SGB | USS
www.sgb.ch | www.uss.ch
Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Union syndicale suisse
Unione sindacale svizzera

Travail.Suisse

MÖGLICHE FLAM-VERBESSERUNGEN

Bern, 28. April 2023

Mögliche Verbesserungen bei den Flankierenden Massnahmen

1 Einleitung

Ein wirksamer Lohnschutz besteht aus folgenden Elementen:

- Verbindliche Mindestlöhne insb. in GAV, welche allgemeinverbindlich einen überprüfbaren Anspruch festlegen.
- Kontrollinstrumente, mit denen wirksam überprüft wird, ob die Mindestlöhne bezahlt werden.
- Sanktionen, die Firmen auferlegt werden, welche gegen die Lohnschutz-Vorschriften verstossen.
- Präventive Massnahmen, welche verhindern, dass die Firmen die Mindestlöhne unterbieten bzw. dass Firmen mit zu tiefen Löhnen in der Schweiz arbeiten können.

Der Lohnschutz kann in all diesen vier Bereichen verbessert werden. Zusätzlich ist zu überlegen, ob der Lohnschutzes auf andere Bilaterale ausgeweitet werden soll (Luft- und Landverkehrsabkommen).

2 Verbesserung der Mindestlohnabdeckung

Rund die Hälfte der Arbeitnehmenden in der Schweiz ist nicht durch Mindestlöhne geschützt. Von Mindestlöhnen in GAV profitieren etwas weniger als die Hälfte der Berufstätigen. Zusätzlich gibt es staatliche Mindestlöhne in BS, GE, JU, NE und TI, welche mit einer sozialpolitischen Begründung eine Untergrenze bei den tiefsten Löhnen festlegen. NAV gibt es national für die Hauswirtschaft sowie kantonal im Detailhandel (GE, JU, TI und BS) sowie für weitere Branchen (vor allem im TI).

Die EU hat im letzten Jahr die «Mindestlohnrichtlinie» verabschiedet. Diese verlangt u.a., dass die Mitgliedstaaten einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen erstellen sollen, wenn die GAV-Abdeckung unter 80 Prozent liegt. Sie verlangt wirksame Massnahmen zur Durchsetzung der Mindestlöhne (Kontrollen, Informationen u.a.). Länder, die einen Mindestlohn haben, müssen die Mindestlöhne regelmässig anpassen.

Monbijoustrasse 61, 3007 Bern, www.sgb.ch
031 377 01 01, info@sgb.ch

Die Schweiz hat sehr hohe Hürden für GAVs und keinen nationalen Mindestlohn. So kennt kein anderes Land in Europa ein starres Arbeitgeberquorum. In Deutschland reicht ein Antrag des Tarifausschusses des Bundes, sofern die Branchenverbände die AVE wollen.

Nachstehend finden sich Vorschläge zur Förderung von Mindestlöhnen in GAV sowie in NAV. Zudem werden Verbesserungen fürs Verständigungsverfahren aufgezeigt.

2.1 Förderung der Mindestlöhne in Gesamtarbeitsverträgen

Die GAV- und AVE-Hürden in der Schweiz sind sehr hoch. Dementsprechend ist das Potenzial für GAV-Förderung hoch.

- Arbeitgeber-Quorum streichen (Art. 2 Abs. 3 AVEG): Heute wird das Arbeitgeber-Quorum bei der allgemeinverbindlich Erklärung AVE so ausgelegt, dass mehr als 50 % der Firmen beim vertragsschliessenden Arbeitgeberverband organisiert sein müssen. Das führt dazu, dass Kleinst- oder Kleinfirmen eine AVE blockieren können. Würde das Quorum als 50 % der vom GAV betroffenen Arbeitsstätten und nicht Firmen als juristische Einheiten interpretiert, könnte das Problem entschärft werden.
- Drittes GAV-Quorum der Arbeitnehmer in AVEG streichen (Art. 2 Abs. 3 AVEG): Der Bundesrat befand, dass die AVE eines GAV für die Arbeitnehmenden sowieso nur positive Auswirkungen hat und deshalb auf ein starres Arbeitnehmerquorum verzichtet werden könnte. Zudem ist in der Praxis nur ex-post ermittelbar, wie viele Arbeitnehmer einem GAV unterstehen. Es sollte ausreichen, wenn die vertragsschliessenden AN-Organisationen eine Repräsentativität vorweisen können. Zudem hat dieses Quorum eine sehr geringe praktische Bedeutung. Mit einer Anpassung dieses Quorums könnte auch das Verfahren verkürzt werden.
- GAV-Verhandlungspflicht: Beispielsweise für Empfänger von staatlichen Finanzhilfen oder Konzessionären. Eine solche Pflicht ist bereits in vielen Ländern (sowie in gewissen Kantonen) üblich. Das Problem der Repräsentativität der Sozialpartner, insbesondere der Arbeitnehmerorganisationen, muss im Auge behalten und wahrscheinlich gesetzlich geregelt werden.
- Staatliche Finanzhilfen in den jeweiligen Branchen an die Einhaltung der Arbeitsbedingungen knüpfen: Der Bund könnte mittels der entsprechenden gesetzlichen Grundlage die Gewährung von Finanzhilfen von der Einhaltung eines GAV oder eines NAV mit Mindestlöhnen abhängig machen. Dies wäre etwa in der Landwirtschaft nötig, aber auch im Kultur- und Gesundheitsbereich gäbe es Potenzial.
- Keine Marktöffnungen ohne GAV-Pflicht: Auslagerungen öffentlicher Aufgaben oder die Liberalisierung von Märkten müssen von einer GAV-Abdeckung abhängig gemacht werden (GAV mit repräsentativen Sozialpartnern).
- Als Förderung der Mindestlöhne sind auch Vollzugsmassnahmen über die Einhaltung der GAV-Mindestlöhne zu verstehen. Ein Beispiel solcher Massnahmen ist die Solidarhaftung von Erstunternehmen bei GAV-Verstössen ihrer Subunternehmen.
- Steuerliche Abzugsfähigkeit des Beitrages an Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände.

2.2 Wirksamere Normalarbeitsverträge

NAV mit zwingenden Mindestlöhnen sind im Verhältnis zum GAV eine subsidiäre Massnahme. Der Erlass eines NAV setzt voraus, dass in der betroffenen Branche überhaupt kein GAV, ein GAV ohne Lohnbestimmungen oder ein GAV mit Lohnbestimmungen besteht, der die Voraussetzungen der AVE nicht erfüllt.

- Alleinige Voraussetzung der „wiederholten, missbräuchlichen Unterbietung“ in Art. 360a OR fallen lassen, ausreichendes Bedürfnis für NAV genügt als generelle Voraussetzung. Ein solches Bedürfnis wäre gegeben, sobald in einer dumpinggefährdeten Branche ein GAV mit Mindestlöhnen fehlt oder der entsprechende GAV nur einen Teil der Branche oder der jeweiligen Arbeitsverhältnisse abdeckt.
- Ausdehnung der NAV ermöglichen: Auf Antrag der tripartiten Kommissionen könnte ein NAV auf verwandte Berufe oder auf die gesamte Branche ausgeweitet werden, sofern in der neu abgedeckten Branche ein ausreichendes Bedürfnis (Fehlen von GAV respektive Mindestlöhnen) nach einer Regelung der Mindestlöhne vorhanden wäre.
- Streichen der „kann“-Bestimmung in Art. 360a Abs. 1. Wenn Lohndumping festgestellt wird, „müssen“ die Behörden einen NAV erlassen.
- Unabhängige Tripartite Kommissionen: In der Praxis erweisen sich die Tripartiten Kommissionen als zahnlos – insbesondere in der Deutschschweiz. Es gibt kaum Anträge der Behörden – und schon gar nicht von Arbeitgeberseite – Lohndumping festzustellen und einen NAV zu erlassen. Die TPK müssen deshalb unabhängige Kommissionen mit unabhängigen Sekretariaten sein – analog der Wettbewerbskommission.
- Die Tripartiten Kommissionen TPK weichen dem NAV-Entscheid oft aus politischen Gründen aus. Damit das nicht möglich ist, braucht es korrekte Richtlöhne bei den Lohnkontrollen und keine Toleranzen und Abschläge. Zudem «müssen» die TPK Mindestlöhne beantragen, wenn Dumping festgestellt wird.
- Mehr Kontrollen bei den NAV: Die Kontrolldichte ist heute zu gering.

2.3 Wirksameres Verständigungsverfahren

Das Verständigungsverfahren ist ein zahnloses Instrument. Wenn die Firmen in Branchen ohne Mindestlöhne ihre zu tiefen Löhne trotz staatlicher Aufforderung nicht korrigieren, geschieht ihnen nichts.

- Sanktion im Wiederholungsfall: Wenn sich Firmen im Verständigungsverfahren zum zweiten Mal weigern, ihre Löhne anzupassen, sollen sie sanktioniert werden (mit einer prozeduralen Begründung).

3 Wirksamere Kontrollen

Die Schweiz hat eine im europäischen Vergleich hohe Kontrolldichte. Die Mitwirkung der Arbeitnehmenden und der Gewerkschaften wird im Alltag aber immer wieder behindert. Durch Kündigungsdrohungen oder nicht gewährte Zutrittsrechte.

- Arbeitnehmende, Personalvertretungen und Vertrauensleute, die Missstände aufdecken und sich gegen Missbräuche einsetzen, müssen besser vor Entlassungen geschützt werden.
- Die Sozialpartner sind gesetzlich verpflichtet, den Vertrag zu vollziehen. Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften spielen eine zentrale Rolle, insbesondere beim präventiven Vollzug. Sie informieren die Vertragsunterstellten systematisch über die Vertragsinhalte, dabei erfahren sie auch von Verstössen, die sie dann den paritätischen Vollzugsorganen weiterleiten. Um die vertragsunterstellten Arbeitnehmenden über den Vertrag zu informieren, haben die Arbeitnehmer-VertreterInnen bzw. Gewerkschaften Zutritt zu den Pausenräumen und zu den Arbeitsplätzen. Dabei müssen sie die notwendigen Sicherheitsvorschriften beachten und dürfen die Arbeitsabläufe nicht unverhältnismässig beeinträchtigen. In der Praxis stellen einzelne Arbeitgeber dieses Zutrittsrecht – physisch und digital –in Frage. Hier braucht es eine Präzisierung, dass alle Vertragsparteien ihren Auftrag erfüllen können.
- Verhinderung von Dumping über irreführende Erfassung der Ausbildung: Zum Schutz der inländischen Arbeitnehmenden braucht es eine Pflicht zur Erfassung der Ausbildungsabschlüsse durch die Arbeitgeber, eine korrekte Anwendung der Minimallöhne gemäss dem Ausbildungsabschluss und entsprechende Sanktionen bei einer Umgehung.
- Verbessertes Meldeverfahren – klare Identifikation der Firmen: Firmen, die ihre Tätigkeit in der Schweiz anmelden, sollen das neu mit einer eindeutigen Unternehmens-ID tun müssen.
- Verbessertes Meldeverfahren – präzise Angabe des Einsatzortes: Die Angabe des Einsatzortes der Firmen wird bei der Eingabe der Meldung plausibilisiert.
- Verbessertes Meldeverfahren – schnellere Abläufe: Die aufwändigen Prozesse im Schweizer Föderalismus müssen gestrafft werden – durch bessere IT-Lösungen und Schnittstellen und durch eine bessere Zusammenarbeit der Gebietsebenen.
- Arbeitsunterbrüche, wenn Firmen bei den Kontrollen nicht kooperieren oder bei einem erhärteten Verdacht von Lohndumping: Die paritätischen Kontrollorgane sollen das Recht erhalten, für eine begrenzte Zeit (z.B. drei Tage) die Arbeiten zu unterbrechen. Längere Arbeitsunterbrüche können sie bei den Behörden beantragen. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind anzupassen. Das Parlament in Genf hat auf Antrag der Arbeitgeberseite ein entsprechendes Gesetz einstimmig verabschiedet.
- Im Bereich der Nicht-AVE-Branchen ist die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und der zuständigen tripartiten Kommissionen zu verbessern. Während die paritätischen Kommissionen inzwischen ein gemeinsames Informationssystem geschaffen haben, das über die erfolgten Kontrollen und deren Resultate Auskunft gibt, fehlt das zwischen den Kantonen heute. Das erschwerte wirksame und effiziente Kontrollen.
- Verpflichtung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kontrollorganen. Die paritätischen Kommissionen sowie die Kantone haben zwar unterschiedliche Aufgaben, bei den Kontrollen vor Ort sollten sie aber möglichst eng zusammenarbeiten, um eine hohe Wirksamkeit zu erzielen.

4 Schärfere Sanktionen

Die Administrativsanktionen betragen in der Schweiz maximal 30'000 Franken. Dazu kommt eine Konventionalstrafe, wenn eine Firma gegen GAV-Bestimmungen verstösst. Andere Länder wie Österreich sehen 6-stellige Geldstrafen vor (abhängig von den Löhnen, die nicht bezahlt wurden).

- Bei Scheinselbständigkeit muss der Arbeitgeber und nicht der Arbeitnehmer gebüsst werden.
- Möglichkeit als PK stellvertretend für den Arbeitnehmer die Nachzahlung der Löhne einklagen zu können (Forderungsklage, nicht nur Feststellungsklage)

5 Präventive Massnahmen

Eine wirksame Prävention verhindert Lohndumping und aufwändige Kontroll- und Sanktionsverfahren. Aufträge sollten nur an korrekte Firmen vergeben werden. Hier gibt es noch einiges Potenzial:

- Bauherrenhaftung: Subunternehmerhaftung mit Sorgfaltspflicht auf Bauherren ausdehnen wie das in Österreich gemacht wurde.
- Verpflichtung für öffentliche Baustellen, eine paritätische Baucard (ISAB-Karte) zu verwenden, welche die die Kontrollen vereinfacht und ermöglicht auf der Baustelle zu überprüfen, ob die der Mitarbeiter effektiv für die entsprechende Firma arbeitet.
- Öffentliche Auftraggeber sollen Aufträge nur an «korrekte» Firmen vergeben dürfen.
- Sämtliche Bauherren und Erstunternehmen sollen verpflichtet werden, die verfügbaren und einsehbaren Ergebnisse von real erfolgten Kontrollen zu konsultieren, bevor sie Aufträge vergeben und Firmen mit offenen Verstössen nicht zu berücksichtigen.
- Beweislastumkehr für Selbstständige – wer die Selbständigkeit nicht nachweisen kann, ist ArbeitnehmerIn (gemäss Regelung in Norwegen).
- Gleichbehandlungspflicht für Temporärangestellte («Equal pay»): Temporärangestellte (Personalverleih) müssen zu denselben Bedingungen angestellt werden wie Festangestellte.

6 Erweiterter Geltungsbereich der Flankierenden

In der Praxis sind oft aufwändige Abklärungen nötig, ob ein Fall unter das Personenfreizügigkeitsabkommen oder unter andere Bilaterale Verträge fällt. Jüngstes Beispiel ist das Wet-Lease bei der Swiss.

- Alle Arbeitsverhältnisse, die einen Bezug zu Schweizer Firmen oder Kunden haben, sollen unter die Flankierenden fallen.