

**Flankierende Massnahmen
und das institutionelle
Rahmenabkommen:
*10 Vorschläge zur Herstellung
eines internen Konsensus***

foraus-Policy Brief / März 2019
Programm Europa

Die Veröffentlichung des derzeitigen Verhandlungsergebnisses zum institutionellen Abkommen (InstA) ist ein wichtiges Ereignis in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU). Das Schicksal des Abkommens ist jedoch noch nicht besiegelt. Es ist fraglich, ob es im Frühling zu einer Paraphierung kommen wird, da sich die Schweiz derzeit innenpolitisch in einer Blockade befindet. Um aus der Sackgasse herauszufinden, sollten die Schweizer Behörden zunächst das Vertrauen der wichtigsten Sozialpartner, die gegen das InstA sind, wiederherstellen. Vor allem die Sozialpartner, die in der zweiten Hälfte 2018 die ganze Politik auf den Kopf stellten und seither das Abkommen aus Angst der Schwächung der flankierenden Massnahmen (FlaM) vehement bekämpfen, müssen beschwichtigt werden. Im Falle einer Reform dieser Massnahmen, gäbe es Lösungen und Ansätze zur Minderung der negativen Auswirkungen einer solchen Reform durch das InstA. Die EU lehnt die FlaM an sich nicht ab. Im Gegenteil, sie akzeptiert sie, sofern sie bestimmte allgemeine Grundsätze, besonders den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, einhalten. In Anbetracht dieses Handlungsspielraums schlägt das folgende Papier vor, das Potenzial mehrerer Lösungsvorschläge zu untersuchen, um sicherzustellen, dass die Umsetzung der institutionellen Vereinbarung nicht zu weiteren Lohnunterbietungen führt.

La publication du projet d'accord institutionnel en décembre 2018 constitue un événement majeur dans les relations entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Toutefois, le sort de l'accord n'est pas encore scellé. Les fortes contraintes de politique intérieure suisse expliquent largement cette incertitude. Pour sortir de cette impasse, les autorités suisses devraient tout d'abord rétablir la confiance avec les principaux groupes socio-économiques opposés à l'accord institutionnel, au premier rang desquels les partenaires sociaux, en position de faire basculer la majorité. Ces derniers voient dans cet accord un affaiblissement inacceptable des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Si l'accord institutionnel comporte bien un volet prévoyant une réforme de ces mesures, il faut souligner que des solutions visant à en atténuer ses effets négatifs existent elles aussi. L'UE ne s'oppose pas aux mesures d'accompagnement en elles-mêmes. Bien au contraire, elle les accepte, pour autant qu'elles respectent certains principes généraux dont celui de la non-discrimination. C'est en tenant dûment compte de cette marge de manœuvre que le papier suivant se propose d'explorer plusieurs solutions pour faire en sorte que la mise en œuvre de l'accord institutionnel ne produise pas davantage de sous-enchère salariale.

AutorInnen



Cenni Najy

Cenni Najy ist Forscher an der Universität Genf und Co-Leiter des Europa-Programms bei *foraus*. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, die EU Aussenbeziehungen und Brexit.



Wailea Zülch

Wailea Zülch ist Co-Leiterin des Europa-Programms bei *foraus* und arbeitet derzeit in einem Start-up in Zürich. Sie hat in mehreren europäischen Ländern, sowie der Schweiz, studiert und besitzt einen MSc in Politikwissenschaften, genauer Europapolitik und europäische Aussenbeziehungen.



Darius Farman

Darius Faman ist Co-Leiter des Europa-Programms bei *foraus*. Er ist Absolvent der ETH Zürich und des College of Europe. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Personenfreizügigkeit, EU Agenturen und die EU-Migrationspolitik.

Impressum

Zitieren:

Farman, D., Najy, C. und Zülch, W. (2019). *Flankierende Massnahmen und das institutionelle Rahmenabkommen: 10 Vorschläge zur Herstellung eines internen Konsensus*. Policy Brief. Zürich: *foraus* – Forum Aussenpolitik.

Disclaimer:

Der vorliegende Policy-Brief des *foraus* Programms Europa gibt die persönliche Meinung der AutorInnen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

1. Die Ausgangslage.....	1
2. Ein Spiel auf Zeit.....	2
3. Ein Ausweg aus der Sackgasse.....	4

Inhaltsverzeichnis

1 Die Ausgangslage

Am 7. Dezember 2018 hat der Bundesrat die Ergebnisse der institutionellen Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) bekannt gegeben. Ziel der Verhandlungen des institutionellen Abkommens (InstA) ist es einen einheitlichen Rechtsrahmen mit ausgeklügelten Mechanismen für eine dynamische Übernahme des EU-Rechts in der Schweiz sowie für die Streitbeilegung der fünf bilateralen Marktzugangsabkommen zu schaffen. Dieses Abkommen ist für die Schweiz von grosser Bedeutung: Ohne das InstA wird die Schweiz keine bilateralen Marktzugangsabkommen mit der EU mehr abschliessen können. Die bestehenden Abkommen stehen vor einer langsamen Erosion, die den bilateralen Weg und damit mehr als 25 Jahre diplomatischer Investitionen der Schweiz gefährden könnte. Aus rechtlicher Sicht ist der veröffentlichte Verhandlungstext nicht endgültig. Tatsächlich wurde er von den Parteien aufgrund von kurzfristigen Vorbehalten der Schweiz nicht paraphiert. Die EU ist jedoch der Ansicht, dass die Verhandlungen abgeschlossen sind. Es ist daher unwahrscheinlich, dass die rechtsverbindlichen Bestimmungen des Textes später geändert werden.

Parallel dazu hat der Bundesrat beschlossen, diesen Vertragsentwurf in eine interne politische Konsultation zu geben. Das erklärte Ziel dieser "interaktiven" Massnahme ist es, dass möglichst viele politische

Akteure sowie Sozialpartner Stellung zu diesem Text beziehen. Erst nach dieser Konsultation wird der Bundesrat die Zweckmässigkeit der Paraphierung prüfen. Angesichts dieser "halben Massnahme" der Schweiz – die Europäische Kommission hatte anscheinend ein Versprechen des Bundesrates erwartet – hat die EU eine "halbe Gegenmassnahme" gegen Bern getroffen: Die europäische Exekutive gewährte der Schweiz die bedeutende Börsenäquivalenz nur für einen Zeitraum von sechs Monaten. Zu Beginn dieses Jahres stand die Zukunft des Abkommens noch in den Sternen geschrieben – der Bundesrat scheint mehr als je zuvor diesbezüglich zu zögern. Diese Zurückhaltung ist weitgehend auf den innenpolitischen Druck zurückzuführen, der die Schweizer Europapolitik einmal mehr auf die Probe stellt. Inzwischen droht die EU *sotto voce*, den bestehenden und zukünftigen Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt und zu bestimmten europäischen Programmen zu beschränken. Diese Massnahmen würden insbesondere die Schweizer Börse, die Schweizer Universitäten und die Exportwirtschaft treffen. Die Schweiz hat ihrerseits bereits angekündigt, auf eventuelle Retorzionsmassnahmen der EU, genauer die Nichtanerkennung der Börsenequivalenz, zu reagieren. Eine gefährliche Eskalation ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht auszuschliessen.

2 Ein Spiel auf Zeit

In der Schweiz gibt es derzeit keine Mehrheit für die Ratifizierung des institutionellen Abkommens. Nur sehr wenige Akteure sind mit dem Text in seiner jetzigen Form völlig zufrieden. Die verschiedenen Akteure kritisieren den Abkommensentwurf jedoch aus sehr unterschiedlichen Gründen. Für national-konservative Kreise würde dieser Vertrag die Souveränität der Schweiz schwächen. Zudem beschreiben mehrere Stimmen der politischen Rechten eine Gefahr erhöhter Sozialausgaben, wenn die Schweiz die Unionsbürgerrichtlinie von 2004 übernimmt bzw. übernehmen müsste.¹

Die Kantone ihrerseits äusserten Vorbehalte gegen

die im InstA festgehaltenen Bestimmungen über staatliche Beihilfen. Eine der entschiedensten Oppositionen kam jedoch von links, insbesondere aus Gewerkschaftskreisen. Ihrer Auffassung zufolge würde das InstA in der vorliegenden Form, die Massnahmen zur Förderung der Freizügigkeit von Personen, welche der Bund vor 15 Jahren einfuhrte und als FlaM bekannt sind, erheblich schwächen. Die FlaM haben als Ziel, Schweizer ArbeitnehmerInnen sowie in die Schweiz entsandte ArbeitnehmerInnen² vor dem sozialen Dumping zu schützen, die sich aus der Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) hätte ergeben können. Die von dem InstA betroffenen Massnahmen stellen sich wie folgt dar:

#	Aktuelle Vorschriften in der Schweiz	EU Vorschläge
A	Acht Kalendertage (d.h. sechs Arbeitstage) vor Beginn der Dienstleistung ist ein Unternehmen, das in die Schweiz entsandte ArbeitnehmerInnen beschäftigen möchte, verpflichtet, der vom Kanton benannten Behörde die Informationen mitzuteilen, die zur Überprüfung der Einhaltung der sozialen Mindestvorschriften erforderlich sind ("Achttageregel"). Unter Berücksichtigung der verschiedenen beteiligten Verwaltungen ist diese Frist erforderlich, um eine Kontrolle der Mindestarbeitsbedingungen und -löhne direkt am Lieferort der entsandten ArbeitnehmerInnen durchzuführen.	Das EU-Recht sieht die Möglichkeit vor, eine Meldepflicht einzuführen. Für EU Länder darf diese jedoch nicht mehr als einen Tag vor Beginn der Dienstleistung verlangt werden. Die EU ist jedoch für den Sonderfall Schweiz kompromissbereit und gewährt auch nach wie vor eine Ausnahmeregelung. So sieht der EU Vorschlag eine Ankündigung von vier Arbeitstagen (in "gefährdeten" Schweizer Wirtschaftssektoren) vor.
B	Die Auferlegung einer finanziellen Kautionspflicht für Unternehmen, die entsandte ArbeitnehmerInnen beschäftigen ("Kautionspflicht").	Die EU will diese Kautionspflicht reformieren. Anstelle der derzeitigen Regelung schlägt sie die Zahlung einer "proportionalen" Kautionspflicht vor, die nur für Unternehmen obligatorisch wäre, die bereits wegen Nichteinhaltung ihrer sozialen Mindestverpflichtungen verurteilt wurden.
C	Die Durchführung eines hohen Inspektionsniveaus in den so genannten risikoreichen Wirtschaftssektoren (d.h. dort, wo die meisten Dumping-Fälle stattfinden). Diese Kontrollen werden entweder von "triparteitlichen" Stellen unter der Aufsicht der kantonalen Arbeitsbehörden oder von "paritätischen" Stellen durchgeführt. ³	Die EU akzeptiert diese Kontrollen, solange sie "verhältnismässig" und "nichtdiskriminierend" nach ihrer eigenen Auffassung dieser Begriffe (aus dem europäischen Recht hervorgehend) sind. Sie ist der Auffassung, dass die Kontrollen in der Schweiz nicht immer diesen beiden Bedingungen entsprechen. Dies steht im Unterschied zu den Schweizer Behörden und Gewerkschaften, die der Ansicht sind, dass die durchgeführten Kontrollen weder diskriminierend noch unverhältnismässig sind. Die vom SECO vorgelegten Zahlen zu den 2017 durchgeführten Kontrollen geben ihnen Recht, was das Risiko von Unregelmässigkeiten betrifft, während der diskriminierungsfreie Charakter der Kontrollen offener zur Diskussion steht (siehe Tabelle A). ⁴

Die von den Kontrollbehörden vorgelegten Zahlen (und die der SECO-Berichten) zeigen, wie nützlich diese Kontrollen bei der Aufdeckung und Bestrafung von

Verstössen sind. Diese Daten deuten darauf hin, dass die Umsetzung des InstA wie es vorliegt eine Schwächung des Sozialschutzes mit sich bringen würde.

Tabelle A – Durchgeführte Kontrollen im Jahr 2017

		Schweizer Unternehmen	Entsandte Arbeit
Kontrollintensität		23'254 (7%)	34'412 (36%) ArbeiterInnen
Beobachtete oder verdächtige Lohnunterbietungsrate	In Bereichen ohne GAV	13%	16% Unternehmen
	In den von einem GAV abgedeckten Bereichen	24%	24% Unternehmen

Source: Seco. GAV ist das Akronym für Gesamtarbeitsvertrag. Die 23'254 kontrollierten Schweizer Unternehmen entsprechen ca. 125'500 Mitarbeitern.

Gefangen zwischen der lautstarken Kritik der Rechten und der Linken auf der einen Seite sowie von der EU auf der anderen Seite, versucht der Bundesrat derzeit einen Balanceakt. Einerseits begrüssen die sieben Bundesräte das gute Verhandlungsergebnis: die EU hat mehrere Zugeständnisse⁵ gemacht, akzeptieren jedoch nicht alle Forderungen. Andererseits konnte der Bundesrat die interne Opposition nicht überzeugen und beschloss daher, das Abkommen nicht zu paraphieren. Der Bundesrat benutzt also seinen üblichen Joker, um Zeit zu gewinnen: das Instrument der internen Konsultation.

Die Europäische Kommission gibt sich nach fast fünfjährigen Verhandlungen hinter den Kulissen verärgert über die Unentschlossenheit der Schweizer Exekutive. Ohne wirklich daran zu glauben, hat sie sich jedoch bereit erklärt, die Frage der Paraphierung des InstA auf Juni 2019 zu verschieben. Die Hoffnung ist, dass die SchweizerInnen in der Zwischenzeit den kleinsten gemeinsamen Nenner finden – einen Konsensus der es dem Bundesrat erlaubt das InstA zu paraphieren.

1 Für mehr Informationen zu der Unionsbürgerrichtlinie und dem Rahmenabkommen siehe die aktuellen Blogbeiträge von *foraus* Co-Programmleiterin Wailea Zülch: <https://www.foraus.ch/2019/01/31/die-unionsbuergerrichtlinie-i-ein-fakten-check/> & <https://www.foraus.ch/2019/01/31/die-unionsbuergerrichtlinie-ii-politisches-pulverfass/>

2 In die Schweiz entsandte Arbeitnehmer, die entweder 1) für und unter der Leitung von Arbeitgebern mit ihrem Wohnort oder Firmensitz im Ausland und aufgrund eines mit dem Leistungsempfänger abgeschlossenen Vertrages arbeiten, oder 2) in einer Tochtergesellschaft oder einem Unternehmen arbeiten, das zur Gruppe der Arbeitgeber gehört. In beiden Fällen ist die Leistung auf 90 Tage begrenzt. Siehe Posted Workers Act von 2004 (Dekret, Art. 1.1.1.1).

3 In den Wirtschaftszweigen, die unter einen rechtsverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) fallen, ist die Kontrollstelle paritätisch besetzt. Ihr gehören Vertreter der Wirtschaft und der Arbeitnehmer an. Für Branchen, die nicht unter einen GAV fallen, ist die Aufsichtsbehörde tripartit. Dieses auf Bundes- oder Kantonsebene eingerichtete Gremium besteht aus Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften. Die paritätische und tripartite Kontrollen sind schwer zu vergleichen. Jedoch sind die paritätischen Kontrollen in der Regel sowohl quantitativ als auch qualitativ strenger.

4 Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2018: «Flam Bericht 2017. Umsetzung von Massnahmen zur Unterstützung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union», Direktion für Arbeit, Bern, 12. Juni.

5 Insbesondere die folgenden Elemente können erwähnt werden: der Umfang des InstAs ist auf nur fünf bilaterale Abkommen reduziert, es fehlt eine supranationale Aufsichtsbehörde und Ausnahmen sind im Prinzip der dynamischen Übernahme von EU-Recht anerkannt (z. B. im Landverkehr: Sonntags- oder Nachtfahrtverbot für Lastkraftwagen und das Verbot von Viehtransports auf der Strasse).

3 Ein Ausweg aus der Sackgasse

Angesichts der traditionell euroskeptischen Haltung der SVP scheint es unwahrscheinlich, dass die Regierung die Partei davon überzeugen kann, auf ein Referendum gegen das Abkommen zu verzichten. Klarstellungen über die objektiven Auswirkungen der Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie, sowie eine politische Abwägung der bestehenden Interessen könnten, den rechten Flügel des politischen Spektrums davon überzeugen, das Abkommen zu unterstützen. Auch die Zusicherung, dass die Bestimmungen über staatliche Beihilfen nicht gerechtfertigt sind, sollte die Kantone beruhigen. Andererseits werden politische Kräfte von links, traditionell weniger euroskeptisch, sich dem bestehenden Abkommensentwurf nur unter bestimmten Bedingungen anschliessen können.

Wenn die Regierung die institutionelle Vereinbarung bis Ende Juni abschliessen will, muss sie unbedingt die Gewerkschaften und die Linke überzeugen. Mit der Opposition der SVP alleine könnte der Bundesrat wohl das Abkommen paraphieren, er kann sich jedoch nicht gegen eine Front von SVP, SP und Grünen stellen. Dies würde jede Aussicht auf eine Ratifizierung der institutionellen Vereinbarung höchst unwahrscheinlich erscheinen lassen. Um die Linke zu überzeugen, muss der Bundesrat Mut und Kreativität zeigen. In erster Linie sollte der Bundesrat seine Kommunikationsstrategie für die Sozialpartner ändern. Anstatt die Gewerkschaften aufzufordern, Zugeständnisse zu machen und ihre Inflexibilität zu kritisieren – wie in verganginem Sommer und Herbst der Fall – sollte der Bundesrat die Kultur des Konsensus fördern, zumal dieser in der Europafrage kürzlich untergraben wurde.

Die Exekutive sollte an erster Stelle ein positives Signal setzen, um ein friedlicheres Klima mit den Gewerkschaften und der Linken herzustellen. **So könnte sie die Durchführung einer Drei-Parteien-Konferenz (Gewerkschaften, ArbeitgeberInnen, Regierung) vorschlagen.** Ziel einer solchen Konferenz wäre es, die Ursachen der von den Sozialpartnern in den letzten Jahren immer wieder aufgezeigten Dumping-Problemen besser zu identifizieren. Bei einer solchen Konferenz könnten parallel Lösungen erarbeitet werden, die das hohe Niveau an Schutz der Arbeitsmärkte aufrechterhalten und gleichzeitig harmonische sowie konstruktive Beziehungen zur EU sichern. Für harmonische EU-Beziehungen, sollten die Lösungen unbedingt den im InstA vorgeschlagenen Rechtsrahmen berücksichtigen.

Der Berichte des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU, der kürzlich den Nutzen der FlaM hervorgehoben hat, soll bei diesen Gesprächen besonders berücksichtigt werden.⁶ Die Schlussfolgerungen dieser Drei-Parteien-Konferenz könnten die Form einer “gemeinsamen Beobachtung” annehmen. Durch ihren politischen Rahmen würde diese Konferenz die Rückkehr zu einer Ära des gegenseitigen Vertrauens zwischen ArbeitnehmerInnen, Unternehmen und Regierung, nach mehreren Monaten der Turbulenzen, markieren. Für die Gewerkschaften

6 SECO (2018). «Vierzehnter Bericht der Beobachtungsstelle für den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU. » 3.07.2018. Zuletzt konsultiert am 03.02.2019: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/Observatorium_Freizuegigkeitsabkommen.html

würde diese Konferenz auch eine Gelegenheit darstellen, den Dialog zu erneuern und einige ihrer Forderungen in den Vordergrund zu stellen.

Basierend auf Resultaten der Konferenz könnte in einem zweiten Schritt die Regierung eine Drei-Parteien-Verhandlung einleiten. Hauptziele dieser Verhandlungen wären es **sicherzustellen, dass die Reform der FlaM nicht zu einer erheblichen Lohnunterbietung führt sowie eine angemessene Entschädigung für die Sozialpartner zu finden**. Das Ergebnis einer solchen Verhandlung vorherzusehen ist enorm schwierig, gerade in Anbetracht der umfangreichen Vorarbeit, auf der sie beruhen sollte. Es ist jedoch möglich, einige denkbare Vorschläge diesbezüglich anzuführen. Die folgenden zehn Vorschläge zielen darauf ab, die wahrscheinlichen, negativen Folgen der in dem Insta vorgesehenen FlaM-Reform zu mildern. Sie beschreiben entweder eine Änderung des bestehenden Rechtsrahmens oder die Entwicklung neuer Massnahmen. Anstatt ein unteilbares Ganzes zu bilden, stellen diese Vorschläge einen “Werkzeugkasten” dar, aus dem die zuständigen Behörden eingeladen werden, sich zu bedienen. Im Gegensatz zu dem, was in der Schweiz oft behauptet wird, lehnt die EU die FlaM per se nicht ab. Das EU-Recht sieht ebenfalls Lohnschutzmassnahmen vor und gewährt Staaten, die am Binnenmarkt teilnehmen, einen Spielraum, zusätzliche Massnahmen zu ergreifen. Diese müssen jedoch “begründet”, “verhältnismässig” und “nichtdiskriminierend” sein. Die folgenden Vorschläge sollten unter Berücksichtigung dieser Bedingungen, die sich weitgehend im Insta widerspiegeln, gelesen werden:⁷

7 Vor der Formulierung dieser Vorschläge trafen sich die Autoren dieses Artikels mit mehreren Schweizer Interessengruppen und ExpertInnen, darunter VertreterInnen von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Hochschulforschern, sowie VertreterInnen der EU. Wegen der politischen Sensibilität des Themas wollen die Personen anonym bleiben.

1)

Eine Reform der zuständigen Behörden, sodass Entsendungsfälle schneller bearbeitet werden können, würde die negativen Folgen einer Reform der Meldepflicht (8-Tage-Regel) erheblich mindern. Diese Reform könnte im Wesentlichen auf die **Einführung effizienterer Computer-Systeme und -Programme** beruhen, die es den betroffenen Kantonen und Bundesbehörden ermöglichen, die für die Durchführung der Kontrollen notwendigen Informationen schneller miteinander zu teilen.⁸

2)

Problematischer ist die Quasi-Demontage der Kautionspflicht. Die Kautionspflicht ist ein wesentliches Element der FlaM, da in ihrer derzeitigen Höhe und Form relativ abschreckend ist. Ohne Kautionspflicht ist zu erwarten, dass viele verurteilte Unternehmen ihre Bussgelder nicht bezahlen werden. Darüber hinaus könnte ein bereits verurteiltes Unternehmen gemäss neuem Insta-Recht, nämlich die Verpflichtung nur im Falle einer Vorstrafe Kautionszahlung zu zahlen, umgehen. In einigen EU-Ländern sind die Liquidation und Gründung von Unternehmen einzig eine Formalität. Infolgedessen könnten einige betrügerische Unternehmen in einer neuen Rechtsform wiederbelebt werden und wären dann bei ihrem Eintritt in den Schweizer Markt von der Zahlung einer Kautionszahlung befreit. Es gibt jedoch Lösungen für dieses Problem: So könnte beispielsweise erwogen werden, **die Solidarhaftung der**

8 GLP Lab 2018: Gesucht: “Eine Zauberformel für das Rahmenabkommen. Mit einer Schutzklausel für die flankierenden Massnahmen zum Verhandlungsabschluss”. Diskussionspapier, Zürich: https://www.glp.ch/wp-content/uploads/2018/08/Diskussionspapier_Vier_Tage_mit-Schutzklausel.pdf

Vertragspartner auszubauen und zu verstärken.⁹

Diese Rechenschaftspflicht könnte die Form von verschärften Sanktionen bei schweren Verstössen annehmen (insbesondere durch Änderung der Entsendeverordnung).

3)

Weiterhin könnte der **Bund einen gemeinsamen Haftungsfond im Beschaffungswesen einrichten**, mit dem Ziel, die Lohnunterbietung einiger skrupelloser ausländischer Unternehmen zu bekämpfen, die dem in der Schweiz geltenden Recht nicht Folge leisten.¹⁰ Dieser Fond würde beispielhaft im Beschaffungswesen, ein Bereich mit vielen Dumping-Fällen, aufgesetzt werden um ArbeitnehmerInnen wirksam vor Lohnunterbietung schützen. Er würde die Lohnverpflichtungen der ArbeitgeberInnen substituieren. Der Fond diene dazu rasch die Beträge, die erforderlich sind, um die Differenz zwischen dem Lohn, den die ArbeitnehmerInnen erhalten, und dem Lohn, der nach den obligatorischen Bestimmungen hätte gezahlt werden müssen, vorzuschüssen. Die Behörden würden darauffolgend die missbräuchlichen unanständigen ArbeitgeberInnen verklagen um das Geld schnellst möglich zurück zu erhalten. Aus politischer Sicht basiert die Notwendigkeit eines solchen Fonds auf der Idee, dass die Behörden exemplarische AuftraggeberInnen sein sollten. In der Folge könnten in anderen Bereichen der Wirtschaft bei Bedarf weitere Fonds kreiert werden.

⁹ Seit 2013, wenn die Behörden den direkten Arbeitgeber, der für ein Dumpingverfahren verantwortlich ist, nicht bestrafen können, haben sie die Möglichkeit, den Auftragnehmer zu verklagen. Diese Bestimmung gilt vorerst nur für den Bereich des Bauwesens. Dieses Vorgehen könnte bei Bedarf jedoch auf andere Wirtschaftsbereiche ausgedehnt werden.

¹⁰ Ein solcher Fonds existiert bereits in der Stadt Genf. Konsultiert am 06.02.2019: <http://www.ville-geneve.ch/actualites/detail/article/1454332154-creation-fonds-responsabilite-solidaire-marches-publics/>

4)

Was die Kritik der EU an der diskriminierenden Natur der Schweizer Kontrollen betrifft, so ist die Situation ebenfalls komplex. Wie aus Tabelle A ersichtlich wird, sind die im Bereich der entsandten ArbeitnehmerInnen festgestellten Dumping-Fälle in der Tat signifikant. Es ist daher nicht wünschenswert, die Kontrollen der entsandten ArbeitnehmerInnen zu reduzieren. Das Niveau der Kontrollen der entsandten ArbeitnehmerInnen könnte aufrechterhalten werden und es könnte sichergestellt werden, dass die in der Schweiz durchgeführten Kontrollen nichtdiskriminierend sind, wenn die Sozialpartner sowie die Behörden der Kantone und des Bundes sich darauf einigen, die **Intensität der Kontrollen bei Unternehmen, die nicht entsandtes Personal beschäftigen, zu verstärken**.

Eine solche Politik würde, unter anderem, die Anstellung neuer Arbeitsinspektoren erfordern, insbesondere in Kantonen, in denen bereits ein Mangel herrscht.¹¹

5)

Auch die Behörden von Bund und Kantonen sollten sich für die **Ausweitung des Geltungsbereichs der Gesamtarbeitsverträge (GAV) einsetzen**.¹² In der Tat ist es wahrscheinlicher, dass Wirtschaftsbereiche, die nicht mit einem GAV geregelt sind, dem Lohndruck ausgesetzt sind. Die Bemühungen sollten sich zumindest auf die folgenden "gefährdeten" Sektoren konzentrieren:

¹¹ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2018: «FlaM Bericht 2017. Umsetzung von Massnahmen zur Unterstützung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union», Direktion für Arbeit, Bern, 12. Juni, S. 26.

¹² Ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) ist ein zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden oder bestimmten Arbeitgebern ausgehandelter Vertrag. Dieser Vertrag regelt die Arbeitsbedingungen und die Beziehungen zwischen den Parteien. Auf Antrag der Sozialpartner können die zuständigen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene die Tarifverträge auf Wirtschaftsbereiche ausdehnen, in denen sie noch nicht bestehen.

Einzelhandel, Landschaftsgestaltung, Reinigung sowie Informations- und Kommunikationstechnologien. In diesem Zusammenhang ist es interessant festzustellen, dass die Frage der Ausweitung der GAV von einigen Mitte-Rechts-Politikern bereits, *mezzo voce*, angesprochen wurde, was eine Novität ist. Sollte sich in dieser Frage ein Konsens herausbilden, könnte dies eine einzigartige Gelegenheit für die Gewerkschaften sein, eine neue soziale Errungenschaft in einem ihrer wichtigsten Politikbereiche zu erwerben.

6)

Wenn die Ausweitung der GAV keine mögliche Option darstellt, könnte eine Übergangslösung in Betracht gezogen werden, um die Kontrollen in risikoreichen Wirtschaftssektoren zu stärken. Nach der Feststellung, dass insbesondere diejenigen Sektoren, die nicht unter einen GVA fallen, wiederholt Unregelmässigkeiten aufweisen, führte der Kanton Genf 2016 neue Massnahmen ein, um vehementer gegen Sozialdumping vorzugehen. Zu diesen Massnahmen gehört die **Einrichtung einer gemeinsamen Kontrollstelle für Unternehmen**. Dieses in der Schweiz einzigartige Milizorgan verfügt über beträchtliche Ressourcen und ergänzt die Arbeit der gemischten Ausschüsse und des Genfer Arbeitsschutzamtes. Es ist ein originelles und sehr interessantes Instrument, da man dadurch berechtigt ist, Kontrollen in Unternehmen durchzuführen, egal ob die Tätigkeiten durch die GAV abgedeckt sind oder nicht. In dieser Hinsicht bietet es einen Mehrwert gegenüber den "traditionellen" gemischten Ausschüssen. Dank des europakompatiblen Charakters und der Akzeptanz seitens Sozialpartner, könnte dieses Genfer "Modell" auf Bundesebene oder andernfalls in anderen Kantonen angewendet werden.

7)

Eine weitere Übergangslösung könnte in Betracht gezogen werden: Die Behörden sollten mehr **Normalarbeitsverträge** ausstellen, wenn missbräuchliche und wiederholte Lohnunterbietungen in einem Sektor ohne GAV auftreten. Diese Normalarbeitsverträge bestehen aus einer Reihe von Regeln, die das Arbeitsverhältnis eines Berufsstandes und vor allem die Anwendung von Mindestlöhnen regeln. Seine Bestimmungen können verbindlich sein oder in Form von Empfehlungen erfolgen.

8)

Der Kündigungsschutz für Mitglieder von Gewerkschaften, die soziale Anomalien melden, könnte weiterhin verbessert werden. Dieser erweiterte Schutz könnte ausserdem auf **Whistleblower** ausgedehnt werden. Tatsächlich haben jüngst mehrere ExpertInnen aufgezeigt, wie wichtig der Schutz dieser Personen bei der Aufdeckung von Dumping-Fällen ist.¹³

9)

Im Sinne der Ermächtigung der ArbeitnehmerInnen («empowerment») sollten die zuständigen Behörden die **Verbreitung von Informationen an entsandte ArbeitnehmerInnen**, insbesondere bezüglich ihrer sozialen Rechte, fördern. Hierfür könnten moderne Informationsmedien (spezielle Webseiten, mehrsprachige Smartphone-Anwendungen) benutzt werden. Diese Instrumente haben sich bereits in relativ

¹³ Junod, Valérie (2016) «Lanceurs d'alerte la Suisse à la traîne», Le Temps, 10. Mai. Erhältlich unter: <https://www.letemps.ch/opinions/lanceurs-dalerte-suisse-traîne>

ähnlichen Situationen (z.B. im Asylbereich mit dem Antrag "Asylex") bewährt.¹³

10)

Schliesslich ist hervorzuheben, dass das InstA im Gegensatz zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) keine beratende Funktion für die Sozialpartner vorsieht. Gerade für diese könnte es jedoch eine interessante Möglichkeit sein, um zum einen die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem InstA zu verfolgen, zum anderen um Fragen an die Schweizer Regierung und die Parlamentarier zu stellen, und ihre Positionen klar zu kommunizieren. Nach dem EWR-Modell¹⁴ könnte sich der Bundesrat verpflichten, **die Rolle der Sozialpartner in der Administration des InstA zu stärken**. Da Änderungen im InstA zum jetzigen Zeitpunkt ausgeschlossen zu sein scheinen, könnten die Schweiz und die EU im gegenseitigen Einvernehmen beschliessen, bis zu einer künftigen Vertragsrevision eine ähnliche Struktur auf Ad-hoc-Basis zu schaffen. Die Schweiz könnte zu diesem Zweck auch autonom eine eigene nationale Struktur schaffen, wie beispielsweise das 2009 von den EFTA-EWR-Staaten eingerichtete Forum der gewählten VertreterInnen lokaler und regionaler Behörden.

Diese Vorschläge haben alle ein strukturelles Problem gemeinsam: die Zeit, die für ihre Umsetzung zur Verfügung steht. Die Schweiz verfügt nämlich über

weniger als vier Monate Zeit, um das institutionelle Abkommen zu paraphieren – sofern sie keine neue Frist von der EU erhält oder Opfer in Kauf nimmt, insbesondere im Bereich der Börse. Mit der vom Bundesrat geforderten Konsultation wäre das Zeitfenster also somit kurz. Deshalb sollte die Regierung darüber nachdenken, was als nächstes passieren könnte, und dementsprechend handeln. Eine klare, engagierte Kommunikation, die ermutigende Signale an die Sozialpartner senden kann, wäre besonders wünschenswert.

Andererseits ist zu betonen, dass die oben formulierten Vorschläge – einem pragmatischen und konstruktiven Geist folgend – darauf abzielen, die sich abzeichnende Debatte zu bereichern, um die Blockade in der Schweizer Europapolitik zu überwinden. Aus technischer Sicht sind alle Punkte relativ schnell realisierbar. Politisch sind sie jedoch abhängig von der Bereitschaft der wichtigsten Schweizer politischen Akteure. Es bleibt abzuwarten, ob dieselben Akteure angesichts der eidgenössischen Wahlen im Oktober dieses Jahres entschlossen und mutig sind, die Blockade rechtzeitig zu überwinden und eine ernsthafte Verschlechterung der Beziehungen zur EU zu vermeiden.

¹⁴ Die Schweizer Sozialpartner sind mit den Vorteilen einer beratenden Funktion bereits vertraut, da sie als Beobachter an den Sitzungen der im Rahmen des EWR-Abkommens organisierten gemischten Ausschüsse der EFTA/EWR teilnehmen.

Bei *foraus* aktiv werden

als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei *foraus* stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

als AutorIn

foraus ermöglicht es dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform dafür, deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

als GönnerIn

Unser Gönnerverein «Cercle des Donateurs» trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, *foraus* nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.

Neuste Publikationen

foraus-Diskussionspapier Nr. 38

Swiss Refugee Partnership: Eine neue Zulassungspolitik im Schweizer Asylwesen

foraus-Policy Brief

Bilateralism on the verge: A provision within the institutional framework between Switzerland and the European Union

foraus-Policy Brief

Breaking the deadlock – A proposal for a genuine arbitration mechanism to solve disputes between Switzerland and the European Union

www.foraus.ch

Zürich | *foraus* – Forum Aussenpolitik | Röschibachstrasse 24 | 8037 Zürich
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | *foraus* – Forum de politique étrangère | c/o Organisation Météorologique Mondiale
CP N°2300 | 7bis Avenue de la Paix | CH-1211 Genève
bureau_romandie@foraus.ch | +41 22 273 86 16

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9