

# Von der Kontingenzierungspolitik zur Personenfreizügigkeit Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping



**Herausgeber:**

Vasco Pedrina und Stefan Keller  
im Auftrag der Gewerkschaft Unia

**Text:**

Vasco Pedrina  
mit Beiträgen von Vania Alleva  
und Renzo Ambrosetti

**Redaktion:**

Stefan Keller

**Fotos:**

Wenn nicht anders vermerkt  
Schweizerisches Sozialarchiv

**Gestaltung:**

Irena Germano

**Korrektorat:**

Satzbausatz, Bern

**Druck:**

Bubenberg Druck, Bern

1. Auflage, Bern 2018.

Zu beziehen bei:

Unia-Zentralsekretariat  
Postfach 272, CH-3000 Bern 15

Eine elektronische Fassung dieser  
Publikation wird in erweiterter Form  
auf [www.unia](http://www.unia) zur Verfügung gestellt.

## Zu diesem Heft

Dieses Heft beschäftigt sich mit einem der wichtigsten Themen der Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten: mit der Migrationspolitik. Der Übergang vom Kontingentierungssystem zur Personenfreizügigkeit mit der EU bedeutete nicht nur für die Betroffenen, sondern auch im gewerkschaftlichen Kampf gegen Diskriminierung und Lohndumping eine grosse Wende. Wenige Bereiche haben die Gewerkschaften – und hier vor allem den Schweizerischen Gewerkschaftsbund und die Unia (mit ihren Vorgängerorganisationen) – so intensiv und so kontinuierlich beschäftigt – bis heute. In Anbetracht vieler noch ungelöster Probleme auf dem Arbeitsmarkt sowie eines neuen frontalen Angriffes von rechts gegen die Personenfreizügigkeit, die Flankierenden Massnahmen und die Bilateralen Verträge wird es wohl auch in den nächsten Jahren so bleiben.

Das vorliegende Heft soll den Wert der Personenfreizügigkeit als historische Errungenschaft darstellen: für die neuen Generationen und aus der kritisch überprüften Erfahrung der alten Generationen. Es soll Argumente für den Kampf gegen ein nationalistisch begründetes Zuwanderungsmodell liefern. Es soll zeigen, wie wir uns in diesen Fragen weiterentwickelten, wie wir kämpften und wohin wir nie mehr zurück wollen.

Für die LeserInnen, die wenig Zeit haben, verweise ich auf das Anfangs- und das Schlusskapitel 1 und 10, die das Wesentliche zusammenfassen und einordnen. Natürlich hoffe ich, dass diese Schrift auch das Interesse von LeserInnen ausserhalb unserer Gewerkschaftsbewegung weckt. Manche gewerkschaftshistorischen Aspekte sind so wohl noch nie erzählt worden.

Ich widme diese Schrift allen Vertrauensleuten und GewerkschaftssekretärInnen der verschiedensten Nationalitäten, die im Laufe der Jahrzehnte – oft mit grosser Leidenschaft und beeindruckendem Durchhaltewillen – mit uns für die Vision gleicher Rechte und eines sozialen Schutzes für alle kämpften. Danken möchte ich ganz herzlich den zahlreichen KollegInnen, die mir bei dieser Arbeit geholfen haben.

Vasco Pedrina



Vasco Pedrina, geb. 1950, war Co-Präsident der Unia und zuvor seit 1991 Zentralpräsident der GBH und der Gewerkschaft Bau & Industrie.

In Verbindung mit den Themen dieses Hefts hat Pedrina unter anderem folgende Funktionen oder Mandate ausgeübt: Vorstandsmitglied der Sektionen Freiburg und Bern der Federazione delle Colonie Libere Italiane (1971 bis Anfang der Achtzigerjahre, Mitglied des Vorstandes SGB (1980–2012), Zentralsekretär (zuständig für die ausländischen Arbeitnehmenden) der Gewerkschaft Bau & Holz und Mitglied der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen (1988–1991); Mitglied der Tripartiten Kommission des Bundes für die Flankierenden Massnahmen der Personenfreizügigkeit (2004–2012).

Auf internationale Ebene war er unter anderem Vorstandsmitglied des Europäischen Verbandes der Bau- und Holzarbeiter EFBH (1989–2011), des Internationalen Bundes der Bau- und Holzarbeiter (BHI) sowie des Europäischen Gewerkschaftsbundes, EGB (2005–2012).

Stefan Keller, geb. 1958, Historiker, Journalist, Gewerkschafter, langjähriger WOZ-Redaktor und Autor verschiedener Bücher, Vizepräsident der Paul Grüninger Stiftung.

Publikationsreihe Unia – Materialien zu unserer Geschichte  
Heft 1 – Rentenalter 60 auf dem Bau: Wie es dazu kam (2015)  
Heft 2 – Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit (2018)

# Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit

## Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping

### Kapitel 1

#### Zwölf Thesen zu Personenfreizügigkeit und Flankierenden Massnahmen.

Eine Übersicht

5–9

### Kapitel 2

#### Aus- und Einwanderung, Überfremdungsängste und Abwehr.

Die offizielle Migrationspolitik  
der Schweiz im Rückblick

11–19

### Kapitel 3

#### Die Saisoniers als Reservearmee.

Entstehung und Abschaffung  
eines diskriminierenden Statutes

21–33

### Kapitel 4

#### Der Ausländer als Konkurrent?

Die EWR-Debatte und die  
Verfehlungen der Gewerkschaften

35–55

### Kapitel 5

#### Vom EWR-Debakel zu den Bilateralen Verträgen.

Personenfreizügigkeit und  
Flankierende Massnahmen

57–75

### Kapitel 6

#### Kein Fortschritt ohne Druck.

Die Entwicklung der Flankierenden  
Massnahmen nach 1999

Chronologie der Flankierenden Massnahmen

Renzo Ambrosetti: Missbrauchsbekämpfung.

Die Tessiner Erfahrung

Arbeitskämpfe wegen Lohndumping

77–85

### Kapitel 7

#### Soziale Grundrechte, freier Markt, Europa.

Der hindernisreiche Kampf  
gegen Lohndumping

77–85

### Kapitel 8

#### Nach der Niederlage gegen die rechten NationalistInnen.

Gewerkschaftliche Strategien  
gegen Diskriminierung

87–97

### Kapitel 9

#### Kontingentierungssystem und Personenfreizügigkeit im Vergleich.

Ein Argumentarium

99–111

### Kapitel 10

#### Zwei Fixsterne der Zukunft: Gleiche Rechte und sozialer Schutz für alle.

Lehren aus der Geschichte

113–117

Nachwort von Vania Alleva

Kein zweites Mal in die Falle tappen

118

SRE

*Schweizer und Ausländer  
sammen arbeiten - zusammen leben*



# Zwölf Thesen zu Personenfreizügigkeit und Flankierenden Massnahmen. Eine Übersicht



### 1. Die grosse Wende der Gewerkschaften

In den Achtziger- und Neunzigerjahren fand in der Schweiz eine Wende der gewerkschaftlichen Migrationspolitik statt: Weg von der Abwehrhaltung hin zur Solidarität und zur Gleichberechtigung der MigrantInnen mit den Einheimischen. Diese Wende war nur möglich, weil die Gewerkschaften in den Sechziger- und Siebzigerjahren begonnen hatten, sich für MigrantInnen zu öffnen. In der Folge ist – bis heute – der Anteil der MigrantInnen an der Mitgliedschaft stetig gestiegen. Gleichzeitig ist eine neue Generation kämpferischer GewerkschafterInnen herangewachsen, denen eine allein auf den Verhandlungstisch fixierte Politik nicht mehr genügt. Dort, wo dieser Kurswechsel gelungen ist, hat er einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Spaltung zwischen MigrantInnen und Einheimischen in den Gewerkschaftsreihen geleistet und unsere Gesamtkraft gestärkt.

Kapitel 2, 3 und 4

### 2. Der Kampf gegen das Saisonierstatut

Auf dem Weg zu einer neuen Migrationspolitik war der Kampf gegen das diskriminierende Saisonierstatut der erste wichtige Schritt. Allein im Namen der Menschenrechte und der Solidarität wäre dieser Schritt aber nicht gelungen. Erst nachdem auch in der Wirtschaft die ökonomische Nützlichkeit des Statuts bezweifelt und sowohl der Druck der betroffenen EU-Staaten als auch der EU selber unausweichlich geworden waren, gelang es, das Saisonierstatut in der Schweiz abzuschaffen.

Kapitel 2 und 4

### 3. Kontingentierung als schädliches Instrument

Die lange Geschichte der Kontingentierungspolitik in der Schweiz zeigt, dass ein solches System nicht nur gegen die Menschenrechte verstösst, sondern auch die Einwanderung gar nicht bremst, was sie eigentlich beabsichtigt. Kontingentierung von AusländerInnen schützt weder die Beschäftigung noch die Löhne der Einheimischen. Sie schwächt im Gegenteil deren Stellung auf dem Arbeitsmarkt sowie generell die Position der Arbeitnehmendenvertretung, und sie schadet letztlich der Wirtschaft.

Kapitel 3, 4 und 9

### 4. Personenfreizügigkeit als Grundfreiheit

Der Übergang zum freien Personenverkehr mit der EU in den Jahren 2002 bis 2004 bedeutete für die Migration aus diesem Raum einen grundlegenden Wechsel. Die Kontingente wurden abgeschafft, die Zuwanderung von Personen aus der EU ist seither erlaubt, sobald ein Arbeitsplatz nachgewiesen werden kann. Freizügigkeitsabkommen und Bilaterale Verträge mit der EU machen es auch für SchweizerInnen einfacher, im Ausland zu arbeiten oder zu studieren. Grundsätzlich ist die Personenfreizügigkeit ein Gewinn für Arbeitnehmende; sie gehört zu den Grundfreiheiten und sorgt für gesellschaftlichen Fortschritt. Es widerspricht daher den Tatsachen, die Personenfreizügigkeit als gegen die ArbeitnehmerInnen gerichtetes, verwerfliches «neoliberaleres Konstrukt» zu betrachten, selbst wenn sie von manchen Unternehmern missbraucht werden kann.

Kapitel 3, 4 und 9



## 5. Migration hat andere Ursachen

Die Personenfreizügigkeit war nicht die Ursache der starken Migration in die Schweiz während der vergangenen 15 Jahre. Massgebend für die Zunahme der Migration – die Netto-Migration verringert sich seit 2014 wieder – waren wirtschaftliches Wachstum und die fortschreitende Internationalisierung des Arbeitsmarktes im Kontext einer raschen Verbreitung neuer Kommunikationstechnologien. Dabei kam die Personenfreizügigkeit dem Bedarf nach höher qualifizierten Arbeitskräften entgegen. Unmenschliche Vorschriften wie das Saisonierstatut hätten solche Leute von der Schweiz ferngehalten, doch für eine zukunftsorientierte Wirtschaft sind höher qualifizierte Arbeitnehmende wichtig.

Kapitel 2 und 9

## 6. Gegen Lohndumping und Verdrängung

Die Flankierenden Massnahmen (FlaM) – mit ihrem ausgebauten Kontrollsystem – ermöglichen es, Missbräuche und illegale Praktiken, die im alten Kontingentierungssystem meistens unter der Oberfläche des Arbeitsmarktes verborgen blieben, offensiv zu bekämpfen. Falsch ist daher einerseits die Behauptung, dass die Personenfreizügigkeit (PFZ) mehr als das frühere Kontingentierungssystem zu Lohndumping und zur Verdrängung einheimischen Personals auf dem Arbeitsmarkt führt.

Andererseits finden Lohndumping und Verdrängungsprozesse noch statt. Sie sind Folgen der herrschenden (kapitalistischen) Wirtschaftsmechanismen. Tatsache ist: Megatrends, wie die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse, wirken sich in Zeiten der neoliberalen Deregulierung und der Digitalisierung auch auf Bereiche ohne Migration aus. Sie sind sicher nicht allein mit einer sozial flankierten PFZ in den Griff

zu bekommen. Tatsache ist ferner: Akute Probleme in den Grenzregionen entstehen aufgrund des enormen sozialen Gefälles an der Grenze – etwa zwischen der krisengeschüttelten Megaregion Lombardei und dem Tessin (das Einzugsgebiet für Tessiner Unternehmen umfasst rund sechs Mio. ItalienerInnen in einem Umkreis von 50 Kilometern, während der kleine, wachsende Kanton Tessin 350 000 EinwohnerInnen zählt). Die Probleme der Grenzregionen erfordern spezifische Massnahmen für den Beschäftigungs- und Lohnschutz. Sie sind letztlich nicht ohne eine starke Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und der wirtschaftlichen Entwicklung im nahen Ausland zu lösen. Dank der sozialen Flankierung ist es immerhin gelungen, Lohndumping und Verdrängung einheimischen Personals auf einer breiten Basis zu verhindern. Wenn es Dumping und Verdrängung in bestimmten Berufen, Branchen und Regionen immer noch gibt, dann spricht das nicht für eine Infragestellung der PFZ, sondern für eine weitere Stärkung der FlaM. Kapitel 9

## 7. Gewerkschaftliche Verhandlungsmacht

Dank der Personenfreizügigkeit mit der EU konnten wir Schutzmechanismen im Schweizer Arbeitsrecht und im Obligationenrecht einführen, die im Rahmen des alten Kontingentierungssystems politisch nicht durchsetzbar gewesen wären. Diese Massnahmen hatten eine positive Auswirkung auf den ganzen Arbeitsmarkt nicht nur für ausländische Arbeitnehmende. Die Gewerkschaften konnten ihre Verhandlungsmacht deutlich erhöhen dank dem Umstand, dass die Wirtschaft bei Volksabstimmungen auf gewerkschaftliche Zustimmung zur wirtschaftspolitischen Öffnung und zu den bilateralen Verträgen mit der EU angewiesen war und bleibt. Kapitel 9

## 8. Internationale Zusammenarbeit

Die Verteidigung der schweizerischen Löhne und Arbeitsbedingungen erfordert eine gute Zusammenarbeit mit nationalen Schwestergewerkschaften in Europa und mit den europäischen Gewerkschaftsföderationen. Wirksame Massnahmen gegen Lohn-dumping sowie neue rechtliche Bestimmungen innerhalb der EU, die den Vorrang der sozialen Rechte vor den Wirtschaftsfreiheiten festlegen, würden den Druck auch auf unsere Löhne und auf unser Schutzdispositiv deutlich verringern. Solche Verbesserungen würden auch die Akzeptanz für das angestrebte institutionelle Rahmenabkommen mit der EU deutlich erhöhen und den bilateralen Weg sichern. [Kapitel 7](#)

## 9. Gewerkschaftliche Mobilisierung

Die «kopernikanische Wende» vom diskriminierenden Kontingentierungssystem zur sozial verträglichen Personenfreizügigkeit mit der EU hat dazu geführt, dass der Schutz des Schweizer Arbeitsmarktes durch flankierende Massnahmen (FlaM) im internationalen Vergleich gut ausgebaut ist. Die Entstehung der FlaM beruht auf einer gewerkschaftlichen Doppelstrategie – einerseits dem Kampf vor Ort und andererseits den Verhandlungen im institutionellen Rahmen. Diese Strategie bleibt weiterhin richtig. In Anbetracht einer Verhärtung des Arbeitgeberlagers und eines politischen Rechtsrutsches wird aber das Gewicht vermehrt auf die Mobilisierung in den Betrieben und auf der Strasse gelegt werden müssen. Die bisherigen Arbeitskämpfe gegen Lohndumping zeigen hierzu den Weg auf. Nicht zuletzt, um diesen Kampf zu führen und die Mobilisierungsfähigkeit auch bei solchen Themen spürbar zu erhöhen, ist es notwendig, das gewerkschaftliche Netz in den Betrieben deutlich auszubauen.

[Kapitel 6.](#)

## 10. Kündigung wäre sehr schädlich

Aufgrund der mit der EU vereinbarten «Guillotine-Klausel» würde eine allfällige Kündigung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) unmittelbar zu einer Kündigung der Bilateralen Verträge I führen. Diese Kündigung hätte weitreichende negative Auswirkungen auf die Beziehungen der Schweiz mit ihrer wichtigsten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Partnerin. Für die in der Schweiz tätigen Arbeitnehmenden aller Nationalitäten würden Rechte und Arbeitsplätze auf dem Spiel stehen. [Kapitel 9](#)

## 11. Der Kompass der Gewerkschaften

Mit dem knappen Ja der Schweizer Bevölkerung zur SVP-Masseneinwanderungs-Initiative drohte zunächst die Wiedereinführung eines flächendeckenden Kontingentierungssystems und neuer diskriminierender Statuten. Das hätte einen ganz grossen Rückschritt in der Migrationspolitik bedeutet! Nach einem dreijährigen Prozess ist es gelungen, eine Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 121a zu erreichen, die sowohl mit den Menschenrechten als auch mit dem EU-Recht kompatibel ist: mit einer Stellenmeldepflicht und einem Vorrang für inländische Arbeitslose, aber ohne diskriminierende Kontingente. Ein entscheidender Grund für diesen Kompromiss war, dass die Gewerkschaften sich in den Verhandlungen von Anfang an konsequent an drei Grundsätzen orientierten, die sich bewährten und weiterhin gelten: Nichtdiskriminierung als Prinzip! Keine Schwächung, sondern Verstärkung der FlaM! Sicherung der Bilateralen Verträge! – Diese Grundsätze dienten in der politischen Debatte und beim Verhandeln als Kompass. Sie halfen, die Reihen nach innen zu schliessen, sie erlaubten es, nach aussen sehr wirksam zu operieren – und zwar in einem politischen Umfeld, in dem Verwirrung herrschte. [Kapitel 8](#)

## 12. Probleme, die bleiben

Eine Gesamtbetrachtung der heutigen schweizerischen Migrations- und Arbeitsmarktpolitik führt zur Feststellung, dass diese von einem Dualismus gekennzeichnet ist: Einerseits herrscht Personenfreizügigkeit, aber nur für EU- und Schweizer BürgerInnen, andererseits besteht weiterhin ein Kontingentierungssystem für die Einwanderung aus so genannten Drittstaaten ausserhalb der EU. Diese zweite Problematik wird – wie auch die Asylpolitik mit ihren Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt – in der vorliegenden Schrift nicht behandelt, weil sie den Rahmen sprengen würde. Soviel aber kann gesagt werden: Die Personenfreizügigkeit für EU-BürgerInnen hat sich teilweise auch positiv auf die Rechte der MigrantInnen aus Drittstaaten ausgewirkt. Für sie wurde das Saisonierstatut de facto ebenfalls abgeschafft. Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU lassen Schweizer Unternehmen fast nur noch (hoch) qualifizierte Arbeitnehmende aus Drittstaaten kommen. Ein Grundproblem der Kontingentierungspolitik bleibt dabei bestehen: Es ist die Situation der «Sans-Papiers» mit ihrer diskriminierten Stellung auf dem Arbeitsmarkt wie auch in der Gesellschaft. Der Status und die Ausbeutung der «Sans-Papiers» fördern weiterhin Lohn- und Sozialdumping. Auch deswegen setzen wir uns für ihre Rechte und für eine Regularisierung der papierlosen MigrantInnen ein. [Kapitel 9](#)





# Aus- und Einwanderung, Überfremdungsängste und Abwehr.

## Die offizielle Migrations- politik der Schweiz im Rückblick

Nach Luxemburg ist die Schweiz das Land mit dem grössten Anteil von Migrantinnen und Migranten in Europa: 24 Prozent der Wohnbevölkerung besitzen eine ausländische Staatsbürgerschaft. Das sind anteilmässig doppelt so viele wie in Deutschland, Italien oder Österreich und vier Mal so viele wie in Frankreich. Mehr als ein Drittel der Arbeitsstunden in der Schweiz werden von MigrantInnen geleistet. Zahlreiche Branchen könnten ihre Leistungen ohne sie gar nicht erbringen. Der vergleichsweise hohe Anteil an AusländerInnen hat aber auch mit der restriktiven Einbürgerungspolitik unseres Landes zu tun.

Noch bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Schweiz ein Auswanderungsland.<sup>1</sup> Mit der ersten industriellen Revolution in den Jahrzehnten vor 1900 änderte sich das, und allmählich wurde die Schweiz zum Einwanderungsland. Spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg war niemand mehr zur Emigration gezwungen, um eine Arbeit zu finden: «Da der industrielle Sektor von den Verwüstungen des Krieges verschont geblieben war, konnte er aktiv am Wiederaufbau und an der wirtschaftlichen Erholung Europa teilhaben. (...) Die Zahl der Einwanderer erhöhte sich trotz zweier milder Konjunkturreinbrüche (1949/1950 bzw. 1958/1959) zwischen 1946 und 1960 von 40 000 auf 293 000», heisst es in der 2012 erschienenen «Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert.»<sup>2</sup> Dank einer intakten Infrastruktur konnte die Schweiz vom Aufschwung der folgenden «goldenen Nachkriegsjahre» noch stärker profitieren als andere Länder. Zugleich war die Beschäftigung einer immer grösseren Anzahl von MigrantInnen – vor allem von Saisoniers – Voraussetzung und Folge dieses konjunkturellen Booms. Der Schweizer Wirtschaft kam dabei gelegen, dass das Reservoir arbeitssuchender Menschen vor allem in Südeuropa riesig war. Hunderttausende Arbeitssuchende aus Italien, Spanien, der Türkei, Jugoslawien und seinen Folgestaaten sowie Portugal kamen zu uns, um zu arbeiten.

### Wie die Abschottung begann

Die offizielle Migrationspolitik der Schweiz war nach der demokratischen Revolution und der Gründung des Bundesstaates von 1848 zunächst sehr offen gewesen. Vor dem Ersten Weltkrieg herrschte aufgrund gegenseitiger Verträge weitgehend Personenfreizügigkeit in Europa. Die Politik der Abschottung und der Kontingentierung begann in der

schweizerischen Migrationspolitik mit dem Ersten Weltkrieg. Durch die Krisen der Zwischenkriegszeit wurde diese Politik gestärkt, nicht zuletzt auch unter dem Druck der nationalkonservativen Kräfte, des Faschismus und Nationalsozialismus in Europa. Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (ANAG) wurde ab 1931 auf die Verhinderung von «Überfremdung» und dauerhafter Einwanderung ausgerichtet. In seiner Botschaft zu diesem Gesetz schrieb der Bundesrat: «Gegen die Zuwanderung von Ausländern gibt es nichts einzuwenden. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass sie sich nicht in der Schweiz niederlassen wollen.» («Schweizerisches Bundesblatt», 1924, 517).

«Gegen die Zuwanderung von Ausländern gibt es nichts einzuwenden. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass sie sich nicht in der Schweiz niederlassen wollen.» Der Bundesrat, 1924

Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte die

Schweiz auf Wirtschaftswachstum und brauchte

dazu billige, schlecht qualifizierte ImmigrantInnen. Die Ausländerpolitik wurde auf eine «rotierende» Zuwanderung ausgerichtet. In Krisen sollten die Arbeitskräfte einfach und schnell wieder zurückgeschickt werden können. Immigration galt noch in der Hochkonjunktur als ein «temporäres Phänomen» – sogar in der Vorstellung der Gewerkschaften, die den ausländischen KollegInnen oft mit Distanz begegneten. Die kurzfristige



Beschäftigung sehr vieler unqualifizierter Arbeiterinnen und Arbeiter förderte allerdings auch «eine wenig produktivitätsorientierte Entwicklung» der Schweizer Wirtschaft. «Die Personenfreizügigkeit vor dem 1. Weltkrieg hatte dagegen nachweislich produktivitätsförderliche Wirkung durch viele immigrierende FacharbeiterInnen und WissenschaftlerInnen»<sup>3</sup>, schreibt Andreas Rieger in seinen Thesen zur flankierten Personenfreizügigkeit.

### **Von der «einfachen Plafonierung» zur «doppelten Plafonierung» ...**

Eine zahlenmässig grosszügige Zulassungspolitik, die aber weiterhin auf dem Grundgedanken einer ständigen «Rotation der Arbeitskräfte» zwischen der Schweiz und ihrem Heimatland beruht, führt in den Sechzigerjahren zunehmend zu Spannungen. Der Anteil der MigrantInnen in der Schweiz verdoppelt sich und nähert sich jetzt einer halben Million. «Die Behörden ergreifen in der Folge Massnahmen, um die Zuwanderung einzudämmen: Es sind hauptsächlich drei Faktoren, die zum Umdenken geführt haben: das Problem der Konjunkturüberhitzung, der von Italien ausgehende Druck zugunsten einer verbesserten Stellung seiner Staatsangehörigen (...) sowie die in der Öffentlichkeit aufkeimende Ausländerfeindlichkeit»<sup>4</sup>, heisst es in der Nationalfonds-Untersuchung «Migration und die Schweiz» von Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi und Werner Haug.

Zuerst wird 1963 eine «einfache Plafonierung» eingeführt. Sie beschränkt den prozentualen Ausländeranteil pro Betrieb. Schon 1964 sieht sich der Bundesrat jedoch veranlasst, auch die effektiven Ausländerzahlen pro Betrieb zu plafonieren. Doch auch diese Massnahme zeigt – wegen wirtschaftlicher und (ausser-)politischer Zwänge (u. a. Konzessionen an Italien beim Saisonierstatut) – wenig Wirkung. 1965 entscheidet sich der Bundesrat daher für eine «doppelte Plafonierung»: Begrenzung der Ausländerzahlen pro Betrieb und Verbot, den Gesamtbestand zu erhöhen.

### **... zu den «Überfremdungsinitiativen» und zur «Globalplafonierung»**

«Am 30. Juni 1965 wird die erste Volksinitiative gegen Überfremdung bei der Bundeskanzlei eingereicht.»<sup>5</sup> Die darauf folgenden einschränkenden Massnahmen des Bundesrates verhinderte aber nicht, dass die Zahl der Ausländer weiter steigt. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung erreicht im Jahr 1969 über 16 Prozent. Zu den einschränkenden Massnahmen gehört übrigens die Erschwerung des Erwerbs der Schweizer Nationalität, so dass die Einbürgerungsrate in dieser Zeit auf unter ein Prozent fällt.<sup>6</sup>

Am 20. Mai 1969 wird eine zweite Volksinitiative gegen Überfremdung eingereicht. Wegen ihres Urhebers, des nationalkonservativen Verlegers James Schwarzenbach, wird sie «Schwarzenbach-Initiative» genannt. Diese Initiative kommt am 7. Juni 1970 zur Abstimmung und erhält 46 Prozent der Stimmen. «Um gegen die ‚Überfremdung‘ anzukämpfen, befürworten die Behörden erneut eine Politik, die einerseits den Anstieg der ausländischen Gesamtbevölkerung verhindert und andererseits die Assimilation derjenigen Ausländer, die bereits in der Schweiz wohnen, begünstigt»<sup>7</sup>, heisst es in der bereits erwähnten Nationalfonds-

studie von Wicker, Fibbi und Haug. «Trotz ihres Misserfolgs (54 Prozent Nein) stellt die ‚Schwarzenbach-Initiative‘ einen Wendepunkt in der Schweizer Immigrationspolitik dar, und zwar, weil sie verantwortlich ist für die ab diesem Zeitpunkt verfolgte ‚Stabilisierungspolitik‘, die auf jährlichen Einwanderungsquoten basiert (auch ‚Globalplafonierung‘ genannt).»<sup>8</sup>

Ab 1970 entsteht also das System der «globalen Kontingentierung» der Ausländerzahlen in der Schweiz. Jedes Jahr wird – auch aufgrund geschätzter Rückwanderung – ein Kontingent für neue Arbeitsplätze festgesetzt, die von ausländischen Immigranten besetzt werden dürfen. «Die Stabilisierungspolitik führt zur Schaffung eines Instruments (informatisiertes Zentralregister ZAR), mit dem Ausländer, nicht aber die Schweizer kontrolliert werden können.»<sup>9</sup>, heisst es bei Wicker. Das «Zentrale Ausländer-Register» erlaubt es, die verschiedenen Kategorien (Saisonnier-, Jahresaufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung) zu steuern und anzupassen; meistens läuft die Anpassung auf weitere Verschärfungen heraus. Das «Formulieren der Interessen in Bezug auf die Einwanderung» kann dabei als «neokorporatistisch» bezeichnet werden; es funktioniert über ein Vernehmlassungsverfahren der interessierten Stellen.<sup>10</sup> Die Umsetzung der Verordnung geschieht auf drei Ebenen: Zuerst teilt das BIGA (die heutige Seco-Direktion der Arbeit) den Unternehmen und Kantonen, denen es an Arbeitskräften mangelt, ein bestimmtes Bundeskontingent an Zulassungen direkt zu. Ein zweites Kontingent wird den Kantonen zugeteilt, die es ihrerseits auf die Unternehmen verteilen. Und drittens übertragen die Kantone auch Kompetenzen an die Gemeinden, meistens in Regionen mit grösseren Städten.<sup>11</sup> Die Verteilung der Kontingente auf kantonaler Ebene wird oft von tripartiten Kommissionen vorgenommen.

Für eine gewisse Zeit wirkt dieses System stabilisierend auf die Gesamtzahl der ausländischen Bevölkerung. Es gelingt der Schweiz dank der restriktiven Gesetzgebung auch noch einmal, die Ausländerinnen und Ausländer als «konjunkturelle Stossdämpfer» zu nutzen: In der Krise 1974/76 betrifft «der Verlust von 340 000 Arbeitsplätzen in erster Linie die zugewanderten Arbeitskräfte: 228 000 davon, das entspricht 67 % der Entlassenen, sind Ausländer».<sup>12</sup> Aber mit der Zeit – im Laufe der Siebziger- und Achtzigerjahre – werden die Widersprüche und die diskriminierenden Auswirkungen solcher Regelungen unübersehbar. Zwei Phänomene verdienen besondere Erwähnung:

- Die Immigration erweist sich – abgesehen von Zäsuren wie der Krise 1974/76 – als ein ständiges und eben nicht temporäres Phänomen. Trotz des diskriminierenden Charakters des Saisonnierstatuts (A-Bewilligungen), erhalten immer mehr Saisoniers – nach vielen Jahren! – die Möglichkeit, ihren Status in eine Jahresaufenthaltsbewilligung (B) zu verwandeln. Sie haben damit das Recht auf Familiennachzug und auf Wechsel des Arbeitgebers und des Arbeitskantons. Gleichzeitig nehmen auch Niederlassungsbewilligungen (C) immer mehr zu, weil immer mehr AusländerInnen schon lange hier arbeiten und leben, aber auch dank den Verbesserungen in den Aufenthaltsbestimmungen.

- Wenn die Konjunktur es erfordert, holen sich die Unternehmen die gewünschten ausländischen Arbeitskräfte notfalls auch illegal, sobald die Kontingente erschöpft sind. Das Phänomen der Schwarzarbeit – mit all seinen negativen Konsequenzen – beginnt in dieser Zeit zum festen Bestandteil der Schweizer Wirtschaft zu werden.

Über die beschriebenen Massnahmen zur Stabilisierung der Einwanderung fällt die «Wirtschaftsgeschichte der Schweiz» ein vernichtendes Urteil: «In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre waren es (...) weniger die Kontingentierungsmassnahmen als vielmehr die Rezession, welche die ausländische Präsenz in der Schweiz reduzierten.»<sup>13</sup>

1988 überschreitet die seit 1975 zurückgegangene Zahl der AusländerInnen wieder eine Million.

Zu erwähnen ist noch, dass die verschiedenen Massnahmen zur Besserstellung bzw. Integration der Migranten/innen – etwa die Möglichkeit der Umwandlung des Saisonierstatuts nach mehreren Saisons – dazu beitragen, «die Aufenthaltsdauer der Ausländer in der Schweiz zu verlängern», wie Peter Halbeisen schreibt. «1955 lebten von den ganzjährig in der Schweiz beschäftigten Ausländern nur 25 % schon drei Jahre oder länger in der Schweiz. 1968 lag ihr Anteil bereits bei 56 %, 1973 dann bei 72 %. Diese Entwicklung war auch eine Folge der wachsenden Zahl von in der Schweiz geborenen Ausländern („zweite Generation“).»<sup>14</sup>

### **Das Drei-Kreise-Modell**

Im Laufe der Achtzigerjahre, vor allem aber in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre (in folge des Balkan-Krieges) gewinnt eine neue Kategorie nicht kontingentierter Einwanderer und Einwanderinnen erheblich an Bedeutung: diejenige der Asylbewerber und Asylbewerberinnen. In den ausländerpolitischen Diskussionen wird nun oft – gegen den Widerstand der Gewerkschaften – die Migrations- mit der Asylpolitik vermischt. Eine Arbeitsgruppe im Auftrag des Bundes schlägt einen Systemwechsel vor, um «eine neue Politik auf der Grundlage eines ‚globalen Migrationsaldos‘ durchzuführen», also nicht nur die Einwanderungs-, sondern auch die Flüchtlingszahlen dabei zu berücksichtigen.<sup>15</sup>

Das Konzept stösst auf starke Opposition. Im Zuge der Verhandlungen für eine Schweizer Beteiligung am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) setzt sich 1991 ein anderer Ansatz durch: Das Drei-Kreise-Modell für EinwanderungskandidatInnen. Für den «inneren Kreis», zu dem EU- und EFTA-Staaten zählen, soll nach diesem Modell ab einem bestimmten Zeitpunkt der freie Personenverkehr ermöglicht werden. Der «mittlere Kreis» umfasst die USA, Kanada und die osteuropäischen Staaten und sieht für diese Länder Kontingente vor. Zum «äusseren Kreis» gehört «alle anderen Staaten»; ihre StaatsbürgerInnen erhalten nur in Ausnahmefällen eine Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung. Eines der Kriterien, um den mittleren vom äusseren Kreis abzugrenzen, ist die Zugehörigkeit des entsprechenden Landes zu einem «der Schweiz nahe stehenden Kulturkreis».<sup>16</sup>

Wegen seines diskriminierenden Geistes, aber auch ganz konkret, weil Ex-Jugoslawien plötzlich nicht mehr als traditionelles Rekrutierungsland betrachtet wurde, kritisierten die Gewerkschaften das Drei-Kreise-Modell scharf. Dem Bundesrat half das restriktive Modell dann allerdings nicht, den Abstimmungskampf um den Beitritt der Schweiz zum EWR im Dezember 1992 zu gewinnen. Ein EWR-Beitritt hätte unter anderem die Aufhebung des Saisonierstatuts und den freien Personenverkehr mit der EU gebracht.

### **Nach der EWR-Abstimmung**

In den Jahren nach der EWR-Abstimmung wird vollends deutlich, dass es nicht mehr die behördlich bestimmten Quoten sind, die das Wachstum der ausländischen Bevölkerung regulieren. Die Arbeitslosigkeit kann nicht mehr so leicht wie früher durch Rücksendung der Arbeitslosen in ihre

Heimatländer exportiert werden. Trotz langer Wirtschaftskrise und rückläufiger Einwanderung gehen die Ausländerzahlen nicht zurück. Die allmählichen Verbesserungen in den Arbeits- und Aufenthaltsbedingungen spielen dabei eine wichtige Rolle. Insgesamt zeigt sich – und das ist bis heute so, dass die konjunkturelle Entwicklung wesentlich mehr als irgendwelche Kontingente die Einwanderung «steuert». Die Politik der «drei Kreise» hält nicht lange. Schon Mitte der Neunzigerjahre kommt sie unter Beschuss, jetzt nicht mehr nur bei den Gewerkschaften und der Linken, sondern auch seitens der neu gegründeten Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. Zunehmend missfällt sie auch den Arbeitgebern,

die einen einfacheren Zugang zu gut qualifiziertem Personal verlangen.

1997 schlägt eine Expertenkommission vor, das «Drei-Kreise-Modell» durch ein «Punktesystem» – nach dem Beispiel von Kanada und Australien – abzulösen. Die Regierung beschliesst im Jahr danach zwar, das «Drei-Kreise-Modell» fallen zu lassen, aber ohne das «Punktesystem» einzuführen: «De facto gelangt ab diesem Zeitpunkt ein Modell mit zwei Kreisen zur Anwendung, das letztlich darauf abzielt, die Annäherung an Europa vorzubereiten», schreibt H. R. Wicker.<sup>17</sup>

Mit der Annahme der Bilateralen Verträge I und damit auch des Abkommens zum freien Personenverkehr in der Volksabstimmung vom Mai 2000 wird für die folgenden 15 Jahre ein neuer Rahmen gesteckt: Freizügigkeit für EU-BürgerInnen und umgekehrt für SchweizerInnen in der EU – Quoten für MigrantInnen aus sogenannten Drittstaaten ausserhalb der EU. Erst die Volksabstimmung zur «Masseneinwanderungsinitiative» am 9. Februar 2014 führt dann zu einer neuen Zäsur in der Migrationspolitik. Die «weiche Umsetzung» dieser Initiative durch das Parlament hat aber zum Glück die Wiedereinführung des alten Kontingentierungssystems bis heute verhindert.

Wenn die Konjunktur es erfordert, holen sich die Unternehmen die gewünschten ausländischen Arbeitskräfte notfalls auch illegal.



Unterzeichnung der Bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU: Die Schweizer Bundesräte Joseph Deiss und Pascal Couchepin mit dem deutschen Aussenminister Joschka Fischer in Luxemburg, 21. Juni 1999.  
KEYSTONE / Lukas Lehmann

- 1 Dieses Kapitel stützt sich stark auf das Kapitel «Die schweizerische Immigrationspolitik von 1948 bis 1970» in der von Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi und Werner Haug herausgegebenen Untersuchung «Migration und die Schweiz», Seismo-Verlag, Zürich 2004, S. 68–103.
- 2 Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat: «Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert», Schwabe Verlag, Basel, 2012 – S. 245.
- 3 Andreas Rieger: «Thesen zur Flankierten Personenfreizügigkeit», 19. November 2013 (Dossier Unia)
- 4 Wicker, Fibbi, Haug, a.a.O., S. 69.
- 5 Wicker, Fibbi, Haug, a.a.O., S. 75.
- 6 Halbeisen, a.a.O., S. 247.
- 7 Wicker, Fibbi, Haug, a.a.O., S. 77.
- 8 Wicker, Fibbi, Haug, a.a.O., S. 79.
- 9 Wicker, Fibbi, Haug, a.a.O., S. 81.
- 10 Wicker, Fibbi, Haug, a.a.O., S. 82.
- 11 Wicker, Fibbi, Haug, a.a.O., S. 86.
- 12 Wicker, Fibbi, Haug, a.a.O., S. 93.
- 13 Halbeisen, a.a.O., S. 248.
- 14 Halbeisen, a.a.O., S. 248.
- 15 Wicker, Fibbi, Haug, a.a.O., S. 96.
- 16 Wicker, Fibbi, Haug, a.a.O., S. 96 / 97.
- 17 Wicker, Fibbi, Haug: a.a.O., S. 101.









Befürworter der Schwarzenbach-Initiative:  
Obwohl diese Initiative am 7. Juni 1970 vom Volk abgelehnt wurde, beeinflusste sie die Schweizer Migrationspolitik auf fatale Weise.  
KEYSTONE/Archiv



# Die Saisonniers als Reservearmee. Entstehung und Abschaffung eines diskriminierenden Statuts

Das Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der AusländerInnen (ANAG) von 1931 erwähnte in einem einzigen Satz, dass es neben der Bewilligung für JahresaufenthalterInnen auch eine Saisonbewilligung geben könne. Die Ausgestaltung dieser Bewilligungsart blieb einer Verordnung des Bundesrates überlassen. Das Saisonnierstatut selbst wurde im Jahr 1934 eingeführt.

Nach Kriegsende erlebte die Schweiz Zeiten des wirtschaftlichen Booms. Eine massive Einwanderung war die Folge, insbesondere von Saisonniers. «Die Saisonbewilligungen in den 1950er und 1960er Jahren kamen der damaligen politischen Auffassung entgegen, die davon ausging, es handle sich bei dieser Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte um ein konjunkturell bedingtes, vorübergehendes Phänomen. Die Behörden verfolgten eine **Rotationspolitik**, die auf die baldige Rückkehr dieser Arbeitskräfte, ihren Ersatz durch andere, und nicht auf deren Integration in die schweizerische Gesellschaft ausgerichtet war. Erst in den 1970er Jahren begann man zu erkennen, dass die Einwanderung eine dauerhafte Erscheinung war, die neue Lösungen erforderte.»<sup>1</sup>

Trotz dieser Erkenntnis blieben die Saisonbewilligungen bis zur zweiten Hälfte der Neunzigerjahre als Instrument für «flexible Arbeitskräfte» ein wesentlicher Bestandteil der Schweizer Migrationspolitik; ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter galten als Manövriermasse – je nach konjunktureller Lage. Bei den langjährig Anwesenden war jedoch ab Beginn der Siebzigerjahre ein Übergang von der ausgeprägten Rotationspolitik zu einer rechtlichen Besserstellung zu erkennen, indem die grosse Masse der JahresaufenthalterInnen allmählich in ein Niederlassungsrecht hineinwuchs.<sup>2</sup>

### **Exportierte Arbeitslose, zurückgeschickte Tote**

Der massive Einbruch der Schweizer Wirtschaft in den Jahren 1973 bis 1976 zeigte die Rolle der Saisonniers als «Reservearmee» für den hiesigen Arbeitsmarkt sehr krass: Zwei Drittel von rund 300 000 Arbeitsplätzen, die in der Krise verloren gingen, wurden durch den Export von Arbeitslosigkeit in die Herkunftsländer der MigrantInnen abgebaut, wovon vor allem Saisonniers betroffen waren. Dank verschiedenen aufenthaltsrechtlichen Verbesserungen – auch für Saisonniers – war eine derart massive Auslagerung später weniger leicht möglich, aber noch in den Neunzigerjahren wurde die Schweizer Arbeitslosigkeit durch den Abbau von Saisonniers und Grenzgängern gemildert.<sup>3</sup>

Das Saisonnierstatut war nicht nur eine wichtige Komponente der früheren Migrationspolitik; man hatte es als regionalpolitische Strukturhilfe für Berggebiete und für die saisonalen Industrien konzipiert, wobei folgende diskriminierenden Einschränkungen galten:

- Erstens war die **Dauer der Bewilligung** auf die Dauer einer Saison, höchstens auf neun Monate, beschränkt. Am Ende der Saison musste der Arbeitnehmende die Schweiz für mindestens drei Monate verlassen. Er hatte kein Verbleiberecht und keine Möglichkeit, hier eine andere Anstellung zu suchen.
- Zweitens war dem Saisonnier während seiner Zeit in der Schweiz grundsätzlich der **Stellen- und Ortswechsel** untersagt. Er blieb seinem Arbeitgeber ausgeliefert.
- Drittens war auch ein **Familiennachzug** ausdrücklich untersagt. Zwar gab es ein Besuchsrecht für die Familien, die als TouristInnen bis zu drei Monaten einreisen konnten, doch angesichts einer Unterbringung in Baubaracken oder Personalzimmern von Hotels war auch das Besuchsrecht vielfach illusorisch.



Der Sekretär des Bau- und Holzbundes und später des Gewerkschaftsbundes Karl Aeschbach schreibt: «Diese drei Einschränkungen wirkten gesamthaft für die betroffenen Arbeitnehmenden sehr nachteilig. Sie banden ihn an einen bestimmten Arbeitgeber und setzten ihn weitgehend dessen Willkür aus. Bei Differenzen hatte er keine Freizügigkeit und musste befürchten, für die nächste Saison keinen Vertrag mehr zu erhalten.»<sup>4</sup>

Aber nicht nur das! Mit dem Saisonnierstatut waren tiefe Löhne verbunden: Sie lagen fast 14 Prozent tiefer als andere Löhne bei gleicher Qualifikation, und dies hatte auch negative Auswirkungen auf die allgemeine Lohnentwicklung für Einheimische.<sup>5</sup>

Weil das Prinzip der Rotationspolitik immer neue, junge Saisonniers ins Land brachte, wurde es den Arbeitgebenden nach der Einführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge (1985) ausserdem möglich, Pensionskassengelder zu sparen, indem sie Leute unter 25 Jahren einstellten. Als weitere, fatale Nebenwirkung ist eine sehr hohe Unfallrate, vor allem in der Bauwirtschaft, festzustellen: Ein Drittel der Saisonniers verunfallte jedes Jahr. Viele von ihnen kamen aus der Landwirtschaft und hatten ihre Tätigkeit auf dem Bau ohne jegliche Erfahrung begonnen. Ein wichtiger Posten der Ausgaben des Parifonds Bau war in jenen Jahren die Beteiligung an den Kosten der Rückführung der tödlich verunfallten Saisonniers!

### **Erster Anlauf: Mitenand-Initiative**

Erste Forderungen nach Abschaffung des Saisonnierstatuts datieren aus den Siebzigerjahren und stammen vor allem von christlich-sozialen Arbeitnehmervereinigungen, von Organisationen der Immigration (wie der Federazione delle Colonie Libere Italiane – FCLI) und von politischen Kräften der Achtundsechziger-Bewegung. Gegen Ende der Siebzigerjahre bekamen diese Stimmen tatkräftigen Unterstützung von der Gewerkschaft Bau & Holz.<sup>6</sup> Als vermutlich erster Schweizer Gewerkschaftsführer hatte Ezio Canonica, Präsident des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverbandes SBV (später GBH), schon im Vorfeld der Volksabstimmung zur Schwarzenbach-Initiative 1970 damit begonnen, das Saisonnierstatut in Frage zu stellen. In der Gewerkschaftszeitung «Edilizia Svizzera» vom 27. November 1969 schrieb er: «In der Mehrheit der Fälle ist das Saisonnierstatut nicht mehr gerechtfertigt.» Allerdings fügte er auch bei: «Die Problematik des Saisonnierstatuts in der jetzigen politischen Lage aufs Tapet zu bringen, würde aber bedeuten, als Wasserträger für die Schwarzenbach-Initiative zu wirken. Denn es ist klar, dass die Abschaffung dieses Statuts eine Verschärfung des Problems zur Folge hätte, das unter dem Namen Überfremdung läuft». Erste Höhepunkte des Kampfes gegen das Saisonnierstatut waren:

- 1977 die Einreichung der **Volksinitiative «Mitenand»**, die als Hauptziel die Abschaffung des Saisonnierstatuts verfolgte;
- im Vorfeld der «Mitenand»-Abstimmung eine **Grosskundgebung** der Gewerkschaft Bau & Holz (GBH) gegen das Saisonnierstatut am 1. November 1980 in Bern mit rund 10 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern (darunter drei Viertel Ausländerinnen und Ausländer, wie die «Berner Zeitung» schrieb).



Die InitiantInnen und die DemonstrantInnen verlangten, dass die Saisoniers die gleichen Rechte wie JahresaufenthalterInnen erhalten sollten, die samt ihren Familien in die Schweiz kommen durften und ihre Aufenthaltsbewilligung verlängern konnten. Auch die freie Wahl des Arbeitsplatzes und des Wohnortes sollte für Saisoniers möglich sein. Die Übergangsfrist zur Verwirklichung dieser Ziele war auf fünf Jahre festgelegt. Weniger bekannt ist heute, dass die Initiative «Mitenand» auch eine Einschränkung der Einwanderung enthielt. Sie sah nämlich vor, dass pro Jahr höchstens so viele erwerbstätige AusländerInnen einreisen durften, wie im Vorjahr ausgereist waren. Diese Regelung sollte nach der Abstimmung mindestens zehn Jahre gelten.

Doch die «Mitenand»-Initiative wurde trotz dieser Konzession an die fremdenfeindlichen Kräfte auf schmerzhaft eindeutige Weise am 4. April 1981 abgelehnt – mit etwa 84 Prozent Neinstimmen! Die Konsequenzen der Niederlage waren politisch gravierend: Nicht nur war damit die Abschaffung des Saisonierstatuts vorläufig vom Tisch, sondern seine Bedingungen wurden in den folgenden Jahren sogar noch verschärft.

### **Gewerkschaftliche Offensive, neue Argumentation**

Als die GBH sich Mitte 1988 – sieben Jahre nach der «Mitenand»-Initiative – entschied, die Forderung nach Abschaffung des Saisonierstatuts aus der Schublade zu holen und erneut öffentlich zu thematisieren, war es schnell klar, dass dafür neue Wege gesucht werden mussten. Wir beschlossen damals eine mehrjährige Kampagne, die auf einen neuen Diskurs setzte und mit Etappenzielen operierte. Natürlich blieb die Anprangerung des diskriminierenden Charakters dieses Statuts mit seinen unwürdigen Auswirkungen zentral, und wir unternahmen immer neue Aktionen, um die breite Öffentlichkeit dafür zu sensibilisieren. Aber nach der bitteren Erfahrung mit der «Mitenand»-Initiative glaubte niemand mehr, dass das Schweizervolk allein mit dem Ruf nach Solidarität und Einhaltung der Menschenrechte umzustimmen wäre. Zwei weitere Argumentationslinien rückten deshalb in den Vordergrund: jene der Ökonomie und jene der Aussenpolitik. Gleichzeitig sollte das Statut etappenweise verbessert werden, um eine Dynamik der Hoffnung und der Mobilisierung zu schaffen – in einem nach wie vor schwierigen und deprimierenden Umfeld.

Was die ökonomische Argumentation anbelangt, so hatte jahrzehntelang die Meinung geherrscht, dass das Saisonierstatut für eine Reihe von Branchen und für die Berggebiete vital sei. Die oft geäußerte



Befürchtung, die Abschaffung des Statuts werde eine wirtschaftliche Katastrophe für die gesamte Bauwirtschaft, das Gastgewerbe oder die Landwirtschaft zur Folge haben, war eine massgebliche Ursache der starken Ablehnung der Mitenand-Initiative. 1988 untersuchten wir diese Frage neu. Eine Lizenzratsarbeit lieferte uns dafür nützliche Informationen.<sup>7</sup> In der Folge wurde immer klarer, dass das Saisonierstatut auch aus ökonomischer Sicht negative Auswirkungen hatte. Das Statut förderte nämlich schwache und wenig produktive Betriebe, und zwar in den erwähnten, die durch eine Abschaffung angeblich bedroht waren. Es war eine wesentliche Ursache der – in Wirtschaftskreisen zunehmend beklagten – Strukturerhaltungspolitik, und es schwächte die Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Die Industrialisierung der Baubranche machte das Saisonierstatut obsolet. Das hatte ja schon Ezio Canonica 1970 erkannt. Innovative Betriebe und Branchen mit höherer Wertschöpfung begannen allmählich unzufrieden zu werden: Das Saisonierstatut förderte die Einfuhr unqualifizierten Arbeitnehmender. Wegen der Kontingentierungspolitik und der Besonderheiten des Statuts selbst (Umwandlung zum Jahresaufenthalt nach einer bestimmten Zeit) reduzierte dies den Spielraum für die Rekrutierung dringend benötigten qualifizierten Personals. Die lange Krise der Neunzigerjahre sollte zeigen, dass schlecht qualifizierte Saisoniers, nach der Umwandlung ihres Statuts, auf dem Arbeitsmarkt besonders gefährdet waren.

Die wirtschaftliche Argumentation war geeignet, auch in die Reihen der Unternehmer und der bürgerlichen Parteien etwas Bewegung zu bringen. Schon im Vorfeld der EWR-Abstimmung von 1992 begann sich die Stimmung allmählich zu verändern. Druck, das Saisonierstatut abzuschaffen, übten vor allem die Export- und die Finanzindustrie aus.

### **Das europäische Fenster**

Aber noch wichtiger und letztlich entscheidend – war die aussenpolitische Argumentation. Karl Aeschbach, ehemaliger SGB-Sekretär, erinnert sich 1995 so: «Phasen des Fortschritts waren und sind offenbar in der schweizerischen Ausländerpolitik nur dann möglich, wenn neben den progressiven Kräften im Innern ein wesentlicher Druck von aussen dazu kommt. Das war zweimal der Fall: in den Jahren 1972 bis 1975 im Zusammenhang mit dem Abschluss des Freihandelsabkommen (FHA) mit der Europäischen Gemeinschaft und ab 1990 im Zusammenhang mit den Verhandlungen über das EWR-Abkommen, respektive den bilateralen Verhandlungen I mit der EU.» Es war so, wie er sagte: «In den Siebzigerjahren musste sich die Schweiz verpflichten, im Anschluss an das FHA, mit den wichtigsten Einwanderungsländern Verhandlungen über

«Phasen des Fortschritts sind in der schweizerischen Ausländerpolitik offenbar nur möglich, wenn neben den progressiven Kräften im Innern ein wesentlicher Druck von aussen kommt.»

Karl Aeschbach,  
ehemaliger SGB-Sekretär

qualitative Verbesserungen in der Ausländerpolitik aufzunehmen. Daraus resultierten wesentliche Fortschritte, zum Beispiel kürzere Umwandlungsfristen für Saisoniers, ein rascher Familiennachzug für Jahresaufenthalter und anderes mehr. Diese Fortschritte, die mit Italien ausgehandelt wurden, fanden nachher auf dem Verordnungswege Anwendung auf alle anderen Ausländer. Aber ab Mitte der Siebzigerjahre wurde das Fenster wieder geschlossen.»

Als Jacques Delors, Kommissionspräsident der Europäischen Gemeinschaft (EG), im Januar 1989, sein Angebot für die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) mit Schweizer Beteiligung machte, kam die Stunde für uns, die Gewerkschaften, um dieses Fenster erneut zu öffnen. Wir nutzten die Chance ohne Zögern. Dabei konnten wir unsere guten Kontakte mit den Herkunftsländern unserer Saisoniers in Anspruch nehmen, sei es über befreundete Gewerkschaften oder über die Arbeits- und Sozialministerien. Schon 1990 konnten wir ein Treffen mit Felipe Gonzalez, dem spanischen Regierungschef und damals amtierenden Präsidenten der Europäischen Gemeinschaft (EG), zustande bringen, als dieser in die Schweiz kam. Ähnliche Möglichkeiten nutzten wir mit Mário Soares, dem Präsidenten der Republik Portugal, sowie mit Giulio Andreotti, dem italienischen Ministerpräsidenten. Im Zuge der EWR-Verhandlungen zwischen der EG und der EFTA, bei denen die Frage der Personenfreizügigkeit zum ersten Mal ganz konkret aufs politische Parkett kam, wurden solche Kontakte auch in Brüssel weitergeführt. Überall ging es um dasselbe Anliegen: Unterstützung für unsere Forderung nach Abschaffung des Saisonierstatuts in nützlicher Frist. Das Echo war positiv. Das machte Heinz Allenspach, den Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, so nervös, dass er uns in einem giftigen Kommentar in seiner Zeitung als «Fünfte Kolonne der Schweiz», als Landesverräter betitelte.

### **Der Wendepunkt von 1990**

Parallel dazu setzten wir auf Mobilisierung. Ein erster Höhepunkt war die nationale Demonstration der GBH für die Abschaffung des Saisonierstatuts, die Gleichberechtigung und ein soziales Europa vom 15. September 1990 in Bern. Sie wurde von der gesamten Gewerkschaftsbewegung sowie den MigrantInnen-Organisationen unterstützt und war von einem Aufruf von achthundert Persönlichkeiten der Wissenschaft, der Medizin, des Rechtes und der Politik begleitet. Auf dem Bundesplatz versammelten sich 20 000 Menschen, so viele wie seit Jahren nicht mehr. Diese Demonstration – an der auch der Generalsekretär der italienischen CGIL, Bruno Trentin, und der Generalsekretär der spanischen UGT, Nicolás Redondo, das Wort ergriffen – erwies sich als sehr bedeutend für die weitere Kampagne. Sie half, den Durchbruch endlich zu schaffen.

Denn erstens hatte die Demonstration ein überdurchschnittliches Echo im Inland und in den Herkunftsländern der MigrantInnen. Italien, Portugal und Spanien verschärften jetzt ihre Haltung gegenüber der Schweiz in den EWR-Verhandlungen. Mit einem Ja des Volkes zum EWR-Beitritt der Schweiz Ende 1992 wäre das Saisonierstatut schon damals gefallen.



Zweitens brachte diese erfolgreiche Demonstration vom September 1990 – nach Jahren der Demobilisierung – den Beweis, dass gewerkschaftliche Massenaktionen wieder möglich waren. Diese Kundgebung brachte viel Hoffnung und war rückblickend ein Wendepunkt in Richtung einer neuen, kämpferischen Gewerkschaftspolitik, die mehr als zehn Jahre später mit einem landesweiten Streik im Bauhauptgewerbe für das Rentenalter 60 einen Höhepunkt erreichen sollte.

Gegen das  
Saisonnierstatut:  
Demonstration in Genf,  
5. Oktober 1991.  
PATRICK MONNIN

Intern war es zuerst ein harter Kampf, bis wir den GBH-Zentralvorstand Anfang 1990 dafür gewinnen konnten, eine solche Demonstration überhaupt ins Auge zu fassen. Mit einer Zweidrittelmehrheit wurde dann aber grünes Licht gegeben. Es folgte monatelange Überzeugungsarbeit in den einzelnen Regionen und Sektionen, um die nötige interne Dynamik zu entwickeln. Die Erfahrung für eine solche Bewegung fehlte in der Gewerkschaft; eine resignative Haltung war weit verbreitet. Erst in den letzten fünf bis sechs Wochen konnten wir die Skepsis überwinden. Nach der Demonstration, die doppelt so viele Teilnehmende mobilisierte, wie wir anvisiert hatten, war das gewonnene Selbstvertrauen an der Basis und vor allem bei den Vertrauensleuten und den GewerkschaftssekretärInnen dann Gold wert – wie übrigens die ganze Mobilisierungserfahrung selbst. Nur zwei Jahre später organisierten wir eine neue nationale Demonstration. Jetzt ging es um die Verteidigung der Ansprüche gegenüber der Pensionskasse für die MigrantInnen aus EU-Ländern – mit fast gleich vielen Leuten, aber diesmal innerhalb weniger Wochen!

### **Kleine und grosse Schritte...**

Neben der Popularisierung der Hauptforderung ging es gemäss unserem gewerkschaftlichen Plan auch um konkrete, kleine Verbesserungen des Saisonnierstatuts. Am 24. Juni 1988 verabschiedete der GBH-Zentralvorstand ein Forderungspaket unter dem Titel «Menschliche und soziale Probleme der ausländischen Saisonniers» als Antwort auf einen Bericht der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen. Kurz darauf kam es zu Gesprächen mit den Direktoren des BIGA (damalige Direktion

der Arbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft Seco) und des Bundesamtes für Ausländerfragen. Erreicht wurden ab 1990 eine Verbesserung der Informationspolitik sowie die generelle Anwendung des Prinzips des schriftlichen Arbeitsvertrags, ausserdem Verbesserungen bei der Besteuerung und bei der Information über die Sozialversicherungen (insbesondere Invalidenversicherung). Erreicht wurden ferner die Bereitschaft der Schweiz zu Verhandlungen mit den spanischen und portugiesischen Behörden über die Regelung der Arbeitslosenversicherung während der «toten Saison», die Einleitung einer Untersuchung mit dem Ziel, die sanitärische Kontrolle an der Grenze aufzuheben, die Bereitschaft des BIGA bei Kantonsregierungen – insbesondere bei jener des Tessins – zu intervenieren, damit das neu geschaffene Statut Grenzgänger-Saisonier aufgehoben würde, sowie die Bereitschaft, die Arbeitsbewilligungspraxis generell zu flexibilisieren.<sup>8</sup>

Die sanitärische Kontrolle, die «**visita sanitaria**», an den Grenzübergängen war die erste und auffälligste Diskriminierungsmaßnahme gegen die Saisoniers bei ihrer Ankunft im Frühling. In langen Kolonnen mussten sie mit freiem Oberkörper bei jedem Wetter unter freiem Himmel, während Stunden geduldig auf diese Kontrolle warten. War ein Saisonier in schlechtem gesundheitlichen Zustand, schickte man ihn sofort wieder nach Hause. Der Vorgang war entwürdigend und wurde von vielen auch so empfunden. Eine Mobilisierung gegen die «visita sanitaria» schien daher als erster Schritt naheliegend. Für ihre Abschaffung mussten wir immer wieder Aktionen und Gespräche – unter anderem mit dem zuständigen Bundesrat Flavio Cotti – führen. Als Anfang 1992 die sanitärische Eintrittskontrolle endlich abgeschafft wurde, war das ein grosser gewerkschaftlicher Sieg. Es blieb aber dabei, dass die Saisoniers am Ende der Saison abzureisen hatten, oft ohne zu wissen, ob sie nächste Saison wiederkommen durften.

Während langer Zeit wurde den Saisoniers jeder **Familiennachzug** verwehrt. Schon in den Sechzigerjahren war dieser Verstoß gegen die Menschenrechte ein politisches Thema. Dank italienischem Druck gelang hier 1964/65 mit einem bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und Italien («Accordo relativo all'emigrazione di lavoratori italiani in Svizzera» vom 10. August 1964) ein erster Durchbruch: die Einführung eines **Umwandlungsmechanismus**.

Nach 45 Monaten (fünf vollen «Saisons» ohne Unterbruch) kamen zuerst die ItalienerInnen, später auch Arbeitnehmende aus anderen Rekrutierungsländern in den Genuss dieser neuen Regelung. Sie wurden dann JahresaufenthalterInnen und durften ihre Familie endlich an den Arbeitsort mitnehmen. In den Siebzigerjahren (in folge des Freihandelsabkommens von 1972) wurde die Dauer bis zur Umwandlung auf 36 Monate (vier volle «Saisons») verkürzt. Bei den notwendigen Arbeitswochen führte man damals eine Toleranzfrist von 14 Tagen ein, die aber nach dem desaströsen Untergang der «Mitenand»-Initiative 1982 auf sieben Tage reduziert wurde. Ein Beispiel: Wer in seinem dritten Jahr als Saisonier nur auf acht Monate und eine Woche Aufenthalt kam, hatte im folgenden Jahr wieder bei null zu beginnen. Wir mussten für eine Art «Härtefalllösung» für langjährige Saisoniers kämpfen, die hundert Monate in der Schweiz gearbeitet hatten, aber trotzdem nicht auf die geforderten vollen «Saisons» kamen! Manche Arbeitgeber missbrauchten solche Bestimmungen, um dem Saisonier eine Umwandlung des Statuts

zu verunmöglichen. Damit konnten sie diese Arbeitskräfte ans Unternehmen binden oder fesseln. Denn Saisonniers, die ihr Statut umwandelten, verliessen danach oft die Unternehmen und die Branche und suchten sich eine neue, bessere Stelle.

Auf der vertragliche Ebene kämpften wir auch früh für bessere **Wohnbedingungen**, der Saisonniers, die oft in Baracken untergebracht wurden. Allerdings gelang es erst in der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre und Anfang der Neunzigerjahre, im Landesmantelvertrag Bau einigermaßen anständige Zustände zu verankern: höchstens zwei Personen pro Zimmer (später eine Person); hygienische Minimalstandards, korrekter Kantinenservice. Das war ein bedeutender Schritt nach vorn; Grundlagen dafür hatten uns die Ergebnisse einer breit abgestützten Umfrage bei den Saisonniers geliefert, die mit der massgeblichen Hilfe der GBH-Interessengruppe Technische Angestellte erstellt und durchgeführt worden war.

Wie bereits gesagt, verdienten Saisonniers 1996 fast 14 Prozent weniger als gleich qualifizierte Einheimische.<sup>9</sup> In den Siebziger- und Achtzigerjahren war diese Differenz noch grösser. Sie verursachte generellen Lohndruck und wurde zum Anlass für fremdenfeindliche Ressentiments. Beim Kurswechsel der Gewerkschaften in Sachen Saisonnierstatut und Kontingentierungssystem spielte die folgende Erkenntnis eine wichtige Rolle. Diese Lohndifferenz und dieses System spalteten die Arbeitnehmerschaft und schwächten damit die Gewerkschaft. Auch im Hinblick auf einen EWR-Beitritt der Schweiz gelang dann im Bauhauptgewerbe 1991 eine Umgestaltung des ganzen Lohnsystems, das die Qualifizierung der Arbeitnehmenden belohnte. Damit war das Ende der **Tieflohnpolitik** unter dem Deckmantel des Saisonnierstatuts eingeläutet.

### **... bis zum lange erkämpften Erfolg ...**

Auf der politischen Ebene thematisierten wir im Herbst 1988 auch eine beunruhigende neue Entwicklung, die uns bis heute im Zuge der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse und des Lohndruckes beschäftigt: eine starke Zunahme der **KurzaufenthalterInnen**, die damals schon die Zahl von 30 000 überstieg.<sup>10</sup> Die Kurzaufenthalterbewilligungen waren 1983 auf alle Wirtschaftssektoren ausgedehnt worden. Sie waren nicht kontingentiert und dienten de facto dazu, die Kontingentierungspolitik zu umgehen.

Ein weiteres beliebtes Mittel der Unternehmen, um – in Phasen der Hochkonjunktur – die Kontingentierungspolitik auszuhebeln, war die **Schwarzarbeit**. Gemäss einer gewerkschaftlichen Umfrage, die wir im Februar 1990 veröffentlichten, gab es zu jener Zeit 120 000 bis 180 000 SchwarzarbeiterInnen in der Schweiz; ein wesentlicher Teil davon waren ehemalige Saisonniers oder ehemaliger KurzaufenthalterInnen. Die GBH stellte fest: «Die gegenwärtige Ausländerpolitik mit ihrem komplexen und starren System von Kontingentierungen und diskriminierenden Statuten trägt viel dazu bei, dass die Schwarzarbeit im Vormarsch ist: Eine Revision ist fällig.»<sup>11</sup> KurzaufenthalterInnen und SchwarzarbeiterInnen zeigten aber auch, dass die Unternehmen stets jene Arbeitskräfte holten, die sie benötigten, und sich dabei von einer Kontingentierungspolitik nicht einschränken liessen. Diese Erkenntnis trug in den Neunzigerjahren



dazu bei, dass auch die anderen Gewerkschaften – nicht nur die GBH – langsam aber sicher Abschied vom Konzept einer Kontingentierung der Ausländerinnen und Ausländer nahmen – jedenfalls soweit es EU-BürgerInnen und traditionelle Rekrutierungsländer wie Ex-Jugoslawien betraf.

Ein Problem, das noch nicht erwähnt worden ist, war jenes der **versteckten Kinder**. Bei vielen Saisonierfamilien arbeiteten sowohl der Mann als auch die Frau in der Schweiz, die Frauen meistens im Gastgewerbe und manchmal illegal. Gab es zuhause keine Grosseltern, um die Kinder zu hüten, wurden diese etwa in Internate in Grenznähe platziert. Im Laufe der Jahre gab es aber immer mehr Kinder, die heimlich bei ihren Eltern lebten, obwohl sie hier kein Aufenthaltsrecht hatten. Die GBH schätzte ihre Zahl auf mehrere Tausend und veröffentlichte im Herbst 1991 eine qualitative Umfrage zu den versteckten Kindern, die grosses Echo fand.<sup>12</sup> 20 Prozent der durch die Umfrage erfassten Kinder mussten sich buchstäblich in der elterlichen Wohnung verstecken und gingen nicht zur Schule. Ein paar Jahre früher waren es noch wesentlich mehr gewesen. Aus menschenrechtlicher Sicht war diese Situation unhaltbar, was schliesslich auch immer mehr kantonale Behörden anerkannten. Die schulische Integration der Saisonierkinder wurde nun erleichtert. Die Kampagne für die «versteckten Kinder» förderte ein Umdenken der Bevölkerung beim Saisonierstatut.

Der vor der Volksabstimmung 1992 erwartete Beitritt der Schweiz zum EWR brachte nicht nur Hoffnung, sondern auch Unruhe und Verunsicherung bei den ausländischen Arbeitnehmenden, und zwar wegen der Koordination der Sozialversicherungsbeiträge mit der EU. Die **Pensionskassen-Guthaben** der ausländischen Versicherten hätten nach einem EWR-Beitritt im Falle einer Rückkehr nicht mehr bar ausbezahlt werden können. Dank einer grossen GBH-Demonstration (15 000 Leute auf dem Bundesplatz am 4. Juli 1992) wurde eine fünfjährige Übergangsfrist für die EU-Kompatibilität ausgehandelt.

Es sei hier noch erwähnt, dass die Saisoniers gegenüber den Niedergelassenen auch hinsichtlich der Invaliden- und der Krankenversicherung diskriminiert wurden. In der zweiten Säule war Missbrauch häufig. Tatsächlich sind hunderte Millionen Franken noch heute als «vergessene Pensionskassengelder» beim Bund parkiert und kommen den betroffenen ausländischen Arbeitnehmenden nicht zugute, weil sich diese – oft aus Unwissen – nicht melden. Zu den Benachteiligungen in den **Sozialversicherungen** gehörte ausserdem der Umstand, dass die meisten Saisoniers für die Zwischensaison keinen Anspruch auf Arbeitslosenversicherung hatten. Dies bewog in den Neunzigerjahren zuerst die GBH und später die Gewerkschaft Bau & Industrie (GBI) dazu, verschiedene Aktionen zu organisieren. Zu erwähnen ist etwa eine Petition mit mehr als 10 000 Unterschriften portugiesischer Arbeitnehmender an die Adresse sowohl der schweizerischen wie auch portugiesischen Behörden, die immerhin zu Teilverbesserungen führte.

Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum EWR im Dezember 1992 fiel der ausländische Druck, das Saisonierstatut rasch abzuschaffen, zunächst weg. Erstes Opfer der Umsetzung des – schon im Jahr 1991 in Kraft gesetzten – neuen **«Drei-Kreise-Modells»** in der schweizerischen Migrationspolitik waren die KollegInnen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Als Nicht-EU-BürgerInnen gehörten sie zum dritten Kreis, und der Umwandlungsmechanismus vom Saisonier



zum Jahresaufenthalter wurde für sie 1995 gestrichen. Ab 1997 sollten überhaupt keine Arbeitskräfte mehr aus Ex-Jugoslawien in die Schweiz kommen dürfen. Der Widerstand gegen diese Bestimmung führte zu etlichen gewerkschaftlichen Aktionen, Petitionen und Mobilisierungen jedoch mit mässigem Erfolg. Allerdings kamen dann mit dem Krieg auf dem Balkan doch viele Leute aus Ex-Jugoslawien in die Schweiz, jetzt aber AsylbewerberInnen.

Trotzdem waren die Tage des Saisonierstatuts nun gezählt. Die Wirtschaft und die Politik hatten sich schon in der EWR-Diskussion – wenn auch mit Mühe – auf eine Zeit ohne dieses diskriminierende Gesetz eingestellt. Einen wiederholten Versuch, das Saisonierstatut durch eine noch schlechtere Kurzaufenthalterbewilligung zu ersetzen, konnten die Gewerkschaften erfolgreich bekämpfen und zum Scheitern bringen.<sup>13</sup> Wichtig war vor allem auch, dass die EU im Laufe der wiederaufgenommenen Verhandlungen für die Bilateralen Verträge mehrmals bekräftigte, dass die drei wesentlichen Merkmale des Saisonierstatuts (Verbot des Familiennachzuges, keine berufliche und geografische Mobilität, Zwang zur Rückkehr) keinen Platz im Abkommen zur Personenfreizügigkeit hätten. Dabei blieb es auch: die Inkraftsetzung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit markiert 2002 das Ende eines langen Kampfes und endlich die Abschaffung des Saisonierstatuts.

### **... und dann die «Masseneinwanderungsinitiative»!**

Kaum zu glauben! Schon im Vorfeld der verhängnisvollen Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 zur «Masseneinwanderung», aber noch vehementer nach Annahme dieser fremdenfeindlichen Initiative wurde von der SVP die Wiedereinführung des Saisonierstatuts gefordert. Die Gefahr eines historischen Rückschritts im Kampf für die Gleichberechtigung schien nach der Annahme der Initiative gross, gerade auch weil sie die Wiedereinführung des alten Kontingentierungssystems vorsah. Doch diesmal fehlte den Gewerkschaften die Überzeugung und die Entschlossenheit nicht. Der SGB – in enger Zusammenarbeit mit Travail.Suisse – steckte rasch nach der Abstimmungsniederlage den Rahmen für den Widerstand gegen die geforderten Umsetzungsbestimmungen.<sup>14</sup> Die Unia lancierte mit Unterstützung von vielen Organisationen der MigrantInnen eine breite und dezentrale Kampagne, um der Bevölkerung die unerträgliche Realität des 2002 endlich abgeschafften Saisonierstatuts in Erinnerung zu rufen.<sup>15</sup> Das blieb nicht ohne Erfolg. Mit der vom Parlament im Dezember 2016 beschlossenen Umsetzung der «Masseneinwanderungsinitiative» – ohne Kontingente und mit einem «Arbeitslosenvorrang» – ist die Gefahr einer Rückkehr mindestens für die allernächste Zeit gebannt.



Wohnen in Baracken und engen Zimmern:  
Unterkunft für Saisonniers 1984.  
URI WERNER URECH

- 1 Karl Aeschbach, «Das schweizerische Saisonarbeiter-Statut: seine Entwicklung, seine Bedeutung und seine mögliche Überwindung», Referat an der Informationsveranstaltung des DGB vom 29. Juni 1995.
- 2 Aeschbach, a.a.O.
- 3 Aeschbach, a.a.O.
- 4 Aeschbach, a.a.O.
- 5 Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB, «Fakten zum alten Kontingentsystem», Bern, 10/2016.
- 6 Jean Steinauer, Malik von Allmen, «Weg mit den Baracken! Die Immigranten in den schweizerischen Gewerkschaften – 1945–2000», Editions d'en Bas, Lausanne, 2000.
- 7 Ausführungen zu dieser ökonomischen Argumentation finden sich in den Unterlagen der GBH-Presskonferenz vor der Grossdemonstration vom 15. September 1990.
- 8 GBH, «Saisonierstatut im Wandel», Nr. 5 GBH-Schriftenreihe, Zürich, 1989.
- 9 SGB a.a.O. Anmerkung 5.
- 10 Unterlagen GBH-Presskonferenz vom 24. Oktober 1988, «Kurzaufenthalter-

- bewilligungen (höchstens 3 Monate): Ergebnisse einer GBH-Umfrage und gewerkschaftliche Forderungen».
- 11 Unterlagen GBH-Presskonferenz vom 22. Februar 1990, «Schwarzarbeit ausländischer Arbeitnehmer: Ergebnisse einer GBH-Umfrage und gewerkschaftliche Forderungen».
- 12 Unterlagen GBH-Presskonferenz vom 14. Oktober 1991, «GBH-Umfrage über versteckte Kinder und gewerkschaftliche Forderungen». Vgl. auch Marina Frigerio: «Verbotene Kinder. Die Kinder der italienischen Saisonniers erzählen von Trennung und Illegalität», Rotpunktverlag, Zürich 2014.
- 13 Unterlagen zum GBI-Aktionstag vom 24.8.1995, «Neues Kleid für altes Elend – Neue Ausländerregelung: das Saisonierstatut lebt weiter».
- 14 Siehe dazu auch Kapitel 8 dieser Schrift.
- 15 Unia/Work, «Baracken, Fremdenhass und versteckte Kinder – Darum darf es in der Schweiz kein neues Saisonierstatut geben», Bern 2015.

Bilder rechts:  
Einreise der Saisonniers:  
– Warten auf die Grenzkontrolle im März 1953 (oben)  
HERMANN FREYTAG  
– Warten auf die sanitärische Grenzkontrolle im März 1991 (unten)  
CHRISTINE SEILER





Chiasso



# Der Ausländer als Konkurrent?

## Die EWR-Debatte und die Fehler der Gewerkschaften

Viele denken, dass die Personenfreizügigkeit in Europa eine ganz neue Erscheinung des 21. Jahrhunderts sei; die fremdenfeindlichen SVP-Kampagnen der letzten Jahrzehnte reden uns dies auch ein. Tatsächlich gab es bereits vor dem Ersten Weltkrieg europaweite Personenfreizügigkeit. Wie SGB-Präsident Paul Rechsteiner 2015 geschrieben hat: «Bis 1914 galt der Grundsatz des freien Personenverkehrs. Die Gewerkschaften waren internationalistisch orientiert. Um 1900 hatten rund die Hälfte der Gewerkschaftsmitglieder einen ausländischen Pass. Einwanderer wie der im deutschen Breslau geborene Sozialdemokrat Herman Greulich spielten in der Gewerkschaftsbewegung eine zentrale Rolle».



Das Ende dieser Personenfreizügigkeit kam mit dem Ersten Weltkrieg und verfestigte sich in der weltweiten Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre. Aber der Boden für eine Kontingentierungspolitik war schon früher bereitet worden. Rechsteiner führt aus: «Ebenfalls um 1900 tauchte der Begriff der Überfremdung erstmals in einer Kampfschrift auf. 1914 fand er Eingang in einen behördlichen Bericht, und 1931 wurde der ‚Grad der Überfremdung‘ Teil der neuen Schweizer Ausländergesetzgebung (ANAG). Die reaktionäre Begriffsbildung richtete sich von Anfang an gegen die Arbeiterbewegung, besonders aber nach dem Generalstreik von 1918. – Nach dem Zweiten Weltkrieg waren sowohl die behördliche als auch die gewerkschaftliche Politik völlig anders als jene vor 1914. Die Fremdenpolizei war jetzt das massgebende arbeitsmarktliche Steuerungsinstrument. Die Gewerkschaften verlangten zunächst ‚Priorität für die einheimischen Arbeitskräfte‘, im Laufe der 1950er Jahre zunehmend auch Zulassungsbeschränkungen. Dazu forderten sie strikte fremdenpolizeiliche Kontrollen. Gewerkschaftliche Resolutionen und Reden nannten wiederholt das Ziel der ‚Abwehr der Überfremdung‘.»<sup>1</sup>

«In den 1960er Jahren», fährt Rechsteiner fort, «gewannen die rechtsausen stehenden ‚Überfremdungsgegner‘ immer mehr Einfluss. In dieser Zeit setzte sich die vom Gewerkschaftsbund geforderte Kontingentierungspolitik offiziell durch. – Die Gewerkschaften waren in Abstimmungskämpfen eigentlichen Zerreißproben ausgesetzt. Dies vor allem bei der Schwarzenbach-Initiative von 1970 (54 Prozent Nein, bei einer Männer-Stimmbeteiligung von 74 Prozent). Die Gewerkschaften waren hin und her gerissen zwischen der Forderung nach Herabsetzung der Kontingente und jener nach der Gleichbehandlung und Integration der ausländischen Arbeitnehmenden.

Der arbeitsmarktpolitische Begriff der Überfremdung wurde dabei fast zwangsläufig zu einem kulturellen. Er richtete sich damals gegen die Südtaliener. – Dieses Hin und Her blieb jahrzehntelang prägend (...).»

## SGB 1965: «Kampf der Überfremdung und der Teuerung! Konjunkturbeschlüsse: Ja»

Im Leitfaden für Referenten des SGB für die Volksabstimmung vom 28. Mai 1965 war unter dem obigen, bedenklichen Titel Folgendes zu lesen:

«Die drohende Gefahr der Überfremdung abzuwenden, ist das vordringliche Anliegen. Das Ja zu den Konjunkturbeschlüssen bedeutet auch ein Ja zum zahlenmässigen Abbau der Fremdarbeiter. Beides gehört zusammen. (...) Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ist dahin zu ergänzen, dass ein Maximalbestand erwerbstätiger ausländischer Arbeitskräfte von 500 000 festgelegt wird. Dies kann nicht auf einen Schlag geschehen, sondern muss sukzessiv erfolgen. (...) Das Ausmass der Reduktion: Nach dem Vorschlag des Gewerkschaftsbundes ist in einer ersten Etappe in den nächsten 5 Jahren der Bestand der kontrollpflichtiger Ausländer von 720 000 auf 500 000 – insgesamt um 220 000 oder 44 000 pro Jahre abzubauen.»

Der arbeitsmarktpolitische Begriff der Überfremdung wurde dabei fast zwangsläufig zu einem kulturellen. Er richtete sich damals gegen die Südtaliener. – Dieses Hin und Her blieb jahrzehntelang prägend (...).»

## Von der Überfremdungsangst zur Öffnung der Gewerkschaften

Mit der systematischen gewerkschaftlichen Organisierung der MigrantInnen – und vor allem auch der Saisoniers – setzte jedoch ab Mitte der Sechzigerjahre zuerst bei der Gewerkschaft Bau und Holz eine Öffnung ein. Sie wurde von einer neuen Generation der GewerkschafterInnen – den AchtundsechzigerInnen – und vom wachsenden Einfluss

der ausländischen KollegInnen getragen und etablierte eine Logik der Einheit zwischen den MigrantInnen und den einheimischen Arbeitnehmenden, die sich am Ende auch in anderen Gewerkschaften durchsetzte. Viele Jahre waren allerdings dafür nötig: Erst Mitte der Achtzigerjahre nahm der SGB klar Position für die Abschaffung des Saisonierstatuts. Und «erst in den Neunzigerjahren sprach sich der SGB schliesslich für die Personenfreizügigkeit aus», schreibt Paul Rechsteiner im zitierten Aufsatz: «Allerdings nur in Verbindung mit einem neuen, nicht diskriminierenden Arbeitnehmerschutz. Vorgegangen war dabei die GBI (heute Teil der Unia) mit ihrem hohen Anteil an MigrantInnen.»

Es lohnt sich, einen Blick auf die damaligen Kontroversen innerhalb der Gewerkschaften zu werfen, um den Prozess zu verstehen.

### **Kontingente und Arbeitsfrieden**

Schon anlässlich der Abstimmung zur Schwarzenbach-Initiative 1970 und im Vorfeld der Abstimmung zur «Mitenand»-Initiative 1981 hatten linke politische Kräfte der Achtundsechziger-Bewegung begonnen, das Kontingentierungssystem und die – aus ihrer Sicht – fremdenfeindliche Ausländerpolitik der Gewerkschaften in Frage zu stellen. Aus der internationalistischen Tradition der Arbeiterbewegung heraus plädierten sie für die weltweite Freizügigkeit der Personen. Als besten Schutz gegen den kapitalistischen Missbrauch der Personenfreizügigkeit sahen sie den solidarischen und gemeinsamen Kampf ausländischer und einheimischer Arbeitnehmender. Die daraus entstehende Stärkung der Gewerkschaften sollte bessere Löhne, bessere Arbeitsbedingungen und Arbeitsrechte für alle mit sich bringen. Flankierende Schutzmassnahmen gegen Lohn-dumping, wie wir sie heute kennen, waren bei diesen linken GewerkschafterInnen, die in Organisationen wie GBH, VPOD, CMV oder GDP immer zahlreicher wurden, damals noch kein Thema.

Die Kritik an der offiziellen Kontingentierungspolitik bekam mit der Zeit Gewicht. Sie beruhte auf folgenden Einwänden: Die Hoffnung von Gewerkschaften und vielen Einheimischen, dass eine Begrenzung der Immigration sich positiv auf die Beschäftigungslage und auf die Löhne auswirken würde, hatte sich nicht realisiert. Im Gegenteil! Die behördlich gesteuerte Kontingentierungspolitik war unvermeidlich mit der Schaffung eines immer komplexer werdenden Systems diskriminierender Regelungen verbunden, mit denen die Position der MigrantInnen auf dem Arbeitsmarkt geschwächt wurde. Die schlechte Rechtslage der MigrantInnen blieb dabei nicht ohne Folge auf ihre Löhne und Arbeitsbedingungen. Das so erzeugte Lohn- und Sozialdumping setzte auch einheimische ArbeitnehmerInnen unter Druck.<sup>2</sup>

Politisch bewirkte die Abwehrhaltung gegenüber den MigrantInnen, die mit dem Kontingentierungssystem zum Ausdruck kam, eine Spaltung der Arbeitnehmenden. In der Gewerkschaftsrevue «Diskussion» schrieb der Autor dieses Textes 1989: «Im Gegensatz zur herrschenden Meinung hat die Kontingentierung – samt der mit ihr verbundenen Ideologie, die dazu führt, im Ausländer einen Konkurrenten zu sehen – höchstwahrscheinlich die fremdenfeindlichen Tendenzen innerhalb der Arbeiterschaft nicht gebremst, sondern noch geschürt.»<sup>3</sup> Noch drastischer hatte es ein anderer Autor 1987 formuliert: «Die im Ausländergesetz verankerte

Klassenspaltung stellt heute eines der grössten Hindernisse für die Wiederbelebung der Arbeiterbewegung dar (...). Entscheidend ist auch in der Ausländerfrage, dass es endlich gelingt, den Wert der Arbeitersolidarität, ohne Rücksicht auf die Herkunftsländer, vor einer Arbeitnehmerbasis durch erfolgreiche Gewerkschaftskämpfe unter Beweis zu stellen.»<sup>4</sup> Erkannt wurde damals, dass die Ausländerpolitik mit der Politik

des Arbeitsfriedens zusammenhing, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg allmählich in allen Branchen durchsetzte und zu einer Demobilisierung oder Lähmung der Arbeiterbewegung führte. Diese Friedenspolitik war einerseits eine wichtige Ursache für die Akzeptanz der diskriminierenden Ausländerpolitik durch die Gewerkschaften, mit der sich die Arbeiterschaft spalten liess. Andererseits war die Spaltung dann sehr hinderlich bei einer Umorientierung der Gewerkschaftspolitik auf eine neue Politik, nicht nur was die AusländerInnen betraf.

Tatsächlich gab es längst Anzeichen dafür, dass eine Begrenzung der Immigration gar nicht die Wirkung haben konnte, die sich die Gewerkschaften und ihre schweizerische Basis erhofften: kapitalistische Verknappung und damit Verteuerung der Arbeit. In Phasen der Hochkonjunktur gaben die Behörden

nämlich meistens nach, wenn eine Branche höhere Kontingente verlangte. Und wenn die Kontingente trotzdem nicht reichten, fanden nicht wenige Unternehmen auch einen anderen Ausweg: Einstellung von Schwarzarbeitern oder «Sans-Papiers».

Die Hoffnung von Gewerkschaften und vielen Einheimischen, dass eine Begrenzung der Immigration sich positiv auf die Beschäftigungslage und auf die Löhne auswirke, hatte sich nicht realisiert. Im Gegenteil!

### **Schwierigkeiten vor dem Kurswechsel**

Wieso aber war das Umdenken der Gewerkschaften so schwierig, und was hat schliesslich zur «kopernikanischen Wende» in der Gewerkschaftspolitik geführt, wie Paul Rechsteiner die Abkehr vom Kontingentierungssystem und das Entstehen für den freien Personenverkehr einmal bezeichnet hat?

Das unerwartet lange kräftige Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit, die damit verbundenen besseren Karriereaussichten für einheimischen Arbeitnehmende, die Konsolidierung der Sozialpartnerschaft, die Verbreitung von Gesamtarbeitsverträgen mit Klauseln, die einen absoluten Arbeitsfrieden vorschrieben, die einvernehmlichen Lohnrunden am «grünen Tisch»: Sie alle hatten die Mobilisierungs- und Kampftradition der Gewerkschaften seit den Fünfzigerjahren sterben lassen. Erfahrungen erlebter Solidarität wurden in der Schweizer Arbeiterbewegung immer seltener, stattdessen entstand Konkurrenzdenken zwischen den Einheimischen und gegenüber den stets zahlreicher werdenden ausländischen Arbeitnehmenden. Was die Migration betraf, so herrschte bis tief in die Sechzigerjahre auch bei Gewerkschaftern die Meinung vor, dass sie nur ein vorläufiges Phänomen sei. Damit liess sich die offizielle Rotations-

politik begründen, die MigrantInnen immer wieder nach Hause schickte – und damit fiel es den Gewerkschaften auch leichter, diskriminierende Regelungen wie das Saisonierstatut in Kauf zu nehmen und zu rechtfertigen.

Statt mit einer Offensive zum Schutz der Löhne und der Beschäftigung unabhängig von der Staatsangehörigkeit tönte aus Gewerkschaftskreisen der Ruf nach Begrenzung der Immigration. «Jetzt haben wir bald eine halbe Million Ausländer, das ist genug!», sagte zum Beispiel der GBH-Sekretär und spätere Bundesrat Willy Ritschard Anfang der Sechzigerjahre. Nationalrat Hermann Leuenberger, Präsident des SGB, erklärte in der Wintersession 1967, «das Bestehen einer Überfremdungsgefahr» sei «unbestritten», diese sei für die einheimischen Arbeitnehmer «nicht zumutbar», und es gehe darum, «den Bestand der schweizerischen Qualitätsarbeiter zu sichern».<sup>5</sup> Das knappe Ergebnis der Schwarzenbach-Initiative und die hohe Zustimmung, die sie und die folgenden fremdenfeindlichen Volksbegehren auch aus Arbeiterkreisen erhielten, hatten diese Abwehrhaltung gestärkt.

### **Schwarzenbach und die Folgen**

Zwar waren auf Druck der Gewerkschaften auch in der Zeit der Kontingente und des Saisonierstatuts einige Instrumente eingeführt worden, die eine gewisse Kontrolle der Löhne und der Arbeitsbedingungen ermöglichten. Schon in den Sechzigerjahren gab es in mehreren Kantonen tripartite Kommissionen – zusammengesetzt aus VertreterInnen des Staates, der Unternehmen und der Gewerkschaften –, die über die Zuteilung von Saisoniers an die Unternehmen bestimmten. Der Einsitz in solchen Gremien erlaubte manchen GewerkschaftsvertreterInnen, auf die einzelnen Unternehmen Einfluss zu nehmen. «Wer nicht spurte – das heisst, die Saisoniers nicht korrekt behandelte und ihre gewerkschaftliche Organisation erschwerte – bekam weniger Saisoniers zugeteilt», erklärt Peter Nabholz, GBH-Sekretär.<sup>6</sup>

Nach der knappen Abstimmung über die Schwarzenbach-Initiative wurde die Begrenzung der Immigration mit einer so genannten «Globalplafonierung» und durch die Schaffung jährlicher Einwanderungsquoten verschärft. Den Gewerkschaften gelang es aber gleichzeitig, neue behördliche Kontrollen der Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Orts- und branchenübliche Löhne und Arbeitsbedingungen hätten von den Unternehmen eingehalten werden müssen, sagt Karl Aeschbach, GBH- und später SGB-Sekretär in einem Interview: «Es gab ein Bewilligungsverfahren. Dieses war an die Bedingung geknüpft, dass die Arbeits- und Lohnbedingungen eingehalten wurden. Das wurde kontrolliert. Man konnte sogar Minimallöhne für Ausländer festlegen. Nicht die Kontingente als solche, sondern die Kontrolle der Arbeitsbedingungen hat eine Beruhigung herbeigeführt.»<sup>7</sup>

Der Haken an diesem System war allerdings, dass die Bewilligung zwar aufgrund eines schriftlichen Arbeitsvertrags erteilt wurde, eine nachträgliche Kontrolle über die Einhaltung des Vertrags existierte aber praktisch nicht; diese Kontrolle gab es nur in wenigen Kantonen und in jenen Branchen, in denen sich Arbeitgeber und Gewerkschaften paritätisch darauf geeinigt hatten. Der Kanton Genf ist hier ein positives

Beispiel, dort gelang es, ein wirksames Kontrollsystem einzuführen. Später wurde das Genfer Modell sogar eines der Vorbilder für die Kontrollsysteme im Rahmen der Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit.

### Hilfe kommt von aussen

Der Abschied von einer offiziellen Politik, die sie mitinitiiert und sehr lange mitgestaltet hatten, wurde für die Gewerkschaften umso schwieriger, als die beschriebenen Fortschritte des Kontrollsystems nicht unbedeutend waren und eine Alternative kaum realistisch erschien. Gewerkschaftsintern fehlte ausserdem eine Brücke zwischen der – stark ideologisch geprägten und zum Teil etwas abstrakten – Position der «Neuen Linken» und der traditionellen gewerkschaftlichen Haltung. Tatsächlich gab es migrationspolitisch in den Gewerkschaften erst Bewegung, als die internen Kräfteverhältnisse zugunsten der Linken und der MigrantInnen ins Rutschen kamen – und als gleichzeitig der

Druck der Nachbarländer auf die Schweizer Ausländerpolitik stärker wurde. Von Bedeutung war aber auch ein Differenzierungsprozess in den Reihen der UnternehmerInnen, die zusehends hochqualifizierte Arbeitskräfte brauchten. Am Beispiel des Umgangs mit dem Saisonierstatut ist dieser Kurswechsel in Kapitel 3 bereits geschildert worden, soweit er die offizielle Politik betraf: Saisonierstatut und Kontingentierungspolitik waren wie siamesische Zwillinge, das eine konnte nicht ohne das andere abgeschafft werden, und jede Verschärfung der Begrenzungspolitik hatte auch eine Verschärfung der Diskriminierungen in den Aufenthaltsstatuten zur Folge.

Saisonierstatut und Kontingentierungspolitik waren wie siamesische Zwillinge, das eine konnte nicht ohne das andere abgeschafft werden.

Mit dem bevorstehenden Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft (der am 1.1.1993 in Kraft trat)<sup>8</sup>, mit dem Angebot an die Schweiz, sich über den EWR daran zu beteiligen (abgelehnte Abstimmung am 6.12.1992) und später mit dem Abschluss der ersten bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU wurde auch der Umbau der gewerkschaftlichen Migrationspolitik von aussen forciert.<sup>9</sup> Im Hinblick auf die Verhandlungen zum EWR lief eine intensive interne Diskussion über eine neue gewerkschaftliche Positionierung. Sowohl GBH wie SGB kamen zum Schluss, dass eine Schweizer Beteiligung an einem EWR-Vertrag nur eine Option sein könne, wenn dabei «die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmenden gewährt» und Sozial- und Lohndumping verhindert würden.<sup>10</sup> Das EG-Binnenmarktprojekt, so glaubte man, würde mit bedeutenden Risiken für die Arbeitnehmenden verbunden sein. In einem internen Papier fasste Hans Schächli, Präsident der Gewerkschaft Textil-Chemie-Papier, diese Besorgnis zusammen: verschärfte Standortkonkurrenz, Sozialdumping, Produktionsverlagerungen, Rationalisierungen, Leistungssteigerungen, Verschärfung der regionalen Ungleichgewichte.





Relativ rasch während der Verhandlungen wurde klar, dass an den vier «Grundfreiheiten» des EG-Binnenmarktes (Freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) in einem EWR-Vertrag nicht zu rütteln war. Auch weitere grundlegende Prinzipien, die für die Freizügigkeit der Personen in der EG bestimmend sind, sollten unangetastet bleiben: der freie Zugang zum Arbeitsmarkt, das Recht, den Arbeitsplatz und den Beruf zu wechseln sowie das Recht, die Familie zusammenzuführen und nach der Beendigung der beruflichen Tätigkeit im Lande zu bleiben.

Schon im Laufe des Novembers 1990 musste die Schweizer Verhandlungsdelegation ihre Ziele deswegen revidieren, das heisst: sie musste auf eine permanente Schutzklausel gegen übermässige Einwanderung und auf die Beibehaltung des Saisonnierstatuts in irgendwelcher Form verzichten. Das BIGA (heute Direktion der Arbeit des Seco) antwortete darauf mit dem «Drei-Kreise-Modell», das in den Kapiteln 2 und 3 beschrieben wird.

Damit versuchten die Behörden, nicht nur die Brücke zur Europäischen Gemeinschaft, beziehungsweise zum EWR zu schlagen, sondern auch den Forderungen der einheimischen Saisonbranchen Rechnung zu tragen und das Saisonnierstatut insbesondere für Arbeitende aus Jugoslawien zu erhalten. Der SGB reagiert mit dem Vorschlag eines «Zwei-Kreise-Modells» (für EWR-BürgerInnen und MigrantInnen aus Ex-Jugoslawien einerseits; für BürgerInnen aus sonstigen Drittstaaten andererseits) und mit der Bekräftigung der Forderung, dass das geltende Saisonnierstatut fallen müsse.<sup>11</sup>

Das Recht, in der Schweiz zu bleiben:  
Demonstration für Saisonniers aus Ex-Jugoslawien.  
ALEXANDER EGGER

### **Verpasste Chancen vor der EWR-Abstimmung**

Schwierig erwies sich nun allerdings auch die Entwicklung eines kohärenten und wirksamen Dispositivs gegen Sozial- und Lohndumping. Dies war umso nötiger, als das eingeführte Bewilligungssystem mit vorgängiger Kontrolle der Arbeitsbedingungen nicht EG-kompatibel war. Aus gewerkschaftlicher Sicht musste unbedingt ein Ersatz dafür gefunden werden.

Zu diesem Zweck wurden von Nationalrat Fritz Reimann noch 1991 politische Vorstösse im Parlament eingereicht mit folgenden Stossrichtungen:

- Ausdehnung des Geltungsbereiches allgemein verbindlich erklärter Gesamtarbeitsverträge auf «entsandte Arbeitnehmer» aus dem Ausland.
- Kompetenz für Bund und Kantone zum Erlass gesetzlicher Mindestlöhne, welche die geltenden ausländerrechtlichen Mindestlöhne hätten ablösen können.

Der SGB forderte die Verbände zudem auf, bei der Verwirklichung der Freizügigkeit auf Branchenebene unter anderem die folgenden Optionen zu prüfen:

- Ausbau der GAV, namentlich in Bezug auf Mindestlöhne und Durchsetzung der Verträge, um damit die bisherigen amtlichen Kontrollen ersetzen zu können.
- Vermehrte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von GAV, um ihre Durchsetzung gegenüber Nichtorganisierten zu erleichtern.
- Vertragliche Bestimmungen zum Schutz der verbleibenden Saisonniers.
- Bestimmungen im GAV, welche die Schaffung dauerhafter Stellen anstreben und die Formen kurzfristiger Beschäftigung einschränken.<sup>12</sup>

Das waren erste Ansätze zu jenen Forderungspaketen, die ab der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre sukzessive zu den «Flankierenden Massnahmen» (FlaM) führen sollten. Konkret tauchte die Forderung nach flankierenden Massnahmen «avant la lettre» am SMUV-Kongress vom 3. bis 5. November 1988 erstmals auf, lanciert von Kollegen aus dem Grenzkanton Neuenburg.<sup>13</sup> Der Begriff «Flankierende Massnahmen» selbst wurde von der GBH im Laufe des Jahres 1989 in die gewerkschaftlichen Diskussionen eingebracht.<sup>14</sup> Die Anforderungen an die Schweizer Europapolitik sind wohl am besten in den GBH-Thesen zum Binnenmarkt vom Sommer 1989 konkretisiert worden (Verbandszeitung «Gewerkschaft Bau & Holz», 18. August 1989).

GBH und GTCP entwickelten in jener Zeit eine kritischere Haltung zur Europäischen Gemeinschaft und zum EWR-Beitritt als die Dossierverantwortlichen im SGB und im SMUV, die ohne Wenn und Aber den EWR-Beitritt als «Wartesaal» für den ersehnten EG-Beitritt begrüsst. Zentral für uns war die Forderung nach Einhaltung des «Vor-Ort-Prinzips», anders gesagt, des Prinzips «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort». In dieselbe Richtung zielte die Forderung nach «gleich langen Spiessen», die auch bei den Arbeitgeberverbänden des Gewerbe auf Verständnis stiess, die sich wegen der Marktöffnung vor «Schmutzkonkurrenz» aus dem Ausland fürchteten.

Als Begriff formuliert wurden die «Flankierende Massnahmen» im Rahmen eines regelmässigen informellen Treffens von Gewerkschaftskadern und ParlamentarierInnen aus dem linken Lager. Es war diese Gruppe, die dann zwei Jahre später im Vorfeld der EWR-Volksabstimmung eine Plattform «Für eine soziale Schweiz in einem sozialen Europa – kritisch für den EWR» veröffentlichte (mit einer Pressekonferenz am 5. Oktober 1992). Unter dem Kapitel «Löhne und Arbeit»

ist in der Plattform zu lesen: «Gesetzliche Lockerungen bedeuten auch Gefahren. Lohndumping droht vor allem in den Grenzkantonen und in nichtorganisierten Branchen. Deshalb verlangen wir mit den Gewerkschaften:

- Erleichterte Bedingungen für die AVE von GAV (Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen)
- Die Möglichkeit, kantonale für bestimmte Branchen Mindestlöhne einführen zu können
- Einen klagbaren Anspruch auf Gleichberechtigung
- Die Garantie, dass bei allen Arbeiten für die öffentliche Hand GAV-Löhne bezahlt werden müssen und Lohngleichheit garantiert ist.»<sup>15</sup>

Die Geschäftsleitung der SPS ihrerseits verlangte als Begleitmassnahme die Ratifizierung der europäischen Sozialcharta. Ausserdem forderte sie, dass «bei Arbeitsvergaben der öffentlichen Hand nicht nur das EG-Prinzip des Ortes der Ausführung des Werkes gelten muss, sondern im EWR-Vertrag auch die effiziente Kontrolle dieses Prinzips festgeschrieben werden muss. In der Schweiz sollen auch ausländische Firmen Schweizer Löhne bezahlen»<sup>16</sup>.

Erst am 30. Januar 1992 – als die Kampagne der EWR-Gegner schon auf vollen Touren lief – gelangte der SGB an den Bundesrat mit einer dringenden Eingabe im Hinblick auf das «Eurolex-Paket», deren wesentliche Inhalte hier wiedergegeben werden sollen:

«Im Rahmen der Vorbereitung eines Beitritts der Schweiz zum EWR», so schrieb der SGB, «zeichnet sich eine wachsende Verunsicherung der ArbeitnehmerInnen ab. Sie befürchten, dass mit der Einführung der vollen Freizügigkeit für BürgerInnen aus EWR-Staaten ein massiver Druck auf die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen, speziell auf die Löhne entsteht. Diese Befürchtung besteht aus Sicht des SGB insofern zurecht, als im Rahmen des Eurolex-Verfahrens das heute zentrale Instrument der Arbeitsmarktkontrolle ersatzlos wegfallen soll. – Mit der Gewährung der Arbeitsbewilligungen für ausländische ArbeitnehmerInnen wird heute die Möglichkeit genutzt, die Einhaltung branchenüblicher Anstellungs- und Arbeitsbedingungen zu kontrollieren. Mit der Gewährung der Freizügigkeit für die BürgerInnen der EWR-Staaten werden diese Arbeitsmarktkontrollen abgeschafft. Dadurch entsteht die Gefahr, dass mit dem Einsatz von ArbeitnehmerInnen aus EWR-Staaten, insbesondere als Grenzgänger, Lohndumping betrieben wird. Um dieser Gefahr entgegenzutreten, schlagen wir vor folgende Instrumente bereitzustellen (...):

1. Erleichterung der AVE von GAV (...) Die Notwendigkeit, dass am betreffenden GAV mehr als die Hälfte der Arbeitgeber und mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer repräsentieren, ist abzuschaffen. (...)
2. Partielle Stärkung des Normalarbeitsvertrages (NAV) (...) Wir schlagen ihnen vor, dass das Obligationenrecht derart geändert wird, dass in NAV festgelegte Löhne mittels Einzelverträgen nicht mehr unterschritten werden dürfen. (...)
3. Generelle Durchsetzung des Vorortsprinzips im Submissionswesen. (...) Wir schlagen ihnen vor, von der Möglichkeit der EG-Richtlinien Gebrauch zu machen und damit das «Vorortsprinzip» für Anstellungsbedingungen sowie Gesundheits- und Umweltschutz bei Bauaufträgen des Bundes generell festzuschreiben.»<sup>17</sup>

Auch bei diesen SGB-Forderungen handelte es sich um Anliegen, die später im Rahmen der Verhandlungen um die Bilateralen Verträge mit der EU wieder aufgenommen wurden. Leider waren sie zum Teil nicht weitgehend genug und nicht griffig formuliert – aber vor allem kamen sie zu spät. Es gelang nicht, den nötigen Druck zu erzeugen und die nötige Überzeugungsarbeit gegenüber den Unternehmen und den Behörden zu leisten. Beim ausserordentlichen GBH-Kongress vom 4. September 1992 (es war der Kongress zur Fusion mit der GTCP) wurde dann, angesichts der bürgerlichen Blockade in diesen Fragen, die Forderung an den SGB formuliert, eine Volksinitiative gegen Lohn- und Sozialdumping zu lancieren. An der folgenden SGB-Delegiertenversammlung vom 12. Oktober 1992 versprach SGB-Präsident Walter Renschler, eine solche Initiative zu lancieren, falls die Flankierenden Massnahmen auf die lange Bank geschoben würden.

Zu spät merkten die EWR-BefürworterInnen im bürgerlichen Lager, dass die Abstimmung ohne ein glaubwürdiges soziales Schutzdispositiv nicht zu gewinnen war. Erst gut zwei Monate vor dem Abstimmungstermin beauftragte der Nationalrat den Bundesrat, neue Bestimmungen zur Vermeidung missbräuchlicher Praktiken, vor allem in Grenzkantonen, auszuarbeiten und einen Gesetzesentwurf für eine erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen vorzulegen.<sup>18</sup>

### **EWR-Niederlage: die Mitverantwortung der Gewerkschaften**

Mit einem Nein-Anteil von 50,3 Prozent fehlten im Dezember 1992 in der Tat relativ wenig Stimmen, um eine folgenschwere Niederlage zu vermeiden. Mit einem überzeugenden Schutzdispositiv, wie von den Gewerkschaften vorgeschlagen, wäre es durchaus möglich gewesen, mindestens die Volksmehrheit zu gewinnen – und dies trotz dem Nein der Grünen und der radikalen Linke. Selbstkritisch müssen sich die Gewerkschaften aber den Vorwurf gefallen lassen, zu spät einen kohärenten Vorschlag eingebracht und zu wenig Druck für seine Durchsetzung aufgebaut zu haben.

Ein Grund für dieses Versagen liegt in der Haltung des damals einflussreichen zuständigen SGB-Sekretärs für Europa-Fragen, Beat Kappeler, der – zusammen mit anderen Euro-Euphorikern in den Gewerkschaftsreihen<sup>19</sup> – eine viel zu rosige Sicht der Dinge verbreitete und sehr wenig Sensibilität für die Sorgen um Lohndumping und Arbeitsplatzsicherheit an unserer Basis zeigte.<sup>20</sup> Kappeler vertrat die Gewerkschaften in der «Ständigen Wirtschaftsdelegation», welche die Schweizer Verhandlungsposition beriet. Nicht geholfen hat der gewerkschaftlichen Position ausserdem unser Mangel an Erfahrung im Umgang mit der Personenfreizügigkeit und die Tatsache, dass wir mit der neuen Perspektive realpolitisch sehr kurzfristig, nämlich erst im Jahr 1989 konfrontiert wurden. Ein weiteres Problem war ausserdem, dass die politische Diskussion über Schutzmassnahmen innerhalb der EU und auch innerhalb der europäischen Gewerkschaftsverbände erst nach dieser Abstimmung, in den Neunzigerjahren, wirklich an Fahrt gewonnen hat.<sup>21</sup>

In der Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1983 eingeführt, war die Personenfreizügigkeit lange gar kein Problem gewesen. Jacques Delors, EG-Kommissionspräsident beklagte sich Ende der Achtzigerjahre sogar,



Abstimmung zum EWR-Vertrag im Dezember 1992:  
 Ohne einen glaubwürdigen Schutz der Arbeits-  
 verhältnisse war ein «Ja» nicht zu erhalten.  
 KEYSTONE/Archivbild 1992

dass die Mobilität zwischen den Ländern zu klein sei! Erst einige Zeit nach der EG-Erweiterung nach Süden (Spanien und Portugal) manifestierten sich die ersten Zeichen von Lohndruck im Norden. Der Fall der Berliner Maurer und die folgende EU-Osterweiterung führten zu einer grossen Verschärfung der Problematik, vor allem wegen dem Lohngefälle zwischen West und Ost. Die EU-Richtlinie zur Entsendung von ausländischen Arbeitnehmenden war hier eine erste soziale flankierende Massnahme; sie trat im Jahr 1996 in Kraft. Bei der Erneuerung der EG-Vergabe-Richtlinie für öffentliche Bau- und Dienstleistungsaufträge gelang es wenig später, einen Artikel zu verankern, der die Einhaltung der am Ort der Bauleistung gültigen rechtlichen und tarifvertraglichen Bedingung vorschrieb. Beide Massnahmen erhoben das Prinzip «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» zum Schlüssel für den Schutz gegen Lohn- und Sozialdumping.

Wir hatten dann genügend Zeit, aus unseren Schwächen und Fehlern zu lernen. Die lange Periode bis zur Wiederaufnahme von Verhandlungen mit der EU im Dezember 1994, die zu den Bilateralen Verträgen I im Jahr 2000 führten, gaben uns die Möglichkeit, unsere Forderungen weiterzuentwickeln. Dabei liessen sich die Gewerkschaften von den «best practices» in EU-Ländern inspirieren, insbesondere vom «Modell Luxemburg» (dem EU-Land mit dem am weitesten ausgebauten Schutzsystem) und von der politischen und rechtlichen Entwicklung in der EU. Unsere sehr aktive Beteiligung an den Diskussionen der europäischen Gewerkschaftsföderationen (siehe Kapitel 7) war ein Resultat dieses Lernprozesses.





Begehbare Europa: Kundgebung der Gewerkschaft SMUV für den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR in Baden, November 1992.

- 1 Paul Rechsteiner: «Kein Zurück zur Diskriminierung – Vom Kontingentierungssystem zur Personen-freizügigkeit», in der Unia/Work-Broschüre: «Baracken, Fremdenhass und versteckte Kinder», Bern 2015.
- 2 Vgl. Vasco Pedrina: «Ausländerpolitik in den 1990er Jahren», in «Diskussion», 12/1989.
- 3 Vasco Pedrina, «Ausländerkontingentierung und EG 92», in «Diskussion», 12/1988.
- 4 Urs Zuppinger: «Ausländerpolitik: Eine kampfflos erlittene Niederlage», in «Diskussion», 8/1987.
- 5 Willi Wottreng: «Ein einzig Volk von Immigranten – Die Geschichte der Einwanderung in die Schweiz», Orell Füssli, Zürich, 2000. S. 160.
- 6 Interview von Vasco Pedrina mit Peter Nabholz, FOBB-Sekretär von 1961 bis 1993 (Unia, 2013).
- 7 Interview von Vasco Pedrina mit Karl Aeschbach, Sekretär GBH (1972–1979) und SGB (1979–1993) – Unia, 2013.
- 8 Erst mit der Inkraftsetzung des Maastrichter Vertrag am 1.11.1993 wurde die EG zur Europäischen Union (EU).
- 9 GBH-Thesen zum EG-Binnenmarkt 1992, in «Diskussion», 6/1989 und SGB-Thesen für eine neue Ausländerpolitik, in «Diskussion», 4/1990.
- 10 Erweiterte Geschäftsleitung der GBH vom 12.6.1990.
- 11 Karl Aeschbach, «Offene Probleme in der Ausländerpolitik», Bericht an den SGB-Vorstand vom 11.3.1991.
- 12 Aeschbach a.a.O.
- 13 Rebekka Wyler, «Schweizer Gewerkschaften und Europa 1960–2005», Verlag Westfälisches Dampfboot, 2012, S. 118. Kapitel 3 «Hebel Europa – Schweizer Gewerkschaften und Europa» ist eine sehr empfehlenswerte Lektüre für alle, die sich für die kontroversen Diskussionen in den Gewerkschaften zur Schweizer Europapolitik, insbesondere zur Personenfreizügigkeit und zu den flankierenden Massnahmen interessieren.
- 14 «Diskussion», 6/1989.
- 15 Diese Plattform und die ersten Ansätze für die zukünftigen FlaM entstanden im Rahmen eines regelmässigen Treffen von SPS- und GewerkschaftsvertreterInnen der neuen Generation. Zu ihnen gehörten u. a. Hans Baumann, Peter Bodenmann, Andrea Hämmerle, Suzanne Leutenegger Oberholzer, Vasco Pedrina, Paul Rechsteiner, Hans Schäppi.
- 16 Forderungen der SPS an den Bundesrat vom 30.6.1990.
- 17 Es ging bei diesem Eurolex-Paket auch um die Übernahme von einer Reihe von sozialen Rahmenbedingungen der EG. Nach dem Nein zum EWR konkretisierte sich – im Folgeprogramm des Bundesrates – unter dem Titel Swisslex I de facto nur das Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmer in den Betrieben (17.12.1993).
- 18 Siehe Wyler, a.a.O. S. 137.
- 19 Mit dem gleichen Missionsgeist ist Beat Kappeler heute ein Sprachrohr der EU-GegnerInnen.
- 20 Vgl. Interview von Vasco Pedrina mit Karl Aeschbach gemäss Fussnote 7; Interview von Stefan Keller mit Hans Schäppi, ehemaliger Präsident GTCP und GBI, Andreas Rieger, ehemaliger Co-Präsident Unia und Vasco Pedrina, Unia 2016.
- 21 Interview von Stefan Keller mit Hans Baumann, ehem. Chef-Ökonom und Zentralsekretär der GBI, und Vasco Pedrina, Unia, 2017.

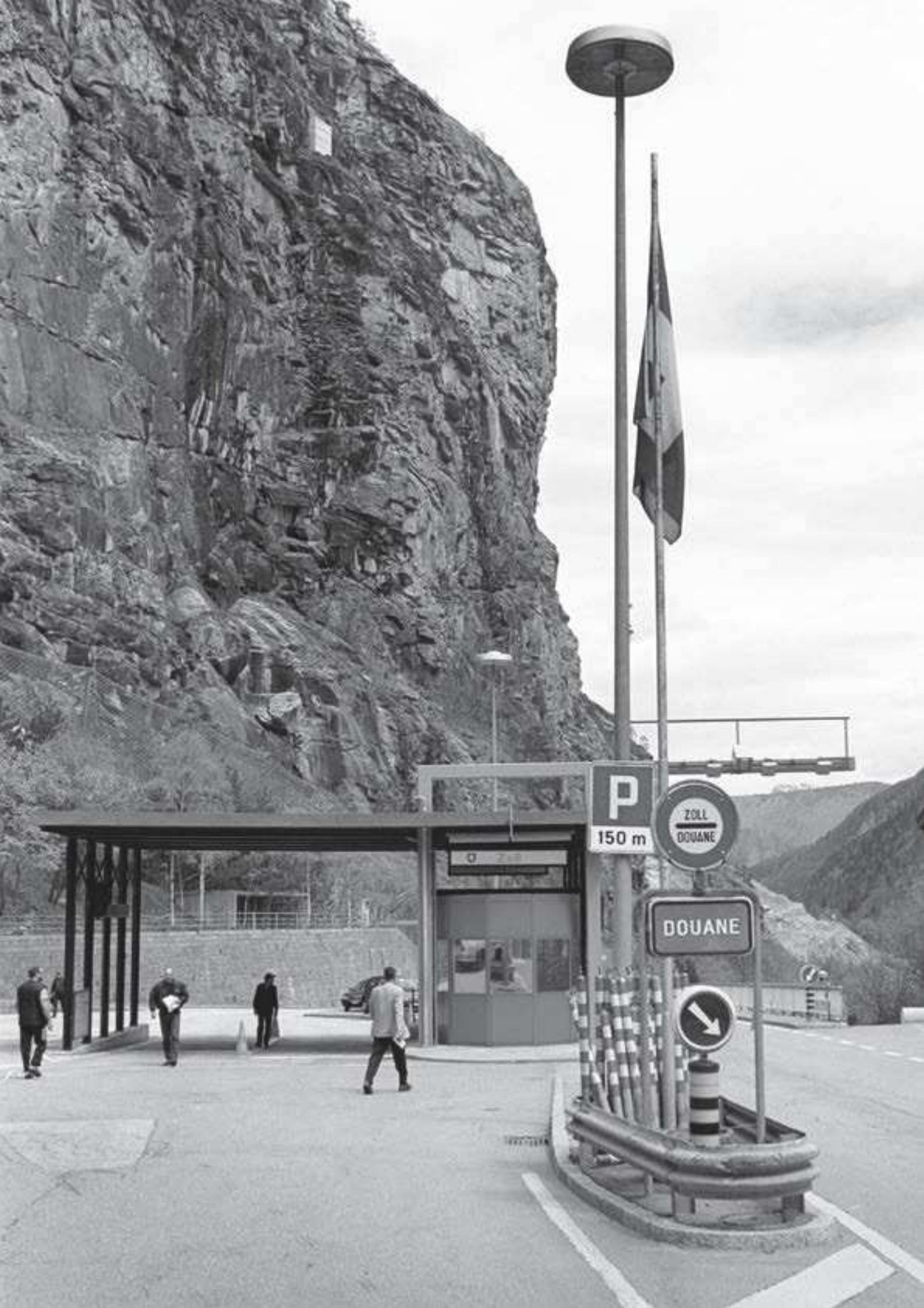


EWR-Beitritt:  
Europabegeisterte DemonstrantInnen.  
(oben)

Kreuz und Sterne:  
SMUV-Plakat für den EWR-Beitritt.  
(unten)







P  
150 m

ZOLL  
DOUANE

DOUANE

↓

# Vom EWR-Debakel zu den Bilateralen Verträgen.

## Personenfreizügigkeit und Flankierende Massnahmen

Die Gewerkschaften und die Linken bezahlten das EWR-Nein in der Volksabstimmung vom Dezember 1992 teuer. Zusammen mit einer neoliberalen Offensive bereitete diese Niederlage den Weg für den einzigartigen Aufstieg der SVP und für einen beispiellosen Rechtsrutsch in der Schweizer Politlandschaft ...

... Unter dem Deckmantel der Revitalisierung der Wirtschaft – propagiert etwa mit einem so genannten Weissbuch unter dem Titel «Mut zum Aufbruch» 1995 – wurde von rechts eine offensive Deregulierung gefordert und zum Teil auch durchgesetzt. Ausserdem erlebte die Schweiz von 1991 bis 1997 eine der längsten Wirtschaftskrisen überhaupt, verschärft durch die monetaristische Geldpolitik der Nationalbank.

### **Lehren aus dem Nein zum EWR**

Liest man heute ein Streitgespräch zwischen linken ExponentInnen des «kritischen Ja» und des «linken Nein» zum EWR kurz nach der Abstimmung<sup>1</sup> oder den erhellenden Rückblick von Andreas Rieger in der Zeitschrift MOMA sechs Jahre später<sup>2</sup>, dann zeigt sich, dass einige wichtige Lehren relativ rasch und richtig gezogen wurden.

Offensichtlich war ein wichtiger Teil der Bevölkerung damals nicht bereit, innert kurzer Zeit die helvetische Sonderfall- und Souveränitätsideologie über Bord zu werfen. Gleichzeitig waren die Ängste vor einer «Ausländerflut», der rasant zunehmenden Arbeitslosigkeit und dem Lohndruck von grosser Bedeutung für das Abstimmungsergebnis. Die nationale und die soziale Frage spielten sich in die Hände. Der Wortführer des «linken EWR-Nein», Andreas Gross, der nicht besonders stolz auf die mit seiner Hilfe knapp verpasste Öffnung sein konnte, erklärte im erwähnten Streitgespräch: «Die Mehrheit stimmte für die Öffnung, aber sie hatte kein gemeinsames Öffnungsverständnis.»<sup>3</sup>

Tatsächlich waren die meisten Nein-SagerInnen im linken Lager keine BefürworterInnen der Abschottungspolitik. Wirklich relevant für die politische Praxis der Gewerkschaften wurde aber eine andere Erkenntnis aus der Niederlage von 1992: Im Zentrum jeder Auseinandersetzung über das Verhältnis der Schweiz zur EU stand die soziale Frage. Wurde die soziale Frage beantwortet, so hatte man auch ein Gegengift gegen Nationalismus und Xenophobie. Mit anderen Worten: Der freie Personenverkehr mit der EU war nicht zu haben und auch nicht zu halten ohne wirksame soziale Begleitmassnahmen zum Schutz der Löhne, der sonstigen Arbeitsbedingungen und des Sozialversicherungssystems.

Weiterhin war es wichtig für die Linke, zu erkennen, dass die EU zwar nicht unbedingt ein progressives Projekt verfolgte, dass sie aber die politisch relevante Bühne war, auf der in Zeiten der Globalisierung in zentralen sozial-politischen Fragen agiert werden musste. Um es in den Worten Andreas Riegers zu verdeutlichen: «Nur im politischen Raum der EU ist es denkbar, den Multis oder der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung Paroli zu bieten. Bleibt die Schweiz draussen, haben weder die Gewerkschaften, die sozialen Bewegungen noch die Stimmbürger/innen mitzureden, sondern sie müssen die Beschlüsse der EU nachvollziehen – oder aber die Schweiz sondert sich ab als weiteres ‚Monaco Europas‘.»



## Grundfreiheit für alle?

Erst zwei Jahre nach der Abstimmung, im Dezember 1994, kamen die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU offiziell wieder in Gang, diesmal im Hinblick auf die Bilateralen Verträge. Diese wurden im Juni 1998 abgeschlossen und von den eidgenössischen Räten an einer Sondersession im August 1999 abgesegnet. Die «Bilateralen I», die am 21. Mai 2000 auch vom Stimmvolk gutgeheissen wurden (mit 67,2 Prozent Ja-Stimmen) und am 1. Juni 2002 in Kraft getreten sind, betrafen sieben Bereiche: Land- und Luftverkehr, Personenverkehr, Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft sowie die technische Handelshemmnisse, die beseitigt werden sollten. In Ergänzung zum Freihandelsabkommen mit der EG von 1972 ermöglichten die Verträge der Schweizer Wirtschaft einen weitergehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt. Das brisanteste und umstrittenste Dossier war im gewerkschaftlichen Lager und auch in der übrigen Gesellschaft – wie heute noch – das Abkommen über den freien Personenverkehr.

In der Sozialdemokratischen Partei nahm Nationalrat Rudolf Strahm vorhandene Ängste in der Bevölkerung vor Einwanderung, Arbeitslosigkeit und Lohndruck zum Anlass, um in einem Papier die Beibehaltung des Kontingentierungssystems zu empfehlen.<sup>5</sup> Strahms Position war allerdings illusorisch angesichts des Standpunkts der EU, wonach der freie Personenverkehr zu den vier unantastbaren Grundfreiheiten ihrer Verfassung gehörte. Immer wieder und bis heute vertritt Rudolf Strahm die Position, dass die Personenfreizügigkeit im Rahmen des EU-Projektes «nur ein neoliberales Konstrukt» sei: der «Produktionsfaktor Arbeit soll dorthin wandern, wo er gebraucht wird»<sup>6</sup>.

Die Position der Kontingentierung war damals so falsch wie heute, sie ist unvereinbar mit einer Gewerkschaftspolitik, die auf dem Prinzip der gleichen Rechte basiert. «Von den vier Grundfreiheiten der EU ist die Personenfreizügigkeit die einzige für uns Bürger und Arbeitnehmerinnen», schreibt Andreas Rieger 2016 in der Unia-Zeitung «Work»: «Wir dürfen uns frei in ganz Europa bewegen, Arbeit suchen, studieren. Dies ohne fremdenpolizeiliche Schikanen, ohne unsichere Bewilligungen, ohne Ausweisungen. Das ist ein Riesenfortschritt für Millionen Arbeitnehmende aus Italien, Portugal, Polen, usw. Aber auch für Hunderttausende Schweizer/innen, die in der EU leben und arbeiten.»<sup>7</sup>

Es sind heute mehr als 460 000 Schweizerinnen und Schweizer, die diese Freiheit wahrnehmen; sie kann nicht genug geschätzt werden. Aber

## EU-Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen (2004)

Die EU-Richtlinie garantiert insbesondere die folgenden Rechte:

- In einem anderen Land sich niederlassen und arbeiten zu dürfen, ohne administrative Schikanen oder Kontingente; die Familie nachziehen lassen zu dürfen. Schutz vor Ausweisung.\*
- Gleiche Behandlung wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger des Gastlandes punkto Arbeitsbedingungen, Löhnen und so weiter (mit kleinen Einschränkungen bei der Sozialhilfe).
- Freizügigkeit bei den Sozialversicherungen.
- Anerkennung der Diplome.

Millionen Menschen in Europa profitieren von diesen Rechten und möchten sie nicht missen.

\* Die Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU geht etwas weniger weit: Das Recht auf Zuwanderung ist mit der Erwerbstätigkeit verbunden, während es in der EU ein Niederlassungsrecht der Bürger und Bürgerinnen ist.

natürlich: Neben der Freiheit braucht es Schutzbestimmungen und soziale Rechte.<sup>8</sup> Der positive Gehalt der Personenfreizügigkeit ist in weiten Teilen der EU unbestritten. Italien, Portugal, Polen und viele andere Länder würden sich sofort wehren, wenn in der Schweiz oder in Grossbritannien die Freizügigkeit nicht mehr gälte. Auch im Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) wird die Personenfreizügigkeit als Arbeitnehmerrecht heute von niemandem bestritten. «Das Engagement des EGB ist ganz auf die Durchsetzung des Prinzips ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort‘ ausgerichtet», schreibt Andreas Rieger.<sup>9</sup>

### **Ohne Schutzmassnahmen keine Bilateralen**

Innerhalb der Gewerkschaften gab es – anders als im Vorfeld der EWR-Abstimmung – beim Entscheid zwischen Kontingentierungssystem und Personenfreizügigkeit (PFZ) praktisch keine Kontroversen mehr. Dem alten diskriminierenden System trauerten nur noch wenige nach. Das war eine grosse Errungenschaft, auf der die künftige Politik aufgebaut werden konnte: Das Bewusstsein für die Notwendigkeit wirksamer flankierender Massnahmen (FlaM) nahm zu – einerseits als Folge des EWR-Neins, andererseits aber auch aufgrund von Missbrauchsfällen in Deutschland und ersten bekanntgewordenen Fällen in der Schweiz. Kontrovers diskutiert wurden hingegen die Schutzmassnahmen selber, ihre Priorisierung und die gewerkschaftlichen Schmerzgrenzen bei auszuhandelnden Kompromissen. Diese Diskussion hat uns dann – einmal schärfer, ein anderes Mal weniger scharf – auch bei allen politischen Volksabstimmungen zur europäischen Integration begleitet.

Für die Gewerkschaften ging es darum, organisatorische Breite zu demonstrieren und den Arbeitgebern wie der Politik unmissverständlich klar zu machen, dass die Akzeptanz der Bilateralen Verträge I in der Arbeitnehmerschaft eng von einem Schutzdispositiv gegen Lohn- und Sozialdumping abhing. Die Verknüpfung der beiden Themen war denn auch eine zentrale Forderung der gewerkschaftlichen Dachverbände SGB/CNG/VSA, die sich im Januar 1999 an den Bundesrat und im Mai 1999 – unter dem Titel «Ohne griffige flankierende Massnahmen keine bilateralen Verträge» – an das Parlament richteten.

Die Verhandlungen liefen jedoch harzig. In der parlamentarischen Beratung von PFZ und FlaM wurde eine Spaltung auf bürgerlicher Seite sichtbar – zwischen jenen (etwa den Baumeistern), die ihre Lehren aus der EWR-Niederlage gezogen hatten, und den weiterhin kompromisslosen Neoliberalen. Fast bis zum Schluss, das heisst bis zur Differenzbereinigung in der Herbstsession 1999, blieb die Durchsetzung unserer Anliegen ungewiss. In dieser Zeit verschärfte sich auch die Gangart der SGB-Gewerkschaften. Auf Antrag sowohl der GBI wie des SMUV bekräftigte der SGB-Kongress vom 5./7. November 1998, dass die Gewerkschaften den Bilateralen Verträge dann – aber nur dann! – zustimmen könnten, wenn auch wirksame flankierende Massnahmen gegen Lohndruck beschlossen würden. In seiner Resolution zur europäischen Integration verlangte der Kongress ausserdem die Übernahme sozialer EU-Mindeststandards für die Schweiz. Der interne Druck war schon damals seitens der Tessiner-Delegation besonders stark, die ihre Sorgen über eine Verwilderung des Arbeitsmarktes in der Grenzregion artikulierte.

Die Verschärfung der Kontroverse führte gleichzeitig zu den ersten öffentlichkeitswirksamen Aktionen gegen Lohndumping. Grosses Echo und Erfolg hatte insbesondere der Kampf der GBI an der NEAT-Baustelle in Sedrun (Oktober 1998): Mineure aus Südafrika waren dort zu Löhnen beschäftigt worden, die nicht dem GAV entsprachen. Schliesslich wurde auch wiederholt mit dem Referendum gedroht – und dies alles hat am Ende gewirkt.<sup>10</sup>

### **Erfolgreiche Verhandlung, verzögerte Umsetzung**

Im Hinblick auf die entscheidende SGB-Delegiertenversammlung vom Oktober 1999 fasst der auf dem Kongress im November 1998 neu gewählte SGB-Präsident Paul Rechsteiner das Ergebnis der Parlamentsberatungen in einem Beitrag für den SGB-Pressedienst so zusammen: «Heute, nach dem Abschluss der in einem schwierigen Umfeld stattfindenden parlamentarischen Beratung, kann festgehalten werden, dass die als gewerkschaftliche Mindestpositionen definierten Forderungen durchgesetzt sind. – Das in Anlehnung an ähnliche Gesetze in EU-Ländern formulierte Entsendegesetz schreibt vor, dass die hier geltenden Arbeitsbedingungen auch von ausländischen Firmen, die hier arbeiten und arbeiten lassen, eingehalten werden müssen. Dieses Gesetz konnte während der parlamentarischen Beratungen noch leicht verbessert werden. Die als Minimalbedingung verlangte Stärkung der GAV (Senkung der Quoren für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung auf 30 Prozent) ist nach langer Gegenwehr des Ständerates Tatsache geworden. Und vor allem ist für die Schweiz erstmals überhaupt die Möglichkeit geschaffen worden, gesetzliche Mindestlöhne festzulegen (mit dem neu ausgestalteten Instrument des Normalarbeitsvertrags). Nicht unterschätzt werden darf schliesslich die Bildung tripartiter Kommissionen auf der Ebene des Bundes und der Kantone, die unter massgebender Beteiligung der Gewerkschaften den Arbeitsmarkt zu beobachten und nötigenfalls Massnahmen vorzuschlagen haben.» (SGB-Pressedienst, Anfang Oktober 1999).

«Die Gewerkschaften haben mit ihrer Strategie klar gemacht», ergänzt Rechsteiner, «dass ihre erste Aufgabe darin liegt, die Arbeitsbedingungen und die Löhne zu verteidigen, und dass sie nicht zulassen werden und nicht zulassen können, dass die bilateralen Verträge zu zusätzlichem Lohndruck missbraucht werden. Das erreichte Ergebnis lässt sich sehen. Zwar wird mit den bilateralen Verträgen die fremdenpolizeiliche Kontrolle der Arbeitsbedingungen der ausländischen Arbeitnehmer/innen wegfallen. Dafür wird ein nicht diskriminierender Arbeitnehmerschutz geschaffen, der im Ergebnis allen Arbeitnehmer/innen, also auch Schweizer/innen und hier niedergelassenen ausländischen Staatsangehörigen, zugute kommen kann. (...) Die neuen arbeitsrechtlichen Bestimmungen ersetzen die Aufgaben der Gewerkschaften nicht, wie sie überhaupt für sich allein keine genügende Antwort auf die bisherigen und neu auf uns zukommenden sozialen Probleme sind. Der Druck auf die Löhne und die Prekarisierung der Arbeitsbedingungen machen weitere Schritte nötig, die nur mit einer stärkeren Gewerkschaftsbewegung in der Schweiz und in Europa möglich sind.»

Sowohl die GBI-Delegiertenversammlung vom 9. Oktober 1999 als auch die Gremien anderer Gewerkschaften und die SGB-Delegiertenversammlung vom 18. November 1999 entschieden sich grossmehrheitlich für ein Ja zu den Bilateralen Verträgen und zu den FlaM.

Nach der Volksabstimmung im Mai 2000 und dem Inkrafttreten der Bilateralen I im Juni 2002 kam die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen dann allerdings nur sehr langsam in Fahrt. Die Gewerkschaften übten hier ständig Druck aus und legten dabei das Schwerkraft auf:

- die Entstehung und Funktionsfähigkeit der Tripartiten Kommissionen sowohl auf Bundesebene wie in den Kantonen,
- die Umsetzung der neuen Regeln zur erleichterten Allgemeinverbindlichkeit der GAV und zu den Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen,
- die Umsetzung des Entsendegesetzes, insbesondere in Verbindung mit der Aufwertung der Rolle der paritätischen Kommissionen.

Im Oktober 2004 stellte Serge Gaillard, geschäftsführender SGB-Sekretär, an einer Medienkonferenz ernüchtert fest: «Auf nationaler Ebene spürt man zwar eine gewisse Bereitschaft der Arbeitgeberverbände und Behörden, diese Massnahmen ernst zu nehmen. Auf kantonaler Ebene zeigt sich, dass es in der Schweiz noch als unüblich empfunden wird, die Arbeitsbedingungen zu kontrollieren. Dementsprechend blockieren in vielen Fällen sowohl die Arbeitgeber als auch die Behörden. Die Kantone verfügen in den meisten Fällen nicht einmal über das notwendige Personal, um die Kontrollen durchzuführen. Das ist um so gravierender als überall dort, wo kontrolliert wird, Missstände aufgedeckt werden.»

1 «EWR: Nein! Und jetzt?», Streitgespräch zwischen Vasco Pedrina, GBI-Präsident, und Andreas Gross, SP-Nationalrat, in der Zeitschrift «Bresche», Nr. 1, 1992.

2 Andreas Rieger: «Aus den Fehlern lernen? Von der EWR-Abstimmung zur Europafrage», Zeitschrift MOMA, Nr. 6, 1998.

3 Siehe Anmerkung 1.

4 Siehe Anmerkung 2.

5 Vgl. Hans Baumann: «Wer hat Angst vor Personenfreizügigkeit?», in MOMA, Nr. 2, 1995; sowie Rudolf Strahm: «Personenfreizügigkeit und Europa-Strategie. Papier zur Positionsklärung der SP-Fraktion der Bundesversammlung» vom Januar 1995.

6 Serie zur Schweiz-EU in Watson vom 30. Januar 2017.

7 «Work», 16. August 2016.

8 Vgl. Beat Ringger: «Plädoyer für die Personenfreizügigkeit», in Wochenzeitung

WOZ, 31. August 2017; vgl. auch Andreas Cassee, «Globale Bewegungsfreiheit – Ein Philosophisches Plädoyer für offene Grenzen», Suhrkamp Verlag, Berlin 2016.

9 Andreas Rieger: «Bericht aus dem EGB» vom 1. September 2016.

10 In einem GBI-Diskussionspapier vom 30. August 1999, unter Szenario «Bilaterale Abkommen / FlaM: Referendum der Gewerkschaften», ist zu lesen: «Setzt sich der Ständerat mit seinen Verschlechterungen durch, dann ergreifen wir das Referendum. (...) Die politische Stossrichtung würde also nicht gegen die Bilateralen Abkommen gehen, sondern gegen die fehlende Flankierung. (...) Obsiegt das Nein, könnten also theoretisch schnell gute FlaM im Parlament beschlossen werden und eine 2. Abstimmung über die Bilateralen angesagt werden.»





Verteidigen wir unsere Rechte:  
Warnstreik auf der Neat-Baustelle  
in Polmengo bei Faido,  
16. November 1993.

## Personenfreizügigkeit in der Schweizer Geschichte

Schon im 19. Jahrhundert war die Personenfreizügigkeit ein grosser Schritt nach vorne: Mit der Bundesverfassung von 1848 wurde die Niederlassungsfreiheit innerhalb der Schweiz zumindest für christliche BürgerInnen des Landes eingeführt. Die Personenfreizügigkeit ging mit der Handels- und Gewerbefreiheit einher und hatte eine starke wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in den Zeiten der Industrialisierung zur Folge. Erst 1866 – nach einer Volksabstimmung und auf ausländischen Druck – wurde die PFZ auch für Juden und Jüdinnen eingeführt. Der Historiker Josef Lang, den wir hier zusammenfassen, schreibt: «Was die Schweizer Bürger betrifft, gilt für sie die volle Personenfreizügigkeit auch erst seit 1978. Bislang konnten arme Alte ins Bürgerasyl ihrer Gemeinde geschafft werden. Am 7.12.1975 hatten 76 Prozent der BürgerInnen einem neuen Artikel 45 zugestimmt: ‚Jeder Schweizer kann sich an jedem Ort des Landes niederlassen.‘»

«Tages-Anzeiger» vom 20. Januar 2018.





**Starkes Land.  
Faire Löhne.**

**JA**  
zum Lohnschutz  
zum Mindestlohn

Abstimmung vom 19. Mai 2014

**UNIA**  
Gewerkschaft der  
Niederlande

# Kein Fortschritt ohne Druck.

## Die Entwicklung der Flankierenden Massnahmen nach 1999

Die Bilateralen Verträge I traten am 1. Juni 2002 in Kraft. Volle Personenfreizügigkeit herrscht seit 1. Juni 2004. Auf dieses Datum hin sind auch die 1999 beschlossenen Flankierenden Massnahmen vollständig in Kraft gesetzt worden (siehe Chronologie Seiten 69, 111). In der Schweizer Migrationspolitik lösten sie die bisher einmaligen Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen von neu eingetroffenen MigrantInnen ab. Der formelle Inländervorrang bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen fiel damit weg.

Schon in der Übergangsphase zur vollen Personenfreizügigkeit (PFZ) wurde allerdings klar, dass die FlaM I nicht ausreichten, um den wirksamen Schutz von Löhnen und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. 2003 forderte der SGB daher eine Verstärkung der FlaM mit einem zweiten Massnahmenpaket.

Die Gewerkschaften sorgten sich dabei einerseits um die Probleme bei der Umsetzung der Schutzmassnahmen. Es gab Anlaufschwierigkeiten der Tripartiten Kommissionen in den Kantonen, oft auch wegen passivem – und manchmal aktivem – Widerstand von Arbeitgebervertretern und Behörden. Wirksame Kontrollen fehlten zunächst in den meisten Kantonen, ebenso klare Regeln, wie diese zu finanzieren seien. Bei der Beobachtung des Arbeitsmarktes und der Auswertung der Meldungen über entsandte ArbeitnehmerInnen gab es Defizite.

Andererseits suchte der SGB eine Antwort auf die relativ grosse Zahl von Missbrauchsfällen. Diese vermehrten sich nicht nur als Folge der laufenden Liberalisierung des Arbeitsmarktes, sondern auch, weil die neuen Kontrollen bereits früher praktizierte Missbräuche endlich an die Oberfläche brachten. Zu den Problemen, die mit den FlaM erst richtig sichtbar wurden, gehörte nicht zuletzt der Bereich des Personalverleihs: Seit 1998 können Schweizer Temporärfirmen auch GrenzgängerInnen und KurzaufenthalterInnen verleihen, was zu einer starken Zunahme des Anteils der Temporärarbeit am gesamten Arbeitsvolumen geführt hat.

Im Hinblick auf die Erweiterung des Bilateralen Abkommens auf die neuen EU-Länder<sup>1</sup> im Frühjahr 2004 handelte die Schweiz das Bilaterale Abkommen II aus.<sup>2</sup> Eine Einigung erfolgte noch vor der vollen Inkraftsetzung der PFZ-Abkommens, am 19. Mai 2004.

## **Auf dem Weg zu den FlaM II**

An der SGB-Medienkonferenz vom 21. Oktober 2004 erklärte Serge Gaillard, geschäftsführender SGB-Sekretär: «Man kann nicht die Personenfreizügigkeit einführen und glauben, es passiere nichts. Selbst wenn die FlaM greifen, wird es zu einem allgemeinen Druck auf die Löhne kommen. Werden die FlaM jedoch nicht rigoros umgesetzt, wird in den nächsten Jahren keine europäische Vorlage mehr durchkommen.» – SGB-Präsident Paul Rechsteiner sagte beim gleichen Anlass: «Der SGB und die ihm angeschlossenen Verbände haben ihre Haltung zur Ausdehnung der bilateralen Verträge auf die neuen EU-Staaten von Anfang an von wirksamen Massnahmen zum Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen abhängig gemacht. Von Anfang an haben wir auch deutlich gemacht, dass wir nicht zögern würden, das Referendum zu ergreifen, falls wir wegen ungenügender oder ungenügend umgesetzter Massnahmen zum Schutz der Löhne dazu gezwungen würden. (...) Die Personenfreizügigkeit mit der EU ist wirtschafts- und vor allem arbeitsmarktpolitisch der grösste Öffnungsschritt der Schweiz seit vielen Jahrzehnten. Er kann und wird nur gelingen, wenn auf die sozialen Interessen der Schweizer Bevölkerung Rücksicht genommen, das heisst das bisherige fremdenpolizeilich kontrollierte System durch einen neuen nichtdiskriminierenden Arbeitnehmerschutz abgelöst wird.»

Diese deutlichen Warnungen des Gewerkschaftsbundes erfolgten vor dem Hintergrund, dass die Einkommens- und Lohnunterschiede zwischen den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Ländern und der Schweiz noch wesentlich grösser waren als zwischen der Schweiz und den alten EU-Ländern. In Polen zum Beispiel entsprach das Bruttoinlandprodukt pro Kopf rund einem Achtel des schweizerischen BIP; die durchschnittliche polnische Kaufkraft erreichte nur 30 Prozent der schweizerischen. Zudem wiesen die neuen Mitgliedsländer, mit Ausnahme von Ungarn und Slowenien, eine sehr hohe Arbeitslosigkeit auf und die Mindestlöhne waren dort sehr tief. In Polen betrug der Mindestlohn gerade mal 60 Euro, was 240 Franken entsprach.<sup>3</sup>

### **Interner Druck in den Gewerkschaften**

Die Haltung des SGB spiegelte aber auch den zunehmenden gewerkschaftsinternen Druck, der besonders von den VertreterInnen der gewerblichen Branchen und der Grenzregionen (vor allem des Tessins) ausgeübt wurde. «Schon im Frühling 2003 hielten die Zentralvorstände vom SMUV und GBI fest, dass die Gewerkschaften die Vorlage ablehnen müssten, wenn die zusätzlichen Rahmenbedingungen nicht erfüllt würden», schreibt Rebekka Wyler in ihrer umfangreichen Untersuchung «Schweizer Gewerkschaften und Europa» (2012): «Im Herbst 2004 verfassten GBI und SMUV eine gemeinsame Stellungnahme zu Handen des Volkswirtschaftsdepartements – ergänzend zur Stellungnahme des SGB, was sonst unüblich war, fungierte doch der SGB als zentrale Interessenvertretung gegenüber der Bundesbehörden. Doch ging es in diesem Fall darum, den gewerkschaftlichen Druck zu verstärken, um die Regierung zu veranlassen, die FlaM auszubauen.»<sup>4</sup> Am Gründungskongress der Unia vom 16. Oktober 2004 in Basel kam es zu einer sehr emotionalen internen Auseinandersetzung: «Dem Kongress lagen zwei Resolutionsentwürfe zur Personenfreizügigkeit vor – einer des gemeinsamen Zentralvorstandes und einer aus dem Tessin. Die Tessiner Variante verlangte die sofortige Lancierung des Referendums gegen die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit, während die Vertreter/innen der Gremien und der Mehrheit dafür plädierten, den ‚Referendumstrumpf‘ noch im Ärmel zu behalten und dafür Forderungen im Bereich der FlaM aufzustellen.»<sup>5</sup> Eine ausserordentliche SGB-Vorstandssitzung vom 21. Dezember 2014 und eine ausserordentliche Delegiertenversammlung der Unia vom 15. Januar 2015 entschieden schliesslich mit klaren Mehrheiten, auf ein Referendum zu verzichten, nachdem die minimalen gesetzlichen Bedingungen für die verlangte Verstärkung der FlaM vom Parlament erfüllt worden waren.

«Der SGB und die ihm angeschlossenen Verbände haben ihre Haltung zur Ausdehnung der bilateralen Verträge von wirksamen Massnahmen zum Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen abhängig gemacht.»

Paul Rechsteiner, SGB-Präsident



Als Reaktion auf gewerkschaftliche Vorstösse hatte inzwischen Wirtschaftsminister Joseph Deiss eine tripartite Arbeitsgruppe unter Leitung des Seco eingesetzt. Sie lieferte Grundlagen für eine Verbesserung der FlaM, die im Sommer 2004 vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben wurden. Nach einem Treffen mit den Präsidenten des SGB und der Unia kurz nach dem Unia-Gründungskongress ernannte Bundesrat Deiss ausserdem eine tripartite nationale «Task Force», die zum Ziel hatte, auf die Kantone Druck auszuüben, damit diese die FlaM I unverzüglich umzusetzen und auch die Umsetzung der FlaM II möglichst rasch an die Hand nahmen.

## **FlaM II: Das Verhandlungsergebnis**

Die Flankierenden Massnahmen II traten schliesslich am 1. Januar 2006 in Kraft. Gegenüber den FlaM I brachten sie insbesondere die folgenden Verbesserungen:

- Verpflichtung der Kantone genügend InspektorInnen zur Überwachung des Arbeitsmarktes einzustellen oder zu finanzieren. Die Gewerkschaften hatten 150 zusätzliche Kontrollstellen gefordert (Richtwert: ein Inspektor pro 25 000 Arbeitsplätze). Dieses Ziel wurde von den Behörden übernommen. 50 Prozent der Finanzierung leistete der Bund.
- Verpflichtung für alle ArbeitgeberInnen die wichtigsten Arbeitsbedingungen schriftlich mitzuteilen, damit die Kontrolle erleichtert würde.
- Verschärfung des Entsendegesetzes. Ausländische Arbeitgeber, die in der Schweiz arbeiteten, mussten neu paritätische Beiträge an Weiterbildung, Kontrollkosten und Kautionen bezahlen, wenn das die Schweizer ArbeitgeberInnen aufgrund des GAV ebenfalls taten. Selbständigerwerbende hatten ihren Status auf Verlangen nachzuweisen.
- Verschärfung der Sanktionen. Eine fünfjährige Sperre vom Schweizer Markt für ausländische Anbieter konnte nun auch bei geringeren Verstössen, etwa bei einer Verweigerung der Auskunftspflicht verhängt werden.
- Regelungen im Arbeitsvermittlungsgesetz, die Missbräuche mit Temporärarbeit verhindern sollten. Auch Temporärfirmen mussten künftig die Weiterbildung- und Vollzugskostenbeiträge bezahlen, die in den einzelnen Branchen vorgeschrieben waren. Bei längerfristigen Anstellungen hatten die Temporärfirmen ausserdem Beiträge an die Systeme des frühzeitigen Altersrücktritts zu bezahlen. Sie wurden den Kontrollorganen und Sanktionsmöglichkeiten der GAV-Partner der jeweiligen Branche unterstellt.
- Weiter erleichtert wurde die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) von GAV im Fall von erwiesenen Missbräuchen. Neu gab es nur noch die Bedingung, dass 50 Prozent der ArbeitnehmerInnen der jeweiligen Branche dem bestehenden GAV unterstellt sein mussten. Bisher hatten auch 30 Prozent der Arbeitgeber dem GAV unterstellt sein müssen.<sup>6</sup>

Dank dem gewerkschaftlichen Druck war es gelungen, den zwischen den Sozialpartnern ausgehandelten Kompromiss unbeschadet durchs Parlament zu bringen und in der letzten Beratungsphase sogar noch zu verbessern. In der wichtigen Frage des Subunternehmertums – gefordert



wurde eine Solidarhaftung des Hauptunternehmers für ausländische Subunternehmer – konnte allerdings keine Einigung erzielt werden; der Baumeisterverband verhinderte das. Auch beim verlangten Kündigungsschutz für Mitglieder der Personalkommissionen und für gewerkschaftliche Vertrauensleute war kein Durchbruch möglich; er hätte einer wirksamen Kontrolle der FlaM sehr gedient. Der präventive Erlass von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, beziehungsweise Mindestlöhnen in Problembereichen fand bei der Gegenseite ebenfalls keine Gnade.

### **Gegen Opposition von links und rechts**

Solche unerfüllten Forderungen reichten einem Teil der radikalen Linke, um das Referendum gegen die Bilateralen II und die FlaM II zu lancieren. Aber auch von rechts aussen wurde das Referendum ergriffen, und von den 87 000 gesammelten Unterschriften stammten am Ende nur 7000 aus der Linken, deren grundsätzliche Kritik an der kapitalistischen EU sich wenig von den Argumenten bei der Abstimmung zu den Bilateralen I unterschied und deren konkrete Forderungen dennoch im Wesentlichen jenen der Gewerkschaften entsprachen. Im Grunde argumentierte die linke Opposition damit, dass die Gewerkschaften nicht alles bekommen hatten, was sie forderten.<sup>7</sup>

Trotz der doppelten Opposition von links und rechts und trotz berechtigten Sorgen um die Entwicklung am Arbeitsmarkt akzeptierten die StimmbürgerInnen am 25. September 2005 mit 56 Prozent die Ausdehnung der PFZ und die Verbesserung der FlaM (Stimmbeteiligung: 54,5 Prozent). Im Vergleich zu den 67,2 Prozent Ja bei den Bilateralen I war die Zustimmung zu unserer EU-Integrationspolitik deutlich zurückgegangen. Wir verstanden es als Warnung, und umso deutlicher mussten wir uns in Erinnerung rufen, dass die Wirkung der Flankierenden Massnahmen entscheidend vom Umsetzungswillen der Kantone und der ArbeitgeberInnen in den entsprechenden Kommissionen abhängig war. Das Unbehagen in den eigenen Reihen wegen der zunehmenden Gefahr von Prekarisierung und Lohndumping erforderte von den Gewerkschaften daher ein erhöhtes Engagement, vor allem auf kantonaler Ebene, um diese Umsetzung voranzutreiben. Das wurde auch angepackt, und trotzdem gelang es in der Folge nur zum Teil, die regionalen Unterschiede zu reduzieren. Damals wie heute ist die Durchsetzung der FlaM in jenen Kantonen am mühsamsten, in denen die politische Rechte stark und die Gewerkschaften verhältnismässig schwach sind.

### **Rumänien, Bulgarien und FlaM III**

In einer Zwischenbilanz von SGB-Sekretär Daniel Lampart für den SGB-Vorstand (2007) ist zu lesen: «Die FlaM haben sich in ihrem ersten Praxistest grundsätzlich als tauglich herausgestellt. Doch gleichzeitig haben sich verschiedene Mängel gezeigt. Die FlaM müssen verbessert werden. Dies auch deshalb, weil mit der Ausdehnung der PFZ auf Rumänien/Bulgarien zwei Länder dazu kommen, zu denen erstens ein enormes Lohngefälle besteht, und in denen zweitens die Auswanderungsbereitschaft hoch ist. Handlungsbedarf besteht auf verschiedenen Ebenen.

Es braucht Verbesserungen bei den gesetzlichen Grundlagen und es sind Nachbesserungen im Vollzug notwendig. Gleichzeitig sind die Arbeitgeber gefordert, zusammen mit den Gewerkschaften Löcher im Sicherheitsnetz der GAV zu stopfen.»

Auch in Sachen Personenfreizügigkeit begann damals ein neuer Zyklus. Am 1. Juni 2007 fielen die alten Kontingente endgültig weg; erleichterte Bestimmungen für GrenzgängerInnen traten in Kraft.

Im Hinblick auf die neue Volksabstimmung gelang es den Gewerkschaften zwar, den Bundesrat und das Wirtschaftsdepartement zu überzeugen, erneut eine Arbeitsgruppe der Sozialpartner unter Leitung des Seco einzusetzen. Der Auftrag dieser Arbeitsgruppe wurde unter dem Druck der Wirtschaft aber stark begrenzt: Es durfte keine Gesetzesänderung erfolgen; nur Nachbesserungen im Vollzug der FlaM auf die Verordnungsebene lagen drin. Immerhin waren auch bei dieser Voraussetzung weitere Verbesserungen des Instrumentariums zum Schutz der Arbeitsbedingungen möglich, und am Ende der Verhandlungen sah das Resultat so aus:

- Die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern wurden um 50 Prozent erhöht. Die Anzahl der Kontrollen nahm auf diese Weise von 22 500 auf 27 000 zu. Anders als bisher beteiligte sich der Bund auch an der Finanzierung von Kontrollen durch paritätische Kommissionen.
- Einführung der obligatorischen Weiterleitung von Meldungen über ausländische ArbeitnehmerInnen bei Schweizer Arbeitgebern an die Behörden. Das Obligatorium galt zuvor nur für entsandte Arbeitnehmende von ausländischen Firmen.
- Erhöhung der Bussenobergrenze von 5000 auf 10 000 Franken.
- Schaffung einer Internet-Plattform mit Informationen über GAV-Mindestlöhne und GAV-Arbeitsbedingungen.
- Kompetenz der Arbeitslosenkassen, Verdacht auf Lohnunterbietung den Lohnkontrolleuren zu melden.
- Erlaubnis für eine vorsorgliche Sperrung von Baustellen bei Verdacht auf Lohnunterbietung.
- Öffnung des rechtlichen Weges für ein Kautionsystem in Gesamtarbeitsverträgen, das allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Es handelte sich um ein wichtiges Anliegen der gewerblichen Branchen, die mit dem Problem konfrontiert waren, dass Sanktionen gegen Entsendefirmen bei deutschen und  sterreichischen Gerichten nicht durchzusetzen waren.

Weitere Errungenschaften betrafen die Vertragspolitik. Dabei wurde nicht nur der Weg für den ersten allgemeinverbindlichen GAV der Temporärbranche eröffnet, sondern auch jener zum ersten nationalen Normalarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen für die Hauswirtschaft (mit 100 000 Unterstellten). Und dank einer Seco-Mediation, die unter dem Druck der bevorstehenden Volksabstimmung zu Bulgarien und Rumänien zustande kam, gelang es der Unia, einen starken Abbau des Landesmantelvertrages des Bauhauptgewerbes zu verhindern.

Dank dem gewerkschaftlichen Druck verzichteten Bundesrat und Parlament auch auf eine Lockerung der sozialen Normen bei der Revision des öffentlichen Beschaffungswesens: In der Schweiz sollten weiterhin Schweizer Löhne (und nicht etwa polnische Löhne) gelten! Wichtig war es stets, die Regierung darin zu bestärken, dass sie dem Druck der EU auf eine Verschlechterung der FlaM nicht nachgab.

Obschon weitere wichtige Anliegen wie die Einführung einer Solidarhaftung für den Hauptunternehmer oder ein besserer Kündigungsschutz für ArbeitnehmervertreterInnen, nicht in die FlaM III aufgenommen wurden, beschlossen sowohl der SGB wie auch die Unia – diesmal ohne grosse Kontroverse – die Ja-Parole zum Bundesbeschluss, der zwei Entscheide zusammenfasste: die Weiterführung der Personenfreizügigkeit mit der EU und ihre Ausdehnung auf die neuen Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien.

Nach einem knapp zustanden gekommenen Referendum, diesmal nur von rechts lanciert, in der Abstimmung jedoch von der radikalen Linken unterstützt, fiel bei der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 das Resultat deutlicher aus als vier Jahre zuvor: 59,6 Prozent stimmten Ja. Die oppositionelle Linke beklagte dabei erneut das Versagen des Schutzdispositives und forderte eine PFZ mit schärferen FlaM.<sup>8</sup>

Just nach dieser verlorenen Abstimmung kündigte die SVP eine neue Volksinitiative an, mit der die Personenfreizügigkeit eingeschränkt werden sollte. Es war die später erfolgreiche Volksinitiative «gegen die Masseneinwanderung», die im Februar 2012 eingereicht wurde.

#### **Im Kampf gegen Subunternehmerketten: FlaM IV**

In den Jahren 2011 und 2012 gelang es zum ersten Mal eine Verbesserung der FlaM ohne den unmittelbaren Druck einer Volksabstimmung zur EU-Integrationspolitik durchzusetzen. Gründe dafür waren die ungünstige Entwicklung am Arbeitsmarkt, die anhaltenden Schwierigkeiten mit den Arbeitsbedingungen im Personalverleih (die Allgemeinverbindlichkeit des GAV der Temporärbranche war noch nicht in Kraft), Probleme mit der zunehmenden Verbreitung von Scheinselbständigkeit sowie mit den Subunternehmerketten in den gewerblichen Branchen, die zu spektakulären Arbeitskämpfen führten (siehe Seite 72).

Die Grundlagen für eine Anpassung wurden erneut von einer tripartiten Kommission unter Leitung des Seco erarbeitet und flossen in die bundesrätliche Botschaft vom 2. März 2012 ein. Das bis dahin entwickelte Schutzinstrumentarium sollte mit folgenden Massnahmen ergänzt werden:

- Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringer.
- Sanktionsmöglichkeiten für Arbeitgebende, die Arbeitnehmende in der Schweiz beschäftigen und gegen zwingenden Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen verstossen.
- Einführung einer Sanktionsmöglichkeit für Entsendebetriebe, die rechtskräftige Dienstleistungssperre missachteten.
- Sanktionsmöglichkeiten bei Verstössen gegen erleichterte AVE-GAV.

Nicht aufgenommen hatte der Bundesrat die gewerkschaftliche Forderung nach einer griffigen Regelung der Solidarhaftung des Hauptunternehmens bei Lohndumping in Subunternehmen. Es brauchte zusätzlichen Druck um die Politik dazu zu bewegen dieses drängende Problem endlich ernsthaft anzupacken. Am Unia-Kongress vom 31. März 2012 wurde die Forderung mit Nachdruck noch einmal gestellt. Die Unia verwies auf

ausländische Erfahrungen, vor allem auf Österreich, wo die Solidarhaftung schon im Jahr 2009 eingeführt worden war; und zwar auf Initiative des Baukonzerns Strabag!

In einer von der Unia gestarteten Petition fordern 27 318 Personen, dass dem Lohndumping mit Subunternehmerketten ein Riegel geschoben werden müsse. An der SGB-Medienkonferenz vom 22. August 2012 – im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen – erklärte Paul Rechsteiner noch einmal die Brisanz dieser Angelegenheit: «Seit dem Einbezug der EU-8 in die bilateralen Verträge (Osterweiterung) häufen sich krasse Missbräuche durch Lohndruck via Auslagerung der Arbeiten in Subunternehmerketten. Dies auch und sogar bei Baustellen der öffentlichen Hand. Wenn Metallbauern bei der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur statt durch den GAV garantierten 22.70 Franken pro Stunde nur noch 8.45 Franken ausbezahlt werden, dann unterläuft das jeden Lohnschutz. Es ist überfällig, dass bei einer Weitergabe der Arbeiten an Subunternehmer auch die Arbeitsbedingungen gewährleistet sein müssen. (...) Hier steht das Parlament in der Pflicht.»<sup>9</sup>

Trotz Widerstand der Arbeitgeber, insbesondere der Baumeister, verabschiedete das Parlament schliesslich in der Wintersession 2012 eine brauchbare Lösung, die sogenannte Kettenhaftung der Erstunternehmer für die Arbeitsbedingungen und Löhne in allen Subunternehmen. So wurde die dringend nötige Grundlage geschaffen, dank der die Sozialpartner die Einhaltung dieser Normen effektiver kontrollieren und auch durchsetzen können. Diese «FlaM IV» traten Mitte 2013 in Kraft.

### **Das Problem mit der Temporärarbeit ...**

Unter dem Titel: «Schluss mit Lohndumping durch Temporärfirmen» thematisierte der SGB an einer Medienkonferenz vom 4. Juli 2011 ein weiteres hängiges Problem von grosser Tragweite. Zwar hatten sich die Sozialpartner in der Temporärbranche längst auf einen ersten GAV geeinigt. Als Bedingung für seine Inkraftsetzung war aber ausgehandelt worden, dass dieser allgemeinverbindlich erklärt werden müsse.

«Knackpunkt ist dabei seit längerem, dass die Arbeitgeber verschiedener Branchen sich weigern, ihre GAV auch für die Temporärbeschäftigten anzuwenden, dies mit dem Ziel, das Niveau der GAV mit Temporären unterschreiten zu können, und zu diesem Zweck gegen die AVE Einsprache erhoben haben», erklärte Paul Rechsteiner bei der Medienkonferenz: «Schwer zu denken gibt in diesem Zusammenhang, dass sogar Bundesbetriebe wie die SBB und die Swisscom (im Gegensatz zur Post) das Schutzniveau ihrer GAV für Temporärbeschäftigte nicht gelten lassen wollen.»

Im Laufe des folgenden Jahres gelang es endlich, auch in diesem Bereich eine Kompromisslösung zu finden, und erstmals überhaupt gab es nun einen allgemeinverbindlichen GAV für die Temporärbranche. Das war ein bedeutender Schritt, wenn man bedenkt, dass der neue GAV die Arbeitsbedingungen von mehr als 200 000 Arbeitnehmenden abdeckte (2017 sind es sogar 315 000). Allerdings blieb auch noch eine schwerwiegende Lücke, auf die Paul Rechsteiner an der SGB-Jahreskonferenz vom 7. Januar 2014 hinwies: «Wie viele andere Beispiele auch, zeigt dieser GAV die Mängel der heutigen Regeln über die Allgemeinverbind-



lichkeit (AVE) drastisch auf. Wegen des sogenannten Arbeitgeberquorums, das in dieser veralteten Form nur noch die Schweiz kennt, können sich ausgerechnet die kleinen Temporärfirmen mit den grössten Dumpingrisiken den Regeln des GAV entziehen.» Denn ein Kriterium für die AVE ist, dass 50 Prozent der Arbeitgeber einer Branche im Branchenverband organisiert sein müssen, damit der GAV vom Bundesrat als allgemeinverbindlich erklärt werden kann.

Nicht zuletzt deshalb folgte schon 2013 ein weiterer Anlauf zu einer Verbesserung der FlaM. Wichtige migrationspolitische Weichenstellungen standen jetzt vor der Türe. Es ging um die «Ventilklausel» gegenüber den älteren EU-Mitgliedsstaaten, um die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien, um die Abstimmung über die SVP-Initiative «gegen die Masseneinwanderung» und um die Ecopop-Volksinitiative. An der SGB-Delegiertenversammlung vom 22. Mai 2013 wurde dazu ein neues Forderungspaket formuliert, das erneut eine Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung, eine Verbesserung des Instruments der Normalarbeitsverträge, eine Verschärfung der Massnahmen gegen Scheinselbständigkeit und eine Erhöhung der Bundesmittel für Kontrollen sowie eine Verstärkung des Kündigungsschutzes für PersonalvertreterInnen enthielt.

Leider waren diesmal Bundesrat und Parlament – unter massivem Druck der Arbeitgeberverbände – nicht dazu bereit, Konzessionen zu machen. Die Lehre aus der EWR-Abstimmung war offensichtlich schon vergessen. Die Folgen liessen auch diesmal nicht auf sich warten: Am 9. Februar 2014 sagte das Volk knapp Ja zur SVP-Initiative «gegen die Masseneinwanderung». Die Gewerkschaften hatten natürlich dazu aufgerufen, Nein zu stimmen, aber angesichts der kompromisslosen Haltung von Arbeitgebern und Behörden keine wirklich entschlossene Kampagne führen können und wollen.

### **... und der FlaM V?**

Der erneute Ruf nach verstärkten Schutzmassnahmen in der DV des SGB vom Juni 2013 und jener der Unia von Dezember 2013 hatte doch zweierlei bewirkt:

- Einerseits, einen Seco-Bericht mit einem umfangreichen Überblick über die GAV-Situation in der Schweiz. Dieser sollte die Basis liefern für die von den Gewerkschaften verlangte Reform der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen, die bis heute nicht geschehen ist.
- Andererseits, dass der Bundesrat eine tripartite Arbeitsgruppe einsetzte. Mit wenig Sinn für das Timing beriet dieser erst einen Monat nach der Volksabstimmung zur SVP-Initiative deren Ergebnisse ein erstes Mal. Nach einer zweiten Aussprache schickte er im September 2014 eine Gesetzesvorlage in die Vernehmlassung. Sie enthielt Verbesserungen bei Normalarbeitsverträgen, bei der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von GAV und beim Vollzug sowie eine Erhöhung der Sanktionen. Und dies trotz den Rufen der SVP und Teilen der FDP nach Abbau der FlaM im Hinblick auf die erwartete Wiedereinführung von Kontingenten.

Am 1. April 2015 beschloss der Bundesrat, die geplante Verstärkung der FlaM zu sistieren, nur die Administrativsanktionen sollten erhöht werden. Das Parlament folgte im Herbst 2016, indem es die Maximalbussen im Entsendegesetz von 5000 auf 30 000 Franken an hob und zusätzlich auch bei der Verlängerung der Normalarbeitsverträge eine kleine Verbesserung beschloss.<sup>10</sup>

Im Vollzug wurde die Anzahl der Lohnkontrollen wieder erhöht: 39 557 Kontrollen waren es 2013, 44 753 im Jahr 2015. Einige Kantone bauten das Kontrolldispositiv stark aus, etwa das Tessin und Genf. Als Folge einer gewerkschaftlichen Volksinitiative besteht in Genf heute ein neues paritätisches Kontrollorgan («Inspection des entreprises») mit einer Mindestdotierung von 1 InspektorIn pro 10 000 Arbeitnehmenden. Am 23. August 2017 beschloss der Bundesrat, die Mindestzahl der Kontrollen auf Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen um weitere 7000 pro Jahr zu erhöhen.

In Kantonen wie Genf, Jura, Tessin und Wallis wurden über zwanzig Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen in Kraft gesetzt. Kein Kanton der Deutschschweiz folgte diesem Beispiel! Die erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung in der Reinigung Deutschschweiz ging hingegen reibungslos über die Bühne (per 1. Januar 2016). Noch einige weitere Errungenschaften könnten hier erwähnt werden. Aber es bleibt dabei, dass verschiedene Massnahmen, die der Bundesrat damals in die Vernehmlassung geschickt hatte, auch heute noch nicht verwirklicht sind, obschon die gewerkschaftlichen Forderungen weit darüber hinaus gingen.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die sogenannte «Fachkräfteinitiative» für die bessere Ausschöpfung des inländischen Fachkräftepotentials, die von Bundesrat Johann Schneider-Ammann im Jahr 2011 lanciert worden war. Der Volksentscheid vom 9. Februar 2014 hätte die Bedeutung dieses Vorstosses stark erhöhen müssen. Bis heute haben jedoch die «Runden Tische» mit Bund, Kantonen und Sozialpartnern nicht viel Substanzielles gebracht. Von den vier Handlungsfeldern, die dabei im Vordergrund stehen – höhere Qualifizierung, Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Schaffung guter Bedingungen zur Erwerbstätigkeit für ältere Arbeitnehmende und Förderung von Innovationen – fokussierten die Gewerkschaften vor allem auf die Beschäftigung von älteren ArbeitnehmerInnen. Im Lauf von vier nationalen Konferenzen zum Thema, die inzwischen stattgefunden haben, wurden folgende Vorschläge von Gewerkschaftsseite eingebracht:

- Langjährige Mitarbeitende im Alter über fünfzig sollen einen besondere Kündigungsschutz erhalten.
- Die Chancen für ältere Arbeitslose eine Stelle zu finden, sollen verbessert werden.
- Arbeitnehmende (und Arbeitslose) sollen ab einem bestimmten Alter das Recht auf eine berufliche Standortbestimmung oder Laufbahnberatung erhalten.
- Der Schutz vor Diskriminierungen und die soziale Absicherung sollen verbessert werden.

Ein besserer Kündigungsschutz blieb für Arbeitgeber und Behörden allerdings ein Tabu. Bei der sozialen Absicherung von Arbeitnehmenden im Alter über 58 Jahre hätten mit der Altersvorsorge 2020 gewisse Fort-

schritte erreicht werden können. Leider wurde diese Vorlage vom Volk am 25. September 2017 abgelehnt. Die vom Parlament beschlossene «Stellenmeldepflicht» – als Alternative zum Kontingentierungssystem nach dem Volksentscheid zur «Masseneinwanderungsinitiative» – kann ihrerseits einen Vorteil für heute benachteiligte ältere Stellensuchenden schaffen, wenn sie konsequent umgesetzt wird (siehe Kapitel 8).

Der Weg zu einem wirksamen Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen im Rahmen des freien Personenverkehrs ist noch ziemlich weit. Diese Ausführungen zeigen, dass immerhin wesentliche Schritte nach vorne gemacht wurden; oft erst im zweiten oder dritten Anlauf. Mit Forderungen zu Arbeitnehmerrechten haben wir bisher auf Granit gebissen. Am grössten wäre hier die öffentliche Akzeptanz eines Kündigungsschutzes für ältere Arbeitnehmende. Mit starker Mobilisierung ist bei dieser Forderung ein Durchbruch in den nächsten Jahren möglich.

Alles in allem stehen wir inzwischen – was den Schutz anbelangt – mit unseren Flankierenden Massnahmen an der Spitze der europäischen Länder. Das löst auch neuen Druck aus, nämlich seitens der EU.

### **Bedrängt von der EU**

In all diesen Jahren mussten die Gewerkschaften auch an der Aussenfront für die Flankierenden Massnahmen kämpfen. Schon 2007 kritisierte die EU-Kommission die in der Schweiz ausgehandelten Schutzmassnahmen wegen ihres angeblich diskriminierenden Charakters gegenüber EU-BürgerInnen. Hinter der Kritik standen Arbeitgeber und Behörden der an die Schweiz grenzenden Bundesländer von Deutschland und Österreich, nämlich Baden-Württemberg, Bayern und Vorarlberg.

Eine internationale Arbeitsgruppe mit Beteiligung der Sozialpartner wurde Mitte 2008 zu diesen Fragen eingesetzt. Die Beschwerden über den Vollzug der FlaM waren zahlreich. Die Erfüllung der seitens der EU gestellten Forderungen hätte eine erhebliche Schwächung unseres Schutzinstrumentariums gegen Lohndumping bedeutet. Bis im Mai 2009 gelang es aber, in den meisten Punkten eine einvernehmliche Lösung zu finden. Keine Einigung erreichten wir in der Frage der von Arbeitgebern zu leistenden Kauttionen, die nach schweizerischer Auffassung keine Diskriminierung bedeuteten. Denn die wenigen GAV, die solche Kauttionen vorsehen, stellen auch klar, dass die damit verbundenen Regelungen sowohl für schweizerische wie auch für ausländische Unternehmen gelten. Solange es nicht möglich ist, Sanktionen gegen Entsenderfirmen vor deutschen und österreichischen Gerichten durchzusetzen, gibt es keinen Grund, auf solche Kauttionen zu verzichten.

Ein Kompromiss wurde hingegeben in der zentralen Frage für den Lohnschutz, der sogenannten «8-Tage-Regelung» bei Entsendungen, erzielt. Am Grundsatz, dass entsandte Arbeitnehmer von den ausländischen Firmen acht Tage im Voraus angemeldet werden, hielt man fest. Die EU hatte eine Frist von maximal zwei Tagen gefordert, was Lohnkontrollen de facto verunmöglicht hätte. Wir konnten beweisen, dass diese Voranmeldung für die betroffenen Firmen in 95 Prozent der Fälle gar kein Problem darstellte. Bei dringenden Einsätzen wurden Ausnahmen vereinbart. Leider hielt der Kompromiss nicht lange. Anderthalb Jahr später kam die EU

auf die alte Forderung zurück und blieb dabei.<sup>11</sup> Das zwang uns in den letzten zehn Jahren immer wieder zu Verteidigungskämpfen.<sup>12</sup>

Seit 2012 ist die Frage des Schutzes unserer Flankierenden Massnahmen auch im Zusammenhang mit den Verhandlungen für ein «institutionelles Rahmenabkommen» zwischen der Schweiz und der EU aktuell. Solange der Europäische Gerichtshof (EuGH) anti-soziale Urteile fällt, die auf einen Abbau der Schutzmassnahmen gegen Lohndumping und der Arbeitnehmerrechte hinauslaufen (siehe dazu Kapitel 7), ist die Bereitschaft der Schweizer Gewerkschaften auf Einschränkung des bisherigen Schutzes allerdings bei Null. Die gewerkschaftliche Bereitschaft, ein Rahmenabkommen ins Auge zu fassen, setzt voraus, dass die FlaM aus einem solchen Abkommen ausgeschlossen werden. Die Akzeptanz eines Rahmenabkommens in den Arbeitnehmerreihen könnte natürlich steigen, wenn die EU und der EuGH wieder wesentlich stärker einen Kurs in Richtung eines «sozialen Europa» einschlagen würden. Die proklamierte «europäische Säule sozialer Rechte» (2017) ist ein erster kleiner Schritt in diese Richtung; auch die kürzlich verabschiedete Revision der EU-Entsenderichtlinie kann den nächsten Schritt werden.

- 1 Am 1. Mai 2004 hat sich die EU um zehn neue Mitgliedstaaten erweitert. Nach dem Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Malta und Zypern umfasste sie jetzt 25 Mitglieder.
- 2 Das Bilaterale Abkommen II umfasst neun Themen: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (Schengen/Dublin), Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Umwelt, Statistik, Filmförderung, Bildung und Jugend, Ruhegehälter. Für den Teil Schengen/Dublin wurde das Referendum ergriffen. Am 5. Juni 2005 stimmte das Volk mit 54,6 Prozent Ja zu diesem Abkommen.
- 3 Aussagen von Serge Gaillard an der SGB-Medienkonferenz vom 13. März 2003.
- 4 Rebekka Wyler: «Schweizer Gewerkschaften und Europa 1960 bis 2005», Münster 2012, S. 162/163.
- 5 Wyler, a.a.O., S. 164.
- 6 Im Bericht von Renzo Ambrosetti, Vasco Pedrina und Hans Baumann an den ZV Unia vom 15. Dezember 2004 «Ausdehnung der PFZ auf die Oststaaten und zusätzliche FlaM gegen Sozialdumping», figuriert eine ausführliche Bewertung der erzielten Verbesserungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene.
- 7 Broschüre der Bewegung für den Sozialismus, BfS «Nein zu Lohn- und Sozialdumping! – Nein zu wirkungslosen FlaM» (2005).
- 8 MPS-Erklärung in Solidarità vom 25. September 2008 und Erklärung und Argumentarium des «Comité ouvrier pour le Non à la libre exploitation des travailleurs» vom 15. Dezember 2008.
- 9 Im Artikel «Räte, hört die Signale!» des SGB-Pressedienst vom 7. September 2012 ist zu lesen: «Immer mehr verstossen Subunternehmer aus der EU in krasser Weise gegen Schweizer Arbeitsbedingungen: 20. August, Basel: Unia stellt auf Messebaustelle massives Lohndumping fest. 21. August: SGB weist auf massives Dumping in Gartenbau. 22. August, Basel: Bauchauffeure mit 13 Franken Stundenlohn unterwegs. 22. August, Armasuisse Ittigen: Unia meldet massives Lohndumping und viel zu lange Arbeitszeiten. ...»
- 10 Siehe Bundesgesetz über die Flankierenden Massnahmen bei entsandten ArbeitnehmerInnen und über die Kontrolle der in NAV vorgesehenen Mindestlöhne (Änderungen vom 30. September 2016): «Wird wiederholt gegen die Bestimmungen über den Mindestlohn in einem NAV nach Absatz 1 verstossen oder liegen Hinweise vor, dass der Wegfall des NAV zu erneuten Missbräuchen nach Absatz 1 führen kann, so kann die zuständige Behörde den NAV auf Antrag der tripartiten Kommission befristet verlängern.»
- 11 Im Bericht der EU-Kommission an den Europäischen Parlament «über das Thema EWR-Schweiz: Hindernisse für die vollständige Verwirklichung des Binnenmarktes» (Dezember 2010) ist zu lesen: «Die Unternehmen aus der EU haben auf mehrere Hindernisse bei der Umsetzung der Freizügigkeit hingewiesen; dazu gehört insbesondere die achttägige Meldepflicht für Unternehmen aus der EU, die in der Schweiz Dienstleistungen erbringen wollen (...).» In den jährlichen Berichte der EU-Kommission an den Europäischen Rat zu den Beziehungen EU/EFTA-Ländern wird direkt oder indirekt auf diese Kritik immer wieder hingewiesen.
- 12 Im SGB-Argumentarium «Schutz der Löhne nur bei korrekter Meldung und wirksamer Sanktionierung» vom 11. Juni 2014 erklärt Daniel Lampart, Geschäftsleitender Sekretär, ausführlich die Bedeutung der 8-Tage-Regelung und von Kauttionen für unserem Schutzdispositiv.



## Chronologie der Flankierenden Massnahmen (FlaM)

Seit dem Inkrafttreten der ersten Flankierenden Massnahmen in 2004 wurden diese mehrmals verbessert und verstärkt. Die FlaM wurden in Folge des Freizügigkeitsabkommen mit der EU eingeführt (in Kraft seit dem 1. Juni 2002). Sie dienen dem Schutz der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen.

FlaM I 2004	FlaM II 2006	FlaM III 2009	FlaM IV 2013	FlaM V 2016 / 2018
Entsendegesetz (ähnlich EU-Richtlinie)	Ausdehnung Katalog einzuhaltender sozialer Bestimmungen	Erhöhung der Anzahl von InspektorInnen (von 150 auf 200)	Verschärfung der Bestimmungen gegen Scheinselbständigkeit (Belege für effektive Selbständigkeit; härtere Sanktionen)	Erhöhung der Maximalbussen im Entsendegesetz von 5000 Franken auf 30 000 Franken (2016)
Überwachung und Kontrollen durch paritätische und tripartite Kommissionen	Aufstockung der Zahl der ArbeitsmarktinspektoreInnen (auf 150) in Kantonen und paritätischen Kommissionen	Festlegung Minimalvorgabe von 27 000 Lohnkontrollen (ab 2010 in Kraft)	Einführung der Solidarhaftung. Der Hauptunternehmer ist verantwortlich für die Arbeitsbedingungen in Subunternehmen.	Erleichterung der Gesuche nach Verlängerung der NAV* (2016)
Einführung der Möglichkeit von staatlichen NAV* mit verbindlichen Mindestlöhnen in den Branchen	Pflicht zur schriftlichen Mitteilung der Kernarbeitsbedingungen	Verschärfung der Sanktionen	Verpflichtung der ausländischen ArbeitgeberInnen den Bruttolohn ihrer entsandten ArbeitnehmerInnen zu melden	Erhöhung der Minimalvorgabe der Lohnkontrollen auf 35 000 (2018)
Erleichterung der AVE* von GAV*. Bei wiederholter missbräuchlicher Unterbietung können GAV-Bestimmungen, die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, leichter AVE erklärt werden.	Verbesserung AVE-Bestimmungen: GAV können in Ausnahmefällen im Bereich Mindestlöhne AVE erklärt werden. Dazu: Quorum für ArbeitgeberInnen abgeschafft; dasjenige für ArbeitnehmerInnen von 30 auf 50 % erhöht.	Einführung eines Kautionsystems in den GAV, das allgemeinverbindlich erklärbar ist.	Der GAV für Temporärbeschäftigte (315 000 ArbeitnehmerInnen) wird AVE erklärt und tritt damit zum ersten Mal in Kraft.	Einführung einer «Stellenmeldepflicht», auch «Arbeitslosenvorrang» genannt. Vermittlung von Personen, die bei öffentlichen Arbeitsvermittlungstellen (RAV) angemeldet sind, soll gefördert werden (ab Mitte 2018 in Kraft)
	Meldepflicht: 8 Tage im Voraus			
	Selbständige müssen Status auf Verlangen nachweisen			
	Verschärfung von Sanktionen			

\* NAV Normalarbeitsvertrag  
 AVE Allgemeinverbindlichkeitserklärung  
 GAV Gesamtarbeitsvertrag



Die Missbräuche von Anfang an bekämpfen: Grenzblockade im Tessin nach 2004. UNIA

# Die Tessiner Erfahrung. Missbrauchsbekämpfung in schwierigem Umfeld

Von Renzo Ambrosetti, ehemaliger Co-Präsident Unia

In der Bau- und Gewerbebranche des Kantons Tessin besteht eine langjährige Sozialpartnerschaft, die auf die unmittelbare Nachkriegszeit zurückgeht. In allen wichtigen Berufssparten existieren Gesamtarbeitsverträge. Für ihre Anwendung und die Kontrolle ihrer Einhaltung sind die kantonalen paritätischen Kommissionen (KPK) zuständig. Die Qualität und die Kompetenz der KPK wurden früh erkannt, auch von der für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Behörde. So entstand eine enge Zusammenarbeit, in deren Rahmen den KPK die Arbeitsbewilligungsgesuche für ausländische Arbeitskräfte vorgängig zur Prüfung vorgelegt wurden. Die KPK prüften, ob die GAV-Bestimmungen mit dem Inhalt der Einzelarbeitsverträge übereinstimmten. Dieses Vorgehen dauerte bis zum Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit und der Flankierenden Massnahmen im Jahr 2004. Ab diesem Zeitpunkt erfolgte die Kontrolle im Nachhinein. Im Hinblick auf das Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit setzten sich die Sozialpartner mit der Frage auseinander, wie sich der Kanton am besten gegen den Druck wappnen könnte, der mit Sicherheit von der nahegelegenen Lombardei ausgehen würde. In einem parlamentarischen Vorstoss schlugen Edo Bobbia, Mitglied des Grossen Rates und Sekretär des Baumeisterverbands, sowie Renzo Ambrosetti, Präsident des SMUV, gegen Ende der Neunzigerjahre vor, eine tripartite Vorkommission und eine Institution zur Kontrolle der entsandten Arbeitskräfte zu schaffen, wie dies die Flankierenden Massnahmen von den paritätischen Kommissionen verlangten. Tatsächlich wurde zu Beginn der Zweitausenderjahre eine tripartite Kommission und die branchenübergreifende Kontrollvereinigung (Associazione interprofessionale di controllo, AIC) ins Leben gerufen, der 2003 siebzehn paritätische Kommissionen angehörten. Der Kanton bewilligte die nötigen finanziellen Mittel für den Start, und man stellte einen ersten Kontrolleur ein. Im Jahr 2017 führte die AIC 2160 Kontrollen bei insgesamt 14 090 Meldungen durch. Der Höhepunkt war 2014 mit 2300 Kontrollen bei 26 100 Meldungen erreicht worden.

Im Gegensatz zur übrigen Schweiz waren im Kanton Tessin die von den Flankierenden Massnahmen vorgesehenen Dispositive zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Personenfreizügigkeit im Jahr 2004 bereits erstellt und teilweise auch getestet. So konnten Missbräuche von Anfang an bekämpft werden.

Der erste Bericht des SECO über die Flankierenden Massnahmen wies allerdings auf die hohe Zahl von Widerhandlungen bei den entsandten Arbeitskräften im Kanton Tessin hin – verglichen mit den anderen Kantonen. In den Medien wurde viel über die Gründe dieser hohen Zahl diskutiert. Die Antwort war einfach: Im Tessin gab es Kontrollen, anderswo eben nicht.

Im Jahr 2017 wurde schweizweit der erste Normalarbeitsvertrag im Bereich der Call Center erlassen. Noch heute verfügt der Kanton Tessin mit Verträgen in siebzehn verschiedenen Berufssparten des sekundären und des tertiären Sektors über die höchste Zahl an Normalarbeitsverträgen. Dies war möglich, weil die verschiedenen Akteure – Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Kanton – erkannten und sich einig waren, dass Missbrauch und Dumping bekämpft werden müssen.

Auch im Rahmen der nachfolgenden Verbesserungen der Flankierenden Massnahmen war der Kanton Tessin sehr aktiv und setzte sich in den beratenden Kommissionen oder im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen auf Bundesebene für eine wirksamere und effizientere Gestaltung der Flankierenden Massnahmen ein. Das Ergebnis war ernüchternd: In Bern wurde die besondere Situation des Kantons Tessin während Jahren nicht erkannt. Dies führte dazu, dass das Tessiner Stimmvolk jede Öffnung gegenüber Europa systematisch ablehnte und das kantonale Parlament Massnahmen zum Schutz der inländischen Beschäftigung beschloss, die im Widerspruch zum höherrangigen Recht standen. Das Tessin grenzt an ein Land mit katastrophaler Wirtschaftslage, hoher Arbeitslosigkeit und Nullwachstum. Somit stellt der Tessiner Arbeitsmarkt einen naheliegenden Ausweg für die italienischen Betriebe und Kleinunternehmer dar.

Trotz der Verstärkung der Zahl der Inspektorinnen und Inspektoren beim kantonalen Arbeitsinspektorat, den paritätischen Kommissionen, der AIC und den Berufsregistern (zurzeit sind es insgesamt 22) und trotz der Bildung von Synergien und der verbesserten Zusammenarbeit mit der Grenzschutz, dem Zoll, der SUVA, der Polizei und der Staatsanwaltschaft im Bereich der Kontrollaktivitäten ist der Tessiner Arbeitsmarkt nach wie vor unter Druck und weist immer noch eine breite Palette an Missbräuchen auf.

Die geltenden Flankierenden Massnahmen sind wie ein Korsett und haben zur Folge, dass gewisse wirksame Massnahmen, wie die sofortige Einstellung der Arbeiten, höhere Bussen, ein besserer Schutz der Arbeitnehmenden (insbesondere derjenigen, die die Missbräuche anzeigen), nicht ergriffen werden können.

Objektiv betrachtet ist jedoch zu sagen, dass dank den FlaM auch Situationen, die teilweise bereits vor der Einführung der Personenfreizügigkeit existierten, ans Licht gebracht und Entgleisungen auf dem Arbeitsmarkt bekämpft werden konnten. Nicht zu vergessen ist zudem, dass die Flankierenden Massnahmen den Gewerkschaften grössere Kompetenzen bei der Regelung des Arbeitsmarktes übertragen. Eine Rückkehr zur Kontingentierungspolitik würde daher auch nicht helfen, die Probleme des Tessiner Arbeitsmarktes zu lösen.

# Arbeitskämpfe wegen Lohndumping: drei Beispiele

Verbesserungen der Flankierenden Massnahmen FlaM wurden meistens in Verbindung mit europapolitischen Volksabstimmungen erreicht, bei denen die Gewerkschaften ihre Forderungen stellten. Die zahlreichen Fortschritte wären aber nicht gelungen ohne immer neue Mobilisationen und Arbeitskämpfe: Die erste erfolgreiche Aktion gegen die Unterbietung von Löhnen und Arbeitsbedingungen fand auf der NEAT-Baustelle bei Sedrun 1998 statt. Sie betraf entsandte Arbeitnehmer aus Südafrika. Stellvertretend für alle weiteren Aktionen und Streiks wegen Lohn- und Sozialdumping, die vor allem die Gewerkschaft Unia in verschiedenen Kantonen organisiert oder unterstützt hat, hier drei Beispiele aus den Jahren 2013 und 2014.

## **Oktober 2013: Hauptbahnhof Zürich**

Seit Dezember 2012 führten scheinselfständige Arbeiter aus Polen Brandschutzarbeiten bei der SBB-Baustelle des Durchgangsbahnhofs Löwenstrasse für nur 3000 Franken pro Monat aus. Arbeitszeit: über 60 Stunden pro Woche. Die Arbeiter waren bereits in ihrem Heimatland gecoacht worden, wie sie sich als «Selbständige» deklarieren konnten. Anschliessend wurden sie über ein kompliziertes Konstrukt von der Winterthurer Firma AB Brandschutz AG angestellt, die den Auftrag am Bahnhof offiziell ausführte.

Bei einer Kontrolle in der ersten Hälfte Oktober 2013 konnten sich zwei polnische Arbeiter nicht als echte Selbständige ausweisen. Ihr Vorgesetzter bekam kalte Füsse und erklärte, sie dürften nicht mehr auf die Baustelle, würden ihre Unterkunft verlieren und müssten zurück nach Polen, ohne für die geleisteten Arbeitsstunden bezahlt zu werden.

Am 17. Oktober 2013 verlangte die Unia vom kantonalen Zürcher Amt für Wirtschaft (AWA) die Schliessung der Baustelle, bis die aufgetauchten Probleme gelöst seien. Das Amt wurde nicht aktiv. Gegen dreissig polnische Arbeiter beteiligten sich daraufhin an einem aufsehenerregenden Streik, der drei Tage dauerte. Am 25. Oktober konnte man in der «Neuen Zürcher Zeitung» lesen «Die Unia steht als Siegerin da»: «In der Nacht auf Donnerstag hat sich die Gewerkschaft in zähen Verhandlungen mit der Winterthurer AB Brandschutz AG und den SBB auf Lohnnachzahlungen in der Höhe von 700 000 Franken geeinigt. Die Arbeiten

können damit weitergehen, die Blockade ist aufgehoben.» Am selben Tag schrieb der «Tages-Anzeiger»: «Der Streik am Zürcher HB zeigt exemplarisch, wie mit einfachsten Tricks, Scheinfirmen und Dumpinglöhnen das einheimische Gewerbe benachteiligt wird.»

Der gewerkschaftliche Erfolg und die Empörung über die Tatenlosigkeit der kantonalen Behörde führte zur Lancierung der Petition «Stopp Lohndumping – Mehr Schutz für unsere Löhne», für die innerhalb von zehn Tagen 10 656 Unterschriften gesammelt wurden. Die Petition verlangte eine öffentliche Antwort auf zwei Fragen:

- Wieso nutzt das AWA nicht alle Möglichkeiten, um Lohndumping konsequent aufzudecken und zu verhindern?
- Wie will die Regierung in Zukunft unsere Löhne und Arbeitsbedingungen vor Lohndumping schützen?

Parallel dazu wurde von SP, Grünen und Alternativer Liste eine Interpellation im Kantonsrat eingereicht. Die Antwort des Regierungsrates fiel unbefriedigend aus. Auch auf nationaler Ebene stellte Unia in der Folge immer wieder die Forderung, dass Baustellen in solchen Fällen sofort geschlossen werden müssten.

## **2. November 2013: Mont-Pélerin (Waadt)**

Dreissig entsandte italienische Schreiner streikten vom 9. bis zum 13. November 2013 gegen ihren italienischen Arbeitgeber. Seit August 2013 in der Schweiz tätig, hatte man sie mit einer Anzahlung von je 50 Franken auf ihr Lohnguthaben versucht, ruhig zu stellen. Der vereinbarte Stundenlohn betrug 12 Franken, das heisst nicht einmal die Hälfte der Summe, die im GAV des Westschweizer Nebengewerbes vorgesehen war.

Der Arbeitgeber stand als Subunternehmer am Ende einer Kette: Der Hotel-Eigentümer hatte ursprünglich das Generalunternehmen Swiss Development Group SA mit dem Vorhaben beauftragt. Dieses leitete den Auftrag an die italienische Firma Vitrani weiter. Vitrani beauftragte ihrerseits die inkriminierte Firma. Um die zeitliche Grenze von drei Monaten für die Entsendung von ArbeitnehmerInnen zu umgehen, hatte das Sub-Subunternehmen eine weitere Firma gegründet, die es erlaubte die gleichen Schreiner zweimal zu engagieren. Auch hier war der Streik erfolgreich.

## **3. Februar 2014: Baustelle des Kleiderkonzerns Zara in Zürich**

Der gewerkschaftliche Blockierung der Zara-Baustelle an der Zürcher Bahnhofstrasse begann am 24. Februar 2014. Die spanischen Maler, Gipser, Metallbauer und Haustechniker bekamen von ihren spanischen Firmen 900 bis 2000 Euro Lohn pro Monat. In einem konkreten Fall verteidigte sich der Zara-Sprecher gegenüber dem «Tages-Anzeiger» vom 25. Februar 2014 folgendermassen: «Der betreffende Arbeiter habe nicht einen Monatslohn von 900 Euro, wie im Lohnausweis deklariert, sondern von 3150 Euro erhalten. Grund für die Differenz seien bezahlte Transport-, Hotel- und Essenskosten.» Die Unia replizierte: «Wenn eine Zürcher Firma einen Arbeiter nach Genf schickt, muss sie ihm auch den vollen Lohn plus Hotel und Reise bezahlen.» Erst drei Wochen später, am 11. März, konnte eine Lösung gefunden werden. Das Hauptunternehmen GOA Invest erkannte die fehlende Einhaltung der GAV-Verpflichtungen aller ihrer Subunternehmen an und stellte 450 000 Franken zur Verfügung.

Nach dieser Blockade und wegen der passiven Haltung der kantonalen Behörde, aber auch in Anbetracht der Missstände in immer mehr Branchen – übrigens nicht nur im Kanton Zürich – entschied sich die Region Unia Zürich-Schaffhausen zusammen mit dem Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich eine kantonale Volksinitiative zur Durchsetzung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen («Lohndumping-Initiative») zu lancieren. Die Einschätzung war, dass es zwar «durchaus Kontrollorgane gebe», dass ihnen aber «griffige Instrumente» fehlten, «um die geltenden Regelungen durchzusetzen», wie die Schweizerische Depeschagentur schrieb. Nötig waren vor allem klare Regelungen des Beriebs- oder Arbeitsunterbruchs im Fall von Verstössen gegen die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen. Die nötigen Unterschriften für diese Lohndumping-Initiative wurden in der Rekordzeit von 33 Stunden gesammelt. Allerdings stimmten am 28. Februar 2016 nur 37 Prozent für die Initiative. Im bürgerlichen und im Unternehmerlager wurde sie als «unverhältnismässig» kritisiert.

## **Fachstelle Risikoanalyse**

Zusammen mit der Alreal Generalunternehmen AG realisierte die Unia Region Zürich-Schaffhausen in dieser Zeit 2014/2015 auch die «Fachstelle Risikoanalyse». Ursprünglich war sie als gemeinsames Projekt von Unia und Baumeisterverband gedacht, dann zog sich der Verband zurück: Die Fachstelle hat zum Ziel, präventiv gegen Lohndumping zu wirken. Sie überprüft im Auftrag von Bauherrschaften und Generalunternehmen vor einer Auftragsvergabe die möglichen AuftragnehmerInnen auf Lohndumping. «Dies geschieht anhand von Informationen der Unternehmen, der paritätischen Kommissionen und der Gewerkschaften.», schrieb die Wochenzeitung WOZ am 19. November 2015: «Dabei werden zum Beispiel der Einsatz von Subunternehmerketten, aber auch Konkursverfahren oder Unregelmässigkeiten bei den Sozialversicherungsabrechnungen in die Beurteilung einbezogen.» Die Schaffung dieser Fachstelle führte zu grossen Spannungen zwischen der Unia und dem Schweizerischen Baumeisterverband. Inzwischen wird – in langwierigen Verhandlungen – an einer Lösung gearbeitet, die von allen Sozialpartnern getragen werden kann.





Im Kampf gegen  
Lohndumping:  
Hauptbahnhof Zürich  
(oben)  
Mont-Pélerin, Waadt  
(Mitte)  
Kleiderkonzern Zara  
in Zürich  
(unten)  
UNIA





Im Kampf gegen Lohndumping:  
Massongex, VS, 15. Februar 2016  
(oben)  
UNIA/Thierry Porchet

Gipser auf der FIFA-Baustelle in Zürich  
(rechts oben)  
KEYSTONE/Ennio Leanza







AUGMENTER  
NOS SALAIRES

# Soziale Grundrechte, freier Markt, Europa. Der hindernisreiche Kampf gegen Lohn- dumping

Bekanntlich ist das Lohndumping-Phänomen nicht nur ein Schweizer Problem. Mehrere EU-Länder sind damit konfrontiert. Seine wirksame Bekämpfung erfordert deshalb eine koordinierte europäische Politik. Die Erfahrung zeigt, dass diese nur zustande kommt, wenn sich die Gewerkschaften des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) auf eine gemeinsame Haltung einigen können und den nötigen Druck gegenüber ihren Regierungen und den EU-Behörden aufbauen.

Anfang 2006 entschied der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), innerhalb des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) aktiv zu werden, um dort Anliegen zur Sprache zu bringen, die auch die Schweiz als Nicht-EU-Land stark tangierten. Ziel war eine europäische Mindestlohnpolitik und eine gemeinsame Strategie zum Schutz der Löhne und der Arbeitnehmerrechte, insbesondere bei der Entsendung von Arbeitnehmenden von einem Land ins andere. Es sollte dabei eine Harmonisierung der sozialen Standards – und zwar nach oben – erreicht werden, auch im eigenen Interesse. Tiefe Löhne und Lohndumping in Europa verursachen zusätzlichen Druck auf unserem Arbeitsmarkt und befördern fremdenfeindliche Strömungen in der Bevölkerung. Der europäische Einsatz des SGB hat sich jedoch als hindernisreich erwiesen<sup>1</sup>.

Weil dieses Kapitel nur auf einen Teilaspekt unseres Einsatzes im europäischen Rahmen fokussiert ist und kritisch ausfällt, muss als Vorbemerkung unterstrichen werden, dass

- der **freie Personenverkehr** (PFZ) in der gesamten europäischen Gewerkschaftsbewegung als positive **Grundfreiheit** der EU-BürgerInnen angesehen wird, trotz allen rechtspopulistischen Angriffen dagegen;
- die PFZ in den meisten Ländern des EU-Raums nicht zu einer übermässigen **Mobilität** geführt hat;
- nur wenige Länder – wie Luxemburg – durch die Personenfreizügigkeit mit einer ähnlich **hohen Einwanderung** wie die Schweiz konfrontiert sind und nur ein Teil von ihnen – etwa Österreich und Deutschland – mit erhöhtem **Lohndruck**;
- gewerkschaftliche Prioritäten, Kraft und Mobilisierungsfähigkeit von Land zu Land sehr unterschiedlich sind, was die Formulierung einer wirksamen **gemeinsamen Strategie** erschwert.

Noch in den Neunzigerjahren hatten wir von den Entwicklungen im Bereich des Arbeitsrechtes in der EU profitiert. Erwähnt seien hier die EU-Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmenden (Entsenderichtlinie) oder jene zur Mitbestimmung, die den Weg in die Schweizerischen Gesetzgebung mit dem Entsendegesetz und der Swisslex I gefunden haben.

Vier Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu den Fällen Laval, Viking, Ruffert und Luxemburg zwischen Dezember 2007 und Juni 2008 machten dann eine Wende zur Deregulierung des Arbeitsmarktes und zur Schwächung der Arbeitnehmerrechte in der EU deutlich, die tatsächlich schon seit einigen Jahren im Gange war und den SGB zu seinem europäischen Engagement motivierte.



## Die EuGH-Fälle Laval, Viking, Rüffert und Luxemburg

In allen vier Rechtsverfahren ging es um den EU-Grundsatz, wonach das Lohnniveau der «alten» Hochlohn-Mitgliedstaaten nicht durch niedrige Lohnangebote aus den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas ausgehöhlt werden darf.

**Im Fall Viking** hatten die finnischen Gewerkschaften eine Reederei bestreikt, die durch Ausflagung eines Fährschiffs nach Estland den finnischen GAV umgehen wollte. Dieses Urteil betraf – wie der Fall Laval – vor allem das skandinavische Modell der Sozialpartnerschaft.

**Im Fall Laval** hatte eine lettische Bauunternehmung einen Auftrag (Bau einer Schule) in Schweden erhalten. Sie war nicht bereit, mit der Schwedischen Baugewerkschaft über die Arbeitsbedingungen in Schweden zu verhandeln. Daraufhin blockierte diese Gewerkschaft die Baustelle, um Anstellungen unter dem Niveau des schwedischen GAV zu verhindern.

In den Fällen Viking und Laval klagten die Firmen auf Schadenersatz. Der EuGH anerkannte zwar in beiden Urteilen grundsätzlich das Recht auf Streik für die Durchsetzung besserer Arbeitsbedingungen, beurteilte die Kampfmassnahmen aber als «unverhältnismässig» und daher für die betroffenen Firmen als «diskriminierend».

**Im Fall Rüffert** ging es um den Bau eines Gefängnisses in Deutschland. Ein polnisches Subunternehmen klagte gegen das Bundesland Niedersachsen, weil dieses dem Unternehmen eine Vertragsstrafe wegen Nichteinhaltung des regionalen Bautarifvertrages auferlegen wollte. Gemäss diesem Vergabegesetz werden Aufträge nur an Firmen erteilt, die sich verpflichten, die jeweiligen Branchenverträge einzuhalten. Der EuGH war der Meinung, eine solche Bestimmung gehe über das Entsendegesetz hinaus, da die Löhne im regionalen Bautarifvertrag über dem allgemeinverbindlichen deutschen «Entsendelohn» liegen. Hierhin sah der EuGH eine Diskriminierung beziehungsweise eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs, was besonders absurd erscheint, da solche Vergabebestimmungen für alle Unternehmen, also auch für alle inländischen Anbieter gelten.

**Der Fall Luxemburg** bestand in einer Vertragsverletzungsklage der EU-Kommission gegen das Grossherzogtum Luxemburg. Dieses Land hatte die EU-Entsenderichtlinie viel breiter umgesetzt als andere Länder (ganz im Sinne unserer Flankierenden Massnahmen). Der EuGH bestätigte jetzt aber die Meinung der EU-Kommission, dass Luxemburg in sein Entsendegesetz allzu strikte Kontrollvorschriften und Bestimmungen aufgenommen hatte, die über den minimalen Mindeststandards lagen. Das Urteil stellte auch die Anwendung allgemeinverbindlich erklärter GAV-Bestimmungen auf ausländischen AnbieterInnen in Frage.

## Schwierige Überzeugungsarbeit im EGB

Im Herbst 2008 präsentierte der SGB dem Vorstand des EGB ein Orientierungspapier mit dem Titel «Gewerkschaftliche Neupositionierung zur Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte in der EU». Im Analyseteil des Papiers ist unter anderem zu lesen: «Mit dem Verweis auf die fünf Grundfreiheiten sind die Anwendung von GAV, der Einsatz von gewerkschaftlichen Kampfmassnahmen sowie Kontrollmöglichkeiten der Arbeitsinspektorate stark beschnitten worden. Mit dieser Unterordnung der sozialen Grundrechte unter die Dienstleistungsfreiheit hat der EuGH eine besorgniserregende Richtungsänderung eingeschlagen. Die Entscheide, wonach die Europäischen Grundfreiheiten der nationalen Souveränität im Bereich des Arbeitnehmerschutzes vorgehen, bedeuten einen Bruch mit der bisherigen Praxis.» Als «Europäische Grundfreiheiten» werden in der EU die Freizügigkeit des Warenverkehrs und der Dienstleistungen, die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit und die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs bezeichnet.

Tatsächlich stellten die Urteile das Prinzip «Gleicher Lohn, für gleiche Arbeit am gleichen Ort», in Frage, einen Grundsatz, der seit Mitte der Neunzigerjahre galt. Er bedeutet, dass stets die Löhne und Arbeits-

bedingungen des Ausführungsortes einer Dienstleistung gelten und nicht jene des Herkunftslandes der entsandten ArbeitnehmerInnen. Die EuGH-Urteile stellten ausserdem den Vorrang der sozialen Grundrechte vor den Wettbewerbsrechten in Frage. Die Rechte der Unternehmen wurden über die Rechte der Arbeitnehmenden gestellt. Das SGB-Positionspapier verlangte deshalb vom EGB ein klares Bekenntnis zum Prinzip «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» in der EU und die Erarbeitung eines Konzepts für die Umsetzung dieser Forderung sowohl im Primärrecht (auf Verfassungsebene), mit der Verankerung eines ergänzenden Sozialprotokolls in den Lissabonner Verträgen, wie auch im Sekundärrecht (auf Gesetzesebene), mit einer Revision der EU-Entsenderichtlinie.

Aber 2008 war es innerhalb des EGB-Vorstands schwierig, eine breite Akzeptanz für

dieses Prinzip zu erzielen, geschweige denn ein Engagement für ein gemeinsames europäisches Vorgehen, um dem Prinzip zum Durchbruch zu verhelfen. Eine Mehrheit gab es erst im zweiten Anlauf dafür, im April 2009. Zuvor hatten die VertreterInnen der mittel- und osteuropäischen Länder zusammen mit jenen aus Westeuropa, die sich vom Lohndumping nicht betroffen fühlten oder die für eine Personenfreizügigkeit ohne flankierende Massnahmen plädierten, den Weg für eine Einigung versperrt.

Zwei aufsehenerregende Ereignisse brachten hier ein Umdenken: Die britische Trade Union Confederation (TUC), – die bislang unter Einfluss der regierenden «New-Labour» stand<sup>3</sup> – änderte ihre Position im Februar 2009, als es zu einem wilden Streik in der Ölraffinerie Lindsay kam, und zwar wegen dem Einsatz von unterbezahlten Arbeitnehmern aus

«Gleicher Lohn, für gleiche Arbeit am gleichen Ort» bedeutet, dass stets die Löhne und Arbeitsbedingungen des Ausführungsortes einer Arbeit gelten und nicht jene des Herkunftslandes des entsandten Arbeitnehmers.

Portugal und Italien. Die Forderung der Streikenden, «British jobs for British workers», war für die TUC ein Weckruf. Auch massgebende VertreterInnen der mittel- und osteuropäischen Länder revidierten ihre Position einige Zeit später, als ihre polnischen Kollegen auf den Baustellen der Stadien für die Fussball-EM 2012 plötzlich mit entsandten Arbeitnehmern aus China konfrontiert waren, die unter chinesischen Bedingungen arbeiteten.

Die vom EGB-Vorstand 2009 verabschiedete Entschliessung enthielt nicht nur ein Bekenntnis zum Prinzip «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort». Sondern sie konkretisierte das Prinzip auch mit den Forderungen nach der Ergänzung des Lissabonner Vertrags mit einer «Klausel für den sozialen Fortschritt», welche den Vorrang der sozialen Grundrechte vor den Binnenmarktfreiheiten klarstellen sollte; ausserdem forderte der EGB jetzt eine Revision der EU-Entsenderichtlinie.

Es folgten Korrespondenzen und Gespräche mit den EU-Behörden und mit den Sozialpartnern im Rahmen der Gremien des «Sozialen Dialogs», leider ohne nennenswertes Resultat. Eine gewerkschaftliche Mobilisierung lag nicht drin: Die Finanz- und Wirtschaftskrise setzte gerade zu jener Zeit die nationalen Gewerkschaftsbünde stark in die Defensive und führte zu ihrem Rückzug in die nationale Abwehr. Sogar die Forderung nach einer Revision der Entsenderichtlinie verlor im EGB nun wieder an Rückhalt.

Im März 2010 nahm der SGB-Vorstand dann zur Kenntnis, dass es nicht möglich sei, «den EGB zu einem analogen Handeln zu bringen, wie die SGB-Gewerkschaften mit den flankierenden Massnahmen gegen Sozialdumping es gewählt haben: zum Aufbau von starkem Druck, der auch Drohungen nicht ausschliesst. Unseres Erachtens hätte man die gewerkschaftliche Unterstützung der institutionellen Reformen an substantielle politische Konzessionen der EU-Behörden und der Behörden der EU-Mitgliedstaaten zugunsten der ArbeitnehmerInnenrechte binden sollen.» Institutionell stellte sich in dieser Zeit die Frage des EU-Beitritts von weiteren südosteuropäischen Ländern.

### **Europäische Bürgerinitiative wird nicht lanciert**

Einen weiteren Vorstoss machte der SGB – diesmal zusammen mit der deutschen Gewerkschaft Ver.di – mit der Organisation eines Seminars in Berlin am 27. August 2010, an dem hochrangige VertreterInnen aus den nationalen Dachverbänden und aus den europäischen Föderationen teilnahmen. In diesem Seminar bestand Konsens darüber, dass auch im Kampf gegen die zunehmenden Einschränkungen des Streikrechts und der Tarifautonomie in rechtlicher und politischer Hinsicht mehr geschehen müsse als bisher und dass dafür eine offensive Gewerkschaftsstrategie nötig sei. Heftig und kontrovers wurde die Lancierung einer EU-Bürgerinitiative (EBI) zu den sozialen Grundrechten und gegen Lohndumping diskutiert. Dass der Weg steinig war, wusste man. «Bis zum EGB-Kongress im Mai 2011» – so ist im Protokoll des Seminars zu lesen – «werden wir noch viel Überzeugungsarbeit leisten müssen (...). Es gilt klar zu machen, dass es sich lohnt, die EBI als Instrument zu nutzen, um eine echte Mobilisierung zum Thema vor Ort und in den Betrieben auszulösen.»

Unsere Überzeugungskraft reichte nicht aus. An seinem Kongress vom 5. und 6. November 2010 beschloss der SGB trotzdem, sich weiterhin für die EBI zu engagieren. Im Hinblick auf den EGB-Kongress 2011 hatte es der Deutsche Gewerkschaftsbund DGB inzwischen aber vorgezogen, eine bilaterale Initiative mit den französischen KollegInnen zu ergreifen, die zwar den Vorschlag für eine europäische Kampagne unter dem Titel «Gleiche Löhne – Gleiche Rechte» aufnahm, jedoch nicht explizit die Lancierung einer europäischen Bürgerinitiative (EBI) vorsah. Am Kongress 2011 versuchte der SGB gemeinsam mit Travail.Suisse, dieses Projekt wieder mit der EBI-Idee zu ergänzen. Die Bürgerinitiative sollte die EU-Behörden beauftragen, «Vorkehrungen zu treffen, damit der Vorrang der sozialen Grundrechte vor den Binnenmarktfreiheiten sowie das Prinzip ‚Gleichen Lohnes für gleichwertige Arbeit‘ in Zukunft in der EU allgemein gelten». Das Echo blieb jedoch begrenzt. Die überwiegende Mehrheit der Delegierten stimmten für den Vorschlag der deutschen und französischen Gewerkschaftsbünde ohne jeglichen verpflichtenden Zusatz im Sinne des schweizerischen Antrags. In der Folge setzte man eine Arbeitsgruppe ein, um die beschlossene Kampagne zu realisieren, und schon eineinhalb Jahr später wurde ihre Arbeit schubladisiert.

Wir hatten leider recht bekommen: Ohne einen gemeinsamen europäischen Hebel – eben eine Bürgerinitiative – war die Kampagne nicht zum Fliegen zu bringen. Dabei wurde eine grosse Chance verpasst. Der EGB und seine nationalen Bünde zahlten in der Folge einen hohen Preis für ihre Unfähigkeit, eine wirksame europäische Mobilisierung gegen Lohndumping und zur Verteidigung der Arbeitnehmerrechte zustande zu bringen. Vor allem zahlten den Preis aber die Mitglieder, die Arbeitnehmenden selbst, und der Rechtspopulismus profitierte davon. Natürlich spielten dabei auch andere Faktoren mit. Der Entscheid der britischen WählerInnen zugunsten eines Austritts aus der EU (Brexit) im Juni 2016 war jedenfalls die bittere Quittung für eine Politik der Deregulierung und Personenfreizügigkeit ohne jeglichen sozialen Schutz, wie sie von den britischen Regierungschefs seit Margaret Thatcher ohne Rücksichtnahme verfolgt worden war.<sup>4</sup>

### **Auf dem Weg zu einem Sozialprotokoll**

Immerhin wurde der EGB ab 2012 auf der Lobby-Ebene wesentlich aktiver. Er setzte sich für eine Verschärfung der Entsenderichtlinie ein, was die Verbesserung einiger Umsetzungsmassnahmen zur Folge hatte. 2016 konnte dann eine eigentliche Revision der Entsenderichtlinie angestossen werden. Das Europäische Parlament hat am 29. Mai 2018 die revidierte Richtlinie endlich endgültig verabschiedet. Sie verankert das Prinzip «Gleicher Lohn, für gleiche Arbeit am gleichen Ort» und sie bringt eine Reihe von Verbesserungen, insbesondere eine breitere Definition des Lohnbegriffs, der für entsandte Arbeitnehmende gilt. Ein weiterer Vorstoss des EGB betraf die Rechtsansprüche der mobilen Arbeitnehmenden bei den Sozialversicherungen. Auch hier könnten mit der in Beratung stehenden Richtlinienrevision einige Dumping-Schlupflöcher gestopft werden. Ziel des EGB ist die Unterzeichnung eines Sozialprotokolls zu den EU-Verträgen. Dabei soll – auch ohne Änderung der Verträge – geklärt werden, wie weit Sozialrechte den Marktrechten gleichgestellt oder über-



geordnet sind. Die AussenministerInnen von Schweden, Deutschland und Österreich haben 2017 zusammen mit den Gewerkschaften die Forderung nach einem Sozialprotokoll bekräftigt. Die Widerstände in vielen neoliberal regierten Ländern – insbesondere in Mittel- und Osteuropa – sind aber noch nicht gebrochen.

Erst nach dem Erstarren des Rechtspopulismus in Europa und nachdem das EU-Integrationsprojekt in eine existentielle Krise geraten war, kam es ab 2015 bei der Bekämpfung des Sozialdumpings zu einem zögerlichen Umdenken der EU-Behörde und eines Teils der Mitgliedstaaten. Die Regierung Frankreichs stellte sich bereits unter François Hollande und dann mit Emanuel Macron offen gegen die Politik der Regierungen Osteuropas, die ihre Arbeitskräfte und Dienstleistungen weiterhin zu Billigpreisen exportieren wollten. Mit Jean-Claude Juncker, dem Präsidenten der Kommission, wurde «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» endlich auch offiziell zum politischen Prinzip erklärt.

Vor diesem Hintergrund ist die erwähnte Revision der Entsende-Richtlinie zu verstehen, vor diesem Hintergrund stehen auch einige Reformen, welche nun im Rahmen eines «Sockels sozialer Rechte»<sup>5</sup> in Angriff genommen werden. Dazu gehört die Schaffung eines europäischen Arbeitsinspektorats, das grenzübergreifend Dumpingnetze bekämpfen soll. Ferner eine neue Richtlinie, die Transparenz im Arbeitsverhältnis verlangt: Alle ArbeitnehmerInnen sollen ab dem ersten Arbeitstag einen schriftlichen Vertrag erhalten.<sup>6</sup> Bei der Bekämpfung des Dumpings würden solche Bestimmungen in der Schweiz einige Fortschritte bringen.

Vom neuen Umfeld blieb auch der Europäische Gerichtshof nicht unberührt. In einem Urteil betreffend Bauarbeiten bei einem Elektrizitätswerk in Finnland verlangte der EuGH kürzlich für Entsandte nicht mehr nur die Bezahlung des tiefsten Minimallohnes, sondern des gesamt-arbeitsvertraglich üblichen Lohns inklusive Feriengeld und Wegentschädigung. Damit ist hoffentlich eine andere Gerichtspraxis in Sachen Lohn-dumping eingeleitet. Allerdings können sich die Gewerkschaften nicht in Sicherheit wiegen, solange nicht ein Sozialprotokoll unterschrieben ist oder die EU-Verträge selbst geändert sind.



1 Zum gewerkschaftlichen Einsatz für eine europäische Mindestlohnpolitik und für eine allgemeine Erhöhung der Löhne siehe auch die Beiträge von Andreas Rieger: «Mindestlöhne in Europa – auf welche Höhe?», Gegenblende DGB, 1/2015, [www.gegenblende.dgb.de](http://www.gegenblende.dgb.de); «Mindestlohn – ein Hebel für die europäische Lohnpolitik», «Sozialismus», Nr. 6/17, Hamburg 2017; «Umkämpftes Projekt Europa», «Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik» Nr. 65, Zürich 2014.

2 SGB-Positionspapier «Gewerkschaftliche Neupositionierung zur Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte in der EU», Vorstand SGB vom 3. September 2008.

3 Die Regierung Blair trat für eine Personenfreizügigkeit ohne Übergangsregelungen und ohne soziale Flankierung ein.

4 Vgl. Vasco Pedrina, «Brexit and migration: a Swiss view», in «Global Labour Column», 9/2016, [www.column.global-university.org](http://www.column.global-university.org)

5 EU-Kommission: «Die europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen dargestellt», 12. Mai 2017. Im November 2017 vom EU-Sozialgipfel verabschiedet, bzw. «proklamiert».

6 Ziel der EU-Kommission ist es, diese zwei neue Projekte noch vor dem Ende der aktuellen Amtsperiode Mitte 2019 unter Dach und Fach zu bringen.







Im Kampf gegen Lohn-  
dumping und für Solidarität  
statt Ausgrenzung.  
2006 – 2016:

Links oben in Bern. UNIA  
Links unten mit den  
europäischen KollegInnen  
in Strassbourg.  
EX-PRESS/ Heike Grasser

Rechts oben in Brüssel.  
Rechts unten in Basel.  
UNIA



BERG

DISCRIMINATION

BERG

RACISME

ABSCHOTTUNG

BERG

ABSCHOTTUNG

BERG



# Nach der Niederlage gegen die rechten NationalistInnen. Gewerkschaftliche Strategien gegen Diskriminierung

Am 9. Februar 2014, in der vierten Volksabstimmung über die Beziehungen der Schweiz zur EU, änderte sich die Stimmenmehrheit und die Schweizerische Volkspartei siegte mit der Forderung nach einer Rückkehr zum Kontingentierungssystem. Das Ergebnis für die «Masseneinwanderungsinitiative» (MEI) fiel bei 50,3 Prozent Ja-Stimmen allerdings knapp aus.

Die Bevölkerung glaube gar nicht mehr daran, dass der Schutz der Löhne durch Flankierende Massnahmen (FlaM) eine Bedeutung habe, erklärten bürgerliche PolitikerInnen und einzelne Medien nach dem fatalen Entscheid zugunsten der «Masseneinwanderungsinitiative» vom 9. Februar 2014: Sie forderten einen Abbau der bestehenden FlaM, weil ja nun die alten Zuwanderungskontingente wieder eingeführt würden.

Diese Leseart der Abstimmung ist falsch. Sie richtigzustellen, war sehr wichtig, auch im Hinblick auf die weitere Strategie der Gewerkschaften. Natürlich hatte für jenes Drittel der StimmbürgerInnen, die immer gegen MigrantInnen votieren, die «Ausländerfrage» im Vordergrund gestanden. Jene zahlreichen Stimmberechtigten aber, die

bisher anders gestimmt hatten, legten am 9. Februar 2014 gerade aus Sorge um die Löhne und Arbeitsplätze ein Ja zur Abschottung in die Urne. Insbesondere das Stimmverhalten der Fünfzig- bis Sechzigjährigen und der qualifizierten Berufstätigen in unteren und mittleren Kaderpositionen deutete darauf hin. Dass drei Monate später nicht wenige Arbeitnehmende auch noch Nein zur gewerkschaftlichen Mindestlohn-Initiative stimmten, hatte viel mit Ängsten und Frustrationen über die eigene Stellung auf dem Arbeitsmarkt zu tun: Statt sich gegen die Mächtigen zur Wehr zu setzen, werden allzu oft

«Abschottung und Diskriminierungen führen in die Sackgasse, wie das alte Kontingentierungssystem zur Genüge bewiesen hat.

die Schwächsten in der Kette, die Lohnabhängigen mit ausländischem Pass, bestraft. Es war offensichtlich den Gewerkschaften und allen sozialen Kräften bei beiden Kampagnen nicht gelungen, den StimmbürgerInnen klar zu machen, dass nur eine solidarische Politik einen Ausweg aus den bestehenden Problemen schaffen und nur eine sozial flankierte Politik der Öffnung eine positive Perspektive bieten konnte.

«Abschottung und Diskriminierungen führen in die Sackgasse, wie das alte Kontingentierungssystem zur Genüge bewiesen hat», schrieben Vania Alleva und Vasco Pedrina damals<sup>1</sup>: «So gesehen bleiben die Flankierenden Massnahmen weiterhin zentral. Aber stärker gewichtet sollten wir in Zukunft weitere Begleitmassnahmen, die auf die Sorgen der sich bedroht fühlenden Schichten antworten und ‚immigrationsdämpfend‘ wirken können. Konkret geht es um eine nichtdiskriminierende aktive Arbeitsmarktpolitik, die gute Arbeit für alle fördert, Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie gleiche Chancen für ältere Arbeitnehmende mit einem besseren Kündigungsschutz gewährleistet, gute Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sicherstellt usw. Es geht aber auch um andere Problembereiche der Politik, so etwa darum, den heutigen unsinnigen Standortwettbewerb um das Steuer- und Lohndumping z. B. im Tessin zu beenden.»<sup>2</sup>

### **Die Schutzmassnahmen kamen zu spät**

Bei der Frage, inwieweit die Gewerkschaften einen Teil der Verantwortung für das Abstimmungsergebnis zu tragen haben, müssen wir uns eingestehen, die Chancen eines Ja zur SVP-Initiative lange unterschätzt zu haben. Nicht vergessen werden darf aber auch, dass die Arbeitgeberverbände im

Vorjahr der Abstimmung – genauso wie im Vorfeld der EWR-Abstimmung von 1992 – kompromisslos gegen die von uns geforderte Verbesserung der flankierenden Schutzmassnahmen aufgetreten waren.

In einer gewerkschaftsinternen Aussprache nach dem 9. Februar kritisierte eine Minderheit stark, dass wir gleichzeitig zu unserer Nein-Kampagne gegen die SVP zusätzliche Schutzmassnahmen forderten und auch weiterhin krasse Missbrauchsfälle im Rahmen der Personenfreizügigkeit denunzierten. Aus Sicht dieser gewerkschaftlichen KritikerInnen hätten wir das Prinzip des freien Personenverkehrs ohne Wenn und Aber verteidigen sollen. Mit der Denunzierung von Lohndumping-Fällen leiteten wir nach ihrer Meinung noch Wasser auf die Mühle der Fremdenfeinde. Wir teilen diese Auffassung nicht. Es ist eine Kernaufgabe der Gewerkschaften, Missbräuche auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Darin besteht ihr Auftrag, ihre Existenzberechtigung. Obschon unsere GegnerInnen sich durch Kompromisslosigkeit auszeichneten, war es wichtig, dass wir den Weg für eine positive Perspektive in dieser Frage aufzeigten – eben jene der sozial flankierten Personenfreizügigkeit.

So ganz erfolglos war unser Einsatz gegen den Missbrauch dabei nicht, denn ein paar Wochen wenig später verabschiedete der Bundesrat zusätzliche Flankierende Massnahmen zuhanden des Parlamentes: eine weitere Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen, höhere Bussen bei Nichteinhaltung, mehr Kontrollen in Grenzregionen und in besonders gefährdeten Branchen, eine Beschränkung der Subunternehmungen bei der öffentlichen Beschaffung und so weiter. Leider geschah dies alles erst nach der Abstimmung!

### **Verwirrung, Sammlung, klare Prinzipien**

Gleich am Montagabend nach dem Abstimmungssonntag, am 10. Februar 2014, trafen sich die Spitzen von SGB und Travail.Suisse, um die neue Lage und das weitere Vorgehen zu besprechen. Im Rückblick erscheint es als sehr wichtig, dass wir uns bei diesem Treffen einige Prinzipien in Erinnerung riefen und sie gemeinsam bekräftigten, damit sie uns in der politischen Verwirrung als Kompass dienen konnten. Klar war, dass wir weiterhin zur Personenfreizügigkeit mit der EU stehen würden.

Die Personenfreizügigkeit ist vor allem ein Grundrecht der Arbeitnehmenden und nicht etwa nur ein Instrument der Unternehmer, die damit oft genug Missbrauch treiben. Für den Erhalt und die Weiterentwicklung der sozial flankierten Personenfreizügigkeit haben wir uns nach dem Abstimmungssieg der SVP an folgenden Grundsätzen orientiert:

- Das **Prinzip der Nichtdiskriminierung** muss auch in Zukunft gelten. Ein neues Saisonierstatut kommt auf keinen Fall in Frage. Wir wehren uns mit allen Mitteln gegen die Wiedereinführung von Zulassungsbestimmungen und diskriminierenden Statuten: Diese bevorzugen Hochqualifizierte und diskriminieren Einfachqualifizierte. Sie diskriminieren Menschen mit Familien, sie binden Bewilligungen an einen Kanton und an eine Branche. Die Geschichte zeigt: Je restriktiver die Aufenthaltsbewilligung, desto prekärer die Lohn- und Arbeitsbedingungen. Auch deswegen haben wir die Ecopop-Initiative, die der MEI im November 2014 folgte, entschieden und erfolgreich bekämpft.<sup>3</sup>

- Es braucht **mehr, nicht weniger Schutz** der Lohn- und Arbeitsbedingungen. In der Schweiz müssen Schweizer Löhne bezahlt werden – zum Schutz der Lohnabhängigen und zum Schutz der Arbeitsplätze vor Dumpingkonkurrenz. Geeignete Massnahmen sind die erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Das Recht, bei Verdacht auf Lohndumping die Arbeit einzustellen bis die Missstände behoben sind. Das gewerkschaftliche Zutrittsrecht in die Betriebe, ein verbesserter Kündigungsschutz für Vertrauensleute, stärkere Kontrollen und so weiter.
- Die **Bilateralen Verträge** zwischen der Schweiz und der EU müssen auf jeden Fall gesichert werden. Sie sind für das Lohnniveau und die Sicherheit der Arbeitsplätze von sehr grosser Bedeutung. Fast 55 Prozent unserer Exporte und 75 Prozent unserer Importe laufen im Verkehr mit der EU. Umgekehrt ist die Schweiz wirtschaftlich gewiss nicht unbedeutend für die EU, aber ihr Gewicht ist zehnmal geringer. «Mit anderen Worten, das Kräfteverhältnis spielt nicht zugunsten der Schweiz. Auch nach dem 9. Februar können wir davon ausgehen, dass eine klare Mehrheit des Schweizer Volkes weiterhin zu geregelten und stabilen Beziehungen mit der EU steht und sich primär für den Erhalt der Bilateralen Verträge ausspricht. Viele Reaktionen zeigen, dass sich die Öffentlichkeit viel zu wenig bewusst war über die Breite und die Tiefe unserer engen Verflechtungen mit der EU», schrieben wir schon bald nach der Abstimmung.<sup>4</sup>

### **Was ist seit 2014 passiert?**

Nach der Volksabstimmung drängte die Zeit ausserordentlich. Gemäss dem neuen Verfassungsartikel 121a musste die Umsetzung innerhalb von drei Jahren stattfinden. Die Herausforderung war umso grösser, als keine einvernehmliche Lösung mit der EU denkbar war ohne Neuverhandlungen des Freizügigkeitsabkommens und einer europäischen Zustimmung zu einer Schweizer Beschränkung der Migration. Andernfalls drohte die Anwendung der «Guillotine-Klausel», die zur automatischen Kündigung aller Bilateralen Abkommen I geführt hätte.

Die SVP als Siegerin forderte sofort eine konsequente Umsetzung des neuen Artikels und verlangte konkret eine Lösung mit Kontingenten, Saisonierstatut und Abschaffung der FlaM. Hatte diese Partei vor der Abstimmung noch die Position vertreten, dass sich die EU nach einem JA zur MEI kompromissbereit erklären werde, so änderte sie den Kurs jetzt um 180 Grad. Neu nahm sie offen den Bruch mit der EU in Kauf und erklärte, dass die Bilateralen Abkommen I gar nicht so wichtig für die Wirtschaft seien.

Wirtschaftsminister Johann Schneider-Ammann und sein Seco-Direktor für Arbeit, Boris Zürcher, bezahlten nun den Preis für ihre, von den Arbeitgeberverbänden diktierte gewerkschaftsfeindliche Haltung im Vorfeld der Volksabstimmung; sie mussten die Federführung des Dossiers «Umsetzung der MEI» an die Justizministerin Simonetta Sommaruga abgeben. Dieser gelang es, den Bundesrat für eine «verfassungstreue» Umsetzung des neuen Verfassungsartikels, basierend auf einer Schutzklausel, zu gewinnen.



Nicht unerwartet versuchte die Regierung parallel dazu, während fast zwei Jahren erfolglos die EU zu Verhandlungen über eine Revision des Freizügigkeitsabkommens zu bewegen. Arbeitgeberpräsident Valentin Vogt versuchte seinerseits – im Rahmen einer von ihm selbst eingesetzten Arbeitsgruppe – krampfhaft, das Arbeitgeberlager mit Christoph Blocher beziehungsweise der SVP und den anderen bürgerlichen Parteien hinter den Vorschlag eines – nicht EU-kompatiblen – «Kontingentierungssystem-Light» zu vereinen. Dies notabene gegen die objektiven Interessen der Unternehmen, die auf geregelte und stabile wirtschaftliche Beziehungen mit unserer wichtigsten Wirtschaftspartnerin EU angewiesen sind. Als zusätzliche Bedrohung wirkten aus unserer Sicht die seit 2012/13 laufenden Gespräche über ein institutionelles Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU, die je nach Ergebnis eine teilweise Infragestellung der FlaM mit sich bringen konnten.

Für die Gewerkschaften war die gesamte Konstellation jedenfalls sehr ungemütlich und sie liess das Schlimmste befürchten. Während fast drei Jahren setzten wir uns nun konsequent für die Umsetzung der oben-erwähnten Grundsätze ein, traten allen Versuchen entgegen, die FlaM abzuschwächen, schafften es sogar, einige Verbesserungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene durchzubringen, und schmiedeten eine Koalition für die EU-konforme Umsetzung des Artikels 121a BV, die für uns nur ohne Schutzklausel und einem damit verbundenen Kontingentierungssystem denkbar war.

Im Jahr 2016 begann der eigentliche «Show-down», denn die Frist für die parlamentarische Beratung der Umsetzung des besagten Artikels lief schon auf Ende 2016 aus. Am 5. März 2016 präsentierte der Bundesrat einen «Gesetzesentwurf zur Steuerung der Zuwanderung». Der Entwurf enthielt eine Schutzklausel und sah vor, dass «der Bundesrat jährliche Höchstzahlen für die Bewilligungen von Personen aus der EU- und EFTA-Staaten festlegt, wenn ein bestimmter Schwellenwert bei der Zuwanderung überschritten wird», wie es im Text hiess: «Dabei berücksichtigt der Bundesrat die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz, wie dies in der Verfassung vorgesehen ist, und stützt sich auf die Empfehlungen einer neu zu schaffenden Zuwanderungskommission. Gleichzeitig ergreift er Massnahmen, um insbesondere das inländische Arbeitskraftpotential zu fördern sowie den Vollzug des Ausländerrechts bei Bedarf anzupassen. Der Bundesrat will damit die Nachfrage nach zusätzlichen ausländischen Arbeitskräften senken.»<sup>5</sup>

Bundesrätin Sommaruga liess bei der Präsentation klar durchblicken, dass der bundesrätliche Entwurf nicht mit dem Freizügigkeitsabkommen kompatibel war. Im Namen des Bundesrates erklärte sie: «Die laufenden Gespräche mit der EU werden fortgeführt und eine einvernehmliche Lösung wird weiterhin angestrebt. Damit will der Bundesrat auch den bilateralen Weg sichern. Eine Einigung ist indes noch nicht gefunden worden. Spätestens nach dem Referendum über den Verbleib von Grossbritannien in der EU sollen die Konsultationen mit der EU rasch fortgesetzt werden.»

## Auf der Grundlage eines SGB-Modells

Der negative Ausgang der Brexit-Abstimmung im Juni 2016 verschlechterte nochmals die Ausgangslage der offiziellen Schweiz für solche Gespräche mit der EU. An eine rasche Einigung mit Einschränkung der Personenfreizügigkeit war nicht mehr zu denken, auf jeden Fall nicht in den durch Artikel 121a gesetzten Fristen. In diesem schwierigen Kontext gelang es den Gewerkschafts- und SP-VertreterInnen im Parlament, gemeinsam mit der FDP eine EU-kompatible Umsetzung des Verfassungszartikels zu entwerfen – basierend auf einer «Stellenmeldepflicht», also ganz ohne Schutzklausel und Kontingente.

Erleichtert wurde das Zustandekommen dieser Lösung vom unerwarteten deutlichen Sieg der offenen Kräfte gegen die SVP bei der Abstimmung zur so genannten Durchsetzungsinitiative Ende Februar 2016. In der Sessionsvorschau vom 9. September 2016 konnte der SGB dann festhalten: «Nach den Irrwegen des Bundesrates im Kontingents-

system hat nun die staatspolitische Kommission des Nationalrates die Kohlen aus dem Feuer geholt und endlich einen Vorschlag zur so genannten Umsetzung des Art. 121a BV gemacht, der mit den Bilateralen Verträgen vereinbar ist. (...) Mit der Meldepflicht für offene Stellen hat die Kommission einen Schritt in die richtige Richtung getan. Zahlreiche Länder in Europa, wie Belgien, Luxemburg, Schweden u. a. haben mit einer solchen Massnahme bereits positive Erfahrungen gemacht. Davon profitieren vor allem Arbeitslose, die bei der Stellensuche benachteiligt sind, wie beispielsweise ältere Berufsleute.» Nach etlichem Hin und Her zwischen den beiden Kammern verabschiedete das Parlament in der Wintersession 2016 eine «Stellenmeldepflicht» mit folgendem Inhalt: «Der Arbeitslosenvorrang sieht vor, dass offene Stellen in Berufsgruppen, Tätigkeitsbereichen und Wirtschaftsregionen mit einer über dem Durchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit den öffentlichen Arbeitsvermittlungen gemeldet werden müssen. Mit dieser Stellenmeldepflicht soll die Vermittlung von Personen gefördert werden, die in der Schweiz bei der öffentlichen Arbeitsvermittlungen angemeldet sind.»<sup>6</sup> Arbeitsmarktfähige aner-

kannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen sollten davon ebenfalls als «InländerInnen» profitieren, wie natürlich die hier lebenden EU-BürgerInnen und die arbeitslosen GrenzgängerInnen. Unternehmen mit Berufsgruppen, die von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind, werden ab dem 1. Juli 2018 verpflichtet, ihre offenen Stellen zu melden. Betroffen sind Berufe mit einer Arbeitslosenquote von acht Prozent. Es ist vorgesehen, den Schwellenwert für die Arbeitslosenquote erst ab 2020 auf fünf Prozent zu senken.

Auch die EU konnte sich mit dieser Art der Umsetzung der MEI abfinden, so dass Verhandlungen zu einer Revision des Freizügigkeitsabkommen sich erübrigten. Am Ende einer schwierigen Auseinander-

Das Prinzip der Nicht-diskriminierung wird auch in Zukunft gelten. Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU haben sich entspannt und werden weiterhin gesichert. Die FlaM konnten aufrechterhalten und sogar in einzelnen Punkte verbessert werden.

setzung schrieb SGB-Präsident Paul Rechsteiner: «Jetzt steht fest: In der Schweiz wird es kein neues Saisonierstatut geben und kein neues Kontingentierungssystem. Ein solches drohte seit der Annahme der SVP-Masseneinwanderungsinitiative. Das konnte nun im Parlament abgewendet werden. (...) Der jetzt beschlossene nicht diskriminierende ‚Arbeitslosenvorrang‘ ist das Ergebnis einer Koalition von SP und FDP. Aufgegleist wurde es im Ständerat. (...) Nötig wurde die Koalition, weil der Vorschlag des Bundesrates für die einseitige (‚wortgetreue‘) Umsetzung der SVP-MEI mittels Kontingenten direkt in die Sackgasse führte.»

«Grundlage des Arbeitslosenvorrangs bei Berufsgruppen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit», schrieb Rechsteiner weiter, «ist die Meldepflicht für offene Stellen. Die Meldung an die öffentliche Arbeits-zvermittlung soll dafür sorgen, dass auch ältere Stellensuchende wieder eine Chance bekommen. Heute werden sie trotz guter Qualifikation oft nicht einmal zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen. Den Vorschlag der Meldepflicht hat der SGB vor einem Jahr nach dem Modell anderer Länder entwickelt und im Januar 2016 der Öffentlichkeit präsentiert. Dies war eine Basis für das jetzt beschlossene neue Gesetz.»

Die Tatsache, dass die EU die Austausch-, Medien- und Forschungsprogramme blockierte, weil die Schweiz – just nach Annahme der MEI durch das Volk – die Ratifizierung des Erweiterungsabkommens mit Kroatien sistierte, hat breiten Kreisen damals schnell vor Augen geführt, dass die engen Verbindungen der Schweiz mit der EU nicht nur wirtschaftlicher Natur sind, sondern viele Bereiche umfassen, eben auch Bildung und Kultur.

### **Institutionelle Fragen im Verhältnis zur EU als Knacknuss**

Die Gespräche und Verhandlungen um die Beibehaltung der Personenfreizügigkeit waren nach dem Februar 2014 schon schwierig genug, aber das Ganze verkomplizierte sich noch wegen der hängigen EU-Forderung nach einer Neuregelung der institutionellen Fragen, die als Bedingung für die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der Schweiz genannt wurde. Es war absehbar, dass solche Verhandlungen zu einem umfangreichen Vertragspaket führen würden, das neben einer Regelung des aktuellen Konfliktes auch die Sicherung aller bestehenden Abkommen beinhalten musste. Der Milliardär und ehemalige Bundesrat Christoph Blocher und seine rechtsnationalistische Truppe hatten schon Mitte 2014 angekündigt, dass sie mit vielen Millionen den Kampf gegen diesen bevorstehenden «verkappten EU-Beitritt» führen würden.

Es muss hier eingeräumt werden, dass die angestrebten Regelungen, um die seit mehreren Jahren verhandelt wird, auch für die Gewerkschaften nicht unproblematisch sind. Vor allem die von der EU mit dem Rahmenvertrag geforderte Übernahme der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) gibt uns Anlass zu Besorgnis. Die Brisanz dieser EU-Forderung wird deutlich, wenn man an die antisozialen EuGH-Urteile von 2007/08 zu den Fällen Laval, Viking, Ruffert und Luxemburg denkt, welche die Türen für Lohndumping in Europa geöffnet haben, wie in Kapitel 7 dargestellt wird. Es ging bei diesen Urteilen um die Infragestellung des Prinzips «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit

am gleichen Ort», um das Streikrechts bei der Bekämpfung von Lohn-dumping und die Tarifautonomie der Sozialpartner. Die Schweiz hat die Auswirkungen solcher Entscheide dann prompt in den Jahren 2008/09 zu spüren bekommen, als die EU sie aufforderte, ihre Flankierenden Schutzmassnahmen wegen «Unverhältnismässigkeit» stark abzuschwächen. Dank Verhandlungen – im Auftrag der EU-Kommission – in einer tripartiten Arbeitsgruppe aus der Schweiz, aus Deutschland und Österreich, an denen auch die Gewerkschaften beteiligt waren, konnte damals eine Einigung ohne wesentliche Abstriche gefunden werden. Sie hielt allerdings nicht lange, wie schon in Kapitel 6 erwähnt.

Die Forderungen nach Abschwächung der FlaM in entscheidenden Punkten wurden in den folgenden Jahren von der EU-Kommission und vom EU-Parlament immer wieder aufgewärmt. Unsere Haltung blieb stets dieselbe: Wir erwarten keine Konzessionen beim Prinzip der Personenfreizügigkeit und wollen diesen Grundpfeiler der EU-Architektur nicht in Frage stellen. Wir erwarten aber Flexibilität und Konzession-sbereitschaft in Bezug auf unsere sozialen Schutzmassnahmen, die nicht diskriminierend sind und auch den hier arbeitenden EU-BürgerInnen zugute kommen.

Die von der SVP und von der AUNS lancierte neue «Begrenzungs-initiative», welche die Kündigung des Freizügigkeitsabkommen erreichen will, wird dem Volk in den nächsten paar Jahren eine weitere Gelegenheit bieten, die Weichen zu stellen. Wir wollen die StimmbürgerInnen dafür gewinnen, von einem Kontingentierungssystem Abstand zu nehmen – zugunsten geregelter und weiter zu entwickelnder Beziehungen mit der EU. Doch dies ist nur möglich, wenn die Schweiz glaubwürdige Massnahmen zum Schutz der Löhne und der sonstigen Arbeitsbedingungen aufrechterhalten und weiter entwickeln kann.

Den EU-Behörden sollte dies einleuchten, und zwar umso mehr, als auch innerhalb der EU die Bestrebungen wieder stärker werden, das Lohndumping besser in den Griff zu bekommen und die Arbeitnehmerrechte zu stärken.





## Schlussbetrachtung

Erinnern wir uns daran: Fast alle bürgerlichen Akteure und Akteurinnen schlugen nach dem 9. Februar 2014 vor, ein Kontingentierungssystem einzuführen. Gewisse Kreise wollten sogar den Lohnschutz abbauen. Phasenweise waren die Gewerkschaften fast die einzigen, die vor den negativen Auswirkungen einer solchen Entwicklung warnten und sich weiterhin für nicht-diskriminierende, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Massnahmen einsetzten.<sup>7</sup> Rückblickend lässt sich unsere Bilanz der letzten Jahren in dieser Sache sehen. Die drei wichtigsten Grundsätze, die wir uns vorgenommen hatten, konnten wir durchsetzen:

- Das Prinzip der Nichtdiskriminierung wird auch in Zukunft gelten.
- Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU haben sich entspannt und werden weiterhin gesichert.
- Die FlaM konnten aufrechterhalten und sogar in einzelnen Punkte verbessert werden.

Auf Lorbeeren sollten sich die Gewerkschaften trotzdem nicht ausruhen. Das Dispositiv für den Schutz der Löhne ist auch heute noch ungenügend. Die EU drängt immer stärker auf ein institutionelles Rahmenabkommen für die Weiterentwicklung der Bilateralen Verträge und das schafft Unsicherheit. Die im Januar 2018 lancierte neue SVP-Volksinitiative gegen die Personenfreizügigkeit macht deutlich, dass die im Parlament gelungene «Umsetzung-Light» der «Masseneinwanderungsinitiative» mit «Stellenmeldepflicht» statt diskriminierender Kontingente nur einen Etappensieg darstellt.

1 Zur damaligen Einschätzung und weiteren Strategie, siehe Vania Alleva und Vasco Pedrina, «Personenfreizügigkeit und sozialer Schutz – Gewerkschaftliche Positionen zum Verhältnis Schweiz–EU nach dem 9. Februar 2014», in «Widerspruch» Nr. 65, 2/2014, S. 59–69.

2 Die Gemeinde Chiasso hat noch drei Monate vor der Abstimmung eine Werbeveranstaltung für italienische UnternehmerInnen durchgeführt, um die Attraktivität des Standortes Tessin anzupreisen. Mehr als 900 Interessierte haben sich gemeldet. Diese Art von Politik hat dazu geführt, dass sich in wenigen Jahren mehr als 4000 neue Unternehmen in der Schweiz angesiedelt haben. Die Mehrheit davon bietet prekäre Arbeitsplätze in der Industrie und im Dienstleistungssektor an.

3 Die Ecopop-Initiative verlangte eine Beschränkung der jährlichen Nettozuwanderung in der Schweiz auf durchschnittlich 0,2 Prozent der ständigen Bevölkerung. Damit wäre die Wiedereinführung eines Kontingentierungssystems nötig gewesen. Diese Initiative kam am 30. November 2014 zur Abstimmung. Sie wurde mit 74,1 Prozent Nein-Stimmen deutlich abgelehnt.

4 Siehe Anmerkung 1.

5 EJPD-Medienmitteilung vom 5. März 2016 zum Gesetzesentwurf zur Steuerung der Zuwanderung.

6 EJPD-Medienmitteilung vom 16. Juni 2017 zu den Ordnungsänderungen zur Umsetzung von Artikel 121a BV.

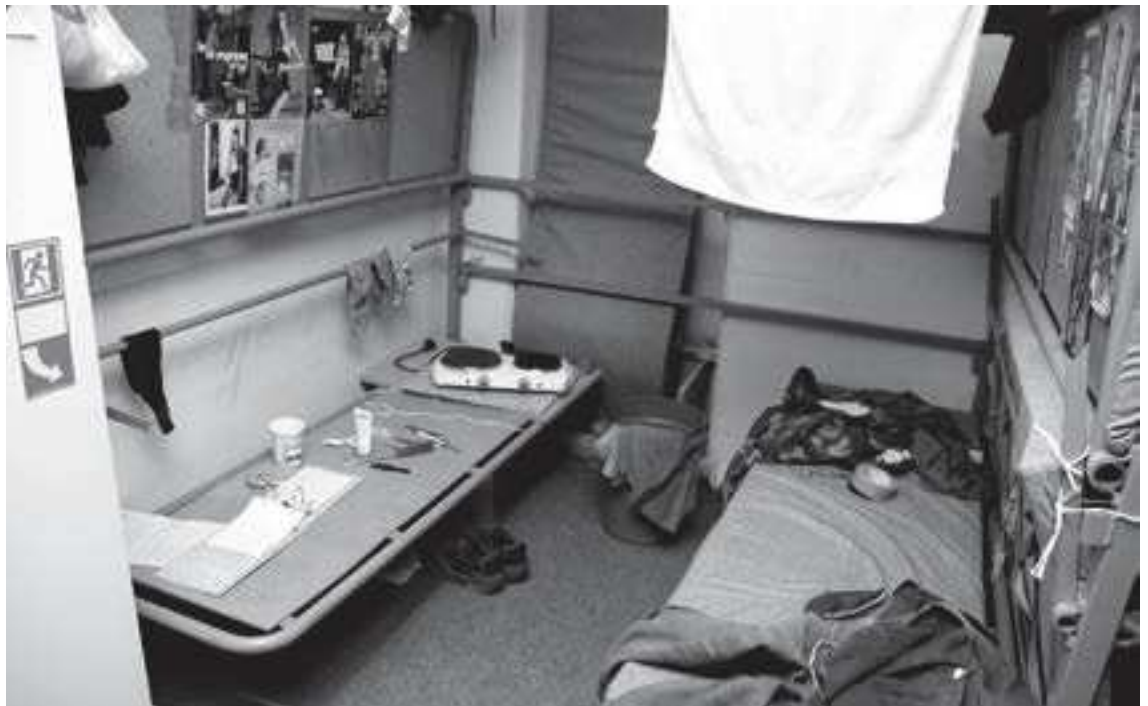
7 Bericht von Daniel Lampart an den SGB-Vorstand zur Umsetzung von Art. 121a vom 23. November 2016.

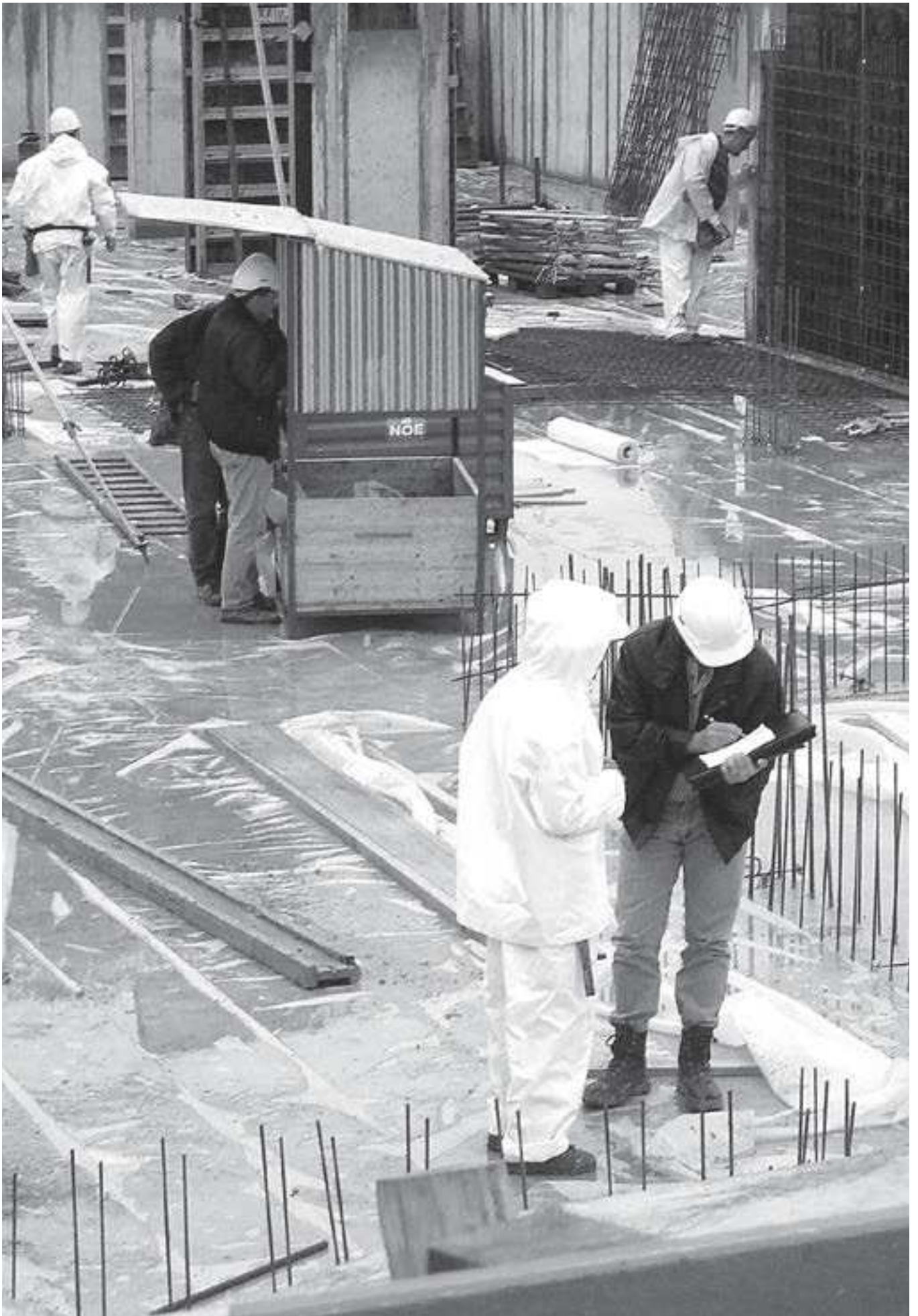


Baustellenbesuche und  
Baustellenkontrollen  
gehören zur Arbeit der  
Gewerkschaft:

Links unten eine Unterkunft  
für Bauarbeiter in der  
Schanzenstrasse 5 in Bern,  
2011. UNIA

Kontrollen in der Westschweiz.  
(Links oben und rechts)  
L'ÉVÈNEMENT SYNDICAL /  
Neil Labrador











# Kontingentierung und Personenfreizügigkeit im Vergleich.

## Ein Argumentarium

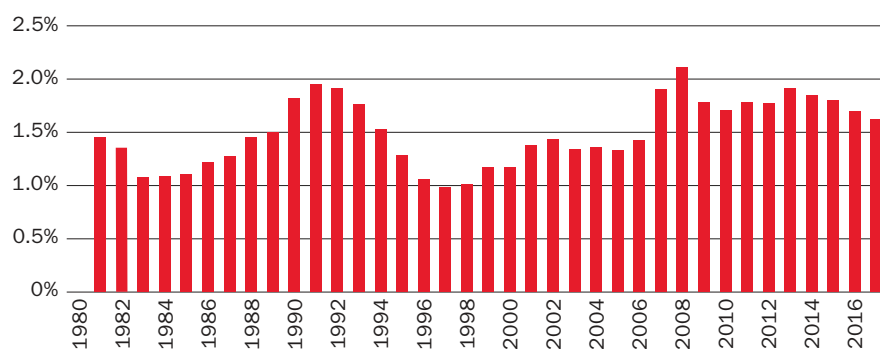
Die Personenfreizügigkeit (PFZ) als Zuwanderungsmodell ist dem Kontingentierungssystem nicht nur aus Sicht der Menschenrechte und der Gleichberechtigung weit überlegen. Auch mit Blick auf die Migrationsströme, die Sicherung von Arbeitsplätzen, die Arbeitsrechte und den Lohnschutz sowie im Sinne einer zukunftsorientierten Wirtschaft erweist sich die PFZ als vorteilhaft. Zum Vergleich ein paar Zahlen, Belege und Argumente nach mehr als 15 Jahren PFZ.

## Argument No. 1: Kontingentierung schadet allen

Die lange Geschichte der Kontingentierungspolitik in der Schweiz zeigt, dass ein solches System nicht nur diskriminierend wirkt, sondern auch die Einwanderung gar nicht bremst. Die Kontingentierung von Ausländerinnen und Ausländern schützt die Beschäftigung und die Löhne der Einheimischen nicht. Sie schwächt im Gegenteil deren Stellung auf dem Arbeitsmarkt und generell die Position der ArbeitnehmerInnenvertretung, ausserdem schadet sie letztlich der Wirtschaft.<sup>1</sup>

**Kein Bremseffekt:** Die Einwanderung wurde vom Kontingentierungssystem nicht gebremst, trotz Plafonierung der Ausländerzahlen und trotz Rotationspolitik bei den Saisoniers. Die Schwankungen der Migrations- und Konjunkturzyklen zeigen, dass fast immer die wirtschaftliche Entwicklung und das Bedürfnis der Unternehmen nach Arbeitskräften massgebend für die Zuwanderung waren.<sup>2</sup> Die Politik hat die Kontingente meistens nach den Wünschen der Firmen festgelegt. Dazu zwei Grafiken.

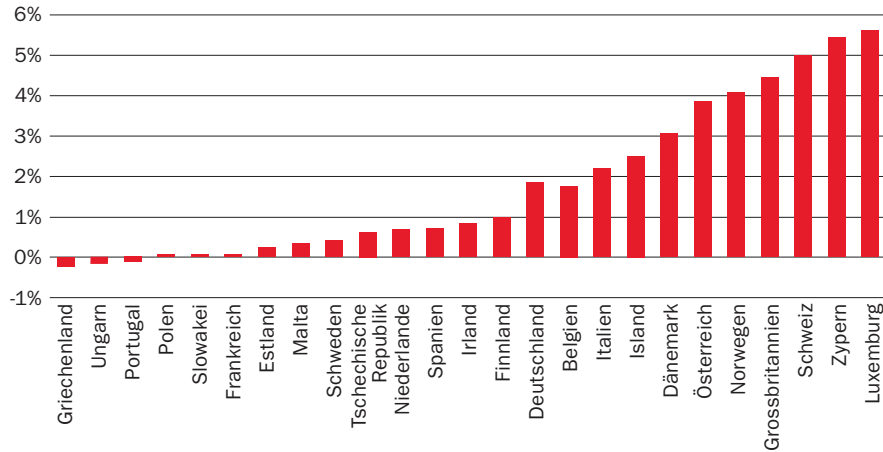
Einwanderung in die Schweiz.  
Veränderung der Anzahl der AusländerInnen im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung (in Prozent)



Quelle: <http://www.sgb.ch/aktuell/blog-daniel-lampart/>

Diese Grafik belegt, dass die Einwanderung sich in erster Linie nach Konjunkturzyklen richtet. Wann wurde die Personenfreizügigkeit mit der EU eingeführt? Aufgrund der Einwanderungszahlen ist das Jahr nicht feststellbar. Die Gleichungen «Personenfreizügigkeit = Zunahme der Einwanderung» und «Kontingentierung = Begrenzung oder Senkung der Immigration» stimmen nicht. Dazu Daniel Lampart in seinem Blog auf [www.sgb.ch](http://www.sgb.ch): «Betrachtet man den Zeitraum ab 1981 und stellt man die Zahlen ins Verhältnis zur schweizerischen Bevölkerung, sind die Werte der letzten Jahre nicht höher als zu Beginn der 1990er Jahre. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die internationale Mobilität weltweit zugenommen hat.»

Einwanderung in die EU-Länder.  
Zu- oder Abnahme der ausländischen ArbeitnehmerInnen aus der EU im Verhältnis zu den Erwerbstätigen insgesamt (Differenz zwischen 2006 und 2016 in Prozentpunkten)

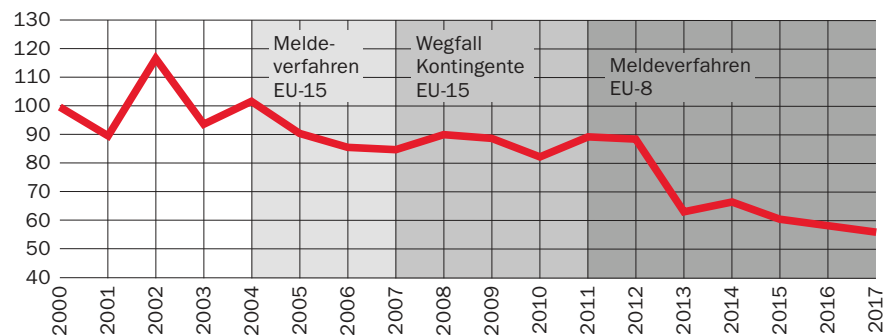


Quelle: Eurostat / Berechnungen SGB, vgl. SGB-Analysen: «Personenfreizügigkeit, Flankierende Massnahmen & Migration», 5/2018

Diese Grafik belegt, dass der Anteil ausländischer EU-Arbeitnehmenden in allen Ländern Europas deutlich zugenommen hat – mit Ausnahme jener Ländern, die tief in der Krise steckten.

**Geförderte Schwarzarbeit:** Wo die offizielle Migrationspolitik in Boomphasen eine restriktive Haltung einnahm, umging die Wirtschaft die Kontingentierung gerne mit Schwarzarbeit. Für das Jahr 1990 zum Beispiel wird die Zahl der SchwarzarbeiterInnen in der Schweiz auf 120 000 bis 180 000 geschätzt. Die offiziellen Migrationszahlen der Achtziger- und Neunzigerjahre berücksichtigen die schwarz arbeitenden «Sans-Papiers» allerdings nicht und unterschätzen damit die damalige Präsenz von Arbeitskräften<sup>3</sup>. Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit ist die Schwarzarbeit zurückgegangen. Der SGB schätzt, dass sie in der Landwirtschaft durch die PFZ nahezu halbiert wurde.

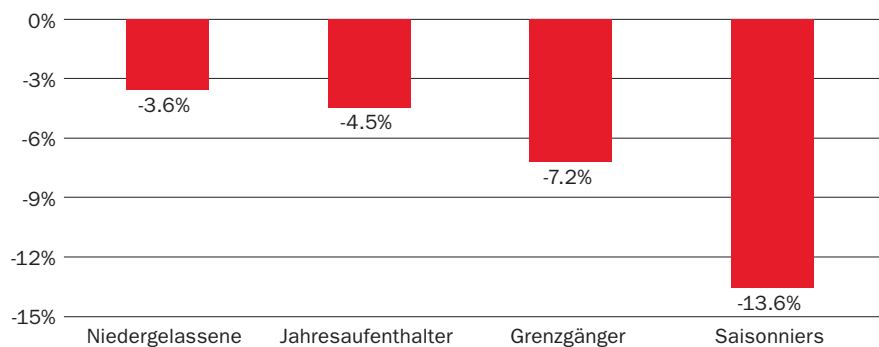
Rückgang der Schwarzarbeit in der Landwirtschaft mit der PFZ.  
(1999 = 100; sinkende Werte = weniger Schwarzarbeit)



Quelle und Begründung: SGB-Analysen: «Personenfreizügigkeit, Flankierende Massnahmen & Migration», 5/2018

**Geförderte Tieflohnpolitik:** Diskriminierende Aufenthaltsstatute und Schwarzarbeit schwächten auch die Interessenvertretung und die Löhne der Einheimischen. Bei gleichen Qualifikationen lagen die Löhne von Saisoniers fast 14 Prozent tiefer als jene der Einheimischen, eine solche Situation hatte negative Auswirkungen auf die allgemeine Lohnentwicklung.<sup>4</sup> Faktisch bewirkten Kontingentierung und Saisonierstatut eine staatlich geförderte Tieflohnpolitik in strukturschwachen Branchen.<sup>5</sup>

Lohndifferenz nach Aufenthaltskategorien im alten Kontingentierungssystem 1996 (in Prozent gegenüber SchweizerInnen)



Quelle: Wickler, H. R. et al. (Hrsg.): «Migration und die Schweiz», Seismo, Zürich.

**Gespaltene Arbeitnehmerschaft:** Durch ihre Aufenthaltsstatute waren die MigrantInnen ausserdem in der Vertretung ihrer eigenen Interessen stark eingeschränkt, Saisonierstatut und Kontingentierung begünstigten eine fremdenfeindliche Spaltung der Arbeitnehmerschaft nach Nationalitäten. Sie schwächten das solidarische Denken und schaden damit der Gewerkschaftsvertretung.

**Rückständige Wirtschaft:** Das Kontingentierungssystem sorgte für eine schlechte wirtschaftliche Steuerung. Dies hat sich mit der Zeit als schädlich erwiesen.<sup>6</sup> Nicht zuletzt dank kostengünstigen Saisoniers fehlte ein wesentlicher Anreiz, die wirtschaftlichen Strukturen produktiver zu machen. Bei der Festlegung der Kontingente schenkte der Bundesrat den «gut organisierten, aber wirtschaftlich strukturschwachen Branchen» ein besonderes Ohr, schreibt Daniel Lampart. Konkret waren das vor allem die Bauwirtschaft, das Gastgewerbe und die Landwirtschaft. Die Förderung der Zuwanderung beruflich unqualifizierter Arbeitnehmender in prekären Arbeitsbedingungen begünstigte eine unproduktive Arbeitsweise und damit eine Strukturpolitik. Zukunftsorientierte und produktivere Branchen wurden benachteiligt.

**Exportierte Arbeitslosigkeit:** Die unqualifizierten Arbeitskräfte waren bevorzugte Opfer der wiederkehrenden Krisen; sie wurden schneller arbeitslos und sie hatten mehr Mühe, eine neue Stelle zu finden. In den Siebzigerjahren konnte die Schweiz die Arbeitslosigkeit noch hemmungslos exportieren, indem insbesondere die Saisoniers zurück in ihre Länder geschickt wurden. In den folgenden Jahrzehnten funktionierte das nicht mehr, auch weil inzwischen viele Saisoniers ihr Statut hatten umwandeln können.



**Wenig wirksame Kontrollen:** Das Prinzip der behördlichen Kontrolle der Anstellungsbedingungen neu zugelassener ausländischer Arbeitnehmender wurde mit dem Ende der Kontingentierungspolitik ebenfalls aufgegeben. Diese Kontrolle war zwar sinnvoll, aber sie erfolgte nur einmal – bei der Anstellung. Das heutige Kontrollsystem im Rahmen der Flankierenden Massnahmen (FlaM) ist wesentlich wirksamer und die Lohnkontrollen finden über die ganze Zeit der Beschäftigung statt. Die Möglichkeit, Missbräuche zu bekämpfen ist wesentlich grösser. Die Zahl der kontrollierten Arbeitsverhältnisse ist – gemäss Seco-Statistik – von fast 31 000 im 2004 (Einführung der FlaM) auf fast 164 000 im Jahr 2016 angewachsen.

## **Argument No. 2:**

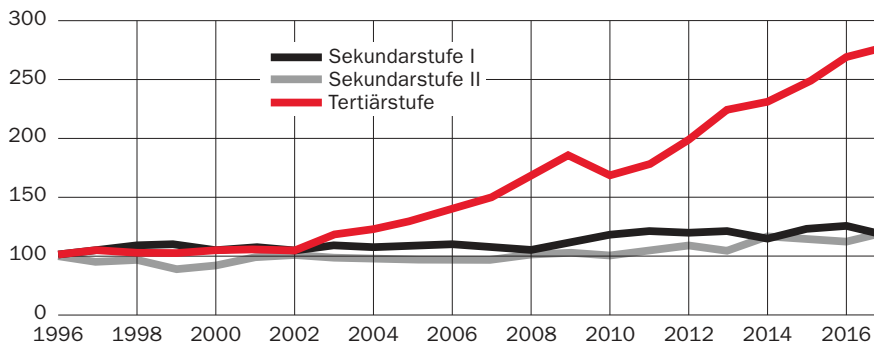
### **Migration hat andere Ursachen als die Personenfreizügigkeit**

Die Personenfreizügigkeit war nicht die Ursache der starken Migration in die Schweiz während der vergangenen fünfzehn Jahren. Massgebend für die Zunahme der Migration – die sich seit 2014 netto wieder verringert – waren wirtschaftliches Wachstum und die fortschreitende Internationalisierung des Arbeitsmarktes im Kontext einer raschen Verbreitung von neuen Kommunikationstechnologien. Die Personenfreizügigkeit kam dabei dem Bedarf nach höher qualifizierten Arbeitnehmenden entgegen. Prekäre Vorschriften wie das Saisonierstatut hätten solche Leute von der Schweiz ferngehalten, doch für eine zukunftsorientierte Wirtschaft sind höher qualifizierte Arbeitnehmende wichtig.

**Wachstum und Migration:** Unter dem Titel «Von der Kontingentierungspolitik zur arbeitsmarktgetriebenen Zuwanderung» heisst es im Observatoriumsbericht des Bundes «15 Jahre Personenfreizügigkeit» von 2017: «Nach der Überwindung der Wachstumsschwäche der neunziger Jahren gewann die Schweizer Wirtschaft nach der Jahrestausendwende stark an Aufwind und entfaltete einen hohen Arbeitskräftebedarf, welche nach Einführung der Personenfreizügigkeit flexibel und mit geringen administrativen Kosten im EU-Raum rekrutiert werden konnte (...). Die arbeitsmarktgetriebene Zuwanderung unter dem Freizügigkeitsabkommen zog eine starke Veränderung der strukturellen Zusammensetzung der Zuwanderung nach sich.» – «Die Verlagerung hin zum Dienstleistungssektor und die zunehmende Spezialisierung der Schweizer Wirtschaft auf Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung entfalteten in den letzten 15 Jahren eine hohe Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften (...). Das starke Bevölkerungswachstum der letzten Jahre und der steigende Wohlstand der Gesellschaft entfalteten aber auch eine Nachfrage nach Basisdienstleistungen und -gütern, was zu einem starken nachgelagerten Beschäftigungswachstum allen voran im Baugewerbe, dem Handel und im Bereich der persönlichen Dienstleistungen führte, für welche mehrheitlich niedrigqualifiziertes Personal benötigt wurde. Auch diese Arbeitskräfte wurden vermehrt im EU-Raum rekrutiert, denn die einheimische Bevölkerung verliess diese Tätigkeitsbereiche durch Höherqualifizierung tendenziell und die Rekrutierung von Nichtqualifizierten aus Drittstaaten ist heute auf direktem Wege nicht mehr möglich (...). Die starke Arbeitskräftenachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften einerseits und die

Abwanderung der ansässigen Bevölkerung aus weniger anspruchsvollen Tätigkeitsbereichen andererseits, spiegeln sich deutlich in der Qualifikationsstruktur der EU-Zuwanderer.»<sup>7</sup>

Ausländische Erwerbspersonen nach Bildungsstufen  
Index 1996 = 100



Quelle: Bundesamt für Statistik

**Internationalisierung und Migration:** Unter dem Titel «Internet, wirtschaftliche Internationalisierung, Wegfall Beamtenstatus, Marktöffnung für Temporäre führen zu höherer Migration» schreibt Daniel Lampart 2017: «Ein Blick über die Landesgrenzen hinaus zeigt, dass die Personalrekrutierung der Firmen und die damit verbundenen Migrationsbewegungen generell viel internationaler geworden sind. (...) Dafür gibt es verschiedenen Gründe:

- **Die generelle Internationalisierung der Wirtschaft.** Heute arbeiten mehr Personen aus verschiedenen Ländern in der gleichen Firma. Beispiel: Vor rund 10 Jahren beschäftigten Schweizer MEM-Firmen insgesamt ungefähr halb so viel Personal im Ausland wie in der Schweiz. Heute sind es rund 90 Prozent (...).
- **Die Stellenausschreibung über das Internet.** Heute werden fast alle Stellen über das Internet angeschrieben. Sie sind weltweit sichtbar. Vor 2002 geschah das vor allem in der lokalen und nationalen Presse. Offene Stellen in der Schweiz waren für Stellensuchende im Ausland nicht einfach zu finden. (...)
- **Marktöffnung Personalverleih.** Seit 1998 können Schweizer Temporärfirmen auch Grenzgänger und Kurzaufenthalter verleihen. Vorher musste ein Temporärangestellter mindestens eine Daueraufenthaltsbewilligung haben. Der Anteil der Temporärarbeit am gesamten Arbeitsvolumen hat sich in den letzten zwanzig Jahren fast vervierfacht. Das bedeutet zum Teil eine klare Prekarisierung.
- **Weitere Öffnungen** wie z. B. die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen, die Abschaffung von (kantonalen) Markt Zugangsbeschränkungen im Binnenmarkt oder die Abschaffung des Beamtenstatus (...) führten dazu, dass diese Behörden und Unternehmen vermehrt Personal ohne Schweizer Pass einstellen konnten (...).»

Daniel Lampart zieht folgendes Fazit: «Nüchtern gesehen hatte die Einführung der PFZ somit in erster Linie qualitative Auswirkungen und weit weniger Einfluss auf die effektiven Zuwanderungszahlen. Es gab weniger Schwarzarbeit. Prekäre Stellen in Tieflohnbranchen wurden weniger gefördert (Abschaffung des Saisonierstatuts). Dank den besseren Aufenthaltsbedingungen waren mehr gut qualifizierte Personen bereit, in der Schweiz zu arbeiten. Ausländische Arbeitskräfte konnten sich auch besser gegen Druck- und Missbrauchsversuche der Arbeitgeber wehren. Und dank den FlaM gab es erstmals Instrumente (Kontrollen u. a.) gegen Lohndumping vor Ort. Das verbesserte die Lohnsituation. Und die schwarzen Schafe unter den Arbeitgebern konnten weniger ‚billige‘ Arbeitskräfte aus dem Ausland auf Kosten der Inländer/innen rekrutieren. Durch die Marktöffnung für Temporäre und ausländische Firmen haben sich aber auch neue Missbrauchspotentiale ergeben.»<sup>8</sup>

### **Argument No. 3:**

#### **Bessere Bedingungen dank Flankierenden Massnahmen**

Die Flankierenden Massnahmen – mit ihrem ausgebauten Kontrollsystem – ermöglichen es einerseits, Missbräuche und illegale Praktiken, die im alten Kontingentierungssystem meistens verborgen blieben, offensiv zu bekämpfen. Falsch ist daher die Behauptung, dass die Personenfreizügigkeit mehr als das Kontingentierungssystem zu Lohndumping und zur Verdrängung von einheimischen Personal auf dem Arbeitsmarkt führe.

Andererseits finden Lohndumping und Verdrängungsprozesse jedoch statt. Sie sind eine Folge der herrschenden (kapitalistischen) Wirtschaftsmechanismen. Tatsache ist: Megatrends wie die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse in Zeiten der neoliberalen Deregulierung und der Digitalisierung wirken sich auch auf Bereiche ohne Migration aus. Sie sind sicher nicht allein mit einer sozial flankierten Personenfreizügigkeit in den Griff zu bekommen. Tatsache ist ferner: Akute Probleme in den Grenzregionen entstehen aus dem enormen sozialen Gefälle an der Grenze – etwa zwischen der krisengeschüttelten Megaregion Lombardei und dem Tessin (das Einzugsgebiet für Tessiner Unternehmen umfasst rund sechs Millionen Menschen in einem Umkreis von 50 Kilometern, während der kleine, aber wachsende Kanton Tessin 350 000 EinwohnerInnen zählt). Die Probleme der Grenzregionen erfordern spezifische Massnahmen für den Beschäftigungs- und Lohnschutz und sind letztlich nicht ohne eine starke Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und der wirtschaftlichen Entwicklung im nahen Ausland zu lösen.

Dank der sozialen Flankierung ist es immerhin gelungen, Lohndumping und Verdrängung von einheimischem Personal auf einer breiten Basis zu verhindern. Wenn es Dumping und Verdrängung in bestimmten Berufen, Branchen und Regionen noch gibt, dann spricht das nicht für eine Infragestellung der PFZ, sondern für eine weitere Stärkung der FlaM.

**Migration und Verdrängung:** Im schon erwähnten Observatoriumsbericht des Bundes von 2017 (Management Summary, S. 3/4) ist zu lesen: «Insgesamt lässt die Arbeitsmarktentwicklung über die letzten 15 Jahren darauf schliessen, dass die Zuwanderung weitgehend ergänzend und nicht substitutiv zum bestehenden Erwerbspotential erfolgt ist. Hierfür

spricht insbesondere die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, welche in besagtem Zeitraum, ausgehend von einem ohnehin bereits hohen Niveau – sowohl für die SchweizerInnen als auch für die Zuwanderer selbst – noch weiter zugenommen hat (...). Es darf aber dennoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Konkurrenz in einzelnen Teilarbeitsmärkten als Folge der Zuwanderung zugenommen hat (...). Im Zeitraum 2002–2016 wuchsen die Reallöhne in der Schweiz mit durchschnittlich 0,8% pro Jahr robust (...). Am ehesten deutet ein leicht gedämpftes Lohnwachstum bei den Hochqualifizierten auf einen möglichen Zusammenhang mit der Zuwanderung hin (...). Demgegenüber hat das Lohnwachstum im Tieflohnbereich insgesamt gut mit den mittleren Löhnen Schritt gehalten (...).» Neben den FlaM haben allerdings auch die gewerkschaftlichen Mindestlohnkampagnen der letzten 20 Jahre dazu beigetragen, dass sich Tieflohnsektoren nicht ausweiten konnten.

**Migration und Lohndumping:** Die gewerkschaftliche Erfahrung zeigt eine etwas weniger positiven Ansicht der oben geschilderten Bilanz der Bundesbehörden, auch wenn die Hauptaussagen stimmen. Daniel Lampart: «Lohn- druck ist leider eine Realität. In Branchen mit wirksamen Kontrollen, Mindestlöhnen und einer konsequenten Sektionspraxis (Bussen, Sperren, Arbeitsunterbrüche u. a.) können die Arbeitgeber in die Pflicht genommen werden. Doch in den letzten Jahren haben die Firmen in Branchen ohne Mindestlöhne häufiger Personal aus dem Ausland geholt. Ohne Mindestlöhne können die Arbeitgeber im Dumpingfall nicht gebüsst werden. Die Statistiken zeigen, dass die Lohnkontrolleure in einigen dieser ungeschütz- ten Branchen relativ viele Lohnunterbietungen festgestellt haben, und die Einstiegslohne in mehreren Branchen unter Druck gekom- men sind. – Im Fokus stehen der Detailhandel, der Gartenbau, Teile der Industrie (Montage/ Unterhalt von Maschinen) sowie Kinderbetreuungsstätten und Heime.»<sup>9</sup> – Alessandro Pelizzari, Regionalsekretär Unia, sieht in der Auswirkung der Personenfreizügigkeit auf die Lohnstruktur einen wichtigen Grund für den Sieg der MigrationsgegnerInnen bei der Abstimmung vom 9. Februar 2014 zur «Masseneinwanderungsinitiative»: «Certes en remplaçant l'ancien système avec le droit de s'établir librement en Suisse, l'Accord de libre circulation des personnes a contribué à stabiliser plusieurs centaines de milliers de ressortissants de l'UE établis en Suisse. Mais en recourant en même temps au recrutement massif de main d'oeuvre qualifiée et, sur- tout, de travailleurs avec des permis de courte durée, les employeurs ont réussi à mettre sous pression les salaires d'embauche à tous les niveaux.»<sup>10</sup>

**Migration und Alter:** Im Lager der Gegner der PFZ waren bei der Volks- abstimmung zur «Masseneinwanderungsinitiative» auch viele ältere Arbeitnehmende zu finden. Ein wichtiger Grund dafür ist, laut Daniel Lampart: «Ältere Arbeitnehmende werden in der Schweiz bei der Stellen- suche benachteiligt. Besonders ausgeprägt sind die Probleme der Ü50 und Ü55 in der Informatikbranche oder in den Banken. In der früheren Phasen der PFZ haben beispielsweise die Informatikfirmen vor allem in Zeiten tiefer Arbeitslosigkeit Personal aus dem Ausland engagiert. Heute suchen sie auch dann Arbeitskräfte im Ausland, wenn im Inland die Arbeits- losigkeit stark steigt. Vor allem betroffen sind Berufsleute über 50 Jahre. – Bund und Kantone sollen deswegen die vom Parlament beschlossene Stellenmeldepflicht konsequent umsetzen.»<sup>11</sup>



**Migration und Subunternehmen:** Der Trend, dass viele Unternehmen ihre Aufträge an ganze Ketten von Subunternehmen weitergeben, ist eine der Ursachen für die zunehmende Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse unter anderem in der Bauwirtschaft. Die Desintegration der Wertschöpfungsketten, die dabei zum Ausdruck kommt, führt zu einer Zunahme der Einwanderung. «Manche Leute verwechseln diese Entwicklung mit der PFZ», schreibt Daniel Lampart. «Indem der höhere Subunternehmeranteil der PFZ zugeschrieben wird, statt der Gewinnmaximierung der Firmen. Das ist falsch.»<sup>12</sup> Tatsächlich geben immer mehr General- und Hauptunternehmer – oft in einer Staffette oder Kette – wesentliche Teile ihrer Aufträge an Subunternehmen weiter, um auf diese Weise die Kosten zu drücken. Mit der Personenfreizügigkeit hat dies gar nichts zu tun. Die Einführung der Solidarhaftung des Hauptunternehmers im Jahr 2013 – praktisch undenkbar ohne den Hebel der Bilateralen Verträge – hat im Vollzug der Flankierenden Massnahmen und bei der effektiven Einhaltung der GAV allerdings schon einiges bewirkt. Nico Lutz, Leiter des Sektor Bau Unia zieht in einer Seco-Umfrage aus dem Jahr 2017 folgende Zwischenbilanz: «Die Solidarhaftung hatte eine präventive und sehr dynamisierende Wirkung auf die Verbesserung des Vollzugs. (...) Alle Bestrebungen und IT-Projekte der Sozialpartner zu Branchenregister und Vollzugsdatenbank in verschiedenen gewerblichen Branchen wurden zu einem wesentlichen Teil von der Solidarhaftung ausgelöst. (...) Die Solidarhaftung ist daher auch ein gutes Instrument, um den Druck Richtung Professionalisierung des Vollzugs aufrecht zu erhalten.» Das heisst nicht, dass die Regeln für die Anwendung der Solidarhaftung optimal sind. In der Praxis erweisen sie sich als zu schwach<sup>13</sup> – wobei die Schweiz im internationalen Vergleich noch gut dasteht.

#### **Argument No. 4:**

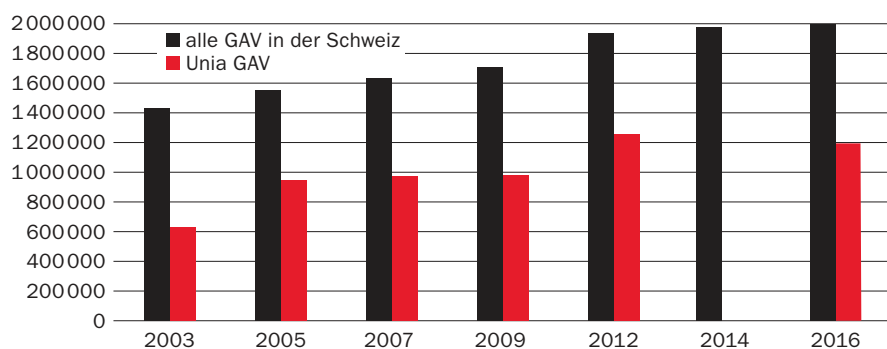
#### **Die Bilateralen verbessern die Schweizer Arbeitsverhältnisse**

Dank der Personenfreizügigkeit mit der EU konnten wir Schutzmechanismen im Schweizer Arbeitsrecht und im Obligationsrecht einführen, die im Rahmen des alten Kontingentierungssystems politisch nicht durchsetzbar gewesen wären. Diese Massnahmen hatten eine positive Auswirkung auf den ganzen Arbeitsmarkt, nicht nur für ausländische Arbeitnehmende. Die Gewerkschaften konnten ihre Verhandlungsmacht deutlich erhöhen dank dem Umstand, dass die Wirtschaft bei Volksabstimmungen auf gewerkschaftliche Zustimmung zur wirtschaftspolitischen Öffnung und zu den Bilateralen Verträge mit der EU angewiesen war und bleibt.

**Allgemeinverbindlichkeit des GAV:** Einerseits übertreibt Peter Grünfelder, Direktor des neoliberalen Think-Tank «Avenir Suisse», wenn er in seinem Blog vom 23. August 2017 («Absage an die Selbstgefälligkeit», erschienen auch in der NZZ vom 21. August 2017) von der «Vergewerkschaftung der Schweiz» spricht und wenn er sich beklagt, dass «der liberale Arbeitsmarkt immer mehr eingeschränkt wird, trotz sinkender Zahl der Gewerkschaftsmitglieder». – Andererseits stimmt es, wenn er schreibt: «Den allgemeinverbindlichen GAV (...) ist eine rasant zunehmende Anzahl Arbeitnehmer unterstellt: Zwischen 2003 und 2014 stieg diese von 376 000 auf 992 000». Die Unterstellung unter einen GAV

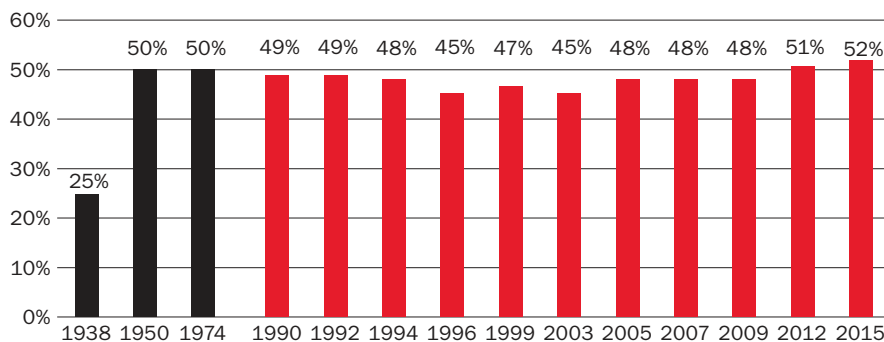
bedeutet eben deutlich besseren Schutz für alle Arbeitnehmenden. Eine Erleichterung der Bedingungen zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) der GAV und damit die Möglichkeit verbindlicher Mindestlöhne in Branchen, die unter Lohndumping leiden, hätte ohne den Hebel der wirtschaftspolitischen Öffnung nicht erzielt werden können. Dank der Flankierenden Massnahmen ist der Abdeckungsgrad der Gesamtarbeitsverträge – nach Jahren der Erosion – von 48 auf 52 Prozent gestiegen. Inzwischen stagniert diese Zahl wieder. Die AVE-Bedingungen sind in der Schweiz immer noch zu restriktiv, auch im internationalen Vergleich.

#### Anzahl GAV-Unterstellte, alle GAV und Unia-GAV



Quelle: BFS, Unia

#### Abdeckungsgrad der GAV in der Schweiz, 1938–2015



Quelle: BFS, Unia

**Mindestlöhne:** Die reale Durchsetzung verbindlicher Mindestlöhne kommt in der Praxis auf nationaler und kantonaler Ebene nur sehr langsam voran, vor allem wegen der ungünstigen Kräfteverhältnisse in den Kantonen der Deutschschweiz. Auf nationaler Ebene konnte erst ein einziger Normalarbeitsvertrag (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen – für die allerdings prekären ArbeitnehmerInnen in der Hauswirtschaft – durchgesetzt werden. Auf kantonaler Ebene sind es inzwischen 23 NAV mit zwingenden Mindestlöhnen. Der Grenzkanton Tessin – mit 17 Normalarbeitsverträgen in Branchen der Industrie und des Dienstleistungs-

sektors – steht an der Spitze. Im Kanton Genf sind es Ende 2017 fünf. Dank kantonalen Volksinitiativen werden zurzeit auch in weiteren lateinischen Kantonen gesetzliche Mindestlöhne eingeführt.<sup>14</sup> In den deutschschweizerischen Kantonen existiert hingegen kein einziger kantonaler NAV mit Mindestlöhnen. Immerhin darf festgestellt werden, dass es den Gewerkschaften seit Einführung der PFZ gelungen ist, mehr Gesamtarbeitsverträge mit verbindlichen Mindestlöhnen auszuhandeln. Das beste Beispiel dafür war der Durchbruch bei der Erneuerung des GAV der Maschinenindustrie im Jahr 2013. Gemäss BFS-Statistiken ist die Anzahl der Beschäftigten, die einem GAV mit Mindestlöhnen unterstellt sind, von 1,06 Millionen im Jahr 2003 auf 1,79 Millionen im Jahr 2016 gewachsen – eine Steigerung von 70 Prozent.<sup>15</sup>

### **Argument No. 5: Eine Kündigung würde allen schaden**

Aufgrund der mit der EU vereinbarten «Guillotine-Klausel» würde eine allfällige Kündigung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) unmittelbar zu einer Kündigung der Bilateralen Verträge I führen. Diese Kündigung hätte weitreichende negative Auswirkungen auf die Beziehungen der Schweiz mit ihrer wichtigsten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Partnerin.<sup>16</sup> Für die in der Schweiz tätigen Arbeitnehmenden würden Rechte und Arbeitsplätze auf dem Spiel stehen.

**Gefährliches Spiel der SVP:** Mit ihrer neuen «Begrenzungsinitiative» bezweckt die SVP die Kündigung des Freizügigkeitsabkommens und die Wiedereinführung eines Kontingentierungssystems. Sie nimmt dabei explizit die Kündigung der Bilateralen Verträge I in Kauf. SVP-Präsident Albert Rösti erklärt, dass die Schweiz gut auch ohne Bilaterale Verträge leben könne. Deren Bedeutung werde nämlich «massiv überhöht» («Schweiz am Wochenende», 28. Oktober 2017). Zur Frage nach der relativen Bedeutung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU antwortete der Bundesrat kürzlich mit folgenden Zahlen: Die Schweiz exportierte 2016 pro EinwohnerIn Güter im Wert von 13 500 Franken in die EU, während die EU pro Einwohner Waren im Wert von knapp 250 Franken in die Schweiz lieferte. (NZZ vom 14. März 2018)

**Gefährliches Spiel von Teilen der radikalen Linken:** Eine Minderheit in der Gewerkschaftsbewegung steht den Bilateralen Verträgen ebenfalls ablehnend gegenüber, wenn auch aus anderen Gründen. Die Bilateralen seien in Wirklichkeit nur ein patronales Projekt und der freie Binnenmarkteintritt nur ein Instrument der Deregulierung, sagen diese KollegInnen.

Natürlich hat die Wirtschaft ein eminentes Interesse an der Fortführung geregelter Beziehungen mit der EU.<sup>17</sup> Mehr als die Hälfte der Schweizer Exporte geht in die EU, 2016 waren es 53 Prozent. In einzelnen Branchen – bei den Kunststoffen und Metallen – werden sogar drei Viertel der Produkte in die EU geliefert. Die Bilateralen Verträge erleichtern die Lieferung von Schweizer Waren in die EU.<sup>18</sup> Aber diese kommen auch den Arbeitnehmenden zugute: Die Beziehungen mit der EU sind für das Lohnniveau und die Sicherheit der Arbeitsplätze von grosser Bedeutung. Sie garantieren Arbeitnehmenden aus der EU «gleiche Rechte» (Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen und die Familie nachzuholen). Sie garantieren den SchweizerInnen das Aufenthaltsrecht in den EU-Ländern. Sie vernetzen die Schweizer Bildung, die Forschung, die Kultur mit der EU. Sie erleichtern für die Touristen den Reiseverkehr und so weiter.

## Personenfreizügigkeit: rückläufige Zuwanderung

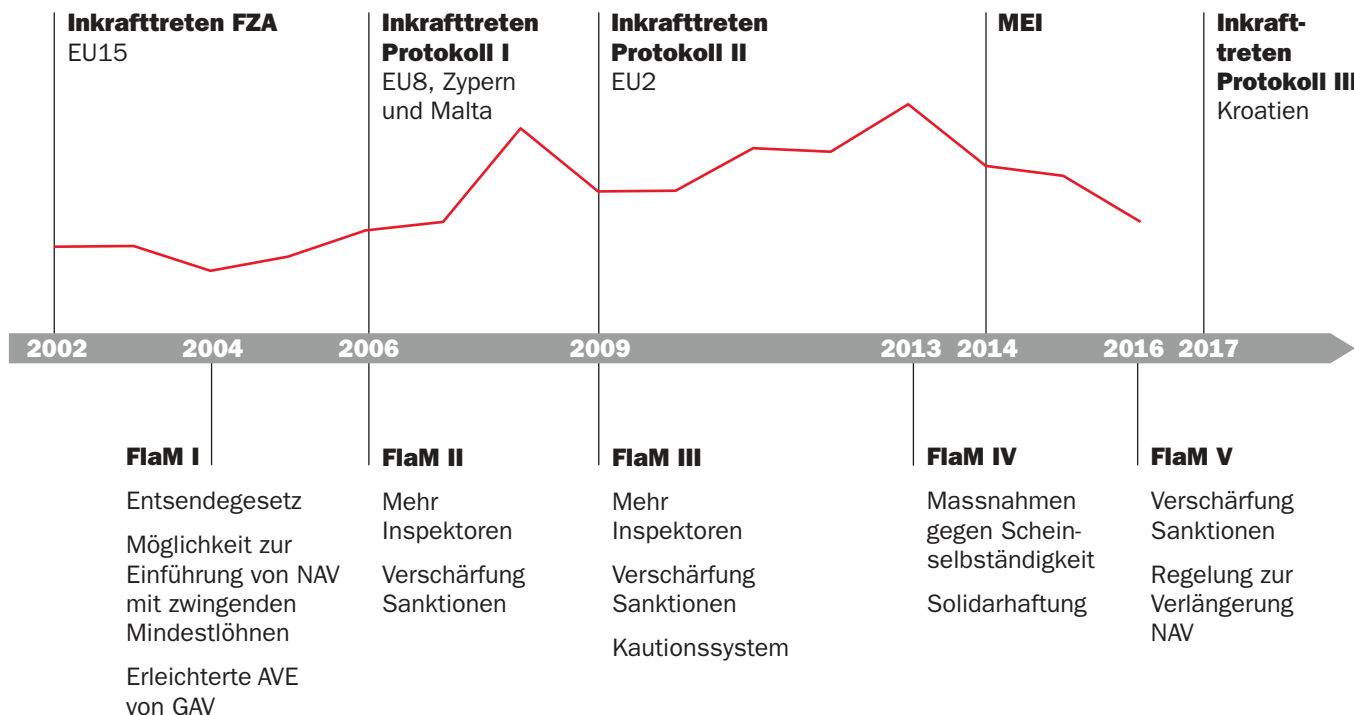
2017 sind 31 000 BürgerInnen aus EU- und EFTA-Staaten in die Schweiz eingewandert (20 Prozent weniger als im Vorjahr, halb so viele wie 2013). Ende 2017 lebten 2 045 Millionen AusländerInnen in der Schweiz, davon 70 Prozent aus den EU- und EFTA-Staaten. Umgekehrt lebten im Jahr davor 464 000 SchweizerInnen in EU- und EFTA-Staaten.

Die Zuwanderung aus der EU war 2017 so tief wie noch nie seit Einführung der Personenfreizügigkeit (PFZ). Auf die Frage der «NZZ am Sonntag» vom 14. Januar 2018, ob dieser Rückgang vor allem an der Konjunktur liege, antwortete Mario Gattiker, Staatssekretär für Migration, zutreffenderweise: «Es hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass die Konjunktur der wichtigere Faktor ist als das Zuwanderungsmodell. Wir hatten in den sechziger und siebziger Jahren mit den Kontingenten eine höhere Zuwanderung in den Arbeitsmarkt als heute mit der PFZ. Die Kontingente wurden stets der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt angepasst, eine Begrenzung der Zuwanderung gab es nicht.»

Der Rückgang der Nettoeinwanderung seit 2014 erklärt sich vor allem durch den Franken-Schock im Januar 2015 (Aufhebung des Franken-Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank) mit seinen negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die wirtschaftliche Erholung mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit in den EU-Ländern spielt aber auch keine unbedeutende Rolle.



## Etappen der Arbeitsmarktöffnung und Stärkung der Flankierenden Massnahmen (FlaM)



NAV Normalarbeitsvertrag  
 GAV Gesamtarbeitsvertrag  
 AVE Allgemeinverbindlichkeitserklärung  
 MEI Masseneinwanderungs-Initiative  
— Nettozuwanderung EU/EFTA

Quelle: SEM (ZEMIS), Seco

- Vgl. die SGB-Publikation: «Unmenschlich und wirtschaftlich schädlich: Fakten zum alten Kontingentierungssystem», Bern 2016.
- Der Arbeitsmarktökonom George Sheldon sagt: «Die Zuwanderung war immer sehr stark von der Konjunktur abhängig». Die PFZ mit der EU, die ab 2002 schrittweise eingeführt wurde, hat laut Sheldons Untersuchungen keinen grossen Einfluss auf die Zuwanderung gehabt. «Der starke Anstieg hat Mitte der 1990er-Jahre eingesetzt – also unter dem alten Kontingentensystem.» («Luzerner Zeitung» vom 22. Januar 2018).
- Daniel Lampart, «Position zum Observatoriumsbericht des Bundes zum Freizügigkeitsabkommen», Medienkonferenz Seco vom 4. Juli 2017. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/48995.pdf>
- Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi, Werner Haug: «Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms ‚Migration und interkulturelle Beziehungen‘», Seismo Verlag, Zürich 2004, S. 275–301.
- Paul Rechsteiner: «Gegen neue Diskriminierung», in «Neue Zürcher Zeitung» vom 16. Januar 2014.
- Andreas Frick: «Die Einwanderungspolitik der Schweiz vor dem Abkommen mit der EU zur Personenfreizügigkeit», in Klaus Aberger und andere: «Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandesaufnahme», KOF-Studien Nr. 58, ETH Zürich 2015.
- Schweizerische Eidgenossenschaft: «15 Jahre Personenfreizügigkeit. 13. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU», 4. Juli 2017, S. 2.
- Daniel Lampart, Medienkonferenz Seco vom 4. Juli 2017, vgl. Anmerkung 3.
- Daniel Lampart, Medienkonferenz Seco vom 4. Juli 2017, vgl. Anmerkung 3.
- Alessandro Pelizzari: «Les conséquences du vote anti-immigration sur les relations du travail en Suisse», Revue IRES, 9/2014.
- Daniel Lampart, Medienkonferenz Seco vom 4. Juli 2017, vgl. Anmerkung 3, vgl. auch Daniel Lampart «Ältere Arbeitnehmende: SGB-Position für die 3. Nationale Konferenz», Bericht an den SGB-Vorstand vom 17. Mai 2017.
- SGB-Broschüre: «PFZ, FlaM & Migration» (5/2018). Im Bau ist die Verlagerung des Auftragsrisikos auf Subunternehmen oder Temporäre zunehmend verbreitet.
- Der Fall von Lohndumping auf eine Baustelle der «Hôpitaux universitaires genevois» vom Jahr 2013 (entsandte Arbeitnehmer eines polnischen Subunternehmens des Metallbaus bekamen 8 Franken pro Stunde). Dieser Fall wurde erst kürzlich vom Arbeitsgericht (Tribunal genevois des Prud'hommes) behandelt, er zeigt, wie aufwendig und schwerfällig die heutige Regelung für die Opfer ist. Siehe «Le Courrier», Genf, 31. Januar 2018 und 7. Februar 2018.
- Volksinitiativen für einen kantonalen Mindestlohn: Neuenburg, Genehmigung durch das Volk 2013 – das Bundesgericht hat 2017 grünes Licht für einen Mindestlohn von zwanzig Franken gegeben; Jura, Genehmigung 2013 – gesetzliche Grundlage am 22. November 2017 verabschiedet; Tessin, Genehmigung im Jahr 2015 – das entsprechende Gesetz wird zurzeit im Parlament beraten.
- BFS-Statistiken zu den GAV in der Schweiz 2013 und 2016.
- Vgl. Unia-Geschäftsleitung: «Zwölf Gründe für gute vertragliche Beziehungen mit der EU», 22. Oktober 2014.
- Vgl. Economiesuisse: «Wie die Schweiz von den Bilateralen profitiert» (2014) und «Das Wachstum der Schweiz ist besser als sein Ruf» (2016).
- SGB-Analysen: «PFZ, FlaM & Migration», Bern, 5/2018.



# Zwei Fixsterne der Zukunft: gleiche Rechte und sozialer Schutz für alle.

## Lehren aus der Geschichte

1. Ein Blick auf die letzten **150 Jahre schweizerischer Migrationspolitik** zeigt, dass sich diese zwischen zwei Polen bewegte:

- Einerseits Phasen der «offenen Türen», also der Personenfreizügigkeit. So war es vor dem Ersten Weltkrieg und nach 2002 oder 2004 innerhalb Europas, im Verhältnis zur EU.
- Andererseits lange Phasen der Regulierung von Migration mit Kontingenten und Diskriminierung in verschiedenen Formen. So war es zwischen 1914 und 2002.

2. Die **Hochkonjunktur nach dem Zweiten Weltkrieg** löste eine starke Immigration, insbesondere von Saisoniers, aus. Bezeichnend für diese Phase waren zwei Merkmale:

- Bis weit in die Sechzigerjahre setzte die offizielle Schweiz auf eine Rotationspolitik. Deren Logik war, Migration nur als ein vorübergehendes Phänomen zu betrachten und anzuerkennen. Die AusländerInnen sollten zwar zum Arbeiten kommen, hier aber möglichst nicht sesshaft werden.
- Unter dem Druck der frühen fremdenfeindlichen Strömungen gehörten die Gewerkschaften zu den ersten, die nach verschärften Kontingenten für MigrantInnen riefen.

Die Tatsache, dass die Gewerkschaften, vor allem seit den Sechzigerjahren, die Kontingentierungspolitik mitgestalteten, erklärt auch die Mühe, die sie hatten, die «kopernikanische Wende» – nach der Formulierung von Paul Rechsteiner – hin zu einem offenen Zuwanderungsmodell zu vollziehen.

3. Lässt man **die offizielle Kontingentierungspolitik** seit Ende der Sechzigerjahre in Revue passieren, dann fällt folgendes auf:

- Die offizielle Schweiz hat damals mit allen möglichen Mitteln versucht, die Immigration zu begrenzen und, so lange es ging, auch zu vermeiden, dass Migration ein fester Bestandteil unserer Gesellschaft wurde. Aber die Rotations- und die immer restriktivere Zulassungspolitik («einfache Plafonierung», dann «doppelte Plafonierung», schliesslich «Globalplafonierung», «Drei-Kreise-Modell» und so weiter) hat nichts an der Tatsache geändert, dass die Wirtschaft stets so viele «ausländische Arbeitskräfte» holte, wie sie brauchte, legal oder illegal.
- Ein Kontingentierungssystem funktioniert nicht ohne Diskriminierungen. Kontingent und Saisonierstatut waren siamesische Zwillinge: Das eine konnte nicht ohne das andere leben. Eine Verschärfung der Kontingentierungspolitik führte jedes Mal zu zusätzlichen Diskriminierungen für die ausländischen Arbeitnehmenden. Und trotzdem: Die Zielsetzungen der Kontingentierungspolitik konnten auch mit ausgeklügelten und immer schärferen Formen der Diskriminierung von MigrantInnen nicht erreicht werden. Nicht einmal mit dem Saisonierstatut konnte die Schweiz verhindern, dass die MigrantInnen mit ihren Familien sich langfristig niederliessen und zu einem bald geschätzten Teil unserer Gesellschaft wurden.
- Von der Diskriminierung einmal abgesehen: Das Kontingentierungssystem schützte die Beschäftigung und die Löhne der SchweizerInnen keineswegs. Die deutlich tieferen Löhne von Saisoniers, Grenzgängern und anderen



MigrantInnen erzeugten im Gegenteil einen allgemeinen Lohndruck; die Schwarzarbeit ebenfalls, ausserdem richtete dieses System wirtschaftlichen Schaden an, indem es die Einfuhr von grossmehrheitlich unqualifizierten Arbeitskräften und damit unproduktive, veraltete Wirtschaftsstrukturen förderte.

4. Aus diesem Blickwinkel kann **die Wende der gewerkschaftlichen Migrationspolitik** in den Neunzigerjahren, die Befürwortung der Personenfreizügigkeit mit der EU, nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die PFZ hat mehr Grundfreiheit für alle, insbesondere mehr (wirtschaftliche) Gleichberechtigung von Einheimischen und EU-BürgerInnen bewirkt. Sie hat – dank den flankierenden Massnahmen – wirksamere Instrumente zum Schutz der Löhne und der Beschäftigung als jede Form der Kontingentierung gebracht. Und sie hat die Einwanderung von qualifizierteren Arbeitnehmenden gefördert und damit produktivere Wirtschaftsstrukturen unterstützt. Die Flankierenden Massnahmen verbinden den sozialen Schutz mit einer Anti-Diskriminierungspolitik. Eine sozial flankierte Personenfreizügigkeit ist nicht nur die bessere Alternative zu jedem Kontingentierungssystem, sondern auch zu einer wilden Personenfreizügigkeit – mit dem Recht auf forcierte Ausbeutung –, wie sie von neoliberalen Kräfte angestrebt wird.

5. Obschon der Vergleich zwischen den beiden Zuwanderungsmodellen eine deutliche Sprache spricht, **bleibt die Personenfreizügigkeit unter dauerndem Beschuss**, zum Teil von links, vor allem aber von ganz rechts. Ihre Zukunft ist überhaupt nicht gesichert, ein Rückfall in die dunklen Zeiten des alten Kontingentierungssystems ist durchaus möglich, wenn man die Signale

im Volk gut hört. Es hilft uns natürlich nicht, dass die Rechtsnationalisten die Klaviatur der kulturellen und sozialen Ressentiments mit Erfolg spielen. Zu verhindern, dass sie sich durchsetzen, wird eine der grössten Herausforderungen, die auf die Gewerkschaften und auf die Linke in der nächsten Zeit zukommt.

6. Eine anschlussfähige und wirksame Antwort auf die kulturellen Vorurteile und Ressentiments vieler Leute zu finden, ist für uns ein schwieriges Unterfangen. Nichts desto trotz ist es unsere Aufgabe, **die Fahne der Menschenrechte, der Gleichberechtigung, des gemeinsamen und solidarischen Handelns hochzuhalten.**

Was die sozialen Gründe des verbreiteten Unbehagens betrifft, müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass die Personenfreizügigkeit – zum Teil auch in den Gewerkschaftsreihen – als Sündenbock für alle Missstände auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft verantwortlich gemacht wird. Die wachsende Internationalisierung der Wirtschaft, die zunehmende Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse, die Umwälzungen der fortschreitenden digitalen Revolution würden jedoch auch ohne Personenfreizügigkeit stattfinden. Ihre negativen – realen, vermeintlichen oder erwarteten – sozialen Folgen, die zu Verunsicherung und Abwehrhaltung führen, entsprechen der Funktionsweise des heutigen Kapitalismus. Aber es bringt uns hier nicht viel weiter, nur mit grundsätzlicher Systemkritik zu reagieren.

7. Die Personenfreizügigkeit als Errungenschaft wird nur zu erhalten sein, wenn es uns gelingt, **die sozialen Probleme der Menschen ins Zentrum** zu stellen und einen wesentlichen und sichtbaren Beitrag zu ihrer Lösung zu leisten.

- Zum einen betrifft das den Schutz der Arbeitsplätze, der Löhne und der Arbeitsrechte. Im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit bleibt auch der Kampf für die Verteidigung und Weiterentwicklung flankierender Massnahmen zentral. In den am meisten gefährdeten Branchen und den am stärksten geplagten Grenzkantonen ist es besonders wichtig, dass wir schnell weitere Fortschritte realisieren.
- Aber das wird bei weitem nicht reichen. Die fortschreitende Verwilderung des Arbeitsmarktes zeigt am extremen Beispiel des Tessins, dass nicht nur Lohn- und Sozialdumping eine starke grenzübergreifende Komponente haben. Sie zeigt überdies, dass sich ohne ein wirksames Gegengift sogar transnationale mafiöse, kriminelle Netze ausbreiten können: mit verheerenden Folgen für die betroffenen Arbeitnehmenden und für die Akzeptanz jeder Form von europäischer Öffnung.

8. Damit sind wir **bei der europäischen, transnationalen Dimension des Problems**. Der Kanton Tessin mit 350 000 EinwohnerInnen beispielsweise grenzt unmittelbar an die Lombardei, mit ihren rund sechs Millionen Menschen in einem Umkreis von fünfzig Kilometern. Das Gefälle ist extrem: Löhne auf der italienischen Seite der Grenze, die nicht einmal fünfzig Prozent der schweizerischen Löhne erreichen – bei einer Jugendarbeitslosigkeit von fast vierzig Prozent. Wenn sich an diesen Verhältnissen nichts ändert, werden auch die besten FlaM nur eine vorübergehende Feuerwehrübung bleiben.

- Transnationales Lohndumping muss mit transnationalen Massnahmen be-

kämpft werden: Insofern sind die – im Rahmen der EU – geplante Schaffung eines europäischen Arbeitsinspektorates («European Labour Authority») und die ebenfalls geplante Verschärfung der Entsenderichtlinie ein Anlass zu neuer Hoffnung. Die Richtung stimmt. Es braucht aber wesentlich mehr.

- Tiefe Gefälle zwischen Regionen und Nationen dies- und jenseits von Staatsgrenzen erfordern eine (zumindest) «europäische Konvergenzpolitik» in grossen Dimensionen und mit langem Atem. Auf der Ebene der Löhne braucht es am dringendsten eine Lohnpolitik, die mit der bisherigen Austeritätspolitik bricht. In Vordergrund sollte eine europäische Mindestlohnstrategie stehen.
- Auf der Ebene der Beschäftigungspolitik wäre es illusorisch, zu hoffen, dass der jetzige konjunkturelle Aufschwung in Europa die Massenarbeitslosigkeit radikal reduziert. Die Forderung des Europäischen Gewerkschaftsbundes EGB nach einem «Marshall-Plan» – von wesentlich grösserer Dimension als der jetzige «Juncker-Plan» – bleibt weiterhin hochaktuell.

Was ist die Quintessenz? Die Personenfreizügigkeit ist allen Regimen mit quantitativer Begrenzung der Migration stark überlegen, und sie steht für das Recht der Arbeitnehmenden, sich frei zu bewegen. Ein erfolgreicher Kampf für die Aufrechterhaltung der Personenfreizügigkeit erfordert aber nicht nur den weiteren Einsatz für starke flankierende Schutzmassnahmen in der Schweiz, sondern auch einen europäischen Einsatz für europäische Schutzmassnahmen und für eine europäische Konvergenzpolitik, die die extrem hohen Ungleichheiten stark reduziert.

9. Die zwei Fixsterne unseres Engagements heissen **Gleichberechtigung und sozialer Schutz für alle**. Die historische Beschäftigung mit den früheren Kämpfen für die Abschaffung des Saisonierstatuts und für gleiche Rechte kann den Blick auf hart erkämpfte Errungenschaften schärfen. Sichtbar wird, was auf dem Spiel steht, wenn es den RechtspopulistInnen gelingt, die Geschichte zurückzudrehen.

Gerade in Zeiten der grossen Verwirrung, wie nach dem Ja zur «Masseneinwanderungsinitiative», ist es von eminenter Bedeutung, dass die Gewerkschaften und

die Linken an den Grundsätzen der Gleichberechtigung und des sozialem Schutzes für alle festhalten und sich dafür mit Konsequenz und Durchhaltevermögen einsetzen.

Die bisherige Erfahrung insbesondere der Achtziger und der Neunzigerjahre zeigt, dass die Orientierung an diesen zwei Fixsternen massgebend für eine breite und wirksame, auch emotionale Mobilisierung sein kann. Solche Mobilisierungen werden wir dringend brauchen, um die harten Auseinandersetzungen zur europäischen Integration der nächsten Jahren zu meistern.

«Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen», schrieb einst Max Frisch: Demonstration in St. Gallen, 1992  
GERTRUD VOGLER



## Kein zweites Mal in die Falle tappen

### Nachwort

Die Schweizer Gewerkschaftsbewegung ist in der Frage der Einwanderungspolitik einen weiten Weg gegangen. Dabei hat sie ihre klassenkämpferischen und internationalistischen Ursprünge in einer langen Phase des Reduit-Denkens sowie des politischen Burg- und des korporatistischen Arbeitsfriedens zunehmend aus den Augen verloren. Dies hatte verheerende Folgen: Nach dem Zweiten Weltkrieg dominierte in den Gewerkschaften über Jahrzehnte ein fremdenpolizeilich konnotiertes Konzept der Arbeitsmarkt- abschottung, das fremdenfeindlichen Ressentiments in der Arbeitnehmerschaft Vorschub leistete. Insbesondere die Unterstützung der Kontingentierungs- politik und des menschenverachtenden Saisonierstatuts gehören zu diesem dunklen Kapitel unserer Geschichte. Die Bedeutung des gewerkschaftlichen Paradigmenwechsels hin zur Gleichberechtigung der Migrantinnen und Migranten und schliesslich zur Personenfreizügigkeit – wenigstens mit den EU-Ländern – kann darum gar nicht hoch genug geschätzt werden.

Abschottungsphantasien und fremdenfeindliche Diskriminierung gehören damit aber keineswegs der Vergangenheit an. Sie werden von den national- konservativen Kräften um Christoph Blocher im Kampf um die politische Macht instrumentalisiert und geschürt – seit mindestens drei Jahrzehnten, systematisch und leider mit zunehmendem Erfolg. Bei den bevorstehenden Auseinandersetzungen um die Personenfreizügigkeit und die Flankierenden Massnahmen steht darum gerade für die Gewerkschaften sehr viel auf dem Spiel. Es geht um die Einheit aller Arbeitnehmenden in unserem Kampf gegen Prekarisierung und Ausbeutung.

Die rechten Kräfte versuchen diesen sozialen Klassenkampf – denn darum geht es letztlich – in einen nationalen Kampf um Souveränität und Identität, gegen das Ausland und gegen die Ausländer umzudeuten. In diese Falle werden die Schweizer Gewerkschaften kein zweites Mal tappen. Wir stehen ein für gute Arbeitsbedingungen, bessere Löhne und mehr soziale Rechte für alle Menschen, die in unserem Land leben und arbeiten: ohne Ausnahmen, ohne Diskriminierung. Nur so können wir die politische Auseinander- setzung für eine gerechtere und menschliche Gesellschaft gewinnen. Wir kämpfen für eine Schweiz, die sich – als Land im Herzen Europas – als Teil dieser Welt versteht.

Vania Alleva, Präsidentin Unia

