

Einfache Anfrage Hartmann-Flawil vom 27. Oktober 2011

Personenfreizügigkeit und Lohndumping

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. Dezember 2011

Peter Hartmann-Flawil nimmt Bezug auf einen Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrates und einen Fall von Lohndumping beim Bau eines kantonalen Verwaltungsgebäudes und erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 27. Oktober 2011 nach der aktuellen Ausgestaltung der Arbeit der Tripartiten Kommission (TPK) des Kantons St.Gallen und nach möglichen weiteren Massnahmen, um Lohndumping zu verhindern.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Regierung hat in der Vergangenheit mehrfach zu Fragen im Zusammenhang mit den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit Stellung genommen und auch in ihrem Bericht vom 6. September 2011 zu den Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens die wichtige Rolle der flankierenden Massnahmen dargelegt. Sie ist mit dem Fragesteller der Auffassung, dass die Personenfreizügigkeit ein wichtiger Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz und des Kantons St.Gallen ist und ihre Akzeptanz durch die flankierenden Massnahmen erhalten werden muss.

In diesem Sinn beantwortet die Regierung die einzelnen Fragen wie folgt:

1. Die Leistungsvereinbarungen des Volkswirtschaftsdepartementes des Kantons St.Gallen mit dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement in Bezug auf Kontrollzahlen wurden bislang eingehalten und meist übertroffen. Die Erfolgsquote der Verständigungsverfahren bezüglich der Einhaltung von orts- und branchenüblichen Löhnen liegt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei 95 Prozent. Bei der Entwicklung der Lohnverstossquote zeichnet sich bei den Entsendebetrieben und den inländischen Betrieben seit dem Jahr 2009 im Kanton St.Gallen eine Abnahme ab.

Der Kanton St.Gallen konnte aufgrund eines Informatik-Tools eine gewisse Standardisierung bei schriftlichen Kontrollen und bei deren Auswertungen erreichen, was zur Effizienzsteigerung beitrug. Dadurch konnte der Anstieg bei den Kontrollen bewältigt werden. Die Effektivität der Kontrollen könnte durch die von der GPK des Nationalrates geforderte klare strategische und operative Steuerung sowie der Harmonisierung der Prozesse durch den Bundesrat weiter verbessert werden. Der Kanton St.Gallen bzw. die TPK St.Gallen trägt mit einem konsequenten und konsensorientierten Vollzug zur Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen im Rahmen der geltenden rechtlichen Vorgaben und Möglichkeiten bei.

2. Die TPK des Kantons St.Gallen hat die Missbräuchlichkeit im Sinne von Art. 360a Abs. 1 des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220) nicht allgemein definiert, sondern beurteilt die Frage in Bezug auf die konkrete Branche im Einzelfall. Allerdings hat sie eine interne Vollzugsstrategie verabschiedet, welche von der Geschäftsstelle der TPK SG konsequent angewendet wird. Als Referenzlohn wird in erster Priorität der in GAV's vorgesehene Mindestlohn verwendet (falls ein gültiger GAV besteht). In zweiter Priorität werden verschiedene Lohnstatistiken (Zürcher Lohnbuch, Salarium-Lohnrechner und SGB-Lohnrechner) wie auch Branchenkontroll-Auswertungen und Branchenempfehlungen beigezogen. Sämtliche Abweichungen des ermittelten Referenzlohnes werden statistisch ausgewiesen. Bei Unterschreitung der Interventions-

grenze (prozentuale Abweichung vom Referenzlohn) führt die Geschäftsstelle der TPK ein Verständigungsverfahren mit dem betroffenen Betrieb durch. Scheitern diese Verhandlungen, wird der Fall der TPK unterbreitet, welche dann entscheidet, ob es sich unter Berücksichtigung sämtlicher Fakten (inkl. Rückmeldungen des Betriebes) um ein missbräuchliches Lohnverhalten handelt. Letztendlich entscheidet demnach die TPK, ob es sich um einen Lohndumpingfall (missbräuchliche Abweichung vom orts- und branchenüblichen Lohn) handelt oder nicht. Die TPK kann in Sachen Missbrauch im Einzelfall wie auch in Bezug auf die gesamte Branche entscheiden.

3. Die Kantone sind verpflichtet, eine ausreichende Zahl an Arbeitsmarktinspektoren einzusetzen, um die Arbeitsbedingungen zu kontrollieren und allfällige Missbräuche zu melden. Ausgegangen wird dabei in der Gesamtschweiz von einer Zahl von insgesamt 150 Inspektoren, verteilt auf die Kantone und auf die Paritätischen Berufskommissionen. Als Geschäftsstelle der TPK des Kantons St.Gallen wurde das Amt für Wirtschaft bezeichnet, welches mit Inkrafttreten der flankierenden Massnahmen ca. 250 Stellenprozent ausschliesslich für Aufgaben in diesem Zusammenhang einsetzen konnte: 50 Stellenprozent für die Bearbeitung der Meldungen, 200 Stellenprozent für die Durchführung von Kontrollen sowie juristische Unterstützung durch die Abteilungsleitung. Im Rahmen der Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Länder bewilligte der Kantonsrat ab dem Jahre 2006 für den Vollzug der flankierenden Massnahmen zwei zusätzliche Arbeitsmarktinspektoren. Im Jahre 2010 standen 120 Stellenprozent für die Bearbeitung des Meldeverfahrens und 400 Stellenprozent für die Durchführung von Kontrollen im Bereich flankierende Massnahmen sowie Schwarzarbeit und für die juristische Unterstützung zur Verfügung.

Der Anstieg in der Anzahl Meldungen von 5'759 im Jahre 2005 zu 9'817 im Jahre 2010 (für 2011 werden gegen 12'000 Meldungen erwartet) sowie bei den Kontrollen von 671 im Jahre 2008 zu 1039 im Jahre 2010 konnte mit Erhöhung der Stellenprozent und einer IT-Standardisierung der schriftlichen Kontrollen bewältigt werden.

In den vorstehenden Stellenzahlen nicht eingerechnet sind die Ressourcen der Paritätischen Kommissionen, welche die Branchen mit einem allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) kontrollieren.

4. EU-Staatsangehörige haben mit Ausnahme der bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen einen Rechtsanspruch auf die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung, wenn sie eine gültige Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung vorweisen können. Eine Ablehnung aufgrund eines Verdachts auf Lohndumping wäre nicht zulässig. Das Migrationsamt ist mithin auch nicht zuständig für die Prüfung der Einhaltung der ortsüblichen Löhne oder die Lohnbestimmungen eines Gesamtarbeits- oder Normalarbeitsvertrags. Eine systematische Weiterleitung der Arbeitsverträge durch das Migrationsamt an die in dieser Frage zuständige Tripartite Kommission und die Paritätischen Kommissionen in Branchen mit allgemeinverbindlichem Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) wäre aufgrund der abschliessenden Regelung im Freizügigkeitsabkommen nicht zulässig. Hingegen hat ein Vertreter bzw. neu eine Vertreterin des Migrationsamtes St.Gallen Einsitz in der Tripartiten Kommission des Kantons St.Gallen, wodurch Anregungen, welche Betriebe oder Branchen zu kontrollieren sind, auf diesem Weg einfließen.
5. Jeder Ausschreibung sowohl des Hoch- wie des Tiefbauamtes sind «Allgemeine Bestimmungen» beigefügt. Diese legen unter anderem ausdrücklich fest, dass sich der Unternehmer verpflichtet, Arbeiten nur mit Zustimmung des Bauherrn an einen Subunternehmer weiterzugeben und einem allfälligen Subunternehmer die Pflicht zur Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen zu überbinden. Ebenfalls ist darin festgehalten, dass auch im Fall der Weitergabe von Arbeiten an einen Subunternehmer der Unternehmer gegenüber dem

Bauherrn bezüglich Einhaltung der Bestimmungen und Vorgaben vollumfänglich verantwortlich bleibt. Durch Einreichung einer Offerte akzeptiert der Unternehmer diese Bestimmungen und mit dem Vertragsabschluss werden diese zum Vertragsbestandteil erhoben.

Für die Kontrolle, ob die Unternehmer die gegenüber dem Kanton als Bauherrschaft geschuldeten Pflichten einhalten, werden mangels eigener personeller Kapazitäten regelmässig vertraglich verpflichtete Hilfspersonen (externe Bauleitung) eingesetzt. Aus finanziellen Gründen unmöglich ist dabei eine systematische Kontrolle von pflichtwidrigen Unterlassungen an sich gebotener Handlungen wie insbesondere die vertragswidrige Nichterfüllung einer vertraglich geschuldeten Meldepflicht. Für eine effiziente Aufgabenerfüllung müssen sich die Bauherrschaft sowie ihre Hilfspersonen darauf verlassen dürfen, dass die Vertragspartner die ihnen obliegenden Pflichten richtig erfüllen.

6. Bereits heute holen die kantonalen Vergabestellen von Fall zu Fall bei Berufsregistern Informationen über Unternehmer ein. Dies war insbesondere auch bei der Vergabe an die Multigips AG der Fall, der ein guter Leumund bestätigt wurde.

Die Führung einer Liste mit «sauberen» Unternehmen erachtet die Regierung als nicht zweckmässig. Die wohl nie auszuschliessende Gefahr, dass diese Liste im Zeitpunkt einer Einsichtnahme nicht aktuell ist, lässt den als erheblich einzustufenden Aktualisierungsaufwand als nicht gerechtfertigt erscheinen. Zudem überbürdet ein solches System die gesamte Kontrollarbeit und Verantwortung dem Bauherrn. Erfahrungen aus dem Kanton Thurgau (Hoch- und Tiefbauamt) zeigen zudem, dass allein dieser Kontrollaufwand rund 60 Stellenprozente erfordert.

7. Nach Art. 12 Abs. 1 Bst. d der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11; abgekürzt VöB) kann der Auftraggeber einen bereits erteilten Zuschlag widerrufen, wenn der Anbieter insbesondere Arbeitsschutzbestimmungen oder Arbeitsbedingungen nicht gewährleistet oder einhält. Bei schweren Verstössen kann die Regierung den Anbieter auf Antrag des Auftraggebers oder der zuständigen Dienststelle für die Dauer von bis zu fünf Jahren von künftigen Vergabeverfahren ausschliessen (Art. 12 Abs. 2 VöB).

Die Zuschlagsverfügung für einen Ergänzungsauftrag an die Multigips AG erfolgte noch vor dem Bekanntwerden des Vorfalls auf der Baustelle des kantonalen Verwaltungszentrums Oberer Graben. Aufgrund des Vorfalls haben sowohl das Baudepartement wie die zuständigen Paritätischen Berufskommissionen Untersuchungen zur Klärung des Sachverhalts gegenüber der Multigips AG sowie den weiteren involvierten Subunternehmen eingeleitet. Diese Verfahren sind noch nicht alle abgeschlossen. Es steht daher zurzeit noch nicht abschliessend fest, ob ein schwerer Verstoß im Sinn der genannten Verordnungsbestimmung vorliegt, der allenfalls einen Ausschluss von künftigen Verfahren rechtfertigen würde.