

VD / Motion SP-Fraktion vom 21. Februar 2012

Effiziente Lohnkontrollen

Antrag der Regierung vom 22. Januar 2013

Nichteintreten.

Begründung:

Die SP-Fraktion weist in ihrer Motion vom 21. Februar 2012 darauf hin, dass die Anstellungsbedingungen ausländischer Arbeitnehmenden bis zur Einführung der Personenfreizügigkeit im Rahmen der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung durch das Migrationsamt kontrolliert worden seien. Aufgrund des Freizügigkeitsabkommens sei diese systematische Weiterleitung der Daten nicht mehr zulässig. Damit das Abkommen zur Personenfreizügigkeit in der Bevölkerung die dringend notwendige Akzeptanz behalte, müssten die flankierenden Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmenden vor Lohndruck und Lohndumping konsequent umgesetzt und weiter ausgebaut werden. Ein wichtiger Schritt zu mehr Glaubwürdigkeit sei die Verknüpfung des Migrationsamtes mit den für die Kontrolle zuständigen Kommissionen, damit die zum Zeitpunkt der Niederlassung angegebenen Löhne systematisch überprüft werden könnten. Die SP-Fraktion lädt die Regierung im Hinblick auf effiziente Lohnkontrollen ein, die für die systematische Weitergabe der Lohndaten erforderlichen Entscheide zu treffen oder wo notwendig dem Kantonsrat Gesetzesänderungen vorzulegen.

Im Zuge der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs mit der Europäischen Union (EU) ist die vorgängige Kontrolle der Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung per 1. Juni 2004 weggefallen. Als Ausgleich zur vorgängigen und systematischen arbeitsmarktlichen Kontrolle wird seit 1. Juni 2004 mit den flankierenden Massnahmen der missbräuchlichen Unterschreitung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz entgegengewirkt. Werden missbräuchliche Unterbietungen der Löhne festgestellt, greifen auf individueller Ebene Massnahmen wie Sanktionen gegen fehlbare ausländische Arbeitgeber und auf genereller Ebene Mittel wie die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen oder der Erlass von Normalarbeitsverträgen mit zwingenden Mindestlöhnen. Mit der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die zehn im Jahr 2004 der EU beigetretenen Staaten wurden Wirksamkeit und Vollzug der flankierenden Massnahmen per 1. April 2006 verstärkt. Per 1. Januar 2010 wurde der Vollzug der flankierenden Massnahmen als Folge der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Rumänien und Bulgarien weiter optimiert. Die Verstärkung und Optimierung der flankierenden Massnahmen beinhaltet insbesondere die Verpflichtung der Kantone zur Einsetzung einer ausreichenden Anzahl Arbeitsmarktinspektoren, verschärfte Sanktionen, die Verpflichtung selbstständiger Dienstleistungserbringer, ihre Selbstständigkeit nachzuweisen, die Anwendbarkeit von Bestimmungen in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen auf ausländische Dienstleistungserbringer (insbesondere die Pflicht zur Hinterlegung einer Kautions, zur Entrichtung von Vollzugskostenbeiträgen) und die Festsetzung einer verbindlichen Anzahl jährlich durchzuführender Kontrollen auf Verordnungsstufe.

Die bisherigen Erfahrungen im Vollzug der flankierenden Massnahmen haben gezeigt, dass diese im Grundsatz einen wirksamen Schutz der in- und ausländischen Arbeitnehmenden vor missbräuchlichen Lohnunterbietungen und Verstössen gegen die Arbeitsbedingungen gewährleisten.

Sie sorgen ausserdem für gleiche Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Dienstleistungserbringer sowie für die Akzeptanz des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU. Es hat sich aber auch herausgestellt, dass in der gegenwärtigen Gesetzgebung noch Lücken bestehen. Deshalb hat das Bundesparlament am 15. Juni 2012 das Bundesgesetz über die Anpassung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (BBl 2012 5945) verabschiedet, mit dem insbesondere die Scheinselbstständigkeit bekämpft und die Arbeitgeber verpflichtet werden sollen, im Rahmen des Meldeverfahrens vor Beginn des Einsatzes in der Schweiz auch den Lohn der entsandten Arbeitnehmenden zu melden (geänderter Art. 6 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne [SR 823.20; abgekürzt Entsendegesetz, EntsG]). Ausserdem werden die Sanktionsmöglichkeiten gegen fehlbare Arbeitgeber erweitert. Die Referendumsfrist gegen das Bundesgesetz vom 15. Juni 2012 über die Anpassung der flankierenden Massnahmen ist am 4. Oktober 2012 unbenutzt abgelaufen. Der Bundesrat hat entschieden, die Bestimmungen zur Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit am 1. Januar 2013 und die Bestimmung über die Meldung der Löhne der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am 1. Mai 2013 in Kraft zu setzen.

Mit der Verpflichtung der Arbeitgeber, ab 1. Mai 2013 bei der Meldung vor Beginn des Einsatzes in der Schweiz auch den Lohn der entsandten Arbeitnehmenden bekanntzugeben, wird die Kontrolle der Einhaltung der minimalen Lohnbedingungen weiter erleichtert und verbessert. Bereits bei der Meldung des Einsatzes der Arbeitnehmenden liegen Angaben des Arbeitgebers zur Lohnhöhe vor, die im Zweifelsfall mit einer Kontrolle der Arbeitnehmenden vor Ort oder mit einer schriftlichen Kontrolle des Arbeitgebers überprüft werden können. Zusätzlich zu den bisherigen Sanktionsmöglichkeiten können Arbeitgeber, die den Lohn der entsandten Arbeitnehmenden bei der Meldung nicht bekanntgeben, wegen Verletzung der Meldepflicht mit einer Verwaltungsbusse bis 5'000 Franken belegt werden (Art. 9 Abs. 2 Bst. a EntsG). Gegen Arbeitgeber, die in Verletzung ihrer Auskunftspflicht bei der Meldung des Lohnes wissentlich falsche Auskünfte erteilen, können nach Art. 9 Abs. 2 Bst. b in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 Bst. a EntsG Dienstleistungssperren von einem bis fünf Jahren ausgesprochen werden.

Von der Meldepflicht nach Art. 6 EntsG befreit sind Arbeitgeber, wenn die Einreise der entsandten Arbeitnehmenden in die Schweiz einem Bewilligungsverfahren nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; abgekürzt Ausländergesetz, AuG) unterliegt, also wenn der Aufenthalt der entsandten Arbeitnehmenden länger als 90 Arbeitstage im Kalenderjahr dauert. Mit Ausnahme der rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen, die derzeit noch Kontingenten unterliegen, haben die übrigen EU-/EFTA-Staatsangehörigen einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung in der Schweiz, wenn sie eine gültige Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung vorweisen können. Aufgrund der Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens sind die Arbeitgebenden nicht verpflichtet, dem Migrationsamt die einzelnen Löhne zu melden. Auch ist es dem Migrationsamt verwehrt, eine Aufenthaltsbewilligung wegen Verdachts auf Lohndumping zu verweigern. Die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nach Prüfung der erforderlichen Unterlagen obliegt dem Migrationsamt. Hingegen liegt die Überprüfung der Einhaltung der ortsüblichen Löhne beziehungsweise der Lohnbestimmungen in der Kompetenz der Tripartiten Kommission, die ihre Geschäftsstelle beim Amt für Wirtschaft und Arbeit hat, beziehungsweise der jeweiligen Paritätischen Berufskommission (in welcher die Sozialpartner, nicht aber der Kanton, vertreten sind). Aufgrund der rechtlichen Bestimmungen kann das Migrationsamt die Lohndaten beziehungsweise Arbeitsverträge nicht allgemein einfordern und systematisch weiterleiten. Eine kantonale Bestimmung würde gegen übergeordnetes Recht verstossen. Allerdings übergibt das Migrationsamt dem Amt für Wirtschaft und Arbeit eine Kopie der erteilten Bewilligungen. Zudem hat ein Vertreter des Migrationsamtes Einsitz in der Tripartiten Kommission. Innerhalb dieses Gremiums findet regelmässig ein Austausch über Entwicklungen und Verdachtsmomente statt. Dieser Austausch ermöglicht unter anderem den

Arbeitsmarktinspektoren, gezielt Kontrollen durchzuführen. Die gegenseitige Amtshilfe und Datenbekanntgabe findet ihre Grundlage in Art. 97 AuG und funktioniert in der Praxis gut.

Sofern die gesuchstellenden Personen einem Nicht-EU-Land angehören, werden dem Amt für Wirtschaft und Arbeit die Akten über eine Anstellung auf der elektronischen Datenbank des Migrationsamtes freigeschaltet, sodass diesbezüglich ein offener Informationsaustausch stattfindet und eine entsprechende Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung aufgrund eines arbeitsmarktlichen Vorentscheids erteilt oder verweigert werden kann.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Austausch von Lohndaten zwischen dem Migrationsamt und dem Amt für Wirtschaft und Arbeit gut funktioniert. Der Bund hat zudem im Entsendebereich materielle Neuerungen getroffen, die von der Regierung begrüsst werden und den Anliegen der Motionärin Rechnung tragen. Weitergehende kantonrechtliche Bestimmungen sind nicht zulässig. Falls sich in Zukunft weitere Lücken der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit zeigen werden, wird der Bund die entsprechenden Massnahmen zu treffen haben. Die Regierung beantragt deshalb Nichteintreten auf die Motion.