



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2023-GC-227

Schwarzarbeit im Kanton Freiburg: Bilanz vier Jahre nach der Revision des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG)

Urheber:	Dafflon Hubert / Bürdel Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	02.10.2023
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	02.10.2023
Antwort des Staatsrats:	05.12.2023

I. Anfrage

Schwarzarbeit ist ein Problem, und zwar sowohl für die Unternehmen, die miteinander im Wettbewerb stehen (Wettbewerbsverzerrung), als auch für die Arbeitnehmenden (Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und Druck auf die Löhne) und den Staat (Steuerausfälle, schlechtes Image usw.).

Nach der am 16. Juni 2016 von den Grossräten Jacques Vial und Jean-Daniel Wicht eingereichten Motion «Die Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit verbessern» hatten wir das Vergnügen, am 28. August 2019 die Sitzung der ordentlichen parlamentarischen Kommission zur Prüfung der Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG) zu leiten bzw. daran teilzunehmen.

Seither sind vier Jahre vergangen. Es ist daher an der Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen und eine Bestandsaufnahme zu machen. Dazu stellen wird dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. Hat sich die Situation in Bezug auf Schwarzarbeit nach der Revision des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG) am 1. Januar 2020 verbessert?
2. Wurden die Ziele der Revision erreicht?
3. Wie sieht die Situation im Kanton Freiburg im interkantonalen Vergleich aus?
4. Kann der Staatsrat einen Überblick über die Umsetzung der 15 Massnahmen geben, die von der interdisziplinären Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurden?
5. Wie viele Baustellen wurden seit der Revision des Gesetzes geschlossen?
6. Beabsichtigt der Staatsrat, die interdisziplinäre Arbeitsgruppe, die einen Massnahmenplan zur wirksamen Bekämpfung der Schwarzarbeit erarbeitet hat, mit allen betroffenen Akteuren wieder einzuführen?
7. Verfügt der Staat über genügend Personal und finanzielle Mittel, um Schwarzarbeit langfristig wirksam zu bekämpfen?
8. Wären weitere gesetzliche Anpassungen wünschenswert, um die Wirksamkeit zu erhöhen?

II. Antwort des Staatsrats

Das Gesetz vom 12. September 2019 zur Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG; SGF 866.1.1) ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Die mit der Gesetzesänderung eingeführten Massnahmen zur verstärkten Bekämpfung der Schwarzarbeit entfalten seither schrittweise ihre Wirkung.

Die Anpassungen des Reglements über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMR; SFG 866.1.11), die durch die Änderung des BAMG nötig waren, traten am 1. Februar 2022 in Kraft. Dieses Reglement, das die eher operativen Aspekte der Bekämpfung von Schwarzarbeit behandelt, erlaubt es, bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit effizienter und repressiver vorzugehen.

Gleichzeitig wurden die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung mehrere Monate lang von der Kantonspolizei geschult, damit sie ihre neue Funktion als Beamte der Gerichtspolizei im Sinne der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) ausüben können. Sechs Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung des Amts für den Arbeitsmarkt (AMA) wurden am 16. September 2021 vom Staatsrat vereidigt. Ihre Kompetenzen wurden somit gestärkt und sie können nun als Beamte der Gerichtspolizei agieren. Seit Januar 2021 wird die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und dem Amt für den Arbeitsmarkt in einer operativen Richtlinie geregelt.

Zudem hatte die COVID-19-Pandemie grossen Einfluss auf die Tätigkeit der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung, da sie während der akuten Phase der Pandemie für das Kantonale Führungsorgan (KFO) die in den Unternehmen und öffentlichen Körperschaften des Kantons getroffenen Präventionsmassnahmen kontrolliert haben.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Staatsrat die Fragen der Grossräte wie folgt.

1. Hat sich die Situation in Bezug auf Schwarzarbeit nach der Revision des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG) am 1. Januar 2020 verbessert?

Schwarzarbeit findet per Definition im Verborgenen statt und entwickelt sich auf Kosten von oftmals schlecht informierten Personen, die die menschlichen und sozialen Folgen zu tragen haben. Somit tragen alle Massnahmen, die darauf abzielen, die Bevölkerung verstärkt über dieses Problem zu informieren, dazu bei, die negativen Auswirkungen der Schwarzarbeit zu bekämpfen. Alle in der Einleitung erwähnten Entwicklungen haben eine gewisse Präsenz in den Medien genossen, die in den letzten Jahren ausführlich über das Thema berichtet haben. Die Sichtbarkeit in den Medien durch einen Artikel, der beispielsweise über die Schliessung eines Betriebs oder einer Baustelle berichtet, hat eine präventive Wirkung auf Unternehmen, die schlechte Absichten haben. Die Antworten auf die folgenden Fragen geben ebenfalls ein Bild der aktuellen Situation.

Aufgrund dieser positiven Erfahrungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass sich die Situation bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit seit der Revision des BAMG verbessert hat.

2. Wurden die Ziele der Revision erreicht?

Mit der Revision des Gesetzes haben die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung gerichtspolizeiliche Befugnisse erhalten. Sie verfügen also neu über die Eigenschaft von Beamtinnen und Beamten der Gerichtspolizei im Sinne von Artikel 12 und 15 der StPO und unterliegen daher den Bestimmungen der Strafprozessordnung. Nachdem sie vereidigt wurden, können sie Personen vorladen und anhören, die verdächtigt werden, gegen das

Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41) verstossen zu haben. Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung können zudem innerhalb der Grenzen der StPO Ermittlungen durchführen und eine Person ohne ihr Wissen überwachen und observieren. Dank den gerichtspolizeilichen Befugnissen der Inspektorinnen und Inspektoren im Sinne des StPO ist die Staatsanwaltschaft in der Lage, finanzielle Sanktionen im Umfang des entstandenen Schadens auszusprechen.

Die neuen Befugnisse der Inspektorinnen und Inspektoren erlauben es dem AMA auch, Massnahmen des Verwaltungszwangs (Art. 77 BAMG) und Verwaltungssanktionen (Art. 77a) gegen Unternehmen auszusprechen, die sich nicht an das Gesetz halten. Da alle diese Massnahmen es erlauben, härter gegen Schwarzarbeit vorzugehen, wurden die Ziele der Gesetzesrevision erreicht.

3. Wie sieht die Situation im Kanton Freiburg im interkantonalen Vergleich aus?

Es gibt keine vergleichende Studie auf Schweizer Ebene über die Ergebnisse der Bekämpfung von Schwarzarbeit. Die Kantone sind bei der Organisation im Bereich der Bekämpfung von Schwarzarbeit völlig frei und legen ihre Strategie und ihren Aktionsplan frei fest. Freiburg und Neuenburg sind die einzigen Kantone, deren Inspektorinnen und Inspektoren über gerichtspolizeiliche Befugnisse verfügen. Neuenburg wendet jedoch nicht die gleichen Verfahren an und verfolgt nicht dieselben Ziele wie der Kanton Freiburg.

4. Kann der Staatsrat einen Überblick über die Umsetzung der 15 Massnahmen geben, die von der interdisziplinären Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurden?

Der Staatsrat hat am 5. Dezember 2016 eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe aufgestellt und ihr den Auftrag erteilt, Überlegungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit anzustellen. Die Arbeitsgruppe hat sich zu sechs Sitzungen getroffen, um eine Bestandsaufnahme zu machen und Wege aufzuzeigen, mit denen die Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit verbessert werden kann.

Die von der interdisziplinären Arbeitsgruppe formulierten Vorschläge wurden in 15 technischen Merkblättern weiter ausgeführt:

Nr.	Massnahme	Nr.	Massnahme
1	Berufsausweis	2	Änderung von Bedingungen der GAV
3	Meldung beim Handelsregister und beim kantonalen Konkursamt (KKA)	4	Einstellung des Betriebs (Baustelle, Unternehmen usw.)
5	Spezialisierte Ermittlergruppe	6	Verstärkung der Kontrollkräfte
7	Interinstitutionelle Zusammenarbeit	8	Stärkung der Stellung der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung
9	Neue Sanktionen und Verschärfung der bestehenden Sanktionen	10	Finanzielle Sanktionen im Umfang des entstandenen Schadens

Nr.	Massnahme	Nr.	Massnahme
11	Öffentliches Beschaffungswesen und Subunternehmen	12	Art. 13 BGSA – Sanktionen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der Finanzhilfen
13	Kantonales Monitoring; Kommunikation, Sensibilisierung	14	Razzien
15	Anreize für die Meldung von Schwarzarbeit		

Fast alle diese Vorschläge konnten im Rahmen der Revision des BAMG und des BAMR umgesetzt werden. Ziel dieser Revision war es, die Bekämpfung der Schwarzarbeit wirksamer zu gestalten und die repressiven Aspekte zu verstärken.

Unter den umgesetzten Massnahmen sind beispielsweise die folgenden zu erwähnen:

- > Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung verfügen neu über *gerichtspolizeiliche Befugnisse*, was die Untersuchung im Hinblick auf allfällige Ersatzforderungen gegenüber Unternehmen erleichtert, die Schwarzarbeit betreiben (Massnahmen 5 und 8).
- > Sie haben nicht nur die Aufgabe zu kontrollieren, sondern auch zu *ermitteln*, was die anschliessende Durchführung von Razzien in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei erleichtert (Massnahmen 5 und 14).
- > Sie können neu *umgehend Zwangsmassnahmen der Verwaltungsbehörde* anordnen, ohne zuvor eine beschleunigte Untersuchung durch das Amt für den Arbeitsmarkt in die Wege leiten zu müssen (Massnahmen 4 und 9).
- > Ein Kommunikationsplan wurde ausgearbeitet, um die Bevölkerung allgemein für die Risiken zu sensibilisieren, die mit Schwarzarbeit verbunden sind (Massnahme 13).
- > Eine Kommunikationskampagne zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Bekämpfung von Schwarzarbeit ist für das Frühjahr 2024 geplant (Massnahme 13).

Somit wurden die Massnahmen 3 bis 14 im Rahmen der Revision des BAMG und des BAMR umgesetzt. Nur die Massnahme 15, die Anreize für die Meldung von Schwarzarbeit vorsah und so zum Denunzieren aufgerufen hätte, wurde aus ethischen und datenschutzrechtlichen Gründen fallen gelassen.

Die Massnahme 2 bezüglich einer allfälligen Anpassung der GAV betrifft nicht den Staat und hängt ausschliesslich von den Sozialpartnern ab.

Die Massnahme 1 bezüglich der Schaffung eines Berufsausweises hängt ebenfalls von den Sozialpartnern ab. Sie betrifft im Rahmen ihrer Umsetzung aber auch die öffentlichen Körperschaften. So hat der Staat im Jahr den Berufsausweis im Bauhauptgewerbe auf Baustellen, bei denen er der Bauherr ist, zur Pflicht gemacht. Die Stadt Freiburg ist dem Beispiel des Kantons gefolgt. Das neue Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG), das am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass der Auftraggeber (Kanton, angegliederte Einheiten, öffentliche Unternehmen oder mehrheitlich in öffentlicher Hand befindliche Unternehmen, Gemeinden und Gemeindeverbände) in der Ausschreibung angibt, dass die erfolgreiche Anbieterin oder der

erfolgreiche Anbieter und ihre oder seine Subunternehmerinnen und Subunternehmer verpflichtet sind, sich mit einem Kartenkontrollsystem paritätischer Organe – oder einem gleichwertigen Nachweis – auszustatten, das es ermöglicht, das auf der Baustelle tätige Betriebspersonal zu prüfen. Die Vollzugsverordnung, die zurzeit ausgearbeitet wird, bezeichnet namentlich die Kriterien dieser Prüfung.

5. Wie viele Baustellen wurden seit der Revision des Gesetzes geschlossen?

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit im Kanton erstreckt sich auf alle wirtschaftlichen Tätigkeiten im Kanton. Das Gastgewerbe und das Baugewerbe wurden von der kantonalen Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMK) als Fokusbranchen festgelegt, sodass intensivere Kontrollen durchgeführt wurden.

In den Jahren 2022 und 2023 wurde bei drei Restaurants, einer Autowerkstatt und 17 Baustellen ein Zugangsverbot oder eine Einstellung des Betriebs angeordnet (Stand: 30.11.2023).

6. Beabsichtigt der Staatsrat, die interdisziplinäre Arbeitsgruppe, die einen Massnahmenplan zur wirksamen Bekämpfung der Schwarzarbeit erarbeitet hat, mit allen betroffenen Akteuren wieder einzuführen?

Die durch den Staatsratsbeschluss vom 15. Dezember 2016 eingesetzte Ad-hoc-Arbeitsgruppe beendete ihre Tätigkeit Ende 2017 mit der Lieferung von technischen Merkblättern zu 15 Massnahmen, die darauf abzielen, die Bekämpfung der Schwarzarbeit zu verstärken. Wie in der Antwort auf Frage 4 erwähnt wurde, konnten die meisten dieser Massnahmen mit der Änderung des BAMG und des BAMR umgesetzt werden.

Was die operativen Aspekte der Bekämpfung der Schwarzarbeit betrifft, so ermöglicht es der neue Artikel 21c BAMR, eine Person als Beauftragte bzw. Beauftragten für die Koordination der Bekämpfung der Schwarzarbeit beim AMA zu ernennen. Das AMA richtete daraufhin ein kantonales Organ ein, das für die Koordination der Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständig ist. In diesem Organ werden alle betroffenen Akteure, Vertreter der betroffenen Dienststellen oder Einheiten, in Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen zusammengebracht, um die Massnahmen wirksamer und griffiger zu gestalten. Die Vertraulichkeit der verschiedenen Dossiers, insbesondere nach der Änderung des Datenschutzgesetzes (DSG; SR 235.1), verringert die Möglichkeiten des Informationsaustauschs mit bestimmten Dienststellen oder Einheiten, die nicht ausdrücklich durch das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41) autorisiert sind.

Das AMA wird demnächst eine Sitzung mit den Mitgliedern der interdisziplinären Arbeitsgruppe organisieren, um die Bilanz der Umsetzung der Massnahmen bzw. die Ergebnisse bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu besprechen.

7. Verfügt der Staat über genügend Personal und finanzielle Mittel, um Schwarzarbeit langfristig wirksam zu bekämpfen?

Angesichts des Umfangs der Aufgabe und des klaren Willens des Gesetzgebers, den Kampf gegen die Schwarzarbeit zu verschärfen, ermöglicht es jede Personalaufstockung, mehr Kontrollen durchzuführen und die Sichtbarkeit der von den Inspektorinnen und Inspektoren vor Ort ergriffenen Massnahmen zu erhöhen.

Ferner ist anzumerken, dass für die Delegation der Kontrolltätigkeiten gemäss Art. 75 BAMG Kontroll- und Verwaltungspersonal mobilisiert wird, um den beauftragten Dritten bei der Durchführung oder Auswertung bestimmter Inspektionen zu unterstützen. Da die beauftragten Dritten nicht über gerichtspolizeiliche Befugnisse verfügen, dürfen sie keine Observationen oder Anhörungen im Sinne der Strafprozessordnung durchführen. Wenn der Fall dies erfordert, muss der beauftragte Dritte die Inspektorinnen und Inspektoren des AMA hinzuziehen, um die Untersuchung des Falls zu ergänzen, damit die Staatsanwaltschaft sich mit dem Fall befassen und gegebenenfalls die gesetzlich vorgesehenen Strafen verhängen kann. Derzeit werden für diese Fälle etwa 1 VZÄ (Vollzeitäquivalent) als Inspektor/in und 1 VZÄ als Verwaltungssachbearbeiter/in benötigt.

Zudem musste das AMA dem beauftragten Dritten aufgrund von organisatorischen Schwierigkeiten, mit denen er in den Jahren 2022 und 2023 konfrontiert war, bei der administrativen Weiterbearbeitung der Dossiers nach den Inspektionen auf den Baustellen stark unter die Arme greifen. Diese zusätzliche Unterstützung ging auf Kosten der Inspektionen, die das AMA in den anderen Wirtschaftszweigen des Kantons durchführen muss. Doch mit dem Optimierungsmassnahmen, die der beauftragte Dritte getroffen hat, sollte sich die Lage entspannen und ab 2024 verbessern. Dadurch können künftig mehr Kontrollen durchgeführt werden, was die Bekämpfung der Schwarzarbeit verstärkt.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die derzeit bereitgestellten Mittel eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit erlauben. Er wird die Situation in diesem Bereich regelmässig beurteilen und kann bei Bedarf das für die Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzte Personal im Rahmen der verfügbaren finanziellen Mittel anpassen.

8. Wären weitere gesetzliche Anpassungen wünschenswert, um die Wirksamkeit zu erhöhen?

Die Erfahrungen der Fachleute des AMA aus der Praxis zeigen, dass das Gesetz und sein Reglement es im Allgemeinen ermöglichen, das mit der Revision verfolgte Ziel einer wirksameren Bekämpfung der Schwarzarbeit zu erreichen.

In den nächsten Monaten sind nicht dringende Anpassungen geplant, um den Austausch zwischen den verschiedenen Partnern bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu verbessern. Denn im Gesetz müssten noch datenschutzrelevante Aspekte ergänzt oder hinzugefügt werden. Zudem können allfällige Bemerkungen der Mitglieder der interdisziplinären Arbeitsgruppe während der Bilanzsitzung gegebenenfalls zu administrativen oder gesetzlichen Anpassungen führen.