

RAHMENABKOMMEN SCHWEIZ-EU:

ANALYSE DES KONFLIKTS IM EUROPÄISCHEN KONTEXT

Von **Andreas Rieger** Aus den Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz über ein Rahmenabkommen liegt seit Ende 2018 ein Resultat vor. Im Bundesrat fand sich keine zustimmende Mehrheit – nun findet anfangs 2019 in der Schweiz noch eine Konsultation statt. Die Flankierenden Massnahmen (FlaM) sind dabei einer von mehreren Stolpersteinen. Nochmals, wie schon in den Sommermonaten 2018, wird ein grosser Druck auf die Schweizer Gewerkschaften aufgebaut, sie sollten ihren Widerstand gegen die im Rahmenabkommen vorgesehene Schwächung des Lohnschutzes nun aufgeben. Man müsse sich den EU-Standards anpassen und nicht weiter in rosenpickischer Art Sonderlösungen aufrechterhalten.

In dieser Situation ist es wichtig zu schauen, wo die Fronten in der Auseinandersetzung verlaufen. Stehen sich wirklich Schweizer Sonderinteressen und EU-Allgemeininteresse gegenüber? Oder laufen die Fronten auch quer durch die EU selbst? Welches sind Kräfte und Akteure in der EU, welche sich auf die Schweizer FlaM eingeschossen haben? Wer die Gegenkräfte? Es zeigt sich, dass die Front nicht der nationalen Frage entlang verläuft (Schweiz gegen EU), sondern entlang der sozialen Frage (Arbeitnehmerschutz vs. schrankenlose Unternehmerfreiheit).

1. Die Akteure

Interessierte Arbeitgeber

Die aktivsten Drahtzieher bei der Bekämpfung der Schweizer FlaM waren und sind Arbeitgeber in Süddeutschland. Seit zwischen der Schweiz und der EU die Personenfreizügigkeit gilt und Arbeitnehmende aus dem Ausland in die Schweiz entsandt werden können, bekämpfen süddeutsche¹ Patrons alle Hindernisse, welche sich ihnen auf dem Weg zu lukrativen Geschäften in der Schweiz entgegenstellen. Baden-württembergische Handwerkskammern beschlossen entsprechende Forderungspakete und beauftragten Anwälte, in Brüssel vorstellig zu werden. Einer der rührigsten Anwälte ist der CDU-Europaparlamentarier Andreas Schwab, im Parlament auch Mitglied des

Ausschusses, welcher sich mit der Schweiz befasst. Diese Patrons beklagen sich, die Dienstleistungsfreiheit und damit die Regeln der EU würden durch die Flankierenden Massnahmen verletzt: durch die lange Vorankündigungsfrist, durch die obligatorische Hinterlegung einer Kautions, durch die häufigen Kontrollen, durch angeblich zu scharfe Sanktionen u.a.m.²

Die Schweiz mit ihrem hohen Preisniveau ist offensichtlich ein Eldorado für entsendende Arbeitgeber aus dem naheliegenden Ausland. Anders ist die massenhafte Präsenz auf dem Schweizer Anbietermarkt insbesondere im Baugewerbe nicht zu erklären. Im Verhältnis zur Bevölkerung gehört die Schweiz (mit Luxemburg) zu den gröss-

ten Ausführungsländern von Entsendungen in der EU. Der Umsatz geht in die Milliarden. Dabei nerven sich die Unternehmer ennet der Grenzen über die Schweizer FlaM, die bürokratischen Aufwand bedeuten und auf die goldene Marge drücken. So meinte Andreas Schwab gegenüber der Zeitung Le temps: « Ces mesures violent l'accord sur la libre circulation des personnes signé par la Suisse et l'UE. Dans les régions transfrontalières notamment, elles génèrent de gros problèmes et un surcroît de travail bureaucratique. A cet égard, la règle des huit jours surtout est disproportionnée. » (18.7.2018) („Diese Massnahmen verletzen das Abkommen zur Personenfreizügigkeit, welches die Schweiz mit der EU unterschrieben hat. In den grenznahen

Gebieten schaffen sie grosse Probleme und ein Übermass an bürokratischer Arbeit“) Die FlaM verhindern nicht die Dienstleistungserbringung in der Schweiz, sie sind weder protektionistisch noch diskriminierend, sie schaffen den entsendenden Patrons nur unangenehmen Aufwand.³ Mehr noch - und das sagt der Anwalt Schwab natürlich nicht - sind die FlaM ein grosser Ärger für die vielen Patrons, welche bei den Kontrollen in der Schweiz erwischt werden - 20-40% je nach Branche - und Bussen bezahlen müssen!

Allerdings sprechen die Handwerkskammern nicht für alle süddeutschen Patrons. Unterdessen haben sich auch Arbeitgeber zu Wort gemeldet, welche sich positiv zu den Schweizer FlaM stellen. So fand ein Holzbauer in der TV-Sendung „Rundschau“ vom 29.8.2018, die Auflagen der Schweiz seien zwar aufwändig, sie würden jedoch helfen, die Qualität in der Branche gegen Dumpingangebote zu verteidigen. In Deutschland würden ähnliche flankierende Massnahmen der Branche auch gut tun. Ein anderer Unternehmer fand, die 8 Tage Vorlauf seien kein Problem, im Gegenteil. Die Arbeit müsse ja sowieso geplant werden; zudem helfe diese Frist, sich übertriebenem Termindruck seitens der Auftraggeber zu erwehren! Diese Stimmen sind allerdings nicht bis nach Brüssel gelangt - die VerhandlerInnen der EU-Kommission haben sich einseitig auf die protestierende Lobby der Handwerkskammern gestützt.

Mittel-osteuropäische Regierungen

Sukkurs haben die Klagen der organisierten Patrons gegen den

Lohnschutz in Hochlohnländern von Regierungen aus Ländern des Ostens bekommen. Deren Regierungen vertreten die Interessen der Unternehmenden, welche im Westen lukrative Aufträge suchen und dabei Tieflohne bezahlen wollen, was diese Regierungen - Verfechter einer neoliberalen Wirtschaftspolitik - offensichtlich nicht stört. Es verwundert deshalb nicht, dass die Regierungen von Polen und Ungarn jüngst gegen die eben revidierte EU-Entsenderichtlinie Einsprache erhoben haben. Bezüglich der Schweiz waren mittel-osteuropäische Regierungen allerdings nicht besonders aktiv. Das Volumen der Entsendungen von Arbeitnehmenden in die Schweiz ist - im Unterschied zu Deutschland und Italien - sehr gering.

Europäischer Gerichtshof EuGH

Einige Regierungen aus Mittel-Osteuropa haben zudem Arbeitgeber aus ihren Ländern dabei unterstützt, beim EuGH Klage zu erheben gegen die volle Bezahlung von Löhnen auf dem Niveau der Ziel-Länder der Entsendung (insbes. Deutschland, nordische Staaten und Österreich). Bei der Einforderung von ortsüblichen GAV-Löhnen handle es sich um eine Verletzung der Dienstleistungsfreiheit.

Der EuGH hat in mehreren Fällen den Klagenden recht gegeben. Ein minimaler Arbeitnehmerschutz sei zwar rechtmässig, die Forderung nach Einhaltung aller Normen in den Zielländern sei jedoch unverhältnismässig. Diese Urteile (Laval, Viking, Ruffert und weitere) wurden in der EU sehr bekannt und sie zeigten, dass der EuGH in der Hierarchie der Rechte die Marktfreiheiten klar über die Sozialrechte stellte.

Kommission Barroso

Die Klagen der süddeutschen, wie auch der mittel-osteuropäischen Patrons sind bei der EU-Kommission unter der Leitung von Manuel Barroso (2004 - 2014) und bei ihrer Verwaltung auf offene Ohren gestossen. Sie waren fast vollständig auf Neoliberalismus getrimmt. Allerdings entstand gleichzeitig ein Druck auch von anderer Seite: Beispiele von krassem Lohndumping im Rahmen von Entsendungen sorgten in Frankreich, Deutschland, Benelux und nordischen Ländern für Unruhe. Es wurde offensichtlich, dass Lohndumping im Rahmen der Personenfreizügigkeit in vielen Ländern der EU ein politisches Problem darstellte und Munition für die fremdenfeindliche Rechte lieferte. Mehrere Länder begannen deshalb, eigene flankierende Massnahmen einzuführen und verlangten auch von der EU Massnahmen. Ins gleiche Horn hatte der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) seit langem gestossen. Die Barroso-Kommission wollte nun diese verschiedenen Vorstösse kanalisieren und begann ab 2012 mit der Erarbeitung der Durchsetzungsrichtlinie. Diese definiert, wie die bereits ältere europäische Entsenderichtlinie umgesetzt werden soll (Verhinderung von Missbrauch/Umgehung; Information über geltende Normen; Amtshilfe; Kontrolle; Durchsetzung, etc.). Die Richtlinie sieht in Art. 9 betreffend der Kontrollen vor, dass nationales Recht eigene Massnahmen vorsehen kann, sofern diese nicht diskriminierend, „gerechtfertigt und verhältnismässig sind“ (Abs. 3). Mit letzterer Kautschuk-Bestimmung wird die Entscheidung, was zulässig ist und was nicht, ans Gericht verwiesen.

Der EGB war 2014, kurz vor dem Ende der Amtszeit der Kommission Barroso, gar nicht erfreut über die Schlussfassung des Entwurfs der Durchsetzungsrichtlinie. Der Deutsche Gewerkschaftsbund DGB sowie die Europäische Bau und Holzarbeiterföderation EFBH⁴ schlugen vor, die Richtlinie in der Schlussrunde zu versenken, um später, mit der neuen Kommission, neu starten zu können. Dazu kam es leider nicht, die Durchsetzungs-Richtlinie wurde 2015 in Kraft gesetzt.

Vor diesem Hintergrund entstand 2014 in den ersten Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU zu einem Rahmenabkommen vermehrter Druck, die Schweiz müsse nun ihre FlaM der Durchsetzungsrichtlinie anpassen⁵.

Kommission Juncker

Im Herbst 2014 startete Jean Claude Juncker mit seiner neuen Kommission mit deutlichen Akzentverschiebungen gegenüber der rein neoliberalen Periode Barroso. Für Juncker (als Konservativer mit christlich-sozialem Hintergrund) war klar, dass die neoliberale Politik (insbes. die Austerität und das Sozialdumping) die Bürger gegenüber der EU aufgebracht hatte und dass davon die nationale Rechte profitierte. Er bezeichnete seine Equipe als die „Kommission der letzten Chance“ und versprach die EU wieder zur sozialen Fortschrittskraft zu machen. „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ solle durchgesetzt werden, versprach er am Kongress des EGB 2015 in Paris. Verantwortlich für diese Politik wurde die Kommissarin Marianne Thyssen, welche ähnlich wie Juncker einen

christlich-sozialen Hintergrund hat. Sie nahm als erstes eine Revision der Entsenderichtlinie in Angriff (später auch Teile der „sozialen Säule der EU“ wie die europäische Arbeitsbehörde und die Mindestbedingungen im schriftlichen Arbeitsvertrag). In ständiger Zusammenarbeit mit dem EGB und gegen viel Widerstand konnte Mitte 2018 die revidierte Entsenderichtlinie unter Dach gebracht werden. Positiv ist, dass ihr Zweck nicht mehr allein die Regelung der Dienstleistungserbringung via Entsendung ist, sondern ebenso der Arbeitnehmerschutz. Sodann ist der Lohnbegriff breiter ausgelegt und umfasst neu alle Tarif-Lohngruppen (nicht mehr nur die unterste) sowie auch die Zulagen. Damit ist eine Unklarheit behoben, welche den Boden für mehrere unsoziale Urteile des EuGH gewesen war.⁶ Noch ungelöst/ausgeklammert bleibt allerdings die Frage des Transportsektors.

Der Widerstand gegen die Revision der Entsenderichtlinie war sehr gross gewesen, auch wenn die anfänglich daran beteiligten Briten nach dem Brexit-Entscheid ausfielen. Die Visegrad-Staaten waren erst dagegen (ebenso Reaktionäre wie der Spanier Rajoy!). Auf eine Verschärfung der Richtlinie drängten die Österreicher, Franzosen, Deutschen und die Nordischen. Der Abschluss der Revision der Entsenderichtlinie stellt in der EU effektiv eine qualitative Wende dar.⁷

Betreffend Durchsetzung der Entsenderichtlinie gilt jedoch nichts Neues - die alte Durchsetzungsrichtlinie mit dem Gummiparagraphen der „Verhältnismässigkeit“ bei den

weitergehenden nationalen Kontrollmassnahmen bleibt in Kraft. Nachdem an sich positiven Abschluss der Revision der Entsenderichtlinie verschanzen sich nun alle, welche in Europa den Lohnschutz einschränken wollen, hinter der Durchsetzungsrichtlinie und der dort definierten „Verhältnismässigkeit“, so auch die EU-Verhandlungsdelegation für das Rahmenabkommen mit der Schweiz. Sie qualifiziert die Schweizer FlaM in verschiedenen Punkten als unverhältnismässig.⁸ Diese Position dürfte auch weiterhin durch den EuGH gestützt werden, welcher letztlich bestimmt, was „verhältnismässig“ ist. So beantragte der EuGH-Generalstaatsanwalt Wahl im Mai 2018 in einem konkreten Verfahren (Fall Cepelnik), die Erhebung einer Kautionspflicht bei Entsendungen nach Österreich als unzulässig zu erklären. Im November 2018 folgte der EuGH diesem Antrag und erklärte Teile der Kautionspflicht für EU-rechtswidrig.

Europäische Gewerkschaften

Für den europäischen Gewerkschaftsbund EGB, in welchem die Schweizer Gewerkschaften aktiv mitarbeiten, war seit eh das Prinzip des „Gleichen Lohns für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ massgebend. Der EGB verstand die Personenfreizügigkeit als Recht der Arbeitenden sich frei von Bewilligungsaufgaben in Europa bewegen zu können, und dies ohne Diskriminierungen. Mit der Osterweiterung gewann die Frage des Lohnschutzes erheblich an Brisanz. Das Lohngefälle betrug nun plötzlich ein Vielfaches. Zudem verstanden selbst einzelne Gewerkschaften in mittel-osteuropäischen Ländern den Lohnschutz in den Hochlohnländern als Protektio-

nismus und nicht als Schutz vor Diskriminierung. Angesichts der kontraproduktiven Urteile des EuGH verlangte der EGB deshalb schon lange eine Revision der alten Entsenderichtlinie. Der EGB war beteiligt, als die Durchsetzungsrichtlinie erarbeitet wurde, war jedoch mit dem Resultat nicht einverstanden, welches mit dem Gummiparagraphen der „Verhältnismässigkeit“ den Lohnschutz den Gerichten überliess, statt sie politisch zu stützen. Die Urteile des EuGH zeigten schliesslich, dass in der Hierarchie der Rechte in der EU der Markt zuoberst steht. Um dies zu korrigieren verlangt der EGB seit Jahren ein „soziales Zusatzprotokoll“ zu den EU-Verträgen (der „EU-Verfassung“), welches diese Hintanstellung der Sozialrechte korrigieren soll. Gleichzeitig verlangt der EGB eine Überarbeitung der Durchsetzungsrichtlinie und ebenso die Schaffung einer transnationalen Arbeitsagentur, welche u.a. bei der grenzübergreifenden Kontrolle und der Sanktionierung Unterstützung leisten soll.

2. Das Verhandlungsergebnis

Das Resultat der Verhandlungen zwischen der Delegation der EU und der Delegation der Schweiz (Roberto Balzaretto u.a.) muss vor diesem Hintergrund bewertet werden. Was im Vertragsentwurf bezüglich Personenfreizügigkeit vorliegt, geht weit über die Kürzung der *Ankündigungsfrist* von Endsendungen hinaus, welche Balzaretto monatelang als einzige verbleibende Differenz dargestellt hatte, um Journalisten und Hobby-Aussenpolitiker von der angeblichen Sturheit der Gewerkschaften zu überzeugen. Die von den süddeutschen Patrons beklagten und vom EuGH

in Österreich attackierten *Kauti-onen* sollen für die Schweiz auf Wiederholungsfälle, also renitente Unternehmen reduziert und damit ihrer präventiven Wirkung beraubt werden. Die von den süddeutschen Patrons als unverhältnismässig beklagten *Kontrollen* müssten in der Schweiz reduziert werden. Zu verschiedenen weiteren Konfliktpunkten (wie z.B. der Höhe von *Sanktionen* oder der Durchführung von Kontrollen und Verfügung von Sanktionen durch privatrechtliche Paritätische GAV-Kommissionen) schweigt sich der Vertragsentwurf aus. All diese Punkte, wie auch die allfällige Einführung von *neuen FlaM-Massnahmen* in der Schweiz, würden bei Unterzeichnung des Rahmenabkommens letztlich der Verhältnismässigkeitsprüfung des EuGH unterworfen. Hier liegt das Hauptproblem für die Gewerkschaften, nicht bei der vorgeschobenen Ankündigungsfrist.

Insgesamt muss man konstatieren, dass sich die organisierten süddeutschen Unternehmer mit ihren Forderungen durchgesetzt haben. Das Positionspapier des Handwerktags liest sich wie ein blueprint für die Verhandlungen bezüglich der Personenfreizügigkeit. Die EU-Kommission hat als verlängerter Arm der süddeutschen Unternehmerinteressen fungiert und den Lohnschutz hintangestellt. „1 : 0 für die Deutschen“ titelte der Tagesanzeiger⁹ im Boulevardstil das Resultat der Verhandlungen am Beispiel der Kautionsfrage. Aber die Analogie im Titel ist schief. Deutschland hat nicht gegen die Schweiz gewonnen. Die süddeutschen Patrons haben ihre Interessen an möglichst unregulierten Geschäften in der

Schweiz gegen die Interessen des Lohnschutzes durchgesetzt, wie der Artikel im Tagesanzeiger sehr gut anhand der Kautionsfrage aufzeigt.


3. Hüben und drüben umkämpfte Politik

Die Politik in Sachen Lohndumping und Unternehmerfreiheit ist also auch in der EU sehr umkämpft. Hier ringen Unternehmen und neoliberale PolitikerInnen mit den Gewerkschaften und mit PolitikerInnen, welche die gesellschaftlichen Probleme des Lohndumpings verstehen. Gleiches gilt für die Schweiz: Neoliberale Kreise und Arbeitgeber würden noch so gerne die FlaM amputieren, welche zu einer Stärkung der Kollektivverträge und der Verhandlungsposition der Gewerkschaften geführt haben. Aber vernünftige PolitikerInnen wissen gleichzeitig, dass ohne Lohnschutz und gegen den Widerstand der Gewerkschaften kein Rahmenabkommen oder Freihandelsabkommen die Klippe einer Volksabstimmung überstehen würde.

Der Generalsekretär des EGB, Luca Visentini hat diese Zusammenhänge klar verstanden und sich ausdrücklich hinter die Schweizer Gewerkschaften und die FlaM gestellt. Es gehe in dieser Sache nicht nur um die Schweiz. Es gäbe Kräfte in EU-Kommission und Verwaltung, welche Schutzmassnahmen für Arbeitnehmer als Hindernis für den Wettbewerb verstünden und deshalb weg haben wollen, sagte er in einem Interview mit dem Deutschschweizer Radio.¹⁰ In einem sehr guten Interview in der WOZ hat Visentini am 16. August 2018 nachgedoppelt und den politischen Inhalt der laufenden

Auseinandersetzung um den Lohnschutz dargelegt: „Was hier passiert, ist Teil eines grösseren Bildes. Wir wollen, dass innerhalb der EU - aber auch in Ländern wie der Schweiz, die durch spezielle Abkommen mit der EU verbunden sind - die Arbeiterrechte überall im gleichen Mass geschützt sind. Das ist essenziell. Wenn nun der Lohnschutz in der Schweiz durch einen neuen Vertrag mit der EU untergraben wird, könnte das den Schutz auch in anderen Ländern schwächen. Wir haben es kürzlich geschafft, in der EU die Entsenderichtlinie zu stärken: Sie soll das Prinzip «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» sicherstellen. Falls die flankierenden Massnahmen geschwächt würden, würde dies unsere jüngsten Erfolge unterlaufen. Wir führen also einen gesamteuropäischen Kampf.“
.... „Vor allem seit dem Brexit herrscht in der EU die Obsession, dass der Binnenmarkt geschützt werden muss. Entsprechend soll alles abgeschafft werden, was als Hindernis gesehen wird. Wir befürworten den Druck der EU, die Personenfreizügigkeit zu garantieren, doch der Schutz der Arbeiter sollte nicht als Hindernis interpretiert werden. Im Gegenteil: Um die Personenfreizügigkeit zu sichern, ist es wichtig, den Missbrauch auf dem *Arbeitsmarkt zu verhindern.*“

Wir stehen also heute nicht in einer Auseinandersetzung DER Schweiz gegen DIE EU. Sondern in einer Auseinandersetzung zwischen sozialen und neoliberalen Kräften hien und drüben. Eine Ratifizierung des jetzt vorliegenden Entwurfs für ein Rahmenabkommen Schweiz-EU wäre eine Niederlage der sozialen Kräfte. Deshalb ist es

besser, auf einen neuen Anlauf der Verhandlungen nach den EU-Wahlen (Mai 2019) und den Wahlen in der Schweiz (Oktober 2019) sowie der Abstimmung über die SVP-Kündigungsinitiative (Frühling 2020) zu setzen. Gemeinsam mit den europäischen Gewerkschaften können wir bei einem neuen Anlauf der Verhandlungen den nötigen Druck für ein besseres Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU aufbauen. 

***Zur Person:** Andreas Rieger (1952) war von 2007 bis 2012 Co-Präsident der Gewerkschaft Unia. Seit 2013 ist er im Vorstand des Europäischen Gewerkschaftsbundes.*

Die Erfahrungen der Gewerkschaften in anderen Ländern

In den letzten Monaten wurde den Schweizer Gewerkschaften immer wieder empfohlen, sich dem verbesserten Lohnschutz in der EU anzuschliessen und von den Erfahrungen in EU-Ländern zu lernen. So meint der Nationalrat Eric Nussbaumer (SP): „Nach menschlichem Ermessen muss es möglich sein, die FlaM wie andere europäische Länder zu gestalten, ohne den gerechtfertigten Lohnschutz zu verschlechtern.“ (Tages Anzeiger 6.7.2018) Nun, die Erfahrungen sind in anderen Ländern leider nicht so, dass dort der Lohnschutz gewährleistet wäre¹¹, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Österreich

In Österreich ist der Arbeitsmarkt insbesondere im Burgenland durch Entsendungen aus dem Ruder geraten. Die Löhne betragen im benachbarten Ungarn und in der Slowakei nur einen Bruchteil der in Österreich kollektivvertraglich vereinbarten Löhne. Trotz fast flächendeckenden GAV und breit angelegten Kontrollen ist die Lohnunterbietung massiv (eine Situation ähnlich dem Tessin). Gegen 50% der kontrollierten Entsandten erhalten einen zu tiefen Lohn. Erschwert wurden die Kontrollen durch die auf Druck der EU erfolgte Abschaffung der Voranmeldspflicht. Die rechtsgültig ausgesprochenen Sanktionen können meist nicht durchgesetzt werden. Eine Delegation der Sozialpartner und der Burgenländer Regierung wandte sich deshalb mit einer Petition nach Brüssel, um eine Verschärfung der flankierenden Massnahmen zu fordern. Mit dem Ur-

teil des EuGH im Fall Cepelnik ist der Lohnschutz in Österreich jedoch zurückgeworfen. Der ÖGB schrieb deshalb am 13.11.2018: „Schwarzer Tag für das soziale Europa“.¹²

Die österreichischen Kollegen des ÖGB haben sich deshalb mit den Schweizer Gewerkschaften solidarisiert und empfehlen ihnen, bei der Verteidigung der FlaM hart zu bleiben!

Deutschland

In Deutschland gibt es ebenfalls viele Entsandte, insbesondere aus Polen und den baltischen Staaten. Im Bau kennt Deutschland staatlich fixierte Mindestlöhne für Ungelernte und Gelernte, welche durch Beamte des Zolls kontrolliert werden sollen. Allerdings ist der Graubereich hier gross. Es gibt viel zu wenige ZöllnerInnen für die Kontrolle. Dies gilt auch für die Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland. Zur Durchsetzung hätten gemäss Koalitionsvertrag der Deutschen Regierung Tausende neue Stellen für den Zoll geschaffen werden sollen, was aber nicht ausreichend umgesetzt worden ist. So gibt es über eine Million Arbeitnehmende, welche nicht einmal den gesetzlichen Mindestlohn erhalten. Ähnlich hoch ist die Dunkelziffer der Lohnunterbietung im Bau und anderen Branchen mit vielen Entsandten. Der DGB und die IG Bau gehörten deshalb zu den grössten Kritikern der Durchsetzungsrichtlinie der EU, u.a. gerade wegen der vagen Formulierung des „offenen Katalogs“ zusätzlicher Kontrollmassnahmen auf Landesebene. Laut Gabriele Bischoff vom DGB Bundesvorstand könnten auch nationale Kontrollmechanismen ihre Wirkung

einbüßen. Zwar sei eine Liste neuer Kontrollmöglichkeiten in der neuen Durchsetzungsrichtlinie offen formuliert, so dass jedes Land maßgeschneiderte Massnahmen ergänzen könne. Doch kritisierten Gewerkschaften hohe bürokratische Hürden für die Erweiterung dieser Liste. Gelange eine Massnahme zu spät oder gar nicht auf die Liste, könnte das kriminellen Entsendern in die Karten spielen: „Es besteht die Gefahr, dass Kontrollmassnahmen, die nicht auf der Liste stehen, rechtlich angreifbar sind“.¹³ Die ZollbeamtInnen beklagen, dass sie nur einen kleinen Bruchteil der Entsendungen kontrollieren können. Stellen sie Unstimmigkeiten fest, können sie diese mangels Kooperation der Entsende-Unternehmer und der Behörden im Herkunftsland kaum klären und sanktionieren. Die Hoffnung ist nun, dass mit der geplanten europäischen Arbeitsbehörde die transnationale Durchsetzung verbessert werden kann.

Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund hat sich mit den Schweizer Gewerkschaften solidarisiert und einen entsprechenden Brief an den EU-Kommissionspräsidenten Juncker geschrieben.

Luxemburg

Im kleinen Luxemburg hat es verhältnismässig so viele Entsandte wie in der Schweiz. Hier gibt es eine gute Abdeckung mit GAV und auch ein dichtes Netz von KontrolleurInnen. Trotz vielen Kontrollen hat Luxemburg die Löhne in den Branchen mit Entsandten aber nicht im Griff: Für die Kontrolle der vielen kurzzeitigen Einsätze der Entsandten fehlt die Vorankündigungsfrist. Mit 8 Tagen wäre das anders,

sagen hier die Gewerkschaften und beneiden die Schweiz. Probleme haben sie ebenso mit der Durchsetzung der Sanktionen (fehlende Haftung in Subunternehmer-Ketten; kaum mögliches Eintreiben von Bussen im Ausland).

Frankreich

Frankreich hat weit weniger Entsandte als die bisher genannten Länder und die Schweiz. Weil die Distanzen grösser sind? Weil es mehr Arbeitslosigkeit in Frankreich hat? Vielleicht auch wegen der weit grösseren gesetzlichen Regulierungsdichte. Zudem decken allgemeinverbindliche Kollektivverträge die grosse Mehrheit der Branchen ab. Arbeitsämter und ArbeitsinspektorInnen sind viel präsenter an den Arbeitsstellen als in allen andern Ländern. Für Entsandte gibt es keine 8 Tagefrist, aber ein formelles Anmeldeprozedere mit vergleichbarer Wirkung.¹⁴ Dennoch ist das Lohndumping durch Entsandte in Frankreich ein wiederkehrendes politisches Problem und die Französische Regierung ist eine der wenigen Kräfte, welche sich immer wieder für eine Verschärfung der EU-Richtlinien eingesetzt hat, ebenso wie natürlich die Gewerkschaften (auch sie haben sich im Herbst 2018 mit den Schweizer Gewerkschaften solidarisiert).

Grossbritannien

Grossbritannien ist alles andere ein gutes Beispiel. Die britische Regierung unter dem neoliberalen Tony Blair war stolz, dass sie die Personenfreizügigkeit mit der EU unflankiert und ohne Übergangsfrist einfuhrte. Da seit Maggie Thatchers Kahlschlag in GB ausserhalb des öffentlichen Dienstes kaum mehr Branchen-

Kollektivverträge bestehen, gab es bei der Einstellung der neuen ImmigrantInnen keine „britischen Löhne“, die eingehalten werden mussten, ausser des recht tiefen gesetzlichen Mindestlohns. GB wurde damit zum Beispiel einer völlig „wilden“, neoliberalen Personenfreizügigkeit ohne jede flankierende Massnahme. Die britischen Patrons profitierten noch so gerne von billigen „polnischen Klempnern“. Die sozialen Folgen davon trugen jahrelang polnische und andere ImmigrantInnen, welche tiefere Löhne als die einheimischen Lohnabhängigen bezogen. Der daraus entstandene Lohndruck auf die einheimischen Lohnabhängigen hat sicher einige massgebende Prozent zum JA zum Brexit beigetragen.

Polen

In den ersten Diskussionen im EGB 2008ff¹⁵ über die Bekämpfung des Lohndumpings und die Durchsetzung des Prinzips „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ waren die polnischen Gewerkschaften noch bei den Bremsern. Sie sahen in diesem Prinzip einen Protektionismus reicher Länder, welche die Zuwanderung und Entsendung aus Polen reduzieren wollten. Unterdessen hat sich dies geändert. Einerseits war die Diskriminierung polnischer Landsleute in Grossbritannien nicht mehr zu übersehen. Andererseits stellt sich das Problem neuerdings auch in Polen selbst: Der polnischen Wirtschaft fehlen massiv Arbeitskräfte, welche sie nun ihrerseits insbesondere aus der Ukraine bezieht. Die Unternehmer zahlen dabei natürlich am liebsten Tieflohne und schaffen damit Lohndruck. Die Gewerkschaft OPZZ verlangt

deshalb jetzt klar „polnische Löhne für alle, die in Polen arbeiten“. Da es jedoch nur wenige flächendeckende GAV in Polen gibt, ist es nicht einfach, dieses Prinzip durchzusetzen. Letztlich allgemein gültig ist nur der gesetzliche Mindestlohn, welcher in der letzten Zeit immerhin stark erhöht wurde. Die OPZZ war jetzt verdienstweise Geburtshelferin einer autonomen Gewerkschaft ukrainischer ArbeiterInnen, welche sich für deren Rechte einsetzt.

Auch die OPZZ hat sich mit den Schweizer Gewerkschaften und ihrem Beharren auf den Lohnschutzmassnahmen solidarisiert.

Nordische Länder

Insbesondere Finnland, aber auch andere nordische Länder kennen eine verstärkte Immigration und Entsendungen aus den baltischen Ländern und Polen. Ihre starke kollektivvertragliche Abdeckung (über 80%!) bietet an sich genügend differenzierte Normen, die definieren, was jeweils orts- und branchenübliche Löhne und Arbeitsbedingungen sind. Entsendende Arbeitgeber aus den Visegrad-Ländern stellten sich jedoch immer wieder auf den Standpunkt, diese Normen seien für sie nicht gültig, höhere kollektivvertragliche Löhne und Lohnnebenleistungen gingen über das für alle obligatorische Minimum hinaus.

Der EuGH hat ihnen mehrmals Recht gegeben (Fälle Viking, Laval). Gewerkschaften und Regierungen der nordischen Länder gehörten deshalb zu den Kräften, welche sich für schärfere EU-Richtlinien stark machten. Ob die revidierte Entsenderichtlinie genügt, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

*Folgerungen im europäischen
Gewerkschaftsbund*

Wie diese Beispiele zeigen, hat die EU das Problem des Lohndumpings noch keineswegs im Griff, und ebenso wenig mehrere mit der Schweiz vergleichbare exponierte Länder. Es hilft deshalb nichts, den Schweizer Gewerkschaften vorzuschlagen, sie sollen es so machen wie ihre Schwesterorganisationen in andern EU-Ländern. Es sind im Gegenteil GewerkschafterInnen aus andern Ländern, die die Schweizer Gewerkschaften unterstützen, weil ein Nachgeben in der Schweiz auch eine Niederlage im europäischen Kontext bedeuten würde.

Statt sich also in Sachen Lohnschutz nach unten anzupassen, kämpfen die Schweizer Gewerkschaften mit den europäischen Schwesterorganisationen für die Verbesserung des Lohnschutzes europaweit. Im Hinblick auf den im Mai 2019 bevorstehenden Kongress des EGB sind verschiedene Forderungen in Diskussion, mit welchem Lohndumping bekämpft und die Hintanstellung der Sozialrechte gegenüber den Marktfreiheiten aufgehoben werden soll:

- 1) Rasche und konsequente Umsetzung der revidierten Entsenderichtlinie in den Ländern
- 2) Überarbeitung der Durchsetzungsrichtlinie
- 3) Rasche und konsequente Umsetzung verschiedener hilfreicher Instrumente in der „Säule sozialer Rechte“ (europäische Arbeitsbehörde, europäische Sozialversicherungsnummer, Schriftlichkeit und Mindestbedingungen für die Arbeitsverträge, u.a.)
- 4) Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die EU selbst
- 5) Verabschiedung eines Sozialprotokolls zu den Europäischen Verträgen, welches die Hintanstellung der Sozialrechte aufhebt.



- 1 Bis vor kurzem waren es ebenso Patrons aus dem österreichischen Vorarlberg. Diese sind allerdings zurückhaltender geworden, da ihre Kollegen aus dem Burgenland zur gleichen Problematik ganz anders agieren. Arbeitgeber, Gewerkschaft und Regierung verlangen von der österreichischen Regierung und von Brüssel härtere Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten gegen Lohndumping, ähnlich wie bei uns im Tessin.
- 2 Siehe das Papier „Positionierung zu bestehenden Hemmnissen bei der Auftragsabwicklung in der Schweiz“ Baden-Württembergischer Handwerkstag, Oktober 2015.
<https://www.handwerk-bw.de/fileadmin/media/bwht-positions-papier/bwht-positions-papier-schweiz.pdf>
- 3 Das oben zitierte Papier des baden-württembergischen Handwerkstags listet Dutzende von „Hemmnissen“ auf, die allesamt Dienstleistungserbringung nicht verhindern, sondern nur „bürokratischen“ Aufwand hervorrufen.
- 4 Der EFBH hat sie als nutzlos und gefährlich zerpfückt:
<http://www.efbww.org/default.asp?index=915&Language=EN>
- 5 Bereits damals wurden einer in Brüssel vorstelligen Delegation der Schweizer Gewerkschaften Berge von Klagen aus Unternehmerkreisen gegen die Schweizer FlaM vorgestellt.
- 6 In der jüngsten Zeit gibt es entsprechend bereits einige Urteile, welche betreffend dem einzuhaltenden Lohnniveau im Ausführungsland nicht mehr nur den Mindestlohn anerkennen, sondern auch Feriengeld, Wegzulagen, u.ä. (Urteil zu Fall in Finnland). Mit der neuen Entsenderichtlinie ist diese Interpretation nun auch gesetzlich abgesichert. Steht so auch im Haupttext.
- 7 Siehe Policy Brief des Europäischen Gewerkschaftsinstituts vom Juni 2018:
<https://www.etui.org/content/download/34696/341071/file/Posting+of+workers+Picard+Po-chet+Policy+Brief+2018.06+FR.pdf>
- 8 Geleitet von Luca Cirigliano sprach im Juni 2018 eine CH-Delegation bei der Direktion des Äusseren der EU-Kommission vor, welche die Verhandlungen mit der Schweiz über das Rahmenabkommen führt. Hier wurde klar, dass nicht nur die 8-Tage-Regelung in Frage gestellt wird, sondern fast die gesamten Schweizer FlaM.
- 9 Tages Anzeiger, 16.12.2018
- 10 Rendez-Vous, SRF, 19.07.2018:
<https://m.srf.ch/play/radio/rendez-vous/audio/unerwartete-unterstuetzung-aus-bruessel?id=dc52782a-6ed7-4f47-b981-0a92260b67fa>
- 11 Siehe dazu auch ein interessantes Working Paper der Hans Böckler Stiftung zur „Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen“, Nummer 95, Oktober 2018
- 12 https://www.oegb-eu.at/cms/S05/S05_1.1.a/1342599713217/unsere-themen/arbeitnehmerinnenrechte/grosser-rueckschlag-im-kampf-gegen-lohn-und-sozialdumping-eugh-kippt-oesterreichische-vorschrift
- 13 https://www.boeckler.de/50686_50712.htm
- 14 Der Handwerkstag von Baden-Württemberg hat im Oktober auch ein Positionspapier zu den „Hemmnissen“ in Frankreich verabschiedet und seine Forderungen an die EU-Kommission und Frankreich formuliert.
- 15 Siehe Vasco Pedrina: Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit, 2018
https://www.unia.ch/fileadmin/user_upload/Arbeitswelt-A-Z/Personenfreizuegigkeit-FlaM/Von-der-Kontingentierungspolitik-zur-Personenfreizuegigkeit.pdf
sowie das entsprechende Video auf <http://www.denknetz.ch/denknetz-fokus-personenfreizuegigkeit-und-flankierende-massnahmen/>