

Einfache Anfrage Surber-St.Gallen vom 3. September 2015

Lohnkontrollen intensivieren – Geld beim Bund abholen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. Oktober 2015

Bettina Surber-St.Gallen erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 3. September 2015 nach der Situation betreffend Lohndruck im Grenzkanton St.Gallen im Allgemeinen und in der Grenzregion Rheintal mit vielen Grenzgängerinnen und Grenzgängern und entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Besonderen. Sie fragt, ob der Kanton St.Gallen bereit sei, beim Bund Antrag für zusätzliche Mittel für Lohnkontrollen zu stellen. Viele Grenzkantone hätten nach der Aufhebung des Euromindestkurses, durch die die Löhne unter Druck geraten seien, ihre Kontrolltätigkeit zur Überprüfung der Löhne intensiviert und würden die mit dem Bund abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen deutlich übertreffen. Der Kanton Tessin mache dreimal so viele Kontrollen, der Kanton Genf doppelt so viele und der Kanton Basel-Stadt etwa 40 Prozent mehr Kontrollen als vereinbart. Der Kanton St.Gallen hingegen begnüge sich mit wenig mehr als dem Minimum an Kontrollen, die er dem Bund zugesagt habe (+5 Prozent). Im Jahr 2014 seien lediglich zwei Prozent der Betriebe kontrolliert worden. Dies bedeute, dass ein Betrieb nur rund alle 50 Jahre mit einem Besuch der Kontrolleure rechnen müsse. Es könne kaum von einer wirksamen Kontrolltätigkeit gesprochen werden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Mit dem Vollzug der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) wurden verschiedene Akteure beauftragt: In Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (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 sowie der Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden zusammen. Es besteht also ein Vollzugsdualismus.

Weil für die Mehrheit der Branchen ein allgemeinverbindlich erklärter GAV besteht, sind für den überwiegenden Teil der Lohnkontrollen im Kanton St.Gallen die jeweiligen PK zuständig, die durch die Sozialpartner gebildet werden. Dies gilt insbesondere für das Bauhaupt- und das Baunebengewerbe, das aufgrund der festgestellten Lohnverstösse als Risikobranche bezeichnet wird.

In den übrigen Branchen, in denen kein allgemeinverbindlich erklärter GAV besteht, ist die TPK des Kantons St.Gallen für die Arbeitsmarktbeobachtung und die Lohnkontrollen zuständig. Die TPK setzt sich aus je drei Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie Vertretern des Kantons St.Gallen zusammen. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit besorgt die Geschäftsführung der TPK.

Nach Art. 7a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz [SR 823.20; abgekürzt EntsG]) müssen die Kantone zur Erfüllung der Kontrollaufgaben sowie der Beobachtungsaufgaben der TPK über eine ausreichende Zahl von Inspektoren verfügen. Diese Zahl der Inspektoren bestimmt sich insbesondere nach der Grösse und der Struktur des betreffenden Arbeitsmarkts (Art. 7 Abs. 2 EntsG). Nach

Art. 7 Abs. 3 EntsG übernimmt der Bund 50 Prozent der von den Inspektoren verursachten Lohnkosten. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) oder das von ihm bezeichnete Bundesamt kann mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen treffen. Die Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (SR 823.201) legt gesamtschweizerisch ein Minimalziel von jährlich 27'000 Kontrollen fest. Die Aufteilung dieser Kontrollen auf die verschiedenen Kategorien von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden erfolgt aufgrund gewisser Risikofaktoren. Der Bund, die Sozialpartner und die Kantone haben auf nationaler Ebene folgende quantitative Ziele für die Kontrolle der Betriebe vereinbart: Jährlich sollen etwa 50 Prozent der Entsandten, 50 Prozent der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden, 3 Prozent der Schweizer Arbeitgebenden in Fokusbranchen (Branchen unter besonderer Beobachtung) sowie 2 Prozent in den anderen Branchen kontrolliert werden. Diese Aufteilung der Kontrollen erklärt sich wie folgt: Die entsandten Arbeitnehmenden werden am intensivsten kontrolliert, da aufgrund der Lohnunterschiede zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern dieser Arbeitnehmenden das Risiko von Lohnunterbietungen am grössten ist. Der kleinere Anteil der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden erklärt sich auch dadurch, dass im Gegensatz zur Kontrolle der Entsandten die Kontrolle dieser Betriebe auch rückwirkend auf einen Zeitraum von mehreren Jahren erfolgen kann. Die quantitative Kontrollstrategie wurde regelmässig überprüft und im Einklang zwischen Bund, Sozialpartnern und Kantonen wiederholt bestätigt.

Gemäss der Leistungsvereinbarung zwischen dem WBF und dem Kanton St.Gallen für den Vollzug der FlaM im Bereich der TPK für die Jahre 2015 und 2016 führt der Kanton St.Gallen je Kalenderjahr wenigstens 670 Kontrollen durch. Der Bund übernimmt höchstens zur Hälfte die Lohnkosten von 550 Prozent der für Inspektionsaufgaben eingesetzten Stellen.

Im Jahr 2014 hat der Kanton St.Gallen die Vorgaben des Bundes gemäss Leistungsvereinbarung (670 Kontrollen) mit 705 tatsächlich durchgeführten Kontrollen übertroffen. Die in der Einfachen Anfrage gemachte Feststellung, dass somit nur zwei Prozent der Betriebe kontrolliert worden seien, trifft nur teilweise zu. Sie betrifft nur Schweizer Betriebe in den Nicht-Fokusbranchen. Bei den Entsendebetrieben wurden hingegen gemäss den vom Bund, den Sozialpartnern und den Kantonen festgelegten quantitativen Zielen und deren Umsetzung in der Leistungsvereinbarung rund 50 Prozent der meldepflichtigen Entsandten kontrolliert. Deshalb trifft die Behauptung, dass ein Betrieb nur rund alle 50 Jahre mit einem Besuch der Kontrolleure rechnen müsse, für Entsendebetriebe, bei denen ein grösseres Risiko von Lohnunterbietungen besteht, nicht zu.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung ist sich der Gefahr, dass im Grenzkanton St.Gallen und insbesondere in unmittelbaren Grenzregionen wie dem Rheintal infolge der Aufhebung des Euromindestkurses die Löhne unter Druck geraten könnten, bewusst. Grundsätzlich ist sie gestützt auf die jährlichen FlaM-Berichte des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) der Auffassung, dass sich die FlaM als Instrument gegen unerwünschte Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen bewährt haben und die Kontrolldichte sich als ausreichend erwiesen hat. Dies schliesst laufend vorzunehmende Verbesserungsmassnahmen beim Vollzug der FlaM jedoch nicht aus.

Hinsichtlich Grenzgängerinnen und Grenzgänger kann die Situation im Kanton St.Gallen nach Auffassung der Regierung nicht mit jener in der Einfachen Anfrage genannten Kantonen Tessin, Genf und Basel-Stadt verglichen werden. Die Zahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger betrug im ersten Quartal des Jahres 2015 im Kanton St.Gallen 8'772, im Kanton Basel-Stadt 35'716, im Kanton Tessin 61'740 und im Kanton Genf 72'174. In den Jahren 2012 bis 2015 (jeweils Zahlen des ersten Quartals) war im Kanton St.Gallen eine jährliche Zunahme von 1 bis 2 Prozent, im Kanton Basel-Stadt von 0 bis 3 Prozent, im Kanton Tessin

von 2 bis 7 Prozent und im Kanton Genf von 2 bis 6 Prozent zu verzeichnen.¹ Die absoluten Zahlen und die Zahlen der prozentualen Zunahme der Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Kanton St.Gallen rechtfertigen nach Ansicht der Regierung eine allgemeine Intensivierung der Kontrolltätigkeit nicht.

Die Zahl der meldepflichtigen entsandten Arbeitnehmenden in allen Branchen (mit oder ohne allgemeinverbindlich erklärtem GAV) im Jahr 2015 liegt im Kanton St.Gallen innerhalb des Schwankungsbereichs der Vorjahre. Für die Monate Januar bis Juni betrug ihre Zahl 4'668 im Jahr 2013, 4'055 im Jahr 2014 und 4'433 im Jahr 2015. Im Ganzjahresvergleich belief sie sich auf 7'797 meldepflichtige Entsandte im Jahr 2013 und auf 6'765 im Jahr 2014.² Auch diese Zahlen stellen nach Auffassung der Regierung keinen Rechtfertigungsgrund für eine allgemeine Intensivierung der Kontrolltätigkeit dar. Zudem liegt die Kontrolltätigkeit in den Risikobranchen des Bauhaupt- und Baunebengewerbes fast ausschliesslich in der Zuständigkeit der PK. Gemäss FlaM-Bericht vom 5. Mai 2015 des SECO erfüllten einige PK die mit dem Bund in den Subventionsvereinbarungen festgelegten Kontrollziele im Jahr 2014 nicht. Hingegen erfüllten sämtliche Kantone die mit dem Bund in den Leistungsvereinbarungen festgesetzten Kontrollzahlen.³

2. Der Bundesrat hat am 26. März 2014 beschlossen, die FlaM zur Personenfreizügigkeit weiter zu verstärken. Gegenstand dieses Beschlusses bildeten sowohl Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe als auch Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs. Unter den Letztgenannten beschloss der Bundesrat unter anderem eine sofort umsetzbare Massnahme zur Erhöhung der Zahl der Kontrollen. Nach Beschluss des Bundesrates sollen die TPK und die PK beim SECO für einen befristeten Zeitraum eine Erhöhung der Zahl der Kontrollen und der entsprechenden Entschädigung beantragen können, wenn sie ein Bedürfnis nachweisen können und objektiv definierte Kriterien erfüllt sind. Dabei handelt es sich nach Beschluss des Bundesrates um die folgenden Kriterien:
 - in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärtem GAV um die Zunahme der Anzahl Meldungen, die Verstossquote, ob die Branche eine Fokusbranche ist oder ob andere objektive Risiken in der Branche identifiziert wurden;
 - in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte GAV um die Zunahme der Anzahl Meldungen, die Zunahme der Grenzgänger, der Anteil Grenzgänger an den Erwerbstätigen, die Fokusbranchen, die Branchen, in denen Normalarbeitsverträge (NAV) bestehen, und die Arbeitslosenquote.

Die Regierung ist der Auffassung, dass die für Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte GAV genannten Kriterien im Kanton St.Gallen nicht gegeben sind. Es liegt weder bei der Zahl der Meldungen noch bei der Zahl der Grenzgänger eine ins Gewicht fallende Zunahme vor. Der Anteil der Grenzgänger an den Erwerbstätigen beträgt rund 3,6 Prozent (zweites Quartal 2015: 8'966 Grenzgänger auf 247'100 Erwerbstätige⁴). Die Arbeitslosenquote betrug im August 2015 im Kanton St.Gallen 2,4 Prozent im Vergleich zu 3,2 Prozent für die ganze Schweiz. Aus den genannten Gründen ist die Regierung der Ansicht, dass ein Antrag auf eine befristete Erhöhung der Zahl der Kontrollen an das SECO nicht angezeigt ist.

3. Auch wenn die Regierung keinen Anlass für eine befristete Erhöhung der Zahl der Kontrollen und damit eine allgemeine Intensivierung der Kontrolltätigkeit sieht, anerkennt sie, dass durch

¹ Vgl. Grenzgängerstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS); abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/05.html>

² Vgl. Meldestatistik des Staatssekretariates für Migration (SEM).

³ FlaM-Bericht vom 5. Mai 2015 des SECO, S. 59 f; abrufbar unter <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04563/index.html?lang=de>

⁴ Quelle: Grenzgängerstatistik des BFS und Beschäftigtenstatistik des BFS; letztere abrufbar unter <http://www.statistik.sg.ch/home/themen/b03/beschbarom/basis.html>.

gezielte qualitative Verbesserungsmaßnahmen im Vollzug der FlaM der Kontrollauftrag effektiver wahrgenommen werden kann. So soll der Fokus weniger auf einer generellen Erhöhung der Kontrollzahlen als vielmehr auf einer rascheren und gezielteren Auswertung und Abarbeitung der Kontrollen liegen. Zu diesem Zweck hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit die internen Abläufe und die Organisation der Geschäftsstelle der TPK einer Organisationsentwicklung unterzogen. Aufgrund der Ergebnisse dieses Projekts soll eine zusätzliche Stelle einer Arbeitsmarktinspektorin oder eines Arbeitsmarktinspektors geschaffen werden. Dem Kanton St.Gallen erwachsen daraus keine Mehrkosten: Die Hälfte der Kosten soll der Bund tragen, mit dem eine neue Leistungsvereinbarung mit entsprechender Erhöhung der vom Bund zur Hälfte finanzierten Stellenprozente zu vereinbaren ist. Die andere Hälfte der Kosten wird durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit durch Aufhebung einer Stabsstelle kompensiert. Durch die verbesserte Ressourcenausstattung ist der Kanton St.Gallen bei veränderter wirtschaftlicher Lage flexibler und rascher handlungsfähig. So kann bei Bedarf auch kurzfristig die Kontrolldichte erhöht werden. Des Weiteren kann insbesondere auch Gewicht auf die Verbesserung der Qualität und die raschere Auswertung der Kontrollen gelegt werden.

4. Bei einer Verdoppelung der Kontrolltätigkeit würden dem Kanton St.Gallen zusätzliche Lohnkosten von rund Fr. 350'000.– je Jahr für die rund drei nötigen zusätzlichen Stellen anfallen. Falls mit dem WBF eine Einigung betreffend Erhöhung erzielt werden könnte, würden sich die Lohnkosten für den Kanton St.Gallen etwa halbieren (Refinanzierung Bund). Die Regierung erachtet es jedoch als fraglich, ob das WBF einer entsprechenden Erhöhung der vom Bund zur Hälfte finanzierten Stellenprozente zustimmen würde. Im Zustimmungsfall würden die durch die zusätzlichen Stellen entstehenden Lohnkosten je zur Hälfte vom Bund und vom Kanton St.Gallen getragen. Hinzukommen würden noch die Kosten für die nötige Infrastruktur (Büroräume, Informatikmittel usw.) für die zusätzlichen Arbeitsmarktinspektorinnen und Arbeitsmarktinspektoren. Die Infrastrukturkosten wären vollumfänglich vom Kanton St.Gallen zu übernehmen.