

Bundesamt für Migration BFM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

27. Februar 2008 HSC

Vernehmlassung zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU und ihren Mitgliedstaaten

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zu dieser für die Schweiz und insbesondere für die schweizerische Erwerbsbevölkerung zentralen Vorlage äussern zu können. Zur Debatte steht nicht nur die Weiterführung des Abkommens über den freien Personenverkehr, sondern – via „Guillotineklausel“ – der Grossteil der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU.

Grundsätzliches

Ja zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens, aber...

Der **KV Schweiz** hat die **Teilnahme der Schweiz** am **europäischen Integrationsprozess** immer aktiv **unterstützt**. Die heute im Rahmen bilateraler Verträge – darunter das Freizügigkeitsabkommen – geregelte Beteiligung am europäischen Binnenmarkt ist für uns als kleine, offene Volkswirtschaft **unabdingbar**. Und für uns besteht kein Zweifel, dass die im Rahmen der Institutionen EU, EWR oder – wie im Falle der Schweiz – bilateraler Abkommen erreichte Zusammenarbeit den wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftspolitischen Freiraum der Bürgerinnen und Bürger aller beteiligten Länder erhöht und die politische Stabilität in Europa gestärkt hat.

- Für den KV Schweiz ist es nicht nur wünschbar, sondern zwingend, den eingeschlagenen Weg der Beteiligung am Projekt „Europa“ beizubehalten. Er unterstützt grundsätzlich die Weiterführung des Abkommens über den freien Personenverkehr (Freizügigkeitsabkommen) über den im Vertrag genannten Stichtag vom 31.5.2009 hinaus, verlangt aber, dass die flankierenden Massnahmen in Bezug auf Ihre Wirksamkeit systematisch überprüft und dort, wo Schwächen bestehen, diese entschie-

dener durchgesetzt und verbessert werden. Diesem innenpolitischen Aspekt wird in den Unterlagen zuwenig Rechnung getragen, und vor allem sind dazu keine Verbesserungsvorschläge vorhanden.

Die flankierenden Massnahmen- die vertrauensbildende Absicherung der Freizügigkeit

Die europäische Integration – und dies gilt auch für die Beteiligung der Schweiz an diesem Prozess – bietet für die Erwerbstätigen grosse **Chancen** - aber auch **Risiken**. Entscheidend ist, dass die Neuerungs- und **Anpassungsprozesse für die betroffenen Menschen gestaltbar und verkraftbar bleiben**. Und der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und den (bisherigen und allfälligen neuen) Mitgliedstaaten der EU darf nicht zu einem **Sozialdumping** führen. Die Schweiz hat zu diesem Zweck auf nationaler Ebene die sogenannten **flankierenden Massnahmen** im Bereich Personenverkehr in Kraft gesetzt, die darauf abzielen, dass die Vorgaben bezüglich Arbeitszeiten und Löhne nicht durch unfairen Wettbewerb unterlaufen werden¹.

Personenfreizügigkeit und flankierende Massnahme grundsätzlich positiv...

Der KV Schweiz teilt grundsätzlich die Einschätzung der bisherigen Wirkungen der Personenfreizügigkeit, wobei zu beachten ist, dass die Beobachtungsperiode relativ kurz und die wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahren durch einen kräftigen Wirtschaftsaufschwung geprägt worden ist.

- Der freie Personenverkehr hat zu einer verstärkten Zuwanderung von Erwerbstätigen aus dem EU-Raum geführt. Die Zuwanderung dürfte weitgehend konjunkturbedingt sein.
- Die Zuwanderung erfolgte nicht willkürlich, sondern nachfragegesteuert: Die Zuwanderer finden sich vor allem in Bereichen, die durch eine Knappheit von Fachkräften und Führungspersonen gekennzeichnet sind (akademische Berufe, technische Berufe, Management). Eine geringe Zunahmen oder gar Abnahme war hingegen in den Bereichen Bürokräfte/kaufmännische Angestellte, im Werkstattbereich oder bei Hilfskräften zu verzeichnen.

¹ Diese Massnahmen umfassen (1) das *Entsendegesetz*, (2) die Möglichkeit für Bund und Kantone, *Normalarbeitsverträge (NAV) mit Mindestlöhnen zu erlassen* sowie (3) die *erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)*. Eine wichtige Rolle in der Umsetzung und Überwachung dieser Massnahmen spielen die Tripartiten Kommissionen, in denen auf nationaler Ebene und in verschiedenen Kantonen auch Vertreter- oder Vertreterinnen des KV Schweiz bzw. von KV-Sektionen mitwirken.

- Eine *generelle* Verdrängung von einheimischen Arbeitskräften durch Zuwanderer war nicht zu beobachten, ebenso wenig ein *genereller* Lohndruck.
- Die Zugewanderten stammen primär aus den alten EU-15-Staaten.
- Der freie Personenverkehr hat auch für Schweizerinnen und Schweizer neue bzw. erleichterte Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen.
- Der freie Personenverkehr scheint weder die Höhe der Arbeitslosenquote noch die Struktur der von Arbeitslosigkeit Betroffenen wesentlich verändert zu haben.

...aber mit Lücken im Auffangdispositiv

Unser Verband attestiert, dass sich der freie Personenverkehr, insbesondere im Bereich der kaufmännisch-betriebswirtschaftlichen Berufe, in der Einschätzung der Direktbetroffenen bisher nicht oder kaum negativ ausgewirkt hat. Die Möglichkeit, fehlende Fachkräfte und fehlendes Expertenwissen numehr leichter im europäischen Ausland einzukaufen, dürfte etliche Standortentscheide (Verbleib oder Aufbau in der Schweiz) und die Beschäftigungsmöglichkeiten in etlichen Wirtschaftsbereichen erleichtert haben².

Auf der andern Seite sind aber in gewissen Wirtschaftssegmenten auch die zutage getretenen Schwachstellen und Mängel in der Reichweite der flankierenden Massnahmen nicht zu übersehen. Auch wenn „unser“ Organisationsbereich – das kaufmännisch-betriebswirtschaftliche Berufsfeld – bisher davon meist eher nur am Rande erfasst worden ist, bedrohen diese Mängel politisch doch die Weiterführung des Abkommens. Für einen politischen Entscheid ist die Zustimmung der Mehrheit der Gesamtbevölkerung erforderlich, d.h. erforderlich ist auch die Zustimmung der Erwerbstätigen in den Branchen, in denen Schwachstellen besonders zu Tage getreten sind. Betroffen sind insbesondere die Branchen Baugewerbe, Gastgewerbe, z.T. der Detailhandel sowie Bereiche des Personalverleihs. Bei dieser Feststellung anerkennen wir durchaus die verdienstvollen Bemühungen vieler Unternehmen und/oder Branchenorganisationen, Missbräuche von vornherein zu unterbinden oder wenigsten zu erschweren. Die meist kleinbetrieblichen Strukturen und die Besonderheiten der Tätigkeiten (z.B. oft sehr kurzfristige Einsätze auf einer Baustelle) erschweren Kontrolle und Sanktionen. Probleme entstehen hier potentiell nicht nur für die Beschäftigten (Lohndumping), sondern auch für die Arbeitgebenden, die u.U. einen Wettbewerb mit ungleich langen Spiessen ausfechten müssen.

² Selbstverständlich verkennen wir nicht, dass der erleichterte Bezug von EU/EWR-Arbeitskräften- isoliert betrachtet - tendenziell das Lohnsteigerungspotential verlangsamen dürfte und dass die erleichterte Möglichkeit, Fachwissen im Eu-Raum einzukaufen, den Aufbau des entsprechenden Knowhow im Inland (wiederum: tendenziell) erschweren könnte).

Zu den bekannt gewordenen Problemfeldern gehören etwa:

- **Intensivierung der Kontrollen:** Die Ressourcen der Kontrollbehörden (Kantone, paritätische Behörden) sind nach wie vor sehr knapp, zu knapp. (Lösung: *Aufdotierung, Verdoppelung der Kontrollen etc.*)
- **Einheitliche und schärfere Sanktionen:** Das Seco muss sich für eine *einheitliche Sanktionspraxis* einsetzen und sie auch *durchsetzen* (Verpflichtung für die Kantone).
- Sehr aufwandintensive und **schwierige Kontrolle bei kurzen Einsätzen von Unternehmen** (Lösungsansatz: *Obligatorische vorgängige Meldung der Löhne*)
- **Fehlende Sanktionsmöglichkeiten bei Kurzeinsätzen** (Lösungsansätze: *Solidarhaftung des Erstunternehmens, Kautionen (via AVE GAV).*)
- **Lohnunterbietungen in Branchen ohne GAV:** Wenn keine GAV oder NAV mit verbindlichen Mindestlöhnen bestehen, bleiben Verstösse folgenlos. (Lösungsansätze: *Anreize zum Abschluss von mehr GAV, NAV.*)
- **Verstösse im Temporärbereich:** Obwohl sich gerade hier viele Unternehmen und die Branchenorganisation (Swisstesting) gezielt gegen Missbräuche einsetzen, ergeben sich hier gemäss Seco-Bericht³ vergleichsweise viele Verstösse (Lösung: *Wenn möglich Abschluss eines Rahmen-GAV, vermehrt Entzug der Betriebsbewilligung bei Verstössen*).

Wir **verweisen** in Bezug auf die hier angedeuteten Schwachstellen und Lösungsmöglichkeiten **ausdrücklich** auf die **Stellungnahmen befreundeter Arbeitnehmerorganisationen, insbesondere des SGB und von Travail.Suisse, deren Schlussfolgerungen und Forderungen wir in den wesentlichen Zügen teilen.**

Fazit:

Der **KV Schweiz unterstützt** die **Weiterführung** des Abkommens über die Personenfreizügigkeit über den Stichtag vom 31.5.2009 hinaus. Er **verlangt** aber vom Bundesrat, dass er gleichzeitig die heutigen, auf das bestehende Freizügigkeitsabkommen ausgerichteten **flankierenden Massnahmen ergänzt** und insbesondere die **Kontrollen und Sanktionen verstärkt**.

- Wir sind überzeugt, dass die **Akzeptanz** bzw. das **Ja des Volkes** zur Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens entscheidend vom **Vertrauen** abhängt, dass **Bundesrat und Parlament sowie die Behörden die Gefahr von Sozialdumping ernst nehmen** und die zusätzlich erforderlichen **Gegenmassnahmen griffig ausgestalten und umsetzen**.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Ausführungen schenken.

Freundliche Grüsse

Professor Dr. Edi Class
Generalsekretär

Barbara Gisi
Leiterin Angestelltenpolitik