

Positionspapier

Personenfreizügigkeit und Sozialversicherungen

I. Forderungen des sgv

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 280 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Vor diesem Hintergrund verlangt der sgv

- **die Beibehaltung und Fortsetzung des bilateralen Abkommens über den freien Personenverkehr, das sich vollauf bewährt hat;**
- **die Beibehaltung der aktuellen flankierenden Massnahmen gegen Sozial- und Lohndumping und die Notwendigkeit, diese streng nach Gesetz anzuwenden; er wehrt sich jedoch kategorisch gegen eine Verschärfung der bisherigen Massnahmen;**
- **dass der Bund schnell eine Lösung für die Problematik der Scheinselbstständigkeit findet – eine Plage, die die Existenz zahlreicher im Sekundärbereich tätiger KMU gefährdet;**
- **eine gute Koordination des nationalen Sozialversicherungssystems, um zu verhindern, dass die Schweiz von einem durch die Personenfreizügigkeit generierten Sozialtourismus überschwemmt wird, und dass im Auslande tätige Schweizer, ihre Sozialversicherungsansprüche verlieren.**

II. Ausgangslage

Der sgv geht davon aus, dass das Abkommen über den freien Personenverkehr (Freizügigkeitsabkommen FZA), das ein Meilenstein des von der Schweiz in ihren Beziehungen zur EU verfolgten bilateralen Weges ist, eine Chance für die KMU darstellt, denn es erleichtert sowohl die Rekrutierung von europäischen Handwerkern als auch den Zugang zu einem erweiterten Markt mit mehreren Hundert Millionen Konsumenten.

Die Europäische Union (EU) und ihre 27 Mitgliedstaaten sind die Hauptpartner der Schweiz, einerseits aufgrund des wirtschaftlichen und politischen Gewichts der EU, andererseits aufgrund ihrer geografischen und kulturellen Nähe. Einen von drei Franken verdient die Schweiz durch ihre Geschäftsbeziehungen mit der EU. 60 Prozent der Schweizer Exporte gehen in die EU, umgekehrt betragen die Importe aus dem EU-Raum 80 Prozent. Eine aktive Europapolitik ist deshalb für die Schweiz essenziell. In seinem Bericht über die Europapolitik der Schweiz 2010 kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der bilaterale Weg zurzeit das am besten geeignete Instrument für die europabezogene Politik unseres Landes ist. In diesem Zusammenhang hat sich der sgv bereits in einem speziellen Positionspapier zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa geäussert.

III. Generelle Beurteilung der Vorlage

1. Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)

Mit dem FZA werden zwischen der Schweiz und der EU schrittweise die Regeln für den freien Verkehr eingeführt, wie sie in der EU zur Anwendung kommen. Schweizer Staatsangehörige und solche aus der EU erhalten so das Recht, ihren Arbeits- und Wohnort innerhalb des Territoriums der Vertragsstaaten frei zu wählen. Dafür müssen sie in Besitz eines gültigen Arbeitsvertrags sein oder eine selbstständige Tätigkeit ausüben oder – sollten sie keiner Arbeit nachgehen – über ausreichend finanzielle Mittel sowie eine Krankenversicherung verfügen. Die Personenfreizügigkeit wird zudem durch ein reziprokes Anerkennungssystem von Berufsdiplomen und durch eine Koordination der nationalen Sozialversicherungssysteme erleichtert.

Seit Juni 2002 wird das FZA auf progressive Weise in Kraft gesetzt, was den Schweizer KMU ermöglicht hat, sich reibungslos an einen Markt anzupassen, der sich mehr und mehr für die Verkäufe der europäischen Konkurrenz öffnet. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die mit dem FZA einhergehende Erweiterung des Rekrutierungspotenzials der Unternehmen dazu beigetragen hat, Engpässe bei qualifiziertem und nicht qualifiziertem Personal in der Schweiz wettzumachen sowie das konjunkturelle Wachstum zu verstärken. Für unser Land stellt die Bereitstellung qualifizierter Arbeitskräfte ein wichtiges Kapital dar; doch der relativ kleine Schweizer Arbeitsmarkt allein kann diese Nachfrage nicht garantieren. Die Öffnung des europäischen Arbeitsmarktes hat in dieser Hinsicht die notwendige Ergänzung gebracht. Zu den Hauptnutznießern des Abkommens gehören die Hotellerie-, das Gastgewerbe sowie die Baubranche, die weitgehend auf ausländisches Personal angewiesen sind.

Einwanderung. Die Einführung des FZA hat die Einwanderung in die Schweiz in Hinsicht auf die Ursprungsländer deutlich beeinflusst: die Immigration aus der EU und der EFTA hat sich in den letzten Jahren (2003–2009) an die Stelle der Einwanderung aus Drittländern gesetzt. Insbesondere deutsche (rund 86 000 neue Einwanderer) und portugiesische (42 000) Staatsangehörige haben von der Personenfreizügigkeit Gebrauch gemacht.

Das Qualifikationsniveau der Immigranten passt sich funktionell den Bedürfnissen der Wirtschaft an. Die Tendenz, die Einwanderung qualifizierten Personals zu fördern, hat sich mit dem freien Personenverkehr eher noch verstärkt. Von den in der Schweiz aktiven Ausländern, die zwischen Juni 2002 und Mai 2008 eingewandert sind, verfügen durchschnittlich 53 Prozent über ein Diplom des dritten Bildungsgrades (Berufshochschule, Spezialhochschule, Universität) und 83 Prozent von ihnen besitzen mindestens einen Abschluss zweiten Grades (Maturität, Berufsausbildung).

Arbeitslosigkeit. Die Öffnung des Arbeitsmarktes hat tendenziell die Konkurrenz für die einheimischen Arbeitnehmer erhöht. Trotzdem hat man nicht festgestellt, dass diese unter einem dem FZA zuzuschreibenden Ausschlussverfahren oder unter einer Zunahme der Arbeitslosigkeit gelitten haben. Die Arbeitslosenquote der Schweiz bleibt immer noch deutlich unter derjenigen im Ausland. Die Arbeitslosenquote der aus der EU-15/EFTA stammenden Personen selber hat nicht einmal die Hälfte der Quote der Einwanderer aus Drittstaaten erreicht. Im Krisenjahr 2009 ist die Quote bei den aus der EU-15/EFTA stammenden Arbeitnehmern zwar gestiegen, aber nicht proportional. Aufgrund der Tatsache, dass diese Personengruppe grösstenteils auf keine längere Anstellungszeit im Unternehmen zurückblicken konnten und überwiegend im Industrie- und Temporärarbeitssektor tätig waren, gehörten sie zu den ersten Opfern der jüngsten Wirtschaftskrise.

Zieht man die durch das FZA entfalteten positiven Auswirkungen in Betracht – so gut wie alle Branchen der Schweizer Wirtschaft haben von den durch das Abkommen über den freien Personenverkehr entstandenen Möglichkeiten Gebrauch gemacht –, würde seine Aufkündigung den Interessen unserer Unternehmen zuwiderlaufen und unseren Wirtschaftsstandort schwächen. Eine Kündigung wäre umso schädlicher wegen der "Guillotine-Klausel", die das FZA juristisch an die anderen bilateralen Abkom-

men bindet, wodurch das Risiko besteht, dass die Gesamtheit der bilateralen Vertragswerke ins Wanken gerät. Die Schweiz würde so ihren privilegierten Zugang zum europäischen Binnenmarkt verlieren.

2. Flankierende Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping

Parallel zur Einführung des freien Personenverkehrs sind am 1. Juni 2004 begleitende Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping in Kraft getreten. Die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen müssen von allen Arbeitnehmern und Arbeitgebern eingehalten werden, auch von ausländischen Unternehmen, die Angestellten in die Schweiz entsenden. Deshalb hat man für den schweizerischen Arbeitsmarkt die flankierenden Massnahmen eingeführt, um zu vermeiden, dass ausländische Handwerker zu missbräuchlichen, tieferen Lohn- und Arbeitsbedingungen, als sie vor Ort und in der betreffenden Branche gelten, eingestellt werden.

Die meisten sgv-Mitglieder sind der Meinung, dass sich die flankierenden Massnahmen seit ihrer Inkraftsetzung bewährt haben: indem sie einen effizienten Schutz gegen Lohn- und Sozialdumping garantieren, sind sie unentbehrlich, um eine unfaire Konkurrenz von Unternehmen aus der EU zu verhindern. Aufgrund dieser Tatsache ist der sgv für Verbesserungen bei der Umsetzung der existierenden flankierenden Massnahmen dort, wo Funktionsstörungen festgestellt werden. Hingegen lehnt der sgv eine Verschärfung dieser Massnahmen kategorisch ab.

Gemäss dem 6. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen (SECO, Mai 2010) kann nach der Rezession für das FAZ eine insgesamt positive Bilanz gezogen werden. Zusätzlich zeigt der Bericht über die „Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr“ (FlaM-Bericht), dass es möglich ist, die Risiken eines spezifischen Missbrauchs durch die Marktöffnung mittels eines gesetzlichen Schutzdispositivs effizient zu bekämpfen. So wird auch die öffentliche Wahrnehmung von negativen Konsequenzen durch die Personenfreizügigkeit, die auf einigen einzelnen Fällen von Missbrauch gründet, weitestgehend widerlegt.

Bei der Interpretation der durch die beiden Berichte belegten Verstoss-Quote müssen zwingend zwei Aspekte miteinbezogen werden:

- dass die angegebene Quote auch mutmassliche Verstösse beinhaltet, und
- dass es sich nicht um statistisch erfasste Werte handelt, sondern um Resultate einer gezielten Kontrolltätigkeit.

Bei einer Verstoss-Quote von 10 Prozent kann man nicht daraus folgern, dass sich 10 Prozent der Arbeitgeber unkorrekt verhalten haben. Der Bericht enthält auch Feststellungen, die anderen Quellen widersprechen – so beispielsweise bezüglich der Löhne der Baubranche –, und die deshalb näher abgeklärt werden müssen.

Bezogen auf die Wirtschaft als Ganzes muss man sich vor Augen halten, dass die Risiken des Missbrauchs nur eine kleine Minderheit der Akteure betreffen. Die Branchen, die in Hinsicht auf entsendete Arbeiter und selbstständige Dienstleister besonders sensibel sind, machen gemessen an allen Wirtschaftszweigen nicht mehr als 0,4 Prozent der gesamten Vollzeitarbeitsstellen aus. Ausser in den Sektoren Baugewerbe und Gastgewerbe übersteigt die Quote in keiner Branche 1 Prozent. Deshalb muss diese Tatsache unbedingt denjenigen Kreisen in Erinnerung gerufen werden, die extrem auf die Frage Lohn- und Sozialdumping fokussiert sind und einzelne Fälle von unkorrektem Verhalten seitens der Arbeitgeber als Vorwand nehmen, um zusätzliche flankierende Massnahmen zu verlangen. Und es muss auf der Tatsache insistiert werden, dass alle gesammelten Erfahrungen die Effizienz der heute geltenden begleitenden Massnahmen bestätigen.

3. Scheinselbstständigkeit

Selbstständige Arbeiter sind den flankierenden Massnahmen nicht unterworfen. Sie müssen jedoch, wenn sie ihre Tätigkeit auf die Schweiz ausdehnen, ihren Selbstständigkeitsstatus belegen (z. B. durch das Vorlegen einer Buchhaltung oder eine Zahlungsbescheinigung von Sozialversicherungsbeiträgen als Selbstständigerwerbende).

Doch seit der Einführung des freien Personenverkehrs 2002 entpuppen sich immer mehr vermeintlich selbstständige Lohnbezüger aus der EU als Trickser oder gar Betrüger. Die Schweizer KMU werden so besonders im Baunebengewerbe benachteiligt: wegen den in den GAV fixierten Löhnen und den Sozialabgaben können sie ihre Tarife nicht anpassen. Kontrollen beweisen, dass mindestens eines von vier ausländischen Unternehmen die flankierenden Massnahmen nicht beachtet. In zahlreichen Fällen kann man sogar von organisierter Kriminalität sprechen.

Der sgV hat eine Taskforce ins Leben gerufen, in der die am meisten betroffenen Branchenorganisationen vertreten sind. Anlässlich des Treffens der tripartiten eidgenössischen Kommission von Mitte November 2010 hat der sgV verlangt, dass sich das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) mit einem Sanktionen-Dispositiv gegen die Scheinselbstständigkeit befasst – ohne jedoch die heute geltenden flankierenden Massnahmen zu verschärfen –, weil die aktuellen Vorschriften nichts zu diesem Thema vorsehen. In Zusammenarbeit mit den Kantonen soll das SECO auch einen Lagebericht (mit Fakten und Zahlen) erstellen.

4. Sozialversicherungen und Personenfreizügigkeit

Bezüglich der Sozialversicherungen fielen die finanziellen Konsequenzen der Personenfreizügigkeit weniger ins Gewicht als anfänglich berechnet worden war. Das aus den EU-Mitgliedstaaten stammende Gewerbe hat in der Schweiz mehr Beiträge bezahlt, als es Sozialversicherungsleistungen bezogen hat. Entgegen der häufigen Behauptungen der FZA-Gegner hat die Öffnung unseres Arbeitsmarktes für Staatsangehörige aus der EU auch nicht zu einem "Sozialtourismus" geführt.

- Durch die mit dem FZA verknüpfte Koordination der Sozialversicherungssysteme machte sich die Schweiz auf beträchtliche zusätzliche Kosten gefasst. In der Botschaft zu dem bilateralen Abkommen mit der EU wurden diese auf 424 Millionen Franken geschätzt. Doch gemäss aktuellen Schätzungen belaufen sich die effektiven Kosten auf rund 295 Millionen Franken und erweisen sich so als deutlich geringer. Vor allem die Kosten in Zusammenhang mit der Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung waren klar niedriger als erwartet. Die Ausweitung des FZA auf die Staaten der EU-10 ab dem 1. April 2006 hat an diesem positiven Resultat nichts geändert.
- Für die Mittel der Sozialwerke wie AHV und IV, die durch ein Umverteilungssystem finanziert werden, hat sich die Öffnung des Arbeitsmarktes und die damit verbundene Immigration von aktiven Personen aus den EU-Ländern als positiv erwiesen. Die Statistiken zeigen, dass die Summe der Beiträge der in der Schweiz aktiven EU-25-Staatsangehörigen heute deutlich höher ist als die Summe der Leistungen, die sie beziehen.

Schliesslich darf man auch die vom Volk Ende November 2010 gut geheissene Initiative für die Ausschaffung krimineller Ausländer nicht vergessen, die nun durch ein Anwendungsgesetz konkretisiert werden muss; auf dem Gebiet Missbrauch der Sozialversicherungen könnte der Delikte-Katalog ebenfalls harmlose diesbezügliche Fälle betreffen. Und wann kann man bei einem Bezug von Sozialversicherungsleistungen oder Sozialhilfe von "missbräuchlich" sprechen? Die Debatte verspricht zahlreiche Auseinandersetzungen.

IV. Fazit

- Die Sicherung der Personenfreizügigkeit ist eine der zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre; sie ist für die Schweizer Wirtschaft und damit für die KMU von erstrangiger Bedeutung. Zu deren Absicherung braucht es die flankierenden Massnahmen, die jedoch nicht zu unnötigen Regulierungen des Arbeitsmarktes zwecks Durchsetzung alter gewerkschaftlicher Anliegen missbraucht werden dürfen.
- Der sgv kämpft für die Fortführung der Personenfreizügigkeit, widersetzt sich aber einem weiteren Ausbau der flankierenden Massnahmen.
- Das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU stärkt den Schweizer Arbeitsmarkt und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Es verursacht weder besondere Beschäftigungsprobleme in Zeiten der Rezession noch eine generelle Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Die flankierenden Massnahmen erlauben es, effizient gegen Sozial- und Lohndumping vorzugehen.
- Die Personenfreizügigkeit ist weit davon entfernt, für die Sozialwerke eine zusätzliche Belastung zur Folge zu haben, sondern trägt im Gegenteil zu einer Verbesserung deren Finanzierung bei.
- Das Problem der Scheinselbstständigkeit muss gelöst werden, denn es schadet den im sekundären Sektor aktiven Schweizer KMU.

Bern, den 26. Januar 2011

Verantwortlich für das Dossier

Agathe Tobola Dreyfuss, Politische Sekretärin sgv
Telefon 031 380 14 25, E-Mail a.dreyfuss@sgv-usam.ch