

Einfache Anfrage Hartmann-Flawil vom 9. Juli 2014

Tieflöhne in der Industrie: Was tut der Kanton?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 2. September 2014

Peter Hartmann-Flawil erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 9. Juli 2014 insbesondere, was der Kanton gegen Löhne des Kaffeemaschinenproduzenten Eugster / Frismag AG, die nach den Erkenntnissen der Gewerkschaft Unia unter dem Existenzminimum liegen würden, unternehme.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Eugster / Frismag AG, Elektrohaushaltgeräte, mit Hauptsitz in Amriswil TG hat weitere Standorte in Romanshorn TG und Neuhaus SG. Neben diesen drei Entwicklungs- und Produktionsstandorten in der Schweiz hat die Eugster / Frismag AG eine Produktionsstätte in Portugal. Am Standort EF Electrical (Shenzhen) Co. Ltd. in China verfügt sie über weitere Entwicklungs- und Produktionskapazitäten. Die Eugster / Frismag AG stellt Elektrohaushaltgeräte, insbesondere Kaffeemaschinen, her. Weil in der Branche «Herstellung von elektrischen Ausrüstungen» kein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag vorliegt, überwachen in dieser Branche die tripartiten Kommissionen den Arbeitsmarkt.

Nach Art. 360b Abs. 1 des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR) setzen der Bund und jeder Kanton eine tripartite Kommission ein, die sich aus einer gleichen Zahl von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie Vertretern des Staates zusammensetzt. Die Kommissionen beobachten den Arbeitsmarkt. Stellen sie Missbräuche im Sinne von Art. 360a Abs. 1 OR fest, so suchen sie in der Regel eine direkte Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebern. Gelingt dies innert zwei Monaten nicht, so beantragen sie der zuständigen Behörde (im Kanton St.Gallen der Regierung) den Erlass eines Normalarbeitsvertrags, der für die betroffenen Branchen oder Berufe Mindestlöhne vorsieht (Art. 360b Abs. 3 OR). Werden innerhalb einer Branche oder einem Beruf die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten und liegt kein Gesamtarbeitsvertrag mit Bestimmungen über Mindestlöhne vor, der allgemein verbindlich erklärt werden kann, so kann die zuständige Behörde (im Kanton St.Gallen die Regierung) zur Bekämpfung oder Verhinderung von Missbräuchen auf Antrag der tripartiten Kommission einen befristeten Normalarbeitsvertrag erlassen, der nach Regionen und gegebenenfalls Orten differenzierte Mindestlöhne vorsieht (Art. 360a Abs. 1 OR). Die Mindestlöhne dürfen weder dem Gesamtinteresse zuwiderlaufen noch die berechtigten Interessen anderer Branchen oder Bevölkerungskreise beeinträchtigen. Sie müssen den auf regionalen oder betrieblichen Verschiedenheiten beruhenden Minderheitsinteressen der betroffenen Branchen oder Berufe angemessen Rechnung tragen (Art. 360a Abs. 2 OR).

Die Mitglieder der tripartiten Kommissionen unterstehen dem Amtsgeheimnis; sie sind insbesondere über betriebliche und private Angelegenheiten, die ihnen in dieser Eigenschaft zur Kenntnis gelangen, zur Verschwiegenheit gegenüber Drittpersonen verpflichtet (Art. 360c Abs. 1 OR). Die Mitglieder der tripartiten Kommission des Kantons St.Gallen werden durch die Regierung gewählt (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung zur eidgenössischen Entsendegesetzgebung, sGS 512.11). Der Leiter des Amtes für Wirtschaft und Arbeit hat den Vorsitz (Art. 2 Abs. 3 der Verordnung zur eidgenössischen Entsendegesetzgebung). Das Amt für Wirtschaft und Arbeit besorgt die Geschäftsführung der tripartiten Kommission des Kantons St.Gallen (Art. 5 Abs. 1 der Verordnung zur eidgenössischen Entsendegesetzgebung). Die Tätigkeit der Tripartiten Kommission des Kantons

St.Gallen (TPK) untersteht nicht der direkten, materiellen Aufsicht durch die Regierung. Bei der TPK handelt es sich zwar um ein Organ, in dem der Kanton vertreten ist. Aus der bundesrechtlichen Organisationsvorschrift, die TPK tripartit auszugestalten, folgt jedoch, dass eine unmittelbare Aufsicht der Regierung über die Tätigkeit der TPK ausgeschlossen ist. Ein tripartites Vollzugsorgan macht nur Sinn, wenn es in seinem Aufgabenbereich autonom entscheiden kann und nicht der Weisungsbefugnis eines einzelnen Mitglieds untersteht, da sonst der tripartite Charakter wieder aufgehoben wird.

Dem steht nicht entgegen, dass die TPK, soweit sie als Kontrollorgan nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b des Entsendegesetzes (SR 823.20; abgekürzt EntsG) amtiert, der Aufsicht durch die zuständige Bundesbehörde, d.h. dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), untersteht (vgl. Art. 14 EntsG). Diese Aufsicht beruht nicht auf dem hierarchischen Aufbau der Verwaltung bzw. der obersten Leitung der Staatsverwaltung durch die Regierung (vgl. Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Kantons St.Gallen [sGS 111.1; abgekürzt KV]), sondern auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung des Bundesrechts. Aus der gesetzlich normierten Aufsicht des SECO über die TPK lässt sich daher nicht herleiten, die TPK unterstehe auch der allgemeinen Aufsicht der Regierung über die Staatsverwaltung. Die Zuständigkeit der Regierung beschränkt sich auf eine formelle Aufsicht, in deren Rahmen sie zu gewährleisten hat, dass die TPK korrekt zusammengesetzt und funktionsfähig ist. Hingegen ist es nicht ihre Aufgabe, die Tätigkeit der TPK materiell zu beaufsichtigen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung hat keine Kenntnis, wie hoch die von der Eugster / Frismag AG bezahlten Löhne sind und ob sich darunter Löhne befinden, die unter dem Existenzminimum liegen. Die in der Einfachen Anfrage genannten Bruttomonatslöhne von rund 2'600 Franken bzw. im Bereich von 2'900 bis 3'100 Franken können jedoch als tief bezeichnet werden. Der Regierung ist aber nicht bekannt, ob die genannten Bruttomonatslöhne zutreffen.

Der in der Einfachen Anfrage genannte Durchschnittslohn im Jahr 2010 in der Branche «Herstellung von elektrischen Ausrüstungen» von Fr. 41.50 pro Stunde oder Fr. 7'195.65 pro Monat und die Angabe, dass die untersten Löhne bei Fr. 3'934.– liegen sollen, sind für die Regierung nicht plausibel. Gemäss Lohnrechner Salarium des Bundesamtes für Statistik (BFS), der auf den Daten der Lohnstrukturhebung 2010 beruht, beträgt der Median¹ des monatlichen Bruttolohns in dieser Branche in der Grossregion Ostschweiz für einfache und repetitive Tätigkeiten für eine Arbeitnehmerin ohne Berufsausbildung mit Alter 20 und 0 Dienstjahren Fr. 3'045.– und für einen Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung mit Alter 20 und 0 Dienstjahren Fr. 3'609.–.

Für Lohnkontrollen bei der Eugster / Frismag AG in Neuhaus SG ist die Tripartite Kommission des Kantons St.Gallen zuständig, für jene bei der Eugster / Frismag AG in Amriswil TG und Romanshorn TG die Tripartite Kommission des Kantons Thurgau.

Da das für Lohnkontrollen zuständige Organ nicht der materiellen Aufsicht durch die Regierung untersteht, erhält die Regierung von diesen Organen auch keine Informationen zu einzelnen Geschäften oder den Ergebnissen von Abklärungen. Ausserdem dürfen die Mitglieder der TPK, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, über betriebliche Angelegenheiten, die ihnen in ihrer Funktion zur Kenntnis gelangen, an Drittpersonen keine Auskunft geben. Die Regierung ist daher nicht in der Lage, die Lohnverhältnisse bei der Eugster / Frismag AG zu beurteilen.

¹ Der Median teilt die Gesamtheit der Löhne in zwei gleich grosse Gruppen: Die eine Hälfte (50 Prozent) der Beschäftigten verdient mehr, die andere Hälfte weniger.

2. Die vorhandenen statistischen Daten lassen keine Rückschlüsse zu, ob ein bestimmtes Unternehmen ungewöhnlich tiefe Löhne bezahlt. Aus der alle zwei Jahre durchgeführten Schweizerischen Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik lassen sich nur Aussagen bis auf Ebene von Grossregionen gewinnen, nicht aber Rückschlüsse auf die Lohnverhältnisse in einzelnen Unternehmen. Eine Auswertung und Veröffentlichung von statistischen Daten, bei der Aussagen über identifizierbare Unternehmen gemacht werden, würde im Übrigen gegen das Statistikgeheimnis und den Datenschutz verstossen.

Die Regierung ist im Weiteren der Ansicht, dass auf eine spezielle Lohnumfrage, mit welcher Tieflohne ermittelt werden sollen, zu verzichten ist. Zum einen ist die Beobachtung des Arbeitsmarktes nach Art. 360b Abs. 3 OR Aufgabe der TPK und nicht der Regierung. Zum anderen müsste die Auskunftspflicht der Unternehmen auf das Statistikgesetz (sGS 146.1; abgekürzt StatG) abgestützt werden. Dann dürften die erhobenen Daten aber nur zu statistischen Zwecken verwendet werden (vgl. Art. 22 Abs. 1 StatG). Würden also mittels einer Lohnumfrage Unternehmen ermittelt, die ungewöhnlich tiefe Löhne bezahlen, so dürften aufgrund dessen gegen diese Unternehmen mangels gesetzlicher Grundlage keine Massnahmen ergriffen werden bzw. allfällige Massnahmen wären ungültig (vgl. Art. 22 Abs. 3 StatG). Damit erweist sich eine Lohnumfrage als untaugliches Instrument.

3. - 5. Die Regierung bekennt sich zur Sozialpartnerschaft und zu angemessenen Löhnen, mit welchen Erwerbstätige ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Im Aktionsplan «Wirtschaftsstandort 2025»² hält die Regierung fest, dass sich der Kanton um eine gute Sozialpartnerschaft bemüht und er selber als grösster Arbeitgeber eine Vorbildrolle einnimmt. Zudem finden einmal jährlich mit allen Sozialpartnern Jahresgespräche statt.

Für die konkreten Lohnkontrollen bei der Eugster / Frismag AG in Neuhaus SG ist die TPK zuständig. Diese sind im Gang. Es ist Aufgabe der TPK, den orts- und branchenüblichen Lohn zu bestimmen und gestützt darauf zu entscheiden, ob in dieser Branche wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietungen vorliegen. Bei deren Vorliegen hätte die TPK sodann eine direkte Verständigung mit der Eugster / Frismag AG und allfälligen weiteren Betrieben dieser Branche zu suchen. Würde eine solche direkte Verständigung nicht gelingen, hätte die TPK die Beantragung eines Normalarbeitsvertrages mit zwingenden Mindestlöhnen für diese Branche zu prüfen. Ein entsprechender Antrag wäre an die Regierung zu richten. Erst dann wäre es Aufgabe der Regierung zu prüfen, ob der Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit zwingenden Mindestlöhnen für diese Branche angezeigt wäre. Zuvor ist eine Intervention der Regierung aufgrund der gesetzlichen Zuständigkeiten nicht zulässig.

² http://www.awa.sg.ch/home/dienstleistungen/Weitere_Themen/wirtschaftsstandort-2025.html