



**Interpellation von Andreas Hürlimann und Stefan Gisler
betreffend Sozial- und Lohndumping im Kanton Zug vom 13. Oktober 2011**

(Vorlage Nr. 2086.1 - 13906)

Antwort des Regierungsrates
vom 31. Januar 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Andreas Hürlimann und Stefan Gisler haben am 13. Oktober 2011 eine Interpellation betreffend Sozial- und Lohndumping im Kanton Zug eingereicht (Vorlage Nr. 2086.1 - 13906). Sie beziehen sich auf einen in der Zeitung "Zentralschweiz am Sonntag" im Oktober 2011 publizierten Fall und die Folgeberichterstattung in der Neuen Zuger Zeitung. Sie sind der Auffassung, dass negative Begleiterscheinungen der Personenfreizügigkeit wie Schwarzarbeit und Lohndumping konsequent angegangen werden müssen. Mit Verweis auf eine Publikation des Staatssekretariats für Wirtschaft weisen sie darauf hin, dass es vor allem in den Bereichen Landwirtschaft, Reinigungsgewerbe und Bau häufig zu Verfehlungen kommt. In diesem Zusammenhang werden dem Regierungsrat sechs Fragen gestellt.

I. Einleitende Bemerkungen

In der Interpellation wird u.a. auf die Personenfreizügigkeit im Rahmen der bilateralen Abkommen mit der EU/EFTA verwiesen und diese in Verbindung mit Schwarzarbeit und Lohndumping gebracht. Juristisch gesehen beziehen sich zwei verschiedene Gesetze auf die Thematik, nämlich das Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Entsendegesetz, SR 823.20, Bereich flankierende Massnahmen) und das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (Schwarzarbeitsgesetz, SR 822.41). Zum Vollzug der beiden Bundesgesetze gibt es je eine, pro Kanton spezifisch abgeschlossene Leistungsvereinbarung mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Dort sind für das Entsendegesetz Inhalt, Art und Umfang der Kontrollen sowie für beide Gesetze die Kostenbeteiligung und das Controlling durch den Bund dargelegt.

Das Schwarzarbeitsgesetz wird im Kanton Zug von den fünf betroffenen kantonalen Ämtern vollzogen: Zuger Polizei (ZuPo), Amt für Migration (AFM), AHV-Ausgleichskasse Zug und IV-Stelle Zug (AHV/IV), Arbeitslosenkasse (ALK), Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Dabei übernimmt das AWA die Koordination.

Das Entsendegesetz wird in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen von den Paritätischen Kommissionen umgesetzt. Diese Kommissionen werden von den Sozialpartnern (Vertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer) gemeinsam geführt. Der grosse Teil der Arbeitsverhältnisse, bei welchen Lohndumping und Schwarzarbeit vorkommen, betrifft Branchen, die von diesen Paritätischen Kommissionen erfasst werden. Die übrigen Branchen werden von den kantonalen Tripartiten Kommissionen, in welcher neben den Sozialpartnern auch der Kanton vertreten ist, überwacht. Dies gilt auch im Kanton Zug.

Beide Gesetze waren schon Gegenstand von je einer Interpellation:

- Interpellation von Hubert Schuler betreffend Bekämpfung der Schwarzarbeit im Kanton Zug (Vorlage Nr. 1627.1-12595), welche am 31.1.2008 mündlich beantwortet wurde.
- Interpellation der SP-Fraktion zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum Schutz gegen Lohn- und Sozialdumping (Vorlage Nr. 1768.1-12961), welche mündlich am 29.1.2009 beantwortet wurde.

Die beiden Bundesgesetze haben es ermöglicht, dass in der Regel Verstösse im Bereich Meldeverfahren, Lohndumping und Schwarzarbeit aufgedeckt werden können. Beim Vollzug des Entsendegesetz kann seit Inkrafttreten ein leichter Rückgang von Verstössen festgestellt werden, auch wenn sich der Arbeitsmarkt in den letzten Jahren vermehrt internationalisiert hat. Dies kann mutmasslich darauf zurückgeführt werden, dass vor dem Entsendegesetz keine so umfassenden Kontrollen bei den ansässigen Unternehmen durchgeführt wurden und diese auch daraus die Lehren gezogen haben. Der Regierungsrat hat sich stets positiv zum Erlass der beiden Gesetze geäussert. Er verlangt zudem einen effizienten und effektiven Vollzug sowie die Möglichkeit, Verstösse auch rasch und konsequent zu ahnden.

Der Bund beabsichtigt nun, das Entsendegesetz zu revidieren, per 31.12.2011 ist die Vernehmlassung zur Revision beendet worden. Der Bund will u.a. die Bekämpfung der Scheinselbständigkeit stärken, auch die Schweizer Arbeitgebenden (wie bisher schon die entsendenden ausländischen Arbeitgebenden) in die Pflicht nehmen und die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit eines Gesamtarbeitsvertrags oder dessen Bestandteile erleichtern. Der Regierungsrat unterstützt diese Stossrichtung und hat sich aktiv in der Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 16.12.2011 eingebracht, welcher er sich auch anschliesst. In dieser wird ausgeführt, dass *"...im Bereich des Arbeitsmarkts noch nie so viel und so umfassend kontrolliert wurde, wie dies derzeit der Fall ist. Dass es dabei zur Aufdeckung von Verstössen kommt, entspricht der Logik des Systems. Die in der öffentlichen Diskussion verwendeten Zahlen, insbesondere zu den Kurzaufenthaltern und zu den Verstössen, sind aber stets - auch bei Problemen wie die Scheinselbständigkeit - im Verhältnis zu den effektiv geleisteten Arbeitstagen zu sehen."* Weiter äusserst sich die KdK wie folgt: *"Aus Sicht der Kantonsregierungen sind nicht die Anzahl der Kontrollen und die damit verbundene Aufdeckungsrate das Problem des Vollzugs des Entsendegesetzes. Auch sind die Kontrollen quantitativ nicht weiter auszubauen. Der Schwerpunkt liegt im Prozess nach der anfänglichen Feststellung eines Missbrauchs. Daher werden Massnahmen wie diejenigen zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit unterstützt, die eine effektive Kontrolltätigkeit erlauben und eine bessere Durchsetzbarkeit garantieren. Zur Umsetzung solcher Prämissen braucht es eine koordinierte Zusammenarbeit der staatlichen Behörden und der Sozialpartner. Im Rahmen der vorgeschlagenen Revision wäre im Weiteren zu prüfen, wie den vielfach vorhandenen Mehrfach-Subkontrakt-Strukturen bspw. im Baubereich wirkungsvoll begegnet werden kann, um die General- und Totalunternehmer verstärkt in die Pflicht zu nehmen."*

Diese Ausführungen der KdK sind gemäss den fünf kantonalen, im Vollzug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit tätigen aufgeführten Ämtern (ZuPo, AFM, AHV/IV, ALK, AWA) uneingeschränkt auch bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit gültig.

Im Kanton Zug ist die Zahl der aufgedeckten Fälle vergleichsweise gering: dies trotz zahlreicher Kontrollen beim Entsendegesetz in jenen Bereichen, in denen der Kanton über die Tripartite Kommission zuständig ist, als auch im Bereich des Schwarzarbeitsgesetzes. Es bestehen keine Anzeichen auf ein breites Sozial- und Lohndumping. Selbstverständlich werden aufgedeckte Fälle konsequent geahndet, wobei im Bereich der Schwarzarbeit die Massnahmen noch durch den Bund optimiert werden können.

II. Beantwortung der gestellten Fragen

1. *Genügt der Umfang der bisherigen Kontrolltätigkeit (Häufigkeit der Kontrollen auf Baustellen, bei Landwirtschaftsbetrieben etc.) und stehen ausreichend personelle wie finanzielle Mittel zur Verfügung, um die flankierenden Massnahmen respektive die Bestimmungen wirksam gegenüber den Anbietern und Unternehmern durchzusetzen? Wo liegen allenfalls die Probleme?*

Wie die KdK ist der Regierungsrat der Meinung, dass der Umfang der Kontrollen genügt. Mitarbeitende in Branchen, welche auf einer Baustelle tätig sind, haben grossmehrheitlich einen allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag. Die Kontrollen in diesem Bereich liegen in der Verantwortung der erwähnten Paritätischen Kommissionen, welche wiederum Vorgaben vom SECO via Leistungsvereinbarung erhalten. Die anderen Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag (u.a. Personalverleihfirmen, Firmen im sog. kleinen Reinigungsgewerbe, Transport- und Gartenbauunternehmen, Apotheken/Drogerien, Detailhandelsbetriebe und die Landwirtschaft) wurden im Kanton Zug von der Tripartiten Kommission regelmässig geprüft. In diesen Branchen gibt es keine Mindestlöhne, sondern nur Richtlöhne. Bei vereinzelt aufgedeckten, unüblich tiefen Löhnen startete das Amt für Wirtschaft und Arbeit das im Gesetz vorgesehene Mediationsverfahren. Ausnahmslos wurden die Löhne von den betroffenen Arbeitgebenden angepasst. Der grösste im Kanton Zug aufgedeckte Fall betraf ein national tätiges Unternehmen, welches als Folge die Monatslöhne in der ganzen Schweiz nach oben anpasste. Ab 2012 sind nun auch allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge für Personalverleihfirmen mit einer Lohnsumme grösser als 1.2 Millionen Franken jährlich und für das kleine Reinigungsgewerbe in Kraft. Diese werden ab sofort von den neu geschaffenen Paritätischen Kommission kontrolliert.

Die Vollzugstätigkeit wird durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit koordiniert (Schwarzarbeit) bzw. als Sekretariat der Tripartiten Kommission Arbeitsmarkt im Bereich Entsendegesetz organisiert. Die personellen und finanziellen Ressourcen dafür sind ausreichend vorhanden, zumal bei Kontrollen neben der Zuger Polizei auch Externe wie Treuhänder oder Kontrollvereine im Mandatsverhältnis beigezogen werden können.

Im Bereich Schwarzarbeit ist es für die Vollzugsorgane teilweise enttäuschend, dass sich nach erhärtetem Anfangstatbestand die weiteren Ermittlungen als schwierig und langwierig gestalten. Ist ein Generalunternehmer mit Sitz im Ausland betroffen, welcher wiederum Sub-Unternehmer anderer Staaten beschäftigt, dann ist der Ermittlungsaufwand (Rechtshilfeverfahren, Übersetzungen, etc.) äusserst aufwändig. Dieser ungenügende Prozess nach der anfänglichen Feststellung eines mutmasslichen Missbrauchs schwächt den Vollzug dort, wo jeder Gesetzesvollzug die stärkste Wirkung erzielen sollte: nämlich bei der präventiven Wirkung. Darin sieht der Regierungsrat den grössten Problembereich, welchen er in seiner Stellungnahme an die KdK auch explizit erwähnt hat. Hinzu kommt, dass die gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten wenig griffig sind. So kann im Bauwesen ein Überschreiten der Bauabgabe um einen Tag mehrere Zehntausend Franken Konventionalstrafe verursachen. Dagegen liegt das Strafmass auch bei massiver Schwarzarbeit bei maximal 180 Tagessätzen. Die Höhe des jeweiligen Tagessatzes definiert sich nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch, ist abhängig vom Einkommen der jeweils für das Unternehmen verantwortlichen Person und beträgt maximal 3'000 Franken pro Tag. In vergleichbaren Fällen betrug der Tagessatz bisher ca. 300 Franken, d.h. maximal 54'000 Franken. Das Inkauf-

nehmen dieser Sanktion kann also für eine Bauunternehmung ökonomisch besser sein als eine Verzögerung in der Bauabgabe.

2. *Wie viele Kontrollen wurden seit dem 1. Januar 2011 im Kanton Zug durchgeführt und wie viele fehlbare Firmen sind dabei verwarnt oder bestraft worden? In welchem Rahmen bewegen sich die Bussen für fehlbare Firmen? Wie viele davon sind Schweizer oder Zuger Firmen und wie viele davon ausländische Firmen mit Aufträgen im Kanton Zug?*

Die Paritätischen Kommissionen sind meist in der ganzen Zentralschweiz tätig. Die Statistik der Kontrollen, welche durch die Paritätischen Kommissionen im Kanton Zug durchgeführt wurden, steht dem Regierungsrat nicht zur Verfügung. Die Paritätischen Kommissionen haben separate Leistungsvereinbarungen mit dem SECO und rapportieren folglich nur diesem direkt. Dabei werden aber nur Kontrolldaten gemeldet, welche über den ganzen Kontrollraum (bspw. ganze Schweiz, Zentralschweiz) pro Paritätische Kommission erhoben wurden. Somit sind keine Kontrolldaten der Paritätischen Kommissionen für den ganzen Kanton Zug vorhanden. Der Bund will nun im Zuge der Revision des Entsendegesetzes dies verbessern. Hingegen müssen die Paritätischen Kommissionen per Gesetz jeden Verstoss gegen das Entsendegesetz der zuständigen kantonalen Behörde, im konkreten Fall dem Amt für Wirtschaft und Arbeit, melden. Solche Meldungen gingen 2011 beim Amt für Wirtschaft und Arbeit nicht ein, wie übrigens auch nicht in den Vorjahren, obwohl das Amt auch schon nachgefragt hat.

2011 hat die Tripartite Kommission, basierend auf der Leistungsvereinbarung 2011-2012, 104 Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung der orts- und branchenüblichen Löhne unter Einbezug von externen Treuhändern und den Kontrollvereinen "Paricontrol" und "Faircontrol" durchgeführt. Vier deutsche Unternehmungen wurden wegen Verstosses gegen das Entsendegesetz (Nichtmeldung des Einsatzes) mit einer Verwaltungsbusse belegt. Die Höhe betrug jeweils 1'000 Franken zuzüglich 250 Franken Verfahrenskosten.

2011 wurden im Bereich der Schwarzarbeit 17 neue Fälle in Bearbeitung genommen. Diese sind alle noch hängig, da es sich durchwegs um komplexe Fälle handelt. Es sind ausschliesslich Fälle, in denen mehrere Amtsstellen involviert sind und deshalb über die Koordinationsstelle Schwarzarbeit abgewickelt werden. Betroffen sind ausschliesslich Unternehmen mit Sitz resp. einer Niederlassung im Kanton Zug. Fälle, welche nur ein Amt betreffen, erscheinen in dieser Statistik nicht und zählen zu den üblichen Vollzugsfällen jedes einzelnen Amtes. Das SECO publiziert auf seiner Homepage eine Liste derjenigen Unternehmen, welche eine Sperre als Sanktion erhalten haben.

3. *Welche Branchen sind im Kanton Zug besonders von Schwarzarbeit, Scheinselbständigkeit und Lohndumping betroffen?*

In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Kanton Zug nicht von den übrigen Kantonen. Gefährdet sind Branchen im Bau- und Baunebengewerbe, Montage und vereinzelt auch im Detailhandel. Die Problematik der Scheinselbständigkeit scheint primär ein Problem des Baunebengewerbes zu sein. Da der Kanton Zug aber ein Binnenkanton und sehr überschaubar ist, treten negative Erscheinungen nicht im gleichen Masse auf wie bei grenznahen oder grösseren Kantonen.

4. *Welche Arten von Kontrollen werden durchgeführt (unangemeldete Kontrollen vor Ort, Buchprüfungen, ...)? Werden auch Arbeitssicherheit oder Arbeitszeit (Arbeiten an Feiertagen etc.) kontrolliert?*

Bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit setzen die einzelnen Ämter amtsinterne Kontrollspezialistinnen und -spezialisten bis hin zu externen Spezialistinnen und -spezialisten wie die SUVA oder mandatierte Treuhänderinnen und Treuhänder ein. Das Kontrollsystem dieser Ämter basiert primär auf Hinweisen aus Dokumenten, von Ämtern und Drittpersonen und reicht bis zu unangemeldeten Kontrollen. Solche Kontrollen können kurzfristig angemeldet oder gar unangemeldet vor Ort stattfinden, wo Dokumente eingesehen resp. gesammelt oder gegebenenfalls gar sichergestellt werden. Je nach Faktenlage wird dann das Dossier auch an die Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet.

Beim Entsendegesetz ist es in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärtem Gesamtarbeitsvertrag ausschliesslich Aufgabe der Paritätischen Kommissionen, ob und wie sie die Kontrollen durchführen. Deren Kontrollmittel sind ähnlich wie bei den kantonalen Tripartiten Kommissionen, nämlich Stichproben und Untersuchungen nach Hinweisen. Die Tripartite Kommission führt Kontrollen in den vom Bund jährlich fixierten Schwerpunktsbranchen und anhand von eigenen Schwerpunkten durch. Hier werden Lohnkontrollen nur wenige Tage vor der Durchführung angekündigt. Kontrollen der entsandten Arbeitnehmenden erfolgen unangemeldet.

Die Arbeitssicherheit wird im Rahmen des Auftrags der Eidg. Kommission für Arbeitssicherheit (EKAS) überprüft. Sie umfasst alle baulichen und organisatorischen Massnahmen, welche die Sicherheit der Arbeitnehmenden in allen Betrieben ermöglicht. Diese Sicherheitsabklärungen werden in der Regel als sog. Systemkontrollen der Arbeitssicherheit vorgenommen. Dabei haben die Unternehmen die EKAS-Richtlinie 6508 umzusetzen, was sie mittels Branchenlösung erfüllen können. Eine Branchenlösung umfasst einheitliche Checklisten und Handbücher für Unternehmen, die in einer gewissen Branche tätig sind. Damit können die Anforderungen harmonisiert werden. Da im Schadensfall der Arbeitgebende haftet, haben die Unternehmen grosses Interesse an einer guten Arbeitssicherheit. Bedingt durch die starke Neu- und Umbautätigkeit im Kanton Zug bei Immobilien mit Arbeitsplätzen wurden 2011 165 Plangenehmigungen und Planbegutachtungen durchgeführt, welche durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit begleitet resp. bewilligt werden müssen. Damit ist gleichzeitig auch der Aspekt der Arbeitssicherheit, der immer ein Diskussionsthema vor Ort ist, breit abgedeckt.

Kontrollen der Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit werden von der Zuger Polizei durchgeführt. Diese Kontrollen erfolgen auf Hinweis oder auf Anordnung des Amts für Wirtschaft und Arbeit. Detaillierte Arbeitszeitkontrollen, welche mehrere Tage pro Unternehmen dauern können, werden auf konkrete Hinweise resp. Verdachtsmomente durchgeführt.

5. *Welche Massnahmen ergreift der Regierungsrat konkret, damit bei Aufträgen sowie Baustellen, die in seinem unmittelbaren Einflussbereich stehen, solche Verstösse nicht vorkommen?*

Submissionsberechtigt sind nur Firmen, über welche keine Sperre verhängt wurde, sei dies durch die Paritätische Kommission (Übertretungen des Gesamtarbeitsvertrags) oder aufgrund grober Verfehlungen gegen das Entsendegesetz. Die vom Kanton beauftragte General- resp. Totalunternehmung wird vertraglich auf die Einhaltung der einschlägigen Gesetze verpflichtet. Für das Kontrollwesen sind dann wie in der übrigen Wirtschaft die Paritätischen Kommissionen resp. bei Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtar-

beitsvertrag die Tripartite Kommission zuständig. Der Baudirektion sind im Rahmen ihrer Submissionen keine Firmen bekannt geworden, die mit einer Sperre belegt sind.

6. *Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, um den Missbrauch auf dem Arbeitsmarkt in den Griff zu bekommen?*

Der Regierungsrat unterstützt die Massnahmen, welche der Bundesrat im Entwurf zur Revision des Entsendegesetzes (flankierende Massnahmen) vorschlägt. Darüber hinaus sind die Optimierungen, welche in der Stellungnahme der KdK zusätzlich erwähnt werden, vom Bund umzusetzen. Insbesondere wird der Bund auch zu entscheiden haben, ob General- resp. Totalunternehmen bei Subkontraktstrukturen nicht auch in die Pflicht genommen werden können und sollen. Die Beschleunigung der internationalen Rechtshilfeverfahren und die Verschärfung der Strafmassnahmen wären aus Sicht der präventiven Wirkung wünschenswert. In beiden Bereichen erlässt jedoch ausschliesslich der Bund die gesetzlichen Vorgaben.

III. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 31. Januar 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart