

Aufsichtskonzept über die Kontrolltätigkeit der Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe, AMKB

Version: 1.4
Organisation: Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe, AMKB
Autor: KIGA Baselland/tm/pf
Review durch
Finanzkontrolle am: 13.11.2017
Gültig ab: 01.01.2017
Revidiert:

Genehmigt am: *24. April 2018, RRG 2018-651*

Für den Kanton Basel-Landschaft:



Der Vorsteher der Volkswirtschafts- und
Gesundheitsdirektion

1.	Zweck	3
2.	Rechtliche Grundlagen	3
3.	Kantonale Aufsichtsfunktion	3
3.1	Grundlagen der Aufsichtsfunktion	3
3.2	Inhalte der Aufsichtstätigkeit	4
3.3	Akteure und Aufgaben der kantonalen Aufsichtstätigkeit	4
4.	Instrumente der Aufsichtstätigkeit	4
4.1	Elemente des Reporting	5
4.2	Elemente des Audits	6
5.	Regularien	6
5.1	Vorgaben nach Gesetzen und Verordnungen	6
5.2	Grundsätze des Public Corporate Governance	7
5.3	Weisungen und Wegleitungen des SECO	7
5.4	Vorgaben nach Leistungsvereinbarung	7
6.	Audit	7
6.1	Delegation der Durchführung des Audits	7
6.2	Auftrag und Verfahren	8
6.3	Bestandteile des Audits	8
6.4	Vorgehen	8
6.5	Anlass und Turnus des Audits	9
6.6	Prüfungsmethodik	9
6.7	Die Prüfbereiche	10
6.8	Ergebnisfeststellung	14
6.9	Skalierung der Feststellungen	14
6.10	Massnahmen	15

1. Zweck

Das vorliegende Aufsichtskonzept hat zum Zweck, die Regelkonformität („Compliance“) der Aufgabenerfüllung durch die AMKB sicherzustellen. Es beschreibt die rechtlichen Rahmenbedingungen der kantonalen Aufsichtstätigkeit und deren inhaltlichen Elemente sowie das methodische Vorgehen des Regierungsrats als kantonales Aufsichtsorgan über die Kontrolltätigkeit des Vereins „Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe, AMKB“.

Das Konzept gliedert sich in eine systematische Darstellung der rechtlichen Grundlagen, der an der Aufsicht Beteiligten, der zu kontrollierenden Prüfbereiche und die eigens entwickelte Methodik zur Ergebnisfeststellung.

Am 13. November 2017 wurde durch die Finanzkontrolle Basel-Landschaft das vorliegende Aufsichtskonzept auf Angemessenheit, Auditprozess, Auditgegenstände, Audittiefe und Ergebnisfeststellung überprüft. Die Finanzkontrolle Basel-Landschaft wird voraussichtlich 2018 einen Review der Prüftätigkeit des KIGA Baselland vornehmen und darüber berichten.

2. Rechtliche Grundlagen

Die Aufsichtsfunktion des Regierungsrates über die Kontrolltätigkeit der AMKB beruht auf nachfolgenden Rechtsgrundlagen:

- Gesetz über die Bekämpfung der Schwarzarbeit (GSA; SGS 814);
- Verordnung über die Bekämpfung der Schwarzarbeit (VSA; SGS 814.1);
- Gesetz über die Arbeitsmarktaufsicht und über Entsendungen von Arbeitnehmenden und Dienstleistungserbringenden in die Schweiz (Arbeitsmarktaufsichtsgesetz, AMAG; SGS 815);
- Verordnung zum Arbeitsmarktaufsichtsgesetz (AMAV; SGS 815.1);
- Gesetz über öffentliche Beschaffungen (BeG; SGS 420);
- Leistungsvereinbarung des Kantons Basel-Landschaft mit der „Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe, AMKB“ (LV AMKB).

3. Kantonale Aufsichtsfunktion

3.1 Grundlagen der Aufsichtsfunktion

In Umsetzung des in § 16 Abs. 4 AMAG stipulierten gesetzgeberischen Auftrags hat der Kanton im Bereich der Kontrollen der Gesamtarbeitsverträge (GAV) im kantonalen Geltungsbereich des vom Bund allgemeinverbindlich erklärten GAV für Branchen des Ausbaugewerbes in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn (GAV Ausbaugewerbe BL/BS/SO) mit der „Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe, AMKB“ am 12. Januar 2017 eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, dies auf Grundlage eines Regierungsratsbeschlusses (RRB Nr. 1907) vom 20. Dezember 2016.

Zusätzlich hat der Kanton mittels der genannten Leistungsvereinbarung und gestützt auf die gesetzgeberischen Aufträge nach § 12 GSA und § 6a Abs. 5 lit. b BeG zum einen die Schwarzarbeitsbekämpfung im Bereich des Baugewerbes und zum anderen die Kontrolltätigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen im Bereich des Baunebengewerbes an die AMKB delegiert.

Damit nimmt die AMKB öffentlich-rechtliche Aufgaben wahr, weshalb sie den allgemeinen Aufsichtsmechanismen der kantonalen Aufsichtsbehörden untersteht.

Ziff. 6.1 LV AMKB bestimmt: „Der Regierungsrat beaufsichtigt unter Einbezug allfälliger Vorgaben durch das SECO den rechtmässigen, ordnungsmässigen, effizienten und effektiven Vollzug der Leistungsvereinbarung durch die AMKB.“

Zudem hat der kantonale Gesetzgeber festgelegt, dass 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 hat (vgl. § 16 Abs. 6 AMAG sowie § 12 Abs. 4 GSA).

3.2 Inhalte der Aufsichtstätigkeit

Die Aufsichtstätigkeit beinhaltet:

- Die Berichterstattung und Empfehlungen an den Landrat über die Erfüllung der LV AMKB;
- die Weisungsbefugnis gegenüber der AMKB zur Einhaltung der Regularien;
- die periodische Risikobeurteilung sowie Standortbestimmung über die Kontrolltätigkeit der AMKB;
- die fachliche Betreuung der AMKB / Organisation von Weiterbildungs- bzw. ERFA-Veranstaltungen.

3.3 Akteure und Aufgaben der kantonalen Aufsichtstätigkeit

Die Träger der kantonalen Aufsichtstätigkeit sind:

- Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft;
- die Fachdirektion (Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion, VGD).

Der Regierungsrat nimmt die oberste Aufsicht über die Kontrolltätigkeit der AMKB wahr. Diese beinhaltet:

- Entscheid über eine allfällige Sistierung der kantonalen Unterstützungsleistungen gemäss § 17 Absatz 2 AMAG i.V.m. § 11 Abs. 4 AMAV;
- Entscheid über einen allfälligen Entzug der Ermächtigung zur Kontrolltätigkeit der AMKB gemäss § 12 Abs. 2 GSA i.V.m. § 10 VSA;
- die jährliche Berichterstattung an den Landrat unter Kenntnisnahme des Jahres- bzw. Tätigkeitsberichts der AMKB.

Die VGD nimmt die Risikobeurteilung sowie Standortbestimmung betreffend die Kontrolltätigkeit der AMKB vor und entscheidet im Bedarfsfalle über das weitere Vorgehen.

Die Träger der kantonalen Aufsichtstätigkeit beauftragen zur Erfüllung ihrer Aufsichtspflicht und zwecks Beiziehung von Expertenwissen das KIGA Baselland als Fachstelle mit Teilen der Aufsichtstätigkeit.

Das KIGA Baselland nimmt im Auftrag des Regierungsrates die unabhängige und objektive Prüfung des rechtmässigen, ordnungsmässigen, effizienten und effektiven Vollzugs der LV AMKB wahr.

Das KIGA Baselland nimmt ebenfalls aufgrund seiner Sachnähe die fachliche Beratung der AMKB wahr und ist primär zuständig für die Aufbereitung der notwendigen Informationen zu Händen der VGD.

4. Instrumente der Aufsichtstätigkeit

Zur Erkennung allfälliger Regelabweichungen im Rahmen der Aufgabenerfüllung durch die AMKB hat das KIGA Baselland zu Händen der VGD

- die von der AMKB periodisch übermittelten Reporting-Informationen zu analysieren und zu beurteilen;

- periodisch ein Audit bei der AMKB durchzuführen.

Die erzielten Effekte (Auswirkungen und Erfolge) der durch die AMKB vorgenommenen Massnahmen sind periodisch anhand verschiedener Schlüsselindikatoren zu ermitteln (Wirkungsanalyse).

Diese Informationen dienen der VGD zur Risikobeurteilung und Standortbestimmung.

4.1 Elemente des Reporting

Im Rahmen der LV AMKB sind nachfolgende Reporting-Informationen periodisch von der AMKB zuhanden der VGD zu erstellen. Das Reporting dient dem Monitoring der Erfüllung der LV AMKB; mit anderen Worten unterstützt es Entscheidungsprozesse der kantonalen Träger der Aufsichtsfunktion durch frühzeitige Risikoerkennung (Frühwarnfunktion) im Bereich der Erfüllung der LV AMKB.

Quartalsweise:

- Schriftlicher Bericht an das KIGA Baselland zu Handen der VGD über die abgeschlossenen Baustellenkontrollen und den Stand der Weiterbearbeitung der Verdachtsfälle;
- schriftlicher Bericht an das KIGA Baselland zu Handen der VGD über Vorkommnisse bzw. Feststellungen von grosser Tragweite;
- schriftlicher Bericht an das KIGA Baselland zu Handen der VGD über Rechtsstreitigkeiten und Gerichtsurteile.

Jährlich:

Schriftliche Mitteilung der Finanzkennzahlen an das KIGA Baselland zu Handen der VGD, welche insbesondere nachfolgende Elemente beinhaltet:

- Von der Mitgliederversammlung genehmigter Geschäftsbericht und Jahresrechnung, bestehend aus Bilanz inkl. Anhang und Erfolgsrechnung;
- Bericht der Revisionsstelle an die Mitgliederversammlung;
- besonderer Bericht der Revisionsstelle an den Regierungsrat, mit Angaben:
 - zur ordnungsgemässen Durchführung der Kontrolltätigkeit gemäss der definierten Prozesse;
 - zum IKS;
 - zur Plausibilisierung der Angaben im Reporting und die Einhaltung der Zielgrössen gemäss Leistungsvereinbarung und gemäss Anhang;
 - zur Überprüfung, ob die Kosten der AMKB für die Arbeitsmarktkontrolle eingesetzt wurden und anteilmässigen Aufteilung der Beiträge auf die Auftraggeber;
 - zu den Vergütungen an Organe und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AMKB;
 - zu den fünf grössten Auftragnehmern der AMKB unter Angabe der jährlichen Auftragssumme und der vereinbarten Leistungen;
 - zu den fünf grössten Auftraggebern der AMKB unter Angabe der jährlichen Auftragssumme und der vereinbarten Leistungen.
- die effektiven Lohnkosten der Schwarzarbeitsinspektoren, inkl. effektive Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherungen;
- die effektiven und nachweislich angefallenen Betriebskosten im Bereich Schwarzarbeit;

- die Netto-Soll-Jahresarbeitszeit aller Schwarzarbeitsinspektoren.
- Budget;
- Finanzplan;
- Kosten- und Leistungsrechnung;
- Ausweis über die erbrachten und zu erbringenden Leistungen in den Bereichen Arbeitsmarktanalyse, Kontrollen, Beratung und Prävention.

4.2 Elemente des Audits

Zur Gewährleistung der Einhaltung der einschlägigen Regularien (normative Vorgaben und Standards) ist die AMKB periodisch einem Audit zu unterziehen. Das Audit erfolgt unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirksamkeit, Effizienz, Angemessenheit, Effektivität sowie der Rechts- und Ordnungsmässigkeit.

5. Regularien

Die Regularien betreffend die Kontrolltätigkeit der AMKB bestehen im Wesentlichen aus:

- Vorgaben nach Gesetzen und Verordnungen;
- Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, PCGG);
- Weisungen und Wegleitungen des SECO;
- Vorgaben nach LV AMKB.

5.1 Vorgaben nach Gesetzen und Verordnungen

Kontrollorgane des Kantons Basel-Landschaft in den Vollzugsbereichen „flankierende Massnahmen“ (FlaM) und „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ haben sich an die nachfolgenden Vorgaben zu halten:

- Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG; SR 823.20), insb. Art.1a, 7 und 8;
- Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV; SR 823.201), insb. Art. 8;
- Gesetz über die Arbeitsmarktaufsicht und über Entsendungen von Arbeitnehmenden und Dienstleistungserbringenden in die Schweiz (Arbeitsmarktaufsichtsgesetz, AMAG; SGS 815), insb. §§ 1, 17 und 21;
- Verordnung zum Arbeitsmarktaufsichtsgesetz vom 27. Januar 2015 (AMAV; SGS 815.1), insb. § 5;
- Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA; SR 822.41), insb. Art. 6,7 und 9;
- Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Verordnung gegen die Schwarzarbeit, VOSA; SR 822.411), insb. Art. 4 und 9;
- Gesetz über die Bekämpfung der Schwarzarbeit (GSA; SGS 814), insb. §§ 8, 12, 13 und 14;
- Verordnung über die Bekämpfung der Schwarzarbeit (VSA; SGS 814.1), insb. §§ 3 und 6;
- Gesetz über öffentliche Beschaffungen (BeG; SGS 420), insb. §§ 5, 6 und 6a – 6e;
- Gesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz; SGS 163);
- Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; SGS 162).

5.2 Grundsätze des Public Corporate Governance

Organisationen, die vom Kanton Basel-Landschaft zur Sicherstellung von Aufgaben im öffentlichen Interesse per Leistungsauftrag beauftragt und finanziell unterstützt werden, haben in Anlehnung an die Richtlinien des Kantons zur Public Corporate Governance bzw. in Anlehnung an das Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, PCGG) neben den Grundsätzen der Haushaltsführung (u.a. Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit) nachfolgende Grundsätze zu berücksichtigen:

- Sicherstellung der öffentlichen Aufgabe;
- Wahrung der Interessen des Kantons;
- Standardisierung der Instrumente und Prozesse;
- Schaffung von Transparenz;
- systematische Risikobetrachtung zur Abschätzung und Minimierung von finanziellen und politischen Risiken;
- systematisches und institutionalisiertes Controlling.

Eine Prüfung dieser Grundsätze kann zusätzlich jederzeit durch die kantonale Finanzkontrolle Basel-Landschaft erfolgen.

5.3 Weisungen und Wegleitungen des SECO

Die Kontrollorgane in den Vollzugsbereichen „flankierende Massnahmen“ (FlaM) und „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ haben ihre Kontrolltätigkeit nach den Weisungen / Wegleitungen des SECO auszurichten, insbesondere nach:

- der Wegleitung des SECO zum Kontrollgegenstand nach Art. 6 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA);
- der Wegleitung des SECO zur Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Kontrollorganen gemäss Art. 4 BGSA und den Spezialbehörden der jeweiligen Rechtsgebiete;
- den Erläuterungen des SECO zum Berichterstattungsformular BGSA;
- der Weisung des SECO „Vorgehen zum internationalen Lohnvergleich“;
- der Weisung des SECO „Vorgehen zur Überprüfung der selbständigen Erwerbstätigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern“;
- dem Musterprozess des SECO zum Vollzug der flankierenden Massnahmen durch die paritätischen Kommissionen (PK);
- dem Musterprozess des SECO „Überprüfung Selbständigkeit“.

