

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 387/2004

Sitzung vom 26. Januar 2005

126. Anfrage (Personenfreizügigkeit und flankierende Massnahmen im Kanton Zürich)

Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, sowie die Kantonsrätinnen Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, haben am 8. November 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Am 1. Juni 2004 ist die volle Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU in Kraft getreten. Diese bringt Vereinfachungen für die Tätigkeit von ausländischen Arbeitskräften in der Schweiz, und zwar in den Kategorien (1) entsandte Arbeitnehmerinnen/-nehmer, (2) Kurzaufenthalterinnen/-aufenthalter und (3) Selbstständigerwerbende. Auf Bundesebene steht nun die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitglieder aus Osteuropa und dabei insbesondere die Überprüfung und Ergänzung der 1999 beschlossenen flankierenden Massnahmen zur Debatte.

Diverse bereits öffentlich gewordene Fälle geben nun der Befürchtung Nahrung, dass die Personenfreizügigkeit für Lohn- und Sozialdumping missbraucht wird – auch im Kanton Zürich (Beispiel Aldi-Verwaltungszentrum Embrach). Der Kanton Basel-Landschaft hat sich deshalb zu einer energischen Vorgehensweise entschieden. Der Grundgedanke dahinter: Wer zu Beginn systematisch kontrolliert und klar macht, dass die Spielregeln einzuhalten sind, kann sich mit der Zeit auf Stichproben beschränken.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Meldungen aus den drei genannten Kategorien sind seit dem 1. Juni 2004, verteilt auf die verschiedenen Branchen, im Kanton Zürich erfolgt?
2. Wie viele Verstösse gegen die Bestimmungen des Entsendegesetzes (des gesamten Spektrums: orts- und branchenübliche Löhne, Nichtdiskriminierung, Einhaltung von Bestimmungen des Arbeitsgesetzes) wurden im Kanton Zürich bislang festgestellt? Wie schätzt der Kanton Zürich das Missbrauchspotenzial in den drei Kategorien ein? Zeichnen sich signifikante Unterschiede zwischen Branchen mit allgemein verbindlich erklärtem Gesamtarbeitsvertrag (AVE GAV) und anderen Branchen ab?

3. Führt die Tripartite Kommission (TPK) – analog den paritätischen Kommissionen in AVE GAV-Branchen sowie der Baustellenkontrolle – von sich aus Kontrollen zur Einhaltung des Entsendegesetzes innerhalb, aber auch ausserhalb des Baugewerbes durch? Wenn ja: In welchem Umfang (systematisch oder stichprobenartig)? Wenn nein: Warum nicht?
4. Was unternimmt der Kanton, damit die TPK ihren gesetzlichen Auftrag zur Beobachtung des Arbeitsmarktes erfüllen kann?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Schaffung einer zentralen Zürcher Meldestelle für Verdachtsfälle im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit?
6. Der Regierungsrat fordert in seiner Vernehmlassungsantwort «Flankierende Massnahmen zur Ausdehnung des Personen-Freizügigkeitsabkommen» vom Bund die nötige Flexibilität bei der Anstellung von neuen Inspektorinnen/Inspektoren und wendet sich gegen eine Verpflichtung, 28 neue Stellen (eine neue Inspektorin / ein neuer Inspektor pro 25 000 Arbeitsplätze) zu schaffen. Wie viele zusätzliche Stellen erachtet der Regierungsrat auf Grund der Erfahrungen und Entwicklungen als für die Erfüllung der Aufgaben der TPK als nötig? In welchem Umfang gilt dies für zusätzliches, spezialisiertes Personal (z. B. Buchprüferinnen/-prüfer) gemäss Vernehmlassungsantwort?
7. Der Regierungsrat fordert in seiner Vernehmlassungsantwort überdies, die Vollzugskosten sollten zumindest zum überwiegenden Teil von den Sozialpartnern übernommen werden. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Befürchtung, mit dieser Forderung nach Kostenübernahme leiste er einer Privatisierung des Gesetzesvollzugs Vorschub?
8. Teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass seine ablehnende Haltung in Bezug auf mehr Inspektionspersonal und damit wirkungsvolle Kontrollen bei den Arbeitnehmerinnen/-nehmern im Kanton das Vertrauen in die Personenfreizügigkeit und deren Ausdehnung auf die neuen EU-Staaten nicht eben stärkt?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ralf Margreiter, Zürich, Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Seit dem 1. Juni 2004 ist eine kurzfristige Erwerbstätigkeit in der Schweiz ohne Bewilligung möglich durch Entsendung von Arbeitskräften von Unternehmungen aus EU- und EFTA-Staaten bis drei Monate oder 90 Arbeitstage pro Unternehmen und Jahr, für die selbstständige

Erbringung von Dienstleistungen durch Angehörige von EU/EFTA-Staaten bis 90 Arbeitstage pro Jahr sowie für die kurzfristige Erwerbstätigkeit von Angehörigen von EU/EFTA-Staaten bei einem Schweizer Unternehmen bis drei Monate. Für einen länger dauernden Aufenthalt wird eine Aufenthaltsbewilligung benötigt. Die Bewilligungen für Kurzaufenthalter und für Daueraufenthalter sind jedoch gesamtschweizerisch kontingentiert. Arbeitsvermittlung und Personalverleih sowie bewilligungspflichtige Finanzdienstleistungen fallen nicht unter den Geltungsbereich des Abkommens über den freien Personenverkehr. In diesen Bereichen ist nach wie vor eine Bewilligung nötig.

Kurzfristige bewilligungsfreie Arbeitseinsätze müssen vor Arbeitsbeginn bei der Meldebehörde gemeldet werden. Arbeiten im Bau-, Gast-, Reinigungs- und Sicherheitsgewerbe sowie im Haushalt sind ab dem ersten Tag meldepflichtig. Für alle anderen Branchen gilt die Meldepflicht ab dem 8. Tag des Aufenthalts innerhalb eines Kalenderjahres, unabhängig davon, ob die Tätigkeit ununterbrochen oder tageweise ausgeführt wird.

Zu Frage 1:

Die Abwicklung des Meldeverfahrens erfolgt über das Zentrale Ausländerregister (ZAR) des Bundesamtes für Migration (BFM). Dem Bundesamt obliegt auch die statistische Auswertung der eingehenden Meldungen. Erste Statistiken wurden per Anfang Oktober 2004, später per Ende November angekündigt. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Da unklar ist, wann verlässliche Auswertungen zur Verfügung stehen werden, können zurzeit keine genauen Angaben nach Kategorien und Branchen gemacht werden. Eine provisorische Auswertung nach Anzahl Personen mit gemeldetem Einsatz im Kanton Zürich zeigt folgendes Bild (Stichtag 9. November 2004):

Personen mit gemeldetem Einsatz im Kanton Zürich:	5260	(Schweiz: 47 263)
Entsandte Arbeitnehmer/innen	2622	(Kategorie 1)
Stellenantritt in der Schweiz	2201	(Kategorie 2)
Selbstständigerwerbende	437	(Kategorie 3)

Personen mit künftigem, bereits gemeldetem Einsatz sind dabei mit gezählt. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) hat eine grobe Handauswertung der eingehenden Meldungen über entsandte Arbeitnehmer/innen (Kategorie 1) gemacht. Sie zeigt, dass in der Periode vom 29. September 2004 bis 8. Dezember 2004 etwa 1470 Meldungen zu verzeichnen waren. Die Meldungen betreffen zu rund 67% das Bauhaupt- und Baunebengewerbe.

Zu Frage 2:

Das Entsendegesetz (EntsG; SR 823.20) verpflichtet ausländische Unternehmen, welche Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, diesen die in der Schweiz geltenden minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen zu garantieren, die in Bundesgesetzen, Verordnungen oder allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen festgelegt sind. Wenn gegen eine solche Bestimmung verstossen wird, greifen die Sanktionen des Entsendegesetzes (Art. 9 EntsG). Diese sehen eine Verwaltungsbusse bis Fr. 5000 vor bei geringfügigen Verstössen gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen (Art. 2 EntsG), gegen die Bestimmungen über die Unterkunft (Art. 3 EntsG) oder die Meldepflicht (Art. 6 EntsG). Sofern ein nicht geringfügiger Verstoss gegen Art. 2 EntsG vorliegt, kann die zuständige kantonale Behörde ein Dienstleistungsverbot von bis zu fünf Jahren aussprechen. Die Kontrolle der Einhaltung des Entsendegesetzes obliegt verschiedenen Organen (Art. 7 EntsG). Die Paritätischen Kommissionen überwachen die Einhaltung der Bestimmungen der allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (einschliesslich Mindestlöhnen). Der Tripartiten Kommission obliegt die Kontrolle der Einhaltung der Normalarbeitsverträge über Minimallöhne im Sinne von Art. 360a OR (SR 220). Die Bestimmungen von Bundeserlassen haben die nach diesen Erlassen zuständigen Behörden zu kontrollieren. Eine Auffangzuständigkeit ist in Art. 7 Abs. 1 lit. d EntsG vorgesehen. Sie verpflichtet das AWA. Sofern ein Verstoss festgestellt wird, meldet das Kontrollorgan diesen dem AWA, das die erwähnten Sanktionen ausspricht. Sofern ein ausländischer oder ein schweizerischer Arbeitgeber in den übrigen Branchen die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne unterbietet, liegt kein Verstoss gegen eine geltende Rechtsnorm vor, da die «üblichen Löhne» nicht verbindlich geregelt sind. Sie sind Richtwerte, die zur Beurteilung einer missbräuchlichen Lohnunterbietung dienen. Aufgabe der Tripartiten Kommission ist es, den Arbeitsmarkt zu beobachten und bei wiederholten missbräuchlichen Lohnunterbietungen dem Regierungsrat die Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrages oder den Erlass eines Normalarbeitsvertrages zu beantragen.

Zurzeit liegen noch zu wenig Informationen vor, die fundierte Rückschlüsse auf Art und Umfang von Missbräuchen der verschiedenen Kategorien zulassen. Das gilt für Branchen mit allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und andere Branchen. Bis heute lässt sich im konkreten Alltag Folgendes feststellen: Von den Kontrollorganen des Entsendegesetzes wurden bisher zwei Verstösse gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen nach Art. 2 EntsG gemeldet.

Nicht jede Meldung erweist sich indessen tatsächlich als Verstoss. Die Prüfung allfälliger Sanktionen ist im Gang. Überdies wurden fünf Ermahnungen an ausländische Arbeitgeber wegen Verletzung der Meldepflicht ausgesprochen, verbunden mit der Androhung der Verhängung einer Busse im Wiederholungsfall. Andere Verstösse gegen das Entsendegesetz wurden von den Kontrollorganen bisher nicht gemeldet. Aus den übrigen Branchen liegen dem Sekretariat der Tripartiten Kommission acht Rapporte der Baustellenkontrolle vor, gemäss welchen – nach Aussagen der ausländischen Arbeitnehmer – die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne unterboten wurden. Alle Fälle betreffen Entsendeunternehmen. In zwei Fällen wurde bisher von den ausländischen Unternehmen die Aktenherausgabe verweigert. Die restlichen Fälle sind in Abklärung. Es zeigt sich, dass die Umrechnung der Lohnabrechnungen nach ausländischem Recht sehr komplex ist. In zwei Fällen konnten die Gewerkschaften ohne formelles Verfahren eine Nachzahlung der Löhne erreichen.

Zu Frage 3:

Mit der Baustellenkontrolle verfügt der Kanton im Bauhaupt- und Baunebengewerbe über ein sehr wirkungsvolles und praxisnahes Instrument. Die Baustellenkontrolle wird von 16 Paritätischen Kommissionen und vom Kanton (AWA) getragen. Der Kanton beteiligt sich zu 50% an den Kosten. Die Kontrolleure prüfen die Baustellen auf verschiedene Tatbestände. Eines der Hauptaugenmerke liegt auf der Kontrolle der Einhaltung der verschiedenen Gesamtarbeitsverträge bzw. des Entsenderechts. Das Sekretariat der Tripartiten Kommission oder das AWA können Kontrollen veranlassen. Sofern ein Verstoss gegen Vorschriften eines allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages vorliegen könnte, wird der entsprechende Rapport an die zuständige Paritätische Kommission weitergeleitet. Sofern Anzeichen bestehen, dass in Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag orts-, berufs- und branchenübliche Löhne unterboten werden, wird an das Sekretariat der Tripartiten Kommission rapportiert.

Ausserhalb des Bauhaupt- und Baunebengewerbes hat die Tripartite Kommission bisher keine Kontrollen durchgeführt oder durchführen lassen. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass noch keine Anzeigen eingegangen sind. Die Tripartite Kommission will in diesen Bereichen mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen der jeweiligen Branche zusammenarbeiten. Eine solche Zusammenarbeit, die ermöglicht, vorhandenes Fachwissen und bestehende Strukturen zu nutzen, wurde bisher mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen der Landwirtschaft, des Transportgewerbes, des Detailhandels und

des Gartenbaus in die Wege geleitet. Ausgehend davon, dass die Verhinderung von missbräuchlichen Lohnunterbietungen im Interesse der Arbeitgebenden, der Arbeitnehmenden und des Staates liegt, ist vorgesehen, die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne und Arbeitsbedingungen gemeinsam festzustellen und den Arbeitsmarkt gemeinsam zu beobachten.

Zu Frage 4:

Zur Beobachtung des Arbeitsmarktes stehen heute verschiedene Instrumente zur Verfügung. Ein Instrument ist die Lohnstrukturhebung des Bundes, wobei hier noch Diskussionen über die Art der Auswertungen laufen. Ein wesentliches Element sind Statistiken betreffend die eingehenden Meldungen, welche hoffentlich vom Bund bald zur Verfügung gestellt werden. Ein weiteres sehr pragmatisches, aber nicht minder wirksames Instrument sind Beobachtungen und Anzeigen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen.

Zu Frage 5:

Eine «zentrale» Meldestelle für Verdachtsfälle im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit besteht bereits. Verstöße gegen das Entsendegesetz oder Unterbietungen der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne können beim Sekretariat der Tripartiten Kommission gemeldet werden. Zur Vereinfachung des Verfahrens wurden Informationen ins Internet gestellt und zwei Formulare für Meldungen angeboten. Das Sekretariat leitet die eingehenden Anzeigen nach einer Triage an die zuständigen Stellen weiter und leitet bei Verdacht auf missbräuchliches Unterbieten des Lohnes die erforderlichen Schritte ein.

Zu Fragen 6 und 8:

Da für den Vollzug der flankierenden Massnahmen nicht allein die Tripartite Kommission zuständig ist und wichtige Vollzugsaufgaben auch den Paritätischen Kommissionen und dem AWA zukommen, stellt sich die Ressourcenfrage für alle Vollzugsorgane. Der Regierungsrat vollzieht das Entsenderecht auf korrekte Weise. Er möchte aber die nötige Flexibilität behalten, damit auch bewährte partnerschaftliche Formen der Zusammenarbeit Platz haben. Die Ressourcen sollen nach Massgabe des tatsächlichen Bedarfs und bei den jeweils verantwortlichen Stellen angepasst werden. Das betrifft nicht nur die Kontrollen vor Ort, sondern auch rückwärtige Arbeiten im Bereich administrativer Aufarbeitung und juristischer Abklärungen.

Zu Frage 7:

Der Vollzug durch die Sozialpartner ist schon in der Konzeption der flankierenden Massnahmen vorgezeichnet. In massgeblichen Bereichen sind die Paritätischen Kommissionen verantwortlich. Diese Festlegung

des Gesetzgebers nutzt vorhandene Erfahrungen und Strukturen. Damit wird aber nicht grundsätzlich einer Privatisierung des Gesetzesvollzugs Vorschub geleistet.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi