

Vorsteherin EJPD  
Frau Bundesrätin  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Bundesamt für Migration  
Quellenweg 6  
**3003 Bern-Wabern**

Bern, 18. Februar 2008

**Vernehmlassungsantwort zur Weiterführung des Abkommens über die Freizügigkeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft andererseits.**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf  
Sehr geehrte Frau Bundesrätin Calmy-Rey  
Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Weiterführung des Abkommens über die Freizügigkeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft andererseits Stellung zu nehmen. Wir unterbreiten Ihnen folgende Bemerkungen, die ebenfalls für die Erweiterung des Freizügigkeitsabkommens auf Rumänien und Bulgarien Geltung haben.

**Bemerkungen zur Personenfreizügigkeit**

Die Schweiz hat für ihre Beziehungen mit der Europäischen Union den bilateralen Weg gewählt. Das Freizügigkeitsabkommen ist im Rahmen der bilateralen Verträge von grosser Wichtigkeit. Für Travail.Suisse, den Dachverband der Arbeitnehmenden, ist die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens und - insbesondere durch die Guillotineklausel verbunden - die Weiterführung der Bilateralen I ein logischer und konsequenter Schritt zur Sicherung stabiler Beziehungen mit der EU.

Allerdings ist die Personenfreizügigkeit für Travail.Suisse, die angeschlossenen Verbände und deren Mitglieder ein sehr sensibles Thema. Die Öffnung des Arbeitsmarktes ist mit Risiken für die Arbeitnehmenden, deren Löhne und Arbeitsbedingungen verbunden. Travail.Suisse hat die Personenfreizügigkeit bis anhin unterstützt, weil parallel zur Öffnung des Arbeitsmarktes ein Schutzinstrumentarium gegen Lohn- und Sozialdumping eingerichtet und verstärkt wurde. Griffige, vollständige und rigoros umgesetzte flankierende Massnahmen sind daher für Travail.Suisse die Grundbedingung zur Zustimmung zur Personenfreizügigkeit.

- Travail.Suisse, der Dachverband der Arbeitnehmenden, kann die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens und dessen Erweiterung auf Rumänien und Bulgarien nur unterstützen, wenn auch die heutigen Mängel bei den flankierenden Massnahmen behoben werden und das Schutzinstrumentarium gegen Lohn- und Sozialdumping effizient und lückenlos angewandt wird.

### **Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit und den flankierenden Massnahmen**

Die im Vernehmlassungsbericht ausschliesslich positiv beschriebenen Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit kann Travail.Suisse nur partiell teilen. Travail.Suisse erachtet den Druck auf die Löhne als gross. Ein Zeichen dafür ist die trotz starkem Wirtschaftswachstum stagnierende Lohnentwicklung. Die Zahl der Entsandten und der meldepflichtigen Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebern steigt stark an. Die Einwanderung hat seit dem Wegfallen der Kontingente und aufgrund der guten Konjunkturlage stark zugenommen. Es kann zudem festgestellt werden, dass die steigende Zahl der Grenzgänger im Tessin und in der Genferseeregion einhergeht mit einem sehr langsamen Rückgang der Arbeitslosenquote.

Bei der Umsetzung der flankierenden Massnahmen muss festgestellt werden, dass nicht alle Kantone und paritätischen Kommissionen ihr Kontroll-Soll erfüllt haben. Zudem zeigt der Bericht über die flankierenden Massnahmen vom Herbst 2007 auf, dass Missbräuche bestehen und die Verstossquoten in einigen Branchen besorgniserregend hoch sind. Herauszuheben sind das Bauhauptgewerbe (Verstossquote im Entsendewesen 35 Prozent, bei den Schweizer Arbeitgebern 17 Prozent), das Baunebengewerbe (Verstossquote im Entsendewesen 37 Prozent und bei den Schweizer Arbeitgebern 20 Prozent) und das Gastgewerbe (Verstossquote bei Schweizer Arbeitgebern 15 Prozent). Explizit zu erwähnen ist ebenfalls der Personalverleih, wo die Verstossquote bei Schweizer Arbeitgebern 32 Prozent beträgt.

