



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Xavier Ganiot / Ursula Schneider Schüttel

P 2093.11

Kontrolle der Entsendung von Arbeitskräften: zusätzliche Mittel für mehr Kontrollen

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 9. Juni 2011 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen Grossrat Xavier Ganiot und Grossrätin Ursula Schneider Schüttel den Staatsrat, die Kontrollen von ausländischen Unternehmen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in unseren Kanton entsenden und von Schweizer Unternehmen, die Arbeitnehmende aus dem Ausland beschäftigen, zu verstärken. Sie ersuchen den Staatsrat, in einem Bericht konkrete Vorschläge zu machen, die einen Ausbau der personellen und finanziellen Ressourcen und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für diese Kontrollen möglich machen.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend soll kurz dargelegt werden, wie die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit in unserem Kanton umgesetzt werden. Die auf diesem Gebiet geltenden Regeln und Richtlinien stützen sich auf das Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsG, SR 823.20) und auf die Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP, SR 142.203).

Das Gesetz sieht für die Kontrolle von Arbeitskräften aus dem Ausland die Schaffung eines dualen Kontrollsystems vor. Das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) ist für die Kontrollen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge (GAV) zuständig, während diese Aufgabe in Branchen mit GAV den paritätischen Organen zufällt, die mit der Durchsetzung des Gesamtarbeitsvertrages betraut sind (EntsG, Art. 7 Abs. 1, Bst. a).

Das AMA nimmt ebenfalls alle Meldungen von ausländischen Unternehmen entgegen, die acht Tage vor Beginn ihrer Tätigkeit alle Informationen liefern müssen, die für eine Kontrolle benötigt werden. Falls die Meldungen aus einem Bereich stammen, der einem allgemeinverbindlich erklärten GAV unterstellt ist, leitet das AMA die Meldung an die entsprechenden paritätischen Kommissionen weiter.

Im Jahr 2009 fielen 50,5 % der Meldungen in den Bereich der paritätischen Kommissionen, dies sind 733 Meldungen für 1286 Arbeitskräfte, deren minimale Arbeits- und Lohnbedingungen – gemäss Artikel 2 EntsG – überprüft werden mussten. Die übrigen 717 Meldungen für 1167 Arbeitskräfte wurden durch das AMA kontrolliert. Im Jahr 2010 ist der Anteil der Meldungen für die paritätischen Kommissionen auf 40,7 % zurückgegangen – dies waren 689 Meldungen für 1175 Arbeitnehmende. Die paritätische Kommission für das Schreinereigewerbe hat 353 Meldungen (20,9 %) erhalten, im Baugewerbe waren es 105 Meldungen (6,2 %), im Bereich

Heizung, Sanitärinstallationen und Spenglerei gab es 93 Meldungen (5,5 %), im Gipser- und Malergewerbe wurden 60 Meldungen gezählt (3,5 %), im Metallbau 44 Meldungen (2,6 %), in der Reinigung 12 Meldungen (0,7 %), und die paritätische Kommission für das Elektroinstallationsgewerbe hat 14 Meldungen bearbeitet (0,8 %). Innerhalb eines Jahres ist die Gesamtzahl der Meldungen, die kontrolliert werden mussten, von 1450 auf 1692 Meldungen gestiegen, dies ist ein Anstieg von 16,7 %.

Der Anteil der Selbständigerwerbenden lag im Jahr 2010 lediglich bei 22 % aller gemeldeten Erwerbstätigen. Von 610 Selbständigerwerbenden stammten nur 260 Personen aus einem Bereich mit einem allgemeinverbindlich erklärten GAV, dies sind 66 Personen mehr als im Jahr 2009. Es wäre somit verfrüht, von einem Trend hin zu verstecktem Lohndumping zu sprechen, das durch ein vermehrtes Vorkommen von Scheinselbständigkeit im Kanton Freiburg verursacht würde. In den übrigen Bereichen, die vom AMA kontrolliert werden, wurden die Selbständigerwerbenden gemäss den Vorschriften des SECO kontrolliert, und es wurde kein Fall von Scheinselbständigkeit aufgedeckt. Darüber hinaus teilt die für entsandte Arbeitnehmende zuständige kantonale Behörde mit, dass in den Bereichen mit einem GAV bisher keine Verurteilungen in diesem Sinne ausgesprochen worden sind. Weiter soll festgehalten werden, dass 191 Erwerbstätige, dies sind 31,3 % der Selbständigerwerbenden, im Erotikgewerbe tätig sind. Dieser Tätigkeitsbereich wird von der für Sittlichkeitsdelikte zuständigen Brigade der Kriminalpolizei kontrolliert.

Die Arbeitsmarktsinspektorinnen und -inspektoren des AMA haben im Jahr 2010 insgesamt 949 der 1451 gemeldeten Arbeitskräfte kontrolliert, die in den Kompetenzbereich des Amts fielen. Dies entspricht einer Kontrollquote von 65 %. Zieht man die Meldungen von Arbeitnehmenden ab, die innerhalb eines Jahres mehrmals im Kanton tätig waren, die bereits kontrolliert wurden und bei denen davon ausgegangen werden konnte, dass sie auch bei den Folgeeinsätzen nicht gegen das Gesetz verstossen, hat das AMA beinahe 80 % der Arbeitskräfte aus dem Ausland kontrolliert (entsandte Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende).

Wenn man alle Kategorien von ausländischen Arbeiterinnen und Arbeitern berücksichtigt, die der obligatorischen Meldung unterstellt sind und alle Betriebstage zusammenzählt, ergibt dies laut einer Schätzung des AMA für das Jahr 2010 ein Total von 428 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Diese **428 VZÄ**, die im Jahr 2010 erfasst wurden, entsprechen lediglich **0,36 %** der **117 389** Stellen im Kanton Freiburg (Stand 2008, Amt für Statistik des Kantons Freiburg). Diese Arbeitskräfte, die dank der Personenfreizügigkeit mit einfacher Meldung aus der Europäischen Union einreisen, können somit keinen allzu grossen Einfluss auf den Freiburger Arbeitsmarkt ausüben. Erwerbstätige, die über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen (notwendig bei mehr als 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr) werden in dieser Statistik nicht berücksichtigt.

Des Weiteren verweisen wir an dieser Stelle auf den Bericht über die «Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen» der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zuhanden des Bundesrates vom 21. Oktober 2011. Der Bericht zeigt auf, wie komplex die Steuerung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit ist, da diese Steuerung auf mehreren Ebenen erfolgt (Bund, Kantone, paritätische und tripartite Kommissionen). Er unterstreicht darüber hinaus die Probleme, die sich aufgrund einer fehlenden Steuerungsstrategie seitens des Bundes ergeben: Es entstand ein Vollzugsföderalismus und die Kantone haben unterschiedliche Lösungen entwickelt. Da hauptsächlich politischen und weniger wirtschaftlichen Aspekten der Vorzug gegeben wurde, konnten die tatsächlichen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf unsere Wirtschaft im Allgemeinen und auf die Löhne

im Speziellen nicht aufgezeigt werden. Die GPK-N bemängelt ebenfalls die Kommunikation des Bundesrats, die sich auf divergierende Informationen von ungenügender Qualität stützt. Anhand der verfügbaren Daten lässt sich weder bestätigen, dass die Massnahmen effizient sind, noch feststellen, dass sie eine Bekämpfung von missbräuchlichem Lohn- und Sozialdumping ermöglichen. In der Tat gibt es keine offizielle und allgemeingültige Definition des Begriffs der Lohnunterbietung für die gesamte Schweiz.

Der Bericht erläutert, dass sich die Zahlen, die das SECO im Mai 2011 veröffentlicht hat und die die Verfasser des Postulats aufgreifen, auf Resultaten stützen, die nicht aussagekräftig sind: Die Tatsache, dass mehr Lohnunterbietungen festgestellt worden seien, lasse sich durch eine Zunahme der Kontrollen in zwei spezifischen Branchen erklären. Der Bundesrat hat bis Ende Januar 2012 Zeit, zu den Feststellungen und Empfehlungen der GPK-N Stellung zu nehmen. Es scheint uns wenig angemessen zu sein, auf kantonaler Ebene zusätzliche Mittel einzusetzen, bevor mögliche Korrekturmassnahmen bekanntgegeben werden, die der Bund im Bereich der flankierenden Massnahmen vorgeben könnte und die die kantonalen Tätigkeiten beeinflussen würden.

Was die Scheinselbständigkeit und die Verschärfung der flankierenden Massnahmen im Allgemeinen betrifft, hat der Bundesrat am 23. September 2011 eine Anpassung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit in die Vernehmlassung gegeben. Diese Vernehmlassung dauert bis zum 31. Dezember 2011. Auch in diesem Bereich könnten die vorgesehenen gesetzlichen Änderungen eine Änderung der kantonalen Praxis mit sich bringen.

In den vom AMA und von der tripartiten Kommission kontrollierten Bereichen wurden darüber hinaus keine Fälle von wiederholtem oder missbräuchlichem Lohn- und Sozialdumping aufgedeckt. Den Verfassern dieses Postulats ist mit Sicherheit bekannt, dass die Kontrollen im Bereich der paritätischen Kommissionen nicht der Aufsicht des Staatsrats unterstellt sind. Folglich hat unsere Behörde keinen Einfluss auf diese Kontrollen. Da die kantonale Behörde jedoch im Bereich der entsandten Arbeitnehmenden für die Sanktionierung von Verstössen und Missbräuchen zuständig ist, kann bezüglich der Fälle, die die paritätischen Kommissionen dieser Behörde zum Entscheid vorgelegt haben, festgestellt werden, dass keine entsprechende Sanktion ausgesprochen wurde.

Darüber hinaus ist es nicht möglich, dass das AMA und die tripartite Kommission die Zahl ihrer Kontrollen weiter erhöhen: Die 20 % der ausländischen Erwerbstätigen, die im Jahr 2010 nicht kontrolliert worden waren, kamen oftmals nur für einen oder zwei Tage, und es war praktisch unmöglich, sie zu kontrollieren. In den Branchen, in denen die paritätischen Kommissionen für die Kontrolle im Rahmen der flankierenden Massnahmen zuständig sind, hat der Staatsrat hat keine Informationen über das Ausmass der Kontrollen und kann sich daher nicht dazu äussern.

Aus diesem Grund empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, dieses Postulat abzulehnen.

Freiburg, den 6. Dezember 2011