

Chancen und Risiken des freien Personenverkehrs

Mit Schengen/Dublin und der erweiterten Personenfreizügigkeit regelt die Schweiz das Verhältnis zur EU neu

Vom EWR-Nein bis zu den bilateralen Abkommen

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 mit der Ablehnung einen ihrer ersten politischen Grosserfolge. Gegen den Beitritt sprachen sich damals auch Kreise der links-grünen Bewegung aus, allerdings mit ganz verschiedenen Argumenten.

Ein wichtiges Argument der links-grünen EWR-Gegner wurde auch lange innerhalb der Gewerkschaften diskutiert: Der EWR hätte zwar die vollständige wirtschaftliche Integration in die EU gebracht, eine echt politische Mitbestimmung wäre aber nach wie vor nur durch einen EU-Beitritt möglich gewesen. Immerhin: Als EWR-Mitglied hätte die Schweiz den gesamten politischen Acquis übernehmen müssen, also auch die gesamten sozial- und umweltpolitischen Mindestbestimmungen der EU. Durch das so genannte Euro-Lex sollte die Schweizer Gesetzgebung an den EU-Standard angepasst werden. Dies hätte auch die Anerkennung der europäischen Sozialcharta und die Verbesserung des Schweizer Sozial- und Arbeitsrechts in diversen Bereichen bedeutet.

Die Gewerkschaftslinken in der Schweiz war 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 wettbewerbshemmenden Faktoren 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, wovon die Schweiz ebenfalls profitiert hätte. 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 die-

Hans Baumann

1948, lic. rer. pol. MAES, Ökonom der Gewerkschaft Unia.



ser Argumente führte schliesslich zur Position des ›kritischen Ja‹ der Gewerkschaftslinken. Man kritisierte also einerseits das vom neoliberalen Geist geprägte Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion, anerkannte aber gleichzeitig die sozialen Fortschritte in der EU und die Tatsache, dass der Kampf für soziale Mindestsicherung und für Beschäftigung in Europa nicht isoliert von der Schweiz aus geführt werden kann, sondern nur im Verbund mit den fortschrittlichen Kräften in den anderen europäischen Ländern. In diesem Sinn wurde der EWR-Beitritt als wichtige Vorstufe für einen EU-Beitritt, der dann auch die politische Mitbestimmung beinhalten würde, befürwortet.

Unterschätzt haben die Gewerkschaften damals die Ängste der Bevölkerung vor der Öffnung des Arbeitsmarktes. Tatsächlich stellte sich nach der 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 gegeben hat, um ein Nein zum EWR-Beitritt einzulegen. Offensichtlich hatten es Gewerkschaften und Linke versäumt, hier die richtigen Forderungen zu stellen, um mittels Übergangsfristen und sozialpolitischen Reformen im Innern eine Situation zu schaffen, in welcher der freie Personenverkehr ohne Nachteile für die Beschäftigten der Schweiz eingeführt werden kann.

Dass der freie Personenverkehr und die Dienstleistungsfreiheit in Europa zu Sozial- und Lohndumping führen kann, war damals auch noch nicht offensichtlich: Die Erfahrungen in der EU in den 1970er- und 1980er-Jahren wiesen eher in die andere Richtung: der freie Personenverkehr und die offenen Grenzen hatten bisher nicht zu einer weiteren Arbeitsmigration von den südeuropäischen zu den nördlichen EU-Ländern geführt und kaum Lohn- und Sozialdumping verursacht.

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 etwa 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 1990er-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.

Nach der Niederlage beim EWR-Beitritt befürwortete die bürgerliche Mehrheit den Ausbau des bilateralen Weges und Ende der 1990er-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 das bilaterale Abkommen I als wichtigen Schritt zur wirtschaftlichen Integration der Schweiz in die EU. Diesmal jedoch wollte man den Fehler von 1992 nicht wiederholen und verlangte flankierende Massnahmen zum Schutz gegen Lohn- und Sozialdumping durch den freien Personenverkehr. 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 mit der EU das bilaterale Abkommen II ausgehandelt, das als wichtigste Dossiers das Dublin/Schengen-Abkommen und die Zinsbesteuerung beinhaltet. Hinzu kam eine Zusatzvereinbarung zum bilateralen Abkommen I über die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder in Mittel- und Osteuropa. 2005 wurde über diese beiden Abkommen abgestimmt, welche nicht nur eine fast vollständige, wirtschaftliche Integration der Schweiz in die neue, erweiterte EU bedeuten, sondern mit dem Dublin/Schengen-Abkommen zum ersten Mal gewichtige politische Implikationen haben. Die politische Mitsprache der Schweiz an der möglichen Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Abkommens bleibt jedoch 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 für die Übernahme des ›sozialen Acquis‹ der EU.

Trotz der teilweise berechtigten Kritik am bilateralen Weg und der Abschottungspolitik der EU, die durch das Schengen/Dublin-Abkommen und dem Begriff ›Festung Europa‹ symbolisiert wird: Der Beitritt zu Schengen/Dublin ist 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 hatte deshalb das bilaterale Abkommen II mit Schengen/Dublin befürwortet. Im Juni 2005 haben die Stimmbürger dem Schengen/Dublin-Abkommen mit fast 55 Prozent Ja-Anteil zugestimmt.

Für die Gewerkschaften ist zweifellos die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder die wichtigere Neuerung, die 2006 zusammen mit dem bilateralen Abkommen II in Kraft treten soll und das Verhältnis zur EU entscheidend verändern wird. Die extreme Rechte (Schweizer Demokraten), die Mehrheit der SVP und ein linkes Komitee um die MPS/BFS (Bewegung für den Sozialismus) bekämpften die Ausdehnung des freien Personenverkehrs.

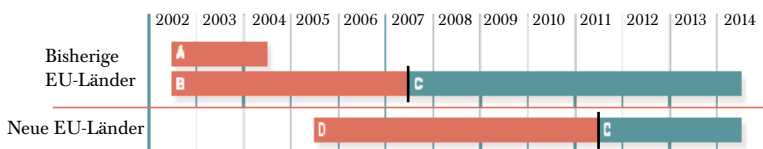
Das Abkommen über den freien Personenverkehr

Gemäss dem 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 Arbeitnehmer (bis zu vier Monaten) brauchen keine Bewilligung mehr, sondern müssen nur gemeldet werden. Für die anderen gelten noch Kontingente bis zum Jahr 2007. Dann werden diese provisorisch aufgehoben und die Bewilligungspflicht entfällt für alle Personen aus den ›alten‹ EU-Ländern. Eine einseitige Schutzklausel bleibt aber bis 2014 Aufrecht erhalten (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 dann werden von der Schweiz noch arbeitsmarktliche Beschränkungen vorgeschrieben. So werden der Inländervorrang und die präventive Kontrolle der Arbeitsverträge gemäss der heutigen Ausländerverordnung aufrechterhalten. Gleichzeitig bleiben die Zulassungsbeschränkungen bestehen und gibt es aufsteigende Kontingente für die neuen EU-Länder (bis 2011 max. 3000 Daueraufenthalter und 29'000 Kurzaufenthalter). Grenzüberschreitende Dienstleistungen im Bau, Gebäudereinigung, Sicherheit und Gartenbau sowie Aufenthalte unter vier 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 dann bleibt die einseitige Schutzklausel, die auch gegenüber den anderen EU-Ländern gilt, bis 2014 in Kraft. Folglich 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

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 dem bilateralen Abkommen I kann die Schweiz zwischen 2007 und 2009 über die Fortführung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit nochmals neu entscheiden, also das Abkommen auch aufkündigen, sofern die Erfahrungen damit negativ sind. So wird es nach 2007 wahrscheinlich nochmals ein Referendum über den freien Personenverkehr geben. Das Gleiche gilt bei einer Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die EU-Kandidaten Rumänien und Bulgarien, welche die EU zweifellos verlangen wird.

Die flankierenden Massnahmen I und die ersten Erfahrungen

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem freien Personenverkehr in den anderen europäischen Ländern und den eigenen Erfahrungen mit entsandten Arbeitnehmern auf den internationalen Alptransit-Baustellen verlangten die Schweizer Gewerkschaften bereits für die bilateralen Abkommen I umfangreiche Massnahmen für den sozialen Schutz. Nach massivem Druck und langen Verhandlungen mit den Arbeitgebern konnten sie 1999 flankierende Massnahmen mit folgenden Kernelementen durchsetzen:



- 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 Kommissionen die Kompetenz, den Vollzug des Entsendegesetzes zu gewährleisten.
- Die erleichterte Erklärung zur Allgemeingültigkeit der GAV in Fällen von offensichtlichem Missbrauch.
- Die Möglichkeit zur Einführung von staatlichen Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen, ebenfalls bei offensichtlichem Missbrauch in Bereichen, die nicht bereits durch GAV oder vertragliche Mindestlöhne abgesichert sind.

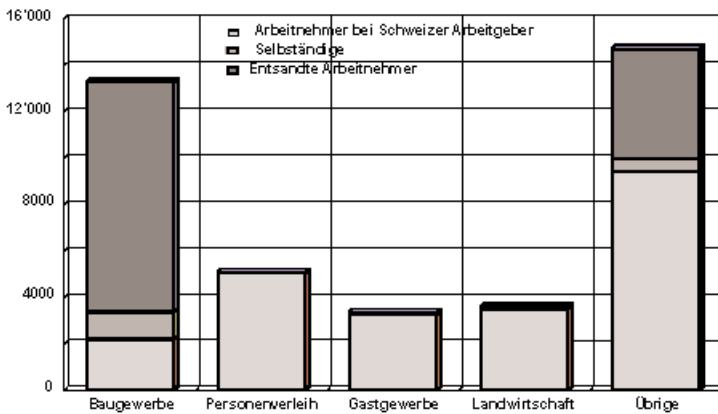
Letztere Massnahmen müssen die tripartiten Kommissionen bei den Kantonen respektive beim Bund beantragen, sofern sie wiederholt Missbräuche feststellen. Die Möglichkeit zur Einführung von verbindlichen, staatlichen Mindestlöhnen in Branchen ohne GAV bedeutet eine fast revolutionäre Neuerung im Schweizer Arbeitsrecht und einen interessanten Mittelweg zwischen den Ländern mit der Tradition eines staatlichen Mindestlohns für alle (Frankreich oder Grossbritannien) und der absoluten Tarifautonomie wie im deutschen oder skandinavischen Modell der Sozialbeziehungen.

Gemäss einer Analyse der zuständigen Bundesämter führte das Abkommen über den freien Personenverkehr seit 2002 nicht zu einer Zunahme der Einwanderung von Arbeitskräften und hatte auch kaum Einfluss auf die Arbeitslosenquote. Erst die Einführung der zweiten Phase im Juni 2004 mit der Abschaffung der präventiven Kontrollen und den neuen, bewilligungsfreien Kategorien von Kurzaufenthaltern brachte vom Juni bis November 2004 eine Zunahme an kurzfristigen Arbeitsverhältnissen von Immigranten.

Die ersten Erfahrungen mit der zweiten Phase der Freizügigkeit zeigten auf, dass die tripartiten Kommissionen in keiner Weise auf die zahlreichen bewilligungsfrei in die Schweiz kommenden Arbeitsimmigranten und entsandten Arbeitnehmenden aus den alten EU-Ländern vorbereitet waren. Von Juni bis November 2004 wurden den Arbeitsämtern rund 40'000 Personen gemeldet, die bewilligungsfrei entweder für drei Monate bei Schweizer Arbeitgebern, als Entsandte für ausländische Un-

ternehmen oder zu einem kleinen Teil auch als selbständig Erwerbende in der Schweiz die Arbeit aufnehmen wollten. 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):

Darstellung 2: Anzahl meldepflichtiger Personen nach Wirtschaftszweig und Ausländergruppe (Juni bis November 2004)



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 knapp die Hälfte nicht korrekt, das heisst, die entsprechenden Arbeitgeber hielten sich nicht an die Mindestlöhne, die vorgeschriebenen Zulagen oder an die Arbeitszeitbestimmungen. Dabei wurden fast ausschliesslich nur 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 insbesondere deutsche Unternehmen, welche die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ausnützen und mit ostdeutschen Beschäftigten in die Schweiz kommen. In vielen Fällen wurden den Bauleuten rund 10 Euro pro Stunde bezahlt. Das entspricht zwar dem (ost-)deutschen Mindestlohn, ist aber nur knapp die Hälfte dessen, was der Schweizer GAV vorschreibt. 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: Seit dem Juni

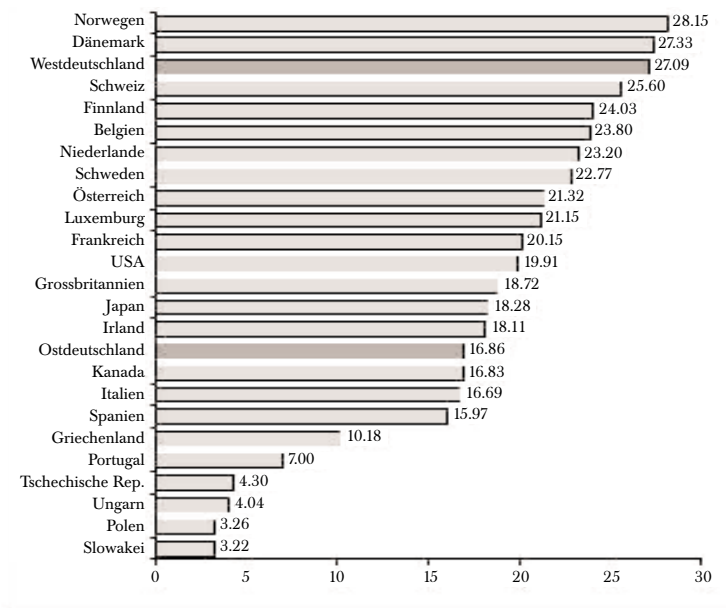


2004 lassen sie sich von Agenten im Ausland billige Arbeitskräfte vermitteln und verleihen diese an Schweizer Arbeitgeber, oft unter den ortsüblichen oder in GAV festgeschriebenen Löhnen. Teilweise vermitteln deutsche Arbeitsämter auch direkt an Schweizer Temporärfirmen! Ausserdem wurden Firmen kontrolliert, welche diese Verleiherbeiter sogar zu einem Stundenlohn von unter 10 Schweizer Franken beschäftigten...

Die EU-Erweiterung und die flankierenden Massnahmen II

Bereits 2002/2003 während der Verhandlungen mit der EU über die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder stellten die Gewerkschaften die Forderung nach einer längeren Übergangsphase mit Fortführung der Kontrollen der Arbeitsverträge. Diese Forderung wurde damit begründet, dass das Wohlstandsgefälle zwischen den meisten neuen EU-Ländern und der Schweiz noch um ein Vielfaches grösser sei 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.

Darstellung 3: Arbeitskosten in der Industrie in Euro im Jahr 2003



Arbeitskosten in verschiedenen Arbeitsmärkten ermittelte auf Basis statistischer Daten der Gewerkschaften, unter anderem in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik. Quelle: Statistik der Gewerkschaften, basierend auf den Daten der Gewerkschaften.

Ein zusätzliches Problem ist, dass die Beschäftigten in den meisten neuen Ländern der EU wenig gewerkschaftliche Tradition haben und die gewerkschaftlichen Kontakte zu diesen Ländern wenig entwickelt sind, was eine Durchsetzung von GAV-Bestimmungen oder gar eine Koordination von tarifvertraglichen Bestimmungen, wie sie mit den Nachbarländern der Schweiz teilweise vorhanden ist, erschwert.

Mit der Übergangsfrist bis 2011/2014 und den relativ kleinen, allmählich ansteigenden Kontingenten wurde bezüglich der Fristen eine befriedigende Lösung gefunden. Der SGB hatte aber zusätzlich schon im Mai 2003 (nach monatelanger intensiver Diskussion, vor allem in der damaligen GBI) einen Forderungskatalog für die Verbesserung der flankierenden Massnahmen aufgestellt und dann in die von Bundesrat Deiss eingesetzte, tripartite Arbeitsgruppe unter Leitung des seco eingebracht. Daraus resultierten – nach langen und harten Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern – die Verbesserungsvorschläge, welche im Sommer 2004 vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben wurden. In diesem Bericht waren bereits wesentliche Verbesserungen enthalten, wie darunter zum Beispiel die Verpflichtung für die Kantone, 150 Kontrolleure einzusetzen.

Aufgrund der ersten, bereits geschilderten Erfahrungen mit der zweiten Phase des Abkommens über den freien Personenverkehr wurden dann vor allem innerhalb der Gewerkschaft UNIA die Stimmen lauter, die verlangten, das Paket der neuen flankierenden Massnahmen II noch nachzubessern, insbesondere wegen der offensichtlichen Lücken bei der Arbeitsvermittlung beziehungsweise dem Arbeitsverleih. Da sich viele Kantone bereits mit der Umsetzung der flankierenden Massnahmen I schwer taten, wurde zusätzlich verlangt, dass diese in allen Kantonen bis zum Frühjahr 2005 vollständig umgesetzt werden müssen.

Die politische Konstellation mit dem drohenden und dann auch ergriffenen Referendum gegen die Vorlage stärkte die Position der Gewerkschaften und begünstigte die Verhandlungen in der vorparlamentarischen Auseinandersetzung und auch im Parlament. Den linken und gewerkschaftlichen Vertretern ist es dann im Rahmen der parlamentarischen Spezialkommissionen und anschliessend in den beiden Kammern gelungen, sowohl den ausgehandelten Kompromiss zwischen den Sozialpartnern unbeschadet über die parlamentarische Hürde zu bringen als auch verschiedene Verbesserungen bei den flankierenden Massnahmen anzubringen.

Die wichtigsten Verbesserungen gegenüber den flankierenden Massnahmen I von 1999 sind:

- Verpflichtung für die Kantone, im Verhältnis zur Beschäftigungszahl



genügend Inspektoren zur Überwachung des Arbeitsmarktes einzustellen oder zu finanzieren. Auf die ganze Schweiz bezogen, ergäbe dies rund 150 zusätzliche Kontrollstellen. 50% der Finanzierung übernimmt der Bund.

- Verpflichtung für alle Arbeitgeber, die wichtigsten Arbeitsbedingungen schriftlich mitzuteilen, damit die Kontrolle erleichtert wird.
- Verschärfung des Entsendegesetzes: Ausländische Arbeitgeber, die in der Schweiz arbeiten, müssen neu wie Schweizer Arbeitgeber paritätische Beiträge an die Weiterbildung, Kontrollkosten und Kauttionen bezahlen, sofern diese in GAV vorgeschrieben sind. Selbständig Erwerbende haben zudem zukünftig ihren Status auf Verlangen nachzuweisen.
- Verschärfung der Sanktionen: Eine fünfjährige Sperre vom Schweizer Markt kann gegenüber ausländischen Anbietern neu auch bei geringeren Verstößen verhängt werden, nämlich schon bei einer Verweigerung der Auskunftspflicht.
- Neu gibt es auch Verbesserungen im Arbeitsvermittlungsgesetz, um Missbräuche mit Temporärarbeit 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 Möglichkeit zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung von GAV bei festgestellten Missbräuchen. Neu gibt es nur noch die Bedingung, dass 50% der Arbeitnehmer der jeweiligen Branche dem bestehenden GAV unterstellt sein müssen. Bisher mussten auch 30 Prozent der Arbeitgeber dem GAV unterstellt sein.

Kritik am freien Personenverkehr

Zwar mussten die Gewerkschaften auf die Forderung nach präventiven Massnahmen gegen Lohndumping verzichten, aber mit der Lockerung der Bestimmungen für die Allgemeinverbindlich-Erklärung der GAV erfolgte ein kleiner Schritt in diese Richtung. Zudem konnten weder schärfere Massnahmen gegen Subunternehmer noch Verbesserungen der gewerkschaftlichen Rechte im Betrieb und des Kündigungsschutzes von Mitgliedern der Betriebskommissionen durchgesetzt werden.

Insbesondere hier setzte die Kritik des linken Komitees gegen die Vorlage um das neotrotzkistische MPS/BFS 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.

Richtig ist, dass die gewerkschaftlichen Rechte im Betrieb schlecht ausgebaut sind, vor allem im Bereich des Kündigungsschutzes. Der Erfolg, den der SGB mit seiner Klage bei der IAO wegen des fehlenden Kündigungsschutzes von Vertrauensleuten errungen hat, kann dabei hilfreich sein. Ebenfalls nötig ist die Übernahme diverser EU-Richtlinien im Sozial- und Arbeitsrecht, so etwa ein besserer Schutz bei Massenentlassungen/Betriebsübergängen, Mitwirkungsrechte auf Unternehmens-/Konzernebene, strengere Regeln gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz etc. Wichtig für die Gewerkschaften ist auch eine noch engere Zusammenarbeit über die nationalen Grenzen hinaus, um Sozial- und Lohndumping zwischen den Ländern zu verhindern.

Unterschätzt hat das linke Gegnerkomitee aber die Verbesserungen, die bereits erreicht wurden, wie zum Beispiel die bis zu 150 zusätzlichen Inspektoren, welche die Arbeitsverhältnisse zukünftig kontrollieren sollen. Ein Vergleich mit den heutigen Realitäten zeigt, wie positiv dies einzuschätzen 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 für schweizerische Verhältnisse ein grosser Schritt.

Verschiedene Verbesserungen bei den flankierenden Massnahmen betreffen zudem nicht nur Arbeitsimmigranten oder ausländische Unternehmen. So gilt zum Beispiel die Pflicht zur schriftlichen Mitteilung der Kernarbeitsbedingungen für alle Arbeitsverhältnisse, wo diese nicht bereits jetzt durch GAV vorgeschrieben war. Auch die Verpflichtung von Temporärfirmen, die in GAV üblichen Weiterbildungs- und Vollzugskosten zu übernehmen, betrifft alle Arbeitsverhältnisse und nicht nur diejenigen von ausländischen Beschäftigten.

Dank dieser Fortschritte befürworteten die Gewerkschaften schliesslich nach längeren internen Diskussionen die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder. Dies im Bewusstsein, dass ein nicht unbedeutender Teil der Mitglieder diesem Schritt immer noch skeptisch gegenüber steht.

Neben den Fortschritten bei den flankierenden Massnahmen waren grundsätzliche Argumente für das Ja der Gewerkschaften ausschlaggebend. Der freie Personenverkehr, also 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 grosse Vorteile. Das Verhältnis zur EU wird mit den bilateralen Abkommen geregelt und einen Schritt weiter gebracht. Ein Volksnein wird nicht nur den freien Personenverkehr, sondern auch die bilateralen Abkommen I gefährden, die von der EU gekündigt werden können. Diese Abkommen sind indessen für die Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung, insbesondere für die Exportindustrie und die entsprechenden Arbeitsplätze.

Eine solche Entwicklung würde der Isolationspolitik der Rechten Vorschub leisten. Nicht die teilweise berechnete Kritik der Linken wegen des ungenügenden sozialen Schutzes würde wahrgenommen, sondern die isolationistischen, fremdenfeindlichen Argumente. Die Schweiz wäre unter 25 europäischen Ländern das einzige Land, das glaubt, mit dem freien Personenverkehr nicht umgehen zu können, obschon sie viel weniger exponiert ist als zum Beispiel Österreich mit seiner langen Grenzlinie gegen Osten. Auch von unseren gewerkschaftlichen Partnern in Europa kann eine solche Position nur als unsolidarische, fremdenfeindliche Einigelungspolitik verstanden werden.

Ein Stopp des freien Personenverkehrs kann dem Risiko des Sozialdumpings zudem keinen Einhalt gebieten. In einer kapitalistischen und globalisierten Wirtschaft schützt auch 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. Legale Arbeitsverhältnisse sind auch unter schwierigeren Umständen immer noch besser handhabbar als illegale Arbeitsverhältnisse, insbesondere lassen sich die Rechte der Arbeitenden bei legalen Arbeitsverhältnissen besser durchsetzen. Die Gewerkschaften haben sich deshalb auch mehrmals für die Legalisierung der in der Schweiz lebenden Sans-papiers ausgesprochen.

Aufgrund der jüngsten Erfahrungen in der Schweiz, aber auch der neuen Erfahrungen einiger Nachbarländer mit der erweiterten Personenfreizügigkeit darf man aber auch nicht davon ausgehen, dass die verbesserten flankierenden Massnahmen alle Probleme des Lohn- und Sozialdumpings automatisch lösen. Insbesondere die europäischen Länder, die gegenüber den neuen EU-Ländern keine Übergangsfrist ausgehandelt haben oder deren arbeitsrechtlicher Schutz nicht genügt, sind unter Druck gekommen.¹ Dies widerspricht deutlich der von den Arbeitgebern vorgelegten Studie des Professors Jäger, die sich von der erweiterten Personenfreizügigkeit ausschliesslich positive Wohlfahrtseffekte verspricht und das Problem des Lohn- und Sozialdumpings verniedlicht.

Auch die auf dem Papier perfektesten Schutzmassnahmen sind 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 zu Lasten der Lohnkosten nur durch eine Politik verhindert werden, die eine nach oben orientierte Harmonisierung der Lohn- und Arbeitsbedingungen innerhalb der europäischen Länder anstrebt.

Schengen, freier Personenverkehr, Krise der EU – und wie weiter?

Ein Ja der Gewerkschaften zum erweiterten freien Personenverkehr und zu den bilateralen Abkommen II bedeutet kein definitives Ja zum bilateralen Weg, aber auch kein bedingungsloses Ja zu allen weiteren Integrations- und Liberalisierungsbestrebungen zwischen der Schweiz und der EU. Den Schweizer Gewerkschaften wurde der bilaterale Weg von der Rechten aufgezwungen. Bei verschiedener Gelegenheit haben sie sich 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. Die bilateralen Abkommen II werden unter anderem auch deshalb befürwortet, weil der Beitritt zu Schengen/Dublin ein erster politischer Schritt in Richtung Europa ist und somit auch als eine Etappe zum Beitritt interpretiert werden könnte.

Das Ja der Gewerkschaften und Linken zu einem möglichen EU-Beitritt ist aber weniger euphorisch als auch schon. Dies hat mit den neusten Entwicklungen in der EU zu tun und berührt auch das Problem des freien Personenverkehrs. Mittels der so genannten Lissabon-Strategie möchte die EU zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt werden. Dabei sind jene Kräfte immer stärker geworden, welche dies mit einem Deregulierungswetlauf erreichen und deshalb auch Sozialdumping und Steuerdumping in Kauf nehmen wollen.

Jüngstes Beispiel 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. Darin 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 (Erbringungsstaat), sollen sich dabei in gegenseitigem Vertrauen intensiv unterstützen und zusammenarbeiten. Mit dieser Richt-



linie werden jedoch die Überwachungs-, Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen der Erbringungsstaaten eingeschränkt und sogar verunmöglicht.

Und darin liegt auch das Hauptproblem der geplanten Richtlinie: Der Entwurf stellt einen tiefen Eingriff in die Rechte jedes Mitgliedslandes der EU dar, die Tätigkeiten der Firmen im eigenen Land zu regeln. So kann zum Beispiel der Erbringungsstaat künftig nicht einmal mehr überprüfen, ob die Beschäftigten eines Dienstleistungsunternehmens, das in einem anderen Mitgliedsstaat niedergelassen ist, überhaupt eine Arbeitserlaubnis haben. Dafür ist der Herkunftsstaat zuständig.

Die Entsenderichtlinie soll zwar formal weiter gültig bleiben, womit zum Beispiel für entsandte Bauleute weiterhin Tarifverträge 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, im Land- und Luftverkehr und bei personenbezogenen Dienstleistungen während dreier Monate innerhalb des Abkommens über den freien Personenverkehr. Die Schweiz ist als Nichtmitglied der EU deshalb nicht direkt von dieser Richtlinie betroffen. Aber bei zukünftigen bilateralen Abkommen wird die Dienstleistungsfreiheit mit der EU ganz oben auf der Agenda stehen. Sollte ein solches Abkommen Wirklichkeit werden, müsste die Schweiz diese Richtlinie als geltendes Recht übernehmen, um sich einem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen nicht komplett zu verschliessen. Gilt diese Richtlinie ohne Ausnahmeregelung in der gesamten EU, so würde für die Schweiz auf die Dauer keine Sonderregelung toleriert werden. Im Moment machen nicht nur die europäischen Gewerkschaften, sondern auch einzelne Länder wie Frankreich und viele EU-Parlamentarier Druck gegen den Richtlinienentwurf. Es besteht deshalb eine gute Chance, dass dieser nochmals entscheidend abgeändert oder vom EU-Parlament gar abgelehnt wird.

In Zusammenhang mit dem Diskurs über die Preisinsel Schweiz wird neuestens auch vorgeschlagen, dass die Schweiz das ›Cassis-de-Dijon-Prinzip‹ der EU im Warenverkehr übernehmen soll. Diese Forderung wird namentlich von Arbeitgeberseite vehement gestellt. Bei diesem Prinzip handelt es sich um die gegenseitige Anerkennung von Normen und Warenprüfungen. Vorgesehen ist, dass die Schweiz dieses Prinzip einseitig übernimmt, das heisst, dass jedes Produkt, das in einem EU-

Land geprüft und zugelassen wird, automatisch auch in einem anderen EU-Land zugelassen werden muss.

Selbst wenn es unsinnig erscheint, dass eine Zahnpastatube nicht direkt in die Schweiz importiert werden kann, weil darauf eine Deklaration fehlt und sie neu bedruckt werden muss – was am Cassis-de-Dijon-Prinzip wirklich nötig ist, sind gemeinsame Mindestbestimmungen im Arbeitsschutz, im Arbeitsrecht und im Umweltschutz. Nur zusammen mit einer gewissen Harmonisierung der Mindestvorschriften kann das Prinzip funktionieren. Diese Mindestbestimmungen sind aber zwischen der EU und der Schweiz in der Regel nicht harmonisiert, das heisst, es ist durchaus möglich, dass das Cassis-de-Dijon-Prinzip zu Sozial- oder Umweltdumping führen kann. Bei der Übernahme der Dienstleistungsfreiheit der EU ergäbe sich das gleiche Problem.

Die Gewerkschaften können deshalb eine solche Rosinenpickerei im Verhältnis der Schweiz zur EU nicht mehr tolerieren. Sollte der Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen der EU und der Schweiz weiter liberalisiert werden, müsste die Harmonisierung aller Mindestvorschriften, insbesondere auch jene des Sozial- und Arbeitsschutzes, als absolute Bedingung gestellt werden. Klar ist allerdings auch, dass eine Übernahme der Mindestvorschriften mit politischer Mitbestimmung nur durch einen EU-Beitritt möglich sein wird. Etwas anderes wird die EU kaum zubilligen.

Nach der positiven Abstimmung zum Schengen/Dublin-Abkommen hat die politische Rechte einmal mehr vehement gefordert, dass das EU-Beitritts-gesuch der Schweiz, das seit der negativen Abstimmung über den EWR-Beitritt von 1992 sistiert wurde, offiziell zurückgezogen wird. Als Alternative zum EU-Beitritt wurde der Abschluss eines Rahmenabkommens zwischen der Schweiz und der EU im Sinne eines Assoziierungsabkommens vorgeschlagen. Ein solcher Schritt hätte aus unserer Sicht einen praktisch endgültigen Charakter. Der Rückzug des Beitritts-gesuches mit dem gleichzeitigen Abschluss eines Rahmenabkommens wäre ein politisches Signal von grosser Tragweite. Der Sonderfall Schweiz mit dem bilateralen Weg würde zementiert und eine politische Integration in die EU wäre für lange Zeit, wenn nicht für immer ausgeschlossen. Eine volle wirtschaftliche Integration in die EU ohne politische Zusammenarbeit und die Übernahme aller politischen und sozialen Verpflichtungen kann niemals im Interesse der Gewerkschaften und der links-grünen Kräfte in diesem Land sein.

Die EU steckt in einer Krise, und die Entwicklungen der letzten Jahre erfordern eine kritische Position zu diesem Gebilde. Alternativen zur grenzenlosen Globalisierung und zur neoliberalen Strategie können

aber letztlich nur zusammen mit allen fortschrittlichen Kräften in der EU entwickelt und durchgesetzt werden. Das europäische Sozialmodell, so sehr es im Moment in Frage gestellt wird, ist eine echte Alternative zum anglikanischen oder ostasiatischen Modell. Die EU als eine der grössten Wirtschaftsmächte kann eine entscheidende Rolle spielen und ihre gewichtige Stimme in die Weltpolitik einbringen. Das europäische Modell muss deshalb im Grundsatz verteidigt und darf nicht zu Tode reformiert werden. Dies erfordert letztlich politische Entscheide, bei denen auch wir mitdiskutieren und mitentscheiden wollen. Deshalb muss der EU-Beitritt ein linkes politisches Ziel bleiben.

Die Schweizer Stimmbürger haben das rechte Referendum gegen den freien Personenverkehr abgelehnt. Damit tritt der freie Personenverkehr auch mit den neuen EU-Ländern ab 2006 in Kraft. Ebenso die in diesem Artikel dokumentierten, neuen flankierenden Massnahmen gegen Lohndumping.

Literatur und Anmerkung

- Baumann, Hans (1995) ›Für sozialen Schutz im freien Personenverkehr. Gewerkschaftspositionen in den EU-Verhandlungen‹. In: Widerspruch, H. 29.
- Baumann, Hans (1999) ›EU und Sozialdumping in der Schweiz‹. In: Widerspruch, H. 37.
- Baumann, Hans (2005) ›Freier Personenverkehr und EU-Erweiterung. Genügen die flankierenden Massnahmen?‹. In: Widerspruch, H. 48.
- Bewegung für den Sozialismus, BFS/MPS (2005) ›Nein zu Lohn- und Sozialdumping. Nein zu wirkungslosen 'flankierenden Massnahmen'!‹ Zürich (www.sozialismus.ch/Aktivitaeten/BroschDumping.pdf).
- 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, Stephanie Lachat, Jean-Pierre Ghelfi, Jean-Claude Prince (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 1.6.2004–31.12.2004‹. Bern.

1 In Grossbritannien, das keine Übergangsfrist kennt, war der Zustrom von Arbeitsimmigranten aus den neuen EU-Ländern rund zehn Mal grösser, als dies von Experten erwartet wurde, wobei hier ein unbekannter Anteil von nach der EU-Erweiterung legalisierten Aufenthaltsverhältnissen enthalten ist. (siehe NZZ, 18.3.2005.)