

Interpellation CVP-EVP-Fraktion vom 2. Juni 2015

Vollzug der flankierenden Massnahmen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 18. August 2015

Die CVP-EVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 2. Juni 2015 nach dem Funktionieren und möglichen Verbesserungen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union (EU). Nach dem FlaM-Bericht vom 5. Mai 2015 des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – EU im Jahr 2014¹ hätten sich die flankierenden Massnahmen als Instrument gegen unerwünschte Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen bewährt und die Kontrolldichte habe sich als ausreichend erwiesen. Entgegen dieser Beurteilung sei allerdings im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit mit der EU in letzter Zeit immer wieder öffentlich und in politischen Gremien kritisiert worden, dass der Vollzug der flankierenden Massnahmen nicht zufriedenstellend funktioniere.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die FlaM zum freien Personenverkehr Schweiz – EU bieten den in- und ausländischen Arbeitnehmenden Schutz vor missbräuchlichen Verstössen gegen die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen und vor Lohnunterbietungen. Ausserdem gewährleisten sie gleiche Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Betriebe. Die FlaM umfassen im Wesentlichen die folgenden Regelungen:

- Das Entsendegesetz (SR 823.20; abgekürzt EntsG) verpflichtet ausländische Arbeitgeber, die Arbeitnehmende im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung von minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen nach den entsprechenden schweizerischen Vorschriften.
- Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV), die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, im Sinn von Art. 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, SR 221.215.311, leichter allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Massnahme gilt sowohl für in- als auch für ausländische Betriebe.
- In Branchen, in denen es keine GAV gibt, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinn von Art. 360a des Schweizerischen Obligationenrechts, SR 220, erlassen werden. Diese Massnahme gilt sowohl für inländische Betriebe als auch für Entsendebetriebe.

Mit dem Vollzug der FlaM wurden verschiedene Akteure beauftragt: In Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten GAV haben die aus Vertretern der Sozialpartner bestehenden Paritätischen Kommissionen (PK) die Einhaltung der Bestimmungen zu kontrollieren, in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV überwacht die Tripartite Kommission (TPK) den Arbeitsmarkt. Diese setzt sich aus Vertretern der Sozialpartner und der Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden zusammen. Es herrscht damit ein Vollzugsdualismus.

¹ Der Bericht ist zu finden auf: <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04563/index.html?lang=de>

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung teilt die Beurteilung des SECO, dass sich die FlaM als Instrument gegen unerwünschte Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens, SR 0.142.112.681, auf die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen grundsätzlich bewährt haben. Trotz der wiederholten Diskussionen um die FlaM sind die Relationen zu wahren. Das Arbeitsvolumen aus dem Bereich der meldepflichtigen Arbeitsverhältnisse macht im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung in der Schweizer Volkswirtschaft nur rund 0,6 Prozent aus. Die Effizienz der FlaM kann jedoch durch fortlaufende Verbesserungsmaßnahmen beim Vollzug gesteigert werden. Dabei sind sowohl der Bund und die Kantone als auch die Sozialpartner gefordert. Verbesserungspotenzial beim Vollzug der FlaM haben sowohl der Bericht «Optimierung des Vollzugs der Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM)» vom 7. November 2013² der unter Leitung des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartementes stehenden Arbeitsgruppe FlaM VDK / VSAA³ als auch der Bericht «Personenfreizügigkeit und Arbeitsmarktmassnahmen – Wirkungsweise und Handlungsbedarf» vom Februar 2014 der Arbeitsgruppe unter Leitung von Staatssekretärin Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch (SECO)⁴ eruiert.

Die Regierung sieht Verbesserungsmöglichkeiten insbesondere in einer Professionalisierung der Kontrolltätigkeit, einer verbesserten Ausbildung der Kontrollorgane, einer Verbesserung der Datenerhebung und -verwaltung sowie einer Nutzung der Synergien zwischen dem Vollzug der FlaM und anderen Bereichen (Schwarzarbeit, Arbeitssicherheit). Dabei ist die Verbesserung der Qualität der Kontrollen höher zu gewichten als die blosser Steigerung der Zahl der Kontrollen. Was die Professionalisierung der Kontrolltätigkeit und die Ausbildung der Kontrollorgane betrifft, hat das SECO bereits erste Schritte unternommen und im Jahr 2014 Ausbildungstagungen zur Verbesserung der Arbeitsweise der PK und Zusammenarbeit zwischen PK und Kantonen für die Kontrollorgane der PK, der Kantone und der Kontrollvereine durchgeführt. Gegenstand dieser Ausbildungstagung bildete auch ein Musterprozess zum Vollzug der FlaM durch die PK. Dieser Musterprozess zeigt die einzelnen Kontrollschritte und die Schnittstellen zwischen PK und Kantonen auf. Im Weiteren erarbeiten das SECO, der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) und die Kantone eine Ausbildung im Bereich FlaM und BGSA (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, SR 821.41, für die Arbeitsmarktinspektoren. In einem Pilotprojekt soll von Oktober 2015 bis März 2016 das Ausbildungskonzept getestet werden. Es sieht eine insgesamt achttägige Schulung in drei Blöcken vor. Anschliessend sollen die Ergebnisse des Pilotprojekts evaluiert und über die Art und Weise der Weiterführung der Ausbildung entschieden werden.

Was die Verbesserung der Datenerhebung und -verwaltung betrifft, stehen Anpassungen im Online-Portal des Bundes für die Meldungen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen bis höchstens 90 Tage je Kalenderjahr sowie der Stellenantritte in der Schweiz bis höchstens drei Monate innerhalb eines Kalenderjahrs, die Schaffung einer zentralen Vollzugsdatenbank und eines nationalen Lohnrechners im Vordergrund. Im Bereich des Online-Meldeverfahrens sollen die Forderungen nach der Meldung des Auftraggebers sowie der Erhöhung der Anzahl obligatorischer Felder im Meldeformular und allgemein die Erhöhung der Informationsdichte zur Verbesserung der Datenqualität vertieft geprüft werden. Die Qualität und Verlässlichkeit der Meldung, insbesondere hinsichtlich Arbeitgeber, Arbeitnehmer und genauen Einsatzort, sind für die zuständigen Kontrollorgane, die eine arbeitsmarktliche Kontrolle vor Ort oder schriftlich vornehmen, von grosser Wichtigkeit und aktuell teilweise unge-

² Der Bericht ist zu finden auf: <http://www.vsaa.ch/aktuell/news-agenda/bericht-der-vdk-und-des-vsaa>

³ VDK = Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren; VSAA = Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden.

⁴ Der Bericht ist zu finden auf: <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05427/index.html?lang=de>

nügend. Für die Kontrolltätigkeit soll das SECO Standardanforderungen für die Datenerhebung definieren. Auf der Basis der bereits bestehenden und von den Kontrollorganen verwendeten Informatiktools soll die Schaffung einer zentralen Vollzugsdatenbank geprüft werden. Diese würde auch zu einer Verbesserung des Datenaustauschs zwischen den verschiedenen Schnittstellen von Kantonen und PK führen. Im Rahmen des Projekts «nationaler Lohnrechner» haben das SECO und die Kantone, vertreten durch den VSAA, das Bundesamt für Statistik (BFS) beauftragt, einen nationalen Lohnrechner zu erstellen, mit dem sich die üblichen Löhne auf Kantonsebene schätzen lassen. Diese interaktive Informatikanwendung steht seit Anfang 2015 im Pilotbetrieb. Mit dem nationalen Lohnrechner kann für eine Branche und einen bestimmten Kanton ein genaues Profil einer Person (durch Auswahl persönlicher Merkmale wie Alter, Qualifikation, ausgeübter Beruf oder auch berufliche Stellung) erstellt werden. Mithilfe der vom BFS konzipierten Lohngleichung schätzt der Lohnrechner dann eine Lohnspanne, die dem angegebenen Profil entspricht. Im Gegensatz zum Lohnrechner «Salarium» des BFS lassen sich mit dem nationalen Lohnrechner detaillierte Ergebnisse auf Ebene der einzelnen Kantone errechnen (und nicht mehr nur nach Grossregionen). Der nationale Lohnrechner stützt sich auf Daten der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE). Aufgrund der Erfahrungen des Pilotbetriebs wird im Laufe des Jahres 2015 eine Weiterentwicklung des nationalen Lohnrechners geprüft.

Auf gesetzlicher Ebene hat der Bundesrat am 1. April 2015 beschlossen, dem Parlament die Erhöhung der Obergrenze der Sanktionen bei Verstössen gegen die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Entsendegesetz von heute Fr. 5'000.– auf Fr. 30'000.– vorzuschlagen. Er wird dem Parlament im Herbst 2015 eine entsprechende Botschaft vorlegen. Die Regierung begrüsst die Erhöhung des Sanktionsrahmens. Weitere gesetzliche Anpassungen erachtet sie zurzeit als nicht angebracht, weil im Rahmen der Umsetzungsarbeiten zur Masseneinwanderungsinitiative geprüft werden muss, wie die FlaM dem neuen Zulassungssystem angepasst werden müssen.

2. Siehe Antwort auf Frage 1.
3. Um zu gewährleisten, dass der kantonalen und den anderen Vollzugsbehörden (TPK mit ihrer beim Amt für Wirtschaft und Arbeit angesiedelten Geschäftsstelle sowie PK) alle relevanten Informationen zur Verfügung stehen, sind insbesondere folgende bereits genannte Massnahmen zentral:
 - Durch Verbesserungen des Online-Meldeverfahrens soll die Informationsdichte, die Qualität und die Verlässlichkeit der gemeldeten Daten erhöht werden.
 - Die zu definierenden Standardanforderungen für die Datenerhebung durch die Vollzugsbehörden führen zu einer besseren Vollständigkeit und Einheitlichkeit der für die Kontrolltätigkeit nötigen Daten.
 - Der bereits erarbeitete Musterprozess zum Vollzug der FlaM durch die PK zeigt auf, in welchem Verfahrensschritt welche Informationen zwischen PK und kantonalen Vollzugsbehörden ausgetauscht werden müssen.
 - Die Schaffung einer zentralen Vollzugsdatenbank soll den Datenaustausch zwischen den Vollzugsbehörden vereinfachen und beschleunigen.
4. Gemäss S. 11 f. des FlaM-Berichts vom 5. Mai 2015 wurde im Jahr 2015 rund ein Viertel der vermuteten Verstösse von den PK sanktioniert und den Kantonen gemeldet. Wie auf S. 8 f. des FlaM-Berichts festgehalten wird, können die Kontrollen durch die PK Anlass zu vermuteten Verstössen gegen die Bestimmungen aus allgemeinverbindlich erklärten GAV (insbesondere gegen die Mindestlöhne) geben. Die Kontrollen der PK vor Ort lassen nicht in jedem Fall eine schlüssige Beurteilung zu, ob ein Verstoss gegen einen Mindestlohn vorliegt. Wird ein solcher Verstoss aufgrund weiterer Abklärungen festgestellt, so kann dies zu einer Sanktion führen. Bei Verstössen gegen die Bestimmungen aus allgemeinverbindlich erklärten GAV

können die zuständigen PK den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und Konventionalstrafen auferlegen. Stellen die PK Verstösse gegen das Entsendegesetz fest (z.B. Verstösse gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen, Auskunftspflichtverletzung usw.), müssen sie diese den für die Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden melden. Die kantonale Behörde kann bei Mindestlohnverstössen, zusätzlich zu den durch die PK auferlegten Kontrollkosten und Konventionalstrafen, Verwaltungssanktionen verhängen. Kann der fehlbare Betrieb nachweisen, dass eine Nachzahlung der Lohndifferenz erfolgt ist, so kann der Kanton auf eine Sanktion verzichten oder dies bei der Festlegung der Höhe der Sanktion berücksichtigen.

Aus diesen Gründen unterscheidet sich die Zahl der vermuteten Verstösse von der Zahl der – durch die PK oder durch die kantonale Behörde – sanktionierten Verstösse (rechtskräftige Sanktionen). Ausserdem kann es zwischen der Vermutung eines Verstosses durch die PK und der tatsächlichen Sanktionierung des Verstosses durch die PK oder die kantonale Behörde eine zeitliche Verzögerung geben, z.B. wegen der Gewährung des rechtlichen Gehörs oder einer Aufforderung zur Nachzahlung der Lohndifferenz an das betroffene Unternehmen. Deshalb kann die Anzahl der in einem Jahr gemeldeten vermuteten Verstösse nicht direkt mit der Anzahl der von den PK im selben Jahr auferlegten Sanktionen verglichen werden (FlaM-Bericht vom 5. Mai 2015, S. 41 f.). Mit den genannten Verbesserungsmassnahmen für einen effizienten und raschen Vollzug muss jedoch auch eine Erhöhung des Prozentanteils der sanktionierten Verstösse im Vergleich zu den vermuteten Verstössen angestrebt werden.

5. Bei den FlaM besteht ein vom Gesetzgeber gewollter Vollzugsdualismus mit unterschiedlichen Zuständigkeiten in Branchen mit und ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV. Der Einbezug der Sozialpartner und der dezentrale Ansatz sind grundsätzlich richtig und stärken die Akzeptanz der FlaM. Die in die PK und TPK einbezogenen Partner verfügen über lokal und regional verankertes Branchenwissen, was einen gezielten Vollzug erlaubt. Der duale und dezentrale Vollzug ist damit gelebte föderale Politik.

Gleichzeitig ist das duale Vollzugssystem gerade an den Schnittstellen zwischen PK, TPK und Kantonen äusserst komplex und teilweise schwerfällig. Unterschiedliche Organisationsformen und Professionalisierung sowie unterschiedliche Vorstellungen erschweren einen koordinierten Vollzug, die Zusammenarbeit und den Datenaustausch zwischen den Akteuren. Der Vollzugsdualismus führt auch zu Doppelspurigkeiten. So führen beispielsweise auf der gleichen Baustelle sowohl die PK als auch die TPK ihre Kontrollen in den jeweiligen Branchen durch, mitunter gleichzeitig. Im EntsG herrschen teilweise doppelte Zuständigkeiten, in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärtem GAV können die PK Konventionalstrafen aussprechen, die Kantone Bussen und Dienstleistungssperren. Zudem erschwert der Vollzugsdualismus für die kantonalen Vollzugsbehörden die Kommunikation. Für die Öffentlichkeit ist es schwierig, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei den Vollzugsaufgaben zuzuordnen. Somit ist die Kritik an den Kantonen, wenn es zu Missbrauchsfällen kommt, nicht immer deckungsgleich mit deren wirklichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.

Eine grundlegende Reform, die den Vollzugsdualismus aufheben und zu einer einheitlichen Organisation mit klarer Zuständigkeit führen würde, stösst derzeit auf keine Akzeptanz. Weil aufgrund dieser realpolitischen Gegebenheiten eine Aufgabe des Vollzugsdualismus nicht realistisch erscheint, ist es Aufgabe von Bund, Kantonen und Sozialpartnern, die Effizienz im Vollzug durch Verbesserungsmassnahmen laufend zu steigern.