Zudem sind die Ergebnisse des Berichts über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen in den Branchen ohne Gesamtarbeitsverträge unter Vorbehalt zu beurteilen. Die Anzahl der effektiven Verstösse ist wahrscheinlich höher als der Bericht ausweist. Einerseits existieren in diesen Branchen keine Mindestlöhne, was die Feststellung von Missbräuchen erheblich erschwert (beispielsweise im Detailhandel oder im Reinigungsgewerbe). Andererseits wurde in gewissen Branchen (bei den persönlichen Dienstleistungen, den Haushaltshilfen, der Informatik und teilweise in der Industrie) nur unzureichend kontrolliert, was fundierte Aussagen verunmöglicht.

### **Forderungen von Travail.Suisse**

Aus den obigen Ausführungen ergeben sich für Travail.Suisse folgende Forderungen im Zusammenhang mit der Weiterführung der Personenfreizügigkeit bzw. der Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien:

1. *Ventilklausel ernsthaft prüfen und wenn nötig anwenden*
2. *Flankierende Massnahmen vervollständigen und Lücken schliessen*
3. *Weiterführung der Personenfreizügigkeit und Anpassung der flankierenden Massnahmen verknüpfen und vor der Erweiterung auf Rumänien und Bulgarien zur Abstimmung bringen.*

#### *1. Ventilklausel ernsthaft prüfen und wenn nötig anwenden*

Gemäss Artikel 10, Absatz 5 des Freizügigkeitsabkommens hat die Schweiz die Möglichkeit, bei einer erhöhten Einwanderung nach Einführung der vollen Personenfreizügigkeit die Kontingente wieder einzuführen (sogenannte Ventilklausel). Eine erhöhte Einwanderung liegt vor, wenn sie während einem Jahr mehr als 10 Prozent über dem Durchschnitt der letzten drei Jahre liegt.

Im Vernehmlassungsbericht wird aufgeführt, dass die Einwanderung von Arbeitnehmenden aus der EU17/EFTA in den ersten sechs Monaten seit Ende der Kontingentierung stark zugenommen hat. Insbesondere bei den Langaufenthaltern ist ein sehr starker Zuwachs festzustellen, bei den Kurzaufenthaltern fiel dieser etwas weniger markant aus. Insgesamt sind zwischen Juni und November 2007 rund 41'000 Personen mit einer B- oder L-Bewilligung neu in den Schweizer Arbeitsmarkt eingetreten.

Die Zahlen sind noch exakt zu eruieren, aber es kann bereits heute davon ausgegangen werden, dass bereits nach einem Jahr voller Freizügigkeit die Bedingung zur Wiedereinführung der Kontingente bei den Langaufenthaltern klar und bei den Kurzaufenthaltern mit grosser Wahrscheinlichkeit erfüllt sein wird.

Der Bundesrat wird im Mai 2008 zu entscheiden haben, ob er aufgrund der gegebenen Verhältnisse die Kontingente wieder einführen will oder nicht. Es geht hierbei auch um die Glaubwürdigkeit des Bundesrates, welcher bei den Abstimmungskampagnen zur Personenfreizügigkeit immer wieder versprochen hat, die Ventilklausel anzuwenden.

- Für Travail.Suisse ist es unabdingbar, dass die Ventilklausel wenn nötig angewendet wird. Wie bereits erwähnt, war und ist die Zustimmung von Travail.Suisse zur Personenfreizügigkeit immer mit der Einführung und rigorosen Durchsetzung des Schutzinstrumentariums gegen Lohn- und Sozialdumping verbunden. Die Ventilklausel ist im weiteren Sinne Teil des Schutzinstrumentariums. Ansonsten besteht das Risiko, dass die flankierenden Massnahmen insgesamt noch mehr an Glaubwürdigkeit verlieren. Für Travail.Suisse würde es so sehr schwierig, die Personenfreizügigkeit weiterhin aktiv zu unterstützen.

#### *2. Flankierende Massnahmen anpassen und Mängel beheben*

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit den flankierenden Massnahmen haben Travail.Suisse und der Schweizerische Gewerkschaftsbund Handlungsbedarf geortet. Auf Ersuchen der Arbeitnehmerorganisationen hat Frau Bundesrätin Leuthard im November 2007 eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände

sowie der Kantone, eingesetzt. Diese diskutiert unter der Leitung des Seco über den Anpassungsbedarf bei den flankierenden Massnahmen.

Dabei stehen technische Anpassungen bei den flankierenden Massnahmen und Verbesserungen im Vollzug im Vordergrund.

Die wichtigsten Anliegen von Travail.Suisse sind:

a) Erhöhung der Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern auf 20'000

Bis anhin müssen zum Zweck der Arbeitsmarktbeobachtung rund 2 Prozent der Schweizer Arbeitgeber, bzw. 3 Prozent der Schweizer Arbeitgeber in den Risikobranchen (Baugewerbe, Gastgewerbe, Personalverleih und Detailhandel) kontrolliert werden. Das sind gemäss Leistungsvereinbarung zwischen dem Seco und den Kantonen rund 10'000 Schweizer Arbeitgeber. Das bedeutet, dass die Schweizer Betriebe theoretisch alle 50 Jahre kontrolliert werden, die in den Risikobranchen alle 33 Jahre.

Diese Vorgaben sind zu tief. Eine Erhöhung der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern ist dringend notwendig. Die Anzahl Kontrollen soll um 10'000 auf 20'000 aufgestockt werden und als Minimalvorgabe in Artikel 7a des Entsendegesetzes verbindlich verankert werden.

b) Verschärfung der Sanktionen

Viele Kantone gehen zu grosszügig mit Verstössen um. Anstatt Bussen zu verhängen wird nur verwarnet. Eine Verwarnung ist allerdings kaum ein wirksames Vorgehen zur Abschreckung und Vermeidung von Lohn- und Sozialdumping.

Auch müssen Meldeverstösse härter bestraft werden. Die maximale Busse beträgt heute 5'000 Franken. Für Unternehmen kann es daher von Vorteil sein, sich gar nicht zu melden und damit die Möglichkeit einer Kontrolle und einer Konventionalstrafe wegen zu tiefer Löhne zu umgehen. Diese falschen Anreize müssen korrigiert werden.

Der Artikel 9 des Entsendegesetzes muss dementsprechend angepasst werden.

c) Übernahme der Kontrollkosten bei Schweizer Arbeitgebern

Bis anhin bezahlt der Bund die Hälfte der Kontrollen bei den entsandten Arbeitnehmenden. Allerdings gibt es auch Branchen, die zwar wenig Entsandte, aber dennoch viele ausländische Arbeitskräfte haben. Prominentes Beispiel ist das Gastgewerbe, in welchem jede zweite Arbeitsstunde von einem ausländischen Arbeitnehmenden geleistet wird. Die Kontrollen der Schweizer Unternehmungen mit vielen ausländischen Angestellten werden aber nicht vom Bund finanziert, obwohl auch dort das Risiko von Lohn- und Sozialdumping besteht. Diese Lücke muss gestopft werden. Der Bund soll die Kontrollkosten auch in diesem Bereich zur Hälfte übernehmen.

d) Einführung der Solidarhaftung der Erstunternehmer

Insbesondere in der Baubranche ist es üblich, dass ein Generalunternehmer ausländischen Subunternehmungen Aufträge übergibt. Aktuell muss zwar der Generalunternehmer seine Subunternehmungen darauf aufmerksam machen, dass die in der Schweiz üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden müssen. Damit hat es sich jedoch schon. Der Generalunternehmer kann nicht belangt werden, wenn diese es nicht tun. Das muss sich ändern. Die Generalunternehmer müssen in die Verantwortung genommen werden und solidarisch für ihre Subunternehmer haftbar sein. Artikel 5 des Entsendegesetzes ist dahingehend anzupassen.

e) Obligatorische vorgängige Meldung der Löhne

Gemäss Entsendegesetz muss ein ausländischer Arbeitgeber, der seine Arbeitskräfte in die Schweiz schickt, den Arbeitseinsatz vorgängig anmelden. Die heutige Meldepflicht (gilt für Einsätze bis zu 90 Tagen pro Kalenderjahr) besteht aus Angaben zu den entsandten Arbeitnehmern, Dauer des Einsatzes, Ort und Art der Tätigkeit. Bisher müssen keine Angaben gemacht werden über die Löhne. Das ist unzureichend. Eine vorgängige Meldung der Löhne schafft Transparenz und erleichtert den Kontrollaufwand der Inspektoren. Artikel 6 des Entsendegesetzes muss dementsprechend angepasst werden.

f) Allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag für den Bau

Das Bauhauptgewerbe ist eine stark lohndumping-gefährdete Branche. Gemäss Angaben der paritätischen Kommissionen liegt die Verstossquote bei den Entsandten bei 35 Prozent und bei den Schweizer Arbeitgebern bei 17 Prozent. Ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag ist ein grundlegendes Element für eine stabile Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens. Nur so kann das notwendige Instrumentarium für griffige Sanktionen und Konventionalstrafen eingesetzt werden.

- Eine aktive Unterstützung der Weiterführung der Personenfreizügigkeit wird Travail.Suisse nur leisten können, wenn die heutigen Mängel bei den flankierenden Massnahmen behoben werden.

*3. Weiterführung der Personenfreizügigkeit und Anpassung der flankierenden Massnahmen verknüpfen und vor der Erweiterung auf Rumänien und Bulgarien zur Abstimmung bringen*

Der Anpassungsbedarf bei den flankierenden Massnahmen ergibt sich aus den bisherigen Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit und der ungenügenden Wirkung der bestehenden flankierenden Massnahmen. Deshalb ist es für Travail.Suisse unabdingbar, dass die Anpassungen der flankierenden Massnahmen mit der Weiterführung der Personenfreizügigkeit in einem gemeinsamen Bundesbeschluss verknüpft werden. Somit würden sie zusammen mit einer Zustimmung zur Weiterführung der Personenfreizügigkeit definitiv beschlossen werden.

Zudem ist Travail.Suisse der Auffassung, dass die Arbeitnehmenden der Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien nur zustimmen können, wenn die Weiterführung der bisherigen Personenfreizügigkeit und der damit verbundenen Anpassungen der flankierenden Massnahmen definitiv beschlossen sind.

## **Fahrplan**

Travail.Suisse fordert deshalb den Bundesrat auf, den Fahrplan bezüglich der Personenfreizügigkeit wie folgt festzulegen. Zuerst soll die Anpassung der flankierenden Massnahmen erfolgen, die dann mit der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens verknüpft wird. Alsdann soll eine eventuelle Abstimmung über die Weiterführung der Personenfreizügigkeit stattfinden und erst danach soll eine Abstimmung über die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien durchgeführt werden.

## **Schlussbemerkungen**

Für Travail.Suisse sind die Weiterführung und die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit die logische Konsequenz des bilateralen Wegs mit der Europäischen Union. Allerdings muss die Personenfreizügigkeit im Inland ausreichend abgesichert werden durch ein wirksames Schutzinstrumentarium gegen Lohn- und Sozialdumping. Die Personenfreizügigkeit darf für die Arbeitnehmenden in der Schweiz nicht zum Verlustgeschäft werden. Zum heutigen Zeitpunkt ortet Travail.Suisse Handlungsbedarf bei den flankierenden Massnahmen. Travail.Suisse erwartet vom Bundesrat, dass er seine innenpolitische Verantwortung wahrnimmt und diese Probleme ernsthaft angeht. Nur so können die Arbeitnehmenden in unserem Land überzeugt werden, der Personenfreizügigkeit ein weiteres Mal zuzustimmen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf, Frau Bundesrätin Calmy-Rey, Frau Bundesrätin Leuthard, sehr geehrte Damen und Herren, für die Gelegenheit zur Stellungnahme, und hoffen, dass Sie unseren Bemerkungen Rechnung tragen werden.

Mit freundlichen Grüssen

Travail.Suisse

NR Hugo Fasel

Susanne Blank

Präsident

Leiterin Wirtschaftspolitik