

KIGA Baselland
Frau Janine Fuchs
Bahnhofstrasse 32
4133 Pratteln

Per E-Mail:
janine.fuchs@bl.ch

Christoph Buser

Direktwahl 061 927 65 01
Direktfax 061 927 65 02
E-Mail ch.buser@kmu.org

Liestal, 31. Januar 2019

Vernehmlassung GSA und FLAMAG

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 31. Oktober 2018 in o.g. Angelegenheit und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesen zwei wichtigen Revisionsprojekten.

Anträge:

Sowohl auf die Revision des Gesetzes über die Bekämpfung der Schwarzarbeit (GSA) als auch auf die Revision des Arbeitsmarktaufsichtsgesetzes (AMAG, gem. Vernehmlassungsvorlage FLAMAG) sei ersatzlos zu verzichten.

Begründung

A. Zu hoher Revisions-, resp. Gesetzgebungsrhythmus

Die beiden Gesetze, deren Totalrevision nun auf der politischen Traktandenliste steht, sind erst seit rund 5 Jahren in Kraft. Es ist generell unüblich, bereits nach so kurzer Zeit eine Totalrevision anzustossen, da eine bloss fünfjährige Geltungszeit in aller Regel zu früh ist, um eine umfassende Analyse vornehmen zu können.

Je grundlegender die angestrebten Änderungen sind, umso grösser sollten die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Umsetzung eines Gesetzes sein. Bei der Totalrevision des GSA und des AMAG verhält es sich damit jedoch gerade umgekehrt proportional: Nach nicht einmal 5 Jahren Geltungsdauer sollen nun nicht bloss Feinkorrekturen vorgenommen werden, sondern die Arbeitsmarktkontrolle vollständig umgebaut werden. Publiziertes Ziel bei der Revision des GSA ist es, die Schwarzarbeitskontrollen neu grundsätzlich durch den Kanton durchführen zu lassen – was bedeutet, dass de facto die Sozialpartner aus der Kontrolle der Schwarzarbeit verdrängt werden. Bei den GAV/FlaM-Kontrollen soll unter dem Sparaspekt im Wesentlichen das Finanzierungssystem geändert werden, was – allerdings ungesagt – einem Frontalangriff auf den bewährten Gesamtarbeitsvertrag für Branchen des Ausbaugewerbes in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn gleichkommt.

Derartige strukturelle Eingriffe nach bloss fünfjähriger Gesetzesdauer verbieten sich ohne weiteres und sind daher abzulehnen.

Hinzu kommt im Falle der hiesigen Arbeitsmarktkontrolle aber ein weiteres: Trotz unveränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind die Kontrollinstitutionen der Sozialpartner im Baunebengewerbe erheblich umgestaltet worden. Seit dem 1. Januar 2017 werden sowohl die GAV/FlaM-Kontrollen als auch die Schwarzarbeitskontrollen von einem neuen, paritätisch getragenen Kontrollorgan AMKB wahrgenommen. Lange Jahre zuvor nahm die AMS AG (AMS) als Tochter der Wirtschaftskammer im Auftrag der paritätisch getragenen Vereine Zentrale Paritätische Kontrollstelle (ZPK) und Zentrale Arbeitsmarktkontrolle (ZAK) diese Kontrollaufgaben wahr. Die Ausgliederung der Kontrolltätigkeit in den dazu neu gegründeten Verein Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe (AMKB) erfolgte in erster Linie aus politischen Gründen, um Streitereien mit der Behörde über organisatorische Fragestellungen im Sinne der Sache ein Ende zu setzen. Der Aufbau neuer und eigenständiger Strukturen und, last but not least, der Bezug neuer Räumlichkeiten stellten eine nicht geringe Herausforderung und eine erhebliche Umstellung dar. Es wäre nun dringend angezeigt, die Rahmenbedingungen für die Akteure in der Arbeitsmarktkontrolle verlässlich zu belassen und weitere Reformen erst dann anzustossen, wenn tatsächlich ein Reformbedarf gegeben ist.

Das bedeutet im hier interessierenden Zusammenhang, dass nicht nur eine (kurze) fünfjährige Beobachtungsperiode betreffend der Wirkungsweise des GSA und des AMAG zur Verfügung steht, sondern dass mitten in dieser fünfjährigen Geltungsperiode die Organisationsstruktur der sozialpartnerschaftlichen Arbeitsmarktkontrolle wesentlich geändert hat. De facto steht somit eine Evaluationsperiode von nur 2 Jahren zur Verfügung, was eindeutig keine verlässliche Basis für einen so grundsätzlichen Umbau der Arbeitsmarktkontrolle abgeben kann. Das muss umso mehr gelten, als die ersten Ergebnisse der Arbeitsweise der neuen AMKB sehr ermutigend sind (s. oppositionslose Kenntnisnahme des Tätigkeitsberichtes der AMKB für das Jahr 2017 durch den Landrat am 17. Januar 2019) – Zuwarten mit grundsätzlichen Revisionen liegt in dieser Situation denn auch eindeutig näher als ein Ausbrechen in einen gesetzgeberischen Aktivismus auf ungesicherter Erkenntnisbasis.

Dabei ist klar, dass der Regierungsrat die vorliegenden Revisionsprojekte gestützt auf entsprechende parlamentarische Vorstösse initiierte, resp. initiieren musste. Sämtliche entsprechenden Vorstösse stammen jedoch aus einer Zeit, wo die Wogen rund um die sozialpartnerschaftliche Arbeitsmarktkontrolle aus diversen Gründen hoch gingen, welche sich allesamt - wie von uns immer geäussert - als absolut unbegründet und politisch motiviert erwiesen haben. Bezeichnenderweise sind sie entweder nur mit knappen Mehrheiten überwiesen oder zwischenzeitlich zurückgezogen worden. Letzteres gilt nicht für das Postulat Schweizer (Postulat 2016 329). Hier ist jedoch interessant, dass die ursprüngliche Motion in ein Postulat umgewandelt wurde. Die Anmerkung sei erlaubt, dass bei einem wirklich zur Lösung anstehenden Problem die Motion wohl kaum in ein (blosses) Postulat umgewandelt worden wäre.

Die erst kurze Geltungsdauer der aktuellen Gesetzgebung sowie das (heute überholte) Umfeld, das zu den vorliegenden Revisionsprojekten führte, lassen es als ratsam erscheinen, auf eine Revision des GSA und des AMAG (in Form des neuen FLAMAG) vollständig und ersatzlos zu verzichten.

B. Gefährdung der Akzeptanz der Arbeitsmarktkontrolle in gewerblichen Kreisen

Typischerweise finden straffe und effiziente Arbeitsmarktkontrollen auf Seiten der Gewerkschaften Beifall, wecken aber auf Seiten der Gewerbetreibenden nicht unerhebliche Skepsis. Bei objektiver Betrachtungsweise wirken sich effiziente Arbeitsmarktkontrollen jedoch gerade auch im internationalen Verhältnis (vorliegend: in Konkurrenzverhältnissen mit Firmen aus dem Ausland im Inland) ebenfalls zu Gunsten des Gewerbes aus.

Im Kanton Basel-Landschaft ist es durch die sozialpartnerschaftliche Organisation der Schwarzarbeits- und der GAV/FlaM-Kontrollen gelungen, die gewerbliche Skepsis zu überwinden. Die Arbeitgeberverbände und die Exponenten der im GAV Ausbau organisierten Branchen stehen heute vorbehaltlos hinter dem geltenden Kontrollregime. Die sozialpartnerschaftlichen Kontrollorgane gelten als „ihre“ Kontrollinstitutionen und deren Effizienz und Gradlinigkeit geniessen entsprechenden Respekt.

Wird nun mutwillig und ohne erkenntlichen sachlichen Grund an diesen Strukturen gerüttelt, die Schwarzarbeitskontrollen künftig durch den Kanton ausgeführt und auf den Baustellen durch die Zersplitterung der Kontrollstrukturen ein ineffizienter „Kontroll-Tourismus“ ausgelöst, so ist die Gefahr gross, dass die Unterstützung der Arbeitgeberschaft für solcher Art organisierte Kontrollen rasch schwindet und sie sich entsprechend distanzieren. Es ist jedoch zentral, dass vor allem die Arbeitgeber den Nutzen von Arbeitsmarktkontrollen anerkennen, diese mittragen und sich in der Folge auch gegen Schwarzarbeit und Schmutzkonzurrenz positionieren. Wenden sich hingegen diese wichtigen Akteure von der vorgegebenen Kontrollorganisation ab, so ist der Kampf um geordnete Verhältnisse stark in Frage gestellt. Die Unterstützung eines bestimmten Kontrollregimes kann nicht „befohlen“ werden, sondern eine Kontrollorganisation muss sich ihren positiven Ruf erarbeiten. Wir warnen daher ausdrücklich davor, einzig um der Änderung Willen hier etwas in Bewegung zu bringen; es steht schlicht zu viel auf dem Spiel.

