



BERICHT

Umsetzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2008

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Management Summary	5
1 Ausgangslage	6
2 Entstehungsgeschichte des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.....	7
2.1 Auswahl der Massnahmen: Sensibilisierung – Anreize – Repression.....	7
3 Umsetzung von Gesetz und Verordnung	8
3.1 Vereinbarungen zwischen dem SECO und den Kantonen.....	8
3.1.1 Aus- und Weiterbildung der Inspektoren.....	8
3.2 Kosten der kantonalen Vollzugstätigkeit.....	9
3.2.1 Finanzierung der kantonalen Kontrolltätigkeit durch den Bund	9
3.2.2 Belastung eines Kostenanteils des Bundes an bezeichnete Institutionen	10
3.3 Berichterstattung der kantonalen Vollzugsorgane.....	10
3.4 Organisation des kantonalen Vollzugs	10
3.4.1 Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden	11
3.4.2 Kanton Aargau	11
3.4.3 Kanton Bern	11
3.4.4 Kanton Basel-Landschaft.....	11
3.4.5 Kanton Basel-Stadt.....	11
3.4.6 Kanton Freiburg	12
3.4.7 Kanton Genf.....	12
3.4.8 Kanton Glarus	12
3.4.9 Kanton Graubünden	12
3.4.10 Kanton Jura	12
3.4.11 Kanton Luzern	13
3.4.12 Kanton Neuenburg.....	13
3.4.13 Kantone Nidwalden, Obwalden, Uri und Schwyz.....	13
3.4.14 Kanton Schaffhausen.....	13
3.4.15 Kanton St. Gallen.....	14
3.4.16 Kanton Solothurn	14
3.4.17 Kanton Thurgau	14
3.4.18 Kanton Tessin	14
3.4.19 Kanton Waadt	14
3.4.20 Kanton Wallis	15
3.4.21 Kanton Zug	15
3.4.22 Kanton Zürich	15

4	Ergebnisse der kantonalen Vollzugstätigkeit	16
4.1	Umfang der Kontrollen.....	16
4.2	Umfang der vermuteten Verstösse.....	18
4.3	Rechtskräftige Sanktionen und Verwaltungsmassnahmen	20
4.4	Eingegangene Gebühren und Bussen	21
4.5	EXKURS: Neuanmeldungen für das vereinfachte Abrechnungsverfahren	22
5	Beurteilung der Ergebnisse und Ausblick	23
6	Grundlage der Datensammlung und Auswertungsgrundsätze	24
7	Anhänge	25
7.1	Empfehlungen des SECO und des VSAA an die Kantone betreffend Umsetzung BGSA.....	25
7.2	Erläuterungen zu Inhalt von Gesetz und Verordnung	29
7.2.1	Inhalt von Gesetz und Verordnung	29
7.2.2	Grundzüge des Gesetzes und der Verordnung	29
a.	Administrative Erleichterungen	30
b.	Verstärkte Kontrollkompetenzen.....	30
c.	Zusammenarbeit unter den Behörden	31
d.	Vernetzung von Administrativdaten	32
e.	Verschärfung der Sanktionen	33
7.2.3	EXKURS: Nationale Informations- und Sensibilisierungskampagne	34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.2.a: Verteilung der vermuteten Verstösse	20
Abbildung 4.3.a: Anteile der Rechtsgebiete nach rechtskräftigen Sanktionen und Verwaltungsmassnahmen	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1.a: Durchgeführte Kontrollen pro Kanton	17
Tabelle 4.1.b: Durchgeführte Kontrollen nach Branchen	18
Tabelle 4.2.a: Anteil der Kontrollen mit mindestens einem vermuteten Verstoss je Kanton	19
Tabelle 4.3.a: Anzahl Rückmeldungen der in den jeweiligen Gebieten zuständigen Behörden	20

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; SR 831.10
ALV	Arbeitslosenversicherung
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungs- rechts; SR 830.1
AVE GAV	Allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung; SR 837.0
BGSA	Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit; SR 822.41
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer; SR 642.11
EO	Erwerbersatzordnung
FlaM	Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit
IV	Invalidenversicherung
NR	Nationalrat
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
TPK	Tripartite Kommission
UV	Unfallversicherung
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung; SR 832.20
VOSA	Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit; SR 822.411
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsämter
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

Management Summary

Der vorliegende Bericht gibt Aufschluss über das erste Jahr Vollzugstätigkeit der Kantone im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit, d.h. über die Umsetzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Zudem gibt der Bericht eine Übersicht über die Organisation des Vollzugs in den einzelnen Kantonen, über die Entstehungsgeschichte sowie über Inhalt von Gesetz und Verordnung.

Die Resultate des vorliegenden Berichts zeigen, dass der Vollzug in den Kantonen gut angefallen ist. Jeder Kanton hat eine Kontrollbehörde bestimmt und gesamtschweizerisch wurden ca. 60 Inspektoren mit der Kontrolltätigkeit betraut. Kontrolliert wurden Arbeitgebende und Arbeitnehmende auf die Einhaltung der Sozialversicherungs-, Ausländer-, Quellensteuer- und Mehrwertsteuergesetzgebung.

Verteilt über alle Branchen und Regionen der Schweiz wurde im Jahr 2008 ein grosse Anzahl an Personen kontrolliert (35'141). Die Kantone meldeten eine hohe Verstossquote (bei total 46% der kontrollierten Personen wurde mindestens ein Verstoss vermutet). Dazu muss präzisierend festgehalten werden, dass es sich lediglich um Verstösse handelt, die die Kontrollorgane bei ihren Kontrollen vermutet haben. Da die Schwarzarbeitskontrollorgane in den Kantonen nicht mit Sanktionskompetenzen ausgestattet sind, leiten sie die bei einer Kontrolle festgestellten Fakten an die zuständige Behörde (Sozialversicherungs-, Ausländer- oder Steuerbehörde) zur definitiven Abklärung und allfälligen Sanktionierung weiter. Auch ein Grund für die hohen Quoten an vermuteten Verstössen bildet die Tatsache, dass zahlreiche Kantone Meldungen aus der Öffentlichkeit oder von anderen Behörden als Anlass nehmen, um eine Kontrolle durchzuführen und nicht reine Präventivkontrollen vornehmen.

Gemäss Angaben der Kantone, die auf Rückmeldungen der zuständigen Behörden in den Bereichen des Ausländer-, Sozialversicherungs-, Quellensteuer- und Mehrwertsteuerrechts basieren, wurden auch zahlreiche rechtskräftige Sanktionen ausgesprochen, am meisten davon im Bereich des Ausländerrechts. Die Resultate des Berichts in Bezug auf die Anzahl rechtskräftiger Sanktionen sind allerdings mit Vorsicht und ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu betrachten, da sich die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Kontrollorganen und den weiteren involvierten Behörden noch im Aufbau befindet.

Über die mit dem BGSA neu eingeführten Sanktionen (Ausschluss von Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens oder Kürzung von Finanzhilfen) kann der vorliegende Bericht noch keine Aussagen tätigen. Dies rührt daher, dass solche Sanktionen nur beim Vorliegen von schwerwiegenden oder wiederholten Verstössen im Bereich des Ausländer- und Sozialversicherungsrechts ausgesprochen werden können und oft mit einer langen Verfahrensdauer zu rechnen ist.

Als erfreulich wird die rege Nutzung des neuen Instruments „Vereinfachtes Abrechnungsverfahren“, das für den Arbeitgeber eine administrative Erleichterung im Bereich der Sozialversicherungen und der Steuern mit sich bringt, zur Kenntnis genommen.

Auf Grund der vorliegenden Resultate kann das erste Vollzugsjahr des BGSA als erfolgreich bezeichnet werden. Einen Rückschluss über das Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz erlaubt der vorliegende Bericht allerdings nicht.

1 Ausgangslage

Schwarzarbeit ist eine strafbare Handlung, deren Bedeutung nicht zu unterschätzen ist. Sie hat schwerwiegende Folgen (insbesondere Einkommensverluste für den öffentlichen Sektor, Gefährdung des Arbeitnehmerschutzes, Verzerrungen des Wettbewerbs und des Finanzausgleichs). Im Übrigen beeinträchtigt das Nichteinhalten der Gesetze die Glaubwürdigkeit des Staates. Die bereits bestehenden Instrumente, welche im Kampf gegen die Schwarzarbeit eingesetzt werden können, wurden mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) in den Bereichen ergänzt, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Damit werden vor allem die auf kantonaler Ebene erforderlichen Massnahmen unterstützt.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ist die zuständige Aufsichtsbehörde des Bundes für den Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Wesentliche Anhaltspunkte für die Ausübung der Aufsichtsfunktion durch das SECO liefert die jährliche Berichterstattung der kantonalen Vollzugsorgane. Der vorliegende Bericht informiert über den Stand der Kontrolltätigkeit durch die Kantone und stellt eine Synthese der beim SECO eingegangenen kantonalen Vollzugsberichte dar. Die Berichtsperiode erstreckt sich auf ein Kalenderjahr, d.h. vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2008.

2 Entstehungsgeschichte des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

Gegen Ende der Neunzigerjahre wurde die Problematik der Schwarzarbeit auf Bundes- und Kantonebene von Parlamentariern in den Vordergrund der politischen Szene gerückt. Der Bundesrat beauftragte daraufhin das SECO, zusammen mit den Sozialpartnern ein Massnahmenpaket zur Bekämpfung der Schwarzarbeit auszuarbeiten.

In Erfüllung des Auftrags des Bundesrates wurde in der Folge unter dem Vorsitz des SECO eine Arbeitsgruppe gebildet, die die Schwachpunkte in der Bekämpfung der Schwarzarbeit ortete.

Die Arbeitsgruppe prüfte anschliessend Massnahmen, welche auf Bundesebene gefasst werden und die nötigen Aktivitäten auf Kantonebene ergänzen konnten.

Diese Massnahmen flossen in den Gesetzesentwurf ein, den der Bundesrat zusammen mit der Botschaft dem Parlament am 16. Januar 2002 unterbreitete. Nach dreijähriger Beratung in den Räten wurde das Gesetz schliesslich am 17. Juni 2005 verabschiedet und im Anschluss die Verordnung ausgearbeitet. Inkrafttreten von Gesetz und Verordnung wurde auf den 1. Januar 2008 festgesetzt, um den Kantonen genügend Zeit für die teilweise umfangreichen Vorbereitungsarbeiten zu gewähren.

2.1 Auswahl der Massnahmen: Sensibilisierung – Anreize – Repression

In der Bekämpfung der Schwarzarbeit werden im Allgemeinen drei Arten von Massnahmen unterschieden: Sensibilisierung, Schaffung von Anreizen und Repression. Der Bund hat die Repression – mit den nötigen Informationsanstrengungen – sowie eine begrenzte Zahl an Anreizmechanismen in den Vordergrund gestellt. Für diese Wahl waren insbesondere folgende Gründe ausschlaggebend.

Die Schaffung von Anreizen für legale Arbeit stösst generell rasch an Grenzen und die Anwendung in der Praxis erweist sich als schwierig. Es kann nicht darum gehen, Steuern und Abgaben drastisch zu verringern, auch wenn sich die öffentliche Hand bemüht, die Steuerbelastung auf einem vernünftigen Niveau zu halten, die für die Erfüllung der Staatsaufgaben erforderlichen Mittel die Steuereinkünfte aber regelmässig übersteigen. Die administrativen Verfahren liessen sich hingegen nach Ansicht des Bundesrates, wenn auch nur begrenzt, noch vereinfachen. Das Projekt des Bundes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sieht deshalb eine entsprechende Massnahme vor.

Neben der Schaffung von Anreizen war der Bundesrat der Ansicht, dass im Bereich der Repression noch zahlreiche Lücken bestanden, die insbesondere auf fehlende personelle und finanzielle Ressourcen, die Vielzahl der zuständigen Organe, die mangelnde Koordination und den fehlenden Informationsaustausch zurückzuführen waren. Die durchgeführten Kontrollen waren nicht ausreichend und die verhängten Sanktionen standen oft in keinem Verhältnis zur Schwere der begangenen Tat. Das Projekt des Bundes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sollte deshalb die bereits bestehenden Regelungen zu den Sanktionen ergänzen und das notwendige repressive Eingreifen der Kantone unterstützen.

Die Massnahmen zur Sensibilisierung wurden nur dann als wirksam erachtet, wenn diese im richtigen Kontext eingeführt werden, d.h. zusammen mit der Einführung neuer Massnahmen im Kampf gegen die Schwarzarbeit, und die Unterstützung der wirtschaftlichen und politischen Verantwortungsträger haben. Bei der Wahl der zu treffenden Massnahmen kündigte der Bundesrat bereits in der Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit die Durchführung einer Informationskampagne an.

Erläuterungen zum Inhalt von Gesetz und Verordnung finden sich unter Anhang 7.2.

3 Umsetzung von Gesetz und Verordnung

Gesetz und Verordnung werden wie nachfolgend erläutert umgesetzt.

3.1 Vereinbarungen zwischen dem SECO und den Kantonen

Analog zum Vollzug von Entsendegesetz und -verordnung¹, die den Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen den Kantonen und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vorsehen, wurde im Herbst 2007 beschlossen, mit den Kantonen für den Vollzug des BGSA ebenfalls Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Dies allerdings auf freiwilliger Basis, da BGSA und VOSA keine gesetzliche Grundlage zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen enthalten.

In der Folge wurde den Kantonsvertretern ein erster Entwurf einer Vereinbarung präsentiert und dieser mit dem Vorstand des VSAA abgesprochen. Dabei wurde den Kantonen die Wahl gelassen, entweder eine Vereinbarung über die Anzahl durchzuführender Kontrollen oder über die Anzahl für die Vollzugstätigkeit einzusetzender Stellenprozente (Anzahl Inspektoren) abzuschliessen. Grossmehrheitlich wurden mit den Kantonen die Anzahl Stellenprozente, die zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einzusetzen sind, vereinbart. Aus den abgeschlossenen Vereinbarungen ergibt sich, dass **im Jahr 2008 in den Kantonen knapp 60 Inspektoren mit einem Vollzeitpensum** im Einsatz waren.

Weiter enthalten die mit den Kantonen abgeschlossenen Vereinbarungen Regelungen zur Durchführung der Kontrollen (zu kontrollierende Arbeitgeber, Inhalt einer Kontrolle), zu den Modalitäten der Finanzierung der Kontrolltätigkeit, zu den Auszahlungsmodalitäten der finanziellen Entschädigung, zur Aus- und Weiterbildung der Inspektorinnen und Inspektoren durch das SECO sowie zur Berichterstattung der Kantone gegenüber dem SECO über die Vollzugstätigkeit. Wo die Schwerpunkte der Kontrolltätigkeit (Branchen) zu legen sind, ist durch die Kantone selber zu definieren.

Die Vereinbarungen wurden vorerst für die Dauer von einem Jahr abgeschlossen. Das erste Jahr der Vollzugstätigkeit wurde als Pilotphase definiert. Diese Pilotphase dient dazu, den Kantonen die notwendige Zeit zuzugestehen, die verschiedenen anfallenden Aufgaben mit den zahlreichen betroffenen Behörden und Organisationen zu koordinieren und zu institutionalisieren.

3.1.1 Aus- und Weiterbildung der Inspektoren

Die VOSA verpflichtet die Kantone dafür zu sorgen, dass die mit den Kontrollen betrauten Personen über die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten in der Arbeitsmarktkontrolle verfügen.² Das SECO hat mit den Kantonen vereinbart, sie in dieser Tätigkeit zu unterstützen.

Zu diesem Zweck wurde im April 2008 eine gesamtschweizerische Aus- und Weiterbildungsveranstaltung³ durchgeführt, die sich einerseits an die kantonalen Inspektoren, die im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit tätig sind, richtete, und andererseits an die zur Erfüllung der Kontrollaufgaben nach Entsendegesetz eingesetzten Inspektoren. Diese Vorgehensweise, eine Veranstaltung für die Inspektoren aus beiden Vollzugsgebieten durchzuführen, wurde gewählt, weil eine Koordination der Tätigkeiten aus Sicht des SECO wünschens-

¹ Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (EntsG), SR 823.20; Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV), SR 823.201. Vgl. dazu Art. 7a Abs.3 EntsG und Art. 16b EntsV.

² Vgl. Art. 2 Abs. 2 VOSA.

³ Die Schulungsunterlagen der Ausbildungsveranstaltung im April 2008 sind abrufbar unter: <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00449/00450/index.html?lang=de>.

wert und sinnvoll ist. Zudem hält die VOSA in Art. 2 Abs. 3 fest, dass die Tätigkeiten in den beiden Vollzugsbereichen zu koordinieren sind. Die Kantone sind dem nachgekommen, indem die Kontrollstellen der beiden Vollzugsgebiete mehrheitlich am gleichen Ort in der Verwaltung angesiedelt wurden und die Inspektoren oft in beiden Bereichen tätig sind (vgl. dazu Ziff. 3.4, Organisation des kantonalen Vollzugs).

Das SECO wird weiterhin, neben der kantonalen Ausbildungstätigkeit, einen Beitrag im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Inspektoren, die zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzt werden, leisten, um einen weitgehend harmonisierten Vollzug des BGSA zu ermöglichen.

3.2 Kosten der kantonalen Vollzugstätigkeit

Gesetz und Verordnung regeln die Finanzierung der Kontrolltätigkeit bereits detailliert. Dabei sind zwei verschiedene Finanzierungsflüsse vorgesehen: Einerseits die Übernahme eines Teils der Kontrollkosten der Kantone durch das SECO und andererseits die Möglichkeit des SECO, bezeichneten Behörden, die Mehreinnahmen auf Grund der Vollzugstätigkeit in Bereich Bekämpfung der Schwarzarbeit generieren, einen Teil seiner Kosten zu belasten.

3.2.1 Finanzierung der kantonalen Kontrolltätigkeit durch den Bund

Das Gesetz sieht zwar vor, dass den kontrollierten Personen Kontrollkosten auferlegt werden können, wenn bei ihnen ein Verstoss gegen das BGSA festgestellt worden ist. Damit verbleiben allerdings die Kosten derjenigen Fälle, in denen keine Schwarzarbeit nachgewiesen werden konnte, beim Kanton.

Die Finanzierung des verbleibenden Kostenanteils, der bei der Vollzugstätigkeit anfällt, wird unbestrittenerweise durch die öffentliche Hand übernommen, da die damit verbundenen Massnahmen schlussendlich dem Staat zugute kommen. Der Gesetzgeber hat sich entschieden, die durch Gebühren⁴ oder Bussen⁵ nicht gedeckten Kontrollkosten je zur Hälfte dem Bund und den Kantonen aufzuerlegen. Die Verordnung präzisiert, dass die Kantone im Rahmen der Entschädigungszahlungen jährlich einen Nachweis vorlegen müssen, der folgende Punkte beinhaltet:

- die gesamten vom Kanton im Rahmen des Vollzugs des BGSA getragenen Kosten;
- den Gesamtbetrag der in Anwendung des BGSA bezogenen Gebühren;
- den Gesamtbetrag der erhobenen Bussen.

Nach Abzug der Gebühren und Bussen entschädigt das SECO dem Kanton die Hälfte des noch verbleibenden Betrags.

Den Kantonen wurde im Herbst 2008 erstmals eine Vorschusszahlung überwiesen, die Schlussabrechnung über die Gesamtkosten erfolgte Anfang des Jahres 2009 nach Prüfung der von den Kantonen eingereichten Belege. Im Rahmen der in den Vereinbarungen für das Jahr 2008 definierten Pilotphase hielt das SECO die Anforderungen an den Nachweis der Kosten und Einnahmen bewusst geringer, als dies in Zukunft der Fall sein wird. Gerade die Nachweiserbringung der eingegangenen Bussen benötigt ein erhöhtes Mass an Koordination zwischen den in die Bekämpfung der Schwarzarbeit involvierten Stellen.

⁴ Es handelt sich dabei um Gebühren, die vom kantonalen Kontrollorgan, das zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzt worden ist, den kontrollierten Personen auferlegt wird, die Melde- oder Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- oder Quellensteuerrecht missachtet haben. Vgl. dazu Art. 7 VOSA.

⁵ Darunter fallen Bussen, die von den jeweils zuständigen Behörden bei Verstössen gegen die einschlägigen Gesetzgebungen (Sozialversicherungsrecht, Ausländerrecht, Quellensteuerrecht) ausgesprochen werden und die auf Grund von vorangegangenen Abklärungen des kantonalen Kontrollorgans zustande gekommen sind.

Aus diesem Grund kann zur Zeit noch keine verlässliche Aussage gemacht werden, welcher Gesamtbetrag an Gebühren und Bussen für das Jahr 2008 von den Kantonen erhoben wurde bzw. in der kantonalen Buchhaltung eingegangen ist. Ausserdem nimmt es eine geraume Zeit in Anspruch, bis in diesem Zusammenhang rechtskräftige Verfügungen oder Urteile vorliegen.

3.2.2 Belastung eines Kostenanteils des Bundes an bezeichnete Institutionen

Da den Sozialversicherungen durch die aktive Bekämpfung der Schwarzarbeit mittels des neuen Gesetzes vermehrt Geldmittel zufließen werden, hat der Gesetzgeber vorgesehen, dass der Bund einen Teil der von ihm getragenen Kosten vier Behörden bzw. Organisationen überwälzen kann. Der Bundesrat hat dazu einen Verteilschlüssel festgelegt.

Das SECO wird die Kostenüberwälzung mit den betroffenen Stellen, d.h. dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung, dem Fonds der Arbeitslosenversicherung, der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt SUVA sowie der Ersatzkasse nach Unfallversicherungsgesetz vornehmen.

3.3 Berichterstattung der kantonalen Vollzugsorgane

Das Gesetz bestimmt, dass die Kantone dem SECO jährlich Bericht über ihre Vollzugstätigkeit erstatten. Dazu hat das SECO in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein Berichterstattungsformular ausgearbeitet.

Das Formular soll in erster Linie darüber Auskunft geben, wie gross die Zahl der durchgeführten Kontrollen ist sowie deren Verteilung auf die verschiedenen Branchen aufzeigen. Auf Grund des Vollzugssystems nicht ermittelbar sind die bei diesen Kontrollen tatsächlich festgestellten Verstösse. Aus diesem Grund gibt das Formular lediglich Auskunft über die Verstösse, die die Schwarzarbeits-Inspektoren bei ihren Kontrollen vermutet haben. In wie vielen Fällen sich diese vermuteten Verstösse erhärten, kann auf Grund der im Berichterstattungsformular vorgelegten Fragestellung nicht beurteilt werden.

Für den ersten Vollzugsbericht zum BGSA wurden die Kantone gebeten, die kantonale Organisation des Vollzugs zu erläutern. Eine Übersicht über diese Ergebnisse findet sich unter Ziff. 3.4.

3.4 Organisation des kantonalen Vollzugs

Das BGSA verpflichtet die Kantone dazu, ein für ihr Gebiet zuständiges Kontrollorgan zu bezeichnen und für dieses ein entsprechendes Pflichtenheft zu erstellen. Die Kantone haben das Kontrollorgan ausserdem mit den zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Ressourcen auszustatten. Darüber hinaus haben die Kantone eine gewisse Freiheit bei der Festlegung der Organisation ihrer Vollzugssysteme.

Vorab ist festzuhalten, dass das kantonale Kontrollorgan zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in allen Kantonen am gleichen Ort angesiedelt wurde wie das Kontrollorgan im Bereich der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr und bei der Kontrolltätigkeit ein koordiniertes Vorgehen stattfindet.

Nachfolgend erscheint eine grobe Übersicht über die verschiedenen kantonalen Vollzugssysteme, wie sie dem SECO von den Kantonen gemeldet wurden. Die Übersicht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

3.4.1 Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden

Das Arbeitsinspektorat des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist das Vollzugsorgan des BGSA für beide Halbkantone. Es nimmt Hinweise auf Schwarzarbeit entgegen und entscheidet über das weitere Vorgehen und tätigt die notwendigen Abklärungen mit weiteren involvierten Behörden. Kontrollen vor Ort werden oftmals direkt mit der Polizei koordiniert und durchgeführt.

Die Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden setzten im Jahr 2008 80 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.2 Kanton Aargau

Das kantonale Kontrollorgan gemäss BGSA ist im Kanton Aargau das Migrationsamt. Es übt die Kontroll- sowie Koordinationstätigkeit aus. Die Inspektorinnen und Inspektoren führen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (AVE GAV) zum Teil koordinierte Schwarzarbeits- und FlaM-Kontrollen durch. Es finden ebenfalls gemeinsame Kontrollen mit der Polizei statt.

Der Kanton Aargau setzte im Jahr 2008 200 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.3 Kanton Bern

Der Kanton Bern führt bereits seit dem 1. Januar 2004 Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit durch, die dazu notwendigen Massnahmen gegen Schwarzarbeit waren im kantonalen Arbeitsmarktgesetz enthalten.

Seit dem 21. Februar 2008 führt im Kanton Bern der Verein Arbeitsmarktkontrolle Bern (AMKBE) Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit durch. Der Geschäftsbereich Arbeitsbedingungen im beco Berner Wirtschaft ist die zentrale kantonale Meldestelle, die Meldungen über vermutete Schwarzarbeit entgegen nimmt und das weitere Vorgehen bei Abklärungen mit der AMKBE sowie anderen involvierten Behörden koordiniert.

Der Kanton Bern setzte im Jahr 2008 333,3 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.4 Kanton Basel-Landschaft

Das kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA Baselland) ist das zuständige kantonale Kontrollorgan zur Durchführung der Kontrollen bei Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden und Selbständigerwerbenden. Die tripartite Kommission Flankierende Massnahmen (TPK) des Kantons ist das beratende Organ des Regierungsrates für die Bekämpfung der Schwarzarbeit, die unter anderem Risikobranchen bezeichnet, in denen verstärkt gegen Schwarzarbeit vorzugehen ist.

Der Kanton Basel-Landschaft setzte im Jahr 2008 200 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.5 Kanton Basel-Stadt

Der Vollzug des BGSA ist im Kanton Basel-Stadt einerseits beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und andererseits beim Justiz- und Sicherheitsdepartement angesiedelt. Das AWA ist das vom Kanton bezeichnete kantonale Kontrollorgan. Die Baustellenkontrolle Basel ist mittels Leistungsvereinbarung beauftragt worden, Schwarzarbeitskontrollen durchzuführen. Es besteht ebenfalls eine Zusammenarbeit mit der Kontrollstelle Gastro.

Der Kanton Basel-Stadt setzte im Jahr 2008 450 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.6 Kanton Freiburg

Die Sektion marché du travail des Service public de l'emploi (SPE) ist das Kontrollorgan im Kanton Freiburg. Der gleichen Sektion gehört auch die Arbeitsinspektion an. Zudem führt sie die Kontrollen im Bereich der flankierenden Massnahmen durch. Der Kanton Freiburg setzt zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einerseits die Inspektoren des SPE ein und andererseits Inspektoren im Bereich des Baugewerbes. So hat der Kanton im Jahr 2008 die Kontrolltätigkeit in den Branchen Baugewerbe (Bauhaupt- und Baunebengewerbe) und industrielle Reinigung mittels Leistungsvereinbarungen den Paritätischen Kommissionen übertragen. Die Kontrolltätigkeit im Baugewerbe hat das ganze Jahr hindurch stattgefunden, die Inspektoren des SPE haben ihre Tätigkeit im Juni 2008 aufgenommen. Fast 50% der Kontrollen werden im Kanton Freiburg durch Hinweise aus der Öffentlichkeit, von Konkurrenten oder kantonalen Behörden ausgelöst.

Der Kanton Freiburg setzte im Jahr 2008 300 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.7 Kanton Genf

Das Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) erfüllt in der Bekämpfung der Schwarzarbeit die Drehscheibenfunktion und koordiniert die bei der Kontrolltätigkeit anfallenden Aufgaben. Es werden Synergien genutzt, die zwischen den drei Bereichen Arbeitsbedingungen, Migration und Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz bestehen. Das OCIRT hat dazu eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt.

Der Kanton Genf setzte im Jahr 2008 720 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.8 Kanton Glarus

Das Inspektorat Schwarzarbeit ist im Kanton Glarus das kantonale Kontrollorgan und ein Teil des kantonalen Arbeitsamtes. Es nimmt Verdachtsmeldungen auf von Privaten, Behörden, Unternehmen und weiteren Institutionen, wertet diese aus und führt gegebenenfalls eine Kontrolle vor Ort durch.

Der Kanton Glarus setzte im Jahr 2008 50 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.9 Kanton Graubünden

Das im Kanton Graubünden zuständige kantonale Kontrollorgan ist die Abteilung Arbeitsbedingungen des Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA). Indem alle Kontrolleure gleichzeitig Kontrollen im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit und im Bereich der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit vornehmen, können Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Der Kanton Graubünden setzte im Jahr 2008 150 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.10 Kanton Jura

Im Kanton Jura ist der Bereich Surveillance du marché du travail, der dem Service des arts et métiers et du travail angehört, mit der Durchführung der Schwarzarbeitskontrollen beauftragt. Der Bereich Surveillance du marché du travail ist ebenfalls zuständig für den Vollzug des Entsendegesetzes.

Der Kanton Jura setzte im Jahr 2008 100 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.11 Kanton Luzern

Das kantonale Kontrollorgan (KKO) ist im Kanton Luzern bei der Industrie- und Gewerbeaufsicht, einer Abteilung der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit, angesiedelt. Es übernimmt eine Drehscheiben- und Koordinationsfunktion und führt Kontrollen vor Ort durch. Das KKO sammelt die eingegangenen Meldungen von Privaten oder Behörden und führt eine Triage durch. Falls sich ein Verdachtsmoment verdichtet oder erhärtet, werden Kontrollen vor Ort geplant und bei Bedarf zusätzliche Amtsstellen wie auch die Polizei informiert. Ein Teil der Kontrolltätigkeit wurde ausserdem an die Kontrollvereine FAIRCONTROL und PARlcontrol (mehr als 10 Paritätische Kommissionen von AVE GAV, vorwiegend aus dem Bauhaupt- und Baunebengewerbe) delegiert.

Der Kanton Luzern setzte im Jahr 2008 200 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.12 Kanton Neuenburg

Der Kanton Neuenburg verfügt seit dem Jahr 2000 über Erfahrung in der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Das Office de surveillance, d'inspection et santé au travail (OSIS), eine Abteilung des Service de l'emploi, ist das zuständige kantonale Kontrollorgan zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Es beinhaltet ausserdem den Vollzug der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und des Arbeitsgesetzes. Die Schwarzarbeitsinspektoren des Kantons Neuenburg haben gestützt auf den code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN) den Status eines Kriminalpolizisten. Die Inspektoren führen in allen Branchen des Kantons Kontrollen durch, entweder punktuell oder gestützt auf eine Denunziation. Im Baugewerbe werden ausserdem paritätische Kontrollen durchgeführt (Inspektoren des service de l'emploi und Paritätischen Kommissionen), wozu eine Leistungsvereinbarung zwischen den beiden Akteuren abgeschlossen wurde.

Der Kanton Neuenburg setzte im Jahr 2008 300 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.13 Kantone Nidwalden, Obwalden, Uri und Schwyz

Die tripartite Arbeitsmarktkommission der Kantone Nidwalden, Obwalden und Uri (TAK), basierend auf einer Vereinbarung zwischen den drei Kantonen, vollzieht die Bundesgesetzgebungen über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsG) sowie zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die TAK führt ausserdem, gestützt auf eine Vereinbarung, ebenfalls die Kontrollen für den Kanton Schwyz durch. Die Inspektoren führen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (AVE GAV) koordinierte Schwarzarbeits- und FlaM-Kontrollen durch. Es finden ebenfalls gemeinsame Kontrollen mit der Polizei statt.

Die Kantone Nidwalden, Obwalden, Uri und Schwyz setzten im Jahr 2008 150 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.14 Kanton Schaffhausen

Das Arbeitsinspektorat des Kantons Schaffhausen ist das kantonale Kontrollorgan zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und nimmt die Koordination zwischen den relevanten Amtsstellen wahr. Die Kontrollen werden in der Regel auf konkrete Hinweise von Behörden und Privaten durchgeführt. Der Kanton Schaffhausen hat dazu eine 24h-Hotline sowie eine E-Mail-Adresse eingerichtet, damit Verdachtsfälle von Schwarzarbeit übermittelt werden können. Bei Bedarf wird der Schwarzarbeitsinspektor polizeilich unterstützt. Der Kanton hat ausserdem Branchen definiert, die speziell beobachtet werden.

Der Kanton Schaffhausen setzte im Jahr 2008 100 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein. Die tripartite Kommission im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr hat eine beratende Funktion.

3.4.15 Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen wird die Funktion des kantonalen Kontrollorgans von der Abteilung Ausländer / Gewerbe des Amtes für Wirtschaft ausgeübt. Kontrollen erfolgen in der Regel auf Anzeige hin. Kontrollen auf Grossbaustellen oder im Erotikgewerbe werden mit der Polizei koordiniert durchgeführt. Das Kontrollorgan ist zugleich Drehscheibe und Koordinationsstelle bei allen Hinweisen auf Schwarzarbeit, unabhängig davon, ob diese von anderen Behörden oder von Privatpersonen und Firmen gemacht werden.

Der Kanton St. Gallen baute im Hinblick auf den Vollzug des BGSA im Jahr 2008 die Anzahl der Arbeitsmarktspektoren um 100 Stellenprozente aus.

3.4.16 Kanton Solothurn

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA / Abteilung Arbeitsmarktkontrolle) als kantonales Kontrollorgan dient als Drehscheibe und Koordinationsstelle bei der Umsetzung des BGSA und führt Kontrollen vor Ort durch. Das AWA sammelt Meldungen und Hinweise von Privaten oder Behörden und führt eine Triage durch. Falls sich ein Verdachtsmoment verdichtet oder erhärtet, werden Kontrollen vor Ort geplant und bei Bedarf zusätzliche Amtsstellen informiert oder aufgeboten. Die Polizei steht dem AWA bei Kontrollen ebenfalls unterstützend zur Seite.

Der Kanton Solothurn setzte im Jahr 2008 200 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.17 Kanton Thurgau

Im Kanton Thurgau ist das Kontrollorgan für den Vollzug des BGSA bei der Arbeitsmarktaufsicht des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) angesiedelt, die Kontrollen vor Ort wurden im Jahr 2008 von den Arbeitsinspektoren durchgeführt. Die Kontrollen wurden grösstenteils gestützt auf Hinweise von anderen Amtsstellen durchgeführt sowie nach Prüfung des Sachverhalts gestützt auf Hinweise aus der Bevölkerung. Die tripartite Kommission für den Arbeitsmarkt hat eine beratende Funktion.

3.4.18 Kanton Tessin

Das Kontrollorgan des Kantons Tessin ist beim Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML) angesiedelt. Diese Stelle koordiniert die Kontrolleinsätze, nimmt Hinweise von anderen Amtsstellen und aus der Bevölkerung entgegen und leitet die bei den Kontrollen vor Ort gemachten Feststellungen an die für die Ermittlung und Entscheide zuständigen Behörden weiter. Die Kontrollen vor Ort führt das dazu beauftragte Arbeitsinspektorat (Ufficio dell'ispettorato del lavoro UIL) durch.

Der Kanton Tessin setzte im Jahr 2008 400 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.19 Kanton Waadt

Im Kanton Waadt wird Schwarzarbeit bereits seit dem Jahr 1999 gestützt auf eine kantonale gesetzliche Grundlage bekämpft. Mit Inkrafttreten der Bundesgesetzgebung wurde das kantonale Recht entsprechend überarbeitet und angepasst. Baustellenkontrollen werden durch ein quadripartites Organ, bestehend aus Vertretern des Kantons, der Sozialpartner und der SUVA, durchgeführt. In der Branche Hotellerie-Restaurants überwacht eine tripartite Kommission den Arbeitsmarkt. In den restlichen Branchen führen Inspektoren des Service de l'emploi Kontrollen durch, die ebenfalls mit der Durchführung der Kontrollen im Bereich der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit betraut sind.

Der Kanton Waadt setzte im Jahr 2008 630 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.20 Kanton Wallis

Die Inspection cantonale de l'emploi ist im Wallis das kantonale Kontrollorgan und ist auch für den Vollzug der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit zuständig. Das Kontrollorgan agiert als eine Art Untersuchungsbehörde. Seine Aufgaben bestehen nicht nur aus Kontrollen vor Ort, sondern auch aus umfassenden vorgängigen und nachträglichen Abklärungen sowie dem Verhören von der Schwarzarbeit verdächtigten Personen. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit den Arbeitsinspektoren. Im Kanton Wallis wird Schwarzarbeit bereits seit dem Jahr 1999 bekämpft. Diese kantonale Gesetzgebung sah bereits damals eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden und Organisationen vor.

Der Kanton Wallis setzte im Jahr 2008 400 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

3.4.21 Kanton Zug

Im Kanton Zug ist das kantonale Kontrollorgan als Koordinationsstelle beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) angesiedelt. Die Koordinationsstelle nimmt Hinweise auf Schwarzarbeit entgegen und leitet diese an die zuständigen Behörden und Organisationen weiter, welche gestützt auf diese Hinweise entsprechende Kontrollen ausführen. Sie informieren die Koordinationsstelle über die Kontrollergebnisse.

3.4.22 Kanton Zürich

Das kantonale Kontrollorgan ist im Kanton Zürich beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) angesiedelt. Die Arbeitskontrollstelle Kanton Zürich (AKZ) sowie die Kontrollstelle für den Landes-Gesamtarbeitsvertrag im Gastgewerbe führen im Auftrag des Amtes für Wirtschaft und Arbeit Kontrollen vor Ort durch. Das kantonale Kontrollorgan erteilt den Kontrollstellen Kontrollaufträge und organisiert die Durchführung der Kontrollen, insbesondere auch mit der Polizei. Die tripartite Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben hat bei der Bezeichnung der zu kontrollierenden Branchen beratende Funktion und erstellt halbjährlich ein Kontrollkonzept zuhanden des AWA.

4 Ergebnisse der kantonalen Vollzugstätigkeit

4.1 Umfang der Kontrollen

Die Kontrolltätigkeit der kantonalen Kontrollorgane bildet eine wichtige Grundlage zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Im Jahre 2008 waren in den Kantonen knapp 60 Inspektoren mit einem Vollzeitpensum tätig. Diese haben gesamtschweizerisch 9'246 Kontrollen durchgeführt und dabei 35'141 Personen kontrolliert.

Als Kontrolle (vgl. erste Spalte in Tabelle 4.1.a) werden verschiedene Fälle erfasst:

- Ausrücken des Kontrollorgans in einen Betrieb zur Durchführung von Kontrollen von mehreren oder auch nur einem Arbeitsverhältnis / Person. Kontrollsubjekt sind die Arbeitsverhältnisse im Betrieb, gezählt wird aber lediglich der Betriebsbesuch als Kontrolle.
- Die Kontrolle eines Betriebs auf die Einhaltung der Gesetzgebung der Mehrwertsteuer. Werden in einem Betrieb zusätzlich Arbeitsverhältnisse kontrolliert, gilt dies als zwei Kontrollen (1 Kontrolle des Betriebs und 1 Kontrolle des/r Arbeitsverhältnisse/s).
- Eine Nachkontrolle des gleichen Betriebs gilt wiederum als eine neue Kontrolle.
- Die Kontrolle eines Arbeitnehmers auf die Einhaltung des Sozialversicherungsrechts (Fall der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit eines Bezügers von Leistungen) zählt als eine Kontrolle.
- Ebenfalls in dieser Spalte erfasst wird die Drehscheibenfunktion des Kontrollorgans: Meldungen anderer Behörden an das kantonale Kontrollorgan werden pro gemeldetem Fall als eine Kontrolle gezählt. Damit eine solche Kontrolle allerdings in der Statistik erfasst wird, muss auf Grund der von anderen Behörden entgegengenommenen Meldungen eine Kontrollaktivität des Kontrollorgans erfolgen.

Die Anzahl kontrollierte Personen bezieht sich auf die tatsächlich kontrollierten Arbeitsverhältnisse/Personen. Wird in einem grossen Betrieb die gesamte Belegschaft kontrolliert, zählt jedes einzelne Arbeitsverhältnis als eine kontrollierte Person.

Anlass zur Durchführung einer Kontrolle gaben im Durchschnitt am häufigsten Meldungen, die aus der Öffentlichkeit ans kantonale Kontrollorgan gelangten. An zweiter Stelle fungiert die systematische Beobachtung einzelner Branchen, an dritter Stelle werden Kontrollen anlässlich von Meldungen anderer Behörden durchgeführt.

Tabelle 4.1.a: Durchgeführte Kontrollen pro Kanton

	Anzahl Kontrollen	
		Kontrollierte Personen
AG	457	827
AR	15	39
AI	1	1
BL	52	72
BS	506	1'396
BE	505	1'241
FR	397	1'454
GE	494	11'863
GL	14	44
GR	499	1'357
JU	172	114
LU	78*	116
NE	515	2'629
SG	181	511
SH	248	117
SZ	242	314
SO	38	51
TG	165	277
TI	580	678
UR - OW - NW	216	424
VD	1'458	7'704
VS	341	1'215
ZG**	21	66
ZH	2'069	2'631
CH	9'264	35'141

* Der Kanton LU zählt einen Betriebsbesuch als eine Kontrolle, auch wenn gleichzeitige Überprüfungen im Ausländer-, Quellensteuer-, Sozialversicherungs- und Mehrwertsteuerrecht erfolgt sind.

** Der Kanton ZG hat nur Kontrollen aufgeführt, die von den beteiligten Ämtern unter Koordination des Koordinationsorgans gemeinsam durchgeführt wurden. Kontrollen basierend auf einem einzigen Gesetzesbereich sind nicht aufgeführt.

Tabelle 4.1.b zeigt die Anzahl gesamtschweizerischer Kontrollen je Branche. Die Kantone legen die Schwerpunkte innerhalb der Branchen nach Massgabe der kantonalen Situation selber fest. Das Gesetz enthält keinen Auftrag, eine flächendeckende Arbeitsmarktbeobachtung vorzunehmen, die durch eine festgelegte Anzahl Kontrollen zu erreichen ist. Am meisten Kontrollen wurden im Gastgewerbe (21% aller kontrollierter Personen) durchgeführt. Vermehrt wurde auch in den Branchen des Personalverleihs (14%), des Bauhauptgewerbes (11%), des Baunebengewerbes (11%) und des Reinigungsgewerbes (10%) kontrolliert.

Tabelle 4.1.b: Durchgeführte Kontrollen nach Branchen

	Anzahl Kontrollen	Anzahl kontrollierte Personen	Anteil der kontrollierten Personen
Landwirtschaft ohne Gartenbau	157	586	2%
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	220	762	2%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	481	1'677	5%
Bauhauptgewerbe	1'137	3'728	11%
Baunebengewerbe	2'538	3'956	11%
Handel	1'010	3'283	9%
Gastgewerbe	1'544	7'453	21%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	220	827	2%
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	242	1'231	4%
Personalverleih	460	4'793	14%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	44	199	1%
Reinigungsgewerbe	287	3'423	10%
Öffentliche Verwaltung	34	124	0%
Unterrichtswesen	42	311	1%
Gesundheits- und Sozialwesen	177	1'210	3%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	244	1'002	3%
Erotikgewerbe*	51	79	0%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	136	235	1%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	240	262	1%
Total	9'264	35'141	100%

* Das Erotikgewerbe wird im Kanton BS durch eine spezielle Gruppe des Fahndungsdienstes der Kantonspolizei auf Schwarzarbeit kontrolliert (zusätzliche Kontrollen: 700 bzw. 1'750 kontrollierte Personen).

** Verfahren wegen unrechtmässigen Leistungsbezugs bei einer Sozialversicherung konnten im Kanton BL nicht einer Branche zugewiesen werden. Hier wurden zusätzlich 35 Kontrollen durchgeführt.

4.2 Umfang der vermuteten Verstösse

Die kantonalen Kontrollorgane können bei ihren Kontrollen meist **keine Verstösse feststellen, sondern lediglich vermuten**. Da die Kontrollorgane nicht mit Sanktionskompetenzen ausgestattet wurden, leiten sie die vermuteten Verstösse an die zuständigen Behörden und Organisationen zu weiteren Abklärungen weiter. Gerade im Bereich des Sozialversicherungs-, Quellensteuer- und Mehrwertsteuerrechts ist es notwendig, dass die zuständige Behörde weitere Abklärungen, oft auch mehrere Kalenderjahre zurückgehend, trifft, da es sich um sehr komplexe Sachgebiete und z.T. schwer feststellbare Verstösse handelt. Erhärtet sich der vermutete Verstoss bei diesen weiteren Abklärungen, ergreift die zuständige Behörde die notwendigen Massnahmen. **Es ist folglich festzuhalten, dass sich nicht alle der von den Kontrollorganen vermuteten Verstösse erhärten müssen.**

Kontrolliert werden die verschiedenen Rechtsbereiche des Kontrollgegenstands von Art. 6 BGSA. Die Kantone erstatten dem SECO Bericht über die Anzahl vermuteter Verstösse gegen die Melde- und Bewilligungspflicht des Sozialversicherungsrechts, des Ausländerrechts, des Quellensteuerrechts und des Mehrwertsteuerrechts. Bei einer Kontrolle oder einer kontrollierten Person können gleichzeitig mehrere Verstösse festgestellt werden.

Bei 4'083 der Kontrollen wurde mindestens 1 vermuteter Verstoss festgestellt. Dies entspricht einem Anteil von 44% der 9'264 durchgeführten Kontrollen. Tabelle 4.2.a zeigt die unterschiedlichen Quoten der vermuteten Verstösse je Kanton. Weil keine systematischen Kontrollen auf Schwarzarbeit durchgeführt werden, bedeutet eine höhere Quote der vermuteten Verstösse in einem Kanton nicht, dass in diesem Kanton öfter Schwarzarbeit vorkommt. Der

Verdacht (welcher zu einer Kontrolle geführt hat) hat sich in einem solchen Kanton wahrscheinlich öfter erhärtet oder es wurden keine oder nur wenige Präventivkontrollen (Kontrollen ohne vorgängigen Verdacht) durchgeführt.

Tabelle 4.2.a: Anteil der Kontrollen mit mindestens einem vermuteten Verstoss je Kanton

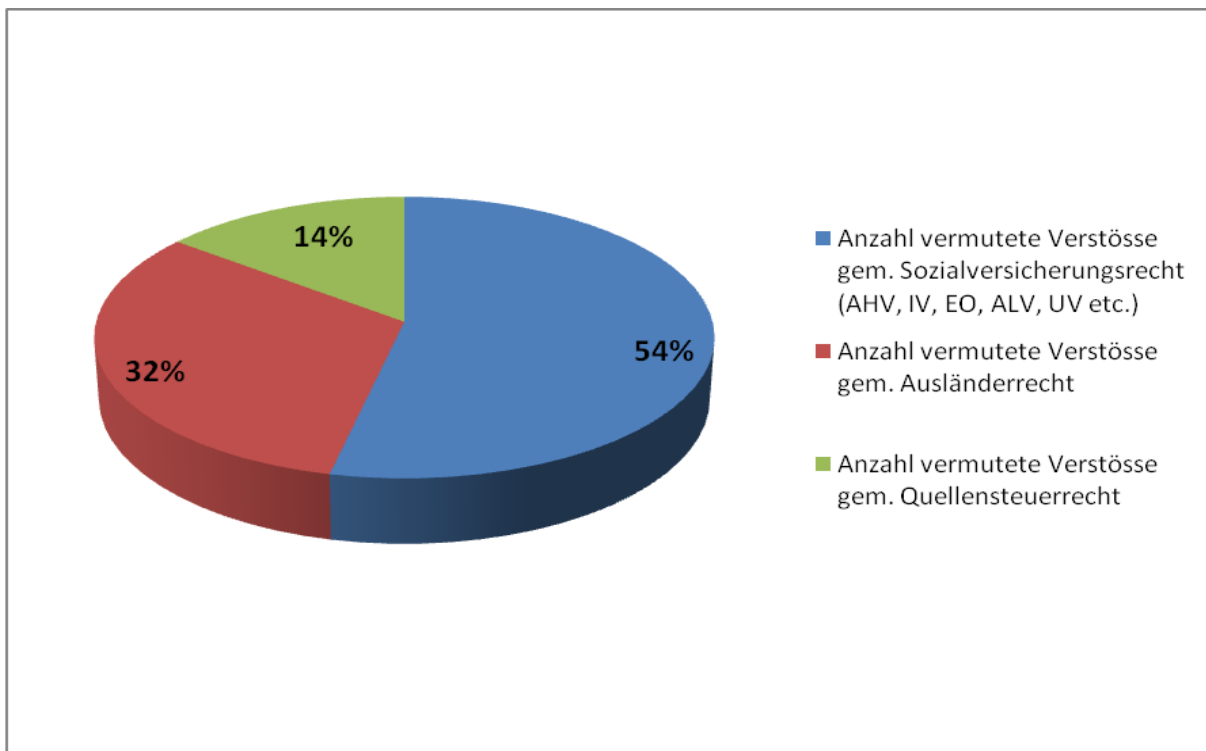
	Quote der vermuteten Verstösse (Kontrollen)	Quote der vermuteten Verstösse (Personen)
AG	19%	-*
AR	60%	26%
AI	100%	100%
BL	39%	77%
BS	100%	100%
BE	22%	17%
FR	17%	12%
GE	100%	100%
GL	36%	16%
GR	14%	7%
JU	98%	92%
LU	32%	33%
NE	25%	29%
SG	25%	13%
SH	100%	100%
SZ	35%	36%
SO	18%	24%
TG	19%	13%
TI	74%	54%
UR - OW - NW	14%	29%
VD	22%	-*
VS	69%	-*
ZG	100%	32%
ZH	49%	23%
CH	44%	46%

* Quote nicht verfügbar.

Die meisten der vermuteten Verstösse sind Verstösse gegen das Sozialversicherungsrecht (54% der vermuteten Verstösse). Oft werden auch Verletzungen von Bestimmungen des Ausländerrechts bei der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmenden festgestellt (32%). Abbildung 4.2.a verdeutlicht diesen Sachverhalt. Die Anzahl vermuteter Verstösse gegen die verschiedenen Rechtsbereiche bezieht sich auf die kontrollierten Personen bzw. Arbeitsverhältnisse. Es ist möglich, dass bei einem kontrollierten Arbeitsverhältnis Verstösse gegen mehrere Bereiche des Kontrollgegenstands vermutet werden.

Bei 614 der durchgeführten Kontrollen wurden Verstösse gegen das Mehrwertsteuergesetz vermutet. Dies entspricht einem Anteil von 6.6% der 9'264 Kontrollen. Die Anzahl vermuteter Verstösse gegen das Mehrwertsteuergesetz bezieht sich auf die kontrollierten Betriebe und ist deshalb nicht mit den vermuteten Verstössen gegen die anderen Rechtsgebiete (personenbezogen) zu vergleichen.

Abbildung 4.2.a: Verteilung der vermuteten Verstösse



4.3 Rechtskräftige Sanktionen und Verwaltungsmassnahmen

Gemäss Art. 10 Abs. 1 BGSA wenden die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden die Sanktionen und administrativen Massnahmen an, die sich aus den auf das betreffende Gebiet anwendbaren Bestimmungen ergeben. Diese rechtskräftigen Entscheide und Urteile werden grob unterteilt nach Rechtsgebieten erfasst. Tabelle 4.3.a zeigt die den kantonalen Kontrollorganen rückgemeldete Anzahl rechtskräftiger Entscheide und Urteile.⁶ Die Rückmeldungen der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden an die kantonalen Kontrollorgane wurden einerseits nach Anzahl Personen erfasst und werden von der in den jeweiligen Gebieten zuständigen Behörden den Kantonen gemeldet.

Tabelle 4.3.a: Anzahl Rückmeldungen der in den jeweiligen Gebieten zuständigen Behörden

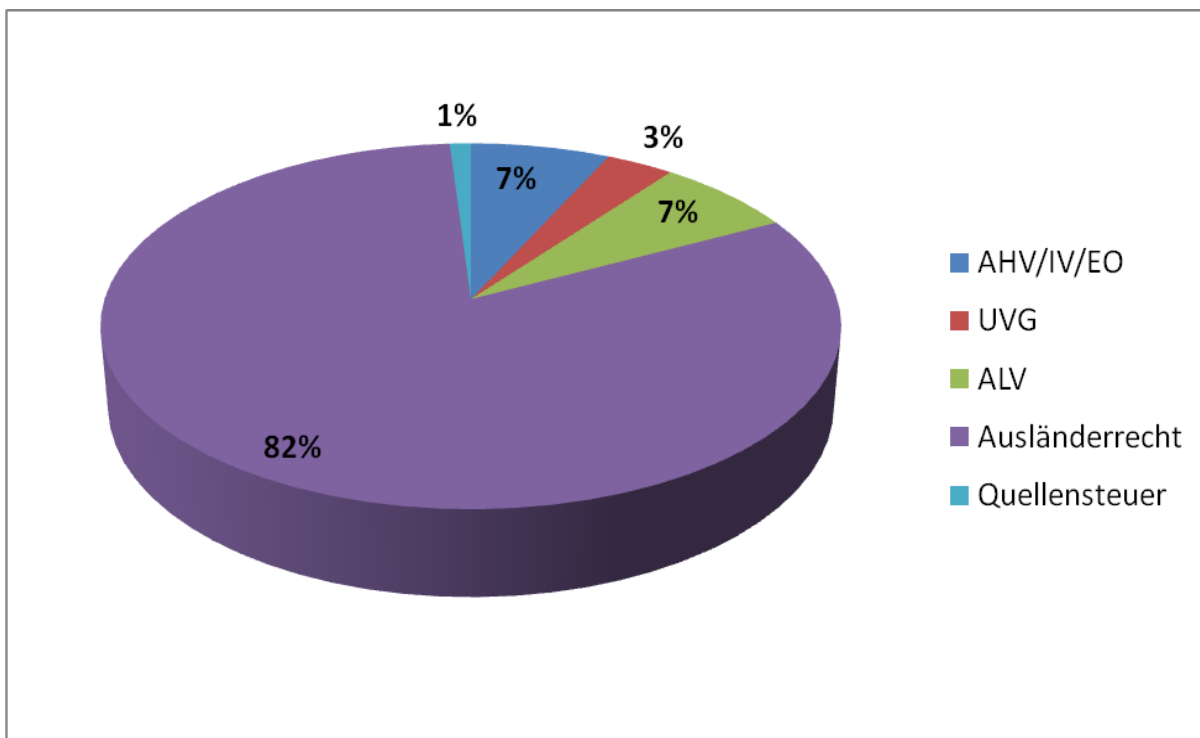
AHV/IV/EO	UVG	ALV	Ausländerrecht	Quellensteuer
93	45	93	1078	14

Am meisten Sanktionen oder administrative Massnahmen wurden wegen Verstössen gegen das Ausländerrecht (1'078) verhängt. Dies entspricht einem Anteil von 82% der rechtskräftigen Sanktionen (vgl. Abbildung 4.3.a)

Entscheide und Urteile im Bereich des Mehrwertsteuerrechts wurden andererseits nach Anzahl Betriebe erfasst. Hier wurden lediglich vier rechtskräftige Entscheide oder Urteile gegen Betriebe aus dem Gastgewerbe gemeldet.

⁶ Da das erste Vollzugsjahr als Pilotphase definiert war, hat die Rückmeldung der rechtskräftigen Entscheide und Urteile noch nicht in allen Kantonen zufriedenstellend funktioniert. Dies belegen auch die Rückmeldungen einiger kantonalen Kontrollorgane ans SECO. In vielen Kantonen wurden Arbeitsgruppen mit den beteiligten Ämtern und Organisationen gegründet, um die Zusammenarbeit zu verbessern. Zusätzlich ist zu bemerken, dass oft langwierige Abklärungen notwendig sind und mit einer längeren Verfahrensdauer zu rechnen ist, bevor ein rechtskräftiges Urteil bzw. Entscheid vorliegt.

Abbildung 4.3.a: Anteile der Rechtsgebiete nach rechtskräftigen Sanktionen und Verwaltungsmassnahmen



Die zuständige kantonale Behörde kann gegen einen Arbeitgeber, der wegen schwerwiegender oder wiederholter Missachtung seiner Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs- oder Ausländerrecht rechtskräftig verurteilt worden ist, eine Sanktion gemäss Art. 13 BGSA aussprechen. Ein Arbeitgeber kann vorübergehend von Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens ausgeschlossen werden oder es können ihm Finanzhilfen gekürzt werden. Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit am 1. Januar 2008 wurden noch keine Sanktionen nach Art. 13 BGSA ausgesprochen.

4.4 Eingegangene Gebühren und Bussen⁷

Die Einnahmen der Kantone aus Gebühren und Bussen sind in zweierlei Hinsicht interessant: Einerseits in Bezug auf die Finanzierung der Kontrolltätigkeit und andererseits um aufzuzeigen, dass die Bussen und Gebühren, die bei Verstössen gegen das BGSA drohen, nicht geringfügig sind.

Für das Berichtsjahr 2008 konnten noch nicht alle Kantone ihre Einnahmen aus Bussen und Gebühren gegenüber dem SECO nachweisen. Allerdings hielt das SECO im Rahmen der mit den Kantonen in den Vereinbarungen für das Jahr 2008 definierten Pilotphase die Anforderungen an den Nachweis der Einnahmen bewusst geringer, als dies in Zukunft der Fall sein wird. Teilweise gestaltet sich der Nachweis der eingegangenen Bussen je nach kantonaler Organisation ausserdem als schwierig und befindet sich noch in der Aufbauphase. Mit einigen Kantonen, die bereits frühzeitig angekündigt hatten, den Nachweis über die eingegangenen Gebühren und Bussen nicht erbringen zu können, wurde vereinbart, anstelle des Detailabzugs für Gebühren- und Busseneinnahmen einen Pauschalabzug vorzunehmen.

⁷ Es handelt sich dabei um die Bussen, die Arbeitgebern im Rahmen rechtskräftiger Urteile und Entscheide von den zuständigen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden auferlegt wurden sowie um Gebühren, die das kantonale Kontrollorgan Arbeitgebern in Rechnung stellt, bei denen ein Verstoß festgestellt wurde. Auch in diesem Zusammenhang ist anzufügen, dass oft mit einer langen Verfahrensdauer gerechnet werden muss, bis Gebühren und Bussen schliesslich erhoben werden können.

Für das Berichtsjahr 2008 wurden dem SECO Einnahmen aus Bussen und Gebühren in folgender Höhe gemeldet: Der Gesamtbetrag der eingegangenen **Gebühren** beläuft sich auf **CHF 50'335.-** und der Gesamtbetrag der in den kantonalen Buchhaltungen verzeichneten **Busseneingänge** beläuft sich auf **CHF 425'036.-**.

4.5 EXKURS: Neuanmeldungen für das vereinfachte Abrechnungsverfahren

Im Berichtsjahr haben sich gemäss Angaben des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) 12'615 Arbeitgeber für das vereinfachte Abrechnungsverfahren angemeldet. Daraus lassen sich jedoch keine Schlüsse über Schwarzarbeit ziehen. Denn das vereinfachte Verfahren kann auch von Arbeitgebenden gewählt werden, die bis anhin im ordentlichen Verfahren abgerechnet haben, oder die erstmals eine Arbeitnehmerin bzw. einen Arbeitnehmer beschäftigen. Die im vereinfachten Verfahren erhobenen Beiträge an die Sozialversicherungen lassen sich erst in den nächsten Jahren beziffern.

5 Beurteilung der Ergebnisse und Ausblick

Die Ergebnisse des vorliegenden Berichts zeigen, dass der Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gut angelaufen ist. In allen Kantonen wurden die entsprechenden Massnahmen eingesetzt, um die Umsetzung des Gesetzes zu gewährleisten und die Kontrollaktivität aufzunehmen.

Dies zeigt sich auf Grund der von den Kantonen eingesetzten personellen Ressourcen (knapp 60 Inspektoren) sowie der grossen Anzahl durchgeführter Kontrollen (9'264) und kontrollierten Arbeitnehmenden (35'141). Die grosse Anzahl durchgeführter Kontrollen ist auch unter dem Aspekt zu bewerten, dass eine Kontrolle auf Grund der komplexen Materie einen relativ hohen Zeitaufwand in Anspruch nimmt.

Die Tatsache, dass bei den Kontrollen eine relativ hohe Anzahl an Verstössen vermutet wurde (bei 44% der Kontrollen und 46% der kontrollierten Personen) dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die meisten Kantone anlässlich von Hinweisen aus der Öffentlichkeit oder anderer Behörden Kontrollen durchführen. Sie zeigt aber, dass Schwarzarbeit in der Schweiz ein ernst zu nehmendes Thema ist und folglich Kontrollen und Sensibilisierungen nötig sind. Die Rückmeldungen der in den jeweiligen Gebieten zuständigen Behörden und der eingegangenen Bussen und Gebühren zeigt, dass nicht nur Verstösse festgestellt werden, sondern, dass diese auch geahndet werden. Eine Besonderheit ergibt sich durch die Tatsache, dass in der AHV eine nachträgliche Anmeldung möglich ist. Wird Schwarzarbeit entdeckt, werden AHV-Beiträge innerhalb der Verjährungsfrist von den Ausgleichskassen nachgefordert und Verzugszinsen erhoben. Die Verfolgung und Beurteilung von strafbaren Handlungen hingegen obliegt den Kantonen (Art. 79 Abs. 2 ATSG). Dies erklärt wohl den Umstand, dass zwar bei den festgestellten Verstössen 54% dem Sozialversicherungsrecht zugerechnet werden, bei den Sanktionen aber nur 7%.

Interessant dürfte sich in den Folgejahren die Entwicklung der Verteilung der vermuteten Verstösse nach Rechtsgebieten erweisen sowie die Anzahl der aus den vermuteten Verstössen resultierenden rechtskräftigen Sanktionen. Die Angaben des vorliegenden Berichts sind in diesen Bereichen noch vorsichtig zu bewerten, da auf Grund der Pilotphase noch nicht alle Kantone vollständige Rückmeldungen garantieren konnten und viele Verfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen sind.

Es ist in der Berichterstattung des Folgejahres damit zu rechnen, dass die Einnahmen aus Bussen und Gebühren weiter ansteigen werden, wenn alle Kantone entsprechende Rückmeldungen machen können.

Erfreulich sind auch die zahlreichen Neuanmeldungen für das vereinfachte Abrechnungsverfahren. Die rege Nutzung dieses Instruments ist positiv zu bewerten. Dies dürfte unter anderem auch auf die erfolgreiche Sensibilisierungskampagne „Keine Schwarzarbeit. Das verdienen alle.“ zurückzuführen sein.

Im Allgemeinen kann gesagt werden, dass die Berichterstattung der Vollzugsorgane im Rahmen der Pilotphase des ersten Vollzugsjahres sowie die Umsetzung des Gesetzes gut funktioniert haben.

Zum Schluss bleibt ergänzend festzuhalten, dass der vorliegende Bericht sowie die Daten, welche die kantonalen Kontrollorgane erheben können, keinen Rückschluss über das Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz geben können. Dass das Ausmass der Schwarzarbeit in den offiziellen Statistiken nicht auftaucht, liegt in der Natur der Sache.⁸

⁸ Die einzigen verfügbaren Daten zum Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz stammen aus indirekten wirtschaftlichen Schätzungen der Schattenarbeit, welche aber bedeutende Mängel aufweisen. Weitere Angaben dazu unter <http://www.keine-schwarzarbeit.ch/thema/studien/index.html?lang=de>.

6 Grundlage der Datensammlung und Auswertungsgrundsätze

Die Datensammlung erfolgte mittels Formularen, die vom SECO in Zusammenarbeit mit dem Verband Schweizerischer Arbeitsämter VSAA ausgearbeitet wurden. Adressaten der Formulare waren die kantonalen Kontrollorgane.

Um ihrer Berichterstattungspflicht nachzukommen, hatten die Vollzugsorgane dem SECO bis zum 31. Januar 2009 die ausgefüllten Formulare einzureichen. Im Allgemeinen hat die Berichterstattung gut funktioniert, was auch durch die Qualität der Daten ersichtlich wird. Jedoch hat die Rückmeldung der rechtskräftigen Entscheide und Urteile noch nicht in allen Kantonen zufriedenstellend funktioniert.

Die von den Kontrollbehörden ausgefüllten Fragebogen wurden durch das SECO zusammengezogen und in Tabellen zusammengefasst.

7 Anhänge

7.1 Empfehlungen des SECO und des VSAA an die Kantone betreffend Umsetzung BGSA

Artikel BGSA	Artikel VOSA	Gegenstand	Was ist zu regeln	Empfehlungen/Bemerkungen
4	2	Kontrollorgan	Bezeichnung	Es ist sinnvoll, wenn es sich dabei um die gleiche Stelle handelt, die auch für den Vollzug der flankierenden Massnahmen zuständig ist. Somit können Synergien genutzt werden, und es wird verhindert, dass Betriebe mit immer neuen Kontrollen belastet werden.
4 7 Abs. 2	3	Delegation von Kontrollaufgaben	Das mandatierte Kontrollorgan ist zu bezeichnen. Es sind der Delegationsumfang (was kann in welchen Bereichen kontrolliert werden), die Kontrolldichte und die Entschädigung des mandatierten Kontrollorgans mittels Leistungsvereinbarung zu regeln.	<p>Die Kantone haben die Möglichkeit, den Vollzug von Bundesaufgaben auf Dritte zu übertragen. Eine ausdrückliche Delegationsgrundlage in einem Bundesgesetz ist dazu nicht notwendig.</p> <p>So wie sich im Rahmen des Vollzuges der Kontrollen des Entsendegesetzes verschiedene Formen der Zusammenarbeit herausgebildet haben, ist dies auch für den Vollzug des BGSA denkbar. Delegiert der Kanton Kontrolltätigkeiten an paritätische Kommissionen, hat er die Möglichkeit eine Aufsicht bezüglich der Erfüllung der Kontrollziele auszuüben. Natürlich bezieht sich diese Aufsicht und die Möglichkeit, Empfehlung abzugeben, nur auf die der paritätischen Kommissionen übertragenen Aufgaben und keinesfalls auf die Durchführung der Gesamtarbeitsverträge durch die paritätischen Kommissionen. Ein paritätisches Organ, an das Kontrolltätigkeiten delegiert wurden, kann lediglich Betriebe kontrollieren, die</p>

				<p>dem betreffenden Gesamtarbeitsvertrag unterstehen.</p> <p>Werden Dritte mit Kontrollen betraut können sich diese bei Bedarfsfall gleich wie das kantonale Kontrollorgan von der Polizei unterstützen lassen (Art. 7 Abs. 2 BGSA) , wenn dies zur Ermittlung des Sachverhaltes notwendig ist</p> <p>Delegiert der Kanton Kontrolltätigkeiten an Dritte, übernimmt der Bund nicht mehr als die Kosten, die angefallen wären, wenn der Kanton die Kontrollaufgaben selbst übernommen hätte.</p>
4	2	Mindestanforderungen	<p>Das Kontrollorgan überwacht den kantonalen Arbeitsmarkt in Bezug auf die Bekämpfung der Schwarzarbeit. Dazu nimmt es alle Sachverhalte auf, die möglicherweise Schwarzarbeit betreffen könnten. Diese können ihm insbesondere wie folgt zur Kenntnis gebracht werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Feststellungen der Kontrollorgane der flankierenden Massnahmen (TPK, PK, Arbeitsmarktkontrollvereine). Hier muss darauf geachtet werden, dass die Kantone frühzeitig einen Abgrenzungsmechanismus einbauen, der sicherstellt, dass die gleiche Kontrolle nicht einmal nach Entsendegesetz und dann nochmals gemäss BGSA in Rechnung gestellt wird. Häufig wird aber eine vertiefte Kontrolle gem. den Art. 6 i.V. m. 7 u. 8 BGSA eine zusätzliche Kontrolltätigkeit auslösen, die sehr wohl als zusätzliche, separate Kontrolle abgerechnet werden kann. • Meldungen und Beobachtungen der Öffentlichkeit. Dazu zählen auch Medienberichte, private Anzeigen usw. Die Kontrollstelle muss sicherstellen, dass diese Meldungen aufgenommen und verarbeitet werden. • Feststellungen anderer Behörden (Lebensmittelkontrolle im Gastgewerbe, Arbeitsinspektoren.) 	<p>Es muss den Kantonen überlassen bleiben, wie sie den Vollzug des BGSA in ihrem Hoheitsgebiet genau regeln wollen, der Kerngehalt des Gesetzes soll dabei aber umgesetzt werden.</p>

			<ul style="list-style-type: none"> • Feststellungen der im Gesetz bereits erwähnten Behörden (AHV, ALV, SUVA, Quellensteuerbehörde, Ausländerbehörde) müssen ebenfalls ans kantonale Kontrollorgan gemeldet werden, damit dieses seine Drehscheibenfunktion ausüben kann. • Feststellungen aus regelmässigem Austausch mit den auf dem Kantonsgebiet tätigen paritätischen Kommissionen oder Arbeitsmarktkontrollorganen (sofern nicht schon unter FlaM-Kontrollen abgedeckt). Der Kanton behält dabei auch die Bereiche, die nur wenige Entsandte aufweisen und deshalb durch die FlaM-Kontrollen nur wenig beobachtet werden, im Auge (Gastgewerbe, Reinigung, Coiffeur usw.). <p>Aus all diesen Tätigkeiten leitet der Kanton den Umfang seiner geplanten Kontrollen ab und teilt diese, zusammen mit einer vorläufigen Vorstellung der durch den Bund zu entschädigenden Kosten, bis zum 31.12.2007 dem SECO mit.</p> <p>Der VSAA übernimmt die Koordination und den Austausch über die durch die Kantone beabsichtigten Vollzugssysteme. Es ist auf eine möglichst einheitliche Umsetzung zu achten. Bereits seit 2004 wird der regelmässige Austausch in verschiedenen Arbeitsgruppen hierzu gepflegt, dies ist beizubehalten.</p>	
6		Kontrollgegenstand (Definition von Schwarzarbeit)	<p>Sozialversicherungsrecht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Beschäftigung von Arbeitnehmenden, die bei den obligatorischen Sozialversicherungen nicht gemeldet sind; • die nicht gemeldete Ausführung von Arbeiten durch Arbeitnehmende, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder einer anderen Sozialversicherung beziehen; • Als Schwarzarbeit gilt auch die Ausführung von Arbeiten im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses, dem eine falsche Bezeichnung gegeben wird, mit dem Ergebnis, dass einschlägige gesetzliche Bestimmungen umgangen werden (Scheinselbstständigkeit). <p>Ausländerrecht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmenden in Verletzung von Bestimmungen des Ausländerrechts. 	Verstösse gegen Mindestlöhne in Gesamtarbeitsverträgen sowie gegen das in vielen Gesamtarbeitsverträgen als Schwarzarbeit umschriebene Konkurrenzverbot stellen keine Schwarzarbeit im Sinne des Gesetzes dar.

			<p>Quellensteuerrecht</p> <ul style="list-style-type: none"> sowie die Beschäftigung von Arbeitnehmenden, die in Verletzung der gesetzlichen Meldepflicht den Steuerbehörden nicht gemeldet wird. 	
4, 11,12	2 Abs. 1	Aufgaben des Kontrollorgans	Das Kontrollorgan ist die Drehscheibe der Bekämpfung der Schwarzarbeit in den Kantonen, dazu muss sie über die notwendigen Ressourcen verfügen. Die zur Bekämpfung der Schwarzarbeit involvierten Behörden, insbesondere die AHV- Ausländer- und Steuerbehörde sollten Ansprechpersonen gegenüber dem kantonalen Kontrollorgan definieren. Zwecks Daten- und Informationsaustausch sind regelmässige Treffen zwischen den involvierten Behörden/dem kantonalen Kontrollorgan zu empfehlen.	Das Kontrollorgan dient als Dreh- und Angelpunkt der Umsetzung des Gesetzes. Dazu nimmt es alle Informationen auf (Meldungen über behauptete Verstösse, Ergebnisse Kontrollen, eingezogene Bussen und Gebühren). Es gibt aber auch Informationen weiter (aufgedeckte Verdachtsfälle an die zuständigen Stellen, Sanktions-Fälle gem. Art. 13 BGSA an sanktionierende Behörde, Abrechnung über Kontrollkosten mit Bund). Dabei übt es eine eigentliche Koordinationsfunktion aus.
13		Sanktionen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens sowie der Kürzung von Finanzhilfen	<p>Bezeichnung der zuständigen Behörde.</p> <p>Der kantonale Beschwerdeweg bezüglich der Entscheide der zuständigen Behörde für den Ausschluss aus dem öffentlichen Beschaffungswesen und der Kürzung von Finanzhilfen soll gewährleistet werden.</p>	Die sanktionierende Behörde soll in der Regel organisatorisch höher angesiedelt werden als das kantonale Kontrollorgan, da es sich um einen Entscheid mit bedeutenden materiellen Folgen und, allenfalls, politischen Implikationen handelt.
16 Abs. 2 und 3	8	Abrechnung des Kontrollorgans mit dem Bund bezüglich der Kontrollkosten.	Die einschlägigen Behörden und Stellen (Sozialversicherungen, Steuer- und Ausländerbehörden) werden vom Kontrollorgan über die Ergebnisse der Kontrollen informiert. Es ist sicherzustellen, dass sie das Kontrollorgan bezüglich der Endergebnisse (erhobene Gebühren und Bussen) informieren.	Dem Kontrollorgan werden die Bussenverfügungen und die Meldung über die definitiv erhaltenen Gebühren und Bussen gemeldet. Es rechnet mit dem Bund ab. Dabei werden die Kosten der effektiv in einem Kalenderjahr ausgeführten Kontrollen minus die effektiven einbezogenen Gebühren und Bussen abgerechnet. Die verfügenden Behörden werden auch durch den Bund über ihre Informationspflichten instruiert (Ausgleichskassen, ALV und Unfallversicherer durch BSV, Ausländerbehörden durch BFM, Steuerbehörden durch Eidg. Steuerverwaltung)).

7.2 Erläuterungen zu Inhalt von Gesetz und Verordnung

7.2.1 Inhalt von Gesetz und Verordnung

Als Regelungsgegenstand führt das BGSA die Massnahmenkategorien auf, mit denen Schwarzarbeit zu bekämpfen ist. Der Begriff der Schwarzarbeit wird durch das Gesetz hingegen nicht definiert. Zur Bestimmung der zahlreichen Sachverhalte, die Schwarzarbeit darstellen, sind deshalb verschiedene andere Gesetze beizuziehen, wie beispielsweise die Ausländer- oder Sozialversicherungsgesetzgebung.

Nachfolgend werden die verschiedenen Sachverhalte, die vom Begriff Schwarzarbeit im Sinne des BGSA abgedeckt sind, aufgeführt:

- Die Beschäftigung von Arbeitnehmenden, die bei den obligatorischen Sozialversicherungen nicht gemeldet sind;
- die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmenden in Verletzung von Bestimmungen des Ausländerrechts;
- die nicht gemeldete Ausführung von Arbeiten durch Arbeitnehmende, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder einer anderen Sozialversicherung beziehen;
- das Ausführen von Arbeiten im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses, dem eine falsche Bezeichnung gegeben wird, mit dem Ergebnis, dass einschlägige gesetzliche Bestimmungen umgangen werden (Beispiel Scheinselbständigkeit);
- die Beschäftigung von Arbeitnehmenden, die in Verletzung der gesetzlichen Meldepflicht den Steuerbehörden nicht gemeldet wird;
- Verstösse gegen das Mehrwertsteuergesetz.

7.2.2 Grundzüge des Gesetzes und der Verordnung

Zum Zweck der Bekämpfung der Schwarzarbeit werden gemäss Gegenstand des Gesetzes administrative Erleichterungen sowie Kontroll- und Sanktionsmechanismen eingeführt. Es handelt sich dabei um folgende vier Massnahmenkategorien:

- *Administrative Erleichterungen* bei den Sozialversicherungen und bei der Quellensteuer durch Einführung eines vereinfachten Abrechnungsverfahrens für kleinere unselbständige Tätigkeiten (z.B. im Haushalt, in einem Verein oder auch vorübergehende Tätigkeiten);
- *Verstärkte Kontrollkompetenzen* der Kantone und damit einhergehend die Verpflichtung der Kantone, ein kantonales Kontrollorgan zu bezeichnen;
- Die Verpflichtung der beteiligten Behörden und Organe, die im Rahmen ihrer Kontrollen bei Arbeitgebern festgestellten *Tatbestände auszutauschen* sowie die *Vernetzung von Administrativdaten*;
- *Verstärkte Sanktionen*.

Die Einführung der genannten Massnahmen bedingte ausserdem den Erlass oder die Änderung verschiedener Gesetzestexte (z.B. Änderungen in der Sozialversicherungs- oder Steuergesetzgebung).

a. Administrative Erleichterungen

Als Anreizmassnahme zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wurde mit dem BGSA ein **vereinfachtes Abrechnungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge und Steuern** eingeführt.⁹ Die Vereinfachung des Verfahrens bezweckt eine Erleichterung der administrativen Abwicklung für die Anmeldung des Personals sowie Beitragsentrichtung für den Arbeitgeber.

Das Verfahren wird insbesondere dadurch vereinfacht, dass die Ansprechstellen bei den Sozialversicherungen, mit denen sich ein Arbeitgeber auseinandersetzen muss, reduziert werden. Deshalb bietet das vereinfachte Abrechnungsverfahren einem Arbeitgeber die Möglichkeit, in einem einzigen Schritt die Anmeldung für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung AHV IV, die Erwerbsersatzordnung EO, die Arbeitslosenversicherung ALV, die Familienzulagen, die Unfallversicherung UV und für die Entrichtung der mit dem vereinfachten Abrechnungsverfahren neu eingeführten Quellensteuer zu erledigen. Die Anmeldung für das vereinfachte Abrechnungsverfahren ist bei den AHV-Ausgleichskassen vorzunehmen, die für die Durchführung des Verfahrens zuständig sind.

Die AHV-Ausgleichskasse leitet die Anmeldung eines Arbeitgebers nach Erhalt direkt an den von diesem ausgewählten Unfallversicherer weiter. Zudem erhebt sie neben den Sozialversicherungsbeiträgen die Quellensteuer¹⁰, die auf jedem im vereinfachten Verfahren abgerechneten Lohn erhoben wird. Die Prämien der obligatorischen Unfallversicherung werden direkt durch den Unfallversicherer erhoben.

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren richtet sich in erster Linie an Arbeitgebende, die Arbeitnehmende mit kleineren Einkommen beschäftigen. Vom vereinfachten Verfahren Gebrauch machen dürften insbesondere Arbeitgebende, die Arbeitnehmende in Privathaushalten beschäftigen.

Der Bundesrat hielt dazu in seiner Botschaft fest, dass er ungenügend vorhandene Information als Ursache für das häufige Fehlen der Versicherungsunterstellung, gerade von Personen, die in Privathaushalten beschäftigt seien, vermute. Durch ein Zusammenspiel der zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ergriffenen Massnahmen (Anreizmassnahme durch Schaffung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens und Informations- und Sensibilisierungskampagne) soll diesem Missstand nun begegnet werden.

b. Verstärkte Kontrollkompetenzen

Kontrollen als repressive Massnahme bilden ein zentrales Element zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Vor Inkrafttreten des BGSA wurde das Phänomen der Schwarzarbeit je gesondert durch die im jeweiligen Rechtsgebiet zuständigen Behörden bekämpft. Diese Behörden waren untereinander kaum vernetzt und verfügten nicht über ausreichende Kompetenzen, um das Problem der Schwarzarbeit gesamtheitlich anzugehen.

Zur Verstärkung der Kontrollen und der verbesserten Koordination wurden die Kantone durch das BGSA verpflichtet, für ihr Gebiet ein **kantonales Kontrollorgan** zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zu bezeichnen, für dieses ein entsprechendes Pflichtenheft zu erstellen und es mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Diese Drehscheibenfunktion des Kontrollorgans soll auch dazu führen, dass Doppelspurigkeiten vermieden und damit die Belastungen durch Kontrollen für Arbeitgeber reduziert werden können.

Eine besonders enge Zusammenarbeit soll zwischen den Kontrollorganen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und den Kontrollstellen, die für den Vollzug der flankierenden Massnah-

⁹ Vgl. dazu Art. 2 und 3 BGSA sowie Art. 1 VOSA.

¹⁰ Auf Empfehlung der Schweizerischen Steuerkonferenz haben die Kantone einen einheitlichen Quellensteuersatz eingeführt (4,5% für Kantons- und Gemeindesteuern, hinzu kommen 0,5% für die direkte Bundessteuer [Art. 37a Abs. 1 DBG]).

men zur Personenfreizügigkeit verantwortlich sind, stattfinden, oder die Vollzugsstellen sollen gar am gleichen Ort angesiedelt werden, damit bestehendes Wissen in der Arbeitsmarktbeobachtung und -kontrolle genutzt werden kann. Dies hat der Bundesrat so in seiner Verordnung festgehalten.¹¹

Die Kantone wurden weiter dazu verpflichtet dafür zu sorgen, dass die mit den Kontrollen betrauten Personen über die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten in der Arbeitsmarktbeobachtung und -kontrolle verfügen. Die Inspektoren üben ihre Tätigkeit aus, indem sie Betriebe oder Arbeitsplätze kontrollieren und von den Arbeitgebenden sowie den Arbeitnehmenden die erforderlichen Auskünfte und Unterlagen¹² verlangen. Die Inspektoren haben sich bei einer Betriebskontrolle auszuweisen. Den kontrollierten Personen und Betrieben wurde bei diesen Kontrollen eine Mitwirkungspflicht auferlegt. Die bei einer Kontrolle gemachten Feststellungen halten die Inspektoren in einem Kontrollprotokoll fest.

Der Bundesrat hat in der Verordnung präzisiert, dass die Kantone die Möglichkeit haben, Kontrolltätigkeiten an Dritte zu delegieren.¹³ Dabei dachte er insbesondere an die Paritätischen Kommissionen, die für den Vollzug eines Gesamtarbeitsvertrages zuständig sind. Die Kantone, die einen Teil der Kontrolltätigkeit delegieren, regeln in einer Leistungsvereinbarung den Umfang der delegierten Kontrolltätigkeit und die Höhe der Entschädigung.

c. Zusammenarbeit unter den Behörden

Eine weitere Massnahme zur Koordination der Tätigkeit der verschiedenen betroffenen Behörden¹⁴ stellt die im BGSA verankerte **Pflicht der Behörden zum Austausch von Informationen über die bei den Kontrollen festgestellten Tatbestände** dar. Die Bewirtschaftung der Ergebnisse der von verschiedenen Behörden und neu vom kantonalen Kontrollorgan durchgeführten Kontrollen birgt ein grosses Potenzial im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit und entfaltet auch eine präventive Wirkung, da den informierten Behörden die Möglichkeit geboten wird, sich bei ihren eigenen Verifizierungsarbeiten auf einzelne fehlbare Arbeitgeber oder Arbeitnehmer zu konzentrieren. Das Prinzip der Weiterleitung von Informationen von Amtes wegen ersetzt das Prinzip des auf Grund eines Verdachts in einem speziellen Fall an eine Behörde gerichteten Gesuchs.

Das BGSA sieht einerseits eine vertikale und andererseits eine horizontale Informationspflicht¹⁵ unter den beteiligten Behörden vor.

- Der **vertikale Informationsaustausch** beinhaltet die Auferlegung einer Pflicht an gewisse Behörden, das kantonale Kontrollorgan über Feststellungen zu informieren, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit machen und die Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit sind. Bei diesen Behörden, denen eine neue Informationspflicht auferlegt wurde, handelt es sich um solche, die die einschlägigen Gesetze über die Schwarzarbeit vollziehen (insbesondere Ausländer-, Sozialversicherungs- und Steuergesetzgebung). Es sind dies die zuständigen Behörden der Kantone und des Bundes in Sachen Arbeitsinspektion, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Beschäftigung, Polizei, Flüchtlingswesen, Ausländerpolizei, Zivilstand, Steuerwesen und die Behörden der Kantone und des

¹¹ Vgl. Art. 2 Abs. 3 und 4 VOSA.

¹² Es handelt sich dabei um Unterlagen, die die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflicht gemäss Ausländerrecht und der Melde- und Abrechnungspflicht gemäss Sozialversicherungs- und Quellensteuerrecht belegen; dies können insbesondere Belege über geleistete Arbeitsstunden, Unterlagen zum Vertragsverhältnis zwischen den beteiligten Personen, individuelle Lohnabrechnung oder Belege über die Auszahlung der Löhne sein.

¹³ Vgl. Art. 3 VOSA.

¹⁴ Im Rahmen ihrer Kompetenzen führen verschiedene Behörden periodisch Kontrollen bei Arbeitgebern durch, namentlich in folgenden Bereichen: Abrechnung der Beiträge an AHV/IV/EO und ALV, Abrechnungen über die steuerlichen Daten, Besitz einer Bewilligung zur Anstellung ausländischer Arbeitskräfte, Entschädigung an die Arbeitgeber im Rahmen der Arbeitslosenversicherung, Einhaltung der Bestimmungen für den Schutz bei arbeitsbedingten Unfällen und Krankheiten, etc.

¹⁵ Vgl. dazu Art. 11 und 12 BGSA.

Bundes und die privaten Organisationen, die für den Vollzug der Sozialversicherungs-gesetzgebung zuständig sind.

Das kantonale Kontrollorgan kann dadurch zur Drehscheibe in der Bekämpfung der Schwarzarbeit werden, da es über vermutete, aber auch aufgedeckte Verdachtsfälle von Schwarzarbeit unterrichtet wird und damit einen Gesamtüberblick über das Problem erlangen kann.

Das Kontrollorgan kann die Meldung einer Behörde über einen Verdachtsfall als Anlass nehmen, um vor Ort eine Arbeitgeberkontrolle durchzuführen. Die Kontrollresultate leitet es anschliessend an die im jeweiligen Rechtsgebiet zuständigen Behörden weiter, die entweder weitere erforderliche Abklärungen treffen oder die für sie eigens vorgesehenen Massnahmen und Sanktionen ergreifen. Das Kontrollorgan selber wurde vom Gesetzgeber in diesem Bereich nicht mit Sanktionskompetenzen ausgestattet.

- Gesetzlich vorgesehen ist neben dem vertikalen Informationsaustausch eine **horizontale Datenbekanntgabe**. So wurden die im Gesetz bezeichnete Behörden verpflichtet, bei Vorliegen gewisser Bedingungen Sachverhalte von Schwarzarbeit an bestimmte Behörden zu melden, damit diese überprüfen können, ob auch in ihrem Zuständigkeitsbereich Gesetzesverstösse begangen wurden. Die Zahl der Behörden, denen von Amtes wegen Meldung zu erstatten ist, beschränkt sich auf diejenigen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich direkt Massnahmen im Kampf gegen die Schwarzarbeit ergreifen können¹⁶.

Die Datenbekanntgabe hat unter Beachtung der Grundsätze des Datenschutzes, insbesondere des Verhältnismässigkeitsprinzips, zu erfolgen. So dürfen sich beispielsweise Meldungen, die sich aus Kontrollen der AHV bei den Unternehmen ergeben, nur gerade auf Situationen beziehen, wo für Arbeitnehmer keine Beiträge entrichtet wurden.

Sowohl der vertikale als auch der horizontale Informationsaustausch waren lediglich möglich, indem für Datenbekanntgaben im Rahmen des BGSA die in verschiedenen Gesetzen für die bezeichneten Behörden verankerten Schweigepflichten aufgehoben wurden.¹⁷

d. Vernetzung von Administrativdaten

Neben verstärkten Kontrollen und intensiviertem Datenaustausch unter den Behörden wurde als weitere Massnahme die Möglichkeit zu einem systematischen, elektronisch durchgeführten Vergleich von Daten realisiert. Dazu wurde das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung revidiert.¹⁸

Im Rahmen einer Vernetzung von Administrativdaten werden Daten, über welche die Behörden verfügen und die Informationen enthalten, die für die Bekämpfung der Schwarzarbeit nützlich sein können, zusammengeführt. Es handelt sich dabei um Daten, die beispielsweise Angaben zur Einkommenssituation einer Person oder ihrer Anmeldung bei einer Sozialversicherung liefern. Durch die Vernetzung, d.h. einen automatischen Vergleich von Registern durch elektronischen Zugang über Online-Transaktionen, findet ein systematischer Datenabgleich statt. Es handelt sich also nicht mehr um Kontrollen von einzelnen Fällen.

Die Realisierbarkeit einer Vernetzung von Administrativdaten ist begrenzt. So müssen dabei technische Aspekte, die Vergleichbarkeit der Daten, die Relevanz für das Aufdecken von Daten sowie der Datenschutz berücksichtigt werden. Als vergleichbar eingestuft wurden die Daten der Arbeitslosenversicherung sowie die Daten der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV in Genf (ZAS). **Die Zentrale Ausgleichsstelle gleicht die ihr gemeldeten Taggeldbezüge der Arbeitslosenversicherung mit den ihr von den Ausgleichskassen gemeldeten Einträgen in den individuellen Konten der Versicherten ab.** Stellt sie dabei fest, dass eine

¹⁶ Es sind dies die Ausländer- und Asylbehörden sowie die Steuer- und Sozialversicherungsbehörden.

¹⁷ So beispielsweise Art. 50a Abs. 2 AHVG, Art. 97 Abs. 1^{bis} UVG oder Art. 97a Abs. 2 AVIG.

¹⁸ Vgl. Art. 93 AHVG.

Person, die ein Taggeld der Arbeitslosenversicherung bezogen hat, für die gleiche Periode ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielt hat, so meldet sie dies der zuständigen Stelle der Arbeitslosenversicherung zur weiteren Abklärung, ob sich das Vorliegen eines unrechtmässigen Leistungsbezugs erhärtet.

e. Verschärfung der Sanktionen

Das BGSA führt zudem eine neue Sanktion ein, die sich gegen Arbeitgebende richtet. Die für Arbeitnehmende vorgesehenen Sanktionen wurden als streng genug beurteilt. Gerade für den Arbeitgeber darf sich Schwarzarbeit aber nicht lohnen.

Vorab ist zu erwähnen, dass die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, die auf ihrem Gebiet für die Anwendung von administrativen Massnahmen und für die Sanktionierung zuständig sind, durch das BGSA verpflichtet wurden, die zuständige kantonale Behörde über die in Rechtskraft erwachsenen Entscheide und Urteile im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu informieren. Gestützt auf diese Informationen spricht diese Behörde gegen einen Arbeitgeber, der wegen schwerwiegender oder wiederholter Missachtung seiner Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs- und Ausländerrecht rechtskräftig verurteilt worden ist, eine Sanktion aus.

Diese besteht darin, dass ein Arbeitgeber vorübergehend auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene **von Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens ausgeschlossen** werden kann oder ihm **Finanzhilfen gekürzt** werden können.

Die in dieser Sache rechtskräftigen Urteile werden dem SECO übermittelt, das eine Liste der Arbeitgeber führt, die sanktioniert wurden. Diese Liste wird im Internet öffentlich zugänglich gemacht.

7.2.3 EXKURS: Nationale Informations- und Sensibilisierungskampagne

Am 26. Januar 2004 ersuchte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates in einem Postulat¹⁹ den Bundesrat, zusammen mit den Kantonen und den Sozialpartnern eine landesweite Informations- und Aufklärungskampagne über die Folgen der Schwarzarbeit zu lancieren. Der Bundesrat beantragte mit Verweis auf die Botschaft, in der er bereits die Wichtigkeit einer solchen Massnahme betont hatte, die Annahme des Postulats.

Das SECO wurde mit der Durchführung der Kampagne beauftragt. Gemeinsam mit der Werbeagentur crbasel wurde darauf die landesweite Informations- und Sensibilisierungskampagne «Keine Schwarzarbeit. Das verdienen alle.» lanciert.²⁰ Bei der Vorbereitung der Kampagne wurden die Kantone und Sozialpartner zur Mitwirkung beigezogen. Bundesrätin Doris Leuthard, Vorsteherin des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, eröffnete die Kampagne am 27. November 2007 mit einer Pressekonferenz.

Die auf zwei Jahre angelegte Kampagne bedient sich diverser Werbe- und PR-Instrumente, um die verschiedenen definierten Zielgruppen zu erreichen. So dienen Plakate dazu, die gesamte Bevölkerung in einem ersten Schritt für das Thema Schwarzarbeit zu sensibilisieren. Im Rahmen einer parallel geführten Aufklärungskampagne wird mit verschiedenen Kommunikationsmitteln wie Anzeigen, Broschüren und Promo-Artikeln über das Thema Schwarzarbeit im Allgemeinen sowie über die neuen gesetzlichen Bestimmungen im Besonderen informiert. Alle Informationen dazu werden auf der Internetplattform www.keine-schwarzarbeit.ch – aufbereitet nach Zielgruppen – zugänglich gemacht.

In einer erneut massenmedial angelegten Dankes-Kampagne, die Mitte 2009 startet, wird die letzte Phase der Kampagne eingeläutet.

Um die Wirkung der Kampagne zu messen, wird eine Evaluationsstudie in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse im Herbst vorliegen werden.

¹⁹ Postulat Kommission für Wirtschaft- und Abgaben NR, Landesweite Informations- und Aufklärungskampagne über die Folgen der Schwarzarbeit, 16. Januar 2004.

(http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20043001).

²⁰ Alle Informationen zur Kampagne unter www.keine-schwarzarbeit.ch.