EUROPA 12.07.2021 | Susanne Wixforth & Lukas Wiehler

Darf's etwas weniger sein?

Die Arbeitsstandards der Schweiz gehen der EU zu weit. Die Verhandlungen um ein Rahmenabkommen sind damit in der Sackgasse geendet.

Das Schweizer Rahmenabkommen, das auf eine engere Einbindung in die Europäische Union abzielte, ist vorläufig gescheitert. Inakzeptabel war aus Schweizer Sicht vor allem, dass die EU die „flankierenden Maßnahmen" zur Bekämpfung von Schwarzarbeit als unvereinbar mit dem EU-Binnenmarkt erklärte. Die Dienstleistungsfreiheit erhielt damit auf Kosten der EU-Beschäftigten Vorrang vor der Durchsetzung des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort". Aus Sicht der Gewerkschaften muss hier eine europäische Lösung her. Die Konferenz zur Zukunft Europas, mit der die EU am 9. Mai 2021 einen einjährigen Reformprozess gestartet hat, sollte diesen Missstand dringend aufgreifen.

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU-Kommission zeigten sich enttäuscht und überrascht von der „Radikalisierung der Berner Position". Dabei hatte sich die ablehnende Haltung des Schweizer Bundesrats bereits abgezeichnet. Die Weigerung der EU, die Schweizer flankierenden Maßnahmen anzuerkennen, zeigt, dass die EU die Verletzung des Prinzips „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort" im Sinne der EU-Entsenderichtlinie immer noch als Kavaliersdelikt sieht. Denn bei den Schweizer Maßnahmen geht es gerade um die Durchsetzung dieses Prinzips, indem Ankündigungsfristen für die Aufnahme der Arbeit in der Schweiz, die Hinterlegung einer Kaution für allfällige Geldstrafen, die Häufigkeit der Kontrollen und die Strafhöhe festgelegt werden. Es sind Schutzvorschriften, die darauf abzielen, Lohn- und Sozialdumping in der Realität zu unterbinden. Und sie sind damit ganz im Sinne des Arbeitsprogramms der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, die die Sicherung „fairer Arbeitsbedingungen" verspricht.

Die Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union sind derzeit über ein Vertragsnetzwerk, bestehend aus rund 20 bilateralen und über 100 weiteren Abkommen, geregelt. Ein Rahmenabkommen sollte diese zersplitterte Rechtslage zusammenführen und festlegen, wie künftige

Änderungen des europäischen Rechts übernommen werden sollen. Anstatt die Verträge jeweils punktuell neu zu verhandeln, sollte das europäische Recht von der Schweiz dynamisch übernommen werden.

Ein ambitioniertes europäisches Regelwerk zur Kontrolle, Verfolgung und Bestrafung von Schwarzarbeit fehlt derzeit.

Noch 2020 bewertete der Schweizer Bundesrat das Abkommen „insgesamt positiv". Dennoch überwogen am Ende die Gegenargumente. Man befürchtete den Abbau des sozial- und arbeitsrechtlichen Schutzes durch Lohndumping und Schwarzarbeit bei Entsendung ausländischer Beschäftigter. Denn ein ambitioniertes europäisches Regelwerk zur Kontrolle, Verfolgung und Bestrafung von Schwarzarbeit fehlt derzeit. Aus diesem Grund sollte vielmehr die Schweiz ihre „flankierenden Maßnahmen" einschränken oder abschaffen.

Gleichzeitig hätte der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Auslegungskompetenz für das Abkommen erhalten. In mehreren Fällen hat der EuGH den Vorrang der Dienstleistungsfreiheit bestätigt, weshalb nationale Schutzgesetze gegen Schwarzarbeit und Lohndumping aufgehoben werden mussten (hier zum Beispiel die Fälle Čepelnik, Maksimovic, Dobersberger). Angesichts dieser Negativbeispiele wuchsen die Vorbehalte im Schweizer Parlament und bei den Schweizer Gewerkschaften.

Der Bundesrat entschied am 26. Mai 2021, das fertig ausgehandelte Abkommen nicht zu unterzeichnen, da es bedeutende Unterschiede in der Auslegung des Prinzips „gleicher Lohn für gleiche Arbeit" zwischen der EU und der Schweiz gab: „Nach Ansicht der Schweiz dient das Prinzip primär dem Arbeitnehmerschutz. Für die EU steht hingegen auch der Schutz des Arbeitsmarkts vor allfälligen Wettbewerbsverzerrungen im Vordergrund." Die EU-Kommission scheint die konsequente Durchsetzung und Kontrolle der reformierten EU-Entsenderichtlinie als „Wettbewerbsverzerrung", „administrative Barrieren" oder „protektionistische Instrumente" zu sehen.

Was sind die Schlussfolgerungen aus dem Scheitern der Verhandlungen? Um fairen Wettbewerb im Binnenmarkt sicherzustellen, sind europäische und nationale Rechtsvorschriften mit abschreckenden Strafen bei Nichteinhaltung von Mindestlöhnen und Kollektivverträgen, sowie beim Einsatz von Modellen der Scheinselbständigkeit oder bei Schwarzarbeit notwendig. Die Entscheidung der Eidgenossen sollte ein Weckruf für die EU sein, die Entsenderichtlinie mit ausreichenden europäischen Kontrollstandards durchzusetzen. Denn die Untergrabung

des Lohn- und Sozialschutzes geht uns alle an. Wenn dies in einem Mitgliedstaat gelingt, dann öffnet es die Tür für die Schwächung des Schutzes in anderen Ländern. Deutschland hat dies erst jüngst in der Fleischindustrie erlebt, wo fehlende Kontrollen verheerende Wirkungen in der Corona-Pandemie verursachten.

Die Entscheidung der Eidgenossen sollte ein Weckruf für die EU sein.

Für die europäischen Gewerkschaften ist es wichtig, dass mobile Beschäftigte, die grenzüberschreitend arbeiten, nicht diskriminiert werden. Diskriminierung und die Unterbietung des lokalen Lohnniveaus schaffen Unfrieden zwischen den Beschäftigten und sind der Boden für die Entwicklung von Fremdenfeindlichkeit. Die Botschaft ist bei den Europäischen Institutionen angekommen. In der Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte von 2017 wurden 20 Grundsätze als Richtschnur für ein starkes soziales Europa festgelegt, das gerecht und inklusiv ist und Chancen für alle bietet. Bei der jetzt anstehenden Umsetzung muss es gelingen, unternehmerische bzw. wirtschaftliche Grundfreiheiten und den Schutz mobiler Beschäftigter in Europa in Einklang zu bringen.

Ein konkreter Fortschritt ist die reformierte Entsenderichtlinie, die nunmehr einen Anspruch auf alle Lohnbestandteile gemäß nationalem Recht bzw. Kollektivvertrag im Empfangsstaat einräumt. Damit dieses Recht nicht nur auf dem Papier steht, braucht es entsprechende europäische Durchsetzungsvorschriften. Eine solche Nachjustierung ist unter dem Titel „faire Arbeitsbedingungen“ und „Sozialschutz“ in der Europäischen Säule sozialer Rechte bereits angesprochen. Vorbild könnten das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz Österreichs, der französische Erlass vom 4. Juni 2019 zu Arbeitgeberpflichten bei Entsendungen oder eben die Schweizer „flankierenden Maßnahmen“ sein. Ergänzend müssen sozialversicherungsfreie Beschäftigungszeiten durch eine europäische Regelung abgeschafft und ein EU-weites Echtzeitregister zur elektronischen Erfassung des Sozialversicherungsstatus von grenzüberschreitend tätigen Beschäftigten eingerichtet werden. Dadurch können zuständige nationale Arbeitsbehörden im Zusammenspiel mit der neu eingerichteten Europäischen Arbeitsbehörde effizient und schnell Scheinselbständigkeit und Schwarzarbeit feststellen und unterbinden.

Ein konkreter Fortschritt

Damit würden Wettbewerbsverzerrungen

ist die reformierte Entsenderichtlinie, die nunmehr einen Anspruch auf alle Lohnbestandteile gemäß nationalem Recht bzw. Kollektivvertrag im Empfangsstaat einräumt.

durch Lohndumping auf dem Rücken der Beschäftigten beseitigt. Weiterhin würde die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit erhöht. Und schließlich würden Schutzbestimmungen wie in der Schweiz zu einer selbstverständlichen Voraussetzung für jegliche Annäherung an die Europäische Union, vom Rahmenabkommen bis zur Mitgliedschaft. Der EU-Dialogprozess im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas, in den alle europäischen Bürgerinnen und Bürger ein Jahr lang aktiv ihre Ideen einbringen können, bietet eine wichtige Gelegenheit für die Gewerkschaften aufzuzeigen, was aus Sicht der Beschäftigten fehlt, um Sozial- und Arbeitsrechte im Europäischen Binnenmarkt zu sichern und zu stärken.



Susanne Wixforth
Wien

Susanne Wixforth arbeitet in der Abteilungsleitung Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer Wien. Zuvor war sie Referatsleiterin in der Abteilung Internationale und Europäische Gewerkschaftspolitik des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB).



Lukas Wiehler

Lukas Wiehler studiert Transnational Governance am European University Institute sowie an der Hertie School of Governance und arbeitet derzeit als Praktikant im Bereich Internationale und Europäische Gewerkschaftspolitik beim DGB.