

Bericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission an den Landrat

betreffend Bericht über die Einhaltung der kantonalen Leistungsvereinbarung über den Vollzug der Gesetzgebung betreffend Schwarzarbeit im Baugewerbe durch die Zentrale Arbeitsmarkt-Kontrolle, ZAK und über die wirksame Verwendung der eingesetzten Mittel im Berichtsjahr 2016

2017/350

vom 2. November 2018

1. Ausgangslage

Die Zentrale Arbeitsmarkt-Kontrolle, ZAK, ist seit Inkrafttreten des kantonalen Gesetzes über die Bekämpfung der Schwarzarbeit (GSA) im Jahr 2014 die vom Regierungsrat per Gesetz ermächtigte Instanz zur Durchführung von Schwarzarbeitskontrollen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe. Da die ZAK als von den Sozialpartnern gegründeter Verein eine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahrnimmt, untersteht sie den Aufsichtsmechanismen der kantonalen Aufsichtsbehörden (Regierungsrat, Landrat). Nach § 12 Abs. 4 GSA hat der Regierungsrat «über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung und über die wirksame Verwendung der eingesetzten Mittel» zu wachen und darüber dem Landrat jährlich Bericht zu erstatten. Der Regierungsrat kommt dieser Pflicht mittels der vorliegenden Landratsvorlage betreffend Geschäftsjahr 2016 nach.

Die ZAK verfügte (zum Zeitpunkt der Berichterstattung) weder über eigenes Personal, noch über eigene Infrastruktur, sondern kaufte diese Ressourcen bei der AMS Arbeitsmarkt-Services AG ein. In ihrem Geschäftsbericht wies die ZAK aus, 216 Betriebs- und 338 Personenkontrollen durchgeführt und abgeschlossen zu haben. Damit wurden die quantitativen Zielvorgaben gemäss Leistungsvereinbarung (insgesamt mindestens 300 Kontrollen, davon 200 Betriebskontrollen) erreicht. Von den 216 Betriebskontrollen bestand in 44 Fällen Anlass, die Spezialbehörden wegen mutmasslicher Verstösse gegen das Schwarzarbeitsgesetz zu informieren. Der Gesamtaufwand, den die ZAK für ihre Arbeit geltend machte, betrug für das Jahr 2016 CHF 685'422. Für ihre Tätigkeit erhielt die ZAK eine jährliche Pauschalvergütung vom Kanton in der Höhe von CHF 650'000. Die Hälfte dieses Betrags stellte der Kanton wiederum dem Bund in Rechnung.

Der Regierungsrat hält fest, dass die Berichterstattung der ZAK thematisch vollständig ist. Zur Überprüfung der Anzahl der gemeldeten Betriebskontrollen führte das Kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) zwei Stichprobenkontrollen zu insgesamt 40 ZAK-Fällen durch. Sie zeigten, dass in Bezug auf die Kontrollziele gegenüber den Vorjahren eine deutliche qualitative Verbesserung festzustellen ist. Lediglich ein Fall wurde vom KIGA nicht angerechnet. Die Kosten pro abgeschlossene Betriebskontrolle sind von 2015 auf 2016 leicht gesunken. Das Verhältnis zwischen den fallbezogenen Kontrolllohnkosten und den übrigen Kosten, wie auch die Referenzierung im Quervergleich, zeigen laut Kanton jedoch, dass die Wirksamkeit der Mittelverwendung noch verbessert werden könnte – was seinen Niederschlag in der neuen Leistungsvereinbarung mit der AMKB («Verein Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe») gefunden hat. Mit diesen Feststellungen bittet der Regierungsrat den Landrat, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 2. Februar 2018 im Beisein von Regierungsrat Thomas Weber und VGD-Generalsekretär Olivier Kungler mit der Vorlage. Das KIGA war vertreten durch dessen Vorsteher Thomas Keller sowie Stefan Bloch, Leiter Abt. Arbeitsbedingungen. Zur Anhörung geladen waren Hannes Jaisli, Geschäftsführer ZAK, Sascha Haltinner, Vizepräsident

ZAK, und Markus Meier, Vorstandsmitglied ZAK. Aufgrund nachträglich aufgetauchter neuer Erkenntnisse und eines Rückkommensantrags wurde die Finalisierung des Berichts zurückgestellt, bis ein definitiver Entscheid über das weitere Vorgehen vorlag. In der Zwischenzeit war die VGK vollumfänglich mit den Vorlagen über die Gesundheitsregion beschäftigt, so dass der endgültige Abschluss erst am 7. September 2018 erfolgen konnte. Die Behandlung der Vorlage wurde an dieser Sitzung ohne weitere inhaltliche Diskussion für beendet erklärt. Der vorliegende Bericht bezieht sich ausschliesslich auf die Zahlen und Geschehnisse des Jahres 2016.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Das Geschäftsjahr 2016 der ZAK wies laut Bericht des Regierungsrats keine Ungereimtheiten und diesbezüglich eine deutliche Verbesserung gegenüber den Vorjahren (insbesondere dem Jahr 2014) auf. Für die Kommissionsmitglieder war somit die Kenntnissnahme des Berichts unbestritten. Allerdings verdeutlichte bzw. erneuerte ein Teil der Kommission ihre Kritik am kaum durchschaubaren Konstrukt der ZAK. Angesichts dessen zeigten sich einzelne Mitglieder irritiert über die lange Laufzeit der Vereinbarung und sie zählten darauf, dass die Nachteile in der neuen Leistungsvereinbarung mit der Nachfolgeorganisation, AMKB, behoben wurden.

2.3.1 Abgrenzungsprobleme

Ein Mitglied stellte verwundert fest, dass die Gelder, welche durch die Tätigkeit der ZAK innerhalb eines Kalenderjahres eingenommen werden, nicht exakt nachgewiesen werden können, da sich die einzelnen Fälle – vom Moment der ersten Kontrolle bis zu einer allfälligen Zahlung – oftmals über einen längeren Zeitraum erstrecken. Dies führt zum im ZAK-Jahresbericht 2016 (unter Punkt 3.6) genannten Abgrenzungsproblem. Die 62'200 Franken, die im Jahr 2016 den Firmen in Rechnung gestellt werden konnten, liegen somit in Wirklichkeit um einiges tiefer, da der damit verbundene Aufwand zum grossen Teil in früheren Jahren anfiel.

Die ZAK hat selber keine Verfügungsgewalt und darf weder Bussen auferlegen noch entstandene Kosten einfordern. Dies ist den Spezialbehörden (z.B. Staatsanwaltschaft, Steuerbehörde) vorbehalten, die einen von der ZAK gemeldeten Verdacht weiterverfolgen. Für eine kalenderjährliche Erfolgsbilanz bräuchte es somit eine konsolidierte Rechnung über alle involvierten Spezialbehörden hinweg. Diese Betrachtungsweise wäre laut dem KIGA aber mit erheblichen Schwierigkeiten (aufgrund der erwähnten Abgrenzungsprobleme) verbunden. Die VGD wies darauf hin, dass eine Aussage über die in einem bestimmten Jahr erfolgten Massnahmen, sowie ein Vergleich mit früheren Jahren nur dann möglich sei, wenn sämtliche diesen Zeitraum betreffenden Gelder eingegangen sind.

Das Fehlen dieser Angaben wurde von einzelnen Kommissionsmitgliedern deutlich kritisiert; angesichts von lediglich 13 Kontrollberichten, die zwecks Weiterverfolgung an Spezialbehörden übergeben wurden, sollte es möglich sein, die periodengerechten Einkünfte mit vernünftigem Aufwand zu evaluieren.

2.3.2 Verwunderung über die tiefen Einnahmen

Zur Sprache kam auch die Höhe der im Jahr 2016 zur Weiterverrechnung an das KIGA gemeldeten Kontrollkosten in der Höhe von 62'200 Franken (siehe oben). Ein Kommissionsmitglied wertete diesen Betrag gemessen am staatlichen Aufwand (650'000 Franken) als eher gering. Als im Jahr 2014 das neue Schwarzarbeitsgesetz in Kraft gesetzt wurde, sei von wesentlich höheren Zahlen die Rede gewesen – zum Beispiel «erwirtschaftet» der Kanton Waadt in einem Jahr mehr als zehnmal so viel.

Die Vertreter der ZAK wiesen darauf hin, dass man von der Schwarzarbeitskontrolle nicht als einem lohnenden Geschäft sprechen könne – und sie dies auch nie getan hätten. Der materielle und personelle Aufwand übersteige in jedem Fall die dafür eingesetzten Mittel – weswegen das KIGA davon abrät, bei zu kleinen Beträgen die Sache weiterzuverfolgen. Die Kontrolleure sind laut den ZAK-Vertretern regelmässig mit vier Autos unterwegs, um auf Baustellen die Befragungen

durchzuführen. So wurden im Berichtsjahr 106 Patrouillenfahrten unternommen. Längst nicht jede Kontrolle führe zur Entdeckung von Verstössen und sei somit verwertbar. Vor allem auf grossen Baustellen gebe es für die Bauarbeiter zahlreiche Möglichkeiten, sich zu entziehen. Konsequente Kontrollen hätten somit gemäss den ZAK-Vertretern vor allem eine präventive Wirkung. In diesem Sinne seien die eher tiefen Verrechnungsbeträge weniger ein Zeichen für die mangelnde Effizienz, sondern dafür, dass das Gesetz sein Ziel, nämlich die Verhinderung von Schwarzarbeit und die Herstellung von fairen Bedingungen für Schweizer Betriebe, erreiche. Die Kommissionsmitglieder teilten diese Auffassung grundsätzlich.

In diesem Zusammenhang wurde auch auf das heute geltende Finanzierungsmodell verwiesen, das nach Ansicht der ZAK-Vertreter nicht optimal ausgestaltet sei. Der von den fehlbaren Betrieben nach Abschluss des Verfahrens eingennommene Betrag wird nämlich nicht der ZAK als «Einkommen» gutgeschrieben, sondern die Mitfinanzierung des Bundes wird um diesen Betrag reduziert. Die ZAK wird somit quasi um ihre «Ernte» gebracht, die dafür an den Bund «überwiesen» wird. Aus Sicht der Kontrollorganisation hat dies einen eher dämpfenden Einfluss auf die Motivation.

2.3.3 Welcher Betrag ist für eine Kontrolle angemessen?

Ein Kommissionsmitglied verwies auf den markant gesunkenen Beitrag für eine abgeschlossene Schwarzarbeits-Betriebskontrolle, deren Aufwand von der ZAK mit über 3000 Franken beziffert wurde. Erfahrungswerte der letzten Jahre hätten laut Bericht des Regierungsrats den Kanton jedoch zur Beurteilung geführt, dass Gesamtkosten von rund CHF 1'000 als angemessen zu betrachten seien. Das Mitglied wollte wissen, welche Konsequenzen sich daraus ergeben und ob vorher zu viel in Rechnung gestellt worden sei.

Die ZAK-Vertreter werteten die CHF 1'000 als zu gering zur Durchführung wirksamer Baustellenkontrollen. Der Betrag orientiere sich eher an der Praxis von Selbstdeclarationen, denen jedoch das überraschende Element fehle und zu die wenig umfassend seien, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Kontrollen auf Baustellen seien viel aufwendiger und personalintensiver als z.B. in einem Friseursalon. Häufig ist man dort zudem mit einer Kaskade von Subunternehmen konfrontiert, die derart schwer zu durchschauen ist, dass ein einmaliges Vorbeischaun nicht ausreicht, um sich ein Bild von der Situation zu verschaffen. Mittlerweile sind die Sozialpartner in dieser Angelegenheit beim SECO vorstellig geworden. Dieses wird zu beurteilen haben, ob es sich beim geringeren Betrag nur um einen statistischen Mittelwert handelt und entsprechend eine höhere Vergütung zur Erfüllung der Aufgabe nötig sei.

2.3.4 Information der Öffentlichkeit

Ein Kommissionsmitglied wies darauf hin, dass im Berichtsjahr 2016 die Öffentlichkeit nicht über die Tätigkeiten der ZAK informiert wurde. Das Mitglied wünschte sich in diesem Bereich mehr Anstrengungen. Die ZAK-Vertreter erklärten, dass in den Vorjahren der Fokus auf anderen Themen lag und man bestrebt war, insbesondere bei der Schwarzarbeit, die ambitiös vorgegebenen Kontrollziele zu erreichen. Zuletzt habe der Aufbau der neuen Organisation AMKB viele Ressourcen gebunden. Dennoch seien die ZAK und ihre Arbeit in der Öffentlichkeit mittlerweile ausreichend bekannt – allerdings aus für die Organisation weniger erfreulichen Gründen. Auch im Ausland sei die Region Basel bei den Bauunternehmen als streng kontrolliertes Pflaster bekannt.

3. Antrag an den Landrat

Die VGK beantragt mit 11:1 Stimmen bei einer Enthaltung, vom Jahresbericht der Zentralen Arbeitsmarkt-Kontrolle (ZAK) 2016 Kenntnis zu nehmen.

02.11.2018 / mko

Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission

Rahel Bänziger, Präsidentin