

4016

KR-Nr. 187/1998

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 187/1998 betreffend
Bekämpfung der Schwarzarbeit und
Schattenwirtschaft im Kanton Zürich**

(vom 30. Oktober 2002)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 1. November 1999 folgende von den Kantonsräten Lucius Dürr, Zürich, und Germain Mitaz, Dietikon, am 25. Mai 1998 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat einen Bericht vorzulegen und Antrag zu stellen betreffend Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Kanton Zürich. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Schwarzarbeit, welche zu Gunsten der öffentlichen Hand ausgeführt wird, und solcher zu Gunsten Dritter.

Am 12. November 2001 hat der Kantonsrat die Frist zur Antragstellung um ein Jahr erstreckt.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Massnahmen gegen Schwarzarbeit werden im Wesentlichen im Bundesrecht geregelt. Weil der Bundesrat dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement den Auftrag erteilt hatte, bis Ende 2001 eine Botschaft zu einem Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit zu verfassen, und es nicht sinnvoll war, ohne Kenntnis des künftigen Konzeptes des Bundes kantonale Massnahmen zu planen, hat der Kantonsrat am 12. November 2001 einer Verlängerung der Frist zur Behandlung des Postulats um ein Jahr zugestimmt.

Gemäss der nun vorliegenden Botschaft des Bundesrates vom 11. Januar 2002 zu einem Entwurf für ein Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (BGSA, BBl 2002, S. 3605) umfasst Schwarzarbeit im Wesentlichen:

- die nicht versteuerte Lohnarbeit,
- die nicht sozialversicherte Lohnarbeit,
- die unbewilligte Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte,
- den mit Lohnersatzleistungen (z. B. der Arbeitslosenversicherung) nicht verrechneten Bezug von Lohn,
- die Scheinselbstständigkeit (Simulation eines gewöhnlichen Auftrages oder eines Werkvertrages, obwohl eigentlich ein Arbeitsverhältnis besteht).

Es ist unbestritten, dass das Ausmass der Schwarzarbeit zugenommen hat. Im Durchschnitt der OECD-Staaten wird das Volumen auf 17% des Bruttoinlandprodukts (BIP) geschätzt, in Staaten mit hoher Steuerlast auf 27% und in Ländern mit vergleichsweise niedrigen Steuern wie der Schweiz auf 9%. In seiner Botschaft geht der Bundesrat davon aus, dass in der Schweiz im Jahr 2001 Schwarzarbeit im Ausmass von rund 37 Mia. Franken geleistet wurde. Die Folgen der Schwarzarbeit wiegen schwer: Illegal Beschäftigte geniessen einen stark eingeschränkten Sozialversicherungsschutz; den Sozialversicherungen entgehen Beiträge und der öffentlichen Hand Abgaben in Milliardenhöhe; Wettbewerbsverzerrungen erhöhen den Druck auf Unternehmen, die sich an die Rechtsordnung halten. Schwarzarbeit tritt praktisch in allen Wirtschaftszweigen auf, gehäuft jedoch im Baugewerbe, im Gastgewerbe, in der Urproduktion, im Gartenbau, bei Reinigungsarbeiten und in Privathaushalten.

Zur Bekämpfung der Schwarzarbeit schlägt der Bundesrat im Wesentlichen folgende Massnahmen vor:

- Geringfügige Tätigkeiten sollen vereinfacht mit den Sozialversicherungen abgerechnet werden können;
- die Kompetenzen der Kontrollorgane sollen erweitert werden;
- gewisse administrative Daten der Alters- und Hinterlassenenversicherung sollen mit jenen der Arbeitslosenversicherung vernetzt werden; wenn möglich sollen später weitere Zweige der Sozialversicherung miteinander verbunden werden;
- die Strafen für Schwarzarbeit sollen verschärft, «Straf»-Zuschläge auf zu Unrecht nicht gezahlten Sozialversicherungsbeiträgen erhoben und Schwarzarbeitgeberinnen und Schwarzarbeitgeber von Aufträgen der öffentlichen Hand ausgeschlossen werden.

Die Kantone werden verpflichtet, eine Verwaltungseinheit (kantonale Dienststelle) oder eine aus Vertreterinnen und Vertretern des Staates und der Sozialpartner paritätisch zusammengesetzte Kommission (kantonale Kontrollkommission) einzurichten, die mit der Koordination der Massnahmen gegen Schwarzarbeit betraut ist.

Das heutige Ausmass und eine weitere Zunahme der Schwarzarbeit ist untragbar. Sie ist letztlich Ausdruck einer Schwächung der Rechtsordnung. Es geht nicht an, dass die Kosten der dem Staat übertragenen Aufgaben und der Sozialwerke nicht von allen Bürgerinnen und Bürgern bzw. Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern solidarisch mit getragen werden und dass die Ehrlichen auch für jene zahlen, die geltendes Recht nicht beachten. Die Massnahmen, die der Bundesrat vorschlägt, sind grundsätzlich zweckmässig. Der Regierungsrat wird deshalb die erforderlichen Vorbereitungen treffen, um bei Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes mit der Umsetzung beginnen zu können. Für die Einrichtung einer kantonalen Dienststelle spricht, dass eine solche im Vergleich zu einer paritätisch zusammengesetzten Kontrollkommission organisatorisch einfacher zu handhaben wäre. Eine Kontrollkommission hätte dagegen den Vorteil, dass die Bekämpfung der Schwarzarbeit von Staat und Sozialpartnern gemeinsam angegangen würde, was ordnungspolitisch erwünscht ist. Der Regierungsrat bevorzugt deshalb das Modell einer kantonalen Kontrollkommission. Diese würde sich aus einer gleichen Zahl Vertreterinnen oder Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie der öffentlichen Hand (Kanton/Gemeinden) zusammensetzen (entsprechend einer tripartiten Kommission). Die Kontrollaufgaben würden beim Staat oder bei einem Sozialpartner angestellten Inspektorinnen und Inspektoren übertragen. An den heutigen Zuständigkeiten für die Sanktionierung von Verstössen würde sich jedoch nichts ändern. Das neue Bundesrecht dürfte voraussichtlich in rund zwei Jahren in Kraft treten.

In der Zwischenzeit werden folgende Massnahmen getroffen:

- Die bisherige Strategie wird fortgeführt, wonach die zuständigen Stellen auf Anzeige hin Abklärungen vornehmen und die erforderlichen verwaltungs- und strafrechtlichen Massnahmen ergreifen, wie Nachforderung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, Verbot der Beschäftigung kontrollpflichtiger Ausländerinnen und Ausländer oder Aussprechen von Bussen oder Freiheitsstrafen.
- Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden weiterhin nur Angebote von Anbieterinnen und Anbietern berücksichtigt, welche die Arbeitsschutzbestimmungen sowie die Arbeitsbedingungen der Gesamtarbeitsverträge, der Normalarbeitsverträge oder bei deren Fehlen die branchenüblichen Vorschriften einhalten und welche die Steuern und Sozialabgaben bezahlt haben (§ 26 der Submissionsverordnung, LS 720.11).
- Der Kanton beteiligt sich an einem von den paritätischen Kommissionen des Baunebengewerbes zusammen mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit erarbeiteten Pilotprojekt, gemäss dem ein Fachmann beauftragt ist, die Baustellen mit Blick auf allfällige

Schwarzarbeit zu kontrollieren. Die Organisation hat sich bereits eingespielt, weshalb es nahe liegt, sie aufrechtzuerhalten, damit weitere Erfahrungen gesammelt werden können, wie solche Inspektionen zweckmässigerweise durchzuführen sind. Entsprechend wird das Projekt mit einem Betriebsbeitrag unterstützt, und das Amt für Wirtschaft und Arbeit nimmt Einsitz in das Aufsichtsorgan der Durchführungsstelle. Die Beteiligung des Bauhauptgewerbes ist dabei nach wie vor erwünscht, denn Zahlen der Baustellenkontrolle Kanton Zürich (einer Institution der Paritätischen Berufskommissionen im Kanton Zürich zur Überwachung der Einhaltung des Gesamtarbeitsvertrages) zeigen, dass ein beachtlicher Teil der festgestellten Verdachtsfälle auch das Bauhauptgewerbe betrifft.

- Die Volkswirtschaftsdirektion wird für den Vollzug des künftigen Bundesrechts ein Konzept erarbeiten und dabei auch die Sozialpartner mit einbeziehen.

Wie bereits in der Stellungnahme vom 4. November 1998 zum vorliegenden Vorstoss dargelegt, leistet der Kanton bei der Vergabe öffentlicher Aufträge der Schwarzarbeit keinen Vorschub. Gemäss Entwurf zum BGSA ist eine Verschärfung der Sanktionen vorgesehen, wonach in Zukunft fehlbare Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber während höchstens fünf Jahren von künftigen Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene auszuschliessen sind. Die Baudirektion bereitet im Übrigen zurzeit einen Antrag für ein Gesetz betreffend den Beitritt zum revidierten Konkordat über das öffentliche Beschaffungswesen vor. Auch das revidierte Konkordat verlangt weiterhin die Beachtung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wobei die zum Konkordat gehörenden neuen Vergaberichtlinien – diese werden für die zu erneuernde Submissionsverordnung wegleitend sein – wie bisher den Ausschluss von Anbietenden vorsehen, wenn sie diesen Grundsätzen nicht nachkommen. Dieser Gesichtspunkt wird zudem durch eine neue Bestimmung noch stärker gewichtet.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 187/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Buschor

Der Staatsschreiber:
Husi