IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 22. Mai 2012

Nr. 2012/1010
KR.Nr. I 033/2012 (VWD)

Interpellation Walter Gurtner (SVP, Däniken): Hat der Kanton Solothurn die Personenfreizügigkeit mit den offenen Grenzen noch im Griff? (21.03.2012); Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Interpellationstext

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrats kommt auf der Basis ihrer Untersuchungen und Recherchen zum Schluss, dass die flankierenden Massnahmen unvollständig, mangelhaft und uneinheitlich umgesetzt werden. Die Zahl der Grenzgänger in den Grenzregionen, zu welchen auch der Kanton Solothurn gehört, hat massiv zugenommen. Gemäss diesem Bericht bekamen als erstes die Grenzregionen den Lohndruck, verbunden mit Dumpingangeboten von Scheinselbstständigen, stark zu spüren. Lohndumping und ausländische Scheinselbstständige werden zudem zwischen den Kantonen sehr unterschiedlich definiert und vor allem geahndet.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie setzt der Kanton Solothurn die schützenden, flankierenden Massnahmen bezüglich der Personenfreizügigkeit (offene Grenzen) um?
2. Wie steuert der Kanton Solothurn die flankierenden Massnahmen und wie kann er feststellen, dass diese auch genügend Wirkung zeigen, dies trotz massiver Zunahme von Grenzgängern?
3. Wie definiert der Kanton Solothurn Lohndumping?
4. Wie definiert der Kanton Solothurn Billig-Dumpingangebote von Scheinselbstständigen?
5. Wird die Meldepflicht bei sogenannten Entsendemeldungen überwacht und kontrolliert?
6. Wie viele Verstösse wurden im Kanton Solothurn im Jahr 2011 gegen die Meldepflicht (Entsendemeldungen) und Lohndumping festgestellt, und wie stark ist der jeweilige Anstieg pro Jahr seit der Einführung der Personenfreizügigkeit?
7. Wurden selbst auf eigenen kantonalen Solothurner Hoch- und Tiefbaubaustellen Lohndumpingvergehen, verbunden mit der Verletzung der Meldepflicht etc. festgestellt, und beschäftigte der Kanton Solothurn auch schon ausländische Scheinselbstständige auf kantonalen Baustellen? Wie viele solcher Verstösse wurden gemeldet?
8. Wie wurden die festgestellten Verstösse geahndet? Werden sämtliche fehlbaren Arbeitgeber, im Besonderen solche, welche im Ausland ihr Domizil haben, bei Lohndumping sanktioniert und wird dann dem geschädigten Arbeitnehmenden der Lohnunterschied auch wirklich und kontrolliert nachbezahlt?
9. Was wird gezielt gegen Billig-Dumpingangebote von Scheinselbstständigen vom Kanton Solothurn, verbunden mit einer eventuellen Zusammenarbeit mit den jeweiligen Solothurner Berufsverbänden, unternommen, um diesem wirtschaftsschädigenden und wettbewerbsverzerrenden Unwesen der ungleichen Spiesse ein Ende zu bereiten?

2. Begründung (Interpellationstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Wie setzt der Kanton Solothurn die schützenden, flankierenden Massnahmen bezüglich der Personenfreizügigkeit (offene Grenzen) um?

Mit der Inkraftsetzung des Abkommens über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU, wurden per 1. Juni 2004 die flankierenden Massnahmen (FlaM) eingeführt. Die FlaM sehen die Durchführung von Kontrollen auf Einhaltung der minimalen und üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die allgemeine Beobachtung des schweizerischen Arbeitsmarktes vor. Zur Erfüllung dieser Aufgaben hat der Kanton die Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erlassen (KRB Nr. RG 056a/2004 vom 23. Juni 2004; BGS 823.22) und eine tripartite Kommission eingesetzt. Zudem gelten die gesetzlichen Bestimmungen bzgl. Arbeitsmarktbeobachtung gemäss Art. 360b OR.

Bei in die Schweiz entsandten Arbeitnehmenden erfolgen die Kontrollen in Branchen, in welchen ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) vorliegt, durch die paritätischen Berufskommissionen, bzgl. der Bestimmungen eines Normalarbeitsvertrages (NAV) über Minimallöhne im Sinne von Art. 360a OR durch die tripartite Kommission und bzgl. allen anderen Branchen, durch die zuständige kantonale Behörde. Als tripartite Kommission hat der Kanton Solothurn die Kommission der kantonalen Arbeitsmarktpolitik (KAP) eingesetzt und das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) als zuständige kantonale Behörde bezeichnet.

3.2 Wie steuert der Kanton Solothurn die flankierenden Massnahmen und wie kann er feststellen, dass diese auch genügend Wirkung zeigen, dies trotz massiver Zunahme von Grenzgängern?

Die Umsetzung der FlaM erfolgt im Kanton Solothurn durch die tripartite Kommission, die zuständige kantonale Behörde sowie die zuständigen paritätischen Berufskommissionen gemäss den geltenden allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen.

Für entsandte Arbeitnehmende besteht das Meldeverfahren über das zentrale Migrationssystem (ZEMIS). Die Steuerung der Anzahl Kontrollen ist grundsätzlich mittels einer Leistungsvereinbarung mit dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement geregelt. Die Anzahl Kontrollen wird dabei periodisch überprüft und angepasst.

Bei Grenzgängern handelt es sich um Arbeitnehmende, die in einer Grenzzone der EU/EFTA wohnhaft sind und bei einem Schweizer Arbeitgeber eine Erwerbstätigkeit ausüben. Sie kehren dabei regelmässig (normalerweise täglich) nach der Arbeit an ihren Wohnsitz zurück. Die Bewilligung wird vom Amt für öffentliche Sicherheit/Abteilung Migration und Schweizer Ausweise (MISA) erteilt. Vorgängig wird eine Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vorgenommen.

Die Kontrolle der Grenzgänger erfolgt prinzipiell über die allgemeine Arbeitsmarktbeobachtung. Sie unterstehen ebenfalls den geltenden GAV- und NAV-Bestimmungen. Beim Grenzgängerstatut handelt es sich nicht um ein Konstrukt des freien Personenverkehrs. Es bestand schon Jahrzehnte davor.

3.3 Wie definiert der Kanton Solothurn Lohndumping?

In den GAV werden grundsätzlich Mindestlöhne festgelegt. Dies gilt auch teilweise für die NAV. Liegen keine Mindestlohnbestimmungen vor, ist ein orts- und branchenüblicher Lohn zu definieren. Dieser bezeichnet nicht einen einzelnen Lohnwert, sondern in aller Regel eine Lohnspanne, in welcher sich die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmenden einer Branche, eines Berufs und einer bestimmten Region befinden. Die KAP ist im Kanton Solothurn zuständig für die Bestimmung von orts-, berufs- und branchenüblichen Löhnen, bzw. der unteren Grenze der entsprechenden Lohnspanne. Als Grundlage für die Bestimmung dienen unter anderem folgende Quellen:

- Gesamtarbeitsverträge und Normalarbeitsverträge, die Lohnbestimmungen enthalten;
- ave GAV für verwandte Tätigkeitsbereiche, die aber nicht unter den zwingenden Geltungsbereich fallen;
- Statistiken in der Schweiz, insbesondere die alle zwei Jahre vom Bundesamt für Statistik (BFS) durchgeführte Schweizerische Lohnstruktur-Erhebung (LSE);
- ad hoc-Erhebungen, welche die KAP durchführt oder durchführen lässt;
- Lohnempfehlungen oder Salärrichtlinien der Sozialpartner;
- Zürcher Lohnbuch.

Weitere Kriterien zur Bestimmung des üblichen Lohns sind namentlich die Tätigkeit, die Ausbildung, das Alter und die Berufserfahrung. Des Weiteren sind die wöchentliche Arbeitszeit sowie die Anzahl bezahlter Ferientage und Feiertage zu berücksichtigen.

Der Median stellt in einer Lohnspanne den Wert dar, welcher die berücksichtigte Gesamtheit in zwei gleich grosse Gruppen teilt. Für die eine Hälfte der Lohnbezüger liegt der Lohn über, für die andere Hälfte hingegen unter diesem Wert. Die Gesamtheit dieser Lohngruppen definiert das Lohnband. Der Übergang von den üblichen Löhnen (Median) zu den tiefsten Löhnen wird als Schwelle der tiefen Löhne bezeichnet.

Eine Unterbietung des üblichen Lohnes liegt nur dann vor, wenn eine Person weniger verdient als die untere Grenze der Lohnspanne, welche durch eine überwiegende Mehrheit von Unternehmen einer betrachteten Branche und Region für entsprechende Arbeitskräfte bezahlt wird. Die unterhalb dieser Schwelle liegenden Löhne stellen missbräuchlich unterbotene Löhne (Dumpinglöhne) im Sinne von Art. 360a Abs. 1 OR dar.

Lohndumping liegt somit vor, wenn Mindestlöhne gemäss den Bestimmungen eines NAV oder GAV nicht eingehalten werden, oder falls keine solchen Bestimmungen vorliegen, ein Unterschreiten des Medians der orts- und branchenüblichen Löhne um 10 %.

3.4 Wie definiert der Kanton Solothurn Billig-Dumpingangebote von Scheinselbstständigen?

Scheinselbstständig ist eine Person, welche sich als selbstständig erwerbstätig ausgibt, aber in Tat und Wahrheit in einem Arbeitsverhältnis steht. Selbstständigkeit wird oft vorgetäuscht, um die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen, vor allem im schweizerischen ave GAV-Bereich zu umgehen, weil diese für selbstständige Dienstleistungserbringer aus dem Ausland nicht verbindlich sind. Bei dringendem Verdacht auf Scheinselbstständigkeit können die Kontrollorgane eine Person anweisen, den Nachweis ihrer Selbstständigkeit spätestens während ihres Aufenthalts in der Schweiz zu erbringen. Kann der Nachweis nicht erbracht werden, sind weitere Massnahmen und Sanktionen zu prüfen.

Billig-Dumpingangebote von Scheinselbstständigen liegen vor, wenn einerseits der Selbstständigkeitsnachweis vom ausländischen Dienstleistungserbringer nicht erbracht werden kann, und andererseits eine Lohnunterbietung gemäss Ziffer 3.3 vorliegt.

3.5 Wird die Meldepflicht bei sogenannten Entsendemeldungen überwacht und kontrolliert?

Angehörige der EU-25-/EFTA-Mitgliedstaaten können als entsandte Arbeitnehmende aus diesen Staaten während 90 Arbeitstagen im Kalenderjahr, ohne ausländerrechtliche Bewilligung, einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz nachgehen. Für sie besteht eine Meldepflicht. Die Meldung erfolgt über das zentrale Ausländerregister ZEMIS (online-Verfahren). Sämtliche Meldungen für eine bewilligungsfreie Erwerbstätigkeit im Kanton Solothurn gehen beim AWA ein. Diese werden überwacht, kontrolliert und täglich an die zuständigen Kontrollstellen weitergeleitet. Verstösse gegen die Meldepflicht werden vom AWA sanktioniert (Verwaltungsbusse bis 5'000 Franken). Die Kontrolle der Meldepflicht wird rigoros durchgeführt. Durch den Informationsaustausch unter den verschiedenen kantonalen Behörden und Kontrollorganen können zudem „Wiederholungstäter" härter sanktioniert werden.

3.6 Wie viele Verstösse wurden im Kanton Solothurn im Jahr 2011 gegen die Meldepflicht (Entsendemeldungen) und Lohndumping festgestellt, und wie stark ist der jeweilige Anstieg pro Jahr seit der Einführung der Personenfreizügigkeit?

Im Jahr 2011 wurde bei 158 Betrieben ein Verstoss gegen die Meldepflicht vermutet, bei 47 Betrieben ein Verstoss festgestellt und mit einer Sanktion belegt. Die Anzahl der Verstösse seit der Einführung der Personenfreizügigkeit ist in etwa gleichbleibend.

Im Bereich Lohndumping wurde bei 106 ausländischen Betrieben von der zuständigen kantonalen Behörde ein Verstoss auf Einhaltung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen vermutet. Mit einer Ausnahme konnten auf Grund der nachgereichten Unterlagen keine tatsächlichen Verstösse festgestellt werden. Auch in diesem Bereich ist die Anzahl der Verstösse seit der Einführung der Personenfreizügigkeit in etwa gleichbleibend.

Die paritätischen Berufskommissionen haben dem AWA im Jahr 2011 27 Betriebe gemeldet, bei welchen Verstösse gegen zwingende Minimallöhne gemäss ave GAV festgestellt wurden. Das AWA hat in der Folge die Sanktionen gemäss Entsendegesetz gegen diese ausländischen Arbeitgeber eingeleitet.

3.7 Wurden selbst auf eigenen kantonalen Solothurner Hoch- und Tiefbaubaustellen Lohndumpingvergehen, verbunden mit der Verletzung der Meldepflicht etc. festgestellt, und beschäftigte der Kanton Solothurn auch schon ausländische Scheinselbstständige auf kantonalen Baustellen? Wie viele solcher Verstösse wurden gemeldet?

Gemäss dem Gesetz über öffentliche Beschaffungen (Submissionsgesetz, SubG; BGS 721.54) und der Verordnung über öffentliche Beschaffungen (Submissionsverordnung, SubV; BGS 721.55) gelten als Grundsätze im Submissionsrecht: Einhaltung der geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen sowie Lohngleichheit für Mann und Frau. Eine Vergabe des Auftrages an den Anbieter erfolgt nur, sofern er die Einhaltung dieser submissionsrechtlichen Grundsätze, auch für die von ihm erteilten Unteraufträge, nachweist. Die Kontrollen bei Branchen mit einem ave GAV, was in der Baubranche die Regel ist, erfolgen durch die zuständigen paritätischen Organe respektive der von diesen beauftragten Kontrollstelle. Diese melden Verstösse zur Sanktionierung dem AWA als zuständige kantonale Behörde weiter. Bis heute sind beim AWA keine Verstossmeldungen betreffend kantonale Baustellen eingegangen. Somit wurden auf kantonalen Solothurner Hoch- und Tiefbaubaustellen weder Meldepflichtverletzungen, noch Lohndumping oder Scheinselbstständigkeit festgestellt. Wir müssen aber zugestehen, dass die Kontrolle bei einer Verkettung von Unteraufträgen nicht immer einfach ist.

3.8 *Wie wurden die festgestellten Verstösse geahndet? Werden sämtliche fehlbaren Arbeitgeber, im Besonderen solche, welche im Ausland ihr Domizil haben, bei Lohndumping sanktioniert und wird dann dem geschädigten Arbeitnehmenden der Lohnunterschied auch wirklich und kontrolliert nachbezahlt?*

Wird bei einer Kontrolle festgestellt, dass die erwähnten Grundsätze im Submissionsrecht nicht eingehalten werden, so ist der Zuschlag zu widerrufen oder der betreffende Anbieter wird vom Vergabeverfahren ausgeschlossen (§11 Bst. d SubG). Zudem können Sanktionen gemäss ave GAV (Konventionalstrafen) und Entsendegesetz ausgesprochen werden.

3.9 Was wird gezielt gegen Billig-Dumpingangebote von Scheinselbstständigen vom Kanton Solothurn, verbunden mit einer eventuellen Zusammenarbeit mit den jeweiligen Solothurner Berufsverbänden, unternommen, um diesem wirtschaftsschädigenden und wettbewerbsverzerrenden Unwesen der ungleichen Spiesse ein Ende zu bereiten?

Für sämtliche in der Schweiz tätigen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gelten in einer Branche die gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Unsere Aufgabe ist es, Missbräuche und damit Wettbewerbsverzerrungen zu bekämpfen. In GAV-Bestimmungen gelten die Mindestlöhne. Zur Beobachtung des Arbeitsmarktes hat der Kanton gemäss Art. 360b OR die KAP als tripartite Kommission eingesetzt und nimmt durch die zuständige Behörde (AWA) die Kontrollen war. Bei einer Vielzahl von ave GAV haben sich die zuständigen paritätischen Berufskommissionen zum Verein Arbeitskontrollstelle Solothurn (AKS) zusammengeschlossen. Sowohl in der KAP wie auch in der AKS besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen den Berufsverbänden, Gewerkschaften und kantonalen Stellen.

Eine Anpassung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit wird zurzeit durch den Bund vorbereitet. Diese sollen u.a. dazu dienen, dass ausländische Personen, welche sich auf eine selbstständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz berufen, einer erhöhten Kontrolle unterworfen werden. Gleichzeitig sollen die Sanktionsmöglichkeiten (Bussen und/oder Arbeitsniederlegung) gegen Scheinselbstständige verbessert und restriktiver durchgesetzt werden können.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK-Nr. 2012-2734)
Volkswirtschaftsdepartement, Leiterin Administration
Amt für Wirtschaft und Arbeit (3)
Departement des Innern
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat