

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Ressort Arbeitsmarktaufsicht
Effingerstrasse 31
3003 Bern

per E-Mail an
Ursula.Scherrer@seco.admin.ch

Bern, 13. Juli 2012

Anhörung zur Subunternehmerhaftung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken, dass Sie uns eingeladen haben, im Rahmen der Anhörung zur Subunternehmerhaftung Stellung zu nehmen.

Mit den Flankierenden Massnahmen hat die Schweiz grundsätzlich ein Instrument, mit dem die Zuwanderung von Erwerbstätigen kontrolliert werden kann. Der Grundsatz der Flankierenden ist: Wer in der Schweiz arbeitet, muss einen Schweizer Lohn erhalten und zu Schweizer Arbeitsbedingungen beschäftigt werden. Wird das konsequent durchgesetzt, werden nur diejenigen Arbeitskräfte aus dem Ausland angestellt, die in der Schweiz fehlen. Eine Verdrängung von Inländerinnen und Inländern kann verhindert werden.

Mit der Osterweiterung ist die Durchsetzung der Schweizer Löhne noch schwieriger geworden. Wie sollen die Kontrolleure eine seriöse Lohnbuchkontrolle in Polen machen? Darum müssen die Flankierenden erlauben, die Löhne direkt in der Schweiz durchzusetzen. Bauhandwerkerfirmen müssen in vielen Branchen mittlerweile Kauttionen hinterlegen. Das hilft teilweise. Doch bei Subunternehmerketten ist dieses Instrument in vielen Fällen wirkungslos.

Regelmässig Fälle von Dumping durch Subunternehmen – insbesondere aus EU-8

Die Weitergabe von Aufträgen an Subunternehmen ist mittlerweile eine häufige Praxis – insbesondere bei grösseren Projekten. Am Schluss dieser Subunternehmer-Ketten stehen regelmässig Firmen aus dem Ausland – neuerdings auch aus den EU-8. In letzter Zeit wurden viele Fälle bekannt, bei denen die Schweizer Löhne aufs Schlimmste unterboten wurden.

- Juni 2012: Überbauung Widnau, Polnische Bauarbeiter (Schalungen, Betonieren) für 7 bis 12 Euro pro Stunde. Undurchsichtige Subunternehmerstruktur, z.T. mit Vermittlungstätigkeit.
- April 2012: Werbeaktion in der Ostschweiz für „günstige“ Subunternehmen aus Ungarn durch eine Liechtensteinische Firma (GTS Global Trade Swiss AG).

- Februar 2012: Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur: Die Generalunternehmung beauftragte österreichische und rumänische Firmen, die den Metallbauern statt des vereinbarten Stundenlohns von 22.70 Franken gerade einmal 8.45 Franken ausbezahlt haben sollen.
- Oktober 2011: In der Gemeinde Risch sind auf einer Baustelle 18 ungarische Plättlileger aufgegriffen worden, die für 420 Franken im Monat arbeiteten, das macht weniger als 3 Franken pro Stunde. Der ungarische Betrieb arbeitete als Unterakkordant, und zwar erhielten die Osteuropäer den Auftrag von der Firma Glanzmann Bodenbeläge GmbH aus Rotkreuz.
- Oktober 2011: Baustelle Justizdepartement St. Gallen, Gipserarbeiten: Den Auftrag des Kantons hatte Multigips aus Tübach erhalten, schliesslich war es aber die D&W Akustik und Trockenbau in Arbon, die die Arbeiter aus Polen anheuerte, die dann zu rund 3000 Franken brutto gearbeitet haben.
- Oktober 2011: Baustelle Industriebetriebe Genf: französische Bauarbeiter arbeiten für ein Subunternehmen einer Genfer Baufirma für 10,50 Euro.
- Oktober 2011: Baustelle Schanzenpost in Bern, Slowakische Arbeiter, die auf der Post-Baustelle «Schanzenpost in Bern» seit Mitte Juni Abbrucharbeiten und Asbestsanierungen durchführen, erhalten nach eigenen Angaben fünf bis zehn Euro pro Stunde. Zudem wohnen sie direkt auf der Baustelle. Die Post hatte die Arbeit an die deutsche Firma HOWE vergeben, die mutmasslich auch Unterakkordanten beschäftigte.
- Oktober 2011: Baustelle Kehrichtverbrennungsanlage Bern: Das städtische Energiewerk ewb verbaut rund eine halbe Milliarde Franken. Es arbeiten derzeit rund 40 bosnische Arbeiter auf Baustelle, nach ihren Angaben zu rund 10 Euro pro Stunde.
- September 2011: Portugiesischen Bauarbeitern arbeiten in Aclens (VD) für gerade mal 3.15 Euros. Der Auftrag ging an einen deutschen Generalunternehmer, der die Arbeit an Bauarbeiter aus Portugal weiter gab.

Bereits das Mosaik von verschiedenen Firmen auf einer Baustelle macht die Identifikation der Firmen und die Zuordnung der Arbeiter zu den Firmen zum Problem. Das behindert bereits die Kontrollen vor Ort. Oft sind die Firmen gar nicht klar identifizierbar, sondern sie sind nur lose Konstrukte. Wirksame Lohnbuchkontrollen – d.h. das Einfordern der Lohnunterlagen bei den Firmen – sind unter diesen Umständen illusorisch. Geschweige denn die Sanktionierung der Subunternehmen.

Damit die Schweizer Löhne und Arbeitsbedingungen durchgesetzt werden können, muss der Erst-Auftragnehmer oder Generalunternehmer haftbar gemacht werden können (sog. Solidarhaftung). Die eidg. Räte haben entsprechend entschieden.

Indem die Schweizer Löhne und Arbeitsbedingungen durch ausländische Subunternehmen faktisch umgangen werden können, werden die inländischen Firmen „diskriminiert“. Wenn im Entsendegesetz die Bestimmungen für ausländische Subunternehmen verschärft werden, so wird diese „Inländerdiskriminierung“ korrigiert. Die Massnahmen gegen Subunternehmerdumping sind mit der Personenfreizügigkeit vereinbar.

Bemerkungen zu den Vorschlägen im Besonderen

Der SGB spricht sich für die „Maximalvariante“ aus. Das Problem des Lohndumpings über Subunternehmen kann man nur mit dieser Lösung vollumfänglich in den Griff bekommen.

Die Subunternehmerhaftung muss effektiv und unbürokratisch sein. Sonst kann der Grundsatz, dass in der Schweiz Schweizer Löhne bezahlt werden müssen, nicht durchgesetzt werden.

Betrieblicher Geltungsbereich: Möglichst allgemein halten

Unter dem Gesichtspunkt eines wirksamen Arbeitnehmerschutzes braucht es eine Haftung für alle Branchen. Am grössten sind die Probleme aber im Bau. Allerdings ist die Abgrenzung von Bau, Industrie und Dienstleistungen z.T. schwierig. Beispielsweise gilt der Metallbau oder die Möbelmontage manchmal als Industrie und manchmal als Bau. Auch in der Industrie gibt es zudem Montagetätigkeiten, die an Subunternehmen vergeben werden. All das spricht gegen eine Einschränkung des betrieblichen Geltungsbereichs. Mindestens aber muss für den Bau (inkl. Metallbau und Möbelmontage) eine konsequente und wirksame Solidarhaftung eingeführt werden.

Sachlicher Geltungsbereich

Die grössten Probleme gibt es mit ausländischen Subunternehmen. Priorität hat daher die Haftung bei grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen.

Umfang der Haftung: Ohne Kettenhaftung viele Umgehungsmöglichkeiten

Subunternehmerketten werden immer wieder gebildet, um die Schweizer Lohnbestimmungen zu umgehen, indem die Abhängigkeits- und Anstellungsverhältnisse verschleiert werden. Die direkte Subunternehmerhaftung ist deshalb keine Lösung, da die Durchsetzung der Schweizer Löhne massiv erschwert werden kann, indem Firmen dazwischen geschoben werden. Daher braucht es unbedingt die Kettenhaftung. Ohne Kettenhaftung produziert die Subunternehmerhaftung nur wirkungslose Bürokratie.

Gegenstand der Haftung: Unbedingt mit Konventionalstrafen

Für Konventionalstrafen muss ebenfalls gehaftet werden. Sonst gibt es keine Sanktionsmöglichkeit. Hier gibt es keinen Spielraum.

Befreiungsmöglichkeit

Damit die Massnahmen gegen Subunternehmerdumping wirksam sind, müssen die Hürden für die Befreiungsmöglichkeiten hoch gelegt sein. Das Erst-Unternehmen muss gegenüber den Vollzugsstellen eine klare Nachweispflicht haben. Diese Pflicht muss an genaue Anforderungen geknüpft sein. Beispielsweise muss es die Arbeitsbedingungen der Subunternehmen mittels Belegen (Lohnabrechnungen) inhaltlich geprüft haben. Vertragliche Klauseln zwischen Erst- und Subunternehmer, dass die Arbeitsbedingungen eingehalten werden, reichen alleine nicht aus. Die Sorgfaltspflicht ist damit nicht erfüllt.

Art der Haftung: Verschuldenshaftung nur bei strenger Nachweispflicht

Die Kausalhaftung ist unter dem Gesichtspunkt des Arbeitnehmerschutzes klar vorzuziehen. Eine Verschuldenshaftung wäre höchstens dann eine denkbare Variante, wenn das Unternehmen eine eindeutige Nachweispflicht hat, und diese Pflicht an klare Anforderungen geknüpft ist. Die Verschuldenshaftung führt zudem zu einem höheren administrativen Aufwand, was den Vollzug der FlaM erschwert.

Solidarität oder Subsidiarität

Die „Schadloshaftung/-bürgschaft“ macht es sowohl für einen betroffenen Arbeitnehmer als auch für die Vollzugsstellen faktisch fast unmöglich, ihre Ansprüche durchzusetzen. Deshalb ist auf sie zu verzichten. Da Subunternehmen in den allermeisten Fällen kaum zu belangen sind, macht es wenig Sinn, zu verlangen, dass die Ansprüche gegenüber dem fehlbaren Subunternehmen zuerst durchgesetzt werden müssen.

Subunternehmerhaftung im öffentlichen Beschaffungswesen

Der SGB spricht sich für Variante 4 aus. Allerdings mit einem Zusatz „haftet er solidarisch für die Leistung von Lohnnachzahlungen, ausstehenden Sozialversicherungsbeiträgen *sowie von Konventionalstrafen bei Verstössen gegen Gesamt- oder Normalarbeitsverträge* des Dritten ... “. Diese Variante korrespondiert damit weitgehend mit den neuen Bestimmungen im Entsendegesetz.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat und Chefökonom