

Der leichtfertige Umgang der Sozialpartner mit dem Geld der Arbeitnehmer

Die Gesamtarbeitsverträge spülen Millionen in die Kassen der Gewerkschaften und Verbände

STEFAN HÄBERLI, BERN

Neben der direkten Demokratie, dem Föderalismus und der Neutralität ist sie eine Art Schweizer Nationalheiligtum: die Sozialpartnerschaft. Vertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften lösen hierzulande ihre Konflikte weitgehend unter sich. Sie sind es, die sich an den Verhandlungstisch setzen und Kompromisse schliessen. Das Resultat der Sozialpartnerschaft ist ein dichtes Geflecht aus Gesamtarbeitsverträgen (GAV). So werden branchenspezifische Mindeststandards bei den Arbeitsbedingungen gesetzt, mit denen sowohl die Firmen als auch die Gewerkschaften einigermaßen leben können. Der Staat hält sich zurück und beschränkt sich auf die Rolle des Schiedsrichters.

Quasistaatliche Aufgaben

Sind gewisse Bedingungen erfüllt, kann der Bundesrat einen GAV für allgemeinverbindlich erklären. Dann ist die Vertragsfreiheit ausgehebelt. Auch Firmen, die keinem Verband angehören und den GAV ablehnen, müssen dessen Bestimmungen einhalten. Das «System GAV» staltet die Sozialpartner mit quasistaatlichen Aufgaben aus. Für den Vollzug der GAV sind paritätische Kommissionen (PK) zuständig, die sich aus Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zusammensetzen.

Bei den PK handelt es sich meist um privatrechtliche Vereine. Das führt zu einem Ungleichgewicht: Die Sozialpartner können Lohnprozente einziehen, bei Firmen Kontrollen durchführen, Bussen aussprechen und einkassieren. Anders als staatliche Behörden sind die PK als normale Vereine der Öffentlichkeit und den Beitragszahlern aber keine Rechenschaft schuldig. Dabei geht es um beachtliche Beträge: Laut den Jahresrechnungen, welche die NZZ gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz einsehen konnte, nahmen die PK im Jahr 2019 rund 233 Mio. Fr. ein. Der Grossteil davon, rund 214 Mio. Fr., stammte aus Zwangsabgaben. Per Ende 2019 lagen auf den Konten der PK 175 Mio. Fr. Dazu kamen Finanzanlagen im Wert von knapp 70 Mio. Fr. Bei einem Teil der flüssigen Mittel handelt es sich um Kauttionen, die dem GAV unterstellte Unternehmen einbezahlt haben. Dieses Geld ist nur bei den PK parkiert und wird an die Firmen zurückerstattet, wenn sie sich an die GAV-Bestimmungen halten. Die Kauttionen machen allerdings nur einen Bruchteil der Liquidität der PK aus.



Bäckerinnen und Confisereure lieferten 2019 den Gewerkschaften und Verbänden 2,7 Millionen Fr. ab.

CHRISTIAN BEUTLER / KEYSTONE

Die Analyse von 35 Jahresrechnungen der PK durch die NZZ zeigt denn auch: Viele Vereine schwimmen im Geld. Jede dritte PK weist Reserven (Summe aus Eigenkapital und Rückstellungen) in der Bilanz aus, die ihren Jahresumsatz übersteigen. Bei den angeblichen «Rückstellungen» handelt es sich nur sehr selten um solche. Sie werden vielmehr willkürlich als Reservepolster gebildet. Um den Negativzinsen auszuweichen, investieren manche PK mittlerweile in Wertchriften. Das ist riskant: Der Gimafonds, der Verein des Maler- und Gipsergewerbes, musste auf Wertschriften im Jahr 2018 beispielsweise einen Verlust von rund 140 000 Fr. verbuchen.

Es drängt sich die Frage auf, warum die Vollzugskostenbeiträge von den Sozialpartnern kaum je gesenkt werden. Statt Verluste mit Finanzanlagen zu riskieren, könnten die PK den Arbeitnehmern mehr von ihrem Bruttolohn in der Tasche lassen. Das Gesetz verlangt ohnehin, dass die von den Arbeitnehmern und Unternehmen bezahlten Beiträge die tatsächlichen Kosten für Lohnkontrollen, Weiterbildungskurse und andere

im GAV vorgesehenen Verwendungszwecke nicht übersteigen. Die Beiträge müssten effektiv laufend gebraucht werden. Rückstellungen wären eigentlich nur zulässig, wenn sie für konkret vorgesehene Projekte notwendig sind.

Auch hinter die Verwendung der Beiträge ist ein Fragezeichen zu setzen. Die Vorgaben des Bundes wären an sich klar: Die Mittel müssen für Zwecke ausgegeben werden, die das dem GAV unterstellte Arbeitsverhältnis betreffen. Ob das geschieht, ist indessen kaum überprüfbar. Viele PK ähneln Briefkastenfirmen; sie lagern die operative Tätigkeit an die Verbände aus. Oft ist etwa ein Arbeitgeberverband zuständig für die Durchführung der Weiterbildungskurse, die mit den Beiträgen an die PK finanziert werden. Die Gewerkschaft kümmert sich derweil um die Einhaltung der GAV-Arbeitsbedingungen und das Sekretariat. Für diese Leistungen werden die Verbände entschädigt.

Brüderlich aufgeteilt

Mindestens 55 Mio. Fr. werden an die Sozialpartner ausbezahlt, ohne dass für Aussenstehende nachvollziehbar ist, welche Gegenleistung dahintersteckt. So werden Gewerkschaftsmitgliedern oder Firmen, die einem Arbeitgeberverband angehören, die Vollzugskostenbeiträge teilweise oder ganz zurückerstattet. In manchen Branchen werden die Verbandsmitglieder auch von der Beitragspflicht befreit. So sollen Doppelzahlungen vermieden werden: Verbandsmitglieder finanzierten bereits über ihre Mitgliederbeiträge den GAV-Vollzug mit, wird argumentiert. Die Rückerstattung beziehungsweise Nichterhebung schafft zugleich Anreize, einem Verband oder einer Gewerkschaft beizutreten.

Zudem erhalten die Sozialpartner von den PK Zuwendungen. Hier fällt auf: Das Geld, das auf diesem Weg an die Verbände fließt, wird regelmässig Brüderlich aufgeteilt. Die von Bäckerinnen und Confisereuren gesamthaft bezahlten Lohnabzüge verdoppelten sich 2019 gegenüber dem Vorjahr von 1,3 auf 2,7 Mio. Fr. Die Reaktion der Sozialpartner: Statt wie im Jahr 2018 je 100 000 Fr. erhielten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände neu je 350 000 Fr. aus der Kasse. Begründet wird dies mit einem «enormen Mehraufwand» beim Vollzug, da seit 2019 neu auch ungelernete Arbeitnehmer dem GAV unterstellt seien. Nach dem gleichen Muster verfahren die PK der zahnmedizinischen Laboratorien, der Coiffeure und des Holzbaus: Ein Teil

der Vollzugskostenbeiträge fließt als Zuwendungen je hälftig an die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.

Je nachdem, wie hoch der Jahresgewinn der PK ausfällt, überweisen die Sozialpartner mehr oder weniger Geld an ihre Verbände. Diese Praxis ist nicht illegal, solange sich die Verbände nicht bereichern. Die Kosten der Verbände für den Vollzug müssen höher sein als die Summe der Zuwendungen, Rückerstattungen und die nicht erhobenen Vollzugskostenbeiträge. Ob diese Regel eingehalten wird, prüft das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco). Dabei stützt sich die Aufsichtsbehörde allerdings im Wesentlichen auf die Angaben der Sozialpartner. Für vertiefte Abklärungen, die über Stichproben hinausgehen, fehlt dem Seco das Personal.

Bald mehr Transparenz?

Kritiker aus dem Inneren des «Systems GAV» zeigen sich denn auch überzeugt davon, dass die Verbände finanziell vom GAV-Vollzug profitierten. Beweise dafür konnte bisher allerdings noch niemand vorlegen. Belegen oder widerlegen liesse sich der Vorwurf nur mit einer Gesamtschau der Finanzflüsse zwischen den PK und den Verbänden. Zudem müssten die Verbände ihre Kosten im Zusammenhang mit dem GAV-Vollzug im Detail offenlegen. Einblick in diese Zahlen hat derzeit nur das Seco. Die PK müssen jährlich die Jahresrechnung sowie ein Budget bei der Aufsichtsbehörde einreichen. Theoretisch könnten die GAV vom Seco gar ausser Kraft gesetzt werden, wenn die PK nicht ordnungsgemäss geführt werden. Doch dafür sah das Seco bisher keinen Anlass.

Was mit den Zwangsabgaben der Arbeitnehmer geschieht, lässt sich von aussen kaum nachvollziehen. Die Wirtschaftskommission des Nationalrats will das nun ändern. Sie hat im Mai eine Motion beschlossen, die für mehr Transparenz im «System GAV» sorgen soll. Die PK sollen dazu verpflichtet werden, ihre Jahresrechnungen zu veröffentlichen und über die Verwendung des Kapitals Rechenschaft abzulegen. Zudem soll das Seco künftig die Eidgenössische Finanzkontrolle oder andere Sachverständige mit der Prüfung der Finanzen beauftragen können. Die Motion kommt voraussichtlich während der Herbstsession 2021 in den Nationalrat. In der Kommission war der Vorstoss weitgehend unbestritten. Gegenstimmen kamen nur von links. Also ausgerechnet von jener Seite, die sonst stets auf Transparenz pocht.



SCHWARZ UND WIRZ

Mit der Geldpolitik die Welt retten?

GERHARD SCHWARZ

Ökonomische Erkenntnisse haben es in der Politik schwer. Eine einfache und einleuchtende lautet, dass es nicht sinnvoll ist, mit einem wirtschaftspolitischen Instrument gleichzeitig mehrere Ziele zu verfolgen. Der Niederländer Jan Tinbergen, der 1969 als Erster den damals neu geschaffenen Alfred-Nobel-Gedächtnispreis für Wirtschaftswissenschaften erhielt, hat nachgewiesen, dass dies in der Regel entweder gar nicht oder nur unter Hinnahme sehr hoher Wohlfahrts-einbussen gelingt. Trotzdem hält sich die Vorstellung hartnäckig, man müsse, dem tapferen Schneiderlein gleich, mit einem Instrument mehrere Fliegen auf einen Streich erledigen können.

Besonders der wirkungsmächtigste Bereich der Wirtschaftspolitik, die Geldpolitik, steht diesbezüglich seit je unter Druck. So verpflichtet das Statut sowohl die amerikanische Notenbank als auch die Bank of England dazu, nicht nur die Preisstabilität anzustreben, sondern genauso die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Das führt immer wieder dazu, dass diese Zentralbanken eine zu lockere Geldpolitik betreiben und die Preisstabilität aufs Spiel setzen, um die Konjunktur zu beleben. Die Tinbergen-Regel verlangte eine klare Arbeitsteilung zwischen Geldpolitik (Preisstabilität) und Finanzpolitik (Konjunkturbelebung).

Vor allem unter dem Einfluss der Klimabewegung droht die Überforderung der Geldpolitik nun weiter getrieben zu werden. Alle Zentralbanken stehen unter dem Druck, einen Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels zu leisten. In der Europäischen Zentralbank scheinen Kräfte, die dies für richtig halten, die Oberhand zu haben. Und damit nicht genug. Wer die Notenbanken für die Erreichung eigener politischer Ziele missbrauchen möchte, hätte am liebsten, wenn sie nicht nur keine Anlagen in Firmen mit schlechtem Umweltausweis tätigten, sondern auch keine in Firmen, die Waffen produzieren, niedrige Löhne zahlen, ihre Steuerzahlungen optimieren oder nicht genügend Diversität aufweisen.

Damit soll nicht gesagt sein, dass die Klimapolitik und weitere Anliegen unwichtig sind. Es soll auch nicht gesagt sein, dass die Notenbanken offensichtlich und massiv gegen ethische Normen verstossende Unternehmen nicht von ihrer Anlagepolitik ausschliessen sollten. Aber man sollte nicht «noch kurz die Welt retten» wollen, wie es in einem Lied des deutschen Songwriters Tim Bendzko heisst. Das ist schlicht nicht die Aufgabe der Währungshüter.

Als Rechtfertigung für eine grüne Geldpolitik werden oft allfällige inflationäre Folgen der Klimaveränderung und der Klimapolitik genannt. Doch fast alles, was in der Welt geschieht, kann inflationär sein. Für Deutschland schätzt man, dass die Verbraucherpreise in den nächsten zehn Jahren wegen Klimapolitik und CO₂-Abgabe jährlich um zusätzliche 0,5 Prozent steigen werden. Nur ist es nicht Aufgabe der Notenbanken, die relativen Preise zu beeinflussen. Vernünftigerweise lautet ihr Auftrag nur, mit der Steuerung der Geldmenge den allgemeinen Preisauftrieb klein zu halten. Das ist wichtig und schwierig genug.

Gerhard Schwarz war Leiter der NZZ-Wirtschaftsredaktion und ist heute Präsident der Progress Foundation.

Das «System GAV» schwimmt im Geld

Die vermögendsten paritätischen Kommissionen, Beträge in Mio. Fr. 2019

Branche	Reserven ¹	Vollzugskostenbeiträge
Personalverleih	56,1	56,5
Gastgewerbe	34,1	20
Bauhauptgewerbe und Gleisbau	32,2	53
Ausbau (Westschweiz)	17,7	12,8
Maler und Gipser	10,6	5,7
Holzbau	8,1	8,8
Schreiner	7,5	7,7
Reinigung (Westschweiz)	6	4,7
Restliche Branchen	30,7	45,1
Total	203	214,3

¹ Eigenkapital und Rückstellungen.