

Lohndumping und Schwarzarbeit unter den Bedingungen der Freizügigkeit

Mit den bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und der damit einhergehenden Personenfreizügigkeit haben sich die Schweizer Unternehmen nicht nur die Absatzmärkte in den EU-Ländern gesichert, sondern auch ein riesiges Arbeitskräftereservoir in der Grössenordnung von mehreren hundert Millionen Menschen erschlossen. Für die Unternehmen ist das eine attraktive Perspektive. Für die Beschäftigten hingegen, die in der Schweiz arbeiten und leben, stellt diese Situation angesichts der verschärften Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt eine grosse Bedrohung dar.

Die Personenfreizügigkeit hat einerseits den Migrantinnen und Migranten aus der EU eine wesentliche Verbesserung ihres Status in der Schweiz gebracht. So ist beispielsweise das Saisonier-Statut gegenstandslos geworden. Früher erlaubte es vielen Migrantinnen und Migranten nicht, zusammen mit ihrer Familie in der Schweiz zu leben. Diese Besserstellung der EU-Bürgerinnen und -Bürger war einer der wichtigsten Gründe, weshalb die Gewerkschaften der Personenfreizügigkeit zugestimmt haben. In gewissen Aspekten sind Bürger aus der EU in der Schweiz heute sogar besser gestellt als die Schweizerinnen und Schweizer. Sie haben beispielsweise das Recht, Ehepartnerinnen und Ehepartner aus Drittstaaten, deren Eltern und Kinder in die Schweiz nachzuziehen, während dies für Schweizerinnen und Schweizer, die mit einem Drittstaatenangehörigen verheiratet sind, nicht selbstverständlich ist.

Die Personenfreizügigkeit birgt andererseits auch Risiken, und zwar sowohl für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch für in der Schweiz ansässige Betriebe. Das riesige Arbeitskräftereservoir, die hohe Arbeitslosigkeit in einer Reihe von EU-Ländern und das grosse Lohngefälle erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitsuchende bereit sind, sich in der Schweiz zu tiefen respektive tieferen als den ortsüblichen Löhnen anstellen zu lassen. Damit werden sie zu Konkurrenten der einheimischen Arbeitnehmenden. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass ausländische Firmen zu tieferen Preisen Aufträge in der Schweiz annehmen, um sie mit ihren ausländischen Angestellten, denen sie tiefere als in der Schweiz übliche Löhne bezahlen, konkurrenzlos billig auszuführen. So werden Betriebe in der Schweiz vom Markt verdrängt. Die Gewerkschaften

machten deshalb flankierende Massnahmen zur Voraussetzung für ihre Zustimmung zur Personenfreizügigkeit und fanden im Parlament dafür eine Mehrheit. Bei den bürgerlichen Parteien war die Angst gross, dass die bilateralen Verträge ohne die Zustimmung der Gewerkschaften in der Volksabstimmung keine Mehrheit finden würden.

Was beinhalten die flankierenden Massnahmen?

Das im Rahmen der Personenfreizügigkeit beschlossene Paket flankierender Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping umfasst grundsätzlich drei Punkte. Erstens das sogenannte Entsendegesetz: Arbeitskräfte, die ein ausländischer Betrieb im Rahmen eines Auftrags vorübergehend in die Schweiz entsendet, unterstehen den in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen nach dem Prinzip gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort. Zweitens die erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVE): Im Fall wiederholter missbräuchlicher Unterbietung können die in Gesamtarbeitsverträgen (GAV) enthaltenen Bestimmungen über Mindestlöhne und Arbeitszeiten leichter allgemeinverbindlich erklärt werden. Drittens können Bund und Kantone in Branchen, die keinen oder keinen allgemeinverbindlich erklärbaren GAV kennen, bei wiederholtem Missbrauch verbindliche Mindestlöhne mit dem Mittel eines befristeten Normalarbeitsvertrags (NAV) einführen (Vgl. OR Art. 360 a: IV. Mindestlöhne). Eine wichtige Rolle bei den flankierenden Massnahmen spielen die tripartiten Kommissionen, die auf der Stufe von Bund und Kantonen bestehen und aus Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften zusammengesetzt sind. Sie haben die Aufgabe, den Arbeitsmarkt zu überwachen, und können allfällige Massnahmen beantragen. Bereiche, die von einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag abgedeckt sind, werden von paritätischen Kommissionen mit Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeber kontrolliert.

Mit den flankierenden Massnahmen konnte der Grundsatz, dass für die gleiche Arbeit am gleichen Ort die gleichen Mindestlöhne bezahlt werden müssen, gesetzlich verankert werden. Das Prinzip ist an sich richtig, die Anwendung und Durchsetzung aber nicht einfach. So ist es zum Beispiel eminent wichtig, vorab die orts- und branchenüblichen Löhne zu definieren. Diese Frage ist für Branchen mit AVE noch einfach zu beantworten, sofern dort Mindestlöhne vereinbart worden sind. Die in den Verträgen festgehaltenen Mindestlöhne können allerdings beträchtlich von den

effektiven Durchschnittslöhnen abweichen. Noch besser ist die Situation, wenn die Verträge nicht nur die Löhne, sondern auch die Spesen, die Arbeitszeit und die Ferienansprüche regeln. Diese GAV-Bestimmungen müssen strikt eingehalten werden, und zwar auch von ausländischen Unternehmen, die Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden. Viel schwieriger ist die Frage nach dem orts- und branchenüblichen Lohn überall dort zu beantworten, wo es keine verbindlichen Regelungen der Arbeits- und Lohnbedingungen gibt. Das ist sowohl in vielen Industriebranchen als auch in den meisten Dienstleistungsbranchen der Fall. Ausnahmen bilden der GAV für das Gastgewerbe und die Reinigungsbranche. Die kantonalen tripartiten Kommissionen haben zwar den Auftrag, den Arbeitsmarkt zu beobachten und korrigierend einzuschreiten, sobald sie Hinweise für sinkende Löhne beziehungsweise für wiederholte und missbräuchliche Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne haben. Dieser Auftrag gilt für alle Branchen und alle Beschäftigten. Was unter einem ›üblichen‹ Lohn und was unter ›wiederholt‹ und ›missbräuchlich‹ zu verstehen ist, ist jedoch nicht klar definiert. Die tripartite Kommission des Bundes hat sich bisher zu diesen Fragen ebenfalls nicht klärend geäußert, sondern überlässt die Definition den Kantonen, die sich mit der Umsetzung und Durchsetzung der flankierenden Massnahmen teilweise sehr schwer tun.

Nach einigen Jahren Praxis mit den tripartiten Kommissionen müssen wir feststellen, dass in den meisten Kantonen der Wille nicht sehr gross ist, griffige Massnahmen gegen Lohndumping zu ergreifen. Die wirksamsten Massnahmen, die ein Kanton ergreifen kann, sind der Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit Mindestlöhnen und die Ausdehnung eines bestehenden Gesamtarbeitsvertrages auf alle Betriebe einer Branche. Beides haben die Kantone bisher nur sehr zögerlich oder gar nicht getan (Lampart, Medici 2011). Auf nationaler Ebene war es lediglich möglich, den Geltungsbereich des GAV im Reinigungsgewerbe der deutschen Schweiz, der früher nur für Betriebe mit mehr als fünf Angestellten galt, auf alle Betriebe auszudehnen (Bundesratsbeschluss Reinigung 2011). Der einzige Normalarbeitsvertrag mit verbindlichen Mindestlöhnen ist jener im Bereich der Hauswirtschaft, der seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist (Lampart, Medici 2011). Beide Erlasse regeln allerdings Löhne in Tieflohnbereichen, und die Mindestlöhne wurden sehr tief angesetzt. Auch auf kantonaler Ebene sind die tripartiten Kommissionen – wenn überhaupt – bislang nur dort tätig geworden, wo es um skandalöse Tiefstlöhne unter 18 Franken pro Stunde ging (Genf, Tessin). Wir können aber davon ausgehen, dass Lohndumping nicht nur bei den Tiefstlöhnen stattfindet. Auch mittlere Löhne um die

5000 bis 6000 Franken pro Monat sind durch die Öffnung des Arbeitsmarktes unter Druck geraten. Es sind ebenfalls keine fürstlichen Löhne, denn eine Familie mit zwei Kindern steht in der Schweiz rasch einmal unter finanziellem Druck, wenn das Einkommen unter 6000 Franken sinkt. So hat zum Beispiel die tripartite Kommission in Basel festgestellt, dass die Löhne der Optikerinnen und Optiker bei den grossen internationalen Ketten einige tausend Franken im Jahr tiefer liegen als bei den traditionellen Optikergeschäften. Unternommen wurde nichts. In der Zwischenzeit sind die tieferen Löhne zu ortsüblichen Löhnen geworden sind. Ähnliches dürfte auch in anderen Bereichen geschehen sein. Dass in der Schweiz seit 2004 ein Lohndruck feststellbar ist, hat selbst die Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) festgestellt (vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates 2011).

Immer mehr Hochqualifizierte

Es gibt auf dem Schweizer Arbeitsmarkt auch Branchen, in denen Arbeitskräfte fehlen. Die EU bietet hier ein willkommenes Rekrutierungsfeld. Die Motivation, Ärztinnen, Ärzte, Ingenieure und Managerinnen aus der EU anzuwerben, ist der ausgetrocknete Arbeitsmarkt in diesen Berufen. Ohne deutsche und französische Ärzte könnten wohl die meisten Spitäler in der Schweiz die Hälfte ihrer Abteilungen schliessen. Auch die chemisch-pharmazeutische Industrie findet die Naturwissenschaftlerinnen, die sie in der Forschung braucht, schon lange nicht mehr auf dem hiesigen Arbeitsmarkt. Die Schweiz leistet sich eine der tiefsten Maturitätsquoten in ganz Europa. Man weiss seit Jahren, dass wir zu wenig medizinische Fachleute ausbilden, um den inländischen Bedarf zu decken. »Die Schweiz als reiches Industrieland sollte die Gesundheitsversorgung ihrer Bevölkerung aus eigener Kraft aufrechterhalten können. Es ist beschämend, ausländisches Personal in einem derart grossen Umfang zu importieren, wie es im Moment getan wird. Denn gerade die hochqualifizierten Ärztinnen und Ärzte, die in die Schweiz kommen, fehlen dann in ihrem Heimatland«, schreibt die Swiss Medical Students Association (swimsa 2011). Die Schweiz spart lieber an den Ausbildungskosten und bedient sich im Ausland mit fertig ausgebildeten Spezialistinnen und Spezialisten. Was die Entlohnung dieser Hochqualifizierten betrifft, so werden sie gleich und manchmal sogar besser bezahlt als die Schweizerinnen und Schweizer (Cueni, Sheldon 2011). Das Problem bei den Hochqualifizierten ist weniger das Lohndumping, das vor allem bei Freiberuflern und im IT-Bereich eine Rolle spielt, sondern vor allem der Brain-Drain, den

sich unsere Nachbarländer wohl nicht mehr lange gefallen lassen werden. In der Medizin zeichnet sich bereits ab, dass in Deutschland nicht mehr genügend Ärztinnen und Ärzte gefunden werden können, weil dort die Arbeitsbedingungen verbessert worden sind. So rekrutieren die Spitäler in der Deutschschweiz mittlerweile auch Assistenzärzte aus anderen Ländern, selbst wenn diese keine der Landessprachen sprechen. In multinationalen Konzernen hingegen spielen Kenntnisse der Landessprachen keine Rolle. Dort hat sich mittlerweile Englisch als Firmensprache eingebürgert.

Am anderen Ende der Skala, bei den schlecht bezahlten Tätigkeiten, die in der Schweiz niemand ausüben will, sieht die Situation anders aus. Auch dort ist unser Land schon seit Jahrzehnten auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Dies gilt beispielsweise in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe, in der Reinigungsbranche und in verschiedenen Bauberufen. Es sind Bereiche, in denen – immer aufs Neue – Einwanderer der ersten Generation tätig sind. Deren Kinder, die hier aufwachsen, ergreifen andere Berufe. Ihr Lohn verbessert sich, gemessen an der Generation ihrer Eltern, nicht immer. Ein Autolackierer verdient nicht mehr als sein Vater, der Bauarbeiter war, und eine Verkäuferin nicht unbedingt mehr als ihre Mutter, die in privaten Haushalten geputzt hat. Die Verbesserung findet in diesen Fällen beim Ansehen des Berufes statt. Die Tätigkeiten der ersten Generation von Migrantinnen und Migranten haben ein schlechtes Image in der Bevölkerung. Es sind meist körperlich anstrengende, schmutzige und gefährliche Arbeiten, die nur ausgeführt werden, wenn keine andere Arbeit zu finden ist. Oft sind es ›Einstiegsjobs‹ in die Schweiz, Tätigkeiten, für die es wenig Kenntnisse der Landessprachen braucht. In diesen Bereichen stösst man auch am meisten auf irreguläre Arbeit. Die Migrantinnen und Migranten, die bereit sind, diese Tätigkeiten auszuüben, haben in der Regel keine andere Wahl. Sei es, weil sie keine Arbeitsbewilligung haben und als Sans-Papiers arbeiten müssen, sei es, dass sie keine oder nur geringe Qualifikationen mitbringen und von der Not aus ihren Herkunftsländern vertrieben werden. Mehr und mehr gibt es darunter aber auch qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in ihren Herkunftsländern keine Arbeit finden und wegen fehlender Sprachkenntnisse in der Schweiz keiner qualifizierten Arbeit nachgehen können. Dank dieser Migrantinnen und Migranten können es sich Schweizer Unternehmen leisten, in der Landwirtschaft und in weiten Teilen der persönlichen Dienstleistungen Löhne zu bezahlen, mit denen man in der Schweiz nicht in Würde leben kann.

Die Situation im Baugewerbe

Im Baugewerbe fehlen in der Schweiz nicht nur Hilfskräfte, sondern auch Fachleute. Diese kommen zu einem grossen Teil aus dem Ausland. Die Löhne im Baugewerbe und Baunebengewerbe, die in GAV geregelt sind, gehören nicht zu den Tiefstlöhnen (vgl. www.gav-service.ch). Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die gewerblichen Berufe von einem guten gewerkschaftlichen Organisationsgrad und allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen profitieren. Auslagerungen ins Ausland wie in der Industrie sind in binnenwirtschaftlich orientierten Branchen nicht möglich. Trotzdem hat in den letzten Jahren der Druck auf die Löhne zugenommen. Dank Zuzug aus dem Ausland gibt es ein grosses Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, und der gewerkschaftliche Kampf ist schwieriger geworden, weil die Löhne in der Schweiz im Vergleich mit jenen in den Herkunftsländern der zugewanderten Arbeitskräfte immer noch gut sind. Die Deregulierung im Gewerbe findet vor allem über eine Verkleinerung der Stammbeschaften statt. Immer mehr Arbeitskräfte werden temporär angestellt beziehungsweise über Leiharbeitsagenturen beschäftigt. Gemäss dem Jahresbericht der Stiftung für die frühzeitige Pensionierung im Baugewerbe (FAR) waren 2011 rund 15 Prozent der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe temporär angestellt. Damit können die Firmen auf Auftragsrückgänge flexibel reagieren. Darüber hinaus werden immer mehr Aufträge nicht vom Auftragnehmer ausgeführt, der den Zuschlag erhalten hat, sondern von diesem an Subunternehmen weitergegeben. So entstehen bei grossen Aufträgen häufig lange Subunternehmerketten, und am Ende der Kette werden die Arbeiten meistens von Entsandten aus süd- oder osteuropäischen Ländern ausgeführt. Die letzten Firmen in der Kette sind häufig kaum fassbar, und eine nachträgliche Durchsetzung der Lohnzahlung ist meist schwierig, wie das zum Beispiel am Messebau in Basel deutlich wurde. (vgl. work vom 20.9.2012)

Flankierende Massnahmen gelten nicht nur für Entsandte

Dass die flankierenden Massnahmen nicht nur für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten – also für ausländische Firmen, die mit ihren im Ausland angestellten Beschäftigten in der Schweiz Aufträge ausführen –, sondern grundsätzliche für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz, das haben die Arbeitgebervertreter in den tripartiten Kommissionen lange nicht

begriffen oder nicht begreifen wollen. Erst eine Interpellation von FdP-Nationalrat Walter Müller im Jahr 2009 und die bundesrätliche Antwort darauf haben Klarheit geschaffen. Müller wollte wissen, ob es zulässig sei, einen Normalarbeitsvertrag nach Artikel 360a OR zu erlassen, »ohne dass ein Zusammenhang von möglicherweise missbräuchlichen Lohnunterbietungen zum international offenen Marktzugang nachgewiesen wird«. Der Bundesrat antwortete darauf: »Die flankierenden Massnahmen und Artikel 360a OR wurden im Zusammenhang mit der Einführung des freien Personenverkehrs und der schrittweisen Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber der EU erlassen. In den gesetzlichen Grundlagen wird jedoch kein Bezug auf die bilateralen Verträge mit der EU genommen. Somit wird für den Erlass eines NAV mit Mindestlöhnen nicht das Vorliegen eines Zusammenhangs mit dem offenen Arbeitsmarkt vorausgesetzt.«

Mit dem Gesetz über die flankierenden Massnahmen ist in der Schweiz ein Instrument geschaffen worden, das den Druck auf die Löhne generell verhindern soll. Das heisst, dass der Arbeitsmarkt nicht mehr frei spielen soll. Es scheint, dass manche Arbeitgeber, denen die freie Marktwirtschaft heilig ist, dies schwer akzeptieren können. Tatsächlich ist aber genau dies das Ziel der flankierenden Massnahmen. Die Gesetze des freien Marktes würden es nämlich heute erlauben, in Europa »billige« Arbeitskräfte zu suchen, die bereit wären, zu Tiefstlöhnen in der Schweiz zu arbeiten. Allein das Vorhandensein eines grossen Arbeitsmarktes kann deshalb zu einem Druck auf die Löhne in der Schweiz führen. Die mangelhafte Anwendung der flankierenden Massnahmen bleibt jedoch ein zentrales Problem. Zum einen, weil der politische Wille fehlt, den Druck auf die Löhne tatsächlich zu verhindern. Zum anderen, weil Arbeitgeber, die selber die Löhne drücken, effektive Massnahmen verhindern. Aber auch deshalb, weil die Kontrollen in vielen Bereichen schwierig sind.

Besonders gross ist die Gefahr des Lohndumpings im Gewerbe. Viele Aufträge wie etwa im Baugewerbe sind zeitlich begrenzt und lassen sich deshalb gut mit Arbeitskräften ausführen, die nur während einer relativ kurzen Zeit, ein paar Wochen oder Monate, in der Schweiz arbeiten. Für diese Beschäftigten, die in ihrer Heimat oft gar keine Arbeit haben oder nur den Bruchteil eines Schweizer Lohnes verdienen, ist es attraktiv, in unserem Land zu arbeiten. Weil sie ohne Familie hier sind und oft in sehr einfachen Mehrbettzimmern unterkommen, können sie in zwei bis drei Monaten mehr Geld nach Hause bringen, als sie sonst während eines ganzen Jahres verdienen würden. Der Vorwurf des Lohndumpings geht deshalb auch nicht

an die Beschäftigten, die oft gar nicht wissen, welche Löhne in der Schweiz üblich sind. Vielmehr geht er an die Arbeitgeber, die Leute zu Dumpinglöhnen anstellen, um ihre eigenen Profite zu steigern, und dabei die Not in den Herkunftsländern ausnützen. Hier greifen die flankierenden Massnahmen eindeutig zu wenig. Es braucht zusätzliche Mittel, um die entsandten Arbeitskräfte zu schützen und ihnen zu ihrem Recht zu verhelfen.

Schwierige Kontrollen

Im Bauhauptgewerbe und in grossen Teilen des übrigen Gewerbes gibt es eine Tradition der allgemeinverbindlichen GAVs, deren Einhaltung von Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam und paritätisch kontrolliert wird. Besteht der Verdacht, dass ein Unternehmer seine Beschäftigten nicht korrekt entlohnt und sich nicht an die vertraglichen Arbeitsbedingungen hält, so kann die paritätische Kommission eine Lohnbuchkontrolle durchführen. Verstösse gegen den GAV werden mit Konventionalstrafen geahndet, die von wenigen hundert bis mehreren tausend Franken reichen, je nach Reglement und Praxis der paritätischen Kommission, welche die Strafe erlässt. Der Unternehmer wird von der paritätischen Kommission auch verpflichtet, ausstehende Löhne nachzuzahlen. Mit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge und der flankierenden Massnahmen 2002 wurden diese Kontrollen verstärkt. Praktisch in allen Kantonen haben die paritätischen Kommissionen des Gewerbes gemeinsame Kontrollvereine ins Leben gerufen. Diese Vereine stellen Kontrolleure an, welche Baustellen besuchen und die Beschäftigten nach ihren Löhnen und Arbeitsbedingungen fragen. Wenn der Verdacht aufkommt, dass eine Firma den GAV nicht einhält, wird eine Lohnbuchkontrolle durchgeführt.

Schwierig sind diese Kontrollen vor allem bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Im Gewerbe werden Aufträge immer häufiger mit polnischen, ungarischen, tschechischen und slowakischen Beschäftigten ausgeführt. Sie stehen oft am Ende einer langen Subunternehmerkette. Diesen Arbeiterinnen und Arbeitern wird untersagt, über ihre Löhne zu sprechen. Tun sie es trotzdem, dann droht ihnen die Entlassung, und sie werden für keine weiteren Aufträge in der Schweiz mehr rekrutiert. Fliegt ein solcher Unternehmer auf, dann müsste er eigentlich den geprellten Beschäftigten die zu tief ausgefallenen Löhne nachbezahlen. Aber in vielen Fällen ist das Unternehmen nur eine Briefkastenfirma, die man in Polen, Ungarn oder Tschechien vergebens sucht. Andere Unternehmen machen Konkurs und können so auch nicht mehr belangt werden.

Selbst bei Unternehmen, die bekannt sind und eine Adresse im Ausland haben, ist es nicht einfach, ausstehende Löhne einzuklagen. Im besten Fall kann das Amt für Wirtschaft und Arbeit eine Sperre und eine Busse über einen solchen Betrieb verhängen, so dass er während maximal fünf Jahren keine Arbeiten mehr in der Schweiz ausführen darf (Bundesgesetz Flankierende Massnahmen 1999). Aber auch solche Sperren können leicht umgangen werden, indem die gleiche Firma unter einem neuen Namen wieder auftaucht.

Noch schwieriger ist die Kontrolle von Beschäftigten in Privathaushalten. Liegt keine Denunziation vor, werden die Behörden kaum Untersuchungen in Privathaushalten durchführen. Die Beschäftigten selber klagen ihre Arbeitgeberinnen auch in den seltensten Fällen an, bis auf Fälle von krasser Ausbeutung, die aber eher die Ausnahme bilden. In privaten Haushalten Beschäftigte sind oft Sans-Papiers-Frauen. Sie sind froh, überhaupt Arbeit gefunden zu haben, und wissen auch um das Risiko, das die Arbeitgeberinnen eingehen, wenn sie Sans-Papiers beschäftigen. Ausserdem hat eine Studie der Anlaufstelle Sans-Papiers Basel 2004 festgestellt, dass in Privathaushalten beschäftigte Sans-Papiers in der Regel nicht schlechter bezahlt werden als regulär angestellte Putzfrauen. Das Hauptproblem bei der Kontrolle der flankierenden Massnahmen bleibt aber, dass es zu wenig Kontrollen gibt und dass der Bund zu wenig Mittel bereitstellt, um die Durchsetzung der Massnahmen wirksamer zu machen.

Solidarhaftung

Mit der Solidarhaftung, welche die Räte in der Wintersession 2012 verabschiedet haben, ist ein wichtiger Schritt zur besseren Durchsetzung der flankierenden Massnahmen getan worden. Sie legt fest, dass Erstunternehmer für sämtliche Subunternehmer haften, falls diese die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht einhalten (NZZ vom 12.12. 2012). Der ›Erstunternehmer‹, oft ein Generalunternehmer, der den Auftrag annimmt, haftet für alle Subunternehmen in der Kette, wenn diese gegen die Lohnbestimmungen verstossen und nicht zu Nachzahlungen herangezogen werden können. Diese Haftung sollte dazu führen, dass die Erstunternehmer genauer prüfen, wem sie die Unteraufträge erteilen. Es ist auch davon auszugehen, dass die Subunternehmerketten kürzer werden, denn die Gefahr des Lohndumpings wächst mit der Länge der Kette. Allerdings ist zu sagen, dass das Gesetz noch umgesetzt werden muss und die Arbeitgeber grossen Druck machen, damit ihm auf der Verordnungsebene alle Zähne gezogen werden. Ob das Gesetz über die Solidarhaftung

wirklich das bringt, was damit bezweckt wird, werden die nächsten Monate zeigen.

Scheinselbstständigkeit

Die Wege, mit denen die Bezahlung von Schweizer Löhnen umgangen werden, sind vielfältig. Unternehmen, die zu billigeren Arbeitskräften kommen wollen, sind äusserst erfinderisch. Eine beliebte Art ist die ›Umwandlung‹ der Angestellten in Selbstständige. Manchmal werden Angestellte einer ausländischen Firma lediglich als Selbstständige deklariert, ohne es wirklich zu sein, manchmal sind sie aber auch bei der Sozialversicherung ihres Heimatlands korrekt als selbstständig Erwerbende angemeldet. Sie bekommen einen Werkvertrag und werden für den Auftrag pauschal bezahlt, nicht für die geleisteten Stunden.

In der Schweiz kann sich nur als selbstständig Erwerbender anmelden, wer relativ strenge Kriterien erfüllt. So muss ein Handwerker zum Beispiel nachweisen, dass er oder sie eine Betriebsstätte hat, über verschiedene Auftraggeber verfügt und eigenes Werkzeug benutzt. In vielen Ländern bekommen Handwerker auch dann eine Bestätigung, dass sie selbstständig erwerbend sind, wenn sie diese Kriterien nicht erfüllen. Wo die Arbeitslosigkeit gross ist, werden viele Menschen in die (Schein-)Selbstständigkeit getrieben, um überhaupt einen Erwerb zu bekommen. In Polen zum Beispiel gibt es laut Auskünften des Gewerkschaftsdachverbandes OPZZ acht Millionen Selbstständige (mündliche Aussage des Präsidenten anlässlich eines Besuchs in Warschau). Es handelt sich dabei um eine Form der Prekarisierung der Arbeit. Das Unternehmerrisiko wird auf die Beschäftigten abgewälzt, die keine kontinuierliche Arbeit bekommen, sondern nur sporadisch, auf Abruf, arbeiten. Zudem müssen die Unternehmer bei (Schein-)Selbstständigen keine gesamtarbeitsvertraglichen Bedingungen einhalten. Diese verrichten zwar dieselben Arbeiten, haben aber keine vertraglichen Arbeitsbedingungen. Neoliberale Regierungen fördern diese Form der Prekarisierung. Sie verhelfen den Unternehmen so zu höheren Profiten und drücken das Einkommen der Personen, die in eine angebliche Selbstständigkeit abgedrängt werden, auf ein absolutes Minimum. Die Selbstausbeutung wird damit zum Überlebenszwang. Es ist verständlich, dass die Not der Menschen vor allem in Osteuropa und nun auch wieder in Südeuropa zur Emigration führt. Und oft wird auch die Selbstständigkeit, oder eben die Scheinselbstständigkeit, in die Einwanderungsländer exportiert.

Schwarzarbeit

Unter Schwarzarbeit wird eine Tätigkeit verstanden, die an sich legal ist, »bei deren Ausübung aber gegen Rechtsvorschriften verstossen wird«, indem insbesondere Steuern und Sozialversicherungsabgaben hinterzogen oder nicht bezahlt werden (Bolliger, Féraud 2012). Naturgemäss kann das Ausmass der Schwarzarbeit nur geschätzt werden. Es gibt aber international anerkannte Methoden, diese Schätzungen vorzunehmen (Schaltegger, Schneider 2005). Für die Schweiz wird eine relativ tiefe Quote von acht Prozent des BIP angenommen. Das würde bedeuten, dass rund 35 Milliarden Franken in der Schattenwirtschaft umgesetzt werden, was der Arbeitsleistung von 460'000 Personen entspricht (Bolliger, Féraud 2012). Die Verstösse beziehen sich auf das Ausländerrecht, das Sozialversicherungsrecht und das Quellensteuerrecht. Es geht also nicht nur um Ausländerinnen und Ausländer, die keine Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung haben und deshalb nicht in der Schweiz arbeiten dürfen. Sans-Papiers dürften nur einen Bruchteil der Arbeitsleistung in der Schattenwirtschaft erbringen. Der andere Teil der Schwarzarbeit wird von Schweizerinnen und Schweizern oder von Ausländerinnen und Ausländern geleistet, die für ihre Arbeitsleistung oder einen Teil davon keine Sozialversicherungsbeiträge und keine Steuern bezahlen. Wenn es sich um entsandte Arbeitskräfte handelt, dann gibt es zwar eine Meldepflicht, die Sozialversicherungsbeiträge werden aber im Herkunftsland bezahlt. Hingegen sind auch entsandte Personen der Quellensteuerpflicht unterstellt.

Die Schwarzarbeitskontrollen beziehen sich, wie die Evaluation von 2012 ergeben hat, hauptsächlich auf Ausländerinnen und Ausländer – je nach Kanton waren es über 50 bis 90 Prozent. Sehr häufig handelt es sich um Nicht-EU-Angehörige, die kontrolliert werden – in einem Kanton über 70 Prozent (Bolliger, Féraud 2012, S. 47). Diese Tatsache zeigt erstens, dass viele Kontrollorgane nicht verstanden haben, was Schwarzarbeit ist. Sie gehen davon aus, dass Schwarzarbeit vor allem von Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsbewilligung verrichtet wird. Zweitens zeigt sie aber auch, dass es bei Schweizer Firmen fast unmöglich ist, Schwarzarbeit aufzudecken, ob es sich nun um Schweizerinnen und Schweizer oder um Migrantinnen und Migranten mit Aufenthaltsrecht handelt. Das hat vor allem damit zu tun, dass in der Schweiz beschäftigte Personen erst bei der AHV gemeldet werden müssen, nachdem sie die Arbeitstätigkeit aufgenommen haben. Die Meldung sollte innerhalb der ersten drei Monate nach Arbeitsaufnahme erfolgen. Strafbar macht sich eine Firma aber erst dann, wenn sie Beschäftigte

bei der Jahresabrechnung mit der AHV nicht gemeldet beziehungsweise nicht abgerechnet hat. Findet deshalb an einem Arbeitsplatz eine Kontrolle statt, bei der festgestellt wird, dass Arbeitnehmende nicht bei der Sozialversicherung angemeldet sind, dann kann sich der Arbeitgeber damit herausreden, dass er die Anmeldung demnächst vorgenommen hätte.

Die Schwarzarbeitskontrolle ist damit grösstenteils ein Papiertiger, denn die Überprüfung ist unter den gegebenen Regelungen nicht wirksam durchführbar, es sei denn, man suche gezielt nach Sans-Papiers, die schon per Definition SchwarzarbeiterInnen sind. Die zweite Gruppe von Beschäftigten sind Entsandte, die bei den Behörden nicht gemeldet worden sind. Diese entgehen nämlich der Quellensteuerpflicht und arbeiten demnach auch schwarz. Die Kontrollen der Schwarzarbeit beziehen sich somit praktisch ausschliesslich auf diese beiden Gruppen von Beschäftigten. Besonders stossend ist dabei, dass der grösste Teil der Einnahmen, die der Sozialversicherung und dem Steueramt durch Schwarzarbeit entgehen, unentdeckt bleibt. Andererseits sind die Konsequenzen für die Sans-Papiers, die in den Kontrollen hängen bleiben, besonders drastisch – sie werden in der Regel ausgewiesen –, während den Arbeitgebern nichts passiert!

Schlussbemerkung

Die Schweiz ist nicht erst seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit mit der EU ein Einwanderungsland. Sie ist es schon seit über hundert Jahren. Besonders gross war die Einwanderung in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg, als die Schweiz als einziges Land in Europa mit einer intakten Industrie dastand und sofort die volle Produktion aufnehmen konnte. Die benötigten Arbeitskräfte holten die Arbeitgeber vor allem aus den Ländern Südeuropas. Die Zuwanderung war damals allerdings streng geregelt. Der Arbeitsmarkt war nicht offen, wie es jetzt, seit dem Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit mit der EU, der Fall ist. Die Anziehungskraft der Schweiz bestand schon vor 60 Jahren im relativ grossen Lohngefälle zu anderen europäischen Ländern. Zusätzlich – auch das kein Unterschied zu der Zeit nach dem 2. Weltkrieg – ist die Arbeitslosenrate fast überall in Europa hoch, in der Schweiz dagegen tief. Es ist der doppelte Effekt des ›Angezogeneins‹ durch die Schweiz, oft auch des aktiv ›Angeworbenseins‹, und des ›Weggetriebenwerdens‹ aus dem Heimatland, das zur Einwanderung in die Schweiz führt. Die Gefahr, dass Zuwanderung zu Lohndumping führt, ist heute noch grösser als früher, weil das Arbeitskräftereservoir in der EU gross ist und

die Zuwanderung aus diesem Raum nicht mehr beschränkt werden kann. Mit den flankierenden Massnahmen ist es aber gelungen, ein Instrument zu schaffen, das eine völlige Verwilderung des Arbeitsmarktes verhindern kann. Kontrollen sind natürlich nie flächendeckend möglich und in gewissen Bereichen schwieriger als in anderen. Insgesamt haben aber die flankierenden Massnahmen zu einer stärkeren Regulierung des Arbeitsmarktes in der Schweiz geführt, die allerdings nur dann wirksam ist, wenn diese Regelungen auch durchgesetzt und vollzogen werden. Mit dem GAV für Temporäre, dem Normalarbeitsvertrag für Hauswirtschaft, der Ausdehnung des GAV des Reinigungsgewerbes auf kleine Reinigungsunternehmen und einigen kantonalen Normalarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen sind in den letzten Jahren Zehntausende von Arbeitsverhältnissen durch verbindliche Mindestlöhne etwas besser geschützt. Damit hat sich letztlich die Strategie der Gewerkschaften bis heute durchsetzen können: Ein offener Arbeitsmarkt und Personenfreizügigkeit brauchen nicht zwangsläufig zu mehr Lohndumping zu führen, wenn es Instrumente gibt, die grundsätzlich eine bessere Regulierung des Arbeitsmarktes ermöglichen und begünstigen. Die erreichten Regulierungen sind wichtig. Sie genügen aber noch nicht und sie nützen nur etwas, wenn sie sich auch durchsetzen lassen. Wenn diese Situation nicht verbessert werden kann, so dürften die flankierenden Massnahmen ihre heutige Akzeptanz verlieren.

Die beste Regulierung sind allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge. Weil es aber – unter anderem wegen der Schwäche der Gewerkschaften – in vielen Branchen nicht möglich ist, GAVs durchzusetzen, bleibt der gesetzliche Mindestlohn, über den in der Schweiz demnächst abgestimmt wird, ein wichtiges Mittel, um Lohndumping im Niedriglohnbereich zu verhindern. Dass mit den flankierenden Massnahmen und effizienten Kontrollen eine totale Verwilderung des Arbeitsmarktes verhindert werden kann, schützt uns jedoch nicht vollständig gegen einen gewissen Lohndruck und den Druck, sich an die Bedingungen der Nachbarländer anzupassen. Und dieser Druck ist besonders gross in allen Bereichen, wo die gewerkschaftliche Organisation schwach ist und in denen es keine durch Gesamtarbeitsverträge geschützten Lohn- und Arbeitsbedingungen gibt.

Literatur

Anlaufstelle Sans-Papiers: Leben und Arbeiten im Schatten. Umfrage zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers in der Deutschschweiz. Basel 2004.

Bolliger, Christian und Marius Féraud: Evaluation des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA). Schlussbericht. Bern 2012. Bundesratsbeschluss Reinigung: Beschluss vom 31. Oktober 2011 über eine erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Gesamtarbeitsvertrags für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz. Auf: www.pk-reinigung.ch (14.1.2013).

Cueni, Dominique und Georg Sheldon: Arbeitsmarktintegration von EU und EFTA Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz. Schlussbericht zu einer Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration (BMF). Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) der Universität Basel. Basel 2011.

Entsendegesetz: Bundesgesetz von 1999 über flankierende Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in den Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (EntsG). Auf: www.admin.ch/ch/d/sr/823_20/index.html (14.1.2013).

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Bericht vom 21.10.2011. Auf: www.parlament.ch/d/mm/2011/seiten/mm-gpk-n-2011-10-21.aspx (12.12.2012).

Lampart, Daniel und Gabriella Medici: Erlass von Mindestlöhnen aufgrund der flankierenden Massnahmen. SGB-Dossier Nr. 75. Bern 2011.

Landesmantelvertrag für das Baugewerbe. Auf: www.gav-service.ch.

NZZ vom 12.12.2012: Solidarhaftung auf dem Bau von beiden Kammern gutgeheissen.

Müller, Walter: Interpellation von 2009 über die missbräuchliche Anwendung von Artikel 360a OR und Antwort des Bundesrates vom 24. 6. 2009. Auf: www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093390 (16.1.2013)

Schaltegger, Christoph A. und Friedrich Schneider: Schattenwirtschaft: Ausmass, Gründe und Konsequenzen für die Finanzpolitik. Bern und Linz, 19.1.2005. Publiziert von: Johannes Kepler University Linz und Eidgenössischer Steuerverwaltung.

Stiftung flexibler Altersrücktritt FAR: Beruht auf dem Gesamtarbeitsvertrag für den flexiblen Altersrücktritt im Bauhauptgewerbe (GAV FAR). <http://www.far-suisse.ch>.

SWIMSA, 2011: Stellungnahme der Swiss Medical Students' Association zu Ärztemangel und Studienplätze. Auf: www.swimsa.ch/presse/aerztemangel-und-studienplaetze (12.12.2012).