

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2021/84 von Simone Abt: «Arbeitsinspektorate zur Durchsetzung der COVID-19 Schutzmassnahmen» 2021/84

vom 11. Mai 2021

1. Text der Interpellation

Am 11. Februar 2021 reichte Simone Abt die Interpellation 2021/84 «Arbeitsinspektorate zur Durchsetzung der COVID-19 Schutzmassnahmen» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Der dritthäufigste Ansteckungsort mit dem Coronavirus ist der Arbeitsplatz.¹ Dieses Ergebnis verdeutlicht, wie wichtig die bestehenden Corona-Schutzmassnahmen in den Betrieben sind und wie wichtig es ist, dass deren Einhaltung von den Aufsichtsbehörden kontrolliert werden.

Eine eben erschienene Studie zeigt, dass im Bereich der Kontrolle des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz die kantonalen Inspektorate personell völlig unterdotiert sind², wie die Zahlen in Anhang 1 bestätigen.

In der Schweiz verfügen die Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren zusammengerechnet über 155 Vollzeitstellen, in Relation zu 3 540 573 Arbeitnehmern.

Wir stellen fest, dass der Kanton Basel-Landschaft bei 115 433 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Ende 2018, https://www.statistik.bl.ch/web_portal/3_3) über aufgerechnet 5 Arbeitsinspektorinnen und -inspektoren (vollzeitäquivalent, davon 3! administrativ) verfügt.

Diese Werte entsprechen weder den völkerrechtlichen Anforderungen der ILO-Konvention Nr. 81³ – welche von der Schweiz ratifiziert wurde und seit dem 13. Juli 1950 in Kraft ist – noch dem ArG, das die Implementierung eines effektiven staatlichen Aufsichtssystems im Bereich Arbeitsschutzrecht vorschreiben. Diese Zahlen sind bereits unabhängig von der Covid-19-Pandemie ungenügend.

¹ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/news/news-02-08-2020.html>

² Lukas Schaub/Luca Cirigliano, Die Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Effektivität der kantonalen Arbeitsinspektorate: Analyse und Forderungen unter besonderer Berücksichtigung der ILO-Konvention Nr. 81, ARV/DTA 2020, S. 183 ff.

³ Internationales Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel (ILO -Konvention; SR 0.822.719.1).

Noch gravierender sind diese Zahlen, da der Bundesrat und das BAG die Vollzugsbehörden des ArG zu einer verstärkten Kontrolle der Präventionsmassnahmen zum Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden gemäss Art. 10 Covid-19-Verordnung besondere Lage⁴ aufgefordert haben.

Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass gut ausgebildete Aufsichtspersonen in einer für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben genügenden Zahl eingesetzt werden (Art. 79 Abs. 2 lit. a ArGV 1, Art. 10 ILO-Konvention Nr. 81). Die Fachgremien und der Verwaltungsrat der ILO haben die nach Art. 10 ILO-Konvention Nr. 81 notwendige Anzahl von Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren numerisch auf eine/n pro 10 000 Arbeitnehmende konkretisiert. Schweizweit fehlen demnach 200 Vollzeitstellen, um diese Vorgaben zu erreichen, in unserem Kanton 5 Vollzeitstellen.

Während der Covid-Pandemie haben die Kantone wie alle staatlichen Behörden auch eine positive Schutzpflicht gegenüber Arbeitnehmenden, insbesondere aber gegenüber besonders gefährdeten Arbeitnehmenden.⁵ Ob der Kanton dieser Schutzpflicht nachkommen kann, wenn spezialisiertes Personal bei den Arbeitsinspektoraten fehlt, ist stark zu bezweifeln.

Während der Covid-Pandemie hat der Bund nun die Finanzierung der Covid-Kontrollen übernommen, siehe Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Gesetz.

Art. 79 Abs. 3 ArGV 1 vermittelt dem SECO überdies die Kompetenz, den Kantonen in Form von «Richtlinien» konkrete Vorgaben betreffend die Anzahl der zu beschäftigenden Aufsichtspersonen pro Kanton in Abhängigkeit der Anzahl Betriebe und der zu erfüllenden gesetzlichen Aufgaben sowie ihrer Komplexität zu machen. Von dieser Kompetenz hat das SECO bis heute nach unserem Wissen gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft jedoch keinen Gebrauch gemacht, obwohl die Bestimmung bereits seit fast 20 Jahren in Kraft ist.

Ich bitte den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

- a. Wie bewertet der Regierungsrat die personelle Unterbesetzung bei den kantonalen Arbeitsinspektoraten, gemäss ILO-Empfehlung nach der verbindlich von der Schweiz ratifizierten ILO-Konvention 81.*
- b. Worauf ist diese personelle Unterbesetzung der kantonalen Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren zurückzuführen?*
- c. Hat das SECO als Oberaufsichtsbehörde über die kantonalen Arbeitsinspektorate sein Weisungsrecht gemäss Art. 79 Abs. 3 ArGV 3 wahrgenommen, indem es dem Kanton eine Vorgabe betreffend die Anzahl der zu beschäftigenden Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren machte? Wurden hier Weisungen oder Empfehlungen erlassen?*
- d. Wie viele Covid-19-Kontrollen haben seit Anfang der Pandemie (nach Monat aufgeschlüsselt) stattgefunden und wie viele Gelder gem. Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Gesetz wurden bezogen?*
- e. Wie könnte eine Aufstockung des Personals finanziert werden? Bedürfte es dafür zusätzlicher Gelder vom Bund?*
- f. Werden beim Vollzug der Massnahmen zum Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden die Sozialpartner einbezogen/konsultiert?*

⁴ Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19.06.2020 Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26).

⁵ Cirigliano Luca/Schaub Lukas, Der Schutz besonders gefährdeter Arbeitnehmer/innen und betriebliche Schutzkonzepte in der COVID-19-Verordnung 2 – eine Auslege- und Einordnung vor dem Hintergrund staatlicher Schutzpflichten, ARV online 2020 Nr. 286.

Anhang 1

Kanton	Personen	Stellenprozente	Arbeitnehmer im Kanton	Anzahl Arbeitnehmer auf eine Vollzeitstelle	Abweichen von ILO Vorgaben in Stellenprozente
AG	10	840	296'339	35'278	2'123
AI	1	30	6'217	20'723	32
AR	2	110	22'265	20'241	112
BE	16	1460	437'653	29'976	2'917
BL	8	430	115'433	26'845	724
BS	8	680	78'938	11'609	109
FR	7	530	136'520	25'758	835
GE	22	1595	179'743	11'269	202
GL	2	100	16'326	16'326	63
GR	5	450	81'124	18'028	361
JU	3	240	27'568	11'487	35
LU	10	800	177'514	22'189	975
NE	10	800	69'366	8'671	Kein Abweichen
NW	1	75	18'010	24'013	105
OW	2	160	16'734	10'459	7
SG	9	900	213'292	23'699	1'233
SH	3	150	66'450	44'300	516
SO	8	460	115'876	25'190	699
SZ	4	310	66'450	21'435	355
TG	6	200	115'923	57'961	959
TI	11	550	121'200	22'036	662
UR	1	70	15'205	21'721	82
VD	29	1500	318'104	21'207	1681
VS	9	520	137'618	26'465	856
ZG	5	245	54'262	22'148	298
ZH	29	2250	670'198	29'787	4'452
Total	221	15'455	3'540'573	22'909	19'951

2. Einleitende Bemerkungen

Nach Art. 3 des Internationalen Übereinkommens Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel (ILO-Übereinkommen Nr. 81) obliegt der Arbeitsaufsicht «die Sicherstellung der Durchführung der gesetzlichen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Arbeitnehmer bei der Ausführung ihrer Arbeit».

Der Kontrollauftrag nach Art. 3 ILO-Übereinkommen Nr. 81 ist umfassend ausgestaltet. Hierzu zählen die Kontrolltätigkeiten zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften über die Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz wie auch die Kontrollen betreffend die Umsetzung der flankierenden Massnahmen und die Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

In der Schweiz wird der öffentlich-rechtliche Arbeitnehmerschutz in den Bereichen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in zwei Bundesgesetzen geregelt: Das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) regelt die Arbeitssicherheit, d.h. die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten. Das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG) enthält die Vorschriften über den allgemeinen Gesundheitsschutz.

