

Sitzung vom 6. September 2023

1040. Interpellation (Arbeitsbedingungen Zürich Flughafen AG)

Kantonsrat Alan David Sangines, Zürich, sowie die Kantonsrätinnen Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Sibylle Marti, Zürich, haben am 12. Juni 2023 folgende Interpellation eingereicht:

Unabhängig des Flugverkehrs kommt dem Flughafen Zürich eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung für den Kanton Zürich und die gesamte Schweiz zu. Der Flughafen verfügt über mehr als 300 Unternehmungen und bietet knapp 28'000 Arbeitsplätze an, was ca. 3% der Beschäftigung im Kanton Zürich sind. Eine Studie schätzt den direkten Effekt der Wertschöpfung des Flughafens auf 3,3 Milliarden Franken, was 0,5% des BIP der Schweiz entspricht. Es handelt sich beim Flughafen Zürich also um eine beträchtliche Wertschöpfung mit relevanten Beschäftigungseffekten. Darüber hinaus ist der Flughafen Zürich eine wichtige Stütze zur Sicherung der Versorgung. Gleichzeitig befindet sich der Flughafen Zürich in einer direkten Konkurrenzsituation und leidet unter Fachkräftemangel.

Bei den verschiedenen Unternehmungen am Flughafen herrscht ein Wildwuchs an Arbeitsbedingungen, was zu teilweise prekären Arbeitsbedingungen, hoher Fluktuation und Unzufriedenheiten führt. Positiv zu würdigen ist, dass grosse Unternehmungen wie Swissport International AG Station Zürich, SR Technics Switzerland AG, Swiss International Air Lines AG und Cargologic AG Gesamtarbeitsverträge abgeschlossen haben. Zahlreiche Unternehmen haben jedoch keine Gesamtarbeitsverträge und prekäre Arbeitsbedingungen. Dies führt nicht nur zu einem Wettbewerbsnachteil des Flughafens auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch zu einem Mangel an Arbeitskräften und drohenden Ausfällen in der Infrastruktur. So mussten bereits ganze Gruppen an Arbeitskräften aus dem Ausland und anderen Regionen der Schweiz zu sehr schlechten Arbeitsbedingungen eingesetzt werden. Diese Mitarbeitenden leben unter der Woche in der Nähe des Flughafens in hotelähnlichen Unterkünften.

Die Flughafen Zürich AG ist zu 33,33% im Besitz des Kantons Zürich und der Kanton Zürich stellt mehrere Mitglieder des Verwaltungsrats. Die Flughafen Zürich AG hätte die Möglichkeit, über Lizenzvergaben an am Flughafen tätige Unternehmen sozialverträgliche Arbeitsbedingungen einzufordern, weigert sich bisher aber, ihre Verantwortung wahrzunehmen.

Die Sommerferien stehen vor der Tür und es ist zu befürchten, dass die prekären Arbeitsbedingungen dazu führen werden, dass es zu Ausfällen in der Infrastrukturkette kommen wird, sei dies wegen fehlenden qualifizierten Arbeitskräften oder einem drohenden Streik. Hingegen bestehen bei Firmen, welche einen GAV haben, eine sog. Friedenspflicht während der Laufzeit des GAV.

Vor diesem Hintergrund bitten wir um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Vereinbarungen hinsichtlich Arbeitsbedingungen bestehen zwischen den am Flughafen tätigen Unternehmen und den Sozialpartnern bereits? Welche am Flughafen Zürich tätigen Unternehmen haben keine derartige Vereinbarung (tabellarische Darstellung)?
2. Es ist absehbar, dass es in der Sommerzeit erneut zu prekären Arbeitssituationen am Flughafen Zürich kommen wird, was zu Problemen in der Infrastrukturkette führen dürfte. Mit welchen konkreten Massnahmen wird sich der Regierungsrat, insbesondere mit seinen Sitzen im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG, dafür einsetzen, dass ein reibungsloser Ablauf gewährleistet ist?
3. Welche Haltung vertritt der Regierungsrat in Bezug auf die Verpflichtung der am Flughafen Zürich tätigen Unternehmen hinsichtlich Mindeststandards bei den Arbeitsbedingungen (Lohn, Sozialleistungen, Arbeitszeiten, Vereinbarkeit Beruf und Privatleben, Aus- und Weiterbildung)?
4. Für das Shop Ville im Zürcher Hauptbahnhof besteht die zwischen der SBB AG, der Stadt Zürich und dem Kaufmännischen Verband die «Zürcher Vereinbarung für den Abend- und Sonntagsverkauf». Seitens SBB AG und der Stadt Zürich besteht bei Vergabe von Mietverträgen im Shop Ville die Pflicht zur Einhaltung dieser Zürcher Vereinbarung. Wird der Regierungsrat zukünftig einfordern, dass bei Submissionen, bei Lizenzvergaben, bei Marktzulassungen, Konzessionen o.ä. sowie über Mietverhältnisse bei jeweiligen Unternehmungen zeitgemässe, sozialpartnerschaftlich ausgehandelte Mindeststandards bei den Arbeitsbedingungen verbindlich sind, ähnlich wie z. B. die Zürcher Vereinbarung am Shop Ville? Wenn ja, ab wann? Wenn nein, weshalb nicht?
5. Mit welchen zusätzlichen Massnahmen gedenkt der Regierungsrat sicherzustellen, dass die Arbeitsbedingungen am Flughafen Zürich verbessert werden?
6. Sieht sich der Regierungsrat in der Lage, von den am Flughafen Zürich tätigen Bodendienstleistenden bei der Lizenzvergabe einen Nachweis zu verlangen, dass die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen, die sich an bestehenden Gesamtarbeitsverträgen orientieren, einzufordern?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Alan David Sangines, Zürich, Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Sibylle Marti, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Am Flughafen Zürich sind rund 300 Privatunternehmen tätig. Dazu zählen zum einen insbesondere Fluggesellschaften sowie Abfertigungs-, Unterhalts- und Reinigungsunternehmen, die direkt in den Flugbetrieb eingebunden sind. Zum anderen gehören dazu auch kommerzielle Geschäfte, Gastronomieangebote und verschiedenste Dienstleister für Unternehmen und Privatpersonen. Als private Unternehmen handeln diese weitgehend unabhängig im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, wozu u. a. das Arbeitsrecht des Bundes zählt. Dementsprechend sind Vereinbarungen hinsichtlich Arbeitsbedingungen ausschliesslich zwischen diesen Unternehmen und deren jeweiligen Sozialpartnern zu treffen.

Zu Frage 1:

Vereinbarungen zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden betreffend Arbeitsbedingungen können auf verschiedene Weise getroffen werden. Es gibt Unternehmen, die über einen «Firmen-Gesamtarbeitsvertrag» verfügen. Dieser gilt einzig für das betreffende Unternehmen (Beispiele: Coop, Lidl, Globus). Andere Gesamtarbeitsverträge (GAV) gelten einzig für die Mitgliederfirmen des betreffenden Arbeitgeberverbandes oder es handelt sich um einen allgemeinverbindlich erklärten GAV (ave GAV), der für sämtliche Betriebe in der Schweiz gilt, die den betrieblichen, örtlichen und persönlichen Geltungsbereich erfüllen. Schliesslich gibt es Unternehmen, die sich freiwillig einem GAV unterstellen (ohne an der Verhandlung bzw. der Vereinbarung mit den Arbeitnehmenden beteiligt gewesen zu sein). Ein GAV regelt die Arbeitsbedingungen. Er kann, muss aber nicht verbindliche Mindestlöhne vorsehen.

Die meisten grösseren Unternehmen am Flughafen Zürich haben einen GAV abgeschlossen. Diese konnten im Rahmen von Verhandlungen 2022 weitestgehend erneuert bzw. verlängert werden. Die Flughafen Zürich AG (FZAG) selbst verfügt über keinen GAV. Sie legt grossen Wert auf eine gute Sozialpartnerschaft und setzt mithilfe ihrer Personalvertretung (PEV), die sich für die Anliegen der Mitarbeitenden einsetzt, auf eine intensive Zusammenarbeit mit der gewählten Arbeitnehmervertretung. Diese ist in einer umfassenden Mitwirkungsvereinbarung geregelt, die in diesem Jahr zusammen mit der PEV erneuert wurde.

Als Beispiel sei erwähnt, dass die FZAG ihren Mitarbeitenden die finanziellen Einbussen aus der Kurzarbeit während der Pandemie freiwillig ausgeglichen hat. Im Weiteren weist die FZAG seit Jahren eine tiefe Fluktuation beim Personal auf und gilt als attraktive Arbeitgeberin.

Das kantonale Einigungsamt ist u. a. zuständig bei Kollektivstreitigkeiten über das Arbeitsverhältnis zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden, legt Gesamtarbeitsverträge in Streitfällen aus und begutachtet Gesamtarbeitsverträge, deren Allgemeinverbindlichkeit verlangt wird. Es publiziert auf der Webseite des Kantons Zürich eine Liste, welche die bei ihm hinterlegten GAV und andere kollektive Vereinbarungen über das Arbeitsverhältnis enthält. Hinsichtlich luftfahrtspezifischer Branchen werden darin etwa die entsprechenden GAV der SR Technics Switzerland AG, der Swiss International Air Lines AG, der Skyguide, der Swissport International AG, der Cargologic AG, der Gate-Gourmet Catering, der ISS Facility Services AG und der Vebego AG Dietikon aufgeführt. Die am Flughafen Zürich tätigen Unternehmen setzen sich jedoch aus weitaus mehr Branchen zusammen, die gegebenenfalls ihren eigenen branchenspezifischen Vereinbarungen hinsichtlich Arbeitsbedingungen unterstehen. Dem Amt für Wirtschaft und Arbeit ist nicht bekannt, welche der am Flughafen Zürich tätigen Unternehmen welcher Art von GAV (Firmen-GAV, GAV oder ave GAV) vollständig oder teilweise unterstellt sind. Eine abschliessende Aussage über jedes einzelne am Flughafen Zürich tätige Unternehmen ist deshalb nicht möglich. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die vom kantonalen Einigungsamt publizierte Aufstellung gestützt auf die durch die Vertragspartner hinterlegten Verträge erstellt wurde. Die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben stehen deshalb unter dem Vorbehalt, dass Änderungen dem kantonalen Einigungsamt mitgeteilt wurden (vgl. «Geltende Gesamtarbeitsverträge Kanton Zürich» unter zh.ch/de/wirtschaftarbeit/arbeitsbedingungen/kollektivstreitigkeiten.html, zuletzt besucht am 18. August 2023). Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) publiziert die geltenden allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/Gesamtarbeitsvertraege_Normalarbeitsvertraege/Gesamtarbeitsvertraege_Bund/Allgemeinverbindlich_erklaerte_Gesamtarbeitsvertraege.html, zuletzt besucht am 18. August 2023).

Zu Frage 2:

Die FZAG legt Wert auf den Austausch und pflegt den Dialog mit allen Partnerunternehmen, um eine hohe Qualität und einen optimalen Betriebsablauf zu gewährleisten. Ausdruck davon ist eine Vielzahl an Gremien, die sich regelmässig zum Austausch treffen, wie beispielsweise das «Airline Operators Committee», das «Airport User Board» oder die jährliche Mietertagung. Daneben finden unzählige bilaterale Treffen statt. Die FZAG hat gemeinsam mit den Partnerunternehmen verschiedene Massnahmen erarbeitet, um das hohe Passagieraufkommen während der Sommerferienzeit zu bewältigen. Dazu gehören betriebliche Optimierungen, eine verbesserte Passagier-Information und der Einsatz von zusätzlichem, speziell für die Sommermonate rekrutiertem Personal, das die Passagiere bei der Vorbereitung auf die Sicherheitskontrolle unterstützt. Zum heutigen Zeitpunkt kann festgestellt werden, dass es der FZAG gemeinsam mit ihren Partnerunternehmen mit dem gewählten Vorgehen und den erarbeiteten Massnahmen gelungen ist, über die Sommerzeit einen nahezu reibungslosen Ablauf zu gewährleisten.

Zu Frage 3:

Für den Regierungsrat ist die Einhaltung angemessener Arbeitsbedingungen ein wichtiges Anliegen. Hinsichtlich Beilegung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten ist jedoch vom Primat der privaten Schlichtung auszugehen. Staatliche Eingriffe und Massnahmen, soweit solche überhaupt rechtlich möglich wären, sollten erst in Erwägung gezogen werden, wenn sämtliche Verständigungsversuche zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden durch direkte Verhandlungen erfolglos geblieben sind. Dieses System der Sozialpartnerschaften hat sich bewährt und sollte auch beibehalten werden. Im Weiteren ist anzumerken, dass auch die FZAG keinen direkten Einfluss auf die Arbeitsbedingungen von Partnerunternehmen am Flughafen Zürich hat, da es sich um eigenständige Unternehmen handelt.

Zu Frage 4:

Im Gegensatz zur SBB AG und der Stadt Zürich im Falle des Shop Ville im Zürcher Hauptbahnhof ist der Kanton Zürich weder Vermieter noch anderweitig direkter Vertragspartner der am Flughafen Zürich tätigen Unternehmen. Der Marktzugang zu den Bodenabfertigungsdiensten und die Zulassung zur Ausübung übriger gewerblicher Tätigkeiten werden im Betriebsreglement für den Flughafen Zürich geregelt (vgl. Art. 15 und 16 Betriebsreglement). Betreffend Bodenabfertigungsdienste ist vor allem Anhang 4 des Betriebsreglements massgebend, der

sich denn auch zu einem grossen Teil auf gesetzliche Vorgaben des Bundes und der EU abstützt (vgl. insbesondere Art. 29a und 29b Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt [VIL; SR 748.131.1] sowie die Richtlinie 96/67/EG vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft). Der Marktzugang zu den Bodenabfertigungsdiensten ist deshalb zu weiten Teilen reglementiert. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass Vertragspartner der «Zürcher Vereinbarung für den Abend- und Sonntagsverkauf im Einkaufszentrum Shop Ville» vom 1. Oktober 2016 mit Inkrafttreten am 1. Januar 2017 einerseits das Einkaufszentrum Shop Ville und andererseits der Kaufmännische Verband Zürich sind (Vereinbarung zu finden auf kfmv.ch/region/zuerich/wissen/themen/gesamtarbeitsvertraege-zuerich, zuletzt besucht am 18. August 2023). Vertragspartner sind deshalb weder die SBB AG noch die Stadt Zürich, sondern es handelt sich um eine Vereinbarung zwischen Sozialpartnern, während die Vermieter von dieser Vereinbarung Kenntnis genommen und sich damit einverstanden erklärt haben.

Um eine mit dem Shop Ville vergleichbare Lösung überhaupt erst in Erwägung ziehen zu können, wäre es deshalb zuerst erforderlich, dass sich die beteiligten Unternehmen mit ihren Sozialpartnern auf eine entsprechende Vereinbarung einigen würden. Schliesslich ist bei Submissionen (Vergabe von öffentlichen Aufträgen an Dritte) gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1) jeweils sicherzustellen, dass die Arbeitsschutzbestimmungen, die Arbeitsbedingungen und die Lohnleichheit eingehalten werden.

Zu Frage 5:

Wie bereits bei der Beantwortung der Frage 3 dargelegt wurde, geht der Regierungsrat hinsichtlich Beilegung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten vom Primat der privaten Schlichtung aus. Zusätzliche staatliche Eingriffe und Massnahmen, soweit solche überhaupt rechtlich möglich wären, sollten deshalb erst in Erwägung gezogen werden, wenn sämtliche Verständigungsversuche zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite durch direkte Verhandlungen erfolglos geblieben sind. Im Übrigen ist anzumerken, dass der Staatsvertretung nur in den gemäss § 10 des Flughafengesetzes (LS 748.1) aufgeführten Themen besondere Rechte zukommen, nicht hingegen in Bezug auf die Arbeitsbedingung von Partnerunternehmen der FZAG.

Zu Frage 6:

Die Auswahl von Bodenabfertigungsdienstleistenden ist Sache der FZAG bzw. gegebenenfalls des Bundesamtes für Zivilluftfahrt und erfolgt nach den einschlägigen Bestimmungen des Betriebsreglements, der VIL und der Richtlinie 96/67/EG. Dem Regierungsrat kommen diesbezüglich keine Kompetenzen zu. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass ein Unternehmen, das bei der FZAG ein Gesuch um Erteilung einer Dritt- abfertigungsberechtigung stellt, sich im entsprechenden Formular über die Anstellungsbedingungen auszuweisen hat (vgl. «Antrag Dritt- abfertigungsberechtigung» unter flughafen-zuerich.ch/de/business/airlines-und-handling/flugbetrieb/bodenabfertigung, zuletzt besucht am 18. August 2023).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli