

Sachdokumentation:

Signatur: DS 54

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/54



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Kantonale Volksabstimmung UNIA-Lohndumping-Initiative 28.2.16

Argumentarium (Langversion)

I. Ausgangslage

1. Hintergrund

Die Lohndumping-Initiative wurde von linken Kreisen um die Gewerkschaft UNIA am 4. April 2014 lanciert und bereits am 7. April 2014 mit über 7000 Unterschriften eingereicht. Dem Initiativkomitee gehören unter anderem die heutige Nationalrätin Mattea Meyer (SP) und Kantonsrat Markus Bischoff (AL) sowie die bekannten Gewerkschafter Vasco Pedrina und Roman Burger an.

Die Initiative fordert neue kantonale Bestimmungen zur Durchsetzung von minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen: Mit den heutigen gesetzlichen Möglichkeiten, so die Gewerkschaft UNIA, könne Lohndumping nicht verhindert werden. Darum strebt die Gewerkschaft an, das geltende System der flankierenden Massnahmen (FlaM) mit einer zusätzlichen Zwangsmassnahme zu verschärfen.

Auslöser sind Kontrollen auf Zürcher Baustellen mit grossem Medienecho (SBB-Baustelle Löwenstrasse, Oktober 2013; Zara-Baustelle, Februar 2014). Im ersten Fall liegen dem für Sanktionen zuständigen Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) bis heute keine Meldungen der zuständigen Paritätischen Berufskommission über Verstösse gegen minimale Lohn- und Arbeitsbedingungen vor. Im zweiten Fall wurden zwischenzeitlich Verstösse einzelner kontrollierter Unternehmen rapportiert. In beiden Fällen hat die UNIA jedoch unter Missachtung der gesetzlich vorgeschriebenen Zuständigkeiten und Prozessabläufe Lohnvergleiche angestellt und Erstunternehmer mit Baustellenstopps zu pauschalen Nachzahlungen auf ein Sperrkonto genötigt.

Die Volksinitiative stösst auf breite Ablehnung. Regierungsrat und Kantonsrat lehnen die Vorlage ab. Im Kantonsrat stimmten die Fraktionen von SVP, FDP, CVP, GLP, EDU und BDP mit 110:61 Stimmen dagegen. Auch die Wirtschaftsverbände sind dezidiert gegen die Initiative.

2. «Lohndumping» – in niemandes Interesse

Für Lohndumping, wie es von den Initianten verwendet wird, gibt es keine klare Definition. «Dumping» bedeutet an sich den Verkauf von Waren oder Leistungen unter den Herstellungskosten bzw. eigenen Kosten. In der politischen Diskussion wird davon abweichend von **Lohndumping** gesprochen, wenn Löhne ausbezahlt werden, die deutlich unter den in Tarifverträgen der jeweiligen Branche festgelegten Löhnen liegen. Konkret geht es also um

die Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmenden in der Schweiz.

Verstösse gegen minimale Lohn- und Arbeitsbedingungen sind wettbewerbsschädigend und müssen zum Schutz der Arbeitnehmer und im Interesse aller Unternehmer, die sich an das geltende Recht halten, effektiv bekämpft werden.

Kleine sowie grosse Unternehmen wollen und müssen konkurrenzfähig sein. Eine Voraussetzung dafür ist, dass sie gleich lange Spiesse bezüglich Rahmenbedingungen haben wie ihre Mitbewerber. Schwarze Schafe, die mit unlauteren Mitteln auf nicht gesetzeskonformem Weg versuchen, die gültigen Gesetze und/oder Gesamtarbeitsverträge zu umgehen und sich dadurch einen Vorteil verschaffen, sind strikte und konsequent zur Rechenschaft zu ziehen. Dabei darf es keine Nachsicht geben.

Deshalb distanzieren sich die im Überparteilichen Komitee «UNIA-Lohdumping-Initiative NEIN» zusammengeschlossenen Parteien und Wirtschaftsverbände in aller Form von Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen und setzen sich mit aller Kraft für zielgerichtete und effektive Kontrollen zur Bekämpfung von Lohdumping ein.

3. Heutige Gesetzesgrundlage zur Bekämpfung von Lohdumping ausreichend

Die Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmenden in der Schweiz wird durch ein vielschichtiges System verschiedener Rechtsgrundlagen und Vollzugsakteuren sichergestellt. Diese sogenannten Flankierenden Massnahmen (FlaM) wurden mit der Personenfreizügigkeit 2004 auf Druck von Gewerbe und Gewerkschaften eingeführt und 2013 in wesentlichen Punkten verschärft. Sie schützen Schweizer Arbeitnehmer und Arbeitgeber im liberalisierten Arbeitsmarkt vor unerwünschten Auswirkungen der Personenfreizügigkeit. Sie verhindern die Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Beim Vollzug der FlaM kommen verschiedene Verfahren und Sanktionen zum Einsatz. Die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen werden in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) durch Paritätische Berufskommissionen (Sozialpartner, d.h. Arbeitgeber und Arbeitnehmer) kontrolliert. Stellt eine Paritätische Berufskommission eine Lohnunterbietung oder den Verstoß gegen minimale Arbeitsbedingungen fest, so verhängt sie eine Konventionalstrafe. Handelt es sich dabei um eine ausländische Unternehmung, verhängt das Amt für Wirtschaft und Arbeit zusätzliche Sanktionen gemäss Entsendegesetz (Geldstrafen bis zu schweizweitem Dienstleistungsverbot für die Unternehmung). Wird die Auskunft verweigert oder werden Geldstrafen des Kantons nicht bezahlt, wird ebenfalls ein Dienstleistungsverbot verhängt.

In Branchen ohne ave GAV werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Tripartite Kommission (Bund/Kanton, Arbeitgeber und Arbeitnehmer) kontrolliert. Bei Missbräuchen sucht die Tripartite Kommission die Verständigung mit den betreffenden Arbeitgebern und meldet die Verstösse zur Sanktionierung an die kantonale Vollzugsbehörde. Stellt sie negative Auswirkungen auf das Lohngefüge einer Branche fest, beantragt sie zusätzliche Massnahmen (erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen oder Erlass von zwingenden befristeten Normalarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen).

Die FlaM und insbesondere das Entsendegesetz sind bei konsequenter Anwendung ein wirk-

sames Instrument, um Verstössen gegen minimale Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgreich vorzubeugen. Sie haben sich in den Jahren seit ihrer Einführung bewährt. Auch mit der Personenfreizügigkeit ist kein allgemeiner Lohndruck zu verzeichnen. Im Gegenteil: Die Reallöhne steigen insgesamt seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit gemäss Lohnindex des Bundesamtes für Statistik um jährlich durchschnittlich 0,6 Prozent.¹ Es kann sogar festgestellt werden, dass sich auch besonders tiefe Löhne, auf die man einen besonderen Druck erwarten würde, mit der Personenfreizügigkeit positiv entwickeln.² Auch der Bund attestiert den Zürcher Vollzugsbehörden wiederholt die effiziente und verantwortungsbewusste Vollzugstätigkeit.

II. Wortlaut der Initiative

Gesetz zur Durchsetzung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen

§ 1 Zweck

Dieses Gesetz bezweckt den effektiven Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen zum Arbeitnehmerschutz, insbesondere den Schutz vor Lohndumping.

§ 2 Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt für jede wirtschaftliche Tätigkeit im Kanton Zürich, zu deren Ausübung Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer herangezogen werden. Der Begriff des Arbeitsverhältnisses richtet sich dabei nach dem Obligationenrecht.

§ 3 Sicherungsmassnahmen

1 Zur Sicherung des Vollzuges der in den Bundesgesetzen vorgesehenen Verwaltungsmassnahmen ordnet das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) in der Regel eine Betriebseinstellung bzw. einen Arbeitsunterbruch an, wenn ihm eines der in Art. 7 Abs. 1 Entsendegesetz vom 8. Oktober 1999 (EntsG) genannten Kontrollorgane den begründeten Verdacht auf Verstösse gegen zwingende gesetzliche Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder gegen allgemeinverbindlich erklärte Mindestlohn- oder Mindestarbeitsbedingungen sowie die Verweigerung der Mitwirkung bei Kontrollen anzeigt.

2 Eine Verweigerung der Mitwirkung liegt vor, wenn Arbeitgebende, Arbeitnehmende, Selbstständigerwerbende, Auftraggebende oder Auftragnehmende

- a) mit der Kontrolle beauftragten bzw. zur Kontrolle berechtigten Personen den Zutritt zum Betrieb oder zur Arbeitsstelle verweigern,
- b) sich weigern, die Identität von Personen preiszugeben,
- c) Belege, die laut Vorschriften des Bundes bei einer Kontrolle unverzüglich verfügbar sein müssen, nicht bereitstellen können,
- d) Belege, die für die weitere Abklärung des Sachverhalts benötigt werden, nicht innerhalb der vom Kontrollorgan gesetzten Frist vorlegen,
- e) die Voraussetzungen gemäss Art. 1b Abs. 1 Bst. a oder b EntsG erfüllen.

¹ Quelle: 9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU vom 11. Juni 2013, S. 60.

² <http://www.avenir-suisse.ch/52228/armutsbekaempfung-ohne-zusaetzhche-umverteilung/>

§ 4 Verfahren

1 Das Kontrollorgan weist die Betroffenen vor der Anzeige zur Wahrung des rechtlichen Gehörs auf die möglichen Folgen ihres Verhaltens, insbesondere die mögliche Anordnung eines Arbeitsunterbruchs hin.

2 Das AWA verfügt umgehend die Einstellung der Arbeiten und weist darauf hin, dass die Zwangsmassnahme aufgehoben wird, wenn die vollumfängliche Mitwirkung gewährleistet bzw. der rechtswidrige Zustand durch entsprechende Massnahmen und Nachzahlungen behoben ist.

3 Die Anordnung auf Arbeitseinstellung ist sofort vollstreckbar und einer allfälligen Einsprache kommt in Abweichung von § 10b Abs. 2 VRG keine aufschiebende Wirkung zu.

4 Zur Sicherung der Vollstreckung der Arbeitseinstellung können die sachlich zuständigen Behörden beigezogen werden. Die zuständigen Personen müssen sicherstellen, dass die Massnahme so umgesetzt wird, dass die Sicherheit von Arbeitnehmenden und Dritten nicht beeinträchtigt wird und substanzielle Schäden, insbesondere an Werk und Materialien vermieden werden.

§ 5 Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen.

III. Langversion Argumentarium

1. Die Initiative gefährdet Arbeitsplätze

Die Initiative verschärft das System der Flankierenden Massnahmen (FlaM) im Kanton Zürich durch Einführung einer zusätzlichen Zwangsmassnahme massiv. Bei blosser Verdacht auf Lohndumping soll die beschuldigte Unternehmung jegliche Arbeiten einstellen. Diese Anordnung müsste durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) umgehend und ausschliesslich gestützt auf einen geäusserten Verdacht hin erfolgen. Eigene, weiterführende Abklärungen durch das AWA wären nicht erlaubt. In der Folge können sich die Beschuldigten nicht mehr zu den Vorwürfen äussern. Die betroffenen Betriebe erleiden schmerzhaft Einnahmeausfälle und hohe Folgekosten, wenn sie auf unbestimmte Zeit schliessen müssen. Unabhängig davon, ob sich der Verdacht bestätigt oder nicht, genügt die blosser Anschuldigung, um die Unternehmen in enorme finanzielle Schwierigkeiten zu bringen.

2. Die Initiative legt die Zürcher Wirtschaft lahm

In der derzeitigen wirtschaftlich schwierigen Situation mit steigenden Arbeitslosenzahlen sind attraktive und stabile Standortbedingungen von zentraler Bedeutung. Sofortige Betriebseinstellungen auf Verdacht schaffen enorme Rechtsunsicherheit. Nach Annahme der Initiative kann jede Kontrolle zur sofortigen Betriebseinstellung führen. Bei grösseren Betrieben, z.B. – aber nicht nur – auf Baustellen, würden die Zwangsmassnahmen gegen einen Unternehmer auch unbeteiligte Dritte treffen (Subunternehmer, Zulieferer, Auftraggeber und weitere auf der Baustelle beschäftigte Firmen, die wegen Verzögerungen ihre Arbeiten nicht mehr planmässig ausführen können). Doch betroffen sind nicht nur die Firmen, die einen Auftrag ausführen. Auch ihren Auftraggebern erwachsen rasch hohe finanzielle Kosten, die niemand

trägt. Beispielsweise, wenn Mietobjekte nicht termingemäss bezogen werden können, oder wenn Produkte zu spät ausgeliefert werden. Die Initiative betrifft zudem nicht nur Bauunternehmen, sondern alle Betriebe, die einer Branche mit zwingenden Mindestlöhnen angehören. Branchenunabhängig kann bei allen Firmen im Kanton Zürich bei Verstössen gegen minimale Arbeitsbedingungen eine Betriebsschliessung angeordnet werden. Die Initiative schadet also dem gesamten Wirtschaftsstandort Zürich und führt zu nicht abschätzbaren Folgeschäden in Millionenhöhe.

3. Die Initiative ist unverhältnismässig und teuer

Am Beispiel moderner Grossbaustellen kann aufgezeigt werden, dass die Initiative unverhältnismässig und teuer ist. Die heutigen Gebäude sind hoch komplex. Zur Realisierung braucht es spezialisierte Fachleute. Fällt einer aus, hat dies auch Konsequenzen für alle weiteren Beteiligten: Die Betriebseinstellung einer einzelnen Unternehmung führt zu Verzögerungen auf der gesamten Baustelle und somit faktisch zu einer Baustellenschliessung, die auch unbeteiligte Dritte oder solche, bei denen (nachträglich) kein Lohdumping nachgewiesen werden kann, in Mitleidenschaft zieht. Davon betroffen sind aber auch die Auftraggeber: Wird ein Bauprojekt wegen einer Betriebsschliessung nicht termingerecht fertiggestellt, erwachsen den Bauherren dadurch schnell enorm hohe Kosten, beispielsweise wenn Mietobjekte nicht termingemäss bezogen werden können. Dies verursacht immense Folgekosten in Millionenhöhe für die sich korrekt verhaltenden Unternehmer. Zudem sind heikle und langwierige Verfahren zur Klärung von Haftungsfragen vorprogrammiert.

Leiden würden darunter nicht zuletzt auch die Mitarbeitenden von Unternehmen, die sich korrekt verhalten. Sie werden in Sippenhaft genommen und müssten ihre Arbeit unfreiwillig stoppen, um sie danach unter Zeitnot wieder aufzunehmen. Damit zeigt sich: Viele werden für wenige schwarze Schafe bestraft.

4. Die Initiative führt zu Rechtsunsicherheit

Die Initiative ist ein einschneidender Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie. Sie verstösst gegen das durch die Verfassung garantierte Gebot der Verhältnismässigkeit und setzt die Unschuldsvermutung ausser Kraft. Besteht ein Verdacht auf Lohdumping, ist der Kanton gezwungen, Betriebsschliessungen anzuordnen, und Betroffene können sich nicht mehr zu den Vorwürfen äussern. Damit wird die Rechtssicherheit im Kanton Zürich für Unternehmen und Auftraggeber gefährdet. Jede Kontrolle kann jederzeit zur sofortigen Betriebseinstellung führen. Zudem würde diese Regelung auch das Denunziantentum fördern. Der Verdächtigung von unangenehmen Mitbewerbern würde Tür und Tor geöffnet. Dies alles führt zu Rechtsunsicherheit und bedroht die nationale und internationale Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Zürich.

5. Die Initiative führt zu staatlichen Interventionen und gefährdet die Sozialpartnerschaft

Anstellungsbedingungen samt Lohn werden in der Schweiz traditionell zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden ausgehandelt, und zwar ohne dass der Staat eingreift. Auch der Vollzug der Flankierenden Massnahmen (FlaM) zum Schutz der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz folgt dieser Tradition und basiert auf einem vielschichtigen und verwobenen Kontrollsystem, das auf die bewährte und gut funktionierende Sozialpartnerschaft sowie den gleichberechtigten Einbezug von Arbeitgebern und Arbeitnehmern setzt. Dies erlaubt für jede Branche massgeschneiderte Lösungen. Der Vollzug wird dabei durch die Unternehmen und Arbeitgeber sichergestellt. Sie haben als Betroffene die notwendigen

Kenntnisse ihrer Branche und das grösste Interesse an fairen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die Initiative setzt diese bewährte Sozialpartnerschaft leichtfertig aufs Spiel und behindert die Zürcher Wirtschaft mit noch mehr staatlichen Interventionen.

6. Verbesserungen im Vollzug brauchen keine Gesetzesverschärfung

Die Flankierenden Massnahmen (FlaM) bieten bei konsequenter Anwendung einen wirksamen Schutz der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Es ist kein allgemeiner Lohndruck zu verzeichnen. Die bekannten Risikobranchen des Baunebengewerbes (insbesondere Gipser- und Isoliergewerbe) verfügen alle über einen allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) mit minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Um den Vollzug der FlaM durch die Paritätischen Kommissionen in diesen Branchen zu verbessern, braucht es keine generelle Gesetzesverschärfung. Sinnvoller sind zielgerichtete Massnahmen wie die Konzentration der Kontrolltätigkeit sowie die Stärkung der zuständigen Paritätischen Berufskommissionen.

7. Die Initiative hat rechtliche Mängel und ist nicht umsetzbar

Die Initiative hat zudem verschiedene gravierende rechtliche Mängel. Sie verstösst in wesentlichen Teilen gegen Bundesrecht, stellt einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie dar. Zudem verletzt der vorgesehene Verfahrensablauf den verfassungsrechtlichen Anspruch der Betroffenen auf rechtliches Gehör, wonach Betroffene vor der Betriebseinstellung angehört werden müssen und zu den Vorwürfen Stellung nehmen können. Somit drohen im Anwendungsfall langwierige juristische Auseinandersetzungen bis vor Bundesgericht mit sehr hohen Erfolgsaussichten auf Aufhebung der Massnahme. Von einem effektiven Instrument zur Bekämpfung von Lohndumping darf also keinesfalls gesprochen werden!

Ihr Kernanliegen – Arbeitgeber mit einer umgehenden Betriebseinstellung dazu zu zwingen, die möglichen Lohnunterschreitungen umgehend zu korrigieren – ist deshalb nicht umsetzbar. Es ist auch unklar, ob die Behörden wegen drohender Schadensersatzforderungen überhaupt Betriebsschliessungen anordnen. Hinzu kommt, dass eine Betriebsschliessung angeordnet wird, ohne dass der Tatbestand des Lohndumpings bewiesen wäre. Wollen die Unternehmen ihre Arbeiten rasch wieder aufnehmen, wären sie gezwungen, die Forderungen der Gewerkschaften zu erfüllen, ungeachtet davon, ob sie rechtens sind oder nicht. Dies entspricht nicht dem Schweizerischen Rechtssystem. Es ist zudem völlig offen, ob ein konkreter Anwendungsfall einer richterlichen Überprüfung standhalten würde. Es ist unglaublich und wenig hilfreich, Verstösse mit widerrechtlichen Instrumenten zu bekämpfen!

Weitere Argumente gegen die Initiative:

1. Kein Raum für kantonale gesetzliche Regelungen

Im Bereich des Arbeitnehmerschutzes liegt die umfassende Gesetzgebungskompetenz beim Bund. Für die Kantone bestehen lediglich geringe zusätzliche Rechtsetzungskompetenzen beim Schutz der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Somit besteht kein Raum für zusätzliche kantonale Regelungen.

2. Initiative mit Interpretationsspielraum

Die Initiative enthält zahlreiche unbestimmte Formulierungen, die in der Praxis nur schwer konkretisiert werden können. Bis eine einheitliche Auslegung gefunden wird, besteht erhebliche Rechtsunsicherheit.

3. Potenzielle Staatshaftungsansprüche auf Kosten des Steuerzahlers

Der Kanton könnte für den während einer Betriebseinstellung oder eines Arbeitsunterbruchs entstandenen Schaden mit Staatshaftungsansprüchen in erheblicher Höhe konfrontiert werden. Dies verursacht rasch Kosten in Milliardenhöhe, die letztlich vom Steuerzahler beglichen werden müssen.

4. Undurchsichtige Haftungsfragen

Von einer Betriebsschliessung sind beteiligte und unbeteiligte Firmen sowie auch ihre Auftraggeber betroffen. Kann nicht gearbeitet werden, stellen sich neben Haftung bei Konventionalstrafen für die nicht termingemässe Erledigung von Aufträgen auch in arbeitsrechtlicher Hinsicht heikle Haftungsfragen. Wer trägt die Kosten für die Löhne der Angestellten in dieser Zeit? Der unbeteiligte Dritte, die des Lohdumpings beschuldigte Firma, derjenige, der die Betriebsschliessung über seinen Anfangsverdacht in die Wege geleitet hat oder über die Staatshaftung gar der Steuerzahler?

5. Jede Kontrolle kann zu Betriebseinstellungen führen

Es besteht grundsätzlich keine Verpflichtung, Unterlagen zur Dokumentation von Arbeits- und Lohnbedingungen an Ort und Stelle vorzuweisen. Somit wäre potenziell jede Kontrolle geeignet, einen Verdacht auf Verletzung der Arbeits- und Lohnbedingungen zu begründen und eine Betriebseinstellung anzuordnen.

6. Genügende Gesetzesordnung

Die geltenden Rechtsnormen stellen heute ein wirksames Instrumentarium an Massnahmen und Sanktionen zur Verfügung, das im Kanton Zürich von den Sozialpartnern konsequent angewendet wird.

- In Branchen ohne allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) werden Risikobranchen von der Tripartiten Kommission bestimmt und in genügendem Ausmass Kontrollen durch die kantonale Kontrollstelle Arbeitsmarkt durchgeführt. Hier ist kein Handlungsbedarf auszumachen. Verständigungsverfahren bei Zuwiderhandlungen sind höchst erfolgreich.
- In Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) sind die Paritätischen Kommissionen für das Einhalten der verbindlichen Mindestlöhne verantwortlich. Sie verfügen über die besten Branchenkenntnisse und wissen, wo konkret die Unternehmen zu suchen sind, die gegen die Flankierenden Massnahmen am ehesten verstossen. Die Kontrollen, die heute nach dem Zufallsprinzip und auch auf Verdacht hin vorgenommen werden, sind insgesamt ausreichend. In Risikobranchen könnten Kontrollen ausgeweitet werden. Dafür ist aber keine Gesetzesverschärfung notwendig.

7. Unterschiedliche Ansprüche in den Branchen

Die Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern hat den Vorteil, dass für jede Branche massgeschneiderte Lösungen und Verfahren erarbeitet werden. So hat das Baugewerbe beispielsweise andere Bedürfnisse als das Baunebengewerbe. Deshalb ist es sinnvoll, wenn sich die einzelnen Branchen gegen Lohdumping engagieren. Dazu braucht es allerdings kein neues Gesetz, sondern die zielorientierte Zusammenarbeit unter den Sozialpartnern.

IV. Argumente der Befürworter

Behauptet wird:

Die Wirtschaft profitiert böswillig und kriminell von Lohndumping und will deshalb Regeln dagegen verhindern.

Richtig ist:

Lohndumping ist im Interesse von niemandem und verhindert den fairen Wettbewerb! Unternehmen bekämpfen schon heute zusammen mit dem Bund Lohndumping. Eine Vielzahl breiter und effizienter Instrumente steht dafür zur Verfügung und wird rege genutzt.

Behauptet wird:

Der Kanton ist bei der Bekämpfung des Lohndumpings untätig. Deshalb braucht es die Initiative.

Richtig ist:

Für die Kontrolle der bestehenden Regelungen zur Verhinderung von Lohndumping im Rahmen der Flankierenden Massnahmen (FlaM) sind in erster Linie Arbeitgeber und Arbeitnehmer, auch die UNIA (in den Paritätischen Berufskommissionen PK sowie der Tripartiten Kommission TPK), zuständig. Stellen diese kein Lohndumping fest und verhängen keine Sanktionen, kann auch der Kanton nicht aktiv werden. Die UNIA vertritt in vielen Branchen die Arbeitnehmer innerhalb der PK und führt sogar deren Sekretariate, insbesondere in den Fällen, die den Weg in die Medien gefunden haben. Der Vorwurf der Untätigkeit fällt also vor allem auf die UNIA zurück.

Behauptet wird:

Die heute geltenden Instrumente reichen nicht aus, um Lohndumping einzudämmen. Deshalb müssen radikalere Massnahmen her.

Richtig ist:

Die Instrumente genügen im Kampf gegen Lohndumping, wenn sie konsequent angewendet werden. Die wenigen Fälle, die es heute gibt, werden meist mit grossem Getöse durch die Medien gezogen, weshalb ein verzerrtes Bild entsteht.

Niemand ist gegen Optimierungsmassnahmen am heutigen System, die radikale und unsinnige Initiative aber schießt völlig am Ziel vorbei.

Behauptet wird:

Die UNIA-Initiative wird Lohndumping eindämmen und zu besseren Arbeitsbedingungen führen.

Richtig ist:

Der Eindruck, den uns die UNIA vermitteln will, ist falsch. Es besteht kein flächendeckendes Problem von Lohndumping. In den Risikobranchen können der Vollzug verbessert und die Kontrollen intensiviert werden, ohne dass es dazu eine Gesetzesverschärfung oder zusätzliche Zwangsmassnahmen braucht. Fraglich ist auch, inwiefern einzig auf Verdacht und ohne Beweise angeordnete Betriebseinstellungen zu besseren Arbeitsbedingungen führen würden. Im Gegenteil: Die Mitarbeitenden könnten nicht weiterarbeiten und müssten die Arbeit verspätet und unter Zeitdruck wieder aufnehmen.

Behauptet wird:

Firmen können sich durch die Verweigerung der Mitwirkung und durch eine Kette von Subunternehmern vor Konsequenzen schützen.

Richtig ist:

Das Entsendegesetz und das OR statuieren eine umfassende Auskunftspflicht. Ausländischen Unternehmen, die dieser Pflicht nicht nachkommen, kann bis zu fünf Jahren untersagt werden, weiter in der Schweiz tätig zu sein (sog. Dienstleistungsverbot). Bei ausländischen Selbstständigerwerbenden besteht seit Januar 2013 eine Dokumentationspflicht. Können nicht alle gesetzlich vorgeschriebenen Dokumente zur Feststellung des Sachverhalts vorgewiesen werden, wird den betroffenen Personen eine Nachfrist von längstens zwei Tagen angesetzt. Wenn diese ungenutzt verstreicht, kann die kantonale Behörde einen Arbeitsunterbruch der betroffenen Person anordnen, bis die geforderten Unterlagen eingereicht werden. Eine Gesetzesverschärfung ist daher unnötig.

Behauptet wird:

Im Kanton Zürich gab es alleine im 2014 3500 Verdachtsfälle auf Lohndumping, Tendenz steigend.

Richtig ist:

Diese Zahl wurde erstmals von der UNIA ins Spiel gebracht und seither in verschiedenen Medien herumgereicht.

Fakt ist: Im Jahr 2014 hat der Verein Arbeitskontrollstelle für den Kanton Zürich (AKZ) gemäss eigenen statistischen Erhebungen bei 4421 Arbeitgebern (CH und Ausländer) in Branchen mit ave GAV Kontrollen der Arbeits- und Lohnbedingungen durchgeführt. Von diesen bestand bei 3483 ein Anfangsverdacht auf Verletzung zwingender Mindestlohnvorschriften. Diese Fälle wurden an die jeweils zuständigen Paritätischen Kommissionen (PK) zur weiteren Untersuchung weitergeleitet. In der überwiegenden Mehrheit dieser Fälle konnten keine Verstösse festgestellt werden, wenn man sich die Zahlen der von den PK an den Kanton übermittelten Fälle ansieht. Es ist richtig, dass möglichst viele Verdachtsfälle untersucht werden. Diese rund 3500 Verdachtsfälle dürfen aber keineswegs mit der Anzahl tatsächlich festgestellter Lohnunterbietungen gleichgesetzt werden und haben keine Aussagekraft. Effektiv dürften sich die tatsächlichen Lohnverstösse, von denen die überwiegende Mehrheit nicht schwerwiegend ist, in einem sehr niedrigen zweistelligen Prozentbereich bewegen.

Behauptet wird:

Die Instrumente der Kontrolleure werden durch die Lohndumping-Initiative verbessert.

Richtig ist:

Die Instrumente der Paritätischen Kommissionen, um einen Verstoß gegen minimale Lohn- und Arbeitsbedingungen aufzudecken, bleiben auch nach Annahme der Initiative unverändert. Die Kontrolleure müssen, um einen begründeten Verdacht äussern zu können, weiterhin Lohnbuchkontrollen durchführen und Arbeitszeitabrechnungen einsehen. Zielführender wäre es, die Paritätischen Kommissionen würden in den bekannten Risikobranchen mehr Kontrollen durchführen, Verstösse gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen konsequent verfolgen und ihre Sanktionsentscheide bei ausländischen Arbeitgebern dem Kanton lückenlos weiterleiten. Auch Verletzungen der Auskunftspflicht müssen dem Kanton konsequent gemeldet werden. Die Initiative gefährdet die bewährte Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern

und Arbeitnehmern und schafft Rechtsunsicherheit.

Behauptet wird:

In Basel-Landschaft hat der Gewerbeverband eine Vorlage für ein gleichlautendes Gesetz eingereicht, das bereits in Kraft getreten ist.

Richtig ist:

Im Kanton Basel-Landschaft wurden auf Initiative der Wirtschaftskammer Baselland zusammen mit Gewerkschaft Syndicom das Arbeitsmarktaufsichtsgesetz (AMAG) und das Schwarzarbeitsmarktgesetz (GSA) eingeführt. Diese regeln den kantonalen Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) und die Flankierenden Massnahmen (FlaM) ganzheitlich. Beide Regelungen dienen primär der Stärkung der Sozialpartnerschaft und sind breit abgestützt. Neben zahlreichen vorgelagerten Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs beinhalten diese Gesetze auch die Möglichkeit, als ultima ratio Betriebseinstellungen anzuordnen.

Die basellandschaftliche Lösung lässt sich aber keinesfalls mit der UNIA-Initiative gleichsetzen. Denn die Zürcher Lohndumping-Initiative versteht die Betriebseinstellung als regulär anzuwendende Massnahme. Zudem hält das AMAG im Unterschied zur Lohndumping-Initiative klar fest, dass übergeordnetes Recht, mithin die Einhaltung verfassungsrechtlicher Grundsätze, vorbehalten bleibt. Bislang wurde die Massnahme der Betriebseinstellung gemäss § 15 AMAG in keinem einzigen Fall angewendet, obwohl anzunehmen ist, dass der eine oder andere Verdachtsfall hierzu hätte Anlass geben können. Offenbar fristet § 15 AMAG ein reines Papierdasein und hat sich entgegen der Darstellung der Zürcher Initianten bislang keineswegs als wirksames Mittel zur Verhinderung von Lohndumping profilieren können.

Behauptet wird:

Die UNIA erhält nicht mehr Macht. Es sind weiterhin die Paritätischen Kommissionen und die Tripartite Kommission, die beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) einen Arbeitsunterbruch beantragen können. In keiner dieser Instanzen hat die UNIA eine Mehrheit.

Richtig ist:

Es ist richtig, dass nicht die UNIA Arbeitsunterbrüche anordnen kann, sondern das AWA auf Antrag der zuständigen Paritätischen Kommissionen. Die UNIA ist jedoch in der Vergangenheit mehrfach von Paritätischen Kommissionen mit der Kontrolle vor Ort betraut worden (z.B. Zara-Baustelle, Februar 2014) oder hat in deren Auftrag Lohnvergleichsprüfungen im Schnellverfahren vorgenommen und Erstunternehmer mit Baustellenstopps zu pauschalen Nachzahlungen auf Sperrkonten genötigt (SBB-Baustelle Löwenstrasse, Oktober 2013). Solche «Dienstleistungen» der UNIA würden bei einer Annahme der Lohndumping-Initiative von den Paritätischen Berufskommissionen sicherlich vermehrt in Anspruch genommen. Die UNIA kann so ihr nicht genehme Unternehmungen mittels Verdächtigungen und der Androhung einer Betriebsschliessung massiv unter Druck setzen. Ein Machtgewinn der UNIA wäre die logische Folge. Die UNIA hat in der Vergangenheit wiederholt bewiesen, dass sie die Fälle lieber in den Medien publik macht, als in den dafür vorgesehenen Gremien. Dadurch verunmöglicht sie den vertrauensvollen Vollzug der Flankierenden Massnahmen und provoziert Betriebseinstellungen, ohne dass der Sachverhalt korrekt abgeklärt wurde.

Behauptet wird:

Lohndumping kommt fast überall vor und ist auf Zürcher Grossbaustellen an der Tagesordnung.

Richtig ist:

In jenem Fall, den die UNIA am liebsten zitiert (SBB-Baustelle Löwenstrasse, Oktober 2013) ergingen keine Sanktionen durch die Paritätische Kommission (PK) betreffend der Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die UNIA führte in diesem Fall (aber auch bei der Zara-Baustelle, Februar 2014) das Sekretariat der betroffenen Paritätischen Kommission und machte den Fall lieber publik, als ihn korrekt abzuklären. Hingegen hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) rasch gehandelt und wegen diversen Verstössen gegen die Dokumentationspflicht Bussen ausgesprochen. Dass die Initiative trotzdem lanciert worden ist, zeigt, dass es der UNIA mehr um ein ideologisches Prestigethema geht und dass sie sich mit der Initiative wieder mehr ins Rampenlicht rücken möchte.

Lohndumping ist keineswegs an der Tagesordnung. Die Flankierenden Massnahmen erfüllen ihren Zweck. Nur wenige Verdachtsfälle auf Lohnunterbietung erweisen sich als begründet, wobei meistens keine gravierenden Lohnverstösse im Sinne eigentlichen Lohndumpings zu verzeichnen sind. Lediglich in einzelnen Branchen des Ausbaugewerbes, die aber alle über einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag verfügen, sind vereinzelt Lohnunterbietungen zu verzeichnen, besonders bei ausländischen Subunternehmern, die Mitarbeiter vorübergehend zur Ausführung von Arbeiten in die Schweiz entsenden. Der Anteil des Arbeitsvolumens dieser entsandten Kurzaufenthalter, gemessen am Gesamtbeschäftigungsanteil im Kanton Zürich, ist klein. Er betrug in den vergangenen Jahren konstant nur rund 0,1 Prozent.

Behauptet wird:

Ein breites Arbeitgeber-Komitee setzt sich für die Annahme ein. Das zeigt, dass korrekte Arbeitgeber kein Lohndumping akzeptieren.

Richtig ist:

Es ist richtig, dass es für sich korrekt verhaltende Arbeitgeber überlebenswichtig ist Lohndumping effektiv zu bekämpfen. Tatsache ist aber, dass die UNIA dieses Komitee gegründet hat, ohne dass dies für die Arbeitgeber ersichtlich gewesen wäre. Gemäss Recherchen der NZZ haben viele nicht gemerkt, dass sie sich von der UNIA haben einspannen lassen. Viele sind dem Komitee bereits wieder ausgetreten.³

³ <http://www.nzz.ch/zuerich/unia-provoziert-mit-arbeitgeberkomitee-1.18587130>

V. Glossar

Begriffe / Abkürzungen

AMAG: Arbeitsmarktaufsichtsgesetz (Baselland)

ave GAV: Allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge, werden durch die PK kontrolliert

AWA: Amt für Wirtschaft und Arbeit

EntsG: Entsendegesetz

FlaM: Flankierende Massnahmen

PK: Paritätische Berufskommission, z.T. mit Beteiligung der UNIA, z.T. mit Sekretariat geführt durch UNIA, überprüft die Einhaltung der im ave GAV definierten Mindestlöhne

Die Lohndumping-Initiative ist wirtschaftsschädigend und unverhältnismässig. Deshalb lehnen Regierungsrat, Kantonsrat, Parteien und Wirtschaftsverbänden die UNIA-Initiative ab.