

# **Bundesgesetz Ost: Auch ein Instrument gegen Lohndumping**

**Argumentarium zur Abstimmung vom 26. November 2006**

Bundesgesetz Ost:

## **Auch ein Instrument gegen Lohndumping**

### **1. Worüber stimmen wir ab?**

Nach dem Zusammenbruch des „real existierenden Sozialismus“ in Osteuropa und in Zentralasien beschloss das Parlament, dass die Schweiz den Übergang dieser ehemals kommunistischen Staaten zu Demokratie und sozialer Marktwirtschaft unterstützen soll (Transitionshilfe). Es hat dafür seit 1989 Rahmen- und Zusatzkredite im Gesamtvolumen von 3,45 Milliarden Franken bewilligt. Am 24. März 1995 schuf es eine erste gesetzliche Grundlage in Form eines zeitlich befristeten, allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses. Jährlich werden 200 Millionen Franken ausgegeben.

Anfang März 2008 läuft dieser Bundesbeschluss aus und muss erneuert werden. Dies geschieht mit dem auf zehn Jahre befristeten neuen Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (kurz Bundesgesetz Ost). Neu ist das Gesetz aber auch die Rechtsgrundlage für den Beitrag der Schweiz zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU (Erweiterungsbeitrag, auch Kohäsionsbeitrag genannt) von 1 Milliarde Franken. Gegen dieses Gesetz ist wegen dieses Erweiterungsbeitrages von der SVP und der AUNS das Referendum ergriffen worden. Am 26. November stimmen wir darüber ab.

### **2. Warum soll der Bundesbeschluss von 1995 als Bundesgesetz Ost verlängert werden?**

Eine Fortsetzung der Transitionshilfe für Osteuropa ist insofern notwendig, als trotz grosser Reformanstrengungen der politische und wirtschaftliche Systemwandel in Südosteuropa, im Südkaukasus oder in Zentralasien nicht beendet und nach wie vor unsicher ist: Armut, und schwache staatliche Institutionen bedeuten politische Risiken für den ganzen Kontinent (Auswanderungsdruck, internationales Verbrechen).

Auch die neuen osteuropäischen EU-Staaten weisen trotz erfolgreicher Reformen teilweise nach wie vor erhebliche wirtschaftliche und soziale Rückstände gegenüber Westeuropa auf. Mit einer Unterstützung der neuen EU-Staaten trägt die Schweiz zusammen mit der EU zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU bei.

Das Schweizer Engagement ist auch wohl verstandene **Interessenpolitik**, d.h. es erfolgt im Eigeninteresse der Schweiz (vgl. dazu: „8. Weshalb unterstützt der SGB das Bundesgesetz Ost?“ und „9. Wie profitiert die Schweiz vom Erweiterungsbeitrag Ost?“)

### **3. Warum braucht es ein Bundesgesetz Ost?**

Das Bundesgesetz Ost ist einerseits die Rechtsgrundlage für die Weiterführung der Osthilfe wie sie die Schweiz seit 1989 betreibt, die so genannte Transitionshilfe.

Andererseits ist das Gesetz aber auch die Rechtsgrundlage für den Beitrag der Schweiz zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU (Erweiterungsbeitrag, auch Kohäsionsbeitrag genannt).

#### **4. Was versteht man unter Transitionshilfe?**

Transition bezeichnet den Reformprozess der ehemaligen Ostblock-Staaten zu pluralistischer Demokratie und sozialer Marktwirtschaft. Im Kern geht es bei der Transitionshilfe um Beiträge zur Neuausrichtung der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Institutionen. Die Transition gilt als abgeschlossen, wenn die Institutionen gefestigt sind und der Bevölkerung ein freies, menschenwürdiges Dasein ermöglichen.

#### **5. Wie viel gibt die Schweiz für die Transitionshilfe aus?**

Seit 1990 wurden jährlich rund 200 Millionen Franken in die Zusammenarbeit mit Osteuropa investiert. In Zukunft dürfte diese traditionelle Osthilfe voraussichtlich noch zwischen 140 – 160 Millionen Franken pro Jahr betragen (vgl. auch „10. Wie wird der Erweiterungsbeitrag finanziert?“). Der Finanzrahmen muss jedoch vom Parlament festgelegt werden. Dieses beschliesst zudem im Rahmen der jährlichen Budgetvorlage über die konkreten Zahlungen.

#### **6. Was ist der Erweiterungsbeitrag?**

Am 1. Mai 2004 traten zehn neue Staaten der EU bei. Neben Malta und Zypern handelt es sich dabei um fünf mittelosteuropäische (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien) und drei baltische Staaten (Litauen, Lettland, Estland). Obwohl sich diese neuen EU-Mitgliedstaaten seit Ende des Kalten Krieges erfolgreich entwickelt haben, weisen viele von ihnen in wichtigen wirtschaftlichen und sozialen Belangen noch immer einen erheblichen Rückstand auf die westeuropäischen Staaten auf. Aus diesem Grund wollen Bundesrat und Parlament in Absprache mit der EU einen Beitrag zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU leisten. Dieser Beitrag, der auch Kohäsionsbeitrag genannt wird, ist ausschliesslich zu Gunsten der zehn neuen EU-Staaten und beläuft sich auf insgesamt eine Milliarde Franken über eine Verpflichtungsperiode von 5 Jahren. Er wird in Form von konkreten Projekten und Programmlinien geleistet, welche die Schweiz autonom und in enger Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten auswählt und betreut.

#### **7. Weshalb sind Bundesrat und Parlament für einen Erweiterungsbeitrag?**

Mit dem Schweizer Beitrag anerkennt unser Land die Bedeutung der jüngsten EU-Erweiterung als grossen Schritt zu mehr Sicherheit, Stabilität und gemeinsamem Wohlstand auf unserem Kontinent. Zusätzlich zu den politischen Vorteilen eines sicheren und stabilen Europas profitiert die Schweiz auch wirtschaftlich vom Aufbau der osteuropäischen Wachstumsmärkte und der Ausdehnung der bilateralen Verträge auf diese dynamischen Wachstumsregionen. Die erfolgreiche Integration der neuen EU-Mitgliedstaaten in die gesamteuropäischen Strukturen liegt daher im vitalen Interesse der Schweiz. Eine Beteiligung an der Lastenteilung bei der Unterstützung Osteuropas ist zudem entscheidend für die guten Beziehungen mit der EU sowie für die künftige Interessenwahrung auf bilateralem Weg.

## **8. Weshalb unterstützt der SGB das Bundesgesetz Ost?**

Die Gewerkschaften haben den europäischen Integrationsprozess immer begrüsst und unterstützt. Der politische und wirtschaftliche Zusammenschluss Europas hat dem Kontinent Frieden, wirtschaftlichen Aufschwung und sozialen wie gesellschaftlichen Fortschritt gebracht.

Die Schweizer Gewerkschaften waren sich aber auch immer der Risiken für die Schweiz bewusst, die ein europäischer Wirtschaftsraum mit offenen Grenzen angesichts der riesigen Unterschiede bezüglich Einkommen und Arbeitslosenzahlen zwischen unserem Land und den einzelnen Ländern Osteuropas mit sich bringt. Eine der wichtigsten Aufgaben der Arbeitnehmerorganisationen in einem zusammenwachsenden Europa muss deshalb der Kampf gegen Lohndruck und für mehr Gerechtigkeit sein.

Lohndruck wegen grosser Einkommenunterschiede zwischen Ländern kann auf zwei Arten bekämpft werden:

Gesetzliche Massnahmen und Kontrollen im Inland, die sicher stellen, dass ausländische Arbeitnehmer in der Schweiz Schweizer Löhne erhalten. Mit den flankierenden Massnahmen im Rahmen der bilateralen Verträge hat der SGB wirkungsvolle Schutzmechanismen gegen Lohndumping durchgesetzt. Diese müssen weiter ausgebaut und verbessert werden;

Dafür sorgen, dass das Lohnniveau in den Ländern Osteuropas steigt und die soziale Absicherung verbessert wird. Dazu braucht es in diesen Ländern einerseits wirtschaftliches Wachstum und andererseits starke, unabhängige Gewerkschaften. Das ist auch das richtige Mittel, um mittelfristig den Migrationsdruck zu senken. Davon profitieren die Menschen in den Ländern Osteuropas, die nicht mehr gezwungen sind, ihr Einkommen in der Fremde zu verdienen. Der SGB setzt sich dafür ein, dass ein Teil der Projekte, die mit dem Erweiterungsbeitrag Ost finanziert werden, dem Aufbau starker Gewerkschaften und der Förderung der Sozialpartnerschaft in Osteuropa dienen.

## **9. Wie profitiert die Schweiz vom Erweiterungsbeitrag Ost?**

### **9.1 Gute bilaterale Beziehungen mit der EU:**

Die EU unterstützt die wirtschaftliche und soziale Integration der neuen EU-Staaten mit sehr viel Geld und fördert dadurch Sicherheit, Stabilität und gemeinsamer Wohlstand in Europa. Davon profitiert auch die Schweiz. Ein schweizerischer Beitrag zur Lastenteilung ist darum eine Voraussetzung für die guten Beziehungen zur EU und das Gelingen des bilateralen Wegs: Denn die EU und ihre 25 Mitgliedstaaten sind unsere wirtschaftlich und politisch wichtigsten Partner. Rund jeden dritten Franken verdienen wir mit unseren Wirtschaftsbeziehungen zur EU. Der Erweiterungsbeitrag ist als Investition in die guten Beziehungen zur EU keineswegs unverhältnismässig: Er entspricht etwas mehr als 0,5 Prozent der gesamten EU-Leistungen zu Gunsten der zehn neuen Mitgliedstaaten. Der Nicht-EU-Staat Norwegen unterstützt die neuen EU-Staaten während 5 Jahren mit insgesamt 1,6 Milliarden Franken.

### 9.2 Wirtschaftliche Investition:

Jeder Franken Osthilfe steigert gemäss Schätzung der Bundesverwaltung das schweizerische Bruttoinlandprodukt um rund 1,5 Franken: einerseits durch direkte finanzielle Rückflüsse in Form von Lieferaufträgen und Mandate für die Schweizer Wirtschaft; andererseits erhöht das schweizerische Engagement die Sichtbarkeit und damit die Chancen der Schweizer Unternehmen bei Ausschreibungen in diesen Regionen im Rahmen von Programmen der internationalen Entwicklungsbanken, der EU-Struktur- und EU-Kohäsionsfonds („Türöffnereffekt“); und drittens profitieren die Wirtschaft und der Werkplatz Schweiz generell vom Aufbau der osteuropäischen Wachstumsmärkte. Diese haben einen grossen Aufholbedarf und aufgrund hoher Wachstumsraten eine rasch zunehmende Kaufkraft.

### 9.3 Mehr Sicherheit:

Durch die gezielte Unterstützung wird die Lage vor Ort verbessert und dadurch mehr Sicherheit und Stabilität geschaffen: Armut, hohe Einkommensunterschiede und schwache staatliche Institutionen bedeuten politische Risiken auch für Westeuropa, wenn sie sich in grenzüberschreitender Kriminalität sowie in einem Auswanderungsdruck und einem Tieflohndruck Richtung Westeuropa niederschlagen. Es ist besser und letztlich günstiger in Frieden und Wohlstand zu investieren, als die negativen Folgen von Kriegen und Armut mittragen zu müssen: d.h. Flüchtlingsströme, hohe soziale und wirtschaftliche Folgekosten, Verbrechen. Auch die Umweltverschmutzung macht nicht an Landesgrenzen halt. Mit der Unterstützung vor Ort helfen wir mit, sicherere und stabilere Verhältnisse vor unserer Haustür zu schaffen.

## 10. Wie wird der Erweiterungsbeitrag finanziert?

Im Rahmen des Schweizer Beitrags an die neuen EU-Staaten geht die Schweiz Verpflichtungen zur Unterstützung von Projekten im Umfang von jährlich 200 Millionen Franken während 5 Jahren ein. Wegen unterschiedlichem Beginn und unterschiedlicher Dauer dieser Projekte und Programme wird der Beitrag aber tatsächlich über einen Zeitraum von rund zehn Jahren ausgegeben; das bedeutet Ausgaben von durchschnittlich 100 Millionen Franken pro Jahr.

Die Finanzierung dieses Betrags erfolgt budgetneutral: 60 Prozent (bzw. 60 Millionen Franken pro Jahr) werden durch Einsparungen bei der traditionellen Osthilfe kompensiert – hauptsächlich indem die Unterstützung Rumäniens, Bulgariens und Russlands beendet wird. Die restlichen 40 Prozent (bzw. 40 Millionen Franken jährlich) steuert die allgemeine Bundeskasse bei. Zusätzliche Einnahmen im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen mit der EU übertreffen diese Ausgaben deutlich. Allein durch die Einkünfte aus der Zinsbesteuerung von EU-Steuerpflichtigen (EU-Zinsbesteuerungsabkommen) fliessen jährlich schätzungsweise 50 Millionen Franken in die Bundeskasse. Die 40 Prozent-Teilfinanzierung aus dem Bundeshaushalt ist darum ohne zusätzliche Belastung der Schweizer Steuerzahlerinnen und Steuerzahler möglich.

### 11. Welches Land bekommt wie viel Hilfe?

Der Schweizer Beitrag soll in Form konkreter Programme und Projekte den zehn neuen EU-Staaten zugute kommen. In Zahlen ausgedrückt, erhalten die einzelnen Partnerstaaten folgende Beträge in Millionen Schweizer Franken:

Land	Millionen Franken	Land	Millionen Franken
Polen	498'020	Lettland	59'880
Ungarn	130'738	Estland	39'920
Tschechien	109'780	Slowenien	21'956
Litauen	70'858	Zypern	5'988
Slowakei	66'866	Malta	2'994

### 12. Welche Projekte werden mit dem Erweiterungsbeitrag Ost unterstützt?

Der Beitrag der Schweiz ist zwar ein namhafter Betrag für die Schweiz, er entspricht aber nur etwas mehr als einem halben Prozent der gesamten EU-Kohäsionsunterstützung für die neuen Mitgliedstaaten. Die Schweiz muss ihre Unterstützung deshalb in jedem der zehn Partnerländer auf einige wenige thematische Bereiche konzentrieren.

Das können sein:

- **Stipendienprogramme** für junge ForscherInnen, StudentInnen,
- **Ausbildungsprogramme** für Lehrlinge: Über die Vernetzung von Forschungskapazitäten und die Bereitstellung von Forschungs- und Bildungstipendien leistet die Schweiz einen Beitrag, der nicht zuletzt auch dem Forschungs- und Bildungsstandort Schweiz zu Gute kommt.
- **Umweltprojekte** wie die Reduktion des Schadstoffausstosses bei Öl-/Kohle-/Gaskraftwerken oder die Abwasserreinigung; die Erfüllung der europäischen Standards im Umweltschutzbereich erfordert umfangreiche Investitionen. Die Schweiz ist in den neuen Mitgliedstaaten für umweltgerechte Lösungen und innovative Technologien bekannt.
- **Sicherheitsprojekte** wie beispielsweise die Sicherung der Schengen-Aussengrenze sowie die Modernisierung der Polizei- und Justizbehörden: Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität steht hier im Vordergrund; die Schweiz kann dabei ihr technisches und organisatorisches Know-how einbringen und zur Verbesserung des Grenzschutzes beitragen. Von erhöhter Rechtssicherheit (Korruptionsbekämpfung) profitieren auch schweizerische Unternehmen, die in den neuen Mitgliedstaaten tätig sind.

### 13. Welche Forderung stellt der SGB an die Ost-Projekte?

Der SGB fordert, dass ein Teil der Milliarde, die in den nächsten zehn Jahren an die neuen EU-Länder gezahlt werden soll, dort für den Aufbau von Gewerkschaften und Gesamtarbeitsverträgen eingesetzt wird. Denn in den Ostländern braucht es starke Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie gute Gesamtarbeitsverträge. Nur so können die Sozial- und Lohnstandards verbessert werden. In diesem Sinne ist der Erweiterungsbeitrag Ost auch eine Ergänzung der flankierenden Massnahmen gegen Lohndumping.

Der SGB hat seine Forderung beim Bundesrat eingebracht, wo sie positiv aufgenommen wurden.

Ein Beispiel für den Nutzen solcher Projekte ist das Engagement des SGB in Bulgarien. Zusammen mit dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk (SAH) und der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) des Bundes hat er dort in den letzten 5 Jahren Menschen und Organisationen im sozialen Dialog, in der Konfliktbewältigung und in der Führung von Sozialpartnerverhandlungen geschult. Diese Anstrengungen führten zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages in der chemischen und in der Metallindustrie. Das nächste Ziel ist jetzt der Abschluss eines GAV im Bau.

### 14. Was passiert bei einem Nein?

Bei einer Ablehnung des Bundesgesetzes Ost gäbe es mittelfristig keine rechtliche Basis für die Fortsetzung der bewährten Ostzusammenarbeit mehr.

In Bezug auf die EU sind keine unmittelbaren rechtlichen Folgen zu erwarten. Die Beziehungen zur EU dürften aber belastet werden.

Ein Nein zum Osthilfegesetz würde nicht nur dem Ansehen unseres Landes und der Schweizer Wirtschaft schaden, sondern auch die Aufbauarbeit in Osteuropa in Frage stellen. Eine Verschlechterung der Beziehungen zur EU könnte angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtung rasch schädliche Folgen haben. Die Schweizer Wirtschaft müsste wahrscheinlich auf bedeutende Aufträge in den neuen EU-Ländern verzichten, was wiederum Auswirkungen auf den Werkplatz Schweiz hätte.

### Die wichtigsten Gründe für ein Ja

#### 1. Mitverantwortung und humanitäre Tradition

Die Ostzusammenarbeit ist der Schweizer Beitrag zu einem sicheren und sozialen Europa. Dank ihrer Qualität und Kontinuität findet die Schweizer Unterstützung internationale Beachtung und stärkt das Ansehen der Schweiz. Trotz grosser Fortschritte ist der Reformprozess in Südosteuropa und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion nicht abgeschlossen. Auch in den neuen EU-Staaten sind wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten nach wie vor gross - deren durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen (in Kaufkraftstandards) liegt erst bei etwa 50% des EU-Durchschnitts. Die Schweiz leistet zusammen mit der EU einen Beitrag zum Abbau dieser Ungleichheiten.

## 2. Sicherung des bilateralen Wegs

Das Engagement der Schweiz ist eine Investition in den Erfolg des bilateralen Wegs. Denn eine erfolgreiche Interessenpolitik gegenüber der EU wird auch davon abhängen, dass die Schweiz als zuverlässige, verantwortungsbewusste Partnerin auftritt und sich an der Lastenteilung beim Aufbau Europas beteiligt. Die Zusammenarbeit mit der EU und ihren 25 Mitgliedstaaten ist für die Schweiz entscheidend: Rund jeder dritte Franken wird mit den Wirtschaftsbeziehungen zur EU verdient.

Die EU hat mit der Osterweiterung eine historische Leistung zur Stabilisierung Europas erbracht und trägt dafür erhebliche Kosten. Auch die Schweiz profitiert von zunehmender Sicherheit und wachsendem Wohlstand in Europa. Es ist deshalb wichtig und konsequent, dass sie sich als Gegenleistung weiterhin an der Lastenteilung beim Aufbau Europas beteiligt.

## 3. Eine wirtschaftliche Investition

Jeder Hilfsfranken steigert auch den Wohlstand in der Schweiz:

- Erstens bringt die bilaterale Osthilfe direkte finanzielle Rückflüsse durch Lieferaufträge und Mandate für die Schweizer Wirtschaft.
- Zweitens verbessern sich durch das Schweizer Engagement die Sichtbarkeit und damit die Chancen der Schweizer Unternehmer bei Ausschreibungen.
- Drittens profitieren die Wirtschaft und der Arbeitsplatz Schweiz generell vom Aufbau der osteuropäischen Wachstumsmärkte. Diese haben einen grossen Aufholbedarf und aufgrund hoher Wachstumsraten eine rasch zunehmende Kaufkraft. Sie sind darum zunehmend interessante Absatzmärkte. Der Aufbau der Infrastrukturen (Energieversorgung, Verkehrsnetze, etc.) und die Stärkung der Institutionen (Rechtssicherheit, innere Sicherheit) fördern die Attraktivität dieser dynamischen Handelspartner zusätzlich. Der Handel mit den osteuropäischen Staaten trägt auch zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in der Schweiz bei: Die Schweiz erwirtschaftet mit diesen Regionen jährliche Exportüberschüsse in der Grössenordnung von 3 Milliarden Franken.

## 4. Beitrag gegen Lohndumping in der Schweiz

Wirtschaftlicher Aufschwung und der Aufbau starker Gewerkschaften hebt das Lohnniveau in den Ländern Osteuropas. Das ist ein wichtiger Beitrag im Kampf gegen Lohndumping in der Schweiz.

## 5. Sicherheit, Abbau des Migrationsdrucks, Umweltschutz

Durch die gezielte Unterstützung wird die Lage vor Ort verbessert und dadurch mehr Sicherheit und Stabilität geschaffen:

- Armut, hohe Einkommensunterschiede und schwache staatliche Institutionen bedeuten politische Risiken, die sich u.a. in grenzüberschreitender Kriminalität sowie in einem Auswanderungsdruck Richtung Westeuropa niederschlagen. Es ist besser in Frieden und Wohlstand zu investieren, als die Folgen von Konflikten und Armut mittragen zu müssen: d.h. Flüchtlingsströme, hohe soziale und wirtschaftliche Folgekosten, Kriminalität.



- Auch die Umweltverschmutzung macht nicht an Landesgrenzen halt. Schweizer Projekte helfen mit, die Luft- und Gewässerverschmutzung zu bekämpfen und die Artenvielfalt zu erhalten.

#### **6. Keine Mehrausgaben für Schweizer SteuerzahlerInnen**

Der Bund macht keine zusätzlichen Schulden und die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler werden nicht zusätzlich belastet. Die Finanzierung des Erweiterungsbeitrags erfolgt budgetneutral: Sie wird grösstenteils durch Einsparungen bei der Osthilfe kompensiert. Der Rest wird aus der allgemeinen Bundeskasse finanziert (allein die zusätzlichen Einkünfte aus der Zinsbesteuerung der EU-Steuerpflichtigen übersteigen derzeit diese Ausgabe). Von Kürzungen ausgenommen ist die Entwicklungshilfe für die ärmsten Staaten.

#### **7. Negative Folgen vermeiden**

Ein Nein zum Bundesgesetz Ostzusammenarbeit würde dem Ansehen unseres Landes schaden und auch die Aufbauarbeit in Osteuropa in Frage stellen. Zudem würde der erfolgreiche bilaterale Weg gefährdet: Das Schweizer Stimmvolk kann wie gewohnt frei abstimmen. Frei ist aber auch die EU, Konsequenzen zu ziehen. Bei einer derart starken wirtschaftlichen Verflechtung mit der EU könnte die Verschlechterung der Beziehungen rasch schädliche Folgen haben.