

# Arbeitnehmende und Löhne schützen!

Die Schweiz als kleines Land mitten in Europa ist auf gute Beziehungen zur EU angewiesen, politisch wie wirtschaftlich. Dafür gibt es die Bilateralen Verträge, inklusive der Personenfreizügigkeit. Damit diese auch den Arbeitnehmenden in der Schweiz nützt, haben die Gewerkschaften die Flankierenden Massnahmen (FlaM) entwickelt und erstritten. Die FlaM schützen den Schweizer Arbeitsmarkt vor Lohndumping und die hier tätigen ausländischen Arbeitskräfte vor Arbeitgeberwillkür.

Diese Broschüre erklärt die Vorteile der Bilateralen Verträge, der Personenfreizügigkeit und der FlaM, weist aber auch auf den Handlungsbedarf hin. Sie zeigt die Probleme des früheren Kontingentsystems vorurteilslos auf. Und sie räumt sachlich mit Vorurteilen gegenüber der Personenfreizügigkeit auf und zeigt wo die Ursachen für Missstände liegen.



Personenfreizügigkeit,  
Flankierende  
Massnahmen  
und Migration

# **Arbeitnehmende und Löhne schützen!**

**Personenfreizügigkeit,  
Flankierende Massnahmen  
und Migration**

**Autoren**

Daniel Lampart, Enea Baselgia, Franziska Bender

**Mai 2018**

# Inhalt

1	<b>Bilaterale, Personenfreizügigkeit, Flankierende Massnahmen: die Position des SGB</b>	<b>4</b>
2	<b>Bilaterale Verträge mit der EU: wichtig für Löhne und Arbeitsplätze</b>	<b>10</b>
3	<b>Die Flankierenden Massnahmen: Vorteile, Wirkung, Handlungsbedarf</b>	<b>14</b>
4	<b>Konjunktur und Wirtschaftsentwicklung prägen Migration stark</b>	<b>18</b>
5	<b>Das alte Kontingentsystem: unmenschlich und wirtschaftlich schädlich</b>	<b>22</b>
5.1	Lohndruck – im Kontingentsystem eine traurige Realität	23
5.2	Verbreitete Schwarzarbeit	24
5.3	Kontingentsysteme «steuern» nicht	28
5.4	Tieflohn- und Tiefproduktivitätspolitik	30
6	<b>Personenfreizügigkeit als Sündenbock: FZA ist nicht an allem schuld</b>	<b>32</b>
6.1	Generelle Internationalisierung des Arbeitsmarktes	33
6.2	Abwälzung des Auftragsrisikos auf Subunternehmen, Temporäre und Arbeitnehmende	36
6.3	Wirtschaftskrise in den südlichen Euroländern	38
7	<b>Arbeitnehmende und Löhne schützen: eine gewerkschaftliche Daueraufgabe</b>	<b>40</b>

## Impressum

**Herausgeber:** SGB

Monbijoustrasse 61, 3007 Bern, info@sgb.ch, www.sgb.ch

**Layout/Umschlaggestaltung:** Medienbüro Selezione

6853 Ligonetto, www.selezione.ch

Copyright by SGB

# 1 Bilaterale, Personenfreizügigkeit, Flankierende Massnahmen: die Position des SGB



Die Schweiz als Land mitten in Europa braucht gute und geregelte Beziehungen zur Europäischen Union. Aus politischen und wirtschaftlichen Gründen. Deshalb hat die Schweiz mit der EU die Bilateralen Verträge abgeschlossen. Die Personenfreizügigkeit ist Teil der Bilateralen Verträge.

Die Gewerkschaften haben sich für die Bilateralen ausgesprochen. Unter der Bedingung, dass sie den Arbeitnehmenden in der Schweiz nützen. Insbesondere müssen die Löhne und die Arbeitsbedingungen geschützt sein. In der Schweiz müssen Schweizer Löhne bezahlt werden. Dafür haben die Gewerkschaften die Flankierenden Massnahmen FlaM erkämpft. Dank den FlaM werden heute in der Schweiz Jahr für Jahr die Löhne in 42'000

Bild aus der Zeit der Kontingente: Ankunft spanischer Landarbeiter in Genf 1962

Foto: ©RDB, Stampfli

Firmen<sup>1</sup> kontrolliert. Die Arbeitgeber haben in den letzten Jahren bei mehreren zehntausend Arbeitnehmenden die Löhne erhöhen müssen, weil sie zu tiefe Löhne zahlten. In Branchen mit Mindestlöhnen wie dem Bau, der Reinigung oder dem Gewerbe dro-

hen Arbeitgebern, die Dumpinglöhne zahlen, hohe Bussen. Ausländische Firmen mit groben Verstössen oder wiederholtem Dumping dürfen nicht mehr in der Schweiz tätig sein. Dank den FlaM haben Bund und Kantone zudem erstmals die Möglichkeit, obligatorische Mindestlöhne einzuführen. Da der Druck auf den Schweizer Arbeitsmarkt aufgrund der

<sup>1</sup> Bericht: Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union im Jahre 2016: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-66678.html>

wirtschaftlich schwierigen Situation in einem Teil der europäischen Länder und wegen des starken Frankens nochmals gestiegen ist, fordern die Gewerkschaften einen Ausbau der Flankierenden Massnahmen. Die Personenfreizügigkeit in Kombination mit griffigen Flankierenden Massnahmen gibt den ausländischen Arbeitskräften in der Schweiz mehr Sicherheit. Sie sind weniger der Willkür ihres Arbeitgebers ausgeliefert als unter dem früheren Kontingentssystem und können sich besser gegen schlechte Arbeitsbedingungen und Ausbeutung wehren. Dank der Personenfreizügigkeit ist das unmenschliche, prekäre Saisonierstatut Vergangenheit. Positiv ist die Entwicklung auch für Schweizerinnen und Schweizer, die in der EU arbeiten. Fast 500'000 SchweizerInnen profitieren heute davon, dass sie einfacher im Ausland tätig sein können.

Trotz diesen positiven Aspekten werden die Bilateralen Verträge von nationalkonservativen Kräften wie der SVP immer wieder attackiert. Sie behaupten, die Personenfreizügigkeit sei die Hauptursache für Lohndumping. Das ist falsch. Schuld sind Schweizer und ausländische Arbeitgeber, die ihre Profite steigern wollen und dazu die geltenden Lohn- und Arbeitsbestimmungen unterlaufen. Dass es der SVP gerade nicht um den Schutz vor Lohndumping geht, zeigt sich sehr deutlich dadurch, dass sie sowohl die Flankierenden Massnahmen zum Schutz der Löhne wie

auch die Gewerkschaften angreift. Diese Broschüre erklärt die Vorteile der Bilateralen Verträge, der Personenfreizügigkeit und der Flankierenden Massnahmen, sie weist aber auch auf den Handlungsbedarf hin. Sie zeigt die Probleme des früheren Kontingentssystems vorurteilslos auf. Und sie zeigt, dass für den Druck auf die Arbeitsbedingungen in gewissen Branchen nicht die Personenfreizügigkeit verantwortlich ist, sondern Arbeitgeberwillkür und der Versuch, das Betriebsrisiko auf Subunternehmen, Temporäre oder die Arbeitnehmenden zu verlagern.

**Fotos aus der Zeit der Kontingente (von oben nach unten): Vier Italiener schlafen auf vier Quadratmetern Fläche, 1971**  
©Gregor Fust/RDB

**Wohnbedingungen von Saisoniers**  
©Sozialarchiv, Urech, Uri Werner

**Arbeiterinnen in der Uhrenindustrie**  
©Schweizerisches Sozialarchiv

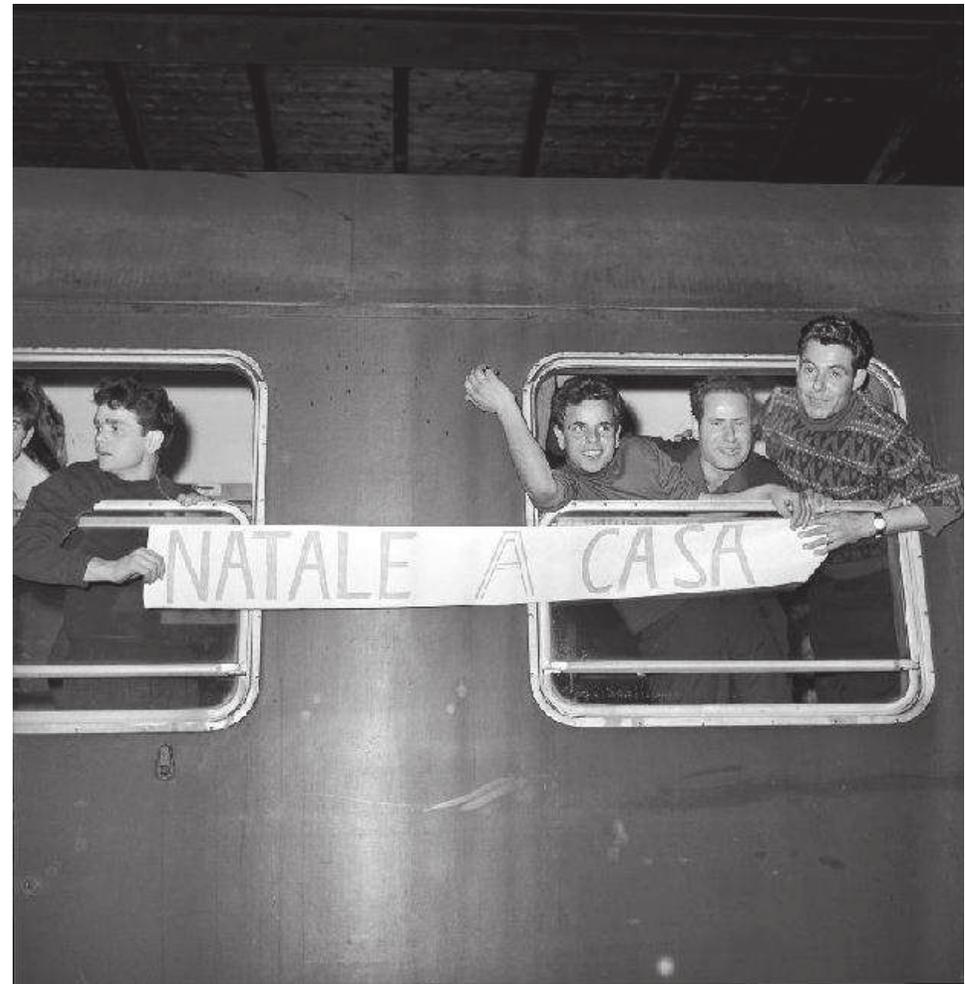
**Arbeiterinnen in der Lebensmittelindustrie**  
©Schweizerisches Sozialarchiv





Fotos aus der Zeit der Kontingente:  
Links: Italienische Arbeiterinnen am  
Grenzbahnhof, um 1970  
© Schweizerisches Sozialarchiv  
ATP, Bilderdienst Zürich

Foto unten: Gastarbeiter fahren über Weih-  
nachten nach Hause, 1964.  
©RDB/ATP, Kuhn/Keller



## 2 Bilaterale Verträge mit der EU: wichtig für Löhne und Arbeitsplätze



Die Schweiz als Land mitten in Europa ist mit den EU-Staaten in vielerlei Hinsicht eng verbunden. Dank den Bilateralen Verträgen haben viele dieser Verbindungen eine klare rechtliche Grundlage. Das erleichtert den Austausch von Waren und Dienstleistungen im Alltag und gibt den Arbeitnehmenden, die diese herstellen mehr Sicherheit.

Mehr als die Hälfte der Schweizer Exporte geht in die EU. In einzelnen Branchen werden sogar drei Viertel der Produkte in die EU geliefert. Die Bilateralen Verträge erleichtern die Lieferung von Schweizer Waren in die EU. Sie stärken daher den Industriestandort Schweiz und sichern Löhne und Arbeitsplätze. Dazu kommt eine enge, internationale Zusammenarbeit in der Forschung, die mit einem eigenen Abkommen geregelt ist.

Foto links: ©Medienbüro Selezione  
Foto oben: ©Fotolia, Alexey Novikov

Die unmittelbare Nachbarschaft von Schweiz und EU führt auch dazu, dass viele Menschen jenseits der Landesgrenze arbeiten und wohnen. In der Schweiz haben fast ein Viertel der Erwerbstätigen einen EU-Pass. Umgekehrt leben etwas mehr als 750'000 SchweizerInnen im Ausland. Der grösste Teil von ihnen, nämlich 455'000 Personen,

Anteil der Exporte in die EU an den gesamten Exporten 2017 nach Branchen	
Kunststoffe	76%
Chemie/Pharma	50%
Metalle	74%
Industriemaschinen	52%
Elektroindustrie	59%
Fahrzeuge	70%
Präzisionsinstrumente	52%
Uhren	32%
<b>Exporte total</b>	<b>53%</b>

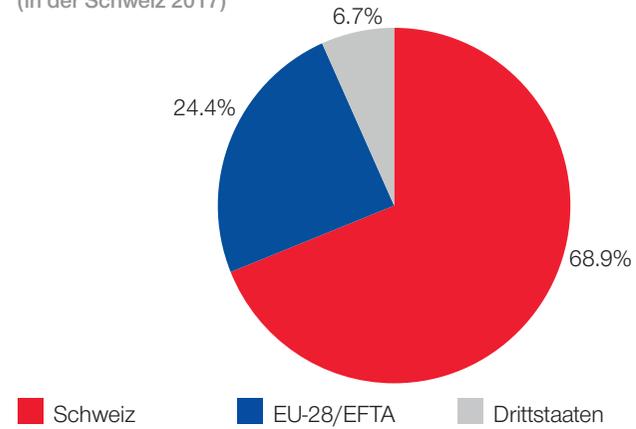
Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung EZV



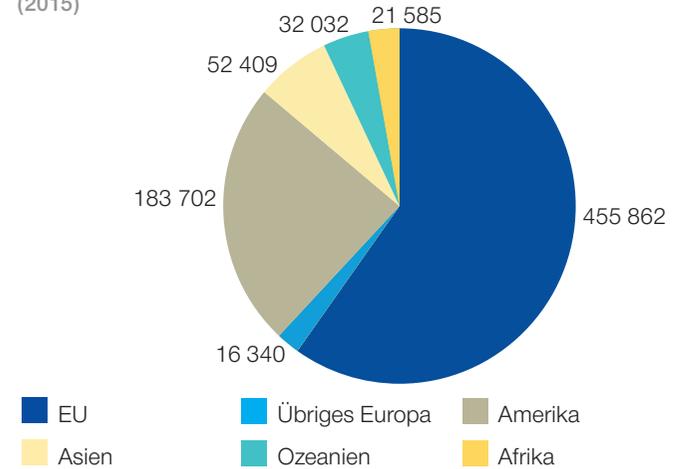
wohnt in der EU. Dank den Bilateralen Verträgen haben sie einen besseren Aufenthaltsstatus. Sie können sich in ihrem Wohnland relativ frei bewegen. Und sie können sich auch gegen Missstände am Arbeitsplatz besser wehren. Das nützt nicht nur ihnen selber, sondern es verringert den Druck auf die Löhne und die Arbeitsplätze generell.

Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit wurde Reisen für Schweizer und Schweizerinnen einfacher. Bei der Einreise in ein EU-Land müssen wir meist den Pass nicht zeigen. Gleiches gilt auch für EU-Bürger, die in die Schweiz reisen.  
Foto: ©Keystone, Rolf Haid

Erwerbstätige nach Staatsangehörigkeit  
(in der Schweiz 2017)



AuslandsschweizerInnen nach Wohnort  
(2015)



Quelle: BFS

### 3 Die Flankierenden Massnahmen: Vorteile, Wirkung, Handlungsbedarf



Die Gewerkschaften haben den Bilateralen und der Personenfreizügigkeit unter der Bedingung zugestimmt, dass Flankierende Massnahmen (FlaM) zum Schutz der Löhne und der Arbeitsbedingungen eingeführt werden. Dank den gewerkschaftlich erkämpften FlaM sind die Löhne und die Arbeitsbedingungen heute in der Schweiz besser geschützt als früher. Vor den FlaM betrachteten die Arbeitgeber die Löhne als etwas, was ausser dem betreffenden Arbeitnehmer niemanden etwas anging. Heute überprüfen die Kontrolleure in den Kantonen und im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) Jahr für Jahr rund 42'000 Betriebe, ob sie korrekte Löhne zahlen. In gewissen GAV wurden die Mindestlöhne angehoben (Gastgewerbe u. a.) und es entstanden neue, wichtige GAV in dumping-

**Zentraler Pfeiler des Arbeitnehmerschutzes: Arbeitskontrollen wie hier auf einer Baustelle**

Fotos: ©Unia (links) / Keystone, Gaetan Bally

gefährdeten Branchen (Reinigung, Sicherheit, Personalverleih u. a.).

In Branchen mit allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen wie dem Bau oder Gastgewerbe müssen die Betriebe mit zu tiefen Löhnen eine Busse bezahlen. Ausländische Firmen mit groben Verstössen werden gesperrt und dürfen nicht mehr in der Schweiz tätig sein.

Auch Branchen ohne allgemeinverbindliche Mindestlöhne

– etwa Teile der Industrie und des Detailhandels oder Kinderkrippen – werden von den Kantonen kontrolliert, ob sie orts-, berufs- und branchenübliche Löhne zahlen. Im Dumpingfall werden die Firmen aufgefordert, ihre Löhne zu korrigieren. Pro Jahr werden dadurch ungefähr 5'000 Löhne erhöht. Bei wiederholtem Dumping können Bund und Kantone verbindliche Mindestlöhne einführen (erleichterte Allgemeinverbindlich-Erklärung

AVE von GAV, Normalarbeitsverträge). Bis heute haben sie in rund 20 Branchen Mindestlöhne erlassen. Leider macht nach wie vor fast nur die lateinische Schweiz von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Seit Einführung und Inkraftsetzung der FlaM in den Jahren 2004/06 wurden dank dem Druck der Gewerkschaften zahlreiche Lücken beim Lohnschutz geschlossen: Auf Bundesebene wurden Massnahmen gegen Scheinselbständige und Subunternehmer-Missbrauch eingeführt (Solidarhaftung). Ausländische Firmen können gezwungen werden, finanzielle Garantien zu hinterlegen (Kautionen). Die Zahl der Firmen, die zwingend kontrolliert werden müssen sowie die Bussen für Verstösse wurden erhöht. Es gibt allerdings nach wie vor in verschiedenen Bereichen Verbesserungsbedarf. So besteht heute zwar ein taugliches Instrumentarium für stabile und lokalisierbare Firmen. Sie können kontrolliert und sanktioniert werden. Zu wenig greifen die aktuellen Instrumente jedoch gegenüber prekären Firmen

aus dem In- und Ausland, die häufig in Kettenkonkurs-Konstrukte verwickelt sind und mit den der Kontrolltätigkeit nachgelagerten Verfahren sehr schwierig sanktioniert werden können. Hier braucht es eine rechtliche Basis und eine Praxis, die öfters Arbeitsunterbrüche verfügt und die Mindestlöhne unmittelbar durchsetzt.

Es gibt auch empfindliche Lücken. So sind nur knapp 50 Prozent aller Berufstätigen durch Mindestlöhne geschützt. Dementsprechend braucht es mehr GAV mit verbindlichen Mindestlöhnen (Detailhandel, Gartenbau u. a.). Das Gesetz über die Allgemeinverbindlich-Erklärung von GAV stammt aus den 1950er Jahren und muss dringend modernisiert werden (Abschaffung der Hürde Arbeitgeberquorum). Zudem ist der Schutz der Arbeitnehmenden und gewerkschaftlichen Vertrauensleute, die sich gegen Lohndumping wehren, nach wie vor ungenügend.

Dass die FlaM grundsätzlich ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Lohndumping sind, zeigen nicht zuletzt die verschiede-



Neue Gesamtarbeitsverträge sorgen für mehr Schutz: z. B. seit Februar 2018 für die Angestellten von Tankstellenshops. Dafür haben die Angestellten lange gekämpft, teilweise mit Streiks wie hier 2013 im Spar-Tankstellenshop Dättwil (AG).

Foto: ©Keystone, Steffen Schmidt

nen Angriffe, die vor allem in jüngerer Zeit von den Arbeitgeberkreisen innerhalb der SVP auf die FlaM lanciert wurden. Aus gewerkschaftlicher Sicht heisst das aber auch, dass ohne permanenten Kampf der Gewerkschaften für den Schutz von Löhnen und Arbeitsbedingungen die FlaM unter Druck kommen und verschlechtert würden.

Vor allem in Deutschschweizer Kantonen wird versucht, die FlaM so anzuwenden, dass sie den Arbeitgebern möglichst wenig weh tun. Indem

beispielsweise die Lohnvorschriften zu tief angesetzt werden.

Damit die FlaM stärker präventiv wirken, braucht es Berufs- und Branchenregister, in denen offengelegt wird, ob die Löhne und Arbeitsbedingungen der Firmen im Rahmen von Kontrollen korrekt waren. Gegen die stark gestiegene Temporärarbeit sind Beschränkungen nötig. Und der Kündigungsschutz von langjährigen älteren Arbeitnehmenden muss verbessert werden.

## 4 Konjunktur und Wirtschaftsentwicklung prägen Migration stark



AusländerInnen, die in die Schweiz kommen und hier wohnen wollen, müssen ein geregelteres Einkommen haben. Für Leute ohne Millionenvermögen heisst das konkret: Ohne Arbeitsstelle in der Schweiz erhalten sie keine Aufenthaltsbewilligung. Doch ob man eine Stelle kriegt, hängt vom Arbeitskräftebedarf der Schweizer Firmen ab. Wenn die Konjunktur gut läuft und die Arbeitslosigkeit in der Schweiz tief ist, suchen die Firmen mehr Personal im Ausland.

### Hochkonjunktur in der Schweiz

Foto oben: ©Fotolia, Timdavidcollection

Foto links: ©Fotolia, Omika

Deshalb steigt die Einwanderung bei guter Konjunktur. In der Rezession ist es umgekehrt. In der Zeit der rekordhohen Arbeitslosigkeit von 1996 bis 1997 verliessen mehr EU-Staatsangehörige die Schweiz als neue einreisten.

Das war auch im alten Kontingentssystem nicht anders, wie der spürbare Anstieg der Einwanderung in der Hochkonjunktur Ende der

1980er/Anfang der 1990er Jahre zeigt. Mittlerweile gibt das sogar Mario Gattiker zu, der Chef des Staatssekretariates für Migration SEM: «Die Kontingente wurden stets der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt angepasst, eine Begrenzung der Zuwanderung gab es nicht» (NZZ am Sonntag, 14.1.2018).

Die nationalkonservativen Gegner der Bilateralen und der Per-



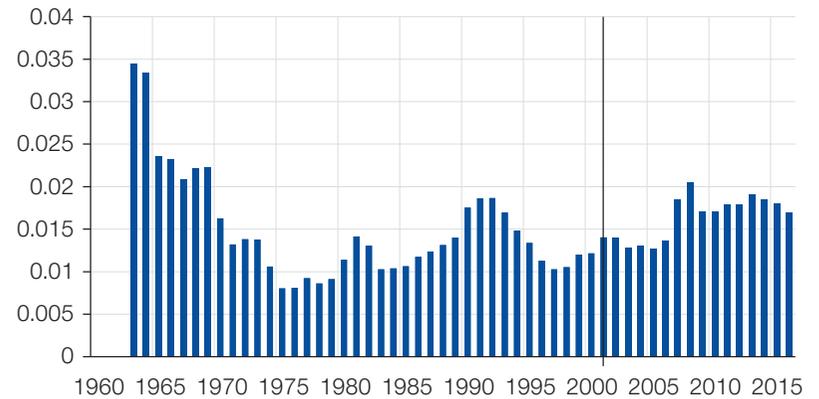
Die Konjunktur bestimmt seit jeher, wie viele Arbeitskräfte in die Schweiz kommen.  
In allen Wirtschaftszweigen.

Foto: ©Thierry Porchet

sonenfreizügigkeit wischen das unter den Tisch. Indem sie beispielsweise immer wieder Einwanderungsstatistiken zeigen, die in der Rezession der 1990er Jahre beginnen, um zu zeigen, dass die Einwanderung im Zeitverlauf gestiegen sei. Doch wenn Statistiken über einen längeren Zeitraum verwendet werden, zeigt sich, dass die Einwanderung in den letzten Jahren im historischen Vergleich nicht

aussergewöhnlich hoch war. Obwohl die Schweiz wie die ganze Welt internationaler geworden ist. Und obwohl die höhere Schwarzarbeit im Kontingentsystem in den offiziellen Zahlen nicht enthalten ist (siehe Kapitel 5.2).

Einwanderung: Anteil an der ständigen Wohnbevölkerung  
(in Prozent)



Quelle: SEM, BFS, eig. Berechnungen

**Kommentar:**

1963 bis 1969: Beschränkung auf Betriebsebene,  
ab 1970: nationale Kontingente,  
ab 2002: FZA.  
Daten 1963 bis 1982 mit BFS-Immigrationszahlen geschätzt.

## 5 Das alte Kontingentssystem: unmenschlich und wirtschaftlich schädlich



Durch die Einführung der Personenfreizügigkeit wurde das alte Kontingentssystem in der Schweiz abgeschafft. Das war höchste Zeit. Denn Schwarzarbeit, prekäre Arbeits- und Aufenthaltsbedingungen sowie Lohndruck waren unter dem Kontingentssystem weit verbreitet. Doch weil kaum kontrolliert wurde, war das vielen nicht oder zu wenig bewusst. Dass man mit Kontingentssystemen die Einwanderung besser steuern kann, wie die Nationalkonservativen in der Schweiz behaupten, ist nachweislich falsch.

Foto oben: Arbeitnehmende und Gewerkschafter, mit und ohne Schweizer Pass, fordern gemeinsam am 3. Oktober 1970 in Bern die Abschaffung des unmenschlichen Saisonierstatuts.

Foto: @Keystone, Klose

Foto links: Eine Demonstration gegen das Saisonierstatut aus dem Jahr 1972.

Foto: @Sozialarchiv, Bizzarri Alvaro

### 5.1 Lohndruck – im Kontingentssystem eine traurige Realität

Lohndruck war im alten Kontingentssystem eine Realität. Nur war das kaum bekannt. Die Migrationsämter mussten zwar prüfen, ob der Lohn der ausländischen Arbeitskräfte im Gesuch korrekt ist, bevor sie eine Bewilligung ausstellten. In der Realität wurde das vielerorts zu lasch

umgesetzt. Vor allem aber gab es im Unterschied zu heute kaum Lohnkontrollen in den Betrieben und auf den Baustellen. Deshalb flogen selten Dumpingfälle auf.

Die Statistiken zeigen klar: Im alten Kontingentssystem war Lohndruck weit verbreitet. Berufstätige

ohne Schweizer Pass erhielten für die gleiche Arbeit weniger Lohn. Besonders stark war das Dumping bei den Saisoniers. Sie waren 13.6 Prozent schlechter bezahlt als ihre Schweizer Kolleginnen und Kollegen. Bei den Grenzgängerinnen und Grenzgängern betrug die Differenz 7.2 Prozent. Schweizerinnen und Schweizer konnten sich darüber aber nicht freuen. Denn wenn die Löhne der ausländi-

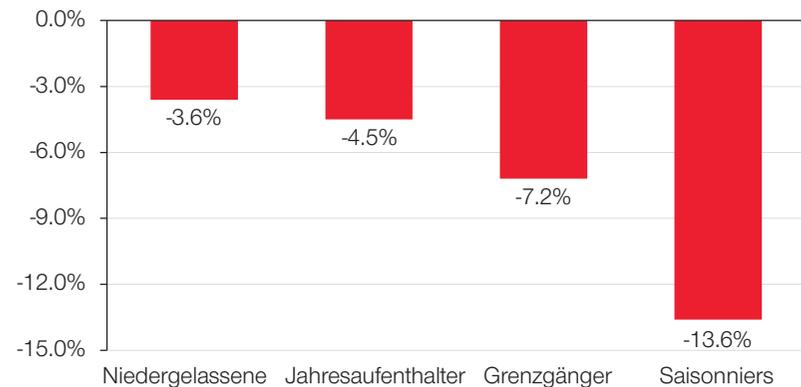
## 5.2 Verbreitete Schwarzarbeit

Auch Schwarzarbeit war verbreitet und wurde von den Behörden toleriert. Viele Firmen haben über ihr Kontingent hinaus ausländische Arbeitskräfte illegal beschäftigt. Schätzungen gehen von 120'000 bis 180'000 Schwarzarbeitern im Jahr 1990 aus. Zeitzeugen schildern, dass sich die schwarz angestellten landwirtschaftlichen Hilfsarbeiter am Sonntag in den Dörfern teilweise in Anwesenheit der Dorfpolizei im Restaurant trafen. Neben der Landwirtschaft gab es vor allem auch im Bau- und Ausbau- sowie im Gastgewerbe viel Schwarzarbeit.

schen Arbeitskollegen unter Druck sind, schadet das allen. Die Löhne geraten insgesamt unter Druck. Einzige Profiteure sind dann die schwarzen Schafe unter den Arbeitgebern, die das ausnützen.

Ein häufiger Fall von Schwarzarbeit im Kontingentssystem war die Beschäftigung von sogenannten «unechten Saisoniers». So wurden Saisoniers, welche nach neun Monaten Arbeit die Schweiz wieder hätten verlassen müssen, häufig das ganze Jahr lang beschäftigt. Für die Arbeitgeber stellte dies kaum ein Risiko dar, für die Saisoniers selbst war dies allerdings ein grosses Problem: Wenn sie nämlich gegen die Auflagen verstossen und die Schweiz nicht verlassen hatten, konnten sie später keinen Antrag auf eine Jahresaufenthaltsbewilligung stellen.

**Lohndifferenz nach Aufenthaltskategorien im alten Kontingentssystem**  
(in Prozent gegenüber SchweizerInnen, 1996, ohne Gewichtung nach Branchen)



Quelle: De Coulon et al. (2003)\*

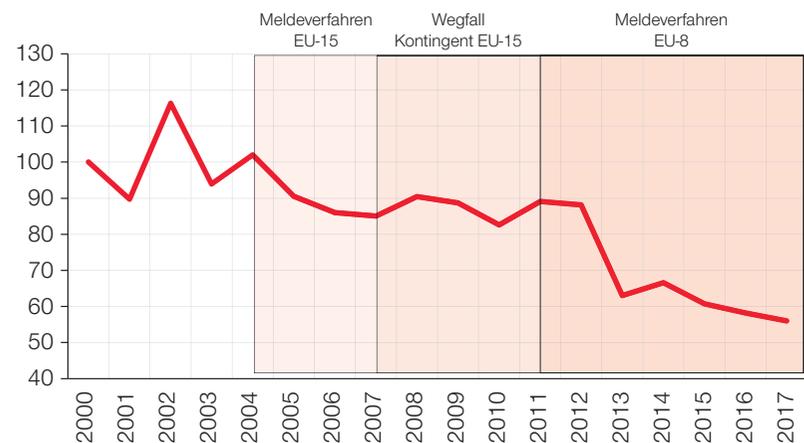
\* De Coulon, A., Falter, J.-M., Flückiger, Y. und Ramirez, J. (2003). Analyse der Lohnunterschiede zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung, in Wicker, H., Fibbi, R und Haug, W. (Hrsg.). Migration und die Schweiz – Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen». Zürich: Seismo

Die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte ist doppelt problematisch. Einerseits haben die Arbeitenden selbst keine Rechte und sind vollständig vom Arbeitgeber abhängig. Schon reguläre Saisonniers hatten kaum die Möglichkeit, Forderungen nach gerechter Entlohnung oder angemessenen Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Für jene, die illegal weiterbeschäftigt werden, fiel dies ganz weg. Andererseits führt diese Praxis auch dazu, dass die Löhne und Arbeitsplätze der Einheimischen unter Druck kommen.

Statistisch lässt sich Schwarzarbeit nur schwer nachweisen, weil sie von den offiziellen Statistiken nicht erfasst wird. Indirekt ist aber eine Schätzung möglich. Denn mit der Einführung der Personenfreizügigkeit mussten die Schweizer Arbeitgeber für Anstellungen bis 90 Tage keine Bewilligung mehr einholen, sondern nur noch eine Meldung machen.

Die Vermutung liegt nahe, dass die Arbeitgeber nun vermehrt melden, statt die Hilfsarbeiter schwarz anzustellen. Das lässt sich für die Landwirtschaft gut zeigen: Die Zahl der Meldungen ist gegenüber den früheren Kurzaufenthaltsbewilligungen spürbar angestiegen, ohne dass die Produktion in dieser Branche entsprechend ausgeweitet worden wäre. Daraus lässt sich ein Indikator für Schwarzarbeit ableiten. Dieser deutet darauf hin, dass sich der Umfang der Schwarzarbeit in der Landwirtschaft mit der Einführung der Personenfreizügigkeit nahezu halbiert hat.

**Indikator für Schwarzarbeit in der Landwirtschaft**  
(1999=100, sinkende Werte=weniger Schwarzarbeit)



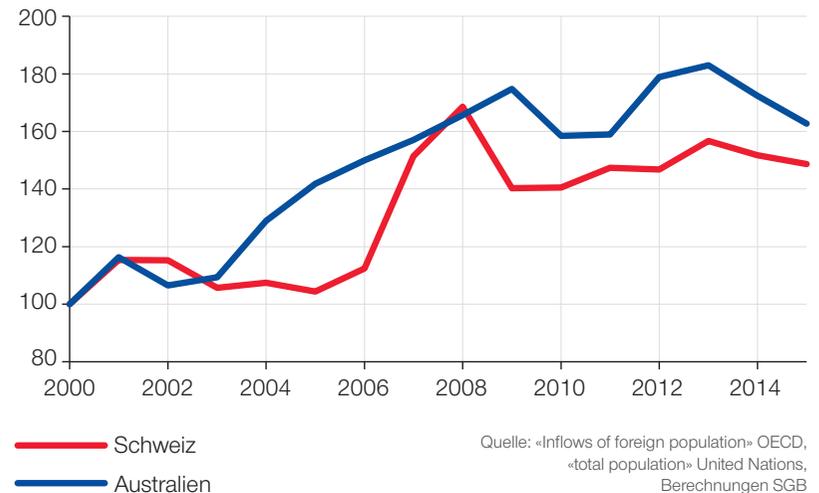
Quelle: SGB

### 5.3 Kontingentsysteme «steuern» nicht

Kontingentsysteme «steuern» nicht wie das die Nationalkonservativen behaupten. In der Schweiz hat die Politik die Kontingente in der Vergangenheit nach den Wünschen der Firmen festgelegt, wobei der Bundesrat den politisch gut organisierten, aber wirtschaftlich strukturschwächeren Branchen besonderes Gehör schenkte. Die offiziellen Migrationszahlen der 1980er und 1990er Jahre unterschätzen das Ausmass der damaligen Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte. Weil die schwarz angestellten Arbeitskräfte aus dem Ausland nicht erfasst sind.

In Australien – einem Musterbeispiel der nationalkonservativen Kontingentsbefürworter – liegt die Einwanderung gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung heute rund 60 Prozent höher als im Jahr 2000. Die Einwanderung in Australien, notabene einem abgeschotteten Inselstaat, war gar stärker als in der Schweiz, die im Herzen Europas liegt.

Einwanderung Schweiz vs. Australien  
(2000=100, im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung)





Die Beschäftigung billiger ausländischer Arbeitskräfte hat auf dem Bau, in der Gastronomie aber auch in der Industrie (Bild: Papierindustrie) notwendige Investitionen hinausgezögert.

Foto: ©Sozialarchiv, Urech, Uri Werner

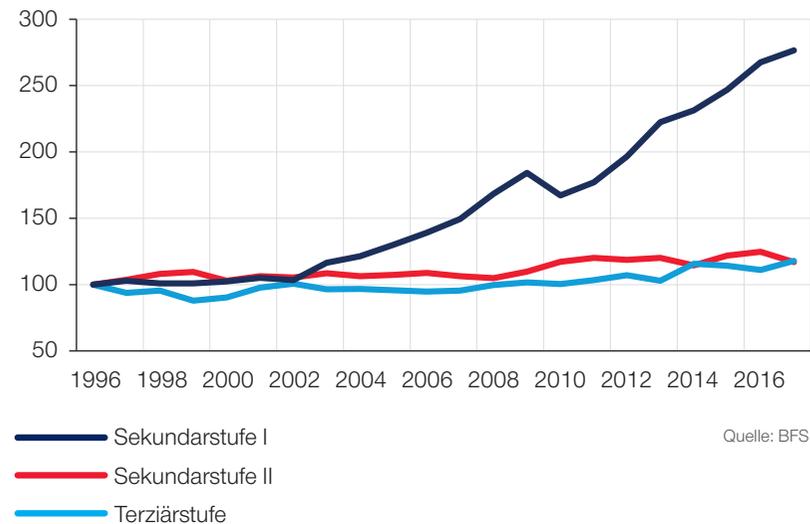
#### 5.4 Tieflohn- und Tiefproduktivitätspolitik

Das alte Kontingentsystem «begünstigte Wirtschaftszweige, die auf billige, unqualifizierte Arbeitskräfte angewiesen waren», wie die Konjunkturforschungsstelle der ETH (KOF) 2015 in einer Analyse schreibt. Die Folge waren: Prekäre Arbeitsbedingungen, tiefe Löhne und eine unproduktive Arbeitsweise. Für besser qualifizierte Berufsleute aus dem Ausland waren die unsicheren oder prekären Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen wenig attraktiv.

Das änderte sich mit der Personenfreizügigkeit. 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 flankierenden Massnahmen 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 rekrutieren.

Ausländische Erwerbspersonen nach Bildungsstufe  
(Index 1996=100)



Quelle: BFS

## 6 Personenfreizügigkeit als Sündenbock: FZA ist nicht an allem schuld



Die Schweizer Sicht auf die Migration ist seit Einführung der Personenfreizügigkeit stark von rechtsnationalen Kräften getrübt und verzerrt worden. Die gestiegene Ein- und Auswanderung wurde der Personenfreizügigkeit zugeschrieben und so zum Brennpunkt der dahinterstehenden Anti-EU-Politik gemacht. Mit der Personenfreizügigkeit als Sündenbock. Die Konjunktur als wichtigster Treiber von Migration sowie die generelle Internationalisierung der Wirtschaft wurden ignoriert oder totgeschwiegen.

Grenzübergang Schweiz-Deutschland  
Foto links: ©Fotolia, view7  
Foto oben: ©Keystone, Gergios Kefalas

### 6.1 Generelle Internationalisierung des Arbeitsmarktes

Ein Blick über die Landesgrenzen hinaus zeigt, dass die Personalrekrutierung der Firmen generell viel internationaler geworden ist und damit verbunden die Migrationsbewegungen zugenommen haben. In allen west- und nordeuropäischen Ländern, die nicht in einer schweren

Krise steckten, ist der Anteil ausländischer Berufstätiger mit EU-Pass spürbar gestiegen. Sogar in den sprachlich ziemlich abgeschotteten nordischen Staaten Dänemark, Norwegen oder Finnland.

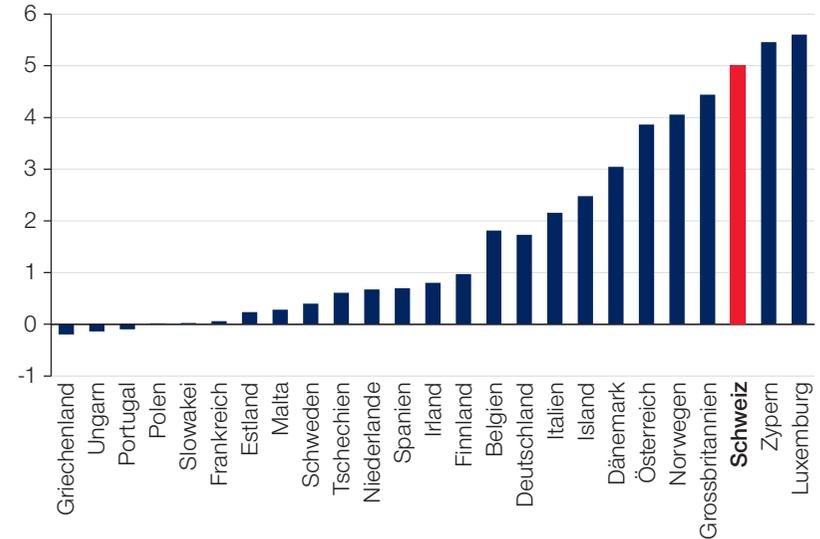
Dafür gibt es verschiedene Gründe:

- Die generelle Internationalisierung der Wirtschaft: Heute arbeiten mehr Personen aus verschiedenen Ländern in der gleichen Firma. Beispiele: Vor rund 10 Jahren beschäftigten Schweizer Firmen der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (MEM) insgesamt ungefähr halb so viel Personal im Ausland wie in der Schweiz. Heute beschäftigen sie im Ausland fast gleich viel Personal wie in der Schweiz.<sup>2</sup> 2015 sprachen in der Schweiz bereits 18.7 Prozent der Berufstätigen «üblicherweise» Englisch an der Arbeit.<sup>3</sup>
- Die Stellenausschreibung über das Internet: Heute werden fast alle Stellen über das Internet ausgeschrieben. Sie sind weltweit sichtbar. Vor 2002 geschah das in erster Linie in der lokalen und nationalen Presse. Offene Stellen in der Schweiz waren für Stellensuchende im Ausland nicht einfach zu finden.

<sup>2</sup> Gemäss Zahlen von Swissem sowie den Aussenwirtschaftsstatistiken der SNB.

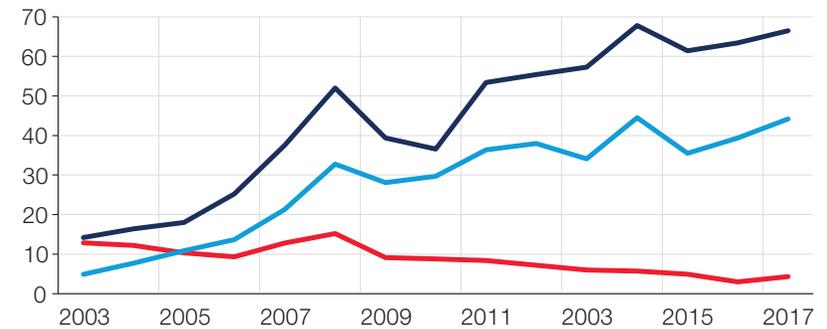
<sup>3</sup> Gemäss der Strukturerhebung zur Volkszählung des BFS.

**Entwicklung der ausländischen Erwerbstätigen (EU-27 Staaten) an den Erwerbstätigen total**  
(Differenz zwischen 2006 und 2016, in Prozentpunkten)



Quelle: Eurostat, Berechnungen SGB

**Personalrekrutierung durch die Firmen: Entwicklung der Ausschreibungskanäle**  
(Index gemäss Stellenmarktmonitor; Erhebungszeitpunkt: jeweils 1. Quartal)



Quelle: Uni Zürich, Stellenmarkt-Monitor

- Unternehmens-Webseiten
- Internetportale
- Presse

## 6.2 Abwälzung des Auftragsrisikos auf Subunternehmen, Temporäre und Arbeitnehmende

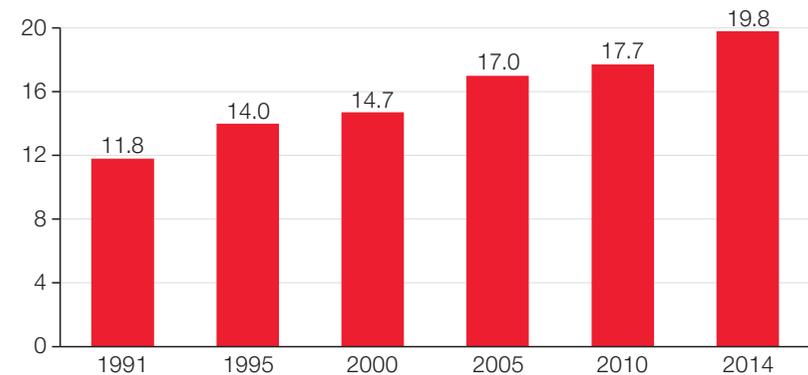
Im Bau hat der Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen zugenommen. Weil die Baufirmen versuchen, höhere Gewinne zu machen und das Auftrags- und Betriebsrisiko auf Dritte abzuwälzen. Einerseits erledigen sie einen Teil der Arbeiten nicht mehr selber, sondern geben Aufträge an Subunternehmen weiter. Andererseits beschäftigen sie weniger Personal und weichen vermehrt auf Temporärarbeitskräfte aus. Auch das Leasing von Baumaschinen hat zugenommen.

Manche Leute verwechseln diese Entwicklung mit der Personenfreizügigkeit. Indem der höhere Subunternehmensanteil der Personenfreizügigkeit zugeschrieben wird, statt der Gewinnmaximierungslogik der Firmen. Das ist falsch. Denn der vermehrte Einsatz von Subunternehmen ist für dieselbe Zeit auch in

anderen Ländern wie beispielsweise Deutschland zu beobachten, obwohl die Personenfreizügigkeit und die so genannte Dienstleistungsfreiheit dort früher eingeführt wurden als in der Schweiz.

Die Personenfreizügigkeit kann in der Schweiz insofern etwas mit dem vermehrten Einsatz von Subunternehmen zu haben, als die bürokratischen Hürden für Entsendefirmen etwas gesunken sind. Auf der anderen Seite wurden die flankierenden Massnahmen eingeführt, welche es überhaupt erlauben, Subunternehmen zu kontrollieren und – im Dumpingfall – zu sanktionieren. Aufgrund des gestiegenen Druckes auf den Arbeitsmarkt braucht es auch eine Aktualisierung und einen gezielten Ausbau der flankierenden Massnahmen.

Anteil der Kosten für Subunternehmen im deutschen Bauhauptgewerbe  
(Anteil am Bruttoproduktionswert, Firmen mit 20 bis 49 Beschäftigten)



Quelle: Hauptverband der deutschen Bauindustrie

### 6.3 Wirtschaftskrise in den südlichen Euroländern

Die Finanzkrise traf die südlichen Euro-Länder besonders hart. Auf internationalen Druck wurden staatliche Sparmassnahmen beschlossen, der Arbeitnehmerschutz wurde gelöchert, die Löhne wurden gesenkt. Die Erwerbslosigkeit stieg stark. In

Spanien war im Jahr 2013 mehr als ein Viertel der Erwerbsbevölkerung ohne Arbeit. Viele Menschen mussten um ihre Existenz kämpfen und waren gezwungen, in anderen Ländern Europas eine Stelle zu suchen. So auch in der Schweiz.

Sinkende Löhne und steigende Erwerbslosigkeit in den südlichen Euroländern			
	Italien	Portugal	Spanien
Löhne*	-2.2%	-6.7%	-3.3%
Erwerbslosigkeit**	5.5	2.1	11.4

Quelle: OECD

\* Wachstum 2010-2016

\*\* Differenz Erwerbslosenquote 2007 und 2016 in Prozentpunkten



Arbeitslose in Spanien im Januar 2013

Foto: ©Keystone, Paul White

## 7 Arbeitnehmende und Löhne schützen: eine gewerkschaftliche Daueraufgabe



Seit jeher setzen sich die Gewerkschaften für den Schutz von Arbeitnehmenden, Löhnen und Arbeitsbedingungen in der Schweiz ein. Darum haben sie sich für die Personenfreizügigkeit in Verbindung mit den Flankierenden Massnahmen ausgesprochen. Damit ging das unmenschliche und wirtschaftlich schädliche Kontingentssystem zu Ende. Und seit mehr als 15 Jahren werden die Löhne und Arbeitsbedingungen in der Schweiz systematisch kontrolliert. Im Unterschied zu früher, als die Arbeitgeber die Löhne geheim zu halten versuchten. Dank den Kontrollen wird in der Schweiz erstmals sichtbar, dass es immer

wieder Arbeitgeber gibt, die zu tiefe Löhne zahlen.

Gerade weil sie wirken, werden die Flankierenden Massnahmen auch künftig wieder angegriffen werden. Die Kündigungsinitiative der SVP will die Personenfreizügigkeit und den Lohnschutz abschaffen. Die Gewerkschaften werden weiterhin

Protestaktion für die Solidarhaftung auf dem Bau  
Foto links: ©SGB  
1.-Mai-Demo 2011 in Zürich  
Foto oben: ©Medienbüro selezione

gefordert sein, diese Errungenschaften zu verteidigen.

Doch auch unabhängig davon gibt es Handlungsbedarf. Es braucht wesentlich mehr Gesamtarbeitsverträge mit guten Mindestlöhnen. Denn nach wie vor ist nur die Hälfte der Berufstätigen in der Schweiz durch Gesamtarbeitsverträge GAV mit



Mindestlöhnen geschützt. Gefährdete Branchen wie der Detailhandel oder der Gartenbau haben nur einen lückenhaften Lohnschutz durch GAV. Dazu kommen sehr hohe Hürden für die Allgemeinverbindlich-Erklärung von GAV wie beispielsweise das Arbeitgeberquorum von 50 Prozent. Dieses aus den 1950er Jahren stammende Hindernis muss abgeschafft werden.

Der Wille in den Kantonen, Lohnverstösse aufzudecken, ist sehr unterschiedlich. Während in

Genf und im Tessin viele Kontrollen gemacht werden, schauen Kantone in der Ost- und in der Zentralschweiz weg. Doch auch diese Kantone müssen ihre Arbeit machen.

Von grosser Bedeutung sind präventive Massnahmen. Mit einem Berufsregister wird es möglich sein, schwarze Schafe unter den Arbeitgebern rechtzeitig zu erkennen und von öffentlichen und privaten Aufträgen auszuschliessen.

**GAV schützen vor Lohndumping,  
z.B. im Reinigungsgewerbe und in der Industrie**

Fotos links: ©Fotolia, Valerii Honcharuk  
Foto oben: ©Fotolia, industrieblick

November 2010: Gewerkschaften übergeben dem damaligen EU-Botschafter Michael Reiterer vor der EU-Botschaft in Bern eine Protestnote, gegen die EU-Forderungen, die Schweizer Lohnschutzmassnahmen auszuhöhlen.

Foto: ©SGB

