

Wie die Schweiz auf den Druck der EU reagieren sollte

Essay von Rudolf Strahm. in „NZZ am Sonntag“ vom 2. Juni 2013 (Hintergrund)

Die Schweiz sieht sich mit einer Unzahl von Forderungen der EU konfrontiert. Einige von ihnen zielen darauf ab, das Abkommen zur Personenfreizügigkeit und damit die bilateralen Verträge auszuhebeln. Die Schweiz kann Spielraum gewinnen, indem sie Gegenforderungen formuliert. Gerade im Arbeitsrecht ist das angezeigt. Nötig wären allerdings eine Gesamtstrategie und ein fähiger Chefunterhändler, findet Rudolf Strahm

Die Europäische Union will derzeit fast alles von uns. Sie fordert vom Nichtmitgliedland Schweiz: eine Revision der Holdingbesteuerung, die Erweiterung des Zinsbesteuerungsabkommens, den automatischen Austausch von Steuerdaten, eine Zweigstellenpflicht für Schweizer Banken, einen weiteren Beitrag von anderthalb Milliarden Franken für die Regionalhilfe an Ost- und Südeuropa (Kohäsionsfonds), die rasche Erweiterung der Personenfreizügigkeit für Kroatien sowie einen liberalisierten Zugang zur Nutzung des Stromnetzes. Zusätzlich will die EU im institutionellen Bereich eine automatische oder «dynamische» Übernahme des weiter entwickelten Binnenmarktrechts sowie eine internationale Gerichtsbarkeit, welche die EU-Richtlinien in der Schweiz durchsetzt. Dies kann auch eine rückwirkende Übernahme neuer EU-Regulierungen zur Folge haben.

Die Forderungen Brüssels gegen die Steuerumgehung via Schweiz sind vom wettbewerblichen und moralischen Standpunkt aus gerechtfertigt. Denn mit der Steuerflucht-Hilfe mittels Bankgeheimnis und mit gewissen tieferen Sondersteuern der Kantone für multinationale Holdinggesellschaften werden die EU-Staaten direkt geschädigt. Der Wettbewerb wird dadurch verzerrt und den Bürgern und Firmen in der EU wird dazu verholpen, ihren Staat zu prellen.

Beispiel Personenfreizügigkeit und automatische Anpassung

Doch für ihre Forderungen nach einer automatischen Übernahme des erweiterten Binnenmarktrechts hat die EU keine gleichwertige Rechtfertigung. Betrachten wir exemplarisch, was die EU-Forderungen an die Schweiz im Personenfreizügigkeitsrecht beinhalten:

- Die EU strebt die Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit in Richtung Unionsbürgerschaft an; das heisst, sie wird die freie Niederlassung auf alle EU-Bürger ausdehnen. Heute ist die Migration auf Personen mit «Arbeitnehmer-Eigenschaft» beschränkt. Wer als EU-Bürger fünf Jahre in einem andern Land weilt, soll dort für immer das Recht auf ständige Niederlassung, auf den Bezug von Sozialhilfe und aller landesüblichen Sozialleistungen erhalten.
- Von der Schweiz fordert die EU die dynamische Übernahme dieses erweiterten Personenfreizügigkeits-Rechts – und damit auch eine Weiterentwicklung in Richtung Unionsbürgerschaft.
- Die EU will eine supranationale Gerichtsbarkeit bei Streitfragen mit der Schweiz und die Durchsetzung der bisherigen EU-Rechtssprechung auch im weiterentwickelten Personenfreizügigkeits-Recht.

Wenn die Schweiz mit ihren hohen Löhnen und vergleichsweise hohen Sozialhilfeleistungen diese Weiterentwicklung aufgrund der EU-Forderung übernimmt, wird im Hochlohnland die Zuwanderung vor allem auch von bildungsfernen Schichten weiter zunehmen. Denn in Spanien

und Portugal, in Ungarn, Rumänien und Bulgarien ist die Arbeitslosigkeit verbunden mit Massenarmut enorm, was die Menschen noch auf viele Jahre hinaus zur Emigration zwingt.

EU hebt frühere Abkommen aus

Dieses Forderungspaket der EU – aber eigentlich jede Einzelforderung für sich – kommt materiell einer Aushebelung der Bilateralen Verträge I und II und der Zusatzabkommen für Rumänien und Bulgarien gleich. Zwar bleiben die Regeln in diesen statischen Abkommen im formellen Wortlaut gleich; aber die Weiterentwicklung des EU-Personenfreizügigkeitsrechts verändert deren materiellen Gehalt grundlegend.

Die Personenfreizügigkeit wird künftig nicht mehr das sein, was Parlament und Schweizer Volk mit den Bilateralen I und II und der Erweiterung auf Bulgarien und Rumänien beschlossen hatten. Die Funktionäre im Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten haben noch nie auf diesen fundamentalen vertragsrechtlichen Bruch aufmerksam gemacht, obschon sie um das Problem wissen und dies im persönlichen Gespräch durchaus einräumen.

Faktisch fordert die EU also einen Ersatz der bisherigen statischen bilateralen

Personenfreizügigkeitsabkommen mit der Schweiz, ohne dies so zu benennen. Bei diesem Sachverhalt ist es unabdingbar und auch legitim, dass die Schweiz mit der aufgezwungenen «Dynamisierung» des Personenfreizügigkeits-Rechts – oder vorher, bei der Erweiterung für Kroatien – von der EU ein Zusatzabkommen verlangt, das für die Fortentwicklung der Personenfreizügigkeit klare Grenzen setzt.

Was soll die Schweiz in einem Zusatzabkommen fordern? Ich zähle hier aus arbeitsmarktlicher Sicht sechs Fälle auf, die in einem Zusatzabkommen oder mit internen flankierenden Massnahmen neu zu regeln sind. Alle Fälle stammen aus der Praxis.

Fall 1: Aushebelung des Lohnschutz-Prinzips durch den Europäischen Gerichtshof verhindern

Immer wieder sind bei uns Fälle aufgefliegen, in denen Entsendearbeiter aus Ungarn, Polen oder Rumänien, die von italienischen Firmen rekrutiert worden waren, für 8 bis 12 Franken Stundenlohn auf hiesigen Grossbaustellen eingesetzt wurden. Bisher konnte die Schweiz gegen diese Praktiken vorgehen. Denn die «alten» (westlichen) EU-Länder garantierten einen lokalen Lohnschutz nach dem Prinzip: gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit am gleichen Ort. Dieser Grundsatz erlaubte der Schweiz die Einführung von flankierenden Massnahmen zum Lohnschutz etwa auf Baustellen. Auch ausländische Firmen haben bei uns die lokal ausgehandelten Tariflöhne und Arbeitsbedingungen einzuhalten.

Mit neueren wegleitenden Entscheiden hat aber der Europäische Gerichtshof, dessen Richter heute mehrheitlich aus Ost- und Südeuropa stammen, das Lohnschutz-Prinzip ausgehebelt: Laut drei Leitentscheiden – Laval (2007), Rüffert (2008) und Viking (2007) – müssen ausländische Firmen, die in einem andern EU-Land Aufträge ausführen, die dortigen Tarifverträge nicht mehr einhalten. Sie müssen die dortigen Lebenshaltungskosten und Sozialstandards nicht mehr berücksichtigen. Und sie können die lokalen Tarifverträge um die Hälfte unterbieten. Konkret: Firmen aus den Tieflohnländern Estland, Lettland und Litauen können auf der Basis dieser Urteile nun in Schweden oder Finnland mit ihren eigenen Arbeitern Bauaufträge zu ihren extrem tieferen Löhnen ausführen.

Damit entsteht innerhalb der EU bei Lohn- und Sozialstandards ein Wettlauf nach unten, ähnlich wie wir dies weltweit unter dem Preisdruck durch asiatische Exporte erleben. Landesintern müssten wir diese Tendenzen mit einem Mindestlohn verhindern und gegenüber der EU mit einem Zusatzabkommen zur Personenfreizügigkeit definitiv blockieren.

Fall 2: Kautionspflicht absichern

Grenzkantone in der Nordwestschweiz verlangen von ausländischen Baufirmen, die grössere Bauaufträge in der Schweiz ausführen, die Hinterlegung einer Kautionssumme. Diese gilt als Sicherheit für den Fall, dass nach dem Abzug der Auftragsfirma Verstösse gegen die schweizerischen Tariflöhne festgestellt werden und Nachzahlungen nötig sind. Inspiriert von deutschen und polnischen Tieflohn-Baufirmen, rügt Brüssel die Schweiz wegen dieser Kautionspflicht. Zum Schutz des hiesigen Gewerbes blieb der Bund bisher unnachgiebig. Würde nun ein EU-Gericht über die Anwendungspraxis der Schweiz in Sachen Personenfreizügigkeit urteilen können, würde es diese Lohnschutz-Massnahme aushebeln. Auch eine solche Praxis wäre in einem Zusatzabkommen zur Personenfreizügigkeit mit der EU klar abzusichern.

Fall 3: Immigration ins Sozialsystem steuern

Einer Portugiesin, die nur eine begrenzte Zeit in der Schweiz gearbeitet hatte und danach bei der Sozialhilfe landete, wurde im Kanton Zürich das Aufenthaltsrecht entzogen. Doch sie berief sich auf die Personenfreizügigkeits-Rechte und bekam beim Rekurs vor der kantonalen Gerichtsinstanz recht. Jetzt zieht das zuständige Departement den Grundsatzfall ans Bundesgericht weiter.

Es gibt eine wachsende Zahl von Fällen mit Sozialhilfebezügern, die über eine Temporärfirma nur einige Monate in der Schweiz gearbeitet haben und dann bei der Sozialhilfe landen. Die Arbeitslosenquote ist in der Schweiz unter den portugiesischen Arbeitnehmern dreimal höher als im landesweiten Durchschnitt.

Es braucht eine gesamtschweizerisch klare Regelung für den Aufenthalt und die Beendigung des Aufenthalts. Namentlich braucht es dringend bundesgesetzlich eine Meldepflicht der Sozialhilfestellen und der Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen an die Migrationsbehörde, welche allein die Aufenthaltsbewilligung entziehen kann. Im Verhältnis mit der EU wären in einem Zusatzabkommen zur Personenfreizügigkeit solche Fälle klarer zu regeln und explizite Grenzen gegen die Fortentwicklung in Richtung Unionsbürgerschaft festzuschreiben.

Fall 4: Pflicht zum Spracherwerb von der EU erzwingen

Die Personenfreizügigkeit nach EU-Recht hat eine absurde Seite: Sie verbietet jedem EU-Land und der Schweiz, Zuwanderer aus einem andern EU-Land zum Spracherwerb oder zu anderen Integrationsleistungen zu verpflichten. Bei Kosovaren und Bosniern können wir mit dem revidierten Ausländer- und Integrationsgesetz in der Schweiz bald den Erwerb der Landessprache fordern. Aber dasselbe von einem Zuzüger aus Nordportugal zu verlangen, der nur acht Schuljahre und keine Berufsbildung hinter sich hat, wird durch das EU-Personenfreizügigkeits-Recht wegen angeblicher «Diskriminierung von EU-Bürgern» verboten. Neben den mehrheitlich gut qualifizierten Zuwanderern aus der EU sind auch ein Drittel Personen aus bildungsfernen Schichten Portugals und Osteuropas. Während gut qualifizierte häufiger in ihre Heimat zurückkehren, bleiben die Unqualifizierten oft in der Schweiz. Gerade für diese Personen wäre der Erwerb von Grundkompetenzen wie Landessprache, Grundwissen über Rechte und Pflichten, Alltagsmathematik und Alltagsinformatik nötig.

Die EU-Personenfreizügigkeit ist ein neoliberales Konzept aus den achtziger und neunziger Jahren, das aus dem Dogma des freien Marktes – freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und

Arbeitspersonen-Verkehr – abgeleitet ist. Für die sprachlichen, kulturellen und bildungsmässigen Besonderheiten innerhalb des Kontinents ist es blind. Dieses Marktfreiheits-Dogma steht im Widerspruch zu allen Bemühungen um Integration und Herstellung von Chancengleichheit von Migrationspersonen.

Mit einem Zusatzabkommen müsste die Schweiz die Möglichkeit aushandeln, hier verbleibende Migrationspersonen aus EU-Ländern zu einem Bildungsprogramm (sofern dieses nötig ist) zu verpflichten. Solche Forderungen sind übrigens auch in Deutschland, den Niederlanden und in Skandinavien erhoben worden.

Fall 5: Inländervorrang absichern

Ein 60-jähriger erfahrener Informatik-Ingenieur, der einer Umstrukturierung in einer Niederlassung einer internationalen Firma zum Opfer gefallen ist, findet trotz unzähligen Bewerbungen keine Stelle mehr, weil die grossen Firmen heute viel leichter junges Fachpersonal im Ausland rekrutieren. Die Personenfreizügigkeit hat auch verdeckte Verdrängungseffekte, deren Ausmass niemand kennt und benennt.

Der Kanton Genf gab intern die Weisung an seine Amtsstellen und öffentlichen Unternehmen aus, in Ausschreibungen den Bewerbern aus dem Inland bei gleicher Eignung den Vorzug zu geben. Flugs wurde diese Praxis dafür kritisiert, dass sie die Personenfreizügigkeit verletze, die nach EU-Recht jeden Inländervorrang verbietet.

In einem Zusatzabkommen zur Personenfreizügigkeit müsste zumindest der von hiesigen Arbeitgebern freiwillig praktizierte Inländervorrang abgesichert werden.

Fall 6: Dauerhafte Begrenzungsformel einfordern

Wie geht es nach 2014 weiter, wenn keine Ventilklausel und kein Begrenzungsmechanismus mehr anwendbar sind? Was ist die Perspektive für 2020 oder 2025, wenn weiterhin Jahr für Jahr Personen in einer Zahl einwandern, die der Bevölkerung einer mittleren Schweizer Stadt entspricht?

Ganz Bundesbern weicht dieser Frage aus. Man will Brüssel nicht erzürnen. Denn die EU-Bürokratie wird erwartungsgemäss jede Forderung nach einer weiterführenden oder dauernden Zuwanderungsbegrenzung, wie sie Liechtenstein im EWR-Vertrag zugestanden worden ist, dogmatisch abblocken. Dies schon nur deshalb, weil ähnliche Forderungen auch in andern EU-Staaten erhoben werden.

Ein bekannter EU-Rechtsexperte beschrieb den Brüsseler Dogmatismus so: «In Brüssel ist es wie im Vatikan: Je mehr Anfechtungen aufkommen und je schwächer die Position wird, desto mehr berufen sie sich auf den Katechismus und das Dogma.»

Es braucht eine langfristige Verhandlungsstrategie zur dauerhaften Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, also eine Art permanente Ventilklausel; dies schon nur mit Blick auf kommende migrationspolitischen Volksabstimmungen in der Schweiz.

Gesucht: Wirksame Verhandlungsstrategie

Damit sind wir beim Hauptproblem der schweizerischen Europapolitik: Bundesbern hat keine Langzeitperspektive und keine koordinierte Gesamtstrategie. Jedes Departement verhandelt mit Brüssel sein Dossier – selbstverständlich immer mit einem punktuellen Verhandlungsmandat des Bundesrats und akzeptiert von den Aussenpolitischen Kommissionen. Wegen der grossen

Komplexität der Verhandlungsdossiers sind Allround-Diplomaten immer weniger gefragt; sie operieren noch als Türöffner.

Brüssel ist in fast allen Fragen «Demandeur», also Bittsteller mit Forderungen an die Schweiz. In der Steuerflucht-Frage sind Konzessionen unausweichlich, sonst verlieren Schweizer Banken mit der neuen Finanzmarktrichtlinie den Marktzugang zur EU. Auch im Handelsbereich ist eine dynamische Übernahme des Binnenmarktrechts in der Regel sinnvoll. Doch im politisch hochsensiblen Bereich der Migration könnte und sollte die Schweiz von der EU Gegenleistungen nach dem völkerrechtlichen Grundsatz «do ut des» einfordern. Dieses Prinzip von «Geben und Nehmen» wird innerhalb der EU ausgiebig praktiziert. Nur braucht es eine strategische Führung und Koordination der Forderungen und Leistungen. Die Schlüsselfigur bei den institutionellen Verhandlungen, Yves Rossier, bietet dafür keine Gewähr.

In früheren Verhandlungsrunden mit der EU hatte die Schweiz bewährte Chefunterhändler mit langer Erfahrung in der Handelsdiplomatie: Franz Blankart (1990-92), Jakob Kellenberger (1997-99), Michael Ambühl (2001-03). Doch der gegenwärtige Chefunterhändler in institutionellen Fragen, Yves Rossier, ist ein Anfänger in der Diplomatie, ein Quereinsteiger aus andern Bundesstellen, in denen er wenig erfolgreich tätig war – die Revision der beruflichen Vorsorge zum Beispiel wurde von den Schweizer Stimmberechtigten wuchtig verworfen. Rossier mangelt es an politischem Gespür, seine öffentlichen Äusserungen, zum Beispiel über «Ökofaschisten», sind deplaciert; er wird darum von Bundesparlamentariern zu Recht als «politisches Risiko» eingestuft.

Der Bundesrat steht vor einer historisch schwierigen Phase von Verhandlungen mit der EU. Es wäre vermessen, ihm detaillierte Vorgaben von aussen zu machen, doch mindestens dies darf man von der Landesregierung einfordern: Erstens mehr strategische Weitsicht. Zweitens eine koordinierende Führung der Verhandlungen, idealerweise mit einem kompetenten Chefunterhändler. Drittens die Formulierung von Gegenforderungen an Brüssel. Für letztere könnten die hier angeführten arbeitsmarktlichen Vorschläge als Ausgangspunkt dienen.

Rudolf Strahm