

Sitzung vom 22. Juni 2016

612. Anfrage (Amtlich bewilligter Hungerlohn III)

Die Kantonsräte Daniel Sommer, Affoltern a. A., und Andreas Daurù, Winterthur, haben am 4. April 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Presseartikel vom 21. und 29. März 2016 in grösseren Tageszeitungen sowie die Medienmitteilung der TPK vom 1. April 2016 thematisieren die Frage nach Mindestlöhnen im Detailhandel und im Maschinenbau. Dabei werden vom AWA erschreckend tiefe Vorschläge für Mindestlöhne publik, die allerdings vom zuständigen Amtschef des AWA, der auch Präsident der TPK ist, nicht bestätigt werden. In diesem Zusammenhang stellen sich einige Fragen über das Funktionieren des AWA sowie dessen Rolle in der tripartiten Kommission des Kantons Zürich (TPK).

Die kantonalen tripartiten Kommissionen setzen sich aus gleich vielen Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft sowie der öffentlichen Hand zusammen und sind insofern unabhängig. Im Kanton Zürich wird die TPK aber faktisch vom AWA dominiert, denn es stellt den Vorsitz und das Sekretariat. Insofern ist der Kanton für das Handeln des AWA im Rahmen der TPK verantwortlich.

Für 2014 sind die Ergebnisse der Kontrollen in den Risikobranchen bekannt geworden. Von Interesse ist deshalb zu wissen, wie die entsprechenden Ergebnisse für 2015 aussehen.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Der AWA-Chef verweigerte gegenüber den Medien die Auskunft und verwies auf das Amtsgeheimnis. Basierend auf welcher gesetzlichen Grundlage soll die öffentliche Information über die Festsetzung von Mindestlöhnen über einen Normalarbeitsvertrag dem Amtsgeheimnis unterstehen? Warum beruft sich der AWA-Chef auf das Amtsgeheimnis, wenn das angebliche Geheimnis bereits den Medien bekannt ist und somit keiner Geheimhaltung mehr unterliegt?
2. Ist in der Frage von Mindestlöhnen gemäss Art. 360a OR das öffentliche Interesse nicht höher zu werten als ein allfälliges Interesse der TPK an Geheimhaltung? Gilt das Öffentlichkeitsprinzip auch bezüglich des AWA und der TPK (sofern es sich nicht um reine Arbeitsmarktbeobachtung handelt)?
3. Ist die Geheimhaltungspolitik des AWA dem Vertrauen der Bevölkerung in die Wirksamkeit des Schutzes vor Lohndumping zuträglich?

4. Stärken «amtlich bewilligte Hungerlöhne» von 3415 Franken das Vertrauen der Bevölkerung in die Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit? Entspricht es der Strategie des Regierungsrates, die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU mit unverständlich tiefen Mindestlöhnen zu unterminieren?
5. Drängt sich eine Reorganisation der TPK auf, indem wie in den meisten anderen Kantonen der TPK ein eigenständiges und unabhängiges Sekretariat beigeordnet wird und das Präsidium zwischen den drei «Parteien» rotiert?
6. Die Arbeit der TPK ist aktuell nur in einer dünnen Verordnung geregelt. Genügt die gesetzliche Grundlage der TPK im Kanton? Ist die aktuelle Organisationsform der TPK ausreichend legitimiert?
7. Wer übt die Oberaufsicht über die TPK aus?
8. Wie ist das Ergebnis der durchgeführten Kontrollen in allen Risikobranchen für das Jahr 2015 unter Berücksichtigung der Arbeitnehmenden der jeweiligen Branche (Anzahl kontrollierte Arbeitnehmende, festgestellte Lohnunterbietungen, prozentualer Anteil gescheiterter Verständigungsverfahren)?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Sommer, Affoltern a. A., und Andreas Daurù, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat wählt die Mitglieder der tripartiten Kommission (TPK). Gemäss § 1 der Verordnung über die tripartite Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben und die Kontrollbehörde gemäss Entsendegesetz (VO TPK, LS 823.41) setzt sich die Kommission aus je vier Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeberschaft, der Arbeitnehmerschaft sowie von Kanton und Gemeinden zusammen. Der Vorsitz in der TPK wird durch die Leitung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) wahrgenommen (§ 2 VO TPK). Gemäss Art. 9 Abs. 1 des Reglements der TPK ist die Kommission beschlussfähig, wenn mindestens je zwei Vertretungen der Arbeitnehmerschaft, der Arbeitgeberschaft und der öffentlichen Hand anwesend sind. Die Kommission strebt grundsätzlich einvernehmliche Lösungen an. Falls kein Konsens möglich ist, fasst die TPK ihre Beschlüsse unter Stimmzwang mit dem einfachen Mehr der anwesenden Mitglieder. Bei Stimmgleichheit (mit Stimme der oder des Vorsitzenden) fällt der Stichentscheid der oder dem Vorsitzenden zu.

Die in der Anfrage angesprochenen «Mindestlöhne» sind noch nicht festgesetzt und sollten lediglich als TPK-interne Diskussionsgrundlage dienen. Trotz gegenteiliger Abmachung in der TPK gelangten die noch unverbindlichen Zahlen durch eine Indiskretion eines Mitglieds der TPK an die Öffentlichkeit.

Zu Fragen 1–4:

Gemäss Art. 360c Abs. 1 des Obligationenrechts (OR, SR 220) unterstehen die Mitglieder der TPK dem Amtsgeheimnis. Da die TPK eine Behörde im Sinne von Art. 320 des Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0) ist, ist die Verletzung des Amtsgeheimnisses durch einzelne Mitglieder strafbar. Der Umfang des Amtsgeheimnisses bestimmt sich analog zu anderen staatlichen Behörden und untersagt Kommissionsmitgliedern die Weitergabe von Informationen über betriebliche und private Angelegenheiten, die ihnen in dieser Eigenschaft zugekommen sind, an Dritte. Es bezieht sich auch auf die Verhandlungen und Abstimmungen (Streiff/von Kaenel/Rudolph, Arbeitsvertrag, 7. Aufl. 2012, N. 2 zu Art. 360c OR).

Das Amtsgeheimnis gilt indessen nicht unbegrenzt, denn nach dem Transparenzprinzip gemäss § 4 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) ist über über amtliche Informationen rasch, umfassend und sachlich zu informieren. Grundsätzlich geht das Amtsgeheimnis vor. Ob, wann und in welchem Umfang Informationen freigegeben werden, bestimmt die organisatorisch zuständige Person aufgrund einer Interessenabwägung nach § 23 IDG. Insbesondere wenn die Information Positionen in Verhandlungen betrifft oder die Bekanntgabe der Position den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt, liegt nach § 23 Abs. 2 lit. a und b IDG ein öffentliches Interesse vor, das zur Verweigerung der Bekanntgabe der Informationen führen kann. In jedem Fall entscheidet jedoch die TPK als Behörde, ob, wann und wie sie die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit informiert.

Die TPK stellt regelmässig Informationen bereit. Die Veröffentlichung erfolgt nach einer Freigabe durch die Kommission und darf das Verfahren weder behindern noch beeinflussen. Gerade der vorliegende Fall zeigt, wie das Verbreiten von Informationen aus einem laufenden Verfahren in den Medien und in der Öffentlichkeit zu Unsicherheit und Missverständnissen führen und die laufenden Verhandlungen behindern kann. Die TPK ist wie andere öffentliche Organe darauf angewiesen, in einer ersten Phase den umfassenden Sachverhalt abklären und unter den in der TPK vertretenen Parteien besprechen zu können, ohne dem Druck der Medien und der öffentlichen Meinung ausgesetzt zu sein. Dies ermöglicht es der TPK, heikle Themen verantwortungsbewusst und einge-

hend zu diskutieren und nach bestem Wissen und Gewissen zu einem Entscheid zu gelangen. Die TPK kann ihre Aufgabe nur erfüllen, wenn laufende Geschäfte von allen TPK-Mitgliedern vertraulich behandelt und diskutiert werden.

Die interessierten Kreise und die Öffentlichkeit haben in einer späteren Phase des Verfahrens zum Erlass eines Normalarbeitsvertrags (NAV) das Recht, sich zu einem Antrag der TPK zu äussern. Das Einigungsamt hat die an einem NAV interessierten Verbände oder Vereinigungen anzuhören und dem Regierungsrat Bericht und Antrag zu unterbreiten (§ 45 Gesetz über das kantonale Einigungsamt, LS 821.5). Vor dem Erlass ist der NAV angemessen zu veröffentlichen und eine Frist anzusetzen, innert der jedermann, der ein Interesse glaubhaft macht, schriftlich dazu Stellung nehmen kann.

Verfahrensbestimmungen und Regeln über das Zugänglichmachen von Informationen sichern den Rahmen für eine geordnete Entscheidungsfindung unter den Sozialpartnern in der TPK. Das Zurückhalten von Informationen in gewissen Phasen des Prozesses dient der Sicherstellung einer unbeeinflussten Meinungsbildung in der TPK.

Zu Frage 5:

Eine Umfrage bei acht Kantonen (Aargau, Basel-Stadt, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Tessin und Waadt) hat ergeben, dass das Sekretariat der TPK in keinem dieser Kantone eigenständig ist, sondern jeweils einem Amt oder einer Dienststelle angegliedert ist. Aus der vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) veröffentlichten «Liste der tripartiten Kommissionen» geht weiter hervor, dass das TPK-Sekretariat des Bundes sowie die TPK-Sekretariate der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Genf, Glarus, Jura, Neuchâtel, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Uri, Wallis und Zug beim jeweils zuständigen Amt angesiedelt sind. Es trifft somit nicht zu, dass in den meisten anderen Kantonen der TPK ein eigenständiges und unabhängiges Sekretariat beigeordnet wäre.

In den Kantonen Aargau, Graubünden, St. Gallen und Schaffhausen wechselt das Präsidium nicht zwischen den drei Partnern, sondern wird fest vom jeweiligen Amts- bzw. Departementsvorstehenden wahrgenommen. Im Kanton Basel-Stadt ist ein Wechsel des Präsidiums in der Geschäftsordnung zwar vorgesehen, in der Praxis wurde in den vergangenen Jahren auf eine solche jeweils auf Beschluss der TPK-Mitglieder verzichtet. In den Kantonen Tessin und Waadt wechselt das Präsidium zwischen den drei Parteien, im Kanton Luzern lediglich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft.

Die TPK-Mitglieder des Kantons Zürich erachten eine Reorganisation mehrheitlich nicht für angezeigt. Dass das TPK-Sekretariat seine Arbeit sachlich wahrnimmt, ergibt sich daraus, dass es den Antrag auf Erlass eines NAV in den Branchen Detailhandel und Maschinenbau an die TPK gestellt hat. Die in der Anfrage skizzierte Revision würde zu weniger Transparenz, weniger breiter Abstützung innerhalb der TPK und mehr Bürokratie führen. Der Bericht des SECO über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr bestätigt denn auch, dass die TPK im Kanton Zürich ihre Aufgabe korrekt und wirksam wahrnimmt. Die Leitung des Gremiums durch den Amtschef des AWA und die Führung des Sekretariats durch das AWA bewähren sich. Die Schaffung eines von der Verwaltung unabhängigen Sekretariates würde bestehende Synergien aufheben, unnötigen administrativen Aufwand verursachen und dabei keinen Zusatznutzen schaffen. Eine Reorganisation der TPK drängt sich daher aus Sicht des Regierungsrates nicht auf.

Zu Frage 6:

Gestützt auf Art. 360b ff. OR, haben die Kantone den Einsatz der TPK zu regeln und dabei die bundesrechtlichen Vorgaben zu beachten. Die verbleibende Regelungskompetenz der Kantone beschränkt sich weitgehend auf Fragen des Vollzugs, die vom Regierungsrat in einer Verordnung geregelt werden können (vgl. Art. 67 Abs. 2 Kantonsverfassung, LS 101). Im Kanton Zürich hat der Regierungsrat die Detailorganisation an die TPK delegiert, die über ihre Arbeitsweise und das Abstimmungsverfahren ein Reglement erlassen hat. Die Verordnung der TPK ist daher ausreichend legitimiert.

Zu Frage 7:

Die TPK ist eine vom Regierungsrat gestützt auf Art. 360b Abs. 1 OR eingesetzte kantonale Behörde. Die Mitglieder der TPK werden vom Regierungsrat auf eine Amtsdauer gewählt und die TPK untersteht dessen Aufsicht (§ 8 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR, LS 172.1], § 1 VO TPK).

Zu Frage 8:

Die neuste Statistik zu den Arbeitsmarktkontrollen stammt aus der Kontrollperiode von September 2014 bis August 2015. Diese weist für die Risikobranchen folgende Ergebnisse aus:

- Autogewerbe: 93 kontrollierte Arbeitnehmende, 22 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, 86,4% gescheiterte Verständigungsverfahren
- Boden- und Parkettgewerbe: 288 kontrollierte Arbeitnehmende, 32 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, 38,7% gescheiterte Verständigungsverfahren

- Detailhandel 1420 kontrollierte Arbeitnehmende, 248 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, 93,4% gescheiterte Verständigungsverfahren
- Gartenbau: 370 kontrollierte Arbeitnehmende, 29 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, 60,0% gescheiterte Verständigungsverfahren
- Gastgewerbe: 41 kontrollierte Arbeitnehmende, 2 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, 100% gescheiterte Verständigungsverfahren
- Gesundheits- und Sozialwesen: 653 kontrollierte Arbeitnehmende, 82 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, 93,8% gescheiterte Verständigungsverfahren
- Inventurbetriebe: 6 kontrollierte Arbeitnehmende, 3 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, aufgrund Geringfügigkeit kein Verständigungsverfahren durchgeführt
- Landwirtschaft: 219 kontrollierte Arbeitnehmende, 5 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, 50,0% gescheiterte Verständigungsverfahren
- Maschinenbau: 237 kontrollierte Arbeitnehmende, 70 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, 15,2% gescheiterte Verständigungsverfahren
- Personalvermittlung und -verleih (ausserhalb Geltungsbereich ave GAV): 25 kontrollierte Arbeitnehmende, 5 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, 0% gescheiterte Verständigungsverfahren
- Veranstaltungsorganisation: 144 kontrollierte Arbeitnehmende, 51 Arbeitnehmende mit Lohnunterbietungen, 72,5% gescheiterte Verständigungsverfahren

Die Branchen werden risikobasiert und aufgrund von Hinweisen kontrolliert. Die teilweise verhältnismässig hohen Lohnunterbietungsquoten, die aufgrund dieser Kontrollstrategie festgestellt werden, zeigen, dass die Bekämpfung des Lohnmissbrauchs ernst genommen und die Kontrolltätigkeit zielgerichtet ausgeübt wird. Diese Ergebnisse widerspiegeln jedoch nicht das Lohngefüge einer gesamten Branche und lassen nicht den Schluss zu, die Lohnunterbietung sei ein weit verbreitetes Phänomen. Druck auf Lohn- und Arbeitsbedingungen sind zwar in gewissen Branchen und Regionen feststellbar, gesamthaft betrachtet, ist jedoch kein allgemeiner Lohndruck zu beobachten. Diese Einschätzung teilt das SECO in seinem jährlichen Bericht zum Vollzug der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der EU.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi