

Nr. 2 juli 2005

TWI (Hrsg.)

Rahmenbedingungen der Personenfreizügigkeit

Diskussionsbeiträge
Thurgauer Wirtschaftsinstitut



**THURGAUER
WIRTSCHAFTSINSTITUT**
an der Universität Konstanz

Rahmenbedingungen der Personenfreizügigkeit

bearbeitet von

Rolf Sonderegger
sonderegger@twi-kreuzlingen.ch
TWI

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis.....	III
Tabellenverzeichnis.....	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Die Schweiz und Europa	1
2 Personenfreizügigkeit CH – EU15.....	5
3 Personenfreizügigkeit CH – EU+10.....	16
Literaturverzeichnis.....	21

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Die Schweiz und Europa	1
2 Personenfreizügigkeit CH – EU15	5
2.1 Sinn und Zweck.....	5
2.2 Einführungsplan.....	6
2.3 Flankierende Massnahmen.....	8
2.3.1 Entsendegesetz.....	9
2.3.2 Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.....	9
2.3.3 Mindestlöhne.....	10
2.3.4 Kontrollorgane.....	10
2.4 Erfahrungen.....	11
2.4.1 Erfahrungen mit dem Freizügigkeitsabkommen.....	11
2.4.2 Erfahrungen mit den flankierenden Massnahmen.....	13
3 Personenfreizügigkeit CH – EU+10	16
3.1 Einführungsplan.....	16
3.2 Revision der flankierenden Massnahmen.....	18
3.2.1 Arbeitsinspektoren.....	18
3.2.2 Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.....	19
3.2.3 Erweiterte Pflichten und verschärfte Sanktionen für entsendende Arbeitgeber.....	19
3.2.4 Schriftliche Information der entsandten Arbeitnehmer.....	19
3.2.5 Temporärarbeit.....	19
3.2.6 Selbständigkeit.....	20
Literaturverzeichnis	21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einführungsplan Personenfreizügigkeit CH – EU15	7
Abbildung 2: Einführungsplan Personenfreizügigkeit CH – EU+10	16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einwanderung von Erwerbstätigen aus der EU / EFTA.....	12
Tabelle 2: Verteilung der Meldepflichtigen-Kategorien nach Branchen.....	12
Tabelle 3: Anzahl Kontrollen der am meisten kontrollierten Branchen	14
Tabelle 4: Anzahl Verstöße pro Branche.....	14
Tabelle 5: Arten der Verstöße.....	14

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AVEG	Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen
BFM	Bundesamt für Migration
BVO	Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EFTA	Europäischen Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EntsG	Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Entsendegesetz)
EntsV	Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Entsendeverordnung)
EU	Europäische Union
EU+10	Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn sowie Malta und Zypern (griechischer Teil)
EU15	Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien
EU25	Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern (griechischer Teil)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDP	Freisinnig-Demokratischen Partei
ff.	fortfolgende
FHA	Freihandelsabkommen
FPS	Freiheitspartei
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
KVP	Katholische Volks-Partei
NAV	Normalarbeitsvertrag
OR	Schweizerisches Obligationenrecht
SD	Schweizer Demokraten
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SP	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerische Volkspartei
u.a.	untere anderem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert

1 Die Schweiz und Europa

Die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU hatten lange Zeit vor allem auf dem Freihandelsabkommen (FHA) aus dem Jahre 1972 beruht. Dieses Abkommen ist ein politisches Nebenprodukt des seinerzeitigen Übertritts des Vereinigten Königreichs und Dänemarks von der kleinen Freihandelszone¹ der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)² zur grossen Zollunion³ der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Die Beitritte des Vereinigten Königreichs und Dänemarks zum EWG bedeuteten, dass die EFTA abzubröckeln begann. Infolgedessen erklärte sich die Europäische Gemeinschaft bereit, mit den verbliebenen EFTA-Ländern besondere Beziehungen zu entwickeln. Die Folge dieses Angebots war ein Freihandelsabkommen, das im Juli 1972 mit den verbliebenen EFTA-Staaten unterzeichnet wurde. Darin hatten beide Parteien vereinbart, auf die Erhebung von Zöllen und mengenmässigen Beschränkungen im industriell-gewerblichen Handel zu verzichten. Die Regelungen des FHA reichten jedoch bereits in den 90er-Jahren nicht mehr aus, um den Erfordernissen der hoch entwickelten Schweizer Volkswirtschaft gerecht zu werden. Zu den wichtigsten Kritikpunkten am FHA gehörten die fehlende Beseitigung technischer Handelshemmnisse und die Ausklammerung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten. Das Abkommen blieb jedoch für die Schweiz bis zum Abschluss der bilateralen Verträge von 1999 das wichtigste Vertragsdokument im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU, denn am 6. Dezember 1992 hatte die Schweizer Bevölkerung in einer Volksabstimmung den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgelehnt. Selten sind in der Schweiz politische Auseinandersetzungen so leidenschaftlich geführt worden wie im Vorfeld der Volksabstimmung über den EWR-Beitritt. Nach einem wochenlangen Abstimmungskampf zwischen Befürwortern und Gegner endete die Abstimmung mit zwei rekordverdächtigen Ergebnissen:

- Die Stimmbeteiligung war mit 78.3% rund doppelt so hoch wie bei normalen eidgenössischen Urnengängen.
- Die Abstimmung endete mit einem hauchdünnen Resultat: 50.3% Nein gegen 49.7% Ja.

¹ Freihandelszone: Die unterste Stufe der regionalen Integration besteht in einer Freihandelszone, in der die Mitgliedstaaten untereinander Zölle abbauen. Die Länder behalten aber eine eigenständige nationale Zollpolitik gegenüber Nichtmitgliedern bei.

² EFTA: Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz.

³ Zollunion: In einer Zollunion verzichten die Mitgliedstaaten zusätzlich zur Freihandelszone auch auf eine eigenständige Zollpolitik. Es wird ein einheitlicher Aussenzolltarif für alle Mitgliedstaaten

Nach dem Scheitern des EWR übernahm der Bundesrat einen Vorschlag der Beitrittsgegner, die sich von einem zweiseitigen (bilateralen) Abkommen zwischen der Schweiz und der EU mehr Vorteile versprochen hatten. So wurde 1993 die Aufnahme bilateraler Verhandlungen mit der EU beschlossen. Die Verhandlungen wurden dann im Dezember 1994 aufgenommen. Verhandelt wurde über folgende sieben Themen, die teils von der Schweiz, teils von der EU angeregt worden waren:

- **Technische Handelshemmnisse:** Dieses Abkommen führt zu einem Abbau technischer Handelshemmnisse durch die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsprüfungen. Es erleichtert die grenzüberschreitende Vermarktung von Produkten, wovon insbesondere Schweizer Exportunternehmen profitieren.
- **Öffentliches Beschaffungswesen:** Öffentliche Beschaffungsstellen in der Schweiz und in den EU-Ländern (z.B. Gemeinden, Versorgungsbetriebe) dürfen inländische Anbieter bei der Auftragsvergabe nicht mehr gegenüber Anbietern aus dem anderen Land bevorzugen.
- **Landverkehr:** Dieses Abkommen regelt die Transitfrage zwischen der Schweiz und der EU. Eckpunkte sind die schrittweise Aufhebung der 28-Tonnen-Gewichtsbeschränkungen für Lastwagen und neue Gebühren für den Alpentransit. Gleichzeitig wird der gegenseitige Zugang zu den Transportmärkten erleichtert.
- **Luftverkehr:** Dieses Abkommen bezweckt eine weitgehende Gleichbehandlung der schweizerischen Luftfahrtgesellschaften mit den EU-Fluggesellschaften, etwa bei der Vergabe von Landerechten.
- **Forschungsabkommen:** Dieses Abkommen regelt die Teilnahme von Schweizer Unternehmen an den Forschungsprogrammen der EU. Schweizer Unternehmen können damit nach den weitgehend gleichen Kriterien wie EU-Unternehmen an der subventionierten Forschungs- und Technologiezusammenarbeit teilnehmen.
- **Landwirtschaft:** Der Handel mit landwirtschaftlichen Gütern war starken Beschränkungen unterworfen. Das Landwirtschaftsabkommen erleichtert den Handel mit Landwirtschaftsprodukten durch den Abbau von technischen Handelshemmnissen und den teilweisen Zollabbau.
- **Personenverkehr:** Die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den EU-Ländern wird schrittweise hergestellt. Ausserdem wird die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen massgeblich erleichtert.

Die einzelnen Bereiche hatten zwar sachlich nur wenig miteinander zu tun, doch die EU bestand auf einer parallelen Verhandlungsführung. Zudem enthält jedes ein-

erstellt, womit eine Voraussetzung für den Abbau von Grenzkontrollen geschaffen wird. Auch der Zollvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein stellt eine Zollunion dar.

zelle Dossier die Bestimmung, wonach die Verträge nur gemeinsam in Kraft treten können und wonach die Kündigung eines Vertrages automatisch die Aufhebung aller übrigen sechs Verträge mit sich bringt.⁴ Die Position der EU war, dass angesichts der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Parteien nur mit diesem „Paketprinzip“ ein politisch tragfähiger Interessenausgleich erreicht werden könne. Vier Jahre nach Aufnahme der Verhandlungen wurde im Juni 1999 der Vertrag unterschrieben. Am 21. Mai 2000 nahmen die stimmberechtigten Schweizer Bürger diese sieben Dossiers (Bilaterale Verträge I) überraschend deutlich an.⁵ Da jedoch die sieben Dossiers völkerrechtliche Verträge zwischen der Schweiz und der EU einerseits, sowie der Schweiz und den einzelnen EU-Mitgliedstaaten andererseits sind, mussten neben der EU als Institution auch die einzelnen Mitgliedstaaten die Verträge ratifizieren. Aus diesem Grund verzögerte sich das ursprünglich vorgesehene Datum für das Inkrafttreten der Bilateralen Verträge I. Nachdem sämtliche Mitgliedstaaten die Verträge unterzeichnet hatten, traten die sieben sektoriellen Abkommen dann am 1. Juni 2002 in Kraft.

Im Dezember 2002 konnten die Beitrittsverhandlungen der EU mit Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn sowie Malta und Zypern abgeschlossen werden (EU+10). Nach der Unterzeichnung der Beitrittsverträge im April 2003 in Athen wurden diese zehn Staaten am 1. Mai 2004 Mitglieder der EU. Damit besteht die EU heute aus 25 Staaten (EU25).⁶ Mit dem Beitritt zur EU haben diese Staaten auch den gemeinschaftlichen Besitzstand⁷ übernommen, einschliesslich der Verträge der EU mit Drittstaaten wie der Schweiz. Damit wurden auch die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU automatisch auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt. Für sechs der insgesamt sieben bilateralen Abkommen erfolgte die Ausdehnung automatisch. Einzig beim Abkommen über die Personenfreizügigkeit waren neue Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU notwendig. Es ging für die Schweiz vor allem darum, angemessene Übergangsfristen zu definieren, um den freien Personenverkehr gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten schrittweise und kontrolliert einzuführen. Die Verhandlungen liefen vom 16. Juli 2003 bis zum 7. April 2004. Am 2. Juli 2004 unterschrieb der Bundesrat das Zusatzprotokoll zur Ausdehnung der Personenfrei-

⁴ Ausnahme: Forschungsabkommen.

⁵ Bei einer Stimmbeteiligung von rund 47 % wurden die Bilateralen Verträge I mit 67.2 % Ja (1'497'192 Stimmende) gegen 32.8 % Nein (730'854 Stimmende) angenommen.

⁶ EU25: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern (griechischer Teil).

⁷ Acquis communautaire.

züglichkeit. In der Wintersession 2004 haben dann die eidgenössischen Räte über das Zusatzprotokoll zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Staaten und die flankierenden Massnahmen verhandelt. Dabei haben die Räte mit deutlicher Mehrheit⁸ die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens gemeinsam mit der Revision der flankierenden Massnahmen genehmigt. Der Erlass untersteht jedoch dem fakultativen Referendum. Ein überparteiliches Komitee⁹ unter Federführung der Schweizer Demokraten (SD) hat diesbezüglich sofort das Referendum ergriffen. Ende März 2005 hat das Referendumskomitee über 80'000 Unterschriften eingereicht, womit das Referendum zustande gekommen ist. Die Stimmbürger der Schweiz werden am 25. September 2005 über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit abstimmen.

⁸ Ständerat 40:0, Nationalrat: 142:40 - SP, Grüne, CVP und FDP stimmten für das Protokoll, während die SVP dieses mehrheitlich ablehnte.

⁹ Dem überparteilichen Referendumskomitee gehören an:

- Organisationen: Schweizer Demokraten (SD), Lega dei Ticinesi, Freiheitspartei (FPS), Katholische Volks-Partei (KVP), Young4FUN, Mittelland-Komitee, Unternehmervereinigung gegen den EWR/EU-Beitritt, Komitee selbstbewusste freie Schweiz, Abendland, Neuer Rütlibund, Schweizer Bürgervotum.
- Personen: Nationalrat Oskar Freysinger VS (SVP), Nationalrat Bernhard Hess BE (SD), Nationalrätin Jasmin Hutter SG (SVP), Nationalrat Jacques Pagan GE (SVP), Nationalrat Luzi Stamm AG (SVP), Grossrätin Silva Flückiger AG (SVP), Kantonsrat Lukas Reimann SG (SVP), Stadtrat Giuliano Bignasca Lugano (Lega dei Ticinesi).

2 Personenfreizügigkeit CH – EU15

Am 1. Juni 2002 sind die sieben bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in Kraft getreten. Eines dieser Abkommen führt schrittweise den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und den 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten (EU15)¹⁰ ein. Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU15 erläutert.

2.1 Sinn und Zweck

Ziel des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU15 ist es, die Niederlassungsfreiheit für Bürger der EU15 in der Schweiz und für Schweizer in der EU15 herzustellen. Schrittweise sollen für die EU15-Bürger in der Schweiz die gleichen Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie für Schweizer ermöglicht werden. Gleiches gilt umgekehrt für die Schweizer, die in die EU15 einreisen oder sich dort aufhalten. Konkret gelten mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit für Bürger der EU15 wie auch für Schweizer u.a. folgende Rechte:

- Geographische und berufliche Mobilität (d.h. Niederlassung sowie Wohnort-, Arbeitsort- und Stellenwechsel sind ohne weiteres möglich)
- Gleiche Arbeitsbedingungen
- Koordinierter Versicherungsschutz
- Gleichbehandlung in Steuersachen
- Selbständig ein Gewerbe zu betreiben
- Anerkennung von Diplomen im Hinblick auf die Zulassung zu einer reglementierten Erwerbstätigkeit
- Familiennachzug
- Erwerbstätigkeit der Familienangehörigen
- Aufenthalt, auch nach Ende der Erwerbstätigkeit
- Immobilienerwerb unter gewissen Bedingungen

Begünstigt werden Arbeitnehmer, Selbständige, Studenten, Rentner, Nichterwerbstätige und ihre Familienangehörigen. Nichterwerbstätige und Studenten haben das Recht, sich zusammen mit ihren Familienangehörigen in der Schweiz aufzuhalten, wenn sie umfassend gegen Krankheit versichert sind und nachweisen können, dass

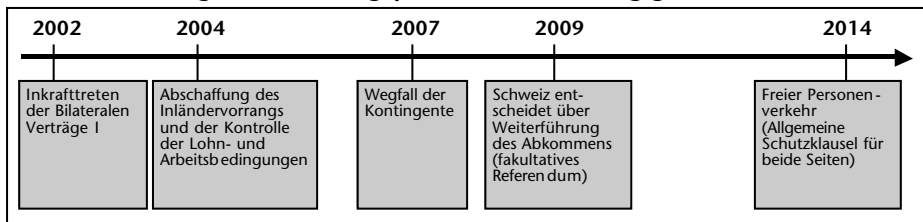
¹⁰ EU15: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien.

sie über genügend finanzielle Mittel verfügen, so dass sie nicht der Sozialhilfe zur Last fallen. Bei Rentnern muss die ausgerichtete Rente höher sein als der Betrag, der in der Schweiz zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt. Allerdings gelten für alle Begünstigten Übergangsfristen für das Wirksamwerden der vollen Personenfreizügigkeit. Der freie Personenverkehr gilt somit nicht für Arbeitslose.

2.2 Einführungsplan

Das Abkommen zur Personenfreizügigkeit sieht einen schrittweisen Übergang zur Freizügigkeit vor. Der Einführungsplan der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten sieht dabei wie folgt aus:

Abbildung 1: Einführungsplan Personenfreizügigkeit CH - EU15



Quelle: Eigene Darstellung

- **1. Juni 2002:** Am 1. Juni 2002 ist das Freizügigkeitsabkommen gemeinsam mit den anderen bilateralen Abkommen (Bilaterale Verträge I) in Kraft getreten. Dabei gelten jedoch noch drei Einschränkungen:

- Kontingentierung:

Bei einem überjährigen Arbeitsvertrag wird eine Daueraufenthaltsbewilligung (5 Jahre) erteilt. Diese Bewilligung wird nach 5 Jahren bei der Weiterführung des Arbeitsverhältnisses automatisch verlängert, wenn dadurch das Jahreskontingent von 15'000 Daueraufenthaltsbewilligungen nicht überschritten wird. Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen von mindestens vier und maximal 12 Monaten erhalten eine Kurzaufenthaltsbewilligung, wenn dadurch das Jahreskontingent von 115'500 Kurzaufenthaltsbewilligungen nicht überschritten wird. Eingewanderte erwerbstätige Personen mit befristeten Arbeitsverträgen von maximal vier Monaten erhalten eine Aufenthaltsbewilligung entsprechend der Dauer des Arbeitsverhältnisses. Diese Kurzaufenthaltsbewilligung kann jeweils um weitere zwölf Monate verlängert werden, wenn dadurch das Jahreskontingent von 115'500 Kurzaufenthaltsbewilligungen nicht überschritten wird. Diese Regelung ersetzt das so genannte Saisonier-Statut. Daueraufenthalter und auch Kurzaufenthalter haben das Recht auf Familiennachzug. EU15-Bürger, die in den

Schweizer Arbeitsmarkt integriert sind, werden privilegiert behandelt. Sie haben bei Vorlage eines Arbeitsvertrages Anspruch auf eine Verlängerung ihrer Arbeitsbewilligung. Wenn sie ihre Stelle wechseln wollen, sind sie weder von der Kontingentierung noch vom Inländervorrang betroffen.

- Inländervorrang:

Eine Aufenthaltsbewilligung wird einem EU15-Bürger nur erteilt, wenn für die betreffende Stelle kein Schweizer oder niedergelassener Ausländer verfügbar ist. Inländische Stellensuchende haben bei der Arbeitsanstellung einen Vorrang.

- Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen:

Das Kontrollsystem über die Lohn- und Arbeitsbedingungen der aus dem Ausland kommenden Arbeitskräfte beruht auf der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO).¹¹ Das Kontrollsystem der BVO erfolgt bereits vor Stellenantritt und wirkt deshalb präventiv. Es ist aber diskriminierend, da ausschliesslich die ausländischen Arbeitskräfte den Kontrollen unterstellt sind. Schweizer Arbeitnehmende können eine Arbeitsstelle unter irgendwelchen Bedingungen und ohne vorherige administrative Kontrolle antreten.

- **1. Juni 2004:** Am 1. Juni 2004 fielen der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen weg. An ihre Stelle traten als flankierende Massnahmen verschiedene Regelungen gegen Missbräuche.¹² Diese sollen verhindern, dass es zu Sozial- oder Lohndumping zum Nachteil der in der Schweiz wohnhaften Arbeitnehmer kommt. Als Kontrollorgan werden tripartite Kommissionen eingesetzt. Diese versuchen zu verhindern, dass das Freizügigkeitsabkommen die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen und andere für Arbeitsverhältnisse geltende Mindeststandards negativ beeinflusst.¹³ Mit Inkrafttreten der zweiten Übergangsphase der Personenfreizügigkeit benötigen zudem verschiedene Kategorien von EU15-Bürgern, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, keine Bewilligung mehr, sondern lediglich noch eine Meldung bei der zuständigen kantonalen Behörde. Dies gilt für Arbeitnehmer, die in der Schweiz bei einem schweizerischen Arbeitgeber eine Stelle antreten, deren Dauer 90 Tage nicht überschreitet. Auch Arbeitgeberfirmen mit Sitz in einem EU15-Staat haben mit einer einfachen Meldung das Recht, Angehörige ihrer Stammebelegschaft für maximal 90 Tagen pro Person und Kalenderjahr zur Ausführung von Aufträgen in die

¹¹ Vgl. BVO; SR 823.21.

¹² Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmer/innen und die flankierenden Massnahmen vom 8. Oktober 1999 (Stand 3. Juni 2003), sowie die Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmenden (Entsendeverordnung) vom 21. Mai 2003 (Stand 7. Dezember 2004).

¹³ Vgl. Kapitel 3.3.4 Kontrollorgane, Seite 11.

Schweiz zu entsenden. Zudem besteht auch für selbständige Dienstleistungserbringer, deren Tätigkeit in der Schweiz 90 Tage pro Jahr nicht überschreitet, nur noch eine Meldepflicht bei der betreffenden kantonalen Behörde. Für entsandte Arbeitnehmer, Selbständigerwerbende und Arbeitnehmer, welche in der Schweiz bei einem schweizerischer Arbeitgeber eine Stelle antreten, bedarf es jedoch weiterhin einer Bewilligung, sofern deren Aufenthaltsdauer 90 Tage überschreitet. Schweizer Bürger haben bereits seit dem 1. Juni 2004 freien Zugang zum Arbeitsmarkt der EU15, da die EU-Mitgliedstaaten generell nur während zwei Jahren Einreise- und Aufenthaltsbeschränkungen geltend machen dürfen.

- **1. Juni 2007:** Am 1. Juni 2007 werden auf Schweizer Seite auch die Kontingente gegenüber den EU15-Bürgern aufgehoben. Die Schweiz führt dann die vollständige Personenfreizügigkeit mit der EU15 ein. Sie darf die Kontingente aber wieder anordnen, falls die Einwanderungsquote aus dem EU15-Raum 10 % über dem Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre liegt.
- **31. Mai 2009:** Am 31. Mai 2009 endet die erste Vertragsperiode. Die EU führt ihrerseits das Abkommen stillschweigend weiter. Die Schweiz kann jedoch durch einen Bundesbeschluss entscheiden, ob sie an dem Vertrag festhalten will oder nicht. Bei einem positiven Entscheid würde das Abkommen auf unbestimmte Zeit verlängert werden. Bei einem negativen Entscheid würde jedoch nicht nur das Freizügigkeitsabkommen sondern auch alle sieben Dossiers der Bilateralen Verträge I auslaufen. Der Bundesbeschluss untersteht jedoch dem fakultativen Referendum.
- **1. Juni 2014:** Nach 12 Jahren ist die Personenfreizügigkeit schliesslich vollständig verwirklicht. Beide Parteien haben von jetzt an die Möglichkeit, sich bei schwerwiegenden Problemen sozialer oder wirtschaftlicher Art auf eine Schutzklausel zu berufen, die „einvernehmliche Massnahmen“ erlaubt.

2.3 Flankierende Massnahmen

Um Erwerbstätige in der Schweiz vor Sozial- und Lohndumping durch billige Arbeitskräfte aus dem Ausland zu schützen, sind am 1. Juni 2004 auf dem Schweizer Arbeitsmarkt drei Arten von flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr eingeführt worden. Das Ziel der flankierenden Massnahmen ist es, dass auf jede Erwerbstätigkeit in der Schweiz, die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen anwendbar sind.

2.3.1 Entsendegesetz

Das Entsendegesetz (EntsG)¹⁴ und die dazugehörige Verordnung (EntsV)¹⁵ legen minimale Arbeits- und Lohnbedingungen für Arbeitnehmer fest, die von einem ausländischen Arbeitgeber in die Schweiz entsendet werden. Das neue Gesetz soll damit verhindern, dass die Ausführung von Aufträgen durch entsandte Arbeitnehmende zu einem Sozial- oder Lohndumping führt. Unternehmen aus der EU15 können dadurch Aufträge in der Schweiz nicht mit billigen ausländischen Arbeitskräften ausführen. Sie müssen die Vorschriften in Bundesgesetzen, Verordnungen, allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und Normalarbeitsverträgen ebenso befolgen wie Betriebe in der Schweiz. Dies gilt für Bereiche wie minimale Entlohnung, Arbeits- und Ruhezeit, Mindestdauer der Ferien, Arbeitnehmerschutz sowie Nichtdiskriminierung bzw. Gleichbehandlung von Frau und Mann. Vor Beginn eines Einsatzes in der Schweiz hat die Arbeitgeberschaft der kantonalen Behörde Art, Dauer und Ort der Arbeiten sowie die Anzahl entsandter Arbeitnehmer zu melden.

2.3.2 Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

Ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) regelt grundsätzlich nur die Arbeitsbedingungen zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden, die Mitglieder der vertragsunterzeichnenden Verbände sind. Wird jedoch ein GAV innerhalb eines geografischen Gebietes als allgemein verbindlich erklärt, finden seine Bestimmungen auf alle Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden der entsprechenden Branche Anwendung. Gemäss dem neuen Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)¹⁶ können im Fall von wiederholter missbräuchlicher Unterbietung die in einem Gesamtarbeitsvertrag enthaltenen Bestimmungen über Mindestlöhne und Arbeitszeiten nun leichter für allgemein verbindlich erklärt werden. Anstelle der heutigen 50 % müssen nur noch 30 % aller Arbeitgebenden der Branche GAV-Partner sein. Zudem müssen neu die GAV-Arbeitgeberschaften ebenfalls nur noch 30 % der Arbeitnehmenden in ihrer Branche beschäftigen. Damit sollen einerseits die ursprünglichen GAV-Arbeitgeberschaften vor unlauterer Konkurrenz geschützt werden. Andererseits sollen vor allem aber Arbeitnehmende in Unternehmungen, die nicht dem GAV ange-

¹⁴ Vgl. EntsG; SR 823.20.

¹⁵ Vgl. EntsV; SR 823.201.

¹⁶ Vgl. AVEG; SR 221.215.311.

geschlossen sind, vor Lohn- und Sozialdumping geschützt werden. Der Antrag zur Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt durch eine tripartite Kommission.

2.3.3 Mindestlöhne

Normalarbeitsverträge gelten in Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag als arbeitsvertragliche Richtlinien. Diese Richtlinien haben jedoch keinen zwingenden Charakter, so dass in Einzelarbeitsverträgen zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden vom Inhalt des Normalarbeitsvertrages abgewichen werden kann. Neu wurde die Möglichkeit geschaffen, in Normalarbeitsverträgen zwingende Mindestlöhne festzusetzen. Stellt die tripartite Kommission fest, dass in einer Region die branchenüblichen Löhne auf missbräuchliche Weise wiederholt unterboten werden, kann in einem Normalarbeitsvertrag befristet ein obligatorischer Mindestlohn verankert werden.¹⁷

2.3.4 Kontrollorgane

Im Rahmen der flankierenden Massnahmen werden als Kontrollorgan tripartite und paritätische Kommissionen eingesetzt. Die tripartiten Kommissionen bestehen auf der Stufe Bund und Kantone. Diese setzen sich jeweils aus Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften zusammen. Die tripartiten Kommissionen kontrollieren alle Arbeitsverhältnisse ausserhalb der allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge. Dabei beobachten diese die Entwicklung des Arbeitsmarktes, untersuchen verdächtige Situationen und beantragen bei der zuständigen kantonalen Behörde im Falle von wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung das Ergreifen von Massnahmen. Zu diesen Massnahmen gehört die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und die Festlegung von Mindestlöhnen in zwingenden Normalarbeitsverträgen. Bevor die Kommissionen jedoch einen Antrag um Vornahme dieser Massnahme stellen, müssen diese im Rahmen eines Schlichtungs- oder Vermittlungsverfahrens zuerst die direkte Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebern suchen. Wenn die tripartite Kommission den Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit zwingenden Mindestlöhnen beantragt hat und die politische Behörde diesem Antrag gefolgt ist, ist die tripartite Kommission auch damit beauftragt, die Einhaltung des Normalarbeitsvertrages zu kontrollieren.¹⁸ Die paritätischen Kommissionen, bestehend aus Vertretern der Sozialpartner, kontrollieren die Einhaltung der allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsver-

¹⁷ Vgl. Art. 360a-f OR.

¹⁸ Die Aufgaben der tripartiten Kommission sind im Geschäftsreglement der tripartiten Kommission und in Art. 11 EntsV detailliert aufgeführt.

träge.¹⁹ Stellen die paritätischen Kommissionen Verstösse gegen das Entsendegesetz fest, so sind sie ebenfalls zur Meldung an die für die Sanktionierung zuständige kantonale Behörde verpflichtet.²⁰

2.4 Erfahrungen

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die befürchtete Überschwemmung des Schweizer Arbeitsmarktes von Bürgern der EU15 bisher nicht stattgefunden hat. Die Zuwanderung entwickelte sich im Rahmen der Bedürfnisse des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Auch kann keine systematische Unterschreitung der in der Schweiz üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch ausländische Arbeitskräfte aus der EU festgestellt werden. Das befürchtete Lohn- und Sozialdumping ist bisher nicht eingetreten.

2.4.1 Erfahrungen mit dem Freizügigkeitsabkommen

Die jährlich 15'000 Kontingente für Daueraufenthalter wurden in den ersten zwei Jahren stark beansprucht. Sie waren jeweils nach 10 Monaten ausgeschöpft.²¹ Ein Grossteil der Neuzuzüger stammt aus den vier EU-Nachbarstaaten Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien sowie aus Portugal. Gemäss eines Berichtes des seco ist diese starke Beanspruchung vor allem auf gewisse Bereinigungseffekte zurückzuführen. So haben viele Grenzgänger, vor allem aus Deutschland, ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegt. Zudem bestand bei Klein- und Mittelbetrieben ein Nachholbedarf im mittleren und unteren Qualifikationsbereich.²² Die Nachfrage nach Kurzaufenthaltsbewilligungen hat sich dagegen unterdurchschnittlich entwickelt. Die Kontingente von jährlich 115'500 wurden nur zur Hälfte beansprucht. Gemäss seco entspricht dies der schwierigen Wirtschaftslage, vor allem in den Branchen Tourismus, Bau und Landwirtschaft.

Seit dem 1. Juni 2004 befindet sich das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU15 in der zweiten Phase. Der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sind weggefallen. Zudem besteht für Kurzaufenthalter bis 90 Tage seither nur noch eine Meldepflicht. Diese benötigen also keine Aufenthaltsbewilligung mehr. Aufgrund des geringen administrativen Aufwands ist daher die Nachfrage in dieser Kategorie relativ gross. So haben im ersten Halbjahr 39'975 Personen eine kurzfristige Erwerbstätigkeit in der Schweiz

¹⁹ Zurzeit gibt es 43 allgemeine verbindliche GAV mit rund 500'000 Arbeitnehmenden.

²⁰ Vgl. Art. 9 Abs. 1 EntSG.

²¹ Vgl. seco (2005).

²² Vgl. seco (2005).

ausgeführt, wovon fast die Hälfte jedoch weniger als 30 Tage in der Schweiz tätig war.²³

Tabelle 1: Einwanderung von Erwerbstätigen aus der EU / EFTA

	2003 Juni - Nov.	Differenz	2004 Juni - Nov.
Daueraufenthaltsbewilligungen²³	15'197	+ 311	15'508
Kurzaufenthaltsbewilligungen			
- 4 - 12 Monate ²⁴	20'147	+ 5047	25'194
- 3 - 4 Monate ²⁵			8'180
- 0 - 4 Monate ²⁶	23'979	- 15'799	
Dienstleistungserbringer (max. 90 Tage)²⁷	-		39'975

Quelle: BFM

Tabelle 2: Verteilung der Meldepflichtigen-Kategorien nach Branchen

	Baune- benge- werbe	Bau- haupt- gewerbe	verarbeitendes Gewerbe	Personal- verleih	Land- & Forstwirt.	Gast- gewerbe	Diverse	Total	in %
Arbeitnehmer bei Schweizer Arbeitgebern	-	1110	-	5053	3491	3271	10501	23426	58.60 %
entsandte Arbeitnehmer	7599	2300	2019	-	-	-	2882	14800	37.02 %
selbständige DL-Erbringer	870	294	192	-	-	-	393	1749	4.38 %

Quelle: seco (2005)

²³ Vgl. seco (2005).

²⁴ Daueraufenthaltsbewilligungen: Eingewanderte erwerbstätige Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen oder über 12-monatiger Kurzaufenthaltsbewilligungen.

²⁵ Kurzaufenthaltsbewilligungen 4-12 Monate: Eingewanderte erwerbstätige Personen mit befristeten Arbeitsverträgen von mindestens 4 und maximal 12 Monaten. Kontingente von jährlich 115'500.

²⁶ Kurzaufenthaltsbewilligungen 3-4 Monate: Eingewanderte erwerbstätige Personen mit befristeten Arbeitsverträgen von mindestens 3 und maximal 4 Monaten. Bewilligungspflichtig, aber keine Kontingente.

²⁷ Kurzaufenthaltsbewilligungen 0-4 Monate: Eingewanderte erwerbstätige Personen mit befristeten Arbeitsverträgen von maximal 4 Monaten. Bewilligungspflichtig, aber keine Kontingente.

²⁸ Dienstleistungserbringer (max. 90 Tage): Dienstleistungserbringer bis maximal 90 Tage sind seit dem 1. Juni 2004 nicht mehr bewilligungspflichtig, jedoch besteht weiterhin eine Meldepflicht.

Gleichzeitig ist die Zahl der erteilten Kurzaufenthaltsbewilligungen bis vier Monate markant um rund 16'000 auf 8'180 gesunken. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine gewisse Zahl von bisher Bewilligungspflichtigen, die vor dem Inkrafttreten der flankierenden Massnahmen wegen dem administrativen Aufwand illegal gearbeitet haben, nun von der Möglichkeit der wesentlich einfacher zu handhabenden Meldung Gebrauch machen und somit heute den legalen Weg wählen. In Bezug auf die Missbräuche kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Kategorie einen besonders sensiblen Bereich darstellt. Die ersten Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit zeigen, dass eine Nachfrage der EU15-Bürger nach Aufenthaltsbewilligungen und nach Kategorien von lediglich meldepflichtigen Kurzaufenthaltern besteht, jedoch keine Überschwemmung des Schweizer Arbeitsmarktes stattgefunden hat. Aussagen zu den quantitativen Effekten der Personenfreizügigkeit oder erst recht Prognosen über die zukünftige Entwicklung der Zuwanderung sind jedoch heute noch schwierig abzugeben, da einerseits aufgrund des kurzen Zeithorizontes noch nicht genügend Daten gesammelt werden konnten und andererseits die Übergangsfristen noch gelten. So kann z. B. die Gesamtzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aufgrund des Wegfalls der Bewilligungspflicht bei kurzfristiger Erwerbstätigkeit nicht direkt mit den Vorjahreszahlen verglichen werden.

2.4.2 Erfahrungen mit den flankierenden Massnahmen

Am 1. Juni 2004 sind die flankierenden Massnahmen zur Verhinderung von Sozial- oder Lohndumping in Kraft getreten. Dabei haben die tripartiten und paritätischen Kommissionen die Aufgabe erhalten, die Einhaltung der flankierenden Massnahmen zu überprüfen. Aufgrund von Anlaufschwierigkeiten in der Zeit vom Juni bis September hat Bundesrat Joseph Deiss am 28. Oktober 2004 eine Task Force²⁹ eingesetzt, welche die Durchsetzung der flankierenden Massnahmen überprüft, bei Problemen Massnahmen zu deren Lösung ausarbeitet und die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Behörden und den tripartiten und paritätischen Kommis-

²⁹ Die Task Force ist ein beratendes Organ und besteht aus:

- Arbeitgebervertretern: Hubert Barde, Union patronale suisse
Klaus Künzle, GastroSuisse
Werner Messmer, Schweizerischer Baumeisterverband
- Arbeitnehmervertretern: Renzo Ambrosetti, Unia (SMUV)
Karl Eugster, Hotel & Gastro Union
Vasco Pedrina, Unia (GBI)
- Kantonsvertretern: Hans-Peter Burkhard, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Zürich
Nicolò Paganini, Amt für Wirtschaft, St. Gallen
Yves Perrin, Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures, GE
- Bund: Jean-Luc Nordmann, seco – Direktion für Arbeit
Daniel Veuve, seco – Direktion für Arbeit
Martin Nyffenegger, IMES

sionen fördern soll. So konnten ab Oktober 2004 bereits klare Verbesserungen bei der Durchsetzung der flankierenden Massnahmen verzeichnet werden. Gesamtschweizerisch führten die tripartiten und paritätischen Kommissionen in der Zeit vom 1. Juni - 31. Dezember 2004 rund 3'500 Kontrollen durch, wobei ca. 14'000 Personen kontrolliert wurden.

Tabelle 3: Anzahl Kontrollen der am meisten kontrollierten Branchen

Baunebengewerbe	1154
Bauhauptgewerbe	628
Personalverleih	279
Gastgewerbe	239
verarbeitendes Gewerbe	155

Quelle: seco (2005)

Bei den rund 14'000 kontrollierten Personen sind 338 Fälle noch in Abklärung während 812 Verstösse betreffend den flankierenden Massnahmen gemeldet wurden. Dies entspricht 5.8 % aller kontrollierten Personen.

Tabelle 4: Anzahl Verstösse pro Branche

Baunebengewerbe	302
Bauhauptgewerbe	196
Gastgewerbe	97
Land- und Forstwirtschaft	48
Diverse	314

Quelle: seco (2005)

Dabei sind die Verstösse bei den Löhnen, den Arbeitsbedingungen sowie der verspäteten oder gar nicht erfolgten Meldung bei der kantonalen Behörde gelegen.

Tabelle 5: Arten der Verstösse

Löhne	354
Arbeitsbedingungen	200
Diverse Verletzungen des Entsendegesetzes (verspätete oder nicht erfolgte Meldung, etc.)	279

Quelle: seco (2005)

Die Kommissionen müssen die festgestellten Gesetzesverstösse den zuständigen kantonalen Behörden zur Sanktionierung melden. Dabei wurden in der Zeit vom 1. Juni - 31. Dezember 2004 88 Sanktionen verhängt und 12 Schlichtungs- und 20 Verständigungsverfahren erfolgreich abgeschlossen. In dieser Periode wurden je-

doch weder Anträge auf erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen noch auf Erlass eines zwingenden Normalarbeitsvertrages über die Mindestlöhne gestellt.³⁰

Die ersten Erfahrungen mit den flankierenden Massnahmen zeigen somit, dass bei einer überwiegenden Mehrheit der überprüften Arbeitsverhältnisse die in der Schweiz üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten worden sind. Zudem konnte nach Anfangsschwierigkeiten eine Zunahme der Kontrolltätigkeit der tripartiten und paritätischen Kommissionen verzeichnet werden.

³⁰ Vgl. seco (2005).

3 Personenfreizügigkeit CH – EU+10

Die Bilateralen Verträge I werden automatisch auf die erweiterte EU ausgedehnt. Ausnahme bildet dabei die Personenfreizügigkeit, bei welcher neue Verträge ausgehandelt werden konnten. Am 2. Juli 2004 hat der Bundesrat in Brüssel ein Protokoll zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit unterschrieben. In der Wintersession 2004 haben die eidgenössischen Räte über das Zusatzprotokoll zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Staaten (EU+10) und die flankierenden Massnahmen verhandelt. Dabei haben die Räte mit deutlichem Mehr³¹ die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens gemeinsam mit der Revision der flankierenden Massnahmen genehmigt. Der Erlass ist jedoch dem fakultativen Referendum unterstanden. Ein überparteiliches Komitee³² unter Federführung der Schweizer Demokraten (SD) hat diesbezüglich sofort das Referendum ergriffen. Ende März 2005 hat das Referendumskomitee über 80'000 Unterschriften eingereicht. Somit ist das Referendum zustande gekommen und die Stimmbürger der Schweiz werden am 25. September 2005 über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Staaten abstimmen. Würde die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die EU+10 in dieser Volksabstimmung abgelehnt, bestünde die Gefahr der Kündigung des Freizügigkeitsabkommens durch die EU. Bei einer Kündigung würden jedoch aufgrund der Guillotineklausele gleichzeitig auch die anderen sechs bilateralen Verträge ausser Kraft treten.

3.1 Einführungsplan

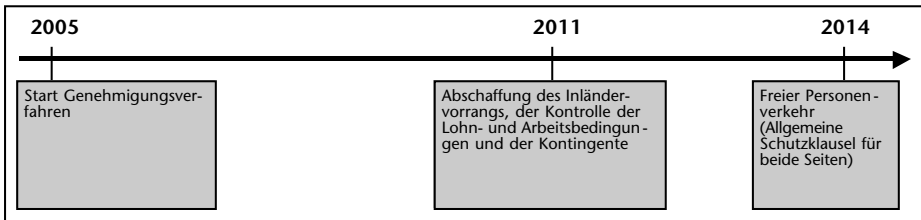
Auch der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU+10 wird anhand separater Übergangsregelungen schrittweise eingeführt. Der Einführungsplan sieht dabei wie folgt aus:³³

³¹ Ständerat 40:0, Nationalrat: 142:40 - SP, Grüne, CVP und FDP stimmten für das Protokoll, während die SVP dieses mehrheitlich ablehnte.

³² Dem überparteilichen Referendumskomitee gehören an:

- Organisationen: Schweizer Demokraten (SD), Lega dei Ticinesi, Freiheitspartei (FPS), Katholische Volks-Partei (KVP), Young4FUN, Mittelland-Komitee, Unternehmervereinigung gegen den EWR/EU-Beitritt, Komitee selbstbewusste freie Schweiz, Abendland, Neuer Rütlibund, Schweizer Bürgervotum.
- Personen: Nationalrat Oskar Freysinger VS (SVP), Nationalrat Bernhard Hess BE (SD), Nationalrätin Jasmin Hutter SG (SVP), Nationalrat Jacques Pagan GE (SVP), Nationalrat Luzi Stamm AG (SVP), Grossrätin Silva Flückiger AG (SVP), Kantonsrat Lukas Reimann SG (SVP), Stadtrat Giuliano Bignasca Lugano (Lega dei Ticinesi).

³³ Dieser Einführungsplan gilt für Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, jedoch nicht für Malta und Zypern.

Abbildung 2: Einführungsplan Personenfreizügigkeit CH - EU+10


Quelle: Eigene Darstellung

- **September 2005:** Die Genehmigungsverfahren für das Zusatzprotokoll zur Personenfreizügigkeit mit den zehn neuen EU-Mitgliedsländern benötigen auf beiden Seiten Zeit. In der Schweiz wird dafür ein Parlamentsbeschluss benötigt und, falls das Referendum ergriffen wird, darüber hinaus noch ein Volksbeschluss. Da das Referendum zustande gekommen ist, haben die Stimmbürger der Schweiz am 25. September 2005 die Möglichkeit, über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die EU+10 abzustimmen. Wenn die Schweizer Stimmbürger die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit ablehnen, würden für die EU+10-Bürger weiterhin die gleichen Regeln wie für alle anderen Bürger aus Nicht-EU-Staaten gelten. Wenn die Schweizer Stimmbürger der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit jedoch zustimmen, gelten ab Inkrafttreten des Zusatzprotokolls folgende drei Einschränkungen:

- **Kontingentierung:**

Die Höchstzahl der jährlich neu erteilten Bewilligungen für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Ländern bleiben bis Mitte 2011 beschränkt. So werden die Daueraufenthaltsbewilligungen für EU+10-Bürger schrittweise von jährlich 900 bis im Jahr 2011 auf maximal 3'000 erhöht. Die Kurzaufenthaltsbewilligungen für EU+10-Bürger werden Jahr für Jahr von 9'000 bis zum Ende der Übergangsfrist Mitte 2011 auf maximal 29'000 Bewilligungen erhöht.

- **Inländervorrang:**

Der Inländervorrang bedeutet, dass ein Arbeitgeber nur dann jemanden aus den neuen EU-Ländern neu anstellen darf, wenn für diese Stelle weder Arbeitnehmer in der Schweiz noch in den bisherigen 15 EU-Mitgliedsländern gefunden werden können.

- **Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen:**

Jeder Arbeitsvertrag muss den Behörden zur Prüfung der ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen vorgelegt werden.

- **April 2011:** Die Übergangsfristen dauern in jedem Fall bis zum 30. April 2011. Dann werden der Inländervorrang, die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die Kontingente wegfallen. Ab April 2011 können dann somit die Staatsangehörigen der neuen EU-Mitgliedsländer frei in die Schweiz kommen, um hier zu arbeiten und zu leben. Nach Ablauf der Übergangsfristen besteht bis zum 31. Mai 2014 jedoch weiterhin die Schutzklausel, dass die Schweiz die Kontingente einseitig wieder anordnen kann, falls die Einwanderungsquote aus dem EU-Raum 10 % über dem Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre liegt. Dies erlaubt es der Schweiz, bei unerwartet hoher Zuwanderung den Zugang zum Arbeitsmarkt für Angehörige der EU-Länder erneut zu beschränken.
- **1. Juni 2014:** Am 1. Juni 2014 ist die Personenfreizügigkeit schliesslich vollständig verwirklicht. Beide Parteien haben von jetzt an die Möglichkeit, sich bei schwerwiegenden Problemen sozialer oder wirtschaftlicher Art auf eine Schutzklausel zu berufen, die einvernehmliche Massnahmen erlaubt.

3.2 Revision der flankierenden Massnahmen

Im Hinblick auf die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Staaten haben die Gewerkschaften einen Forderungskatalog aufgestellt, der erstens Massnahmen zur Verstärkung der flankierenden Massnahmen von 1999 und ihrer Umsetzung und zweitens neue flankierende Massnahmen enthält.³⁴ Vor diesem Hintergrund hat das Parlament im Dezember 2004 die Revision der flankierenden Massnahmen verabschiedet. Über diese zusätzlichen flankierenden Massnahmen wird ebenfalls im Rahmen des Referendums über die Ausdehnung der Freizügigkeit auf die neuen EU-Staaten abgestimmt.

3.2.1 Arbeitsinspektoren

Die tripartiten Kommissionen sollen über Arbeitsmarktspektoren verfügen, welche die Kontrolle der Arbeitsverhältnisse vornehmen und der Kommission Bericht über ihre Feststellungen erstatten. Die Anstellung von Arbeitsinspektoren soll dabei zu einer weiteren Professionalisierung bei der Durchführung der Kontrollen, schnelleren Interventionen sowie auch einer effektiveren Umsetzung der flankierenden Massnahmen führen. Der Bund übernimmt dabei 50 % der von den Inspektoren verursachten Lohnkosten.

³⁴ Vgl. Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe "Flankierende Massnahmen".

3.2.2 Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

Die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen soll weiter erleichtert werden. Es soll auf die Mehrheit der am GAV beteiligten Arbeitgeber gänzlich verzichtet und im Gegenzug der Anteil der von beteiligten Arbeitgebern beschäftigten Arbeitnehmer von 30 % auf 50 % angehoben werden. Damit würde das Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung weiter vereinfacht und gleichzeitig eine angemessene Vertretung des erfassten Wirtschaftszweiges gewährleistet bleiben.

3.2.3 Erweiterte Pflichten und verschärfte Sanktionen für entsendende Arbeitgeber

Für die wirksamere Anwendung des Entsendegesetzes werden verschärfte Sanktionen gegen fehlbare ausländische Arbeitgeber vorgeschlagen. So sollen durch eine Änderung des Entsendegesetzes künftig auch ausländische Arbeitgeber verpflichtet werden können, aufgrund von gesamtarbeitsvertraglichen Bestimmungen eine Kaution hinterlegen zu müssen. Damit soll die Vollstreckung der infolge von Vertragsverstößen entstehenden Forderungen gegenüber Arbeitgebern mit Sitz im Ausland vereinfacht werden. Zudem sollen ausländische Arbeitgeber, die Arbeitnehmer für mehr als 90 Tage in die Schweiz entsenden, der Beitragspflicht hinsichtlich der in allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen festgelegten Weiterbildungskosten unterstellt werden. Diese Massnahme rechtfertigt sich insofern, als dass die Arbeitnehmer bei längerem Entsenden in den Genuss von verschiedenen Weiterbildungskursen kommen, die von den Sozialpartnern finanziert werden. Ausserdem sollen die entsendenden Arbeitgeber finanzielle Beiträge leisten, um die durch die Anwendung des Gesetzes verursachten Kontroll- und Vollzugskosten zu decken.

3.2.4 Schriftliche Information der entsandten Arbeitnehmer

Zur Vereinfachung der Kontrollen durch die damit beauftragten Organe soll der Arbeitgeber verpflichtet werden, innert Monatsfrist seit Beginn des Arbeitsverhältnisses den Arbeitnehmer schriftlich über die wesentlichen Aspekte des Arbeitsverhältnisses zu informieren.³⁵

3.2.5 Temporärarbeit

Zusätzliche Bestimmungen aus allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen sollen ebenfalls im Bereich der Temporärarbeit angewendet werden. So sollen auch die Verleiher einen obligatorischen Beitrag an die Weiterbildungs- und Voll-

³⁵ Name der Vertragsparteien, Datum des Beginns des Arbeitsverhältnisses, Funktion des Arbeitnehmers, Lohn, Arbeitszeit.

zugskosten leisten, wenn ein allgemein verbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag einen solchen Beitrag vorsieht. Zudem sollen die Verleiher dem zuständigen paritätischen Organ alle erforderlichen Unterlagen zur Kontrolle der Einhaltung der ortsüblichen Arbeitsbedingungen vorlegen. In Bereichen ohne allgemein verbindliche Gesamtarbeitsverträge gilt die Auskunftspflicht gegenüber der zuständigen kantonalen tripartiten Kommission.

3.2.6 Selbständigkeit

Wer sich auf seine Selbständigkeit berufen will, soll diese in Zukunft gegenüber den zuständigen Kontrollorganen nachweisen müssen.³⁶

³⁶ Vgl. Art. 1 Abs. 2 EntsG.

Literaturverzeichnis

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (FHA):

SR 0.632.401 vom 22. Juli 1972 (Stand am 29. März 2005); zit.: FHA.

Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Flankierende Massnahmen“:

Stand am 14. Juni 2004.

Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits sowie über die Genehmigung der Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit:

Stand am 17. Dezember 2004.

Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG):

SR 221.215.311 vom 28. September 1956 (Stand am 3. Juni 2003); zit.: AVEG.

Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG):

SR 823.11 vom 6. Oktober 1989 (Stand am 24. Juni 2003); zit.: AVG.

Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsG):

SR 823.20 vom 8. Oktober 1999 (Stand am 3. Juni 2003); zit.: EntsG.

Bundesamt für Statistik (2004):

Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2004. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2004.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft:

SR 101 vom 18. Dezember 1998; zit.: BV.

Integrationsbüro EDA/EVD (2004a):

Die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Länder, Bern: 2004.

Integrationsbüro EDA/EVD (2004b):

EU-Bürgerinnen und – Bürger in der Schweiz – Was ändert sich mit dem bilateralen Abkommen zur Personenfreizügigkeit?, Bern: 2004.

Integrationsbüro EDA/EVD (2004c):

Schweizerinnen und Schweizer in der EU – Was ändert sich mit dem bilateralen Abkommen zur Personenfreizügigkeit?, Bern: 2004.

Integrationsbüro EDA/EVD (2005):

Bilaterale Abkommen I: Fact Sheets zu den sieben bilateralen Abkommen von 1999 und deren Begleitmassnahmen, Bern: Ausgabe 2005.

Schweizerisches Obligationenrecht (OR):

SR 220 vom 30. März 1911 (Stand am 27. April 1999); zit.: OR.

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB):

SR 210 vom 10. Dezember 1907 (Stand am 16. März 1999); zit.: ZGB.

seco (2005):

Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr in der Zeitspanne 1.6.2004 – 31.12.2004, Bern: 1. April 2005.

Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO):

SR 823.21 vom 6. Oktober 1986 (Stand am 28. Dezember 2004); zit.: BVO.

Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer(EntsV):

SR 823.201 vom 21. Mai 2003 (Stand am 7. Dezember 2004); zit.: EntsV.

Bisher erschienen

Nr.	Titel	Autoren
1	Wachstumsschwäche Schweiz: Ein Vergleich mit anderen (kleinen) europäischen Staaten	Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm

THURGAUER
WIRTSCHAFTSINSTITUT
an der Universität Konstanz

Hauptstr. 90
CH-8280 Kreuzlingen 2

Telefon: +41 (0)71 677 05 10
Telefax: +41 (0)71 677 05 11

info@twi-kreuzlingen.ch
www.twi-kreuzlingen.ch