5.4 Vorgaben nach Leistungsvereinbarung

- Leistungsvereinbarung AMKB, insb. Ziff. 2.2, 6 und 7.

6. Audit

6.1 Delegation der Durchführung des Audits

Als zuständige Fachstelle zur Durchführung der Kontrolle über die Einhaltung der einschlägigen Regularien („Compliance“) wird das KIGA Baselland ernannt. Das KIGA Baselland führt seine Prüfungen nach den in der Revisionsbranche üblichen Grundsätzen durch, wie sie z.B. auch von der kantonalen Finanzkontrolle gemäss Finanzkontrollgesetz anzuwenden sind. Dies soll in jährlichen Abständen im Rahmen von Audits mit anschliessender Berichterstattung an die VGD erfolgen.

6.2 Auftrag und Verfahren

Im Rahmen der Ausübung der Aufsichtsfunktion soll die Einhaltung der einschlägigen Regularien durch das Kontrollorgan AMKB mittels eines Audits mindestens einmal pro Kalenderjahr überprüft werden. Insbesondere soll sichergestellt werden, dass die AMKB die Vorgaben der Gesetzgebung und der entsprechenden Leistungsvereinbarung durch Massnahmen unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirksamkeit, Effizienz, Effektivität sowie der Recht- und Ordnungsmässigkeit einhält.

Hierzu beauftragt die VGD im Auftrag des Regierungsrates das KIGA Baselland mit der Wahrnehmung der Untersuchungsfunktion (Auditierung der AMKB). Das KIGA Baselland prüft die Anforderungen gemäss den Regularien in Bezug auf die Organisation und die Aufgabenerfüllung der AMKB und bringt ihre Feststellungen der VGD in Form eines Audit Letter (Prüfbericht) mit einer Beurteilung über die Leistungserfüllung und entsprechenden Empfehlungen zur Kenntnis.

Die Überprüfung umfasst sowohl formelle als auch materielle Aspekte. Im Rahmen eines sogenannten **«firm review»** wird geprüft, ob die normativen Bestimmungen betreffend die Organisationsstruktur erfüllt werden und ob ein geeignetes und funktionierendes System zur internen Qualitätssicherung besteht.

Im Rahmen eines sogenannten **«file review»** wird stichprobenweise mittels Durchsicht von Dossiers über die abgeschlossenen Kontrollen festgestellt, ob die anwendbaren Standards (Weisungen / Wegleitungen / Erläuterungen des SECO und des Kantons / Kontrollreglemente) eingehalten werden.

Im Rahmen eines **«ex-post-test»** werden die Effekte, die durch die Kontrolltätigkeiten der AMKB konkret erwirkt wurden, durch den Vergleich der Ist-Werte einer bestimmten Periode mit einer anderen Periode ermittelt (Wirkungsanalyse).

6.3 Bestandteile des Audits

Gemäss LV AMKB beauftragte der Kanton per Januar 2017 die AMKB

- mit risikoorientierten, branchen- und themenübergreifenden Arbeitsmarktkontrollen im Baunebengewerbe,
- sowie mit Kontrollen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und GAV-Verletzungen
- wie auch mit Kontrollen in Vollzug des Beschaffungsgesetzes im Bereich des Baunebengewerbes.

Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben das Vorgehen und die Bestandteile des Audits.

6.4 Vorgehen

Das in der Regel mehrtätige Audit wird mittels der Verwendung des Prüfungsbogens «Audit AMKB» durchgeführt.

Dabei werden überprüft:

- Betriebliche Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation;
- Beschreibungen, Verfahrensanweisungen oder sonstige regulatorische Dokumente zur Ausübung der Kontrolltätigkeit;
- die wirksame Mittelverwendung;
- die operative Umsetzung der Leistungsvereinbarung;
- ob die unternommenen Massnahmen einen Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit und GAV-Verstösse geleistet haben.

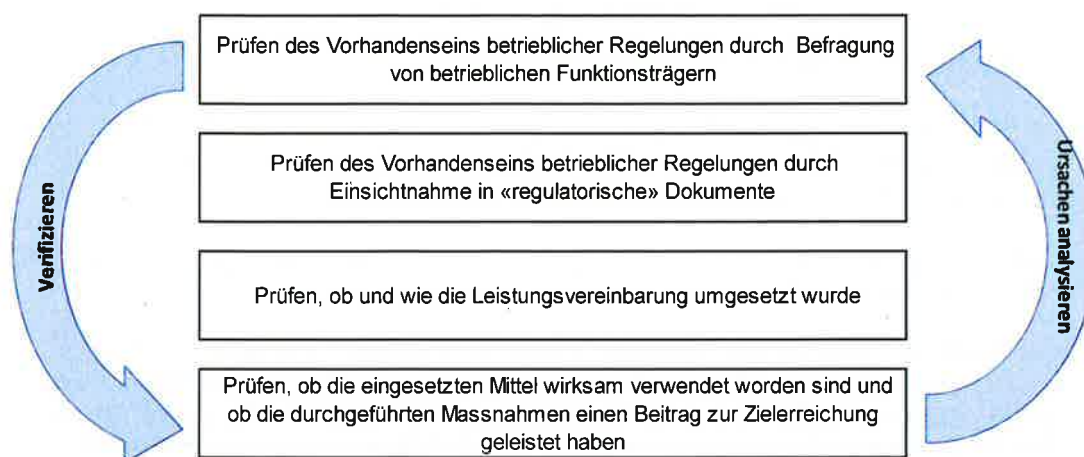


Abbildung 1: Vorgehensweise der Prüfung

6.5 Anlass und Turnus des Audits

Je nach Anlass der Kontrolle (anlassbezogen oder im Rahmen des jährlichen Audits) ist der Startpunkt des Audits differenziert zu wählen: Z.B. kann bei einem anlassbezogenen Audit die dem Anlass zugrundeliegende Periode und deren organisatorischen Ursachen der Ausgangspunkt der Kontrolle sein. In der Regel findet das Audit des Berichtsjahres unmittelbar nach Abschluss des Berichtsjahres statt.

Die Durchführung des Audits wird im Vorfeld sechs Wochen vor dem Audittermin vom KIGA Baselland mitgeteilt. Die AMKB erhält mit der Mitteilung ein Auditprogramm, welches den Rahmen für das Vorgehen definiert. Für eine effiziente Gestaltung des Audits wird gleichzeitig ein Anforderungskatalog für die Belegdokumentation übermittelt.

6.6 Prüfungsmethodik

Für die zu untersuchenden Aspekte sind gemäss dem Prüfungsbogen «Audit AMKB» nachstehende Prüfbereiche festgelegt, die aus aufsichtsstrategischen Gründen als verpflichtender Mindestprüfumfang definiert werden:

- I. Prüfung Geschäftsprozesse
- II. Prüfung Unabhängigkeit
- III. Prüfung Information / Dokumentation
- IV. Prüfung Wirksame Verwendung der eingesetzten Mittel
- V. Prüfung der qualitativen und quantitativen Vorgaben BGSA / GSA
- VI. Prüfung der qualitativen und quantitativen Vorgaben EntsG / AMAG

Die Prüfergebnisse der jeweiligen Teilelemente der Prüfbereiche werden in folgende Bewertungskategorien eingeteilt:

- Ja oder positiv
- Teilweise oder mittelmässig
- Nein oder negativ

Je nach Prüfbereich wird die Bewertungskategorie mit einer bestimmten Punktzahl gewichtet, so dass hiermit der unterschiedlichen Wertigkeit der unterschiedlichen Prüfungselemente für das Gesamtergebnis Rechnung getragen werden kann. Der Qualitätsindex (Prozentwert) pro Prüfbereich ermittelt sich durch das Verhältnis der erreichten Punktzahl zur möglichen Maximal-Punktzahl.

Die Prüfelemente einzelner Prüfbereiche dienen als Indikatoren für die Erfüllung der regulatorischen Vorgaben. Den Anwendern des Prüfungsbogens steht es frei, welche Prüfelemente zur Beurteilung des Prüfbereiches herangezogen werden.

Das Gesamtprüfergebnis setzt sich aus den Teilprüfergebnissen zu den einzelnen Prüfbereichen zusammen.

Der Qualitäts-Index ist der Grad der erreichten Punktzahl zur Maximal-Punktzahl. Das dazu korrelierende Prädikat erfolgt nach Massgabe eines von der VGD definierten Rasters. Hierzu wurden Mindestanforderungen an die AMKB zur Erfüllung der Regularien definiert, gewichtet und die summative Erfüllung zur Bewertung des Erfüllungsgrades herangezogen.

Je nach Gesamtgrad des erreichten Qualitätsindex (Prozentwert) wird ein entsprechendes Prädikat vergeben:

Regularien erfüllt	≥ 90 %
geringe Abweichung	65 – 89 %
mittlere Abweichung	50 – 64 %
kritische Abweichung	0 – 49 %

Die Überprüfung der Einhaltung der regulatorischen Vorgaben nach Prüfbereich erfolgt entweder über die Sichtung / Prüfung der betreffenden Dokumente (regulatorische Dokumente) oder durch strukturierte Gespräche / Interviews.

Für die Beurteilung der Kontrolldossiers («file review») werden stichprobenartig je 20 % der aus den Vollzugsbereichen FlaM / Schwarzarbeit / öffentliches Beschaffungswesen stammenden Kontrolldossiers eingesehen. Sämtliche Stichproben werden aufgrund einer Zufallsauswahl gezogen.

Zur indirekten Messung der kausalen Wirkung aller Massnahmen der AMKB auf das Verhalten der Arbeitsmarktbeteiligten zur Eindämmung von Schwarzarbeit im Baugewerbe und GAV-Verstössen im Baunebengewerbe werden gemäss dem experimentellen Design-Verfahren die Schlüsselindikatoren definiert und deren Entwicklungsverlauf zwischen zwei Erhebungszeitpunkten betrachtet, um auf diese Weise eine Gesamtaussage über den Wirkungsgrad zu treffen.

6.7 Die Prüfbereiche

6.7.1 Prüfung der Geschäftsprozesse

Der Aufbau und die Einhaltung einer ordnungsmässigen Geschäftsorganisation setzt die Betrachtung aller realen Vorgänge in der AMKB voraus. Im Fokus der Prüfung stehen das Management der Geschäftsprozesse und deren Dokumentation. Die regulatorischen Anforderungen gemäss Ziff. 5 definieren die Anforderungen an die Pflege und Darstellung der Geschäftsprozesse und müssen im Rahmen der Prozessdokumentation einsehbar und nachvollziehbar sein.

Nachfolgende Geschäftsprozesse werden überprüft:

- Schriftlich dokumentierte Geschäftsordnung;
- betriebliche Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation;
- Unterschriftenberechtigungen;
- Kreuzverflechtungen der AMKB mit Organisationen, die den Gründungsverbänden und Mitgliedern der AMKB nahestehen;
- Statutengemässe Bestellung der Organe;
- Strukturierung und Gestaltung eines Internen Kontrollsystems (IKS);
- Vorliegen eines Datenschutz- / Datensicherheitskonzeptes;
- Konzept der Zusammenarbeit mit internen und externen Schnittstellen.

6.7.2 Prüfung der Unabhängigkeit

Institutionell-organisatorische, personelle oder finanzielle Faktoren können, wenn sie unzumutbar ausgestaltet sind, die Unabhängigkeit der AMKB beeinträchtigen.

Die Prüfung der Unabhängigkeit der AMKB wird in erster Linie als funktionelle Unabhängigkeitsprüfung wahrgenommen, d.h. primär in der Aufgabenerfüllung. Die AMKB resp. ihre einzelnen Mitglieder sollen ihre Entscheide ohne innere Konflikte treffen können, also weder aufgrund von Interessenkollisionen, Beziehungen oder aus anderen Gründen. Es wird geprüft, ob die AMKB ihren Auftrag frei von Weisungen und Einfluss jeglicher Art durch externe Gremien bzw. Organisationen (Wirtschaftskammer, Unia, TPK, GEFAK) wahrnehmen kann. Nachfolgende Merkmale der Unabhängigkeit werden überprüft:

- Weisungsrecht und Handlungsspielraum der Geschäftsführung;
- Einkauf der Leistungen der AMKB zu marktgerechten Preisen bei Drittstellen;
- Ausführung der Kontrolltätigkeiten ausschliesslich von Arbeitnehmenden der AMKB;
- Besitzverhältnisse bei der IT-Infrastruktur / Umgebung sowie eine unabhängig von den Mitgliedsorganisationen der AMKB geführte Personalverwaltung und Buchhaltung.

6.7.3 Prüfung des Informations- / Dokumentationsmanagement

Die AMKB sammelt grosse Mengen an Informationen (Personen- und Betriebsdaten) während ihrer Auftragserfüllung. Dies bedeutet, dass sie ein angemessenes Informations- und Dokumentationsmanagement etabliert haben muss, um so den steigenden Bedrohungen für die Verfügbarkeit, die Vertraulichkeit und die Integrität von Informationen entgegenzuwirken. Durch die Prüfung der etablierten Sicherheitsmassnahmen und des Informations- und Dokumentationsprozesses können Aussagen über deren wirksame Umsetzung, Aktualität, Vollständigkeit und Angemessenheit getroffen werden. Nachfolgende Merkmale der Informations- und Dokumentationsmanagement werden überprüft:

- Nachvollziehbarkeit der Daten, welche dem Kanton übermittelt wurden;
- Nachvollziehbarkeit der Kontrollunterlagen;
- Erfüllung der Anforderungen an die Berichterstattung des SECO;
- Vorhandensein eines Archivierungskonzeptes.

6.7.4 Prüfung der wirksamen Verwendung der eingesetzten Mittel

Im Rahmen der Mittelverwendungsprüfung wird geprüft, ob die AMKB bei der Planung und Durchführung der Kontrolltätigkeit die vom Kanton eingesetzten Beiträge wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich eingesetzt hat.

Nachfolgende Merkmale der wirksamen Mittelverwendung werden überprüft:

- Autorisierung von Ausgaben und deren Validierung durch angemessene, lückenlose Belegdokumentation;
- Angemessenheit und Vollständigkeit der Erträge zur Finanzierung der Kontrolltätigkeit;
- Zweckgebundene Verwendung der eingesetzten finanziellen Mittel für die Kontrolltätigkeiten gemäss LV AMKB unter Wahrung eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses;
- Prüfung, Begründung und Korrektheit der durch Dritte in Rechnung gestellten Aufwendungen und Würdigung deren operationellen Beitrag zur Auftrags Erfüllung;
- Durchsicht (allenfalls mit Hilfe eines Experten) aller Leistungen an die Arbeitnehmenden (Bonus, Sozialabgaben, Einkommenssteuer usw.);
- Vorhandensein und Verwendung eines Fahrzeug-Logbook und Feststellung, ob die private Nutzung dem Personal in Rechnung gestellt wird;
- Prüfung der Verwendung der kantonalen Beiträge unter Berücksichtigung einer risiko- und ressourcenorientierten Strategie.

6.7.5 Prüfung der qualitativen und quantitativen Vorgaben gemäss BGSA / GSA

Im Rahmen der Prüfung der qualitativen und quantitativen Vorgaben gemäss BGSA / GSA werden gemäss Ziff. 6.6 20 % der Dossiers aller Kontrollen im Bereich BGSA / GSA als Zufallsstichprobe gezogen und auf nachfolgende Punkte untersucht:

- Sind die quantitativen Zahlen gemäss Leistungsvereinbarung erreicht worden?
- Sind alle zufällig ausgewählten Stichprobefälle als Schwarzarbeitskontrollen zu kategorisieren?
- Werden die Kontrollprotokolle von den zuständigen / verantwortlichen Personen unterzeichnet?
- Sind die Kontrollverfahren nach rechtsstaatlichen Grundsätzen durchgeführt worden?
- Sind mindestens 300 Stellenprozente nach § 12 Abs. 3 GSA eingesetzt worden?
- Werden die Kontrollkompetenzen eingehalten? (Bei Schwarzarbeit: Art. 7 BGSA)
- Wurde bei der Durchführung von Kontrollen auf fotografische Aufnahmen von Personen ("Observationen") verzichtet?
- Finden die Schwarzarbeitskontrollen vor Ort statt?
- Werden bei den Kontrollen die Zuständigkeitsregelungen eingehalten? Erfolgt bei Eingang von Verdachtsmeldungen eine Überprüfung der Zuständigkeit / Weiterleitung an die gegebenenfalls zuständige Kontrollorganisation?
- Werden alle relevanten Unterlagen gemäss Art. 6 BGSA / § 2 GSA einverlangt?
- Wird gewährleistet, dass jede Kontrolle von Anfang an nachvollziehbar dokumentiert ist (insbesondere Protokollierung der Vor-Ort-Kontrolle, Schlussbericht)?

6.7.6 Prüfung der qualitativen und quantitativen Vorgaben gemäss EntsG / AMAG

Im Rahmen der Prüfung der qualitativen und quantitativen Vorgaben gemäss EntsG / AMAG werden gemäss Ziff. 6.6 20 % der Dossiers aller Kontrollen im Bereich EntsG / AMAG als Stichprobe gezogen und auf nachfolgende Punkte untersucht:

- Sind die quantitativen Zahlen gemäss Leistungsvereinbarung erreicht worden?

- Werden die Dossiers bei Feststellung einer Unterbietung der Arbeits- und Lohnbedingungen konsequent an das KIGA zur verwaltungsrechtlichen Sanktionierung weitergeleitet?
- Werden die Dossiers bei Feststellung einer Verletzung der Meldepflicht konsequent an das KIGA zur verwaltungsrechtlichen Sanktionierung weitergeleitet?
- Werden die PK-Entscheide bzw. die Kontrollprotokolle von den zuständigen / verantwortlichen Personen unterzeichnet?
- Werden bei den Kontrollen die Zuständigkeitsregelungen eingehalten? Erfolgt bei Eingang von Verdachtsmeldungen eine Überprüfung der Zuständigkeit / Weiterleitung an die gegebenenfalls zuständige Kontrollorganisation?
- Werden die PK-Entscheide nachvollziehbar bzw. in vertretbarer Weise begründet? (insb. GAV-Unterstellungsentscheide; Feststellung als „Scheinselbständiger“)
- Werden bei der Durchführung einer Lohnbuchkontrolle alle relevanten Unterlagen einverlangt?
- Erfolgt die Überprüfung auf Einhaltung der Dokumentationspflicht vor Ort?
- Werden im Falle eines Verdachts auf Unterbietung der Arbeits- und Lohnbedingungen die betroffenen Betriebe vor Erlass eines PK-Entscheids "angehört"?
- Wurde bei der Durchführung von Kontrollen auf fotografische Aufnahmen von Personen ("Observationen") verzichtet?
- Werden alle Entscheide betreffend Scheinselbständigkeit an das KIGA weitergeleitet?

6.7.7 Wirkungsanalyse anhand des experimentellen Design-Verfahrens

Das experimentelle Design-Verfahren eignet sich zur Überprüfung von Massnahmen, bei denen sich zwei Zustände miteinander vergleichen lassen. Die Wirkung der Massnahmen kann in der Folge durch den Vergleich der beiden Zustände ermittelt werden. Im Gegensatz zu anderen Verfahren zur Wirkungsanalyse wird mit einem experimentellen Design-Verfahren der Nettoeffekt aller Massnahmen gemessen. Potentielle Störeffekte beeinflussen beide Zustände in gleichem Ausmass und haben deshalb keinen Einfluss auf die gemessene Wirkung der Massnahmen.

Anhand des Entwicklungsverlaufs nachfolgender Schlüsselindikatoren wird die erzielte Wirkung von Massnahmen zur Eindämmung von Schwarzarbeit im Baugewerbe und GAV-Verstössen im Ausbaugewerbe geprüft. Dabei wird vergleichend vorgegangen, bei denen zwei Zustände (Jahr 1 mit Jahr 2) miteinander verglichen werden:

- Entwicklung der Anzahl abgeschlossener Kontrollen aus Verdachtskontrollen;
- Entwicklung der Anzahl abgeschlossener Kontrollen aus verdachtsunabhängigen Kontrollen (Stichprobenkontrollen);
- Entwicklung der Anzahl abgeschlossener Kontrollen in Fokusbranchen FlaM bzw. Risikobranchen Schwarzarbeit;
- Entwicklung der Sanktionsquote verdachtsunabhängiger Kontrollen;
- Entwicklung der Sanktionsquote Verdachtskontrollen;
- Entwicklung der Anzahl eingegangener Meldungen;
- Entwicklung der Anzahl der Wiederholungsfälle;
- Entwicklung der Anzahl Verdachtsmomente zur Anzahl Verdachtsfälle (Verdachtskontrollen);
- Entwicklung der Verdachtsquoten aller kontrollierten Fälle;
- Entwicklung der ausgesprochenen Sanktionen;

- Entwicklung der Schadenssummen (Schätzung Mindereinnahmen Steuern / Sozialversicherung);
- Entwicklung der generierten Einnahmen aus Bussen und Gebühren beim Kontrollorgan und Kanton.

6.8 Ergebnisfeststellung

Nach Abschluss der Überprüfungen wird in einem Audit Letter zu Händen der VGD festgestellt:

- inwieweit die geltenden Regularien umgesetzt worden sind und Anwendung finden;
- welche Abweichungen in der Erfüllung der Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Basel-Landschaft vorliegen;
- ob die Situation vor Ort und die dort getroffenen Massnahmen zur Erfüllung der Leistungsvereinbarung ausreichen und wirksam sind;
- soweit möglich, welche organisatorischen Ursachen den festgestellten Abweichungen zugrunde liegen;
- inwiefern die Kontrolltätigkeit der AMKB einen Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit im Baugewerbe und GAV-Verstössen im Ausbaugewerbe geleistet haben,

und Empfehlungen zu Händen der VGD formuliert, welche Massnahmen zur Behebung der festgestellten Abweichungen ergriffen werden können.

Vereinbarungen oder nötigenfalls Anordnungen zur Beseitigung der festgestellten Mängel und eine allfällige nachträgliche Überprüfung der umfassenden und fristgerechten Umsetzung der Massnahmen liegen in der Verantwortung des Regierungsrates.

6.9 Skalierung der Feststellungen

Die Bewertung der Prüfbereiche (gemäss Prüfungsbogen «Audit AMKB») erfolgt nach folgender Skalierung:

«Regularien erfüllt»

Die Anforderungen wurden mit einem Mindesterfüllungsgrad von 90 % erfüllt. Massnahmenempfehlungen sind primär nicht angezeigt. Wurden die Kontrollen (FlaM / Schwarzarbeit / öffentliches Beschaffungswesen) trotz Erreichens des Mindesterfüllungsgrades nicht rechtskonform durchgeführt, eröffnen sich folgende Handlungsmöglichkeiten beim Regierungsrat:

- Kenntnisnahme der nicht rechtskonformen Durchführung der Kontrollen und Mitteilung an die AMKB als kontrollierte Organisation, dass Korrekturmassnahmen innert einer vom Regierungsrat festzusetzenden Frist einzuleiten sind;
- Formulierung von Handlungsanweisungen zuhanden der AMKB.

«Geringe Abweichung»

Die Anforderungen wurden mit einem Erfüllungsgrad von 65 % – 89 % erfüllt.

Dieses Ergebnis stellt keine grundsätzliche Nichterfüllung dar. Allerdings eröffnen sich – aufgrund der punktuellen Nichterfüllung der Regularien – folgende Handlungsmöglichkeiten beim Regierungsrat:

- Kenntnisnahme der festgestellten Mängel und Mitteilung an die AMKB als kontrollierte Organisation, dass die Mängel innert einer vom Regierungsrat festzusetzenden Frist zu beheben sind;
- Formulierung von Handlungsanweisungen zuhanden der AMKB.

«mittlere Abweichung»

Die Anforderungen wurden mit einem Erfüllungsgrad von 50 % – 64 % nicht erfüllt.

Eine «mittlere Abweichung» als Ergebnis des Audits stellt keine Nichterfüllung dar. Die festgestellten Abweichungen müssen von der kontrollierten Organisation innerhalb einer vom Regierungsrat vorgehenden Frist behoben werden. Die Überprüfung der Behebung der Abweichungen erfolgt nach Fristende in der Regel in Form eines Re-Audits gemäss Vorgaben des Regierungsrates.

Werden die Abweichungen innert Frist von der AMKB nicht behoben, legt der Regierungsrat Massnahmen fest, die bis zu einem Entzug des Leistungsauftrages führen können.

«Kritische Abweichung»

Die grundlegenden Anforderungen sind nicht erfüllt. Über die Konsequenzen dieser Nichterfüllung hat der Regierungsrat zu entscheiden.

6.10 Massnahmen

Auf der Grundlage des Audit Letter entscheidet die VGD über:

- allfällig zu treffende Massnahmen zur Behebung der festgestellten Abweichungen;
- einen allfälligen Antrag an den Regierungsrat zur Sistierung der kantonalen Unterstützungsleistungen wegen Nichterfüllens der gesetzlichen Grundvoraussetzungen (§ 17 Abs. 2 AMAG i.V.m. § 11 Abs. 4 AMAV);
- einen allfälligen Antrag an den Regierungsrat zum Entzug der kantonalen Ermächtigung wegen Nichterfüllens der gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen oder aufgrund von Pflichtverletzungen (§ 12 Abs. 2 GSA i.V.m. § 10 VSA).

