den Fehler von 1992 nicht wiederholen und forderte bereits Mitte der neunziger Jahre flankierende Massnahmen zum Schutz gegen Lohn- und Sozialdumping (Baumann 1995). Diese konnten schliesslich durchgesetzt werden und fanden auch das Vertrauen der Bevölkerung, welche das Bilaterale Abkommen I 1999 in einer Volkabstimmung befürwortete.

Im Jahr 2004 wurde dann mit der EU das Bilaterale Abkommen II, das als wichtigste Dossiers das Dublin/Schengen-Abkommen und die Zinsbesteuerung beinhaltet, ausgehandelt. Hinzu kam eine Zusatzvereinbarung zum Bilateralen Abkommen I über die Ausdehnung des Freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder in Mittel- und Osteuropa. 2005 wird über diese beiden Abkommen abgestimmt, welche nicht nur eine fast vollständige wirtschaftliche Integration der Schweiz in die neue, erweiterte EU beinhalten, sondern zum ersten Mal mit dem Dublin/Schengen-Abkommen gewichtige politische Implikationen haben. Die politische Mitsprache der Schweiz bei der möglichen Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Abkommens bleibt aber zwar weiterhin ein Flickwerk: ein offensichtlicher Nachteil des Bilateralen Weges, der nicht ausgeräumt werden konnte, da wirkliche Mitbestimmung an der Weiterentwicklung des EU-Rechts nur durch einen Vollbeitritt zur EU möglich ist. Das gleiche gilt auch für die Übernahme des „sozialen Acquis“ der EU.

Trotz der teilweise berechtigten Kritik am Bilateralen Weg und an der Abschottungspolitik der EU, die durch das Schengen/Dublin-Abkommen untermauert wird und die „Festung Europa“ in der Tat nicht abbaut: Der Beitritt zu Schengen/Dublin wäre mit dem freien Grenzübertritt eine logische Weiterentwicklung des Abkommens über den Freien Personenverkehr und des Verhältnisses der Schweiz zur EU. Aus gewerkschaftlicher Sicht bringt Schengen/Dublin nicht unbedeutende Erleichterungen für die in der Schweiz tätigen Arbeitnehmenden aus den EU-Ländern, aber auch für die in der Schweiz tätigen Immigranten aus Drittländern, die endlich ohne die bisherigen Visumsprobleme bei der Durchreise durch „Schengenland“ in die Schweiz ein- und ausreisen können. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund befürwortete deshalb das Abkommen über die Bilateralen II mit dem Beitritt zu Schengen/Dublin. In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 wurde der Beitritt zu Schengen/Dublin dann mit fast 55 Prozent Ja-Stimmen überraschend klar angenommen.

Das Abkommen über die Ausdehnung des Freien Personenverkehrs

Für die Gewerkschaften ist zweifellos die Ausdehnung des Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder die bedeutungsvollere Neuerung, die 2005 zusammen mit dem Bilateralen Abkommen II in Kraft treten soll. Sowohl die extreme Rechte (Schweizer Demokraten) als auch ein linkes Komitee um die BFS/MPS (Bewegung für den Sozialismus) haben mit unterschiedlichen Argumenten das Referendum dagegen ergriffen.

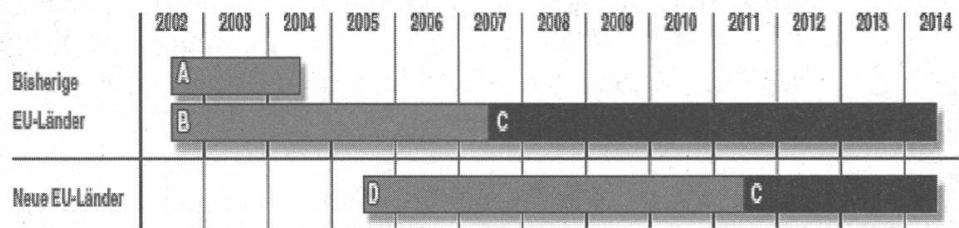
Gemäss Bilateralen Abkommen I, das 2002 in Kraft trat, wurden ab Juni 2004 der Inländervorrang und die präventive Kontrolle der Arbeitsverträge für Arbeitnehmende aus den „alten“ EU-Ländern abgeschafft. Kurzaufenthalter, Selbständige und entsandte Arbeitnehmende, die sich bis zu drei Monaten in der Schweiz aufhalten, brauchen keine Bewilligung mehr, sondern müssen sich nur melden. Für die anderen gelten noch Kontingente bis zum Jahr 2007. Dann werden diese provisorisch aufgehoben und es entfällt die Bewilligungspflicht für alle Personen aus den „alten“ EU-Ländern. Eine einseitige Schutzklausel bleibt aber bis 2014 aufrechterhalten (siehe Darstellung 1).

Der Freie Personenverkehr mit den acht neuen EU-Ländern Mittel- und Osteuropas wird schrittweise und nach einem besonderen Rhythmus eingeführt. Grundsätzlich erhält die Schweiz eine Übergangsfrist bis zum 30. April 2011. Bis 2011 werden von der Schweiz noch arbeitsmarktliche Beschränkungen vorgeschrieben. So werden bis 2011 der Inländervorrang und die präventive Kontrolle der Arbeitsverträge gemäss der heutigen Ausländerverordnung aufrechterhalten. Gleichzeitig bleiben die Zulassungsbeschränkungen bestehen und es gibt aufsteigende Kontingente für die neuen EU-Länder (bis 2011 max. 3'000 Daueraufenthalter und 29'000 Kurzaufenthalter). Grenzüberschreitende Dienstleistungen im Bau, Gebäudereinigung,

Sicherheit und Gartenbau sowie Aufenthalte bis zu drei Monaten unterstehen ebenfalls diesen Beschränkungen. Das heisst auch, dass für all diese Arbeitsverhältnisse weiterhin die Bewilligungspflicht besteht.

2011 werden dann diese Beschränkungen und auch die Kontingente aufgehoben. Ab 2011 bleibt die einseitige Schutzklausel, die auch gegenüber den anderen EU-Ländern gilt, bis 2014 in Kraft. Danach können bei einem ausserordentlichen Anstieg der Zuwanderung wieder einseitig Kontingente eingeführt werden. Ab 2014 gilt dann nur noch eine allgemeine Schutzklausel (siehe Darstellung 1).

Darstellung 1: Fristen und Etappen des Freien Personenverkehrs CH-EU



EU-15: A = Inländervorrang, präventive Lohnkontrolle, Einführung der flankierenden Massnahmen I per 31.5.04 B = 5 Jahre Kontingente bis 31.5.2007 C = Schutzklausel im Fall grosser Zuwanderung

Neue EU-Länder: D = Inländervorrang, präventive Lohnkontrolle, Kontingente bis 2011, Einführung flankierende Massnahmen II bereits per 1.1.06 C = Schutzklausel im Fall grosser Zuwanderung

Quelle: IMES 2005

Die anderen Bereiche des Bilateralen Abkommens I werden ab 2005 ohne Einschränkung auf die neuen EU-Länder ausgedehnt (also auch die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens). Gemäss Bilateralen Abkommen I kann die Schweiz zwischen 2007 und 2009 über die Fortführung des Abkommens über Personenfreizügigkeit nochmals neu entscheiden, das heisst, das Abkommen auch aufkündigen, sofern die Erfahrungen mit dem Abkommen negativ sind. Es wird vor 2009 wahrscheinlich nochmals ein Referendum über den Freien Personenverkehr geben.

Die Flankierenden Massnahmen I: ungenügend

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Freien Personenverkehr in den anderen europäischen Ländern und den eigenen Erfahrung mit entsandten Arbeitnehmern auf den internationalen Alptransit-Baustellen forderten die Schweizer Gewerkschaften bereits für die Bilateralen Abkommen I umfangreiche Massnahmen für den sozialen Schutz (Baumann 1999). Nach massivem Druck der Gewerkschaften und langen Verhandlungen mit den Arbeitgebern konnten 1999 flankierende Massnahmen durchgesetzt werden mit folgenden Kernelementen:

- Ein Entsendegesetz, das anlehnend an die europäische Entsenderichtlinie für entsandte Arbeitnehmer die Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften und der Lohn- und Arbeitszeitregelungen in Gesamtarbeitsverträgen am Ort der Ausführung vorschreibt. Unterstellt wurden alle Branchen und nicht nur wie teilweise in anderen Ländern die typischen Entsendebranchen wie das Baugewerbe.
- Die Errichtung tripartiter Kommissionen zur Vermeidung von Lohn- und Sozialdumping in Branchen ohne allgemeingültigen GAV. In Bereichen mit allgemeingültigen GAV erhielten die Paritätischen Kontrollorgane der Sozialpartner die Kompetenz, den Vollzug des Entsendegesetzes zu gewährleisten.
- Die erleichterte Erklärung zur Allgemeingültigkeit von GAV in Fällen von Lohndumping sowie
- die Möglichkeit zur Einführung von staatlichen Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen für Bereiche, die nicht bereits von GAV bzw. vertraglichen Mindestlöhnen abgesichert sind. Damit wurde in der Schweiz erstmals die gesetzliche Grundlage für staatliche Minimallöhne gelegt.

Letztere Massnahmen sind durch die tripartiten Kommissionen den Kantonen bzw. dem Bund zu beantragen, sofern von den tripartiten Kommissionen wiederholt Missbräuche festgestellt werden.

Die ersten Erfahrungen mit der zweiten Phase des Freien Personenverkehrs ab Juni 2004 haben gezeigt, dass die tripartiten Kommissionen und teilweise auch die paritätischen Kontrollorgane der Sozialpartner schlecht auf die zahlreichen, bewilligungsfrei in die Schweiz kommenden Arbeitsimmigranten und entsandten Arbeitnehmenden aus den alten EU-Ländern vorbereitet waren. Allein von Juni bis November 2004 wurden den Arbeitsämtern rund 40'000 Personen gemeldet, die bewilligungsfrei entweder für drei Monate bei Schweizer Arbeitgebern angestellt, als Entsandte für ausländische Unternehmen oder zu einem kleinen Teil auch als Selbständigerwerbende in der Schweiz die Arbeit aufnehmen wollten (Seco 2005). Hinzu kommt eine Dunkelziffer von Personen, die ungemeldet in der Schweiz die Arbeit aufnahmen. Wie zu erwarten war, ergab sich ein Schwerpunkt im Baugewerbe (vor allem Entsandte) und – von Experten weniger erwartet – bei Temporärfirmen (Personalverleih).

Schon bald nach dem 1. Juni nahmen Missbräuche im Sinne von Lohn- und Sozialdumping deutlich zu. Die Ergebnisse verschiedener kantonaler Kontrollorgane deckten sich dabei augenfällig. Von den kontrollierten, nach dem neuen Regime gemeldeten Arbeitsverhältnissen waren jeweils zwischen 40 und 50 Prozent nicht korrekt, das heisst, die entsprechenden Arbeitgeber hielten sich nicht an die Mindestlöhne, an die vorgeschriebenen Zulagen oder an die Arbeitszeitbestimmungen.¹ Dabei wurden insbesondere Arbeitsimmigranten im Baugewerbe kontrolliert, da dort die Kontrollorgane

einigermassen funktionieren. Vor allem die Gewerkschaft Unia hat dann einige spektakuläre Fälle aufgedeckt. Im Baugewerbe der deutschen Schweiz waren es viele deutsche Unternehmen, welche die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ausnützen und mit ostdeutschen Beschäftigten in die Schweiz kamen. In den meisten Fällen erhielten die Bauleute Löhne zwischen 9 und 12 Euro pro Stunde. Das entspricht zwar ungefähr dem (ost-)deutschen Mindestlohn in den deutschen Tarifverträgen, ist aber nur ungefähr die Hälfte dessen, was die Schweizer GAV im Baugewerbe vorschreiben. Missbräuche gab es häufig auch bei den Zulagen und bei der Arbeitszeit. Deutsche Zimmereifirmen arbeiteten teilweise 12 Stunden im Tag und liessen die Arbeiter gleich auf der halbfertigen Baustelle schlafen.

Auch Schweizer Temporärfirmen schalteten schnell um: Seit dem Juni 2004 lassen sie sich von Agenten im Ausland billige Arbeitskräfte vermitteln und verleihen diese an Schweizer Arbeitgeber, oft zu Löhnen unter dem ortsüblichen oder in GAV festgeschriebenen Lohnniveau. Teilweise geschieht diese Vermittlung auch direkt von deutschen Arbeitsämtern an Schweizer Temporärfirmen! Es wurden in Kontrollen Firmen ausfindig gemacht, welche diese Verleiharbeiter sogar zu einem Stundenlohn von unter 10 Schweizer Franken beschäftigten. Der Fall der deutschen Bahntransportfirma Railon, die mit deutlich tieferen deutschen Löhnen Güterzüge der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn (BLS) betreibt, hat in der Gewerkschaftsbasis zu zusätzlicher Verunsicherung geführt. Da dieser Fall von Lohndumping bis heute ungelöst ist, hat der Kongress des Schweizerischen Eisenbahnerverbandes im Mai 2005 zur Ausdehnung des Freien Personenverkehrs eine äusserst kritische Haltung eingenommen und die Parolenfassung für die Abstimmung aufgeschoben.

Die EU-Erweiterung und Flankierende Massnahmen II

Bereits 2002/2003 während den Verhandlungen mit der EU über die Ausdehnung des Freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder wurde von den Gewerkschaften die Forderung nach einer längeren Übergangsphase gestellt. Die Priorität der Gewerkschaften lag aber auf einer Fortführung der präventiven Kontrolle der Arbeitsverträge und nicht auf dem Inländervorrang auf dem Arbeitsmarkt und der Bewilligungspflicht. Die Forderung wurde damit begründet, dass das Wohlstandsgefälle zwischen den meisten neuen EU-Ländern und der Schweiz noch um ein vielfaches grösser ist als zwischen den alten EU-Ländern und der Schweiz. Zudem ist die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern in der Regel höher und der soziale Schutz kleiner. Dies macht es für Firmen aus den neuen EU-Ländern attraktiv, mit eigenen Leuten und tiefen Arbeitskosten in die Schweiz zu kommen und ihre Dienstleistung anzubieten.

Ein zusätzliches Problem ist, dass die Beschäftigten in den meisten neuen Ländern der EU fast keine gewerkschaftliche Tradition haben und

die gewerkschaftlichen Kontakte zu diesen Ländern kaum bestehen, was eine Durchsetzung von GAV-Bestimmungen oder gar eine Koordinierung von tarifvertraglichen Bestimmungen, wie sie mit den Nachbarländern der Schweiz teilweise eingerichtet ist, erschwert.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund erstellte im Mai 2003 einen Forderungskatalog für die Verbesserung der Flankierenden Massnahmen und brachte ihn in die tripartite Arbeitsgruppe unter Leitung des Seco ein. Daraus resultierten – nach langen und harten Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern – die Verbesserungsvorschläge, welche im Sommer 2004 vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben wurden. Unter anderem sollten die Kantone verpflichtet werden, genügend neue Inspektor/innen bzw. Kontrolleur/innen einzusetzen (seco 2004).

Die Gewerkschaften forderten jedoch weitere Nachbesserungen. Im Herbst 2004 wurde am Gründungskongress der Gewerkschaft Unia beschlossen, auf das Referendum gegen die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit nur dann zu verzichten, wenn das Parlament in der Wintersession dem Paket mit den flankierenden Massnahmen II gegen das Sozialdumping, das zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt wurde, ohne Abstriche zustimmt und neue, zusätzliche Massnahmen ergreift, um die ungelösten Fragen bei der Personalvermittlung (Temporärarbeit), der Scheinselbstständigkeit und des Subunternehmertums zu regeln. Da sich viele Kantone bereits mit der Umsetzung der flankierenden Massnahmen I schwertaten, wurde überdies gefordert, dass diese in allen Kantonen bis zum Frühjahr 2005 vollständig umgesetzt sein müssen.

Es ist den linken und gewerkschaftlichen Vertretern im Rahmen der parlamentarischen Spezialkommissionen und anschliessend in den beiden Kammern dann gelungen, sowohl den ausgehandelten Kompromiss zwischen den Sozialpartnern absegnen zu lassen, als auch verschiedene zusätzliche Verbesserungen gegenüber den Flankierenden Massnahmen I von 1999 durchzusetzen:

- Verpflichtung der Kantone, im Verhältnis zur Beschäftigungszahl genügend Inspektoren zur Überwachung des Arbeitsmarktes einzustellen oder zu finanzieren. Auf die ganze Schweiz bezogen ergäbe dies ca. 150 zusätzliche Kontrollstellen. 50 Prozent der Finanzierung übernimmt der Bund.
- Verpflichtung der Arbeitgeber, die wichtigsten Arbeitsbedingungen schriftlich mitzuteilen, damit die Kontrolle erleichtert wird.
- Verschärfung des Entsendegesetzes: Ausländische Arbeitgeber, die in der Schweiz arbeiten, müssen neu paritätische Beiträge an die Weiterbildung, Kontrollkosten und Kautionen bezahlen wie Schweizer Arbeitgeber, sofern diese in GAV vorgeschrieben sind. Selbständigerwerbende haben zudem zukünftig ihren Status auf Verlangen nachzuweisen.
- Verschärfung der Sanktionen: Eine fünfjährige Sperre vom Schweizer Markt kann neu gegenüber ausländischen Anbietern auch bei geringeren

- Verstössen, nämlich schon bei einer Verweigerung der Auskunftspflicht, verhängt werden.
- Verbesserung im Arbeitsvermittlungsgesetz, um Missbräuche mit Temporärrarbeit zu verhindern. Auch Temporärfirmen müssen jetzt die in einzelnen Branchen vorgeschriebenen Weiterbildungs- und Vollzugskostenbeiträge sowie bei längerfristigen Anstellungen auch Beiträge an Systeme des frühzeitigen Altersrücktritts bezahlen. Zudem werden sie den Kontrollorganen und den Sanktionsmöglichkeiten der GAV-Partner der jeweiligen Branche unterstellt.
- Noch einmal erleichtert wurde die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von GAV bei festgestellten Missbräuchen. Neu gibt es nur noch die Bedingung, dass 50 Prozent der Arbeitnehmenden der jeweiligen Branche dem bestehenden GAV unterstellt sein müssen. Bisher mussten auch 30 Prozent der Arbeitgeber dem GAV unterstellt sein.

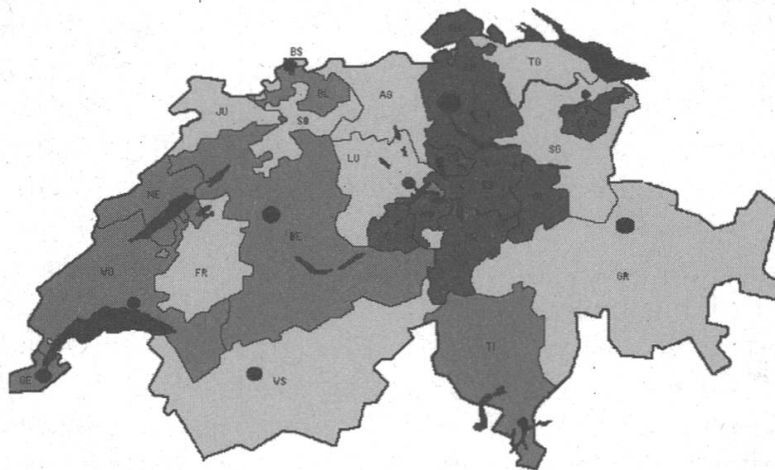
Die revidierten flankierenden Massnahmen sind an das Inkrafttreten des Abkommens über die Ausdehnung des Freien Personenverkehrs gekoppelt, würden also nur bei positivem Abstimmungsausgang im September 2005 voraussichtlich per 1.1.2006 in Kraft treten.

Da die Umsetzung der verschiedenen Instrumente (Beobachtung des Arbeitsmarktes, Kriterien für die Definition von missbräuchlichen Löhnen, die Einrichtung von Kontrollen usw.) in vielen Kantonen nur langsam vorankommt, ja teilweise sogar auf erheblichen Widerstand von seiten der politischen Behörden oder der Arbeitgeberorganisationen gestossen ist, hat die Gewerkschaft Unia ihre *aktive* Unterstützung im Abstimmungskampf auch von dieser Umsetzung abhängig gemacht.

In mehreren Kantonen – vor allem dort, wo die SVP und die Rechte der FDP und CVP stark sind – widersetzte man sich bisher heftig, vor allem was die Anstellung von zusätzlichen Inspektoren angeht. Nach mehreren Sitzungen der von Bundesrat Deiss eingesetzten Task Force konnte jedoch Anfang 2005 erreicht werden, dass sich die Dachorganisationen der Arbeitgeber aktiv für eine positivere Haltung ihrer kantonalen Mitglieder einsetzen und das Staatssekretariat für Wirtschaft die Kantone und die tripartiten und paritätischen Kommissionen anweist, in den nächsten Wochen gemeinsame Sitzungen abzuhalten, damit in allen Kantonen Kontrollorganisationen eingerichtet werden in Anlehnung an die Modelle, welche die Gewerkschaft Unia gemeinsam mit dem Schweizerischen Baumeisterverband vorgeschlagen hat.

Inzwischen hat neben dem Kanton Tessin und einigen Kantonen der Romandie auch der Kanton Bern einer Kontrollorganisation mit zusätzlichen 7.5 Stellen zugestimmt. Selbst die Tripartite Kommission des Kantons Zürich, dessen Amt für Wirtschaft und Arbeit unter der Führung von SVP-Regierungsrätin Rita Fuhrer steht und eine effiziente Organisation monatelang verzögert hat, hat sich jüngst auf eine effizientere Kontrollorganisation und

die Finanzierung von zusätzlichen Stellen geeinigt. Die folgende Darstellung zeigt auf, in welchen Kantonen es noch Handlungsbedarf gibt (Stand Frühjahr 2005, vor definitivem Entscheid im Kanton Zürich):



Grau: Funktionierende Kontrollsysteme, genügen dem aktuellen Bedarf
 Hellgrau: Kontrollsysteme im Aufbau oder geplant, aber noch ungenügend
 Dunkelgrau: Kontrollsysteme ungenügend, DRINGENDER HANDLUNGSBEDARF

Linke Kritik am Freien Personenverkehr

Zwar mussten die Gewerkschaften auf die ursprüngliche Forderung nach *präventiven* Massnahmen gegen Lohndumping, wie z.B. die präventive Festsetzung staatlicher Mindestlöhne in Problembranchen, verzichten. Aber mit der Lockerung der Bestimmungen für die Allgemeinverbindlich-Erklärung der GAV erfolgte ein kleiner Schritt in diese Richtung. Auch konnten keine schärferen Massnahmen gegen Subunternehmer und keine Verbesserung der gewerkschaftlichen Rechte im Betrieb und insbesondere des Kündigungsschutzes von Mitgliedern der Betriebskommissionen durchgesetzt werden.

Besonders hier setzte die Kritik des linken Referendumskomitees um die neotrotzkistische Organisation BFS/MPS ein: Neben polemischen Anwürfen gegen die „Gewerkschaftsbosse, die den Unternehmern die Hand reichen“, konstatiert das Komitee zu recht den teilweise ungenügenden sozialen Schutz, inklusive die schwachen gewerkschaftlichen Rechte in der Schweiz oder auch den mangelnden und im europäischen Vergleich unterdurchschnittlichen Abdeckungsgrad mit Kollektivverträgen. Die bisherigen und auch die neu beschlossenen flankierenden Massnahmen trügen dem zu wenig Rechnung. Unter diesen Voraussetzungen müsse die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit zu noch mehr Lohndumping und zu einer tieferen Spaltung und Konkurrenz der Lohnabhängigen verschiedener Nationalitäten führen. Deshalb sei die Vorlage der Ausdehnung des Freien Personenverkehrs abzulehnen (BFS/MPS 2005).

Tatsächlich bestehen wichtige Postulate, die noch eingefordert werden und für welche die Gewerkschaften in den nächsten Monaten und Jahren kämpfen müssen: vor allem betreffend die Verbesserung der gewerkschaftlichen Rechte und den Kündigungsschutz. Der Erfolg, den der Schweizerische Gewerkschaftsbund mit seiner Klage bei der IAO wegen des mangelnden Kündigungsschutzes von gewerkschaftlichen Vertrauensleuten errungen hat, kann dabei hilfreich sein. Weitere Verbesserungen müssen über die Submissionsgesetzgebung erreicht werden, die eine wichtige Rolle spielt und die gegenwärtig auf Bundesebene revidiert und harmonisiert wird. Hier haben die Gewerkschaften verschiedene Forderungen wieder gestellt, wie z.B. die Solidarhaftung für Subunternehmer oder eine Beweispflicht durch den Bewerber für die Einhaltung der GAV.

Ebenfalls nötig ist die Übernahme diverser EU-Richtlinien im Sozial- und Arbeitsrecht, betreffend den Schutz bei Massenentlassungen/Betriebsübergang, Mitwirkungsrechte auf Unternehmens-/Konzernebene, Regelungen gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz etc. In zahlreichen Bereichen des Sozial- und Arbeitsschutzes sind die EU-Mindestbestimmungen für die Arbeitnehmenden günstiger als in der Schweiz.² Weitere Verbesserungen müssen die Gewerkschaften bei den GAV-Verhandlungen erreichen, wie z.B. die Durchsetzung von Existenz sichernden Mindestlöhnen in allen Branchen oder eine Stärkung der Paritätischen Kontrollen. Wichtig für die Gewerkschaften ist auch eine noch engere Zusammenarbeit über die nationalen Grenzen hinweg, um Sozial- und Lohndumping zwischen den Ländern zu verhindern.

Unterschätzt werden aber vom linken Referendumskomitee die Verbesserungen, die bereits erreicht wurden. So spottet das Komitee über die 150 zusätzlichen Inspektoren, welche die Arbeitsverhältnisse zukünftig kontrollieren sollen, und bezeichnet diese Zahl als völlig ungenügend. Ein Vergleich mit den heutigen Realitäten zeigt, wie fragwürdig diese Einschätzung ist: Für den Vollzug und die Kontrolle aller Teile des Arbeitsgesetzes sind heute insgesamt nur 117 eidgenössische und kantonale Inspektoren tätig. Der Einsatz von neu 150 Inspektoren allein für den Vollzug des Entsendegesetzes und der flankierenden Massnahmen wäre also mehr als eine Verdoppelung der Kontrollen in Betrieben und auf Baustellen und für schweizerische Verhältnisse ein grosser Schritt! Keine dieser Verbesserungen würde bei einem Nein zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit in Kraft treten. Sie sind an diese Vorlage gebunden.

Auf der Linken waren offensichtlich die Argumente des BFS/MPFS-Komitees zu wenig glaubwürdig. Das Komitee konnte nur ca. 9'000 Unterschriften vor allem in der Westschweiz gegen die Vorlage sammeln, während das Komitee um die Schweizer Demokraten mit ihren fremdenfeindlichen Argumenten auf der Rechten relativ schnell zu 80'000 Unterschriften kamen und so das Referendum erzwingen konnte.

Freier Personenverkehr – und wie weiter?

Neben den Fortschritten bei den flankierenden Massnahmen sind grundsätzliche Argumente für das Ja der Gewerkschaften ausschlaggebend. Der Freie Personenverkehr, das heisst die Niederlassungsfreiheit und die freie Berufswahl, ist eines der grundlegenden Menschenrechte und bringt, vor allem auch in Verbindung mit dem Beitritt zu Schengen/Dublin, den in der Schweiz ansässigen MigrantInnen Vorteile. Das Verhältnis zur EU wird mit den Bilateralen Abkommen geregelt und einen Schritt weitergebracht. Ein Volksnein würde nicht nur den Freien Personenverkehr, sondern auch die anderen Bilateralen Abkommen I gefährden, die von der EU gekündigt werden könnten. Diese Abkommen sind indessen für die Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung, insbesondere für die Exportindustrie und die damit verbundenen Arbeitsplätze. Ein Nein würde der Isolationspolitik der Rechten Vorschub leisten. Nicht die teilweise berechtigte Kritik der Linken wegen des ungenügenden sozialen Schutzes würde bei einem Nein zum Freien Personenverkehr wahrgenommen, sondern die isolationistischen, fremdenfeindlichen Argumente. Wir würden Gefahr laufen, wieder einen „Sonderfall Schweiz“ zu kreieren. Die Schweiz wäre unter 25 europäischen Ländern das einzige Land, das glaubt, mit dem Freien Personenverkehr nicht umgehen zu können, obschon es viel weniger exponiert ist als z.B. unser Nachbarland Österreich mit seiner langen Grenzlinie zum Osten hin. Auch von unseren gewerkschaftlichen Partnern in Europa könnte eine solche Position nur als unsolidarische, fremdenfeindliche Einigelungspolitik verstanden werden.

Ein Volksnein zum Freien Personenverkehr hätte zudem zur Folge, dass das Paket über die flankierenden Massnahmen II scheitert, ohne dass auf der andern Seite die Gewähr besteht, bessere Massnahmen aushandeln zu können. Im übrigen war das linke Referendumslager nicht in der Lage, einen glaubwürdigen Forderungskatalog zu präsentieren, der deutlich über das hinausgeht, was ausgehandelt und beschlossen wurde. So wurden teilweise Forderungen gestellt, die schon erfüllt sind, wie z.B. der unangemeldete Zugang von Inspektor/innen zu Baustellen und Betrieben sowie das Einsichtsrecht in die nötigen Unterlagen.

Ein Nein zum Freien Personenverkehr kann dem Risiko des Sozialdumpings keinen Einhalt gebieten. In einer kapitalistischen und globalisierten Wirtschaft schützt selbst ein Kontingentierungssystem nicht vor Schwarzarbeit und prekären Arbeitsverhältnissen, wie sie sich in ganz Europa ausbreiten. Auch mit der Schliessung der Grenzen können diese Probleme nicht gelöst werden, wie das die Rechte uns weismachen will. Legale Arbeitsverhältnisse sind auch unter schwierigeren Umständen immer noch besser handhabbar als illegale Arbeitsverhältnisse, insbesondere lassen sich die Rechte der Arbeitenden besser bei legalen Arbeitsverhältnissen durchsetzen.

Die Gewerkschaften haben sich deshalb auch mehrmals für die Legalisierung der in der Schweiz lebenden „Sans-papiers“ ausgesprochen.

Auch die auf dem Papier perfektsten Schutzmassnahmen sind aber kaum eine dauerhafte Lösung und ersetzen nicht die unablässige gewerkschaftliche Aufbauarbeit an den Arbeitsplätzen und die gewerkschaftliche Präsenz im ganzen wirtschaftlichen Gefüge. Letztlich können Lohn- und Sozialdumping und eine Wettbewerbspolitik zwischen den europäischen Ländern zulasten der Lohnkosten nur verhindert werden durch eine Politik, die eine nach oben orientierte Harmonisierung der Lohn- und Arbeitsbedingungen innerhalb der europäischen Länder mit einem System von europaweiten Mindestbestimmungen anstrebt.

Ein Ja der Gewerkschaften zum erweiterten Freien Personenverkehr und zu den Bilateralen Abkommen II bedeutet kein automatisches Ja der Gewerkschaften zur weiteren Fortsetzung des bilateralen Wegs und kein bedingungsloses Ja zu allen weiteren Integrations- und Liberalisierungsbestrebungen zwischen der Schweiz und der EU. Der Schweizer Linken wurde der Bilaterale Weg durch die rechts-bürgerliche Mehrheit aufgezwungen. Bei verschiedenen Gelegenheiten haben sich auch die Gewerkschaften für einen Vollbeitritt der Schweiz zur EU ausgesprochen. Zuletzt anlässlich der Volksinitiative „Ja zu Europa“, die sofortige Beitrittsverhandlungen forderte und vom Volk 2001 abgelehnt wurde (SGB 2001, GBI 2001). Die Bilateralen Abkommen II werden unter anderem auch deshalb befürwortet, weil der Beitritt zu Schengen/Dublin als ein erster politischer Schritt in Richtung Europa eingeschätzt und somit auch als eine Etappe zum Beitritt interpretiert werden kann.

Das Ja zum Beitritt zur EU wird aber seitens der Gewerkschaften und Linken weniger euphorisch unterstützt als auch schon. Dies hat mit den neusten Entwicklungen in der EU zu tun und berührt auch das Problem des Freien Personenverkehrs. Mittels der sogenannten Lissabon-Strategie wollte die EU zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt werden. Dabei haben sich Kräfte durchgesetzt, welche einen Deregulierungswettbewerb verfolgen und deshalb auch Sozialdumping und Steuerdumping in Kauf nehmen (vgl. K. Dräger in diesem Heft).

Neustes Beispiel für diese Tendenz ist der Entwurf für eine neue Dienstleistungsrichtlinie, nach dem ehemaligen zuständigen EU-Kommissar „Bolkestein-Richtlinie“ genannt, welche einen neuen Deregulierungsschritt für den wichtigen Dienstleistungssektor beinhaltet. In diesem umstrittenen Richtlinienentwurf ist die strikte Anwendung des Herkunftslandsprinzips vorgesehen. Der Herkunftsmitgliedstaat, das heisst der Staat, in dem das Dienstleistungsunternehmen formal registriert ist, und der Staat, in dem die Dienstleistung tatsächlich erbracht wird, der sogenannte Erbringungsstaat, sollen sich hierbei in gegenseitigem Vertrauen intensiv unterstützen und zusammenarbeiten. Mit dieser Richtlinie würden jedoch die Überwa-

chungs-, Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen der Erbringungsstaaten eingeschränkt oder sogar verunmöglicht.

Und hierin liegt das Hauptproblem der geplanten Richtlinie: Dieser Entwurf stellt einen tiefen Eingriff in die Rechte jedes Mitgliedslandes der EU dar, die Tätigkeiten der Firmen „im eigenen Land“ zu regeln. So kann z. B. zukünftig vom Erbringungsstaat noch nicht einmal mehr überprüft werden, ob die Beschäftigten eines Dienstleistungsunternehmens, das in einem anderen Mitgliedsstaat niedergelassen ist, überhaupt eine Arbeitserlaubnis haben. Dafür ist der Herkunftsstaat zuständig. Die Entsenderichtlinie bliebe zwar formal weiter gültig, das heisst, dass z.B. für entsandte Bauleute weiterhin Kollektivverträge und Arbeitsvorschriften des Ortes der Ausführung gelten sollen. Wenn jedoch die Kontroll- und Vollzugsmöglichkeiten am Ort der Ausführung eingeschränkt werden, wird die Umsetzung der Entsenderichtlinie noch schwieriger als heute.

Die Schweiz kennt vorläufig nur eine begrenzte Dienstleistungsfreiheit mit der EU, nämlich im Bereich der öffentlichen Aufträge und – innerhalb des Abkommens über den Freien Personenverkehr – für personenbezogene Dienstleistungen während dreier Monate. Die Schweiz ist als Nichtmitglied der EU deshalb nicht direkt von der Bolkestein-Richtlinie betroffen. Aber letztendlich wird ihr irgendwann nichts anderes übrig bleiben, als diese Richtlinie als geltendes Recht zu übernehmen, wenn sie sich einem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen nicht komplett verschliessen will. Gilt diese Richtlinie ohne Ausnahmeregelung in der gesamten EU, so wird für die Schweiz auf die Dauer keine Sonderregelung toleriert werden. Die jetzt durchgesetzten flankierenden Massnahmen für den Freien Personenverkehr würden dadurch massiv gefährdet.

Auch im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion über das „Cassis de Dijon“-Prinzip der EU im Warenverkehr, welches die Schweiz nach Ansicht des Bundesrates einseitig übernehmen soll, stellt sich erneut die Frage, ob und welche Teile des EU-Rechtes in Zukunft noch nachvollzogen werden sollen und welche nicht.

Die Gewerkschaften lehnen einen einseitigen, vor allem der Wirtschaft zugute kommenden Nachvollzug von EU-Recht ohne Berücksichtigung von bestehenden Sozial- und Umweltstandards ab. Bei weiteren Integrationschritten müsste die Harmonisierung aller Mindestvorschriften, also auch jener, die in der EU ein höheres Schutzniveau aufweisen, wie das teilweise im Sozial- und Arbeitsschutz der Fall ist, als absolute Bedingung gestellt werden. Klar ist allerdings auch, dass eine Übernahme der Mindestvorschriften *mit* politischer Mitbestimmung nur nach einem EU-Beitritt möglich sein wird. Etwas anderes wird die EU der Schweiz kaum zubilligen.

Anmerkungen

- 1 In einem Bericht des seco sind die Resultate der verschiedenen Kontrollberichte zusammengefasst. Das seco kommt dann allerdings mittels einer fragwürdigen Interpretation der Zahlen zum Schluss, dass nur bei 6.8 Prozent aller gemeldeten Personen tatsächlich ein Verstoß gegen das Entsendegesetz festgestellt wurde (seco 2005). Tatsache bleibt, dass bei 40 bis 50 Prozent aller Kontrollen Verfehlungen vorkamen. Der jüngste Bericht der Baustellenkontrolle Zürich vom Frühjahr 2005 zeigt sogar auf, dass bei ca. drei Viertel aller Kontrollen Verstöße gegen das Entsendegesetz festgestellt wurden.
- 2 Siehe dazu die umfangreiche Dokumentation über den Vergleich der Regelungen im Sozial- und Arbeitsrecht zwischen der EU und der Schweiz (seco 2003). Inzwischen gibt es einige Aktualisierungen im EU-Recht, z.B. bezüglich der Mitwirkung/Mitbestimmung der Arbeitnehmenden, welche die Bilanz noch etwas mehr zugunsten der EU verändert.

Literatur

- Baumann, Hans, 1995: Für sozialen Schutz im Freien Personenverkehr. Gewerkschaftspositionen in den EU-Verhandlungen. In: Widerspruch, Heft 29, Zürich
- Baumann, Hans, 1999: EU und Sozialdumping in der Schweiz. In: Widerspruch, Heft 37, Zürich
- Bewegung für den Sozialismus, BFS/MPS, 2005: Nein zu Lohn- und Sozialdumping, Nein zu wirkungslosen „flankierenden Massnahmen“! Zürich
- Gewerkschaft Bau & Industrie, 2001: Vom Händler-Europa zu einem sozialen, politischen und bürgernahen Europa. Zürich
- Integrationsbüro EDA/EVD, 2004: Die EU-Erweiterung und die Ausdehnung des Personen-Freizügigkeitsabkommens. Bern
- Jäger, Franz, 2005: Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Migration und Direktinvestitionen) der EU-Erweiterung auf die Schweiz. Provisorische Fassung. St. Gallen
- Rennwald, Jean-Claude / Lachat, Stephanie / Ghelfi, Jean-Pierre / Prince, Jean-Claude, 2005: Suisse – Union européenne. Les 44 questions qui irritent les Helvètes. Delémont
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund, 2001: Ja zu Europa. Nach der wirtschaftlichen verlangen die Gewerkschaften die soziale Integration. Bern
- Staatssekretariat für Wirtschaft/seco, Direction du travail, 2003: Analyse Droit communautaire – Droit Suisse du travail. Bern
- Staatssekretariat für Wirtschaft/seco, 2004: Bericht über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Flankierende Massnahmen“. Bern
- Staatssekretariat für Wirtschaft/seco, 2005: Bericht über die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr in der Zeitspanne 1.6-31.12.2004. Bern