

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 99/2021

Sitzung vom 16. Juni 2021

644. Anfrage (Unterdotierung des Arbeitsinspektorates gemäss Vorgaben der ILO-Konvention 81)

Die Kantonsräte Markus Bischoff, Zürich, und Hanspeter Göldi, Meilen, sowie Kantonsrätin Jasmin Pokerschnig, Zürich, haben am 29. März 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Art. 10 ILO-Konvention Nr. 81 haben die Vertragsstaaten die notwendige Anzahl von Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren einzusetzen. Der Verwaltungsrat und die Fachgremien der ILO haben diese Zahl auf eine Inspektorin bzw. einen Inspektor pro 10 000 Arbeitnehmende konkretisiert.

Eine eben erschienene Studie zeigt, dass im Bereich der Kontrolle des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz die kantonalen Inspektorate personell völlig unterdotiert sind¹, wie nachfolgende Zahlen bestätigen.

Kanton	Personen	Stellen- prozente	Arbeitnehmer im Kanton	Anzahl Arbeitnehmer auf eine Vollzeitstelle	Abweichen von ILO Vorgaben in Stellen- prozenten
ZH	29	2250	670 198	29 787	4 452
Schweiz	221	15 455	3 540 573	22 909	19 951

In der Schweiz verfügen die Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren zusammengerechnet über 155 Vollzeitstellen, in Relation zu 3 540 573 Arbeitnehmern. Es fehlen somit 200 Vollzeitstellen. Der Kanton Zürich verfügt, dass der Kanton Zürich bei 670 198 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über 22½ Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren (vollzeitäquivalent) verfügt. Deshalb fehlen im Kanton Zürich 44½ Vollzeitstellen

Diese Werte entsprechen weder den völkerrechtlichen Anforderungen der ILO-Konvention Nr. 81² – welche von der Schweiz ratifiziert wurde und seit dem 13. Juli 1950 in Kraft ist – noch dem Arbeitsgesetz (ArG), das die Implementierung eines effektiven staatlichen Aufsichtssystems im Bereich Arbeitsschutzrecht vorschreiben. Dies Zahlen sind bereits unabhängig von der Covid-19-Pandemie ungenügend.

¹ 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.

² Internationales Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel (ILO-Konvention; SR 0.822.719.1).

Noch gravierender sind diese Zahlen, weil der Bundesrat und das BAG die Vollzugsbehörden des ArG zur einer verstärkten Kontrolle der Präventionsmassnahmen zum Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden gemäss Art. 10 Covid-19-Verordnung besondere Lage³ 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 I, Art. 10 ILO-Konvention Nr. 81).

Während der Covid-Pandemie haben die Kantone, wie alle staatlichen Behörden auch eine positive Schutzpflicht gegenüber Arbeitnehmenden, insbesondere aber gegenüber besonders gefährdeten Arbeitnehmenden⁴. 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 I vermittelt dem SECO überdies die Kompetenz, den Kantonen in Form von «Richtlinien» konkrete Vorgaben betreffend der 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 unserem Kanton jedoch keinen Gebrauch gemacht, obwohl die Bestimmung bereits seit fast 20 Jahren in Kraft ist.

Wie stellen daher dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Wie bewertet er die personelle Unterbesetzung beim kantonalen Arbeitsinspektorat, 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?
3. Hat das SECO dem Kanton Zürich resp. dem Arbeitsinspektorat Weisungen gemäss Art. 79 Abs. 3 ArGV 3 betreffend der Anzahl der zu beschäftigenden Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren erteilt? Wenn ja, wie wurden diese Weisungen umgesetzt?

³ 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).

⁴ 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.

4. Gedenkt der Kanton das Personal des Arbeitsinspektorate aufzustocken? Wenn ja, wann und wieviel Inspektoren und Inspektorinnen? Wenn nein, weshalb nicht? Wie eine Aufstockung des Personals finanziert werden könnte und ob es dafür zusätzliche Gelder vom Bund bedarf?
5. Wie viele Covid-19-Kontrollen seit Anfang der Pandemie stattfinden (nach Monat aufgeschlüsselt) und wie viele Gelder gem. Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Gesetz bezogen wurden?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Markus Bischoff, Zürich, Hanspeter Göldi, Meilen, und Jasmin Pokerschnig, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Das Internationale Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel (SR 0.822.719.1) umschreibt in Art. 3 Abs. 1 Bst. a die Aufgaben der Arbeitsaufsicht. Demgemäss obliegt der Arbeitsaufsicht die Sicherstellung der Durchführung der gesetzlichen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Arbeitnehmenden bei der Ausführung der Arbeit. Darunter fallen gemäss dieser Bestimmung Vorschriften über die Arbeitszeit, Löhne, Unfallverhütung, den Gesundheitsschutz und die Wohlfahrt, die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen und andere im Zusammenhang stehende Angelegenheiten. Im Unterschied zu dieser umfassenden Umschreibung erfüllt das Arbeitsinspektorat mit den erwähnten 29 Stellen bzw. 2250 Stellenprozenten Aufgaben im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz. Das internationale Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel sowie die Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur personellen Dotierung der Arbeitsinspektorate gehen hingegen davon aus, dass sich die Arbeitsinspektorate mit allen Aspekten der Arbeitsbedingungen befassen. Dazu gehören neben der Arbeitssicherheit und dem Gesundheitsschutz beispielsweise Aufgaben im Bereich des Lohnschutzes oder der Schwarzarbeit. Um eine Vergleichbarkeit der personellen Mittel im Bereich der Arbeitsaufsicht im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a des Übereinkommens zu erhalten, müssten zu den personellen Mitteln des Arbeitsinspektorates auch die Stellenprozente der Inspektorinnen und Inspektoren der folgenden Institutionen, die für den Kanton Zürich tätig sind, hinzugezählt werden:

- der SUVA (Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in Branchen mit besonderen Gefährdungen wie beispielsweise dem Baugewerbe, definiert im Unfallversicherungsgesetz [UVG, SR 832.20]),

- der Arbeitsmarktaufsicht (minimale Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge [GAV] sowie Bekämpfung der Schwarzarbeit),
- der paritätischen Kommissionen (minimale Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten GAV),
- des eidgenössischen Arbeitsinspektorates (Bundesbetriebe)

sowie von weiteren Fachorganisationen wie Eidgenössisches Starkstrominspektorat, Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches, Schweizerischer Verein für Schweisstechnik, Schweizerischer Verein für technische Inspektion und Stiftung für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz auf landwirtschaftlichen Betrieben.

In der Leistungsvereinbarung zwischen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) und dem Kanton Zürich wird jährlich die Anzahl Betriebsbesuche festgelegt, die das Arbeitsinspektorat durchzuführen hat. Für 2021 sind 2304 Betriebsbesuche vorgesehen. In den vergangenen Jahren hatte das Arbeitsinspektorat mit seinen personellen Mitteln stets sämtliche Vorgaben der EKAS erfüllt. Eine Ausnahme bildet einzig das Jahr 2020, weil das Arbeitsinspektorat wegen der Covid-19-Pandemie auch Kontrollen zur Verhinderung der Ausbreitung des Coronavirus durchzuführen hatte. Eine Unterbesetzung des Arbeitsinspektorates liegt nicht vor.

Zu Frage 3:

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat dem Kanton Zürich keine Vorgaben zur Anzahl der zu besetzenden Stellen gemacht. Bei seinen regelmässig stattfindenden Audits erhebt das SECO u. a. die personellen Mittel und den Ausbildungsstand im Arbeitsinspektorat. Es hat dabei keine Mängel festgestellt.

Zu Frage 4:

Wie dargestellt, ist eine Aufstockung der personellen Mittel des Arbeitsinspektorates zur Erfüllung der Leistungsvorgaben nicht erforderlich. Die Finanzierung durch die EKAS orientiert sich an der in der Leistungsvereinbarung jährlich vorgegebenen und zu erfüllenden Anzahl Betriebskontrollen im Bereich des UVG. Zusätzliche Kontrollen müssten vom Kanton finanziert werden. Eine Finanzierung weiterer Kontrollen im Bereich des UVG sowie des Arbeitsgesetzes durch den Bund würde die Schaffung entsprechender bundesrechtlicher Grundlagen erfordern.

Zu Frage 5:

Seit März 2020 führt das Arbeitsinspektorat Betriebsbesuche zur Einhaltung von Massnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung von Covid-19 durch. Dabei wird es wesentlich von der Polizei unterstützt. Neben diesen Kontrollen hat das Arbeitsinspektorat seine eigentlichen Vollzugs-

aufgaben weiterhin zu erfüllen. Bis zum 20. April 2021 hat das Arbeitsinspektorat insgesamt 4071 Betriebsbesuche zur Prävention von Covid-19 durchgeführt:

2020		März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	
		20	160	379	336	261	297	287	271	387	278	
2021	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.
	401	365	429	200*								

* Stand 20. April 2021

Das Covid-19-Gesetz (SR 818.102) legt fest, dass die Vollzugskosten der Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes und des UVG durch die EKAS entschädigt werden. Die EKAS finanziert grundsätzlich nur die Leistungen bei Betriebsbesuchen. Der damit verbundene administrative Aufwand und der Aufwand der Polizei werden von der EKAS nicht entschädigt. Für die ersten drei Quartale 2020 erhielt der Kanton Zürich eine pauschale Entschädigung von Fr. 465 165. Seit dem vierten Quartal 2020 werden die Leistungen für die Covid-19-Kontrollbesuche einzeln erfasst. Das Arbeitsinspektorat erhielt für das vierte Quartal eine Entschädigung von Fr. 222 390 und erwartet für das erste Quartal 2021 eine Entschädigung von Fr. 316 890.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli