

RAHMENABKOMMEN UND FLAM: DIE POSITION DES SGB

Bern, 13. März 2019

Das vorliegende Rahmenabkommen ist eine Gefahr für Löhne und Arbeitsplätze

Schweiz hat höchste Löhne in Europa

Die Schweiz hat die höchsten Löhne in Europa. Eine unkontrollierte Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes wäre daher mit der Gefahr von Lohndruck verbunden. Der Schweizer Durchschnittslohn liegt bei über 7'200 Fr./Mt. (Vollzeit) – gegenüber etwas mehr als 4000 Fr. in unseren Nachbarländern Deutschland oder Österreich. Im Osten der EU sind die Löhne mit etwas über 1000 Fr./Mt. nochmals viel tiefer.

Dieselben Unterschiede gibt es in den einzelnen Berufen. In der Schweiz verdienen ausgebildete Handwerker im Mittel rund 6200 Franken. In Deutschland sind es 3700, in Polen sogar nur rund 900 Franken. Ohne Lohnschutz droht selbst unseren gelernten Fachkräften der Gang zur Sozialhilfe.

Durchschnittlicher Monatslohn

(2014, Schweizer Franken, Vollzeitbeschäftigte)

Schweiz	7243
Luxemburg	5925
Norwegen	5907
Dänemark	5547
Belgien	4589
Schweden	4502
Finnland	4491
Niederlande	4368
Österreich	4257
Deutschland	4110
Vereinigtes Königreich	3948
Frankreich	3624
Italien	3465
Spanien	2750
Portugal	1737
Tschechien	1257
Polen	1163
Rumänien	670
Bulgarien	578

Quelle: Eurostat, CHF/EUR: 1.205

Lohnschutz: Ein Versprechen des Bundesrates

Um die Schweizer Löhne zu schützen, wurden die Flankierenden Massnahmen FlaM eingeführt. Die FlaM waren eine der zentralen Lehren aus der verlorenen EWR-Abstimmung im Jahr 1992. Die Schweizer Stimmbevölkerung stimmt einer Öffnung gegenüber der EU nur zu, wenn die Löhne und Arbeitsbedingungen wirksam geschützt sind. Auf Druck der Gewerkschaften wurde die Personenfreizügigkeit mit Flankierenden Massnahmen verbunden. Der Bundesrat hat der Bevölkerung in der ersten Abstimmung zu den Bilateralen denn auch einen „umfassenden Schutz vor Lohn- und Sozialdumping“¹ durch die FlaM versprochen. Und er hat bei den Verhandlungen über das Rahmenabkommen die FlaM in der Folge durch „rote Linien“ geschützt.

Auch das Freizügigkeitsabkommen verpflichtet die Schweiz dafür zu sorgen, dass die Arbeitskräfte aus dem Ausland Schweizer Löhne erhalten. Art. 1d verlangt von der Schweiz die „Einräumung der gleichen Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie für Inländer“. Arbeitskräfte aus der EU müssen in der Schweiz vor Lohndumping geschützt sein. Immerhin wird ein Drittel der Arbeitsstunden in der Schweiz von Personen ohne Schweizer Pass geleistet.

Die EU hatte beim Abschluss der bilateralen Verträge deshalb auch nichts gegen die Schweizer FlaM einzuwenden. Sie waren und sie sind nichtdiskriminierend im Sinne des Abkommens über die Personenfreizügigkeit ausgestaltet: Wer in der Schweiz arbeitet, soll einen Schweizer Lohn erhalten. Unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Der Druck auf die FlaM kam erst später. Als die EU-Kommission und der EU-Gerichtshof EuGH den Marktzugang für Firmen plötzlich als wichtiger erachteten als den Schutz der Löhne. Der EuGH verurteilte seit 2007 verschiedene Lohnschutzmassnahmen als unzulässig (s. auch unten).

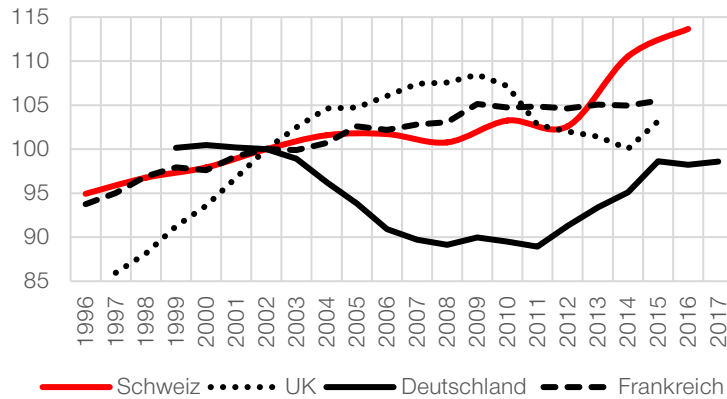
Die FlaM: Eine Erfolgsgeschichte

Dass die FlaM ein sehr wirksames Instrument gegen Lohn- und Sozialdumping sind, hat sich in den letzten Jahren eindeutig gezeigt. Dank den Flankierenden konnte in den gut geschützten Branchen ein Absinken der Löhne verhindert werden. Und dank guten Gesamtarbeitsverträgen stiegen in der Schweiz die tiefen und mittleren Löhne. Im Unterschied beispielsweise zum Vereinigten Königreich, wo die fehlenden FlaM und der damit verbundene Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen leider zum Brexit-Entscheid beitragen haben.

¹ Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung vom 20. Mai 2000, S. 11: https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/erlaeuterungen_desbundesrates21052000.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates21052000.pdf.

Entwicklung der Reallöhne – unterstes Dezil

(2002=100)



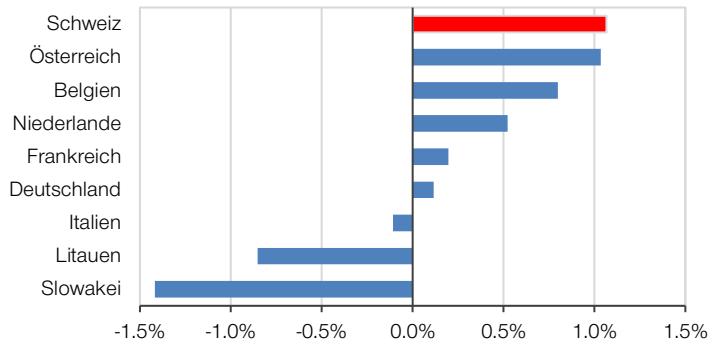
Heute werden in der Schweiz jährlich in rund 45'000 Firmen die Löhne kontrolliert – davon sind ca. 21'000 ausländische Firmen. Bei fast jeder vierten Firma stellen die Kontrolleure zu tiefe Löhne fest. Das zeigt, wie notwendig die FlaM im Alltag sind. In diesen Zahlen nicht berücksichtigt ist die präventive Wirkung der FlaM. Denn ohne Kontrollen und drohende Bussen gäbe es für Firmen aus dem Ausland keinen Grund, Schweizer Löhne zu zahlen. Das Ausmass des Dumpings wäre viel grösser. Ausländische Firmen mit tieferen Löhnen würden rasch substantielle Marktanteile gewinnen. Die Folge: Sinkende Löhne und steigende Arbeitslosigkeit in der Schweiz. In den gewerblichen Branchen würde alles aus den Fugen geraten. Denn bei deutlich tieferen Löhnen würde kaum mehr jemand eine Lehre machen wollen.

FlaM sind kein Hindernis für korrekte ausländische Firmen

Ausländische Firmen, welche die Schweizer Gesetze und Arbeitsbedingungen einhalten, haben kein Problem mit den FlaM. Dumpingfirmen hingegen schon. Das ist schliesslich der Zweck der FlaM. Dass sie für ausländische Firmen kein Zutritts Hindernis sind, zeigen nicht nur die positiven Praxisbeispiele. Auch die Statistiken bestätigen dies. Wegen ihrem hohen Einkommensniveau ist die Schweiz ein attraktiver Markt für ausländische Anbieter. Heute arbeiten Entsandte und Selbstständige aus der EU über 2.5 Mio. Tage pro Jahr in der Schweiz. Das entspricht einem Auftragsvolumen von gegen 2 Mrd. Franken. In keinem Land in Europa arbeiten so viele ausländische Dienstleistungserbringer wie in der Schweiz (gemessen an der Wohnbevölkerung).

Entsante Arbeitnehmer und Selbständige im Jahr 2017

(Netto, in Prozent der Wohnbevölkerung)



Quelle: Eurostat

Entsendungen: Eine potenziell prekäre Form der Migration und der Beschäftigung – Probleme der Lohndurchsetzung im Ausland

Mit der Abschaffung des Saisonierstatuts und Verbesserungen der Aufenthaltsrechte hat die Personenfreizügigkeit die Lage der Arbeitnehmenden in der Schweiz verbessert. Doch gleichzeitig wurden mit ihr auch neue, potenziell prekäre Arbeitsformen gefördert – insbesondere die Entsendung: Ausländische Firmen brauchen für Tätigkeiten bis 90 Tage keine Bewilligung mehr (Entsendungen). Dazu kommt die Zulassung der Temporärarbeit für Kurzaufenthalter. Nur dank den Schweizer Flankierenden halten sich die negativen Auswirkungen in Grenzen.

- Entsendefirmen sind ausländische Firmen, die im Gastland Dienstleistungen (Bau, Reinigung, Informatik usw.) erbringen. Ihr Personal ist im Herkunftsland angestellt. Zu tieferen Löhnen als in der Schweiz. Polnische Firmen haben polnische Arbeitsverträge und Sozialversicherungsregeln – auch wenn sie in der Schweiz tätig sind.
- Zu den Entsendungen gibt es zahlreiche Urteile des Europäischen Gerichtshofs. 1989 hat er entschieden, dass Entsendungen Dienstleistungen sind – und keine Arbeitsmigration. In dieser Logik geht der Marktzugang der Entsendefirmen den Arbeitnehmerschutzbestimmungen im Gastland vor. Seit Mitte der 2000er- Jahre gibt es zahlreiche Entscheidungen, in denen der EuGH den Marktzutritt der Firmen höher gewichtete als den Lohnschutz.
- Die Gewerkschaften können die Entsandten kaum organisieren, da die Firmen und ihre Angestellten vorübergehend aus einem anderen Land kommen. Die Firmen kommen und gehen.

In Deutschland hat das beispielsweise im Bau und in der Fleischverarbeitung zu grossen Problemen geführt. Die deutschen Baufirmen und Schlachthöfe haben in hohem Ausmass ausländische Firmen als billige Subunternehmer eingesetzt. Mit entsprechenden Problemen bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen. Im deutschen Bau ist der Anteil der Subunternehmen auf 30 Prozent gestiegen (Anteil an den Gesamtkosten).

Verschiedene Analysen zur Lage in einzelnen EU-Mitgliedstaaten kommen klar zum Schluss, dass der Lohnschutz bei Entsendungen in der EU deutlich verbessert werden muss.² Wie übrigens auch

² Wagner, I. (2018): Workers without Borders. Posted Work and Precarity in the EU. Cornell University Press.

eine neue Studie zur Lohndurchsetzung in Deutschland.³ Diese kritisiert u.a., dass der deutsche Staat die Zahl der Lohnkontrollen gesenkt hat und dass die Bussen im Ausland nicht durchgesetzt werden können. Die Studie fragt angesichts dieser Befunde etwas verzweifelt, ob Entsendungen nicht sogar verboten werden sollten.

Das vorliegende Rahmenabkommen gefährdet Löhne und Arbeitsplätze

Das nun vorliegende Verhandlungsergebnis zum Rahmenabkommen setzt zentrale Teile der FlaM aufs Spiel. Und nicht nur das: indem der Lohnschutz gefährdet wird, werden früher oder später auch die Bilateralen in Frage gestellt.

Die Übernahme der EU-Richtlinien beim Lohnschutz (Durchsetzungs- und Entsenderichtlinie) bedeutet einen substanziellen Abbau der FlaM. Die Richtlinien legen die Instrumente fest, welche die Länder zum Schutz der Löhne anwenden können. Sie stellen ein Maximum dessen dar, was die Länder für den Lohnschutz tun dürfen. Weitergehende Massnahmen sind grundsätzlich dem Verdacht ausgesetzt, dass sie den Marktzugang der Firmen und damit den Binnenmarkt behindern. Der EU-Gerichtshof (EuGH) beurteilt dann, ob der Lohnschutz verhältnismässig ist. Seine Entscheidungen wären künftig auch für die Schweiz ausschlaggebend.

Doch der EuGH versteht sich als ein Motor des reinen Binnenmarktes. Er will Hindernisse für den Marktzugang für die Betriebe tendenziell abbauen. Dabei geht es namentlich um die Durchsetzung der „vier Grundfreiheiten“⁴. Beschränkungen dieser Grundfreiheiten sind nur unter bestimmten Bedingungen zulässig.⁵ In verschiedenen Urteilen kam der EuGH seit 2007 zum Schluss, dass Lohn- und Arbeitnehmerschutzbestimmungen binnenmarktwidrig seien, und er stellte die Freiheit des Unternehmers, seine Dienstleistungen anbieten zu dürfen, regelmässig über den Anspruch der Arbeitnehmenden, in ihren Rechten geschützt zu werden. Das jüngste Urteil fiel gegen die FlaM in Österreich (Fall Čepelnik), wo der EuGH eine Kautionspflicht als unzulässig beurteilte. Die EuGH-Urteile der letzten Jahre im Bereich der Arbeitnehmerrechte lassen folgendes Muster erkennen: Im Bereich des individuellen Arbeitsrechts hat der EuGH immer wieder auch zugunsten der Arbeitnehmenden entschieden (z.B. gegen die Diskriminierung von einzelnen Arbeitnehmenden). Das kollektive Arbeitsrecht (Tarifverträge, Streikrecht u.a.) wurde hingegen geschwächt.⁶ Dabei ist gerade das kollektive Arbeitsrecht mit den Gesamtarbeitsverträgen für den Schutz von Löhnen und Arbeitsbedingungen unerlässlich.

Die EuGH-Logik widerspricht dem Schweizer Ansatz, dass der diskriminierungsfreie Marktzugang und der Schutz von Löhnen und Arbeitsbedingungen gleichwertig sind. Der Widerspruch schwächt nicht nur die FlaM generell, sondern führt auch unmittelbar zu einer Reihe von konkreten Problemen.

In der Schweiz sind die Mindeststandards bei den Löhnen und den Arbeitsbedingungen zum grossen Teil in den Gesamtarbeitsverträgen (GAV) festgelegt. Ihre Einhaltung wird von paritätischen

³ Bosch, G. et al. (2018): Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, https://www.boeckler.de/pdf/p_foe_WP_095_2018.pdf.

⁴ Freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, freier Kapitalverkehr, Dienstleistungsfreiheit.

⁵ Der EuGH wendet dabei einen seit dem Cassis-de-Dijon entwickelten Rechtfertigungstest an. S. z.B. Höpner, M. (2017): Grundfreiheiten als Liberalisierungsgebote?, MPIfG Discussion Paper 17/10, <http://www.mpifg.de/people/mh/paper/Hope-ner2017GrundfreiheitenalsLiberalisierungsangebote.pdf>.

⁶ Zimmer, R. (2015): Soziale Grundrechte in der Europäischen Union, in: U. von Alemann, Ein soziales Europa ist möglich, Wiesbaden.

Kommissionen aus Arbeitgebern und Gewerkschaften kontrolliert und über Sanktionen (Konventionalstrafen) durchgesetzt. Diese Art und Weise der Durchsetzung ist europaweit einzigartig. Die Gefahr ist sehr gross, dass die EU-Kommission oder der EuGH der Schweiz dies ganz oder teilweise verbieten würden. Die EU-Durchsetzungsrichtlinie erlaubt den Sozialpartnern zwar in beschränktem Mass, gewisse Kontrollen durchzuführen. Die Kontrollen müssten „verhältnismässig“ und „nicht-diskriminierend“ sein. Angesichts der heutigen Realität ist die Gefahr gross, dass die Schweiz hier unter Druck kommt. Die Kontrolldichte bei Entsendefirmen ist einerseits viel höher als bei den Schweizer Betrieben. Andererseits werden in kaum einem anderen Land so viele Kontrollen gemacht: Die Schweiz kontrolliert jährlich ca. 5000 Entsendefirmen alleine im Bau; Österreich ca. 2000. Ebenfalls gross ist das Risiko, dass die heutige Sanktionspraxis (Administrativsanktionen und Konventionalstrafen in GAV) nicht akzeptiert wird.

Ein bedeutender Teil der FlaM-Instrumente wie die 8-Tage-Voranmeldung oder die Kautionen ist nicht im Massnahmenkatalog der Durchsetzungsrichtlinie enthalten. Aus Sicht der EU-Kommission und des EuGH wären unsere FlaM deshalb unzulässig. Gemäss dem Gutachten von Prager Dreifuss für die WAK-N ist auch die Dienstleistungssperre gefährdet.⁷ Ohne diese Instrumente können die Schweizer Löhne gegen unseriöse und kurzlebige Firmen aus dem Ausland nicht mehr durchgesetzt werden (s. dazu die detaillierte Analyse des SGB: https://www.uss.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Broschueren_Buecher/Position_SGB_FLAM_8-Tage-Regel.pdf). Im Rahmenabkommen bietet die EU-Kommission zwar – unter restriktiven Bedingungen – gewisse Ausnahmen an (4-Tage-Regel, Kaution für Wiederholungstäter u. a.). Doch diese stellen nicht annähernd einen valablen Ersatz für unsere FlaM dar. Beispielsweise ist eine Kaution nur noch für Wiederholungstäter wirkungslos. Denn unseriöse und kurzlebige Firmen könnten einfach den Namen wechseln oder anpassen und so die Bestimmung umgehen. Zudem braucht die Überprüfung, ob eine Firma bereits gegen Schweizer Lohnbestimmungen verstossen hat, viel Zeit. Das steht im Widerspruch zur verkürzten Meldefrist. Die Anwendung dieser Massnahmen ist der Schweiz nicht freigestellt, sondern das Abkommen verlangt eine „objektive Risikoanalyse“ sowie eine periodische Überprüfung und Anpassung, was das Risiko erhöht, dass selbst diese Massnahmen vom Schiedsgericht bzw. vom EuGH früher oder später nicht mehr akzeptiert würden.

Schliesslich würde der Massnahmenkatalog der EU-Durchsetzungsrichtlinie künftig bestimmen, welche FlaM die Schweiz erlassen kann und welche nicht. Neue FlaM wären daher kaum mehr möglich – auch wenn sie noch so dringend nötig wären.

Beihilfen: Gefahren für den Service Public, aber auch für tripartite Strukturen

Neben der substanziellen Schwächung der FlaM ist die Frage der staatlichen Beihilfen von grosser politischer Brisanz. Der Abkommensentwurf sieht vor, dass künftige Bilaterale Verträge einem sehr restriktiven Regime unterworfen werden sollen. Die Wettbewerbskommission oder eine andere neu geschaffene Behörde könnte unter der Beihilfenregelung des Rahmenabkommens demokratische Entscheide übersteuern. Das betrifft nicht nur den Service Public. Sondern allenfalls auch paritätische oder tripartite Einrichtungen im Bereich der Berufsbildung oder des Gesundheitsschutzes.

Diese Gefahr ist grösser als viele meinen. Denn das vorliegende Rahmenabkommen könnte bereits für das bestehende Freihandelsabkommen zur Anwendung kommen: Es sollen „Übergangsbestimmungen vorgesehen werden, damit die jeweiligen gemischten Ausschüsse das Schiedsgericht

⁷ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-professor-philipp-zurkinder-teil-2.pdf>.

des institutionellen Abkommens anrufen können“ (Gemeinsame Erklärung EU–Schweiz zu den Handelsabkommen, Punkt 8).

SGB lehnt vorliegendes Rahmenabkommen ab – Fokus auf SVP-Begrenzungsinitiative

Der SGB lehnt das vorliegende Verhandlungsergebnis zum Rahmenabkommen ab. Wenn nötig wird er es mit dem Referendum bekämpfen. Mit der „Begrenzungsinitiative“ der SVP liegt ein politisches Projekt vor, welches den Bilateralen Weg im Grundsatz in Frage stellt. Die Volksabstimmung dürfte im nächsten Jahr stattfinden. Die Bekämpfung dieses Projektes bzw. die Bestätigung des Bilateralen Wegs muss nun Priorität haben.