

Arbeitsmarktanalyse Bauwirtschaft und Kontrollstrategie AMKB

Management Summary

Dr. Rainer Füeg

15. März 2019

1. Struktur der Bauwirtschaft im Baselbiet

Die Bauwirtschaft im Baselbiet beschäftigte im Jahre 2016 rund 16'500 Vollzeitäquivalente (FTE), was 14 % aller Arbeitsplätze im Baselbiet entspricht. 8'300 dieser FTE gehörten zum Ausbaugewerbe im engeren Sinn, 5'000 zum Bauhauptgewerbe, 1'100 zum Gartenbau und 2'200 zur Reinigungsbranche. Dazu kommen rund 1'250 FTE aus dem Personalverleih, welche in der Bauwirtschaft tätig sind.

Zwischen 2011 und 2016 stagnierte die Beschäftigung im Baselbieter Bauhauptgewerbe, im Ausbaugewerbe ist sie um 3.5 % gewachsen, während im Gartenbau (+15 %) und in der Reinigungsbranche (+24 %) der Zuwachs markant höher war. Die Arbeitslosigkeit in der Branche schwankte über die Jahre konjunkturbedingt und war wie in der übrigen Schweiz etwas höher als in der gesamten Wirtschaft.

2. Arbeitsleistung von Meldepflichtigen aus der EU in der Baselbieter Bauwirtschaft

Im Jahre 2018 waren insgesamt 3'332 meldepflichtige Arbeitnehmer aus der EU in der Baselbieter Bauwirtschaft beschäftigt. Sie leisteten ein Arbeitspensum von 398 FTE, was rund 2.2 % der Arbeitsstunden in der Bauwirtschaft entspricht.

Der weitaus grösste Anteil entfiel dabei auf Meldepflichtige, welche bei Baselbieter Unternehmen angestellt waren, insbesondere bei Temporärfirmen. Aber auch in allen übrigen Branchen der Bauwirtschaft waren deutlich mehr meldepflichtige Ausländer bei Baselbieter Firmen beschäftigt als Entsandte oder Selbständige im Kanton tätig waren.

Während im *Bauhauptgewerbe* nur wenige Selbständige aus der EU im Baselbiet tätig waren, lag deren Anteil im *Ausbaugewerbe* bei etwas mehr als einem Viertel aller ausländischen Meldepflichtigen. Im Gartenbau und im Reinigungsgewerbe waren sogar mehr Selbständige als Entsandte auf dem Baselbieter Baumarkt tätig.

Neben den meldepflichtigen Personen aus der EU/EFTA sind in der Baselbieter Bauwirtschaft rund 500 Grenzgänger im Bauhauptgewerbe, 1'800 im Ausbaugewerbe und 400 als Temporärangestellte tätig. Die Grenzgänger machen insgesamt rund 15% der Beschäftigten in der Bauwirtschaft aus.

3. Arbeitsmarktkontrolle - Entsendungen

In der Datenbank der AMKB waren für den Bereich «Entsendungen» per 30.9.2018 insgesamt 3'601 Fälle erfasst, welche seit April 2014 bearbeitet worden sind. 12 % der kontrollierten Firmen hatten ihren Sitz in der Schweiz, 88 % in der EU/EFTA. Kontrolliert wurden 2'305 Arbeitnehmer und 1'008 Selbständige.

Die Branchenzusammensetzung der Fälle weicht deutlich von der Branchenstruktur der Baselbieter Bauwirtschaft ab. Dies liegt daran, dass für das Bauhauptgewerbe und den Personalverleih eigenständige Kontrollorgane in der Region bestehen und die

AMKB daher keine systematische Kontrolle in diesen beiden Branchen vornimmt. Die meisten Fälle der AMKB betreffen – entsprechend deren Anteil an den Entsendemeldungen – das Schreinerhandwerk, gefolgt von der Gebäudetechnik und dem Metallhandwerk.

Der Anstoss zu einer Kontrolle kommt fast ausschliesslich von der AMKB selbst, und zwar auf der Basis der Entsendemeldungen. Bei insgesamt 2/3 der Fälle wurden keine Verstösse festgestellt, da die meisten ausländischen Betriebe mit regelmässigen Entsendungen die Vorschriften mittlerweile kennen.

Bei insgesamt knapp 21 % der bearbeiteten Fälle wurde ein Verstoß festgestellt. Betroffen waren 1'062 Personen (623 Betroffene bei den Lohnbestimmungen, 439 bei den Arbeitsbedingungen). Nach Branchen aufgeschlüsselt zeigt sich, dass vor allem bei den Schreinerhandwerkern, in der Gebäudetechnik und bei den Metallbauern überdurchschnittlich viele Beschäftigte von Verstössen betroffen waren.

In 351 Fällen wurden von der ZPK Konventionalstrafen verhängt. Die meisten Sanktionen wurden wiederum bei den Schreinerhandwerkern, der Gebäudetechnik und im Metallbau ausgesprochen. Während auf der Sanktionsliste des Seco (Stand Ende Oktober 2018, alle Branchen) 42 Firmen erfasst sind, gegen welche zwischen 2013 und 2018 von den Baselbieter Behörden eine Dienstleistungssperre verhängt wurde, ist in der Datenbank der AMKB für diese Periode nur gerade eine einzige Dienstleistungssperre vermerkt.

4. Arbeitsmarktkontrolle - Schwarzarbeit

In der Datenbank der AMKB waren per 30.9.2018 insgesamt 1'115 Firmen erfasst, bei welchen seit April 2014 bei Baustellenkontrollen insgesamt 2'769 Personen kontrolliert worden sind. In 86 % der Fälle wurde eine einzige Baustellenkontrolle durchgeführt, in den übrigen Fällen dagegen bis zu sieben Kontrollen. Im Vergleich zu ihrem Arbeitsplatzanteil sind die Gipser und die Bodenleger/Plattenleger/Parkettleger überdurchschnittlich oft kontrolliert worden.

Bei den 850 abgeschlossenen Firmenkontrollen wurde in 103 Fällen ein Verstoß vermutet (12 %), 89 Fälle wurden eingestellt und in 658 Fällen (77 %) ergab die Kontrolle keinen Verdacht. An die Fachbehörden (Sozialversicherungen, Steuerverwaltung, etc.) wurden in der Folge insgesamt 751 Meldungen über verdächtige Personen weitergeleitet. Die meisten Verstoßmeldungen betrafen die Gipser und das Bauhaupthandwerk. Rückmeldungen der Fachbehörden erfolgten in 40 % der Fälle, wobei die Rückmeldequote bei der Sozialhilfe, bei Verstössen gegen das Ausländergesetz und gegen die Quellensteuer überdurchschnittlich hoch, bei Verstössen gegen AHV/ALV/IV dagegen sehr tief ausfiel.

Auf der Basis der Rückmeldungen der Fachbehörden sprach das KIGA in 38 Fällen eine Busse aus. Von der Staatsanwaltschaft wurden 31 Bussen wegen Nichteinreichen der Unterlagen ausgesprochen. 29 Bussen, elf bedingte und zwei unbedingte Geldstrafen sowie und eine unbedingte Haftstrafe von 4 Monaten wurden wegen ausländerrechtlichen Verstössen ausgesprochen. Am häufigsten betroffen von Sanktionen waren die Gipser, das Metallhandwerk, das Bauhaupthandwerk, die Isolierungen und der Gartenbau.

Im Durchschnitt erhärtete sich damit der Verdacht auf Schwarzarbeit in 12 % der abgeschlossenen Fälle, aber nur gerade in 31 % aller Verdachtsfälle wurde schliesslich eine Sanktion ausgesprochen.

5. Risikoabschätzung

Durch die Vorgaben der eidgenössischen und kantonalen Behörden werden praktisch sämtliche Branchen in der Bauwirtschaft als Fokusbranchen definiert, bei denen besondere Risiken für Verstösse bestehen.

Die Risiken für Verstösse gegen die **Lohnvorschriften, rsp. die Vorschriften über die Arbeitsbedingungen** lassen sich als Produkt von Anreizfaktoren (Preisniveau und Nachfrage im Baselbiet), Risikofaktoren (Kontrolldichte, Sanktionshöhe, Dauer der Arbeiten) sowie der Höhe der Eintrittsbarrieren (Einfuhrbestimmungen, steuerliche Regelungen, Bewilligungen) definieren. Für den Markteintritt bestehen je nach Branche unterschiedliche Hürden, welche im Ausbaugewerbe insgesamt aber gering sind (Tab. 1).

Tabelle 1: Risikofaktoren nach Branchen (aus Sicht der Kontrollbehörde)

Branche	An-reize	Markt-eintritt	Arbeits-dauer	Kunden-struktur	Kontroll-dichte	Sank-tions-risiko	TOT
Hochbau	3	1	1	2	2	3	12
Tiefbau	3	1	1	2	2	3	12
Holzbau	3	1	2	3	2	3	14
Kundenmaurer	3	3	3	3	2	3	17
Elektriker	3	1	3	3	2	3	15
Gebäudetechnik	3	3	2	3	2	3	16
Metallbau	3	2	3	3	2	3	16
Schreiner	3	2	3	3	2	3	16
Plattenleger	3	3	3	3	2	3	17
Innenausbau	3	3	3	3	2	3	17
Maler/Gipser	3	3	3	3	2	3	17
Gartenbau	3	2	2	3	2	3	15
Reinigung	3	3	3	3	2	3	17
Personalverleih	1	1	1	3	2	3	11

1 = geringes Risiko 2 = mittleres Risiko 3 = hohes Risiko

Die Risiken für **Schwarzarbeit** sind im Wesentlichen dieselben wie bei den Verstössen gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen. Schwarzarbeit findet häufig abends und an Wochenenden statt, wo die Kontrolldichte wegen der Arbeitszeiten der Kontrollbehörden besonders gering ist. Die **grössten Anreize für Schwarzarbeit** sind der Preisdruck in den einzelnen Branchen (v.a. im Neubau, bei Grossprojekten und bei Projekten der Öffentlichen Hand), die Differenz zwischen dem Preis, welchen eine seriös kalkulierende Unternehmung verlangen muss, wenn sie mittelfristig überleben will und dem Nettolohn des Schwarzarbeiters, sowie (bei ausländischen

Schwarzarbeitern) das hohe Lohnniveau in der Schweiz. In den meisten Branchen des Ausbaugewerbes und auch für Kundenmaurer bestehen kaum Barrieren für den Markteintritt. Schwarzarbeiter sind in der Regel Angestellte von Firmen (welche abends, an Wochenenden oder in den Ferien auf eigene Rechnung arbeiten), Temporärangestellte zwischen Engagements und/oder Ausländer ohne festen Wohnsitz in der Schweiz, welche nur zeitweise im Lande aktiv sind. Die «Akquisition» der Aufträge läuft entweder über andere Firmen (welche so den Preisdruck weitergeben), über Kollegen aus anderen Branchen und Internetplattformen, auf denen Handwerkeraufträge ausgeschrieben werden. In einigen Branchen haben sich zudem «Manager» etabliert, d.h. Personen, welche beim Kunden als Auftragnehmer auftreten, aber weder über eigenes Personal, noch über betriebliche Einrichtungen, etc. verfügen, sondern ihre «Mannschaften» je nach Bedarf rekrutieren.

6- Risikobasierte Kontrollstrategie

Das heutige System mit zahlenmässigen, branchen- und merkmalspezifischen Vorgaben von eidgenössischen und kantonalen Behörden und anderen PK's ist überdefiniert. Für eine risikobasierte Kontrollstrategie – wie im Leistungsauftrag der AMKB verlangt – bleibt kaum noch Raum. Um wirklich effektiv zu sein, müsste eine solche risikobasierte Strategie zudem nicht nur vom Kontrollorgan allein verlangt und umgesetzt werden, sondern vom gesamten System, einschliesslich der Arbeitsmarkt- und der Sozialversicherungsbehörden.

Wenig zielführend ist zudem die Vorgabe von **Inputzielen** (Anzahl abgeschlossene Kontrollen) an Stelle von **Outputzielen** (ermittelte Verstösse) oder von **Input/Output-Relationen** (Verstossquote, Sanktionsquote). Die aktuell bestehende Form der Zielsetzungen führt zu erheblichen Fehlanreizen bei der Auswahl der zu Kontrollierenden.

Positiv zu werten ist dagegen die Tatsache, dass (zumindest in Teilen des Ausbaugewerbes) die Baustellen- und Betriebskontrollen sowohl im Bereich der Entsendungen als auch der Schwarzarbeit von einer **einzigsten Institution** wahrgenommen werden. Bedauerlicherweise haben sich allerdings nur wenige andere PK's dazu entschliessen können, «ihre» Kontrollen ebenfalls der AMKB zu übertragen. Eine einzige Kontrollinstitution für die gesamte Bauwirtschaft (inkl. Gartenbau und Baureinigung) im Kanton wäre wesentlich schlagkräftiger als das heutige, auf viele Akteure verteilte System.