Für den Vollzug des ArG und UVG sind in der Schweiz die nachfolgend aufgezählten Durchführungsorgane zuständig:

- Die Kantonalen Arbeitsinspektorate (KAI) sind zuständig für den:
 - Vollzug des ArG (Gesundheitsschutz) in allen Betrieben, sofern nicht die Eidgenössische Arbeitsinspektion zuständig ist;
 - Vollzug des UVG (Verhütung von Berufsunfällen), sofern nicht die Eidgenössische Arbeitsinspektion, die Suva oder eine Fachorganisation zuständig ist.
- Die Eidgenössische Arbeitsinspektion ist zuständig für den:
 - Vollzug des ArG (Gesundheitsschutz) in allen Bundesbetrieben;
 - Vollzug des UVG (Verhütung von Berufsunfällen) in allen Bundesbetrieben.
- Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) ist zuständig für den:
 - Vollzug des UVG (Verhütung von Berufsunfällen) in spezifisch bezeichneten Betriebsarten mit höherem Gefährdungspotenzial
 - Vollzug des UVG (Verhütung von Berufskrankheiten) in allen Betrieben
- Spezialisierte Fachorganisationen vollziehen das UVG (Verhütung von Berufsunfällen) in ihrem jeweiligen fachlichen Zuständigkeitsbereich auf Grundlage eines Vertrags mit der Suva, bspw.:
 - Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI;
 - Technisches Inspektorat des Schweizerischen Gasfaches TISG;
 - Schweizerischer Verein für Schweisstechnik SVS/Inspektorat;
 - Schweizerischer Verein für technische Inspektionen SVTI/Kesselinspektorat.

Das ILO-Übereinkommen Nr. 81 legt weder quantitative Anforderungen in Bezug auf den Personalbestand der Kantonalen Arbeitsinspektorate (KAI) noch eine Verhältniszahl fest, zu welcher die Anzahl Inspektoren stehen muss. Art. 10 ILO-Übereinkommen Nr. 81 sieht einzig vor, dass die Zahl der Inspektoren «ausreichen» muss, um die erforderliche Arbeit ausführen zu können. Eine amtliche Definition einer «ausreichenden» Anzahl von Inspektoren gibt es nicht. Zu den Faktoren, welche bei der Bestimmung der Anzahl Inspektoren angemessen zu berücksichtigen sind, zählen insbesondere die Anzahl und Grösse der zu kontrollierenden Betriebe, die Anzahl Arbeitnehmende und die Beschaffenheit der gesetzlichen Vorschriften, deren Durchführung sicherzustellen ist. Beim im Interpellationstext genannten Verhältnis von einer Inspektionsstelle pro 10'000 Arbeitnehmende handelt es sich zudem *nicht* um eine verbindliche Vorgabe, sondern um einen groben Richtwert der ILO.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Wie bewertet der Regierungsrat die personelle Unterbesetzung bei den kantonalen Arbeitsinspektoraten, gemäss ILO-Empfehlung nach der verbindlich von der Schweiz ratifizierten ILO-*

Konvention 81?

2. *Worauf ist diese personelle Unterbesetzung der kantonalen Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren zurückzuführen?*

Die Fragen 1 und 2 gründen auf der Zahlendarstellung gemäss Anhang 1 der Interpellation, wonach die Kantonalen Arbeitsinspektorate (KAI) schweizweit unterbesetzt seien.

Hingegen geben diese Zahlen ein unvollständiges Bild über die tatsächlich eingesetzten Ressourcen wieder und sind in mehrfacher Hinsicht zu relativieren:

- Zum einen bleibt unberücksichtigt, dass im Bereich des ArG/UVG-Vollzugs die Kantonalen Arbeitsinspektorate (KAI) nicht die alleinigen Durchführungsorgane sind. Die eingesetzten personellen Ressourcen der Suva, der Eidgenössischen Arbeitsinspektion und der spezialisierten Fachorganisationen bleiben unberücksichtigt.
- Zum anderen beschränken sich die Zahlen zu den eingesetzten personellen Ressourcen im Jahre 2018 auf den ArG/UVG-Vollzug und damit lediglich auf einen Teilbereich der vom ILO-Übereinkommen Nr. 81 erfassten Inspektionstätigkeiten. Die eingesetzten personellen Ressourcen für Kontrollen betreffend die Umsetzung der flankierenden Massnahmen und zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bleiben unberücksichtigt.

Wie einleitend angemerkt, sind die Arbeitsmarktinspektionen zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen und zur Bekämpfung der Schwarzarbeit als Arbeitsinspektionen gemäss ILO-Übereinkommen Nr. 81 zu zählen. Im Jahr 2020 hat der Kanton Basel-Landschaft hierfür 860 Stellenprozente aufgewendet; im Bereich des ArG/UVG-Vollzugs waren es 460 Stellenprozente. Im Total hat der Kanton Basel-Landschaft somit insgesamt 1'320 Stellenprozente für die Inspektionaufgaben gemäss dem ILO-Übereinkommen Nr. 81 eingesetzt.

Für das laufende Jahr 2021 ist eine Aufstockung des Arbeitsinspektorats beim Kantonalen Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA Baselland) um eine Vollzeitstelle geplant, um die Kontrolltätigkeit in den Bereichen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz weiter zu intensivieren.

3. *Hat das SECO als Oberaufsichtsbehörde über die kantonalen Arbeitsinspektorate sein Weisungsrecht gemäss Art. 79 Abs. 3 ArGV 3 wahrgenommen, indem es dem Kanton eine Vorgabe betreffend die Anzahl der zu beschäftigenden Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren machte? Wurden hier Weisungen oder Empfehlungen erlassen*

Nein.

4. *Wie viele Covid-19-Kontrollen haben seit Anfang der Pandemie (nach Monat aufgeschlüsselt) stattgefunden und wie viele Gelder gem. Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Gesetz wurden bezogen?*

<u>Monat</u>	<u>Bereich «Industrie, Gewerbe und Handel»</u>	<u>Bereich «Baugewerbe»</u>	<u>Kontrollen</u>
März 2020	0	91	91
April 2020	51	150	201
Mai 2020	498	70	568
Juni 2020	324	143	467
Juli 2020	286	158	444
August 2020	256	76	332
September 2020	200	46	246
Oktober 2020	152	76	228
November 2020	309	22	331
Dezember 2020	154	18	172
Total 2020:	2'230	850	3'080
Januar 2021	201	59	590

Februar 2021	167	47	245
März 2021	222	139	361
Januar-März 2021:	590	245	835
Gesamttotal:	2'820	1'095	3'915

Die COVID-19-Kontrollen im Bereich «Industrie, Gewerbe und Handel» werden hauptsächlich vom Arbeitsinspektorat des KIGA Baselland durchgeführt, mit Unterstützung durch das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen sowie das Sportamt. Die Kontrollen auf den Baustellen im Kanton BL erfolgen durch den privatrechtlichen Verein «Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe, AMKB» im Auftrag des Kantons.

Für die COVID-19-Kontrolltätigkeit im Jahr 2020 hat der Kanton bis anhin 170'550 Franken rückvergütet erhalten.

5. Wie könnte eine Aufstockung des Personals finanziert werden? Bedürfte es dafür zusätzlicher Gelder vom Bund?

Wie oben erwähnt, ist für das laufende Jahr 2021 eine Aufstockung des Arbeitsinspektorats beim KIGA Baselland um eine Vollzeitstelle geplant. Die nötigen Mittel sind vorhanden. Tätigkeiten im Vollzug des UVG (Verhütung von Berufsunfällen) werden durch die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit EKAS refinanziert. Die EKAS ist eine ausserparlamentarische Behördenkommission des Bundes und in der Schweiz die zentrale Informations- und Koordinationsstelle für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Sie koordiniert die Präventionsmassnahmen, die Aufgabenbereiche im Vollzug und die einheitliche Anwendung der Vorschriften.

6. Werden beim Vollzug der Massnahmen zum Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden die Sozialpartner einbezogen/konsultiert?

Die Sozialpartner sind bei der EKAS vertreten (vgl. Art. 85 Abs. 2 UVG); dort erfolgt ein regelmässiger Austausch mit den Sozialpartnern.

Zudem wirken die Sozialpartner bei der Ausarbeitung von überbetrieblichen Arbeitssicherheitslösungen, sogenannten Branchenlösungen, mit. Die EKAS anerkennt nur Branchenlösungen, wenn diese unter der Mitwirkung der Sozialpartner ausgearbeitet wurden.

Im Weiteren steht den Arbeitnehmenden oder deren Vertretung in Betrieben in allen Fragen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes ein gesetzlich verankertes Mitspracherecht zu.

Liestal, 11. Mai 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich