

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. Mai 2014

577. Amt für Wirtschaft und Arbeit (Stellenplan)

1. Ausgangslage

Um Erwerbstätige und Unternehmen vor der Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen zu schützen, die im Zusammenhang mit der Einführung des freien Personenverkehrs eintreten können, wurden am 1. Juni 2004 flankierende Massnahmen (FlaM) eingeführt. Diese ermöglichen die Kontrolle der Einhaltung der minimalen oder üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen am Arbeitsort und entsprechende Sanktionen. Der Vollzug der FlaM wird vom Bereich Arbeitsbedingungen, Abteilung Vollzug Flankierende Massnahmen, durchgeführt. Für die eigentliche Kontrolltätigkeit vor Ort besteht eine Leistungsvereinbarung mit dem Verein Arbeitskontrollstelle Kanton Zürich (AKZ).

Die flankierenden Massnahmen und die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen wurden in den vergangenen Jahren wiederholt ergänzt und erweitert. Der Arbeits- und Kontrollaufwand der Kantone zur Gewährleistung der Einhaltung der Vorschriften hat dabei stetig zugenommen. Die heutigen Strukturen und personellen Mittel reichen nicht mehr aus, um den hohen Anforderungen sowohl in quantitativer wie auch insbesondere qualitativer Hinsicht gerecht zu werden.

Mit den neusten Beschlüssen des Bundesrates vom März 2014 ist zusätzlich mit einer deutlichen Zunahme der Anfragen und Aufträge an die Abteilung Vollzug Flankierende Massnahmen zu rechnen. Dabei handelt es sich um folgende Verschärfungen:

- Erhöhung der Obergrenze der Sanktionen im Entsendungsgesetz (EntsG) von Fr. 5000 auf Fr. 30 000 bei Lohnverstössen
- Erhöhung der Anzahl Kontrollen in Grenzgebieten und besonders gefährdeten Branchen
- Einführung einer Melde- oder Bewilligungspflicht ab dem ersten Tag für ausländische Dienstleister im Garten- und Landschaftsbau
- Revision des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG): Künftig sollen neben der Mindestentlohnung, den Vollzugskostenbeiträgen, den Kontrollen und Sanktionen auch Bestimmungen zur Arbeitszeit, zu Spesen, Ferien und Kautionserleichterung allgemein verbindlich erklärt werden können. Ausserdem sollen Allgemeinverbindlicherklärungen befristet weiter-

geführt werden, wenn das Arbeitgeberquorum nicht mehr erreicht wird. Zudem sollen die Sozialpartner ein Antragsrecht auf Erlass einer erleichterten Allgemeinverbindlicherklärungen erhalten, wenn missbräuchliche Arbeits- und Lohnbedingungen vorliegen

- Voraussetzungen für die Verlängerung von Normalarbeitsverträgen sollen geregelt werden

2. Entwicklung des Geschäftsverlaufs und der Anzahl Pendenzen

Die Umsetzung der FlaM und die Verhinderung von Schwarzarbeit stehen im Brennpunkt des öffentlichen Interesses und sind von hoher politischer und medialer Brisanz. Die Mitarbeitenden und Vorgesetzten der Abteilung sehen sich gerade bei besonders exponierten Fällen grossen Belastungen ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund sind die Sicherstellung einer hohen Qualität der Aufgabenwahrnehmung sowie zeitnahe Verfahrensabschlüsse sehr wichtig. Die Einhaltung der geforderten hohen Standards kann aufgrund der stetig steigenden Fallzahlen sowie der bereits beschlossenen Gesetzesänderungen mit den bestehenden personellen Mitteln nicht länger gewährleistet werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Übersicht der Geschäftsentwicklung im Bereich flankierende Massnahmen und beim Vollzug des Bundesgesetzes über die Schwarzarbeit (BGSA) 2005–2013.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Meldungen im Meldeverfahren | 26035 | 37860 | 44338 | 50157 | 50778 | 56316 | 71479 | 88431 | 99082 |
| Anzahl Meldungen | | | | | | | | | |
| Koordinierte Meldungen im Bereich BGSA | – | – | – | 217 | 664 | 1556 | 1608 | 1961 | 2664 |
| Lohnunterbietungen in Branchen mit ave GAV ¹ | 83 | 93 | 304 | 66 | 179 | 305 | 457 | 404 | 472 |
| Lohnunterbietungen in Branchen ohne ave GAV | 9 | 37 | 116 | 57 | 24 | 57 | 212 | 151 | 179 |
| Dienstleistungsverbote | 11 | 335 | 230 | 169 | 341 | 356 | 364 | 465 | 536 |
| DL-Verbote | 0 | 169 | 100 | 95 | 102 | 163 | 159 | 88 | 188 |
| Verletzung Dokumentationspflicht | – | 0 | 35 | 11 | 13 | 28 | 61 | 89 | 124 |
| Meldeverstösse bei Entsendungen | – | – | – | – | – | – | – | – | 280 |
| Meldeverstösse bei Stellenantritt CH und Selbstständigen | 111 | 583 | 614 | 680 | 408 | 645 | 750 | 747 | 830 |
| Verzeigungen | 0 | 119 | 37 | 13 | 106 | 104 | 141 | 210 | 416 |

¹ ave GAV: allgemein verbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge

Der Bedarf an zusätzlichem Personal ergibt sich einerseits aus der dringenden Notwendigkeit zum Abbau pender Fälle, der Bewältigung der deutlich grösseren Fallzahl im Bereich selbstständiger Dienstleistungserbringer sowie der Umsetzung der neuen Bestimmungen zur Solidarhaftung im Entsendegesetz (EntsG; SR 823.20).

a) Abbau pender Fälle

- Prüfung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen mit allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) und entsprechende Sanktionierung; die laufenden Professionalisierungsbestrebungen bei den Paritätischen Berufskommissionen, die in diesem Bereich für die Kontrollen zuständig sind, führen zu deutlich mehr Meldungen von Verstössen beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Anzahl hängiger Fälle Ende Dezember 2013: 250. Gerade hier ist die Argumentation bei Verzögerungen besonders schwierig und heikel.
- Prüfung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen ohne ave GAV und Durchführung von Verständigungsverfahren; Anzahl pender Fälle Ende Dezember 2013: 133.
- Überprüfung selbstständiger Dienstleistungserbringer betreffend Einhaltung der Dokumentationspflicht sowie entsprechende Sanktionierung oder Verhängung von Arbeitsunterbrüchen; das Fallvolumen ist deutlich höher als die angenommenen 100–150 jährlich zu verhängenden Sanktionen. Seit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen am 1. Januar 2013 bis Ende Dezember 2013 mussten 280 Sanktionen wegen Verletzung der Dokumentationspflicht verhängt werden.
- Verhängung von Dienstleistungsverböten; es ist eine deutliche Zunahme der Fallzahlen zu verzeichnen. Zum einen aufgrund der stetigen Professionalisierung der Paritätischen Berufskommissionen, zum andern, da seit 1. Januar 2013 die Möglichkeit besteht, gegenüber selbstständigen Dienstleistungserbringern, die eine rechtskräftige Busse wegen Verletzung der Dokumentationspflicht nicht bezahlt haben, ein Dienstleistungsverbot zu verhängen.

b) Umsetzung der neuen Bestimmungen zur Solidarhaftung im Entsendegesetz

Die am 15. Juli 2013 in Kraft getretenen revidierten Bestimmungen im Entsendegesetz zur Solidarhaftung ermöglichen Arbeitnehmenden, auf zivilrechtlichem Weg, eine Lohnunterbietung gegenüber dem Erstunternehmer geltend zu machen, sofern vorgängig der Subunternehmer als Primärschuldner erfolglos belangt wurde oder nicht belangt werden kann. Der Erstunternehmer kann sich von dieser Haftung nur befreien, wenn er nachweist, bei der Vergabe der Arbeiten an den Subunternehmer

mer die nötige Sorgfalt angewandt zu haben. Gleichzeitig ermöglicht das EntsG dem Staat die Sanktionierung eines Erstunternehmers, der seine diesbezüglichen Sorgfaltspflichten nicht erfüllt hat.

Es kann davon ausgegangen werden, dass von Lohnunterbietung betroffene in- und ausländische Arbeitnehmende nur in Ausnahmefällen zivilrechtlich gegen ihren eigenen Arbeitgeber vorgehen. Die hohen Hürden für eine zivilrechtliche Klage dürften dazu führen, dass eine Sanktionierung von Erstunternehmern wegen Nichteinhaltung der Sorgfaltspflicht grösstenteils Aufgabe der kantonalen Behörden sein wird. Es ist mit einer grösseren Anzahl und ausserordentlich aufwendig zu bearbeitenden Fällen zu rechnen.

3. Anpassung Organisation der Abteilung Vollzug FlaM

Zur Sicherstellung einer, trotz stetig steigender Fallzahlen, weiterhin qualitativ hochstehenden Aufgabenerledigung sowie der Einhaltung der gesetzlichen und internen Vorgaben sollen die heutigen Strukturen und Arbeitsprozesse optimiert und das Qualitätsmanagement im Vollzug der FlaM ausgebaut werden. Das grosse öffentliche und politische Interesse am Vollzug der flankierenden Massnahmen unterstreicht die Wichtigkeit der geplanten Massnahmen, insbesondere auch bezüglich der Qualitätssicherung. Weiter verfolgt der Regierungsrat die Absicht, die Anliegen des Kantons Zürich zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative auf Bundesebene aktiv einzubringen. Die dafür notwendigen Grundlagen sind unter anderem von der Abteilung Vollzug Flankierende Massnahmen zu erarbeiten und bereitzustellen.

Im Hinblick auf eine organisatorische Optimierung der Abteilung Vollzug Flankierende Massnahmen (insgesamt neun Vollzeitstellen) sollen neben dem bestehenden Team Meldeverfahren neu ein Team Entsendegesetz und ein Team Juristisches Sekretariat, das für die operative Tätigkeit der tripartiten Kommission (TPK) und des kantonalen Einigungsamtes sowie die Umsetzung des BGSA zuständig ist, geschaffen werden. Die Abteilungsleitung soll mit einer Stabsjuristin oder einem Stabsjuristen verstärkt werden, um die Abteilungsleitung in der Erledigung der zunehmenden juristischen Aufgaben und Grundlagenarbeiten zu unterstützen und zu entlasten. Die starke Zunahme der Arbeitsbelastung kann auch unter dem Gesichtspunkt der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers nicht länger hingenommen werden. Diese Zunahme soll mit der Schaffung von vier weiteren Vollzeitstellen bewältigt werden. Die Abteilung Vollzug FlaM wird somit neu 13 Vollzeitstellen umfassen.

Mit der Neustrukturierung der Abteilung soll vorausschauend eine gute Grundlage für die zukünftigen Herausforderungen und Weiterentwicklungen im Bereich der Flankierenden Massnahmen geschaffen werden.

4. Personalbedarf und Finanzierung

Für die nachhaltige Gewährleistung des Leistungsauftrags sind die nachfolgend aufgeführten zusätzlichen personellen Kapazitäten notwendig, wobei die entsprechend beantragten Stellen mit einer veränderten Aufgabenstellung im Zuge einer zukünftigen Neugestaltung der Zuwanderungsregelung kompatibel sind.

- 1,0 Verwaltungsassistentin/Verwaltungsassistent, Einreihungsklasse 16, zur Überprüfung selbstständiger Dienstleistungserbringer betreffend Einhaltung der Dokumentationspflicht und zur Anordnung von Arbeitsunterbrüchen.
- 1,0 Juristische/r Sekretär/in, Einreihungsklasse 19, zum Abbau von Pendenzen im Bereich der Prüfung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen mit ave GAV und entsprechender Sanktionierung, Abbau von Pendenzen im Bereich der Verhängung von Dienstleistungsverböten sowie zur Umsetzung weiterer flankierender Massnahmen.
- 1,0 Juristische/r Sekretär/in, Einreihungsklasse 19, als Leiter/in des neuen Teams Juristisches Sekretariat, zur Durchführung von Verständigungsverfahren in Branchen ohne ave GAV sowie Erledigung von Aufträgen der TPK.
- 1,0 Juristische/r Sekretär/in, Einreihungsklasse 19, zur Entlastung des Abteilungsleiters Vollzug FlaM in juristischen Belangen, zur Umsetzung der Solidarhaftung des Erstunternehmers mit entsprechender Sanktionierung sowie zum Aufbau und Überwachung eines internen Qualitätsmanagements.

Gemäss Art. 16d der Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV; SR 823.201) übernimmt der Bund für die in der Leistungsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung und dem Kanton Zürich vorgesehenen Inspektionstätigkeiten 50% der Lohnkosten, die dem Kanton Zürich für die Erfüllung der Aufgaben nach Art. 16c EntsV anfallen, einschliesslich des Arbeitgeberbeitrages für die Sozialversicherungen.

Die durch die Schaffung der zusätzlichen Stellen entstehenden jährlichen Kosten von Fr. 580 000. Drei der vier Stellen sind im Budget 2014 und im KEF 2014–2017 eingestellt. Die Kosten für die vierte Stelle können kompensiert werden. Überdies werden 50% der Kosten durch den Bund rückvergütet.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan des Amtes für Wirtschaft und Arbeit werden im Bereich Arbeitsbedingungen, Abteilung Vollzug Flankierende Massnahmen, mit Wirkung ab 1. Juni 2014 folgende Stellen neu geschaffen:

| Stellen | Richtposition | Klasse VO |
|---------|---------------------------|-----------|
| 3,0 | Juristische/r Sekretär/in | 19 |
| 1,0 | Verwaltungsassistent/in | 16 |

II. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi