



## Flankierende Massnahmen: Dringender Reformbedarf

Die flankierenden Massnahmen belasten das Verhältnis der Schweiz mit der EU. Dabei liegt das Problem nach Überzeugung der IHK St.Gallen-Appenzell nicht in den grundsätzlichen Zielsetzungen. Vielmehr ist es der Vollzug, der sich mit bürokratischen Hindernissen wie der 8-Tage-Frist für Entsendebetriebe und Arbeitsmarktinterventionen im Einzelfall meilenweit vom Sinn und Geist der bilateralen Verträge entfernt hat. Es besteht dringender Reformbedarf.

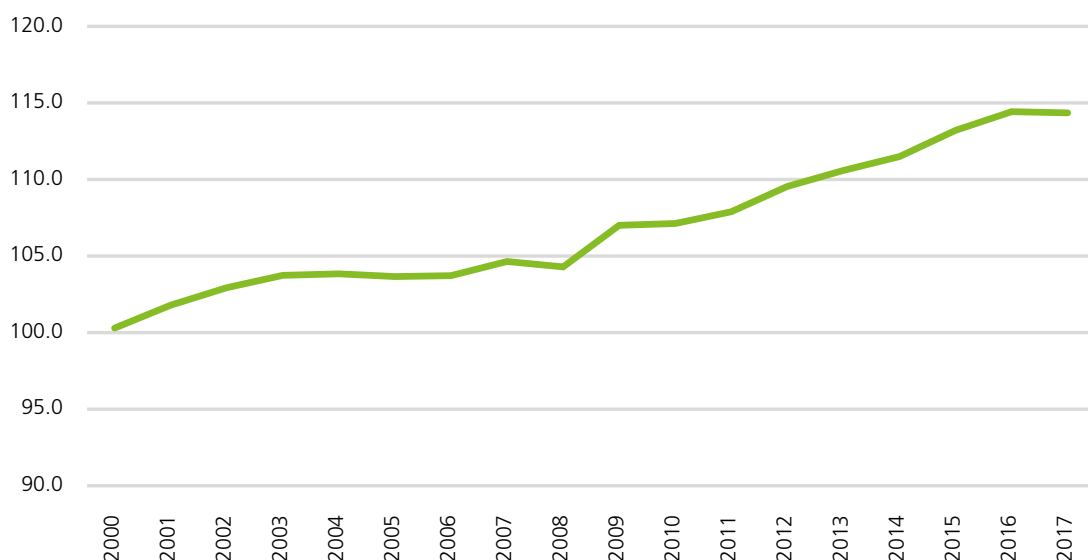
Begleitend zur Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union hat das Parlament eine Reihe von flankierenden Massnahmen beschlossen, mit welchen verhindert werden soll, dass ausländische Arbeitskräfte und Firmen das in der Schweiz geltende Lohn- und Sozialniveau missbräuchlich unterschreiten. Das Massnahmenpaket umfasst drei grundsätzliche Punkte. Erstens: Arbeitskräfte, die ein ausländischer Betrieb im Rahmen einer Dienstleistung vorübergehend in die Schweiz entsendet, unterstehen den hier geltenden minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Zweitens: Im Falle von wiederholter missbräuchlicher Unterbietung können die in Gesamtarbeitsverträgen enthaltenen Bestimmungen über Mindestlöhne und Arbeitszeiten leichter allgemeinverbindlich erklärt werden. Das Kriterium der Wiederholung setzt voraus, dass die Lohnunterbietung von mehreren Unternehmen oder aber von einem einzigen Unternehmen mit marktbeherrschender Position gegenüber mehreren Arbeitnehmern praktiziert wird. Drittens: Für Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag können Bund und Kantone bei wiederholtem Missbrauch verbindliche Mindestlöhne in einem befristeten Normalarbeitsvertrag einführen. Den Vollzug der flankierenden Massnahmen übertrug der Gesetzgeber beim Bund und in den Kantonen tripartiten Kommissionen. Diese setzen sich aus Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften zusammen. Die tripartiten Kommissionen überwachen den Arbeitsmarkt und

können allfällige Massnahmen beantragen. Bereiche, die von einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag abgedeckt sind, werden von paritätischen Kommissionen – bestehend aus Vertretern der Sozialpartner – kontrolliert.

### Positive Lohnentwicklung

Entgegen den Befürchtungen hat die Einführung der Personenfreizügigkeit in der Schweiz zu keinem Lohndruck geführt. Die Lohnentwicklung war positiv. Und dies trotz der Finanzmarktkrise von 2007, der Überbewertung des Schweizer Frankens und dem durch die Digitalisierung angetriebenen hohen Wettbewerbsdruck in vielen Branchen. Tiefe Löhne konnten trotz der Einwanderung in Berufen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen mit den Löhnen im mittleren Qualifikationsspektrum mithalten. Einzig am oberen Ende der Lohnskala hat das zusätzliche Fachkräfteangebot aus dem EU/EFTA-Raum einem steileren Lohnwachstum entgegengewirkt. In seinem jüngsten Bericht hält das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) fest, dass sich die Zuwanderung aus der EU nach dem Arbeitsmarkt richtet und nicht auf Kosten der übrigen Bevölkerung geht. Zwischen 2010 und 2017 entwickelte sich auch die Erwerbsquote von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Drittstaatenangehörigen positiv. Diese in jeder Beziehung erfreuliche Entwicklung widerspiegelt sich nicht im Vollzug der flankierenden Massnahmen. Im Gegenteil.

**Reallohnindex: Löhne entwickelten sich positiv**



### Arbeitsmarktkontrollen ohne Bezug zur Personenfreizügigkeit

In den Abstimmungsunterlagen zu den Bilateralen Abkommen der Schweiz mit der Europäischen Union begründete der Bundesrat die flankierenden Massnahmen wie folgt: «Damit ausländische Arbeitskräfte und Firmen das in der Schweiz geltende Lohn- und Sozialniveau nicht missbräuchlich unterschreiten, haben Bundesrat und Parlament griffige Gegenmassnahmen beschlossen». Ganz anders tönt es heute. Auf eine Interpellation von Nationalrat Walter Müller zur Frage des Vollzugs der flankierenden Massnahmen wies der Bundesrat darauf hin, dass die gesetzlichen Grundlagen zu den flankierenden Massnahmen und Artikel 360a OR keinen Bezug auf die bilateralen Verträge mit der EU nehmen. Für den Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit Mindestlöhnen wird kein Zusammenhang mit dem offenen Arbeitsmarkt vorausgesetzt. Entgegen den politischen Versprechen bei der Einführung der Personenfreizügigkeit geht es heute beim Vollzug der flankierenden Massnahmen nicht mehr in erster Linie um die Kontrolle von ausländischen Arbeitskräften und Unternehmen. Die staatliche Arbeitsmarktkontrolle fokussiert sich stattdessen auf Schweizer Unternehmen und Arbeitsverhältnisse ohne jeden Bezug zur Personenfreizügigkeit.

### Bürokratischer Distanzschutz

Sinn und Geist der bilateralen Verträge ist die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In der Vollzugspraxis wird diese Öffnung jedoch mit bürokratischen Hindernissen unterlaufen. Dazu gehört die Acht-Tage-Frist im Meldeverfahren. Damit die kantonalen Vollzugsbehörden über ausreichend Zeit zur Anordnung von Kontrollen verfügen, müssen die ausländischen Arbeitgeber den Schweizer Behörden acht Tage vor Arbeitseinsatz schriftlich Angaben über Tätigkeit, Arbeitsbedingungen und Arbeitsort der entsandten Arbeitnehmer einreichen. Dieses Verfahren erweist sich insbesondere im grenznahen Dienstleistungsverkehr als untauglich. Kurzfristig auszuführende Arbeiten wie beispielsweise Reparatur- oder Garantiarbeiten werden stark erschwert.

---

**Die Arbeitsmarktkontrolle fokussiert sich auf Schweizer Unternehmen.**

---

Die von der IHK St.Gallen-Appenzell im Jahre 2013 vorgeschlagene Einführung von zertifizierten Entsendebetrieben mit einer auf ein Jahr befristeten Pauschalbewilligung für im Voraus gemeldete Mitarbeitende, fand bei den tripartiten Kommissionen der Kantone und des Bundes keine Unterstützung. Zusätzlich behindert wird der Arbeitseinsatz von ausländischen Unternehmen durch die in verschiedenen Branchen des Baunebenhandels gesamtarbeitsvertraglich geregelte Kautionspflicht.

Dass die EU mit diesen bürokratischen Hindernissen nicht einverstanden sein kann, ist nachvollziehbar. Im Interesse einer zukunftsorientierten Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit der EU ist es notwendig, dass die Schweiz die Kontrolle der Entsendebetriebe verschlankt und beispielsweise die Möglichkeiten digitaler Verfahren nutzt.

### Verlagerung von Entwicklungsaktivitäten

Zu einer globalisierten Wirtschaft gehört, dass international aufgestellte Konzerne mit ihren Produktionsstätten die Nähe zu ihren Kunden suchen und Arbeitsplätze verlagern. Aus Schweizer Sicht ist entscheidend, dass uns die Forschung und Entwicklung erhalten bleiben. Als Hochpreisland liegen unsere Chancen in qualifizierten, innovatorientierten Arbeitsplätzen. Dazu gehört, dass Mitarbeitende aus dem Ausland in den Entwicklungszentren in der Schweiz ausgebildet werden. Auch in diesem Zusammenhang spielt der Vollzug der flankierenden Massnahmen eine unglückliche Rolle. Kommt beispielsweise ein Mechaniker einer Tochterfirma aus dem Ausland zur Ausbildung in die Schweiz, so muss ihm der Arbeitgeber den in der Schweiz für einen Facharbeiter branchenüblichen Lohn bezahlen. Für den Auszubildenden ein finanzielles Glück, für das Schweizer Unternehmen eine unangemessene finanzielle Belastung. Besonders betroffen von dieser Praxis sind kleinere und mittlere Unternehmen, die ausschliesslich in der Schweiz produzieren. Internationale Unternehmen dagegen verlagern ihre Ausbildungsaktivitäten zu Tochterfirmen im Ausland. Dies zu Lasten der Forschungs- und Entwicklungsabteilungen in der Schweiz.

---

**Die 8-Tage-Frist erweist sich im grenznahen Dienstleistungsverkehr als untauglich.**

---



**Dr. Kurt Weigelt**  
Direktor IHK St. Gallen-Appenzell

### Informelle Verständigungsverfahren

Stellt eine tripartite Kommission eine wiederholt missbräuchliche Unterbietung des üblichen Lohnes in einer Branche oder einer Region fest, so ist nach Art. 360 Abs. 3 OR die direkte Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebern zu suchen. Ziel des Verständigungsverfahrens ist es, die Zahlung des üblichen Lohnes zu erwirken. Entgegen dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes werden heute auch dann Verständigungsverfahren durchgeführt, wenn in einem einzelnen Unternehmen Lohnunterbietungen festgestellt werden. Mit dieser Praxis verlässt die Arbeitsmarktkontrolle den ihr vom Gesetzgeber zugewiesenen Auftrag und entwickelt sich zu einer staatlichen Arbeitsmarktpolizei im Einzelfall. Die Aufsichtsbehörden des Bundes akzeptieren die fehlende Rechtsgrundlage bei den Einzelinterventionen und interpretieren diese als «informelle Verständigungsverfahren».

**Die Arbeitsmarktkontrolle hat sich zu einer Arbeitsmarktpolizei im Einzelfall entwickelt.**

### Eigentor

Zusammenfassend ist daran zu erinnern, dass es bei den flankierenden Massnahmen darum geht, einen Einbruch der Löhne in einer Branche oder in einer Region als Folge der Personenfreizügigkeit zu verhindern. Entscheidend für die Anwendung einer flankierenden Massnahme ist das Ausweitungspotenzial der festgestellten missbräuchlich tiefen Löhne. Weiter war es die erklärte Absicht des Gesetzgebers, den lokalen Behörden und tripartiten Kommissionen einen breiten Auslegungs- und Ermessensspielraum zu überlassen. Auch für die IHK St. Gallen-Appenzell gilt, dass gesetzliche Regelungen durchzusetzen sind. Nicht akzeptabel ist jedoch, wenn gesetzliche Vorgaben politisch instrumentalisiert werden. Es besteht dringender Reformbedarf. Und dies nicht in erster Linie zu Gunsten der EU als vielmehr im Interesse der Schweiz. Die aktuelle Vollzugspraxis erschwert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, beschädigt den freien Arbeitsmarkt und behindert Schweizer Unternehmen in ihrer Entwicklung. Ein klassisches Eigentor. ■