

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 31/2012

Sitzung vom 11. April 2012

**369. Anfrage (Bekämpfung der Schwarzarbeit im Kanton Zürich, insbesondere in Hauswirtschaft, Landwirtschaft und Gartenbau, Gastgewerbe, Reinigungs- und Baugewerbe)**

Kantonsrat Thomas Marthaler, Zürich, hat am 23. Januar 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) teilte in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) anlässlich der Beratung des Geschäftsberichtes mit, dass im Jahr 2010 die Kontrollorgane 205 Fälle von Schwarzarbeit aufdeckten. Für das Jahr 2011 lag erst ein zweistelliges Zwischenergebnis vor. Diese Zahlen erstaunen, geht es doch um den Vollzug von drei wichtigen Gesetzen: das Bundesgesetz über die Schwarzarbeit, das Entsendegesetz sowie das Quellensteuergesetz, welches die Steuerpflicht von Jahresaufenthaltern sicherstellt (ca. 120 000 Personen im Kanton Zürich). Eine OECD-Studie schätzt das Volumen der Schwarzarbeit in der Schweiz auf 39 Mia. Franken pro Jahr, davon sollen etwa 20% im Kanton Zürich (ca. 8 Mia. Franken) anfallen.

Gemäss Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH [http://www.kof.ethz.ch/publications/science/show\\_studien](http://www.kof.ethz.ch/publications/science/show_studien) wird im Kanton Zürich 33% der gesamten bezahlten Hausarbeit in Privathaushalten von Sans-Papiers geleistet. Die Studie geht von der Annahme aus, dass im Kanton Zürich 8000 Sans-Papier in 34 400 Haushalten arbeiten. Das würde bedeuten, dass etwa jeder 17. Haushalt im Kanton Zürich eine irreguläre Haushaltshilfe beschäftigt.

Nach Auskunft des Amtsleiters AWA würden ca. 400 zusätzliche Stellen benötigt, um die bestehenden Gesetze korrekt zu vollziehen. Setzt man Brutto-Lohnkosten von 150 000 Franken pro Stelle ein, würde eine korrekte Kontrolle im Kanton Zürich jährlich zusätzlich 60 Mio. Franken kosten. Falls die Hälfte des Schwarzarbeitsvolumens, ca. 4 Mia., ordentlich deklariert mit 15% zur Besteuerung gelangen könnte, würde dies der öffentlichen Hand ca. 600 Mio. Franken Steuern und Abgaben einbringen.

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie viele Haushaltsarbeitsverhältnisse wurden in den Jahren 2009, 2010 und 2011 auf die Übereinstimmung mit dem Normalarbeitsvertrag des Bundes, respektive mit den nach altem Recht gültigen Bestimmungen überprüft und wie viele Verfehlungen wurden festgestellt?
2. Wie erklärt der Regierungsrat die Differenz zwischen den Ergebnissen der kantonalen Kontrolltätigkeit und den Erhebungen der KOF, ETH?
3. Wer trägt aus Sicht des Regierungsrates die Verantwortung dafür, dass im Kanton Zürich in den privaten Haushalten die Bestimmungen der Normalarbeitsverträge tausendfach sanktionslos verletzt werden?
4. Wie viele Arbeitsverhältnisse wurden in den Branchen Gartenbau und Landwirtschaft, in der Gastronomie und im Reinigungs- und Baugewerbe in den Jahren 2009, 2010 und 2011 auf ihre Rechtmässigkeit überprüft und wie viele Verfehlungen wurden festgestellt?
5. Wie stellt der Regierungsrat wirksam sicher, dass in den in Ziffer 4 erwähnten Branchen nicht ein ähnlich hoher Anteil an Schwarzarbeit und Lohndumping stattfindet wie in den privaten Haushalten? Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Dunkelziffer in diesen Branchen ein?
6. Erachtet der Regierungsrat den Vollzug der bestehenden Gesetze unter Berücksichtigung der Daten der OECD und der KOF ETH als befriedigend?
7. Was waren die Beweggründe des Regierungsrates, den Antrag der SP betreffend Aufstockung des Budgets 2012 um 2000000 Franken zur Erhöhung der Anzahl und Verbesserung der Kontrollen betreffend Schwarzarbeit und Lohndumping abzulehnen?
8. Als Vollzugsorgan ist der Regierungsrat für den rechtskonformen Vollzug der Gesetze verantwortlich. Welche Massnahmen schlägt der Regierungsrat vor, um einen korrekten Gesetzesvollzug zu garantieren?
9. Wie kommentiert der Regierungsrat die Angaben des Leiters des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, dass 400 zusätzliche Stellen notwendig wären, den Vollzug der genannten Gesetze sicherzustellen, und was hindert den Regierungsrat daran dem Kantonsrat einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thomas Marthaler, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Anfrage verweist auf eine OECD-Studie, in der das Volumen der Schwarzarbeit in der Schweiz anhand der indirekten Schätzmethode des sogenannten «Bargeldnachfrageansatzes» auf rund 9% des Bruttoinlandprodukts (BIP) oder 39 Mrd. Franken pro Jahr geschätzt wurde. Aufgrund der Wirtschaftsleistung des Kantons Zürich von rund 20% des gesamtschweizerischen BIP ergebe sich für den Kanton Zürich eine Schattenwirtschaft von rund 8 Mrd. Franken im Jahr. Die Studie der OECD wird oft zitiert. Die darin genannten Zahlen sind jedoch keineswegs gesichert.

Der Bund hat 2002 eine Studie zur Bestimmung des Ausmasses und der Struktur der Schwarzarbeit in der Schweiz in Auftrag gegeben. In seinem Bericht zuhanden des Bundesrates beleuchtet George Sheldon sämtliche Schätzmethode und kommt zum Schluss, dass es keine statistische Methode gibt, die imstande wäre, die Schwarzarbeit in allen ihren Formen und Nuancen vollständig zu erfassen (Forschungsdesign zur Bestimmung des Ausmasses und der Struktur der Schwarzarbeit in der Schweiz, FAI, Universität Basel, Basel, August 2002). Mit der Zahl von 39 Mrd. Franken für die Schweiz und 8 Mrd. Franken für den Kanton Zürich kann entsprechend nicht verlässlich gerechnet werden. Die jüngste Neueinschätzung der Schwarzarbeit von Friedrich Schneider vom 19. März 2012, dass die Schwarzarbeit im Jahr 2012 doch «nur» 7,6% des BIP ausmachen würde, bestätigt die grosse Unsicherheit bei der Erfassung der Schwarzarbeit.

Zu Frage 1:

Am 1. Januar 2011 trat die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft; SR 221.215.329.4) in Kraft. Dieser Normalarbeitsvertrag regelt zwingende Mindestlöhne. Vor diesem Zeitpunkt bestanden für Arbeitnehmende in der Hauswirtschaft keine zwingenden Mindestlöhne, massgebend waren die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne.

Für die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen, die nicht über einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag verfügen, ist die kantonale tripartite Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben (TPK) zuständig. Diese definiert halbjährlich anhand eines Arbeitsmarktkonzeptes die zu kontrollierenden Risikobranchen. Zu den Risikobranchen zählt auch der Bereich der Hauswirtschaft. Auf-

grund der Tatsache, dass Tätigkeiten in der Hauswirtschaft regelmässig in einem privaten Haushalt stattfinden, hat die TPK entschieden, dass Kontrollen dieser Arbeitsverhältnisse grundsätzlich nur auf Anzeige oder konkreten Verdacht hin zu erfolgen haben. Dies erklärt, warum die Kontrollen in der Hauswirtschaft absolut betrachtet relativ selten sind, im Verhältnis dazu jedoch häufig Verfehlungen festgestellt wurden.

Der NAV Hauswirtschaft enthält keine Rechtsgrundlage und überträgt der TPK daher keine Kompetenz, gegenüber einem inländischen Arbeitgebenden eine Sanktion auszusprechen. Vielmehr hat der von der Lohnunterbietung betroffene Arbeitnehmende seine Forderung vor dem Zivilgericht einzuklagen. Gegenwärtig wird auf Bundesebene die Möglichkeit untersucht, ob und wie die kantonalen Behörden Verstösse gegen zwingende NAV durch schweizerische Arbeitgebende sanktionieren können. Das Entsendegesetz (EntsG; SR 823.20) hingegen bietet die Möglichkeit, gegenüber einem fehlbaren Arbeitgebenden eine Sanktion wegen Verletzung von zwingenden Mindestlohnvorschriften eines NAV zu verhängen (Art. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 EntsG). Das Entsendegesetz ist aber nur in Fällen anwendbar, in denen ein ausländischer Arbeitgebender Arbeitnehmende in die Schweiz entsendet.

2009 wurden drei Haushaltsarbeitsverhältnisse bezüglich Einhaltung der üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen geprüft. Hierbei wurde in allen drei Fällen eine missbräuchliche Unterbietung des üblichen Lohnes festgestellt und eine Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebenden durchgeführt (Art. 360a und Art. 360b OR; SR 220).

2010 wurden vier Haushaltsarbeitsverhältnisse bezüglich Einhaltung der üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen geprüft. Hierbei wurde ebenfalls in allen vier Fällen eine missbräuchliche Unterbietung des üblichen Lohnes festgestellt und eine Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebenden durchgeführt.

2011 wurden acht Haushaltsarbeitsverhältnisse bezüglich Einhaltung des NAV Hauswirtschaft geprüft. In zwei Fällen wurde eine Unterbietung der Mindestlohnvorschriften festgestellt. In einem Fall wurde gegenüber einem ausländischen Arbeitgebenden gestützt auf das EntsG eine Busse wegen Verletzung der Mindestlohnvorschriften verhängt. In einem Fall wurde eine Verständigung mit dem inländischen Arbeitgebenden durchgeführt.

Zu Fragen 2, 3 und 9:

Gegenwärtig finden Kontrollen von Arbeitsverhältnissen in der Hauswirtschaft auf Anzeige oder konkreten Verdacht hin statt. Bei allen Anzeigen und konkreten Verdachtsfällen wurden Kontrollen durchgeführt. Darüber hinaus erfolgen stichprobenweise Kontrollen aufgrund

der Meldungen im Meldeverfahren. Eine Sanktionsmöglichkeit besteht bei Verstössen gegen den NAV Hauswirtschaft wie bereits dargelegt nur gestützt auf das Entsendegesetz. Inländische Arbeitgebende können bei festgestellten Verstössen nicht sanktioniert werden.

Was die in Frage 9 erwähnte Angabe des Leiters des Amtes für Wirtschaft und Arbeit angeht, so wird dieser in der Anfrage falsch zitiert. Er erklärte, dass die zusätzlichen 400 Kontrolleure für eine flächendeckende Kontrolle nötig wären und nicht für den korrekten Vollzug der Gesetze. Die Modellrechnung des Leiters des Amtes für Wirtschaft und Arbeit von rund 400 zusätzlichen Kontrolleuren beruht auf der Annahme, dass alle rund 800 000 Haushalte im Kanton flächendeckend einmal pro Jahr geprüft würden (bei etwa zehn kontrollierten Arbeitsverhältnissen pro Arbeitstag).

Flächendeckende Kontrollen sind zwar grundsätzlich denkbar. Es stehen ihnen jedoch nicht nur finanzielle, sondern auch praktische Gründe entgegen, da Kontrollen nur dann sinnvoll sind, wenn die mögliche rechtswidrige Ausübung hauswirtschaftlicher Tätigkeiten in einem bestimmten Haushalt und für einen bestimmten Arbeitgebenden im Rahmen derselben auch tatsächlich nachgewiesen werden könnte:

- Für eine flächendeckende, einmal pro Jahr durchgeführte Kontrolle aller rund 800 000 Haushalte im Kanton Zürich wären bei etwa zehn kontrollierten Arbeitsverhältnissen pro Arbeitstag rund 400 zusätzliche Kontrolleure nötig. Eine geringere Kontrolldichte (z. B. Kontrollen nur in jedem fünften Haushalt) würde dieses Problem entschärfen, wäre aber noch immer sehr aufwendig und teuer. Zudem können die nachfolgend dargelegten Schwierigkeiten auch mit einer begrenzten Kontrolldichte nicht entschärft werden.
- Selbst wenn Haushalthilfen in einem Privathaushalt tätig sind, sind diese in der Regel nur mit kleinem Pensum und damit nur während kurzer Zeit anwesend. Die Wahrscheinlichkeit, anlässlich einer Kontrolle tatsächlich eine Haushalthilfe anzutreffen, wäre daher äusserst gering.
- Bei Kontrollen in Privathaushalten stellt sich das Problem, dass der Zutritt zur Wohnung gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer oder Mieterinnen und Mieter nur schwierig durchzusetzen ist.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Kontrollen in Privathaushalten im Vergleich zu Kontrollen beispielweise auf Baustellen oder in anderen gewerblichen Arbeitsstätten besondere Probleme aufwerfen. Die Durchführung flächendeckender Kontrollen steht in kei-

nem Verhältnis zum möglichen Nutzen, da mit hohen Kosten und mit äusserst wenigen aufgedeckten Fällen zu rechnen ist. Aus diesen Gründen ist die Strategie der TPK, auf Anzeige oder konkreten Verdacht hin zu kontrollieren, richtig.

Zu Frage 4:

*a. Kontrollierte Arbeitgebende und Verstösse im Bereich der flankierenden Massnahmen*

Die Zuständigkeit für Kontrollen und Sanktionierung von schweizerischen und ausländischen Arbeitgebenden in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag obliegt den zuständigen Paritätischen Berufskommissionen. Diese haben Verstösse von ausländischen Arbeitgebenden gegen die Mindestarbeits- und -lohnbedingungen dem Amt für Wirtschaft und Arbeit zu melden (Art. 9 Abs. 1 EntsG). Dieses kann unter den Voraussetzungen von Art. 9 Abs. 2 EntsG Sanktionen verhängen. Gegenüber schweizerischen Arbeitgebenden, die gegen die Mindestarbeits- und -lohnbedingungen verstossen, hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit – wie weiter oben auch schon ausgeführt – keine Sanktionskompetenz. Da im Gastgewerbe fast keine Entsendebetriebe tätig sind, wurden dem Amt für Wirtschaft und Arbeit weder Kontrollen noch Verstösse gemeldet.

Die Zuständigkeit für Kontrollen und Sanktionierung von schweizerischen und ausländischen Arbeitgebenden in Branchen ohne einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag obliegt der TPK. Bei Verstössen gegen die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne besteht die Möglichkeit, mit den schweizerischen oder ausländischen Arbeitgebenden eine Verständigung zu suchen (Art. 360a und Art. 360b OR).

Im Jahr 2009 wurden aufgrund der Kontrolltätigkeit der TPK sowie der zuständigen paritätischen Berufskommissionen folgende Verfehlungen bezüglich Lohnunterbietungen festgestellt:

Branche	Kontrollierte Arbeitgebende bzw. dem Kanton gemeldete Kontrollen	Betriebe mit Verfehlungen
Gartenbau	473	11
Landwirtschaft	4	0
Gastronomie	–	–
Reinigungsgewerbe	269	0
Bauhaupt- und -Nebengewerbe	1815	42

Für 2010 ergeben sich folgende Zahlen:

Branche	Kontrollierte Arbeitgebende bzw. dem Kanton gemeldete Kontrollen	Betriebe mit Verfehlungen
Gartenbau	374	12
Landwirtschaft	3	0
Gastronomie	–	–
Reinigungsgewerbe	119	2
Bauhaupt- und -Nebengewerbe	3585	87

Für 2011 ergeben sich folgende Zahlen:

Branche	Kontrollierte Arbeitgebende bzw. dem Kanton gemeldete Kontrollen	Betriebe mit Verfehlungen
Gartenbau	347	10
Landwirtschaft	66	0
Gastronomie	–	–
Reinigungsgewerbe	115	5
Bauhaupt- und -Nebengewerbe	3200	246

Verfehlungen betreffen einerseits Verstösse gegen Mindestlöhne oder ort-, berufs- und branchenübliche Löhne, andererseits Verletzungen der Auskunftspflicht.

*b. Kontrollierte Arbeitgebende und Verstösse  
im Bereich der Schwarzarbeit:*

Im Jahr 2009 wurde folgende Anzahl Betriebskontrollen durchgeführt und folgende Anzahl Verstösse betreffend Schwarzarbeit gemeldet:

Branche	Kontrollierte Arbeitgebende	Aufgeklärte Verstösse
Gartenbau	85	3
Landwirtschaft	0	0
Gastronomie	288	11
Reinigung	121	4
Bauhaupt- und -nebegewerbe	1116	30

Für 2010 ergeben sich folgende Zahlen:

Branche	Kontrollierte Arbeitgebende	Aufgeklärte Verstösse
Gartenbau	140	1
Landwirtschaft	2	0
Gastronomie	267	26
Reinigung	23	10
Bauhaupt- und -nebegewerbe	1011	65

Für 2011 ergeben sich folgende Zahlen:

Branche	Kontrollierte Arbeitgebende	Aufgeklärte Verstösse
Gartenbau	44	5
Landwirtschaft	4	0
Gastronomie	278	57
Reinigung	40	16
Bauhaupt- und -nebegewerbe	837	150

Zu Frage 5:

Die Tätigkeiten des Amtes für Wirtschaft und Arbeit in den Bereichen flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union und der Bekämpfung der Schwarzarbeit gemäss Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41) beruhen auf einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]) und der Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Wirtschaft und Arbeit), in der die Anzahl Kontrollen im Kanton festgehalten werden, was auch als Legislaturziel bestimmt wurde. Für 2011 wurden im Bereich flankierende Massnahmen 1850 Kontrollen und im Bereich BGSA 1500 Kontrollen vereinbart.

Die Anzahl Kontrollen werden vom SECO vorgegeben und berechnen sich anhand eines Verteilschlüssels, der die Anzahl Meldungen im Meldeverfahren und die Anzahl Arbeitgebende auf Kantonsgebiet, somit die Grösse des kantonalen Arbeitsmarktes, berücksichtigt. Dieser Verteilschlüssel wird auf sämtliche Kantone gleichermassen angewandt. Im Verhältnis zur Grösse ihres Arbeitsmarktes führen somit sämtliche Kantone eine gleich hohe Anzahl Kontrollen durch.

Im Gegensatz zu Kontrollen von Tätigkeiten in privaten Haushalten ist die Kontrolltätigkeit an Arbeitsstätten ausserhalb von Privathaushalten bedeutend einfacher, da diese Arbeitsstätten (z. B. Baustellen) im Unterschied zu den privaten Haushalten für die Inspektorinnen und Inspektoren frei zugänglich sind. Aus diesem Grund ist die Kontrolldichte an Arbeitsstätten ausserhalb von privaten Haushalten bedeutend höher. Dieser Umstand ermöglicht es, in den definierten Risikobranchen, in denen die Gefahr von Missbräuchen als gross erscheint, gezielt und schwerpunktmässig Kontrollen durchzuführen und bei Verfehlungen Sanktionen zu verhängen. Die hohe Kontrolldichte und die Anwesenheit der Inspektorinnen und Inspektoren an Ort und Stelle führen ausserdem zu einer präventiven Wirkung, die weitere Missbräuche verhindern soll.

Wie hoch die Dunkelziffern sind, kann nicht beurteilt werden.

Zu Frage 6:

Die bestehenden Gesetze werden im Kanton Zürich konsequent und gewissenhaft umgesetzt. Die Kontrolldichte ist angemessen und entspricht den gesamtschweizerischen Vorgaben des SECO.

Zu Fragen 7 und 8:

Der Vollzug von flankierenden Massnahmen und des BGSA funktioniert im Kanton gut. Die Berichte des SECO über den Vollzug der flankierenden Massnahmen vom 3. Mai 2011 und über den Vollzug des BGSA vom 21. Juni 2011 bestätigen diese Beurteilung. Das heisst, es werden genügend Kontrollen durchgeführt und der Zweck dieser Gesetze wird erfüllt. Mit der bestehenden Kontrollstruktur wird wirksam gegen Lohnunterbietungen und Schwarzarbeit vorgegangen.

Das heutige Kontrollkonzept richtet die Kontrolltätigkeit auf Branchen aus, in denen das Risiko von Missbräuchen als gross erscheint (sogenannte Risikobranchen). Eine Erhöhung des Budgets 2012 um Fr. 2 000 000 wäre nicht zweckmässig gewesen; der Vollzug der flankierenden Massnahmen und des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit erfolgt angemessen und effizient. Durch eine Erhöhung der Kontrolltätigkeit würden Kontrollen in Branchen durchgeführt, die als unproblematisch gelten. Dies hätte für die kontrollierten Unternehmen in diesen Branchen einen beachtlichen administrativen Mehraufwand zur Folge.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**