

Sitzung vom 2. Juni 2010

**815. Anfrage (Fehlende Synergieeffekte
bei Unternehmenskontrollen)**

Die Kantonsräte Josef Wiederkehr, Dietikon, und Martin Arnold, Oberrieden, haben am 15. März 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, zur Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge sowie zur Alters- und Hinterlassenversicherung sind richtig und wichtig. Zuständig dafür sind das Amt für Arbeit und Wirtschaft, die Paritätischen Kommissionen und die AHV-Ausgleichskassen. Diese Kontrollen schützen seriöse Unternehmungen, welche sich an geltende Bestimmungen halten, vor schwarzen Schafen, die Dienstleistungen zu Dumpingpreisen anbieten können, weil sie das geltende Recht verletzen. Dies geht zulasten der Arbeitnehmer und Sozialwerke. Inhaltlich gesehen überlappen sich die Kontrollen in einigen Teilen jedoch, mit der Folge, dass der Unternehmer die gleichen Unterlagen für verschiedene Kontrollstellen bereitstellen muss. Dies bedeutet für die Unternehmen einen erheblichen Aufwand.

99,7% der Unternehmungen in der Schweiz gehören zu den sogenannten kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Fast 90% von ihnen beschäftigen weniger als 10 Mitarbeiter. Für diese Unternehmen ist es oftmals mühsam, die von den Kontrollstellen geforderten Unterlagen zusammenzustellen, da sie in vielen Fällen nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügen. Eine Auslagerung an Treuhandbüros ist zudem sehr kostspielig.

Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Kontrollen der Paritätischen Kommission, AHV und AWA im Hinblick auf die Effizienz der Datenerhebung und Datennutzung? Besteht die Möglichkeit eines Datenaustausches zwischen den oben genannten Behörden, sodass Unternehmenskontrollen kostengünstiger und wirkungsvoller durchgeführt werden können?
2. Die Unterlagen, welche die Firmen laut Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit bereitstellen müssen (z. B. geleistete Arbeitsstunden, individuelle Lohnabrechnungen) decken sich teilweise mit denen, die auch für die Kontrollen der Paritätischen Kommission und der AHV benötigt werden. Inwieweit können solche Kontrollen zeitlich zusammengelegt werden, so dass sich der Auf-

wand der Unternehmen auf ein Minimum reduziert? Inwieweit kann durch eine verbesserte Kooperation der Kontrollinstanzen der Aufwand reduziert werden?

3. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass Unternehmen in Zukunft besser über Gesetzesänderungen informiert sind, die Auswirkungen auf die oben genannten Kontrollen haben?
4. E-Government ist eine neue Strategie, welche es Unternehmen und Bürgern erleichtert, Geschäfte mit Behörden abzuwickeln. Die Behörden müssen dafür ihre Geschäftsprozesse modernisieren und untereinander elektronisch verkehren. Dies könnte auch zu einer Effizienzsteigerung bei Unternehmenskontrollen beitragen. Welchen Stellenwert misst der Regierungsrat E-Government allgemein bei? Ist er der Meinung, dass dadurch der Datenaustausch zwischen den Kontrollbehörden verbessert werden könnte und so der Aufwand für Unternehmen sich verringern würde?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Josef Wiederkehr, Dietikon, und Martin Arnold, Oberrieden, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Bekämpfung der Schwarzarbeit; Arbeits- und Lohnkontrollen

Die Zuständigkeit für Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit liegt beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA, §1 Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, LS 823.44). Gegenstand der Kontrolle bildet die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer-, Quellensteuer- und Mehrwertsteuerrecht (Art. 6 und 9 Abs. 4 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit; BGSA, SR 822.41). Die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen liegt in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag bei der zuständigen paritätischen Berufskommission, in Branchen ohne einen solchen bei der kantonalen tripartiten Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben (TPK, Art. 360b Abs. 3 Obligationenrecht; OR, SR 220). Das Sekretariat der TPK ist der Volkswirtschaftsdirektion angegliedert (§7 Verordnung über die tripartite Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben und die Kontrollbehörde gemäss Entsendegesetz, LS 823.41). Sowohl im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit als auch für die Kontrolle der Arbeits-

und Lohnbedingungen wurde die Kontrolltätigkeit mit einer Leistungsvereinbarung der Arbeitskontrollstelle Kanton Zürich (AKZ) übertragen. Zu diesem Zweck wurde zwischen dem AWA und der AKZ eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Die meisten paritätischen Berufskommissionen allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsverträge haben ihre Kontrolltätigkeit mittels Leistungsvereinbarungen ebenfalls der AKZ übertragen.

Die Kontrollen im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie der Arbeits- und Lohnbedingungen werden in der Regel vor Ort in den Arbeitsstätten ohne Vorankündigung durchgeführt. Die kontrollierten Arbeitnehmenden werden zum Kontrollgegenstand befragt, unterschreiben an Ort und Stelle das darüber erstellte Kontrollprotokoll und bestätigen damit die Richtigkeit der von ihnen gemachten Angaben. Dabei wird der Effizienz der Kontrolle grosser Wert beigemessen, um die Arbeitskräfte nicht unnötig von ihrer Arbeit abzuhalten. Entsteht bei dieser Befragung der Verdacht, dass gesetzliche oder gesamtarbeitsvertragliche Bestimmungen verletzt worden sind, fordert die AKZ bei den betroffenen Arbeitgebern schriftlich die zur Prüfung notwendigen Dokumente wie Arbeitsverträge, Arbeitszeitrapporte oder individuelle Lohnabrechnungen ein und übermittelt diese zur eingehenden Prüfung dem AWA.

Diese Bündelung der Kontrolltätigkeiten bei der AKZ hat den Vorteil, dass die Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen anlässlich *einer* Kontrolle durchgeführt werden können und so der administrative Aufwand für die Unternehmen minimiert wird. Damit können auch Kooperation und Aufwand der Kontrollinstanzen verbessert und Kontrollvorgänge zusammengelegt werden.

Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge

Gemäss Art. 68 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) und Art. 162 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV, SR 831.101) sind die der Ausgleichskasse angeschlossenen Arbeitgeber periodisch hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu kontrollieren. Diese sogenannte Arbeitgeberkontrolle hat durch eine Revisionsstelle oder durch eine besondere Abteilung der Ausgleichskasse zu erfolgen. Gemäss Art. 163 Abs. 1 AHVV hat die Stelle zu prüfen, ob der Arbeitgeber die ihm obliegenden Aufgaben erfüllt. Die Prüfung dient dem Schutz der Arbeitnehmenden und ermöglicht Korrekturen fehlerhafter Arbeitgeberabrechnungen sowie die Beratung der Arbeitgeber. Diese haben den Revisions- bzw. Kontrollstellen Einsicht in ihre Bücher und Belege zu gewähren und alle Aufschlüsse zu

erteilen, die zur Erfüllung der Revisions- und Kontrollpflichten erforderlich sind (Art. 209 AHVV). Der sogenannte Arbeitgeberrevisor nimmt in erster Linie eine Buchprüfung der Lohnbuchhaltung vor. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat in einem an die Ausgleichskassen gerichteten Kreisschreiben ein Kontrollkonzept erlassen. Dieses ist darauf ausgerichtet, vorab kleinere Unternehmen, die ihrer Abrechnungsverpflichtung ordnungsgemäss nachkommen, bei der Kontrolle weitestgehend zu entlasten. Zudem sind gemäss dem Kreisschreiben die Ausgleichskassen befugt, die Ergebnisse der Arbeitgeberkontrollen an andere Sozialwerke weiterzuleiten. Damit können Kooperation und Aufwand der Kontrollinstanzen weiter verbessert und Kontrollvorgänge zeitlich zusammengelegt werden.

Grenzen der Kooperation

Die AKZ richtet ihr Augenmerk bei Kontrollen betreffend Schwarzarbeit, Löhne und weitere Arbeitsbedingungen hauptsächlich auf sogenannte Risikobranchen, in denen die Gefahr von Missbräuchen besonders gross erscheint. Diese Kontrollen finden am tatsächlichen Arbeitsort der Arbeitskräfte, beispielsweise auf einer Baustelle, unangemeldet statt.

Demgegenüber erfolgen die Arbeitgeberkontrollen der Ausgleichskassen bei allen angeschlossenen Arbeitgebern, unabhängig von ihrer Branchenzugehörigkeit. Die Prüfung findet in den Büros am Sitz des Unternehmens statt. Zudem liegt es in der Natur der Sache, dass Schwarzarbeiten in aller Regel nicht in der offiziellen Buchhaltung aufgeführt werden. Schwarzarbeit kann folglich kaum von der Arbeitgeberrevisorin oder dem Arbeitgeberrevisor festgestellt werden. Dies gilt umso mehr, als sie oder er keine Kontrollen in den eigentlichen Produktionsstätten vornehmen darf.

Die mit den Kontrollen betrauten Personen verfügen über unterschiedliche Kompetenzen und haben das Recht auf Einsicht in unterschiedliche Dokumente. Zwar muss beispielsweise das kantonale Kontrollorgan gegen Schwarzarbeit (das AWA) den Stellen, die für die Ermittlung und Entscheide bezüglich der anlässlich der Kontrolle festgestellten Verstösse zuständig sind, das Protokoll der durchgeführten Kontrolle zustellen (Art. 9 Abs. 3 lit. a. BGSA). Eine gesetzliche Grundlage für einen allgemeinen Informationsaustausch ohne Vorliegen eines Verdachts auf Schwarzarbeit besteht hingegen nicht. Aus diesen Gründen wäre eine weiter gehende Bündelung der Kontrolltätigkeit nicht zweckmässig.

Sowohl die Arbeitskontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Arbeits- und Lohnbedingungen als auch Arbeitgeberkontrollen im Bereich der AHV erfolgen somit wirkungsvoll und wirtschaftlich.

Zu Frage 3:

Die Pflicht zur Einholung von Informationen über gesetzliche Pflichten und Rechte obliegt den Unternehmen. Die Behörden stellen hierzu auf ihren Internetportalen (z. B. www.admin.ch, www.zh.ch, www.ai.zh.ch, www.bewilligungen.zh.ch, www.standort.zh.ch sowie die fachspezifischen Internetadressen) die notwendigen Informationen zur Verfügung und stehen der Bevölkerung und den Unternehmen bei Fragen dienstleistungsorientiert und kompetent zur Verfügung. Zudem informieren sie bei Neuerungen mit Medienmitteilungen.

Zu Frage 4:

E-Government hat eine grosse Bedeutung. Der Regierungsrat hat daher für die Legislaturperiode 2007–2011 das Legislaturziel 6.6 «Umfassenden elektronischen Amtsverkehr ermöglichen (E-Government)» festgelegt und im September 2008 die E-Government-Strategie des Kantons Zürich 2008–2012 (www.e-gov.zh.ch/internet/sk/e-gov/de/we/strategie.html) festgesetzt. Weil E-Government insbesondere durch staatsebenenübergreifende Zusammenarbeit den grössten Nutzen erzielen kann, hat der Regierungsrat zudem für die Jahre 2007 bis 2011 der Rahmenvereinbarung (www.egovernment.ch/de/grundlagen/rahmenvereinbarung.php) für ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Kantonen bei der Umsetzung der E-Government-Strategie Schweiz zugestimmt.

Elektronische, wiederverwendbare Daten sind eine wichtige Voraussetzung, um die Abwicklung von Verwaltungsprozessen für alle Beteiligten (Unternehmen, Bevölkerung, Behörden) zu vereinfachen. Eine weitere Voraussetzung ist aber die Überprüfung und wo möglich die Vereinfachung des Geschäftsprozesses selbst, wenn nötig staatsebenenübergreifend in enger Zusammenarbeit mit allen Prozessbetroffenen. So wird z. B. im Rahmen der priorisierten Vorhaben der E-Government-Strategie Schweiz (www.egovernment.ch/de/umsetzung/katalog_vorhaben.php) die Übertragung der Lohndaten und die Abwicklung der Geschäfte zwischen Ausgleichskassen und deren Mitgliedern angegangen. Die Ansätze und die Vorarbeiten im E-Government können auch dazu genutzt werden, um den Datenaustausch zwischen Kontrollbehörden und den Unternehmen zu verbessern. Damit der elektronische Datenaustausch organisatorisch und technisch systemübergreifend umgesetzt werden kann, müssen Standards festgelegt werden, die von den Umsetzungsorganen von E-Government-Lösungen eingehalten werden. Bedeutend sind dabei die Standards des Vereins eCH (www.ech.ch/vechweb/page). Auch hierzu sind einige Vorhaben in Arbeit, wie z. B. die Standardisierung der Unternehmens- und Lohndaten und die Einführung eines

einheitlichen Unternehmensidentifikators. Die Erfahrungen zeigen aber, dass die Standardisierung und Harmonisierung von Daten anspruchsvoll und aufwendig ist. Der Datenaustausch ist zudem eine Herausforderung bezüglich Datenschutz und -sicherheit. Für die einzelnen Anwendungsfälle ist zu prüfen, welche technischen Vorkehrungen erforderlich und ob die gesetzlichen Grundlagen für die Datenbearbeitung vorhanden sind. Je nach Geschäftsfall ist auch eine gut ausgebaut und möglichst weit verbreitete Authentisierungslösung notwendig. Mit der landesweiten Einführung der SuisseID im Mai 2010 wird hierzu eine wichtige Voraussetzung vorliegen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli