



Open Education Platform  
for Management Schools

Publikationstyp: Lehrmaterialien

# Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und der Zugang zum europäischen Binnenmarkt

Version Nr. 1, 29. September 2022

Zurbriggen, Ludwig  
HSLU – Hochschule Luzern

Publiziert auf: [www.oepms.org](http://www.oepms.org)  
Unter doi: 10.25938/oepms.291



Open Education Platform  
for Management Schools

# Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und der Zugang zum europäischen Binnenmarkt

Version Nr. 1, 29. September 2022

Zurbriggen, Ludwig  
HSLU – Hochschule Luzern

Publikationsform: Fallstudie  
Institution: HSLU – Hochschule Luzern  
Schlüsselbegriffe: Migrationspolitik; Personenfreizügigkeit;  
Integration; Lohnunterbietung;  
Problembewusstsein; Europapolitik  
Einsatzbereich: Bachelorstudierende

Lizenz:



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Zitierweise nach APA:

Zurbriggen, L. (2022). Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und der Zugang zum europäischen Binnenmarkt. *Open Education Platform*. DOI: 10.25938/oepps.291



## Didaktische Reflexion:

# Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Didaktische Reflexion

Ludwig Zurbriggen <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Hochschule Luzern-Wirtschaft, Zentralstr.9, CH-6002 Luzern,  
[ludwig.zurbriggen@hslu.ch](mailto:ludwig.zurbriggen@hslu.ch)

**Abstract.** Es gibt viele Fehlkonzeptionen und verzerrte Vorstellungen über die Europäische Union. Die Fallstudie will die Studierenden anleiten, ihr Vorverständnis am Beispiel der Personenfreizügigkeit zu überprüfen und zu korrigieren. Sie sollen ein Bewusstsein für die Konflikte zwischen politischen Akteuren und die Vielzahl an Interessen erarbeiten. Im Rahmen von Rollenspielen vertiefen die Studierenden ihre Kenntnisse der Schweizer Migrationspolitik, der Integration in den europäischen Binnenmarkt, der möglichen Desintegration sowie über Lohndumping und Lohnschutzmassnahmen.

### Inhaltsverzeichnis

1. Didaktischer Reflexionsbericht .....	2
1.1. Lernziele .....	2
1.2. Lehrplan .....	3
1.3. Diskussionsleitfaden .....	5
1.4. Tipps zum Lösen der Fallstudie .....	5
Anhang .....	7
Literaturverzeichnis .....	8

## **1. Didaktischer Reflexionsbericht**

Einführung: Die Fallstudie wurde im Rahmen eines Wahlpflichtmodules für Studierende im 2. und 3. Studienjahr des BA Business Administration durchgeführt. Sie behandelt die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union an den Beispielen des Abkommens über die Personenfreizügigkeit, der flankierenden Massnahmen zum Lohnschutz, sowie der aktuellen Diskussion über die Folgen des institutionellen Rahmenabkommens für die flankierenden Massnahmen. Die Fallstudie wurde im FS20 und FS21 eingesetzt. Der Unterricht wurde im FS20 als Fernunterricht über die Lernplattform Ilias durchgeführt. Die Kommunikation zwischen dem Dozenten und den Studierenden lief über das E-Mail und die Live-Chat Funktion von Ilias. Im FS21 wurde der Präsenzunterricht virtuell über Zoom durchgeführt. Die Fallstudie war Teil der Aufgaben zur Vorbereitung des Unterrichtes und wurde dann während des virtuellen Präsenzunterrichtes mit den Studierenden diskutiert. Die Probleme des Fernunterrichtes prägten die Erfahrungen und lassen die Erfahrung mit der Fallstudie als solche in den Hintergrund treten. So hat etwa die Hälfte der Studierenden den Eindruck, dass der Fernunterricht für sie eher nicht funktioniert hat. Aus meiner Sicht haben die Studierenden die Aufträge und Aufgaben als sehr klar und strukturiert wahrgenommen. Kritische Rückmeldungen gab es zur Menge und dem Tempo, in dem die Aufgaben gelöst werden mussten. Zudem wurde der Wunsch nach direkter Kommunikation ohne Vermittlung über Foren oder Chats deutlich geäussert.

Bei der zweiten Durchführung haben sich die Studierenden wöchentlich mit dem Dozenten im virtuellen Präsenzunterricht über Zoom getroffen. Die mündlichen Rückmeldungen am Ende des Semesters weisen darauf hin, dass die Studierenden bei sich vorab ein wachsendes Bewusstsein über die Funktionsweise der EU beobachten. Sie sagen, dass sie gelernt haben, wie vielschichtig und auch kompliziert die Beziehungen der Schweiz zur EU und die Funktionsweise der EU sind. Die substanziellen Lernziele über Inhalte und Ausgestaltung der Beziehungen zur EU sowie deren Funktionsweise werden kaum erwähnt. Zudem haben die Studierenden gelernt, wie kontrovers und vielfältig die Beziehungen zur EU diskutiert und wahrgenommen werden können. Auch hier unterstreichen die mündlichen Rückmeldungen eher das übergeordnete Merkmal der Vielfalt und Konflikthaftigkeit der Standpunkte als die substanziellen Standpunkte bzw. deren Beschreibung. Schliesslich haben die Studierenden gelernt, dass es nicht selbstverständlich ist, verlässliche und wissenschaftlich fundierte Informationen und Wissens Elemente zu finden. Auch hier betonen sie die allgemeinen Hürden der Wissensfindung und das Problem der politisch geprägten Veröffentlichungen, welche die sachgerechte Analyse erschweren.

### **1.1. Lernziele**

Bei den Studierenden handelt es sich um Studierende des Bachelorstudienganges in Business Administration im 2. Und 3. Studienjahr. Eingangskompetenzen sind jene der politischen Bildung im Rahmen der kaufmännischen Berufsmatura.

Mit der Fallstudie wurden verschiedene Lernziele anvisiert. Zunächst einmal sollten die Studierenden sich mit den Beziehungen der Schweiz zur EU am Beispiel des Freizügigkeitsabkommens vertraut machen. Dann beabsichtige ich, dass die Studierenden die wesentlichen politischen Akteure (z.B. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) identifizieren und beschreiben können.

Die Studierenden sollen folgende Kompetenzen erwerben:

- Die Studierenden können das Schweizer Modell der Integration in den europäischen Binnenmarkt beschreiben.
- Die Studierenden können Argumente aus der politischen Debatte auf ihre Sachgerechtigkeit hin bewerten.
- Die Studierenden können verschiedene Arten von Quellen aus der Fülle an Informationen zu den CH-EU-Beziehung auswählen und in einen Zusammenhang stellen. Dabei können Sie Gemeinsamkeiten und Widersprüche in den Informationen und Argumenten bestimmen.
- Die Studierenden identifizieren verschiedene Gesichtspunkte der wirtschaftlichen und politischen Relevanz der Personenfreizügigkeit, der flankierenden Massnahmen zum Lohnschutz und des institutionellen Rahmenabkommens.

## 1.2. Lehrplan

Einführung (10 Minuten)

Teilaufgabe 1: Wählen Sie eine der beiden folgenden Aufgaben aus:

- a. Sie arbeiten für den Vorstand des Schweizer Arbeitgeberverbandes. Der Präsident Valentin Vogt beauftragt sie ein Memo im Umfang von mindestens einer Seite zu verfassen. In diesem Memo sollen Sie die aktuelle Situation und die Probleme beschreiben, die mit der Kündigung der Personenfreizügigkeit verbunden sind. Fokussieren Sie sich auf jene Probleme, welche für die Schweizer Arbeitgeber:innen relevant sind. Zudem sollen Sie die wesentlichen Herausforderungen formulieren, welche durch eine Kündigung des bilateralen Vertrages über die Personenfreizügigkeit für die Arbeitgeber:innen entstehen.
- b. Sie arbeiten für den Vorstand des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes. Der Präsident, Pierre-Yves Maillard beauftragt Sie ein Memo im Umfang von mindestens einer Seite zu verfassen. In diesem Memo sollen sie die aktuelle Situation und die Probleme beschreiben, die mit der Kündigung der Personenfreizügigkeit und dem Entsenden von Arbeitskräften aus der EU in die Schweiz verbunden sind. Fokussieren Sie sich auf jene Probleme, welche für die Arbeitnehmer:innen relevant sind. Zudem sollen Sie die wesentlichen Herausforderungen herausarbeiten, welche durch eine Kündigung des bilateralen Vertrages über die Personenfreizügigkeit für die Arbeitnehmer:innen entstehen.

Bearbeitung: 4.5 Stunden (Übungsteil während der Präsenzveranstaltung: ca. 40 min; zwischen den Präsenzveranstaltungen ca. 4 Stunden)

Teilaufgabe 2: Aufgaben zur Problementstehung: Handlungsabfolgen und Entscheidungsketten

- a. Einführung in die Teilaufgabe 2 (10 min.). In den letzten 20 Jahren konnten sich Arbeitgeber und Gewerkschaften auf Lohnschutzmassnahmen und die Einführung bzw. Erweiterung der Personenfreizügigkeit einigen. Seit 2019 ist eine Einigung im Rahmen des institutionellen Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union blockiert. Wie ist das Problem des Lohndumpings und der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen entstanden? Welche Entscheide haben dazu geführt? Wie sind diese Entscheide miteinander verbunden?
- b. Erläuterung des Szenarios (5 min.)

Szenario: Valentin Vogt wird vom Bundesrat zu Verhandlungen mit den Gewerkschaften eingeladen. Vogt erfährt, dass der Bundesrat das Rahmenabkommen mit einer Weiterentwicklung der flankierenden Massnahmen mehrheitsfähig machen will. Anders gesagt, die Weiterentwicklung der flankierenden Massnahmen soll die Gewerkschaften für ein Ja zum Rahmenabkommen gewinnen. Für die Verhandlungsvorbereitung sollen Sie eine Übersicht über die bestehenden flankierenden Massnahmen und die Einschränkungen durch das Rahmenabkommen erstellen. Was schlägt die Denkfabrik Foraus zur Lösung des Konfliktes über die flankierenden Massnahmen vor? Worauf sollte sich Valentin Vogt einlassen?

- c. Tipp zur Bearbeitung der Aufgabe: Die Studierenden sollen die gestellten Fragen aufgrund der Lektüre folgender Publikationen beantworten:
- d. Farman, D., Najy, C. & Zülch, W. (2019). *Flankierende Massnahmen und das institutionelle Rahmenabkommen: 10 Vorschläge zur Herstellung eines internen Konsensus*. Policy Brief. Zürich: foraus – Forum Aussenpolitik.
- e. Jud Huwiler, U. & Mauron V. (2019). Flankierende Massnahmen. 15 Jahre Lohnschutz, Die Volkswirtschaft, 7, S.43-46
- f. Mugglin, M. (2020). Draussen und doch drinnen. Fakten zu EU-Schweiz. Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, S.37-51
- g. Pedrina, V. (2018). Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit. Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping. Publikationsreihe UNIA – Materialien zu unserer Geschichte
- h. Für eine wirtschaftsliberale Kritik an den Lohnschutzmassnahmen lese man: Schlegel, T. (2017). Risiken und Nebenwirkungen der Flankierenden. Entschlackung statt Placebo für den Arbeitsmarkt. Avenir Standpunkte, 11 (Mai 2017)
- i. Lektürezeit: ca 6h ausserhalb des Präsenzunterrichtes.
- j. Präsentation der Resultate durch die Studierenden in Form von vertonten Power-Point-Präsentationen (ca. 10 min.), die vor dem Präsenzunterricht auf einer Lernplattform bereitgestellt werden. Die Studierenden vergleichen ihre Ergebnisse mit anderen ausgewählten Präsentationen im Selbststudium.
- k. Diskussion der Ergebnisse im Präsenzunterricht (ca. 20 min.)
- l. Fakultativ ist ein Rollenspiel in dem je ein Student oder eine Studentin die Rolle von Valentin Vogt (Arbeitgeberverband) oder Pierre-Yves Maillard (SGB) übernimmt. Das Rollenspiel besteht in einem Verhandlungsgespräch über die Ausgestaltung der Lohnschutzmassnahmen und der Haltung zum institutionellen Abkommen mit der EU. (ca. 15 min.)

### 1.3. Diskussionsleitfaden

Folgende Fragen können in verschiedenen Phasen der Fallstudie als Diskussionsanstoss gestellt werden:

- a. Wie können wir als Staatsbürger:innen eine informierte Meinung bilden (für künftige Volksabstimmungen) zu Fragen wie dem Rahmenabkommen, der Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf neue EU-Mitgliedsstaaten (Serbien, Montenegro, Nord Mazedonien), Gesetzesrevisionen aufgrund von Änderungen im EU-Recht bezüglich Polizei, Justiz, Strafverfolgung, Sicherheit?
- b. Wo finden wir als Hochschulangehörige zuverlässiges Wissen zu europapolitischen Fragen?
- c. Wie können wir zuverlässige Informationen und wissenschaftliches Wissen zur Beantwortung von praktischen Fragen verwenden?
- d. Welche Hindernisse müssen Sie überwinden, um eine vernünftige und wissenschaftsbasierte Beurteilung des Rahmenabkommens vorzunehmen?
- e. Was macht es schwierig zuverlässige Informationen zum Verhältnis zwischen der Schweiz, der EU und den 27 Mitgliedsstaaten zu gewinnen?
- f. Welche Hürden gibt es bei der Gewinnung von Informationen über die Schweizer Haltung zur europäischen Integration?
- g. Wie können Sie entscheiden, welche Informationen relevant sind für die Arbeitgeber bzw. die Gewerkschaften?
- h. Wie können wir Unbekanntes über die EU herausfinden, ohne die in politischen Debatten und politisches Marketing der Interessengruppen vorgefertigten Vorstellungen und Urteile kritiklos zu übernehmen?

### 1.4. Tipps zum Lösen der Fallstudie

Das Lösen der Fallstudie erfordert das Zusammenspiel verschiedener Tätigkeiten und Kompetenzen. Zunächst müssen fachlich anspruchsvolle Texte zu europapolitischen Fragen gelesen und verstanden werden. Dann gilt es, das Wesentliche aus diesen Texten zu identifizieren und in eigenen Worten wiederzugeben. Das Lesen sollte mit anderen Studierenden gemeinsam vorbereitet werden, indem identifiziert wird, welche Perspektive in der Aufgabe eingenommen werden soll und was man auf Grundlage des eigenen Vorwissens, herausfinden möchte.

Nach dem individuellen Lesen der Texte gilt es, diese bzw. die eigenen Notizen und kurzen Texte mit anderen Studierenden zu diskutieren. Dabei sollen die Studierenden sich gegenseitig im Lernprozess unterstützen aber auch offene Fragen für den oder die Dozierende vorbereiten.

In diesem Lernprozess sollen die Studierenden bestehende Vorstellungen über die Schweiz und die EU kritisch prüfen und Fehlverständnisse identifizieren und hinter sich lassen. Neue angemessenere Vorstellung und Konzepte sollen aufgebaut werden, trotz irreführenden politischen Debatten in den Massenmedien.

Die Studierenden müssen etwas Mut aufbringen, um sich auf die Fallstudie und die vorübergehenden Ungewissheiten und Kritik an eigenen Vorurteilung und Fehlverständnissen einzulassen und diese

auszuhalten. Erst dann können ein neues Verständnis und mehr Sicherheit und Orientierung gewonnen werden, mit der die unübersichtliche politische Lage selbstbewusster eingeschätzt wird.

Ich bedanke mich bei den beiden anonymen Gutachter:innen für konstruktive Kritik und hilfreiche Verbesserungsvorschläge.

## **Anhang**

Website Schweizer Arbeitgeberverband:

<https://www.arbeitgeber.ch/ueber-uns/mission-und-organisation/>

<https://www.arbeitgeber.ch/ueber-uns/praesident/>

Video: Ein Tag im Leben des Arbeitgeberpräsident Valentin Vogt:

<https://youtu.be/8XGb7J54yZA>

Website Schweizer Gewerkschaftsbund

<https://www.sgb.ch/der-rgb/wir-ueber-uns>

Text der Begrenzungsinitiative

<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis483t.html>

Lehrmittel von Matthias Oesch

<https://eizpublishing.ch/publikationen/schweiz-europaeische-union-grundlagen-bilaterale-abkommen-autonomer-nachvollzug>

## Literaturverzeichnis

- Farman, D., Najy, C. & Zülch, W.(2019). *Flankierende Massnahmen und das institutionelle Rahmenabkommen: 10 Vorschläge zur Herstellung eines internen Konsensus*. Policy Brief. Zürich: foraus – Forum Aussenpolitik.
- Finger, M. (2020). *Beziehungen unter Strom: Die Schweiz, die Elektrizität und die Europäische Union*. Chronos.
- Jud Huwiler, U. & Mauron V. (2019). Flankierende Massnahmen. 15 Jahre Lohnschutz, *Die Volkswirtschaft*, 7, S.43-46
- Mugglin, M. (2020). *Draussen und doch drinnen. Fakten zu EU-Schweiz*. Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
- Oesch, M. (2018). *Switzerland and the European Union: General framework, bilateral agreements, autonomous adaptation*. Dike ; Nomos.
- Oesch, M. (2020). *Schweiz - Europäische Union: Grundlagen, bilaterale Abkommen, autonomer Nachvollzug*. EIZ Publishing.
- Pedrina, V. (2018). *Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit. Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping*. Publikationsreihe UNIA – Materialien zu unserer Geschichte
- Schlegel, T. (2017). *Risiken und Nebenwirkungen der Flankierenden. Entschlackung statt Placebo für den Arbeitsmarkt*. Avenir Standpunkte, 11 (Mai 2017)



## Fallstudie:

# Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Fallstudie

Ludwig Zurbriggen <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Hochschule Luzern-Wirtschaft, Zentralstr.9, CH-6002 Luzern,  
[ludwig.zurbriggen@hslu.ch](mailto:ludwig.zurbriggen@hslu.ch)

**Abstract.** Es gibt viele Fehlkonzeptionen und verzerrte Vorstellungen über die Europäische Union. Die Fallstudie will die Studierenden anleiten, ihr Vorverständnis am Beispiel der Personenfreizügigkeit zu überprüfen und zu korrigieren. Sie sollen ein Bewusstsein für die Konflikte zwischen politischen Akteuren und die Vielzahl an Interessen erarbeiten. Im Rahmen von Rollenspielen vertiefen die Studierenden ihre Kenntnisse der Schweizer Migrationspolitik, der Integration in den europäischen Binnenmarkt, der möglichen Desintegration sowie über Lohndumping und Lohnschutzmassnahmen.

## Inhaltsverzeichnis

1. Einführung: Kündigung bilateraler Verträge .....	2
2. Analyse Personenfreizügigkeit.....	4
3. Herausforderungen und Fragen zum möglichen Ende der Personenfreizügigkeit: Schlüsselinformationen .....	4
4. Analyse des Lohndumpings und der Rolle des Rahmenabkommens (Stand 2020).....	5
Literaturverzeichnis .....	7

## 1. Einführung: Kündigung bilateraler Verträge

### **Begrenzungsinitiative stellt Personenfreizügigkeit in Frage**

Die Frage der Personenfreizügigkeit betrifft sowohl das Verhältnis zur Europäischen Union als auch das Verhältnis zwischen politischen Parteien und Verbänden. In der Europafrage ist die Aussenpolitik der Schweiz eng verknüpft mit ihrer Innenpolitik. Die Integration in den europäischen Wirtschaftsraum räumt Hindernisse für den Handel aus dem Weg. Staatliche Grenzen können die Arbeitssuchenden nicht mehr zurückhalten. Arbeitgeber können im gesamten Wirtschaftsraum der EU nach Arbeitskräften Ausschau halten. Das intensiviert den Wettbewerb und setzt die Löhne unter Druck. Die Nationalstaaten haben die Möglichkeit mit internen Massnahmen, Lohndumping durch die Arbeitgeber zu verhindern. Dies geschieht in der Schweiz mit den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. Unternehmerverbände und Gewerkschaften haben seit 2004 eine Reihe von Kontrollinstrumenten ausgehandelt und bis 2016 mehrmals verbessert. Das war notwendig, um mögliche Referenden zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf neue EU-Mitgliedstaaten aus Osteuropa zu verhindern oder die Volksabstimmung zu gewinnen.

Seit 2014 verhandelt der Bundesrat mit der Europäischen Kommission über ein Rahmenabkommen. Bundesrat Ignazio Cassis hat im Sommer 2018 die Gewerkschaften vor den Kopf gestossen, indem er ihnen einen Abbau der flankierenden Massnahmen aufzwingen wollte. Die EU verlange dies, und es sei zwischen der Schweiz und der EU so ausgehandelt worden. Etwas anderes sei nicht möglich. Der damalige Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Paul Rechsteiner hat dann die Reissleine gezogen. In dieser Form werde der SGB das Rahmenabkommen ablehnen. Eine Zustimmung des SGB zum Abbau des Lohnschutzes sei nicht verhandelbar.

Im September 2020 haben die Schweizer Stimmbürger:innen die «Begrenzungsinitiative» der SVP, welche die Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union verlangte, deutlich abgelehnt. Ein Ja zu dieser Volksinitiative hätte das Ende wichtiger bilateraler Verträge der CH mit der EU und damit das Ende des diskriminierungsfreien Zuganges von Schweizer Unternehmen zum europäischen Binnenmarkt bedeutet.

Aber nicht nur der diskriminierungsfreie Zugang der Unternehmen sondern auch der offene Zugang von Schweizer Arbeitnehmer:innen zum europäischen Arbeitsmarkt wäre weggefallen. Diese negative Entwicklung wäre durch den Wegfall der innenpolitischen Lohnschutzmassnahmen verstärkt worden. Die Lohnschutzmassnahmen sind im Entsendegesetz des Bundes geregelt. Die Gültigkeit des Entsendegesetzes ist direkt mit dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit verknüpft. Fällt das Abkommen, fällt auch die Gültigkeit des Entsendegesetzes. Mit einem deutlichen Ja haben die teilnehmenden Stimmbürger:innen ihre Unterstützung für die Personenfreizügigkeit und die flankierenden Massnahmen ausgedrückt. Die Position der Arbeitnehmer:innen hätte sich deutlich verschlechtert, die Gesamtarbeitsverträge und die Löhne wären unter starken Druck geraten.

Nach der Abstimmung hat die Diskussion über das Rahmenabkommen wieder an Fahrt aufgenommen. Immer mehr politische Akteure bekunden ihre Ablehnung des Rahmenabkommens. Im Winter 2020 hat sich an dieser Haltung nichts geändert, auch wenn der SGB neu von Pierre-Yves Maillard geführt wird. Die Arbeitgeber werden von Valentin Vogt angeführt. Er hat gemeinsam mit dem Präsidenten des Gewerbeverbandes, Hans-Ulrich Bigler, mit dem Präsidenten der Gewerkschaft Travail Suisse, Adrian Wüthrich und mit Pierre-Yves Maillard einen Brief an den Bundesrat geschrieben, indem diese

Verbände ihre Position zum Lohnschutz im Rahmenabkommen festgehalten haben: Sie wollen keine Schwächung des Lohnschutzes.

Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Bundesrat sind zum Stillstand gekommen. Im Dezember 2020 haben keine offiziellen Gespräche zwischen der Schweizer Unterhändlerin Livia Leu und der Europäischen Kommission, welche die 27 Mitgliedsstaaten in dieser Angelegenheit vertritt, stattgefunden. Die Präsidentin der UNIA, Vania Alleva, vertritt die Position, dass das Rahmenabkommen «vom Tisch muss»<sup>1</sup>.

Die Europäische Kommission hat angekündigt, dass es keine Anpassungen der bestehenden bilateralen Verträge geben wird, solange kein Rahmenabkommen abgeschlossen wird. In neuen Bereichen werden keine zusätzlichen Abkommen ausgehandelt. In der Schweiz mehren sich Stimmen, die das Rahmenabkommen stark kritisieren. Nicht nur die Gewerkschaften oder die SVP, sondern auch die CVP, die FDP und auch die Kantone möchten eine Reihe von Fragen klären und weiter Zugeständnisse der Europäischen Kommission erhalten, bevor sie das Rahmenabkommen unterstützen.

Die Zusammenarbeit zwischen den 27 EU-Mitgliedsstaaten und der Schweiz im Rahmen des europäischen Binnenmarktes steht unter Spannung. Das Abkommen zur Personenfreizügigkeit ist mehr als 20 Jahre alt. In der Zwischenzeit hat sich das Binnenmarktrecht stark weiterentwickelt, während die Schweiz jeweils für sich entscheidet, ob und wie sie die Rechtsentwicklung mitgehen will. Das weckt das Misstrauen vieler EU-Mitgliedsstaaten, dass die Schweiz für ihre Unternehmen unfaire Wettbewerbsvorteile erwirken will, indem sie nicht alle Binnenmarktregeln anerkennt. Aber nicht nur Misstrauen, sondern auch Unternehmensinteressen in der EU wirken auf die Verhandlungen ein: Viele Unternehmen aus den EU-Mitgliedsstaaten möchten einen möglichst unbeschränkten Zugang zur Schweiz, um dort Aufträge durchzuführen oder zu erhalten. Sie möchten ihr tieferes Lohnniveau zu ihrem Vorteil nutzen.

Der Stillstand bei den offiziellen Verhandlungen führt, so sehen es die Beteiligten, zu einer Erosion des diskriminierungsfreien Zuganges zum europäischen Binnenmarkt. Es könnte aber auch noch kritischer werden: Wenn die Rechtssysteme des EU-Binnenmarktes und der Schweiz sich wie zwei Kontinentalplatten voneinander wegbewegen, passiert lange nichts Gravierendes, aber dann löst sich die Spannung plötzlich in Form eines Erdbebens. Man kann diesen Prozess der Spannungszunahme zurzeit bei den Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU beobachten. Ebenso zeigt Finger, (2020), wie im Strombereich die beiden Gesetze sich immer weiter voneinander entfernen..

Die berechenbaren Beziehungen der Schweiz mit der EU, so wie sie in den bilateralen Verträgen während den letzten 20 Jahren, erarbeitet wurden, beruhen darauf, dass die wirtschaftlichen Vorteile des Zuganges zum Binnenmarkt genutzt wurden, während Nachteile, wie stärkerer Druck auf die Löhne, durch innenpolitische Massnahmen aufgefangen wurden. So konnten die Vorteile genutzt, und die Gefahren vermieden werden. Dies war die Grundlage für die Zustimmung der Stimmbürger:innen zu den Verträgen und für die Ablehnung der Kündigungsinitiative. Es stellt sich nun die Frage, ob die relevanten Akteure in der Schweizer Politik willens und in der Lage sind, die Vorteile eines Rahmenabkommen zu nutzen, und innenpolitisch durch entsprechende Massnahmen die Nachteile zu kompensieren.

---

<sup>1</sup> Persönliches Gespräch am 23.2.2019 in Olten

Der zentrale Ort für die Aushandlung einer Kompromisslösung für die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit wäre wahrscheinlich ein Tisch, an dem die Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeber sowie des Bundesrates miteinander verhandeln.

## **2. Analyse Personenfreizügigkeit**

Für die Analyse der Bedeutung der Personenfreizügigkeit für Arbeitnehmer:innen sowie für Arbeitgeber:innen stehen den Studierenden zwei Aufgaben bzw. zwei Szenarien zur Verfügung. Die Studierenden können zwischen folgenden Szenarien auswählen:

- a) Die Studierenden arbeiten für den Vorstand des Schweizer Arbeitgeberverbandes. Der Präsident Valentin Vogt beauftragt sie ein Memo (mind. eine Seite) zu verfassen. In diesem Memo sollen sie die aktuelle Situation und die Probleme beschreiben, die mit der Kündigung der Personenfreizügigkeit verbunden sind. Die Studierenden fokussieren sich auf jene Probleme, welche für die Schweizer Arbeitgeber:innen relevant sind. Zudem sollen sie die wesentlichen Herausforderungen formulieren, welche durch eine Kündigung des bilateralen Vertrages über die Personenfreizügigkeit für die Arbeitgeber entstehen.
- b) Die Studierenden arbeiten für den Vorstand des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes. Der Präsident Pierre-Yves Maillard beauftragt sie ein Memo (mind. eine Seite) zu verfassen. In diesem Memo sollen sie die aktuelle Situation und die Probleme beschreiben, die mit der Kündigung der Personenfreizügigkeit und dem Entsenden von Arbeitskräften aus der EU in die Schweiz verbunden sind. Sie fokussieren sich auf jene Probleme, welche für die Arbeitnehmer:innen relevant sind. Zudem sollen sie die wesentlichen Herausforderungen formulieren, welche durch eine Kündigung des bilateralen Vertrages über die Personenfreizügigkeit für die Arbeitnehmer:innen entstehen.

## **3. Herausforderungen und Fragen zum möglichen Ende der Personenfreizügigkeit: Schlüsselinformationen**

Die Ausgangslage eines möglichen Endes der Personenfreizügigkeit ist für alle politischen Akteure in der Schweiz ähnlich. Im Zentrum stehen die wirtschaftlichen und sozialen Folgen. Sowohl für die Arbeitgeber:innen als auch für die Gewerkschaften stellt sich die Frage, wie der Zugang von Schweizer Unternehmen zum europäischen Binnenmarkt sichergestellt werden kann. Damit verknüpft sind die Fragen der Arbeitsplatzsicherheit und der Attraktivität für Investoren. Mit der deutlichen Ablehnung der Kündigungsinitiative (auch Begrenzungsinitiative genannt) der SVP durch die Stimmbürger:innen im September 2020 ist klar geworden, dass die Mehrheit einen diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt will, und dass sie die Lohnschutzmassnahmen beibehalten will.

Der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU und aus dem Binnenmarkt macht die damit verbundenen Schwierigkeiten auf vielen Ebenen deutlich. Grenzkontrollen zwischen Irland und Nordirland könnte die verbannt geglaubten Geister des Bürgerkrieges zwischen Katholiken und Protestanten wieder heraufbeschwören. Die Schotten wollen wieder in den Binnenmarkt eintreten und sind vielleicht bereit, sich dafür vom Königreich loszusagen. Die Grenzkontrollen zum Festland bringen

Schwierigkeiten für die Liefer- und Versorgungsketten. Viele Arbeitskräfte verlassen das Königreich in Richtung EU.

Eine Reihe von politischen Akteuren in der Schweiz vertreten dennoch die Ansicht, dass die Schweiz einen Handelsvertrag mit der EU aushandeln soll, der jenem des Vereinigten Königreichs gleicht. Sind die Stimmbürger:innen gewillt, das damit verbundene Risiko einzugehen? Die Abstimmung vom September 2020 sagte deutlich Nein zu diesem Weg.

Wie geht es mit den bilateralen Verträgen weiter? Ohne Rahmenabkommen werden sie nicht weiterentwickelt. Das Schweizer Recht und des Europarecht werden immer mehr auseinanderdriften. In wichtigen Bereichen (Strom, Gesundheit, neue technische Produkte, Forschung und Innovation, Luftfahrt, landwirtschaftliche Produkte, Gütertransport) wird die Schweiz keinen diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt mehr haben. Werden die Unternehmen ihre Produktion in die EU verlagern? Werden die Investor:innen sich aus der Schweiz zurückziehen? Wird die Schweiz versuchen durch Abbau von Sozialrechten und Umweltschutzmassnahmen, die Unternehmen wettbewerbsfähig zu machen? Oder wird die öffentliche Debatte über einen Beitritt zur Europäischen Union im Angesicht der Nachteile der bilateralen Verträge ohne Rahmenabkommen neu aufflammen? Ohne Rahmenabkommen wird die Ungewissheit über die künftige Entwicklung stärker werden. Das wird die Lebensqualität in der Schweiz und die Bereitschaft, hier zu investieren vermindern.

Eine Volksabstimmung über ein Rahmenabkommen hätte zu einer Zerreihsprobe für Parteien und Verbände, ja vielleicht sogar für Familien, Dörfer und Vereine werden können. Vielleicht hätte sie aber auch zu einer Klärung geführt, welchen Weg die Schweiz einschlagen will.

Die 27 Mitgliedsstaaten der EU haben einen anderen Weg gewählt, um diese Ungewissheiten zu beseitigen. Die Mitgliedschaft bei der EU steht auch der Schweiz offen. Sie würde alle Kriterien für eine Aufnahme in die EU erfüllen. Als Mitglied der EU könnte die Schweiz gleichberechtigt mit den anderen Mitgliedstaaten über die politische Ausrichtung, das EU-Recht und die Regeln des Binnenmarktes verhandeln und mitentscheiden. Die Schweizer Stimmbürger:innen könnten ihre Vertreter in das Europaparlament delegieren. Die Diskussionen und die Konfliktaustragung wären öffentlich und transparent. Verhandlungen über bilaterale Verträge hingegen sind vertraulich, Absprachen und Entscheidungsprozesse bleiben geheim und die Stimmbürger:innen können am Ende nur über das Verhandlungsergebnis insgesamt entscheiden. Änderungen sind nicht mehr möglich. Im Europaparlament können europarechtliche Erlasse hingegen abgeändert werden, ohne dass der Erlass als solcher dadurch gefährdet wäre. Insgesamt also ein deutlich demokratischerer Prozess als bilaterale Verhandlungen und die Umsetzung in gemischten Ausschüssen, die geheim sind und in der die Bundesverwaltung gegenüber Parlament, Kantonen und Interessengruppen aus der Bevölkerung deutlich an Einfluss gewonnen hat. Dennoch wollen Parteien, Verbände und Bundesrat seit bald 20 Jahren darüber nicht vertieft und öffentlich diskutieren.

#### **4. Analyse des Lohndumpings und der Rolle des Rahmenabkommens (Stand 2020).**

In diesem Teil der Fallstudie analysieren die Studierenden, wie das Problem des Lohndumpings entstanden ist und welche Rolle das Rahmenabkommen dabei spielt. Für die Zukunft der bilateralen Verträge und der institutionellen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU ist die Lohnfrage für die Schweizer Stimmbürger:innen von entscheidender Bedeutung. Vieles deutet

darauf hin, dass eine weitere Integration der Schweiz in europäischen Wirtschaftsraum die Unterstützung einer Mehrheit der Stimmbürgerschaft finden kann, wenn die Schweizer Bevölkerung keine Senkung ihrer Einkommen befürchten muss. Die Studierenden werden beauftragt, aufgrund von bereitgestellter Lektüre (Farman, Najy & Zülch, 2020; Mugglin, 2020, S.37-55; Jud Huwyler & Mauron, 2019) folgende Fragen zu beantworten: Wie ist das Problem des Lohndumpings und der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen entstanden? Welche Entscheide haben dazu geführt? Wie sind diese Entscheide miteinander verbunden?

### **Szenario zur Aufgabe für Studierende**

Der Bundesrat diskutiert sein weiteres Vorgehen in Sachen Rahmenabkommen. Er will sowohl das Vertrauen der Gewerkschaften als auch die Rückendeckung des Arbeitgeberverbandes zurückgewinnen. Valentin Vogt wird deshalb vom Bundesrat zu Verhandlungen mit den Gewerkschaften eingeladen. Vogt erfährt, dass der Bundesrat das Rahmenabkommen mit einer Weiterentwicklung der flankierenden Massnahmen mehrheitsfähig machen will. Anders gesagt: Die Weiterentwicklung der flankierenden Massnahmen soll die Gewerkschaften für ein Ja zum Rahmenabkommen gewinnen. Für die Verhandlungsvorbereitung sollen Sie eine Übersicht über die bestehenden flankierenden Massnahmen und die Einschränkungen durch das Rahmenabkommen erstellen. Was schlägt die Denkfabrik Foraus zur Lösung des Konfliktes über die flankierenden Massnahmen vor? Worauf sollte sich Valentin Vogt einlassen?

### **Weiterführende Fragen**

Ende Mai 2021 hat der Bundesrat beschlossen, die Gespräche über ein Rahmenabkommen mit der EU abzubrechen. Da stellen sich viele Fragen: Wie geht es weiter? Bedeutet das in einigen Jahren das Ende der bilateralen Verträge? Akzeptiert die EU den Status-Quo und kümmert sich nicht weiter um die Schweiz? Wird das Rahmenabkommen mit anderen Inhalten (ohne Schwächung der Lohnschutzmassnahmen, ohne Übernahme der Bürgerrechtsrichtlinie usw.) wiederbelebt? Kommt der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum oder gar ein Vollbeitritt zur EU neu auf die Tagesordnung? Es herrscht viel Ungewissheit und niemand kann voraussagen, in welche Richtung die Entwicklung gehen wird. Auf jeden Fall können die Studierenden sich darauf einstellen, in verschiedenen Szenarien zu denken. Zudem ist eine genaue Kenntnis der politischen Mechanismen in der EU und der Sichtweise der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten notwendig, um vorausschauend zu handeln. Aber auch eine bessere Kenntnis der politischen und sozialen Konflikte in der Schweiz ist nötig. Viele Fragen und Probleme hängen damit zusammen, dass die Politik der Konkordanz und der Kompromiss zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in einer Krise ist. Wir neigen dennoch dazu diese Konflikte und Krisen zu ignorieren und auf einen Konflikt zwischen der Schweiz und der EU zu übertragen. Es mag auf den ersten Blick etwas abwegig klingen, aber eine genauere Analyse der gesellschaftlichen Konflikte, unabhängig von den Nationalstaaten, ist vielversprechend. Viele Konflikte überschreiten Landesgrenzen und betreffen die europäische Gesellschaft als Ganzes. Und die Schweiz ist ein Teil dieser Gesellschaft.

## Literaturverzeichnis

- Farman, D., Najy, C. & Zülch, W.(2019). *Flankierende Massnahmen und das institutionelle Rahmenabkommen: 10 Vorschläge zur Herstellung eines internen Konsensus*. Policy Brief. Zürich: foraus – Forum Aussenpolitik.
- Finger, M. (2020). *Beziehungen unter Strom: Die Schweiz, die Elektrizität und die Europäische Union*. Chronos.
- Jud Huwiler, U. & Mauron V. (2019). Flankierende Massnahmen. 15 Jahre Lohnschutz, *Die Volkswirtschaft*, 7, S.43-46
- Mugglin, M. (2020). *Draussen und doch drinnen. Fakten zu EU-Schweiz*. Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
- Oesch, M. (2018). *Switzerland and the European Union: General framework, bilateral agreements, autonomous adaptation*. Dike ; Nomos.
- Oesch, M. (2020). *Schweiz - Europäische Union: Grundlagen, bilaterale Abkommen, autonomer Nachvollzug*. EIZ Publishing.
- Pedrina, V. (2018). *Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit. Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping*. Publikationsreihe UNIA – Materialien zu unserer Geschichte
- Schlegel, T. (2017). *Risiken und Nebenwirkungen der Flankierenden. Entschlackung statt Placebo für den Arbeitsmarkt*. Avenir Standpunkte, 11 (Mai 2017)



## Lösungsskizze:

# Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Fallstudie

Ludwig Zurbriggen <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Hochschule Luzern-Wirtschaft, Zentralstr.9, CH-6002 Luzern,  
[ludwig.zurbriggen@hslu.ch](mailto:ludwig.zurbriggen@hslu.ch)

**Abstract.** Es gibt viele Fehlkonzeptionen und verzerrte Vorstellungen über die Europäische Union. Die Fallstudie will die Studierenden anleiten, ihr Vorverständnis am Beispiel der Personenfreizügigkeit zu überprüfen und zu korrigieren. Sie sollen ein Bewusstsein für die Konflikte zwischen politischen Akteuren und die Vielzahl an Interessen erarbeiten. Im Rahmen von Rollenspielen vertiefen die Studierenden ihre Kenntnisse der Schweizer Migrationspolitik, der Integration in den europäischen Binnenmarkt, der möglichen Desintegration sowie über Lohndumping und Lohnschutzmassnahmen.

## Inhaltsverzeichnis

1. Einführung zu den Lösungsskizzen.....	2
2. Lösungsvorschläge für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.....	8
3. Herausforderungen und Fragen zum möglichen Ende der Personenfreizügigkeit: Schlüsselinformationen .....	9
4. Analyse des Lohndumpings und der Rolle des Rahmenabkommens (Stand 2020).....	10
Literaturverzeichnis .....	15

## 1. Einführung zu den Lösungsskizzen

Die Lösungsskizzen sollen den Dozierenden zeigen, wie die Musterlösung der oben gestellten Aufgaben aussehen könnte. Sie können diese den Studierenden nach Beendigung der Fallstudie zur Verfügung stellen oder die Lösungen der Studierenden mit der Musterlösung vergleichen und entsprechende Rückmeldungen und Kommentare an die Studierenden formulieren.

Folgende Elemente der Musterlösung sind sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer relevant. Dabei geht es um den Inhalt des Abkommens über die Personenfreizügigkeit, um die politische Akzeptanz bei Volksabstimmungen sowie um die wirtschaftliche Dynamik.

Es lohnt sich, das Freizügigkeitsabkommen näher anzuschauen, denn die damit vertraglich gesicherten Freiheiten sind Teil des Alltags von Arbeitgebern und Arbeitnehmer:innen geworden. Das Abkommen wurde 1999 als Teil des Paketes Bilaterale I unterzeichnet. Es ist seit 2002 in Kraft und mit sechs anderen bilateralen Verträgen verknüpft, welche den gegenseitigen Marktzugang regeln. Personenfreizügigkeit bedeutet, dass die CH und die EU-Mitgliedstaaten sich gegenseitig das Recht auf Einreise, Aufenthalt und auf Zugang zu einer Erwerbstätigkeit gewähren. Eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ist unzulässig (Oesch, 2020). Wie Mugglin (2017) aufzeigt, betrifft die Personenfreizügigkeit Lohnabhängige, Selbständige, Studierende, Rentner:innen und andere Nichterwerbstätige. Das Abkommen sichert die gegenseitige Anerkennung der Bildungstitel (Ausbildungsdiplome). Die volle Freizügigkeit gilt seit 2016 für alle Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Kroatien. Für dieses Land gilt die volle Freizügigkeit sehr wahrscheinlich ab 2024.

Die Schweizer:innen haben dem Abkommen in einer Volksabstimmung zugestimmt, und die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf neue EU-Mitgliedstaaten wurde ebenfalls akzeptiert. Danach wurde dreimal mit einer Volksinitiative an den Grundsätzen des Aufenthaltsrechtes gerüttelt. Im Jahr 2010 wurde die Ausschaffungsinitiative angenommen. Die europakompatible Auslegung wurde an die Gerichte delegiert. Im Jahr 2014 wurde die Masseneinwanderungsinitiative angenommen, die dann in entschärfter Form europakompatibel umgesetzt wurde. Es wurde eine weiche Umsetzung mit Inländervorrang bei der Stellenbesetzung gewählt, der zwar von den Gegnern der Personenfreizügigkeit kritisiert, aber nicht mit einem Referendum bekämpft wurde.

Nach diesem Jahrzehnt der Kritik an der Personenfreizügigkeit begann mit der Volksabstimmung im September 2020 eine Phase der Akzeptanz. Die Begrenzungsinitiative, welche die Kündigung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit verlangte, wurde deutlich abgelehnt. Der diskriminierungsfreie Zugang für Schweizer Unternehmen und Arbeitnehmer:innen zum europäischen Binnenmarkt wurde höher gewichtet als allfällige Nachteile. Der Arbeitgeberverband kann sich also in der Verteidigung des Marktzuganges auf mehrere Volksentscheide abstützen und weiss eine Mehrheit der Kantone hinter sich.

Neben diesen rechtlichen Regelungen der Personenfreizügigkeit bleibt die wirtschaftliche Dynamik der Haupttreiber des europäischen Arbeitsmarktes (Mugglin, 2017). Die konjunkturelle Entwicklung in der Schweiz und in den Herkunftsländern beeinflusst die Einwanderung in die Schweiz. Wenn die Konjunktur und damit die Nachfrage nach Arbeitskräften in den Herkunftsländern stark ist, dann sinkt die Zahl der Personen, die in die Schweiz kommen, um hier zu arbeiten. Dieser Mechanismus funktioniert unabhängig von der Art der Migrationspolitik, ob diese mit begrenzten Kontingenten oder nach dem Prinzip der Freizügigkeit operiert.

Neben diesen allgemeinen Zusammenhängen spielen die Arbeitgeber eine entscheidende Rolle. Sie bestimmen mit ihrer Rekrutierungspolitik, wie viele Menschen aus welchen Ländern in die Schweiz kommen. Seit der Personenfreizügigkeit nimmt der Anteil der Erwerbstätigen aus den EU-Mitgliedsstaaten auf Kosten der Erwerbstätigenzahl aus Staaten ausserhalb der EU zu. Auch die Wanderung von der Schweiz in die EU-Mitgliedsstaaten hat zugenommen, seitdem Schweizer:innen ohne bürokratische Hürden in der EU einer Erwerbstätigkeit nachgehen können (Mugglin, 2017).

Die wirtschaftlichen Folgen der Personenfreizügigkeit werden in der Politik kontrovers diskutiert. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist die Sachlage eindeutig. Mugglin (2017) kommt zum Schluss, dass der gegenseitige Marktzugang zwischen der EU und der Schweiz das Wirtschaftswachstum und das Beschäftigungswachstum positiv beeinflusst hat. Durch die Bevölkerungszunahme steigt die Nachfrage nach Konsumgütern, Wohnungen und öffentlichen Dienstleistungen. Einzelne Arbeitnehmergruppen können wegen des grösseren Angebotes an Arbeitskräften unter Lohndruck geraten. Gesamtarbeitsverträge spielen hier eine zentrale Rolle, um das Lohndumping zu verhindern. Sie regeln die Arbeitsbedingungen und Mindestlöhne. Kommissionen mit Vertretern der Arbeitgeber:innen, der Gewerkschaften und der Arbeitsmarktbehörden kontrollieren die Unternehmen. Gesamtarbeitsverträge gibt es nicht in allen Branchen. Die kantonalen tripartiten Kommissionen haben die Möglichkeit Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen zu erlassen, wenn es keine Gesamtarbeitsverträge gibt. Die Arbeitgeber:innen haben ein Interesse an Gesamtarbeitsverträgen, weil diese das Soziale in der Marktwirtschaft Tatsache werden lassen.

### **Musterlösung für Aufgabe a): Die Sicht der Arbeitgeber:innen**

Um ein knappes Memo für den Präsidenten des Arbeitgeberverbandes zu schreiben, müssen die Studierenden sich zunächst klar machen, welche Interessen die Arbeitgeber:innen an den bilateralen Verträgen über den gegenseitigen Marktzugang haben, und welche Aufgaben der Präsident im Namen der Mitgliederverbände erfüllen muss. Gemäss der Selbstdarstellung auf der Website des Schweizer Arbeitgeberverbandes ist er die Stimme der Arbeitgeber:innen. Er hat die Meinungsführerschaft bei der Schaffung optimaler Rahmenbedingungen und der Verwirklichung einer liberalen und sozialen Marktwirtschaft. Er muss die Interessen von 90 Mitgliederverbänden berücksichtigen.

Zudem ist er auf Bundesebene der Verhandlungspartner des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes in sozialpolitischen Fragen. In der Sprache der Politik werden die beiden häufig als « Sozialpartner » bezeichnet, obwohl sie neben gemeinsamen Interessen auch grundlegende gegensätzliche Interessen vertreten.

Was bedeuten nun optimale Rahmenbedingungen, liberale und soziale Marktwirtschaft in Bezug auf die Verträge mit der Europäischen Union über den Zugang zum Binnenmarkt der EU und – vice versa zum Schweizer Binnenmarkt. Wenden wir uns zunächst den optimalen Rahmenbedingungen zu. Die bilateralen Verträge stellen sicher, dass es keine technischen Handelshemmnisse, ausser bei Agrarprodukten, gibt. Zudem stellt das Personenfreizügigkeitsabkommen sicher, dass Personen ihren Arbeits- und Wohnort im Binnenmarkt frei bestimmen können, d.h. dass staatliche Behörden den Abschluss von Arbeitsverträgen sowie die Wohnsitznahme nicht durch Kontingente oder andere diskriminierende Massnahmen behindern dürfen. Dies betrifft auch das Anbieten von handwerklichen Dienstleistungen. Der diskriminierungsfreie Zugang zum europäischen Binnenmarkt ist für Unternehmen in der Schweiz in vielen Bereichen (Maschinen, Metallverarbeitung, elektronische Geräte, Medizintechnik, Arzneimittel usw.) wirtschaftlich von grosser Bedeutung. Nur so können sie mit gleich langen Spiesen im Wettbewerb um Aufträge mitkämpfen. Das Interesse am diskriminierungsfreien

Zugang zum europäischen Binnenmarkt, wie er durch die bilateralen Verträge gesichert ist, ist also zentral für die Arbeit des Arbeitgeberverbandes. Neben dem Export ist aber auch die Möglichkeit Arbeitskräfte aus der EU ohne behördliche Genehmigung rekrutieren zu können für die Arbeitgeber in der Schweiz von grosser Bedeutung. Es erlaubt die rasche Anstellung von ausländischen Arbeitskräften ohne den Umweg über die Fremdenpolizei. Die Schweiz rekrutiert Fachpersonal in den EU-Mitgliedstaaten und spart dadurch Ausbildungskosten.

Die bilateralen Verträge verbessern also die Rahmenbedingungen für die Schweizer Unternehmen im europäischen Binnenmarkt und vice-versa auch für Unternehmen aus der EU im Schweizer Binnenmarkt. Die Grenzen zwischen dem grossen EU-Binnenmarkt und dem kleinen Schweizer Binnenmarkt werden mehr oder weniger aufgehoben. Diese Entwicklung entspricht auch der Idee der liberalen Marktwirtschaft. Sie geht einher mit einer Liberalisierung regulierter Wirtschaftsbereiche im Schweizer Binnenmarkt. Im Gegenzug muss die Schweiz die EU-Regeln für den europäischen Binnenmarkt übernehmen oder gleichwertige Gesetze oder Verordnungen erlassen. So sollen faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen im europäischen Binnenmarkt sichergestellt werden. Das ist für den Arbeitgeberverband akzeptabel, da es Teil einer sozialen Marktwirtschaft ist.

Wenn das Abkommen über die Personenfreizügigkeit gekündigt wird, dann entsteht eine Kette von Problemen (Schlegel, 2017) für die Arbeitgeber:innen:

- a) Mit der Kündigung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit würden nicht nur die sechs anderen Abkommen über den Zugang zum EU-Binnenmarkt wegfallen, sondern wahrscheinlich auch die Abkommen über Flüchtlings-, Polizei- und Justizzusammenarbeit (Schengen und Dublin-Abkommen). Die Schweiz wäre in der gleichen Situation wie das Vereinigte Königreich, das innert kürzester Frist einen Handelsvertrag mit der EU aushandeln musste. Das bestehende Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU wurde 1972 abgeschlossen. Es betrifft hauptsächlich Industriegüter. Alle anderen Arten des Handels sind nicht Teil des Freihandelsabkommens von 1972. Bei einer Kündigung der bilateralen Verträge würden trotz Freihandelsabkommen neue technische Handelshemmnisse für Industriegüter entstehen, da die Handelsverträge sich vorab auf Kontingente und Zölle beziehen bzw. diese verhindern, aber sogenannte nicht-tarifäre Handelshemmnisse, also technische Hürden ermöglichen. Anders gesagt, das Freihandelsabkommen von 1972 ist nicht mehr zeitgemäss, da es die wirtschaftliche Entwicklung der letzten 50 Jahre nicht berücksichtigt.
- b) Produkte aus der Schweiz könnten nur noch nach einem aufwändigen und teuren Zulassungsverfahren in der EU dorthin exportiert werden. Das könnte zu einer Verlagerung von Produktionsstätten von Schweiz in die EU oder zum Verlust der Aufträge führen.
- c) Die Arbeitskräfte hingegen könnten dieser Verlagerung der Produktionsstätten nicht ohne Hindernisse folgen, da es keine Personenfreizügigkeit mehr gäbe. Das Recht auf eine Erwerbstätigkeit im EU-Binnenmarkt wäre für Schweizer Bürger:innen verwirkt.
- d) Die Grenzen zwischen der Schweiz und der EU würden wieder kontrolliert, was den Handels- und Personenverkehr erschweren oder verlangsamen würde. Viele Grenzgänger müssten mehr Zeit für den täglichen Grenzübertritt einplanen.
- e) Die flankierenden Massnahmen zum Schutz der Arbeitsbedingungen in der Schweiz würden aufgehoben. Arbeitgeber hätten mehr Möglichkeiten, das bestehende Lohnniveau zu unterbieten und die Arbeitsbedingungen zu verschlechtern. Der Schweizer Arbeitsmarkt würde an Attraktivität verlieren

- f) Bei einer Regulierung der Einwanderung durch die Bundesbehörden mit Kontingenten, wie es die SVP verlangt, wäre die freie Rekrutierung von Arbeitskräften aus dem europäischen Binnenmarkt aufgehoben. Die Rekrutierung von Arbeitskräften aus den EU-Mitgliedsstaaten wäre erschwert. Jede Anstellung müsste von den Arbeitsmarktbehörden bzw. der Fremdenpolizei genehmigt werden. Wahrscheinlich würde wiederum ein Saisonierstatut eingeführt, das den Arbeitnehmer:innen den Wohnorts- und Stellenwechsel erschweren oder verunmöglichen würde. Auch der Familiennachzug wäre wohl nicht mehr garantiert. Alles in allem wären mit der Kontingentslösung unmenschliche Lebens- und Arbeitsbedingungen wieder wahrscheinlich.
- g) Die soziale Marktwirtschaft würde aus dem Gleichgewicht gebracht, weil die flankierenden Massnahmen zum Schutz der Löhne wegfallen würden. Lohnunterbietung durch einzelne Unternehmen würde wieder ermöglicht, weil die Gesamtarbeitsverträge geschwächt würden. Dadurch gerieten gute Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer unter Druck. Zudem würden die Kontrollmechanismen zur Durchsetzung der Gesamtarbeitsverträge abgebaut. Kurzum: Die Schutzmechanismen zugunsten der Arbeitnehmer:innen würden einseitig geschwächt. Das Soziale in der Marktwirtschaft würde zugunsten eines brutalen Wettbewerbes aufgehoben. Der Niedriglohnsektor würde sich ausbreiten; das Lohnniveau insgesamt könnte sinken.
- h) Die Vertragspartnerschaft zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften und der faire Wettbewerb zwischen den Unternehmen wären gefährdet. Fairer Wettbewerb unter den Arbeitgeber:innen würde erschwert, weil die Arbeitsbedingungen dereguliert werden und die Lohnunterbietung zu einer Unternehmensstrategie werden könnte. Dies könnte wiederum zu Protestaktionen und Streiks auf Seiten der Arbeitnehmer:innen führen. Zudem könnten fremdenfeindliche Aktionen das Arbeitsklima in den Unternehmen vergiften. Der Arbeitgeberverband würde die Meinungsführerschaft an nationalistische Kräfte in der Wirtschaftswelt verlieren.
- i) Der Alpenschutz würde in Frage gestellt, weil das Abkommen über den Landverkehr nicht mehr in Kraft wäre. In diesem Abkommen hat die EU das Sonntagsfahrverbot, die 40-Tonnen-Limite und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe für Lastwagen akzeptiert. Ohne Abkommen wären diese Instrumente der Schweizer Verlagerungspolitik (Güter von der Strasse auf die Schiene) in Frage gestellt. Die politischen Kräfte in der Schweiz und in der EU, welche die Verlagerungspolitik bzw. deren Instrumente bekämpfen, würden an Einfluss gewinnen. Auch in anderen Bereichen kämen Umweltschutzvorschriften unter Druck, weil die Unternehmen, diese bekämpfen würden, um einen Wettbewerbsvorteil gegenüber EU-Unternehmen zu erhalten.
- j) Die Schweizer Unternehmen hätten keinen diskriminierungsfreien Zugang zu neu entstehenden Märkten (Strom, Digitale Märkte, Dienstleistungen, Verkehrsnetze, Innovation und Forschung).
- k) Die Schweizer Behörden verlören ihre Informations- und Mitspracherechte bei der Weiterentwicklung von EU-Recht, wenn es die bilateralen Verträge betrifft. Schweizer Bundesräte und Staatssekretäre könnten nicht mehr an den Treffen der EU-Länder und Arbeitsgruppen mit der Europäischen Kommission teilnehmen. Das betrifft beispielsweise die Flüchtlingspolitik, Fragen der Strafverfolgung, der inneren Sicherheit, Umweltpolitik usw.. Dennoch wären Schweizer Unternehmen weiterhin dem Druck EU-Recht zu übernehmen, ausgesetzt. Ohne diese Rechtsübernahme wäre es schwierig in den EU-Binnenmarkt zu exportieren.

- 1) Kleine und mittlere Unternehmen, die ausschliesslich in der Schweiz über Betriebe verfügen, sind deutlich stärker von den genannten negativen Folgen (technische Handelshemmnisse usw.) betroffen als europäisch verankerte Unternehmen.

### **Musterlösung für Aufgabe b: Die Sicht der Arbeitnehmer:innen**

Um ein knappes Memo für den Präsidenten des Schweizer Gewerkschaftsbundes zu schreiben, müssen die Studierenden sich zunächst klar machen, welche Interessen die Arbeitnehmer:innen an den bilateralen Verträgen über den gegenseitigen Marktzugang haben und welche Aufgaben der Präsident im Namen der Mitgliederverbände erfüllen muss. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund setzt sich gemäss seiner Website für bessere Arbeitsbedingungen und Löhne ein. Er vertritt die Arbeitnehmerinteressen in der Bundespolitik, beschliesst Parolen bei eidgenössischen Abstimmungen und lanciert selbst Volksinitiativen und Referenden.

Für den SGB ist die Entwicklung der Arbeitsbedingungen und insbesondere der Löhne von grossem Interesse. Die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sind entscheidend, um gute Arbeitsbedingungen zu erhalten und die Löhne zu schützen. Dazu gehört die erleichterte Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit der Gesamtarbeitsverträge, der Erlass von Normalarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen für Branchen ohne Gesamtarbeitsverträge, sowie die Kontrollen der Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge.

Das grösste europapolitische Risiko für die Durchsetzung der Gesamtarbeitsverträge geht von entsendenden Unternehmen aus der EU aus, welche im Auftrag von Schweizer Firmen Arbeiten in der Schweiz durchführen. Aufgrund des Abkommens über die Personenfreizügigkeit darf die Schweiz EU-Unternehmen bei der Entsendung in die Schweiz nicht diskriminieren.

Unternehmen aus der EU haben das Recht kurzzeitige Dienstleistungen über die Landesgrenzen hinweg zu erbringen. Die Gefährdung der Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz ist belegt. Die Kontrollbehörden stellen Verletzungen der Gesamtarbeitsverträge durch EU-Unternehmen fest. Das Entsendegesetz sieht eine Reihe von Kontrollmassnahmen für Unternehmen vor. Die Europäische Union und die Schweiz sind sich einig, dass gleiche Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen Schweizer:innen und EU-Bürger:innen zu gewährleisten sind. Die Gültigkeit der Gesamtarbeitsverträge für EU-Unternehmen wird von der EU anerkannt. Uneinigkeit besteht bei der Umsetzung des Prinzips «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» und der Kontrolle der EU-Unternehmen. Die Europäische Union erachtet die Voranmeldefrist von acht Tagen, die Kautionspflicht für alle entsendenden Unternehmen und die höhere Kontrolldichte bei EU-Unternehmen im Vergleich zu Schweizer Unternehmen als Verletzung der bilateralen Verträge. (Oesch, 2020 S.116f.)

Im europäischen Binnenmarkt gelten gleiche Regeln für die Entsendung von Arbeitskräften über die Landesgrenzen hinaus. Die kurzfristige Erbringung von Dienstleistungen über Landesgrenzen hinweg regelt die EU in ihrer Entsenderichtlinie. Die Schweiz hat das Entsenderecht der EU nicht übernommen. Die Schweiz regelt den Schutz der Arbeitsbedingungen für entsendete Arbeitnehmer in einem eigenen Entsendegesetz. Dieses hält fest, dass entsendende Unternehmen die gleichen arbeitsrechtlichen Anforderungen wie Unternehmen mit Sitz in der Schweiz erfüllen müssen: Minimale Entlohnung inklusive Zuschläge, Arbeits- und Ruhezeiten, Mindestdauer der Ferien, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Schutz der Schwangeren und Wöchnerinnen, von Kindern und Jugendlichen, sowie das Gebot der Nichtdiskriminierung. Bei Verstössen gegen diese rechtlichen Bestimmungen können Verwaltungssanktionen wie Wegweisungen, Tätigkeitsverbot und Bussen bis 1 Mio. CHF ausgesprochen werden. Wenn ein Gesamtarbeitsvertrag eine Kautionspflicht für

Arbeitgeber:innen vorsieht, dann gilt dies auch für entsendende Unternehmen. Die entsendenden Unternehmen müssen ihre Dienstleistung acht Tage vor der Erbringung bei den Schweizer Behörden anmelden. Zur Acht-Tage-Regel gibt es Ausnahmen bei Reparaturen, Unfällen, Naturkatastrophen oder anderen nicht-vorhersehbaren Ereignissen.

Bei Kündigung des Freizügigkeitsabkommens entsteht eine Kette von Problemen (Pedrina, 2018) für die Arbeitnehmer:innen:

- a. Mit einer Kündigung würden auch die flankierenden Massnahmen zum Schutz der Arbeitsbedingungen wegfallen. Das würde eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer:innen mit sich bringen. Die Lohnschutzmassnahmen im Entsendegesetz sind nur rechtskräftig, solange das Abkommen über die Personenfreizügigkeit besteht.
- b. Schweizer Arbeitnehmer:innen könnten nicht mehr frei (ohne behördliche Genehmigung durch das EU-Gastland) einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung in der EU nachgehen.
- c. Die EU wäre nicht mehr verpflichtet die Bildungsabschlüsse aus der Schweiz (inkl. der Berufsbildung) anzuerkennen.
- d. Die EU und die Schweiz wären nicht mehr verpflichtet EU-Bürger:innen und Schweizer Bürger:innen im Sozialversicherungsrecht gleich zu behandeln.
- e. Das Recht auf Familiennachzug und das Diskriminierungsverbot wären nicht mehr rechtlich gesichert.
- f. Schweizer Arbeitgeber:innen könnten den Wegfall der flankierenden Massnahmen nutzen, um die Arbeitnehmer:innen unter Druck zu setzen, die Arbeitsbedingungen zu verschlechtern und die Löhne zu senken, um Wettbewerbsvorteile zu erhalten.
- g. Fremdenfeindliche Aktionen könnten die Solidarität zwischen Arbeitnehmer:innen schwächen.
- h. Der Verlust des diskriminierungsfreien Marktzuganges für Schweizer Unternehmen könnte zur Verlagerung von Produktionsstätten in die EU führen. Unternehmen würden Investitionen in neue Produktionsstätten nicht mehr in der Schweiz, sondern in der EU tätigen, um Rechtssicherheit und freien Marktzugang zu haben. Das könnte zu Abbau von Arbeitsplätzen und Druck auf die sozialen Rechte der Arbeitnehmer:innen der Schweiz führen.
- i. Teile der Gewerkschaften könnten versuchen eine Strategie der Bevorzugung von Arbeitnehmer:innen mit Schweizer Staatsangehörigkeit zu verfolgen, und so die Einheit der Gewerkschaften gefährden.
- j. Schwarzarbeit und die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen von Unternehmen aus anderen Staaten könnten die Position der Arbeitnehmer:innen im Arbeitsmarkt schwächen, da die Löhne nicht mehr wirkungsvoll geschützt wären. Es könnte zu einem Stellenabbau kommen.

Die aussenpolitische Entwicklung, d.h. die Zukunft der bilateralen Verträge mit der EU hängt zusammen mit den innenpolitischen Konflikten zwischen den verschiedenen Interessengruppen und politischen Parteien. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund als Dachorganisation vieler Einzelgewerkschaften würde bei einem Ende der bestehenden bilateralen Verträge eine Reihe von Herausforderungen bestehen müssen. Der SGB müsste sich damit auseinandersetzen, wie er der zunehmenden Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz und unter den Schweizer Arbeitnehmer:innen entgegenzutreten will. In der Bundespolitik müsste er mit Referenden, Beschlüsse des Parlamentes zur Deregulierung des Arbeits- und Sozialrechtes

bekämpfen. Gleichzeitig wüchse der Druck auf die Personalkommissionen in den einzelnen Betrieben, Bestimmungen der Gesamtarbeitsverträge zu lockern, um Arbeitsplatzverlagerungen in die EU zu verhindern. Insgesamt würde wahrscheinlich die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften kleiner werden. Die Arbeitgeber:innen und bürgerlichen Politiker:innen, welche bereit waren für die gewerkschaftliche Unterstützung der bilateralen Verträge, Zugeständnisse in der Arbeits- und Sozialpolitik zu machen, verlören ihr Motiv für solche Zugeständnisse, da die bilateralen Verträge gar nicht mehr auf der politischen Tagesordnung stehen. Damit verlören die Gewerkschaften politische Verbündete, die ihren Anliegen im Parlament und bei Volksabstimmungen zur Mehrheit verhelfen könnten.

## **2. Lösungsvorschläge für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union**

Da die Aussen- und Innenpolitik der Schweiz immer engere Verflechtungen eingehen, müssen die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sich intensiv mit den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU beschäftigen. Liberale und soziale Marktwirtschaft, gute Arbeitsbedingungen für die Erwerbstätigen, freie Erwerbstätigkeit im europäischen Binnenmarkt, Reisefreiheit usw. werden nachhaltig durch diese Beziehungen geprägt.

Wirtschaftspolitische Akteure haben verschiedene Lösungen zur Regelung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union vorgeschlagen und kontrovers diskutiert.

Im Jahr 1992 haben die Schweizer:innen den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum knapp abgelehnt. Alle politischen Parteien (mit Ausnahme der SVP), Verbände sowie wichtige Zeitungen haben für den Beitritt zum EWR geworben. Das Nein zum EWR bedeutete eine Zäsur in der Schweizer Politik. Die Schweizerische Volkspartei hat mit dieser Abstimmung ihre Wachstumsphase von einer Partei mit 11 Prozent Wähleranteil zu einer Partei die 2019 einen Wähleranteil von 26 Prozent eingeleitet. Als ausserparlamentarisches Sammelbecken für alle Gegner einer Annäherung an die EU dient seither die AUNS (Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz).

Nach dem Nein zum EWR-Beitritt und einer mehrjährigen wirtschaftlichen Rezession hat der Bundesrat die Beziehungen zur EU über bilaterale Verträge (I im Jahr 2002, II im Jahr 2004) zwischen der Schweiz und der EU geregelt. Damit wurde der diskriminierungsfreie Zugang von Schweizer Unternehmen und Erwerbsspersonen zum europäischen Binnenmarkt geregelt. Im Jahr 2020 möchte die SVP und andere Interessengruppen das Verhältnis auf einen Handelsvertrag begrenzen und den Vertrag über die Personenfreizügigkeit kündigen. Damit würde auch die Kündigung weiterer bilateralen Verträge in Kauf genommen. Die Zuwanderung soll durch die Bundesbehörden mit Kontingenten geregelt werden.

Verschiedene Parteien und Verbände wollen die bilateralen Verträge beibehalten. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund, andere Wirtschaftsverbände und alle relevanten politischen Parteien unterstützen die Verträge mit Ausnahme der SVP. Unter diesen Organisationen gibt es aber gewichtige Unterschiede. Es gibt jene Kräfte, welche das Rahmenabkommen zwischen der EU und der Schweiz unterstützen. Dieses Rahmenabkommen beinhaltet ein Streitschlichtungsverfahren, einen Abbau der Lohnschutzmassnahmen bei entsendeten Arbeitnehmer:innen, eine Weiterführung von Ausnahmeregelungen zum Lohnschutz bei entsendeten Arbeitnehmer:innen (4-Tage-Regel) und zum Schutz vor dem Lastwagentransitverkehr (Sonntags- und Nachtfahrverbot, Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe). Zudem regelt die Richtlinie die Übernahme des Binnenmarktrechtes der EU für die Schweiz. Man kann vereinfacht sagen, dass mit dem Rahmenabkommen die Schweiz de-facto dem EWR beitrifft, wenn auch nicht de-jure. Die Europäische Union macht die Verhandlungen über

weitere bilaterale Verträge (Strom, Gesundheit, Forschung und Innovation) und die Aktualisierung bestehender Verträge (mutual recognition agreement) abhängig vom Abschluss des Rahmenabkommens. Im März 2021 bespricht Staatssekretärin Livia Leu im Namen des Bundesrates eine Reihe von Präzisierungen zum Rahmenabkommen. Diese Präzisierungen betreffen staatliche Beihilfen an Unternehmen, die Rechte der EU-Bürger in der Schweiz in Bezug auf staatliche Unterstützung (Unionsbürgerrichtlinie und Personenfreizügigkeit) sowie den Lohnschutz bei entsendeten Arbeitskräften. Ende Mai 2021 hat der Bundesrat die Verhandlungen mit der EU über das Rahmenabkommen abgebrochen.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund und andere Akteure aus verschiedenen Parteien und Verbänden lehnen das Rahmenabkommen ab. Der Gewerkschaftsbund lehnt das Abkommen ab, weil es den Lohnschutz schwächt, andere weil es die Übernahme von EU-Binnenmarktrecht vorsieht. Die SVP sieht die Unabhängigkeit der Schweiz grundsätzlich in Gefahr.

Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union als vollwertiger Mitgliedsstaat wird lediglich von Teilen der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und der Neuen Europäischen Bewegung Schweiz unterstützt. Dieser Vorschlag ist aus der öffentlichen Diskussion verschwunden, obwohl noch Ende der 1990er Jahre, SP, FDP und CVP für einen Beitritt der Schweiz zur EU waren.

Offen ist, ob politische Akteure die Frage nach einem Beitritt zum EWR noch einmal aufgreifen wollen.

### **3. Herausforderungen und Fragen zum möglichen Ende der Personenfreizügigkeit: Schlüsselinformationen**

Die Ausgangslage eines möglichen Endes der Personenfreizügigkeit ist für alle politischen Akteure in der Schweiz ähnlich. Im Zentrum stehen die wirtschaftlichen und sozialen Folgen. Sowohl für die Arbeitgeber:innen als auch für die Gewerkschaften stellt sich die Frage, wie der Zugang von Schweizer Unternehmen zum europäischen Binnenmarkt sichergestellt werden kann. Damit verknüpft sind die Fragen der Arbeitsplatzsicherheit und der Attraktivität für Investoren. Mit der deutlichen Ablehnung der Kündigungsinitiative (auch Begrenzungsinitiative genannt) der SVP durch die Stimmbürger:innen im September 2020 ist klar geworden, dass die Mehrheit einen diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt will, und dass sie die Lohnschutzmassnahmen beibehalten will.

Der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU und aus dem Binnenmarkt macht die damit verbundenen Schwierigkeiten auf vielen Ebenen deutlich. Grenzkontrollen zwischen Irland und Nordirland könnte die verbannt geglaubten Geister des Bürgerkrieges zwischen Katholiken und Protestanten wieder heraufbeschwören. Die Schotten wollen wieder in den Binnenmarkt eintreten und sind vielleicht bereit, sich dafür vom Königreich loszusagen. Die Grenzkontrollen zum Festland bringen Schwierigkeiten für die Liefer- und Versorgungsketten. Viele Arbeitskräfte verlassen das Königreich in Richtung EU.

Eine Reihe von politischen Akteuren in der Schweiz vertreten dennoch die Ansicht, dass die Schweiz einen Handelsvertrag mit der EU aushandeln soll, der jenem des Vereinigten Königreichs gleicht. Sind die Stimmbürger:innen gewillt, das damit verbundene Risiko einzugehen? Die Abstimmung vom September 2020 sagte deutlich Nein zu diesem Weg.

Wie geht es mit den bilateralen Verträgen weiter? Ohne Rahmenabkommen werden sie nicht weiterentwickelt. Das Schweizer Recht und des Europarecht werden immer mehr auseinanderdriften. In wichtigen Bereichen (Strom, Gesundheit, neue technische Produkte, Forschung und Innovation,

Luftfahrt, landwirtschaftliche Produkte, Gütertransport) wird die Schweiz keinen diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt mehr haben. Werden die Unternehmen ihre Produktion in die EU verlagern? Werden die Investor:innen sich aus der Schweiz zurückziehen? Wird die Schweiz versuchen durch Abbau von Sozialrechten und Umweltschutzmassnahmen, die Unternehmen wettbewerbsfähig zu machen? Oder wird die öffentliche Debatte über einen Beitritt zur Europäischen Union im Angesicht der Nachteile der bilateralen Verträge ohne Rahmenabkommen neu aufflammen? Ohne Rahmenabkommen wird die Ungewissheit über die künftige Entwicklung stärker werden. Das wird die Lebensqualität in der Schweiz und die Bereitschaft, hier zu investieren vermindern.

Eine Volksabstimmung über ein Rahmenabkommen hätte zu einer Zerreisprobe für Parteien und Verbände, ja vielleicht sogar für Familien, Dörfer und Vereine werden können. Vielleicht hätte sie aber auch zu einer Klärung geführt, welchen Weg die Schweiz einschlagen will.

Die 27 Mitgliedsstaaten der EU haben einen anderen Weg gewählt, um diese Ungewissheiten zu beseitigen. Die Mitgliedschaft bei der EU steht auch der Schweiz offen. Sie würde alle Kriterien für eine Aufnahme in die EU erfüllen. Als Mitglied der EU könnte die Schweiz gleichberechtigt mit den anderen Mitgliedstaaten über die politische Ausrichtung, das EU-Recht und die Regeln des Binnenmarktes verhandeln und mitentscheiden. Die Schweizer Stimmbürger:innen könnten ihre Vertreter in das Europaparlament delegieren. Die Diskussionen und die Konfliktaustragung wären öffentlich und transparent. Verhandlungen über bilaterale Verträge hingegen sind vertraulich, Absprachen und Entscheidungsprozesse bleiben geheim und die Stimmbürger:innen können am Ende nur über das Verhandlungsergebnis insgesamt entscheiden. Änderungen sind nicht mehr möglich. Im Europaparlament können europarechtliche Erlasse hingegen abgeändert werden, ohne dass der Erlass als solcher dadurch gefährdet wäre. Insgesamt also ein deutlich demokratischerer Prozess als bilaterale Verhandlungen und die Umsetzung in gemischten Ausschüssen, die geheim sind und in der die Bundesverwaltung gegenüber Parlament, Kantonen und Interessengruppen aus der Bevölkerung deutlich an Einfluss gewonnen hat. Dennoch wollen Parteien, Verbände und Bundesrat seit bald 20 Jahren darüber nicht vertieft und öffentlich diskutieren.

#### **4. Analyse des Lohndumpings und der Rolle des Rahmenabkommens (Stand 2020).**

In diesem Teil der Fallstudie analysieren die Studierenden, wie das Problem des Lohndumpings entstanden ist und welche Rolle das Rahmenabkommen dabei spielt. Für die Zukunft der bilateralen Verträge und der institutionellen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU ist die Lohnfrage für die Schweizer Stimmbürger:innen von entscheidender Bedeutung. Vieles deutet darauf hin, dass eine weitere Integration der Schweiz in europäischen Wirtschaftsraum die Unterstützung einer Mehrheit der Stimmbürgerschaft finden kann, wenn die Schweizer Bevölkerung keine Senkung ihrer Einkommen befürchten muss. Die Studierenden werden beauftragt, aufgrund von bereitgestellter Lektüre (Farman, Najy & Zülch, 2020; Mugglin, 2020, S.37-55; Jud Huwyler & Mauron, 2019) folgende Fragen zu beantworten: Wie ist das Problem des Lohndumpings und der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen entstanden? Welche Entscheide haben dazu geführt? Wie sind diese Entscheide miteinander verbunden?

Lösungsskizze: Jud Huwiler & Mauron (2019) beschreiben die Problematik aus der Sicht des Staatssekretariates für Wirtschaft, das für die Beobachtung des Arbeitsmarktes zuständig ist. Sie stellen fest, dass die grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen nach der Einführung der

Personenfreizügigkeit im Jahr 2002 rasch zugenommen haben. Bis 2004 gab es keine Kontrollen der Arbeitsbedingungen. Die unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Regelungen der Löhne, Arbeitszeiten usw. in den Herkunftsländern der entsendenden Unternehmen führen zu ungleich langen Spiessen im Binnenmarkt. Es gab in der Schweiz im Jahr 2004 keine Mindestlöhne, die Hürden für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen waren hoch, so dass Lohnunterbietung durch entsendende Unternehmen eine Gefahr darstellte. Die Grenzregionen waren besonders gefährdet, in der gesamten Schweiz stand auch das Baunebengewerbe, das Gastgewerbe und der Personalverleih unter besonderem Lohndruck.

Zwei Jahre nach der Einführung der flankierenden Massnahmen hat der Bund im Jahr 2004 erste Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen über die Umsetzung getroffen. Schrittweise wurde die Umsetzung verbessert. Zunächst wurden die Sanktionen verschärft und mehr Inspektoren angestellt (im Jahr 2006), dann wurde die Kautionspflicht für entsendende Unternehmen eingeführt. Das Problem der Scheinselbständigen wurde mit neuen Sanktionsmöglichkeiten bekämpft und laufend mehr finanzielle Ressourcen und Inspektoren eingesetzt. Im Jahr 2013 wurde die Solidarhaftung eingeführt, welche den Erstunternehmer für die Verstösse seiner Subunternehmer haftbar macht.

Die flankierenden Massnahmen haben den Marktzugang begleitet, aber zu keiner Abschottung geführt. Die Zahl der Entsendungen hat bis 2016 jährlich zugenommen. Obwohl die Personenfreizügigkeit mit dem Risiko des Sozialdumpings einher geht, haben sich in der Schweiz die Niedriglöhne nicht ausgebreitet. Im Gegenteil: Die niedrigen Löhne sind stärker gewachsen als die Durchschnittslöhne. Die flankierenden Massnahmen haben zu dieser positiven Entwicklung beigetragen (Jud Huwiler & Mauron, 2019, S. 46). Sie haben eine Mehrheit im Parlament gefunden, weil die Massnahmen mit dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit und der Erweiterung auf neue EU-Mitgliedsstaaten verknüpft waren. Es handelt sich um einen sozialen Kompromiss zwischen Arbeitgeber:innen und Gewerkschaften, welcher die Marktöffnung und den Lohnschutz gleichzeitig sicherstellt. Aufgrund dieses Kompromisses hatten die Volksabstimmungen über die Personenfreizügigkeit (im Paket der Bilateralen I) und ihrer Erweiterung auf neue EU-Mitgliedstaaten jeweils zustimmende Mehrheiten gefunden. Zwischen 1999 und 2013 haben die Schweizer Stimmbürger:innen der Personenfreizügigkeit mehrmals in Volksentscheiden zugestimmt. Erst im Jahr 2014 wurde diese mit der Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» in Frage gestellt. Die Umsetzung der Volksinitiative konnte mit einem Arbeitslosenvorrang während fünf Tagen bei der Stellensuche und einem Verzicht auf die Wiedereinführung von staatlichen Kontingenten so gestaltet werden, dass die Schweiz ihre vertraglichen Pflichten mit der EU erfüllen konnte.

Im September 2020 hat die Stimmbürgerschaft das Abkommen über die Personenfreizügigkeit und die damit verbundenen Lohnschutzmassnahmen in einer Volksabstimmung bestätigt. Dieser Kompromiss zwischen den Arbeitgeber:innen, die die Marktöffnung wollen und den Gewerkschaften, die gute Arbeitsbedingungen verteidigen, wird durch das im Jahr 2021 vorliegende Rahmenabkommen angegriffen. Die vorgesehene Schwächung der Lohnschutzmassnahmen wurden ohne Rücksprache mit den Gewerkschaften von den Schweizer Unterhändlern akzeptiert. Farman, Najy & Zülch (2020, S.4) diagnostizieren während den Verhandlungen über das Rahmenabkommen einen Verlust der «Kultur des Konsenses». Sie stellen fest, dass der Bundesrat von den Gewerkschaften Zugeständnisse gefordert hat. Aber er hat nicht nur Zugeständnisse gefordert, sondern auch die Gewerkschaften direkt kritisiert, sie seien zu unbeweglich. Damit hat er das Vertrauensverhältnis zu den Gewerkschaften zerstört.

## Szenario zur Aufgabe für Studierende

Der Bundesrat diskutiert sein weiteres Vorgehen in Sachen Rahmenabkommen. Er will sowohl das Vertrauen der Gewerkschaften als auch die Rückendeckung des Arbeitgeberverbandes zurückgewinnen. Valentin Vogt wird deshalb vom Bundesrat zu Verhandlungen mit den Gewerkschaften eingeladen. Vogt erfährt, dass der Bundesrat das Rahmenabkommen mit einer Weiterentwicklung der flankierenden Massnahmen mehrheitsfähig machen will. Anders gesagt: Die Weiterentwicklung der flankierenden Massnahmen soll die Gewerkschaften für ein Ja zum Rahmenabkommen gewinnen. Für die Verhandlungsvorbereitung sollen Sie eine Übersicht über die bestehenden flankierenden Massnahmen und die Einschränkungen durch das Rahmenabkommen erstellen. Was schlägt die Denkfabrik Foraus zur Lösung des Konfliktes über die flankierenden Massnahmen vor? Worauf sollte sich Valentin Vogt einlassen?

### Lösungsskizze:

Die Studierenden müssen die Interessen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften im Auge haben. Anhand dieser Interessen können sie die Vorschläge von Foraus prüfen und überlegen, ob sie für beide Seiten akzeptabel sind. Zudem gilt zu prüfen, ob diese Vorschläge ausreichen, um die Gewerkschaften für ein Ja zum Rahmenabkommen zugewinnen. Ganz allgemein gesagt geht es hier darum, herauszufinden, wie vom Bruch des sozialen Kompromisses (Aufgabe der Koppelung von Marktöffnung Lohnschutzmassnahmen) ein Weg zu einem neuen sozialen Kompromiss gefunden werden könnte.

Foraus stellt fest, dass ein Volksmehr in einer Abstimmung gegen die Gewerkschaften, und möglicherweise gegen die Grünen und die Sozialdemokrat:innen sehr unwahrscheinlich ist. Die Nationalkonservativen, die sich in der Schweizerischen Volkspartei versammeln, können das Rahmenabkommen in einer Volksabstimmung wahrscheinlich nicht besiegen. Wenn sich aber die Gewerkschaften sowie weitere Parteien gegen das Rahmenabkommen stellen, dann ist eine Ablehnung durch die Stimmbürger:innen wahrscheinlich. Daher ziehen die Autor:innen der Studie von Foraus, Farman, Najy & Zülch (2019) die Folgerung, dass die flankierenden Massnahmen verbessert werden müssen, um die Akzeptanz der Gewerkschaften sowie der Grünen und der SP zu gewinnen. Als Ausweg aus der Sackgasse schlagen sie eine Konferenz der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der Bundesbehörden vor. Dort soll der Lohnschutz weiterentwickelt werden, sodass die Gewerkschaften einem Rahmenabkommen zustimmen können. An dieser Konferenz sollen folgende Massnahmen weiterentwickelt und verfeinert werden, um die Polarisierung zu überwinden:

- a. Digitalisierung der Kontrollorganisation und der Anmeldeverfahren. Der Informationsaustausch zwischen den Behörden und den Kontrollorganen soll beschleunigt und vereinfacht werden. Damit soll die Verkürzung der Anmeldefrist von 8 Tagen auf 4 Arbeitstage kompensiert werden, sodass die Wirksamkeit der Kontrollen konstant bleibt.
- b. Solidarhaftung für Vertragspartner (Auftraggeber und -nehmer) ausbauen. Die Autoren schlagen vor, dass die Haftung des Generalunternehmers für Verstösse seiner Subunternehmer vom Bausektor auf weitere Wirtschaftssektoren ausgedehnt wird. Zudem sollen Verstösse strenger bestraft werden. Dazu ist eine Revision der Entsendeverordnung durch den Bundesrat nötig. Damit soll verhindert werden, dass betrügerische Subunternehmen durch eine Auflösung und Neugründung des Subunternehmens unter einem neuen Namen der Kautionspflicht bzw. den Bussen entgehen können.

- c. Einrichtung eines Haftungsfonds im öffentlichen Beschaffungswesen. Dieser Fonds soll sicherstellen, dass bei Lohnunterbietung die nach den Schweizer Bestimmungen erforderlichen Löhne tatsächlich an die entsendeten Arbeitnehmer:innen ausbezahlt werden. Die Behörden führen diesen Fonds, zahlen den Lohnausgleich und verklagen die Unternehmen, welche die rechtlich geschuldeten Löhne verweigert haben. Dadurch wird vermieden, dass Lohnabhängige gegen ihre Arbeitgeber klagen müssen. Solche Klagen durch die Lohnabhängigen wären unwahrscheinlich, da diese Repressalien befürchten müssten. Dieser Haftungsfonds könnte neben dem öffentlichen Beschaffungswesen auch für andere Wirtschaftssektoren eingerichtet werden.
- d. Erhöhung der Kontrollhäufigkeit bei inländischen Unternehmen. Die Kommission der EU kritisiert, dass die Schweiz EU-Unternehmen häufiger kontrolliert als Schweizer Unternehmen. Dies ist tatsächlich der Fall. Daher sollen die Behörden mehr Arbeitsinspektor:innen beschäftigen, um die inländischen Unternehmen gleich häufig zu kontrollieren wie Unternehmen aus der EU.
- e. Ausweitung des Geltungsbereiches von Gesamtarbeitsverträgen. Gesamtarbeitsverträge regeln die Arbeitsbedingungen für die unterzeichnenden Unternehmensverbände und Gewerkschaften. Die Behörden können unter gewissen Umständen, diese Gesamtarbeitsverträge für alle Unternehmen in der betreffenden Branche gültig erklären. Diese Gesamtarbeitsverträge sind für alle Arbeitgeber:innen obligatorisch, auch wenn sie den Vertrag nicht unterzeichnet haben. Mitglied des unterzeichnenden Arbeitgeberverbandes sind. In den Branchen Informations- und Kommunikationstechnologie, Detailhandel, Landschaftsgestaltung sowie Reinigung sollen die Gesamtarbeitsverträge allgemeinverbindlich werden.
- f. Einrichtung einer gemeinsamen Kontrollstelle, in der Behörden, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vertreten sind. Diese Kontrollstelle soll befugt sein, alle Unternehmen in Branchen mit einem Risiko der Lohnunterbietung zu kontrollieren, unabhängig davon, ob ein Gesamtarbeitsvertrag besteht oder nicht. Diese Kontrollstelle kann auf Bundesebene oder in den Kantonen eingerichtet werden.
- g. Die Behörden sollen in Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag sogenannte Normalarbeitsverträge erlassen, welche die Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen regeln. Dies soll in Branchen geschehen in denen wiederholt Lohnunterbiegung oder andere Missbräuche festgestellt wurden.
- h. Der Kündigungsschutz für Arbeitnehmer, die den Behörden Missstände melden, soll verbessert werden.
- i. Entsendete Arbeitnehmer:innen sollen über verschiedene Wege (Informationsmaterial, Smartphone-Apps usw.) über ihre Rechte informiert werden. Damit wird die Voraussetzung geschaffen, dass diese sich überhaupt für ihre Rechte einsetzen können.
- j. Die Rolle der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften in der Verwaltung der bilateralen Verträge in den gemischten Ausschüssen soll verstärkt werden.

Für Valentin Vogt könnten diese Vorschläge akzeptabel sein, auch wenn diese nicht überall seiner Vorstellung der liberalen Marktwirtschaft entsprechen. Aber sie sind Teil einer sozialen Marktwirtschaft, die der Arbeitgeberverband in seinem Leitbild vertritt. Die flankierenden Massnahmen und ihre Umsetzung sind abhängig von der vertraglichen Zustimmung der Arbeitgeber:innen; so kann ein Überborden der Regulierung verhindert werden. Zudem schaffen diese Regeln faire und gleiche Bedingungen für den Wettbewerb zwischen den Unternehmen. Im Gegenzug für die Zustimmung zu diesen Vorschlägen soll Valentin Vogt von den Gewerkschaften verlangen, dass sie die Ablehnung des institutionellen Rahmenabkommens aufgeben und dem damit verbundenen Abbau von Handelshemmnissen bzw. der Liberalisierung des Handels zustimmen.

### **Weiterführende Fragen**

Ende Mai 2021 hat der Bundesrat beschlossen, die Gespräche über ein Rahmenabkommen mit der EU abzubrechen. Da stellen sich viele Fragen: Wie geht es weiter? Bedeutet das in einigen Jahren das Ende der bilateralen Verträge? Akzeptiert die EU den Status-Quo und kümmert sich nicht weiter um die Schweiz? Wird das Rahmenabkommen mit anderen Inhalten (ohne Schwächung der Lohnschutzmassnahmen, ohne Übernahme der Bürgerrechtsrichtlinie usw.) wiederbelebt? Kommt der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum oder gar ein Vollbeitritt zur EU neu auf die Tagesordnung? Es herrscht viel Ungewissheit und niemand kann voraussagen, in welche Richtung die Entwicklung gehen wird. Auf jeden Fall können die Studierenden sich darauf einstellen, in verschiedenen Szenarien zu denken. Zudem ist eine genaue Kenntnis der politischen Mechanismen in der EU und der Sichtweise der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten notwendig, um vorausschauend zu handeln. Aber auch eine bessere Kenntnis der politischen und sozialen Konflikte in der Schweiz ist nötig. Viele Fragen und Probleme hängen damit zusammen, dass die Politik der Konkordanz und der Kompromiss zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in einer Krise ist. Wir neigen dennoch dazu diese Konflikte und Krisen zu ignorieren und auf einen Konflikt zwischen der Schweiz und der EU zu übertragen. Es mag auf den ersten Blick etwas abwegig klingen, aber eine genauere Analyse der gesellschaftlichen Konflikte, unabhängig von den Nationalstaaten, ist vielversprechend. Viele Konflikte überschreiten Landesgrenzen und betreffen die europäische Gesellschaft als Ganzes. Und die Schweiz ist ein Teil dieser Gesellschaft.

## Literaturverzeichnis

- Farman, D., Najy, C. & Zülch, W. (2019). *Flankierende Massnahmen und das institutionelle Rahmenabkommen: 10 Vorschläge zur Herstellung eines internen Konsensus*. Policy Brief. Zürich: foraus – Forum Aussenpolitik.
- Finger, M. (2020). *Beziehungen unter Strom: Die Schweiz, die Elektrizität und die Europäische Union*. Chronos.
- Jud Huwiler, U. & Mauron V. (2019). Flankierende Massnahmen. 15 Jahre Lohnschutz, *Die Volkswirtschaft*, 7, S.43-46
- Mugglin, M. (2020). *Draussen und doch drinnen. Fakten zu EU-Schweiz*. Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
- Oesch, M. (2018). *Switzerland and the European Union: General framework, bilateral agreements, autonomous adaptation*. Dike ; Nomos.
- Oesch, M. (2020). *Schweiz - Europäische Union: Grundlagen, bilaterale Abkommen, autonomer Nachvollzug*. EIZ Publishing.
- Pedrina, V. (2018). *Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit. Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping*. Publikationsreihe UNIA – Materialien zu unserer Geschichte
- Schlegel, T. (2017). *Risiken und Nebenwirkungen der Flankierenden. Entschlackung statt Placebo für den Arbeitsmarkt*. Avenir Standpunkte, 11 (Mai 2017)