



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8238.02

WSD/P058238
Basel, 31. Januar 2007

Regierungsratsbeschluss
vom 30. Januar 2007

Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Mai 2005 den nachstehenden Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

"Die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr sollen in- und ausländische Arbeitskräfte vor Lohn- und Sozialdumping schützen und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindern. Gerade für Basel-Stadt als Grenzkanton ist dies von besonderer Wichtigkeit. Die Akzeptanz weiterer europapolitischer Vorlagen dürfte entscheidend von der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen abhängen. So äusserte sich kürzlich auch der Vertreter des Gewerkschaftsbundes gemäss Zeitungsberichten an einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Bundesrat Deiss und dem Direktor des Arbeitgeberverbandes. Weil die bilateralen Verträge für den Wirtschaftsstandort Basel zentral sind, ist die wirksame Umsetzung der flankierenden Massnahmen für unseren Kanton sozial- und wirtschaftspolitisch von grosser strategischer Bedeutung.

Wo nötig, sind deshalb die personellen Ressourcen für die Kontrolltätigkeit bezüglich Einhaltung der Vorschriften des Entsendegesetzes beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) aufzustocken. Es können dafür Bundesbeiträge in Anspruch genommen werden. Im weiteren scheint es angezeigt, für den Raum Basel eine Arbeitsmarktbeobachtungsstudie analog der vom Gewerkschaftsbund in Auftrag gegebenen Studie Flückiger über die ortsüblichen Branchenlöhne in Auftrag zu geben. Die Ergebnisse einer solchen Studie speziell für Basel wären ein nützliches Instrument zur Bekämpfung von Lohndumping.

Vor diesem Hintergrund bitten die Unterzeichneten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

- wie durch personelle Aufstockung beim AWA eine dauerhaft wirksame Umsetzung der flankierenden Massnahmen gewährleistet werden kann,
- ob der Kanton eine Arbeitsmarktbeobachtungsstudie analog der Studie Flückiger des Gewerkschaftsbundes spezifisch für den Raum Basel in Auftrag geben kann,
- welche weiteren Massnahmen zur Vermeidung von Lohn- und Sozialdumping zu treffen sind.

Christine Keller, Sibylle Schürch, Beat Jans, Markus Benz, Jürg Stöcklin, Rolf Häring, Stephan Maurer, Philippe Pierre Macherel, Richard Widmer, Thomas Baerlocher, Brigitte Hollinger, Heidi Mück, Martin Lüchinger, Annmarie von Bidder"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Vorbemerkungen

Gleichzeitig mit der Liberalisierung des Personenverkehrs zwischen der Schweiz und den alten EU-Ländern sowie den EFTA-Staaten am 1. Juni 2004 wurden die flankierenden Massnahmen in Kraft gesetzt. Diese sollen sowohl inländische Arbeitnehmende als auch in die Schweiz entsandte Arbeitskräfte vor Lohn- und Sozialdumping schützen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden im Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, im Obligationenrecht und im Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen verschiedene Instrumente zur Verfügung gestellt. Anlässlich der Ausdehnung des Abkommens über den freien Personenverkehr auf die neuen EU-Länder wurden die flankierenden Massnahmen noch griffiger ausgestaltet.

Für die Umsetzung bzw. den Vollzug der flankierenden Massnahmen sind verschiedene Akteure verantwortlich, nämlich der Bund, die Kantone, die tripartiten und die paritätischen Kommissionen.

1.1 Meldeverfahren

Seit der Liberalisierung des Personenverkehrs können ausländische Firmen oder Selbständigerwerbende aus den alten EU-Ländern und den EFTA-Staaten mit ihren Arbeitskräften während 90 Tagen pro Jahr Dienstleistungen in der Schweiz erbringen. Dafür wird weder eine Aufenthalts- noch eine Arbeitsbewilligung benötigt, eine Meldung in dem dafür vorgesehenen Verfahren genügt. Mit Ausnahme des Bau-, Gast-, Reinigungs-, Sicherheits- bzw. Reisengewerbes gilt dies auch für Staatsangehörige der neuen EU-Länder. Kurzfristige Erwerbstätigkeiten (bis 90 Tage pro Jahr) bei Schweizer Arbeitgebenden von Staatsangehörigen aus den alten EU-Ländern und den EFTA-Staaten können ebenfalls über das Meldeverfahren abgewickelt werden, das vom Amt für Wirtschaft und Arbeit betreut wird.

1.2 Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen

Gemäss der Entsendegesetzgebung müssen Firmen, die ausländische Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden, die in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen sowie Normalarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen enthaltenen minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen einhalten.

Für die Kontrolle der Mindestlöhne in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen sind die Paritätischen Kommissionen zuständig. Diese haben im Kanton Basel-Stadt die Baustellenkontrolle Basel (BASKO) gegründet, die im Auftrag der Paritätischen Kommissionen Kontrollen durchführt. Die Paritätischen Kommissionen werden für diese Kontrollen vom Bund entschädigt, wenn es sich um eine kantonsübergreifende Allgemeinverbindlicherklärung handelt. Für die beiden kantonalen Allgemeinverbindlicherklärungen (Basler Ausbau-

gewerbe und Gipsergewerbe) ist der Kanton Basel-Stadt entschädigungspflichtig. Seit dem 1. Januar 2008 wird gemäss einer Vereinbarung mit dem Baudepartement zudem ein freiwilligen 2⁰/₀₀-Abzug bei öffentlichen Aufträgen für die kostendeckende Finanzierung der Baustellenkontrollen vorgenommen.

Stellen die paritätischen Kommissionen bei ihren Kontrollen fest, dass die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen durch ausländische Firmen verletzt worden sind, so melden sie diese Verstösse dem Amt für Wirtschaft und Arbeit, welches das Sanktionsverfahren durchführt.

Die Kontrolle eines Normalarbeitsvertrages (NAV) mit Mindestlöhnen fällt in den Aufgabenbereich der Tripartiten Kommission. Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen gibt es bis jetzt in der Schweiz mit Ausnahme des Kantons Genf nicht. In Genf existiert ein NAV mit Mindestlöhnen für Hausangestellte. Dieser wurde indessen nicht wegen der Liberalisierung des Personenverkehrs erlassen, sondern ist darauf zurückzuführen, dass die Diplomatenstadt Genf sehr vielen Hausangestellten aus Nicht-EU-Ländern hat.

1.3 Beobachtung des Arbeitsmarktes

Gemäss den flankierenden Massnahmen haben die tripartiten Kommissionen des Bundes und der Kantone die Aufgabe den Arbeitsmarkt zu beobachten. Stellen sie Missbräuche fest, namentlich in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge, so können sie ein Verständigungsverfahren einleiten und bei dessen Scheitern die Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrages oder beim Fehlen gesamtarbeitsvertraglicher Regelungen den Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit Mindestlöhnen beantragen.

Die Tripartite Kommission (TPK) des Kantons Basel-Stadt nahm ihre Arbeit anfangs 2004 auf. Sie besteht aus neun ordentlichen Mitgliedern, die sich aus je drei Vertreterinnen und Vertretern der Organisationen der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sowie des Kantons zusammensetzt. Die TPK hat zum Zwecke der Arbeitsmarktbeobachtung diverse Lohnerhebungen durchgeführt (siehe nachstehend Ziffer 2.3). Als weiteres Arbeitsinstrument steht der TPK das vom Statistischen Amt erarbeitete und betreute Arbeitsmarktmonitoring zur Verfügung, das auch der Öffentlichkeit unter www.statistik-bs.ch/kennzahlen/tpk zugänglich ist. Ferner haben die Mitglieder der TPK Zugriff auf den Lohnrechner des Kantons Basel-Stadt nach der Methode von Herrn Prof. Yves Flückiger (Université de Genève), basierend auf den Daten der Lohnstrukturerhebung 2004 (siehe auch Ziffer 2.2).

Der Bund hat im Juni 2006 mit allen Kantonen eine Vereinbarung für den Vollzug der flankierenden Massnahmen im Bereich der tripartiten Kommissionen abgeschlossen. Diese verpflichtet die Kantone im nicht allgemeinverbindlich erklärten Bereich zu einer bestimmten Anzahl von Kontrollen. Als Gegenleistung hat sich der Bund verpflichtet, 50 Prozent der dem Kanton aus der Inspektionstätigkeit entstehenden Auslagen zu übernehmen. Gemäss der Vereinbarung muss der Kanton insgesamt 880 Personen kontrollieren.

2. Zu den einzelnen Fragen:

2.1 Wie kann durch personelle Aufstockung beim AWA eine dauerhaft wirksame Umsetzung der flankierenden Massnahmen gewährleistet werden?

Aufgrund der Liberalisierung des Personenverkehrs per 1. Juni 2004 bzw. der Inkraftsetzung der flankierenden Massnahmen wurde der Personalbestand in der zuständigen Abteilung Einigungsamt um 100 Stellenprozente erhöht. Für die Umsetzung der flankierenden Massnahmen stehen somit zur Zeit 360 Stellenprozente zur Verfügung. Dieser Stellenetat reicht aus, um die anfallenden Arbeiten zu bewältigen, dies sind namentlich:

- das Meldeverfahren;
- Kontrollen am Zoll und auf den Baustellen;
- Sanktionsverfahren betreffend Meldeverfahren und Verstösse gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen gemäss der Entsendegesetzgebung;
- Sekretariat der Tripartiten Kommission;
- Durchführen von Lohnerhebungen im Auftrage der Tripartiten Kommission.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Grossteil der Entsendungen und der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden in der Baubranche erfolgt. Da die Baubranche nahezu flächendeckend von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen erfasst wird, sind in diesen Bereichen ausschliesslich die Paritätischen Kommissionen für die Durchführung von Baustellenkontrollen und Lohnerhebungen zuständig. Die Baustellenkontrolle Basel (Basko) führt im Auftrage der Paritätischen Kommissionen die entsprechenden Kontrollen und Erhebungen durch. In allen von einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag erfassten Branchen ist der Kanton lediglich für die Melde- und Sanktionsverfahren zuständig.

Die vom Statistischen Amt für das Arbeitsmarktmonitoring und den Lohnrechner erbrachten Leistungen werden separat vergütet.

2.2 Soll der Kanton eine Arbeitsmarktbeobachtungsstudie analog der Studie Flückiger des Gewerkschaftsbundes spezifisch für den Raum Basel in Auftrag geben?

Die Studie Flückiger fasst eine begrenzte Auswahl von Auswertungen des sog. Lohnrechners zusammen, den das Observatoire Universitaire de l'Emploi de l'Université de Genève (OUE) unter der Leitung von Prof. Yves Flückiger im Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) im Jahr 2004 erstellt hat. Auch für den Raum Basel hat das OUE im

Jahr 2006 einen Lohnrechner erstellt. In beiden Fällen handelt es sich um ein ökonometrisches Schätzverfahren (Regressionsmodell) zur Bestimmung von ortsüblichen Branchenlöhnen. Beide Lohnrechner basieren auf den Daten der Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik. Methodisch unterscheiden sich die beiden Modelle aufgrund der unterschiedlichen Datenmengen (Schweiz bzw. Nordwestschweiz / Basel-Stadt) nur ganz geringfügig.

Mit beiden Lohnrechnern wird eine branchenübliche Lohnspanne für ein bestimmtes Anstellungsprofil bestimmt: Im Fall des SGB auf Ebene der sog. Grossregionen, im Basler Modell auf Ebene Nordwestschweiz und Kanton Basel-Stadt.

Der Lohnrechner des SGB unterteilt die ausgewiesene Lohnspanne etwas gröber als das Basler Modell und ist via Internet öffentlich zugänglich. Die etwas differenziertere Darstellung des Basler Lohnrechners steht den Mitgliedern der TPK seit Mitte 2006 als passwortgeschützte Internetanwendung zur Verfügung. Es handelt sich um ein Arbeitsinstrument, mit dem im Rahmen der TPK zur Zeit Erfahrung gesammelt wird.

2.3 Welche weiteren Massnahmen sind zur Vermeidung von Lohn- und Sozialdumping zu treffen?

Die TPK hat aufgrund der Leistungsvereinbarung und der eingegangenen Meldungen im Jahre 2006 in diversen Branchen die Lohndaten von 195 Arbeitskräften überprüft. Eine Unterbietung der orts- und branchenüblichen Löhne konnte von einzelnen Firmen nur im Montagebereich festgestellt werden. Da aufgrund weiterer Allgemeinverbindlicherklärungen von Gesamtarbeitsverträgen, namentlich im Metallgewerbe, seit September 2006 keine Montagemeldungen mehr in den Zuständigkeitsbereich der TPK fallen, wurde auf Massnahmen verzichtet. Die in den Jahren 2005 und 2006 ebenfalls im Auftrage der TPK durchgeführten fünf grösseren Lohnerhebungen ergaben auch keine Unterbietung der orts- und branchenüblichen Löhne. Die Erhebungen betrafen den Personalverleih (zwei Firmen im kaufmännische Bereich sowie eine Firma in der Reinigungs- bzw. Hauswirtschaftsbranche) und die Telefonverkaufsbranche (zwei Call-Centers). Die TPK hat ferner Ende 2006 umfassende Lohnerhebungen in einem Verkaufsgeschäft, in der FloristInnen-Branche sowie in der Kosmetik- bzw. Wellnessbranche in Auftrag gegeben. Diese Lohnerhebungen sind noch in Bearbeitung.

Aufgrund der bisherigen Erhebungen ist kein systematisches Lohndumping durch ausländische Firmen oder Schweizer Arbeitgebende festzustellen. Dass sich die Löhne von wenig qualifizierten Personen im unteren Bereich des Lohnniveaus bewegen, ist nichts Neues. Dies war schon vor der Liberalisierung des Personenverkehrs der Fall. Daran haben die neuen Rahmenbedingungen nichts geändert. Dass der schweizerische Arbeitsmarkt weiterhin der wachsenden Beobachtung durch die tripartiten Kommissionen des Bundes und der Kantone bedarf, ist unbestritten. Auch die TPK des Kantons Basel-Stadt wird sich dieser Aufgabe – wie bisher - weiter intensiv widmen. Zusätzliche Massnahmen drängen sich allerdings zur Zeit nicht auf.

3. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Barbara Schneider
Präsidentin

i.A.



Dr. Robert Heuss
Staatschreiber