

EU und Sozialdumping in der Schweiz : Personenfreizügigkeit, erzwungene Arbeitsmigration und soziale Schutzvorkehrungen

Autor(en): **Baumann, Hans**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **19 (1999)**

Heft 37

PDF erstellt am: **08.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651825>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

EU und Sozialdumping in der Schweiz

Personenfreizügigkeit, erzwungene Arbeitsmigration und soziale Schutzvorkehrungen

Das bilaterale Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz ist ausgehandelt. Es betrifft sieben Bereiche: den Land- und den Luftverkehr, den Personenverkehr, die Forschung, das öffentliche Beschaffungswesen, die Landwirtschaft sowie die Beseitigung technischer Handelshemmnisse. Nach Ansicht des Bundesrates sollen das bilaterale Abkommen und die flankierenden Gesetzesänderungen dem fakultativen Referendum unterstellt werden, und dieses wird nach Abschluss der parlamentarischen Debatte vermutlich auch ergriffen. Die Rechtsausserpartei der Schweizer Demokraten hat ein Referendum bereits angekündigt.

Entscheidend für einen eventuellen Abstimmungskampf im nächsten Jahr wird sein, ob das *Verkehrsdossier* und die *Regelung über Personenfreizügigkeit* für die Schweizer Bevölkerung akzeptabel sind. Dies hängt im wesentlichen nicht vom Wortlaut des Vertrages an sich ab, sondern von den zur Debatte stehenden flankierenden Massnahmen, mit denen die Abkommen über Landverkehr und Personenfreizügigkeit in der Schweiz umgesetzt werden sollen. Im Zusammenhang mit der geplanten Personenfreizügigkeit interessiert die Frage, welches die Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit im europäischen Ausland sind, was sich für die Arbeitnehmenden mit der Liberalisierung gegenüber der heutigen Situation ändert und welche Massnahmen in der Schweiz ergriffen werden müssen, um ein Lohn- und Sozialdumping zu vermeiden.

Personenfreizügigkeit und Migration in der EU

Mit dem bilateralen Abkommen übernimmt die Schweiz den „Acquis communautaire“, also den gegenwärtigen Stand der in der EU bestehenden Regelungen für die Freizügigkeit von Personen. Diese Regelungen betreffen nicht nur Arbeitnehmende, welche in einem anderen Land ein Stelle antreten wollen, sondern auch deren Familienangehörige, Arbeitssuchende, Personen in Ausbildung und RentnerInnen. Die wichtigsten Prinzipien für die Personenfreizügigkeit im EU-Recht sind diejenigen der Nichtdiskriminierung und der Inländerbehandlung. Das heisst, dass keine Person, die von einem EU-Land in ein anderes zieht, etwa um dort eine Arbeitsstelle anzutreten, einer Beschränkung unterliegen oder bezüglich Arbeitsbedingungen, Sozialversicherung oder Steuern benachteiligt werden darf.

Die Personenfreizügigkeit ist somit eng verbunden mit den *sozialen Grundrechten* der *Niederlassungsfreiheit* und der *Gleichbehandlung* und wurde deshalb von den Gewerkschaften grundsätzlich immer befürwortet. Zudem ist die Freizügigkeit ein notwendiges Pendant zur bereits weitge-

hend realisierten „Freiheit des Kapitals“, dort Investitionen zu tätigen, wo diese die höchste Rendite abwerfen bzw. die Standortgunst am besten oder die Lohnkosten am tiefsten sind. Die abhängig Beschäftigten müssen ebenfalls das uneingeschränkte Recht haben, dort eine Arbeitsstelle anzutreten, wo sie vorhanden ist bzw. für die angebotene Qualifikation attraktiv erscheint.

Insbesondere in Zeiten mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und einem entsprechenden Druck auf den Arbeitsmarkt beinhaltet die Möglichkeit zu uneingeschränkter, geographischer Mobilität aber auch Gefahren. Bei den grossen Wanderungsbewegungen in der neueren Geschichte handelte es sich um „erzwungene Mobilität“, verursacht durch Kriege, Not und Arbeitslosigkeit. Oft wird als Beispiel für grössere Migrationsbewegungen auf jene von Südeuropa in die westeuropäischen Industrieländer vor dem ersten Weltkrieg und nach dem zweiten Weltkrieg verwiesen. Seltener erwähnt wird in diesem Zusammenhang, dass in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts bis zu Beginn dieses Jahrhunderts auch gegen eine halbe Million Schweizer emigrierten, die meisten davon ins europäische Ausland. Dies entsprach rund 12 Prozent der Bevölkerung (Freiburghaus / Guggisberg 1998, 152).

Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit in den Kernländern der EG im Jahr 1968 haben die Wanderungsbewegungen innerhalb der Gemeinschaft aber kaum zugenommen, wohl aber die Zuwanderung aus Nicht-EG-Ländern. Ein guter „Test“ für die möglichen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Schweiz nach Inkrafttreten des bilateralen Abkommens ist der letzte Liberalisierungsschritt in der EU, der erst 1993 mit Spanien und Portugal erfolgte. Damals war die Auswirkung gleich null. Die Zahl der „Wanderarbeitnehmer“ aus diesen Ländern in die nördlichen EU-Länder hat seither sogar abgenommen, obschon das Wohlstandsgefälle insbesondere zwischen Portugal und den wohlhabenderen Ländern noch relativ gross und auch die Arbeitslosigkeit ganz unterschiedlich hoch war und ist. Heute arbeiten nur rund 2 Prozent der EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in einem anderen Land als ihrem Herkunftsland (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997, 9). Die jährliche Nettoeinwanderung entspricht derzeit einem Bevölkerungswachstum von 0,2 Prozent. Über die Hälfte dieses Wanderungssaldos betrifft Ausländer von ausserhalb der EU, so dass die tatsächliche jährliche Binnenwanderung von EU-Bürgern unter 0,1 Prozent liegt (Europäische Kommission 1998, 34ff). In Westeuropa sind wir also weit weg von „amerikanischen Verhältnissen“, was die geographische Mobilität der Arbeitnehmenden angeht. Dies hat die EU-Kommission auch zum Anlass genommen, mögliche, noch vorhandene Hindernisse für die Personenfreizügigkeit zu untersuchen und einen Aktionsplan zu deren Förderung vorzulegen. Dies als eine der Massnahmen zur Bekämpfung der meist auch regional konzentrierten Arbeitslosigkeit (Kommission der europäischen Gemeinschaften 1997, 12ff).¹

Das Risiko, dass durch die Einführung der Personenfreizügigkeit der Zustrom von Arbeitskräften aus EU-Ländern massiv zunehmen und z.B. die

Arbeitslosenquoten in der Schweiz in die Höhe treiben wird, besteht also nicht. Dies wird auch durch eine Untersuchung bestätigt, welche kürzlich von der Konjunkturforschungsstelle der ETHZ durchgeführt wurde (Frick / Schmidbauer 1999). Auch ein vom Integrationsbüro des Bundes in Auftrag gegebenes Gutachten von Prof. Straubhaar (NZZ, 10.6.99) kommt zum Schluss, dass die zu erwartenden Wanderungsbewegungen durch die Personenfreizügigkeit relativ gering sein werden. Selbst im Maximalszenario rechnet das Gutachten nur mit einer Zuwanderung in der Grössenordnung der oben erwähnten durchschnittlichen Zuwanderung der EU-Länder, nämlich jährlich 0,14 Prozent. Der Mangel dieser Untersuchungen: Sie befassen sich ausschliesslich mit der Auswirkung des freien Personenverkehrs auf die Wohnbevölkerung, also mit der „freiwilligen“ Zuwanderung. Gerade die für das befürchtete Lohndumping besonders relevanten Bereiche der Grenzgänger und der sogenannten entsandten Arbeitnehmer werden aber vom Begriff der Wohnbevölkerung gar nicht erfasst.

Dass es in einzelnen EU-Ländern trotz geringer Zuwanderung von Wohnbevölkerung zu Lohn- und Sozialdumping gekommen ist, hängt mit der Tatsache zusammen, dass in diesen Risikobereichen auch eine relativ kleine Zahl von Arbeitnehmenden, die sich auf dem Arbeitsmarkt zu wesentlich tieferen Löhnen anbieten, das bestehende Lohngefüge durcheinanderbringen und eine Lohn-Preis-Spirale gegen unten auslösen kann. Besonders exponiert sind hier die Grenzregionen. Zudem sind einzelne Branchen besonders gefährdet. Risiken entstehen, da auf der Grundlage der Personenfreizügigkeit und der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs Bau- und Dienstleistungsunternehmen mit ihrem Personal ohne Beschränkung in einem anderen Land Aufträge ausführen können. Dies lohnt sich für Bauunternehmen dann, wenn sie die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsschutzbestimmungen unterbieten, aber die gleich hohen Honorare wie ansässige Unternehmen einkassieren können. Hier können sogar schon relativ geringe Unterschiede bei den Lohn- und Arbeitsbedingungen, aber auch bei den national noch unterschiedlichen Sozialkosten eine Rolle spielen.²

Transnationale Industrie- und Dienstleistungskonzerne können bei vollständiger Personenfreizügigkeit zudem die Arbeitnehmenden mehr oder weniger beliebig in ihren europäischen Filialen herumschieben. Dies verstärkt die Tendenz, dass Personal formell dort angestellt wird, wo die Bedingungen für die Arbeitgeberseite am günstigsten oder mit anderen Worten: wo die Sozial- und Arbeitsbedingungen sowie die Arbeitnehmerrechte am wenigsten ausgebaut sind. Probleme mit der Personenfreizügigkeit entstehen also vor allem dort, wo es sich um eine „erzwungene Arbeitsmigration“ handelt, wobei der Übergang von der erzwungenen Migration zur freiwilligen Mobilität im Sinne der Niederlassungsfreiheit fliessend ist.

Der Tendenz zu zunehmendem Sozialdumping kann nur mit gesamteuropäischen Bestimmungen begegnet werden, die Bedingungen für die Personenfreizügigkeit festlegen und gewisse Mindeststandards garantie-

ren. Gelingt es, solche Rahmenbedingungen zu schaffen, muss die Personenfreizügigkeit nicht zwangsläufig zu mehr Lohn- und Sozialdumping führen. Sind diese Rahmenbedingungen aber nicht vorhanden, können sogar geringe Migrationsbewegungen unter den oben beschriebenen Bedingungen zwischen Ländern mit relativ ähnlichem Lebensstandard zu einem Lohn- und Sozialdumping führen.

Diese These wird durch die Erfahrungen bestätigt, welche die EU-Länder bisher mit der Personenfreizügigkeit gemacht haben: So führte das Auftreten von „entsandten Arbeitnehmern“ (das sind Arbeitnehmende, die mit einem Bau- oder Dienstleistungsunternehmen in ein anderes Land entsandt werden, um dort Arbeiten auszuführen) und „unechten“ Selbständigen aus anderen EU-Ländern im deutschen Baugewerbe zu einem Zusammenbruch des Lohngefüges und einer Aushöhlung der Kollektivverträge. Dies obschon die Gesamtzahl dieser entsandten Arbeitskräfte gemessen am gesamten Arbeitsmarkt relativ gering war (Rürup 1995, 59ff). Die Bundesrepublik Deutschland verfügte aber bis vor kurzem über kein griffiges Entsendegesetz, das Mindestlöhne und kollektive Arbeitsregelungen auch für ausländische Firmen verbindlich machte. Und die Hürden, um Kollektivverträge allgemeinverbindlich zu erklären (was eine Voraussetzung ist zur Erfassung von ausländischen Firmen), waren zu hoch. Zudem verpflichteten die deutschen Vergabeordnungen die Auftragnehmer von öffentlichen Bauaufträgen nicht wie in der Schweiz zur Einhaltung der Kollektivverträge. Kaum Probleme mit Lohn- und Sozialdumping hatten hingegen Länder wie Österreich und Dänemark. In diesen Ländern gibt es klare Rahmenbedingungen für die Personenfreizügigkeit und die entsandten Arbeitnehmer (siehe unten).

Der Fall Sedrun: Lohndumping in der Schweiz

Die Ausländergesetzgebung in der Schweiz regelt nicht nur die Zuwanderung über Kontingente, sondern schreibt für ausländische Arbeitnehmende auch vor, dass diese nur zu den orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen eingestellt werden dürfen. Diese Bestimmung bedeutet u. a. auch die strikte Einhaltung der kollektivvertraglichen Löhne und Arbeitsbedingungen. Das Ausländergesetz und die entsprechenden Verordnungen müssen von der Fremdenpolizei vollzogen werden. Auch die Arbeitsverträge unterstehen einer solchen behördlichen Kontrolle.

Das Baugewerbe mit seiner kleingewerblichen Tradition und einem höchst flexiblen Arbeitsmarkt mit mobilitätswilligen Arbeitskräften ist besonders anfällig auf Lohn- und Sozialdumping. Hinzu kommen als relativ neue Phänomene die grenzüberschreitende Bautätigkeit und die Herausbildung von Baukonzernen, welche ihre Leistungen regional und global organisieren und anbieten (IBBH 1996). Deshalb haben Vertragspartner und Behörden zusätzliche Sicherungen eingebaut, um eine Verwilderung auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern. Die Gesamtarbeitsverträge im Baugewerbe werden vom Bundesrat in der Regel auf Antrag der Vertragspartner

allgemeinverbindlich erklärt. Kraft dieser Allgemeinverbindlichkeit gelten die wichtigsten materiellen Bestimmungen, also auch alle Lohnbestimmungen für alle Firmen der Branche und auch für ausländische, in die Schweiz entsandte Arbeitnehmer. Die Durchsetzung und Kontrolle obliegt den zuständigen *Paritätischen Kommissionen*, welche durch die Vertragspartner besetzt und finanziert werden. Für öffentliche Aufträge (und dazu gehören auch Aufträge von öffentlich kontrollierten Betrieben des Transports und der Telekommunikation) gelten zudem die Bestimmungen für das öffentliche Beschaffungswesen (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen oder entsprechende kantonale Gesetze). Diese besagen, dass Aufträge nur an Unternehmungen vergeben werden dürfen, welche die Einhaltung der ortsüblichen Arbeitsbedingungen bzw. die in Kollektivverträgen festgeschriebenen Arbeitsbedingungen garantieren. Die Kontrolle und Durchsetzung kann dabei an die zuständigen Paritätischen Kommissionen delegiert werden.

Die gegenwärtige Rechtslage kennt demnach im Baugewerbe eine dreifache Sicherung gegen Sozialdumping, in anderen Branchen mit allgemeingültigen Gesamtarbeitsverträgen wenigstens eine zweifache. Trotzdem versuchen Firmen immer wieder, diese Bestimmungen zu umgehen. Während der Krise der letzten Jahre haben solche Missbräuche zugenommen. Der Fall der *Grossbaustelle Sedrun* in Graubünden zeigt, dass es insbesondere für ausländische Unternehmen mit entsandten Arbeitnehmern Möglichkeiten gibt, diese Bestimmungen zu umgehen bzw. sich der Kontrolle zu entziehen (Gewerkschaft Bau & Industrie 1998). Umso wichtiger ist es, gerade angesichts der Liberalisierung des Arbeitsmarktes und des Dienstleistungsverkehrs solche Bestimmungen klar zu umschreiben und auch kontrollierbar zu machen.

Der Auftrag für den Bau eines Vertikalschachtes am „Zwischenangriff“ Sedrun des zukünftigen Gotthardbasistunnels wurde letztes Jahr an eine auf solche Arbeiten spezialisierte Firma aus Südafrika vergeben, dies in Arbeitsgemeinschaft mit Schweizer Baufirmen. Der grösste Teil der rund 80 Mineure aus Südafrika waren schwarze Facharbeiter aus Lesotho, die bereits auf anderen Baustellen in der Welt für ähnliche Arbeiten eingesetzt wurden. Aufgrund der klaren Gesetzeslage musste diese Firma gegenüber dem Auftraggeber (hier die Alptransit AG) und den zuständigen Ausländerbehörden erklären und belegen, dass für die in der Schweiz tätigen Arbeitnehmer die Bestimmungen des Landesmantelvertrages für das Bauhauptgewerbe (LMV) sowie die in der Schweiz gültigen arbeitsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Da diese Voraussetzung erfüllt wurde, konnten der Firma für die Mineure Arbeitsbewilligungen erteilt werden.

In den folgenden Wochen versuchten Funktionäre der Gewerkschaft Bau & Industrie mit der Bauleitung und den Arbeitern aus Südafrika ins Gespräch zu kommen. Dies zunächst nicht in erster Linie, um die Einhaltung der Bedingungen des LMV zu kontrollieren, sondern um die Arbeiter zu betreuen und in der Annahme, dass hier besondere Probleme hinsichtlich Freizeit, Integration in das Dorf etc. entstehen könnten. Ziemlich schnell

stiessen dann die GBI-Funktionäre auf Ungereimtheiten, was die Entlohnung der Arbeiter betraf. Aufgrund der Aussagen von Arbeitern, weiteren Recherchen der GBI sowie der später eingeleiteten Untersuchungen der Paritätischen Kommission Untertagbau wurden dann zahlreiche Verstösse der südafrikanischen Firma aufgedeckt.

Die gravierendste Verletzung der oben genannten rechtlichen und vertraglichen Bestimmungen war im Lohnbereich festzustellen: Anstatt des vertraglich vorgeschriebenen Mindestlohnes von rund Fr. 4'000 was mit den für diese Arbeit vorgeschriebenen Zulagen einen Monatslohn von weit über Fr. 5'000 ergeben würde, erhielten die Arbeiter in den Monaten Juli bis Dezember 1998 nur ca. Fr. 1'000 (!) pro Monat, den grössten Teil davon ausbezahlt auf ein Konto in Südafrika bzw. Lesotho, einen kleinen Teil als eine Art Taschengeld in Sedrun. Dieses Taschengeld musste aber immer nach Bedarf angefordert werden und war so knapp bemessen, dass die südafrikanischen Arbeiter sich oft Geld bei ihren italienischen oder schweizerischen Kollegen ausleihen mussten, um sich die nötigsten, alltäglichen Ausgaben finanzieren zu können. Auch wurden Verstösse gegen elementare soziale Grundrechte festgestellt. So wurden den südafrikanischen Arbeitern nach ihren eigenen Aussagen verboten, schweizerischen Gewerkschaften beizutreten. Auch minimale Mitwirkungsrechte wurden den Arbeitern verweigert. Weder erhielten sie genügend Informationen über den Inhalt ihres Arbeitsvertrages bzw. des gültigen Gesamtarbeitsvertrages, noch konnten sie eine Vertrauensperson bestimmen, welche mit der Gewerkschaft oder der Bauleitung verhandelte. Im Verlaufe der kommenden Monate versties die Firma dann noch wiederholt gegen die Pausen- und Arbeitszeitregelungen im Landesmantelvertrag bzw. im Arbeitsgesetz. Letztere Verstösse betrafen allerdings die ganze Arbeitsgemeinschaft, also auch die Schweizer Firmen.

Nachdem die Paritätische Kommission die Firma aufgefordert hatte, die vertraglichen Bestimmungen einzuhalten und die ausstehenden Löhne und Lohnbestandteile nachzuzahlen, und das zuständige Bundesamt mit einem Entzug der Arbeitsbewilligungen gedroht hatte, kam die Firma dieser Aufforderung angeblich nach und präsentierte Belege aus Südafrika, welche die Auszahlung der ausstehenden Lohnbestandteile beweisen sollten. Einige Wochen später stellte sich aufgrund von Recherchen des Schweizer Fernsehens in Südafrika heraus, dass zahlreiche Arbeiter (die nach der Weihnachtspause nicht mehr nach Sedrun zurückkehren durften) diese Nachzahlungen auch über sechs Monate nach Beginn der Arbeiten in Sedrun noch nicht erhalten hatten. Die der Paritätischen Kommission vorgelegten Belege waren offensichtlich gefälscht oder unvollständig.

Die Schweizer Bauleitung der Arbeitsgemeinschaft spielte bei diesem Konflikt eine zwiespältige Rolle. Einerseits versprach man, auf die südafrikanische Firma einzuwirken und darauf zu achten, dass die vertraglichen Bedingungen eingehalten werden. Andererseits wurde die Arbeit der GBI eher behindert, und die Verfehlungen der Firma wurden damit entschuldigt, dass die Auslegung des Landesmantelvertrages für sogenannte entsandte

Arbeitnehmer nicht klar gewesen sei. Dabei wurde im Verlaufe des Verfahrens immer offensichtlicher, dass es die südafrikanische Firma von Anfang an darauf angelegt haben musste, die in der Schweiz vorgeschriebenen Bestimmungen zu umgehen, um sich dadurch Preisvorteile zu verschaffen. So entsprachen die mit den Arbeitern aus Lesotho abgeschlossenen individuellen Arbeitsverträge in keiner Weise den Arbeitsbedingungen im Landesmantelvertrag. Im Gegenteil: Sie enthielten sogar einen Artikel, der besagte, dass der individuelle Arbeitsvertrag und die darin enthaltenen Bedingungen gegenüber den in der Schweiz vorgeschriebenen Bestimmungen Vorrang haben!

Der *Fall Sedrun* ist für die Gewerkschaften von exemplarischer Bedeutung nicht nur im Hinblick auf die 30 Milliarden Franken, die in den nächsten Jahren für die Finanzierung von grossen Bauvorhaben des öffentlichen Verkehrs ausgegeben und an denen voraussichtlich auch zahlreiche ausländische Bauunternehmen teilhaben werden. Der Fall zeigt auch auf, wie schwierig es ist, bei grenzüberschreitender Bautätigkeit und international tätigen Firmen gegen Lohn- und Sozialdumping vorzugehen. Und dies selbst unter den heutigen Bedingungen, die klare gesetzliche und vertragliche Regelungen mit behördlichen Kontroll- und Sanktionsmechanismen und die oben beschriebene „dreifache Sicherung“ kennen. Wäre nicht die GBI auf der Baustelle Sedrun präsent gewesen und in direkten Kontakt mit den Arbeitern getreten, wären die Verfehlungen der südafrikanischen Firma vermutlich nie aufgedeckt worden.

Wenn es aber schon heute nicht gelingt, das Prinzip des „gleichen Lohns für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ durchzusetzen, was wird dann erst, wenn der Baumarkt und der Personenverkehr mit dem bilateralen Abkommen Schweiz-EU noch mehr liberalisiert werden? Dies ist der Grund, warum die Gewerkschaften seit Beginn der Verhandlungen mit der EU verlangt haben, dass die heutige Regelung im Ausländergesetz bei der Einführung der Personenfreizügigkeit abgelöst wird durch flankierende Massnahmen, die mindestens den gleichen Schutz vor Lohn- und Sozialdumping garantieren wie die heutige gesetzliche Regelung (Baumann 1995a).

Das bilaterale Abkommen über Personenfreizügigkeit und die Notwendigkeit flankierender Massnahmen

Die Gewerkschaften kritisieren nicht den Inhalt des Abkommens mit der EU. Im Gegenteil: Die EU ist hier der Schweiz sehr entgegengekommen. Das Abkommen sieht eine schrittweise Liberalisierung vor mit einer Übergangsfrist von insgesamt 12 Jahren. Das ist mehr als jemals einem Staat zugestanden wurde, der neu der EU beigetreten ist. Während die EU-Länder den SchweizerInnen schon nach zwei Jahren die volle Freizügigkeit gewähren, kann die Schweiz die Ausländerkontingente noch fünf Jahre aufrechterhalten und werden sie dann erst „auf Probe“ aufheben mit der Möglichkeit, sie jederzeit einseitig wieder einzuführen, falls der Zuzug von auslän-

dischen Arbeitskräften massiv ist. Vor dem Ablauf des siebten Jahres kann die Schweiz zudem das Abkommen einer Volksabstimmung unterwerfen und gegebenenfalls wieder kündigen (Provisorische Botschaft des Bundesrates 1999).

Gleich zu Beginn des Inkrafttretens des bilateralen Abkommens, voraussichtlich im Jahr 2001, wird es entscheidende und positive Verbesserungen für die in der Schweiz lebenden EU-Ausländer geben, nämlich die sogenannte *Inländerbehandlung*, das heisst die *Abschaffung des Saisonierstatus*, die Gewährung des Familiennachzugs und der vollständigen beruflichen und geographischen Mobilität, das Recht auf eine automatische Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung usw. Für diese Verbesserungen des Status der in der Schweiz lebenden Ausländer, die allerdings vorläufig nur für EU-bzw. EWR-Angehörige gelten, haben sich die Gewerkschaften seit jeher eingesetzt. Die zu erwartenden Probleme mit Lohn- und Sozialdumping werden erst ab dem dritten Jahr des Abkommens entstehen. Dann müssen nämlich die oben erwähnten Bestimmungen des Ausländergesetzes (Einhaltung der orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen und Vorrang der SchweizerInnen auf dem Arbeitsmarkt) aufgehoben und durch nicht diskriminierende Bestimmungen ersetzt werden.

Der Kongress des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes in Davos vom November 1998 hat deshalb einen klaren Beschluss gefasst, um auf die Arbeitgeber und bürgerlichen Parteien Druck auszuüben: Die Gewerkschaften wollen dem bilateralen Abkommen im Parlament und in einer eventuellen Volksabstimmung nur zustimmen, wenn die flankierenden Massnahmen, welche ab dem dritten Jahr die heutige Ausländerverordnung ablösen sollen, so griffig und kontrollierbar ausgestaltet sind, dass ein Lohn- und Sozialdumping verhindert werden kann. Die SPS hat sich dieser Haltung angeschlossen, ergänzt mit den Forderungen für flankierende Massnahmen für den Landverkehr. In einer tripartiten Arbeitsgruppe hatten sich zwar VertreterInnen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen unter der Leitung des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit schon früh über den Grundsatz von flankierenden Massnahmen geeinigt. Im Detail gab es aber noch bedeutende Differenzen. Im wesentlichen sind drei Massnahmenpakete vorgesehen:

Die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen. Um Gesamtarbeitsverträge breit abzustützen und eine Umgehung durch einzelne einheimische Unternehmer oder auch ausländische Arbeitgeber, die Beschäftigte in die Schweiz entsenden, zu verhindern, müssen diese vom Bundesrat allgemeinverbindlich erklärt werden. Die Bedingungen sind heute zu restriktiv und enthalten noch drei Voraussetzungen. Die Gewerkschaften wollten hier nur noch an einem Kriterium festhalten, nämlich daran, dass die am GAV beteiligten Arbeitgeber einen Drittel oder allenfalls die Mehrheit der Arbeitnehmenden beschäftigen müssen. Im Vorschlag des Bundesrates blieb dann auf Druck der Arbeitgeber das zweite Kriterium erhalten: Die beteiligten Arbeitgeber müssen zudem mehr als die

Hälfte der Unternehmer einer Branche repräsentieren. Da der Abdeckungsgrad einzelner Gesamtarbeitsverträge in den letzten Jahren gesunken ist und die Repräsentanz der Arbeitgeberverbände eher abgenommen hat, war diese Hürde für die Gewerkschaften immer noch zu hoch. Gemäss Vorschlag des Bundesrates kann das Quorum deshalb auf einen Drittel gesenkt werden, wenn eine hierfür eingesetzte Tripartite Kommission ein wiederholtes, missbräuchliches Lohndumping feststellt. Dann jedoch sollen nur die Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen für allgemeinverbindlich erklärt werden können.

Entsendegesetz. Als gravierendstes Problem hat sich in der Praxis der Personen- und Dienstleistungsfreiheit in der EU das Unterlaufen der Arbeitsbedingungen durch sog. entsandte Arbeitnehmer erwiesen. Dies betrifft insbesondere die Bauwirtschaft und ist in der Öffentlichkeit durch die teilweise unhaltbaren Zustände auf den Grossbaustellen in Berlin bekannt geworden. Die bestehende EU-Entsenderichtlinie soll deshalb für die Schweiz autonom umgesetzt und die Einhaltung der schweizerischen Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzvorschriften für entsandte Arbeitnehmer garantiert werden. Der Bundesrat sieht als flankierende Massnahme ein Entsendegesetz vor, das sich an die EU-Richtlinie anlehnt. Die Gewerkschaften konnten hier noch einige Nachbesserungen erreichen, insbesondere sind die Straf- und Sanktionsbestimmungen verschärft worden. Noch ungenügend sind die Haftungsbestimmungen für die Erstunternehmer bzw. Auftraggeber. Gerade das Beispiel Sedrun zeigt, dass nicht nur die einzelnen Bauunternehmer für eventuell vorenthaltene Lohnbestandteile haften sollten, sondern auch Generalunternehmer, welche wiederum Subunternehmen beauftragen (was auf dem Bau immer häufiger vorkommt), oder auch Auftraggeber (wie z.B. Wohnbaugesellschaften).

Eine weitere, wichtige Forderung der Gewerkschaften will der Bundesrat durch eine Revision der Lugano-Übereinkunft über gerichtliche Zuständigkeiten erfüllen. Durch eine solche Revision, über die mit den anderen europäischen Ländern bereits verhandelt wird, soll erreicht werden, dass ein entsandter Arbeitnehmer sein Recht auch im Gastland einklagen kann und nicht nur dort, wo er beschäftigt wird. Dies würde die Durchsetzbarkeit von Mindestbestimmungen deutlich erleichtern und die rechtliche Situation der entsandten Personem selbst stärken.

Verbindliche Minimallöhne in Normalarbeitsverträgen. Als weitere flankierende Massnahme sieht der Bundesrat eine Revision des Gesetzes über Normalarbeitsverträge vor mit der Möglichkeit, in Normalarbeitsverträgen auf Kantonsebene oder kantonsübergreifend zwingende Minimallöhne festzusetzen. Solche gesetzlichen Minimallöhne sollten insbesondere dort zur Anwendung kommen, wo es keine oder nur ungenügende Gesamtarbeitsverträge gibt. Mit dieser Neuerung würden in der Schweiz zum ersten Mal die gesetzlichen Grundlagen für staatliche Minimallöhne geschaffen, was für Branchen mit einem hohen Anteil an prekären, schlecht geschützten

Arbeitsplätzen einen Fortschritt darstellt. Auch hier beinhaltet aber der bundesrätliche Vorschlag gewisse Hürden: Wiederum darf der Staat erst aktiv werden, wenn die oben erwähnte Tripartite Kommission wiederholte Fälle von missbräuchlichem Lohndumping feststellt. Zudem sind die Bestimmungen über den Vollzug und die Kontrolle der Minimallöhne noch zu schwach. Dies im Gegensatz zum Entwurf über das Entsendegesetz, das den Paritätischen Kommissionen der Gesamtarbeitsverträge weitgehende Vollzugs- und Kontrollkompetenzen einräumt.

Schweiz bleibt unter EU-Sozialniveau

Vergleicht man die vorgesehene Umsetzung der Personenfreizügigkeit und die geplanten flankierenden Massnahmen mit der Situation in den EU-Ländern, so stellt man fest, dass die Schweiz nicht allzu schlecht dastünde. Das Entsendegesetz lässt sich durchaus mit den vorgesehenen Gesetzen vergleichen, die im Moment auch in den EU-Ländern im Entwurf vorliegen oder bereits in Kraft sind. Ein gravierender Schwachpunkt gegenüber anderen Ländern sind aber die hohen Hürden hinsichtlich der Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines Gesamtarbeitsvertrages. Dies ist vor allem deshalb problematisch, weil das Entsendegesetz eng mit der Allgemeingültigkeit von Kollektivverträgen verknüpft ist: Es greift nur dort, wo auch ein allgemeingültiger Gesamtarbeitsvertrag vorhanden ist. Wird die Allgemeingültigkeit vom Bundesrat verweigert, kann der Vertrag auch nicht für ausländische Unternehmen und Arbeitnehmende Gültigkeit haben.

In den Nachbarländern der Schweiz sind die Hürden für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung viel tiefer, was die Bedeutung und Wirkung von kollektiven Vereinbarungen stark erhöht. In Österreich besteht sogar eine Art Automatismus: Jeder Kollektivvertrag, der zwischen tariffähigen Organisationen abgeschlossen wird, ist schon deshalb allgemeingültig, weil es kraft Gesetz eine Verbandspflicht der Arbeitgeber gibt – und auch die nicht in einer Gewerkschaft organisierten Arbeitnehmenden das Recht auf die Leistungen eines Kollektivvertrages haben. Auch die skandinavischen Länder kennen Regelungen, die faktisch eine automatische Allgemeingültigkeit beinhalten. In der Bundesrepublik Deutschland wurde die entsprechende Gesetzgebung kürzlich aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre verbessert. Sie erlaubt jetzt dem Arbeitsminister, Lohn- und Urlaubsbestimmungen eines Kollektivvertrags auf Antrag der Tarifparteien allgemeinverbindlich zu erklären, ohne dass irgend eine Voraussetzung zu erfüllen wäre.

Längst nicht alle Länder in der EU kennen allerdings staatliche Mindestlöhne, diese gibt es nur in Südeuropa, Frankreich, den Beneluxländern und Grossbritannien (Schnepf u.a. 1998, 31). In Deutschland, Österreich und in Skandinavien ist der Abdeckungsgrad durch die Gesamtarbeitsverträge so hoch, dass die Gewerkschaften staatliche Mindestlöhne bisher als nicht notwendig angesehen haben. Für die Schweiz, in der inzwischen weniger

als 50 Prozent der Arbeitnehmenden unter dem Schutz von Kollektivverträgen stehen, ist die vorgesehene Möglichkeit zum Erlass von staatlichen Mindestlöhnen aus gewerkschaftlicher Sicht ein Fortschritt, auch wenn die dazu vorgesehenen Voraussetzungen relativ restriktiv sind.

Während die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit den entsprechenden Bestimmungen in den EU-Ländern also einigermaßen Schritt halten können, bleibt die Schweiz auch nach Inkrafttreten des bilateralen Abkommens von anderen sozialen Errungenschaften in der EU ausgeschlossen. Bereits heute sind rund 75 Prozent aller EU-Bestimmungen im wirtschaftlichen Bereich von der Schweiz „autonom“ nachvollzogen worden, meist zugunsten des Kapitals, nur in einigen wenigen Fällen (Swisslex) haben davon auch die Arbeitnehmenden und KonsumentInnen profitiert. Die durch die Swisslex 1994 eingeführten Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer bei Betriebsübernahmen, Kollektiventlassungen und im Gesundheitsschutz beruhen übrigens auf EU-Richtlinien aus den siebziger (!) Jahren. Seither hat sich das EU-Sozialrecht weiterentwickelt, was von der Schweiz nie nachvollzogen wurde.

Somit befinden wir uns in der Situation, dass die Schweiz zwar vollständig in den „Arbeitsmarkt Europa“ mit rund 150 Millionen Beschäftigten (und 18 Millionen Arbeitslosen) integriert wird, die Arbeitnehmenden aber von wichtigen sozialen Rechten und Programmen der EU *ausgeschlossen* bleiben. Auch wenn die sog. Soziale Dimension in der EU gegenüber der Dynamik der Wirtschafts- und Währungsunion hinterherhinkt (Baumann 1998), so würden doch zahlreiche EU-Vorschriften, insbesondere diejenigen zur Mitwirkung der Arbeitnehmer, zur Arbeitszeit, zur Teilzeitarbeit und zum Elternurlaub Fortschritte für die Schweiz bringen. Das bilaterale Abkommen sieht aber keine solche Anpassung vor. Die Schweiz wird auch nicht verpflichtet, sich der europäischen Sozialcharta zu unterstellen und sich am sozialen Dialog in Europa zu beteiligen. Die Gewerkschaften fordern deshalb im Anschluss an das bilaterale Abkommen eine *Swisslex II*, welche die wichtigsten EU-Mindeststandards hinsichtlich Mitbestimmung und sozialer Sicherheit übernehmen würde. Ebenfalls sollten Nachverhandlungen ermöglichen, dass sich die Schweizer Sozialpartner mindestens als Beobachter auf den verschiedenen Ebenen am „sozialen Dialog“ beteiligen und die Schweiz an den Programmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Ausgrenzung sowie an der Verbesserung der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes mitarbeitet.

Unter den gegenwärtigen Kräfteverhältnissen im Parlament und im Bundesrat ist die Realisierung dieser weitergehenden Forderungen allerdings fraglich. Dies zeigt auch die grosse Schwäche des bilateralen Weges: Dem Kapital wird durch das bilaterale Abkommen die volle Liberalisierung des Arbeitsmarktes, des Warenhandels, des Verkehrs und eine weitgehende Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs zugestanden. Den Gewerkschaften wird es vermutlich gelingen, mit den Forderungen nach flankierenden Massnahmen die nötigsten Schutzmechanismen gegen die Auswüchse der erzwungenen Arbeitsmigration, gegen Lohn- und Sozialdumping, durch-

zusetzen. Das logische Pendant zum gemeinsamen Arbeitsmarkt mit den EU-Ländern, die Integration der Schweiz in die „soziale Dimension“ der EU, ist aber nicht vorgesehen und wahrscheinlich erst durch einen Vollbeitritt der Schweiz zur EU realisierbar.

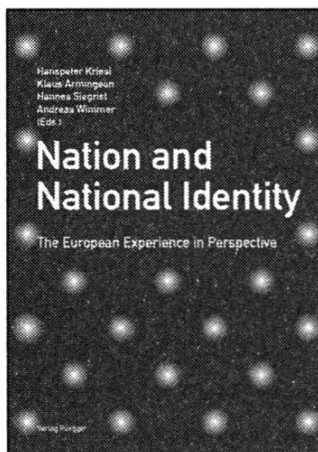
Anmerkungen

- 1 Die Bestrebungen der EU-Kommission fallen unter den Oberbegriff „Flexibilisierung der Arbeitsmärkte“ als eine der beschäftigungsfördernden Massnahmen in Folge der Beschlüsse des Amsterdamer Vertrages. Dass die so verstandene Mobilität der Arbeitskräfte problematisch ist, beschreibt Beck (1999, 35) folgendermassen: „Es gehört zum Wunschbild des ‘flexiblen Arbeiters’, dorthin zu gehen, wo die Jobs sind. Dass dabei Familien zerbrechen, weil auch Ehefrauen und Mütter erwerbstätig sind und ‘Flexibilität’ beweisen müssen, wird gerade von den Apologeten des Marktes und der Familie geflissentlich übersehen.“
- 2 Auch innerhalb der EU gibt es allerdings noch grosse Unterschiede bezüglich der Lohnhöhe bzw. den Lohnkosten sowie auch bezüglich der Höhe der Sozialversicherungsbeiträge. Vgl. dazu die entsprechenden Untersuchungen für die Bauindustrie (EFBH 1997 und Baumann 1995a, 34).

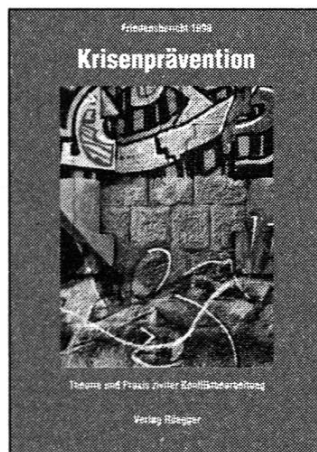
Literatur

- Baumann, Hans, 1995a: Von nationalstaatlichen zu europäischen Arbeits- und Sozialbeziehungen? Basler Schriften zur europäischen Integration, Nr. 11. Basel
- Baumann, Hans, 1995b: Für sozialen Schutz im freien Personenverkehr. Gewerkschaftspositionen in den EU-Verhandlungen. In: Widerspruch, Heft 29. Zürich
- Baumann, Hans, 1998: Kein europäischer Beschäftigungspakt. Sozial- und Beschäftigungspolitik in der EU nach Amsterdam. In: Moma Nr. 6/98. Zürich
- Beck, Ulrich, 1999: Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Bürgergesellschaft. Frankfurt/New York
- Binder, Martin, 1999: Die Arbeitnehmerentsendung aus EU-/EWR-Staaten nach Österreich unter besonderer Berücksichtigung eines möglichen Sozialdumpings. In: Das Recht der Arbeit, Nr. 1/99. Wien
- Botschaft des Bundesrates (provisorisch) zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen Schweiz – EU vom 28. April 1999. Bern
- Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBH), 1997: Arbeitsbedingungen in der europäischen Bauwirtschaft. Brüssel
- Europäische Kommission, 1998: Beschäftigung in Europa 1997. Analyse von Schlüsselthemen. Luxemburg
- Europäische Kommission, 1999: Beschäftigung in Europa 1998. Luxemburg
- Freiburghaus, Dieter / Guggisberg, Brigitte, 1998: Die schweizerische Ausländerpolitik seit 1850. In: Geiser/Schmid/Busch (Hrsg.): Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts. Bern, Stuttgart. Wien
- Frick, Andres / Schmidbauer, Frank, 1999: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit mit der EU auf den schweizerischen Arbeitsmarkt. In: Konjunktur, Monatsbericht der KOF/ETH, Nr. 3/99. Zürich
- Gabathuler, Thomas, 1999: Bilaterale Verträge: Schutznormen nötig. In: Plädoyer, Nr. 1/99. Zürich
- Gewerkschaft Bau & Industrie, 1998: Dokumentation zur Pressekonferenz Sedrun – Lesotho: Globalisierung und Sozialdumping (vervielfältigt). Zürich
- Hochstadt, Stefan / Laux, Ernst-Ludwig / Sandbrink, Stefan, 1999: Die Bauwirtschaft auf

- der Suche nach neuen Konzepten. In: WSI-Mitteilungen, Nr. 2/99. Düsseldorf
- Integrationsbüro EDA/EVD, 1999: Schweiz – Europäische Union, Fact sheets. Bern
- Internationaler Bund der Bau- und Holzarbeiter (IBBH), 1996: Bau- und Holzkonzerne im Zeichen der Globalisierung. Genf
- Kommission der europäischen Gemeinschaften, 1997: Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Mitteilung der Kommission, KOM (97) 586 endg. Brüssel
- Rürup, Bert, 1995: „Grenzenloser Bauarbeitsmarkt“. In: Köbele/Leuschner, Dokumentation der Konferenz „Europäischer Arbeitsmarkt. Grenzenlos mobil?“ vom 6. bis 8. März 1995. Baden-Baden
- Schnepf, Myriam / Laux, Ernst-Ludwig / Baumann, Hans, 1998: Projekt Europäische Tarifpolitik im Baugewerbe, Schlussbericht, 2. erweiterte Fassung. Brüssel, Frankfurt, Zürich



Hrsg.: Hanspeter Kriesi et al.
Nation and National Identity
 The European Experience in Perspective
 296 Seiten (1999) Fr. 46.–
 Der Nationalstaat wird heute auf der ganzen Welt in Frage gestellt.



Friedensbericht 1999
Krisenprävention
 Theorie und Praxis ziviler
 Konfliktbearbeitung
 380 Seiten (1999) Fr. 43.–
 Neben grundsätzlichen Beiträgen wird die Rolle von wichtigen internationalen Akteuren analysiert.



Edith Marfurt Gerber
Konfliktlösungsstrategien in Bürgerkriegen
 354 Seiten (1999) Fr. 49.–
 Eine Möglichkeit für die Schweiz, sowohl praktisch wie wissenschaftlich im Bereich der «Bürgerdiplomatie» tätig zu werden.

Verlag Rüegger • Chur / Zürich

Homepage: <http://www.rueggerverlag.ch> – E-Mail: rueggerverlag@gr-net.ch