

Beschluss vom 26. März 2013

**Kleine Anfrage 2013/1  
betreffend "Massnahmen gegen Lohndumping"**

In einer Kleinen Anfrage vom 14. Januar 2013 stellt Kantonsrätin Martina Munz im Zusammenhang mit Massnahmen gegen Lohndumping sowie in Bezug auf die Bekämpfung der Schwarzarbeit mehrere Fragen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

**Allgemeine Bemerkungen**

Bei der Einführung der Personenfreizügigkeit wurden flankierende Massnahmen (FlaM) zum Schutz des einheimischen Arbeitsmarktes in Kraft gesetzt. Danach müssen auch ausländische Dienstleistungserbringer in der Schweiz geltende orts- und branchenübliche Löhne einhalten. Diese müssen ihren Einsatz zudem acht Tage im Voraus melden. Will ein ausländischer Dienstleistungserbringer länger als 90 Tage pro Jahr in der Schweiz tätig sein, braucht es eine spezielle Bewilligung. Zuständig für dieses Melde- und Bewilligungsverfahren ist im Kanton Schaffhausen das Arbeitsamt. Für die Überprüfung der Einhaltung der FlaM sind in Branchen, welche einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag unterstehen, paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammengesetzte Kommissionen (Paritätische Kommissionen) zuständig. In allen anderen Bereichen wird diese Aufgabe von Tripartiten Kommissionen (TPK) wahrgenommen, bestehend aus Vertretern der Sozialpartner und des Kantons. Im Kanton Schaffhausen hat die TPK ihre Vollzugsaufgaben an das kantonale Arbeitsamt delegiert.

1. *Das eidgenössische Parlament hat die flankierenden Massnahmen gegen Lohndumping verschärft. Insbesondere soll verhindert werden, dass Scheinselbständige für Tiefstlöhne arbeiten. Die Regeln gegen Scheinselbständigkeit traten am 1. Januar 2013 in Kraft. Der Vollzug muss entsprechend angepasst werden. Wie werden im Kanton Schaffhausen diese flankierenden Massnahmen umgesetzt? Gibt es Vergleiche zu anderen Grenzkantonen?*

Das dem Arbeitsamt unterstellte Arbeitsinspektorat nimmt den Vollzug der flankierenden Massnahmen (FlaM) wahr. Dieses ist auch für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und

den Vollzug des Arbeitsgesetzes zuständig. Dank der kurzen internen Wege zwischen der Abwicklung des Meldeverfahrens und der Kontrolltätigkeit können Informationen rasch und unkompliziert weitergegeben und Synergien optimal genutzt werden. So kann der Vollzug der FlaM zielgerichtet und effektiv umgesetzt werden. Bereits vor der Verschärfung der FlaM wurde im Kanton Schaffhausen die Selbständigkeit der ausländischen Dienstleistungserbringer genauer daraufhin überprüft, ob sie im konkreten Fall in einem anstellungsähnlichen Verhältnis standen (Scheinselbständigkeit) oder nicht. Kann eine solche Scheinselbständigkeit nachgewiesen werden, wird der als selbständig gemeldete Dienstleistungserbringer sanktioniert. Zudem muss er seine Meldung zurückziehen und der Unternehmer, dem der Scheinselbständige unterstellt ist, muss eine neue, korrekte Meldung vornehmen, wodurch die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Löhne überprüft werden kann.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) macht hinsichtlich der Kontrollen jährlich mengenmässige Vorgaben. Diese werden im Kanton Schaffhausen jeweils deutlich übertroffen. Für die Jahre 2013/2014 sind jährlich 240 Kontrollen vorgegeben. Für den Vollzug der FlaM stehen 150 Stellenprozent und für die Bekämpfung der Schwarzarbeit 100 Stellenprozent zur Verfügung. Im Jahr 2011 sind 377 und 2012 405 Betriebe im Bereich der FlaM kontrolliert worden. Detaillierte Quartals- bzw. Halbjahreszahlen sind auf der Homepage des Arbeitsamtes ersichtlich.

#### **Zusammenstellung der FlaM-Kontrollen 2011 im Vergleich zu anderen Kantonen:**

Kanton	Anzahl durchgeführte Kontrollen 2011 <sup>1</sup>	Anzahl vereinbarte Kontrollen gemäss Leistungsvereinbarung mit SECO 2011 <sup>1</sup>	Anzahl FlaM-Inspektoren <sup>2</sup>
TG	573	430	3
SG	691	650	6
ZH	2'064	1'850	17
AG	1'009	930	6,5
GR	532	420	3
BS	531	530	3,5
BL	583	370	2,5
SH	377	240	1,5

<sup>1</sup> Quelle: SECO FlaM-Bericht 2011 vom 27.04.2012

<sup>2</sup> Quelle: Anfrage bei den Kantonen 2010

#### 2. *Werden Bereiche ohne GAV intensiver kontrolliert als Bereiche mit GAV?*

Der Kanton Schaffhausen hat ein grosses Interesse daran, mit den Paritätischen Kommissionen zusammen zu arbeiten. In diversen Bereichen konnte dies erfolgreich umgesetzt werden. Aufgrund von Leistungsvereinbarungen wird heute in vielen

Bereichen eine gute Zusammenarbeit gelebt. Nebst der Vereinfachung vieler Abläufe und der Steigerung der Effizienz konnte in diesen Bereichen auch die Intensität der Kontrollen an das Niveau der Kontrollen in den Bereichen ohne GAV angeglichen werden. Im Ergebnis werden so die Bereiche mit GAV, in welchen eine Leistungsvereinbarung besteht, gleich intensiv kontrolliert wie die Bereiche ohne GAV.

3. *Welche Anpassungen werden anhand der verschärften Massnahmen im Vollzug vorgenommen?*

Im Vordergrund der verschärften Massnahmen steht die strengere Kontrolle auf Scheinselbstständigkeit. Das SECO hat dazu konkrete Weisungen erlassen, welche die diesbezügliche Überprüfung vor Ort vorsehen. Der ausländische Dienstleistungserbringer muss neu vor Ort mit entsprechenden Unterlagen seine Selbstständigkeit dokumentieren können. Ist er dazu nicht sofort in der Lage, muss er die erforderlichen Unterlagen innert längstens zwei Tagen im Rahmen einer Nachkontrolle vorweisen. Kann er dies nicht, so wird er sanktioniert.

4. *Wird von Bauunternehmern und Generalunternehmern verlangt, dass bei Einreichung der Offerte auch die Liste der Subunternehmer bekannt gegeben wird?*

Die für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe neu eingeführte Solidarhaftung des Erstunternehmers für Lohnverstösse seiner Subunternehmer gilt auch für inländische Betriebe und tritt gemäss Angaben des Bundes voraussichtlich per 1. Juli 2013 in Kraft. Das SECO wird bis dahin detaillierte Weisungen erarbeiten. Wie diese ausgestaltet werden, ist noch nicht bekannt.

5. *Wie werden die Betriebe für die Kontrollen ausgewählt? Wird die 24h-Hotline zur Meldung von Beobachtungen genutzt?*

Grundsätzlich werden alle Branchen kontrolliert. Ein Schwerpunkt liegt aber bei den Betrieben in den von den Tripartiten Kommissionen (TPK) des Bundes und des Kantons aufgrund von Arbeitsmarktbeobachtungen bezeichneten Fokusbranchen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt bei den Betrieben, welche erstmals in der Schweiz tätig sind oder bei denen schon einmal ein Verstoss festgestellt worden ist.

Beobachtungen werden vor allem von anderen Dienststellen und der Grenzwaiche rege gemeldet. Die 24h-Hotline, welche für Verdachtsmeldungen von Privaten im Bereich der Schwarzarbeit vorgesehen ist, wird mit durchschnittlich nur einem Anruf pro Monat leider kaum benutzt.

6. *Genügen die personellen Ressourcen, um die notwendigen Kontrollen durchzuführen?*

Dank kurzer Wege, effizienter Prozesse und guter Zusammenarbeit mit anderen Stellen kann mit einem verhältnismässig kleinen Personalbestand grosse Wirkung erzielt werden. Da bei der Überprüfung der Scheinselbständigkeit neu Nachkontrollen durchgeführt werden müssen, wenn die erforderlichen Unterlagen nicht bei der ersten Kontrolle vorgewiesen werden, ist mit einem Mehraufwand zu rechnen. Der Bund anerkennt diese Nachkontrollen aber bisher nicht als zusätzliche Kontrollen und vergütet sie auch nicht. Da die Nachkontrollen auch statistisch nicht berücksichtigt werden, werden die statistisch ausgewiesenen Kontrollen daher zahlenmässig nicht zunehmen, sondern eher leicht rückläufig sein.

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit wird im Kanton Schaffhausen sehr effektiv betrieben. Eine Erhöhung der personellen Ressourcen würde in absoluten Zahlen sicherlich zu einer Steigerung der Kontrollintensität beitragen. Das heute sehr gute Kosten-Nutzen-Verhältnis könnte jedoch nicht weiter aufrecht erhalten werden. Erfolgversprechender wäre es, wenn wieder vermehrt konkrete Hinweise aus der Bevölkerung und von Unternehmen bezüglich Schwarzarbeits-Verdachtsfällen gemeldet würden.

7. *Was wird im Kanton Schaffhausen als wiederholte missbräuchliche Lohnunterbietung definiert?*

Von einer Lohnunterbietung wird ausgegangen, wenn eine Person weniger verdient als die Untergrenze der Lohnbandbreite, welche durch eine überwiegende Mehrheit von Unternehmen einer betrachteten Branche und Region für entsprechende Arbeitskräfte bezahlt wird. Diese gilt als wiederholt, wenn in mehreren Betrieben einer Region oder in einem einzelnen Betrieb mit einer gewissen Marktmacht gegenüber mehreren Arbeitnehmenden eine Lohnunterbietung festgestellt wird. Wiederholung kann auch bedeuten, dass Unternehmungen nach Aufforderung durch die TPK nicht zu einer Korrektur ihres Verhaltens gebracht werden können.

Die Definition des Missbrauches wurde vom Bundesgesetzgeber bewusst offen formuliert. Den konkreten tatsächlichen Verhältnissen und regionalen Unterschieden soll dadurch Rechnung getragen werden. Daher muss die TPK jeweils im konkreten Einzelfall und unter Berücksichtigung juristischer, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Faktoren entscheiden, ob der Tatbestand des Missbrauches erfüllt ist. Konkret wird bei Verdachtsfällen eine arbeitsmarktliche Erhebung durchgeführt und gestützt darauf der orts- und branchenübliche Lohn ermittelt. Abweichungen davon werden im Einzelfall beurteilt.

8. *Im Jahr 2010 und 2011 wurden bei rund 5 bis 7 Prozent der kontrollierten Personen Verstösse im Bereich der Schwarzarbeit aufgedeckt. Wie hoch ist die Quote im Jahr 2012? Wie hoch ist die Quote im Vergleich zu anderen Grenzkantonen?*

<b>Kontrollperiode</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>
Anzahl kontrollierte Personen	617	542
Anzahl kontrollierte Betriebe	269	346
Total Verstösse gegen BGSA	72	37

(BGSA: Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit)

Wie aus der vorstehenden Aufstellung ersichtlich ist, beträgt die Quote im Jahr 2012 11,7 Prozent. Diese ist primär Ausdruck der Effektivität der Schwarzarbeitskontrollen und nur sekundär ein Indikator für das Ausmass der Schwarzarbeit im Kanton Schaffhausen. Entsprechend lassen sich die Quoten der verschiedenen Kantone auch nur schlecht vergleichen. Dies gilt vor allem für die Zahlen aus der Schwarzarbeit-Statistik des SECO. Die Kantone verfolgen im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu unterschiedliche Strategien (Vollzugsföderalismus), als dass diese miteinander verglichen werden könnten.

9. *Welche Art von Schwarzarbeit wurde hauptsächlich festgestellt und in welchen Bereichen? Sind einzelne Betriebe besonders stark involviert?*

Grundsätzlich sind Tätigkeiten, bei denen ein geringer Qualifizierungsgrad vorausgesetzt und der Lohn traditionell bar ausbezahlt wird, anfälliger auf Schwarzarbeit. Zurzeit muss tendenziell eine Häufung von Schwarzarbeitsfällen in den Bereichen Bauneben- und Gastgewerbe festgestellt werden. Inhaltlich betreffen rund 60 Prozent der Verstösse die Ausländergesetzgebung und rund 40 Prozent der Verstösse Bestimmungen des Sozialversicherungsrechts.

10. *Welche konkreten Massnahmen werden bei Verstössen ergriffen? Wie lange dauert es in der Regel von der Aufdeckung bis zur Massnahme? Haben diese Massnahmen präventive Wirkung?*

Nach Abklärung der Sachlage vor Ort meldet der Schwarzarbeitsinspektor mögliche Verstösse an entsprechende Spezialbehörden (z.B. Migrationsamt, Sozialversicherungsamt und Steuerverwaltung). Diese führen weitere Untersuchungen durch und erstatten gegebenenfalls Strafanzeige. Werden bei Kontrollen vor Ort Verstösse gegen das Ausländerrecht festgestellt, werden die fehlbaren Personen direkt der Polizei übergeben. In diesen Fällen kann sich die Verfahrensdauer auf wenige Tage beschränken. In Fällen mit Weiterleitung an die Spezialbehörden und allenfalls nachgelagertem Strafverfahren kann sich die Verfahrensdauer auf mehrere Monate erstrecken.

Die wichtige präventive Wirkung wird im Kanton Schaffhausen erreicht durch das gezielte Zusammenspiel von Präsenz der Kontrollorgane, konsequentem Durchgreifen bei festgestellter Schwarzarbeit sowie Information der Öffentlichkeit über die Erfolge bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Letzteres geschieht einerseits über Medieninformationen, aber auch durch die Sensibilisierung mittels Referaten des Schwarzarbeitsinspektors.

Schaffhausen, 26. März 2013

DER STAATSSCHREIBER:

  
Dr. Stefan Bilger