

Gesucht: Eine Zauberformel für das Rahmenabkommen

Mit einer Schutzklausel für die flankierenden
Massnahmen zum Verhandlungsabschluss

Diskussionspapier

Corina Gredig und Frédéric Maurer

Executive Summary

Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über ein institutionelles Rahmenabkommen sind diesen Sommer ins Stocken geraten. Grösster Zankapfel ist die sogenannte Acht-Tage-Regel. Diese sieht vor, dass ausländische Arbeitgeber entsandte Arbeitnehmende¹ acht Tage vor einem Arbeitseinsatz in der Schweiz melden müssen. Als Grund für diese Frist nennt die Schweiz die Vorlaufzeit, die sie benötige, um allfällige Lohndumping-Kontrollen vor Ort durchzuführen.

Die Acht-Tage-Regel ist ein Relikt aus dem letzten Jahrhundert. Heute wäre es mit digitalisierten Prozessen ohne Probleme möglich, eine Meldung innert Sekunden an die richtige Kontrollstelle zu schicken. Mithilfe einer App, direkterer Prozesse und des Zugangs ans europäische *Electronic Exchange of Social Security Information*² kann aus technischer Sicht die Wartefrist ohne Einbussen beim Lohnschutz gesenkt werden. Bundesrat Cassis hat deshalb im Juni in einem SRF-Radiointerview eine verkürzte Frist von vier Tagen ins Spiel gebracht.

Lohnschutz wird nicht mit einer langsamen Bürokratie erreicht, sondern mit effizienten und zielgerichteten Kontrollen. Unser Vorschlag basiert auf dieser Prämisse. Wir wollen auf den nächsten Seiten einen konstruktiven Vorschlag präsentieren, wie der gordische Rahmenabkommens-Knoten gelöst werden kann. Denn mit einem Scheitern der Verhandlungen und der damit folgenden jahrelangen Blockade der bilateralen Beziehungen steht für die Schweizer Gesellschaft, Wirtschaft und Politik viel auf dem Spiel.

Unser Modell basiert auf der von Bundesrat Cassis vorgeschlagenen Vier-Tages-Meldefrist, verbunden mit einer regionalen und branchenspezifischen Schutzklausel. Die Acht-Tage-Regel wird damit in Risikobranchen, in denen ein spezifisches Schutzbedürfnis nach Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen besteht, beibehalten. Die Schutzklausel kann mit einer technischen Formel oder mit durch den Bundesrat definierten Risikoregionen beziehungsweise -branchen umgesetzt werden.

¹ Als «entsendet» gilt ein Arbeitnehmender dann, wenn er im Auftrag seines Arbeitgebers für eine befristete Zeit bis maximal 90 Tage im Jahr eine Arbeit in einem anderen Land ausübt. Während dieser Zeit gilt die Sozialversicherungs-Gesetzgebung des Herkunftslandes. Das gleiche Prinzip gilt für Selbstständigerwerbende.

² EU-weites IT-System, das zurzeit im Aufbau ist. EU-Mitgliedstaaten haben bis Juli 2019 Zeit, die EESSI Software einzuführen und den Papier-Austausch abzuschaffen.

Heutiges Verfahren

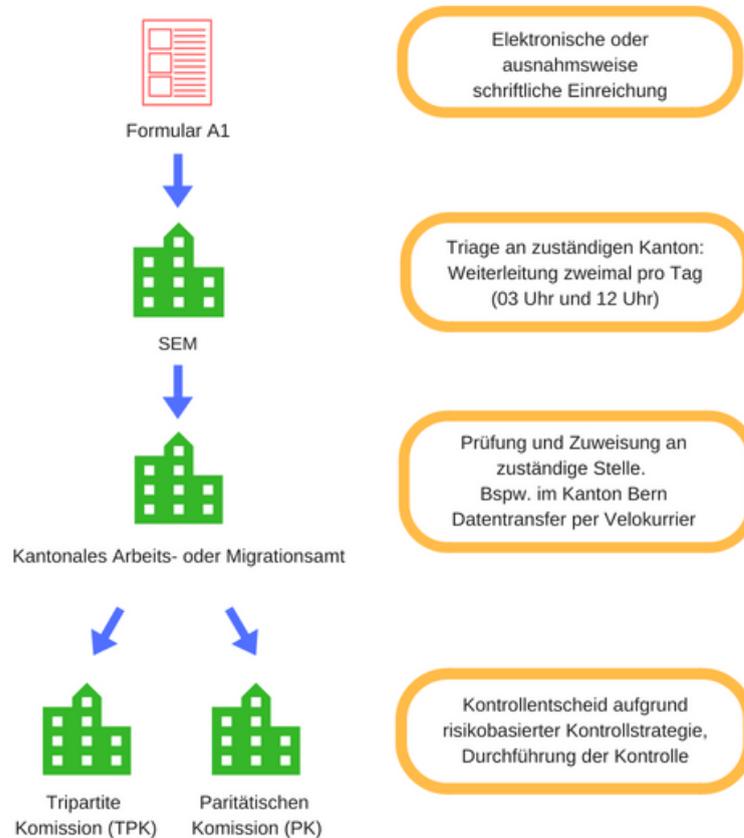
Im heutigen Meldeverfahren ist das SECO primär Aufsichtsorgan; der Vollzug erfolgt dezentral. Das SEM leitet die eingegangenen Meldungen zweimal täglich an die kantonalen Arbeits- oder Migrationsämter weiter. Diese überprüfen die Meldung und machen die Feinverteilung an die zuständigen Kontrollinstanzen.

Aufgrund der zu offenen Eingabemaske wird nicht sofort klar, an welche Kontrollstelle die Meldung weitergeleitet werden soll. Denn: Meistens sind in den Kantonen für unterschiedliche Berufsfelder andere Kontrollstellen zuständig. Wird die ausgeübte Tätigkeit zu wenig genau spezifiziert³ bleibt unklar, wer kontrollieren soll.

Hat die zuständige Kommission die Meldung über den Arbeitseinsatz erhalten, entscheidet sie, ob sie kontrollieren möchte.

Die Kontrolle durch die Arbeitsmarktinspektoren finden meistens vor Ort statt, also beispielsweise direkt auf einer Baustelle. Die entsandte Person wird von den Inspektoren über ihren Arbeitseinsatz befragt.

Basis der Kontrollen bildet eine durch jedes Vollzugsorgan definierte Risikoanalyse. Ihre Kontrollschwerpunkte legen sie eigenständig fest. Aufgrund der "unterschiedlichen Kontrollstrategien" sei ein direkter Vergleich der Kontrollergebnisse nicht möglich⁴. Eine bessere risikobasierte Kontrollstrategie ist Teil des im Jahr 2016 vom Bundesrat beschlossenen Aktionsplans zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen. In einem ersten Schritt wurden dafür die Kantone in der Leistungsvereinbarung 2017 verpflichtet, ihre risikobasierte Strategie gegenüber dem SECO offenzulegen.



³ Beispielsweise wenn schlicht "Monteur" angegeben wird

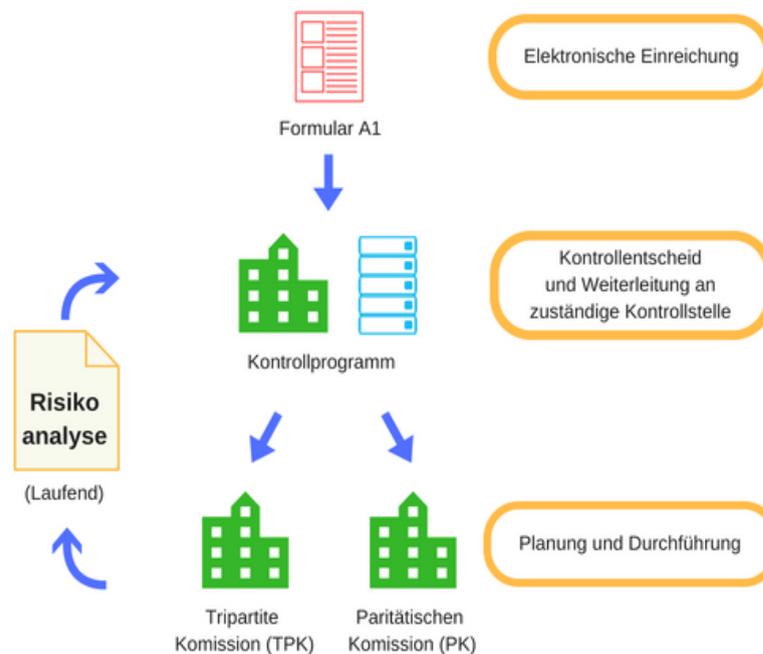
⁴ FLAM Bericht 2017: Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz - Europäische Union: Seite 4.

Vier-Tage-Regel mit App & Co

Die Acht-Tage-Vorlaufzeit wird
-mithilfe einer App
-mit einem direkten, digitalisierten Prozess
-und einem dynamischen Kontrollmechanismus
auf vier Tage verkürzt.

Möglich macht diese Verkürzung erstens eine App mit einer präzisen Eingabemaske mit Drop-Down-Menü. Mit der heutigen Eingabemaske bleibt noch (zu) viel Spielraum.

Ein Algorithmus kontrolliert zudem die Daten bei der Eingabe, um Fehler zu minimieren⁵. Die App generiert danach für jeden Arbeitseinsatz eine Art "Billett" mit einem QR-Code, der bei einer Kontrolle vorgewiesen werden kann. Dort sind bereits zentrale Informationen gespeichert. Die Dauer der Kontrolle wird damit verkürzt.



Zudem entscheidet eine zentrale Instanz, ob und durch wen kontrolliert wird. Der Entscheid an und für sich kann ebenfalls automatisiert werden (siehe nächstes Kapitel). Die Meldungen gelangen damit viel schneller als heute zu den einzelnen Inspektoren vor Ort.

Eine weitere Verbesserung der Prozessabläufe würde zudem der Anschluss an das sich im Aufbau befindende *Exchange of Social Security Information* der EU bringen.

⁵ Beispielsweise wird automatisch nachgefragt, wenn ein Unternehmen eine Meldung über eine Entsendung eines branchenfremden Arbeitnehmenden macht (was auf einen Fehler bei der Eingabe schließen lässt).

Dynamischer Kontrollmechanismus

Ein dynamischer Kontrollmechanismus passt die Kontrolldichte automatisch an die Lohndumpinggefahr an. Dafür wird für jeden Kanton und jede Branche eine initiale Verstoss-Wahrscheinlichkeit ermittelt. Ausgehend von dieser Wahrscheinlichkeit wird entschieden, wo die Kontrollen stattfinden⁶. Die Resultate der Kontrollen fliessen in eine zentrale Datenbank. Mit diesen neuen Daten wird die Verstoss-Wahrscheinlichkeit laufend aktualisiert: Bei negativen Kontrollergebnissen sinkt die Kontrolldichte und bei positiven Kontrollergebnissen nimmt sie zu.

Ergänzt mit strikten Sanktionsregeln

Besteht der Verdacht, dass die Angaben bei der Eingabe mangelhaft sind, wird ein Unternehmen zurück zur Acht-Tage-Regel «strafversetzt». Erhärtet sich dieser Verdacht, wird ein Unternehmen für einen längeren Zeitraum für die schnelle Variante gesperrt.

Die Strafen (Bussen) werden progressiv ausgestaltet: Je öfter ein Unternehmen gegen das Entsendegesetz verstösst, desto härter wird es bestraft.

Was dafür spricht

- Der hohe Lohnschutz bleibt bestehen. Lediglich dessen Umsetzung wird effizienter organisiert.
- Branchen und Regionen (bspw. das Tessin) mit hoher Lohndumping-Gefahr sind noch besser geschützt, weil der Fokus auf Problemzonen resp. -branchen automatisch verstärkt wird.
- Die Mittel können für die Umsetzung vor Ort statt für bürokratische Prozesse eingesetzt werden.

⁶ Die Selektion der Kontrollen mittels Monte-Carlo-Methode garantiert eine homogene Abdeckung des Kontrollbereiches, sodass auch Kontrollen mit einer kleineren Verstoss-Wahrscheinlichkeit von Zeit zu Zeit stattfinden. Damit wird sichergestellt, dass es keinen sogenannten "Safe Haven" gibt - also Gruppen, die nie kontrolliert werden. Die geschilderte Berechnungsmethode ist damit Grundlage für eine vorurteilslose Selektion der Kontrolle.

On Top: Eine Schutzklausel für Risikoregionen und -branchen

Die Acht-Tage-Regel bleibt in Form einer Schutzklausel in denjenigen Regionen und Branchen bestehen, in denen Lohndumping ein grosses Problem darstellt.

Die Risikoanalyse des SECO zeigt: In einigen Regionen und Branchen ist die Gefahr von Lohndumping besonders gross. Eine Schutzklausel soll deshalb dann aktiviert werden, wenn in einer Branche oder einer Region übermässige Verstösse gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen festgestellt werden. Wird der Schutzmechanismus aktiviert, gilt wieder die Acht-Tage-Meldefrist. Damit bleibt genügend Zeit, um «Risiko-Anträge» zu überprüfen.

So wird der Schutzmechanismus berechnet

Wir schlagen vor, das Auftreten einer Übermässigkeit anhand von überhöhten Verstössen gegen die Arbeitsbedingungen zu definieren. Eine Übermässigkeit liegt dann vor, wenn die Branche respektive ein Kanton eine wesentlich grössere Lohndumping-Rate aufweist als die übrigen Branchen respektive Kantone. «Wesentlich grösser» ist sie dann, wenn die prozentuale Verstossanzahl in einer Branche respektive in einem Kanton den Mittelwert der prozentualen Verstossanzahl in der Gesamtheit der Branchen resp. Kantone um die - beispielsweise - 1.5fache Standardabweichung übersteigt⁷.

Was dafür spricht

- Die Acht-Tage-Regel fällt nicht gänzlich weg; sie wird bei grossen Problemen mit Lohndumping in Riskogebieten und -branchen reaktiviert. Das baut Ängste ab und könnte die neue Vier-Tage-Regel mehrheitsfähig machen.
- Der technische Ansatz ist unpolitisch; die Formel kann nicht «verpolitisiert» werden
- Der EU und der Schweiz sind Schutzklauseln vertraut: Beispiele für Schutzklauseln gibt es im bilateralen Landwirtschaftsabkommen, im Landverkehrsabkommen oder im Schengener Assoziationsabkommen.

⁷ Die Berechnung lehnt sich an einen Vorschlag von Prof. Michael Ambühl an, welcher dieser 2014 zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative einbrachte. Wenn es sich bspw. ungefähr um eine Standardnormalverteilung handelt und die 1.5fache Standardabweichung Grundlage ist, würde die Schutzklausel durchschnittlich bei den «schlimmsten» 6.7 Prozent der Kantone/Branchen aktiviert werden. Je geringer der Multiplikationsfaktor bei der Standardabweichung, desto mehr Kantone/Branchen fallen unter die Schutzklausel.

Alternative: Festlegung der Risikobranchen durch den Bundesrat

Der Bundesrat hat bereits im Jahr 2004 vier Branchen (Bauhaupt- und Baunebengewerbe; Gastgewerbe; Reinigungsgewerbe in Betrieben und Haushalten; Überwachungs- und Sicherheitsdienst) einer Meldepflicht unabhängig von der Dauer der Tätigkeit unterstellt. Er begründete diesen Entscheid damit, dass in diesen Branchen ein spezifisches Schutzbedürfnis nach Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen bestehe und die Dauer der Arbeiten acht Tage oft unterschreite⁸. Aktuell hat der Bundesrat sieben Sektoren dieser besonderen Meldepflicht unterstellt⁹.

Auch die Regierung von Baden-Württemberg hat eine solche Regelung Ende Juni 2018 als für beide Seiten akzeptabel genannt¹⁰. Unser Alternativvorschlag sieht vor, dass der Bundesrat periodisch die Branchen festlegt, in denen ein solch spezifisches Schutzbedürfnis besteht und deshalb eine acht- statt viertägige Meldefrist angebracht ist. Beispielsweise könnte dies der Fall sein, wenn die Verstossanzahl in einer Branche eine zu bestimmende Grösse übersteigt.

Was dafür spricht

- Schlanke und einfach verständliche Regelung, fokussiert auf Risikosektoren
- Der Bundesrat kann mit einer Verordnungsänderung relativ schnell eingreifen, sobald Lohndumping-Probleme verstärkt festgestellt werden.

⁸ Siehe dazu beispielsweise die Antwort des Bundesrates auf die [Motion 15.3919](#)

⁹ Darunter fallen gemäss Art. 6 Abs. 2 EntsV das Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Garten- und Landschaftsbau, Gastgewerbe (inkl. Hotelgewerbe), Reinigungsgewerbe in Betrieben und Haushalten, Überwachungs- und Sicherheitsdienst, Reisengewerbe (Ausnahme: Messen und Zirkusse) und Erotikgewerbe

¹⁰ NZZ am Sonntag vom 30. Juni 2018: Süddeutschland unterbreitet Schweiz Kompromissvorschlag für 8-Tage-Regelung

Fazit: Mit einer verbesserten Umsetzung zum erfolgreichen Verhandlungsabschluss

Der beschriebene Vorschlag zeigt: Wo ein Wille ist, da wäre ein Weg. Die Verhandlungen zum institutionellen Rahmenabkommen können für beide Verhandlungspartner erfolgreich und gewinnbringend abgeschlossen werden.

Die Vier-Tages-Regel mit App & Co führt zu weniger Bürokratie, mehr Transparenz und einem Effizienzgewinn auf Schweizer und EU-Seite. Auch Schweizer Unternehmen, die Entsandte aus der EU beschäftigen, profitieren vom beschleunigten Verfahren. Die Durchsetzung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen verbessert sich mit dem dynamischen Kontrollmechanismus. Und die Schutzklausel stellt sicher, dass bei Problemen bestimmte Regionen und Branchen speziell geschützt werden können. Damit könnte ein Vier-Tages-Modell in der Schweiz mehrheitsfähig werden.

Impressum

AutorInnen

Corina Gredig (30) ist Politikwissenschaftlerin, Mitgründerin und Leiterin des Politlabors.

Frédéric Maurer (32) est un ingénieur EPF en électricité passionné par la politique.

Zitieren

glp lab 2018: *Gesucht: Eine Zauberformel für das Rahmenabkommen. Mit einer Schutzklausel für die flankierenden Massnahmen zum Verhandlungsabschluss.* Diskussionspapier, Zürich

Danksagung

Wir danken herzlich allen Personen aus dem Lab-Umfeld, welche trotz Sommerzeit und Badiwetter am Papier mitgeschrieben und gegengelesen haben.

Über das glp lab

Das glp lab ist das offene Denklabor der Grünliberalen. Gegründet 2016, will das Politlabor neue Formen der politischen Partizipation ermöglichen. Das vorgestellte Diskussionspapier basiert auf einer Idee, welche dem glp lab Mitte Juli 2018 zugesendet wurde.