C. Kosten und Effizienz der Arbeitsmarktkontrollen

Die Arbeitsmarktaufsicht im Kanton Basel-Landschaft zeichnet sich gestützt auf die aktuellen gesetzlichen Grundlagen dadurch aus, dass

- Im Bauhaupt- und Baunebengewerbe die Schwarzarbeitskontrollen und die GAV-Kontrollen aus einer Hand, nämlich der Kontrollorganisation AMKB, erfolgen und damit sowohl für die Betriebe als auch für die Kontrollorganisation teure und sogar unnütze Mehrfachkontrollen vermieden werden können;
- mehrere GAV's im Baunebengewerbe durch ein und dieselbe Paritätische Kommission (ZPK) und deren Kontrollorganisation (AMKB) kontrolliert werden, was die Kontrolleffizienz erhöht, da so professionelle Strukturen ermöglicht werden und bei einer Baustellenkontrolle, je nach Situation, Betriebe mehrerer Branchen kontrolliert werden können.

Im Kanton Baselland existieren damit branchen- und kontrollgegenstandübergreifende Strukturen, welche eine hocheffiziente, kostengünstige und professionelle Arbeitsmarktkontrolle ermöglichen. Damit bestehen hier im Baugewerbe in vorbildlicher Weise Strukturen, wie sie auf eidgenössischer Ebene gegenwärtig unter grossen Reibungsverlusten erst angestrebt werden. Das SECO kämpft auf mehreren Ebenen für qualitativ bessere Kontrollen, für einen effizienteren Vollzug und v.a. für kürzere Behandlungszeiten zwischen Kontrolle und Entscheid der PK. Alle diese Punkte sind für die Situation im Baselbieter Baugewerbe kein Thema, weil seit mehreren Jahren - und trotz politischen Querschüssen und juristischen Stroheuern - äusserst professionell und kostengünstig kontrolliert wird – sei dies zu Anbeginn durch die AMS und nun durch die AMKB.

Es gibt daher aus sachlichen Gründen keinen Anlass, an der Aufstellung der hiesigen Arbeitsmarktkontrolle auch nur ein Jota zu verändern. Das ergibt sich bei objektiver Betrachtungsweise als auch aus dem interkantonalen Vergleich.

Berechtigerweise sind die Kosten immer ein Thema und ein möglichst effizienter und kostengünstiger Vollzug der Arbeitsmarktkontrolle muss ein Ziel aller Beteiligten sein. Die langjährige Praxis der AMS und die nun zweijährigen Erfahrungen der AMKB zeigen allerdings, dass die Organisation auf dem Kostenoptimum, d.h. mit den minimalsten Mitteln betrieben wird, welche überhaupt möglich sind. Bei der Abgeltung der Schwarzarbeitskontrollen durch den Kanton (450 Kontrollen für total Fr. 450'000.--) ist dieses Optimum bereits unterschritten, zeigt sich doch, dass der Bereich „Schwarzarbeit“ mit rund Fr. 200'000.— aus Mitteln der GAV-Kontrolle quersubventioniert werden muss. Der AMKB ist somit mit den Schwarzarbeitskontrollen eine Staatsaufgabe übertragen, deren Abgeltung vom Staat nicht ausfinanziert ist und bei welcher der Staat die Betreiberin zwingt, als „kalte Finanzierung“ (in Analogie zur „kalten Progression“) private Mittel einzuschüssen.

So berechtigt es somit ist, die Frage nach den Kosten zu stellen, so illusorisch ist es jedoch, hier ein Sparpotential orten zu wollen. Die in den Vernehmlassungsunterlagen geltend gemachten Einsparmöglichkeiten für den Kanton von Fr. 500'000.— bei Inkraftsetzung des neuen GSA und des FLAMAG entbehren jeglicher sachlichen Grundlage. Im Gegenteil, bei Lichte betrachtet müsste das finanzielle Engagement des Kantons für die Arbeitsmarktaufsicht mind. Fr. 250'000.-- höher liegen und idealerweise sogar um Fr. 500'000.— erhöht werden. Das erklärt sich einerseits dadurch, dass im Verhältnis der hier tätigen Entsandten und ausländischen Selbständigerwerbenden (der Kanton liegt bei den Entsandten und den ausl. Selbständigen gem. FlaM-Bericht des SECO 2017 schweizweit auf Platz 4) im Kanton Basel-Landschaft nur unterdurchschnittlich kontrolliert wird (gemäss der nämlichen Statistik rangiert der Kanton Basel-Landschaft bei den Betriebskontrollen nur auf Rang 12 und bei den Personenkontrollen auf Rang 6). Andererseits ist eine erhöhte Abgeltung jedoch auch daher gerechtfertigt, weil von der Arbeitsmarktkontrolle nebst der eigentlichen Kontrolltätigkeit immer ausgeklügeltere Reportings und Audits verlangt werden und sogar ein Engagement in der statistischen Arbeitsmarktbeobachtung und der Prävention gefordert ist. Der Wert geordneter Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und v.a. das Fehlen von Schwarzarbeit in grossem Stil kann nicht genügend betont werden und liegt viel stärker im öffentlichen Interesse, als dies heute, bei noch einigermaßen geordneten Verhältnissen, wahrgenommen wird. Es kann nicht sein, dass einerseits in einschlägigen Studien von Schäden in Millionenhöhe durch Schwarzarbeit ausgegangen wird, andererseits für die Wahrung geordneter Verhältnisse der Kanton Basel-Landschaft als exponierter Grenzkanton aktuell (nur) max. Fr. 1,1 Mio. ausgibt und diesen Betrag durch die geplanten Gesetzesänderungen auf Fr. 0,6 Mio. senken will. Das ist nicht nur sparen am falschen Ort, sondern führt zu einer mutwilligen Beschädigung einer minimalsten Arbeitsmarktkontrolle mit unabsehbaren Folgen für die Zukunft. Schon nur aus diesem Grund ist auf die Revision des GSA und die Einführung eines neuen FLAMAG ersatzlos zu verzichten. Die Arbeitsmarktkontrolle ist eine volkswirtschaftlich äusserst wichtige Tätigkeit. Sie darf daher auch etwas kosten und sollte dem Kanton mindestens soviel Wert sein wie die Abgeltung von Frostschäden (gem. Budget des Kantons Basel-Land für 2017 max. Fr. 2 Mio.).

D. Fragwürdige Modifikationen beim GSA

a) betreffend Strukturen

Wie bereits vorstehend ausgeführt, charakterisiert sich die Arbeitsmarktkontrolle dadurch, dass im Bauhaupt- und im Baunebengewerbe die Schwarzarbeit von einer Organisation kontrolliert wird, welche auch die GAV's im Baunebengewerbe kontrolliert. Voraussetzung hierzu ist, dass sich im GSA Bestimmungen finden, welche diese effizienten Strukturen auch ermöglichen. Das ist gegenwärtig, d.h. im geltenden Recht, durch folgende Regelungen sichergestellt:

- § 4 Abs. I GSA: In allen Fällen, in denen das kantonale Recht keine andere Behörde als zuständig erklärt, wird das kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) als zuständige kantonale Behörde eingesetzt.

Rechtlich bedeutet dies, dass dem KIGA auf dem Gebiet der Schwarzarbeitskontrolle eine sog. „Auffangkompetenz“ zukommt, d.h. das KIGA ist nur insoweit zuständig, als nicht eine andere Organisation Schwarzarbeitskontrollen durchführt. Gem. § 8 Abs. I E GSA (Entwurf neues GSA) soll dieser Grundsatz umgekehrt werden: zuständig ist grundsätzlich das KIGA, es sei denn, der Regierungsrat habe ausnahmsweise einen Dritten mit Schwarzarbeitskontrollen beauftragt.

Die Regelung gemäss § 4 Abs. I muss bestehen bleiben. Für den Fall, dass auf die Gesetzesrevision eingetreten wird, müsste § 8 Abs. I E GSA entsprechend umgebaut werden.

- § 4 Abs. III GSA: Für den Bereich des Bauhaupt- und des Baunebengewerbes enthält dieses Gesetz spezielle Bestimmungen.

Diese Regelung muss bestehen bleiben. Für den Fall, dass auf die Gesetzesrevision eingetreten wird, müsste wiederum ein Vorbehalt zugunsten von speziellen Bestimmungen für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe in den E GSA aufgenommen werden.

- § 12 Abs. I GSA: Zur Durchführung von Kontrollen im Bereich des Bauhaupt- und des Baunebengewerbes ermächtigt der Regierungsrat als Kontrollorgan einen Dritten. Er berücksichtigt dabei die branchenspezifischen Kontrollorganisationen der Sozialpartner.

Gestützt auf diese Bestimmung ergibt sich von Gesetzes wegen, dass Kontrollen im Baugewerbe ausdrücklich nicht Sache des KIGA sind und damit eine andere Organisation zu betrauen ist. Demgegenüber sieht § 6 Abs. III E GSA nur noch vor, dass der Regierungsrat unter bestimmten Voraussetzungen einen Dritten mit Kontroll- und Präventionsmassnahmen beauftragen kann. In dieselbe Richtung stösst § 8 Abs. I E GSA, welcher eine Generalkompetenz des KIGA für Schwarzarbeitskontrollen vorsieht. Etwas anderes würde nur noch gelten, wenn der Regierungsrat ausnahmsweise einen Dritten in einem Teilbereich mit Vollzugaufgaben betraut.

Mit den zitierten neuen Regelungen werden die geltende Kontrollorganisation und die bewährte Aufgabenteilung zwischen dem KIGA und der Kontrollorganisation der Sozialpartner im Bauhaupt- und -nebengewerbe vollständig auf den Kopf gestellt. Darauf ist im Interesse funktionierender und effizienter Kontrollen zu verzichten. Für den Fall, dass auf die Gesetzesrevision eingetreten wird, müsste daselbst wiederum eine ge-

gesetzlich vorgesehene Delegationspflicht aufgenommen werden. Eine gesetzlich vorgesehene Delegationspflicht an einen hinreichend bestimmten Dritten ist im Übrigen auch aus Gründen der Rechtssicherheit und schliesslich der Rechtsdurchsetzung beizubehalten: Es muss für die Rechtsunterworfenen ohne weiteres klar sein, dass ein privater Dritter im Auftrag des Kantons Schwarzarbeitskontrollen durchführt und dessen Abklärungen nahtlos in ein Sanktionsverfahren staatlicher Stellen übergehen. Ist dies aufgrund gesetzlicher Regelungen klar erkennbar, so stösst das Kontrollorgan bei den täglichen Kontrollen auf viel weniger Widerstand und allfällige spätere Sanktionen der staatlichen Spezialbehörden werden besser akzeptiert. Muss hingegen der Kontrolleur auf der Baustelle vorerst umständlich seine Berechtigung zu Kontrolle aufgrund einer „Beleihung mit staatlichen Aufgaben in einem Teilbereich des Vollzugs“ erläutern und noch möglichst mit dem Vorzeigen der entsprechenden Verfügung belegen, ist das Chaos vorprogrammiert.

- § 12 Abs. II (Bedingungen, welche das Kontrollorgan zu erfüllen hat) und Abs. III GSA: Der Regierungsrat schliesst mit dem Kontrollorgan gemäss Abs. I eine Leistungsvereinbarung mit einer Laufzeit von mindestens 3 Jahren ab.

Den Vernehmlassungsunterlagen ist ein gewisses Unbehagen gegenüber der heute bestehenden Pflicht zur Mandatierung eines Dritten für Kontrollen im Bereich des Baugewerbes und der Pflicht zum Abschluss einer Leistungsvereinbarung zu entnehmen. Abgesehen davon, dass dies die Basis der heutigen Kontrollorganisation darstellt, welche - wie bereits ausgeführt - unbedingt beibehalten werden soll, ist diese Pflicht jedoch nicht absolut. Bei richtigem Verständnis der aktuellen Gesetzgebung besteht zwar durchaus eine Pflicht zur Auslagerung. Voraussetzung einer Auslagerung ist jedoch, dass es eine Drittorganisation gibt, welche die gesetzlichen Anforderungen an Organisation, Ausstattung und Kenntnisse erfüllt. Gibt es keine Organisation, welche die gesetzlichen Anforderungen erfüllt – oder werden diese Anforderungen nach erfolgter Mandatierung nicht mehr erfüllt – so kann es keine Pflicht zur Auslagerung geben, resp. ist eine erfolgte Ermächtigung zu widerrufen. Sollte diese Situation eintreten, so wäre diesfalls das KIGA im Sinne der bestehenden Auffangkompetenz auch für Schwarzarbeitskontrollen im Baugewerbe zuständig. Die Tatsache, dass grundsätzlich eine Situation eintreten könnte, wo dem Kanton keine geeignete private Partnerorganisation gegenüber steht, darf daher keinen Grund darstellen, auf Auslagerungen – wie im E GSA vorgesehen - grundsätzlich zu verzichten.

Hinzu kommt ein weiteres. Sollen effiziente Kontrollstrukturen etabliert werden können, so bedarf es eines bestimmten Volumens und einer gewissen Planungssicherheit. Beides wird mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung über drei Jahre für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe sichergestellt. § 9 Abs. II E GSA sieht zwar ebenfalls den Abschluss von Leistungsvereinbarungen vor, doch ist offen, wie lange diese dauern würden. Gerade unter dem Aspekt der Effizienz und damit auch kostengünstiger Strukturen ist es aber wichtig, dass eine gewisse Konstanz eintreten kann und bei der Beauftragung Dritter nicht eine „Hüst- und Hott-Politik“ Platz greift. Das Erfordernis, dass Leistungsvereinbarungen (mindestens) 3 Jahre dauern müssen, wäre daher gegebenenfalls auch in ein neues GSA aufzunehmen.

Bereits heute arbeitet die AMKB auf der Grundlage einer sehr detaillierten Leistungsvereinbarung. Wesentliche Voraussetzung zu ihrer Beauftragung war die vollständige paritätische Organisation. Damit werden einerseits eine zielführende Leistungserbringung und andererseits eine angemessene Überwachung durch den Kanton als Auftraggeber gewährleistet. Das dem so ist, ergibt sich nicht zuletzt aus der am 17. Januar 2019 durch den Landrat erfolgten vorbehaltlosen Kenntnisnahme des Berichtes über

die Tätigkeit der AMKB im Jahre 2017. Die hingegen in § 9, 10 und 11 E GSA vorgesehenen Voraussetzungen zur Beauftragung und den Zulassungsvoraussetzungen schiessen jedoch weit über das Ziel hinaus und rufen – etwas überspitzt formuliert – unweigerlich das Bild auf den Plan, wo hinter jedem Kontrolleur der AMKB eine Aufsichtsperson des KIGA mitläuft.

Eigentliches Killer-Kriterium für künftige Auslagerungen ist jedoch § 10 Abs. I lit. a E GSA, welcher verlangt, dass der beauftragte Dritte wirtschaftlich günstiger arbeiten muss als dies dem Kanton möglich wäre. Erstens ist völlig unklar, was „wirtschaftlich günstiger“ im konkreten Einzelfall bedeutet und zweitens ist ebenso unklar, welches die vergleichsweise heranzuziehende Kostenbasis des Kantons sein soll. Diese Regelung bringt nicht nur keinen Gewinn für die Rechtssicherheit, sondern öffnet einer gewissen Willkür bewusst oder unbewusst die Tür: Auf die Anforderung, dass ein mandatiertes Dritter „wirtschaftlich günstiger“ als der Kanton sein muss, wäre daher auch bei einem allfälligen Eintreten auf die Revision des GSA zu verzichten. Stattdessen könnte eine Regelung Sinn machen, welche beispielsweise verlangt, dass der Zuschuss des Kantons an eine Schwarzarbeitskontrolle bei vergleichbarem Leistungsumfang nicht höher sein darf als die Vollkosten, welche dem Kanton für eine vergleichbare Kontrolle anfallen würden.

b) betreffend Sanktionsmöglichkeiten

Der E GSA will nicht nur die Kontrollstrukturen wesentlich verändern, sondern eliminiert in nicht unerheblichem Masse auch bisher mögliche Zwangsmassnahmen und Sanktionsmöglichkeiten. Diese sind im geltenden Recht wie folgt geregelt:

- § 11 GSA Zwangsmassnahmen sieht vor, dass dann, wenn bei einem Verdacht auf Schwarzarbeit Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Selbständige oder auch Auftraggeber die Mitwirkung verweigern, als Zwangsmassnahme durch das KIGA die Einstellung der Arbeiten verfügt werden kann. Die Möglichkeit zur Verfügung der Einstellung der Arbeiten in derartigen Fällen fehlt im E GSA vollständig. Die Möglichkeit zur Einstellung der Arbeiten muss in einem Gesetz gegen die Bekämpfung der Schwarzarbeit jedoch enthalten sein und bleiben.

Die Streichung erfolgt einerseits aus Bedenken, ob die Regelung bundesrechtskonform sei und andererseits besteht die Befürchtung, dass sich der Kanton bei einer rechtswidrig verfügten Einstellung der Arbeiten mit Haftungsfragen konfrontiert sehen könnte. Wie es sich damit im Detail auch genau verhalten mag, wichtig ist die Tatsache, dass das GSA ein Gesetz gegen Personen und Unternehmen ist, welche sich primär nicht korrekt verhalten und von dem daher grundsätzlich ebenfalls eine gewisse Drohung ausgehen muss, welche sich ihrerseits präventiv auswirkt. Streicht man die Zwangsmassnahmen aus dem Gesetz, so „kuschelt“ man von vornherein gegenüber Akteuren, welche sich einer Kontrolle verweigern. Der damit angerichtete Schaden dürfte – wenn auch nicht messbar – wesentlich grösser sein, als wenn einmal zu Unrecht gegenüber jemandem, der die Mitwirkung verweigert, die Einstellung der Arbeiten verfügt wird. Ein daraus allfälligerweise für den Kanton entstehender Haftungsfall muss verkräftbar sein und nach einem allfälligen Musterprozess ist dann immer noch Zeit, diesbezüglich über die Bücher zu gehen.

- § 9 Abs. I GSA ist vorgesehen, dass das KIGA Fehlbaren Gebühren und Bussen auferlegen kann. In § 15 „Sanktionen und Gebühren“ E GSA sind hingegen die Bussen nicht mehr als Sanktionsmassnahme vorgesehen. Mutatis mutandis gilt betreffend der Möglichkeit, Bussen zu verhängen, jedoch dasselbe wie betreffend der Einstellung der Arbeiten: Als Drohung wirkt dies abschreckend und damit präventiv und es schadet

bestimmt auch nicht, die Möglichkeit, Bussen zu verhängen, im Sinne einer Auffangkompetenz im Gesetz zu belassen. Auch die Bussenkompetenz gehört daher u.E. auch in ein gegebenenfalls neues GSA.

E. Fragwürdige Modifikationen beim AMAG (FLAMAG)

a) betreffend Strukturen

Ähnlich wie beim GSA sollen auch mittels des FLAMAG's bewährte Kontrollstrukturen aufgebrochen werden:

- § 2 Abs. III AMAG sieht vor: „Zur Gewährleistung eines einheitlichen und wirkungsvollen Vollzugs und zur Verhinderung von unnötigen Mehrfachkontrollen, insbesondere im Baunebengewerbe, unterstützt der Kanton Massnahmen, die dazu dienen, Kontrollen wenn immer möglich durch ein zentrales Kontrollorgan koordinieren und durchführen zu lassen.“

Eine derartige Bestimmung fehlt im E FLAMAG vollständig, was künftig einer unerwünschten Zersplitterung der bisher einheitlichen Kontrolllandschaft im Baunebengewerbe Vorschub leisten würde. Eine Abkehr von grösseren, professionellen und damit entsprechend effizienten Kontrollstrukturen ist nicht erwünscht und widerspricht den gesamtschweizerischen Tendenzen zu einer Professionalisierung des Vollzuges. Bestimmungen zur Unterstützung eines zentralen Kontrollorgans müssen daher in einem wie auch immer gearteten AMAG oder FLAMAG verbleiben.

- Die beiden Paragraphen
 - § 16 Abs. 1 AMAG „Der Kanton unterstützt den Vollzug des vom Bundesrat am 22. September 2010 allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags, welcher in Ergänzung von bestehenden allgemeinverbindlich erklärten Branchen-Gesamtarbeitsverträgen - insbesondere hinsichtlich Kontrollen im Bereich entsandte Arbeitnehmende - im Rahmen der Einführung der Personenfreizügigkeit von den dem Baugewerbe angehörenden Sozialpartnern errichtet worden ist und zur Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs und zur Verhinderung von unnötigen Mehrfachkontrollen über ein zentrales von den Vertragsparteien mandatiertes Kontrollorgan im Sinne von § 17 verfügt.“
und
 - § 16 Abs. III AMAG „Als Unterstützungsmassnahme leistet der Kanton jährlich Beiträge an den Vollzug des in Absatz 1 umschriebenen Gesamtarbeitsvertrags. Die Beitragshöhe entspricht der Summe der in diesem Gesamtarbeitsvertrag allgemeinverbindlich erklärten Vollzugskostenbeiträge, welche von den im räumlichen Geltungsbereich des Kantons Basel-Landschaft dem Gesamtarbeitsvertrag unterstellten Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden jährlich entrichtet werden. Die Einzelheiten der Beitragsleistung des Kantons werden in der in den Absätzen 4, 5 und 6 umschriebenen Leistungsvereinbarung geregelt.“

bringen die Finanzierungsregelung für das zentrale Kontrollorgan des Baunebengewerbes als „Subjektfinanzierung“ zum Ausdruck. Eine derartige Regelung fehlt im E FLAMAG vollständig und müsste gegebenenfalls auch in ein neues FLAMAG aufgenommen werden. Stattdessen sieht § 15 E FLAMAG unter dem Titel „Abgeltung von Kontrollen gemäss Entsendegesetz“ nur noch vor, dass eine paritätische Kommission für den Mehraufwand von Entsendekontrollen vom Kanton entschädigt werden kann. Damit findet nicht nur eine Abkehr der Unterstützung des zentralen Kontrollorgans

