



An den Grossen Rat

20.5456.02

WSU/P205456

Basel, 8. März 2023

Regierungsratsbeschluss vom 7. März 2023

Anzug Sarah Wyss und Toya Krummenacher betreffend „Unterbesetzung kantonaler Arbeitsinspektor*innen und Ausschöpfung Covid-19-Finanzierung“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Februar 2021 den nachstehenden Anzug Sarah Wyss und Toya Krummenacher dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der dritthäufigste Ansteckungsort mit dem Coronavirus ist der Arbeitsplatz.¹ Dieses Ergebnis verdeutlicht, wie wichtig die bestehenden Corona-Schutzmassnahmen in den Betrieben sind und wie wichtig es ist, dass die Einhaltung von den Aufsichtsbehörden kontrolliert wird.

Eine eben erschienene Studie zeigt, dass im Bereich der Kontrolle des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz die kantonalen Inspektorate personell völlig unterdotiert sind.² Die in der Schweiz ungenügende Anzahl Kontrollen im Bereich Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz lassen sich vor allem auf eine Unterdotierung bei den kantonalen Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren zurückführen, wie nachfolgende Zahlen bestätigen.

Kanton	Personen	Stellenprozente	Arbeitnehmende im Kanton	Anzahl Arbeitnehmende auf eine Vollzeitstelle	Abweichen von ILO-Vorgaben in Stellenprozenten
AG	10	840	296'339	35'278	2'123
BL	8	430	115'433	26'845	724
BS	8	680	78'938	11'609	109
SO	8	460	115'876	25'190	699
Total CH-weit	221	15'455	3'540'573	22'909	19'951

Es ist festzustellen, dass im Kanton Basel-Stadt bei 78'938 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über aufgerechnet 8 Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren (bei 100% Arbeitspensum; Teilzeitstellen addiert) aufweist. In der Schweiz verfügen die Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren zusammen gerechnet über 155 Vollzeitstellen, in Relation zu 3'540'573 Arbeitnehmern.

Diese Werte entsprechen weder den völkerrechtlichen Anforderungen der ILO-Konvention Nr. 81³ - welche von der Schweiz ratifiziert wurde und seit dem 13. Juli 1950 in Kraft ist - noch dem ArG, die jeweils die Implementierung eines effektiven staatlichen Aufsichtssystems im Bereich Arbeitsschutzrecht vorschreiben. Dies bereits unabhängig von der Covid-19-Pandemie.

¹ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/news/news-02-08-2020.html>

² Lukas Schaub/Luca Cirigliano, Die Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Effektivität der kantonalen Arbeitsinspektorate: Analyse und Forderungen unter besonderer Berücksichtigung der ILO-Konvention Nr. 81, ARV/DTA 2020, S. 183 ff.

³ Internationales Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel (ILO-Konvention; SR 0.822.719.1)

Noch gravierender sind diese Zahlen, angesichts, da auch der Bundesrat und das BAG die Vollzugsbehörden des ArG zur einer verstärkten Kontrolle der Präventionsmassnahmen zum Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden gemäss Art. 10 Covid-19-Verordnung besondere Lage⁴ auffordern.

Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass gut ausgebildete Aufsichtspersonen in einer für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben genügenden Zahl eingesetzt werden (Art. 79 Abs. 2 lit. a ArGV 1, Art. 10 ILO-Konvention Nr. 81). Die Fachgremien und der Verwaltungsrat der ILO haben die nach Art. 10 ILO- Konvention Nr. 81 notwendige Anzahl von Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren numerisch auf eine bzw. einen pro 10'000 Arbeitnehmende zur Bestimmung eines sicheren Arbeitsumfeldes konkretisiert. Im Kanton Basel-Stadt fehlen demnach genau eine Vollzeitstelle um diese Vorgaben zu erreichen.

Während der Covid-Pandemie haben die Kantone wie alle staatlichen Behörden auch eine positive Schutzwicht gegenüber Arbeitnehmenden, insbesondere besonders gefährdeten Arbeitnehmenden.⁵ Ob der Kanton dieser Schutzwicht nachkommt, wenn spezialisiertes Personal wie die Arbeitsinspektore fehlt, ist stark zu bezweifeln. Während der Covid-Pandemie hat der Bund nun die Finanzierung der Covid- Kontrollen übernommen, siehe Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Gesetz.

Art. 79 Abs. 3 ArGV 1 vermittelt dem SECO überdies die Kompetenz, den Kantonen in Form von "Richtlinien" konkrete Vorgaben betreffend die Anzahl der zu beschäftigenden Aufsichtspersonen pro Kanton in Abhängigkeit der Anzahl Betriebe und der zu erfüllenden gesetzlichen Aufgaben sowie ihrer Komplexität zu machen. Von dieser Kompetenz hat das SECO bis heute nach unserem Wissen gegenüber unserem Kanton jedoch keinen Gebrauch gemacht, obwohl die Bestimmung bereits seit fast 20 Jahren in Kraft ist.

Der Regierungsrat wird gebeten zu prüfen und zu berichten

- a. Wie er die personelle Unterbesetzung bei den kantonalen Arbeitsinspektoraten gemäss ILO-Empfehlung nach der verbindlich von der Schweiz ratifizierten ILO-Konvention 81 bewertet.
- b. Worauf diese personelle Unterbesetzung der kantonalen Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren zurückzuführen ist.
- c. Ob das SECO als Oberaufsichtsbehörde über die kantonalen Arbeitsinspektorate sein Weisungsrecht gemäss Art. 79 Abs. 3 ArGV 3 wahrgenommen hat, indem es den Kantonen eine Vorgabe betreffend die Anzahl der zu beschäftigenden Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren macht: Wurden hier Weisungen oder Empfehlungen erlassen?
- d. Wie viele Covid-19-Kontrollen seit Anfang der Pandemie stattfinden (nach Monat aufgeschlüsselt) und wie viele Gelder gem. Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Gesetz bezogen wurden?
- e. Wie eine Aufstockung des Personals finanziert werden könnte und ob es dafür zusätzliche Gelder vom Bund bedarf?
- f. Ob die Sozialpartner beim Vollzug der Massnahmen zum Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden einbezogen / konsultiert werden.

Sarah Wyss, Toya Krummenacher»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Vorbemerkungen

Die kantonalen Arbeitsinspektorate sind zuständig für den Vollzug des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung vom 20. März 1981 (UVG; SR 832.20) und des Bundesgesetzes über die Arbeit, Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) sowie deren Verordnungen. Im Kanton Basel-Stadt nimmt das Arbeitsinspektorat diese Aufgaben wahr; es ist Teil des Amtes für Wirtschaft und Arbeit.

⁴ Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19.6.2020. Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26)

⁵ Cirigliano Luca/Schaub Lukas, Der Schutz besonders gefährdeter Arbeitnehmer/innen und betriebliche Schutzkonzepte in der COVID-19-Verordnung 2 – eine Auslege- und Einordnung vor dem Hintergrund staatlicher Schutzwicht, ARV online 2020 Nr. 286

Der Vollzug des UVG basiert auf einer Leistungsvereinbarung mit der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) und wird von dieser finanziert. Die EKAS bestimmt die jährliche Anzahl Betriebskontrollen für die ganze Schweiz und verteilt diese auf die Kantone - im Verhältnis zu den in den Kantonen ansässigen Unternehmen, für welche die kantonalen Arbeitsinspektorate zuständig sind.

2. Beantwortung der Fragen

- a. *Wie bewertet der Regierungsrat die personelle Unterbesetzung bei den kantonalen Arbeitsinspektoraten gemäss ILO-Empfehlung nach der verbindlich von der Schweiz ratifizierten ILO-Konvention 81?*
- b. *Worauf ist diese personelle Unterbesetzung der kantonalen Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren zurückzuführen?*

Das Internationale Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel (ILO-Konvention; SR 0.822.719.1) legt fest, dass jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation eine Arbeitsaufsicht für die gewerblichen Betriebe und den Handel zu unterhalten hat. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. a ILO-Konvention obliegt der Arbeitsaufsicht die Sicherstellung der Durchführung der gesetzlichen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Arbeitnehmenden bei der Ausführung der Arbeit. Darunter fallen gemäss dieser Bestimmung Vorschriften über die Arbeitszeit, die Löhne, die Unfallverhütung, den Gesundheitsschutz und die Wohlfahrt, die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen und andere damit im Zusammenhang stehende Angelegenheiten.

Das Arbeitsinspektorat mit seinen im Anzugstext genannten acht Stellen bzw. 680 Stellenprozenten erfüllt Aufgaben im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz und ist nicht für sämtliche der vorerwähnten Bereiche zuständig. Die ILO-Konvention sowie die Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur personellen Dotierung der Arbeitsinspektorate basieren auf der Annahme, dass sich die Arbeitsinspektorate mit allen Aspekten der Arbeitsbedingungen befassen. Dazu gehören neben der Arbeitssicherheit und dem Gesundheitsschutz insbesondere Aufgaben im Bereich der paritätischen und der tripartiten Kommissionen zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen, der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Einhaltung der Mindestlohnvorgaben.

Um die personellen Mittel im Bereich der Arbeitsaufsicht im Sinn von Art. 3 Abs. 1 lit. a ILO-Konvention sinnvoll vergleichen zu können, müssen auch die Inspektorinnen und Inspektoren der anderen Institutionen hinzugezählt werden, welche nebst dem kantonalen Arbeitsinspektorat Aufgaben im Bereich der Arbeitsaufsicht gemäss ILO-Konvention wahrnehmen. So ist insbesondere die SUVA als Durchführungsorgan im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in Branchen mit besonderen Gefährdungen (z.B. Baugewerbe), mit zu berücksichtigen. Auch die Abteilung Arbeitsbeziehungen und Einigungsamt im Amt für Wirtschaft und Arbeit erfüllt als kantonales Kontrollorgan für minimale Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge (GAV) und für die Bekämpfung der Schwarzarbeit Aufgaben im Bereich der Arbeitsaufsicht gemäss ILO-Konvention. Gleches gilt für die paritätischen Kommissionen, welche die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten GAVs kontrollieren, und für das eidgenössische Arbeitsinspektorat als Vollzugsorgan des Arbeitsgesetzes und teilweise des UVG in den Bundesbetrieben. Auch weitere spezialisierte Fachorganisationen, wie das eidgenössische Starkstrominspektorat ESTI oder der schweizerische Verein für Schweißtechnik SVS, sind bei einem Vergleich mitzuberücksichtigen. Die Anzahl der Inspektorinnen und Inspektoren ist somit erheblich höher als im Anzug und dem darin zitierten Artikel ausgeführt wird.

Darüber hinaus schreibt die ILO-Konvention weder quantitative Anforderungen in Bezug auf den Personalbestand der kantonalen Arbeitsinspektorate noch eine Verhältniszahl zwischen Arbeitnehmenden sowie Arbeitsinspektoren und -inspektorinnen vor. Art. 10 ILO-Konvention hält lediglich fest, dass die Zahl der Aufsichtsbeamten ausreichen muss. Dabei sind insbesondere die Anzahl und Grösse der zu kontrollierenden Betriebe, die Kategorien von Arbeitnehmenden und die Beschaffenheit der durchzuführenden gesetzlichen Vorschriften, angemessen zu berücksichtigen. Das im Anzugstext genannte Verhältnis von einem Arbeitsinspektor bzw. einer Arbeitsinspektorin pro 10'000 Arbeitnehmende ist keine verbindliche Vorgabe aus der ILO-Konvention, sondern ein grober Richtwert eines Fachgremiums und des Verwaltungsrats der ILO.

In der Leistungsvereinbarung zwischen der EKAS und dem Kanton Basel-Stadt wird jährlich die Anzahl Betriebsbesuche festgelegt, die das Arbeitsinspektorat durchzuführen hat. Für das Jahr 2021 und 2022 waren jeweils 337 Betriebsbesuche vorgesehen. Das Arbeitsinspektorat hat im Jahr 2021 548 und im Jahr 2022 530 Betriebsbesuche durchgeführt. Somit hat das Arbeitsinspektorat mit seinen personellen Mitteln stets sämtliche Vorgaben der EKAS erfüllt bzw. weit übertroffen. Das Arbeitsinspektorat ist folglich nicht personell unterbesetzt.

In diesem Zusammenhang darf darauf hingewiesen werden, dass seit Einreichen des vorliegenden Anzugs zwei zusätzliche Vollzeitstellen zur Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohnsgesetzes vom Grossen Rat bewilligt wurden. Diese beiden Stellen sind besetzt.

- c. *Hat das SECO als Oberaufsichtsbehörde über die kantonalen Arbeitsinspektorate sein Weisungsrecht gemäss Art. 79 Abs. 3 ArGV 3 wahrgenommen, indem es den Kantonen eine Vorgabe betreffend die Anzahl der zu beschäftigenden Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren macht? Wurden hier Weisungen oder Empfehlungen erlassen?*

Seit 1. April 2022 ist die Richtlinie über die Aus- und Weiterbildung und die Anzahl Aufsichtspersonen bei den kantonalen Arbeitsinspektoren in Kraft. Demnach ist die Mindestanzahl an Aufsichtspersonen beim Kanton Basel-Stadt, die für den Vollzug des ArG sowie des UVG erforderlich sind, bei 4.1 (Vollzeitäquivalente) festgelegt worden. Somit verfügt der Kanton Basel-Stadt auch nach der neuen Richtlinie über ausreichend Personal. Zudem wurden in den vergangenen Jahren bei den regelmässig stattfindenden Audits keine Mängel betreffend Personalbestand festgestellt.

- d. *Wie viele Covid-19-Kontrollen finden seit Anfang der Pandemie statt (nach Monat aufgeschlüsselt) und wie viele Gelder gem. Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Gesetz wurden bezogen?*

Das Arbeitsinspektorat führte seit Mitte März 2020 - verstärkt durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schwarzarbeitsbekämpfung, der Kantonspolizei und dem Gesundheitsdepartement - Covid-19-Kontrollen durch. Neben diesen Kontrollen hat das Arbeitsinspektorat auch weiterhin seine Vollzugsaufgaben erfüllt.

Insgesamt wurden 6'356 Betriebsbesuche zur Prävention von Covid-19 durchgeführt. Aufgeschlüsselt nach Monaten wurden folgende Anzahl Kontrollen durchgeführt:

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.
2020			51	191	847	295	171	151	282	265	379	292
2021	625	523	556	503	466	449	29	60	25	36	58	49
2022	38	15										

Das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) legte fest, dass die Vollzugskosten der Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes und des UVG durch die EKAS entschädigt werden. Die EKAS finanziert grundsätzlich nur die Leistungen bei Betriebsbesuchen. Der damit verbundene administrative Aufwand und der Aufwand der Mitarbeitenden des Gesundheitsdepartements, der Kantonspolizei oder der Schwarzarbeitsbekämpfung werden von der EKAS nicht entschädigt. Die Covid-19-Kontrollen waren integrierender Bestandteil eines Betriebsbesuchs und wurden nicht speziell ausgewiesen.

- e. *Wie könnte eine Aufstockung des Personals finanziert werden und bedarf es dafür zusätzliche Gelder vom Bund?*

Wie dargelegt, ist eine Aufstockung der personellen Mittel des Arbeitsinspektorates nicht erforderlich. Das Arbeitsinspektorat kann die Leistungsvorgaben mit den aktuell zur Verfügung stehenden Ressourcen erfüllen. Die Finanzierung durch die EKAS orientiert sich an der in der Leistungsvereinbarung jährlich vorgegebenen und zu erfüllenden Anzahl Betriebskontrollen im Bereich des UVG. Zusätzliche Kontrollen müssten vom Kanton finanziert werden. Eine Finanzierung weiterer Kontrollen im Bereich des UVG sowie des Arbeitsgesetzes durch den Bund würde die Schaffung bundesrechtlicher Grundlagen erfordern.

- f. *Werden die Sozialpartner beim Vollzug der Massnahmen zum Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden einbezogen / konsultiert?*

Die Sozialpartner sind in der EKAS vertreten (Art. 85 Abs. 2 UVG). Sie werden insbesondere bei den Leistungsvereinbarungen zwischen der EKAS und den Kantonen und den damit verbundenen Vorgaben miteinbezogen. Außerdem anerkennt die EKAS nur Branchenlösungen (branchenspezifische, überbetriebliche Arbeitssicherheitslösungen), bei welchen Sozialpartner mitgewirkt haben.

Weiter haben gemäss Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben vom 17. Dezember 1993 (Mitwirkungsgesetz; SR 822.14) Arbeitnehmende oder deren Vertretungen in Betrieben ein gesetzlich verankertes Mitspracherecht in allen Fragen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Sarah Wyss und Toya Krummenacher betreffend „Unterbesetzung kantonaler Arbeitsinspektor*innen und Ausschöpfung Covid-19-Finanzierung“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin