



Stopp dem Missbrauch der flankierenden Massnahmen

Entgegen den Befürchtungen hat die Einführung der Personenfreizügigkeit zu keinem generellen Lohndruck geführt. Trotz dieser erfreulichen Tatsache entwickelten die für die Umsetzung der flankierenden Massnahmen verantwortlichen tripartiten Kommissionen und das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO unter politischem Druck eine Vollzugspraxis, die weit über den gesetzlichen Auftrag hinausgeht. Insbesondere SP und Gewerkschaften bewirtschaften gezielt die in der Bevölkerung vorhandene Angst vor Überfremdung und missbrauchen die flankierenden Massnahmen als Hebel zur Durchsetzung ihrer politischen Forderungen. Ein Spiel mit dem Feuer.

Begleitend zur Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union hat das Parlament eine Reihe von flankierenden Massnahmen beschlossen, mit welchen verhindert werden soll, dass ausländische Arbeitskräfte und Firmen das in der Schweiz geltende Lohn- und Sozialniveau missbräuchlich unterschreiten. Das Massnahmenpaket umfasst drei grundsätzliche Punkte. Erstens: Arbeitskräfte, die ein ausländischer Betrieb im Rahmen einer Dienstleistung vorübergehend in die Schweiz entsendet, unterstehen den hier geltenden minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Zweitens: Im Falle von wiederholter missbräuchlicher Unterbietung können die in Gesamtarbeitsverträgen enthaltenen Bestimmungen über Mindestlöhne und Arbeitszeiten leichter allgemeinverbindlich erklärt werden. Drittens: Für Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag können Bund und Kantone bei wiederholtem Missbrauch verbindliche Mindestlöhne in einem befristeten Normalarbeitsvertrag einführen. Den Vollzug der flankierenden Massnahmen übertrug der Gesetzgeber beim Bund und in den Kantonen tripartiten Kommissionen. Diese setzen sich aus Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften zusammen. Die tripartiten Kommissionen überwachen den Arbeitsmarkt und können allfällige Massnahmen beantragen. Bereiche, die von einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag abgedeckt sind, werden von paritätischen Kommissionen – bestehend aus Vertretern der Sozialpartner – kontrolliert.

Positive Lohnentwicklung

Entgegen den Befürchtungen hat die Einführung der Personenfreizügigkeit in der Schweiz zu keinem generellen Lohndruck geführt. Die Lohnentwicklung blieb insbesondere auch auf mittleren und tiefen Qualifikationsstufen erstaunlich stabil. Bei einfachen und repetitiven Tätigkeiten stiegen die Einkommen sogar leicht stärker als im Durchschnitt. Arbeitskräfte mit

geringer Qualifikation haben von der Zuwanderung in Form höherer Löhne profitiert. Die Schweizer Wirtschaft hat sich auch im internationalen Vergleich positiv entwickelt, die Erwerbslosenquote ist

Die Personenfreizügigkeit hat zu keinem generellen Lohndruck geführt – im Gegenteil. Geringqualifizierte profitierten sogar von höheren Löhnen.

unverändert tief. Trotz dieser erfreulichen Tatsachen entwickelten die für die Umsetzung der flankierenden Massnahmen verantwortlichen tripartiten Kommissionen und das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO in den vergangenen Jahren eine Vollzugspraxis, die weit über den gesetzlichen Auftrag hinausgeht. Die flankierenden Massnahmen werden nicht als Mittel gegen missbräuchlich tiefe Löhne eingesetzt, sondern werden selbst missbräuchlich angewendet, um politischen Profit herauszuschlagen.

Kontrollen ohne Bezug zur Personenfreizügigkeit

In den Abstimmungsunterlagen zu den Bilateralen Abkommen der Schweiz mit der Europäischen Union begründete der Bundesrat die flankierenden Massnahmen wie folgt: «Damit ausländische Ar-

Statt primär ausländische Arbeitskräfte und Unternehmen zu kontrollieren, fokussiert sich die staatliche Arbeitsmarktkontrolle auf Schweizer Unternehmen und Arbeitsverhältnisse.

beitskräfte und Firmen das in der Schweiz geltende Lohn- und Sozialniveau nicht missbräuchlich unterschreiten, haben Bundesrat und Parlament griffige Gegenmassnahmen beschlossen». Ganz anders tönt es heute. Auf eine Interpellation

von Nationalrat Walter Müller zur Frage des Vollzugs der flankierenden Massnahmen wies der Bundesrat darauf hin, dass die gesetzlichen Grundlagen zu den flankierenden Massnahmen und Artikel 360a OR keinen Bezug auf die bilateralen Verträge mit der EU nehmen. Für den Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit Mindestlöhnen wird deshalb kein Zusammenhang mit dem offenen Arbeitsmarkt vorausgesetzt. Im Jahre 2010 kontrollierten die kantonalen tripartiten Kommissionen 5380 Entsendebetriebe und 7760 Schweizer Arbeitgeber. Entgegen den politischen Versprechungen bei Einführung der Personenfreizügigkeit geht es heute beim Vollzug der flankierenden Massnahmen nicht mehr in erster Linie um die Kontrolle von ausländischen Arbeitskräften und Unternehmen. Die staatliche Arbeitsmarktkontrolle fokussiert sich stattdessen auf Schweizer Unternehmen und Arbeitsverhältnisse ohne jeden Bezug zur Personenfreizügigkeit. Die Aussagen des Bundesrates im Vorfeld der Abstimmungen zu den bilateralen Verträgen waren irreführend.

Bürokratischer Distanzschutz

Sinn und Geist der bilateralen Verträge ist die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In der Vollzugspraxis wird jedoch alles daran gesetzt, diese Öffnung mit bürokratischen Hindernissen zu unterlaufen. Dazu gehört die Acht-Tage-Frist im Meldeverfahren. Damit die kantonalen Vollzugsbehörden über ausreichend Zeit zur Anordnung von Kontrollen verfügen, müssen die ausländischen Arbeitgeber den Schweizer Behörden acht Tage vor Arbeitseinsatz schriftlich Angaben über Tätigkeit, Arbeitsbedingungen und Arbeitsort der entsandten Arbeitnehmer machen. Dieses Verfahren erweist sich insbesondere im grenznahen Dienstleistungsverkehr als untauglich. Kurzfristig auszuführende Arbeiten werden stark erschwert. Die von der Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell vorgeschlagene Einführung von zertifizierten

Entsendebetrieben mit einer auf ein Jahr befristeten Pauschalbewilligung für im Voraus gemeldete Mitarbeitende fand bei den tripartiten Kommissionen der Kantone und des Bundes keine Unterstützung. Eine Mehrheit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in den tripartiten Kommissionen sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO begrüssen bürokratische Hindernisse zu Lasten möglicher Mitbewerber aus dem benachbarten Ausland. Vergleichbares gilt für die in der Zwischenzeit in verschiedenen Branchen des Baunebengewerbes gesamtarbeitsvertraglich geregelte Kautionspflicht. Auch diese Massnahme löst keine echten Probleme. Sie zielt primär darauf ab, den Arbeitseinsatz von ausländischen Unternehmen in der Schweiz mit bürokratischen Massnahmen zu behindern.

Ein möglichst aufwendiger und komplizierter Vollzug ist nicht nur aus Sicht bürokratischer Handelshemmnisse, sondern auch mit Blick auf die Kassen der sozialpartnerschaftlich organisierten Verbände

In den vergangenen Jahren entwickelte sich eine eigentliche Kontroll-Industrie.

von Interesse. Dank den Einnahmen aus der staatlich finanzierten Arbeitsmarktkontrolle entwickelte sich in den vergangenen Jahren eine eigentliche Kontroll-Industrie. So beschäftigt beispielsweise die Baustellenkontrolle in Basel-Stadt sieben Personen. Und selbstverständlich gibt es in der Zwischenzeit auch eine Zentrale Kautions-Verwaltungsstelle Schweiz. Der Name ist Programm.

Politische Geschenke

Im Jahre 2010 beschloss der Bundesrat, schweizweit Mindestlöhne für die Hauswirtschaft einzuführen. Dieser Entscheid erfolgte auf der Basis eines mehr als nur fragwürdig begründeten Antrags der tripartiten Kommission des Bundes.

Während das SECO von den tripartiten Kommissionen der Kantone bei Arbeitsverhältnissen mit Verdacht auf Lohndumping eine sorgfältige Abklärung der konkreten Umstände verlangt, dispensiert man sich in eigener Sache von den eigenen Wegleitungen. Stattdessen bestellte man bei Professor Yves Flückiger, Université de Genève, ein Gefälligkeitsgutachten, das mit Datenmaterial der telefonisch durchgeführten Haushaltsbefragung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) arbeitete. Von den 300'000 befragten Personen betrafen rund 200 Observationen den Bereich Hauswirtschaft. Bei 46 dieser Observationen vermutete die Studie Löhne unter den Schwellenwerten und leitete daraus ein schweizweites Lohndumping-Problem ab. Ein Kurzschluss, der nicht überraschen kann. Yves Flückiger verfasste gemeinsam mit Serge Gaillard, ehemaliger Gewerkschaftssekretär und von 2006 – 2011 Direktor des SECO, für den Schweizerischen Gewerkschaftsbund den «Expertenbericht Mindestlöhne». Für dieses politisch wie rechtsstaatlich fragwürdige Manöver lieferten die Arbeitgebervertreter der tripartiten Kommission des Bundes eine bemerkenswerte Begründung. Der Beschluss wurde mit der besonderen Situation im Vorfeld der Abstimmung zur Fortsetzung und Erweiterung der Personenfreizügigkeit erklärt. Nach Ansicht der Arbeitgebervertreter bestand die ernsthafte Gefahr, dass die Gewerkschaften ins «Nein»-Lager wechseln würden, wenn sie nicht einen «Beweis» für das Funktionieren der flankierenden Massnahmen erhalten hätten. Deshalb war man trotz prekärer Datenlage bereit, auf die Vorbereitung eines nationalen Normalarbeitsvertrages für die Hauswirtschaft einzugehen.

Informelle Verständigungsverfahren

Stellt eine tripartite Kommission eine wiederholt missbräuchliche Unterbietung des üblichen Lohnes fest, so ist nach Art. 360

Abs. 3 OR die direkte Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebern zu suchen. Ziel des Verständigungsverfahrens ist es, die Zahlung des üblichen Lohnes zu erwirken. Entgegen dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes werden heute jedoch in verschiedenen Kantonen auch dann Verständigungsverfahren durchgeführt, wenn nur in einzelnen Unternehmungen Lohnunterbietungen festgestellt werden.

Die Arbeitsmarktkontrolle verlässt den ihr zugewiesenen Auftrag und entwickelt sich eigenmächtig zu einer staatlichen Arbeitsmarktpolizei.

Mit dieser Praxis verlässt die Arbeitsmarktkontrolle den ihr vom Gesetzgeber zugewiesenen Auftrag und entwickelt sich eigenmächtig zu einer staatlichen Arbeitsmarktpolizei im Einzelfall. Die Aufsichtsbehörden des Bundes akzeptieren die fehlende Rechtsgrundlage bei den Einzelinterventionen und interpretieren diese als «informelle Verständigungsverfahren».

Amtsgeheimnisverletzung?

Auffallend ist eine bemerkenswerte Parallelität zwischen den politischen Aktivitäten der Gewerkschaften und den internen, dem Amtsgeheimnis unterstellten Geschäften der tripartiten Kommissionen. So wurde beispielsweise die von der tripartiten Kommission des Kantons St.Gallen auf Antrag der Verwaltung verabschiedete und dem Amtsgeheimnis unterstellte Missbrauchsgrenze zum Inhalt einer Interpellation der SP-Fraktion im Kantonsrat St.Gallen und einer Medienkampagne des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes. Marketingüberlegungen der Gewerkschaften spielen auch bei den Anträgen betreffend der zu kontrollierenden Fokusbranchen eine entscheidende Rolle. Ins Visier der staatlichen Kontrollen geraten in erster Linie

Branchen und Unternehmen, die sich den gewerkschaftlichen Forderungen nach Gesamtarbeitsverträgen verweigern. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass als Folge der Arbeitsmarktkontrollen die gewerkschaftlichen Vertreter in den tripartiten Kommissionen detaillierte Kenntnisse zu den Lohnverhältnissen in den einzelnen Unternehmen erhalten.

Poker mit der Personenfreizügigkeit

Zusammenfassend ist einmal mehr daran zu erinnern, dass der Sinn der flankierenden Massnahmen nicht in einer generellen Festsetzung von Mindestlöhnen auf unbestimmte Dauer liegt. Vielmehr geht

Gewerkschaften und SP sehen die flankierenden Massnahmen als Chance, den Arbeitsmarkt umfassend zu verstaatlichen.

es darum, einen Einbruch der Löhne in einer Branche oder in einer Region zu verhindern. Entscheidend für die Anwendung einer flankierenden Massnahme

ist das Ausweitungspotenzial der festgestellten missbräuchlich tiefen Löhne. Weiter war es die erklärte Absicht des Gesetzgebers, den lokalen Behörden und tripartiten Kommissionen einen breiten Auslegungs- und Ermessensspielraum zu überlassen. Nur, dies alles reicht den Gewerkschaften nicht. Sie sehen die flankierenden Massnahmen als Chance zu einer umfassenden Verstaatlichung des Arbeitsmarktes. Eine vergleichbare Strategie verfolgt SP-Präsident Levrat. Nach seiner Ansicht wird die SP nie mehr über einen so starken Hebel für die Durchsetzung ihrer Forderungen verfügen wie im Vorfeld zu den Abstimmungen zur Weiterführung der Personenfreizügigkeit.¹ SP und Gewerkschaften bewirtschaften gezielt die in der Bevölkerung vorhandene Angst vor Überfremdung. Ein Spiel mit dem Feuer.

Mit den flankierenden Massnahmen hat das Stimmvolk ein klar definiertes Instrumentarium gegen die wiederholte missbräuchliche Unterbietung der orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne verabschiedet. Auch für die IHK St.Gallen-



Dr. Kurt Weigelt

Direktor IHK St.Gallen-Appenzell

Appenzell gilt, dass diese gesetzliche Regelung ohne jede Einschränkung durchzusetzen ist. Inakzeptabel ist jedoch, wenn aus politischen Überlegungen staatliche Kontrollorgane weit über ihren gesetzlichen Auftrag hinausgehen. Politische Forderungen wie der Aufbau einer umfassenden staatlichen Arbeitsmarktkontrolle im Einzelfall und die flächendeckende Einführung von Mindestlöhnen gehören in die politische Auseinandersetzung und sind durch das Stimmvolk und nicht durch staatliche Vollzugsorgane zu entscheiden. ■

Fussnoten

¹ Levrat pokert mit Personenfreizügigkeit; NZZ am Sonntag; 9. September 2012