statt, sondern gleichzeitig erfolgt auch ein Wechsel von der bisherigen Subjektfinanzierung zu einer Objektfinanzierung, indem einzig noch der Mehraufwand, welcher bei der Kontrolle von Entsendefirmen entsteht, abgegolten werden soll. Das heutige „Bollwerk“ des exponierten Grenzkantons Baselland, nämlich der GAV Ausbaugewerbe zusammen mit dessen Kontrolleinheit AMKB, werden so ohne Rücksicht auf Verluste geschleift. Die bisherige Erkenntnis, dass ein funktionierendes und schlagkräftiges Abwehrdispositiv bestehen muss, an welchem sich der Kanton aus öffentlichem Interesse finanziell beteiligt und das bislang auch etwas kosten durfte, soll somit in Zukunft keine Geltung mehr haben. Stattdessen wird eine unfruchtbare Diskussion darüber geführt, ob aufgrund des bisherigen Finanzierungsmodus, wonach der Kanton die Vollzugskosten der dem GAV Ausbau unterstellten Arbeitgeber und Arbeitnehmer bis zu einem Beitragsdach von Fr. 650'000.— verdoppelt, nicht etwa eine Doppelfinanzierung vorliegen könnte, weil gleichzeitig auch die am GAV Ausbau beteiligten PK's einen Kostenbeitrag leisten. Dieser Denkansatz führt ins Leere. Relevant ist weniger wie und unter welchem Titel finanziert wird, sondern zentral ist das Bekenntnis des Kantons zur Unterstützung schlagkräftiger und adäquater Kontrollstrukturen zwecks Aufrechterhaltung von geordneten Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt und die Erkenntnis, dass dieses Engagement etwas kostet. Und es wäre angezeigt, dieses Engagement in Zukunft eher zu erhöhen als zu kürzen.

Der guten Ordnung halber muss erwähnt werden, dass auch § 16 FLAMAG unter dem Titel „Abgeltung von zusätzlichen Leistungen“ eine gewisse Finanzierungsmöglichkeit erschliesst. Anstatt allerdings die „Finanzierungstöpfe“ aufzusplitten und je einzelne Leistungsvereinbarungen vorzusehen, wäre es erfolgsversprechender, die bisherige Lösung gemäss geltendem AMAG unverändert beizubehalten.

- Damit ist auch gesagt, dass die Regelung gemäss § 17 AMAG „Kontrollorgan“ unverändert in einem Arbeitsmarktaufsichtsgesetz verbleiben muss.

b) Sanktionsmöglichkeiten

Dem AMAG steht eine gewisse Droh- und damit Präventivwirkung gut an. Das ist heute mit § 12 AMAG sichergestellt. Zwar verweist der E FLAMAG diesbezüglich auf die Spezialgesetzgebung und das heutige „Arsenal“ an Zwangs- und Strafmassnahmen bleibt erhalten. Trotzdem wäre es nicht verfehlt, gegebenenfalls den Katalog gemäss § 12 AMAG auch in ein neues Gesetz aufzunehmen.

Abschliessende Bemerkungen

Auf die Revisionen des Gesetzes über die Bekämpfung der Schwarzarbeit (GSA) und des Arbeitsmarktaufsichtsgesetzes (AMAG, gem. Vernehmlassungsvorlage FLAMAG) sei ersatzlos zu verzichten:

- Es ist unverhältnismässig, bereits 5 Jahre nach Inkrafttreten der beiden Gesetze, solche weitgehende Änderungen bei der Arbeitsmarktkontrolle vorzunehmen. Dies erscheint als umso unnötiger, als insbesondere der Landrat mit seinem Entscheid vom 17. Januar 2019 keinerlei Beanstandungen an der Arbeit der AMKB und damit an der geltenden Organisation der Arbeitsmarktkontrollen mehr angebracht hat.
- Bisher geniessen die Schwarzarbeits- und die GAV/FlaM-Kontrollen sowohl auf Seiten der Gewerkschaften wie auch auf Seiten der Gewerbetreibenden Respekt. Dieser darf nicht aufs Spiel gesetzt werden.
- Die vorbildlichen Kontroll-Strukturen in unserem Kanton ermöglichen hocheffiziente, kostengünstige und professionelle Arbeitsmarktkontrollen. Diese liegen auch volkswirtschaftlich gesehen im öffentlichen Interesse.

Wir bedanken uns nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und sind Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und Überlegungen sehr verbunden.

Freundliche Grüsse

WIRTSCHAFTSKAMMER BASELSTADT

Der Direktor

lic. rer. pol. Christoph Buser, Landrat