

Evaluation des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)

Schlussbericht

Christian Bolliger, Marius Féraud

Mitarbeit: Maud Krafft (MaudKrafft Consulting), Claudine Morier

Bern, 14. Mai 2012

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht stellt das Vorgehen und die Ergebnisse der 2011/12 im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) durchgeführten Evaluation des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) dar.

► **Gegenstand.** Das 2008 in Kraft getretene BGSA bezweckt die Bekämpfung der Schwarzarbeit durch administrative Erleichterungen, Kontrollmassnahmen und zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten. In der Evaluation wurde *erstens* das neu eingeführte erleichterte Abrechnungsverfahren für geringfügige Arbeitsverhältnisse, insbesondere im Bereich der Dienstleistungen in Privathaushalten, untersucht. Mittels administrativer Erleichterungen bei der Anmeldung und Abrechnung gegenüber den Sozialversicherungs- und Steuerbehörden soll der Anteil der rechtmässigen Beschäftigungsverhältnisse in diesem Sektor erhöht werden. *Zweitens* waren die Kontrollmassnahmen des BGSA zu evaluieren. Diese bezwecken, dass Schwarzarbeit mit höherer Wahrscheinlichkeit aufgedeckt wird. Im Zentrum stehen dabei die kantonalen Kontrollorgane im Bereich der Schwarzarbeit. Sie können einerseits Betriebe und Personen auf Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten im Ausländerrecht, im Sozialversicherungsrecht und im Quellensteuerrecht kontrollieren, andererseits bilden sie die zentrale Drehscheibe beim fallbezogenen Informationsaustausch zwischen den involvierten Spezialbehörden. Ergänzend wurden *drittens* weitere Massnahmen des Gesetzes wie die neue Sanktionsmöglichkeit, die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kontrollorganen sowie die Finanzierung der Kontrollorgane untersucht.

► **Vorgehen.** Die Beantwortung der vorgegebenen Forschungsfragen stützte sich *erstens* auf eine schriftliche Befragung der 22 kantonalen Kontrollorgane sowie auf quantitative Analysen von bestehenden Daten zur Umsetzung des Gesetzes und weiteren Statistiken. *Zweitens* wurden in sechs Kantonen insgesamt 52 vertiefende qualitative Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Kontrollorganen, Ausgleichskassen, Steuer-, Migrations-, Polizei- sowie Sozialhilfebehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichten geführt. Ebenfalls befragt wurden in 13 Interviews Vertreterinnen und Vertreter von Verbandsausgleichskassen, Vollzugsorganen des Unfallversicherungsgesetzes sowie der Migrations-, Sozialversicherungs- und Steuerbehörden des Bundes. Eine Literatur- und Dokumentenanalyse ergänzte die Untersuchung.

Vereinfachtes Abrechnungsverfahren

► **Steigende Nutzung.** Die *Zahl der Arbeitgebenden*, welche das vereinfachte Abrechnungsverfahren nutzen, hat sich bis ins Jahr 2010 auf mehr als 24'000 *vergrössert*. Genutzt wird das Verfahren mehrheitlich von der Hauptzielgruppe, den Arbeitgebenden im Privathaushaltsbereich. Das neue Verfahren hat für die Arbeitgebenden in beschränktem Ausmass Vereinfachungen mit sich gebracht. Die resultierenden Steuer- und Sozialversicherungserträge sind geringfügig. Es kann angenommen werden, dass das Verfahren und die Anmeldepflicht im Allgemeinen mittlerweile *bei der Hauptzielgruppe recht gut bekannt* sind. Allerdings kann diese Bekanntheit nicht ohne weiteres als gegeben betrachtet werden.

- ▶ **Sensibilisierungseffekt stärker als Verfahrenseffekt.** Ob das vereinfachte Abrechnungsverfahren zu zusätzlichen korrekt angemeldeten und abgerechneten geringfügigen Arbeitsverhältnissen geführt hat, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Eine *kleine Wirkung* kann vermutet werden. Hinweise aus einem Kanton, wonach die Mehrheit der Arbeitgeber der Hauptzielgruppe auch 2010 noch im Standardverfahren abrechnete und wonach sich in diesem Verfahren seit 2008 eine ähnliche Zunahme wie im vereinfachten Verfahren feststellen lässt, deuten darauf hin, dass *weniger das vereinfachte Verfahren als vielmehr die allgemein verstärkte Thematisierung von Schwarzarbeit* ab 2008 in der Öffentlichkeit zu einer Sensibilisierung geführt hat. Dienstleistungen in Privathaushalten sind gleichwohl *weiterhin als Risikobranche für Schwarzarbeit zu bezeichnen*.
- ▶ **Verbesserungspotenziale.** Die Bekanntheit der Schwarzarbeitsthematik, der Abrechnungspflicht und der Möglichkeiten, sich anzumelden, hat sich als wichtigster Faktor für die rechtmässige Anmeldung und Abrechnung geringfügiger Arbeitsverhältnisse erwiesen. Demgegenüber dürften einzelne Verfahrensaspekte von untergeordneter Bedeutung sein. Die Evaluation empfiehlt deshalb, der *Öffentlichkeitsarbeit* zur Promotion der korrekten Abrechnung von geringfügigen Arbeitsverhältnissen weiterhin gezielt Aufmerksamkeit zu schenken. Anpassungen am vereinfachten Verfahren als solchem werden als nicht dringlich erachtet. Die Evaluation empfiehlt hingegen zu prüfen, ob die *Höhe der bestehenden Sozialversicherungsabgaben und der Quellensteuer* im vereinfachten Verfahren gerechtfertigt ist.

Kontrolltätigkeit der kantonalen Kontrollorgane

- ▶ **Kontrollorgane sind unterschiedlich ausgestattet:** Die *personelle Ausstattung der Kontrollorgane schwankt* bezogen auf die Grösse des Arbeitsmarkts *um den Faktor 10*. Die Unterschiede hängen nur zum Teil mit der Risikosituation in den Kantonen zusammen.
- ▶ **Kontrollorgane kontrollieren unterschiedlich häufig:** Ein Teil der grossen kantonalen Unterschiede bei der *Kontrollhäufigkeit* lässt sich durch die unterschiedliche *Ressourcenausstattung* erklären; die unterschiedliche *Art und Weise der Kontrolltätigkeit* und methodische Unterschiede bei der *statistischen Erfassung* der Kontrolltätigkeit dürften für die Unterschiede mitverantwortlich sein.
- ▶ **Kontrollen teilweise auf Risikobranchen ausgerichtet:** Schwarzarbeit beschränkt sich nicht ausschliesslich auf einzelne Branchen. Allerdings sind nicht alle Branchen im gleichen Ausmass von Schwarzarbeit betroffen: Als *Risikobranchen* können vor allem die Gastronomie, das Bauhaupt- und Baunebengewerbe, private Haushalte, das Reinigungsgewerbe, die Landwirtschaft, das Erotikgewerbe und die Coiffeur- und Kosmetikbranche bezeichnet werden. *In gewissen Risikobranchen werden vergleichsweise selten Kontrollen durchgeführt* (v.a. Landwirtschaft, private Haushalte, z.T. auch Reinigungsgewerbe). Weiter ist kritisch festzuhalten, dass verschiedene Kantone ihre Kontrollen *nicht strategisch planen*.
- ▶ **Unterschiedliche Vorgehensweisen:** Eine Reihe von Kantonen kontrolliert *vorwiegend auf Verdacht*; einige wenige Kantone führen demgegenüber *zu einem sehr grossen Teil strategisch ausgerichtete Zufallskontrollen* durch. Bei einer dritten Gruppe kann man schliesslich von einer *gemischten Vorgehensweise* sprechen. Die Kontrollorgane unterscheiden sich auch hinsichtlich des Anteils der Kontrollen, die mit einem Besuch vor Ort durchgeführt werden, hinsichtlich der Anzahl der kon-

trollierten Dokumente oder der Intensität der Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden. Insbesondere die Vor- und Nachbearbeitungsphasen der Kontrollen dürften auch unterschiedlich intensiv ausfallen.

► **Nachweis von Schwarzarbeit mit bestehenden Kompetenzen schwierig:** Die bedeutendste Schwierigkeit der Kontrollorgane ist die Nachweisbarkeit der Schwarzarbeit oder zumindest ihres Umfangs und ihrer Dauer. Kontrollen gemäss dem BGSA stellen einerseits meist eine bloss Momentaufnahme dar, andererseits stösst die Sicherung der Beweismittel an Grenzen. Weitere von den Kontrollorganen angeführte Schwierigkeiten betreffen fehlende personelle Ressourcen, der fehlende Zugriff auf Datenbanken und die fehlende Ausbildung der Inspektoren; bemängelt wird auch das Fehlen einer gesetzlichen Definition des Begriffs der Schwarzarbeit.

Informationsaustausch und weitere Aspekte

► **Spezialbehörden mit begrenzten Ressourcen und Engagement:** Die Ressourcen und das Engagement der Spezialbehörden stellen eine *Grenze für die Wirksamkeit* des Gesetzes dar. Trotz der Entlastung der Spezialbehörden durch die Aktivitäten des Kontrollorgans verursacht v.a. die Verarbeitung von Meldungen über vermutete Verstösse einen *zusätzlichen Aufwand*, der im Finanzierungsmodell des BGSA nicht berücksichtigt ist. Gleichzeitig stellt der Vollzug des BGSA für die Ausgleichskassen und insbesondere die Quellensteuerbehörden *eben ein Randthema* dar.

► **Unklarheiten über Tatbestände der Schwarzarbeit:** Teilweise herrscht zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden *Uneinigkeit oder Unklarheit*, welche Tatbestände unter Schwarzarbeit zu verstehen sind. Zum Teil dürfte dies mit der nicht vorhandenen gesetzlichen Definition des Begriffs zusammenhängen, teilweise aber auch mit einer noch nicht erreichten gegenseitigen Klärung der Auffassungen. Dies dürfte eine wesentliche *Ursache für noch bestehende Defizite* beim Informationsaustausch darstellen:

► **Hinweise von Spezialbehörden ans Kontrollorgan:** Von den Spezialbehörden ausgehende Hinweise auf Schwarzarbeit an das Kontrollorgan haben in der Praxis in den Kantonen eine unterschiedliche Bedeutung. Spezialbehörden sind *tendenziell zurückhaltend*, um keine Bagatellfälle weiterzuleiten; es kann umgekehrt nicht ausgeschlossen werden, dass Spezialbehörden auch Informationen zurückhalten, die für andere Rechtsbereiche von Interesse wären.

► **Meldungen der Kontrollorgane an die Spezialbehörden:** Die Meldungen der Kontrollorgane über vermutete Verstösse an die Spezialbehörden werden *als unterschiedlich nützlich* eingestuft. Die Spezialbehörden klären die vermuteten Verstösse nicht ab, wenn sie sie als *zu geringfügig* erachten oder wenn *fehlende Angaben* weitergehende Abklärungen verhindern.

► **Rückmeldungen der Spezialbehörden an die Kontrollorgane über Sanktionen:** Rückmeldungen der Spezialbehörden an die Kontrollorgane über erfolgte Sanktionen dienen der Wirkungserfassung der Kontrollen und als Grundlage für die Erhebung von Kontrollgebühren bei den Sanktionierten. Die *Zahl der Rückmeldungen ist insgesamt tief und variiert* nach Rechtsbereich, insbesondere aber von Kanton zu Kanton. Hindernisse von Rückmeldungen sind vor allem die lange Verfahrensdauer bei der Abklärung und Handwechsel des Dossiers.

- ▶ **Direkter Informationsaustausch zwischen Spezialbehörden:** Der direkte Informationsaustausch zwischen Spezialbehörden (Art. 12 BGSA) hat in der Praxis eine *geringe Relevanz*.
- ▶ **Weitere Instrumente und Massnahmen des BGSA:** Aus Sicht der Kontrollorgane ist die *Vollzugsunterstützung für die Kantone durch den Bund bislang gering* ausgefallen. Die Mehrheit der Kantone hat bisher *noch keinen Arbeitgeber von öffentlichen Finanzhilfen oder Aufträgen ausgeschlossen*, womit die Wirkung dieser Möglichkeit als klein bezeichnet werden muss. In der Berichterstattung über den Vollzug des BGSA ist die *Datenqualität noch mangelhaft*. Die *Aufteilung der Kosten* für den Vollzug des BGSA zwischen Bund und Kantonen kann *grundsätzlich als sinnvoll* beurteilt werden; in einem Grossteil der Kantone resultieren jedoch nur *geringe Gebühreneinnahmen*.

Wirksamkeit und Bilanz von Kontrolltätigkeit und Informationsaustausch

- ▶ **Insgesamt geringes Ausmass an aufgedeckter Schwarzarbeit:** Welche direkte Wirkung durch die Kontrolltätigkeit der kantonalen Kontrollorgane und den Informationsaustausch erzielt wird, kann aufgrund der Datenlage lediglich grob geschätzt werden. Über die gesamte Schweiz gesehen konnte im Jahr 2010 dank der Mitarbeit der durch das BGSA geschaffenen Kontrollorgane Schwarzarbeit bei 0.2 bis 1.1% der gesamtschweizerisch bestehenden Betriebe und bei 0.02% bis 0.2% der beschäftigten Personen festgestellt werden. Das entspricht jeweils einigen hundert bis einigen wenigen tausend Fällen. Damit ist der *Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit bescheiden*. Es ist anzunehmen, dass vom Gesetz auch eine (kaum messbare) präventive Wirkung ausgeht. Es bestehen *Wirkungsunterschiede zwischen den Kantonen und zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen*.
- ▶ **Grundsätzlicher Ansatz hat sich insgesamt bewährt:** Trotz dieser geringen messbaren Wirkung kann festgehalten werden, dass sich der Ansatz des BGSA insgesamt bewährt hat: Im Mittelpunkt der Schwarzarbeitsbekämpfung stehen die *spezialisierten und deshalb an der Aufdeckung von Verstössen besonders interessierten kantonalen Kontrollorgane mit ihren Kontroll- und Koordinationsaufgaben*. Probleme wie die komplizierten Informationsflüsse zwischen verschiedenen Behörden und die teilweise eher geringe Bedeutung der Schwarzarbeitsbekämpfung innerhalb der Spezialbehörden können damit teilweise überwunden werden. Die Bekämpfung von Schwarzarbeit bleibt jedoch eine anspruchsvolle Aufgabe, da sie eine gute Zusammenarbeit vieler verschiedener Behörden erfordert.
- ▶ **Potenzial des BGSA nicht in allen Kantonen gleich genutzt:** Der BGSA-Mechanismus erlaubt zwar grundsätzlich eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit, seine tatsächliche *Wirkung hängt aber stark von der Art und Weise des Vollzugs und vom Engagement der Kantone ab*. Die grosse Variation zwischen den Kantonen lässt den Schluss zu, dass unter dem aktuell geltenden BGSA potenziell noch stärkere Wirkungen möglich sind.
- ▶ **Unterschiedliche Problemwahrnehmungen:** Es ist bisher nicht vollumfänglich gelungen, die Interessen und Problemwahrnehmungen aller Behörden unter einen Hut zu bringen. So bestehen zwischen Kontrollorganen und Ausgleichskassen sowie Quellensteuerbehörden teils bis heute *unterschiedliche Auffassungen darüber, was unter den Tatbestand der Schwarzarbeit fällt*. Dies erschwert die Zusammenarbeit und stört den zielgerichteten Fluss von Informationen.

► **Gesetzliche Hindernisse einer stärkeren Wirksamkeit:** Es dürften auch gesetzliche Schranken einer erhöhten Wirksamkeit der Schwarzarbeitsbekämpfung bestehen. Als wichtigste Grenzen diesbezüglich erwiesen sich die bestehenden *Schwierigkeiten bei der Nachweisbarkeit*, die zum Teil auf die als mangelhaft empfundenen Kontrollkompetenzen zurückgeführt werden können. Auch haben sich die im BGSA vorgesehenen *Sanktionen* als *wenig wirksam* erwiesen.

Verbesserungspotenziale bei Kontrollorganen und Informationsaustausch

Basierend auf den Befunden kommt die Evaluation zu elf Empfehlungen bezüglich Kontrollorganen und Informationsaustausch:

► **Umgang mit kantonalen Unterschieden:** Die Frage, wie viel kantonale Heterogenität bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit zugelassen werden soll, ist politisch zu klären. Sofern jedoch ein politischer Wille besteht, dass Schwarzarbeit in allen Kantonen mit einer noch zu definierenden Mindest-Intensität verfolgt werden sollte, empfiehlt sich eine stärkere Rolle des Bundes bei der Umsetzung des BGSA (Stärkung der Aufsicht, Verstärkung finanzieller Anreize, verbesserte Ausbildung und Vollzugsunterstützung).

► **Kontrollorgane:** Zur Verbesserung der Wirksamkeit wird empfohlen, eine Ausdehnung der Kompetenzen der Kontrollorgane unter Berücksichtigung ihrer Ressourcen zu prüfen; ebenfalls wird empfohlen, dass in allen Kantonen neben Kontrollen auf Verdacht auch strategisch ausgerichtete Zufallskontrollen durchgeführt werden. Zur Frage, ob die Kontrollorgane eine eigene Sanktionskompetenz erhalten sollen, kommt die Evaluation zu keiner eindeutigen Schlussfolgerung; eine solche wäre ein tiefgreifender Eingriff in den aktuellen Wirkungsmechanismus des Gesetzes. Eine Ausdehnung des Kontrollgegenstands auf die Sozialhilfe wird als prüfenswert beurteilt. Eine Ausdehnung auf den Bereich der direkten Steuern wird grundsätzlich ebenfalls als prüfenswert erachtet, sofern mit zusätzlichen Erträgen gerechnet werden kann. Als abgeschwächte Variante kann auch die Einführung von Meldepflichten der Kontrollorgane bei Hinweisen (analog Mehrwertsteuer) geprüft werden.

► **Informationsaustausch:** Eine konkrete gesetzliche Definition des Begriffs der Schwarzarbeit und eine Präzisierung des Kontrollgegenstands wären zu begrüßen. Diese sollte dazu beitragen, die bestehenden Unklarheiten und Uneinigkeiten über den minimalen Schweregrad der zu verfolgenden Tatbestände zwischen den Spezialbehörden und den Kontrollorganen auszuräumen. In den Kantonen ist darauf hinzuwirken, dass die gegenseitigen Informationsbedürfnisse dauerhaft geklärt werden und den betroffenen Behörden bekannt sind. In diesem Zusammenhang kann auch geprüft werden, ob weitere Behörden in den Informationsaustausch einbezogen und entsprechend im BGSA erwähnt werden sollen.

► **Datengrundlagen:** Schliesslich wird empfohlen, die Datenerhebung über das BGSA zu verbessern, um künftig über zuverlässigere Informationen über die Wirkung und zur Optimierung des Vollzugs hinzuwirken. Hierzu empfiehlt die Evaluation insbesondere, die Rückmeldepraxis der Spezialbehörden an die Kontrollorgane zu systematisieren und zu vervollständigen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
1.1	<i>Ausgangslage.....</i>	1
1.2	<i>Forschungsfragen.....</i>	2
1.3	<i>Methodisches Vorgehen</i>	2
1.4	<i>Berichtsstruktur.....</i>	3
2	Grundzüge des BGSA	5
2.1	<i>Schätzungen zum Ausmass von Schwarzarbeit</i>	5
2.2	<i>Die Bestimmungen des BGSA.....</i>	6
2.2.1	Das vereinfachte Abrechnungsverfahren (Art. 2 und 3 BGSA).....	7
2.2.2	Kantonale Kontrollorgane zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.....	7
2.2.3	Informationsaustausch zwischen Behörden	8
2.2.4	Sanktionen gemäss BGSA	8
2.2.5	Finanzierung	9
2.3	<i>Kontrollgegenstand des BGSA und Rechtsfolgen.....</i>	9
2.3.1	Gesetzliche Definition von Schwarzarbeit.....	9
2.3.2	Kontrollgegenstand	9
2.3.3	Rechtsfolgen	11
2.4	<i>Wirkungsmodell.....</i>	12
2.4.1	Wirkungsmodell vereinfachtes Abrechnungsverfahren.....	12
2.4.2	Wirkungsmodell kantonales Kontrollorgan, Informationsaustausch und Sanktionen....	13
2.5	<i>Anreizstrukturen der beteiligten Akteure.....</i>	15
2.6	<i>Vollzugsföderalismus und Datenaustausch zwischen Behörden</i>	18
2.6.1	Vollzugsföderalismus.....	18
2.6.2	Datenaustausch zwischen Behörden.....	20
3	Das vereinfachte Abrechnungsverfahren.....	23
3.1	<i>Nutzung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens.....</i>	23
3.1.1	Statistische Auswertungen	23
3.1.2	Einschätzungen der kantonalen Ausgleichskassen zur Nutzung.....	27
3.2	<i>Beurteilung durch die Ausgleichskassen</i>	28
3.2.1	Aufwand-Nutzen aus Sicht der kantonalen Ausgleichskassen	28
3.2.2	Aufwand-Nutzen aus Sicht der Arbeitgeber und Arbeitnehmenden	28
3.2.3	Mängel am bestehenden Verfahren.....	29
3.3	<i>Beurteilung der Wirksamkeit des vereinfachten Abrechnungsverfahrens</i>	29
3.3.1	Grenzen der Beurteilung der Wirksamkeit.....	29

3.3.2	Wirksamkeit des vereinfachten Abrechnungsverfahrens	30
3.4	<i>Verbesserungspotenzial vereinfachtes Abrechnungsverfahren</i>	31
3.4.1	Allgemeine Einschätzung aus den Interviews	31
3.4.2	Zur Frage der Unfallversicherung	31
3.4.3	Das vereinfachte Abrechnungsverfahren AHV+ im Kanton Basel-Landschaft	32
3.4.4	Das Verfahren Top Combi im Kanton Bern	34
3.5	<i>Zusammenfassung und Fazit</i>	35
4	Kantonale Kontrollorgane	39
4.1	<i>Organisation</i>	39
4.1.1	Zuständigkeiten	39
4.1.2	Durchführung von Schwarzarbeitskontrollen	41
4.1.3	Entscheidung über die Durchführung von Schwarzarbeitskontrollen	41
4.1.4	Situation vor 2008 und Zuständigkeit Entsendegesetz	42
4.1.5	Zusammenfassung und Fazit	42
4.2	<i>Ressourcen</i>	43
4.2.1	Ressourceneinsatz	43
4.2.2	Beurteilung der Ressourcensituation	44
4.2.3	Zusammenfassung und Fazit	45
4.3	<i>Kontrolltätigkeit: Statistische Übersicht</i>	46
4.3.1	Kontrollquoten	46
4.3.2	Einschätzungen zu Personenkontrollen	47
4.3.3	Zusammenfassung und Fazit	47
4.4	<i>Risikoeinschätzungen und Ausrichtung der Kontrolltätigkeit</i>	48
4.4.1	Eigenschaften von Branchen/Betrieben mit hohem Schwarzarbeitspotenzial	48
4.4.2	Branchen mit einem hohen Anteil an Schwarzarbeit	49
4.4.3	Ausstattung der Kontrollorgane und Risikosituation	52
4.4.4	Strategie	53
4.4.5	Ausrichtung der Kontrolltätigkeit auf Risikovermutungen?	54
4.4.6	Zusammenfassung und Fazit	58
4.5	<i>Durchführung von Schwarzarbeitskontrollen</i>	59
4.5.1	Auslösung von Kontrollen	59
4.5.2	Durchführung der eigentlichen Kontrolle	62
4.5.3	Aufwand pro Kontrolle	65
4.5.4	Beizug der Polizei bei Schwarzarbeitskontrollen	66
4.5.5	Zusammenfassung und Fazit	68
4.6	<i>Schwierigkeiten und Grenzen der Kontrolltätigkeit</i>	69
4.6.1	Schwierigkeiten nach Rechtsgebieten	69
4.6.2	Schwierigkeiten und Grenzen bei Kontrollen	71
4.6.3	Verbesserungsmöglichkeiten BGSA aus Sicht der kantonalen Kontrollorgane	72

4.6.4	Exkurs: Ausweitung des Kontrollgegenstandes auf die Sozialhilfe und direkte Steuern	73
4.6.5	Zusammenfassung und Fazit	76
5	Zusammenarbeit zwischen Behörden.....	79
5.1	<i>Zusammenarbeit (Art. 11 Abs. 1 BGSA): Allgemeine Erkenntnisse</i>	79
5.1.1	Rolle des Kontrollorgans im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit	79
5.1.2	Kompetenzaufteilung zwischen Kontrollorgan und Spezialbehörden	80
5.1.3	Institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zwischen Behörden.....	80
5.1.4	Zusammenfassung und Fazit	81
5.2	<i>Schwierigkeiten und Grenzen bei der Zusammenarbeit</i>	82
5.2.1	Ressourcen der Spezialbehörden	82
5.2.2	Engagement einzelner Spezialbehörden	83
5.2.3	Definition von Schwarzarbeit	84
5.2.4	Zusammenarbeit mit nicht-kantonalen Behörden	85
5.2.5	Datenschutz als Grenze?	86
5.2.6	Zusammenfassung und Fazit	86
5.3	<i>Informationsaustausch nach Art. 11 Abs. 2 BGSA</i>	87
5.3.1	Häufigkeit von Meldungen nach Art. 11 Abs. 2 BGSA	88
5.3.2	Häufigkeit von Meldungen: Bedeutung verschiedener Spezialbehörden.....	88
5.3.3	Beurteilung der Zusammenarbeit gemäss Art. 11 Abs. 2 BGSA	89
5.3.4	Mögliche Gründe, weshalb Meldungen ausbleiben.....	91
5.3.5	Nützlichkeit und Inhalt der Hinweise	94
5.3.6	Revisionsbedarf Art. 11 BGSA.....	94
5.3.7	Zusammenfassung und Fazit	95
5.4	<i>Artikel 12 BGSA</i>	97
5.4.1	Bedeutung von Mitteilungen gemäss Art. 12 BGSA	97
5.4.2	Revisionsbedarf Art. 12 BGSA.....	98
5.4.3	Zusammenfassung und Fazit	98
5.5	<i>Bearbeitung von Meldungen des Kontrollorgans durch die Spezialbehörden und die gerichtlichen Instanzen</i>	98
5.5.1	Abklärungen der Spezialbehörden bei Meldung des Kontrollorgans.....	99
5.5.2	Nützlichkeit der Meldungen des Kontrollorgans und Erhärtung von Verdachtsfällen .	100
5.5.3	Rückmeldungen an das Kontrollorgan	101
5.5.4	Zusammenfassung und Fazit	105
5.6	<i>Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten</i>	107
5.6.1	Häufigkeit von Fällen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit	107
5.6.2	Verlauf von Fällen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit.....	108
5.6.3	Beurteilung und Ausschöpfung des Strafrahmens	109
5.6.4	Zusammenarbeit mit dem kantonalen Kontrollorgan und den Spezialbehörden.....	109
5.6.5	Einschätzungen zur Wirksamkeit des BGSA durch die Strafverfolgungsbehörden.....	110
5.6.6	Zusammenfassung und Fazit	110

6	Wirksamkeit der Kontrollorgane und des Informationsaustauschs	113
6.1	<i>Auswertung statistischer Daten</i>	113
6.1.1	Vorhandene Daten aus der Berichterstattung der Kantone an das SECO	113
6.1.2	Beurteilung der Datenlage	114
6.1.3	Statistische Grobschätzung zum Ausmass der aufgedeckten Schwarzarbeit	115
6.1.4	Einordnung der Schätzergebnisse	118
6.1.5	Unterschiede zwischen den Kantonen	120
6.2	<i>Einschätzungen zur Wirksamkeit aus den Interviews</i>	121
6.2.1	Einschätzungen zur unmittelbaren Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit	122
6.2.2	Einschätzungen über die präventive Wirkung der Kontrolltätigkeit	123
6.3	<i>Zusammenfassung und Fazit</i>	124
7	Weitere Instrumente und Massnahmen des BGSA	127
7.1	<i>Sanktionen gemäss Art. 13 BGSA</i>	127
7.1.1	Häufigkeiten von Sanktionen	127
7.1.2	Gründe für geringe Nutzung	128
7.1.3	Zusammenfassung und Fazit	129
7.2	<i>Zusammenarbeit mit dem SECO und Finanzierung</i>	130
7.2.1	Verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit: Übersicht	130
7.2.2	Berichterstattung der Kantone ans SECO	131
7.2.3	Finanzierung des Vollzugs	132
7.2.4	Zusammenfassung und Fazit	134
8	Synthese	137
8.1	<i>Vereinfachtes Abrechnungsverfahren</i>	137
8.1.1	Wichtigste Befunde und Bilanz	137
8.1.2	Diskussion möglicher Verbesserungspotenziale	138
8.2	<i>Kontrollorgane, Informationsaustausch und weitere Aspekte</i>	139
8.2.1	Wichtigste Befunde zur Kontrolltätigkeit der Kontrollorgane	140
8.2.2	Wichtigste Befunde zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit	142
8.2.3	Wichtigste Befunde zu den weiteren Aspekten	143
8.2.4	Einschätzung der Wirksamkeit des Gesetzes	144
8.2.5	Gesamtbilanz BGSA	145
8.2.6	Diskussion möglicher Verbesserungspotenziale	147
	Literatur	155
	Anhang 1: Durchgeführte Interviews	157
	Anhang 2: Fragebogen Online-Befragung	159

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

<i>Tabelle 2-1: Wichtige Melde- und Bewilligungsvorschriften nach Rechtsbereichen</i>	10
<i>Tabelle 2-2: Anreizstrukturen von Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Behörden</i>	16
<i>Tabelle 3-1: Nutzung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens</i>	24
<i>Tabelle 4-1: Strategie bei zusätzlichen Ressourcen</i>	45
<i>Tabelle 4-2: Branchen, Kontrolltätigkeit und vermutete Verstösse</i>	51
<i>Tabelle 4-3: Überdurchschnittliche Kontrollquoten und Risikobereiche in Kantonen</i>	58
<i>Tabelle 4-4: Auslösung von Schwarzarbeitskontrollen: Statistische Kennzahlen</i>	61
<i>Tabelle 5-1: Hinweise von Spezialbehörden, Einschätzung der Kontrollorgane</i>	91
<i>Abbildung 2-1: Wirkungsmodell vereinfachtes Abrechnungsverfahren</i>	13
<i>Abbildung 2-2: Wirkungsmodell Kontrollorgan, Informationsaustausch und Sanktionen</i>	14
<i>Abbildung 3-1: Entwicklung Standardverfahren und vereinfachtes Verfahren im Kanton Zürich in den Zielgruppen des VAV (näherungsweise Berechnung)</i>	25
<i>Abbildung 3-2: Nutzung vereinfachtes Abrechnungsverfahren</i>	26
<i>Abbildung 4-1: Durchführung von Tätigkeiten: Kontrollorgan</i>	40
<i>Abbildung 4-2: Durchführung von Kontrollen, zuständiges Organ</i>	41
<i>Abbildung 4-3: Entscheid über Durchführung von Kontrollen, zuständiges Organ</i>	42
<i>Abbildung 4-4: Stellenprozente pro 1'000 Beschäftigte</i>	43
<i>Abbildung 4-5: Beurteilung der Ressourcensituation</i>	44
<i>Abbildung 4-6: Beurteilung der Ressourcensituation</i>	44
<i>Abbildung 4-7: Kontrollquote Personenkontrollen</i>	46
<i>Abbildung 4-8: Eigenschaften von Branchen/Betrieben mit hohem Schwarzarbeitspotenzial</i>	49
<i>Abbildung 4-9: Weitere Branchen mit hohem Anteil an Schwarzarbeit, Anzahl Nennungen</i>	50
<i>Abbildung 4-10: Zusammenhang Ausländeranteil und Ressourcenausstattung</i>	53
<i>Abbildung 4-11: Kontrollquoten (Anzahl kontrollierte Personen/Beschäftigte) 2010</i>	55
<i>Abbildung 4-12: Verteilung der Personenkontrollen nach Branchen</i>	56
<i>Abbildung 4-13: Bedeutung verschiedener Gründe für die Auslösung von Schwarzarbeitskontrollen</i>	60
<i>Abbildung 4-14: Kriterien für Stichprobenkontrollen: Wichtigkeit</i>	61
<i>Abbildung 4-15: Anteil Betriebskontrollen ohne Besuch vor Ort, in Prozent</i>	63
<i>Abbildung 4-16: Kontrolle von Dokumenten</i>	64
<i>Abbildung 4-17: Aufwand pro Personenkontrolle (in h)</i>	65
<i>Abbildung 4-18: Anteil der Kontrollen mit Beizug der Polizei</i>	66
<i>Abbildung 4-19: Klarheit der Rechtslage nach Rechtsgebiet</i>	70
<i>Abbildung 4-20: Schwierigkeit der Sachverhaltsabklärung nach Rechtsgebiet</i>	71
<i>Abbildung 4-21: Ausdehnung des Kontrollgegenstandes des BGSA</i>	74
<i>Abbildung 5-1: Häufigkeit von Personenkontrollen aufgrund von Meldungen nach Art. 11 Abs. 2 BGSA, pro 1'000 Beschäftigte</i>	88
<i>Abbildung 5-2: Häufigkeit von Hinweisen anderer Behörden</i>	89
<i>Abbildung 5-3: Einschätzung: Häufigkeit, mit der Hinweise geliefert werden</i>	90
<i>Abbildung 5-4: Anzahl Rückmeldungen in den Kantonen</i>	102
<i>Abbildung 5-5: Mögliche Gründe für geringe Anzahl Rückmeldungen (Einschätzung Kontrollorgane)</i>	104
<i>Abbildung 6-1: Vermutete Verstösse und Rückmeldungen</i>	117
<i>Abbildung 6-2: Strafurteile für die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ohne Bewilligung und Widerhandlungen gegen das AHV-Gesetz</i>	120
<i>Abbildung 6-3: Maximal und minimal mögliche Überführungen nach Kanton 2010, in Prozent der Betriebe</i> ...	121

<i>Abbildung 7-1: Gründe für geringe Anzahl Sanktionen</i>	128
<i>Abbildung 7-2: Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem SECO</i>	130
<i>Abbildung 7-3: Eingegangene Bussen und Gebühren in CHF</i>	133
<i>Abbildung 7-4: Erhebung von Gebühren (in allen Fällen)</i>	133

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHV+	Vereinfachtes Abrechnungsverfahren im Kanton-Basellandschaft
ALV	Arbeitslosenversicherung
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
ATSG	Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
Art.	Artikel
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BGSA	Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
BIP	Bruttoinlandprodukt
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
CH	Schweiz
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heisst
EFTA	European Free Trade Association
EntsG	Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
EntsV	Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
EO	Erwerbsersatzordnung
etc.	et cetera
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU-2	Bulgarien und Rumänien
EU-17	Deutschland, Österreich, Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Niederlande, Großbritannien, Irland, Dänemark, Finnland, Schweden, Zypern, Malta.
EU-25	Deutschland, Österreich, Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Niederlande, Großbritannien, Irland, Dänemark, Finnland, Schweden, Zypern, Malta, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
et al.	und andere
f.	fortfolgend
ff.	fortfolgende
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit
i.d.R.	in der Regel
IK	Individuelles Konto

inkl.	inklusive
IV	Invalidenversicherung
IVV	Verordnung über die Invalidenversicherung
KO	Kontrollorgan
k.A.	keine Angabe
MOFIS	Motorfahrzeug-Informationssystem
MWST	Mehrwertsteuer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PK	Personenkontrolle
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
resp.	respektive
QStV	Verordnung über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden
u.a.	unter anderem
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung
u.ä.	und ähnliches
v.a.	vor allem
VAV	Vereinfachtes Abrechnungsverfahren gemäss BGSA
VEP	Verordnung über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation
vgl.	vergleiche
VOSA	Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
z.B.	zum Beispiel
ZEMIS	Zentrales Migrationssystem
z.T.	zum Teil

1 Einleitung

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat das Büro Vatter mit der Durchführung der Evaluation des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) beauftragt. Im Mittelpunkt dieser Untersuchung standen die Analyse der zentralen Wirkungsmechanismen des BGSA (administrative Vereinfachungen, kantonale Kontrollorgane, erweiterter Informationsaustausch), der kantonalen Unterschiede bezüglich des Kontrollumfangs sowie weiterer Massnahmen des Gesetzes.

1.1 Ausgangslage

Als prinzipiell steuerbare und zentrale Erklärungsfaktoren für das Niveau der Schwarzarbeit werden in der Wissenschaft v.a. die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Belastung mit Steuern und Gebühren des Faktors Arbeit gesehen, da diese sich auf die relative Attraktivität legaler Beschäftigungsverhältnisse auswirken (z.B. Schneider et al. 2008: 66-82). Untersuchungen des Bundes Ende der 1990er Jahre zeigten aber auch Probleme im Vollzug der bestehenden sektoriellen gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesrat 2002: 3610). Verbesserungspotenzial ergab sich weiter in Bezug auf die als zu komplex erachteten administrativen Verfahren bei der Anmeldung von Arbeitskräften und den als zu schwach taxierten Sanktionen.

Im Jahr 2000 beschloss der Bundesrat ein Projekt zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, das unter anderem in das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) mündete. Dieses stützt sich auf Art. 110 Abs. 1 der Bundesverfassung, der dem Bund die Kompetenz zur Regulierung im Bereich Arbeit erteilt. Das BGSA ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

Im Zentrum des Gesetzes stehen vier Instrumente:

- Die *administrative Vereinfachung* der Abrechnung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern bei geringfügigen Erwerbstätigkeiten, wie sie insbesondere bei Angestellten in Privathaushalten typisch sind.
- *Kontrollorgane*: Verpflichtung der Kantone, Kontrollorgane einzuführen oder zu bezeichnen. Diese kontrollieren vor Ort bei Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden, ob die Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht eingehalten werden (vgl. SECO 2011) und melden Verdachtsfälle den zuständigen Spezialbehörden.
- *Erweiterter Informationsaustausch*: Die für die verschiedenen Rechtsbereiche zuständigen Spezialbehörden und weitere Behörden, die potenziell über Informationen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit verfügen, sollen einen erweiterten Informationsaustausch pflegen, einerseits mit den Kontrollstellen, andererseits untereinander.
- *Sanktionen*: Bei schwerwiegenden oder wiederholten Verstössen sieht das Gesetz den befristeten Ausschluss fehlbarer Arbeitgeber vom öffentlichen Beschaffungswesen oder die Kürzung von Finanzhilfen vor.

Die Kontrollkosten werden durch die fehlbaren Kontrollierten, die Kantone, den Bund und die Sozialversicherungen getragen. Parallel zur Schaffung des BGSA wurden diverse Erlasse zur Ver-

besserung des Informationsaustauschs und zur Verschärfung gewisser Sanktionen angepasst. In den Jahren 2008 und 2009 führte das SECO zudem eine Informations- und Sensibilisierungskampagne durch (Golder et al. 2009).

1.2 Forschungsfragen

Die Evaluation verfolgt das Ziel, die wichtigsten vom Gesetz vorgesehenen Massnahmen auf ihre Umsetzung und vor allem auf ihre Wirkungen hin zu evaluieren. Die Forschungsfragen gliedern sich in folgende fünf Blöcke:

- *Wirkungen der administrativen Vereinfachungen:* Hier interessieren die Erfahrungen der Vollzugorgane hinsichtlich einer tatsächlichen Vereinfachung und möglicher Mängel, die generierten zusätzlichen Einnahmen für die Sozialversicherungen und aus der Quellensteuer, die entstehenden Kosten und das Kosten-Nutzenverhältnis des neuen Verfahrens. Daran anschliessend stellt sich implizit die Frage, ob die Vereinfachung im Vergleich zum Zustand vor dem Inkrafttreten BGSA tatsächlich zu zusätzlich angemeldeten Arbeitsverhältnissen geführt hat.
- *Wirkungen der kantonalen Kontrollorgane:* Hier interessiert zunächst eine detaillierte Erfassung der Kontrollhäufigkeit und der Vorgehensweise der Kontrollorgane, wobei auch die Auslösung von Kontrollen und deren Abklärungstiefe von Interesse sind. Es ist die Frage zu beantworten, ob die Verdachtsmeldungen den Spezialbehörden von Nutzen sind und bearbeitet werden. Weiter ist abzuklären, ob die Ausbildung und die finanziellen Mittel der Kontrollorgane genügen und ob ihre Kompetenzen zielführend sind. Grundsätzlicher Natur ist die Frage, ob im BGSA die Anreize zur Bekämpfung von Schwarzarbeit richtig gesetzt sind. Weiter wird direkt nach potenziellen Anpassungen im Regelwerk zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gefragt. Aus diesen Fragen ergibt sich zusammenfassend das Erkenntnisinteresse, ob die Einführung der Kontrollorgane in der aktuellen Form sich bewährt hat und zu einer effektiveren Bekämpfung der Schwarzarbeit geführt hat, und ob es Verbesserungsmöglichkeiten gibt.
- *Auswirkungen der kantonalen Autonomie:* Das BGSA verpflichtet zwar die Kantone zur Bezeichnung einer Kontrollstelle, gewährt diesen aber grosse Freiheiten hinsichtlich ihrer organisatorischen Ausgestaltung, Ausstattung und Vorgehensweise. Es ist deshalb zu evaluieren, wie sich die Gewährung von Autonomie auf das Anliegen der Bekämpfung von Schwarzarbeit auswirkt.
- *Wirkungen des erweiterten Informationsaustauschs:* Hier interessiert primär, ob der erweiterte Informationsaustausch zwischen den involvierten Behörden zur Aufdeckung von Verstössen beiträgt, ob die Regelung allenfalls zu revidieren wäre, und ob weitere Instrumente zu empfehlen sind.
- *Wirkungen weiterer Massnahmen:* Die abschliessenden Fragen zielen auf die Wirkung der neuen Sanktionsmöglichkeiten (Ausschluss von Submissionen und Kürzung von Finanzhilfen).

1.3 Methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung der Fragestellungen basiert die vorliegende Schlussevaluation auf verschiedenen Erhebungs- und Auswertungsinstrumenten:

- *Online-Befragung der Kontrollorgane:* Das erste Standbein der vorliegenden Evaluation bildet die Online-Befragung sämtlicher 22 kantonalen Kontrollorgane im Herbst des Jahres 2011. Die Befragung deckte vor allem verschiedene Aspekte der organisatorischen Ausgestaltung, des strategischen Vorgehens und der Kontrolltätigkeit ab. Ebenfalls wurden Verbesserungsvorschläge erhoben.
- *Leitfadeninterviews:* Insgesamt 65 qualitative Interviews stellen das zweite Standbein der Untersuchung dar. Eine Mehrheit dieser Gespräche wurde zur Vertiefung der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung in den Kantonen Zürich, Waadt, Tessin, Luzern, Neuenburg und Basel-Stadt mit Vertreterinnen und Vertretern von Kontrollorganen, Ausgleichskassen, Steuer-, Migrations-, Polizei- sowie Sozialhilfebehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichten im Zeitraum von Dezember 2011 bis März 2012 geführt. Ebenfalls interviewt wurden Vertreterinnen und Vertreter von Verbandsausgleichskassen, Vollzugsorganen des Unfallversicherungsgesetzes (Januar bis März 2012) sowie der Migrations-, des Sozialversicherungs- und Steuerbehörden des Bundes (August bis Dezember 2011).
- *Statistische Auswertungen:* Schliesslich stützt sich der Bericht auf quantitative Analysen von bestehenden Daten zur Umsetzung des Gesetzes und weitere Statistiken.
- *Dokumentenanalyse:* Ergänzend wurden Dokumente zum Erarbeitungsprozess und zur Umsetzung des BGSA sowie verschiedene empirische Studien herangezogen.

1.4 Berichtsstruktur

Der Bericht ist folgendermassen aufgebaut: Kapitel 2 enthält eine kurze Zusammenfassung bestehender Studien zum Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz, die Beschreibung des Evaluationsgegenstandes sowie die Beschreibung wichtiger Rahmenbedingungen der Umsetzung des BGSA. Das vereinfachte Abrechnungsverfahren ist Gegenstand von Kapitel 3. Die kantonalen Kontrollorgane und ihre Kontrolltätigkeit wird in Kapitel 4, der erweiterte Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den an der Schwarzarbeitsbekämpfung beteiligten Behörden in Kapitel 5 ausführlich behandelt. Daran anschliessend wird in Kapitel 6 eine Einschätzung der Wirksamkeit dieser beiden Wirkungsmechanismen vorgenommen. Kapitel 7 geht auf weitere Massnahmen und Instrumente des BGSA ein. Schliesslich werden die wichtigsten Befunde in Kapitel 1 zusammengefasst, darauf basierend Verbesserungsmöglichkeiten für die Weiterentwicklung des BGSA diskutiert und Empfehlungen formuliert.

2 Grundzüge des BGSA

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Grundzüge des BGSA sowie Kontextfaktoren behandelt. Zunächst wird auf bestehende wissenschaftliche Befunde zum Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz eingegangen (Abschnitt 2.1). Anschliessend werden das Gesetz und seine wesentlichen Ansatzpunkte näher vorgestellt: In Abschnitt 2.2 werden die zentralen, hier zu evaluierenden Bestimmungen vorgestellt, während in Abschnitt 2.3 der Kontrollgegenstand des Gesetzes sowie die Rechtsfolgen im Vordergrund stehen. Die Wirkungsmechanismen des vereinfachten Abrechnungsverfahrens sowie der Kontrollorgane und des erweiterten Informationsaustauschs zwischen Kontrollorganen und Spezialbehörden werden in Abschnitt 0 erläutert. Abschliessend werden verschiedene theoretische Überlegungen und empirische Befunde vorgestellt, die auf die Umsetzung des BGSA einen Einfluss haben dürften: Einerseits werden in Abschnitt 2.5 die Anreizstrukturen der Sozialpartner und der Behörden im Zusammenhang mit Schwarzarbeit erläutert. Andererseits widmen wir uns in Abschnitt 2.6 Erkenntnissen der Forschung aus zwei für diese Evaluation relevanten Bereichen: zum Gesetzesvollzug unter Bedingungen des Föderalismus und den Möglichkeiten und Schwierigkeiten des Datenaustauschs zwischen Behörden.

2.1 Schätzungen zum Ausmass von Schwarzarbeit

Das effektive Ausmass an Schwarzarbeit lässt sich naturgemäss nicht präzise bestimmen. Es existieren jedoch verschiedene Methoden, um das Ausmass an Schwarzarbeit zu schätzen. Sheldon et al. (2005: 12ff.) und Boockmann et al. (2010) unterscheiden zwischen direkten (z.B. repräsentative Umfragen oder Arbeitgeberkontrollen) und indirekten Methoden (z.B. Bargeldnachfrage-Ansatz). Jede dieser Schätzmethode ist jedoch mit gewichtigen Nachteilen verbunden, so dass die Ergebnisse insgesamt mit Zurückhaltung zu interpretieren sind.

Das Ausmass der Schattenwirtschaft in der Schweiz wird in den Arbeiten von Friedrich Schneider (Schneider et al. 2008; Schneider 2011) basierend auf einer Kombination zweier Verfahren (des MIMIC (multiple indicator multiple cause)-Verfahrens und des Bargeldansatzes) geschätzt. Der MIMIC-Ansatz geht von der Annahme aus, dass die Schattenwirtschaft eine nicht direkt beobachtbare Grösse ist, die näherungsweise aufgrund von quantitativ erfassbaren Ursachen (z.B. Steuerbelastung, Regulierungsdichte), im Schatten zu arbeiten, und Indikatoren (Bargeld, offizielle Arbeitszeit, etc.), in denen sich Schattenwirtschaftsaktivitäten widerspiegeln, berechnet werden kann (Schneider 2011: 2). Der Bargeldansatz fußt auf der Idee, dass die in der Schattenwirtschaft erbrachten Leistungen bar entlohnt werden, und dass es mit Hilfe einer Bargeldnachfragefunktion gelingt, diese bar entlohnten Leistungen zu schätzen und das Volumen an Schattenwirtschaft zu berechnen (Schneider 2011).

Dabei gilt es zunächst zu berücksichtigen, dass damit das Ausmass der Schwarzarbeit überschätzt wird, weil zur Schattenwirtschaft weitere Wirtschaftsdelikte wie z.B. Drogenhandel oder Schmuggel gezählt werden (Schneider et al. 2008: 15).¹ Zudem sind die verwendeten Ansätze mit

¹ Als Schattenwirtschaft gilt „die Gesamtheit der privatwirtschaftlichen Aktivitäten, die im Unterschied zur Wirtschaftstätigkeit im offiziellen (öffentlichen und privaten Sektor) nicht oder nur teilweise in die

Problemen behaftet: Broockmann et al. (2010: 92f.) listen eine Reihe von Schwächen des MIMIC-Ansatzes auf; Breusch (2005) findet das Verfahren sogar grundsätzlich nicht geeignet, um das Ausmass der Schattenwirtschaft zu schätzen (vgl. aber auch die Antwort auf den Artikel von Breusch durch Dell'Anno und Schneider (2006)). Die Kritikpunkte am Bargeldansatz werden in Sheldon et al. (2005) oder Broockmann et al. (2010) zusammengefasst.

Den Schätzungen von Schneider (2011) zufolge wird in der Schattenwirtschaft in der Schweiz ein Umsatz von rund 35 Milliarden Franken (oder rund 8% des BIP) erwirtschaftet, was gegenüber der Jahrtausendwende einem leichten Rückgang entspricht (2000: 9.4% des BIP). Die so geleisteten Arbeitsstunden entsprechen der Arbeitskraft von 460'000 Arbeitskräften. Im internationalen Vergleich von 21 OECD-Ländern zählt die Schweiz damit zu denjenigen Staaten mit einer tiefen Schattenwirtschaftsquote (OECD-Durchschnitt: 13.7%).

Von Interesse sind an dieser Stelle auch Studien über Sans-Papiers, also Personen ohne geregelte Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Studien gehen davon aus, dass eine Mehrheit der Sans-Papiers einer Erwerbstätigkeit nachgeht (Efionayi-Mäder et al. 2010: 52; Longchamp et al. 2005: 61), wobei zwischen Schwarzarbeit und Grauarbeit (mit Abzug der Sozialversicherungsbeiträge) unterschieden werden kann (Efionayi-Mäder et al. 2010: 56). Die Schätzungen zur Anzahl Sans-Papiers in der Schweiz streuen in beträchtlichem Ausmass: Piguet und Losa (2002) sowie Longchamp et al. (2005) gehen von 70'000 bis 180'000 resp. ca. 90'000 Personen aus; Efionayi und Cattacin (2001) von 150'000 bis 300'000.

Nach Schneider et al. (2008) variiert das Ausmass der Schattenwirtschaft **in den Kantonen** für das Jahr 2000 zwischen ca. 7% und ca. 10% des BIP. Für die 1990er Jahre kann mit seiner Schätz-Methode eine generelle Zunahme der Schattenwirtschaft in allen Kantonen festgestellt werden (Schneider et al. 2008: 45). Die Zahlen lassen neben den festgestellten Unterschieden gleichzeitig auch den Schluss zu, dass die Schattenwirtschaft in allen Kantonen der Schweiz von Bedeutung sein dürfte.

Gemäss verschiedenen Studien variiert das Ausmass der Schwarzarbeit **nach Branchen**: Der grösste Anteil der Schattenwirtschaft entfällt nach ökonomischen Schätzungen auf das Bauhaupt- und das Baunebengewerbe sowie die Gastronomie (Schneider et al. 2008: 46). Bei den Sans-Papiers dürfte die Beschäftigung in Privathaushalten den weitaus wichtigsten Tätigkeitsbereich darstellen; weitere Sektoren, in denen eine Erwerbstätigkeit von Sans-Papiers festgestellt werden konnte, sind das Gast- und Baugewerbe, die Landwirtschaft, das Reinigungsgewerbe und das Erotikgewerbe (Efionayi-Mäder et al. 2010: 53).

2.2 Die Bestimmungen des BGSA

Das BGSA sieht zur Bekämpfung der Schwarzarbeit administrative Erleichterungen sowie Kontroll- und Sanktionsmechanismen vor (Art. 1 BGSA; vgl. Abschnitt 1.1). Diese Massnahmen, welche den Evaluationsgegenstand der vorliegenden Studie darstellen, werden in den folgenden Abschnitt kurz dargestellt.

Sozialproduktrechnung eingehen und für die nicht oder nur teilweise Steuern abgeführt werden, obwohl sie zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung gehören und de jure steuerpflichtig sind.“ (Schmidt 1995: 850).

2.2.1 Das vereinfachte Abrechnungsverfahren (Art. 2 und 3 BGSA)

Das BGSA sieht vor, dass ein Arbeitgeber geringe Lohnvolumen in einem vereinfachten Abrechnungsverfahren (Art. 3 BGSA) gegenüber den Sozialversicherungen und der Steuerbehörde abrechnen kann. Das Verfahren ermöglicht es, dass das Einkommen des Arbeitnehmers bei der Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge bei der zuständigen kantonalen oder privaten Ausgleichskasse gleichzeitig auch versteuert (5% Quellensteuer) wird. Die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge an die Ausgleichskasse erfolgt dabei einmal jährlich, und nicht wie beim ordentlichen Verfahren in Form von monatlichen oder vierteljährlichen Akontozahlungen.

Gleichzeitig mit der Anmeldung bei der zuständigen Ausgleichskasse kann der Arbeitgeber angeben, bei welcher Unfallversicherung er für den Arbeitnehmenden eine Versicherung abschliessen möchte. In diesem Fall leitet die Ausgleichskasse die Anmeldung an den gewünschten Versicherer weiter, welcher seinerseits für die Erhebung der entsprechenden Prämie zuständig ist. Alternativ kann der Arbeitgeber auch direkt eine Unfallversicherung abschliessen; in diesem Fall ist bei der Anmeldung die Ausgleichskasse darüber zu informieren.

Die Anwendbarkeit des vereinfachten Abrechnungsverfahrens ist an bestimmte Bedingungen geknüpft (Art. 2 BGSA), die den Anwendungsbereich dieses Verfahrens einschränken: So darf der einzelne Lohn pro Arbeitnehmer den Betrag von 20'880 CHF nicht übersteigen; die gesamte Lohnsumme des Betriebs beträgt maximal 55'680 CHF. Eine weitere Bedingung ist, dass die Löhne des gesamten Personals im vereinfachten Verfahren abgerechnet werden. Besondere Voraussetzungen können sich schliesslich aufgrund der Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Frankreich resp. Liechtenstein ergeben.

2.2.2 Kantonale Kontrollorgane zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

Gemäss Art. 4 Abs. 1 BGSA bezeichnen die Kantone in ihrer Gesetzgebung ein Kontrollorgan. Das kantonale Kontrollorgan prüft die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden im Sozialversicherungs-, im Ausländer- und im Quellensteuerrecht. Zu diesem Zweck hat es die Möglichkeit, Kontrollen von Betrieben und Arbeitnehmenden durchzuführen, wobei die Inspektoren der kantonalen Kontrollorgane mit den folgenden Kompetenzen ausgestattet sind (vgl. Art. 7 BGSA): Sie dürfen Betriebe und Arbeitsplätze während der Arbeitszeit der dort tätigen Personen betreten, sowohl vom Arbeitgeber als auch von den Arbeitnehmenden alle erforderlichen Auskünfte verlangen, Unterlagen konsultieren und kopieren, die Identität der Arbeitnehmenden überprüfen sowie sich die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen vorweisen lassen. Die von den Inspektorinnen und den Inspektoren gemachten Feststellungen sind in einem Protokoll festzuhalten. Die kantonalen Kontrollorgane erstatten dem SECO jährlich Bericht über die Kontrolltätigkeit.

Die Aufgabe des Kontrollorgans besteht somit in der Abklärung des Sachverhalts; sie verfügen jedoch über keine Sanktionskompetenz. Deshalb werden die Protokolle im Falle eines vermuteten Verstosses an die zuständigen, in der Regel kantonalen Behörden² des betroffenen Rechtsbe-

² Ausnahme: Wenn im Rahmen einer Kontrolle Anhaltspunkte vorliegen, dass ein Verstoß gegen das Mehrwertsteuergesetz vorliegt, so teilt das Kontrollorgan seine Feststellungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) mit.

reichs (respektive der zuständigen Verbandsausgleichskasse) weitergeleitet. Diese Spezialbehörden führen ihrerseits auf Grundlage des vom Kontrollorgan festgestellten Sachverhalts allfällige weitere Abklärungen durch und sind, für den Fall, dass sich das Vorliegen eines Verstosses bestätigt, für weitere Schritte zuständig (Verwaltungsmassnahmen, strafrechtliche Anzeige). Grundlegend für Sanktionierung durch die Spezialbehörden resp. die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte sind primär die gesetzlichen Grundlagen des betroffenen Rechtsbereichs.

2.2.3 Informationsaustausch zwischen Behörden

Im BGSA ist die Zusammenarbeit zwischen dem Kontrollorgan und verschiedenen Spezialbehörden sowie von Spezialbehörden untereinander verankert worden. In seiner Botschaft zum BGSA hatte der Bundesrat (2002) festgehalten, dass das Fehlen eines systematischen Informationsaustauschs zwischen verschiedenen Behörden ein Hindernis für eine wirksamere Bekämpfung der Schwarzarbeit darstellt. Neben den knappen personellen Ressourcen in den öffentlichen Verwaltungen ortet der Bundesrat in der aufgrund der grossen Anzahl zuständiger Stellen hohen Zersplitterung der Kräfte, einer fehlenden Koordination der Einsätze sowie einer ungenügenden Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden und Organisationen weitere Gründe für die Ineffizienz bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Art. 11 Abs. 1 BGSA definiert abschliessend diejenigen Behörden und Organisationen, welche mit den kantonalen Kontrollorganen zusammenarbeiten. Dabei handelt es sich namentlich um Behörden der Kantone und des Bundes in Sachen Arbeitsinspektion, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Beschäftigung, Polizei, Flüchtlingswesen, Ausländerpolizei, Zivilstand und Steuerwesen, sowie um Behörden und private Organisationen, die für den Vollzug der Sozialversicherungsgesetzgebung zuständig sind. Gemäss Art. 11 Abs. 2 BGSA haben die genannten Behörden und Organisationen das kantonale Kontrollorgan über Feststellungen, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeiten machen und die Anhaltspunkte auf Schwarzarbeit sind, zu informieren. Die Weiterleitung der Kontrollergebnisse (Protokolle) durch das Kontrollorgan an die Spezialbehörden wurde bereits in Abschnitt 2.2.2 erörtert.

Im Gegensatz zu Art. 11 BGSA, in dem die Zusammenarbeit zwischen Kontrollorgan und Spezialbehörden festgehalten wird, regelt Art. 12 BGSA die Mitteilung von Kontrollergebnissen zwischen einzelnen Spezialbehörden. Als Adressaten der Mitteilungen kommen dabei die im Sozialversicherungs-, im Ausländer- und im Quellensteuerrecht zuständigen Behörden in Frage.

2.2.4 Sanktionen gemäss BGSA

Die Sanktionierung von Personen, welche die Melde- und Bewilligungspflichten verletzen, richtet sich primär nach den gesetzlichen Grundlagen in den Spezialgesetzen des betroffenen Rechtsbereichs. Mit dem BGSA wurde ergänzend dazu die Möglichkeit geschaffen, Arbeitgeber, die wiederholt oder in schwerwiegender Weise gegen Melde- und Bewilligungsvorschriften gemäss Sozialversicherungs- und Ausländerrecht, vom öffentlichen Beschaffungswesen auszuschliessen oder deren Finanzhilfen zu kürzen (Art. 13 BGSA).

2.2.5 Finanzierung

Nach Art. 16 BGSA beteiligen sich Bund und Kantone je zur Hälfte an demjenigen Teil der Kosten der Kontrollen, welche durch Gebühren und Bussen nicht gedeckt wird. Gebühren werden bei den kontrollierten Personen erhoben, wenn Verstösse nach Art. 6 BGSA aufgedeckt worden sind.

2.3 Kontrollgegenstand des BGSA und Rechtsfolgen

Die Abgrenzung der Schwarzarbeit von legaler Arbeit erschliesst sich im BGSA über den Kontrollgegenstand der kantonalen Kontrollorgane. Nachfolgend werden dieser und die Rechtsfolgen bei Nicht-Einhaltung der Vorschriften vorgestellt.

2.3.1 Gesetzliche Definition von Schwarzarbeit

Unter Schwarzarbeit wird „eine entlohnte, selbstständige oder unselbstständige Arbeit verstanden, die als Tätigkeit an sich legal ist, bei deren Ausübung aber gegen Rechtsvorschriften verstossen wird“ (EVD 2007: 1). Im BGSA findet sich keine Definition des Begriffs der Schwarzarbeit, abgegrenzt wird legale Arbeit gegenüber Schwarzarbeit nach dem BGSA deshalb indirekt über den Kontrollgegenstand, der in Art. 6 festgelegt ist. Legale Arbeit setzt die „Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht“ voraus (vgl. SECO 2010).

Wenn in diesem Bericht der Begriff Schwarzarbeit verwendet wird, so bezieht er sich auf den beschriebenen Kontrollgegenstand nach Art. 6 BGSA. Schwarzarbeit liegt in diesem Begriffsverständnis dann vor, wenn die von den Spezialgesetzen des Ausländerrechts, des Sozialversicherungsrechts und des Quellensteuerrechts vorgesehenen Melde- und Bewilligungspflichten (eingeschlossen die Abrechnungspflichten im Sozialversicherungs- und Quellensteuerbereich) nicht eingehalten werden.

2.3.2 Kontrollgegenstand

Der Kontrollgegenstand ergibt sich somit nicht aus dem BGSA selber, sondern aus den verschiedenen Spezialgesetzen und weiteren Erlassen in den betroffenen Rechtsbereichen. Tabelle 2-1 fasst die wichtigsten Melde- und Bewilligungsvorschriften im Sozialversicherungs-, im Quellensteuer- und im Ausländerrecht zusammen. Bereits an dieser Stelle muss festgehalten werden, dass zwischen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene zum Teil unterschiedliche Auffassungen bezüglich des genauen Umfangs des Kontrollgegenstandes bestehen (vgl. Abschnitt 5.2.3).

Tabelle 2-1: Wichtige Melde- und Bewilligungsvorschriften nach Rechtsbereichen

Rechtsbereich	Wichtige Melde- und Bewilligungspflicht
Sozialversicherungsrecht – Beiträge (AHV/IV/EO und ALV)	<i>Pflicht des Arbeitgebenden:</i> Anschlusspflicht der Arbeitgebenden an eine Ausgleichskasse Meldepflicht von neuen Arbeitnehmenden innert 30 Tagen nach Stellenantritt bei der Ausgleichskasse (Art. 136 Abs. 1 AHVV), , sofern grundsätzlich eine Beitragspflicht besteht Lohnabrechnung innert 30 Tagen nach Ablauf der Abrechnungsperiode gegenüber der Ausgleichskasse (Art. 36 Abs. 2 AHVV), sofern grundsätzlich eine Beitragspflicht besteht
Sozialversicherungsrecht – Leistungsbezug (ALV, IV)	<i>Pflicht des Arbeitnehmenden:</i> Meldepflicht bei veränderten Verhältnissen, welche für die Leistungen massgebend sind bei der zuständigen Behörde (Art. 31 Abs. 1 ATSG; Art. 77 IVV)
Unfallversicherung	<i>Pflicht des Arbeitgebenden:</i> Meldepflicht bei Eröffnung bzw. Einstellung eines Betriebs innert 14 Tagen bei der SUVA (Art. 59 Abs. 1 UVG), oder Versicherung der Arbeitnehmenden, für deren Versicherung nicht die SUVA zuständig ist, bei einem privaten Unfallversicherer (Art. 69 UVG), sofern verschiedene Voraussetzungen gegeben sind.
Quellensteuerrecht	<i>Pflicht des Arbeitgebenden:</i> Meldepflicht von beschäftigten Personen innert 8 Tagen nach Stellenantritt bei der Steuerbehörde (Art. 13a Abs. 1 QStV) bei Bestehen einer Quellensteuerpflicht (u.a. Wohnsitz des Arbeitnehmenden im Ausland oder Wohnsitz des Arbeitnehmenden in der Schweiz jedoch ohne Niederlassungsbewilligung C)
Ausländerrecht – Anstellung von ausländischen Arbeitnehmenden	Abhängig von <i>Herkunft</i> und <i>Dauer der Tätigkeit</i> . Quellen: FZA, VEP, AuG, VZAE. <i>Pflicht des Arbeitgebenden:</i> Pflicht der Arbeitgebenden zur Meldung von Arbeitnehmenden bei Arbeitsdauer bis zu 90 Tage pro Kalenderjahr bei der kantonalen Arbeitsmarktbehörde bzw. via ZEMIS (EU-17/EFTA und EU-8) Bewilligungspflicht für beschäftigte Personen ab dem ersten Arbeitstag bei der kantonalen Arbeitsmarktbehörde (EU-2; Drittstaaten) <i>Pflicht des Arbeitnehmenden:</i> Bewilligungspflicht bei Stellenantritt in der Schweiz bei Arbeitsdauer über 90 Tage pro Kalenderjahr bei der kantonalen Arbeitsmarktbehörde (EU-17/EFTA und EU-8)
Entsendung von Arbeitnehmenden durch ausländische Arbeitgebende	Abhängig von <i>Herkunft</i> , <i>Dauer der Tätigkeit</i> und <i>Branche</i> . Quellen: EntsG, EntsV. <i>Pflicht des Arbeitgebenden:</i> Pflicht der Arbeitgebenden zur Meldung von entsandten Personen mindestens 8 Tage vor dem Stellenantritt bei einer Arbeitsdauer bis zu 90 Tage pro Kalenderjahr (je nach Branche: Meldepflicht ab erstem Arbeitstag resp. bei Arbeitsdauer über 8 Tage; EU-17/EFTA und EU-8; EU-2) bei der kantonalen Arbeitsmarktbehörde bzw. via ZEMIS Bewilligungspflicht von entsandten Arbeitnehmenden (Bewilligung muss vor Ausübung der Erwerbstätigkeit in der Schweiz vorliegen): <ul style="list-style-type: none"> - für Arbeitgebende der EU-17/EFTA und EU-8: bei einer Arbeitsdauer von über 90 Tage pro Kalenderjahr - für Arbeitgebende der EU-2: je nach Branche ab dem ersten Arbeitstag resp. bei einer Arbeitsdauer über 90 Tage - für Arbeitgebende aus Drittstaaten: je nach Branche ab dem ersten Arbeitstag resp. bei einer Arbeitsdauer über 8 Tage

Quelle: <http://www.seco.admin.ch/keine-schwarzarbeit/> (Pflichten der Arbeitgebenden, Pflichten der Arbeitnehmenden).

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass der Kontrollgegenstand des BGSA breit und komplex ist. Eine Mehrheit der Vorschriften betrifft die Arbeitgeber, Ausnahmen bilden die Meldepflicht des Arbeitnehmenden im Falle des sozialversicherungsrechtlichen Leistungsbezugs und die Bewilligungspflicht für Arbeitnehmende aus Ländern der EU-17/EFTA und der EU-8. Ebenfalls wird deutlich, dass unterschiedliche Fristen bestehen: Im Sozialversicherungs- und im Quellensteuerrecht beziehen sich die bestehenden Meldefristen auf die Zeit nach dem Stellenantritt; dagegen müssen im Bereich des Ausländergesetzes die erforderlichen Meldungen resp. Bewilligungen bereits vor dem Stellenantritt getätigt resp. eingeholt werden. Zudem lassen sich geldwerte (Sozialversicherungsrecht, Quellensteuerrecht) und nicht-geldwerte Pflichten (Ausländerrecht) unterscheiden; bei ersteren gilt es ausserdem zu differenzieren, ob sie sich auf eine Beitragspflicht oder den Erhalt einer Leistung beziehen.

Ein Teil des Kontrollgegenstandes bezieht sich ausschliesslich auf ausländische Arbeitnehmende (Bereich des Ausländerrechts, Quellensteuer) oder ausländische Arbeitgebende (Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Entsendegesetz).

Zu beachten gilt es, dass für Selbständigerwerbende in den verschiedenen Rechtsbereichen zum Teil spezielle Melde- und Bewilligungsvorschriften gelten. Beispielsweise besteht für ausländische Personen für die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit in der Schweiz mit Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz eine Bewilligungspflicht ab dem ersten Tag. Ebenfalls nicht berücksichtigt sind in der Tabelle separate Bestimmungen für Personen aus dem Asylbereich.

2.3.3 Rechtsfolgen

Die Strafbarkeit von Personen, welche die Melde- und Bewilligungspflichten verletzen, richtet sich primär nach den jeweils anwendbaren Spezialgesetzen. Eine Verletzung der genannten Bestimmungen kann verwaltungs- und strafrechtliche Folgen haben. Für die verschiedenen Rechtsbereiche lassen sich folgende Strafen und administrative Massnahmen festhalten:

- Die Erlasse des **Sozialversicherungsrechts**, sehen für Fälle, in welchen sich eine Person vorsätzlich der **Beitragspflicht** entzieht, in der Regel eine Geldstrafen bis 180 Tagessätze vor (z.B. Art. 87 AHVG). Konkret geht es um den Straftatbestand des sich der Versicherungspflicht Entziehens (Art. 87 Abs. 2 AHVG) durch den Arbeitgeber. Vorbehalten ist die Bestrafung aufgrund des StGB, welches höhere Strafdrohungen vorsehen (z.B. im Sinne von Art. 159 StGB: Freiheitsstrafe bis 3 Jahre oder Geldstrafe). Die Sozialversicherungsgesetze sehen nebst diesen Strafbestimmungen zunächst eine Nachforderung nicht verjährter Beiträge zuzüglich Verzugszinsen vor (Art. 39 und 41bis AHVV.) Im Weiteren sieht das Sozialversicherungsrecht bei einer Verurteilung gestützt auf Art. 87 oder 88 AHVG Zuschläge auf nichtgeleistete Beiträge vor.
- Beim unrechtmässigen **Leistungsbezug im Sozialversicherungsrecht** richten sich administrative (z.B. Rückforderungen) und strafrechtliche Massnahmen gegen den Arbeitnehmenden (Art. 105 und 106 AVIG).
- Hat sich ein Arbeitgeber der Pflicht zur Leistung von **Unfallversicherungsprämien** entzogen, so wird eine Ersatzprämie eingefordert sowie allenfalls eine Strafprämie erhoben (Verdoppelung bis zu Verzehnfachung des Prämienbetrags im Wiederholungsfall, Art. 95

- UVG). Strafrechtlich kann der Arbeitgeber gemäss Art. 112 UVG mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder Busse belangt werden.
- Das **Ausländergesetz** sieht gegen Arbeitgeber bei vorsätzlicher Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung eine Freiheitsstrafe bis 1 Jahr oder Geldstrafe vor. In schweren Fällen oder im Wiederholungsfall innerhalb einer Zeitspanne von 5 Jahren ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe (Art. 117 AuG). Auch das Ausländergesetz sieht nebst der Einleitung eines Strafverfahrens administrative Sanktionen gegenüber dem Arbeitgeber vor. So können Gesuche um Zulassung ausländischer Arbeitnehmer die keinen Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung haben, abgewiesen oder nur teilweise bewilligt werden. Im Weiteren tragen Arbeitgeber, die ausländische Arbeitnehmer beschäftigt haben oder beschäftigen wollten, die nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind, die Kosten die dem Gemeinwesen durch den Lebensunterhalt bei Unfall und Krankheit und für die Rückreise der betreffenden Personen entstehen und nicht gedeckt sind (Art. 121 AuG). Gegen einen Arbeitgeber kann auch eine Busse bis 5'000 CHF verhängt werden, wenn er Meldefristen gemäss Art. 9 VEP³ nicht einhält (Art. 32a VEP).
 - Gegen Arbeitnehmer kann im Falle der Ausübung einer nicht bewilligten Erwerbstätigkeit ebenfalls eine Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr oder eine Geldstrafe verhängt werden (Art. 115 Abs. 1 lit. c AuG). Daneben kann unter Umständen eine Wegweisung aus der Schweiz (ev. verbunden mit einem Einreiseverbot) ausgesprochen oder verfügt werden, wenn auch eine erforderliche Bewilligung zum Verbleib in der Schweiz nicht vorhanden ist (Art. 64 ff. AuG). Falls nötig wird eine Ausschaffung – die zwangsweise Durchsetzung einer Wegweisung – verfügt (Art. 69 AuG).
 - Das **Steuergesetz** sieht schliesslich vor, dass quellensteuerpflichtige Personen, welche vorsätzlich oder fahrlässig einen Steuerabzug nicht oder nicht vollständig vornehmen, mit einer Busse entsprechend ihrem Verschulden bestraft werde, die einen Drittel bis das Dreifache, in der Regel das Einfache der hinterzogenen Steuer beträgt (z.B. Art. 56 StHG).

2.4 Wirkungsmodell

Das BGSA sieht unterschiedliche Wirkungsmechanismen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit vor: Ziel des vereinfachten Abrechnungsverfahrens ist es, einen Anreiz zu schaffen, die Sozialversicherungsbeiträge und die Steuern korrekt bei den Behörden abzurechnen. Daneben umfasst das BGSA Massnahmen, welche das Aufdecken und die Ahndung von Schwarzarbeit verbessern sollen (kantonale Kontrollorgane, erweiterter Informationsaustausch, Sanktionen). Diese beiden Wirkungsmechanismen werden in diesem Abschnitt kurz vorgestellt.

2.4.1 Wirkungsmodell vereinfachtes Abrechnungsverfahren

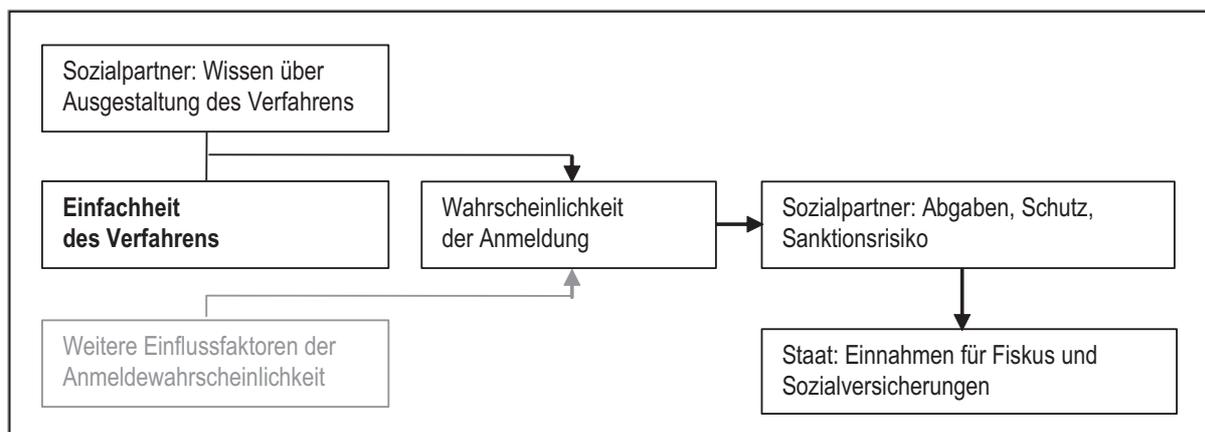
Beim vereinfachten Abrechnungsverfahren geht das Gesetz von einem einfachen Wirkungsmechanismus aus (vgl. Abbildung 2-1): Durch eine Vereinfachung der Anmeldung und der Abrechnung für Sozialversicherungsbeiträge und Steuern soll die Wahrscheinlichkeit, ein Beschäftigungsverhältnis bei den Behörden korrekt zu melden, erhöht werden und dem latenten Vorwurf eines unverhältnismässigen administrativen Aufwands entgegengewirkt werden. Durch diese An-

³ Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs, SR 142.203.

reizstrukturen erhofft sich der Gesetzgeber weniger illegale Beschäftigungsverhältnisse und zusätzliche Einnahmen für die Sozialversicherungen und den Fiskus. Für die Sozialpartner resultieren zwar Abgaben, dafür aber auch ein Versicherungsschutz, ein arbeitsrechtlicher Schutz und das Wegfallen des Sanktionsrisikos. Für den Staat ergeben sich dadurch Einnahmen für die Sozialversicherungen sowie Steuererträge.

Eine Voraussetzung für die Wirksamkeit dieses Mechanismus ist, dass die Personen, welche für die vereinfachten Verfahren in Frage kommen, diese Möglichkeit kennen und sich der Risiken und Probleme von Schwarzarbeit bewusst sind. Daran anschliessend ist von Interesse, mit welchen Informationsaktivitäten auf nationaler (wie die durchgeführte Informationskampagne gegen die Schwarzarbeit) und kantonaler Ebene dieses Wissen gefördert wird, und welchem Sanktionsrisiko die Arbeitgeber und die Beschäftigten ausgesetzt sind. Diese Faktoren dürften die Kosten-Nutzenabwägungen und die Entscheidungen für oder wider eine Anmeldung bei der Ausgleichskasse mitbestimmen.

Abbildung 2-1: Wirkungsmodell vereinfachtes Abrechnungsverfahren

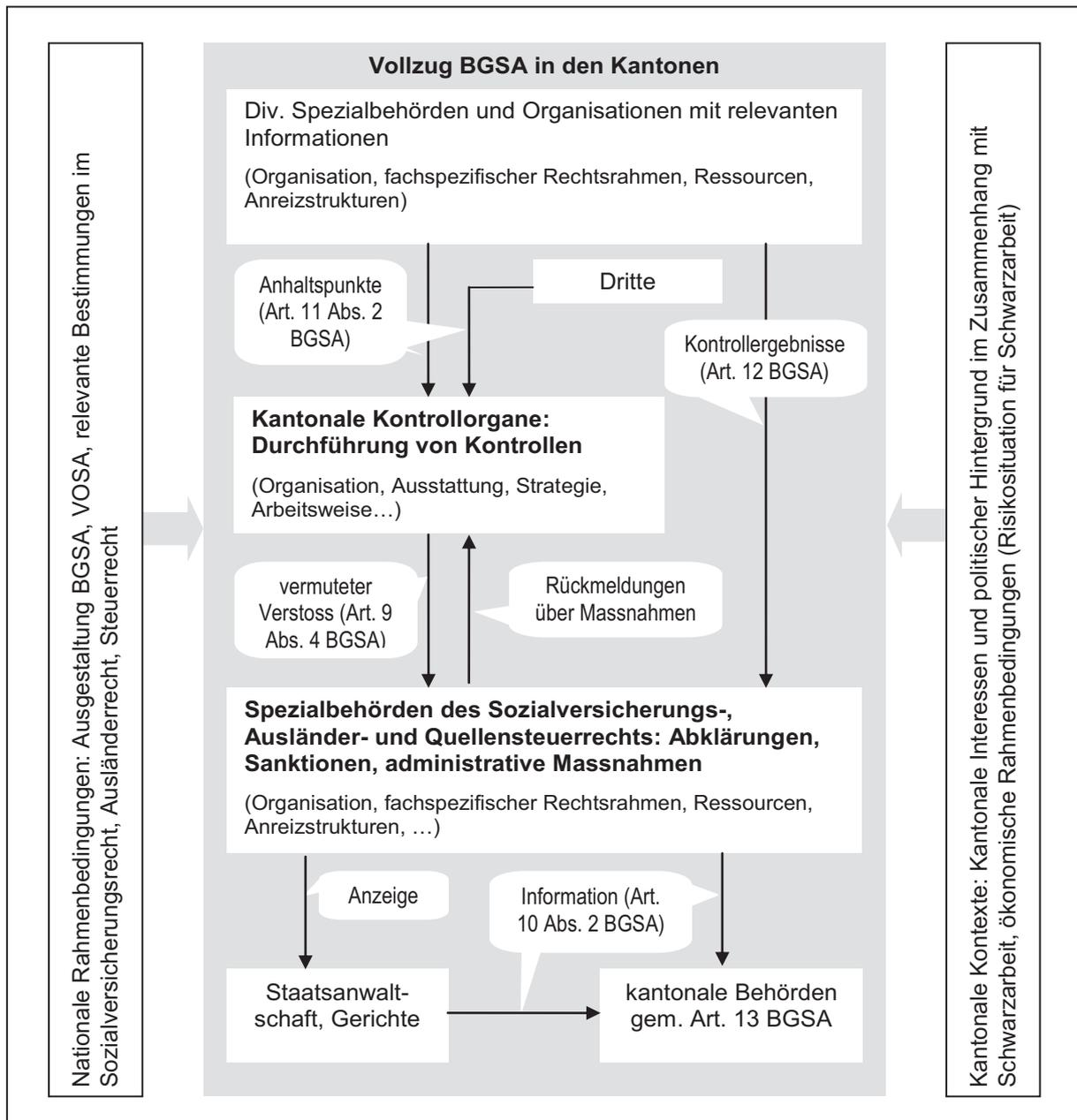


2.4.2 Wirkungsmodell kantonales Kontrollorgan, Informationsaustausch und Sanktionen

Während das vereinfachte Abrechnungsverfahren den Anreiz zu Schwarzarbeit bei Arbeitsverhältnissen mit kleinen Arbeitsvolumen vermindern will, zielen die Installation von Kontrollorganen, der Informationsaustausch und die Sanktionierung auf die Bekämpfung vorhandener Schwarzarbeit. Natürlich hängt vom Intensitätsgrad der Bekämpfung auch der Anreiz zur Legalisierung von Beschäftigungsverhältnissen ab.

Abbildung 2-2 veranschaulicht die Wirkungsweise des BGSA im Bereich Kontrollorgane, Informationsaustausch und Sanktionen. Zudem berücksichtigt es, dass der kantonale Vollzug in nationale und kantonale Rahmenbedingungen eingebettet ist.

Abbildung 2-2: Wirkungsmodell Kontrollorgan, Informationsaustausch und Sanktionen



Eigene Darstellung.

Das Gesetz sieht die kantonalen Kontrollorgane als Dreh- und Angelpunkte bei der Bekämpfung vorhandener Schwarzarbeit in den Kantonen vor. Bei ihnen fließen Hinweise und Informationen anderer Behörden (gemäss Art. 11 BGSA) und Dritter (z.B. Privatpersonen, Unternehmen, Arbeitnehmerorganisationen) über mögliche Fällen von Schwarzarbeit zusammen, sie führen Kontrollen vor Ort durch (auch ohne konkrete Hinweise), und sie informieren die Sozialversicherungs-, die Ausländer- sowie die Steuerbehörden über Fälle, bei denen sich die Hinweise zu einem ernsthaften Verdacht verdichten (vermutete Verstösse). Die Organisation des Kontrollorgans und seine personelle Ausstattung dürften ebenso wie die strategische Ausrichtung oder die konkrete Arbeitsweise von Bedeutung für die Wirksamkeit sein.

Die Spezialbehörden des Sozialversicherungs- des Ausländer- und des Quellensteuerrechts führen ihrerseits weitere Abklärungen durch, prüfen die Einhaltung der Pflichten und sprechen nötigenfalls Sanktionen aus. Ebenfalls können sie bei der Staatsanwaltschaft eine Strafanzeige einreichen; die Steuerbehörde kann ihrerseits direkt strafrechtliche Sanktionen aussprechen. Das Wirkungsmodell berücksichtigt, dass sich die Spezialbehörden bezüglich ihrer Organisation und ihres fachspezifischen Rechtsrahmens unterscheiden, was einen Einfluss auf die Zusammenarbeit mit dem Kontrollorgan haben dürfte. Die unterschiedliche Ressourcensituation sowie die spezifischen Anreizstrukturen (vgl. Abschnitt 2.5) dürften sich ausserdem auf das Engagement bei der Schwarzarbeitsbekämpfung auswirken. Für den Vollzug des BGSA sind ferner die für Sanktionen gemäss Art. 13 BGSA zuständigen Behörden bedeutsam; damit sie aktiv werden können, sind sie auf Informationen von den Spezial- und Strafverfolgungsbehörden sowie Gerichten über die in Rechtskraft erwachsenen Urteile und Sanktionen angewiesen (Art. 10 Abs. 2 BGSA).

Darüber hinaus verpflichtet das Gesetz die Spezialbehörden zu einem direkten Austausch von Informationen, welche auf die verschiedenen Formen von Schwarzarbeit hinweisen (Art. 12 BGSA). Ein weiteres Element bilden die Rückmeldungen der Spezialbehörden an die Kontrollorgane über erfolgte Sanktionierungen. Diese dienen den Kontrollorganen als Grundlage, um bei den kontrollierten Personen Gebühren für den Kontrollaufwand in Rechnung zu stellen.

2.5 Anreizstrukturen der beteiligten Akteure

Schwarzarbeit ist mit einer Reihe von negativen strukturellen Folgen verbunden: Sie führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen und generell zu einem Vertrauensverlust in die Behörden; in der föderalen Schweiz ist darüber hinaus mit Verzerrungen des Finanzausgleichs zu rechnen (Bundesrat 2002: 3609).

Für die Arbeitgebenden, die Arbeitnehmenden und den Staat lassen sich fördernde und hemmende Anreize bestimmen, welche mit der Schwarzarbeit im Zusammenhang stehen. Bei Betrieben und Arbeitnehmenden stellt sich dabei im Einzelfall die Frage, welche Faktoren für resp. welche Faktoren gegen die Deklaration eines Arbeitsverhältnisses gegenüber den Behörden sprechen. In einer anderen Ausgangslage ist demgegenüber der Staat: Hier beziehen sich die Anreize auf die Frage, mit welcher Vehemenz Schwarzarbeit verfolgt werden soll. Tabelle 2-2 fasst für unterschiedliche Tatbestände aus verschiedenen Rechtsgebieten (Sozialversicherungs-, Quellensteuer- und Ausländerrecht) für die drei Akteure die fördernden und hemmenden Anreize bezüglich der eben genannten spezifischen Handlungsoptionen zusammen. Zu berücksichtigen gilt es, dass die Gewichtung der Anreize stark an den Einzelfall gebunden ist.

Tabelle 2-2: Anreizstrukturen von Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Behörden

Tatbestand	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Zuständige Behörden bei Bund und Kantonen
<i>(1) Nicht-Meldung resp. Nicht-Abrechnung gegenüber den Sozialversicherungen</i>	<i>Schwarzarbeit fördernde</i> Anreize: tiefere Lohnkosten, tieferer administrativer Aufwand <i>Schwarzarbeit hemmende</i> Anreize: Sanktionsrisiko, Imagerisiko, Haftungsrisiko	<i>Schwarzarbeit fördernde</i> Anreize: ev. höherer Nettolohn, höhere Anstellungswahrscheinlichkeit <i>Schwarzarbeit hemmende</i> Anreize: fehlender Versicherungsschutz	<i>Anreize für Bekämpfung von Schwarzarbeit:</i> höhere Beitragsinnahmen, Rechtsdurchsetzung <i>Anreize für Duldung von Schwarzarbeit:</i> tiefere Leistungsansprüche der Arbeitnehmer, administrativer Aufwand der Rechtsdurchsetzung
<i>(2) Nicht deklarierte Erwerbstätigkeit bei Leistungsbezug (ALV, IV)</i>	<i>(Schwarzarbeit hemmende</i> Anreize bei Mitwissen: Sanktionsrisiko)	<i>Schwarzarbeit fördernde</i> Anreize: höheres verfügbares Einkommen <i>Schwarzarbeit hemmende</i> Anreize: Sanktionsrisiko	<i>Anreize für Bekämpfung von Schwarzarbeit:</i> tiefere Leistungsausgaben, Rechtsdurchsetzung <i>Anreize für Duldung von Schwarzarbeit:</i> administrativer Aufwand der Rechtsdurchsetzung
<i>(3) Nicht-Meldung resp. Nicht-Abrechnung Quellensteuer</i>	<i>Schwarzarbeit fördernde</i> Anreize: tiefere Lohnkosten; tieferer administrativer Aufwand <i>Schwarzarbeit hemmende</i> Anreize: Sanktionsrisiko, Imagerisiko	<i>Schwarzarbeit fördernde</i> Anreize: ev. höherer Nettolohn, höhere Anstellungswahrscheinlichkeit <i>Schwarzarbeit hemmende</i> Anreize: Sanktionsrisiko	<i>Anreize für Bekämpfung von Schwarzarbeit:</i> höhere Steuereinnahmen, Rechtsdurchsetzung <i>Anreize für Duldung von Schwarzarbeit:</i> Aufwand der Rechtsdurchsetzung
<i>(4) Missachtung von Meldevorschriften im Ausländerrecht</i>	<i>Schwarzarbeit fördernde</i> Anreize: tieferer administrativer Aufwand <i>Schwarzarbeit hemmende</i> Anreize: Sanktionsrisiko, Imagerisiko	<i>Schwarzarbeit fördernde</i> Anreize: ev. höherer Nettolohn, höhere Anstellungswahrscheinlichkeit <i>Schwarzarbeit hemmende</i> Anreize: Sanktionsrisiko	<i>Anreize für Bekämpfung von Schwarzarbeit:</i> Rechtsdurchsetzung <i>Anreize für Duldung von Schwarzarbeit:</i> Aufwand der Rechtsdurchsetzung, ökonomische Interessen?
<i>(5) Missachtung von Bewilligungsvorschriften im Ausländerrecht</i>	<i>Schwarzarbeit fördernde</i> Anreize: tieferer administrativer Aufwand <i>Schwarzarbeit hemmende</i> Anreize: Sanktionsrisiko, Imagerisiko	<i>Schwarzarbeit fördernde</i> Anreize: höhere Anstellungswahrscheinlichkeit <i>Schwarzarbeit hemmende</i> Anreize: Sanktionsrisiko, Arbeitsbedingungen	<i>Anreize für Bekämpfung von Schwarzarbeit:</i> Rechtsdurchsetzung <i>Anreize für Duldung von Schwarzarbeit:</i> Aufwand der Rechtsdurchsetzung, ökonomische Interessen?

Eigene Darstellung.

Für die involvierten Akteure lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Arbeitgeber: Aus der Sicht der Arbeitgeber entsteht bei der Nicht-Einhaltung von Melde- und Bewilligungspflichten in den verschiedenen Rechtsbereichen grundsätzlich ein geringerer administrativer Aufwand. Bei der Nicht-Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge und der Quellensteuer entstehen darüber hinaus monetäre Vorteile, die sich in Form geringerer Lohnkosten niederschlagen. Als Anreiz zur Einhaltung der Melde- und Bewilligungsvorschriften kann demgegenüber das Sanktionsrisiko aufgefasst werden. Dabei gilt es zwischen zwei Komponenten dieses Risikofaktors zu unterscheiden: Das Sanktionsrisiko ist einerseits davon abhängig, mit welcher Wahrscheinlichkeit das Verhalten des Arbeitgebers sanktioniert wird (Sanktionswahrscheinlich-

keit), andererseits von der Schwere einer allfälligen Bestrafung (Sanktionshöhe). Das BGSA zielt mit der Kontrolltätigkeit der Kontrollorgane und dem erweiterten Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden primär auf die Sanktions*wahrscheinlichkeit*. Einzig Art. 13 BGSA verschärft prinzipiell den Sanktionskatalog gegenüber den in den Spezialgesetzen vorgesehenen Sanktionen. Schliesslich gehen Unternehmen bei der Schwarzarbeit ein gewisses Imagerisiko ein.

Arbeitnehmende: Für die Arbeitnehmenden lassen sich gemäss der Tabelle zwei wesentliche Anreize für Schwarzarbeit bestimmen. Erstens kann sich die Nicht-Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten finanziell positiv auswirken. Im Fall, dass der Arbeitnehmende staatliche Leistungen bezieht (ALV, IV) und gleichzeitig einer nicht deklarierten Tätigkeit nachgeht, fällt der Verdienst aus der Erwerbstätigkeit vollumfänglich dem Arbeitnehmenden zu. Potenziell ergibt sich auch ein finanzieller Vorteil, wenn der Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge und die Quellensteuer nicht abrechnet (Tatbestand 1 und 3). Dabei ist jedoch von Bedeutung, ob der Arbeitgeber den seinerseits entstehenden monetären Vorteil an den Arbeitnehmenden weitergibt. Theoretisch ist denkbar, dass es zu einer Win-win-Situation für Arbeitgeber und Arbeitnehmer kommt, mit tieferen Lohnkosten für Ersteren und höherem Nettoeinkommen für Zweiteren, wobei vermutet werden kann, dass sich der Arbeitgeber bei der Verhandlung über die Verteilung des „Gewinns“ in einer stärkeren Verhandlungsposition befinden dürfte. Zweitens dürften sich die Chancen auf eine bezahlte Erwerbstätigkeit erhöhen, da durch Schwarzarbeit das Angebot an Stellen mutmasslich steigt; im Falle eines illegalen Aufenthalts in der Schweiz ist Schwarzarbeit die einzige Option, einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen. Je nach Tatbestand ist der Arbeitnehmende jedoch mit Risiken konfrontiert: Ebenso wie der Arbeitgeber kann er einem direkten Sanktionsrisiko ausgesetzt sein (v.a. Tatbestände 2 und 5). Arbeitsbedingungen von schwarz arbeitenden Personen können grundsätzlich im Vergleich mit einer deklarierten Erwerbstätigkeit als prekär eingestuft werden; besonders zutreffen dürfte dies im Falle einer fehlenden Aufenthaltsbewilligung. Schliesslich ergeben sich bei nicht entrichteten Sozialversicherungsbeiträgen soziale Risiken durch den nicht sichergestellten Versicherungsschutz (Ersatzeinkommen bei Unfall, Invalidität, Alter). Festzuhalten ist, dass illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer legal der Ausgleichskasse gemeldet werden können und es kann auch für sie die Quellensteuer abgerechnet werden.

Bund und Kantone: Aus Sicht von Bund und Kantonen lässt sich die Motivation für die Verfolgung von Schwarzarbeit durch die in den jeweiligen Rechtsbereichen zuständigen Behörden und weiteren Organisationen⁴ bei allen aufgeführten Tatbeständen mit der Durchsetzung geltenden Rechts begründen. Dort wo für die Arbeitgeber resp. Arbeitnehmer finanzielle Anreize bestehen (Tatbestände 1-3), ergeben sich für den Staat entsprechend negative Folgen in Form von tieferen Einnahmen (nicht abgerechnete Sozialversicherungsbeiträge und Quellensteuer) resp. höheren Ausgaben (beim sozialversicherungsrechtlichen Leistungsbezug). Im Falle der Sozialversicherungsbeiträge gilt es schliesslich zu berücksichtigen, dass (theoretisch) durch die entrichteten Beiträge Ansprüche seitens der Arbeitnehmenden ausgelöst werden können, welche die tatsächlich einge-

⁴ Zu berücksichtigen gilt es, dass im Bereich der Sozialversicherungen auch private Akteure (z.B. die Unfallversicherer) oder selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (z.B. Verbandsausgleichskassen) beteiligt sind.

zahlten Beträge übersteigen und insofern für den AHV-Fonds ein finanzieller Verlust entsteht.⁵ Bei allen Tatbeständen steht dem Anreiz der Rechtsdurchsetzung und seinen teilweise günstigen finanziellen Folgen für den Staat der administrative Aufwand gegenüber, der mit der Verfolgung von Schwarzarbeit verbunden ist.

Der Vollzugsföderalismus bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit (vgl. Abschnitt 2.6.1) sorgt teilweise für eine Entkoppelung der positiven und negativen Anreize des Staates. Da die Kantone im Sozialversicherungsrecht primär Bundesrecht vollziehen, kommen allenfalls durch ihre Anstrengungen eingespielte Erträge aus Versicherungsprämien und erreichte Ersparnisse beim Leistungsbezug nicht ihnen selbst, sondern dem Bund (respektive dem Fonds der Sozialversicherungen) zugute, während der Vollzugsaufwand bei den Kantonen entfällt. Bei kostendeckenden Gebühren würde sich dieses Problem entschärfen. Anders ist dies bei der Quellensteuer, wo die Kantone selbst auch von zusätzlichen Erträgen profitieren. Im Bereich des Ausländerrechts ist es prinzipiell denkbar, dass volkswirtschaftliche politische Interessen die Steuerung der Schwarzarbeitsbekämpfung beeinflussen. So kann es zum Beispiel sein, dass in Branchen mit Arbeitskräftemangel die Bekämpfung der Schwarzarbeit aus Rücksicht auf die Branche nicht konsequent verfolgt wird. Durch den Vollzugsföderalismus ist es denkbar, dass diesbezüglich Unterschiede entstehen. Im Rahmen der Evaluation wurde die Bedeutung dieses Phänomens allerdings nicht näher untersucht.

Zu ergänzen ist, dass im Bereich der Unfallversicherung teilweise private Versicherungen involviert sind, die eine gewinnbringende Tätigkeit ausüben.

2.6 Vollzugsföderalismus und Datenaustausch zwischen Behörden

In diesem Abschnitt werden politikwissenschaftliche Forschungsergebnisse behandelt, die für die vorliegende Evaluation von besonderem Interesse sind: In Abschnitt 2.6.1 wird auf Erkenntnisse der Forschung zum *Vollzugsföderalismus* eingegangen. Der Vollzug des BGSA liegt in ausgeprägtem Mass in den Händen der Kantone. Abschnitt 2.6.2 beschäftigt sich mit den Resultaten einer Studie zum *Datenaustausch zwischen Behörden*, der auch im Rahmen des Vollzugs des BGSA eine wichtige Rolle spielt.

2.6.1 Vollzugsföderalismus

Der Vollzugsföderalismus ist das bestimmende Vollzugsmuster in der Schweiz (Kissling-Näf/Wälti 2006: 529). Gemeint ist damit, dass der Bund häufig für die Rahmengesetzgebung zuständig ist, den Vollzug des Gesetzes aber weitgehend an die Kantone delegiert. Diese bestimmen im Rahmen ihrer Kompetenzen die Zielgruppen, erarbeiten Instrumente und legen die Zuständigkeiten fest. Für den Bund bietet sich durch den Vollzugsföderalismus die Möglichkeit der Entlastung, für die Kantone die Möglichkeit autonomer Programmgestaltung und milieugerechter Umsetzung (Kissling-Näf/Knoepfel 1992).

⁵ Aus Sicht des Sozialstaates *insgesamt* können durch eine mangelnde Versicherungsdeckung oder durch Leistungsansprüche jedoch sogar höhere Kosten – bei anderen Trägern von Sozialleistungen – anfallen. Allerdings können zwischen den Trägern von Sozialversicherungen und weiteren Leistungen (z.B. Sozialhilfebehörden) Interessengegensätze bestehen.

Der Vollzug des BGSA geschieht unter den Bedingungen des Vollzugsföderalismus. Die Kantone haben bei der Umsetzung bedeutende Handlungsspielräume. Diese betreffen verschiedene Dimensionen und sind teilweise explizit im Gesetz angelegt: So haben beispielsweise die Kantone gemäss Art. 4 Abs. 1 BGSA ein Kontrollorgan zu bezeichnen; dessen Zusammensetzung, personelle Ausstattung und organisatorische Eingliederung liegt jedoch weitestgehend im Ermessen der Kantone. Damit trägt das Gesetz auch dem Umstand Rechnung, dass gewisse Kantone bereits vor der Einführung des BGSA ähnliche Kontrollorgane installiert hatten.

Zu einer Reihe verschiedener Fragen hat sich der Gesetzgeber nicht geäussert: So ist beispielsweise das Festlegen einer eigentlichen Kontrollstrategie nicht im BGSA vorgesehen. Wie die empirischen Ergebnisse zeigen werden, hat ein Teil der kantonalen Kontrollorgane eine solche Kontrollstrategie erarbeitet, ein Teil jedoch nicht. Auch bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer allfälligen Kontrollstrategie verfügen die Kantone über viele Freiheitsgrade: So liegt es etwa in ihrem Ermessensspielraum, ob sie die Kontrolltätigkeit überwiegend auf Zufallskontrollen oder aber stärker auf Hinweise von Dritten (andere Behörden, Private) ausrichten wollen; ebenfalls können sie selber bestimmen, auf welche Branchen sie ihre Kontrolltätigkeit fokussieren wollen.

Schliesslich gilt es die generell, unabhängig von einem spezifischen Gesetz, bestehenden unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und strukturellen Rahmenbedingungen zu beachten, die auf den Vollzug von Bundesgesetzen durch kantonale Behörden einwirken (parteilpolitische Präferenzen, Wirtschaftsstruktur, Organisation und Professionalisierung der Verwaltung, etc.).

Aus diesen beschriebenen vielfältigen Handlungsspielräumen und den unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und strukturellen Rahmenbedingungen ergibt sich, dass die Kantone beim Vollzug von Bundesgesetzgebung nicht nur eine Umsetzungs-, sondern auch Programmierungskompetenzen haben (Sager/Rüefli 2005). Der Vollzug von Gesetzen ist letztlich auch ein Prozess, der von den politischen Kräfteverhältnissen in den Kantonen geprägt wird (Linder 2005: 182). Eine Folge davon ist, dass die Vollzugsergebnisse in den Kantonen unterschiedlich ausfallen: „Vollzugslücken und Unebenheiten sind die logische Folge eines Systems, das den Kantonen (...) die Umsetzung von Bundesprogrammen überträgt“ (Kissling-Näf/Knoepfel 1992: 64).

Grundsätzlich kann der Bund Vollzugsunterschiede zwischen den Kantonen bis zu einem gewissen Ausmass vermeiden, indem er im Rahmen seiner Steuerungs- und Aufsichtsfunktion auf einen einheitlichen Vollzug hinwirkt, auch wenn diesen Bemühungen im politischen System der Schweiz (enge) Grenzen gesetzt sind (Sager/Rüefli 2005: 103). In seiner Antwort auf die Interpellation Marra hat der Bundesrat 2011 festgehalten, dass die Gewährung einer relativ grossen Autonomie für die Kantone für den Vollzug des BGSA beabsichtigt gewesen sei.⁶ Der Bund überlässt somit den Kantonen einen bedeutenden Handlungsspielraum. Bezogen auf das BGSA und angesichts der obigen Erkenntnisse zum Vollzugsföderalismus bedeutet dies, dass Vollzugsunterschiede zwischen den Kantonen zu erwarten sind.

⁶ Interpellation Ada Marra: Schwarzarbeit in allen Kantonen in gleicher Weise bekämpfen. (Einreichungsdatum: 17.06.2011.)

2.6.2 Datenaustausch zwischen Behörden

Bolliger und Féraud (2010) haben den Austausch von Personendaten zwischen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden untersucht. Es wurde in Bezug auf die amtlichen Sachverhaltsabklärungen der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe, im Einbürgerungswesen sowie im Steuerrecht analysiert, welche Hindernisse praktischer und datenschutzrechtlicher Natur sich einem Austausch in den Weg stellen. Die Befunde dieser Studie sind für die vorliegende Evaluation von Interesse, da mit dem BGSA der Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden vereinfacht werden soll. Insbesondere sollen die Spezialbehörden den Kontrollorganen von sich aus Hinweise auf Schwarzarbeit zukommen lassen (Art. 11 Abs. 2 BGSA); aber auch in anderen Bereichen, z.B. bei den Rückmeldungen der Spezialbehörden an das Kontrollorgan über ergriffene Massnahmen oder bei den Abklärungen von Sachverhalten durch das Kontrollorgan spielt der Informationsaustausch im Rahmen des Vollzugs des BGSA eine Rolle.

Die Mitteilung von Personendaten an andere Behörden ohne konkrete Anfrage kann rechtlich durch die Möglichkeit einer Spontanmeldung oder durch eine Meldepflicht vorgesehen werden. Solche Meldemöglichkeiten können gemäss Bolliger und Féraud (2010) grundsätzlich ein Erfolg versprechender Weg sein, um Verdachtsfälle identifizieren zu können. Ausbleibende Meldungen können dazu führen, dass eine Behörde nicht über eine abklärungsrelevante Information verfügt, da sie gewisse Sachverhalte aus Aufwandgründen nicht routinemässig abklären kann. Die Studie hat gezeigt, dass einem Informationsaustausch zwischen Behörden verschiedene Hindernisse im Weg stehen können (Bolliger/Féraud 2010). Die hier diskutierten Hindernisse beziehen sich primär auf die Mitteilung von Personendaten an andere Behörden ohne konkrete Anfrage (wie sie z.B. in Art. 11 Abs. 2 BGSA verankert ist), können aber teilweise auch auf andere Formen des Informationsaustausches zwischen Behörden übertragen werden.

- *Rechtliche Unsicherheiten erschweren Meldungen ohne vorherige Anfrage:* Verschiedentlich bestehen bei den Behörden Unsicherheiten sowohl darüber, wie systematisch andere Behörden sie informieren, als auch darüber, inwieweit sie selbst potenziell relevante Informationen weiterleiten dürfen. Die Folge der Unsicherheit über die rechtliche Situation ist häufig der Verzicht auf eine Weitergabe der Information, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Datenaustausch einer rechtlichen Prüfung standhalten würde. Zwar wird mit der Einführung des BGSA eine rechtliche Grundlage für den Datenaustausch geschaffen; allerdings bleiben die jeweiligen Spezialgesetze (mit ihren *eigenen* Datenschutzbestimmungen) für die Behörden von Bedeutung.
- *Praktische Unsicherheiten erschweren Meldungen ohne vorherige Anfrage:* Es kann davon ausgegangen werden, dass Meldungen ohne konkrete Anfrage bisweilen nicht nur wegen fehlender Kenntnisse über die Rechtslage, sondern auch aufgrund mangelhaften Wissens über die Informationsbedürfnisse anderer Behörden ausbleiben: Für Behörden ist nicht ohne weiteres klar, welche Informationen für welche andere Behörden von Interesse sind. Spontanmeldungen oder Meldepflichten bedingen, dass bei den datenbesitzenden Behörden ein dauerhaftes Wissen über die Informationsbedürfnisse der datensuchenden Behörden besteht. Als wichtige Voraussetzung erachten Bolliger und Féraud (2010) eine vorgängige, bilaterale Klärung der Informationsbedürfnisse.
- *Dilemma zwischen Kontrolle und Vertrauen:* Eine weitere Einschränkung des Datenaustausches kann darin bestehen, dass ein intaktes Vertrauensverhältnis zwischen Klient und Behörde

die Grundlage des Prinzips der Selbstdeklaration bildet, das in den unterschiedlichsten Bereichen (Steuern, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Einbürgerungen) staatlichen Handelns eine wichtige Rolle spielt. Ein unbedachter Ausbau des Datenaustauschs und damit der Kontrollmöglichkeiten dürfte diesem Vertrauensverhältnis abträglich sein.

- *Unterschiedliche Motivation für Datenweitergabe bei den Daten besitzenden Behörden:* Meldungen an andere Behörden ohne eine konkrete Anfrage sind mit einem Aufwand verbunden (z.B. Klärung rechtlicher Aspekte, inhaltliche Klärung der Informationsbedürfnisse), der letztlich wenig zur Erfüllung der Aufgaben der datenbesitzenden Behörden beiträgt. Berücksichtigt man zusätzlich das Vertrauensverhältnis zwischen Behörde und Klienten kann davon ausgegangen werden, dass die Motivation für Meldungen ohne konkrete Anfragen bei den datenbesitzenden Behörden unterschiedlich und teilweise begrenzt sein dürfte.

3 Das vereinfachte Abrechnungsverfahren

In diesem Kapitel wird das vereinfachte Abrechnungsverfahren (Art. 2 und 3 BGSA) untersucht. Dabei wird zunächst die Nutzung des Verfahrens seit seiner Einführung behandelt (Abschnitt 3.1). Daran anschliessend werden die Einschätzungen der kantonalen Ausgleichskassen zum Verhältnis von Aufwand und Nutzen aus Sicht verschiedener Akteure zusammengefasst (Abschnitt 3.2) Abschnitt 3.3 beinhaltet eine Beurteilung der Wirksamkeit, ehe in Abschnitt 3.5 Verbesserungsmöglichkeiten und andere Modelle von vereinfachten Abrechnungsverfahren vorgestellt werden. Datengrundlagen für dieses Kapitel bilden die Interviewaussagen der kantonalen Ausgleichskassen, die statistischen Grundlagen des BSV zur Nutzung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens sowie weitere Interviews (BSV, kantonale Ausgleichskassen BE und BL).

3.1 Nutzung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens

In diesem Abschnitt wird die Nutzung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens behandelt. Dabei lässt sich zum einen auf die Daten des BSV zum vereinfachten Abrechnungsverfahren abstützen (Abschnitt 3.1.1); zum anderen können die Interviewaussagen von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ausgleichskassen hinzugezogen werden (Abschnitt 3.1.2).

3.1.1 Statistische Auswertungen

Das BSV führt eine Statistik zur Nutzung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens bei den kantonalen Ausgleichskasse und den Verbandsausgleichskassen. Damit lässt sich die Zahl der Arbeitgeber, die das Verfahren nutzen, die Anzahl der Arbeitnehmenden, für die die Sozialversicherungsbeiträge und die Quellensteuern abgerechnet werden, und der Betrag der abgerechneten Beiträge ausweisen. Für diesen Bericht lagen die Zahlen für die Jahre 2010 (Anzahl Arbeitgeber) resp. 2009 (Anzahl Arbeitnehmer, abgerechnete Beiträge) vor.

Gesamtschweizerische Sichtweise

Tabelle 3-1 stellt die Nutzung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens seit seiner Einführung im Jahr 2008 dar. Die Zahlen zeigen eine zunehmende Nutzung des Verfahrens: Die Zahl der Arbeitgeber hat sich im Jahr 2010 gegenüber dem Startjahr beinahe verdoppelt; die jährliche Zuwachsrate lag dabei bei den Arbeitgebern für das Jahr 2010 sogar ein bisschen über derjenigen von 2009 (rund 40% 2010 gegenüber rund 36% 2009). Eine abschliessende Aussage darüber, zu welchen Teilen die in Frage kommenden Arbeitsverhältnisse über das vereinfachte Verfahren, über das ordentliche Verfahren oder gar nicht abgerechnet werden, ist nicht möglich. Weder stehen nationale Angaben über die Abrechnungen im ordentlichen Verfahren zur Verfügung, noch besteht eine zuverlässige Schätzung über die Grösse des in Frage kommenden Arbeitsmarkts.

Die Statistik unterscheidet für das vereinfachte Abrechnungsverfahren nach Kassengruppen: Eine überwiegende Mehrheit der Arbeitgeber ist bei den kantonalen Ausgleichskassen angemeldet; weniger als 1% aller Arbeitgeber, die das Verfahren im Jahr 2010 nutzten, rechneten dagegen bei einer Verbandsausgleichskasse ab.

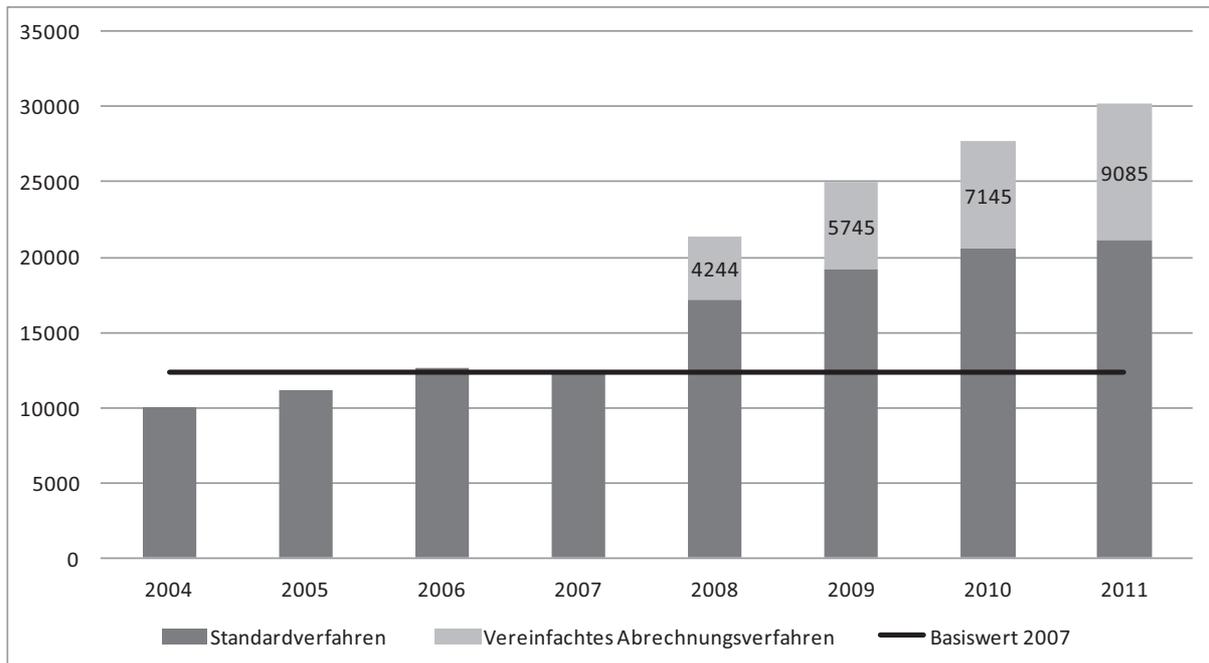
Tabelle 3-1: Nutzung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens

	2008	2009	2010
<i>Anzahl Arbeitgeber</i>	12'615	17'193	24'112
<i>Anzahl Arbeitnehmer</i>	15'203	22'120	-
<i>Abgerechnete Beträge in CHF</i>	5'851'622	7'861'721	-

Quelle: BSV Vereinfachtes Abrechnungsverfahren 2010.

Für den Kanton Zürich liegen detailliertere Angaben zur Nutzung des Standardverfahrens und des vereinfachten Abrechnungsverfahrens vor. In Abbildung 3-1 sind für den Zeitraum zwischen 2004 und 2011 die Nutzung des Standardverfahrens durch Arbeitgebende im Privathaushaltsbereich und des vereinfachten Abrechnungsverfahrens insgesamt (ab 2008) abgebildet. Es kann festgehalten werden, dass auch nach der Einführung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens ein bedeutender Teil der Arbeitgebenden im Privathaushaltsbereich im Standardverfahren abrechnet (für die Vergleichbarkeit der Daten: vgl. Einschränkungen bei den Erläuterungen): Absolut gesehen ist die Zahl der seit 2008 zusätzlich im Standardverfahren angemeldeten Arbeitsverhältnisse etwa gleich gross wie die Anzahl Arbeitgeber, die im vereinfachten Abrechnungsverfahren abrechnen. Auch 2010 bildeten die Arbeitsverhältnisse im Standardverfahren den grösseren Anteil aller angemeldeten Arbeitsverhältnisse als jene im vereinfachten Abrechnungsverfahren. Allerdings lässt sich eine Zunahme der Bedeutung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens feststellen, was dafür spricht, dass sich das Verfahren etabliert hat und *von einem Teil* der Arbeitgeber, die für das Verfahren in Frage kommen, als attraktive Alternative betrachtet wird. Als weitere wichtige Erkenntnis verweisen die Daten auf die grosse Bedeutung von kommunikativen Begleitmassnahmen, was mit den Einschätzung verschiedener Interviewpartner übereinstimmt.

Abbildung 3-1: Entwicklung Standardverfahren und vereinfachtes Verfahren im Kanton Zürich in den Zielgruppen des VAV (näherungsweise Berechnung)



Quelle: Ausgleichskasse des Kantons Zürich. Erläuterungen: Beim **Standardverfahren** handelt es sich um Arbeitgebende im Privathaushaltsbereich, die in den allermeisten Fällen die Bedingungen für das vereinfachte Verfahren erfüllen würden, aber das Standardverfahren wählen; nicht in diesen Zahlen enthalten sind andere Kleinarbeitgebende im Standardverfahren, welche auch das BGSA Verfahren wählen könnten. Die Angaben zum **vereinfachten Abrechnungsverfahren** beziehen sich dagegen auf sämtliche Arbeitgebende, die im jeweiligen Jahr in diesem Verfahren abgerechnet haben (also nicht nur Arbeitgebende im Privathaushaltsbereich). Der **Basiswert** entspricht der Anzahl Arbeitgebenden im Privathaushaltsbereich, die im Jahr vor der Einführung des BGSA im Standardverfahren abgerechnet haben; die Differenz zwischen diesem Basiswert und der Anzahl Arbeitgebenden, die im Standardverfahren abgerechnet haben, entspricht in den Folgejahren der Zunahme im Standardverfahren gegenüber dem Jahr 2007.

Abgerechnete Sozialversicherungsbeiträge und Quellensteuereinnahmen

Die durchschnittlich pro Arbeitnehmer abgerechneten Beträge belaufen sich auf 355 Franken im Jahr 2009 resp. 385 Franken im Jahr 2008. Auffallend ist, dass die durchschnittlich pro Arbeitnehmer abgerechneten Beiträge bei den Verbandsausgleichskassen 2009 deutlich höher waren als bei den kantonalen Kassen (1'933 Franken gegenüber 312 Franken).⁷

Die Einnahmen für die Sozialversicherungen belaufen sich auf mehrere Millionen Franken (2009: knapp 8 Mio. CHF), sind aber im Vergleich zur Gesamtsumme der Sozialversicherungsbeiträge von 150 Mrd. CHF marginal (BSV 2011: Sozialversicherungsstatistik 2011).

Aus den vorliegenden Daten lassen sich ebenfalls die Einnahmen der Steuerbehörden (Quellensteuer) berechnen: Für das Jahr 2009 entsprechen die knapp 8 Mio. Franken Einnahmen der Sozialversicherungen einem Gesamtlohnvolumen (AHV-pflichtiger Lohn) von 62.9 Mio. Franken, wenn man von Beiträgen an die AHV/IV/EO/ALV von jeweils 6.25% für Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgeht. Die Einnahmen der Steuerbehörden belaufen sich demnach auf ungefähr

⁷ Es gibt keine zuverlässige statistische Erhebung über die Anzahl Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die für das vereinfachte Abrechnungsverfahren in Frage kommen.

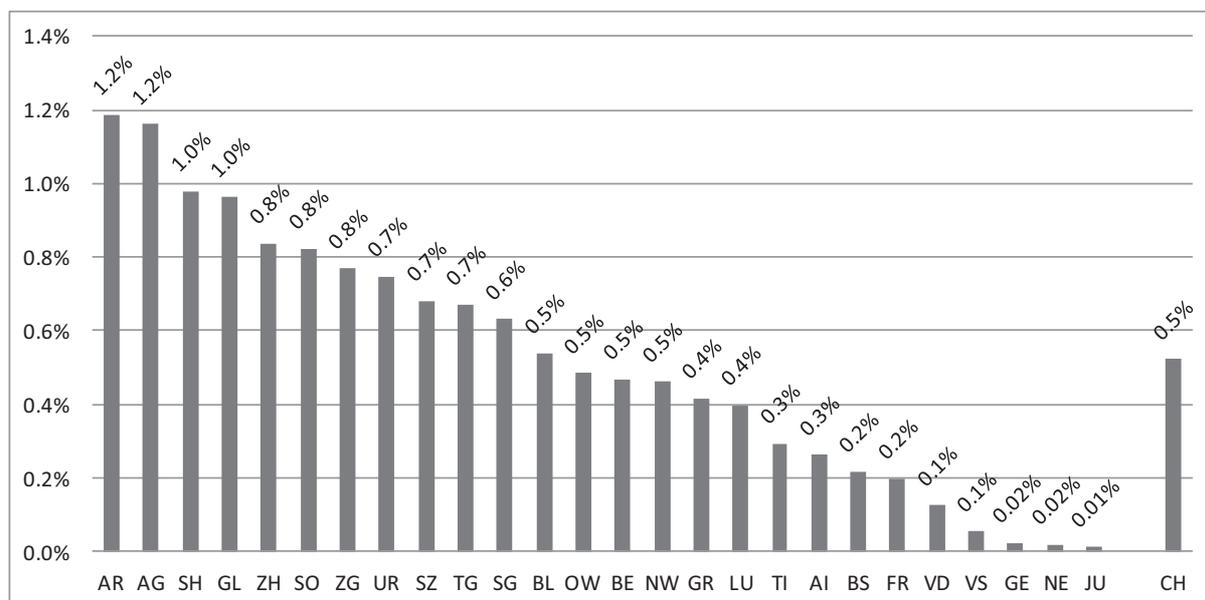
3.14 Mio. Franken (Quellensteuer von 5%), abzüglich der Provision der Ausgleichskassen von 10% des Steuerbetrags (Art. 1 Abs. 5 VOSA). Die Einnahmen der privaten Unfallversicherungen betragen sich im Jahr 2009 (bei einer Pauschalprämie von 100 CHF) rund 2.2 Millionen CHF.

Anhand der abgerechneten Sozialversicherungsbeiträge kann von einem durchschnittlichen Bruttoeinkommen eines Arbeitnehmenden im vereinfachten Abrechnungsverfahren von rund 3'500 CHF ausgegangen werden; dieser Wert liegt deutlich unter der festgelegten Obergrenze von 20'880 CHF. Da im vereinfachten Abrechnungsverfahren die Quellensteuer (mit einem Steuersatz von 5%) unabhängig von der effektiven Lohnhöhe veranlagt werden, dürfte die Belastung kleiner Einkommen im Vergleich zum Standardverfahren – abhängig von den geltenden Sätzen der Einkommensteuer in den Kantonen im Standardverfahren – teilweise eher hoch ausfallen. Die Pauschalgebühr von 100 CHF für die Unfallversicherung, die als Mindestprämie auch im Standardverfahren gilt, trägt angesichts des tiefen durchschnittlichen Einkommens ebenfalls zu einer relativ gesehen eher hohen Einkommensbelastung im vereinfachten Abrechnungsverfahren bei.

Kantonale Sichtweise

Die Nutzung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens in den Kantonen ist deutlich unterschiedlich (Abbildung 3-2). Setzt man die Arbeitnehmenden, die über das vereinfachte Abrechnungsverfahren abgerechnet werden, zu der Anzahl Beschäftigten in einem Kanton in Beziehung, so weisen die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Aargau mit über 1% aller Beschäftigten die höchsten Werte auf. Die tiefsten Werte weisen demgegenüber sämtliche Westschweizer Kantone (Freiburg, Waadt, Wallis, Genf, Neuenburg und Jura) auf.

Abbildung 3-2: Nutzung vereinfachtes Abrechnungsverfahren



Quellen: BSV Vereinfachtes Abrechnungsverfahren 2010; BFS Betriebszählung 2008. Berechnung: Anzahl Arbeitnehmende vereinfachtes Abrechnungsverfahren/Anzahl Beschäftigte.

Die geringe Nutzung des Verfahrens in der französischsprachigen Schweiz dürfte gemäss den Interviews damit zu erklären sein, dass in diesen Kantonen bereits vor dem Inkrafttreten des

BGSA Angebote bestanden, im Privathaushalt Angestellte über ein vereinfachtes Verfahren abzurechnen (z.B. „chèque-emploi“). Diese Möglichkeit steht parallel neben dem Verfahren gemäss dem BGSA weiterhin zur Verfügung. Die Nutzung des Angebots „chèque-emploi“ ist ausgeprägt: Beispielsweise nutzten im Kanton Waadt im Jahr 2010 3'394 Arbeitgeber das Angebot. Geht man von der vorsichtigen Annahme aus, dass diese Arbeitgeber jeweils nur eine Person abrechneten, ergibt sich, dass rund 1% der Beschäftigten in diesem Kanton dieses vereinfachte Verfahren nutzt. Mit diesem Anteil rückt der Kanton Waadt bezüglich der Nutzung einer vereinfachten Abrechnungsmöglichkeit in die Spitzengruppe der Kantone. Die abgerechneten Sozialversicherungsbeiträge beliefen sich dabei auf rund 1.7 Millionen Franken (Quellensteuer: 387'486 Franken; Quelle: Rapport d'activités), die Entwicklung ist auch nach der Einführung des BGSA zunehmend; insbesondere fällt der sehr grosse Anstieg im Jahr 2008 auf.⁸ Auch in Deutschschweizer Kantonen gibt oder gab es teilweise separate Angebote (vgl. Abschnitte 3.4.3).

Die übrigen interkantonalen Unterschiede in der Nutzung lassen sich nicht einfach erklären. Auch geben sie nicht direkt Auskunft über die Frage, welcher Teil der in Frage kommenden Arbeitsverhältnisse tatsächlich über das vereinfachte Verfahren abgerechnet wird, da wie bereits erwähnt zuverlässige Angaben über die Grösse dieses Arbeitsmarkts fehlen; auch fehlen die Angaben über die Anzahl Arbeitsverhältnisse, die im Standardverfahren abgerechnet werden.

3.1.2 Einschätzungen der kantonalen Ausgleichskassen zur Nutzung

Die statistischen Daten erlauben keine Aussagen darüber, welche Branchen das vereinfachte Abrechnungsverfahren wie stark nutzen. Aufgrund der Interviews mit Vertretern der kantonalen Ausgleichskassen lässt sich festhalten, dass es sich beim weitaus überwiegenden Teil der Arbeitnehmenden, die im vereinfachten Abrechnungsverfahren abgerechnet werden, um Angestellte im Privathaushalt handelt. Damit kann festgehalten werden, dass diejenige Zielgruppe, die mit dem Verfahren primär anvisiert worden war, tatsächlich die grösste Nutzergruppe bildet.

Bezüglich der restlichen Nutzer lassen sich aufgrund der Interviews mit den kantonalen Ausgleichskassen keine deutlichen Schwerpunkte von einzelnen Branchen festlegen. Verschiedentlich wurden Hauswarte als weitere Berufsgruppe genannt. Dass das vereinfachte Abrechnungsverfahren neben dem Privathaushaltsbereich in den anderen Branchen keine besonders wichtige Rolle spielt, zeigt sich auch an der geringen Nutzung des Verfahrens durch Arbeitgeber, welche die Sozialversicherungsbeiträge über eine Verbandsausgleichskasse abrechnen.

Als „unbeabsichtigte Nebenwirkung“ wurde in den Interviews schliesslich die Nutzung des Verfahrens aus Gründen der Steueroptimierung festgehalten, beispielsweise indem sich Firmeninhaber den Lohn über verschiedene Zweiggesellschaften auszahlen und dabei jeweils das vereinfachte Abrechnungsverfahren nutzen können. Teilweise wird auch beobachtet, dass das Verfahren für die Abrechnung von Verwaltungsratsentschädigungen verwendet wird. Da das vereinfachte Abrechnungsverfahren an Voraussetzungen bezüglich des Lohns eines einzelnen Arbeitnehmers sowie der Gesamtlohnsumme des Unternehmens gebunden ist (vgl. Abschnitt 2.2.1), ist die An-

⁸ Gemäss dem Rapport d'activités 2010 (p. 4) von „chèque-emploi“ im Kanton Waadt lässt sich hinsichtlich der Anzahl Arbeitgeber folgende Entwicklung festhalten: 2005: 301; 2006: 684; 2007: 946; 2008: 2'573; 2009: 3140; 2010: 3394.

zahl dieser zweckfremden Nutzungen eher klein. Verschiedene Vertreter der Ausgleichskassen hielten jedoch fest, dass eine Zunahme einer solchen Nutzungsart festgestellt werden kann.

3.2 Beurteilung durch die Ausgleichskassen

3.2.1 Aufwand-Nutzen aus Sicht der kantonalen Ausgleichskassen

Der Aufwand für die kantonalen Ausgleichskassen wird von den Interviewpartnern etwas unterschiedlich beurteilt: Einige Befragten waren der Ansicht, dass sich der Aufwand im Rahmen hält, während andere von einem grossen Zusatzaufwand – auch angesichts der kleinen Gruppe von Personen, die vom Verfahren Gebrauch machen – sprachen. Gegenüber dem ordentlichen Verfahren (ohne Quellensteuer und UVG) wird der Aufwand im Rahmen des vereinfachten Abrechnungsverfahrens als höher eingestuft; die Interviewaussagen lassen sich dahingehend interpretieren, dass dieser Zusatzaufwand jedoch mehrheitlich nicht als gravierend eingestuft wird.

In einem Interview wird darauf hingewiesen, dass die Anmeldung für das vereinfachte Abrechnungsverfahren aus Sicht der Ausgleichskasse ungünstig verlaufe. Bei der Anmeldung müssen keine genaueren Angaben zum Arbeitnehmenden gemacht, was zum einen dazu führt, dass die Ausgleichskasse gewisse administrative Schritte nicht einleiten kann (Eröffnung eines individuellen Kontos, „Vordrucken“ der Jahresabrechnung); zum anderen erhöhe sich am Ende des Jahres der administrative Aufwand für die Abrechnung für die Ausgleichskasse und den Arbeitgeber, weil der Arbeitgeber dann die Adresse des Arbeitnehmenden angeben müsse (für die Abrechnung der Quellensteuer notwendig), was insbesondere dann als mühsam beurteilt wird, wenn es im Laufe des Jahres zu personellen Wechseln gekommen sei.

Die finanziellen Erträge aus dem vereinfachten Abrechnungsverfahren sind für die Ausgleichskassen von geringer Bedeutung. Der finanzielle Nutzen kann somit nicht als gross bezeichnet werden, zumal nicht beurteilt werden kann, zu wie vielen *zusätzlich* angemeldeten Arbeitsverhältnissen es aufgrund des Verfahrens gekommen ist. Bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen ist aber besonders darauf, dass das primäre Ziel des vereinfachten Abrechnungsverfahrens die einfache Anmeldung und Abrechnung kleinen Arbeitsverhältnisse gewesen ist.

3.2.2 Aufwand-Nutzen aus Sicht der Arbeitgeber und Arbeitnehmenden

Die Befragten bei den kantonalen Ausgleichskassen wurden auch um eine Einschätzung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses seitens des Arbeitgebers (und der Arbeitnehmenden) befragt. Das Ziel des vereinfachten Abrechnungsverfahrens ist es gewesen, den Aufwand für die Abrechnung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern zu reduzieren. Die Interviewpartner sehen Vorteile des Verfahrens gemäss dem BGSA darin, dass der Arbeitgeber keinen Lohnausweis an den Arbeitnehmenden ausstellen muss und dass während dem Jahr keine Anzahlungen an die Sozialversicherungen geleistet werden müssen. Bilanzierend sind die Befragten gespalten: Ein Teil sieht im vereinfachten Verfahren tatsächlich eine gewisse Vereinfachung für die Arbeitgebenden; andere Befragte dagegen beurteilen den Aufwand für den Arbeitgeber als nicht wesentlich anders als wenn er nicht über dieses Verfahren abrechnet. Es wird zum Teil festgehalten, dass für diese

Arbeitgeber auch die Abrechnung im ordentlichen Verfahren nicht besonders kompliziert sei. Zuweilen gebe es bei den Arbeitgebern auch falsche Erwartungen, und das vereinfachte Abrechnungsverfahren stelle sich dann als komplizierter dar als ursprünglich erwartet.

Positiv fällt die Beurteilung für die Arbeitnehmenden aus: Einen Vorteil sehen die befragten Ausgleichskassen im Bereich der Steuern, da Einkommen aus der vereinfacht abgerechneten Tätigkeit an der Quelle besteuert werden. Zu beachten gilt es, dass Grenzgängerinnen und Grenzgänger das vereinfachte Verfahren teilweise nicht nutzen können.

3.2.3 Mängel am bestehenden Verfahren

Das Verfahren wird von den Interviewpartnern mehrheitlich als gut funktionierend eingestuft. Vereinzelt wurden in den Interviews von den Ausgleichskassen Kritikpunkte geäußert, die im Zusammenhang mit dem vereinfachten Abrechnungsverfahren stehen (zur Frage der Unfallversicherung: vgl. Abschnitt 3.4.2). Es wurde festgehalten, dass bei der Anmeldung für das vereinfachte Abrechnungsverfahren die Angaben zum Arbeitnehmenden (Name und Adresse, Lohn, Arbeitszeit) unvollständig seien. Dies erschwere die unkomplizierte Abwicklung der Abrechnung am Ende des Jahres, insbesondere wenn es im Laufe des Jahres zu einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses gekommen ist.

In einem Interview wurde zudem auf zwei Unsicherheiten bezüglich der Rechtslage hingewiesen: Erstens gebe es zwischen der Ausgleichskasse und der Steuerbehörde in diesem Kanton unterschiedliche Ansichten, was bei AHV-Rentnerinnen und -Rentnern als der steuerpflichtige Lohn anzusehen ist (abzüglich des Freibetrags von 16'800 Franken oder ohne diesen Abzug). Zweitens stelle sich bei Personen, die weniger als 2'300 Franken verdienen und bei denen keine Beiträge abgerechnet werden müssen (resp. bei AHV-Rentnerinnen und -Rentnern unterhalb des Freibetrags von 16'800 Franken), die Frage, ob die Ausgleichskasse in diesen Fällen für die Abrechnung der Quellensteuer überhaupt noch zuständig sein solle.

3.3 Beurteilung der Wirksamkeit des vereinfachten Abrechnungsverfahrens

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse zur Wirksamkeit des vereinfachten Abrechnungsverfahrens zusammengefasst. Unter *Wirksamkeit* des vereinfachten Abrechnungsverfahrens wird dabei das Ausmass an durch das Verfahren verhinderter Schwarzarbeit (= durch das Verfahren zusätzlich angemeldete Arbeitsverhältnisse) verstanden. Die Wirksamkeit grenzt sich damit von der *Nutzung* des Verfahrens ab. Die Beurteilung der Wirksamkeit stellt im Wesentlichen auf die Einschätzung durch die kantonalen Ausgleichskassen ab.

3.3.1 Grenzen der Beurteilung der Wirksamkeit

Verschiedene Faktoren erschweren die Beurteilung der Wirksamkeit des vereinfachten Abrechnungsverfahrens. Erstens wurde die Einführung des BGSA von einer Informationskampagne begleitet, welche gemäss verschiedenen Interviewpartnern als sehr wirksam eingestuft wurde. Insofern lässt sich nicht schlüssig beurteilen, inwieweit die zunehmenden gemeldeten Arbeitsverhältnisse in einem direkten, ursächlichen Zusammenhang mit dem vereinfachten Abrechnungsverfahren stehen.

verfahren stehen. (Konkret: Ob die Kampagne allein, ohne die gleichzeitige Einführung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens, nicht zu einer ebenso hohen Zunahme von deklarierten Kleinstarbeitsverhältnissen im ordentlichen Verfahren geführt hätte).

Zweitens trat 2008 eine Änderung der Beitragserhebung von Sozialversicherungsbeiträgen gemäss der AHV-Verordnung in Kraft. Vor Inkrafttreten des BGSA und damit des Art. 34d AHVV konnten geringfügige Entgelte *aus Nebenerwerb* bis zu 2000 Franken im Kalenderjahr von der Beitragserhebung ausgenommen werden. Arbeitgeber und Arbeitnehmer mussten dazu aber eine gemeinsame Erklärung unterzeichnen. Neu gilt seit 2008 die Regelung, dass vom massgebenden Lohn, der je Arbeitgeber den Betrag von 2'300 Franken im Kalenderjahr nicht übersteigt, Beiträge nur auf Verlangen des Versicherten erhoben werden, unabhängig davon ob es sich um einen Nebenverdienst handelt oder nicht. Von dieser Regelung ausgenommen sind explizit die in Privathaushalten beschäftigten Arbeitnehmenden und Personen im künstlerischen Bereich, für die eine Beitragspflicht ab dem ersten Lohnfranken gilt. Gemäss Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts lag bereits vor 2008 kein Nebenerwerb vor, wenn das Erwerbseinkommen durch mehrere Tätigkeiten erzielt wurde, ohne dass eine davon als Haupterwerbstätigkeit angesprochen werden konnte. Da dies bei Angestellten in Privathaushalten, die viele verschiedene kleine Einsätze kumulieren, typischerweise der Fall ist, konnten diese geringfügigen Löhne in der Regel auch nach altem Recht gemäss der Rechtsprechung nicht von der Beitragserhebung ausgenommen werden. Gemäss einzelner Aussagen der kantonalen Ausgleichskassen dürfte letzteres den betroffenen Arbeitgebern nicht immer bewusst gewesen sein, so dass in der Praxis die Änderung durchaus einen gewissen Effekt haben dürfte, auch wenn sich aus rechtlicher Sicht die Situation nicht geändert hat.

3.3.2 Wirksamkeit des vereinfachten Abrechnungsverfahrens

Die eben diskutierten Faktoren erschweren die Beurteilung der Wirksamkeit des vereinfachten Abrechnungsverfahrens. Ohnehin ist eine quantitative Schätzung darüber, zu wie vielen zusätzlich angemeldeten Arbeitsverhältnissen das vereinfachte Abrechnungsverfahren geführt hat, anhand der vorliegenden Daten nicht möglich.

Eine Mehrheit der befragten Interviewpartner bei den kantonalen Ausgleichskassen ist der Ansicht, dass es seit der Einführung des BGSA zu zusätzlich angemeldeten Arbeitsverhältnissen im Bereich der Privathaushalte gekommen sei. Ein Interviewpartner ist bei seiner Einschätzung skeptischer. Auch zeigt die erwähnte Erhebung aus einem Kanton, dass parallel zur Zunahme der vereinfacht abgerechneten Arbeitsverhältnisse auch die Abrechnung über das Standardverfahren stark an Bedeutung gewonnen hat. Dies spricht eher gegen eine Wirkung des vereinfachten Verfahrens an sich und für den Einfluss anderer Faktoren wie des allgemein erhöhten Bekanntheitsgrads der Anmeldepflicht und einer erhöhten Sensibilisierung gegenüber der Schwarzarbeit.

Ohnehin kann trotz der eher positiven Einschätzung der Mehrheit der Interviewpartner nicht davon ausgegangen werden, dass das Problem der Schwarzarbeit im Privathaushaltsbereich durch das vereinfachte Abrechnungsverfahren vollumfänglich gelöst ist (wobei diese Erwartung auch nie explizit formuliert worden ist). Davon zeugen Einschätzungen und Erfahrungen der kantonalen Kontrollorgane, wonach diese Branche noch immer als risikobehaftet zu beurteilen ist (vgl.

Abschnitt 4.4). Da Schwarzarbeitskontrollen in diesem Sektor nur sehr begrenzt durchgeführt werden und damit das Sanktionsrisiko niedrig ist, scheint es umso wichtiger, dass die Bekanntheit des Verfahrens gewährleistet wird.

Positiv beurteilen die befragten Personen bei den kantonalen Ausgleichskassen die Wirkung der Informations- und Sensibilisierungskampagne im Rahmen der Einführung des BGSA. Diese habe zu häufigen Anfragen von Arbeitgebern aus dem Bereich der Privathaushalten und zu zusätzlich angemeldeten Arbeitsverhältnissen geführt. Verschiedene Gesprächspartner weisen darauf hin, dass es im Zuge der Kampagne auch im ordentlichen Verfahren zu einer erhöhten Anzahl von deklarierten Arbeitsverhältnissen von Arbeitnehmenden im Privathaushalt gekommen sei, wie sich auch in der erwähnten Erhebung zeigt. Dies deckt sich mit dem Befund einer Evaluation, die aufgrund der Schwarzarbeitskampagne eine verstärkte Sensibilisierung und ein erhöhtes Unrechtsbewusstsein im Zusammenhang mit Schwarzarbeit feststellt (Golder et al. 2009).

Die befragten Vertreterinnen und Vertreter der Ausgleichskassen sind der Ansicht, dass das vereinfachte Abrechnungsverfahren bei der wichtigsten Zielgruppe, nämlich den Arbeitgebenden im Privathaushaltsbereich, mittlerweile gut bekannt ist; etwas skeptischer fallen die Einschätzungen in der französischsprachigen Schweiz aus, wo Angebote wie „chèque-emploi“ wichtiger sind als das vereinfachte Abrechnungsverfahren. Einzelne Interviewpartner stellen jedoch fest, dass es beispielsweise nach Medienberichten über Schwarzarbeit zu kleineren Schüben von Anmeldungen komme, was die allgemeine Bekanntheit bei den Zielgruppen ein Stück weit in Frage stellt. Auch die Tatsache, dass die Ausgleichskassen einen relativ hohen Beratungsaufwand haben, deutet in diese Richtung.

3.4 Verbesserungspotenzial vereinfachtes Abrechnungsverfahren

3.4.1 Allgemeine Einschätzung aus den Interviews

Die befragten Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ausgleichskassen äussern sich zurückhaltend auf die Frage, welches Verbesserungspotenzial sie beim vereinfachten Abrechnungsverfahren im Allgemeinen sehen. Eine Mehrheit vertritt die Auffassung, dass sich das Verfahren gut eingespielt habe und kein unmittelbarer Handlungsbedarf bestehe. Aufgrund der Interviews ergibt sich der Eindruck, dass von Seiten der befragten Ausgleichskassen eher eine geringe Bereitschaft besteht, zusätzliche Ressourcen in eine Weiterentwicklung des Verfahrens aufzubringen. Grund für diese Zurückhaltung dürften primär Kosten-Nutzen-Überlegungen sein: Es wird als unverhältnismässig eingestuft, bei einem Verfahren Anpassungen vorzunehmen und damit einen Aufwand auszulösen, welches im gesamten Tätigkeitsbereich der Ausgleichskasse insgesamt eine geringe Bedeutung einnimmt.

3.4.2 Zur Frage der Unfallversicherung

Die Unfallversicherung ist gegenwärtig nicht Teil des vereinfachten Abrechnungsverfahrens gemäss dem BGSA. Falls zum Zeitpunkt der Anmeldung des Arbeitsverhältnisses bei der Ausgleichskasse bereits eine Unfallversicherung abgeschlossen ist, hat der Arbeitgeber auf dem For-

mular den Namen des Versicherers anzugeben. Falls noch keine Unfallversicherung abgeschlossen worden ist, kann der Arbeitgeber angeben, bei welchem Versicherer er die Arbeitnehmenden anschliessen möchte; in diesen Fällen leitet die Ausgleichskasse die Anmeldung an den Versicherer weiter. Die Rechnung für die Prämien wird direkt vom Versicherer ausgestellt. Werden schliesslich vom Arbeitgeber auf der Anmeldung gar keine Angaben gemacht, leitet die Ausgleichskasse die Anmeldung an die Ersatzkasse UVG weiter, welche eine Versicherung zuteilt.

Unlängst wurde mittels einer Motion gefordert, dass Arbeitgebende ihre Angestellten mit einem einzigen Formular bei den Sozialversicherungen inklusive Unfallversicherung anmelden und abrechnen können.⁹ Die Frage nach dem erweiterten Einbezug der Unfallversicherung in das vereinfachte Abrechnungsverfahren wurde deshalb auch mit den kantonalen Ausgleichskassen in den sechs Kantonen sowie spezifisch mit zwei Kantonen, welche über einschlägige Erfahrungen verfügen (vgl. Abschnitte 3.4.3 und 3.4.4), diskutiert.

Gemäss den Interviewaussagen der kantonalen Ausgleichskassen besteht aus ihrer Optik eher kein Anpassungsbedarf. Die aktuelle Lösung sei praktikabel. Für den Arbeitgeber entstehe kein wesentlicher Zusatzaufwand, selbst dann nicht, wenn er keinen Versicherer auf dem Anmeldeformular angebe (vgl. oben). Zudem würde eine Ausdehnung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens auf die Unfallversicherung als Eingriff in die freie Wahl des UVG-Versicherers gesehen. Das Angebot einer zusätzlichen Möglichkeit mit Unfallversicherung (neben dem ordentlichen Verfahren und dem vereinfachten Abrechnungsverfahren) wurde zum Teil als unverhältnismässig beurteilt; für die Ausgleichskassen würde es einen zusätzlichen administrativen Aufwand (Umsetzung, Beratung) bedeuten. Schliesslich haben die kantonalen Ausgleichskassen keine Hinweise, dass in der Praxis für die Arbeitgeber dieser Punkt ein Problem darstellen würde: Die Arbeitgeber würden häufig die Versicherung bei demjenigen Versicherer abschliessen, bei dem sie sowieso schon gemeldet sind.

3.4.3 Das vereinfachte Abrechnungsverfahren AHV+ im Kanton Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft hat auf das Jahr 2009 hin – also ein Jahr nach der Einführung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens – das Verfahren AHV+ eingeführt, in dem die Unfallversicherung eingeschlossen ist. In diesem Abschnitt soll das Verfahren vorgestellt und die gemachten Erfahrungen sollen kurz diskutiert werden.

Das Verfahren AHV+

Das Verfahren AHV+ unterscheidet sich in zwei wesentlichen Punkten vom vereinfachten Abrechnungsverfahren gemäss dem BGSA. Zum einen kommt mit der Unterzeichnung des Formulars ein Vertrag zwischen dem Arbeitgeber und einem privaten Unfallversicherer zu Stande. Es muss also für die Unfallversicherung keine separate Anmeldung erfolgen. Die Abrechnung der Prämien (inkl. Nicht-Berufsunfallversicherung, falls die Arbeitszeit mehr als 8 Stunden pro Woche beträgt) erfolgt über die Ausgleichskasse, die am Ende des Jahres ihrerseits mit dem privaten Unfallversicherer abrechnet (in Form einer Sammelabrechnung mit Detailangaben zu den einzel-

⁹ Motion 11.3577 (Bea Heim): Abbau unnötiger Demokratie. Vereinfachtes Abrechnungsverfahren im Tiefstlohnbereich. Einreichungsdatum: 15.06.2011.

nen Versicherten). Gegen Jahresende erhält der Arbeitgeber eine vorbereitete Lohndeklaration, aufgrund derer die definitive Jahresrechnung inkl. der UVG-Prämien erstellt wird. Will ein Arbeitgeber die Unfallversicherung bei einem eigenen Versicherer abschliessen, steht ihm parallel zum Verfahren AHV+ das vereinfachte Abrechnungsverfahren gemäss dem BGSA zur Verfügung. Arbeitgebende, die der SUVA unterstellt sind, können das Verfahren AHV+ nicht nutzen. Zum anderen muss der Arbeitgeber bei der Anmeldung detailliertere Angaben machen. Das Verfahren AHV+ unterscheidet sich vom vereinfachten Abrechnungsverfahren gemäss BGSA damit nicht ausschliesslich im Bereich der Unfallversicherung.

Bei den Angaben über die Angestellten handelt es sich um die folgenden Informationen:

- Name und Adresse der Arbeitnehmenden, weitere Angaben (Nationalität, Geschlecht)
- Beschäftigung im Privathaushalt (ja/nein)
- Arbeitszeit pro Woche > 8 Stunden (ja/nein)
- geschätzte Jahreslohnsumme

Insgesamt nutzen im Kanton Basel-Landschaft gegenwärtig etwas mehr als 2000 Personen eines der beiden Verfahren. Leicht mehr als die Hälfte davon rechnet über das Verfahren AHV+ ab.

Beurteilung des Verfahrens AHV+

Im Urteil des Interviewpartners bei der Ausgleichskasse Basel-Landschaft weist das Verfahren AHV+ gegenüber dem vereinfachten Abrechnungsverfahren, wie es im BGSA vorgesehen ist Vorteile für den Arbeitgeber auf. Für die administrativen Belange im Bereich UVG besteht ein einziger Ansprechpartner: So ist die Lohndeklaration nur der Ausgleichskasse zu melden und der Arbeitgeber kann auf eine separate Suche eines Unfallversicherers verzichten. In finanzieller Hinsicht profitiert der Arbeitgeber zudem bei tiefen Einkommen von etwas geringeren UVG-Prämien, da diese im Verfahren AHV+ nicht als Pauschalbetrag, sondern als Prozentsatz des Einkommens (sowohl die Berufsunfall- als auch die Nichtberufsunfall-Prämie) erhoben wird. Dass der SUVA unterstellte Betriebe das Verfahren AHV+ nicht nutzen können, dürfte nur selten ein Problem darstellen, weil SUVA-Betriebe häufig die Bedingungen für eine Abrechnung im vereinfachten Verfahren gemäss BGSA nicht erfüllen dürften.

Der Aufwand, der für die Einrichtung des Verfahrens AHV+ geleistet werden musste, wird von der Ausgleichskasse BL als nicht allzu gross beurteilt: Die Applikation musste entwickelt und getestet werden, wobei als Grundlage das vereinfachte Verfahren gemäss BGSA gedient hat, die leicht abgeändert werden musste. Für die Unfallversicherung wurden verschiedene Unfallversicherer angeschrieben und das einfachste und zugleich finanziell günstigste Angebot ausgewählt. Insgesamt spricht der Interviewpartner von einem kontrollierten finanziellen Aufwand.

Den Aufwand der Ausgleichskasse, der für das Verfahren AHV+ betrieben werden muss, verteilt sich im Vergleich mit dem Verfahren gemäss BGSA im Jahresverlauf unterschiedlich: Ein etwas höherer Aufwand fällt beim Verfahren AHV+ bei der Anmeldung an, weil mehr Informationen erhoben werden und damit gewisse Dienstleistungen bereits während dem Jahr gestartet werden können (z.B. kann direkt nach der Anmeldung ein individuelles Konto für den Arbeitnehmer eröffnet werden). Demgegenüber gestaltet sich die Abwicklung im Verfahren nach BGSA am Jahresende gemäss den Einschätzungen der Ausgleichskasse aufwändiger, weil der Arbeitgebende

zu diesem Zeitpunkt mehr Angaben machen muss. Was spezifisch die einmal jährlich erfolgte Abrechnung mit dem Unfallversicherer betrifft, so stellt diese einen eher geringen Aufwand dar. Die Zusammenarbeit mit dem Unfallversicherer verlaufe unproblematisch.

Insgesamt kann der Interviewpartner ein positives Fazit zum Verfahren AHV+ ziehen. Das Verfahren sei insbesondere für den Arbeitgebenden einfacher, da er mit der Ausgleichskasse einen einzigen Ansprechpartner habe. Innerhalb der Ausgleichskasse führe es insofern zu effizienteren Abläufen, als unmittelbar nach der Anmeldung bereits erste Schritte eingeleitet werden können und der Aufwand nicht erst am Jahresende anfallt (was aber wie gesehen nicht mit der Frage der Unfallversicherung zusammenhängt).

3.4.4 Das Verfahren Top Combi im Kanton Bern

Der Kanton Bern hatte 2006 das vereinfachte Abrechnungsverfahren Top Combi eingeführt; seit dem Jahr 2010 wird Top Combi von der bernischen Ausgleichskasse nicht mehr angeboten.

Das Verfahren Top Combi

Ähnlich wie beim Verfahren AHV+ im Kanton Basel-Landschaft erfolgte im Rahmen des Verfahrens Top Combi eine umfassendere Anmeldung bei der Ausgleichskasse: Der Arbeitgeber hatte den Arbeitnehmenden zu Beginn des Arbeitsverhältnisses mitsamt einem Personalausweis und Angabe des voraussichtlichen Lohnes zu melden. Die tatsächlich ausbezahlte Lohnsumme musste bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses, spätestens aber mit der Lohndeklaration Ende Jahr der Ausgleichskasse gemeldet werden.

Die Leistungen der Ausgleichskasse umfassten die Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge inklusive der Unfallversicherung und der Nichtberufsunfallversicherung und der Quellensteuer. Daneben regelte die Ausgleichskasse verschiedene Formalitäten: Arbeitsbewilligung, Deklaration eines Zwischenverdienstes gegenüber der Arbeitslosenversicherung, direkte Zustellung des Lohnausweises an die Steuerbehörde. Die Abrechnung der Unfallversicherung gegenüber der SUVA erfolgte einmal jährlich. Wie bereits das Verfahren AHV+ handelt es sich bei Top Combi damit um ein Abrechnungsverfahren, das sich über die direkte Anmeldung und Abrechnung der Unfallversicherung hinaus vom vereinfachten Abrechnungsverfahren unterscheidet.

2010 rechneten im Kanton Bern je etwa 2500 Personen über die beiden vereinfachten Abrechnungsverfahren ab.

Beurteilung des Verfahrens Top Combi

In der Beurteilung des Verfahrens Top Combi durch den Vertreter der bernischen Ausgleichskasse wird festgehalten, dass das Verfahren gegenüber dem vereinfachten Abrechnungsverfahren gemäss dem BGSA für den Arbeitgeber den Vorteil aufweist, dass die Ausgleichskasse einen Grossteil der Verpflichtungen des Arbeitgebers (bis hin zu einer allfälligen Arbeitsbewilligung) übernimmt. Im Verfahren gemäss BGSA ergibt sich demgegenüber für den Arbeitgeber ein Mehraufwand (Unfallversicherung, ev. Arbeitsbewilligung). Damit wird auch beim Verfahren Top Combi (wie bei AHV+) das Fazit gezogen, dass für den Arbeitgeber ein einfacheres Verfahren zur Verfügung gestellt werden kann.

Aus Sicht des Vertreters der kantonalen Ausgleichskasse war sowohl die Einrichtung als auch die Abwicklung des Verfahrens Top Combi mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Allerdings lässt sich gemäss dem Interviewpartner Ähnliches auch zum vereinfachten Abrechnungsverfahren gemäss BGSA sagen. Die Aufrechterhaltung beider Verfahren wird als unverhältnismässig eingestuft, da es sich für die Ausgleichskassen in beiden Fällen um ein Verlustgeschäft handelt. Der Aufwand seitens der Ausgleichskasse dürfte für die Ausgleichskasse aufgrund der im Vergleich zum BGSA-Verfahren zusätzlichen Tätigkeiten insgesamt grösser gewesen sein.

Insgesamt gelangt der Interviewpartner zum Schluss, dass Top Combi vor allem ein sehr attraktives Angebot für die Arbeitgeber darstelle.

3.5 Zusammenfassung und Fazit

Mit dem Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit wurde das vereinfachte Verfahren zur Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge und Steuern bei geringfügigen unselbständigen Erwerbstätigkeiten eingeführt. Gut vier Jahre nach der Einführung kann festgehalten werden, dass sich das Verfahren bei den Ausgleichskassen etabliert hat. Allerdings verfügt es in der Westschweiz über eine geringe Bedeutung: In den französischsprachigen Kantonen bestanden für Arbeitgebende im Privathaushaltsbereich bereits vor der Einführung des BGSA Möglichkeiten der vereinfachten Abrechnung. Der Aufwand für die Ausgleichskassen kann als vertretbar beurteilt werden, auch wenn einige kritische Voten zu verzeichnen sind. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich für die Arbeitgeber tatsächlich Vereinfachungen ergeben haben; allerdings dürfen diese nicht überschätzt werden.

Es kann davon ausgegangen werden, dass das vereinfachte Abrechnungsverfahren bei der wichtigsten Zielgruppe, Arbeitgebende im Privathaushaltsbereich, gut bekannt ist. Allerdings kann unseres Erachtens die Bekanntheit nicht ohne Weiteres als gegeben betrachtet werden: Verschiedene Faktoren (Wirkung von Medienberichten und der durchgeführten Sensibilisierungskampagne des SECO, Beratungsaufwand der Ausgleichskassen) zeigen, dass es eine dauerhafte Aufgabe ist, die Bekanntheit des Verfahrens sicherzustellen. Dies umso mehr, als das Sanktionsrisiko bei Schwarzarbeit in der Zielbranche der Privathaushalte niedrig ist.

Die Zahl der Arbeitgeber, welche das vereinfachte Abrechnungsverfahren nutzen, hat sich seit der Einführung 2008 stetig vergrössert: 2010 betrug sie mehr als 24'000 Arbeitgeber. Entsprechend nehmen auch die Sozialversicherungs- und Quellensteuereinnahmen zu. Sie bewegen sich aber, im Vergleich zu der Gesamtsumme der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuererträge in einem marginalen Bereich. Festzuhalten ist, dass in der Zielgruppe des vereinfachten Abrechnungsverfahrens auch die Nutzung des Standardverfahrens spürbar zugenommen hat. Es kann festgehalten werden, dass bei Einkommen von wenigen 1'000 Franken die Belastung durch die Quellensteuer (mit einem fixen Satz von 5%) und die Unfallversicherung (mit einer pauschalen Prämie von 100 CHF) im vereinfachten Abrechnungsverfahren relativ gesehen hoch ist. Die steuerliche Belastung im vereinfachten Abrechnungsverfahren könnte mit ein Grund für die ebenfalls zunehmende Bedeutung des Standardverfahrens sein, wo – in Abhängigkeit der Einkommenssteuersätze – teilweise tiefere Steuerabgaben wahrscheinlich sind (die Mindestprämie der Unfallversicherung von 100 CHF gilt unabhängig vom gewählten Verfahren). Bei den Nutzern des Verfah-

rens handelt es sich überwiegend um Arbeitgeber im Privathaushaltsbereich. Vereinzelt wird das Verfahren auch aus Gründen der Steueroptimierung gebraucht; hier lässt sich in den letzten Jahren eine gewisse Zunahme feststellen. Deutliche Unterschiede bei der Nutzung zeigen sich einerseits zwischen den Kantonen und andererseits zwischen den Kassengruppen: Die überwiegende Mehrheit der Arbeitgeber ist bei einer kantonalen Ausgleichskasse angeschlossen.

Bezüglich der **Wirksamkeit** fällt eine Beurteilung schwer, da das Ausmass an durch das Verfahren verhinderter Schwarzarbeit, also durch das Verfahren zusätzlich angemeldete Arbeitsverhältnisse, nicht bestimmt werden kann. Andere Faktoren, wie die Kampagne des SECO gegen Schwarzarbeit, dürften in diesem Zusammenhang eine wichtigere Rolle gespielt haben; darauf deutet jedenfalls die parallele Nutzungszunahme im Standardverfahren hin. Es kann unseres Erachtens eine leichte Wirkung des vereinfachten Verfahrens vermutet werden. Den Einschätzungen und Erfahrungen der Kontrollorgane zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zufolge sind die Privathaushalte jedoch weiterhin als Risikobranche mit überdurchschnittlichem Anteil an Schwarzarbeit zu betrachten.

Hinsichtlich der Weiterentwicklungsmöglichkeiten sind die kantonalen Ausgleichskassen zurückhaltend, zusätzliche Ressourcen für eine Weiterentwicklung des Verfahrens aufzubringen. Grund für diese Zurückhaltung dürften primär Kosten-Nutzen-Überlegungen sein: Es wird als unverhältnismässig eingestuft, bei einem Verfahren Anpassungen vorzunehmen und damit einen Aufwand auszulösen, welches im gesamten Tätigkeitsbereich der Ausgleichskasse insgesamt eine geringe Bedeutung einnimmt. Angesichts der bisherigen Befunde teilen wir eine gewisse Zurückhaltung.

Spezifisch untersucht wurde die Frage, ob es sinnvoll wäre, die Unfallversicherung ebenfalls ins vereinfachte Abrechnungsverfahren zu integrieren. Die Erfahrungen aus Kantonen, die ein solches Modell anbieten resp. angeboten haben, deuten darauf hin, dass dies zu einer gewissen Vereinfachung führen dürfte; allerdings sollten die Auswirkungen nicht überschätzt werden. De facto kann der Arbeitgeber schon heute darauf verzichten, sich selbst um eine Unfallversicherung zu bemühen. Er kann einerseits die Versicherung seiner Wahl der Ausgleichskasse bekanntgeben, die dann den Vertrag für ihn abschliesst. Macht er andererseits keine solchen Angaben, erfolgt die Versicherung automatisch über die Ersatzkasse UVG. Finanziell könnte der Einschluss der Unfallversicherung hingegen aus Sicht der Arbeitgeber attraktiv sein: Im heutigen Verfahren wird als Prämie pauschal CHF 100 pro Jahr verrechnet; im hier vorgestellten Verfahren AHV+ hängt die Unfallversicherungsprämie hingegen vom Einkommen ab und dürfte in der Regel tiefer ausfallen. Es wäre allerdings zu prüfen, ob die Frage der Prämienhöhe nicht unabhängig vom automatischen Einschluss der Unfallversicherung geklärt werden könnte.

Der erwartete Aufwand für die Ausgleichskassen dürfte vertretbar ausfallen. Ob ein Einschluss der Unfallversicherung sogar zu zusätzlichen Anmeldungen führen würde, kann nicht beurteilt werden. Kritisch fällt demgegenüber ins Gewicht, wenn die Integration der Unfallversicherung in das vereinfachte Abrechnungsverfahren zu einer Verdopplung des Angebots führen würde (vereinfachtes Abrechnungsverfahren mit und ohne Einbezug der Unfallversicherung). Gewisse Einschätzungen weisen darauf hin, dass ein Teil der Arbeitgeber die freie Wahl des Unfallversicherers bevorzugt; diese ist beim Verfahren mit automatischem Einschluss einer vorgegebenen Unfallversicherung nicht gewährleistet. Insgesamt ist die Dringlichkeit eines Einschlusses der Un-

fallversicherung nicht als hoch zu erachten. Unseres Erachtens sollte das wichtigste Entscheidungskriterium in dieser Frage sein, ob eine Lösung tatsächlich zu Vereinfachungen für den Arbeitgeber (bei einem vertretbaren Zusatzaufwand für die Ausgleichskassen) führt. Dies wäre im Falle, dass zwei vereinfachte Verfahren von den Ausgleichskassen angeboten werden müssten, nicht unbedingt der Fall.

4 Kantonale Kontrollorgane

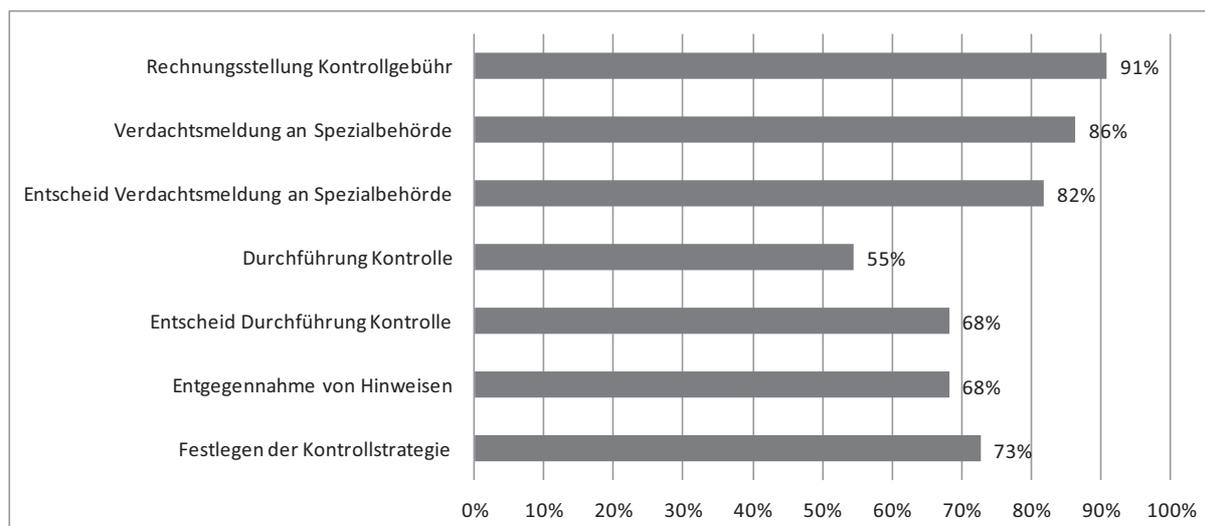
In diesem Kapitel stehen die kantonalen Kontrollorgane und ihre Kontrolltätigkeit im Mittelpunkt. Die Kontrollorgane sind der zentrale kantonale Akteur bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit. In diesem Kapitel werden dazu verschiedene Aspekte beleuchtet: Abschnitt 4.1 befasst sich mit der organisatorischen Einbettung und Ausgestaltung der Kontrollorgane. In Abschnitt 4.2 folgt eine Beschreibung der Ressourcensituation, in Abschnitt 4.3 des Kontrollumfangs. Die Kontrollstrategie und Risikoeinschätzungen bilden den Gegenstand von Abschnitt 4.4. Die eigentliche Kontrolltätigkeit wird in Abschnitt 4.5 behandelt; in Abschnitt 4.6 werden die Grenzen der Kontrolltätigkeit aufgezeigt. Die Ausführungen stützen sich primär auf die Online-Befragung sämtlicher Kontrollorgane, die Interviews mit den Kontrollorganen und weiteren Behörden in sechs ausgewählten Kantonen sowie auf statistische Grundlagen des SECO und des BFS.

4.1 Organisation

In diesem Abschnitt werden verschiedene organisatorische Aspekte der Kontrollorgane sowie deren Ressourcensituation behandelt. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie die Zuständigkeiten für Etappen, die im Rahmen der gesamten Kontrolltätigkeit anfallen, in den Kantonen geregelt sind. Die Befunde basieren hauptsächlich auf den Ergebnissen der Online-Befragung sämtlicher kantonalen Kontrollorgane. Ergänzend dazu wurden weitere Quellen (Dokumente, Interviews) beigezogen.

4.1.1 Zuständigkeiten

In der Online-Befragung der kantonalen Kontrollorgane wurde nach der Zuständigkeit für verschiedene Tätigkeiten gefragt, die im Zusammenhang mit der Kontrolltätigkeit gemäss dem BGSA anfallen. Für die im Fragebogen abgedeckten Tätigkeiten ist mehrheitlich das Kontrollorgan selber zuständig, allerdings unterscheidet sich je nach Tätigkeit der Anteil der Kantone, in denen die Zuständigkeit ausschliesslich beim Kontrollorgan liegt (vgl. Abbildung 4-1). Die Durchführung von Schwarzarbeitskontrollen ist diejenige Tätigkeit, die am wenigsten häufig ausschliesslich durch das Kontrollorgan durchgeführt wird (aber immer noch in einer Mehrheit der Fälle). In zwei Kantonen werden sämtliche Kontrollen durch einen Dritten (Kontrollverein: ZH, BE) durchgeführt; in acht anderen Kantonen finden sich Mischformen: Je nach Branche werden die Kontrollen vom Kontrollorgan selber oder von Dritten durchgeführt.

Abbildung 4-1: Durchführung von Tätigkeiten: Kontrollorgan

Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Bei den der eigentlichen Kontrolle vorgelagerten Tätigkeiten (Festlegen einer Kontrollstrategie, Entgegennahme von Hinweisen, Entscheid Durchführung Kontrolle) sind in 15 resp. 16 Kantonen ausschliesslich die Kontrollorgane zuständig. Bei den anderen Kantonen liegt die Zuständigkeit in der Regel je nach Branche beim Kontrollorgan oder bei Dritten.

Die höchsten Werte weist das Kontrollorgan bei den (administrativen) Tätigkeiten nach der Durchführung einer Betriebskontrolle auf (Entscheid Verdachtsmeldung an Spezialbehörde, Verdachtsmeldung an Spezialbehörde, Rechnungsstellung Kontrollgebühr). Hier liegt die Zuständigkeit bei mindestens 80% ausschliesslich beim Kontrollorgan.

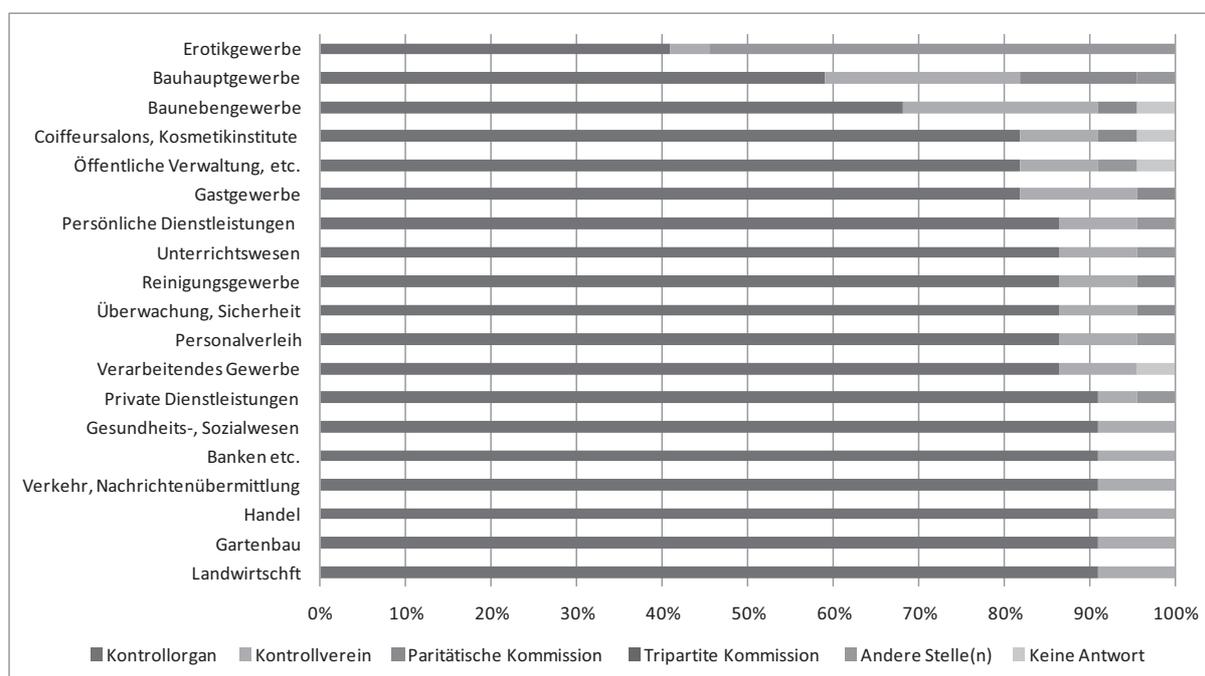
Wird der Fokus auf die Kantone gelegt, lässt sich folgendes festhalten: Acht der 22 befragten Kontrollorgane sind für alle der aufgeführten Tätigkeiten ausschliesslich zuständig. In einer zweiten Gruppe von Kantonen ist das Kontrollorgan ebenfalls bei sämtlichen Tätigkeiten zuständig, bei *genau einer* Tätigkeit ist noch ein weiteres Organ involviert. Die Anmerkungen im Fragebogen durch die kantonalen Kontrollstellen deuten darauf hin, dass es sich dabei zumindest in einigen Fällen um die Polizei handeln dürfte. Bei den restlichen Kantonen sind die Zuständigkeiten etwas heterogener geregelt. Vergleichsweise häufig ist vor allem die Situation, dass das Kontrollorgan und Dritte je nach Branche eine bestimmte Tätigkeit ausüben. Kooperationen – Durchführung einer Tätigkeit *gemeinsam* mit Dritten – sind insgesamt selten und finden in zwei Kantonen bei der Festlegung der Kontrollstrategie statt.

In neun Kantonen schliesslich gibt es Behörden oder Institutionen, die vor Ort die Einhaltung von Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Quellensteuer, Ausländerrecht oder Sozialversicherungsrecht durchführen, ohne dass das Kontrollorgan von den Kontrollen oder ihren Ergebnissen Kenntnis erhält („Kann ich nicht beurteilen“: 6 Antworten; N=22). Hauptsächlich handelt es sich bei diesen Behörden um die Spezialbehörden aus den Bereichen Sozialversicherungen, Migration und Steuern. Ebenfalls genannt wurden Polizeibehörden und die spezifische Kontrollorgane, überwiegend im Baugewerbe.

4.1.2 Durchführung von Schwarzarbeitskontrollen

In den meisten Branchen führt das Kontrollorgan selber die Kontrollen durch (Abbildung 4-2). In zwei Kantonen werden die Kontrollen praktisch ausschliesslich durch einen Kontrollverein durchgeführt. In drei Branchen ist die Dominanz der Kontrollorgane nicht ganz so deutlich: Im Bauhaupt- und Baunebengewerbe spielen Kontrollvereine (jeweils in fünf Kantonen durchführendes Organ) eine wichtige Rolle; im Bauhauptgewerbe darüber hinaus auch die paritätischen Kommissionen (drei Kantone). Ein deutlich anderes Muster zeigt sich im Erotikgewerbe: Hier werden Kontrollen mehrheitlich durch Dritte durchgeführt; dabei handelt es sich um Polizeibehörden, welche – teilweise in Zusammenarbeit mit dem Kontrollorgan – die Kontrollen durchführen.

Abbildung 4-2: Durchführung von Kontrollen, zuständiges Organ

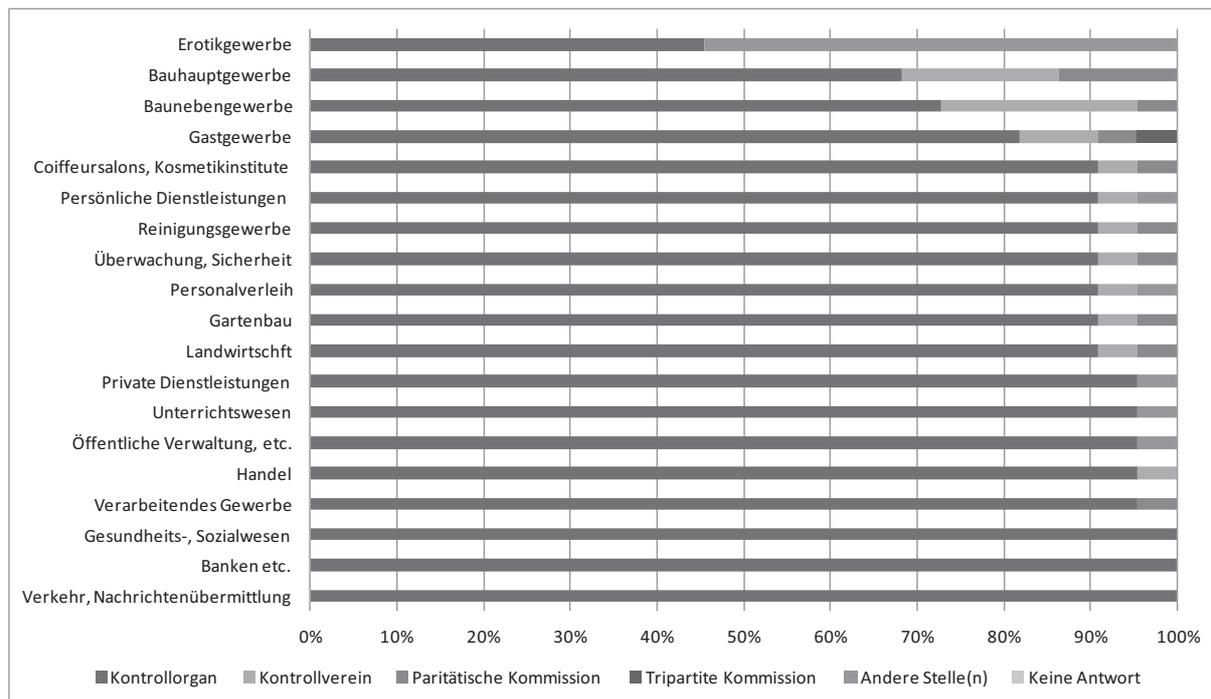


Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

4.1.3 Entscheidung über die Durchführung von Schwarzarbeitskontrollen

Abbildung 4-3 zeigt, dass die Rolle des Kontrollorgans beim Entscheid über die Durchführung einer Kontrolle noch etwas stärker ist als bei der effektiven Durchführung. Hauptverantwortlich dafür ist die Aufgabenteilung in zwei Kantonen, in denen die Kontrollen durch einen Kontrollverein durchgeführt werden: Der Entscheid über die Durchführung liegt in diesen beiden Kantonen hauptsächlich beim Kontrollorgan.

Generell zeigt sich insgesamt eine hohe Übereinstimmung zwischen den beiden Variablen: Das heisst, das Organ, das über eine Kontrolle entscheidet, führt sie in der Regel auch durch. Mischformen finden sich selten.

Abbildung 4-3: Entscheid über Durchführung von Kontrollen, zuständiges Organ

Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

4.1.4 Situation vor 2008 und Zuständigkeit Entsendegesetz

In acht der 22 befragten Kantone bestand bereits vor dem Inkrafttreten des BGSA 2008 eine Stelle analog dem heutigen Kontrollorgan. Die Kontrollstelle bestand in diesen Kantonen mehrheitlich seit Ende der 1990er, anfangs der 2000er-Jahre und somit deutlich vor der Einführung des BGSA. In einem Kanton hatte das Kontrollorgan bereits vor 1990 Bestand. Unter den acht Kantonen befinden sich fünf Westschweizer Kantone.

Mit einer Ausnahme ist in sämtlichen Kantonen das Kontrollorgan auch für den Vollzug des Entsendegesetzes zuständig (vgl. Art. 2 Abs. 4 VOSA).

4.1.5 Zusammenfassung und Fazit

Die Zuständigkeit von über die Entscheidung und die Durchführung von Kontrollen liegt überwiegend in den Händen des Kontrollorgans. In einigen Branchen, vor allem in der Erotikbranche, etwas schwächer auch im Bauhaupt- und im Baunebengewerbe, sind weitere Akteure (Polizei, paritätische Kommissionen) von Bedeutung. Zwei Kantone verfügen über einen Kontrollverein. Damit kann festgehalten werden, dass die kantonalen Kontrollorgane die Zügel bei der Schwarzarbeitsbekämpfung über weite Strecken selbst in der Hand haben.

Die Interviews haben daneben gezeigt, dass Schnittstellen zu weiteren Bereichen mit ähnlichen Fragestellungen (Vollzug der flankierenden Massnahmen, Kontrollorgane im Bereich des Baugewerbes) bestehen. Die Zusammenarbeit mit diesen verwandten Bereichen ist im Rahmen dieser Evaluation nicht ausgeleuchtet worden.

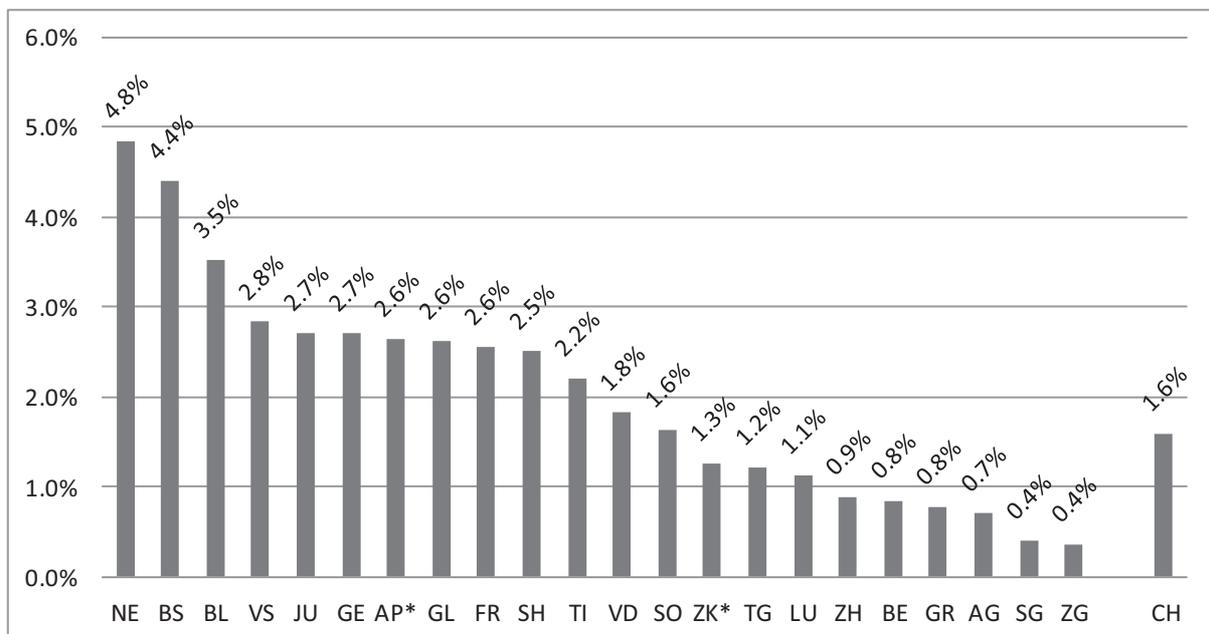
4.2 Ressourcen

In diesem Abschnitt wird die Ressourcenausstattung der Kontrollorgane beschrieben und beurteilt. Grundlagen dazu bilden statistische Angaben zur Umsetzung des BGSA, die Online-Befragung und ergänzende Quellen.

4.2.1 Ressourceneinsatz

Aufgrund des Verhältnisses der für das Kontrollorgan eingesetzten Stellenprozentage zur Anzahl der Beschäftigten in einem Kanton lässt sich die personelle Ausstattung der Kontrollorgane (inkl. der Kontrollvereine) beurteilen. In Abbildung 4-4 ist dieses Verhältnis abgebildet. Der Wert eines Kantons gibt Auskunft darüber, wie viele Stellenprozentage in einem Kanton pro 1'000 Beschäftigte eingesetzt werden. Hohe Werte entsprechen somit einer guten personellen Ausstattung des Kontrollorgans.

Abbildung 4-4: Stellenprozentage pro 1'000 Beschäftigte



Quelle: SECO Umsetzungsbericht 2010.

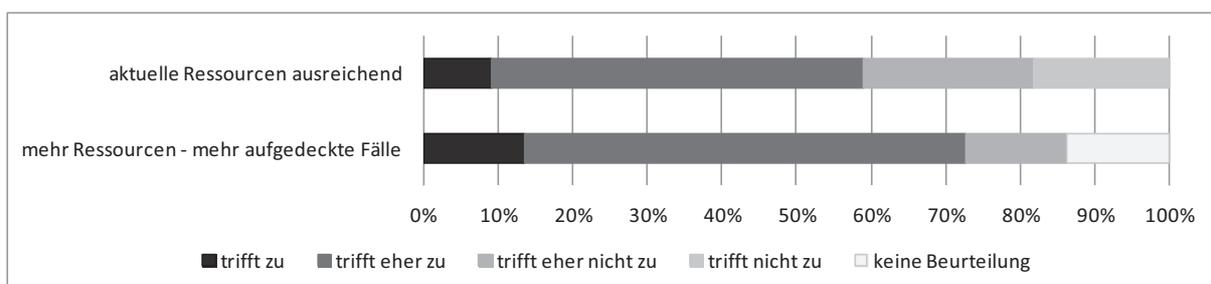
Über die beste personelle Ausstattung verfügen gemäss dieser Berechnung die Kantone Neuenburg, Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Die Westschweizer Kantone sowie die Kleinkantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Glarus und Schaffhausen verfügen ebenfalls über eine vergleichsweise gute Ressourcensituation. Tendenziell schwächer mit Personal ausgestattet sind die Kontrollorgane der bevölkerungsstarken Deutschschweizer Kantone (ZH, BE, AG, SG, LU). Deutlich am wenigsten Ressourcen stehen dem Kontrollorgan in St. Gallen und in Zug zur Verfügung. Die Unterschiede bezüglich der Ausstattung sind beträchtlich: In sechs Kantonen entfallen auf 1000 Beschäftigte weniger als ein Stellenprozent, in drei Kantonen mehr als 3 Stellenprozent (Zur Frage, inwieweit sich die Unterschiede in der Ausstattung durch eine unterschiedliche Risikoexposition der Kantone erklären lassen, vgl. Abschnitt 4.4.3).

4.2.2 Beurteilung der Ressourcensituation

In der Online-Befragung wurden Einschätzungen zur Ressourcensituation bei den kantonalen Kontrollorganen erhoben (Abbildung 4-5). Mehr als die Hälfte der befragten Kantone (13) betrachtet die aktuelle Ressourcensituation als ausreichend (mindestens Antwort „trifft eher zu“). Neun Kantone beurteilen die aktuelle Ressourcensituation demgegenüber als nicht ausreichend, worauf auch in den Interviews hingewiesen worden ist. Zwischen dieser Einschätzung und der aktuellen Ressourcenausstattung der Kontrollorgane besteht kein Zusammenhang, die Korrelation ist sogar leicht negativ: Kantone mit vergleichsweise schlechter Ressourcenausstattung beurteilen die Situation leicht besser (Pearson's Korrelationskoeffizient: -0.25).

Eine Beurteilung der aktuellen Ressourcensituation lässt sich auch anhand der Einschätzung der Kontrollorgane zu zusätzlichen Ressourcen vornehmen: Demnach gehen mehr als 70% der Befragten davon aus, dass mit zusätzlichen Mitteln auch mehr Fälle aufgedeckt werden könnten. Die Wirksamkeit des BGSA dürfte sich damit gemäss diesen Beurteilungen durch einen grösseren Ressourceneinsatz verbessern lassen.

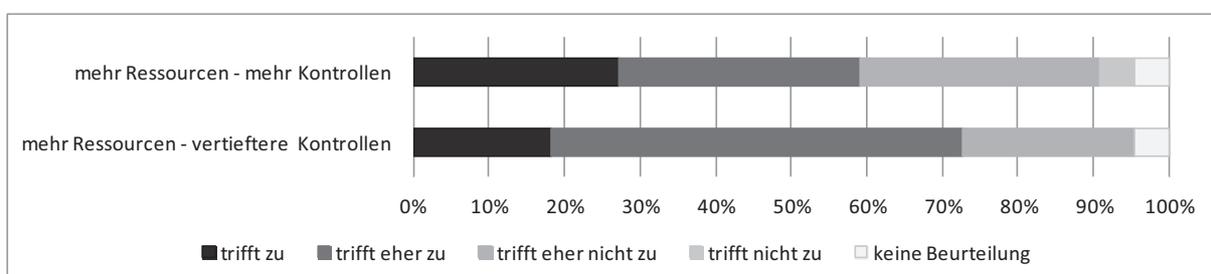
Abbildung 4-5: Beurteilung der Ressourcensituation



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Die Kontrollorgane wurden in der Online-Befragung gefragt, wie sie – im Falle, dass ihnen mehr Ressourcen zur Verfügung stehen würden – diese einsetzen würden (Abbildung 4-6). Etwas höher als bei der Option „mehr Kontrollen durchführen“ (Zustimmung: knapp 60%) liegt die Zustimmung bei der Option, dass damit vertiefere Kontrollen durchgeführt würden (etwas mehr als 70%).

Abbildung 4-6: Beurteilung der Ressourcensituation



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Aufgrund der letzten beiden Items lassen sich die Kantone gruppieren. In Tabelle 4-1 sind die Kantone je nach ihrer Einschätzung zu diesen beiden Fragen aufgeführt. Zehn Kantone sind

dabei der Meinung, dass bei zusätzlichen Ressourcen sowohl mehr als auch vertiefte Kontrollen durchgeführt werden würden. Drei Kantone sind bei beiden Fragen eher zurückhaltend. Von den restlichen befürworten deren sechs eher vertiefere Kontrollen, zwei sprechen sich eher für häufigere Kontrollen aus. Die kantonalen Kontrollorgane wurden somit zusätzliche Ressourcen unterschiedlich einsetzen.

Tabelle 4-1: Strategie bei zusätzlichen Ressourcen

		vertiefere Kontrollen	
		trifft (eher) zu	trifft (eher) nicht zu
häufigere Kontrollen	trifft (eher) zu	10 Kontrollorgane	3 Kontrollorgane
	trifft (eher) nicht zu	6 Kontrollorgane	3 Kontrollorgane

Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

4.2.3 Zusammenfassung und Fazit

Schweiz weit beschäftigen die Kontrollorgane zur Bekämpfung der Schwarzarbeit rund 67 Personen. Die Ergebnisse in diesem Abschnitt zeigen, dass sich die **Ressourcensituation in den Kantonen sehr unterschiedlich** darstellt. Im Kanton Neuenburg entfallen fast 5 Stellenprozent auf 1'000 Beschäftigte; im Kanton St. Gallen und im Kanton Zug, den beiden am schwächsten ausgestatteten Kantonen, liegt dieser Wert dagegen unter 0.5 Stellenprozent pro 1'000 Beschäftigten. Festgehalten werden kann, dass die Westschweizer Kantone tendenziell besser besetzt sind; tendenziell schwächer mit Personal ausgestattet sind die Kontrollorgane der bevölkerungsstarken Deutschschweizer Kantone. Generell kann festgehalten werden, dass etwa 40% der Kontrollorgane der Meinung sind, über zu wenige Ressourcen zu verfügen, 60% sind mit ihrer Ausstattung eher oder vollumfänglich zufrieden. Die Zufriedenheit mit den Ressourcen hängt statistisch nicht mit der tatsächlichen Ausstattung zusammen.

Die unterschiedliche Ressourcenausstattung der Kantone hat in verschiedener Hinsicht **Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeit**. Kantone mit einer besseren personellen Ausstattung haben die Möglichkeit – bei gleichbleibenden übrigen Bedingungen – mehr und/oder gründlichere Kontrollen durchzuführen. Es kann davon ausgegangen werden, dass mit zusätzlichen Ressourcen auch deutlich mehr Fälle von Schwarzarbeit aufgedeckt werden könnten. Eine deutliche Mehrheit der Kontrollorgane vertritt diese Ansicht. Ebenfalls ist eine gewisse Spezialisierung möglich, wenn das Kontrollorgan mehrere Personen umfasst. In einem Kanton, in dem Interviews geführt worden sind, findet gewissermassen eine solche Spezialisierung statt, in dem sich drei verschiedene kantonale Behörden am Kontrollorgan beteiligen. Daneben verfügen Kantone mit einer tiefen Ausstattung des Kontrollorgans weniger die Möglichkeit, Zufallskontrollen durchzuführen. Ihre Tätigkeit beschränkt sich darauf, den ihnen gemeldeten Hinweisen von Dritten nachzugehen.

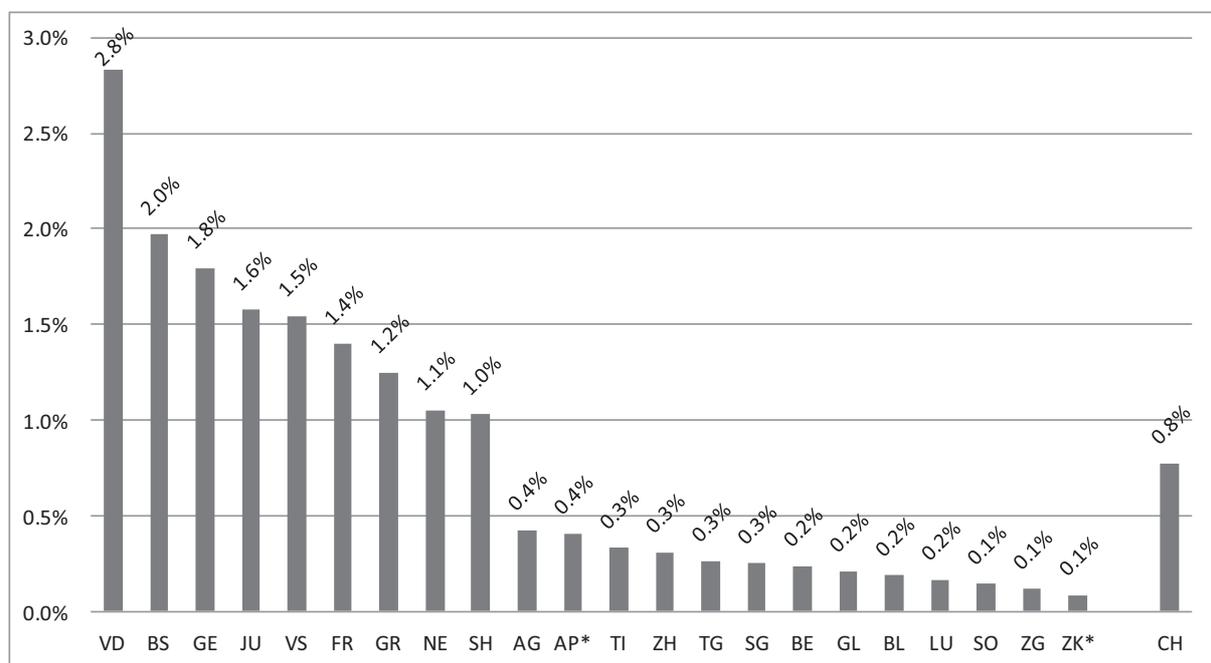
4.3 Kontrolltätigkeit: Statistische Übersicht

In diesem Abschnitt wird die Kontrolltätigkeit der kantonalen Kontrollorgane aus vergleichender Perspektive näher beschrieben. Die statistischen Angaben aus den Kontrollberichten des SECO (2010) erlauben es, in Kombination mit weiteren Statistiken verschiedene Dimensionen dieser Kontrolltätigkeit abzubilden.

4.3.1 Kontrollquoten

Die Kontrollquote der Personenkontrollen entspricht dem Anteil an allen Beschäftigten in einem Kanton, die im Jahr 2010 von einer Personenkontrolle betroffen gewesen sind. Abbildung 4-7 gibt die berechneten Werte für die Kantone wieder.

Abbildung 4-7: Kontrollquote Personenkontrollen



Quellen: SECO Umsetzungsbericht 2010; BFS Betriebszählung 2008. Erläuterungen: Kontrollquote Personenkontrollen = Anzahl Personenkontrollen (ohne Erotik, Haushalt, Personalverleih) / Anzahl Beschäftigte (ohne Erotik, Haushalt, Personalverleih).

Die deutlich höchste Kontrollquote bei den Personenkontrollen erreicht der Kanton Waadt, gefolgt von den beiden Stadt-Kantonen Basel-Stadt und Genf. Im Falle von Basel-Stadt gilt es zu berücksichtigen, dass ein sehr hoher Anteil der Personenkontrollen auf die Erotikbranche entfällt, die in diesen Berechnungen nicht berücksichtigt worden ist. Eine Reihe von Kantonen weist eine Quote zwischen 1 und 2% auf, so die restlichen Westschweizer Kantone sowie Graubünden und Schaffhausen. Die übrigen Kantone haben allesamt eine Kontrollquote, die unter 0.5% liegt.

Analog wurde die Kontrollquote Betriebskontrollen berechnet: Sie entspricht dem Anteil an allen Betrieben in einem Kanton, die im Jahr 2010 von einer Betriebskontrolle betroffen gewesen sind. Im Vergleich der beiden Quoten zeigt sich, dass ein deutlicher, wenn auch nicht ein perfekter Zusammenhang besteht (Korrelationskoeffizient: 0.80). Rangverschiebungen ergeben sich

dadurch, dass je nach Kanton die Anzahl der im Rahmen einer Betriebskontrolle kontrollierten Personen unterschiedlich ist. Mit mehr als fünf Personen pro Betriebskontrolle weisen die Kantone Wallis, Waadt und Genf die höchsten Werte auf. Demgegenüber fallen in verschiedenen Kantonen weniger als zwei Personenkontrollen auf eine Betriebskontrolle (NE, BL, SH, TG, ZH, GL, ZK*, TI, SO).

4.3.2 Einschätzungen zu Personenkontrollen

Mit verschiedenen Fragen in der Online-Befragung wurde versucht, nähere Hinweise zu den Personenkontrollen zu erhalten. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die empirische Basis zu diesen Fragen dünn ausfällt und mit grosser Vorsicht zu betrachten ist.

Noch am ehesten lassen sich Einschätzungen zu den Anteilen unterschiedlicher Herkunftsländer bei Personenkontrollen aufführen, wobei es zu berücksichtigen gilt, dass lediglich 13 Kantone Angaben dazu gemacht haben und die Einschätzungen zum Teil mit grossen Unsicherheiten verbunden sind.

Nach diesen Einschätzungen sind bei Personenkontrollen rund zur Hälfte Personen aus den EU-25/EFTA-Staaten betroffen; Personen aus Drittstaaten/EU-2 sowie aus der Schweiz sind etwa im gleichen Ausmass vertreten (je ein Viertel). Die kantonalen Unterschiede sind jedoch beträchtlich. Die Mehrheit der Personenkontrollen bezieht in allen Kantonen auf Personen ausländischer Herkunft, wobei dieser Anteil zwischen etwas mehr als 50% und über 90% schwankt. Der Anteil von Personen aus der Schweiz ist in drei Westschweizer Kantonen am höchsten. Der Anteil von Personen aus Drittstaaten liegt in einem Kanton bei rund 70%; auch andere Kantone weisen in dieser Kategorie vergleichsweise hohe Werte auf.

4.3.3 Zusammenfassung und Fazit

In diesem Abschnitt wurde die **Kontrollhäufigkeit** der kantonalen Kontrollorgane behandelt. Die Kontrollquote gibt Auskunft darüber, welcher Teil der in einen Kanton beschäftigten Personen (resp. der ansässigen Betriebe) durch das Kontrollorgan in einem Jahr kontrolliert worden sind. Bezogen auf die Beschäftigten kann festgehalten werden, dass rund 0.8% aller Beschäftigten in der Schweiz 2010 kontrolliert worden sind. Erwartungsgemäss sind die Unterschiede zwischen den Kantonen, wie häufig Kontrollen durchgeführt werden, zum Teil sehr deutlich. In mehr als der Hälfte der Kantone liegt die Kontrollquote bei den Beschäftigten bei unter 0.5%, zum Teil sogar deutlich. Im Kanton Waadt wurden demgegenüber fast 3% der Beschäftigten kontrolliert. Ein Teil der kantonalen Unterschiede lässt sich durch die unterschiedliche Ressourcenausstattung erklären. Der Zusammenhang ist allerdings nicht perfekt, so dass weitere Gründe für die unterschiedliche Kontrollhäufigkeit verantwortlich gemacht werden müssen. Zum einen dürfte die unterschiedliche Art und Weise der Durchführung der Kontrollen die Unterschiede erklären (vgl. Abschnitt 4.5), zum anderen dürften auch methodische Unterschiede in der Art und Weise, wie die Kontrollorgane ihre Kontrolltätigkeit erfassen, bestehen.

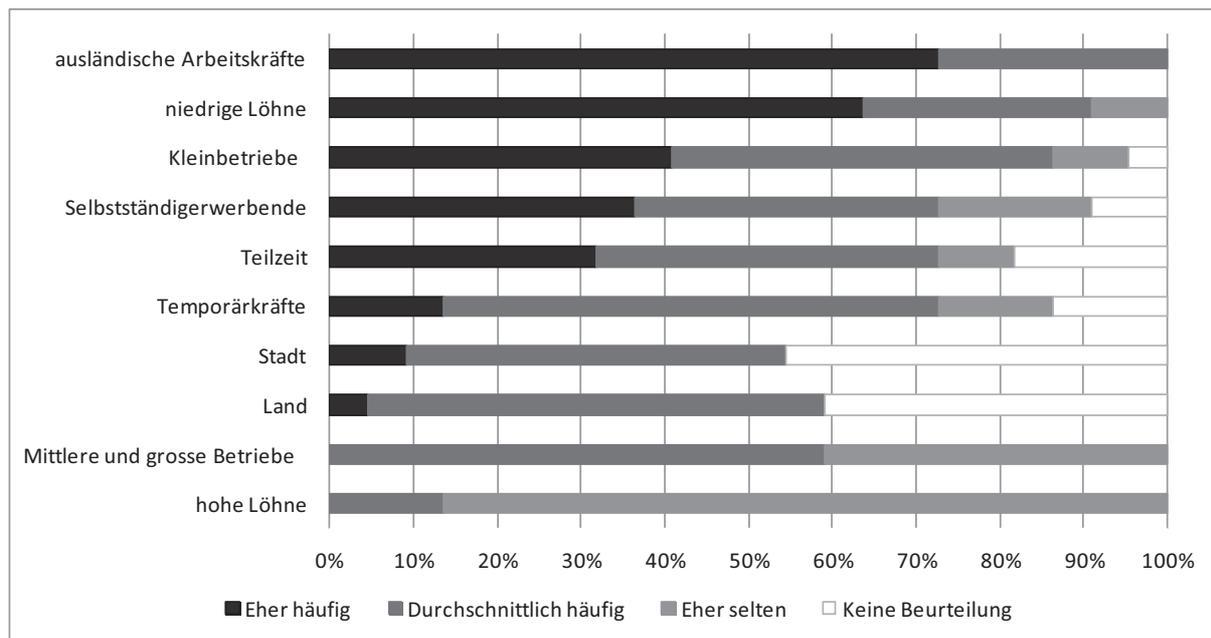
4.4 Risikoeinschätzungen und Ausrichtung der Kontrolltätigkeit

Dieser Abschnitt hat zweierlei Zielsetzungen: Es soll aufgezeigt werden, welche Branchen als speziell risikoreich hinsichtlich Schwarzarbeit beurteilt werden. In einem zweiten Schritt wird versucht, zu beurteilen, ob die Ausstattung der Kontrollorgane der kantonalen Risikosituation entspricht und wie gut die Kontrollorgane in der Lage sind, ihre Kontrolltätigkeit auf derartige Risikoüberlegungen auszurichten.

4.4.1 Eigenschaften von Branchen/Betrieben mit hohem Schwarzarbeitspotenzial

In der Online-Befragung wurden die Kontrollorgane um eine Einschätzung gebeten, mit welchen Eigenschaften von Branchen oder Betrieben ein erhöhtes Risiko für Schwarzarbeit einhergeht (Abbildung 4-8). Als bedeutendste Risikofaktoren wurden ein überdurchschnittlich hoher Anteil an ausländischen Arbeitskräften sowie Branchen oder Betriebe, in denen vergleichsweise viele Beschäftigte zu tiefen Löhnen arbeiten, eingestuft. Ungefähr zwei Drittel der Befragten gaben jeweils an, dass für diese Eigenschaften Schwarzarbeit vergleichsweise häufig zu vermuten ist. Der Ausländeranteil ist auch deshalb von Bedeutung, weil ein Teil des Kontrollgegenstandes sich ausschliesslich auf ausländische Personen bezieht (Bereich des Ausländerrechts, Quellensteuer). Schwarzarbeit wird demnach häufiger bei Ausländerinnen und Ausländern vermutet. Zudem dürfte der Anteil ausländischer Arbeitskräfte bei Stellen mit hohem Schwarzarbeitsrisiko (tiefe Löhne) erhöht sein.

Rund ein Drittel der Befragten beurteilt das Vorkommen von Schwarzarbeit in Kleinbetrieben, bei Selbständigerwerbenden und bei Teilzeitarbeitenden als eher häufig. Diese Eigenschaften nehmen damit eine mittlere Position ein. Die anderen Eigenschaften gehen gemäss den Ergebnissen eher nicht mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Schwarzarbeit einher. Auffallend ist, dass jeweils fast die Hälfte der Befragten die Eigenschaften Stadt und Land nicht beurteilen konnte. Der Faktor „hohe Löhne“ ist der einzige der aufgeführten Merkmale von Branchen oder Betrieben, bei dem eine Mehrheit der Befragten von einem unterdurchschnittlichen Niveau an Schwarzarbeit ausgeht.

Abbildung 4-8: Eigenschaften von Branchen/Betrieben mit hohem Schwarzarbeitspotenzial

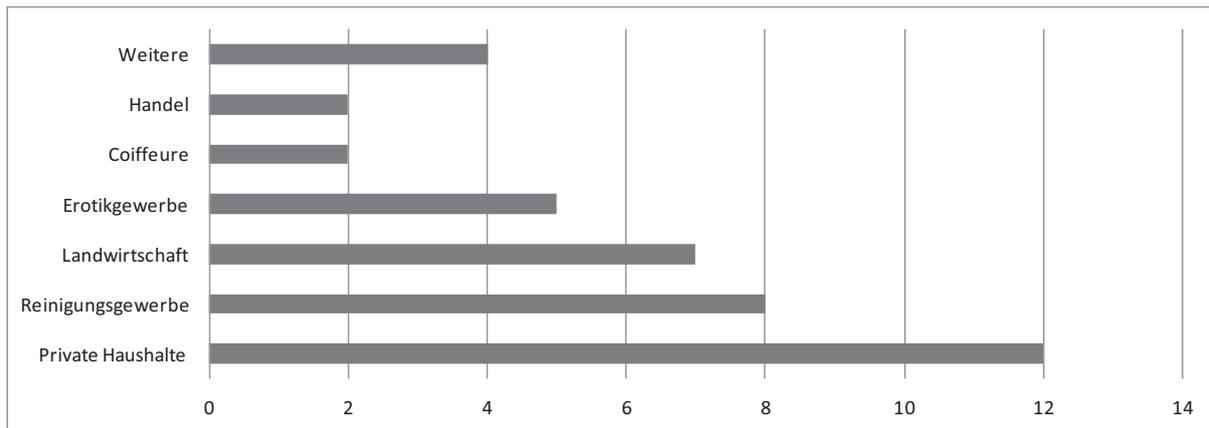
Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Die befragten Kontrollstellen konnten weitere Kriterien anfügen, die ihrer Meinung mit erhöhter Schwarzarbeit einhergehen. Folgende Eigenschaften wurden mehrfach genannt:

- tiefes Bildungsniveau der Angestellten
- Branchen/Betriebe mit hoher Personalfuktuation
- Zeitpunkt der Arbeit (Randzeiten, ausserhalb der ordentlichen Arbeitszeit)
- kurze Dauer der auszuführenden Arbeit
- ausländische Arbeitgeber

4.4.2 Branchen mit einem hohen Anteil an Schwarzarbeit

Die Gastronomie sowie das Bauhaupt- und das Baunebengewerbe gelten gemeinhin als Branchen mit einem hohen Anteil an Schwarzarbeit (vgl. Abschnitt 2.1). Weiteren Branchen wurden von den befragten Kontrollstellen ebenfalls als solche mit überdurchschnittlich häufiger Schwarzarbeit eingestuft (Abbildung 4-9): Am häufigsten genannt wurden Dienstleistungen in Privathaushalten (12 Nennungen); rund ein Drittel der befragten Kontrollstellen erwähnten ausserdem das Reinigungsgewerbe und die Landwirtschaft; fünf Nennungen fallen auf das Erotikgewerbe. Daneben gab es vereinzelt weitere Branchen, die genannt worden sind.

Abbildung 4-9: Weitere Branchen mit hohem Anteil an Schwarzarbeit, Anzahl Nennungen

Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Neben den Einschätzungen der Kontrollorgane kann ein Stück weit auf deren statistischen Angaben zur Kontrolltätigkeit abgestützt werden. Im Rahmen der Berichterstattung der Kantone an den Bund wird ausgewiesen, in welchen Branchen wie viele Personen kontrolliert worden sind und zu vielen vermuteten Verstössen diese Kontrollen geführt haben. Für eine Diskussion der Validität dieser Daten, vgl. Abschnitt 6.1.2.

Tabelle 4-2 fasst für verschiedene Branchen die Anzahl durchgeführten Personenkontrollen, die Anzahl Personenkontrollen mit mindestens einem Verstoss in einem der drei Rechtsbereiche (Sozialversicherungsrecht, Ausländerrecht, Quellensteuerrecht) sowie in der letzten Spalte das Verhältnis dieser beiden Grössen zusammen. Dieser Quotient gibt Auskunft darüber, bei welchem Anteil aller in einer Branche durchgeführten Kontrollen es zu einem vermuteten Verstoss kommt, und kann damit als Annäherung für das Risiko von Schwarzarbeit in einer Branche aufgefasst werden. Die Beurteilung der Risikobranchen basiert in dieser Betrachtungsweise somit nicht auf Einschätzungen, sondern auf tatsächlich vermuteter Schwarzarbeit. Die Tatsache, dass Kantone einen vermuteten Verstoss unterschiedlich definieren, ist in dieser Betrachtungsweise weniger verzerrend, da für jede Branche die nationalen Werte verwendet werden und sich die Unterschiede zwischen den Kantonen somit – zumindest ein Stück weit – ausgleichen.

Tabelle 4-2: Branchen, Kontrolltätigkeit und vermutete Verstösse

Branche	Anzahl PK	Anzahl PK mit mind. 1 vermutetem Verstoss	Anteil PK mit mind. 1 vermuteten Verstoss
Erotikgewerbe	1851	1713	92.5%
private Haushalte	230	183	79.6%
Coiffeur und Kosmetik	92	53	57.6%
Öffentliche Verwaltung, etc.	161	87	54.0%
Gastgewerbe	4443	1809	40.7%
Verarbeitendes Gewerbe, etc.	889	340	38.2%
Persönliche Dienstleistungen	272	100	36.8%
Baunebengewerbe	4203	1450	34.5%
<i>Total</i>	<i>23392</i>	<i>7951</i>	<i>34.0%</i>
Bauhauptgewerbe	1904	641	33.7%
Gesundheits- und Sozialwesen	161	51	31.7%
Unterrichtswesen	55	16	29.1%
Landwirtschaft	373	107	28.7%
Banken, Versicherungen, etc.	1283	289	22.5%
Reinigungsgewerbe, etc.	1013	194	19.2%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	1466	267	18.2%
Handel	2655	463	17.4%
Gartenbau	660	64	9.7%
Personalverleih	1653	120	7.3%

Quelle: SECO Umsetzungsbericht 2010. Erläuterungen: PK: Personenkontrollen. Bemerkungen: Berechnungen ohne Wallis, Waadt und Neuenburg (diese Kantone weisen in ihren Statistiken die Anzahl Personenkontrollen mit mindestens einem vermuteten Verstoss nicht aus). Nur Branchen mit mehr als 50 Personenkontrollen berücksichtigt.

Die Ergebnisse stützen mehrheitlich, aber nicht durchgehend die bisherigen Einschätzungen:

- Die drei Risikobranchen Gastronomie, Bauhaupt- und Baunebengewerbe liegen um resp. über (Gastronomie) dem nationalen Durchschnittswert. Dies dürfte sich vor allem dadurch erklären, dass in diesen (strategisch wichtigen) Branchen überdurchschnittlich häufig Zufallskontrollen (zeigt sich auch an den hohen Kontrollzahlen) durchgeführt werden, bei denen erfahrungsgemäss weniger häufig Verstösse vermutet werden als bei Kontrollen, die mit einem konkreten Anfangsverdacht ausgelöst werden. Somit lässt sich gut erklären, weshalb diese drei Branchen nicht deutlicher über dem Durchschnitt liegen.
- Überdurchschnittlich häufig wird tatsächlich *in einem Teil* derjenigen Branchen Schwarzarbeit vermutet, die in Abbildung 4-9 aufgeführt sind (private Haushalte, Erotikgewerbe, Coiffeur und Kosmetik).
- Eher unterdurchschnittlich erweist sich aufgrund dieser Auswertung – entgegen den Erwartungen aufgrund der Einschätzungen der kantonalen Kontrollorgane – das Risiko auf Schwarzarbeit in den Branchen Reinigungsgewerbe und Handel. Zu berücksichtigen gilt es auch hier wiederum, dass die Anzahl Personenkontrollen in diesen beiden Branchen hoch ist. Dies könnte bedeuten, dass die Anzahl an Zufallskontrollen in diesen beiden Branchen

hoch ist, was zu einer relativ zu den anderen Branchen tieferen vermuteten Schwarzarbeit führt. Insgesamt zeigen sich aber doch tiefere Werte als bei den Branchen Gastronomie, Bauhaupt- und Baunebengewerbe, die in einer ähnlichen Ausgangslage sind.

- Allgemein kann festgehalten werden, dass trotz deutlicher Unterschiede bezüglich der Risikosituation sich Schwarzarbeit nicht auf einige wenige Branchen beschränken dürfte.

4.4.3 Ausstattung der Kontrollorgane und Risikosituation

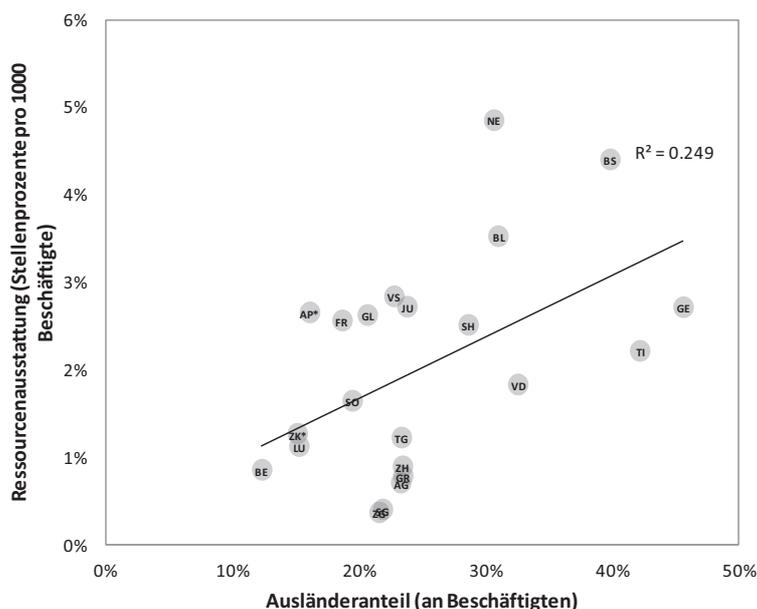
In Abschnitt 4.2 ist bereits auf die unterschiedliche Ressourcensituation der Kontrollorgane in den Kantonen eingegangen worden. In diesem Abschnitt soll untersucht werden, inwiefern die Ausstattung der Kontrollorgane mit der Risikosituation in einem Kanton zusammenhängt. Zur Beurteilung der Risikosituation beziehen wir uns einerseits auf den Anteil ausländischer Arbeitskräfte in einem Kanton, andererseits auf die Bedeutung der drei Risikobranchen Gastgewerbe sowie Bauhaupt- und Baunebengewerbe. Aufgrund der von den Befragten abgegebenen Einschätzungen in der Online-Befragung und den Interviews sowie den Befunden der Forschung (vgl. Abschnitt 2.1) lässt sich zusammenfassen, dass diese Faktoren mit einem höheren Risiko von Schwarzarbeit einhergehen.

Folgende Kennzahlen wurden für die Beurteilung herangezogen (SECO Umsetzungsbericht 2010; BFS Betriebszählung 2008):

- *Ressourcenausstattung*: Stellenprozentage Kontrollorgan pro 1000 Beschäftigte in einem Kanton (vgl. Abschnitt 4.2.1);
- *Ausländeranteil*: Anzahl Beschäftigte Ausländer im Verhältnis zur Anzahl Beschäftigten in einem Kanton;¹⁰
- *Bedeutung von Risikobranchen*: Anzahl Beschäftigte in den Branchen Gastgewerbe, Bauhaupt- und Baunebengewerbe im Verhältnis zur Anzahl Beschäftigten in einem Kanton.

Bezüglich des Ausländeranteils lässt sich ein Zusammenhang in der erwarteten Richtung feststellen (vgl. Abbildung 4-10): Kantone mit einem hohen Ausländeranteil verfügen tendenziell über eine etwas bessere Ausstattung der Kontrollorgane. Der Zusammenhang kann als mittelstark bezeichnet werden (Pearson's Korrelationskoeffizient: 0.50). Der Korrelationskoeffizient steigt auf einen Wert 0.57, wenn man diejenigen Kantone ausschliesst, die weniger als 50'000 Beschäftigte aufweisen (AP*, GL, JU, SH); die Kleinkantone könnten die Ergebnisse ein Stück weit verzerren, da sie angesichts der insgesamt tiefen Personalausstattung aller Kontrollorgane vergleichsweise gut dotiert sind.

¹⁰ Nicht berücksichtigt sind in diesen Angaben Schätzungen zum Anteil der illegal anwesenden Ausländer, womit sich eine gewisse Ungenauigkeit ergibt.

Abbildung 4-10: Zusammenhang Ausländeranteil und Ressourcenausstattung

Quellen: SECO Umsetzungsbericht 2010; BFS Betriebszählung 2008.

Kein Zusammenhang ergibt sich zwischen der Ressourcenausstattung und der Bedeutung der Risikobranchen in einem Kanton: Der Korrelationskoeffizient zwischen diesen beiden Variablen ist sogar negativ (-0.22); daran ändert sich kaum etwas, wenn man wiederum die vier kleinen Kantone ausschliesst. Dies bedeutet, dass die Daten keinen Hinweis darauf liefern, dass diejenigen Kantone, in denen wegen der vergleichsweise hohen Bedeutung der Risikobranchen Gastgewerbe, Bauhaupt- und Baunebengewerbe mutmasslich grössere Risiken für Schwarzarbeit bestehen, ihre Kontrollorgane personell besser ausgestattet haben als andere Kantone.

Insgesamt weisen die Ergebnisse somit darauf hin, dass die Ausstattung der Kontrollorgane beschränkt mit der Risikosituation in den Kantonen zusammenhängen dürfte. Andere Faktoren dürften eine bedeutende Rolle spielen.

4.4.4 Strategie

Gemäss der Online-Befragung wird in 9 Kantonen für die Planung und die Auswahl der Schwarzarbeitskontrollen eines Jahres im Voraus eine Strategie festgelegt. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Mehrheit der Kantone über keine vorgängig festgelegte Strategie verfügt. Gemäss den in den Interviews befragten Kontrollorganen dienen die Kontrollstrategien primär dazu, Schwerpunkte bezüglich der zu kontrollierenden Branchen zu setzen. Es lässt sich anhand der vorliegenden Daten kein Zusammenhang zwischen der Risikosituation in einem Kanton (gemessen am Ausländeranteil und dem Anteil der drei Risikobranchen Bauhaupt-, Baunebengewerbe und Gastronomie; vgl. Abschnitt 4.4.3) und dem Vorhandensein einer Strategie feststellen.

Eine Kontrollstrategie dürfte sich vor allem dort aufdrängen, wo Kontrollen nicht primär reaktiv aufgrund von Hinweisen Dritter durchgeführt werden. Entsprechend ist zu erwarten, dass Kan-

tone mit einem hohen Anteil an Zufallsstichproben eher über eine Kontrollstrategie verfügen. Diese Vermutung bestätigt sich zum Teil: Diejenigen fünf Kantone, die praktisch ausschliesslich aufgrund von Hinweisen Dritter (Anteil Zufallskontrollen < 10%) Kontrollen durchführen, verfügen über keine Kontrollstrategie. Bei den restlichen Kantonen ergibt sich diesbezüglich kein deutliches Muster.

4.4.5 Ausrichtung der Kontrolltätigkeit auf Risikovermutungen?

Wichtigste Branchen – landesweite Betrachtungsweise

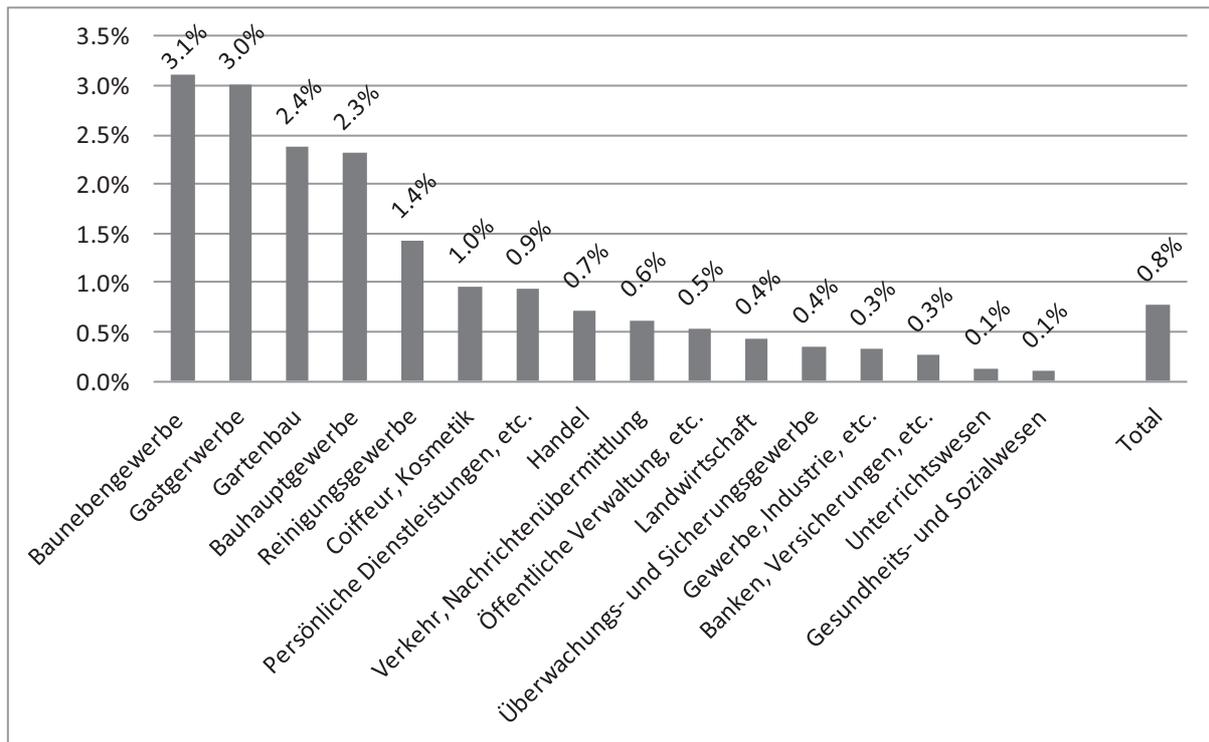
Die überwiegende Mehrheit der Kantone ist der Meinung, dass sie ihre Kontrolltätigkeit gut auf die Vermutungen über Risikobranchen oder Arten von Betrieben mit potenziell viel Schwarzarbeit ausrichten können (9 „ja“, 11 „eher ja“). Zwei Kantone können das eher nicht. Auffallend ist, dass diese Frage von denjenigen Kontrollorganen positiver eingeschätzt wird, die über eine Kontrollstrategie verfügen.

Nachfolgend soll etwas genauer untersucht werden, wie gut die effektive Ausrichtung der Kontrolltätigkeit, die sich anhand der Umsetzungsberichte beurteilen lässt, zur Risikoeinschätzung passt. Gemäss den obigen Einschätzungen wäre zu erwarten, dass die Kontrollorgane ihre Aktivitäten auf das Bauneben- und das Bauhauptgewerbe, die Gastronomie sowie auf die privaten Haushalte und das Reinigungsgewerbe ausrichten.

Zur Beurteilung, ob die Kontrollorgane ihre Tätigkeit auf die bekannten Risikobranchen ausrichten, ist jedoch auch die unterschiedliche Branchengrösse zu berücksichtigen. Hierbei bestätigt sich die grosse Bedeutung des Baunebengewerbes, des Gastgewerbes und des Bauhauptgewerbes (Abbildung 4-11). Die Kontrollquote entspricht teilweise auch den Einschätzungen aus Abbildung 4-9 recht stark: So weisen das Reinigungsgewerbe sowie die Coiffeur- und Kosmetikbranche ebenfalls überdurchschnittliche Kontrollquoten auf. Auch die mittlere Quote beim Handel passt zur Tatsache, dass zwei Kantone diese Branche als risikobefrachtet genannt haben. Auch wenn aufgrund fehlender Zahlen in der Betriebszählung für die Erotikbranche keine Kontrollquote berechnet werden kann, kann auch hier aufgrund der Anzahl Kontrollen von einer hohen Dichte ausgegangen werden (dies liegt jedoch stark am Kanton Basel-Stadt, auf den mehr als die Hälfte der Kontrollen in dieser Branche zurückgehen).

Obwohl einige Kantone die Landwirtschaft als Branche mit hohem Schwarzarbeitsrisiko beurteilt haben, ist die Kontrollquote hier unterdurchschnittlich. Das gleiche kann für die Privathaushalte vermutet werden (auch hier konnte keine Quote berechnet werden). Hier bestehen möglicherweise Risiken, denen – aus welchen Gründen auch immer – eher zu wenig Beachtung geschenkt wird. Umgekehrt verhält es sich beim Gartenbau. Hier wird relativ häufig kontrolliert, obwohl die Kantone diese Branche kaum als Schwarzarbeitsgefährdet bezeichnet haben. Denkbar ist allerdings, dass die Branche in der Frage über die Risikobranchen bei der Landwirtschaft „mitgedacht“ worden ist.

Eine mögliche Erklärung könnte darin liegen, dass die Kontrollorgane bei Tätigkeiten, die in privaten Räumen ausgeübt werden (Landwirtschaft, Privathaushalte), an Grenzen bezüglich ihrer Kompetenzen stossen (vgl. Abschnitt 4.6.2).

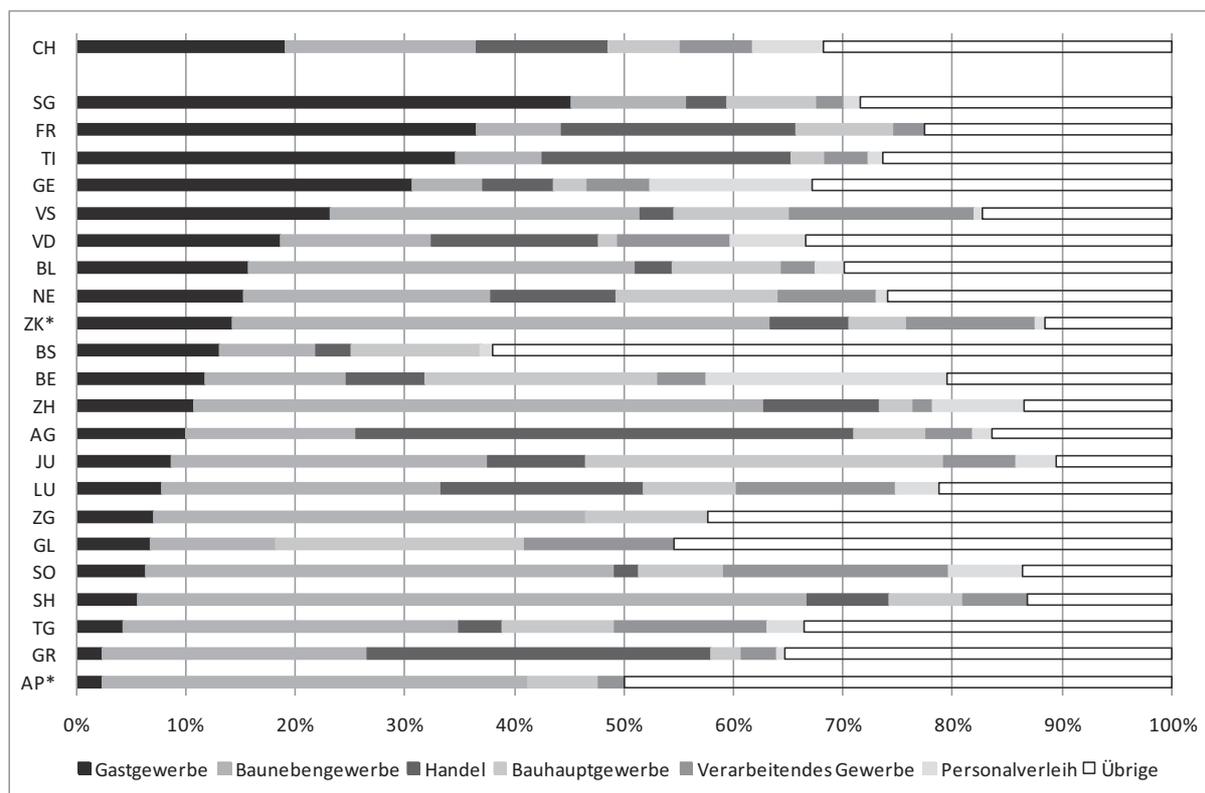
Abbildung 4-11: Kontrollquoten (Anzahl kontrollierte Personen/Beschäftigte) 2010

Quellen: SECO Umsetzungsbericht 2010; BFS Betriebszählung 2008.

Wichtigste Branchen in den Kantonen

In einer ersten Betrachtungsweise der kantonalen Schwerpunktsetzung wird auf die Bedeutung der einzelnen Branchen im Rahmen der gesamten Kontrolltätigkeit des Kontrollorgans innerhalb eines Kantons abgestützt. Abbildung 4-12 zeigt, wie sich die Personenkontrollen innerhalb der einzelnen Kantone auf die Branchen verteilen. Festzuhalten ist, dass die Auszählung sich auf das Jahr 2010 bezieht. Es kann gut sein, dass die Kontrollorgane ihre Schwerpunkte von Jahr zu Jahr variieren.

Fast die Hälfte sämtlicher Personenkontrollen wird in den drei Branchen Gastgewerbe, Baunebengewerbe und Handel durchgeführt. Das Bauhauptgewerbe, das verarbeitende Gewerbe und der Personalverleih sind weitere wichtige Branchen. Auffallend sind die grossen kantonalen Unterschiede was die Schwerpunktsetzung betrifft. Somit lässt sich eine Fokussierung der Kontrolltätigkeit auf bestimmte Branchen durchaus feststellen, wobei jedoch bedeutende kantonale Unterschiede bestehen bleiben: In 11 Kantonen werden im Baunebengewerbe am meisten Personenkontrollen durchgeführt; in 5 Kantonen ist das Gastgewerbe die am meisten kontrollierte Branche, in je 2 ist es der Handel und das Bauhauptgewerbe. Einen Spezialfall bildet Basel-Stadt, wo über ein Drittel der Kontrollen auf die Erotikbranche entfallen.

Abbildung 4-12: Verteilung der Personenkontrollen nach Branchen

Quelle: SECO Umsetzungsbericht 2010. Berechnung: Anzahl Personenkontrollen in einer Branche/Anzahl Personenkontrollen.

Die Reihenfolge der Branchen ändert sich ein wenig, wenn man die Betriebskontrollen betrachtet. In diesem Fall lautet die Reihenfolge: Baunebengewerbe (als deutlich häufigste Kategorie mit rund 30% der Betriebskontrollen), Gastgewerbe, Handel, Bauhauptgewerbe, Personalverleih, Erotikbranche und Gewerbe.

Die Kantone unterscheiden sich nicht nur bezüglich der Schwerpunktbranchen, sondern auch bezüglich des Ausmasses, wie stark die Kontrolltätigkeit auf einige, wenige Branchen fokussiert wird. Die deutlichste Fokussierung (auf drei Branchen) ergibt sich für Appenzell mit einem Wert von über 90%; 9 Kantone erreichen einen Wert von über 70%, während er in den Kantonen NE, VD und BE unter 50% liegt.

Ausrichtung der Kontrollen auf die Risikoeinschätzung

In einer zweiten Betrachtungsweise der kantonalen Schwerpunktsetzung wurde erneut auf die Kontrollquote abgestellt, also den Anteil kontrollierter Personen an der Anzahl beschäftigter Personen. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit und -qualität mussten die Kontrollen in den Bereichen Personalverleih, Erotikgewerbe und private Haushalte wiederum unberücksichtigt bleiben.¹¹

¹¹ Zu berücksichtigen ist auch, dass Kontrollen zum Teil auch ausserkantonale oder ausländische Arbeitsverhältnisse betreffen können. Solche Konstellationen bestehen zum Beispiel, wenn eine ausserkantonale Baufirma auf einer Baustelle im Kanton arbeitet. Sie führen dazu, dass die Kontrolldichte vermutlich insbesondere in kleinen

Tabelle 4-3 illustriert, in welchen Branchen in den einzelnen Kantonen eine deutlich überdurchschnittliche (Faktor 1.5 über dem Durchschnitt; Zellen mit „+“) oder sehr deutlich überdurchschnittliche (Faktor 3 über dem Durchschnitt; Zellen mit „++“) Kontrolldichte bestand. Gleichzeitig wird gezeigt, welche Branchen die Kontrollorgane neben den Baubranchen und dem Gastgewerbe als Risikobranchen bezeichnet haben (grau hinterlegte Zellen).

Die wichtigsten Befunde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die meisten Kantone verzeichnen in den drei gemeinhin als risikobehaftet geltenden Branchen deutlich oder sogar sehr deutlich überdurchschnittliche Kontrollquoten. Es gibt jedoch einige Ausnahmen. Im *Baunebengewerbe* gilt dies nur für einen Kanton nicht (die Quote liegt aber auch dort über dem gesamtkantonalen Durchschnitt. Im *Baubauptgewerbe* verzeichnen vier Kantone gemessen an der Kontrollquote keinen deutlichen Schwerpunkt und im *Gastgewerbe* sind es immerhin deren fünf, darunter auch ein Tourismuskanton mit einem vergleichsweise bedeutsamen Gastgewerbe.
- Die *Gartenbaubranche* (inklusive Gemüsebau) verzeichnet in neun Kantone eine deutlich oder sehr deutlich überdurchschnittliche Kontrollquote, obwohl sie von keinem Kanton als Risikobranche bezeichnet worden ist. Es ist anzunehmen, dass die Teilnehmenden an der Befragung diese Branche bei der Landwirtschaft subsummiert haben, die von sieben Kantonen als risikobehaftet beurteilt wurde. Tatsächlich verzeichnen nur vier Kantone bei der Landwirtschaft eine deutlich überdurchschnittliche Kontrollquote. Fünf Kantone, die hier ein Risiko sehen, kontrollieren in der Landwirtschaft nicht überdurchschnittlich häufig.
- Das *Reinigungsgewerbe*, das von 8 Kantonen als risikobehaftet beurteilt worden ist, verzeichnet in 9 Kantonen tatsächlich eine deutlich oder sehr deutlich überdurchschnittliche Kontrolldichte, obwohl es teils als schwierig beurteilt worden ist, hier zu kontrollieren (Arbeitszeiten, Zugänglichkeit). Vier Kantone haben denn auch das Reinigungsgewerbe als risikobehaftet bezeichnet, ohne dort besonders häufig zu kontrollieren.
- Schwarzarbeit von Arbeitnehmenden im *Privathaushalt* ist – trotz vereinfachtem Abrechnungsverfahren – nach der Einschätzung vieler Kontrollstellen weiterhin häufig (12 Nennungen in der Befragung). Dass es schwierig ist, hier zu kontrollieren, illustriert die Tatsache, dass nur drei Kantone auf Kontrollen in diesem Wirtschaftszweig ein besonderes Augenmerk gerichtet haben. Schwierig ist zu beurteilen, welche Arbeitsverhältnisse in der Branche „Persönliche Dienstleistungen“ tatsächlich kontrolliert wurden. Diese Branche weist in immerhin 6 Kantonen eine überdurchschnittliche Kontrollquote auf.
- Auch bezüglich des *Erotikgewerbes* ergibt sich ein etwas diffuses Bild: Fünf Kantone erwarten hier gemäss der überdurchschnittlich viel Schwarzarbeit, ebenfalls fünf Kantone, aber teils andere, kontrollieren überdurchschnittlich häufig.
- In immerhin 6 Kantonen wird das nur von drei Kantonen als risikobehaftet bezeichnete *Coiffeur- und Kosmetikgewerbe* überdurchschnittlich häufig kontrolliert.

Kantone tendenziell überschätzt wird, da die Betriebszählung nur die Arbeitsverhältnisse der Betriebe mit Sitz innerhalb des betreffenden Kantons berücksichtigt.

Tabelle 4-3: Überdurchschnittliche Kontrollquoten und Risikobranchen in Kantonen

	Landwirtschaft	Gartebau,...	Gewerbe, Industrie, ...	Bauhauptgewerbe	Baunebengewerbe	Handel	Gastgewerbe	Verkehr, Nachrichten	Banken, Versicherungen, etc.	Überwachung und Sicherung	Reinigungsgewerbe	Öffentliche Verwaltung, etc.	Unterrichtswesen	Gesundheits- und Sozialwesen	Pers. Dienstleistungen, etc.	Coiffure, Kosmetik	Erotikgewerbe**	Privathaushalte**
A				+	++	+	+										+	
B				+	++					k.A.	++							
C		+		++	++		+				++					+		
D		++		++	++		++								++	++		+
E	k.A.	k.A.		++	++		++	+										
F	+	+		+			++			++					+			
G	++	+		+	+		++				+						+	
H		++		++	+					k.A.	+			+				+
I		+			++	+		+			+							
J				++	++		+			k.A.					+	+		
K				++	++		+				++							
L	+	+		++	++		++											
M				++	+		++				++							
N				++	++					k.A.								
O				++	++		+				+					++		
P	+			++	++													
Q					+		++				+				+	++	+	+
R		+			+		++					+						
S				+	++		+								++	++	+	
T				++	++		+							++	++		+	
U		++		+	++		+											
V		++			++		+											
CH		++		+	++		++				+							

Quellen: SECO Umsetzungsbericht 2010, Online-Befragung. Erläuterungen: ■: Graue Fläche: Risikobranche nach Einschätzung des jeweiligen Kantons (Quelle: Online-Befragung). + : Kontrollquote in der Branche ≥ 1.5 x Kontrollquote des Kantons insgesamt. ++: Kontrollquote in der Branche ≥ 3.0 x Kontrollquote des Kantons insgesamt. k.A.: Weniger als 100 Beschäftigte in diesem Kanton. **: In diesen Branchen konnte aufgrund fehlender Angaben der Betriebszählung keine Kontrollquote ermittelt werden. + wurde vergeben, wenn mindestens 3% der Personenkontrollen im Kanton auf diese Branche entfielen und mindestens 10 Personenkontrollen durchgeführt wurden. Kantone anonymisiert, Reihenfolge zufällig.

4.4.6 Zusammenfassung und Fazit

In diesem Abschnitt wurde untersucht, welche Branchen von den Kantonen als besonders risikoreich eingeschätzt werden, ob die Ausstattung der Kontrollorgane mit der Risikosituation eines Kantons zusammenhängt und wie gut die Kontrolltätigkeit des Kontrollorgans auf diese Risikobranchen ausgerichtet ist.

Als **Risikobranchen** eingestuft werden – auf Grundlage verschiedener Auswertungen – vor allem die Gastronomie, das Bauhaupt- und Baunebengewerbe, private Haushalte, das Reinigungsgewerbe, die Landwirtschaft, das Erotikgewerbe und die Coiffeur- und Kosmetikbranche. Als bedeutendste Risikofaktoren wurden ein überdurchschnittlich hoher Anteil an ausländischen

Arbeitskräften sowie Branchen oder Betriebe, in denen vergleichsweise viele Beschäftigte zu tiefen Löhnen arbeiten, eingestuft. Ebenfalls wichtige Risikofaktoren gehen mit den Eigenschaften Kleinbetriebe, Selbständigerwerbende und Teilzeitarbeitende einher.

Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die **Ausstattung der Kontrollorgane** *beschränkt* mit der **Risikosituation** in den Kantonen zusammenhängen dürfte. Tendenziell sind Kontrollorgane dann besser ausgestattet, wenn der Ausländeranteil in einem Kanton hoch ist. Kein Zusammenhang findet sich dagegen zwischen der Ressourcenausstattung und dem Anteil von Risikobranchen in einem Kanton. Andere Faktoren dürften eine bedeutende Rolle spielen.

Der dritte Analyseschritt in diesem Abschnitt untersuchte, ob die Kontrollorgane insgesamt ihre **Kontrolltätigkeit** sinnvoll auf die **genannten Risikobranchen ausrichten**. Gesamtschweizerisch gehören die Hauptrisikobranchen tatsächlich zu denjenigen Branchen, in denen am häufigsten Kontrollen durchgeführt werden. Allerdings lassen sich auch hier wiederum Unterschiede zwischen den Kantonen feststellen, auf welche Branchen im Besonderen fokussiert wird und wie stark insgesamt eine Fokussierung auf einige wenige Branchen stattfindet. Auffallend ist, dass gewisse Branchen, die als risikobehaftet bezeichnet werden, eine eher tiefe Kontrollquote aufweisen (v.a. Landwirtschaft und private Haushalte). Auch das Reinigungsgewerbe wird von verschiedenen Kantonen als besonders risikobehaftet eingestuft, ohne dass sich dies in der Kontrolltätigkeit der jeweiligen Kontrollorgane niederschlagen würde. Insgesamt können wir – mit Abstrichen – eine sinnvolle Ausrichtung der Kontrolltätigkeit auf die Risikobranchen feststellen. Gleichzeitig ist kritisch festzuhalten, dass verschiedene Kantone ihre Kontrollen offenbar nicht bewusst strategisch planen. Dies ist überall dort auch nur beschränkt möglich, wo ein bedeutender Teil der Ressourcen für jene Kontrollen aufgebraucht werden, die durch Hinweise von Dritten ausgelöst werden (vgl. Abschnitt 4.5). Es besteht hier eine gewisse Gefahr, dass Kontrollen nur da durchgeführt werden, wo Schwarzarbeit gut sichtbar ist.

Die Frage, wie ein sinnvoller Fokussierungsgrad aussehen würde, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Es scheint aber sinnvoll, dass neben der unseres Erachtens richtigen Fokussierung auf Risikobranchen Ressourcen für weitere Branchen freigehalten werden. Bei einer zu einseitigen Fokussierung besteht das Risiko, dass das Kontrollorgan zu berechenbar wird und für Betriebe aus Branchen mit einem etwas tieferen Risikograd eine sehr tiefe Wahrscheinlichkeit besteht, kontrolliert zu werden.

4.5 Durchführung von Schwarzarbeitskontrollen

Die eigentliche Kontrolltätigkeit der kantonalen Kontrollorgane bildet den Gegenstand dieses Abschnittes. Im Mittelpunkt stehen die Auslösung von Kontrollen, die eigentliche Kontrolltätigkeit sowie die Zusammenarbeit mit der Polizei im Rahmen der Kontrolltätigkeit.

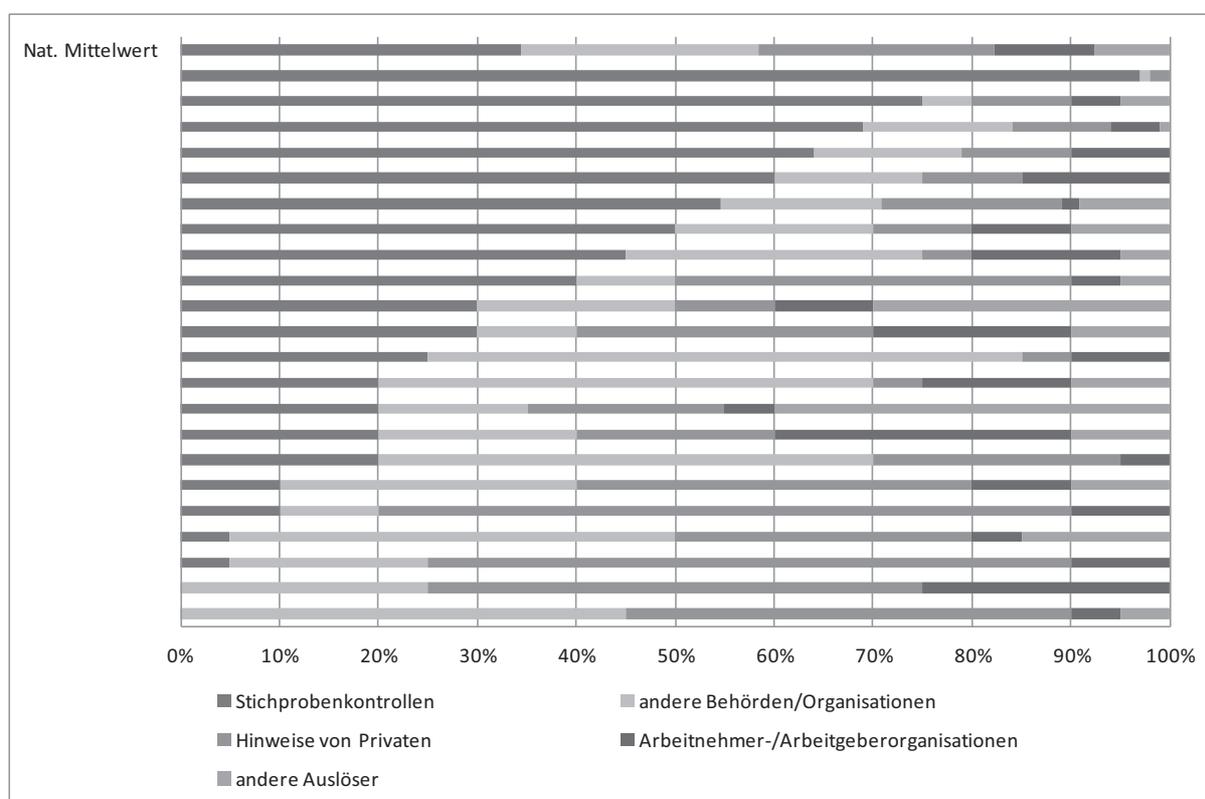
4.5.1 Auslösung von Kontrollen

Ein wichtiges Element der Kontrollstrategie ist die Frage, wodurch eine Kontrolle ausgelöst wird. Grundsätzlich gilt es zwischen Kontrollen zu unterscheiden, die durch einen Anfangsverdacht (in der Regel durch einen Hinweis von Dritten) initiiert werden, und solchen, bei denen kein Anfangsverdacht besteht; bei Letzteren handelt es sich um sogenannte Stichprobenkontrollen.

Bedeutung verschiedener Auslöser

Bezüglich der Gründe für die Auslösung einer Schwarzarbeitskontrolle lassen sich im kantonalen Vergleich deutliche Unterschiede erkennen (vgl. Abbildung 4-13). Je nach Kanton sind Stichprobenkontrollen resp. die Hinweise von Privatpersonen, solche von anderen Behörden und Organisationen oder solche von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen der wichtigste Auslöser von Schwarzarbeitskontrollen. Verschiedene Auslöser sind somit in der Praxis von Bedeutung. Die Kantone unterscheiden sich auch hinsichtlich der Dominanz des wichtigsten Auslösers: Während gewisse Kantone praktisch ausschliesslich Zufallskontrollen resp. Kontrollen aufgrund von Hinweisen Dritter durchführen, lassen sich bei anderen Mischformen feststellen.

Abbildung 4-13: Bedeutung verschiedener Gründe für die Auslösung von Schwarzarbeitskontrollen



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane. Nationaler Mittelwert: Ungewichteter Mittelwert der Angaben der Kantone.

Insgesamt zeigt sich, dass Stichprobenkontrollen mit einem Anteil von fast 35% den wichtigsten Auslöser von Schwarzarbeitskontrollen darstellen (Tabelle 4-4). Der Anteil solcher Kontrollen variiert aber zwischen den Kantonen beträchtlich. In verschiedenen Kantonen sind die Hinweise von Privatpersonen oder von anderen Behörden und Organisationen bedeutend wichtiger. In sechs Kantonen machen Stichprobenkontrollen maximal 10% der Betriebskontrollen aus. In der Tabelle ist die Bedeutung von Stichprobenkontrollen und von Hinweisen Dritter (Private, Behörden, weitere Organisationen) separat abgebildet.

Tabelle 4-4: Auslösung von Schwarzarbeitskontrollen: Statistische Kennzahlen

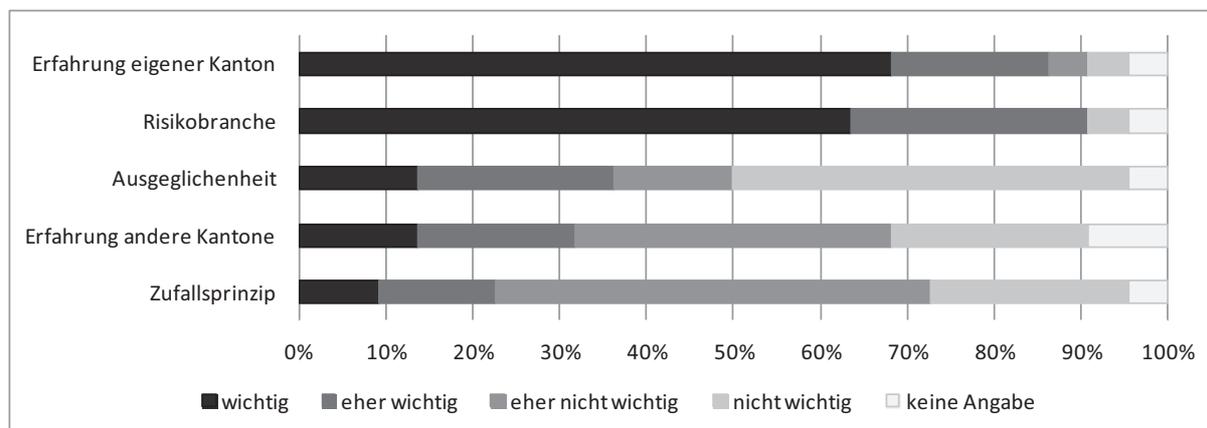
	Hinweise von Privaten	Hinweise von Arbeitnehmer-, Arbeitgeber-Organisationen	Hinweise von anderen Behörden, Organisationen	Stichprobenkontrollen	Andere
Mittelwert	23.8%	10.1%	23.8%	34.3%	7.5%
Maximum	70%	30%	60%	97%	40%
Minimum	2%	0	1%	0	0

Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Kriterien bei Stichprobenkontrollen

Die beiden wichtigsten Kriterien für Auswahl der Betriebe bei Stichprobenkontrollen sind Erfahrungen aus dem eigenen Kanton sowie Branchen und Betriebe mit einem mutmasslichen hohen Potenzial an Schwarzarbeit (Abbildung 4-14). Bei praktisch allen Kontrollstellen sind diese Kriterien zumindest eher wichtig. Nicht wichtig sind sie in einem Kanton, wobei dort Stichprobenkontrollen insgesamt keine wichtige Rolle spielen. Zu beachten gilt es generell, dass Stichprobenkontrollen nicht in allen Kantonen wichtig sind. Das Zufallsprinzip spielt ausser in zwei Kantonen keine wichtige Rolle.

Abbildung 4-14: Kriterien für Stichprobenkontrollen: Wichtigkeit



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Einige Kantone nannten weitere Kriterien, die ihrer Ansicht nach wichtig sind. Die häufigste Antwort bei dieser Frage („bisherige Erfahrung“ u.ä.) dürfte der Kategorie „Erfahrung eigener Kanton“ zumindest annähernd entsprechen. Einzelnennungen betreffen:

- Saisonalität
- Zeitungsberichte
- „Empfehlungen“, Berichte des SECO
- mögliche Konsequenzen eines vermuteten Verstosses

Vor- und Nachteile verschiedener Auslöser

Kontrollen aufgrund von Hinweisen Dritter und Zufallskontrollen haben gemäss den Einschätzungen der kantonalen Kontrollorgane spezifische Vor- und Nachteile. Ein Vorteil bei Kontrollen aufgrund von Hinweisen Dritter sei, dass im Vergleich mit Zufallskontrollen häufiger Schwarzarbeit vom Kontrollorgan nachgewiesen werden kann. Dabei müsse jedoch gerade die Hinweise von Privaten zuerst auf ihre Plausibilität geprüft werden, ehe die eigentliche Kontrolle durchgeführt werden könne. Sämtliche Kontrollorgane führen eine derartige Plausibilitätsprüfung bei Hinweisen Dritter durch, wobei sich deren Abklärungstiefe und entsprechend der Abklärungsaufwand je nach Kanton unterscheidet (vgl. Abschnitt 4.5.2). Als Vorteil von Zufallskontrollen wird dagegen angesehen, dass dadurch ein „realistischeres“ Bild des Umfangs von Schwarzarbeit gezeichnet werden könne, da nicht von Anfang an auf verdächtige Personen oder Betriebe fokussiert werden.

4.5.2 Durchführung der eigentlichen Kontrolle

Ablauf der Kontrolltätigkeit insgesamt

Aufgrund der Interviews mit den Kontrollorganen lässt sich die Kontrolltätigkeit der kantonalen Kontrollorgane in drei Etappen einteilen:

- Im Rahmen von **Vorabklärungen** werden vor der Durchführung der eigentlichen Kontrolltätigkeit bereits erste Informationen über den Betrieb und die Beschäftigten erhoben, beispielsweise über Anfragen bei Spezialbehörden.
- Die **eigentliche Kontrolle** vor Ort wird im Anschluss daran durchgeführt, wobei die Vorabklärungen nicht in jedem Fall zu einer Kontrolle vor Ort führen müssen.
- Nach der Kontrolle schliesst die **Nachbearbeitung** eines Falles an. Dazu gehören insbesondere das Verfassen eines Kontrollberichts, das Einholen weiterer Informationen beim kontrollierten Unternehmen oder bei Spezialbehörden und die Weiterleitung des Falles an die mutmasslich betroffenen Spezialbehörden.

Die Interviews mit den Kontrollorganen haben gezeigt, dass vor allem bei den Vorabklärungen und bei der Nachbearbeitung Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen. Bei denjenigen Vorabklärungen, die bei Kontrollen auf Verdacht hin durchgeführt werden, gibt es Unterschiede bezüglich der Abklärungsumfänge (z.B. Anzahl Spezialbehörden, bei denen Informationen eingeholt werden) und der Regelmässigkeit von Vorabklärungen: Häufig werden Informationen bei Spezialbehörden nur dann eingeholt, wenn ein konkreter Verdacht dafür besteht (z.T. aus Datenschutzgründen: Verdacht für Anfrage erforderlich). So wird beispielsweise mit der kantonalen IV-Stelle Kontakt aufgenommen, wenn ein Verdacht besteht, dass ein IV-Bezüger einer nicht deklarierten Tätigkeit nachgeht. Gewisse Informationen (v.a. ZEMIS) werden routinemässig abgefragt; in einem Kanton werden routinemässige Abklärungen bei verschiedenen Behörden auch für andere Bereiche vorgenommen. Aufgrund der organisatorischen Einbettung kann es sein, dass das Kontrollorgan Zugriff auf amtsinterne Informationen hat. Bei Zufallskontrollen fallen die Vorabklärungen deutlich geringer aus.

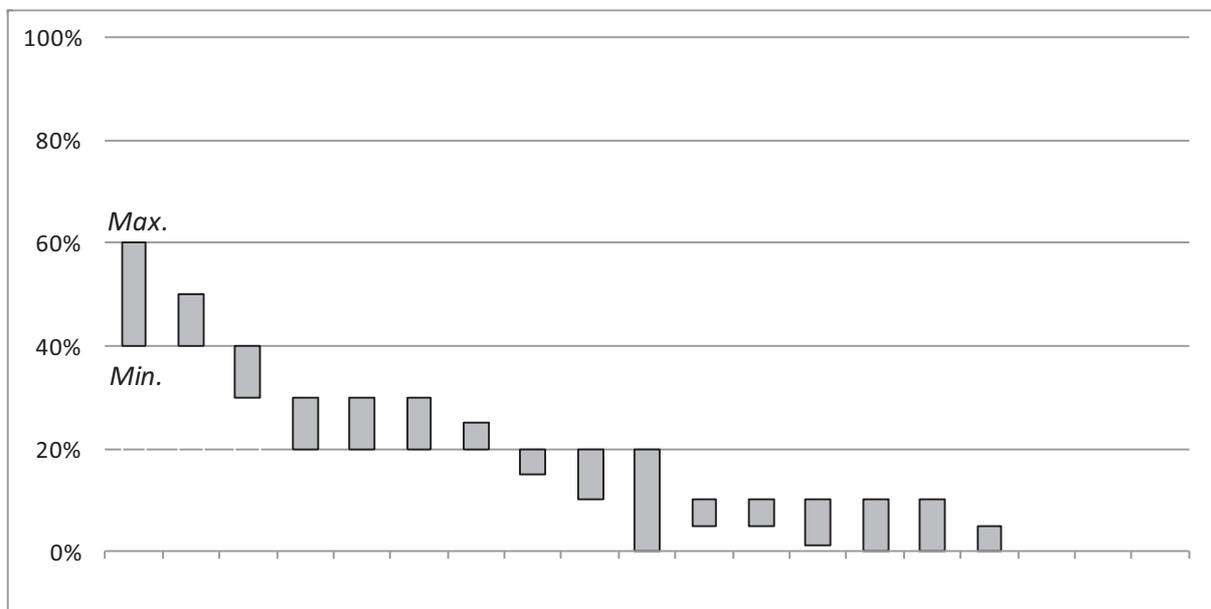
Nach der eigentlichen Kontrolle führen die meisten der befragten Kantone weitere Arbeitsschritte durch. Es fällt auf, dass gewisse Kontrollorgane beträchtliche Zusatzabklärungen durchführen (z.B. Unterlagen einholen beim Betrieb oder bei Spezialbehörden, Abgleich mit Datenbanken soweit möglich, weitere Kontrolle), wobei der zeitliche Aufwand für diese Abklärungen als beträchtlich eingestuft werden. Bei einzelnen Kantonen findet dagegen praktisch keine Nachbearbeitung statt und die Ergebnisse der eigentlichen Kontrolle werden direkt an die Spezialbehörden weitergeleitet. Zum Teil erfolgen Strafanzeigen im Ausländerbereich durch das Kontrollorgan.

Bezüglich der eigentlichen Kontrolle vor Ort sind aufgrund der Interviewaussagen keine besonderen Unterschiede feststellbar resp. die Beurteilung ist mit den vorliegenden Informationen schwierig.

Besuch vor Ort

Die Mehrheit der durchgeführten Betriebskontrollen wird mit einem Besuch vor Ort durchgeführt (Abbildung 4-15). Drei Kantone führen sämtliche Kontrollen mit einem Besuch vor Ort durch. Insgesamt ist eine doch beträchtliche Varianz zwischen den Kantonen feststellbar. Zu vermuten ist, dass zwischen den beiden Optionen (mit oder ohne Besuch vor Ort) ein gewisser Trade-off bezüglich der Wirksamkeit der Kontrollorgane besteht: Kontrollen ohne Besuch vor Ort dürften weniger Zeit in Anspruch nehmen, setzen dagegen der Kontrolltiefe Grenzen, da beispielsweise keine Dokumente eingesehen werden können.

Abbildung 4-15: Anteil Betriebskontrollen ohne Besuch vor Ort, in Prozent



Quelle: Online-Befragung. Erläuterung der grauen Flächen: Die kantonalen Kontrollorgane konnten in der Online-Befragung ein Intervall für die Häufigkeit der Kontrollen ohne Besuch vor Ort angeben (zwischen ... und ... Prozent). Die grauen Flächen bringen dies zum Ausdruck. N=19 Kontrollorgane.

Kontrollen werden mit Ausnahme von zwei Kantonen praktisch nie angekündigt. In den beiden Ausnahmefällen sind es zwischen 10 und 20% resp. zwischen 40 und 50% der Kontrollen, die nicht angekündigt werden. Die Beantwortung der Frage, die gegen eine Vorankündigung von

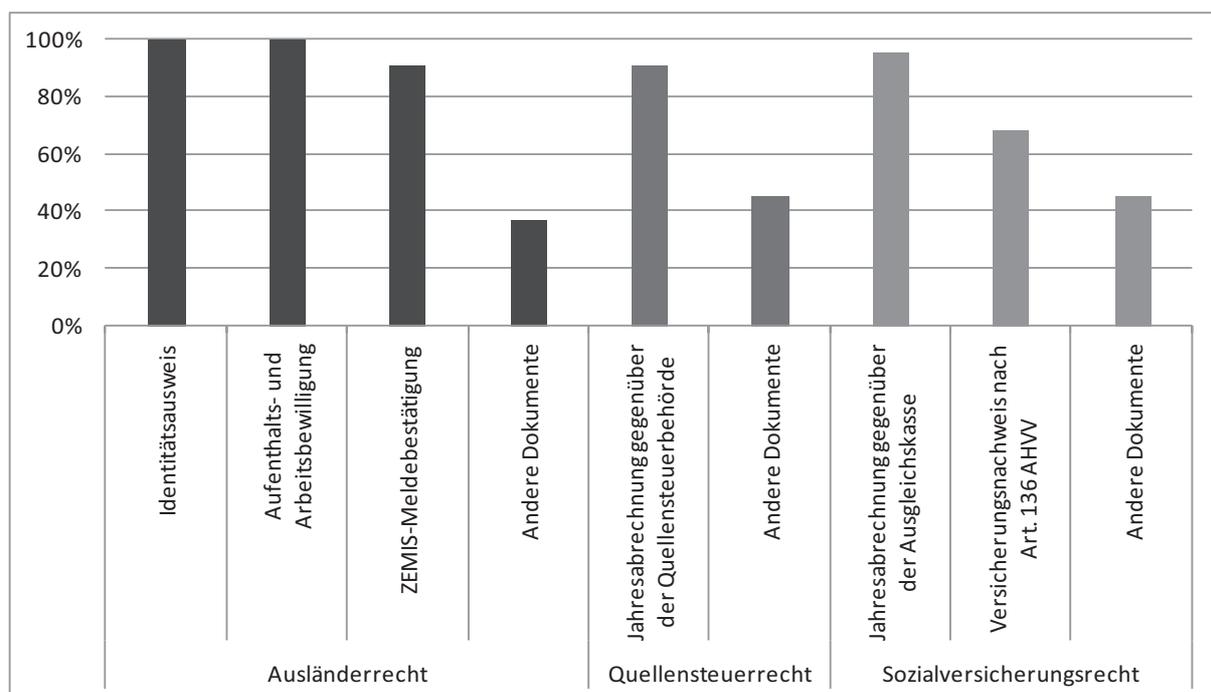
Kontrollen sprechen, fällt deutlich aus: Praktisch sämtliche Befragten betonen, dass eine Vorankündigung von Betriebskontrollen deren Wirksamkeit massiv reduzieren würde, weil damit den Betrieben die Möglichkeiten geboten würde, entsprechende Vorkehrungen zu treffen, damit keine Schwarzarbeit nachgewiesen werden könne (z.B. betroffene Personen werden nicht vorgefunden, Unterlagen können beseitigt werden).

In der Befragung wurden vereinzelt Gründe genannt, weshalb eine Vorankündigung unter gewissen Umständen Sinn machen kann: Sicherstellung der Erreichbarkeit bei Kleinbetrieben; Sicherstellung der Zutrittsmöglichkeit zum Betrieb; umfangreiche Akten bei Grossbetrieben; Risiko, dass Produktionsprozesse gestört werden.

Kontrollierte Dokumente

Die kantonalen Kontrollstellen wurden in der Online-Befragung danach gefragt, welche Dokumente sie bei Kontrollen in den unterschiedlichen Rechtsgebieten regelmässig kontrollieren (Abbildung 4-16). Die im Fragebogen aufgeführten Dokumente werden in den meisten Kantonen bei Kontrollen berücksichtigt. Der Identitätsausweis sowie die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung werden von allen Kontrollorganen geprüft. Insgesamt fällt auf, dass im Bereich des Ausländerrechts mehr Unterlagen gesichtet werden. Der Versicherungsausweis nach Art. 136 AHV wird in sieben Kantonen nicht regelmässig kontrolliert; bei der ZEMIS-Meldebestätigung und der Jahresabrechnung gegenüber der Quellensteuerbehörde sind es jeweils zwei Kantone, bei der Jahresabrechnung gegenüber der Ausgleichskasse ein Kanton. Bei denjenigen Kantonen, die nicht alle Dokumente in die Kontrolle einbeziehen, lässt sich keine deutliches Muster feststellen. Zwei kontrollieren jeweils zwei Dokumente nicht, einzelne Kantone kontrollieren jeweils ein Dokument nicht. Zum Teil werden noch weitere Dokumente kontrolliert.

Abbildung 4-16: Kontrolle von Dokumenten

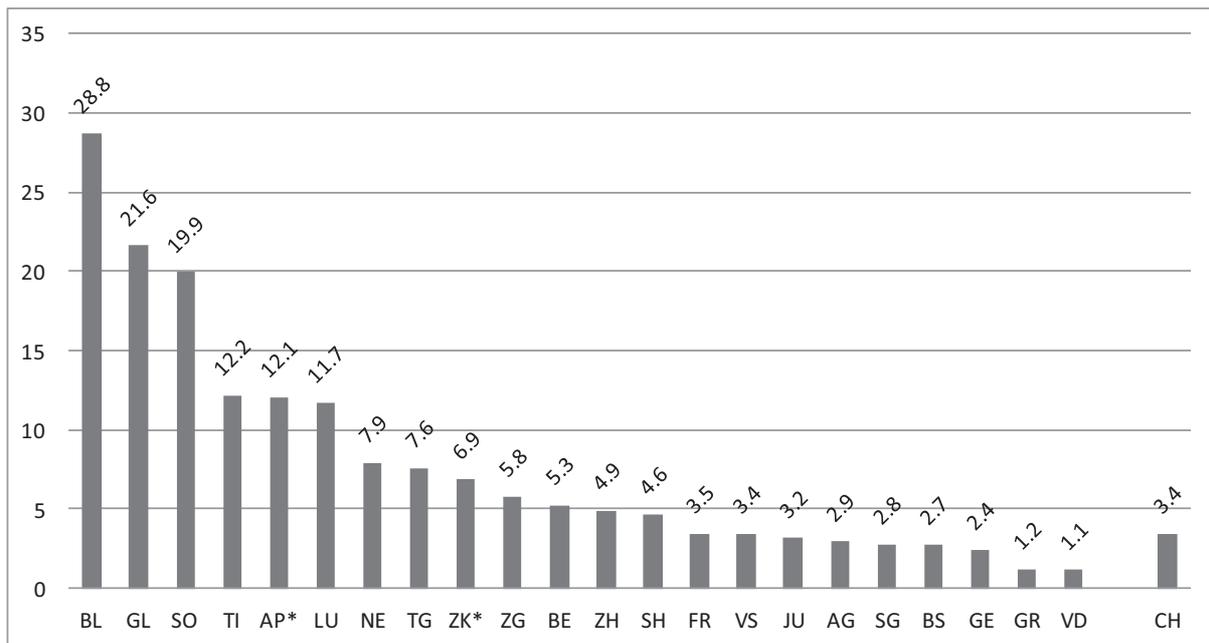


Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

4.5.3 Aufwand pro Kontrolle

Schliesslich kann mit den vorhandenen Daten der durchschnittliche Aufwand pro Personenkontrolle in einem Kanton berechnet werden. Zu diesem Zweck wurde die Gesamtjahresarbeitszeit des Kontrollorgans anhand der Stellenprozentage berechnet (Daten: SECO Umsetzungsbericht 2010; BFS Statistik der betrieblichen Arbeitszeit 2010). Dieser Wert wird anschliessend durch die Anzahl Personenkontrollen dividiert, womit sich der durchschnittliche zeitliche Aufwand für eine Personenkontrolle ergibt. Abbildung 4-17 gibt die berechneten Werte für die Kantone wider.

Abbildung 4-17: Aufwand pro Personenkontrolle (in h)



Quellen: SECO Umsetzungsbericht 2010; BFS Statistik der betrieblichen Arbeitszeit 2010.

Die Daten weisen auf deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen hin: Während im Kanton Basel-Landschaft pro Personenkontrolle durchschnittlich fast 30 Stunden aufgewendet werden, liegt der Wert für gut die Hälfte der Kantone unter 5 Stunden; Graubünden und Waadt weisen deutlich die tiefsten Werte auf. Glarus und Solothurn sind weitere Kantone mit einem hohen durchschnittlichen Zeitaufwand. Aufgrund der bisherigen Erkenntnisse kann *ein Teil* der Unterschiede erklärt werden:

- *Kontrollstrategie*: Kantone mit einem hohen durchschnittlichen Aufwand pro Kontrolle zeichnen sich dadurch aus, dass sie häufig Kontrollen mit einem Anfangsverdacht durchführen; die Kantone Basel-Landschaft, Glarus, Solothurn, Tessin und Luzern, welche einen deutlich höheren durchschnittlichen Aufwand vorweisen, führen 90% oder mehr der Kontrollen mit einem Anfangsverdacht durch (SECO Umsetzungsbericht 2010). Demgegenüber führen die Kantone Waadt, Graubünden, Aargau und Zürich sehr häufig (in mehr als 90% der Fälle) Kontrollen ohne Anfangsverdacht durch. Bei Kontrollen, die auf einem Verdacht beruhen (z.B. aufgrund von Hinweisen Dritter), verhärtet sich öfter der Verdacht auf Schwarzarbeit, womit diese Kontrollen aufwändiger sein dürften. Stichprobenkontrollen können demgegenüber von kurzer Dauer sein, wenn sich rasch nachweisen lässt, dass die Melde- und Bewilligungsvorschriften eingehalten worden sind.

- *Verhältnis Betriebskontrollen – Personenkontrollen:* In den Kantonen Waadt, Genf und Wallis entfallen pro Betriebskontrolle im Durchschnitt mehr als fünf Personenkontrollen; in den Kantonen mit einem hohen durchschnittlichen Aufwand liegt dieser Wert tiefer. Der Zusammenhang, dass der durchschnittliche Aufwand für eine Personenkontrolle sinkt, je mehr Personen pro Betriebskontrolle kontrolliert werden, zeigt sich auch statistisch (Pearson's Korrelationskoeffizient: -0.52).

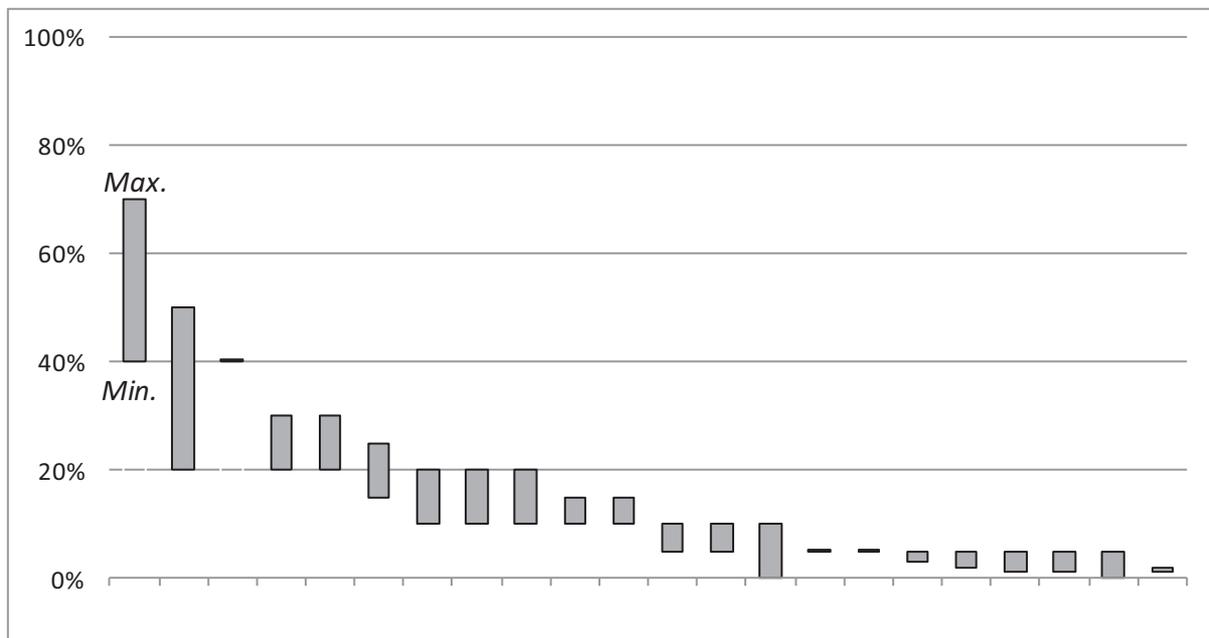
Abschnitt 4.5.2 hat gezeigt, dass sich die eigentliche Kontrolltätigkeit in den Kantonen in verschiedener Hinsicht unterscheidet. *Ein Teil* des unterschiedlichen Kontrollaufwands dürfte somit in den unterschiedlichen Vorgehensweisen (im Besonderen Umfang der Vor- und Nachabklärungen, Anteil Kontrollen mit Besuch vor Ort) der kantonalen Kontrollorgane liegen.

4.5.4 Beizug der Polizei bei Schwarzarbeitskontrollen

Anteil Kontrollen mit Polizei

In sämtlichen Kantonen kommt es gemäss der Online-Befragung vor, dass die Polizei zu Schwarzarbeitskontrollen beigezogen wird (vgl. Abbildung 4-18). Der Anteil der Betriebskontrollen, bei denen die Polizei beigezogen wird, ist in der Hälfte der Kantone maximal 10%. Einige Kantone weisen einen deutlich höheren Anteil auf.

Abbildung 4-18: Anteil der Kontrollen mit Beizug der Polizei



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane. Erläuterung den hellgrauen Flächen: Die kantonalen Kontrollorgane konnten in der Online-Befragung ein Intervall für die Häufigkeit der Kontrollen mit Beizug der Polizei angeben (zwischen ... und ... Prozent). Die grauen Flächen bringen dies zum Ausdruck.

Die Kantone nannten verschiedene Gründe, die für den Einbezug von Polizeibehörden sprechen:

- Drittstaatenangehörige
- Identitätsfeststellung
- Grösse des Betriebs
- Fluchtgefahr
- Gewährleistung der Sicherheit
- Risikoanalyse

Einige Kantone geben explizit an, dass der Einbezug der Polizei von einer Risikoanalyse/Lagebeurteilung im Vorfeld abhängig ist.

Einschätzung und Formen der Zusammenarbeit mit der Polizei

In fünf der sechs in den Interviews näher untersuchten Kantonen funktioniert die Zusammenarbeit gemäss den Kontrollorganen und den Polizeibehörden zumindest gut; in einem Kanton findet dagegen praktisch keine Zusammenarbeit statt. In einem Kanton ist die Polizei direkt im Kontrollorgan integriert, womit die Zusammenarbeit deutlich enger ist als in den anderen Kantonen. Diese Konstellation wird von den beteiligten Akteuren als sehr wertvoll beurteilt.

Die Zusammenarbeit mit der Polizei kann unterschiedliche Formen annehmen:

- Fallspezifisch wird die Polizei beigezogen, wenn Angehörige von Drittstaaten betroffen sind oder wenn die Sicherheit der Inspektorinnen und Inspektoren gefährdet ist. Die Polizei kann dabei bereits vor der eigentlichen Kontrolle oder aber erst während einer Kontrolle involviert werden. Die Aufgaben der Polizei bestehen in diesen Fällen in der Gewährleistung der Sicherheit, im Zugriff auf bestimmte Datenbanken und in der Anwendung von Zwangsmassnahmen (z.B. Leibesvisitation, Festnahmen).
- In einem Teil der Kantone finden geplante grössere Kontrollen (im Bauhauptgewerbe) statt, wobei das Kontrollorgan und die Polizeibehörden konzertiert vorgehen. Diese Kontrollen unterscheiden sich von ersteren aufgrund der stärkeren Planung sowie der eingesetzten Ressourcen auf Seiten der Polizei; das Kontrollorgan selber wäre allein aufgrund seiner Ressourcen nicht zu derartigen Kontrollen in der Lage.
- Schliesslich kann sich eine Zusammenarbeit zwischen dem Kontrollorgan und der Polizei ergeben, wenn letztere im Rahmen ihrer Aktivitäten auf Hinweise über Schwarzarbeit stösst.

Den Aufwand, der für die Polizeibehörden im Rahmen des Vollzugs des BGSA entsteht, beurteilen die befragten Vertreter der Polizeibehörden – in Abhängigkeit der Intensität der Zusammenarbeit – zwischen gering und sehr gross. Die Ressourcen der Polizei setzen zum Teil einer intensiveren Zusammenarbeit Grenzen. In einem Kanton wurde innerhalb der Polizei ein Team geschaffen, das sich spezialisiert mit dem Thema Schwarzarbeit auseinandersetzt. In den anderen Kantonen fand keine derartige Spezialisierung statt.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Kontrollorgan und der Polizei ist von gegenseitigem Nutzen: Für das Kontrollorgan sind die zusätzlichen Ressourcen, das Fachwissen im Bereich Sicherheit und die weitergehenden Kompetenzen von Nutzen resp. in denjenigen Fällen unerlässlich, in denen es um Identitätsfeststellungen, Festnahmen, u.a. geht. Die Polizeibehörden ihrerseits profitieren vom bei den Kontrollorganen vorhandenen Fachwissen zum Thema Schwarzarbeit und

von den Dienstleistungen, v.a. der Weiterverteilung von Informationen an die betroffenen Spezialbehörden.

4.5.5 Zusammenfassung und Fazit

Die **Auslösung der Kontrolltätigkeit** der Kontrollorgane kann durch Hinweise von Dritten (z.B. privaten Personen, andere Behörden, Organisationen) geschehen, oder auf Zufallskontrollen basieren. In der Praxis sind beiden Möglichkeiten wichtig. Die Kantone unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Bedeutung der verschiedenen Gründe: Eine Reihe von Kantonen kontrollieren vorwiegend auf Verdacht und nur in einem sehr geringen Teil auf Zufall. Einige wenige Kantone führen demgegenüber zu einem sehr grossen Teil Zufallskontrollen durch; Hinweise von Dritten haben bei diesen Kantonen relativ gesehen eine geringe Bedeutung. Bei einer dritten Gruppe kann man schliesslich von einer gemischten Strategie sprechen.

Es erscheint als richtig, dass die Kontrollorgane Hinweise von Dritten prüfen und gegebenenfalls eine Kontrolle auslösen. In diesen Fällen besteht häufig bereits ein Anfangsverdacht, womit sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass tatsächlich eine Verletzung der Melde- und Bewilligungsvorschriften vorliegt. Das Abklären von Verdachtsfällen aufgrund von Hinweisen Dritter ist nicht zuletzt angesichts der begrenzten Ressourcen sinnvoll; das BGSA fördert zudem diesen Aspekt spezifisch mit dem in Art. 11 Abs. 2 BGSA vorgesehenen Informationsaustausch. Gleichzeitig ist eine Kontrolltätigkeit, die *allein* auf Hinweisen von Dritten basiert, unseres Erachtens mit Risiken verbunden: Erstens wird damit nur ein bestimmter Teil von Schwarzarbeit festgestellt; es besteht die Gefahr, dass Branchen, zu denen kaum oder gar keine Hinweise an das Kontrollorgan gelangen, gänzlich von der Kontrolltätigkeit ausgeschlossen werden. Dabei muss davon ausgegangen werden, dass Schwarzarbeit nicht in allen Erwerbszweigen und Betriebstypen gleich gut sichtbar ist, was potenziell dazu führen kann, dass sich die Kontrollen nicht nach den tatsächlichen Risiken ausrichten. Einflussfaktoren der Sichtbarkeit von Schwarzarbeit können die Möglichkeiten sozialer Kontrolle (Beobachtungen von Privaten), der Durchdringungsgrad einer Branche mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen oder auch die Kontrolldichte anderer Behörden (flankierende Massnahmen, Arbeitgeberkontrollen der Ausgleichskassen, weitere) sein. Zweitens ist ein solches Vorgehen rein reaktiv; eine strategische Schwerpunktsetzung, z.B. hinsichtlich der Risikobranchen, wird dadurch ausgeschlossen. Drittens kann vermutet werden, dass von Zufallskontrollen ein gewisser zusätzlicher präventiver Effekt ausgehen könnte.

Die **Kontrolltätigkeit** teilt sich in verschiedene Phasen: Einer Vorbereitungsphase, in der gewisse erste Abklärungen vorgenommen werden können, folgt die eigentliche Kontrolle; anschliessend werden die gemachten Beobachtungen nachbearbeitet. Diesbezüglich lassen sich bedeutende Unterschiede hinsichtlich verschiedener Aspekte zwischen den Kantonen feststellen. Die Unterschiede betreffen zum Beispiel den Anteil der Kontrollen, die mit einem Besuch vor Ort durchgeführt werden, die Anzahl der kontrollierten Dokumente oder die Intensität der Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden. Aufgrund der Interviews in sechs Kantonen kann ausserdem davon ausgegangen werden, dass insbesondere die Vor- und Nachbearbeitungsphasen unterschiedlich intensiv ausfallen. Diese kantonalen Vorgehensweisen schlagen sich schliesslich auch im unterschiedlichen zeitlichen Aufwand nieder, der durchschnittlich für eine Kontrolle anfällt.

Die variierenden kantonalen Vorgehensweisen haben Folgen, die unserer Meinung nach Beachtung verdienen. Eine Konsequenz liegt darin, dass die Verdachtsfälle, die vom Kontrollorgan an die Spezialbehörden zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet werden, unterschiedlich erhärtet sind.¹² In Kapitel 5 wird anschliessend die Zusammenarbeit der kantonalen Kontrollorgane mit den Spezialbehörden ausführlich diskutiert. Die Spezialbehörden müssen somit auf Grundlage der durch das Kontrollorgan ermittelten Informationen und selbständigen Abklärungen entscheiden, ob im konkreten Fall ein Verstoss gegen Melde- oder Bewilligungsvorschriften vorliegt. Dies geht umso einfacher (mit weniger zeitlichem Aufwand), je gründlicher ein Sachverhalt durch das Kontrollorgan abgeklärt worden ist. Konkret fallen bei den Spezialbehörden im Falle einer umfangreichen Kontrolle durch das Kontrollorgan weniger eigene Abklärungen an. Auch kann davon ausgegangen werden, dass insgesamt die Zahl der Fälle, welche durch die Spezialbehörden beurteilt werden müssen, tiefer ist, weil das Kontrollorgan bereits mehr Fälle, in denen keine Schwarzarbeit vorliegt, ausscheiden kann. Natürlich ist es letztlich eine Frage der Absprache, welche Erhebungen das Kontrollorgan tätigt, und welche den Spezialbehörden überlassen wird. Grundsätzlich macht unseres Erachtens jedoch eine Kontrolle, welche die Informationsbedürfnisse der Spezialbehörden möglichst gut abdeckt, Sinn, weil sie gute Entscheidungsgrundlagen liefert und damit zu einer Entlastung der Spezialbehörden beiträgt, die ihrerseits keine zusätzlichen Ressourcen für den Vollzug des BGSA erhalten haben und deren Kerngeschäft nicht die Verfolgung von Schwarzarbeit ist. Es ist aufgrund der festgestellten Unterschiede über die Vorgehensweise davon auszugehen, dass die Beweisdichte der von den Kontrollorganen an die Spezialbehörden gelieferten Meldungen über vermutete Verstösse stark unterschiedlich ist.

4.6 Schwierigkeiten und Grenzen der Kontrolltätigkeit

In diesem Abschnitt werden die Schwierigkeiten und Grenzen, mit denen sich die Kontrollorgane im Rahmen ihrer Tätigkeit konfrontiert sehen, behandelt. Die Ausführungen stützen sich hauptsächlich auf die Interviews mit den kantonalen Kontrollorganen und auf die Online-Befragung.

4.6.1 Schwierigkeiten nach Rechtsgebieten

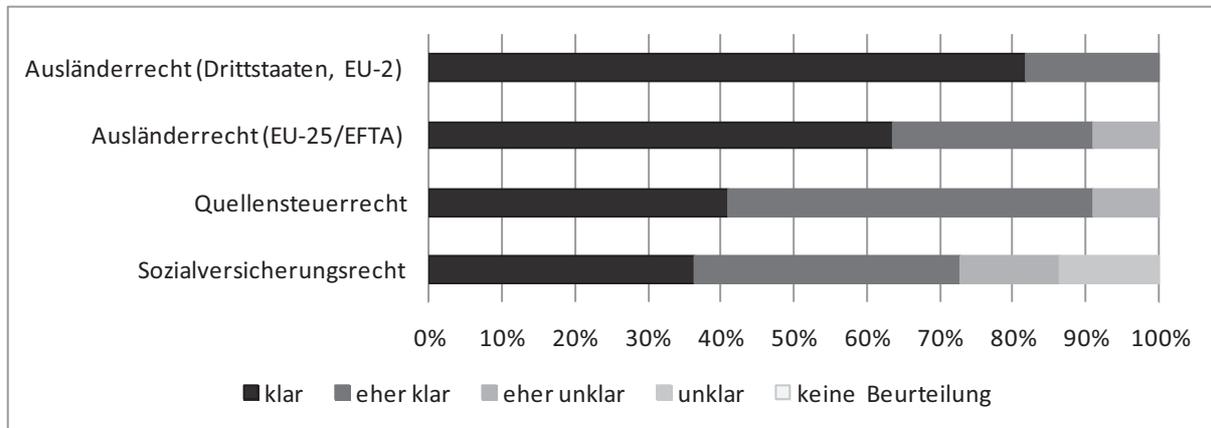
Beurteilung der Rechtslage

Gemäss der Online-Befragung ist die Rechtslage in den verschiedenen Sachgebieten unterschiedlich klar (Abbildung 4-19). Insgesamt eine höhere Klarheit herrscht im Bereich des Ausländerrechts, wobei bezüglich den EU-2 und Drittstaaten die Rechtslage von allen 22 Befragten zumindest als eher klar eingestuft wird. Jeweils 90% stufen im Ausländerrecht bezogen auf die EU-25 und EFTA-Länder sowie im Quellensteuerrecht die Rechtslage als eher klar ein, wobei bei letzterem der Anteil derjenigen, welche die Lage ohne Einschränkung als klar bezeichnen, tiefer liegt.

¹² Dadurch wird zudem die statistische Auswertung dieser Daten erschwert. Ein systematischer statistischer Vergleich zwischen den unterschiedlichen Vorgehensweisen und dem Controllerfolg, welche Hinweise auf erfolgversprechende Methoden hätte geben können, war anhand der verfügbaren Daten nicht möglich.

Etwas kritischer wird die Situation im Sozialversicherungsbereich eingestuft: Immerhin knapp 30% beurteilen die Rechtslage in diesem Bereich als „eher unklar“ oder „unklar“.

Abbildung 4-19: Klarheit der Rechtslage nach Rechtsgebiet

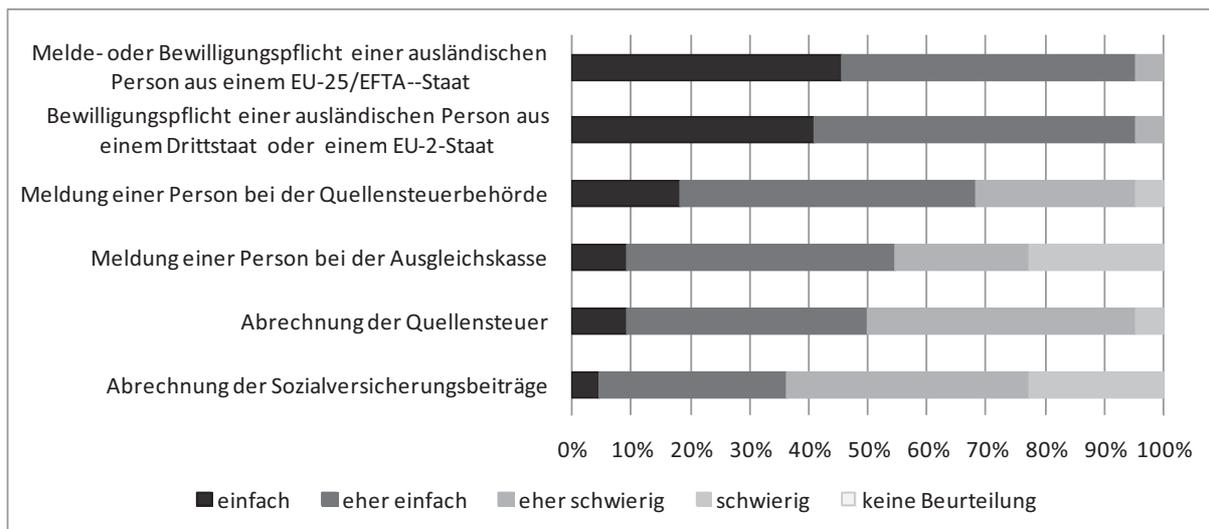


Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Schwierigkeiten bei Sachverhaltsabklärungen

Unterschiedliche Muster ergeben sich bei der Einschätzung der Schwierigkeit, bestimmte Sachverhalte in den verschiedenen Rechtsgebieten abzuklären (Abbildung 4-20). Eine vergleichsweise tiefe Schwierigkeit kann im Bereich des Ausländerrechts konstatiert werden; die Interviews bestärken diesen Befund: Die Abklärung der Melde- und Bewilligungsvorschriften im Bereich des Ausländerrechts kann dank dem Zugriff aufs ZEMIS und der Prüfung weiterer Dokumente (vgl. Abschnitt 4.5.2) oft direkt vom Kontrollorgan selber abgeklärt werden.

Kritischer fallen die Ergebnisse bezüglich dem Quellensteuerrecht und dem Sozialversicherungsrecht, wobei bei letzterem die Schwierigkeiten gemäss der Befragung grösser sind als im Bereich der Steuern. Bei der Meldung einer Person bei der Quellensteuerbehörde resp. bei der Ausgleichskasse bezeichnen noch zwei Drittel resp. gut die Hälfte der Befragten die Abklärung als zumindest eher einfach. Diese Werte verschlechtern sich um jeweils etwa 20 Prozentpunkte, wenn es um die Abrechnung der Quellensteuer resp. der Sozialversicherungsbeiträge geht: Eine knappe Mehrheit (im Bereich der Quellensteuer) resp. zwei Drittel der Befragten stufen dabei die Abklärungen als zumindest „eher schwierig“ ein. Damit korrespondieren die Ergebnisse (Rangfolge) zu dieser Frage mit der Beurteilung der Rechtslage in den verschiedenen Sachgebieten (vgl. Abbildung 4-19). Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass sich die unterschiedliche Schwierigkeit der Sachverhaltsabklärungen in den jeweiligen Rechtsgebieten ausschliesslich aufgrund der Klarheit der Rechtslage beurteilen lässt.

Abbildung 4-20: Schwierigkeit der Sachverhaltsabklärung nach Rechtsgebiet

Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

4.6.2 Schwierigkeiten und Grenzen bei Kontrollen

Die Kontrollorgane sehen sich im Rahmen ihrer Kontrollen mit einer Reihe von Schwierigkeiten und Herausforderungen konfrontiert:

Als bedeutendste Schwierigkeit wird in den Interviews mit den kantonalen Kontrollorganen und in der Online-Befragung die **Nachweisbarkeit der Dauer und des Umfangs** der Schwarzarbeit angesehen. Das BGSA gibt den Kontrollorganen die Möglichkeit, Betriebe und Personen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu kontrollieren; es sieht jedoch beispielsweise keine Observationen von Betrieben oder von Personen oder Zwangsmassnahmen vor. Kontrollen gemäss dem BGSA stellen somit primär eine Momentaufnahme dar. Die Inspektorinnen und Inspektoren stellen immer wieder fest, dass die betroffenen Personen angeben, dass sie lediglich seit ein paar Stunden arbeiten würden oder sich in der Probezeit befänden. Schriftliche Unterlagen, welche Schwarzarbeit über einen längeren Zeitraum und das erzielte Einkommen nachweisen könnten, fehlen in der Regel. Dies macht die Verfolgung der Schwarzarbeit im Sozialversicherungsrecht und im Steuerrecht (und zum Teil auch im Ausländerrecht, wo keine Bewilligung erforderlich ist) kaum möglich, da dort bestimmte Meldefristen (30 Tage gegenüber der Ausgleichskasse, 8 Tage bei der Quellensteuer) resp. Mindesteinkommen (bis 2'300 Franken ohne Sozialversicherungsbeiträge) zur Anwendung kommen und somit keine Sanktionen durch die zuständigen Behörden ausgesprochen werden können. Die schwierige Nachweisbarkeit der Dauer und des Umfangs von nicht gemeldeter Arbeit stellt für die Kontrollorgane ein gravierendes Problem dar; nicht zuletzt ist dieser Aspekt auch entscheidend für die Sanktionshöhe.

Verschiedene Kontrollorgane beurteilen die aktuellen **Kompetenzen** der Inspektorinnen und Inspektoren als zu gering, um den (schwierigen) Nachweis der Schwarzarbeit erbringen zu können. Insbesondere für den Nachweis der Dauer von Schwarzarbeit wäre es demnach notwendig, z.B. Observationen durchführen zu können. Auch das Fehlen polizeilicher Kompetenzen (Möglichkeiten von Festnahmen, Kautionen) ist gemäss einzelnen Kommentaren unbefriedigend. Im Bereich der Privathaushalte wurde moniert, dass Kontrollen dadurch deutlich erschwert werden,

dass private Haushalte nicht als Betrieb oder Arbeitsplatz im Sinne des BGSA gelten und damit nicht betreten werden dürften.

Spezifische Schwierigkeiten ergeben sich gemäss einigen Interviewaussagen bei den Kontrollen dadurch, dass die notwendigen **Unterlagen** oft nicht vor Ort eingesehen werden können. Gründe dafür können neben der grundsätzlich fehlenden Kooperationsbereitschaft sein, dass die zuständige Person nicht anwesend ist oder dass die Unterlagen an einem anderen Ort aufbewahrt werden, z.B. in der privaten Wohnung des Arbeitgebers. Ebenfalls sei es beim Antreffen von umfangreichen Unterlagen vor Ort oft nicht möglich, die Unterlagen zu kopieren, wie es das BGSA vorsieht (z.B. kein Kopierer vorhanden, zu umfangreiche Unterlagen). Zum Teil werden Unterlagen von den Kontrollorganen im Rahmen der Nachbearbeitung von den betroffenen Betrieben oder Personen eingefordert.

Von einzelnen Kantonen wurde in der Online-Befragung festgehalten, dass ein Zugriff auf gewisse Datenbanken sinnvoll wäre; es wird aus den Antworten jedoch nicht ersichtlich, welche Datenbanken genau gemeint sind. Festzustellen ist aufgrund der Online-Befragung, dass gewisse Kontrollorgane Zugriff auf weitere Datenbanken haben. In zwei Interviews wurde konkret auf gewisse Datenbanken hingewiesen, für die aus Sicht des Kontrollorgans ein Zugriff nützlich wäre: Zugriff auf Daten der Ausgleichskasse, der Sozialhilfe, Motorfahrzeug-Informationssystem (MOFIS). Dabei handelt es sich um einzelne Nennungen.

Ebenfalls häufig wurden in der Online-Befragung die gemäss verschiedenen Kontrollorganen zu geringen **Sanktionen** erwähnt. Dabei lassen sich zwei Positionen unterscheiden: Einzelne Kantonsvertreter kritisieren die Tatsache, dass die Kontrollorgane selber keine direkten Sanktionsmöglichkeiten haben. Eine zweite Gruppe betont, dass die aktuellen Sanktionsmöglichkeiten nicht streng genug seien, um eine abschreckende Wirkung zu erzielen.

Weitere Schwierigkeiten bei Kontrollen können sprachliche Schwierigkeiten oder Zweifel an der Zuständigkeit des Kontrollorgans sein.

Zusätzliche Aspekte, die von den Kontrollorganen als Schwierigkeiten aufgeführt wurde, werden an anderer Stelle diskutiert:

- geringe **personelle Ressourcen**
- fehlende **Ausbildung** der Inspektorinnen und Inspektoren
- ungenügende **Zusammenarbeit mit Spezialbehörden** (z.B. Aspekte des Datenschutzes, unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Definition von Schwarzarbeit, lange Wartezeiten)

4.6.3 Verbesserungsmöglichkeiten BGSA aus Sicht der kantonalen Kontrollorgane

Die Kontrollorgane wurden nach Verbesserungsmöglichkeiten gefragt, die sie im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit sehen. Nicht diskutiert werden an dieser Stelle solche Anregungen, die sich auf die Zusammenarbeit mit anderen Behörden (vgl. Kapitel 0), die Ressourcensituation (vgl. Abschnitt 4.2) oder die Ausbildungsmöglichkeiten (vgl. Abschnitt 7.2) beziehen.

Gesetzliche Definition von Schwarzarbeit

Im BGSA findet sich keine eigentliche Definition des Begriffs „Schwarzarbeit“. Eine Mehrheit von knapp 70% beurteilt in der Online-Befragung eine explizite Definition des Begriffs Schwarzarbeit im BGSA als für den Vollzug des Gesetzes sinnvoll. 18% sind eher dagegen; explizit gegen eine solche Definition spricht sich keine der befragten Kontrollstellen aus.

Die kantonalen Kontrollorgane wurden auch nach den Gründen gefragt, die für resp. gegen eine gesetzliche Definition des Begriffs Schwarzarbeit sprechen. Das Hauptargument auf der zahlenmässig überlegenen Befürworterseite ist eine Erhöhung der Klarheit und eine Vereinfachung, erstens für die Kontrollorgane selber (erwartet werden entsprechend abnehmende kantonale Unterschiede), zweitens für weitere Behörden (Spezialbehörden, Gerichte), drittens für die Öffentlichkeit. Zwei der Befragten befürchten demgegenüber, dass eine gesetzliche Definition des Begriffs den Tatbestand der Schwarzarbeit eingrenzen und damit bestimmte Sachverhalte ausschliessen und Umgehungen ermöglichen würde.

Weitergehende Kompetenzen

Zahlreiche kantonale Kontrollorgane befürworten eine Ausdehnung der Kompetenzen der Inspektorinnen und Inspektoren, wobei verschiedene Optionen angesprochen worden sind, mit denen die Effizienz und die Wirksamkeit der Kontrollen gesteigert werden könnten; insbesondere dürfte bei den Befragten mit weitergehenden Kompetenz auch die Hoffnung verbunden sein, Schwarzarbeit über einen längeren Zeitraum nachweisen zu können:

- Möglichkeit von Observationen¹³, Fotografieren oder Videoaufnahmen (auch ausserhalb des Arbeitsortes)
- Polizeiliche Möglichkeiten wie Festhaltungen, Kautionen
- Ausweispflicht
- Möglichkeit, Unterlagen zu beschlagnahmen
- Möglichkeit von Hausdurchsuchungen in Privaträumen des Arbeitgebers, da relevante Unterlagen bei Kleinbetrieben oft dort aufbewahrt würden.

Eine Anmerkungen gilt es an dieser Stelle zu berücksichtigen: Einige Kontrollorgane haben in der Online-Befragung pauschal „zusätzliche Kompetenzen“ als Verbesserungsvorschlag angegeben. Die obige Auflistung kann deshalb weder als abschliessend angesehen werden noch kann davon ausgegangen werden, dass eine Mehrheit der Kontrollorgane sämtliche zusätzlichen Kompetenzen befürwortet.

4.6.4 Exkurs: Ausweitung des Kontrollgegenstandes auf die Sozialhilfe und direkte Steuern

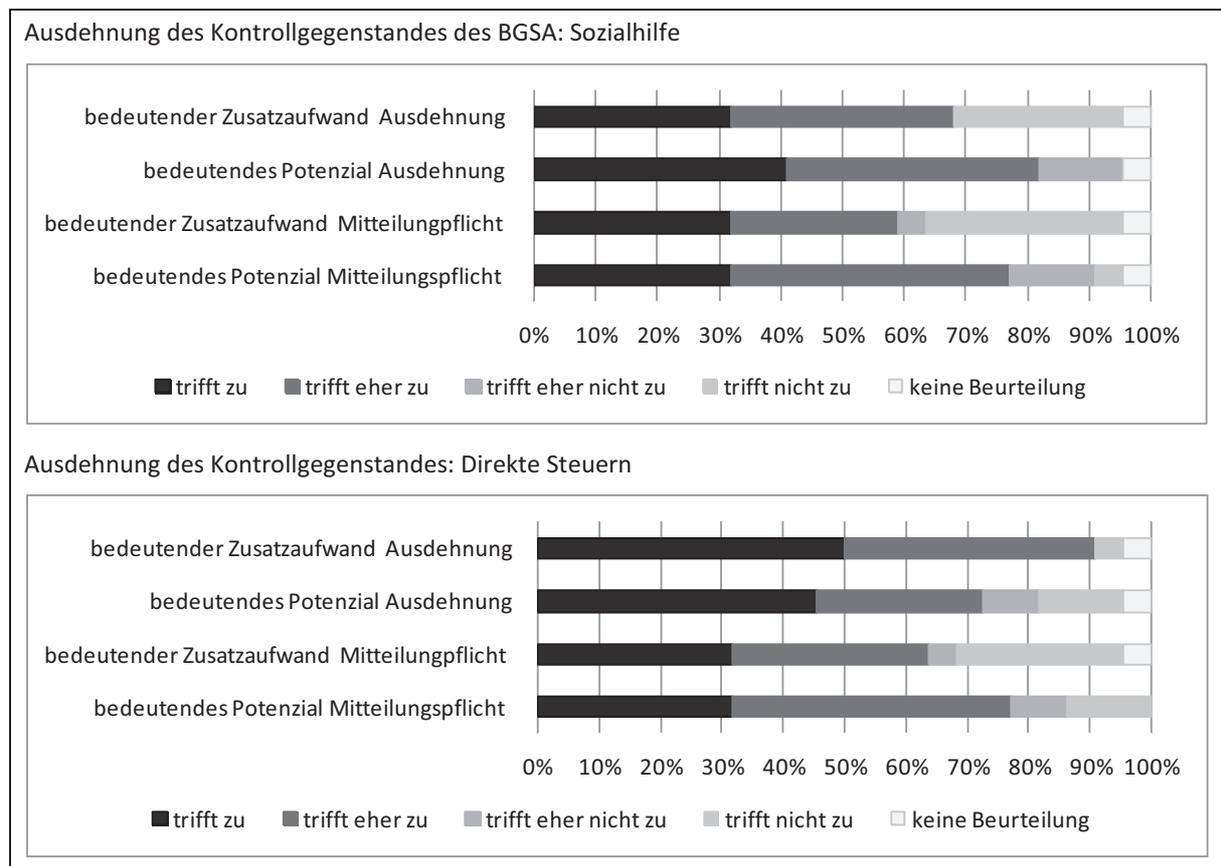
Die Kontrollorgane wurden in der Online-Befragung nach ihrer Einschätzung gefragt, welche Auswirkungen von einer Ausdehnung des BGSA auf direkte Steuern und die Sozialhilfe ausgehen würden (Abbildung 4-21). Die Ausdehnung des BGSA auf direkte Steuern wäre gemäss den Befragten mit einem bedeutenden Zusatzaufwand verbunden; mehr als 90% vertreten diese An-

¹³ Gemäss der Online-Befragung haben die Hälfte der befragten Kontrollorgane Erfahrungen mit Observationen.

sicht. Tiefer liegen die Werte im Bereich der Sozialhilfe, wobei auch dort fast 70% von einem bedeutenden Mehraufwand ausgehen. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Befragten in einer Mehrheit ein bedeutendes Potenzial in einer Ausdehnung sehen, nicht deklarierte Einkommen festzustellen. Die Zustimmung liegt im Bereich der direkten Steuern bei über 70%, bei der Sozialhilfe sogar bei mehr als 80% (allerdings mit einem etwas tieferen Anteil an Antworten der Kategorie „trifft zu“). Aus Sicht der Kontrollorgane erscheint somit eine Ausdehnung des BGSA auf die Sozialhilfe etwas weniger aufwändig bei einem gleichzeitig etwas höheren Potenzial, nicht deklarierte Einkommen aufzudecken.

Ebenfalls erhoben worden sind zudem der zusätzliche Aufwand und das Potenzial einer Mitteilungspflicht bezüglich der direkten Steuern und der Sozialhilfe analog der heutigen Regelung bezüglich MWST (Art. 9 Abs. 4 BGSA). Die Antwortmuster unterscheiden sich dabei kaum: Jeweils etwa 60% der Befragten sehen in einer Mitteilungspflicht einen bedeutenden Zusatzaufwand; der Anteil derjenigen, die ein Potenzial für die Aufdeckung von nicht deklariertem Einkommen sehen, liegt jeweils bei etwas über 75%.

Abbildung 4-21: Ausdehnung des Kontrollgegenstandes des BGSA



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Um den Einbezug der Sozialhilfebehörden besser beurteilen zu können, wurden in den sechs näher untersuchten Kantonen auch Interviews mit diesen Stellen geführt. Dabei standen vor allem folgende Fragen im Mittelpunkt: Finden die Sozialhilfebehörden im Rahmen ihrer Tätigkeiten Hinweise auf Schwarzarbeit auf? Wie gehen sie mit diesen Hinweisen um? Welchen Nutzen

und welchen Aufwand würden sie von einer Zusammenarbeit mit anderen Behörden, insbesondere dem kantonalen Kontrollorgan, im Rahmen des BGSA erwarten?

Unter Schwarzarbeit verstehen die Sozialhilfebehörden, wenn eine Person, die Sozialhilfeleistungen bezieht, einer bezahlten Tätigkeit nachgeht, diese aber nicht oder nicht in vollem Umfang der Sozialhilfebehörde deklariert hat. Damit findet sich eine ähnliche Konstellation vor wie bei der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung. Drei Interviewpartner gaben eine Schätzung der Häufigkeit von Verdachtsfällen an; sie liegt bei 2-3% sämtlicher Dossiers.

Die Sozialhilfebehörden können auf verschiedene Weise Hinweise über derartige nicht-deklarierten Tätigkeiten erhalten: auffälliges Verhalten des Klienten (z.B. Verpassen von Terminen, hohe Ausgaben), Denunziationen, Hinweise der Polizei oder Kontrolle der IK-Auszüge. Die Sozialhilfestellen in drei Kantonen arbeiten bereits heute mit dem kantonalen Kontrollorgan zusammen und erhalten somit auch von dieser Seite Hinweise auf Schwarzarbeit. Hinweise auf Schwarzarbeit in anderen Rechtsbereichen (Sozialversicherungs-, Ausländer- oder Quellensteuerrecht) finden die Sozialhilfebehörden praktisch nie vor; allenfalls stellen sie – allerdings für sehr kleine Beträge – fest, dass Sozialversicherungsbeiträge nicht abgerechnet worden sind.

Von denjenigen Kantonen, in denen bereits eine Zusammenarbeit mit dem Kontrollorgan stattfindet, wird diese in zwei Fällen als sehr positiv bewertet: Von Seiten der Kontrollorgane gelangen nützliche Hinweise an die Sozialhilfebehörden, welche diese ansonsten nicht erhalten hätten. In einem Kanton funktioniert die Zusammenarbeit nicht zufriedenstellend.

Die Sozialhilfebehörden haben beim Umgang mit Hinweisen über Schwarzarbeit ein stark am Einzelfall orientiertes Vorgehen. Je nach Beweislage wird zunächst der Leistungsempfänger direkt mit den Vorwürfen konfrontiert. Unter Umständen wird beim (vermuteten) Arbeitsgeber nachgefragt. Die Sozialhilfestellen haben zudem die Möglichkeit, Sozialinspektoren mit Abklärungen vor Ort zu beauftragen. Wird Schwarzarbeit nachgewiesen, dann werden Rückforderungen gestellt. Die strafrechtliche Verfolgung wegen Betrugs erfolgt nicht automatisch, sondern nach Abwägung (rechtliche Bedingungen erfüllt, Höhe des Betrags).

Die Sozialhilfebehörden sehen sich mit verschiedenen Grenzen bezüglich der Verfolgung von vermuteter Schwarzarbeit konfrontiert: Mehrfach genannt wurden die knappen personellen Ressourcen und die schwierige Nachweisbarkeit von Schwarzarbeit; dadurch stellt sich für die Sozialhilfebehörden häufig auch die Frage der Verhältnismässigkeit. Weiter wurden vereinzelt fehlende Möglichkeiten für Datenaustausch genannt. In gewissen Bereichen (Drogen- und Erotikmilieu, Internethandel) stossen die Sozialhilfebehörden ebenfalls an Grenzen.

Bezüglich der Frage der Ausdehnung des Kontrollgegenstandes des BGSA auf die Sozialhilfe sind die befragten Sozialhilfebehörden leicht positiv eingestellt. Ein Interviewpartner betont, dass sich die Zusammenarbeit mit dem Kontrollorgan bewährt hat (die Interviewpartner der anderen beiden Kantone machen diesbezüglich keine klaren Aussagen). Die Interviewpartner aus denjenigen Kantonen, in denen keine Zusammenarbeit mit dem Kontrollorgan stattfindet, sind sehr zurückhaltend bei der Einschätzung, ob eine Ausdehnung als sinnvoll erachtet wird. Eine wichtige Bedingung ist für die Sozialhilfestellen vor allem, dass bei einer allfälligen Zusammenarbeit die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt. Der erwartete finanzielle Nutzen wird als gering eingestuft.

4.6.5 Zusammenfassung und Fazit

Dieser Abschnitt behandelte die Schwierigkeiten und Grenzen, mit denen sich die Kontrollorgane bei ihrer Kontrolltätigkeit konfrontiert sehen, sowie Möglichkeiten der Weiterentwicklung des BGSA.

Zunächst ist zur **Klarheit der Rechtslage** und zum **Schwierigkeitsgrad der Beweisführung** festzuhalten, dass aufgrund der vorliegenden Ergebnisse Abklärungen im Bereich des Ausländerrechts einfacher durchzuführen sind als im Sozialversicherungs- und im Quellensteuerrecht. Eine mögliche Erklärung dürfte darin liegen, dass die Rechtslage im Bereich des Ausländerrechts überwiegend als klar beurteilt wird. Weitere Gründe dürften von Bedeutung sein.

Die Kontrollorgane sehen sich im Rahmen ihrer Kontrollen mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert. Als bedeutendste Schwierigkeit ist die **Nachweisbarkeit der Dauer und des Umfangs der Schwarzarbeit** zu nennen. Kontrollen gemäss dem BGSA stellen primär eine Momentaufnahme dar. Dies erschwert die Verfolgung der Schwarzarbeit im Sozialversicherungsrecht und im Steuerrecht (und zum Teil auch im Ausländerrecht, wo keine Bewilligung erforderlich ist) deutlich, da dort bestimmte Meldefristen resp. Mindesteinkommen zur Anwendung kommen. Ebenfalls werden fehlende oder zu geringe Kompetenzen als Grenzen der Kontrolltätigkeit angeführt, die ebenfalls die Nachweisbarkeit der Dauer und des Umfangs der Schwarzarbeit erschweren. Weitere Schwierigkeiten betreffen die Tatsache, dass Unterlagen oft nicht vor Ort eingesehen werden können, fehlende personelle Ressourcen, der fehlende Zugriff auf Datenbanken, die fehlende Ausbildung der Inspektorinnen und Inspektoren und die ungenügende Zusammenarbeit mit Spezialbehörden.

In diesem Abschnitt wurden verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert. Gegenwärtig findet sich im BGSA keine eigentliche **Definition des Begriffs Schwarzarbeit**. Die Kontrollorgane sehen in einer gesetzlichen Definition den Vorteil grösserer Klarheit, nicht zuletzt für die beteiligten Behörden (vgl. zu diesem Punkt Kapitel 0). Damit dürfte nicht zuletzt die Hoffnung verbunden sein, dass die Koordination mit den Spezialbehörden verbessert werden könnte. Grundsätzlich teilen wir diese Ansicht, allerdings mit Einschränkungen: Zum einen dürfte es aufgrund der Vielzahl von beteiligten Akteuren schwierig sein, überhaupt einen Konsens für eine Definition zu finden. Zum anderen dürfte eine gesetzliche Definition von Schwarzarbeit allein nicht ausreichen, um verschiedene Vollzugsprobleme (vgl. insbesondere Kapitel 0) zu lösen.

Eine Erweiterung der **Kompetenzen** der Kontrollorgane wird von vielen Kontrollorganen als wichtige Verbesserungsmöglichkeit für den Vollzug des BGSA erachtet. Die Möglichkeit von Observationen (d.h. verdeckter Beobachtung über eine längere Dauer), von Festnahmen oder der Beschlagnahmung von Unterlagen werden als Instrumente beurteilt, mit denen die Wirksamkeit des Gesetzes gesteigert und die Schwierigkeiten bei der Kontrolltätigkeit teilweise überwunden werden können. Gefordert wird teils auch die Möglichkeit von Hausdurchsuchungen in Privaträumen des Arbeitgebers, da relevante Unterlagen gerade bei Kleinbetrieben oft dort aufbewahrt würden. Teilweise ist die Möglichkeit erwünscht, dass das Kontrollorgan direkt **Sanktionen** ergreifen kann.

Zu beachten gilt es dabei jedoch verschiedene Aspekte: Die Problematik der Nachweisbarkeit von Schwarzarbeit bleibt vor allem im Sozialversicherungsrecht auch bei zusätzlichen Kompe-

tenzen bestehen, da in diesem Bereich Meldefristen bestehen. Solange die Kontrollgänge vor Ort Momentaufnahmen bleiben und schwarz ausbezahlte Löhne weder auf Papier belegt noch in der Buchhaltung des Arbeitgebers auftauchen, bleibt der Nachweis von Schwarzarbeit schwierig. Vorgeschlagene Kompetenzen wie Observationen sind arbeitsintensive Mittel; es ist fraglich, ob angesichts der knappen Ressourcensituation in den meisten Kantonen solche Instrumente überhaupt Sinn machen würden. Zumindest ist davon auszugehen, dass die Zahl der Überführungen nicht massiv gesteigert werden könnte; eher kann die Observation in besonders schwerwiegenden Fällen wirksam sein, wie die Erfahrungen aus der IV zeigen. Grundsätzlich erscheint es jedoch angebracht, verschiedene Kompetenzerweiterungen näher zu prüfen.

Spezifisch untersucht wurde die Frage, ob eine **Ausdehnung des Kontrollgegenstandes** des BGSA auf die Sozialhilfe und direkte Steuern sinnvoll wäre. Aufgrund der Einschätzungen der Kontrollorgane kann davon ausgegangen werden, dass hinter einer solchen Erweiterung Potenzial bei der Schwarzarbeitsbekämpfung gesehen wird. Unseres Erachtens gilt es auch hier wiederum zu berücksichtigen, ob eine solche Ausdehnung, die mit einem bedeutenden Zusatzaufwand verbunden wäre, angesichts der knappen Ressourcen sinnvoll ist. In jedem Fall wäre vor einer Ausdehnung sicherzustellen, dass auch das Engagement der jeweiligen Spezialbehörden vorhanden ist. Als abgeschwächte Variante der Ausdehnung ist es auch denkbar, eine Meldepflicht einzuführen analog der bestehenden Meldepflicht in Bezug auf vermutete Verstösse gegen das Mehrwertsteuergesetz (Art. 9 Abs. 4 BGSA). Ebenfalls zu berücksichtigen gilt es, dass sich die Kontrolltätigkeit in beiden Fällen auf den Arbeitnehmenden beziehen würde.

5 Zusammenarbeit zwischen Behörden

Das BGSA sieht für die Bekämpfung der Schwarzarbeit die Beteiligung verschiedener Behörden vor. In diesem Kapitel werden das Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Kontrollorganen für Schwarzarbeit und den Spezialbehörden sowie die Tätigkeiten der Spezialbehörden und der gerichtlichen Instanzen behandelt.

Das Kapitel ist folgendermassen aufgebaut: In den Abschnitten 5.1 und 5.2 wird vorerst die Zusammenarbeit aus einer *allgemeinen* Perspektive heraus untersucht. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob sich grundsätzlich die Rolle des kantonalen Kontrollorgans als Mittelpunkt der Bemühungen, Schwarzarbeit zu bekämpfen, einerseits und der Ansatz des BGSA andererseits, verschiedene weitere Behörde in mit einzubeziehen, bewährt haben; auch sollen die Grenzen und Hindernisse aus einer allgemeinen Sichtweise diskutiert werden. In den darauf folgenden Abschnitten werden demgegenüber *spezifische* Elemente der Zusammenarbeit beleuchtet: Abschnitt 5.3 befasst sich mit dem Informationsaustausch gemäss Art. 11 Abs. 2 BGSA, Abschnitt 5.4 mit Art. 12 BGSA; diese Artikel regeln wichtige Punkte der Zusammenarbeit zwischen den Spezialbehörden und dem Kontrollorgan resp. der Spezialbehörden untereinander. Abschliessend wird die weitere Behandlung von Meldungen von vermuteten Verstössen der Kontrollorgane durch die Spezialbehörden (inkl. Rückmeldungen; Abschnitt 5.5) und durch die gerichtlichen Instanzen (Abschnitt 5.6) behandelt.

5.1 Zusammenarbeit (Art. 11 Abs. 1 BGSA): Allgemeine Erkenntnisse

In diesem Abschnitt werden die Einschätzungen aus den Interviews zur Zusammenarbeit zwischen dem Kontrollorgan und den Spezialbehörden diskutiert. Dabei steht in diesem (und im folgenden Abschnitt 5.2) die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit *im Allgemeinen* im Vordergrund; die Beurteilung spezifischer Elemente dieser Zusammenarbeit (z.B. Funktionieren von Art. 11 BGSA, Rückmeldungen) werden später in diesem Kapitel behandelt.

5.1.1 Rolle des Kontrollorgans im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit

Gemäss den Interviews sehen die Kontrollorgane ihre Rolle hauptsächlich in *der Koordination aller bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit involvierten Stellen*, wobei sie als Drehscheibe und als Kompetenzzentrum für Schwarzarbeit fungieren. Damit werde sichergestellt, dass die Bekämpfung der Schwarzarbeit umfassend angegangen werde. Die Bekanntheit des Kontrollorgans innerhalb der Kantone kann mittlerweile als sehr gut beurteilt werden. Auch ein Grossteil der befragten Spezialbehörden sieht darin den wichtigsten Vorteil bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Im Vergleich zur Koordinationsfunktion wurde die *eigentliche Kontrolltätigkeit* von den befragten Behörden weniger prominent erwähnt. Darin dürfte zum Ausdruck kommen, dass die Kontrolltätigkeit in verschiedener Hinsicht an Grenzen stösst (knappe Ressourcen, geringe Kompetenzen, weitere Schwierigkeiten, vgl. Kapitel 0).

Mit der Einrichtung der Kontrollorgane konnten zumindest ein Stück weit praktische Hindernisse des Informationsaustausches (im Sinne von Spontanmeldungen) abgebaut werden, wie sie von

Bolliger und Féraud (2010) aufgezeigt worden sind (vgl. Abschnitt 2.6.2): Erstens fehlt in den Spezialbehörden häufig das Wissen, welche Informationen für welche anderen Behörden von Bedeutung sind. Diese Fragen sind mit dem BGSA an die Kontrollorgane delegiert worden, die als Koordinationsstelle Hinweise über Schwarzarbeit entgegen nehmen und an die betroffenen Stellen weiterleiten. Für die Spezialbehörden steht mit dem Kontrollorgan ein einziger kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung, womit die Komplexität und der administrative Aufwand für die Spezialbehörden reduziert werden konnten. Zweitens weisen Bolliger und Féraud (2010: 105) darauf hin, dass die Motivation für die spontane Weitergabe von Hinweisen auf Missbrauchsfälle an weitere betroffene Stellen bei den Spezialbehörden zum Teil begrenzt ist. Es ist zu vermuten, dass die Kontrollorgane mit ihrer Tätigkeit dieser strukturellen Schwäche ein Stück weit entgegen wirken können, da sie zum einen eine gewisse Sensibilisierung für die Thematik Schwarzarbeit erreichen dürften (z.B. im Rahmen der institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit; vgl. Abschnitt 5.1.3); zum anderen dürften die meisten Kontrollorgane ihrerseits bei den Spezialbehörden über ein hohes Mass an Glaubwürdigkeit verfügen, was bei letzteren eine erhöhte Erwartungssicherheit schafft, dass die gemeldeten Hinweise konsequent weiterverfolgt werden, und somit die Wahrscheinlichkeit einer Meldung erhöht. Zu berücksichtigen gilt es schliesslich zudem, dass mit dem BGSA zumindest teilweise auch mögliche datenschutzrechtliche Hindernisse abgebaut werden konnten.

5.1.2 Kompetenzaufteilung zwischen Kontrollorgan und Spezialbehörden

Das BGSA sieht für die Bekämpfung der Schwarzarbeit eine Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Kontrollorganen und den verschiedenen betroffenen Behörden vor. Die Spezialbehörden leiten Hinweise über Schwarzarbeit an die Kontrollorgane weiter, welche den Sachverhalt abklären und die betroffenen Behörden über die Kontrolleergebnisse informieren. Diese führen ihrerseits unter Umständen zusätzliche Abklärungen durch und ergreifen weitere Massnahmen (z.B. Rückforderung von nicht geschuldeten Beträgen, Strafanzeige).

Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden wird grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Von Seiten einiger Kontrollorgane wird einzig moniert, dass eine eigene Sanktionskompetenz als wirksam erachtet würde. Von Seiten der Spezialbehörden (kantonale Ausgleichskassen, Migrationsbehörden, Steuerbehörden) wird die Kompetenzaufteilung als sinnvoll erachtet, gerade auch weil die Sanktionskompetenz in der Zuständigkeit der Spezialbehörden liegt, wo das notwendige Fachwissen vorhanden sei.

5.1.3 Institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zwischen Behörden

Die kantonalen Kontrollorgane haben verschiedene Formen der Zusammenarbeit mit den betroffenen kantonalen Behörden institutionalisiert. Folgende Formen haben sich dabei etabliert:

- In vier von sechs mit den Interviews untersuchten Kantonen findet, meist einmal im Jahr, ein *Treffen des Kontrollorgans mit verschiedenen kantonalen Behörden* statt (Spezialbehörden und weitere, z.B. Polizei, Staatsanwaltschaft). Dabei werden u.a. bestehende Schwierigkeiten sowie Herausforderungen diskutiert. Ein wichtiger Aspekt dieser Treffen sind die persönlichen Kontakte zwischen sämtlichen Behörden (gegenseitiges (Kennen-)Lernen, klare

Ansprechperson). In einzelnen Kantonen sind diese Treffen eher auf strategische Fragen ausgerichtet, während in anderen stärker operative/technische Aspekte der Zusammenarbeit im Zentrum stehen.

- In allen Kantonen finden *bilaterale Treffen* zwischen dem Kontrollorgan und Partnerbehörden statt, allerdings gibt es Unterschiede bezüglich der Form und der Häufigkeit solcher Treffen: In einem Kanton finden jährlich bilaterale Treffen mit allen Partnern statt; in den anderen Kantonen werden solche Treffen eher im Bedarfsfall (i.d.R. bei anstehenden Problemen) durchgeführt. Daneben gibt es einen informellen Austausch zwischen den Kontrollorganen und den Partnerbehörden.
- Mindestens drei Kantone haben die Zusammenarbeit des Kontrollorgans mit den Partnerbehörden *schriftlich*, z.B. in Form eines Konzepts festgehalten, in dem Prozesse und Zuständigkeiten festgehalten sind.

Diese verschiedenen Formen der Zusammenarbeit werden von den Beteiligten als wichtig erachtet, um sich gegenseitig kennen zu lernen, eine Sensibilisierung für das Thema zu erreichen, Erwartungen und Bedürfnisse zu klären, die Rollen zu klären, bestehende Probleme zu lösen und mögliche Schwierigkeiten rechtzeitig zu erkennen und zu diskutieren; diesbezüglich erweisen sich vor allem die multilateralen Treffen als nützlich. Als Herausforderung hat sich erwiesen, nicht-kantonale Behörden (Verbandsausgleichskassen, private Unfallversicherungen, Bund und Gemeinden) in diese teils systematische institutionalisierte Zusammenarbeit einzubeziehen (vgl. Abschnitt 5.1.3).

5.1.4 Zusammenfassung und Fazit

Die Kontrollorgane nehmen in den Kantonen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit eine Schlüsselrolle ein: Sie sind in Fragen rund um Schwarzarbeit die zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle für sämtliche kantonalen Spezialbehörden und weitere Organisationen. Mit dem Kontrollorgan gibt es einen Akteur, für den die Bekämpfung der Schwarzarbeit die Kernaufgabe darstellt, und der die Spezialbehörden bei ihren Tätigkeiten unterstützt und entlastet; für die Spezialbehörden stellt Schwarzarbeit demgegenüber lediglich ein Randthema dar. Die Kontrollorgane sammeln Hinweise auf Schwarzarbeit, entscheiden über Kontrollen, führen die Kontrolltätigkeit teilweise selber durch und erstatten sämtlichen möglicherweise betroffenen Spezialbehörden eine Meldung, wenn sie einen Verstoß gegen das BGSA vermuten. Diese klären den Sachverhalt definitiv und leiten, entsprechend der Gesetzgebung im jeweiligen Rechtsgebiet, Massnahmen und Sanktionen ein. Diese im BGSA angelegte Kompetenzaufteilung zwischen dem Kontrollorgan und den Spezialbehörden erweist sich als intelligente Lösung für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und hat sich aus der Sicht der beteiligten Akteure bewährt: Sie erlaubt es, die Zusammenarbeit einer Vielzahl von beteiligten Behörden zu koordinieren und damit verschiedene Koordinations- und Informationsprobleme, die sich in einer Situation ohne Kontrollorgane stellen würden, zumindest zu einem Teil zu vermeiden.

Als wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der Zusammenarbeit erweist sich die Klärung von Erwartungen, Informationsbedürfnissen und des Rollenverständnisses zwischen Kontrollorgan und Spezialbehörden. Diesbezüglich finden sich in der Mehrheit der sechs näher untersuchten Kantone verschiedene Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit in Form von bilate-

ralen und multilateralen Treffen. Diesen Austausch erachten wir als notwendige und dauerhafte Aufgabe für den Vollzug des BGSA.

Der grundsätzliche Ansatz des BGSA hat sich somit bewährt: Die Bekämpfung der Schwarzarbeit wurde um eine spezialisierte und deshalb an der Aufdeckung von Schwarzarbeit besonders interessierte Kontrollbehörde ergänzt. Diese kann sich in den Dienst der Spezialbehörden stellen, kann eigene Ermittlungen anstellen, und bei ihr können die relevanten Informationen über Verdachtsfälle zusammenlaufen. Die Bekämpfung der Schwarzarbeit hat in allen Kantonen eine klar hauptverantwortliche Stelle erhalten. Bei der Wahrnehmung ihrer Drehscheibenfunktion stossen die Kontrollorgane jedoch gleichwohl noch an Grenzen, wie die nächsten Abschnitte zeigen.

5.2 Schwierigkeiten und Grenzen bei der Zusammenarbeit

In diesem Abschnitt sollen Schwierigkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit zwischen dem Kontrollorgan und den Spezialbehörden diskutiert werden. Wie in Abschnitt 5.1 steht auch in diesem Abschnitt der allgemeine Charakter der Zusammenarbeit und nicht einzelne Elemente im Vordergrund.

5.2.1 Ressourcen der Spezialbehörden

Die erfolgreiche Bekämpfung der Schwarzarbeit gemäss dem BGSA ist neben den Kontrollorganen stark von den Spezialbehörden abhängig, da diese aufgrund der Kontrollergebnisse unter Umständen weitere Abklärungen durchführen sowie Sanktionen beschliessen oder einleiten. Ein Teil des Aufwands entfällt neben dem Kontrollorgan somit auf eine Reihe von Behörden.

Mit dem BGSA wurde die Finanzierung der Kontrollorgane durch Bund und Kantone sichergestellt. Keine Entschädigungen für den Vollzug enthalten demgegenüber die Spezialbehörden. Sie müssen die Ressourcen für diejenigen Tätigkeiten, die bei ihnen im Rahmen der Schwarzarbeitsbekämpfung anfallen, selber bereitstellen. In einem Interview mit einer Spezialbehörde wurde erwähnt, dass für den Vollzug des BGSA eigens Stellen geschaffen worden sind, die aber ausschliesslich durch den Kanton finanziert werden. Daraus ergibt sich, dass die erfolgreiche Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht ausschliesslich von der Ausstattung der Kontrollorgane abhängig ist, sondern auch von der Bereitschaft und der Möglichkeit der Spezialbehörden, Ressourcen für die weitere Bearbeitung der Kontrollergebnisse der Kontrollorgane bereit zu stellen.

In einzelnen Interviews mit den Ausgleichskassen und den Steuerbehörden wurde deutlich gemacht, dass nach der Einschätzung dieser Gesprächspartner mit der aktuellen Belastung eine „Schmerzgrenze“ erreicht worden sei. Auch ein Kontrollorgan berichtet von solchen Feststellungen. Diese möglichen Engpässe bei den Spezialbehörden gilt es zu beachten, z.B. bei der Frage nach einer besseren personellen Ausstattung der Kontrollorgane oder hinsichtlich zusätzlicher Kompetenzen für die Kontrollorgane im Sinne einer Entlastung der Spezialbehörden (beispielsweise Zugriff auf bestimmte Datenbanken). Zu berücksichtigen gilt es allerdings auch, dass die untersuchten Kantone über eine eher gute personelle Ausstattung der Kontrollorgane verfügen.

5.2.2 Engagement einzelner Spezialbehörden

In Abschnitt 2.5 ist aufgezeigt worden, dass nicht nur Arbeitgeber und Arbeitnehmer über spezifische Anreizstrukturen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit verfügen, sondern auch die staatlichen Behörden (bezüglich der Frage, in welcher Intensität Schwarzarbeit bekämpft resp. geduldet werden soll). Diese Anreize können sich je nach Rechtsbereich unterscheiden. Aufgrund der Interviews mit den Spezialbehörden sowie ergänzend anhand der Einschätzungen der Kontrollorgane soll in diesem Abschnitt diskutiert werden, welche Gründe bei den jeweiligen Spezialbehörden für die konsequenten Verfolgung von Verstössen gegen das BGSA tatsächlich relevant sind, und wo diesbezüglich Grenzen bestehen. Dabei ist abzuwägen, wie stark diese Gründe und Grenzen bei der Schwarzarbeitsbekämpfung für die verschiedenen Spezialbehörden zu beurteilen sind. Im Sinne einer Einschätzung wird zudem versucht, anhand der diskutierten Befunde das erwartete Engagement der jeweiligen Behörden einzuschätzen. Für die Ausgleichskassen, die Migrationsbehörden, die Steuerverwaltungen und die für die Arbeitslosenversicherung zuständigen Behörden lassen sich die folgenden Erkenntnisse zusammenfassen:¹⁴

- *Kantonale Ausgleichskasse*: Die Sicherstellung des Versicherungsschutzes ist für die Ausgleichskassen der zentrale Grund für die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Mögliche Grenzen ergeben sich gemäss Interviewaussagen aufgrund der häufig geringen Einkommenshöhe: Die Kontrollorgane stellen oftmals Schwarzarbeit in geringem Ausmass fest, entsprechend tief fallen die finanziellen Mehreinnahmen für die kantonalen Ausgleichskassen aus. Der finanzielle Nutzen der konsequenten Verfolgung von Schwarzarbeit kann somit in der gegenwärtigen Situation als gering eingestuft werden. Der Interviewpartner einer Ausgleichskasse bezeichnete explizit den administrativen Mehraufwand für die kantonale Ausgleichskasse als erheblich. Diese Hinweise deuten auf ein mittleres Engagement der kantonalen Ausgleichskassen bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit hin.
- *Verbandsausgleichskassen*: Die Verbandsausgleichskassen sind grundsätzlich in der gleichen Situation wie die kantonalen Kassen. Als zusätzliche praktische Grenze bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit gilt es zu berücksichtigen, dass die Verbandsausgleichskassen oft national oder regional organisiert sind und damit theoretisch mit 22 Kontrollorganen zusammenarbeiten müssen. Dies erhöht den Koordinationsaufwand. Hinzu kommt, dass es aufgrund der Interviewaussagen Hinweise dafür gibt, dass es bei den Verbandsausgleichskassen eine etwas stärkere „Dienstleistungsorientierung“ gegenüber den eigenen Mitgliedern geben könnte. Aufgrund der Interviews mit den Verbandsausgleichskassen ist ausserdem davon auszugehen, dass diese vermutlich weniger Risikobetriebe versichern (vgl. Abschnitt 5.3.4), was möglicherweise auch das Vertrauen in die Betriebe erhöht und das Misstrauen senkt. Wir vermuten deshalb, dass das Engagement der Verbandsausgleichskassen eher tiefer ist als jenes der kantonalen Ausgleichskassen.
- *Migrationsbehörde*: Während bei den kantonalen Ausgleichskassen und bei den Steuerbehörden die häufig geringen Einkommen eine Grenze bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit darstellen, entfallen derartige finanzielle Überlegungen bei der Überprüfung der Einhaltung der Melde- und Bewilligungsvorschriften im Ausländerbereich. Die Sicherstellung des rechtmässigen Aufenthalts stellt das „Kerngeschäft“ für die Migrationsbehörden dar;

¹⁴ Der ungerechtfertigte Bezug von IV-Leistungen bei gleichzeitiger Ausübung einer Erwerbstätigkeit wurde nicht näher untersucht. Die IV hat jedoch ihre Anstrengungen zur Bekämpfung des Versicherungsmisbrauchs mit der 5. IV-Revision verstärkt (vgl. BSV 2011).

dieser ist überdies oft mit dem Vorhandensein einer Arbeitsbewilligung gekoppelt. Deshalb gehen wir insgesamt von einem eher hohen Engagement aus. Denkbar ist allenfalls, dass politische Erwägungen das Engagement dieser Behörden in Bezug auf bestimmte Branchen prägen. Dieser Aspekt wurde jedoch nicht untersucht.

- *Steuerbehörde*: In einer ähnlichen Ausgangslage wie die Ausgleichskassen sind die Steuerbehörden, sollen doch auch hier durch die Aufdeckung von Schwarzarbeit unrechtmässiges Handeln verhindert und der Behörde zustehende Mittel vermehrt werden. Der Aspekt des Versicherungsschutzes fällt hingegen weg. Gemäss den Interviewaussagen beurteilen zudem die Interviewpartner bei den Steuerbehörden das Verhältnis von Aufwand und Nutzen ungünstiger als andere Behörden; nicht zuletzt, weil es in der Regel um sehr kleine Beträge geht. Der theoretisch wichtige Anreiz, zusätzliche Einnahmen durch die Verfolgung nicht versteuerter Einkommen zu generieren, ist in der Praxis nicht stark ausgeprägt. Insgesamt kommen wir zur Einschätzung, dass von den Steuerbehörden im Vergleich mit den anderen diskutierten Behörden ein eher tieferes Engagement zu erwarten ist.
- *Arbeitslosenversicherung*: Bei der Arbeitslosenversicherung stellen das Verhindern von ungerechtfertigtem Leistungsbezug und die Verminderung nicht gerechtfertigter Ausgaben einen Anreiz, der entstehende administrative Aufwand eine Grenze bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit dar. Eine Beurteilung aufgrund der Interviews ist nicht möglich; wir gehen von einem eher hohen Engagement aus. Fördernd auf die Zusammenarbeit mit dem kantonalen Kontrollorgan dürfte sich bei der Arbeitslosenversicherung auswirken, dass ihre Vollzugsorgane meist im selben Amt wie das Kontrollorgan angesiedelt sind.

5.2.3 Definition von Schwarzarbeit

Das BGSA enthält keine genaue Definition, was unter Schwarzarbeit definiert wird. Die Interviews haben gezeigt, dass zwischen verschiedenen Behörden auf Bundes- und auf Kantonsebene teilweise unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, welche Tatbestände unter dem Begriff der Schwarzarbeit zusammen zu fassen sind.

Auf *Bundesebene* lassen sich Unterschiede zwischen dem SECO einerseits und dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) resp. der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) andererseits bezüglich des Umgangs mit den Meldevorschriften im Sozialversicherungsrecht resp. im Quellensteuerrecht feststellen. Für das SECO ist bei Nicht-Einhaltung der Meldevorschriften der Tatbestand der Schwarzarbeit erfüllt, während für die beiden anderen Behörden eine solche Auslegung zu weit geht. Sie erwarten denn auch nicht, dass die kantonalen Steuerbehörden und die Ausgleichskassen bei einem Fehlen von Meldungen Sanktionen ergreifen.

Auf *kantonomer Ebene* setzen sich die unterschiedlichen Auffassungen auf Bundesebene in den entsprechenden kantonalen Spezialbehörden fort:

- Unterschiedliche Auffassungen bestehen in einer Mehrheit der befragten Kantone zwischen dem kantonalen Kontrollorgan und den *Ausgleichskassen*, was die 30-tägige Meldefrist bei neuen Arbeitnehmenden anbelangt. Die Praxis der Ausgleichskassen bei Mitteilungen des Kontrollorgans ist so, dass erst bei der Lohndeklaration Ende Jahr überprüft wird, ob die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmenden abgerechnet worden sind. Ist dies der Fall, hat eine nicht erfolgte Meldung keine Konsequenzen für den Ar-

beitgeber. Aus Sicht der meisten in den Interviews befragten Kontrollorgane ist dies unbefriedigend oder störend; in einem Kanton teilt das Kontrollorgan die Auffassung der Ausgleichskasse.

- Die gleiche Situation ergibt sich im Bereich des *Quellensteuerrechts*: Auch hier wird von den Steuerbehörden die Abrechnung der Quellensteuer überprüft; die Nicht-Einhaltung der Meldevorschrift hat keine Konsequenzen. Zur Haltung der Kontrollorgane kann diesbezüglich keine Einschätzung abgegeben werden.
- Gemäss den Interviewaussagen der Kontrollorgane (und auch der Spezialbehörden) gibt es keine grundsätzlich unterschiedlichen Auffassungen zu den für die *Arbeitslosenversicherung* zuständigen Behörden und den *Migrationsbehörden*.

Neben teilweise unterschiedlichen Auffassungen, was unter Schwarzarbeit zu verstehen sei, wurden in den Interviews der Eindruck gewonnen, dass bei den Spezialbehörden zum Teil Unsicherheiten/Unklarheiten darüber bestehen könnten, was genau unter Schwarzarbeit zu verstehen ist (z.B. einseitiger Fokus auf Ausländerrecht). Auch divergieren zum Teil die Einschätzungen der Kontrollorgane und der Spezialbehörden bei der Frage, ob unterschiedliche Auffassungen von Schwarzarbeit bestehen würden, was auf ein noch bestehendes Koordinationspotenzial hinweist.

5.2.4 Zusammenarbeit mit nicht-kantonalen Behörden

Die in Abschnitt 5.1.3 beschriebenen institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit des Kontrollorgans mit den beteiligten Stellen beziehen sich auf Behörden im eigenen Kanton. Gemäss der Online-Befragung und den Interviews zeigt sich, dass sich die Zusammenarbeit mit nicht-kantonalen Stellen *systematisch* als schwieriger erweist (im Detail wird in den folgenden Abschnitten näher auf einzelne Elemente eingegangen):

- *Verbandsausgleichskassen*: Die Zusammenarbeit mit den Verbandsausgleichskassen erschwert sich vor allem aufgrund der Tatsache, dass diese Kassen oft überregional oder national organisiert sind und keine kantonalen Ableger haben. Die Koordination erfolgt bilateral mit den Kontrollorganen, wobei mit einigen Kantonen gemäss den Kassen praktisch keine Zusammenarbeit stattfindet.
- *Private Unfallversicherer*: Während sich mit der SUVA in einigen Kantonen eine Zusammenarbeit etabliert hat, ist jene mit den privaten Unfallversicherungen noch kaum ausgebildet (Interviews Kontrollorgane und privater Unfallversicherer). Seitens eines Kontrollorgans wurde angekündigt, dass die Zusammenarbeit mit den privaten Versicherern künftig gesucht werde.
- *ESTV*: Mit der ESTV beziehen sich die Probleme auf den Bereich der Rückmeldungen (vgl. Abschnitt 5.5.3).
- *Spezialbehörden anderer Kantone*: Teilweise sind andere Behörden in die Abklärungen der Kontrollstelle involviert (z.B. wenn Firma aus Kanton A im Kanton B einen Auftrag ausführt). Auch diese Zusammenarbeit wird von zwei Interviewpartnern bei den Kontrollorganen als schwieriger beurteilt (kein klarer Ansprechpartner, Datenschutz).
- *Kontrollorgane anderer Kantone*: Der Vollzug des BGSA durch die kantonalen Kontrollstellen erweist sich als uneinheitlich (vgl. Kapitel 0), was den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Kontrollorganen erschwert. Soweit dies aufgrund der wenigen

Informationen aus den Interviews festgestellt werden kann, findet nur in geringem Ausmass eine interkantonale Zusammenarbeit der Kontrollorgane statt.

5.2.5 Datenschutz als Grenze?

Mit der Einführung des BGSA ist eine Rechtsgrundlage für den Datenaustausch zwischen den bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit involvierten Stellen geschaffen. Insgesamt kann aufgrund der Interviews bilanziert werden, dass der Datenschutz in Rahmen der Zusammenarbeit zwischen dem Kontrollorgan und den beteiligten Behörden nicht grundsätzlich als Problem wahrgenommen wird. In zwei Bereichen lassen sich gemäss den Kontrollorganen Probleme, die in Zusammenhang mit dem Datenschutz stehen, feststellen (sie werden in anderen Abschnitten ausführlicher behandelt, deshalb sei hier lediglich kurz darauf hingewiesen):

- *Fehlende rechtliche Grundlage für Datenaustausch:* Von Seiten der Kontrollorgane wird argumentiert, dass ein Zugriff auf weitere Datenbanken sinnvoll wäre und den administrativen Aufwand reduzieren würde (vgl. Abschnitt 4.6.2). Kritisiert wird zum Teil auch, dass die Aufzählung der Behörden, die mit dem Kontrollorgan zusammenarbeiten und Informationen austauschen, im BGSA zu eng gefasst sei: Wichtige weitere Behörden, wie die Sozialhilfebehörde oder das Betreibungsamt, würden fehlen (vgl. Abschnitt 5.3).
- *Schwierigkeiten beim Datenaustausch:* In zwei Interviews wurde spezifisch die Zusammenarbeit mit der Steuerbehörde und der ESTV im Bereich der Rückmeldungen als problematisch beschrieben; auch die Online-Befragung ergab im Zusammenhang mit den Rückmeldungen gewisse Hinweise in diese Richtung (vgl. Abschnitt 5.5.3). Ganz vereinzelt kann es innerhalb eines Kantons zu Problemen bei bestehenden Austauschbeziehungen kommen. Aus Sicht einzelner Spezialbehörden wurde betont, dass die Datenbestimmungen innerhalb der eigenen Gesetzgebung wichtig bleiben; daraus könnten sich gewisse Schwierigkeiten ergeben, z.B. bezüglich der spontanen Meldung von Hinweisen auf Schwarzarbeit an das Kontrollorgan. Aufgrund der vorliegenden Informationen können wir diesen Punkt nicht weiter ausdifferenzieren.

5.2.6 Zusammenfassung und Fazit

In diesem Abschnitt wurden mögliche Schwierigkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit zwischen dem Kontrollorgan und den Spezialbehörden der Sozialversicherungen, der Steuerverwaltung und des Bereichs Migration behandelt. Dabei hat sich gezeigt, dass bei dieser Zusammenarbeit – auch wenn wir in Abschnitt 5.1.4 zum Schluss gekommen sind, dass die im BGSA angelegte Kompetenzaufteilung zwischen Kontrollorgan und Spezialbehörden sinnvoll ist – Grenzen bestehen, welche die Wirksamkeit des Gesetzes beeinträchtigen dürften.

Die **Ressourcen der Spezialbehörden** stellen eine kritische Grenze für die Wirksamkeit des Gesetzes dar. Zwar wird mit dem BGSA einerseits eine Entlastung der Spezialbehörden erreicht, in dem ein grosser Teil der Abklärungen (inkl. Kontrollen) und die Koordination (Meldungen an andere Behörden) durch das Kontrollorgan durchgeführt werden; andererseits bleibt ein substanzieller Teil des Aufwandes bei den Spezialbehörden, vor allem in Form der Bearbeitung von Meldungen über vermutete Verstösse. Eine Folge dieses potenziellen Engpasses besteht darin, dass unter Umständen eine einseitige Ressourcenausweitung auf Seiten des Kontrollorgans wenig Sinn

machen könnte: Die Wirksamkeit des BGSA hängt entscheidend davon ab, wie gut die Spezialbehörden in der Lage sind, Verstösse gegen Melde- und Bewilligungsvorschriften in ihrem Rechtsbereich definitiv festzustellen und zu sanktionieren. Aus dieser Betrachtungsweise ergeben sich unseres Erachtens zwei Anknüpfungspunkte: Erstens erhalten dadurch jene Handlungsoptionen, die mit einer Entlastung der Spezialbehörden einhergehen, eine stärkere Rechtfertigung; Beispiele hierfür können erweiterte Ermittlungskompetenzen des Kontrollorgans oder der direkten Zugriff auf Datenbanken durch das Kontrollorgan sein, wie sie bereits diskutiert worden sind (vgl. Abschnitt 4.6.3). Zweitens können im Falle einer Ausdehnung der Ressourcen Überlegungen dahingehend gemacht werden, nicht nur dem Kontrollorgan, sondern auch den Spezialbehörden finanzielle Mittel für den Vollzug des BGSA zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund der Analyse des **erwarteten Engagements der Spezialbehörden** kann generell festgehalten werden, dass die Bekämpfung der Schwarzarbeit im Zusammenhang mit dem BGSA für die Spezialbehörden eher ein Randthema darstellt. Dies gilt für die Ausgleichskassen und insbesondere die Quellensteuerbehörden, weniger jedoch für die Migrationsbehörden. Diese Einschätzungen können sich auf verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit auswirken. Wichtig erscheint uns vor allem – analog der eben gemachten Feststellung – dass versucht wird, den Aufwand der Spezialbehörden insgesamt im Rahmen zu halten.

Teilweise herrscht zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden Uneinigkeit oder Unklarheit, welche Tatbestände unter Schwarzarbeit zu verstehen sind. Teilweise dürfte dies mit der fehlenden gesetzlichen **Definition** des Begriffs zusammenhängen (vgl. Abschnitt 4.6). Allerdings ist an dieser Stelle deutlich darauf hinzuweisen, dass eine gesetzliche Definition allein nicht ausreichen dürfte, um bestehenden Hindernisse zu beseitigen; dies bedarf der über eine gesetzliche Definition hinausgehenden gegenseitigen Klärung von Auffassungen. Wichtig erscheint uns deshalb insbesondere, dass die Behörden die Auffassung der anderen Behörden kennen, damit sie ihr eigenes Verhalten optimieren können. Wie weit die Definition des Begriffs inhaltlich geht, ist letztlich ein politischer Aushandlungsprozess.

Schliesslich kann festgehalten werden, dass die Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Behörden und nicht-kantonalen Organisationen (Verbandsausgleichskassen, Unfallversicherungen) erschwert ist. Der Datenschutz wird vereinzelt als Hindernis wahrgenommen; allerdings deuten die Befunde dieser Studie darauf hin, dass er nicht systematisch den Vollzug des BGSA behindert.

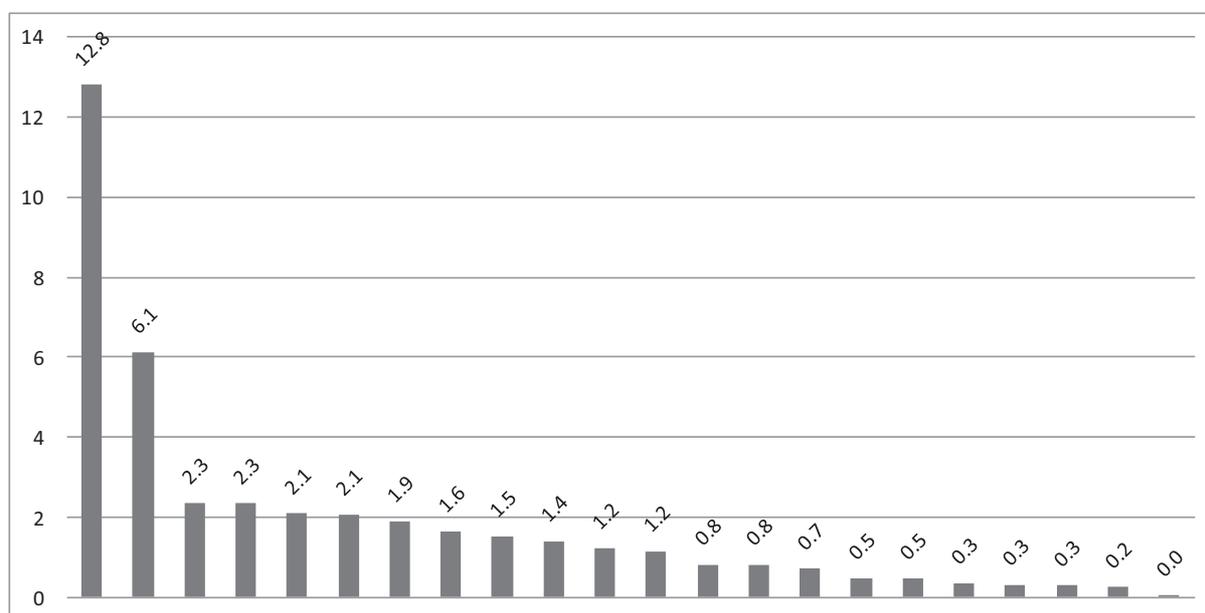
5.3 Informationsaustausch nach Art. 11 Abs. 2 BGSA

Gemäss Art. 11 Abs. 2 BGSA informieren verschiedene Behörden das kantonale Kontrollorgan über Feststellungen, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit machen und die Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit sind. Die Bedeutung von Hinweisen über Schwarzarbeit an das Kontrollorgan ergibt sich daraus, dass für die Spezialbehörden nicht ohne Weiteres klar ist, ob auch in anderen Rechtsbereichen Verstösse vermutet werden können. In diesem Abschnitt wird das Funktionieren dieses spezifischen Elements der Zusammenarbeit untersucht (Häufigkeit und Nützlichkeit von Meldungen, Revisionsbedarf). Als hauptsächliche Informationsquellen dienen die Online-Befragung sowie die Interviews mit den Kontrollorganen und verschiedenen Spezialbehörden.

5.3.1 Häufigkeit von Meldungen nach Art. 11 Abs. 2 BGSA

Anhand der Daten aus der Online-Befragung und dem Umsetzungsbericht lässt sich abschätzen, wie oft die Kontrollorgane aufgrund von Hinweisen anderer Behörden oder Organisationen Kontrollen durchführen. In der Online-Befragung wurden die Kontrollorgane nach den Auslösern für Schwarzarbeitskontrollen gefragt, wobei derjenige Anteil an Kontrollen angegeben werden konnte, die aufgrund von Hinweisen von anderen Behörden und Organisationen durchgeführt werden. Mit Hilfe der insgesamt durchgeführten Anzahl Personenkontrollen kann die Anzahl Personenkontrollen berechnet werden, die ihren Ursprung in einer Meldung anderer Behörden oder Organisationen haben. Abbildung 5-1 gibt die so ermittelten kantonalen Werte gewichtet nach Anzahl der Beschäftigten wieder.

Abbildung 5-1: Häufigkeit von Personenkontrollen aufgrund von Meldungen nach Art. 11 Abs. 2 BGSA, pro 1'000 Beschäftigte



Quellen: SECO Umsetzungsbericht 2010, BFS Betriebszählung 2008, Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

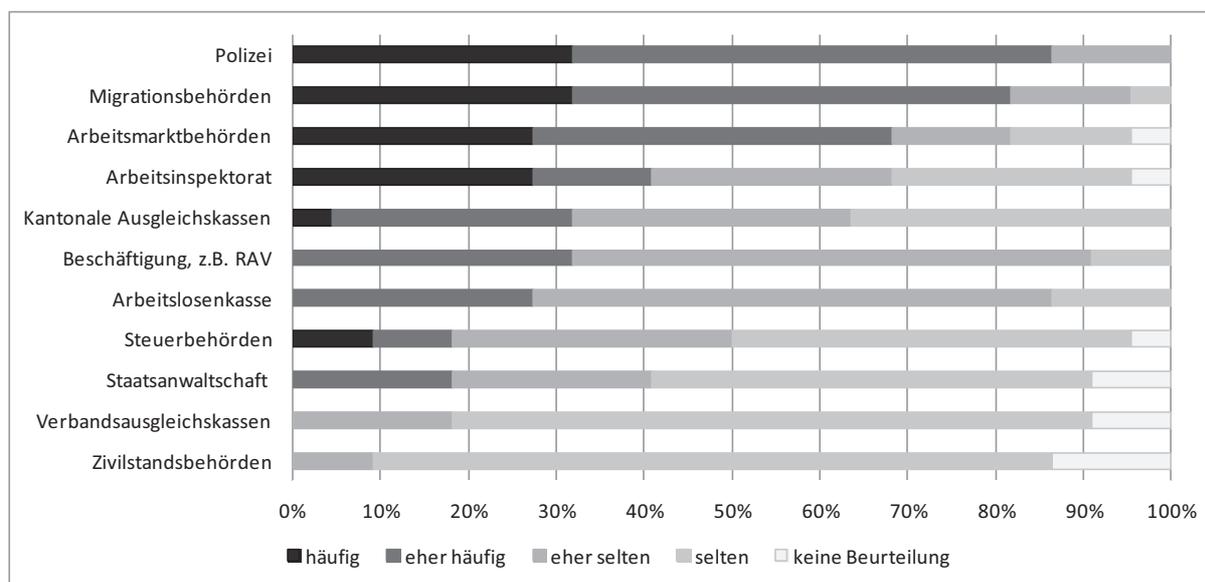
Die Abbildung macht deutlich, dass in zwei Kantonen die Hinweise anderer Behörden oder Organisationen eine sehr hohe Bedeutung besitzen. Diese beiden Kantone sind zusammen für 60% aller (schätzungsweise 7'500) Personenkontrollen verantwortlich, die aufgrund von Hinweisen anderer Behörden oder Organisationen durchgeführt wurden. Auch zwischen den restlichen Kantonen bestehen noch bedeutende Unterschiede. In zehn Kantonen liegt der Wert unterhalb 1 Meldung pro 1'000 Beschäftigten. Die vergleichsweise hohen Werte der beiden Spitzenreiter weisen darauf hin, dass in den meisten Kantonen die Häufigkeit von Meldungen anderer Behörden an das Kontrollorgan noch gesteigert werden könnte.

5.3.2 Häufigkeit von Meldungen: Bedeutung verschiedener Spezialbehörden

Die Kontrollstellen wurden in der Online-Befragung gefragt, wie häufig die aufgeführten Behörden und Institutionen ihnen Informationen liefern, deren Abklärung zu einem vermuteten

Verstoss gegen die Melde- und Bewilligungspflichten führt. Gemäss Abbildung 5-2 können Hinweise der Polizei, der Migrations- und der Arbeitsmarktbehörden als sehr bedeutend eingestuft werden: Mindestens zwei Drittel der Befragten gaben an, dass sie von diesen Behörden zumindest „eher häufig“ Hinweise auf das Vorliegen von Schwarzarbeit erhalten. Eine geringe Bedeutung (höchstens 20% eher häufig) haben demgegenüber die Steuerbehörden, die Staatsanwaltschaft, die Verbandsausgleichskassen und die Zivilstandsbehörden. Damit kommen in diesen Beurteilungen durch die Kontrollorgane die Einschätzungen bezüglich der Anreizstrukturen (vgl. Abschnitt 5.2.2) relativ gut zum Ausdruck. Auch zeigt sich, dass die Bedeutung von Hinweisen insgesamt für die Kontrollorgane unterschiedlich gross ist (vgl. Abschnitt 5.3.1).

Abbildung 5-2: Häufigkeit von Hinweisen anderer Behörden



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

In der Online-Befragung konnten noch weitere Stellen angegeben, von denen das Kontrollorgan zumindest eher Hinweise auf Schwarzarbeit zugestellt werden. Mehrmals genannt wurden die folgenden Behörden: SUVA (4), Sozialdienst (4), Grenzwachtkorps (4) und IV-Stelle (3). Weitere Behörden wurden vereinzelt genannt.

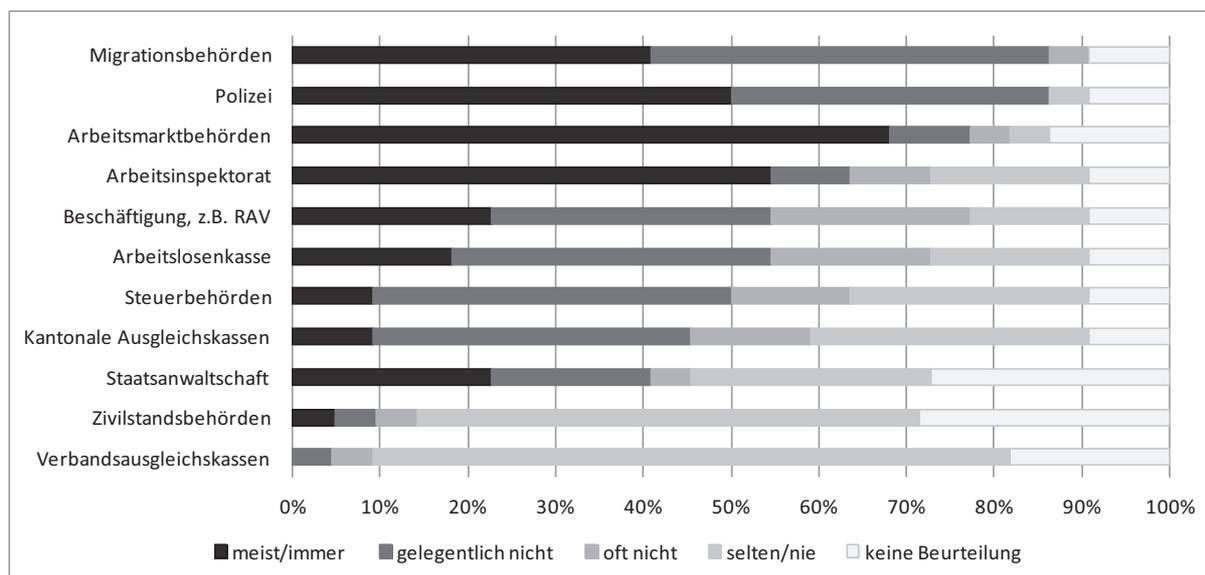
5.3.3 Beurteilung der Zusammenarbeit gemäss Art. 11 Abs. 2 BGSA

Häufige Meldungen bedeuten nicht, dass eine Behörde auch tatsächlich alle Hinweise, die sie feststellt, an das Kontrollorgan meldet. In der Online-Befragung wurden die kantonalen Kontrollorgane deshalb auch danach gefragt, ob in ihrer Einschätzung die genannten Behörden ihrer Informationspflicht in allen Fällen auch tatsächlich nachkommen (Abbildung 5-3). Damit wird versucht, neben der Häufigkeit von Meldungen auch einen Eindruck über die Qualität (Zuverlässigkeit) der Zusammenarbeit in diesem Bereich zu erhalten.

Die Beurteilung, ob die Behörden Hinweise tatsächlich liefern, korreliert relativ hoch mit der Einschätzung zur Frage nach der Häufigkeit von Hinweisen (vgl. vorherigen Abschnitt). Es ist somit zu vermuten, dass die *Einschätzung der Häufigkeit*, mit welcher Hinweise geliefert werden,

davon abhängig ist, wie häufig das Kontrollorgan *tatsächlich* von einer bestimmten Behörde Hinweise erhält. Aufgrund einiger Kommentare und der vergleichsweise hohen Bedeutung der Kategorie „keine Beurteilung“ kann darauf geschlossen werden, dass es für die Befragten schwierig war, zu beurteilen, ob die Behörden in Organisationen sämtliche Informationen von Interesse weiterleiten oder nicht. Gemäss den Einschätzungen des Kontrollorgans liefern die Migrationsbehörden, die Polizei, die Arbeitsmarktbehörden und die Arbeitsinspektorate zuverlässig Hinweise. Gespalten sind die Kontrollorgane bezüglich ihrer Einschätzungen zu den RAVs, den Arbeitslosenkassen, den Steuerbehörden (mehrheitlich positive Einschätzungen), den kantonalen Ausgleichskassen und den Staatsanwaltschaften (mehrheitlich negative Einschätzungen). Deutlich am kritischsten werden die Zivilstandsbehörden und die Verbandsausgleichskassen beurteilt: Bei diesen Behörden geht eine grosse Mehrheit davon aus, dass sie Hinweise oft nicht, selten oder nie dem Kontrollorgan melden.

Abbildung 5-3: Einschätzung: Häufigkeit, mit der Hinweise geliefert werden



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Abbildung 5-2 und Abbildung 5-3 lassen sich kombinieren, woraus sich Hinweise auf das Funktionieren der Zusammenarbeit der Kontrollstelle mit den jeweiligen Behörden und Institutionen ergeben. In Tabelle 5-1 sind die Behörden gemäss den obigen Einschätzungen der Kontrollorgane in einer Vierfeldertabelle gruppiert:

- Die Behörden im ersten Quadranten (Arbeitsmarktbehörden, Migrationsbehörden und die Polizei) sind für das Kontrollorgan wichtige Lieferanten von Hinweisen (Antwortkategorien „häufig“ und „eher häufig“ in Abbildung 5-2), wobei dieser Informationsaustausch mehrheitlich gut funktionieren dürfte: Die Kontrollorgane gehen mehrheitlich davon aus, dass diese Behörden in der Regel Hinweise auf Schwarzarbeit weiterleiten (Antwortkategorien „meist/immer“ oder „gelegentlich nicht“ in Abbildung 5-3).
- Demgegenüber sind Arbeitsinspektorate, Arbeitslosenkassen, Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die Staatsanwaltschaft und die Steuerbehörden aus der Sicht der Be-

fragten weniger wichtige Organisationen für die Lieferung von Hinweisen auf Schwarzarbeit. Aufgrund dieser Auswertung lässt sich nicht auf grössere Probleme schliessen.

- Kritisch sind vor allem die *kantonalen Ausgleichskassen*, die *Verbandsausgleichskassen* und die *Zivilstandsbehörden* einzustufen: Diese Akteure liefern mehrheitlich „selten“ oder „eher selten“ Informationen an die Kontrollorgane, obwohl sie gemäss deren Einschätzung eigentlich könnten (Einschätzung, dass sie Informationen „oft nicht“ oder sogar „selten/nie liefern“). Die effektive Bedeutung dieser Organisationen kann allein aufgrund der schriftlichen Befragung nicht ermittelt werden.

Tabelle 5-1: Hinweise von Spezialbehörden, Einschätzung der Kontrollorgane

		Einschätzung: Häufigkeit, mit der Spezialbehörde Hinweise ans Kontrollorgan abgibt Ausschöpfung	
		meist/immer, gelegentlich nicht	oft nicht, selten/nie
Häufigkeit, mit der das KO Hinweise erhält	häufig, eher häufig	Arbeitsmarktbehörden Migrationsbehörden Polizei	-
	eher selten, selten	Arbeitsinspektorat Arbeitslosenkasse Beschäftigung, z.B. RAV Staatsanwaltschaft Steuerbehörden	Kantonale Ausgleichskassen Verbandsausgleichskassen Zivilstandsbehörden

Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane. Erläuterungen: Angaben aus Abbildungen 5-2 und 5-3. Entscheidungskriterium: Mehrheit aller Antworten abzüglich „keine Beurteilung“.

Gemäss den Interviews mit den *Spezialbehörden* lässt sich festhalten, dass diese in der Selbsteinschätzung zum Schluss gelangen, dass sie mehrheitlich selten oder gar nie Hinweise an das Kontrollorgan weitergeben. Die Ergebnisse stimmen gut mit den Einschätzungen der Kontrollorgane überein und entsprechen auch den in Abschnitt 5.2.2 gemachten Einschätzungen zum erwarteten Engagement der Spezialbehörden (siehe auch Abschnitt 2.5). Folgende Befunde zur Häufigkeit von Hinweisen lassen sich diesbezüglich festhalten (Häufigkeit von Hinweisen an das Kontrollorgan); zu berücksichtigen gilt es, dass die Interviewpartner sehr zurückhaltend bei der Beurteilung der Häufigkeit waren:

- Kantonale Ausgleichskasse: Sehr selten, Einzelfälle
- Verbandsausgleichskasse: Praktisch nie.
- Migrationsbehörde: Häufiger, aber grosse Streuung (z.T. mehr als hundert)
- Steuerbehörde: Gelegentliche Meldung (1-5 pro Monat)

5.3.4 Mögliche Gründe, weshalb Meldungen ausbleiben

Primär aufgrund der Interviews mit den Spezialbehörden und den Kontrollorganen lassen sich mögliche Gründe für die eher geringe Anzahl von Meldungen gemäss Art. 11 Abs. 2 BGSA beurteilen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die kantonalen Ausgleichskassen und die Verbandsausgleichskassen gelegt, die gemäss der obigen Analyse kritisch einzustufen sind (vgl. Abschnitt 5.3.3).

Einschätzungen der Kontrollorgane

Gemäss der Online-Befragung und den Interviews kommen aus Sicht der Kontrollorgane die folgenden Gründe dafür in Frage, dass eine Behörde Informationen nicht weitergibt:

- fehlendes Interesse, geringe Motivation, „Personenabhängigkeit“ (zu berücksichtigen gilt es darüber hinaus, dass bei Spezialbehörden die Bereitschaft zur Weitergabe von Daten über die eigene Klientel, auf deren Vertrauensverhältnis man zur Erfüllung der eigenen Aufgabe angewiesen ist, tief sein kann (vgl. Féraud/Bolliger 2010)).
- fehlende Ressourcen (zeitlich, personell) der datenbesitzenden Behörde, um systematisch überhaupt die relevanten Informationen zu erfassen; fehlende Prozesse („Automatisierung“)
- fehlende Kenntnisse über BGSA, der Informationspflicht gemäss Art. 11 Abs. 2 BGSA und der Tätigkeit der Kontrollstellen
- unterschiedliche Beurteilung der rechtlichen Situation: die datenbesitzende Behörde ist der Ansicht, nicht zur Informationsweitergabe verpflichtet zu sein (Zurückhaltung aus Datenschutzgründen); datenbesitzende Behörde ist der Ansicht, dass sie Informationen nicht weitergeben darf (nicht zuletzt: Steuergeheimnis)
- Behörden führen selber Kontrollen durch
- Überbelastung Kontrollorgan (man müsste lange auf die Resultate warten).

Einschätzungen der Spezialbehörden: Allgemein

Aufgrund der Interviewaussagen lassen sich allgemein folgende Gründe für die geringe Anzahl an Hinweisen resp. für das Ausbleiben einer Meldung festmachen:

- Die Spezialbehörden finden mehrheitlich gemäss eigenen Aussagen selten Hinweise auf Schwarzarbeit. Teilweise, vor allem bei den Ausgleichskassen und bei den Steuerbehörden, dürfte dies mit den zeitlichen Abläufen zusammenhängen: So prüfen die Ausgleichskassen die Lohndeklarationen der Arbeitgeber erst im Folgejahr.
- Die Spezialbehörden führen Abklärungen, die sich für den eigenen Rechtsbereich ergeben, oftmals ohne Mitteilung an das Kontrollorgan selber durch. Eine Meldung an das Kontrollorgan erfolgt nur dann, wenn Hinweise bestehen, dass auch andere Rechtsbereiche betroffen sein könnten. Einzelne Behörden erstatten dem Kontrollorgan in jedem Fall eine Meldung, da sie nicht beurteilen können, inwieweit ein Fall für andere Behörden von Interesse ist.
- Zu berücksichtigen gilt es schliesslich, dass für die Spezialbehörden primär das eigene Gesetz (AHVG, AuG, Steuergesetze) massgebend sind. Das BGSA ist eine zusätzliche Quelle von geringerer Bedeutung. In Fällen, in denen Zweifel über die Weitergabe von Informationen bestehen, wird das „eigene“ Gesetz stärker gewichtet.

Einschätzungen der kantonalen Ausgleichskassen

Die kantonalen Ausgleichskassen können auf verschiedenen Wegen Hinweise darüber bekommen, dass ein Arbeitnehmer die Sozialversicherungsbeiträge nicht abgerechnet hat: Neben Denunziationen und Anfragen von Arbeitnehmenden, bei denen dann festgestellt wird, dass die Beiträge nicht entrichtet worden sind, sind in diesem Zusammenhang vor allem die regelmässigen durchgeführten Arbeitgeberkontrollen von Bedeutung.

Aus den Interviews mit den kantonalen Ausgleichskassen wird deutlich, dass Hinweise darauf, dass von einem Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge für einen Arbeitnehmenden nicht abgerechnet worden sind, nicht *per se* zu einer Meldung an das Kontrollorgan führen. Zunächst werden solche Hinweise innerhalb der Ausgleichskasse weiterverfolgt; etliche Fälle würden sich bereits nach der ersten Kontaktaufnahme mit dem betroffenen Arbeitgeber klären. Erst wenn sich aufgrund der Abklärungen der Ausgleichskasse Hinweise darauf ergeben, dass auch noch andere Stellen betroffen sein könnten, wird ein Fall ans Kontrollorgan weitergeleitet. Die Ausgleichskassen üben somit eine gewisse „Filterfunktion“ gegenüber dem Kontrollorgan aus. Zu beachten gilt es dabei, dass die Vorstellungen, was als Schwarzarbeit definiert wird, sich zwischen der Ausgleichskasse und dem Kontrollorgan unterscheiden können (vgl. Abschnitt 5.2.3). Klärt sich ein Fall durch die Abklärungen, erachtet die Ausgleichskasse den Fall als erledigt.

Gemäss den Einschätzungen der Ausgleichskassen hat das Nicht-Abrechnen von Sozialversicherungsbeiträgen verschiedene Ursachen (z.B. Überforderung bei Kleinfirmen, „Vergessen“, Arbeitgeber schätzt Arbeitnehmenden als Selbständigen ein), die in aller Regel nichts mit Schwarzarbeit zu tun hätten. Eine Meldung an das Kontrollorgan in allen Fällen würde gemäss den Einschätzungen der Ausgleichskassen zu einer ungerechtfertigten Kriminalisierung der Arbeitgeber führen.

Ein Gesprächspartner verwies explizit darauf, dass der Entscheid, ob ein Fall ans Kontrollorgan weitergeleitet wird, auch von der Bedeutung eines Falles (wiederholtes Vergehen, mehrere Arbeitnehmer betroffen, hohe Beträge, Glaubwürdigkeit des Arbeitgebers) abhängig ist; es gehe darum, die Verhältnismässigkeit zu wahren und eine Informationsflut innerhalb der Verwaltung zu verhindern. In einem Kanton funktioniert die Zusammenarbeit mit dem Kontrollorgan nicht; bemängelt wird vor allem, dass zwischen der Ausgleichskasse und dem Kontrollorgan keine Abmachungen bestehen, welche Hinweise weitergeleitet werden sollen.

Einschätzungen von Verbandsausgleichskassen

Das Vorgehen der Verbandsausgleichskassen entspricht über weite Strecken demjenigen der kantonalen Ausgleichskassen: Die Hinweise, dass ein Arbeitgeber Sozialversicherungsbeiträge nicht deklariert hat, werden in der Regel intern abgeklärt. Auch diese Interviewpartner betonen, dass es sich dabei praktisch nie um Schwarzarbeit handle.

Im Vergleich mit den kantonalen Ausgleichskassen lassen sich bei den Verbandsausgleichskassen weitere Grenzen bei der Weitergabe von Hinweisen an die Kontrollorgane angeben:

- Firmen, die bei einer Verbandsausgleichskasse angeschlossen sind, müssen zwingend beim entsprechenden Berufsverband Mitglied sein. Damit ergibt sich gemäss der Einschätzung der Interviewpartner bei den Verbandsausgleichskassen eine gewisse Risikoselektion: Die schlechten Risiken landen bei den kantonalen Ausgleichskassen, während bei den Verbandsausgleichskassen mehrheitlich Firmen mit einem geringen Schwarzarbeitspotenzial angeschlossen seien.
- Die gesamtschweizerische Organisation bestimmter Verbandsausgleichskassen führt dazu, dass sie kaum in die institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit, wie sie auf Kantonsebene festzustellen sind, eingebunden werden (vgl. Abschnitt 5.1.3). Für die Verbands-

ausgleichskasse bestehen 22 verschiedene Kontrollorgane als Ansprechpartner, was die Zusammenarbeit erschwert.

- Schliesslich könnte vermutet werden, dass bei den Verbandsausgleichskassen der „Dienstleistungscharakter“ gegenüber den angeschlossenen Firmen stärker ausgeprägt ist als bei einer kantonalen Ausgleichskasse.

5.3.5 Nützlichkeit und Inhalt der Hinweise

Die Kontrollorgane stufen die Hinweise der Spezialbehörden in der Regel als nützlich ein. Der Austausch mit den Spezialbehörden habe dazu beigetragen zu klären, welche Informationen für die Kontrollorgane von Bedeutung sind. Zum Teil leiten die Spezialbehörden auch Mitteilungen von privaten Dritten an das Kontrollorgan weiter. Die Mitteilungen der Polizei, die als bedeutender Lieferant von Hinweisen eingestuft werden kann, betreffen mehrheitlich den Bereich des Ausländerrechts.

Gemäss den Interviewaussagen der Kontrollorgane betreffen die Hinweise der Spezialbehörden in aller Regel Tatbestände, die den eigenen Rechtsbereich der Spezialbehörde betreffen; andere Konstellationen sind sehr selten, was damit zu tun haben dürfte, dass die Spezialbehörden kaum über die entsprechenden Informationen verfügen und es auch nicht als ihre Aufgabe betrachten, derartige Hinweise an das Kontrollorgan weiterzuleiten.

5.3.6 Revisionsbedarf Art. 11 BGSA

Art. 11 BGSA bildet die Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen dem Kontrollorgan und den bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit beteiligten Behörden. Mit der Online-Befragung und den Interviews wurde untersucht, ob aus Sicht der beteiligten Behörden Revisionsbedarf bezüglich Art. 11 BGSA besteht. Aus Sicht der Kontrollorgane besteht in zwei Bereichen Revisionsbedarf: Bezüglich des Einbezugs weiterer Behörden im Rahmen von Art. 11 Abs. 1 BGSA und bezüglich der Verbindlichkeit von Art. 11 Abs. 2 BGSA. Eine mögliche Ausdehnung des Kontrollgegenstandes auf die Sozialhilfe und direkte Steuern wurde bereits diskutiert (vgl. Abschnitt 4.6.4).

Einbezug weiterer Behörden (Art. 11 Abs. 1 BGSA)

Aus Sicht derjenigen Kontrollorgane, die sich zum Revisionsbedarf von Artikel 11 BGSA geäußert haben, und einer einzigen Spezialbehörde, ist die Aufzählung der Behörden und Organisationen gemäss Art. 11 Abs. 1 BGSA nicht vollständig. Kritisiert wird zum einen der *fehlende Einbezug der Gemeindeebene*, womit insbesondere die Sozialhilfebehörden, aber auch andere Stellen (wie die Einwohnerkontrolle und die Vormundschaftsbehörde) nicht in die Bekämpfung der Schwarzarbeit einbezogen sind. Ein Interviewpartner regt an, auf eine abschliessende Aufzählung zu verzichten und stattdessen alle Behörden für die Zusammenarbeit im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit anzuhalten.

Zum anderen wurde in einem Interview angeregt, dass auch der *Einbezug von weiteren Behörden auf Kantonsebene* als sinnvoll erachtet würde. Als Beispiel wurde das Betreibungsamt genannt.

Verbindlichkeit von Art. 11 Abs. 2 BGSA

Nach Art. 11 Abs. 2 BGSA informieren die in Abs. 1 des Artikels aufgeführten Behörden das Kontrollorgan, wenn sie Hinweise auf Schwarzarbeit haben. Gemäss den vorliegenden Ergebnissen wird durch diese Regelung aus Sicht der Spezialbehörden und auch der Kontrollorgane *keine Informationspflicht* für die Spezialbehörden definiert (aus Sicht des SECO dagegen schon). In Abschnitt 5.3.4 wurde gezeigt, dass die Spezialbehörden einen bedeutenden Handlungsspielraum haben, wann sie einen Hinweis an das Kontrollorgan weiterleiten. Drei Kontrollorgane sprachen sich in den Interviews explizit dafür aus, dass die Formulierung von Art. 11 Abs. 2 BGSA so angepasst werden sollte, dass eine Informationspflicht für die Behörden definiert wird. Damit würde auch die Bedeutung des BGSA für diese Behörden erhöht. Die Tatsache, dass die befragten Spezialbehörden bezüglich Art. 11 BGSA (mit einer Ausnahme) keinen Anpassungsbedarf gesehen haben, lässt darauf schliessen, dass sie einer deutlicher formulierten Informationspflicht kritisch gegenüberstehen.

Schnittstelle BGSA – Spezialgesetze

In einem Interview wurde schliesslich auf eine mögliche Problematik aufmerksam gemacht: Für die Spezialbehörden ist in erster Linie das Gesetz des eigenen Rechtsbereiches ausschlaggebend; das BGSA ist eine zusätzliche Rechtsquelle mit eher geringer Bedeutung. Entsprechend müssen einerseits die Bestimmungen innerhalb des BGSA zu Zusammenarbeit mit anderen Behörden möglichst klar sein und andererseits ergebe sich unter Umständen Anpassungsbedarf in den Spezialgesetzen. Diese Frage kann an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden.

5.3.7 Zusammenfassung und Fazit

Die Auswertungen in diesem Abschnitt zeigen, dass verschiedene kantonale Spezialbehörden den Kontrollorganen Meldungen mit Hinweisen auf Schwarzarbeit zukommen lassen. Diese Meldungen werden von den Kontrollorganen in der Mehrheit als nützlich erachtet und betreffen überwiegend Hinweise auf Schwarzarbeit im dem Rechtsbereich, für den die meldende Behörde zuständig ist. Es kann somit festgehalten werden, dass Art. 11 Abs. 2 BGSA **einen Nutzen** für die Bekämpfung von Schwarzarbeit stiftet und damit berechtigt ist.

Was das Potenzial solcher Meldungen der Spezialbehörden an das Kontrollorgan angeht, liefern die vorliegenden Ergebnisse teilweise unterschiedliche Erkenntnisse: Auf der einen Seite stehen die Einschätzungen der Spezialbehörden, die in der Mehrheit der Ansicht sind, selten auf Hinweise auf Schwarzarbeit zu stossen; bei einigen Behörden, insbesondere Polizei- und Migrationsbehörden, dürfte dies häufiger der Fall sein. Verschiedene Auswertungen weisen aber auf der anderen Seite darauf hin, dass noch ein bedeutendes Potenzial für derartige Meldungen bestehen dürfte: Neben den Einschätzungen der kantonalen Kontrollorgane, dass verschiedene Behörden ihrer Ansicht nach Hinweise oft nicht liefern, hat die Schätzung der absoluten Anzahl Meldungen nach Art. 11 Abs. 2 BGSA gezeigt, dass bedeutende Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen: In zwei Kantonen gelangen bedeutend mehr Meldungen mit Hinweisen auf Schwarzarbeit an das Kontrollorgan als in anderen. Auf dieser Basis ist zu vermuten, dass in den meisten

Kantone bei Spezialbehörden **noch ein Potenzial für Meldungen** mit Hinweisen auf Schwarzarbeit besteht.

Näherer Betrachtung verdient der Umstand, dass die Spezialbehörden über einen **bedeutenden Handlungsspielraum** verfügen, wann sie dem Kontrollorgan eine Meldung mit einem Hinweis auf Schwarzarbeit erstatten. Am Beispiel der kantonalen Ausgleichskassen wurde aufgezeigt, dass die Spezialbehörden eine Filterfunktion ausüben und wohl eher zurückhaltend Hinweise an das Kontrollorgan melden. Aus unserer Sicht ist es mit Sicherheit sinnvoll, wenn die Spezialbehörden nicht jeden beliebigen Hinweis dem Kontrollorgan melden. Dies würde eine Informationsflut auslösen und wenig zielführend sein. Der bedeutende Informationsspielraum hat jedoch auch negative Aspekte, da der zurückhaltenden Meldepraxis auch andere Motive zu Grunde liegen können, beispielsweise der Schutz der eigenen Klientel vor einer aus ihrer Sicht ungerechtfertigten Kriminalisierung. Unterschiedliche Meldepraktiken der Spezialbehörden können ihre Ursachen somit zumindest zu einem Teil auch in den unterschiedlichen Anreizstrukturen dieser Behörden haben. Es kann aufgrund der vorliegenden Informationen nicht ausgeschlossen werden, dass von den Spezialbehörden teilweise Informationen nicht weitergegeben werden, die möglicherweise auch für andere Behörden von Interesse wären. Genau darin besteht aber eine der wichtigen Aufgaben der Kontrollorgane (Koordination der Informationsflüsse an die zuständigen Behörden), die eine ganzheitliche Sichtweise einnehmen, während die Spezialbehörden sich auf ihren eigenen Rechtsbereich fokussieren. Wichtig ist somit in dieser Betrachtungsweise, dass die Informationsbedürfnisse des Kontrollorgans geklärt und den Spezialbehörden bekannt sind und jeweils gemeinsam geklärt wird, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die Spezialbehörden einen Hinweis an die Kontrollorgane machen (vgl. auch Bolliger/Féraud 2010). Die signalisierte Unzufriedenheit der Kontrollorgane weist darauf, dass dies nicht in allen Bereichen der Fall ist.

Die Evaluation hat sich auch mit zwei Aspekten der Formulierung von **Art. 11 BGSA** befasst: Es kann erstens bilanziert werden, dass die Aufzählung in Art. 11 Abs. 1 BGSA, der verschiedenen Behörden des Bundes und der Kantone zur Zusammenarbeit mit dem Kontrollorgan verpflichtet, nicht alle Behörden umfasst, die potenziell über Hinweise auf Schwarzarbeit verfügen. Der Einbezug von Behörden auf der kommunalen Ebene (insbesondere Sozialhilfebehörden, ev. weitere wie Vormundschaftsbehörden, Einwohnerkontrollen) verdient unserer Erachtens einer näheren Prüfung. Entscheidend für die Zusammenarbeit im Rahmen des Vollzugs des BGSA sollte nicht die staatliche Ebene, sondern der erwartete Nutzen einer Behörde für die Bekämpfung der Schwarzarbeit sein. Grundsätzlich erscheint uns auch der Einbezug weiterer Behörden auf kantonalen Ebene, wie dies vereinzelt gefordert worden ist, prüfenswert. Unserer Ansicht nach ist eine namentliche, aber nicht abschliessende Aufzählung der Behörden einer allgemeinen Formulierung vorzuziehen, da sie eine höhere Klarheit und möglicherweise eine höhere Verbindlichkeit schafft.

Gemäss den vorliegenden Ergebnissen wird zweitens durch Art. 11 Abs. 2 BGSA aus Sicht der Spezialbehörden und auch der Kontrollorgane *keine Informationspflicht* für die Spezialbehörden definiert. Einzelne Kontrollorgane sprachen sich in den Interviews explizit dafür aus, dass die Formulierung von Art. 11 Abs. 2 BGSA so angepasst werden sollte, dass sich daraus eine klare Informationspflicht für die Behörden ergibt. Festzuhalten gilt es, dass gemäss dem SECO bereits

mit der heutigen Formulierung von einer Informationspflicht ausgegangen werden kann. Auch können bestehende Vollzugsprobleme nicht allein durch eine Anpassung dieses Artikels gelöst werden.

Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass das Funktionieren der Zusammenarbeit teilweise auch mit den Spezialgesetzen verschiedener Behörden zusammenhängen dürfte. Entsprechend ergibt sich unter Umständen ein Anpassungsbedarf in den Spezialgesetzen. Diese Frage kann in dieser Evaluation nicht weiter erörtert werden.

5.4 Artikel 12 BGSA

Art. 12 BGSA verpflichtet die in Art. 11 BGSA genannten Behörden zur Mitteilung von Kontrollergebnissen an bestimmte Behörden. Damit werden neben der Zusammenarbeit zwischen Kontrollorgan und Spezialbehörden auch Informationsflüsse zwischen Spezialbehörden geregelt. In den Interviews mit den verschiedenen Spezialbehörden wurden die Bedeutung, die Nützlichkeit und der allfällige Revisionsbedarf im Zusammenhang mit Art. 12 BGSA diskutiert.

5.4.1 Bedeutung von Mitteilungen gemäss Art. 12 BGSA

Aufgrund der Interviewaussagen fällt es schwer, die tatsächliche Relevanz von Art. 12 BGSA in der Praxis beurteilen. Allgemein kann aus den Gesprächen festgehalten werden, dass die Bekanntheit von Art. 12 BGSA bei den Spezialbehörden als tief angesehen werden muss.

Die Bedeutung des Artikels dürfte sich nicht nur je nach Behörde, sondern auch je nach Kanton unterscheiden:

- In *drei von sechs befragten Kantonen* kann davon ausgegangen werden, dass Art. 12 BGSA insgesamt eine geringe praktische Relevanz hat. Die beteiligten Spezialbehörden äussern sich dahingehend, dass in denjenigen zahlenmässig wenigen Fällen, in denen eine Mitteilung nach Art. 12 BGSA in Frage kommen würde, der Weg über das Kontrollorgan gewählt werde. In diesen Kantonen liegt der Grund für die geringe Relevanz also darin, dass bewusst versucht wird, sämtliche Informationen über das Kontrollorgan an die involvierten Behörden zu verteilen. Damit könne nicht nur die Einfachheit gewahrt werden, sondern es wird darüber hinaus auch sichergestellt, dass das Kontrollorgan den Überblick über die getätigten Meldungen behält.
- In *zwei Kantonen* funktioniert der Informationsfluss nach Art. 12 BGSA gemäss Einschätzungen der Interviewpartner sehr gut. Allerdings sind diese Aussagen mit Vorsicht zu interpretieren, da sich die Aussagen möglicherweise auf die Zusammenarbeit zwischen allen bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit beteiligten Behörden beziehen und weniger spezifisch auf Art. 12 BGSA. Die geringe Bekanntheit des Artikels deutet ebenfalls in diese Richtung.
- In *einem Kanton* wird die Situation von verschiedenen Behörden als nicht zufrieden stellend beurteilt. Diese Einschätzung kann auf die Zusammenarbeit im Allgemeinen bezogen werden.

5.4.2 Revisionsbedarf Art. 12 BGSA

Aus Sicht sämtlicher befragten Spezialbehörden (Ausgleichskassen, Migrationsbehörden, Steuerbehörden) besteht bezüglich Art. 12 BGSA *kein Revisionsbedarf*.

Ein Gesprächspartner weist darauf hin, dass es sinnvoll wäre, wenn die Spezialbehörden in den Rechtsgrundlagen ihres Rechtsbereichs stärker zur Bekämpfung der Schwarzarbeit verpflichtet werden würden. Auch wird angeregt, (noch vorhandene) hinderliche Datenschutzbestimmungen in den Spezialgesetzen zu eliminieren.

5.4.3 Zusammenfassung und Fazit

Artikel 12 BGSA, der den direkten Informationsaustausch zwischen Spezialbehörden vorsieht, hat bei den Spezialbehörden in den befragten Kantonen eine **eher tiefe Bekanntheit** und eine **geringe Relevanz**. Ein wichtiger Grund für diesen Befund dürfte in der Rolle der Kontrollorgane liegen, die in verschiedenen Kantonen über ein Informationsmonopol verfügen. Entsprechend erfolgen sämtliche Meldungen an das Kontrollorgan. Wahrscheinlich hauptsächlich aufgrund der sehr geringen Bedeutung ergibt sich aus Sicht der Spezialbehörden kein Revisionsbedarf von Artikel 12.

Artikel 12 BGSA stellt hohe Anforderungen an die Spezialbehörden, da die Informationsbedürfnisse verschiedener Behörden dauerhaft geklärt sein müssen und dieses Wissen in der Behörde verankert sein muss (Bolliger/Féraud 2010). Hinzu kommt zusätzlich, dass diese Informationen für die unmittelbare Aufgabenerfüllung der datenbesitzenden Behörden nicht von Bedeutung sind. Der Artikel verankert damit eine andere Logik des Informationsaustausches als in Art. 11 BGSA, wo die bilateralen Informationsbeziehungen zwischen dem Kontrollorgan und den einzelnen Spezialbehörden abgedeckt sind.

Aus Sicht der Evaluatoren widersprechen damit die Informationsflüsse, wie sie in Art. 12 BGSA vorgesehen sind, bis zu einem gewissen Grad dem Hauptansatz des BGSA, das mit den Kontrollorganen einen zentralen Akteur geschaffen hat, bei dem die Fäden zusammenlaufen und der die Bälle an verschiedene Stellen weiter verteilt. Diese Konstellation hat für die Spezialbehörden gewichtige Vorteile (vgl. Abschnitt 5.1.1); insbesondere trägt sie zur Reduktion von Komplexität bei, indem für die Spezialbehörden ein einziger Ansprechpartner rund um das Thema Schwarzarbeit geschaffen wird. Das Kontrollorgan hat dabei die Übersicht über die Aktivitäten des Kantons bei der Schwarzarbeitsbekämpfung. Diese privilegierte Stellung wird mit der Etablierung eines parallelen Informationssystems am Kontrollorgan vorbei ein Stück weit geschwächt. Wir erachten aus diesen Gründen eine Optimierung der Informationsflüsse zwischen dem Kontrollorgan und den Spezialbehörden als dringender.

5.5 Bearbeitung von Meldungen des Kontrollorgans durch die Spezialbehörden und die gerichtlichen Instanzen

In diesem Abschnitt wird aufgezeigt, wie die Spezialbehörden die Mitteilungen über vermutete Verstösse in ihrem Rechtsbereich bearbeiten, die sie von den kantonalen Kontrollorganen erhalten. Berücksichtigt wird das Vorgehen der Ausgleichskassen, der Migrationsbehörden, der Steu-

erbehörden und der für die Arbeitslosenversicherung zuständigen Stelle. Gegenstand des Abschnitts sind auch die Rückmeldungen der Spezialbehörden an die Kontrollorgane über erfolgte Sanktionierungen. Die Ergebnisse basieren auf den Interviews mit den Spezialbehörden und ergänzend auf der Onlinebefragung

5.5.1 Abklärungen der Spezialbehörden bei Meldung des Kontrollorgans

Die Spezialbehörden wurden in den Interviews danach gefragt, wie sie die Meldungen des Kontrollorgans über einen vermuteten Verstoss bearbeiten. Folgende Befunde lassen sich für die verschiedenen Behörden zusammenfassen:

Seitens der *kantonalen Ausgleichskassen* wird zunächst die Zuständigkeit der Kasse für einen bestimmten Fall geprüft: Ist eine Verbandsausgleichskasse zuständig, wird eine Meldung an diese weitergeleitet. Bei eigener Zuständigkeit hängt das weitere Vorgehen davon ab, ob die Meldungen Arbeitsverhältnisse des laufenden Jahres oder frühere Jahre betreffen: Im ersten Fall kann überprüft werden, ob die betreffenden Arbeitnehmenden bei der Ausgleichskasse angemeldet sind; de facto werden die Fällen pendent gehalten und vorgemerkt, bis die Lohndeklaration des Arbeitgebers (muss bis Ende Januar des Folgejahres ausgefüllt sein) vorliegen. Wie erwähnt, wird das Fehlen einer Anmeldung, respektive das Nichteinhalten der Meldefrist von 30 Tagen nach Art. 136 Abs. 1 AHVV von den Ausgleichskassen nicht als Schwarzarbeit deklariert. Bei Vorliegen der Lohnabrechnung kann überprüft werden, ob die betroffenen Arbeitnehmer aufgeführt sind und welcher Lohn deklariert worden ist. Bei Fällen aus früheren Jahren kann die Überprüfung unmittelbar nach Eingang der Meldung des Kontrollorgans durchgeführt werden. Bei deutlichen Verletzungen der Abrechnungspflicht kann eine Revision durchgeführt werden. Die Ausgleichskassen fordern die geschuldeten Beiträge in der Regel vom Arbeitgeber nach, ohne dabei strafrechtliche Schritte einzuleiten. In verschiedenen Kantonen wurden von Vertretern dieser Behörden wurde angeführt, dass Meldungen von finanziell kleiner Bedeutung wegen Geringfügigkeit nicht weiter verfolgt würden.

Die *Steuerbehörden* gehen im Prinzip ähnlich vor wie die Ausgleichskassen: Die eingehenden Meldungen werden nach einer allfälligen Triage mit den eigenen Informationssystemen abgeglichen, d.h. es wird untersucht, ob die Quellensteuer abgerechnet worden ist oder nicht. Auch die Steuerbehörden halten gemäss den vorliegenden Informationen Fälle, welche das laufende Jahr betreffen pendent, bis die Abrechnung gemacht werden muss. Die Meldefrist von 8 Tagen wird somit nicht streng geahndet. Eine Steuerbehörde gab an, dass die Möglichkeit einer Revision bestehe, wenn gewisse Kriterien erfüllt seien (hohe Komplexität des Falls, mehrere involvierte Personen, hohe Lohnsumme). Effektiv werden aber kaum solche Revisionen durchgeführt. Die Steuerbehörden fordern die geschuldeten Beiträge in der Regel vom Arbeitgeber nach, ohne dabei strafrechtliche Schritte einzuleiten. In den Interviews wurde angeführt, dass Meldungen von finanziell kleiner Bedeutung wegen Geringfügigkeit nicht weiter verfolgt würden.

Seitens der *Arbeitslosenversicherung* erfolgen die Abklärungen in zwei Schritten: Zunächst prüfen die zuständigen Stellen anhand der internen Informationssysteme (RAV, Arbeitslosenkasse), ob die fragliche Person zum Zeitpunkt der Kontrolle Arbeitslosengelder bezogen hat. Anschliessend erfolgen in der Regel zusätzliche Abklärungen des Sachverhaltes wie z.B. Kontaktaufnahme mit

dem Arbeitgeber, Einforderung von Unterlagen oder ein Gespräch mit der versicherten Person, um das Ausmass der nicht deklarierten Tätigkeit besser beurteilen zu können. Aufgrund der Interviews kann davon ausgegangen werden, dass der Aufwand, der für diese zusätzlichen Abklärungen seitens der Arbeitslosenversicherung betrieben wird, als grösser zu beurteilen ist als bei den Ausgleichskassen und den Steuerbehörden. Kann nachgewiesen werden, dass eine Tätigkeit nicht deklariert worden ist, werden Beiträge zurückgefordert oder Leistungskürzungen vorgenommen. Sind bestimmte Kriterien erfüllt, erfolgt eine Anzeige wegen Versicherungsbetrug.

Seitens der *Migrationsbehörden* gestaltet sich die Phase nach der Kontrolltätigkeit des Kontrollorgans je nach Kanton unterschiedlich: Zum Teil werden die Abklärungen direkt vom Kontrollorgan durchgeführt; auch die strafrechtliche Anzeige bei der Staatsanwaltschaft erfolgt zum Teil direkt durch das Kontrollorgan (in zwei Kantonen in allen Fällen, in einem Kanton teilweise). In einem Kanton ist die Migrationsbehörde Teil des Kontrollorgans und damit bereits in die Vorabklärungen und die Kontrolle vor Ort involviert. Gemäss den Interviews werden in einem Kanton von der Migrationsbehörde nach dem Erhalt einer Mitteilung und der Verteilung auf die zuständige Abteilung verschiedene eigene Abklärungsschritte eingeleitet, wie z.B. Anordnung Polizeikontrolle, Vorladung oder Einforderung Stellungnahme der Betroffenen. Strafanzeigen werden je nachdem durch die Polizei, das Kontrollorgan und die Migrationsbehörden erhoben.

Spezifisch gefragt wurden die Vertreterinnen und Vertreter der Migrationsbehörden zur Umsetzung von Art. 14 und 15 BGSA. Art. 14 BGSA regelt die Informationspflicht der Behörden gegenüber Ausländerinnen und Ausländer, die sich in einem Wegweisungsverfahren befinden; Art. 15 betrifft das Klagerecht von Arbeitnehmerverbänden auf Feststellung über die Ansprüche, die eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer gegen den Arbeitgeber geltend machen könnte. Bezüglich Art. 14 gaben drei Kantone an, dass die Information der betroffenen Ausländerinnen oder Ausländer mündlich oder schriftlich erfolgt. In zwei Kantonen wird der Informationspflicht gegenwärtig nicht nachgekommen, wobei in einem Kanton gemäss dem Interviewpartner aktuell eine Lösung erarbeitet wird. In einem Kanton schliesslich liegt die Zuständigkeit für die Information gemäss dem Gesprächspartner bei der Kantonspolizei; der Interviewpartner kann nicht beurteilen, ob die Informationspflicht umgesetzt wird. Hinsichtlich Art. 15 gaben vier Kantone an, dass keine Information der Arbeitnehmerverbände erfolgt; zwei konnten keine Antwort geben.

5.5.2 Nützlichkeit der Meldungen des Kontrollorgans und Erhärtung von Verdachtsfällen

Die Frage nach der Nützlichkeit von Meldungen des Kontrollorgans wurde in den Interviews mit den Ausgleichskassen, den Migrationsbehörden und den Steuerbehörden thematisiert. Eine Mehrheit der Spezialbehörden beurteilt die Meldungen des Kontrollorgans zwar als insgesamt nützlich. Allerdings weisen verschiedene Aussagen darauf hin, dass dennoch bedeutende Probleme bestehen dürften. So wird die Nützlichkeit der Meldungen zum Teil explizit als beschränkt beurteilt: Von einzelnen Ausgleichskassen und Steuerbehörden wird bemängelt, dass verschiedentlich bei den Meldungen genaue Angaben über den Lohnfluss (oder weitere wichtige Angaben wie die Adresse des Arbeitnehmers) fehlen würden, womit die Weiterverfolgung der Fälle durch die Spezialbehörden erschwert oder verunmöglicht wird. Von einem Interviewpartner wurde zudem erwähnt, dass sich dadurch eine gewisse Ineffizienz ergeben könne, wenn seitens

der Spezialbehörden verschiedene Stellen (z.B. Ausgleichskasse, Steuerbehörde, Unfallversicherung) jeweils separat versuchen, die Höhe des ausbezahlten Lohnes zu eruieren.

Als zweiter Kritikpunkt wurde angefügt, dass sehr häufig sehr geringe Beträge betroffen seien, womit sich bei den Spezialbehörden die Frage nach der Verhältnismässigkeit stelle. Auch diese Überlegungen können neben den fehlenden Angaben zum Lohnfluss dazu führen, dass eine Meldung des Kontrollorgans von den Spezialbehörden nicht weiterverfolgt wird.

Darüber hinaus wurde in den Gesprächen die Frage thematisiert, wie häufig sich ein Verdacht auf Schwarzarbeit aufgrund der Meldungen des Kontrollorgans erhärten lässt. Die Einschätzungen müssen zurückhaltend interpretiert werden. Sie weisen eine bedeutende Streuung auf, und zwar sowohl zwischen den verschiedenen Behörden innerhalb eines Kantons als auch zwischen den verschiedenen Spezialbehörden im Kantonsvergleich. Die quantitativen Schätzungen liegen zwischen 5 und 70%. Es zeigt sich somit, dass die Spezialbehörden häufig keine Schwarzarbeit definitiv feststellen können. Zu berücksichtigen gilt es vor allem bei den Steuerbehörden, dass bei einem Teil der Meldungen aufgrund Geringfügigkeit keine weiteren Schritte eingeleitet werden.

5.5.3 Rückmeldungen an das Kontrollorgan

Haben die Spezialbehörden einen Verstoß gegen die Melde- und Bewilligungsvorschriften in ihrem Rechtsbereich festgestellt und administrative und/oder strafrechtliche Massnahmen ergriffen, erstatten sie eine Rückmeldung an das Kontrollorgan. Gemäss dem SECO ergibt sich eine solche Informationspflicht aus Art. 11 Abs. 1 BGSA. Die Rückmeldungen der Spezialbehörden an das Kontrollorgan sind unter anderem auch deshalb wichtig, damit dieses gemäss Art. 16 BGSA Gebühren bei den kontrollierten Personen erheben kann. Gemäss dem Umsetzungsbericht des SECO (2011) funktioniert die Rückmeldepraxis in den Kantonen noch nicht flächendeckend.

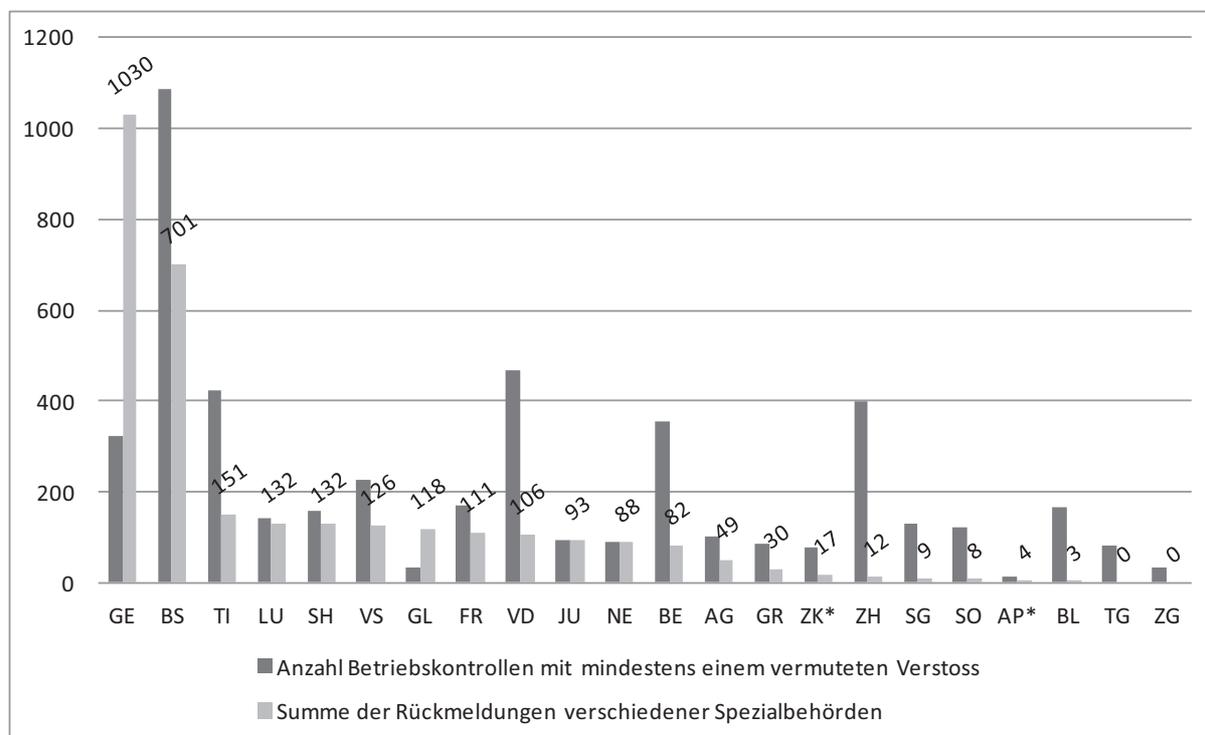
Rückmeldungen: Statistische Auswertungen

Abbildung 5-4 vermittelt einen Überblick über die Rückmeldepraxis in den Kantonen. Abgebildet sind die Anzahl der durchgeführten Betriebskontrollen mit mindestens einem vermuteten Verstoß sowie die Summe der Rückmeldungen der verschiedenen Spezialbehörden, die im Jahr 2010 an das Kontrollorgan gemacht worden sind. Zu beachten gilt es, dass erstens die Rückmeldungen sich nicht ausschliesslich auf Kontrollen aus dem Jahr 2010 beziehen, sondern sich auch auf Kontrollen, die in den Jahren 2008 und 2009 durchgeführt worden sind, beziehen können. Zweitens können sich mehrere Rückmeldungen auf dieselbe Kontrolle beziehen, wenn von verschiedenen Spezialbehörden Rückmeldungen für dieselbe Kontrolle gemacht worden sind.

Die Abbildung zeigt deutliche kantonale Unterschiede im Bereich der Rückmeldungen. Verschiedene Kantone weisen – im Verhältnis zur Anzahl der durchgeführten Betriebskontrollen mit mindestens einem vermuteten Verstoß – eine hohe Anzahl Rückmeldungen auf (v.a. Genf und Glarus, aber auch Luzern, Schaffhausen, Jura, Neuenburg). Aufgrund dieser Informationen kann vermutet werden, dass sich die Rückmeldepraxis in diesen Kantonen gut eingespielt hat. Eine Reihe Kantone erhält demgegenüber nur sehr wenige oder gar keine Rückmeldungen von den Spezialbehörden. Diese Erkenntnisse können zumindest als Hinweise verwendet werden, dass die

Zusammenarbeit zwischen dem Kontrollorgan und den Spezialbehörden noch nicht in allen Fällen zufriedenstellend funktioniert.

Abbildung 5-4: Anzahl Rückmeldungen in den Kantonen



Quelle: SECO Umsetzungsbericht 2010. Gemäss Auskunft des SECO wurde 2010 im Kanton Basel-Stadt jede Rückmeldung in der Statistik erfasst, unabhängig davon, ob die Spezialbehörden eine Sanktion erfasst haben oder nicht.

Die Häufigkeit von Rückmeldungen variiert auch zwischen den Rechtsbereichen. National ergibt sich beim Vergleich von Rückmeldungen mit Personenkontrollen mit vermuteten Verstössen, aufgeschlüsselt nach Rechtsbereichen, des Jahres 2010 im Sozialversicherungsrecht eine Quote von 24%, im Migrationsbereich von 25% und bei der Quellensteuer von 12% (SECO 2011: 27).

Auch hinsichtlich der Rechtsbereiche gibt es Unterschiede zwischen den Kantonen: Im Bereich Ausländerrecht verzeichneten nur zwei Kontrollorgane gar keine Rückmeldungen, während es im Bereich der Sozialversicherungen AHV/IV/EO (Ausgleichskassen zuständig) 8 Kontrollorgane und im Bereich der Quellensteuer sogar 13 Kontrollorgane sind. Auch bezüglich der Arbeitslosenversicherung (10 Kontrollorgane ohne Rückmeldungen) und der Unfallversicherung (15 Kontrollorgane) bleibt eine grosse Zahl an Kontrollorganen ohne Rückmeldungen.

Mögliche Gründe für die insgesamt geringe Anzahl an Rückmeldungen werden im folgenden Abschnitt diskutiert.

Allgemeines Funktionieren: Einschätzungen

Die Zahl der Rückmeldungen von Spezialbehörden über Verstösse gegen Melde- und Bewilligungspflichten gemäss BGSA ist laut den Umsetzungsberichten tief. Gemäss den Einschätzungen der Kontrollorgane hat sich das Funktionieren der Rückmeldungen seit der Einführung des

BGSA zwar sukzessive verbessert; allerdings lassen sich noch immer verschiedene gewichtige Problembereiche feststellen. Als erster Problembereich ergab sich aufgrund der Interviews, dass die Zusammenarbeit mit einzelnen Behörden im Bereich der Rückmeldungen *systematisch* nicht funktioniert, d.h. die kantonalen Kontrollorgane erhalten von diesen Behörden keine Rückmeldungen über die Weiterbehandlung einer Meldung und die ergriffenen Massnahmen, wenn sie Hinweise über Schwarzarbeit an diese weiterleiten. Als zweiter Problembereich kristallisiert sich aus den Interviews heraus, dass die Zusammenarbeit mit verschiedenen Behörden bei den Rückmeldungen aufgrund *praktischer Hindernisse teilweise* erschwert ist. Diese beiden Problembereiche werden im Folgenden näher beleuchtet.

Bezüglich bestimmter Behörden, mit denen die Zusammenarbeit im Bereich der Rückmeldungen *systematisch* nicht funktioniert, lassen sich aufgrund der Interviews mit den Kontrollorganen die folgenden Erkenntnisse zusammenfassen:

- In zwei Interviews wird darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit im Bereich der Rückmeldungen mit der *Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)* betreffend der Mehrwertsteuer nicht funktioniert; Rückmeldungen seitens der ESTV blieben aus Datenschutzgründen aus, lediglich der Eingang der Meldung werde bestätigt.¹⁵
- In zwei Interviews wird die Zusammenarbeit mit bestimmten *Verbandsausgleichskassen* als problematisch beurteilt. In den Gesprächen mit den Verbandsausgleichskassen ergaben sich keine Hinweise, dass keine Rückmeldungen ans Kontrollorgan gemacht werden; insofern ist es schwierig, das tatsächliche Ausmass und die Gründe des Problems zu beurteilen.
- Schliesslich gibt es in den Kantonen spezifische Probleme mit einzelnen Spezialbehörden (Steuerverwaltung, Ausgleichskasse).

Neben denjenigen Behörden, die den Kontrollorganen gar keine Rückmeldungen zukommen lassen, ergibt sich aus den Interviews mit den Kontrollorganen, dass auch in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden (Ausgleichskassen, Steuerbehörden und Migrationsbehörden) zum Teil Probleme bestehen.

Bedeutende Unterschiede finden sich zwischen den verschiedenen Behörden und Kantonen bezüglich der *Form* der Rückmeldung (Excel-Listen, Kopie einer Massnahme, Mail), der *Periodizität* (zum Teil erfolgen die Rückmeldungen in definierten zeitlichen Intervallen, z.B. halbjährlich oder jährlich), des *Umfangs* (Rückmeldungen zu allen Fällen oder nur zu denjenigen, bei denen Schwarzarbeit festgestellt worden ist) und des *Inhalts* (z.T. nur Mitteilung „erledigt“, aber nicht ob und welche Massnahmen allenfalls ergriffen worden sind).

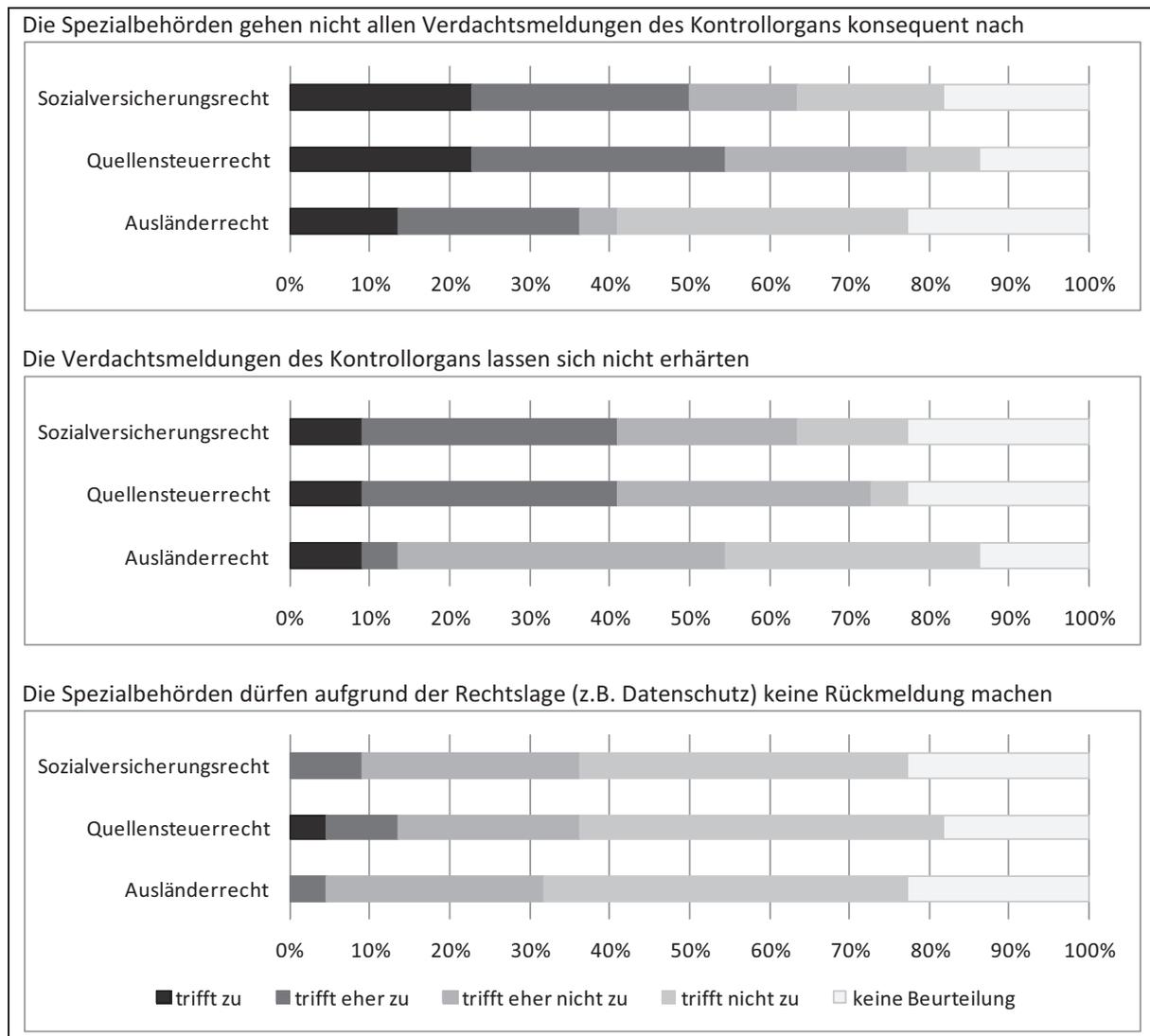
Gründe für die Schwierigkeiten bei den Rückmeldungen

In der Online-Befragung wurden die kantonalen Kontrollstellen mit möglichen Gründen für die geringe Anzahl Rückmeldungen konfrontiert, wobei nach Rechtsgebiet differenziert wurde (Abbildung 5-5). Die Unterschiede zwischen den möglichen Gründen und den verschiedenen Rechtsgebieten lassen sich wie folgt beschreiben. Die höchste Zustimmung liegt bei der Vermutung, dass die Spezialbehörden die Verdachtsmeldungen des Kontrollorgans *nicht konsequent abklären*; hierbei handelt es sich um einen der eigentlichen Rückmeldung vorgelagerten Grund. Die

¹⁵ Gemäss einem Interviewpartner sei mittlerweile eine entsprechende Gesetzesbestimmung, welche eine Rückmeldung möglich mache, geschaffen worden.

Zustimmungsrate beträgt ca. 50% im Sozialversicherungsrecht und im Quellensteuerrecht und rund ein Drittel im Ausländerrecht (Antwort „trifft zu“ oder „trifft eher zu“). Darin könnte ein Stück weit zum Ausdruck kommen, dass die Nützlichkeit der Meldungen des Kontrollorgans von den Ausgleichskassen und den Steuerbehörden in den Interviews teilweise als beschränkt eingestuft wird (fehlender Lohnfluss, Geringfügigkeit der Beträge; vgl. Abschnitt 5.5.2), aber auch die die unterschiedlichen Anreizstrukturen der Spezialbehörden (vgl. Abschnitt 2.5).

Abbildung 5-5: Mögliche Gründe für geringe Anzahl Rückmeldungen (Einschätzung Kontrollorgane)



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Im Bereich der Sozialversicherungen und der Steuern liegt die Zustimmung für die Vermutung, dass sich die Verdachtsmeldungen nicht erhärten lassen, mit ca. 40% ebenfalls relativ hoch. Deutlich tiefer liegt sie im Bereich des Ausländerrechts (etwas mehr als 10%). Das geht einher mit der Einschätzung der Kontrollorgane, wie gut ein vermuteter Verstoss abgeklärt werden kann; im Bereich des Ausländerrechts ist dies besser möglich als in den anderen Rechtsbereichen (vgl. Abschnitt 4.6.1). Die Praxis der Kanton scheint in diesem Bereich uneinheitlich zu sein: Die Inter-

views haben gezeigt, dass zum Teil eine Rückmeldung zu jedem vermuteten Verstoss an die Kontrollbehörde gemacht wird, also auch dann, wenn sich ein Verdacht nicht bestätigt hat.

Eine unklare Rechtslage, insbesondere der Datenschutz, scheint gemäss der Online-Befragung eher kein wichtiger Grund für die tiefe Anzahl an Rückmeldungen zu sein. Allenfalls im Bereich der Quellensteuer könnte der Datenschutz ein Hindernis für Rückmeldungen sein, wozu sich auch in den Interviews Hinweise ergeben haben. Nicht beurteilt werden kann, ob es sich dabei um effektive rechtliche Schranken handelt oder ob solche Argumente nur vorgeschoben werden.

Aufgrund der Interviews lassen sich praktische Gründe feststellen, die das Funktionieren der Rückmeldungen von den Spezialbehörden an das Kontrollorgan erschweren:

- *Lange Dauer der Verfahren bei den Spezialbehörden:* Aus der Beschreibung des Vorgehens der Spezialbehörden nach einer Meldung des Kontrollorgans (vgl. Abschnitt 5.5.1) wird deutlich, dass eine beträchtliche Zeitspanne zwischen den Meldungen des Kontrollorgans und den Entscheiden der Spezialbehörden bestehen kann. So klären zum Beispiel die Ausgleichskassen erst nach dem Eintreffen der Lohndeklaration des Arbeitgebers definitiv ab, ob die kontrollierten Arbeitnehmenden deklariert worden sind. Wenn Entscheide noch angefochten werden, vergeht zusätzlich Zeit. Diese lange Zeitspanne zwischen der Meldung des Kontrollorgans und dem Entscheid der Spezialbehörde birgt einerseits die Gefahr, dass eine Rückmeldung „vergessen“ geht, andererseits stellen sie für die Kontrollorgane bei der Rückerstattung der Kontrollgebühren bei den betroffenen Personen ein Problem dar, da es sich häufig um finanziell angeschlagene, Konkurs gefährdete Betriebe handelt.
- *Handwechsel innerhalb der Spezialbehörden:* Zum Teil kommt es innerhalb der Spezialbehörden bei der Bearbeitung der Mitteilungen des Kontrollorgans zu Handwechseln; in den Interviews haben einzelne Behörden explizit darauf hingewiesen, dass es nach Eingang einer Meldung zu einer Triage der Meldungen auf verschiedene Abteilungen komme. Möglich ist beispielsweise auch, dass der interne Rechtsdienst für die Beurteilung herangezogen wird. Somit liegt die Weiterbearbeitung eines Hinweises innerhalb der Spezialbehörden nicht unbedingt in den gleichen Händen wie der Kontakt mit dem Kontrollorgan. Eine Folge dieser Konstellation ist, dass seitens des Kontrollorgans zum Teil aktiv nachgefragt werden muss, ob Massnahmen ergriffen worden sind.
- *Personenabhängigkeit:* In den Interviews wird schliesslich immer wieder betont, dass das Funktionieren der Zusammenarbeit mit den Spezialbehörden (auch) abhängig von Personen sei.

Somit kann festgehalten werden, dass verschiedene strukturelle und praktische Gründe für die geringe Zahl der Rückmeldungen verantwortlich sind.

5.5.4 Zusammenfassung und Fazit

Die Spezialbehörden sind dafür zuständig, die **Meldungen der Kontrollorgane über vermutete Verstösse** – also Vermutungen über das Vorliegen von Schwarzarbeit – definitiv abzuklären und die notwendigen verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Massnahmen einzuleiten. Die Meldungen der Kontrollorgane werden teilweise als nützlich eingestuft. Die Ergebnisse dieser Evaluation weisen darauf hin, dass die Spezialbehörden die vermuteten Verstösse nicht in allen Fällen definitiv abklären oder abklären können. Gründe dafür dürften im Sozialversicherungsbereich und Steuerbereich hauptsächlich die Geringfügigkeit der aufgedeckten Einkommen sein; eben-

falls können fehlende Angaben weitergehende Abklärungen durch die Spezialbehörden verhindern. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass hinsichtlich der Meldepraxis des Kontrollorgans an die Spezialbehörden noch ein Verbesserungspotenzial besteht: Es macht wenig Sinn, wenn die Kontrollorgane vermutete Verstösse melden, bei denen prinzipiell bereits im Voraus klar ist, dass sie von den Spezialbehörden aufgrund von Geringfügigkeit oder fehlender Angaben nicht weiter bearbeitet werden und somit auch keine Konsequenzen zu erwarten sind. Hier scheint es aus Effizienzgründen angebracht, wenn die bereits stattfindende Koordination zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden weiter verstärkt wird.

Als kritischer Aspekt der Zusammenarbeit erweisen sich die **Rückmeldungen der Spezialbehörden an die Kontrollorgane** über die ergriffenen Massnahmen. Diese sind unter dem Aspekt der Finanzierung von Bedeutung, damit die Kontrollorgane die Kontrollkosten bei den betroffenen Personen in Rechnung stellen können. Zum einen ist festzustellen, dass die Zahl der Rückmeldungen insgesamt tief ist, zum anderen dass sie je nach Rechtsbereich, insbesondere aber von Kanton zu Kanton variiert. So gibt es einige Kantone, in denen das Kontrollorgan von bestimmten Rechtsbereichen (insbesondere bei der Quellensteuer) gar keine Rückmeldungen verzeichnet. Die Evaluation hat gezeigt, dass eine ganze Reihe von Gründen für die insgesamt tiefe Anzahl an Rückmeldungen verantwortlich sein dürften: Zum einen handelt es sich dabei um *vorgelagerte Gründe*, wie zum Beispiel, dass sich ein Verdacht nicht erhärtet hat. Zum Teil wird von den Kontrollorganen auch vermutet, dass die Spezialbehörden den Hinweisen nicht konsequent nachgehen; wie erwähnt verzichten die Spezialbehörden teils auf Abklärungen, wenn ihnen ein Fall als zu geringfügig erscheint. Solche Faktoren führen dazu, dass Rückmeldungen ausbleiben, weil gar kein Verstoß von den Spezialbehörden festgestellt worden ist. Zum anderen dürften aber auch effektiv Hindernisse bestehen, die dazu führen, dass festgestellte Verstösse nicht an das Kontrollorgan zurückgemeldet werden. Handwechsel innerhalb und zwischen Behörden, die lange Verfahrensdauer, bis ein vermuteter Verstoß durch die Spezialbehörde definitiv abgeklärt worden ist, in Einzelfällen vermutete oder tatsächliche datenschutzrechtliche Hindernisse oder schlichtes Vergessen sind verschiedene Faktoren, die dazu führen können, dass eine Meldung ausbleibt. Es lässt sich aufgrund der vorliegenden Ergebnisse nicht aufschlüsseln, welchen Beitrag diese einzelnen Faktoren für die Erklärung der tiefen Anzahl von Rückmeldungen liefern. Hinzu kommt, dass sich die Rückmeldepraxis in den Kantonen je nach Kanton und Behörde hinsichtlich verschiedener Dimensionen (z.B. der Periodizität und des Umfangs der Rückmeldungen) unterscheidet, was zu einem heterogenen Gesamteindruck beiträgt.

In ihrer Gesamtheit verstärken die tiefe Zahl an Rückmeldungen und die Unterschiede zwischen den Kantonen den Eindruck, dass in mehreren Kantonen noch ein deutliches Verbesserungspotenzial bei der Koordination zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden besteht, wenn es um Meldung vermuteter Verstösse, ihre Verarbeitung und die Rückmeldung geht.

Die tiefe Zahl an Rückmeldungen und die Unsicherheit über die Vollständigkeit und die Stetigkeit der Rückmeldungen erschwert überdies die Bilanzierung über die Wirkungen des BGSA in einem erheblichen Ausmass. Eine praktische negative Auswirkung der geringen Häufigkeit an Rückmeldungen ist, dass nur ein geringer Teil des Kontrollaufwands der Kontrollorgane über Gebühren refinanziert werden kann (vgl. Abschnitt 7.2).

Bestrebungen, die Praxis der Rückmeldungen zu verbessern, sind somit zu begrüßen. Soweit Rückmeldungen nicht erfolgen, weil die Spezialbehörden vermutete Verstösse gar nicht verfolgen, sollte sich das Problem durch eine verbesserte Absprache der Meldepraxis zwischen Kontrollorgan und Spezialorgan entschärfen lassen. Aber auch da, wo Rückmeldungen nicht erfolgen, obwohl eine Sanktion ausgesprochen wurde, sind gezielte Verbesserungsmöglichkeiten sinnvoll. Grundsätzlich wäre für die Kontrollorgane und die Valorisierung ihrer Tätigkeit auch eine Information darüber sinnvoll, wenn sich ein Verdacht nicht erhärten liess. Konkrete Lösungsansätze zu finden, die von den Spezialbehörden akzeptiert werden, dürfte indessen schwierig sein.

5.6 Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten

Die Spezialbehörden, teilweise auch das Kontrollorgan selber, haben die Möglichkeit, eine Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft einzureichen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. In den sechs ausgewählten Kantonen wurden deshalb zusätzlich mit den Staatsanwaltschaften und den Gerichten Gespräche zur Häufigkeit von solchen Anzeigen, zu deren Verlauf und zur Beurteilung des Strafrahmens für Schwarzarbeit durchgeführt.

5.6.1 Häufigkeit von Fällen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit

Die Beurteilung der Häufigkeiten von Strafanzeigen für verschiedene Tatbestände durch die befragten Staatsanwaltschaften ist mit grossen Unsicherheiten verbunden. Statistiken, welche spezifisch Tatbestände von Schwarzarbeit erfassen, existieren in der Regel nicht, womit sich die Evaluation auf grobe Einschätzungen abstützen hat. Hinzu kommt, dass bei den befragten Staatsanwaltschaften und Gerichten mit wenigen Ausnahmen keine Personen auf Delikte im Zusammenhang mit Schwarzarbeit spezialisiert sind. Folgende Einschätzungen wurden in den Interviews mit den Staatsanwaltschaften zusammenfassend bezüglich der Häufigkeit verschiedener Tatbestände von Schwarzarbeit abgegeben:¹⁶

- *Beschäftigung von Ausländern ohne Aufenthalts- resp. Arbeitsbewilligung gemäss AuG*: Verstösse gegen des Ausländergesetzes (AuG) sind gemäss jenen Interviewpartner bei den Staatsanwaltschaften, die zur Häufigkeit eine Einschätzung abgeben konnten, **vergleichsweise die häufigsten Fälle im Zusammenhang mit Schwarzarbeit**. Die Fälle sind nicht alltäglich, aber doch häufig. Zwei Kantone konnten genauere Angaben machen: In einem Kanton hatte die Staatsanwaltschaft im Jahre 2011 insgesamt 62 Fälle zu bearbeiten; davon 18 gegen Unternehmer. Diese wurden grösstenteils unter den Strafnormen Art. 115 Abs. 1 Bst. c und Art. 117 Abs. 1 AuG abgehandelt. In einem anderen Kanton kam es zu 15 Fällen. Die statistischen Angaben eines Kantons beziehen sich auf die Gesamtzahl der Fälle zu Art. 115, 116 und 117 AuG, womit jedoch nicht nur der Tatbestand der Schwarzarbeit abgedeckt ist, was die Aussagekraft der Angabe deutlich einschränkt. Zwei Kantone konnten keine Einschätzungen abgeben.
- *Nicht-Abrechnen von Sozialversicherungsbeiträgen*: Das Nicht-Abrechnen von Sozialversicherungsbeiträgen kommt gemäss den Aussagen der Staatsanwaltschaften **eher selten** vor. Zwei mittelgrosse Kantone konnten eine quantitative Schätzung abgeben (5-10 Fälle pro

¹⁶ Die Steuerbehörden haben eine eigene Strafkompetenz, weshalb dieser Bereich hier nicht berücksichtigt wird.

Jahr). Ein Kanton gab an, dass bei den von der Staatsanwaltschaft insgesamt behandelten Fällen immer ein ausländischer Staatsangehöriger betroffen gewesen sei und die Fälle deshalb gemäss dem AuG behandelt wurden; ob und wie häufig dabei das Nicht-Abrechnen von Sozialversicherungsbeiträgen eine Rolle gespielt habe, lässt sich nicht beurteilen. Die statistischen Angaben eines Kantons beziehen sich auf die Gesamtzahl der Fälle zu Art. 87 und 88 AHVG, womit jedoch nicht nur der Tatbestand der Schwarzarbeit abgedeckt ist, was die Aussagekraft der Daten deutlich einschränkt. Ein Kanton gab keine Einschätzung ab.

- *Bezug von Leistungen der IV oder der ALV und gleichzeitiger nicht deklarerter Erwerbstätigkeit*: Unterschiedlicher sind die Einschätzungen für den Bezug von Leistungen der IV oder der ALV bei gleichzeitiger nicht deklarerter Erwerbstätigkeit (**selten, mit einer Ausnahme**): Zwei Kantone hatten keinen Fall zu diesem Tatbestand, ein Kanton gab an, dass die Anzahl tiefer sei als bei den AuG-Fällen. In einem Kanton lässt sich demgegenüber mit ca. 70 Fällen in zwei Jahren eine deutlich grössere Anzahl festhalten. Zwei Kantone gaben keine Einschätzung ab.

Eine Einschätzung darüber, welcher Anteil der von der Staatsanwaltschaften bearbeiteten Fälle in einem Zusammenhang mit den Aktivitäten der Kontrollorgane oder dem BGSA im allgemeinen steht, ist aufgrund der erhaltenen Angaben nicht möglich (zur Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kontrollorganen vgl. Ziffer 5.6.4)

5.6.2 Verlauf von Fällen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit

Die Ausführungen der Staatsanwaltschaften zum *Verlauf der Fälle* kann folgendermassen zusammengefasst werden (1 Kanton: keine Angaben): In einer Mehrheit der Fälle (rund der Hälfte oder häufiger) kommt es direkt durch die Staatsanwaltschaft zu einem Urteil mittels Strafbefehl. In einem bedeutenden Anteil der Fälle wird das Verfahren eingestellt. Vor Gericht kommen in den meisten Kantonen nur sehr selten Fälle (Einzelfälle): In einem Kanton sind gar keine Gerichtsfälle bekannt; in einem Kanton liegt die Zahl der Fälle, die vor Gericht kamen, deutlich höher. Die sehr wenigen Fälle vor Gericht erklären sich dadurch, dass das Strafmass in aller Regel nicht besonders hoch ausfällt und damit durch die Staatsanwaltschaft mittels eines Strafbefehls beurteilt werden kann.

Für die *Einstellung* eines Falles kann es verschiedene Gründe geben. Bedeutend für die vorliegende Evaluation ist vor allem der Hinweis zweier Interviewpartner bei der Staatsanwaltschaft, dass Verfahren mangels rechtsgenügenden Nachweises des Tatbestandes eingestellt werden müssen. Konkret beziehen sich diese Aussagen auf den fehlenden Nachweis des Beginns und der Dauer der Schwarzarbeit und stimmen damit mit den Einschätzungen der kantonalen Kontrollorganen zu den Schwierigkeiten und Grenzen ihrer Kontrolltätigkeit überein (vgl. Abschnitt 4.6). Ebenfalls mehrfach genannt wurde als Grund für eine Einstellung, dass sich der Anfangsverdacht nicht erhärten liess.

In denjenigen Fällen, in denen es zu einer Anklage vor *Gericht* kommt, ist die Staatsanwaltschaft in einer Mehrheit der Fälle erfolgreich, soweit dies beurteilt werden kann. Aufgrund der Aussagen der Gerichtbehörden sind vor allem zwei Gründe verantwortlich, wenn es zu keiner gerichtlichen

Verurteilung kommt: entweder fällt der Sachverhalt nicht unter den entsprechenden Tatbestand oder ein Freispruch erfolgt aus Mangel an Beweisen.

Aufgrund der uneinheitlichen und unvollständigen Einschätzungen ist es schwierig zu beurteilen, ob es zwischen den *verschiedenen Tatbeständen Unterschiede* bezüglich des Verlaufs gibt. Eine gewisse Tendenz lässt sich dahingehend herauslesen, dass Fälle im Ausländerrecht häufiger zu einer Verurteilung mittels Strafbefehl und seltener zu Einstellungen führen als die beiden Sachverhalte im Sozialversicherungsrecht. Dieses Ergebnis würde mit den Einschätzungen der Kontrollorgane übereinstimmen, dass die Abklärung des Sachverhalts im Bereich des Ausländerrechts im Vergleich zu anderen Rechtsbereichen relativ gut möglich ist (vgl. Abschnitt 4.6.1).

5.6.3 Beurteilung und Ausschöpfung des Strafrahmens

Die kantonalen Kontrollorgane machten verschiedentlich Aussagen, dass die Strafen für Schwarzarbeit als zu wenig streng und abschreckend beachtet werden. In den Interviews mit den Staatsanwaltschaften und den Gerichten wurde deshalb die Beurteilung des Strafrahmens in den jeweiligen Spezialgesetzen thematisiert. Die Befragten geben mehrheitlich an, dass sie den vorgegebenen Strafrahmen als angemessen betrachten. Zwei Befragte weisen allerdings darauf hin, dass von bedingten Geldstrafen kaum eine abschreckende Wirkung zu betrachten sei. In einem Kanton wird deshalb beim Bezug von Leistungen der IV oder der ALV und gleichzeitiger nicht deklarerter Erwerbstätigkeit (bei Betrug) eine Verurteilung nach dem Strafgesetzbuch angestrebt, womit grössere Strafen möglich sind als in den Spezialgesetzen vorgesehen.

Bezüglich der Ausschöpfung des Strafrahmens geben die befragten Staatsanwaltschaften mehrheitlich an, dass sie bei den Verurteilungen kaum das maximal mögliche Strafmass anwenden. Das Urteil erfolge wie üblich im Rahmen des Verschuldens. Insgesamt kann bilanziert werden, dass die Staatsanwaltschaften den Strafrahmen, auch im Vergleich mit anderen Delikten, als angemessen empfinden (mit einer gewissen Skepsis gegenüber den bedingten Geldstrafen). Aufgrund der Aussagen der Gerichtsbehörden ergaben sich keine Hinweise, dass diese den Strafrahmen als unangemessen erachten.

5.6.4 Zusammenarbeit mit dem kantonalen Kontrollorgan und den Spezialbehörden

In den Interviews mit den Staatsanwaltschaften wurde die Zusammenarbeit mit dem kantonalen Kontrollorgan und den Spezialbehörden diskutiert. Das Ausmass dieser Zusammenarbeit variiert zwischen den Kantonen. In einem Kanton findet ein sehr intensiver Austausch mit dem Kontrollorgan statt: Das Kontrollorgan arbeitet mit der Staatsanwaltschaft bereits im Rahmen der Kontrolltätigkeit fallweise zusammen, wenn klar ist, dass es sich um einen grösseren Verstoss handelt. Diese Zusammenarbeit wird als sehr positiv eingestuft; sie dürfte jedoch mit einem entsprechenden Ressourcenaufwand verbunden sein. In den anderen Kantonen ist die Zusammenarbeit weniger ausgeprägt und beschränkt sich teilweise auf die Zusammenarbeit im Rahmen der durchgeführten Treffen mit dem Kontrollorgan und den Spezialbehörden; es wird aus den Interviewaussagen mit den Staatsanwaltschaften nicht immer ganz klar, ob die Staatsanwaltschaft überhaupt an diesen Treffen beteiligt ist. In einem Kanton finden keine direkten Kontakte zwischen dem Kontrollorgan und der Staatsanwaltschaft statt.

Zwei Kantone betonen, dass die schriftlichen Unterlagen des Kontrollorgans oder Spezialbehörden von grosser Nützlichkeit für die Staatsanwaltschaft sind. Für die anderen Interviewpartner werden die Hinweise als eher nützlich betrachtet. Zum Teil seien weitere Abklärungen durch die Staatsanwaltschaft notwendig, was aber auch in Fällen aus anderen Rechtsgebieten dem Normalfall entspreche.

Sämtliche befragten Staatsanwaltschaften geben dem Kontrollorgan nach einer Entscheidung eine Rückmeldung über den Ausgang des Verfahrens. Seitens der Gerichte gehen in zwei Kantonen direkt Rückmeldungen an das Kontrollorgan; in den anderen drei Kantonen wird das Kontrollorgan nicht direkt informiert.

5.6.5 Einschätzungen zur Wirksamkeit des BGSA durch die Strafverfolgungsbehörden

Die Staatsanwaltschaften wurden danach gefragt, ob sie insgesamt gegenüber der Zeit vor der Einführung des BGSA 2008 Veränderungen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit feststellen können und ob das BGSA spürbare Auswirkungen auf ihre Tätigkeit hat. Die Antworten fielen sehr zurückhaltend aus: In einem Kanton wurde eine Zunahme von Fällen festgestellt; die anderen Kommentare gehen dagegen von sehr geringen resp. keinen Veränderungen aus. Ein Interviewpartner konnte keine Einschätzung abgeben.

Seitens der Gerichte wurden keine bedeutenden Veränderungen gegenüber der Zeit vor der Einführung des BGSA im Jahre 2008 festgestellt, soweit sich die Interviewpartner überhaupt zu einer Stellungnahme in der Lage sahen. Zu berücksichtigen gilt es auch hier, dass durch die Einführung der neuen Strafprozessordnung auf den 1.1.2011 hin die Bedeutung der Gerichte für die Beurteilung von Fällen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit zurückgegangen ist.

5.6.6 Zusammenfassung und Fazit

Die vorliegenden Befunde zeigen, dass die Staatsanwaltschaften und die Gerichte in den Kantonen eher selten mit Fällen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit zu tun haben. Noch am häufigsten dürften Fälle illegaler Beschäftigung von Ausländern vorkommen; präzise statistische Angaben konnten die meisten Interviewpartner jedoch nicht liefern. Die überwiegende Mehrheit der Fälle, in denen es zu einer Strafanzeige kommt, wird durch die Staatsanwaltschaft entschieden (Strafbefehlsverfahren); vor Gericht kommen nur sehr wenige Fälle (vgl. aber die Angaben aus der polizeilichen Kriminalitätsstatistik und der Statistik der Verurteilungen gemäss Strafregister in Abschnitt 6.1.4).

Gemäss den kantonalen Kontrollorganen werden die Strafen für eine Verletzung der Melde- und Bewilligungspflichten als zu wenig abschreckend eingestuft, womit die Wirksamkeit des Gesetzes geschmälert werde. Die befragten Justizbehörden kommen diesbezüglich zu einer anderen Einschätzung: Der Strafrahmen und die schlussendlich ausgesprochenen Strafen werden in Relation zu anderen Delikten als angemessen beurteilt.

Die Wirksamkeit des BGSA wird von den Gerichten und Staatsanwaltschaften zurückhaltend beurteilt. Die grosse Mehrheit der Befragten gibt an, durch die Einführung des Gesetzes sei hinsichtlich der Anzahl Schwarzarbeitsfälle keine spürbare Veränderung eingetreten.

6 Wirksamkeit der Kontrollorgane und des Informationsaustauschs

Während in den vorangehenden Kapiteln detailliert auf die Umsetzung des BGSA eingegangen wurde, steht nun die Wirksamkeit im Zentrum. Es soll somit anhand der verfügbaren Daten und Informationen versucht werden, eine Einschätzung darüber abzugeben, in welchem Ausmass die Kontrolltätigkeit der Kontrollorgane und ihre Zusammenarbeit mit den Spezialbehörden zur Eindämmung der Schwarzarbeit beigetragen haben. Im ersten Teil des Kapitels wird dabei der Versuch einer quantitativen Grobschätzung vorgenommen (Abschnitt 6.1), im zweiten Teil werden die Einschätzungen der Interviewpartner (Abschnitt 6.2) herangezogen. Abschnitt 6.3 fasst die Befunde zur Wirksamkeit zusammen.

6.1 Auswertung statistischer Daten

Die vorliegenden Daten über die Kontrolltätigkeit der Kontrollorgane setzen der quantitativen Wirkungsmessung enge Grenzen. Gleichwohl soll hier anhand der Zahlen von 2010 eine Grobschätzung versucht werden, in dem eine mögliche realistische Bandbreite ermittelt wird, innerhalb der sich die Anzahl Betriebe und Personen, die der Schwarzarbeit überführt worden sind, bewegt. In Abschnitt 6.1.1 werden die zur Verfügung stehenden Daten aus der Berichterstattung der Kantone an das SECO näher erläutert, bevor in Abschnitt 6.1.2 die Datenqualität beurteilt wird. In Abschnitt 6.1.3 erfolgt die eigentliche Grobschätzung. In Abschnitt 6.1.4 werden die Ergebnisse anderen statistischen Daten gegenübergestellt, um die Wirksamkeit des BGSA besser beurteilen zu können. Schliesslich wird in Abschnitt 6.1.5 auf die Unterschiede zwischen den Kantonen eingegangen.

6.1.1 Vorhandene Daten aus der Berichterstattung der Kantone an das SECO

Die Kantone erstatten dem SECO jährlich Bericht über ihre Tätigkeiten (in Form eines vorgegebenen Excel-Formulars). Das SECO fügt die kantonalen Daten zusammen und verfasst einen Umsetzungsbericht (SECO 2011). Mit der Berichterstattung der Kantone an den Bund werden – aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Branchen – die folgenden Angaben bereitgestellt:¹⁷

- *Anzahl Betriebs- und Personenkontrollen (Kontrollhäufigkeit; nach Branche)*. Eine Betriebskontrolle¹⁸ umfasst dabei immer eine oder mehrere Personenkontrollen. Jede Personenkontrolle ist mit einer Betriebskontrolle verbunden. Die Anzahl Personenkontrollen bezieht sich auf die tatsächlich kontrollierten Arbeitsverhältnisse resp. Personen.
- *Anzahl vermutete Verstösse (für Betriebs- und Personenkontrollen, nach Branchen, für Personenkontrollen zudem nach Rechtsbereich)*: Ein vermuteter Verstoß liegt dann vor, „wenn das Kontrollorgan

¹⁷ Ergänzende Hinweise zu den Begriffsdefinitionen finden sich in SECO (2011) und SECO (2009).

¹⁸ Der Begriff des Betriebs lehnt sich an den Begriff der Arbeitsstätte an, welcher bei der Betriebszählung des BFS die Erhebungseinheit bildet. Als Arbeitsstätte gilt eine „örtlich abgegrenzte Einheit einer institutionellen Einheit, in der eine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird.“ Unter einer institutionellen Einheit ist dabei die „kleinste juristisch selbständige Einheit“ zu verstehen (SECO 2011: 17).

nach Durchführung seiner Abklärungen den Verdacht hat, dass ein Betrieb gegen den Kontrollgegenstand verstossen hat und den Fall den Behörden und Organisationen gemäss Art. 9 Abs. 3 Bst. a und Art. 9 Abs. 4 BGSA weiterleitet“ (SECO 2009: 4).

- *Anzahl Rückmeldungen der zuständigen Spezialbehörden (nach Rechtsbereich und nach Branche):* Die Rückmeldungen umfassen neben den rechtskräftigen Sanktionen und Verwaltungsmassnahmen durch die Spezialbehörden auch solche Verfahrensausgänge, die nicht mittels einer Verfügung abgeschlossen werden, bei denen jedoch von einem Verstoss ausgegangen werden kann (vgl. SECO 2009: 6). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn einen Arbeitgeber einen noch nicht deklarierten Arbeitnehmer bei der Ausgleichskasse nachmeldet. Bei der Berichterstattung 2010 wurden nur diejenigen Rückmeldungen gezählt, welchen eine Kontrolltätigkeit des Kontrollorgans zugrunde liegt.
- *Anzahl ausgesprochener Sanktionen gemäss Art. 13 BGSA:* Die Anzahl sanktionierter Betriebe (Ausschluss von Finanzhilfen und/oder Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen) wird in Abschnitt 7.1 diskutiert.
- *Bussen und Gebühren* Die Umsetzungsberichte weisen jeweils aus, welcher Betrag an Bussgeldern von den Spezialbehörden und welcher Betrag an Gebühren von den Kontrollorganen erwirtschaftet worden ist. Diese Zahlen werden zur Wirkungsabschätzung nicht weiter berücksichtigt (vgl. Abschnitt 7.2).

6.1.2 Beurteilung der Datenlage

Die Daten der Umsetzungsberichte wären *grundsätzlich* geeignet, um die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit zu beurteilen. Es sind jedoch bedeutende Einschränkungen zu machen:

Anzahl Rückmeldungen

Anhand der Anzahl Rückmeldungen der zuständigen Spezialbehörden liesse sich das Ausmass der aufgedeckten Schwarzarbeit teilweise beurteilen. Die Qualität dieser Daten muss momentan jedoch als noch nicht ausreichend valide für die Beurteilung der Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit eingestuft werden: „Da gegenwärtig der Informationsrückfluss von den Spezialbehörden an die Kontrollorgane noch nicht in allen Kantonen optimal funktioniert, gibt die Zahl der Rückmeldungen erst gewisse Anhaltspunkte über die tatsächlich aufgedeckten Fälle von Schwarzarbeit und ergriffenen Massnahmen“ (SECO 2011: 24f.). Die Erkenntnisse aus den Interviews in sechs Kantonen stützen diese Einschätzung. Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass die Praxis der Erfassung der Rückmeldungen durch die kantonalen Kontrollorgane variieren kann: Gemäss Auskunft des SECO wurde 2010 im Kanton Basel-Stadt jede Rückmeldung in der Statistik erfasst, unabhängig davon, ob die Spezialbehörden eine Sanktion erfasst haben oder nicht. Ob auch andere Kantone so vorgehen, lässt sich nicht beurteilen.

Bei den Auswertungen sind darüber hinaus folgende Einschränkungen bezüglich der Rückmeldungen zu beachten: Erstens bezieht sich die Zahl der Betriebskontrollen mit mindestens einem vermuteten Verstoss auf das Jahr 2010, die Rückmeldungen allerdings nicht unbedingt: Gerade wegen der langen Verfahrensdauer können sie auch erst im Folgejahr an das Kontrollorgan erfolgen. Umgekehrt können sich Rückmeldungen, die im Jahr 2010 erfolgten, je nach Behandlungsdauer bei den Spezialbehörden auf vermutete Verstösse aus den Jahren Jahre 2008, 2009 oder 2010 beziehen. Zweitens beziehen sich die gemachten Rückmeldungen nicht ausschliesslich auf

Arbeitgeber: Im Ausländerrecht und im Bereich der Arbeitslosenversicherung können auch die betroffenen Arbeitnehmer Gegenstand von Sanktionen und Massnahmen der Spezialbehörden sein. Welcher Anteil der Rückmeldungen Arbeitnehmer betrifft, ist aufgrund der vorliegenden Daten nicht zu eruieren. Dies erschwert vor allem die Einordnung der vergleichsweise häufigen Rückmeldungen im Bereich des Ausländerrechts. Gemäss Auskunft aus dem SECO gilt, abgestützt auf die Rechtssituation in den einzelnen Kontrollbereichen des BGSA, folgende Regel: Die Rückmeldungen beziehen sich im Sozialversicherungsrecht überwiegend auf die sanktionierten Arbeitgeber; im Bereich der Quellensteuer ist dies mit Sicherheit der Fall. Im Ausländerrecht kann eine Sanktion sowohl den Arbeitgeber als auch den Arbeitnehmer betreffen, vermutet wird jedoch, dass sie sich überwiegend auf den Arbeitgeber beziehen.¹⁹

Drittens schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass ein Arbeitgeber von Sanktionen mehrerer Behörden betroffen sein kann (z.B. aufgrund von Verletzungen der Melde- und Bewilligungspflichten im Ausländerrecht und im Sozialversicherungsrecht; vgl. SECO 2009: 6). Auch dieser Aspekt kann mit den Daten nicht weiter differenziert werden.

Anzahl vermutete Verstösse

Die (vergleichende) Beurteilung der Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit anhand der *Anzahl vermuteter Verstösse* erscheint uns als nicht sinnvoll. Folgende Gründe lassen sich dafür aufführen: Erstens handelt es sich dabei um Vermutungen, nicht aber um festgestellte Verstösse; letzteres ist aber für die Beurteilung der tatsächlich aufgedeckten Schwarzarbeit entscheidend. Zweitens ist ein vermuteter Verstoß je nach kantonaler Kontrollpraxis unterschiedlich gut abgestützt. Dies ergibt sich direkt aus Interviewaussagen, vor allem aber indirekt aus der weiter oben festgestellten, je nach Kanton unterschiedlichen Vorgehensweisen und Abklärungstiefen (vgl. Abschnitt 4.5).

Aus diesen Gründen erscheint es uns nicht als sinnvoll, anhand der vorliegenden Daten die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit der kantonalen Kontrollorgane direkt und uneingeschränkt zu beurteilen. Wir beschränken uns deshalb im Folgenden auf eine grobe, allgemeine Schätzung bezogen auf die Arbeitgeber und bezogen auf die Arbeitnehmer.

6.1.3 Statistische Grobschätzung zum Ausmass der aufgedeckten Schwarzarbeit

Mit Hilfe der Daten aus den Umsetzungsberichten kann eine *grobe Schätzung* abgegeben werden, welches Ausmass an Schwarzarbeit dank der Tätigkeit der Kontrollorgane und der involvierten Spezialbehörden ungefähr aufgedeckt werden kann. In diesem Abschnitt wird der Fokus auf die Betriebe (Arbeitgeber) und die kontrollierten Personen (Arbeitnehmende) gerichtet. Dabei wird anhand der vorliegenden Daten versucht, jeweils das *minimal* und das *maximal mögliche* Ausmass der durch die Kontrollorgane aufgedeckten Schwarzarbeit anhand der vermuteten Verstösse und der Rückmeldungen abzuschätzen.

Minimale und maximale Anzahl überführter Betriebe

Anhand von Abbildung 6-1 lässt sich eine sehr grobe Eingrenzung der durch das Kontrollorgan aufgedeckten Schwarzarbeit vornehmen. Sie umfasst einerseits die Anzahl von denjenigen Be-

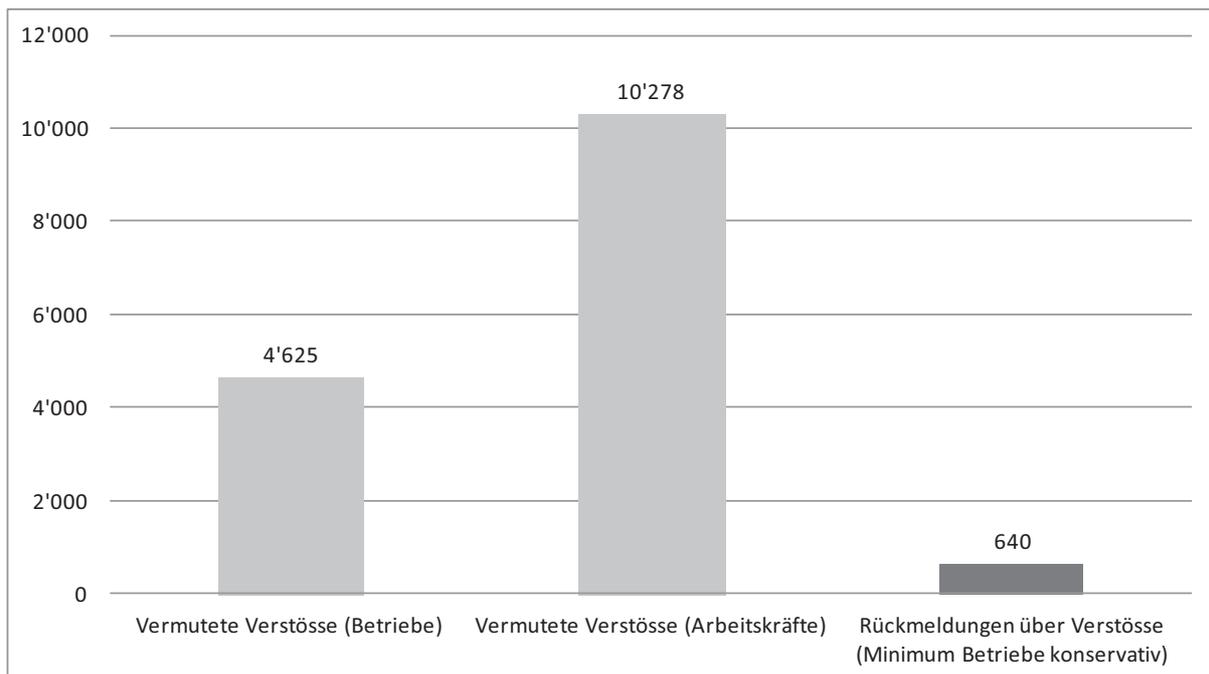
¹⁹ Schriftliche Mitteilung des SECO (E-Mail) vom 2.4.2012.

triebskontrollen, in denen mindestens ein Verstoss von den Kontrollorganen vermutet wird, andererseits die Anzahl Rückmeldungen aus den verschiedenen Rechtsgebieten und damit von unterschiedlichen Spezialbehörden.

Von den insgesamt über 12'223 Betriebskontrollen ergab sich in 4'625 Fällen (38%) mindestens ein vermuteter Verstoss gegen Melde- oder Bewilligungspflichten gemäss dem Sozialversicherungs-, Ausländer- oder Quellensteuerrecht. Diese insgesamt 4'625 Betriebskontrollen mit mindestens einem vermuteten Verstoss können dabei als die rechnerisch **maximal mögliche Anzahl dank dem Kontrollorgan der Schwarzarbeit überführter Betriebe** interpretiert werden. Diese Schätzung wäre genau dann zutreffend, wenn es sich bei allen vermuteten Verstösse der Kontrollorgane tatsächlich um Verstösse gegen den Kontrollgegenstand des BGSA handeln würde, die weitere Verfolgung oder die Rückmeldung jedoch von den Spezialbehörden zu einem grossen Teil unterlassen würde. Gemäss den Aussagen der Spezialbehörden bestätigt sich in der Praxis nicht in allen Fällen der Verdacht auf Schwarzarbeit (vgl. Abschnitt 5.5.2). Damit dürfte die effektiv festgestellte Schwarzarbeit unter der Anzahl maximal überführter Betriebe liegen.

Die Zahl der Rückmeldungen über tatsächlich erfolgte Sanktionen (und damit über erhärtete Verdachtsmomente) ergibt prinzipiell die **minimal mögliche Anzahl dank dem Kontrollorgan der Schwarzarbeit überführter Betrieben**. Dieser Wert unterstellt, dass die Spezialbehörden alle sanktionierten Fälle dem Kontrollorgan zurückmelden, dass sich aber ein bedeutender Anteil der vom Kontrollorgan vermuteten Verstösse nicht erhärtet wurde. Abschnitt 5.5.3 hat sich ausführlich mit den Rückmeldungen beschäftigt und verschiedene Problembereiche aufgezeigt; u.a. bestehen Hinweise darauf, dass die Spezialbehörden nicht in allen Fällen, in denen sie Schwarzarbeit festgestellt haben, eine Rückmeldung an das Kontrollorgan geben. Die effektiv festgestellte Schwarzarbeit dürfte somit über der minimalen Anzahl überführter Betriebe liegen. In der Statistik der Rückmeldungen liegt die analoge Angabe zu den vermuteten Verstösse (Anzahl Betriebskontrollen mit mindestens einer Rückmeldung) nicht vor. Rein rechnerisch entspricht das Minimum der sanktionierten Arbeitgeber somit der Anzahl Rückmeldungen aus demjenigen Rechtsbereich, in dem am meisten Rückmeldungen gemacht worden sind, die sich mit Sicherheit auf den Betrieb (und nicht auf einzelne Arbeitnehmer) beziehen. Zur Errechnung des nationalen Minimums wurden deshalb für jeden Kanton derjenige Wert mit der grössten Rückmeldungshäufigkeit aus den Bereichen Quellensteuer, ALV, AHV/IV/EO oder MWST ausgewählt, und die entsprechenden Anzahlen addiert; für den Kanton Basel-Stadt wurden aufgrund der erwähnten Unsicherheiten (nicht jede Rückmeldung entspricht einer Sanktion) die Annahme getroffen, dass 50% der Rückmeldungen auf tatsächlich aufgedeckte Schwarzarbeit schliessen lassen. Die Summe entspricht der minimal möglichen Anzahl dank dem Kontrollorgan überführter Betriebe und beläuft sich auf 640 Betriebe.

Bei den Rückmeldungen aus dem Bereich des (zahlenmässig an sich in den meisten Kantonen am wichtigsten) Ausländerrechts kann nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass sie sich ausschliesslich auf Arbeitgeber beziehen; deshalb wurde dieser Bereich in der obigen Berechnung ausgeklammert. Nimmt man anlehnend an die Einschätzung des SECO an, dass sich der überwiegende Teil der Rückmeldungen im Ausländerbereich auf Arbeitgeber bezieht, erhöht sich die Schätzung des minimalen Ausmasses auf eine Grössenordnung von rund 1'000 fehlbaren Betriebe.

Abbildung 6-1: Vermutete Verstösse und Rückmeldungen

Quelle: SECO Umsetzungsbericht 2010. Erläuterungen: Das angegebene Minimum Betriebe bei den Rückmeldungen über Verstösse (dunkle Säule) ergibt sich in jedem Kanton aus jenem Rechtsbereich, in dem am meisten Rückmeldungen gemacht wurden, die sich mit Sicherheit auf den Betrieb beziehen lassen (Quellensteuer, ALV, AHV/IV/EO, MWST). Die Summe dieser Häufigkeiten ergibt den ausgewiesenen Wert von 640.

Minimale und maximale Anzahl überführter Arbeitskräfte

In diesem Abschnitt wird der Fokus auf die kontrollierten Personen (Arbeitskräfte) gerichtet. Von den insgesamt 37'001 im Jahr 2010 durchgeführten Personenkontrollen haben gemäss dem Umsetzungsbericht (SECO 2011) 7'951 zu mindestens einem vermuteten Verstoss gegen Melde- oder Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- oder Quellensteuerrecht geführt, wobei in dieser Zahl die Kantone Waadt, Wallis und Neuenburg wegen fehlender Daten nicht berücksichtigt sind. Aufgrund der Angaben dieser drei Kantone zu den vermuteten Verstössen nach den verschiedenen Rechtsbereichen muss der Wert für die Anzahl Personenkontrollen mit mindestens einem vermuteten Verstoss ungefähr zwischen 9'014 und 10'278 liegen,²⁰ also bei gut einem Viertel aller Personenkontrollen. Da anhand der vermuteten Verstösse das Maximum der überführten Arbeitskräfte geschätzt wird, wurde in Abbildung 6-1 der grössere Wert berücksichtigt. Da sich nicht in allen Fällen der Verdacht des Kontrollorgans bestätigt, ist mit dieser Betrachtungsweise eine Überschätzung der effektiv aufgedeckten Schwarzarbeit verbunden: Die Summe der vermuteten Verstösse stellt deshalb **die maximal mögliche Anzahl der Schwarzarbeit überführter Arbeitskräfte** dar.

²⁰ Zur Berechnung: Für die Kantone Neuenburg, Waadt und Wallis sind Angaben über die Verstösse in den drei betrachteten Rechtsgebieten (Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht) verfügbar. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass eine Personenkontrolle zu vermuteten Verstössen in verschiedenen Rechtsbereichen führen kann, lassen sich die folgenden Werte bestimmen: Minimum Anzahl Personenkontrollen mit mindestens einem vermuteten Verstoss in NE, VD und VS: 1063; Maximum Anzahl Personenkontrollen mit mindestens einem vermuteten Verstoss in NE, VD und VS: 2327.

Da die Rückmeldungen nicht nach Betrieben und betroffenen Arbeitskräften unterscheiden, stützt sich die Schätzung der minimal möglichen Anzahl der Schwarzarbeit überführter Arbeitskräfte auf die gleichen Zahlen wie bei den Auswertungen zu den Betrieben weiter oben. Rein rechnerisch betrachtet ergibt sich somit das gleiche Minimum wie bei der Anzahl überführter Betriebe, da pro Betrieb nur von mindestens einer Arbeitskraft ausgegangen werden kann. Somit stellen die nachweisbaren 640 Rückmeldungen **die minimal mögliche Anzahl der Schwarzarbeit überführter Arbeitskräfte** dar. Eine etwas weniger konservative Schätzung ergibt sich, wenn man annimmt, dass sich die Rückmeldungen auf durchschnittlich gleich viele überführte Arbeitskräfte pro Betrieb beziehen, wie bei den vermuteten Verstössen. Die minimale Anzahl der Schwarzarbeit überführter Arbeitskräfte vervielfacht sich um den Faktor 2.2^{21} auf 1'408. Nimmt man zusätzlich wiederum an, dass sich die Rückmeldungen auch im zahlenmässig bedeutsamen Ausländerbereich überwiegend auf Betriebe beziehen, so resultiert nochmals erhöhtes Minimum in der Grössenordnung von 2'000 überführten Personen.

6.1.4 Einordnung der Schätzergebnisse

Die ermittelten Häufigkeiten von Überführungen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit entspricht einem Anteil von 0.2 bis 1.1% der gesamtschweizerisch bestehenden Betriebe und von 0.02% bis 0.2% der beschäftigten Personen (BFS Betriebszählung 2008).

Man kann somit von einer spürbaren Wirkung des Gesetzes sprechen, die jedoch nicht überschätzt werden sollte. Dies zeigt sich am Vergleich mit anderen statistischen Kennzahlen:

- Gemäss einer statistischen Schätzung des Ökonomen Friedrich Schneider wurde in der Schattenwirtschaft in der Schweiz 2011 ein Umsatz von rund 7,9% des Bruttoinlandprodukts erwirtschaftet. Umgerechnet auf Vollzeitstellen entsprechen die geleisteten Arbeitsstunden in der Schattenwirtschaft rund 460'000 Vollzeitstellen (Schneider 2011: 11, 17). In einem Fernsehbeitrag schätzte Schneider basierend auf seinen Berechnungen die Zahl der Personen, die in der Schweiz zeitweilig einer Schwarzarbeit nachgehen, auf bis zu 1,1 Millionen.²² Nimmt man diese Zahl zum Nennwert, so entsprechen die hier geschätzten Anzahlen von Arbeitskräften, die dank dem BGSA der Schwarzarbeit überführt worden sind, einer Aufdeckungsquote von rund 1 bis 2 Promille. Sogar wenn die nach Schätzung von Schneider (2011) das Ausmass der Schwarzarbeit deutlich überzeichnet (was aufgrund der bestehenden Kritik an der Schätzmethode nicht ausgeschlossen werden kann, vgl. Abschnitt 2.1), könnte somit nur schwer gesagt werden, dass dank dem BGSA die Schwarzarbeit direkt in einem substanziellen Ausmass verringert worden wäre.
- Nach Interviewauskünften des BSV kam es im Jahr 2010 zu 179'000 Betreibungen von Ausgleichskassen an Betriebe, weil Sozialversicherungsbeiträge nicht oder nicht vollständig überwiesen worden waren. Insgesamt wurden im Auftrag der Ausgleichskassen 46'000 Arbeitgeberkontrollen durchgeführt, wobei es in 45% der Fälle (also rund 20'000) Fällen zu Beanstandungen der kontrollierten Betriebe kam. Natürlich handelt es sich dabei nicht immer um Schwarzarbeit, gleichwohl veranschaulicht die Zahl den quantitativ tiefen Stellen-

²¹ Der Wert von 2.2 ergibt sich aus der Division der Anzahl Personenkontrollen mit mindestens einem Verstoß durch die Anzahl Betriebskontrollen mit mindestens einem Verstoß.

²²<http://www.sendungen.sf.tv/eco/Nachrichten/Archiv/2012/03/19/Themen-der-Sendung/Die-gute-Seite-der-Schwarzarbeit>.

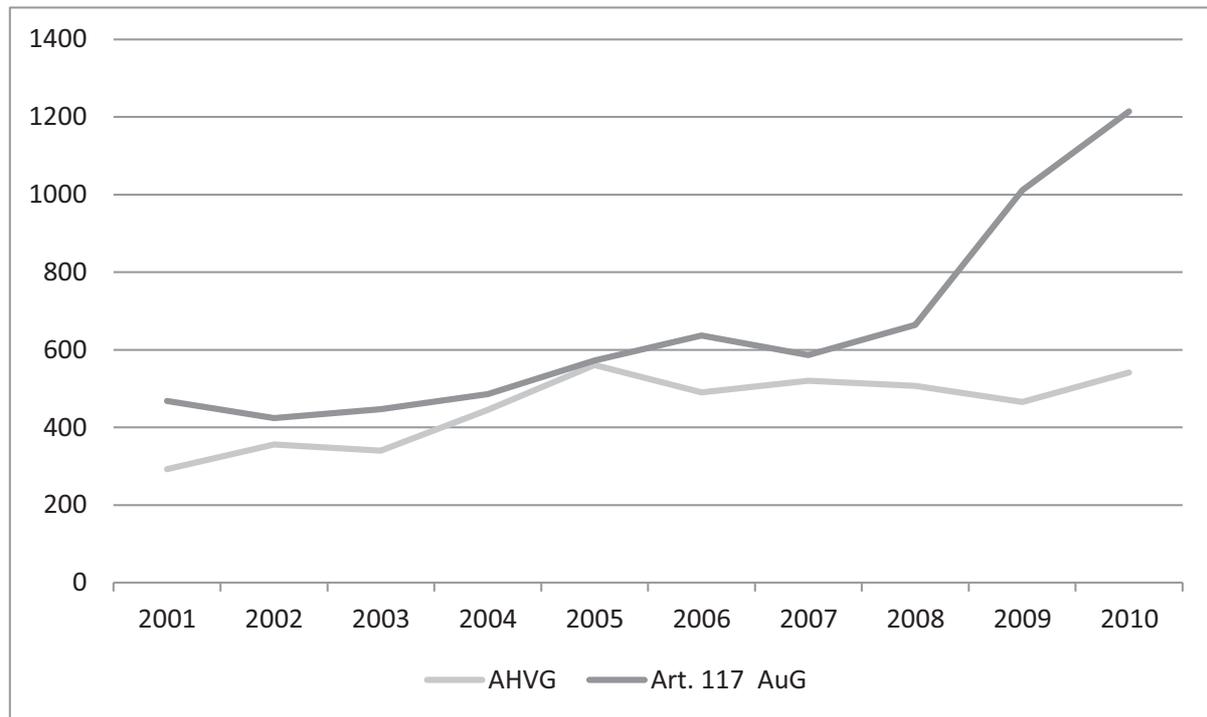
wert der durch die Mithilfe der Kontrollorgane 640 nachweislich aufgedeckten Betriebe mit Schwarzarbeit im Bereich der AHV/IV/EO-Beitragszahlungen. Auch bei einer weniger konservativen Schätzung der Anzahl Überführungen in diesem Bereich (eine Zahlenangabe ist hier nicht möglich), bleibt der Befund eines quantitativ eher tiefen Stellenwerts der BGSA-Kontrollen bestehen. Es ergibt sich daraus auch, dass die durch die Aktivitäten der Kontrollorgane zusätzlich für die Sozialversicherung generierten Prämienbeiträge in der Gesamtrechnung nur einen geringen Beitrag umfassen.

- Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) verzeichnet für 2010 in der Rubrik „illegale Beschäftigung/Erwerbstätigkeit“ nach dem Ausländergesetz 4'881 Straftaten (BFS 2011: 59). Die Mehrheit davon fallen unter die Rubrik unbewilligte Erwerbstätigkeit von Ausländern (3167 Straftaten). 1'220 Straftaten entfallen auf die Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung und weitere 82 auf die wiederholte Beschäftigung ohne Bewilligung und richten sich somit gegen Arbeitgeber.²³ Die Zahl der Verurteilungen für die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ohne Bewilligung nach Art. 117 AuG hat dabei deutlich zugenommen, wie die auf den Strafregistern basierende Statistik der Verurteilungen des BFS zeigt: Wurden 2007 noch 568 Verurteilungen registriert, waren es 2010 deren 1'214, wobei der grösste Sprung zwischen 2008 und 2009 erfolgte (Abbildung 6-2). Zwischen 2001 und 2007 war eine schwächere Zunahme zu verzeichnen. Inwieweit die massive Zunahme direkt mit dem BGSA zusammenhängt, kann nicht beurteilt werden, denn zwischen den beiden Kriminalitätsstatistiken und der BGSA-Statistik ist ein direkter Datenabgleich nicht möglich. Immerhin zeigt aber die Zahl von 1'815 Rückmeldungen über tatsächliche Verstösse im Ausländerrecht, die 2010 bei den Kontrollorganen gemäss dem Umsetzungsbericht (SECO 2011) eingegangen sind, dass diesen bei der Aufklärung von Schwarzarbeit im Ausländerbereich eine gewisse Relevanz zukommt. Beim AHV-Gesetz (detaillierte Angaben zu den einzelnen Bestimmungen sind hier nicht verfügbar) hingegen stagniert die Zahl der Verurteilungen laut der Statistik des BFS mehr oder weniger: 2008 wurden 507 Verurteilungen verzeichnet, 2010 deren 541.²⁴

²³ Die weiteren Delikte sind das Verschaffen unbewilligter Erwerbstätigkeit (399 Straftaten) sowie der Stellenwechsel ohne Bewilligung (13)

²⁴ Die PKS weist zum AHV-Bereich und zum Bereich der Quellensteuer keine Zahlen aus. Zu den Verurteilungen im Bereich der Quellensteuer liegen ebenfalls keine statistischen Angaben vor.

Abbildung 6-2: Strafurteile für die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ohne Bewilligung und Widerhandlungen gegen das AHV-Gesetz



Quelle: BFS Strafurteilsstatistik (gemäss Stand der Strafregister am 1.6.2011). Erläuterungen: AHVG: Verurteilungen gemäss dem AHV-Gesetz. Art. 117 AuG: Verurteilungen gemäss Art. 117 Abs. 1 und Abs. 2 AuG (seit 1.1.2008), resp. Art. 23 Abs. 4 und Abs. 5 ANAG (2001 bis 2007): Einfache und wiederholte Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung.

6.1.5 Unterschiede zwischen den Kantonen

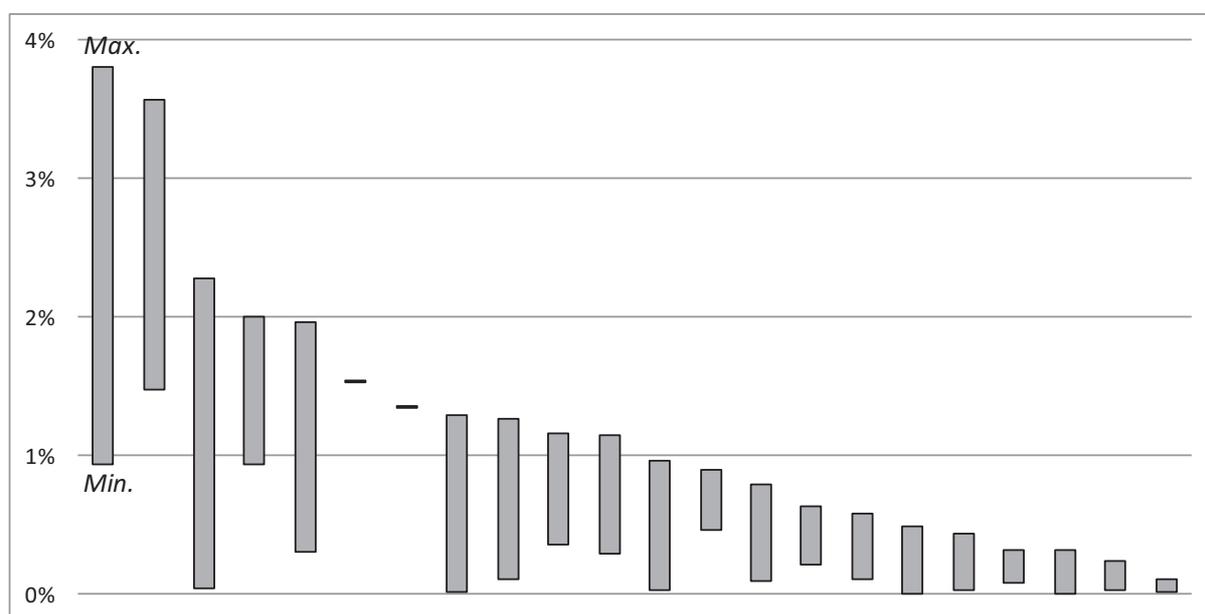
Ein zentraler Befund der vorliegenden Evaluation ist, dass sich die Kantone hinsichtlich ihres Engagements bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit deutlich unterscheiden. Dies zeigt sich allein schon an den grossen Unterschieden bei der Ressourcenausstattung der Kontrollorgane, die sich nur teilweise mit den zu vermuteten unterschiedlichen Risikolagen erklären lassen. Insofern erstaunt es nicht, dass auch die Wirkung des Gesetzes in den Kantonen unterschiedlich ist.

Um dies zu veranschaulichen wurden analog zur Berechnungsweise auf Bundesebene die maximal und minimal möglichen Zahl der Überführungen in den einzelnen Kantonen anhand der vermuteten Verstösse und der Rückmeldungen, bezogen auf Betriebe, ermittelt. Um die Kantone vergleichen zu können wurde errechnet, welchen Anteil die Überführungen an der Gesamtzahl der Betriebe im Kanton (basierend auf der Betriebszählung des BFS von 2008) ausmachen. Abbildung 6-3 zeigt, dass die Unterschiede beträchtlich sind, unabhängig davon, ob man die maximal oder die minimal mögliche Quote zum Nennwert nimmt. So kommen die Kantone mit der höchsten Überführungsquote noch bei konservativer Betrachtungsweise (Rückmeldungen) auf eine Überführungsquote, welche die Hälfte der übrigen Kantone auch dann nicht erreicht, wenn man die grosszügige Schätzung der vermuteten Verstösse zugrunde legt. Einschränkend ist nochmals festzuhalten, dass die statistische Ungenauigkeit der Auswertung beträchtlich ist, da weder die Anzahl der vermuteten Verstösse noch die Anzahl der Rückmeldungen in allen Kanto-

nen gleich erfasst worden ist. Auch unter Berücksichtigung des vermutlich unterschiedlichen Ausmasses an Schwarzarbeit und der Unterschiede bei den Zählweisen in den Kantonen ist jedoch angesichts der grossen Unterschiede an Überführungen davon auszugehen, dass das Gesetz in den Kantonen unterschiedliche Wirkungen erzielt.

Die beträchtlichen Wirkungsunterschiede zwischen den Kantonen weisen darauf hin, dass das BGSA zwar prinzipiell eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit zulässt. Jedoch ist das Ausmass der zu erzielenden Wirkungen nicht garantiert, sondern hängt in bedeutendem Ausmass vom Willen und Engagement der einzelnen Kantone, ihrer Vollzugsorganisation und den von ihnen eingesetzten Ressourcen ab.

Abbildung 6-3: Maximal und minimal mögliche Überführungen nach Kanton 2010, in Prozent der Betriebe



Quellen: SECO Umsetzungsbericht 2010; Betriebszählung 2008. Erläuterungen: **Max.** – *Maximale Überführungsquote*: Prozentualer Anteil Betriebe mit mindestens einem vermuteten Verstoss gemäss Angaben des Kontrollorgans im Jahr 2010 an der Anzahl Betriebe im Kanton. Das Erotikgewerbe wurde nicht berücksichtigt (in Betriebszählung nicht enthalten). **Min.** – *Minimale Aufdeckungsquote*: Prozentualer Anteil Betriebe mit mindestens einem Verstoss gemäss den vom Kontrollorgan ausgewiesenen Rückmeldungen im Jahr 2010. Es wurde eine progressive Betrachtungsweise gewählt: Anzahl Rückmeldungen entspricht grössten Wert nach Rechtsbereich, wobei für den Ausländerbereich angenommen wurde, dass sich die Rückmeldungen zu 50% auf Betriebe und nicht auf Arbeitskräfte beziehen (ausgewiesene Anzahl * 0.5). Zwei Kantone weisen mehr Rückmeldungen als vermutete Verstösse aus, weshalb hier lediglich der Wert der vermuteten Verstösse ausgewiesen wird. BS: Anzahl Rückmeldungen * 0.5.

6.2 Einschätzungen zur Wirksamkeit aus den Interviews

Basierend auf den Interviews mit den Kontrollorganen und den Spezialbehörden lassen sich auch qualitative Einschätzungen zur Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit der Kontrollorgane und zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit vornehmen. Die nachfolgenden Ausführungen basieren teils auf den bereits in den vorigen Kapiteln zusammengetragenen Befunden, teils auf direkte Äusserungen zur Wirksamkeit, die im Rahmen von Interviews gemacht wurden.

6.2.1 Einschätzungen zur unmittelbaren Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit

Die Einschätzungen der Spezialbehörden werden einzeln aufgrund der Aussagen der Interviewpartner in den sechs Kantonen wiedergegeben. Sie beziehen sich auf die bilanzierenden Aussagen der Interviewpartner zur Wirksamkeit der Kontrollorgane (im jeweiligen Rechtsbereich). Zu berücksichtigen gilt es, dass die sechs Kantone, in denen Interviews geführt worden sind, mehrheitlich als engagiert bezeichnet werden können und insofern die Wirksamkeit des Gesetzes eher überschätzt wird.

- *Kantonale Ausgleichskassen:* Die Vertreter der kantonalen Ausgleichskassen beurteilen die Wirksamkeit der Kontrollorgane mehrheitlich zurückhaltend positiv. Eine gewisse, überschaubare Anzahl Fälle könne durch die Tätigkeiten der Kontrollorgane aufgedeckt werden. Bei den aufgedeckten Fällen handle es sich in den meisten Kantonen um kleine finanzielle Beträge, die in der Summe keine bedeutenden Mehreinnahmen für die Ausgleichskassen darstellen. Oft werden Hinweise des Kontrollorgans aufgrund von Geringfügigkeit, z.T. aufgrund von unvollständigen Angaben (z.B. fehlende Adresse des Arbeitgebers) nicht mehr weiterverfolgt. Die Einschätzungen der Ausgleichskassen, zu welchem Anteil sich die Verdachtsmeldungen der Kontrollorgane tatsächlich erhärten, variieren zwischen den Kantonen stark (von 10% bis „mehr als die Hälfte“ und „sehr häufig“). Den Hauptvorteil des Kontrollorgans sehen die kantonalen Ausgleichskassen vor allem in dessen Kompetenz- und Drehscheibenfunktion (vgl. Abschnitt 5.1.1), welche eine koordinierte Bekämpfung der Schwarzarbeit möglich macht.
- *Verbandsausgleichskassen:* Die Vertreter der Verbandsausgleichskassen sehen die Wirksamkeit der Kontrollorgane insgesamt kritischer als die kantonalen Kassen. Sie beurteilen die Anzahl aufgedeckter Fälle von Schwarzarbeit als gering bis sehr gering, ebenso die zusätzlichen Einnahmen. Zu berücksichtigen gilt es unter anderem, dass die Verbandsausgleichskassen meist überregional und nicht kantonal organisiert sind (vgl. Abschnitt 5.2.4). Ferner ist nicht auszuschliessen, dass – gemäss den Einschätzungen der Verbandsausgleichskassen – das Ausmass von Schwarzarbeit in jenen Betrieben, die bei einer Verbandsausgleichskasse angeschlossen sind (und die Mitglied eines Branchenverbands sind), eher unterdurchschnittlich ist, da es sich um etablierte Betriebe handelt, während kantonale Ausgleichskassen eher eine Auffangfunktion haben.
- *Arbeitslosenversicherungen:* Von den Interviewpartnern bei den kantonalen Arbeitslosenversicherungen wird die Wirksamkeit der kantonalen Kontrollorgane unterschiedlich, jedoch mehrheitlich positiv beurteilt. In einem Kanton kann die Anzahl aufgedeckter Verstösse (Leistungsbezug bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit) als sehr hoch beurteilt werden.
- *Migrationsbehörde:* Die Interviewpartner bei den Migrationsbehörden geben mehrheitlich positive Einschätzungen ab: Vier Gesprächspartner beurteilen die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit gut oder sehr gut und stellen fest, dass von den Kontrollorganen eine zunehmende Anzahl Fälle von Schwarzarbeit im Bereich des Ausländerrechts festgestellt wird. Ein Interviewpartner beurteilt die Wirksamkeit als gering, während ein Gesprächspartner keine Einschätzung abgeben kann. Zu berücksichtigen gilt es, dass in zwei Kantonen die Strafanzeigen aufgrund von Verstössen im Bereich des Ausländerrechts vollumfänglich resp. teilweise durch das Kontrollorgan selber gemacht werden, was die negativen Voten etwas relativiert. Die Migrationsbehörden der verschiedenen Kantone kommen zu unterschiedlichen

Schlüssen, welcher Anteil der Verdachtsmeldungen sich tatsächlich erhärten lässt. Die Bandbreite reicht von „mehr als 10% über 25% und 50% zu „sehr häufig“.

- *Steuerbehörden:* Zu (bis auf eine Ausnahme) kritischen Einschätzungen gelangen die kantonalen Steuerbehörden für den Bereich der Quellensteuer: Die Wirkung wird, soweit überhaupt eine Einschätzung abgegeben werden kann, als begrenzt beurteilt. Aus Sicht der Steuerbehörde finanziell bedeutende Hinweise sind rare Einzelfälle; bei den meisten Hinweisen des Kontrollorgans handle es sich für die Steuerbehörde um unbedeutende Beträge. Auch bei den Steuerbehörden variiert die Verwertbarkeit der Verdachtsmeldungen der Kontrollorgane von Kanton zu Kanton stark. Eine Steuerbehörde schätzte eine Quote von 5-10% Verdachtsmeldungen, die sich erhärten lassen, die anderen beiden gaben 50-70% resp. 60% an.
- *Staatsanwaltschaften und Gerichte:* Für die Interviewpartner bei den befragten Staatsanwaltschaften und Gerichten ist ein direkter Effekt des BGSA, der sich in einer Erhöhung der Fallzahlen bei ihnen niedergeschlagen hätte, nicht spürbar.

6.2.2 Einschätzungen über die präventive Wirkung der Kontrolltätigkeit

Eine Mehrheit aller Befragten geht davon aus, dass von der Kontrolltätigkeit eine wichtige präventive Wirkung ausgeht. Gemäss den Interviewaussagen kann diese Wirkungsart unterschiedliche Formen annehmen:

- *konkrete Wirkung im Einzelfall:* Aufgrund einer Kontrolle meldet ein Arbeitgeber sich bei den Sozialversicherungen oder Steuern an resp. rechnet ab. Da das Nichteinhalten von Meldefristen (30 resp. 8 Tage) von den Spezialbehörden nicht konsequent geahndet wird, bleibt die verspätete Anmeldung ohne Konsequenzen.
- *diffuse Breitenwirkung:* Ein Teil der befragten Kontrollorgane geht davon aus, dass das Kontrollorgan mittlerweile in einzelnen Branchen gut bekannt sei und dass sich dadurch eine gewisse präventive Wirkung ergeben dürfte.

Gleichzeitig kann vermutet werden, dass die präventive Wirkung der Kontrolltätigkeit von ihrem Umfang abhängt. Wie in Kapitel 0 gezeigt, wurden im Jahr 2010 Schwarzarbeitskontrollen in 12'223 Betrieben bei 37'001 Personen durchgeführt, was 3% aller Betriebe und 0.8% aller Beschäftigten entspricht. Die Abschreckungswirkung scheint auf den ersten Blick tief, muss doch ein Betrieb nur mit geringer Wahrscheinlichkeit mit einer Kontrolle rechnen. Allerdings ist die präventive Wirkung nach Branche zu differenzieren. So wurden etwa im Baunebengewerbe, einer Branche mit bekanntermassen hohem Risiko von Schwarzarbeit, im Jahr 2010 rund 12% der Betriebe kontrolliert, wobei die Zahl der Personenkontrollen rund 3% der Beschäftigten dieser Branche ausmacht. In der Sparte Personalverleih betragen die entsprechenden Anteile sogar 31% (Betriebe), resp. 20% (Personen), während in der Landwirtschaft nur 0.4% der Betriebe und Personen kontrolliert wurden, obwohl diese Branche durchaus auch als Bereich mit Potenzial für Schwarzarbeit betrachtet wird. Generell dürfte gelten, dass in Branchen mit erschwerten Bedingungen für Kontrollen, wie sie vermutlich in der Landwirtschaft, aber auch bei der bezahlten Arbeit in Privathaushalten gelten, auch die präventive Wirkung des Gesetzes niedriger ist. Auch zwischen den Kantonen klaffen grosse Unterschiede hinsichtlich der Kontrolldichte und damit möglicherweise auch hinsichtlich der präventiven Wirkung des Gesetzes.

6.3 Zusammenfassung und Fazit

In diesem Kapitel wurde anhand von statistischen Grobschätzungen und den Einschätzungen der befragten Interviewpartner mit Vollzugserfahrung die Frage beleuchtet, welche Wirkung die Arbeit der Kontrollorgane und der erweiterte Informationsaustausch zwischen den involvierten und sanktionsberechtigten Spezialbehörden bei der Eindämmung der Schwarzarbeit bisher erzielt haben. Es handelt sich dabei um den zentralen Wirkungsmechanismus des 2008 in Kraft getretenen BGSA. Einschränkend ist zu bemerken, dass aufgrund der verfügbaren statistischen Daten zu den tatsächlich überführten Personen in quantitativer Hinsicht nur eine Grobschätzung vorgenommen werden konnte. Auf den Verbesserungsbedarf bezüglich der Datenqualität wird in Kapitel 1 zurückzukommen sein.

Die Wirkungsbilanz fällt zwiespältig aus. Über die gesamte Schweiz gesehen konnten im Jahr 2010 dank der Mitarbeit der durch das BGSA geschaffenen Kontrollorgane Schwarzarbeit bei 0.2 bis 1.1% der gesamtschweizerisch bestehenden Betriebe und bei 0.02% bis 0.2% der beschäftigten Personen festgestellt werden. Das entspricht jeweils einigen hundert bis einigen tausend Fällen. Damit hat das BGSA grundsätzlich den Beweis erbracht, dass sein Instrumentarium wirksam sein kann, doch ist der Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit bescheiden, gehen doch Schätzungen davon aus, dass bis zu rund 1.1 Millionen Personen (umgerechnet 470'000 Vollzeitstellen) zeitweilig schwarz arbeiten und so einen Umsatz erwirtschaften, der rund 7.9% des BIP entspricht. Auch ist davon auszugehen, dass allein über die routinemässig durchgeführten Arbeitgeberkontrollen im Bereich der Sozialversicherungen weit mehr Fälle von nicht korrekt abgerechneten Beschäftigungsverhältnissen aufgedeckt werden als durch die neu geschaffenen Kontrollorgane.

Immerhin lässt der Vergleich der statistischen Daten aus dem BGSA mit der polizeilichen Kriminalitätsstatistik und der auf den Strafregistern beruhenden Statistik der Verurteilungen die Vermutung zu, dass die Kontrollorgane zur Aufklärung dieser strafrechtlich als relevant erachteten Fälle einen substanziellen Beitrag geleistet haben. Es lässt sich somit vermuten, dass die Kontrollorgane prinzipiell dort, wo die Spezialbehörden aufgrund ihrer beschränkten Erhebungsmöglichkeiten (keine Präsenzkontrollen vor Ort) an Grenzen stossen, zusätzlich zur Aufklärung von Schwarzarbeit beitragen können. Wie die Evaluation gezeigt hat, stossen auch die Kontrollorgane oftmals auf Schwierigkeiten, wenn es um den Nachweis von Schwarzarbeit geht.

Es ist anzunehmen, dass vom Gesetz auch eine präventive Wirkung ausgeht, der Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit jedoch nicht abgeschätzt werden kann. Die in den meisten Branchen tiefe Sanktionswahrscheinlichkeit spricht dafür, diese Wirkungsart nicht zu überschätzen

Die Wirksamkeit des Gesetzes ist in verschiedener Hinsicht zu differenzieren. Erstens sind grosse Unterschiede zwischen den Kantonen festzustellen. Diese lassen den Schluss zu, dass der BGSA-Mechanismus zwar grundsätzlich eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit erlaubt, dass seine tatsächliche Wirkung aber stark von der Art und Weise des Vollzugs und vom (bis heute stark variierenden) Engagement der Kantone abhängt. Zweitens sind auch Unterschiede zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen festzustellen. Während die Wirkung der vom BGSA geschaffenen Kontrollmechanismen im Ausländerbereich (Beschäftigung ohne Arbeitsbewilligung), in dem Schwarzarbeit relativ leicht festzustellen ist, und bei der Arbeitslosenversi-

cherung (ungerechtfertigter Leistungsbezug) vergleichsweise hoch ausfällt, ist sie in den anderen Bereichen tiefer. So fallen bei den Sozialversicherungen und insbesondere der Quellensteuer durch die überschaubare Anzahl aufgedeckter Fälle, bei denen Schwarzarbeit häufig auch nur für tiefe Einkommen und kurze Dauern nachgewiesen werden kann, kaum substantiell nennenswerte zusätzliche Erträge an.

7 Weitere Instrumente und Massnahmen des BGSA

In diesem Kapitel wird untersucht, inwiefern sich verschiedene weitere Instrumente und Massnahmen des BGSA – neben der Kontrolltätigkeit durch die kantonalen Kontrollorgane und dem erweiterten Informationsaustausch zwischen Behörden – in der Praxis bewährt haben. Neben den Sanktionen gemäss Art. 13 BGSA (Abschnitt 7.1) werden in Abschnitt 7.2 verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit der kantonalen Kontrollorgane mit dem SECO thematisiert (Berichterstattung, Vollzugsunterstützung, Finanzierung). Die Ergebnisse stützen sich auf die Umsetzungsberichte, auf die Ergebnisse der Online-Befragungen sowie den Einschätzungen jener Kontrollorgane, die in den vertiefenden Interviews in sechs Kantonen befragt worden sind.

7.1 Sanktionen gemäss Art. 13 BGSA

Art. 13 BGSA sieht spezielle Sanktionen für Arbeitgeber vor, die wegen schwerwiegender oder wiederholter Missachtung der Melde- und Bewilligungspflichten im Sozialversicherungs- und im Ausländerrecht rechtskräftig verurteilt worden sind. Diese Arbeitgeber können während höchstens fünf Jahren mit dem Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen oder der Kürzung von Finanzhilfen bestraft werden. Das SECO führt eine öffentlich zugängliche Liste über die betroffenen Arbeitgeber (Art. 13 Abs. 3 BGSA). Ist die Dauer der Sanktion abgelaufen, erlischt auch der entsprechende Eintrag in der Liste des SECO (Art. 6 Abs. 2 VOSA).

7.1.1 Häufigkeiten von Sanktionen

Anhand der Umsetzungsberichte lassen sich Häufigkeiten der Sanktionen nach Art. 13 BGSA für das Jahr 2010 aufzeigen. Vom Ausschluss von Aufträgen vom öffentlichen Beschaffungswesen waren im Jahr 2010 45 Arbeitgeber betroffen, von der Kürzung von Finanzhilfen 43 Arbeitgeber. Auffallend ist die unterschiedliche Nutzung durch die Kantone: Der Kanton Genf hat 34 Arbeitgeber mit jeweils beiden Sanktionsmöglichkeiten (Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen, Kürzung von Finanzhilfen) gemäss Art. 13 BGSA sanktioniert, im Kanton Tessin sind es deren 9 (Ausschluss von Aufträgen vom öffentlichen Beschaffungswesen) resp. 6 (Kürzung von Finanzhilfen) Arbeitgeber. Die fünf restlichen Massnahmen verteilen sich auf die Kantone Bern, Waadt und Zürich. Für das Jahr 2011 lagen noch keine definitiven Zahlen vor. Gemäss der vom SECO veröffentlichten Liste der sanktionierten Arbeitgeber betrafen die Sanktionen 2011 37 Arbeitgeber (Stand Liste Februar 2012), was einem deutlichen Rückgang der rechtskräftigen Sanktionen gegenüber 2010 auf das Niveau von 2009 (35 Sanktionen) bedeutet. Die Dauer der verhängten Sanktionen bewegt sich zwischen 12 und 36 Monaten. Gut zwei Drittel (22) dieser Sanktionen entfallen auf den Kanton Tessin²⁵, 9 auf Zürich, 5 auf Waadt und 1 auf Aargau. Im Kanton Genf wurden 2011 keine aktuell noch gültigen Sanktionen mehr ausgesprochen.

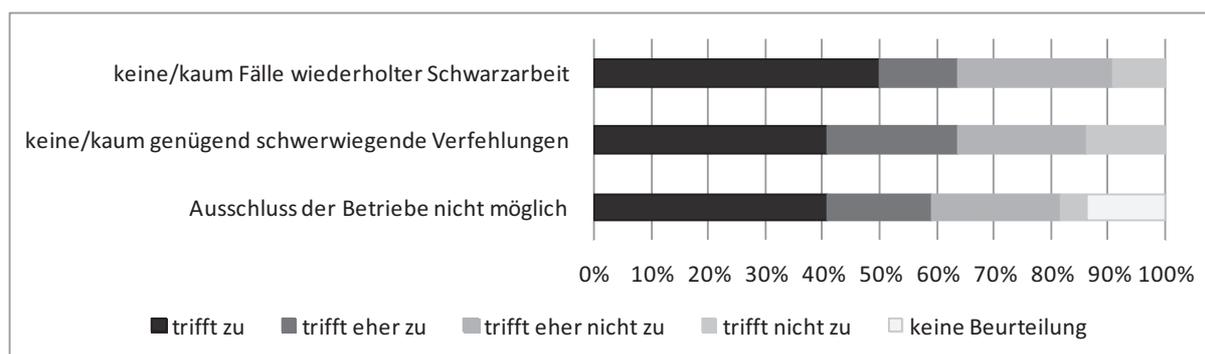
²⁵ Gemäss den Interviewaussagen zum Kanton Tessin wurde 2011 in denjenigen Fällen, in denen ein Urteil der Staatsanwaltschaft vorlag, eine Sanktion nach Art. 13 verhängt. Diese Praxis wurde jedoch von den Gerichten nicht gestützt (Bedingungen nicht erfüllt), weshalb künftig darauf verzichtet werden dürfte.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass erstens die Verwendung von Art. 13 BGSA sich auf wenige Kantone beschränkt und dass zweitens im Zeitverlauf bestimmte Kantone eine sehr unterschiedliche Nutzung aufweisen. Die grosse Mehrheit der Kantone hat keine Erfahrungen mit Sanktionen nach Art. 13 BGSA.

7.1.2 Gründe für geringe Nutzung

Verschiedene Gründe scheinen zu erklären, warum in den meisten Kantonen sehr wenige oder gar keine Sanktionen nach Art. 13 BGSA verfügt worden sind (Abbildung 7-1): Gemäss der Online-Befragung spielt erstens eine Rolle, dass die *rechtlichen Voraussetzungen* für eine Sanktion gemäss Art. 13 BGSA – das Vorliegen wiederholter oder schwerwiegender Schwarzarbeit – selten erfüllt sind. Die Zustimmung beträgt jeweils über 60% (mindestens „trifft eher zu“). Anhand der Interviews mit den Kontrollorganen lassen sich diese Ergebnisse ein Stück weit verdeutlichen: Die Einschätzung, dass keine oder kaum schwerwiegende Verfehlungen festgestellt werden können, ist bereits im Rahmen der Kontrolltätigkeit diskutiert worden (vgl. Abschnitt 4.6): Die Kontrollen der Kontrollorgane stellen Momentaufnahmen dar und können entsprechend in den meisten Fällen lediglich eine kurze Dauer der Schwarzarbeit nachweisen. Bezüglich den wenigen Fällen wiederholter Schwarzarbeit finden sich unterschiedliche Aussagen in den Interviews: Ein Interviewpartner geht davon aus, dass sich solche Fälle aufgrund der kurzen Dauer seit Einführung des BGSA erst in Zukunft ergeben werden. Verschiedene andere Interviewpartner betonen zugleich aber auch, dass die betroffenen Unternehmen häufig eher kurzlebige, vom Konkurs bedrohte und mit finanziellen Problemen kämpfende Firmen sind, womit zum Teil die Anwendbarkeit von Art. 13 BGSA nicht in Frage kommen dürfte. Ebenfalls ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, dass Generalunternehmen bei Verfehlungen ihrer Subunternehmer nicht zur Verantwortung herangezogen werden könnten.

Abbildung 7-1: Gründe für geringe Anzahl Sanktionen



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Zweitens kann konstatiert werden, dass die Anwendung der Sanktionen häufig aufgrund der fehlenden *praktischen Voraussetzungen* nicht möglich sein dürfte: Wenn die betroffenen Betriebe sich nicht am öffentlichen Beschaffungswesen beteiligen oder öffentliche Finanzhilfen beziehen, macht in den Augen verschiedener Kontrollorgane eine Sanktionierung keinen Sinn. Die Mehrheit der Betriebe, bei denen Verstösse im Sinne des BGSA festgestellt worden sind, kommt demnach gar nicht für eine solche Sanktionierung in Frage. Es kann davon ausgegangen werden, dass

ein Teil der bisher sanktionierten Betriebe, materiell gar nicht von der Sanktionierung betroffen gewesen ist. Gewisse Interviewpartner attestieren dem Sanktionsartikel immerhin eine gewisse indirekte Wirkung, nicht zuletzt durch die Publikation der sanktionierten Arbeitgeber durch das SECO.

Schliesslich kamen in den Interviews vereinzelt zusätzliche Gründe für die geringe Nutzung von Art. 13 BGSA zur Sprache:

- In einem Kanton gibt es gemäss Interviewaussagen gar keine Stelle, die derartige Sanktionen aussprechen könne.
- In einem Interview wurde erwähnt, dass mit derjenigen Stelle, welche für den Entscheid über den Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen zuständig ist, eine zusätzliche Spezialbehörde ist, für welche das BGSA keine zentrale Bedeutung aufweise.
- Schliesslich wurde vereinzelt auf den fehlenden politischen Willen in gewissen Kantonen hingewiesen, Sanktionen gemäss Art. 13 BGSA auch tatsächlich anzuwenden.

7.1.3 Zusammenfassung und Fazit

In der Mehrheit der Kantone sind vier Jahre nach der Einführung des BGSA noch keine Sanktionen gegen Arbeitgeber nach Art. 13 verfügt worden. Einige Kantone haben temporär einen stärkeren Gebrauch von der im BGSA vorgesehenen Sanktionsmöglichkeit gemacht.

Verschiedene Gründe können für die sehr seltene **Anwendung von Art. 13 BGSA** in den meisten Kantonen angeführt werden. Erstens kann die Anwendung der im BGSA vorgesehenen Sanktionen an den fehlenden rechtlichen Voraussetzungen scheitern. Diese Voraussetzungen sind hoch, erlaubt doch nur eine schwerwiegende oder wiederholte Pflichtverletzung die Anwendung von Art. 13. Zweitens wird die Anwendung der Sanktionen häufig aufgrund der fehlenden praktischen Voraussetzungen nicht als sinnvoll erachtet: Wenn die betroffenen Betriebe sich nicht am öffentlichen Beschaffungswesen beteiligen oder öffentliche Finanzhilfen beziehen, zeitigt eine Sanktionierung abgesehen von ihrer „Pranger-Funktion“ für den sanktionierten Arbeitgeber keine spürbare Folgen. Hinzu kommen weitere, kantonale unterschiedliche Faktoren (fehlender politischer Wille, keine zuständige Behörde bekannt, geringe Kenntnisse bei der zuständigen Behörde).

Es erscheint richtig, dass die Sanktionen im BGSA an Bedingungen geknüpft werden. Allerdings ist kritisch zu bemerken, dass das BGSA den Kontrollorganen begrenzte Ermittlungskompetenzen in die Hand gibt (vgl. Abschnitt 4.6.2). Dabei schält sich ein gewisser Widerspruch im BGSA und dessen Vollzug heraus: Die Verhängung von Sanktionen ist an gewisse Bedingungen – hier sei vor allem an das Vorliegen einer schwerwiegenden Rechtsverletzung gedacht – geknüpft; die Kompetenzen und wohl auch die Ressourcen der Kontrollorgane scheinen jedoch den Nachweis, dass diese Bedingungen erfüllt sind, systematisch zu erschweren. Ebenso ist kritisch zu beurteilen, dass ein bedeutender Teil der Firmen, die durch die Kontrolltätigkeit erfasst werden und bei denen effektiv eine Rechtsverletzung nachgewiesen werden kann, gar nicht für eine Sanktionierung gemäss Art. 13 BGSA in Frage kommt.

Aus heutiger Sicht kann bezüglich der Sanktionen, wie sie in Art. 13 BGSA vorgesehen sind, bilanziert werden, dass sie sehr selten zur Anwendung gelangen. Unter den geschilderten Umstän-

den ist es zudem sehr fraglich, ob von Art. 13 BGSA eine präventive Wirkung ausgeht. Insgesamt tragen die im BGSA aufgeführten Sanktionen somit kaum zur Wirksamkeit des Gesetzes bei.

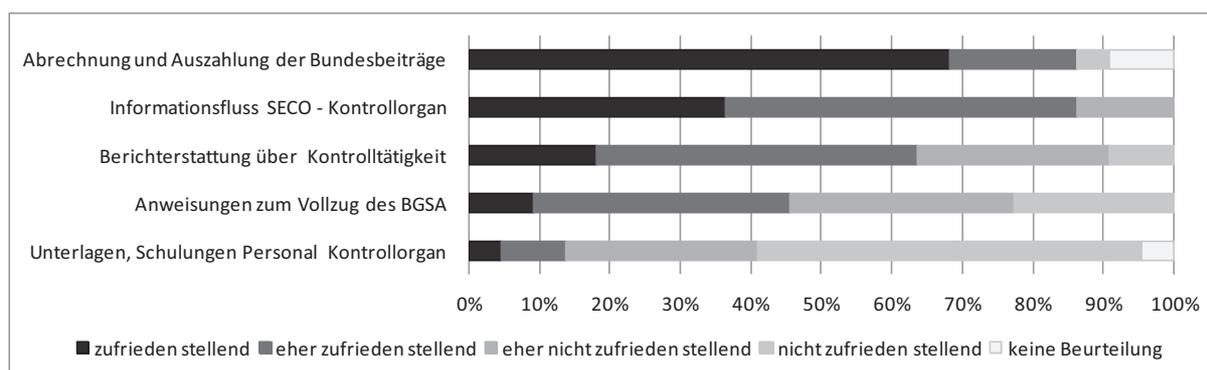
7.2 Zusammenarbeit mit dem SECO und Finanzierung

In diesem Abschnitt werden einzelne Elemente der Zusammenarbeit zwischen dem SECO und den kantonalen Kontrollorganen behandelt. Besonders eingegangen wird auf die Berichterstattung der Kantone an das SECO. Ein Abschnitt ist zudem der Finanzierung des Vollzugs des BGSA gewidmet. Die Online-Befragung und die Interviews mit den kantonalen Kontrollbehörden bilden die empirische Basis dieses Abschnittes.

7.2.1 Verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit: Übersicht

Die Zusammenarbeit zwischen dem SECO und den Kontrollorganen wurde im Rahmen der Online-Befragung anhand von fünf verschiedenen Merkmalen untersucht (Abbildung 7-2). Aus Sicht einer grossen Mehrheit der befragten Kontrollorgane funktionieren der Informationsfluss zwischen dem SECO und den Kontrollorganen sowie die Abrechnung und Auszahlung der Bundesbeiträge (gemäss Art. 8 VSOA) insgesamt zufriedenstellend (mindestens „eher zufriedenstellend“). Kritischer sieht es bei den restlichen drei Merkmalen aus: Die Berichterstattung über die Kontrolltätigkeit wird noch von etwas über 60% als mindestens „eher zufriedenstellend“ bewertet, bei den Anweisungen zum Vollzug des BGSA sind es etwa 45%. Deutlich am schlechtesten schneidet die Beurteilung der Ausbildungsunterlagen und Schulungen für das Personal der Kontrollorgane ab. Mehr als 80% beurteilen die Zusammenarbeit als „eher nicht zufrieden stellend“ oder als „nicht zufriedenstellend“; mehr als die Hälfte der Befragten bezeichnete diesen Aspekt mit der negativsten Antwortkategorie („nicht zufrieden stellend“).

Abbildung 7-2: Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem SECO



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Aufgrund der weiteren Bemerkungen der Kontrollorgane in der Umfrage kann auf weitere mögliche Gründe für bestimmte Bewertungen geschlossen werden. Die negative Beurteilung der Ausbildungsunterlagen und der Schulung des Personals der Kontrollorgane dürfte demnach damit zusammenhängen, dass solche Unterlagen und Schulungen – zumindest aktuell – noch nicht vorliegen resp. angeboten werden können. In einzelnen Interviews ergab sich, dass seitens der

Kantone diesbezüglich ein Bedarf besteht (jedoch nicht in allen Kantonen). Damit könnte möglicherweise auch eine bis zu einem gewissen Ausmass erwünschte Harmonisierung zwischen den Kantonen erreicht werden.

Die Befragung hat auch ergeben, dass mehr als die Hälfte der Kontrollorgane mit den vom SECO zur Verfügung gestellten Anweisungen zum Vollzug nicht oder eher nicht zufrieden sind. Dieses Ergebnis lässt die Vermutung zu, dass der Wunsch nach einer umfassenderen Vollzugsunterstützung in den Kontrollorganen verbreitet ist.

7.2.2 Berichterstattung der Kantone ans SECO

Art. 4 Abs. 4 BGSA sieht vor, dass die kantonalen Kontrollorgane dem SECO jährlich Bericht über ihre Tätigkeiten erstatten. Die Berichterstattung erfolgt in Form einer Excel-Tabelle und umfasst u.a. Angaben zur Kontrollhäufigkeit, zur Häufigkeit, mit der Schwarzarbeit mutmasslich vom Kontrollorgan festgestellt worden ist (Anzahl vermutete Verstösse) und zu der Anzahl Rückmeldungen, jeweils aufgeschlüsselt nach Rechtsbereichen und Branchen (vgl. auch Abschnitt 6.1.1).

Positiv vermerkt werden kann, dass eine Mehrheit der Kontrollorgane die Berichterstattung zumindest als eher zufrieden stellend beurteilt. Auch kann konstatiert werden, dass einige Kontrollorgane vermerken, dass sich die Berichterstattung seit der Einführung des BGSA mittlerweile gut eingespielt habe. Der Aufwand wird als eher hoch eingeschätzt; die Interviewaussagen lassen sich dahingehend interpretieren, dass er aber nicht als unverhältnismässig erachtet wird.

Die Kommentare im Rahmen der Online-Befragung sowie die Interviews lassen jedoch auf drei Problembereiche im Zusammenhang mit der Berichterstattung schliessen:

- Kritisiert werden von Seiten der Kontrollorgane die *häufigen Anpassungen* bei der Berichterstattung; diese zwingen die Kantone zu aufwändigen Änderungen der Informatik. Seitens der Kantone besteht der Wunsch nach Kontinuität.
- Ein zweiter Kritikpunkt bezieht sich auf *mangelnde die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Kantonen*: Die Kontrollorgane würden die Berichterstattung unterschiedlich umsetzen, einzelne Indikatoren würden unterschiedlich interpretiert. Ein Problem könne sich aus zeitlicher Sicht ergeben, wenn nach der eigentlichen Kontrolle zusätzliche Abklärungen bei Spezialbehörden gemacht werden, die lange dauern können; Kontrollen, die nicht im Berichtsjahr selber abgeschlossen werden können, würden nicht in der Statistik erscheinen. Ein Kanton kritisiert, dass die Anzahl vermuteter Verstösse erhoben wird: Dieser Indikator sei wenig aussagekräftig; entscheidend sei das Ausmass tatsächlich aufgedeckter Schwarzarbeit.
- Schliesslich wird argumentiert, dass die Umsetzungsberichte die *Kontrolltätigkeit der Kontrollorgane nur unzureichend abbilden*: Insbesondere die Rolle des Kontrollorgans als Drehscheibe (z.B. Entgegennahme von Hinweise, Weiterleitung an die Spezialbehörden) werde von der Berichterstattung ausgeklammert.

Aufgrund der genannten Kritikpunkte ergibt sich zumindest für einen Teil der Kantone die Einschätzung, dass die Daten nicht dazu geeignet sind, Schlussfolgerungen zu ziehen.

7.2.3 Finanzierung des Vollzugs

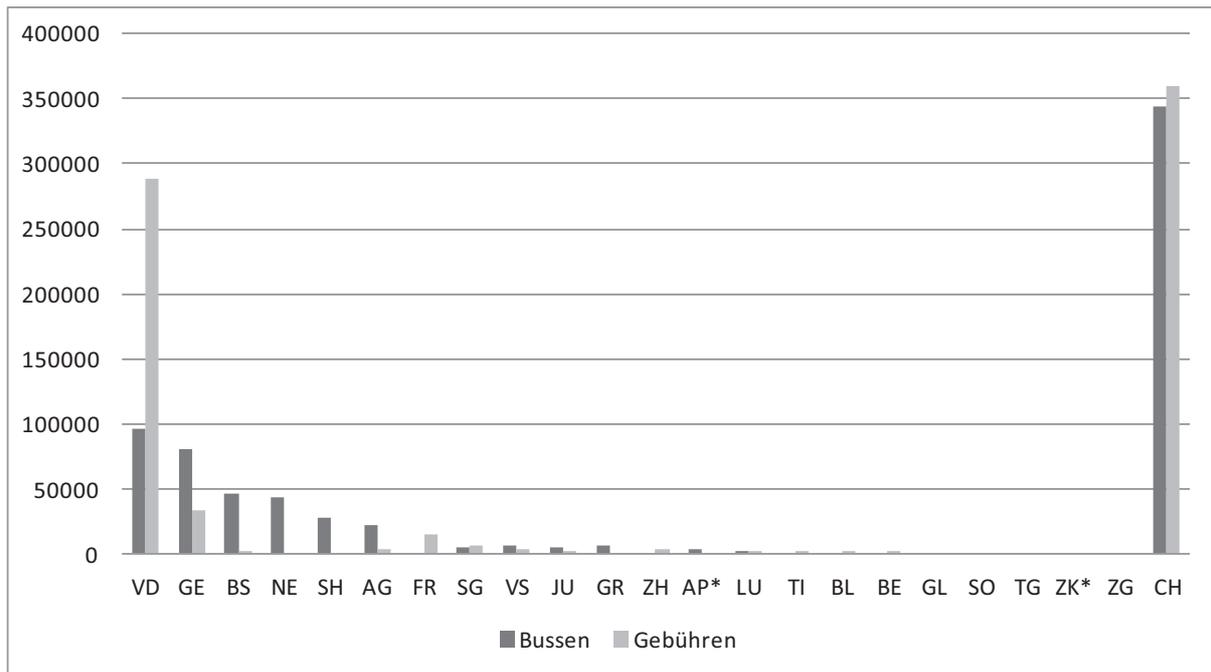
Die Kontrollkosten werden teilweise über Gebühren, die von den kontrollierten Personen erhoben werden, wenn Verstösse gemäss Art. 6 BGSA vorliegen, gedeckt. Diejenigen Kontrollkosten, die durch Gebühren und Bussen der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden nicht gedeckt sind, gehen je zur Hälfte zu Lasten der Kantone und des Bundes. Der Betrag der Gebühren bezieht sich auf die Weiterbelastung der Kontrollkosten an fehlbare Betriebe (im Sinne von Art. 16 Abs. 1 BGSA), während der Betrag der Bussen jene Bussen erfasst, welche durch die Spezialbehörden aufgrund der Kontrolltätigkeit des Kontrollorgans verhängt wurden (im Sinne von Art. 10 Abs. 1 BGSA; vgl. SECO 2011: 29).

Die Aufteilung der Finanzierung wird von den Kontrollorganen insgesamt als gut beurteilt (Interviews, Abbildung 7-2). Ein Kanton kritisiert die aktuelle Aufteilung.

Die in die kantonale Buchhaltung eingegangenen Bussen und die beim Kontrollorgan eingegangenen Gebühren zeigen deutliche kantonale Unterschiede (Abbildung 7-3). Während bei den Bussen sechs Kantone einen Betrag von 20'000 Franken oder mehr verbuchen konnten, macht bei den Gebühren der Kanton Waadt den Löwenanteil (80%) aus; daneben belaufen sich lediglich die Einnahmen in den Kantonen Genf und Fribourg auf über 10'000 Franken. In neun Kantonen wurden 2010 keine Gebühren eingenommen, bei den Bussen sind es deren zehn. Ein wichtiger Grund für die beschriebene Verteilung dürfte sein, dass die Kontrollorgane in einigen Kantonen noch zu wenig Rückmeldungen von den Spezialbehörden erhalten und damit nicht erfahren, wie viele Gelder für Bussen in der kantonalen Buchhaltung eingingen und fehlbaren Betrieben die Kontrollkosten nicht überwälzen können (SECO 2011: 30).

Insgesamt beliefen sich die Erträge aus Gebühren und Bussen 2010 auf 704'000 CHF; angesichts der Tatsache, dass die Kontrollorgane in diesem Jahr 66.9 Personen beschäftigten (vgl. SECO 2011), kann somit bilanziert werden, dass die Bedeutung der Gebühren für die Finanzierung der Kontrollkosten mehrheitlich noch sehr gering ist.

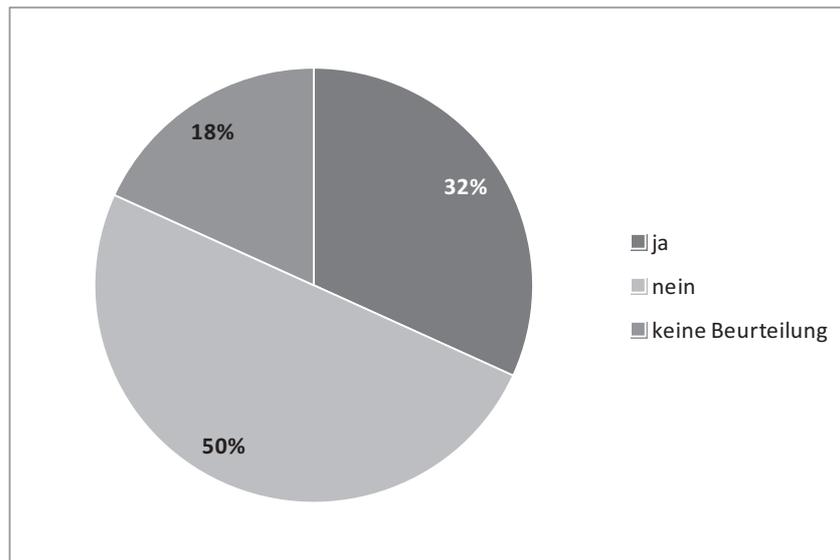
Abbildung 7-3: Eingegangene Bussen und Gebühren in CHF



Quelle: SECO Umsetzungsbericht 2010.

Die Hälfte der befragten Kontrollstellen stellt gemäss den Ergebnissen der Online-Befragung nicht in allen Fällen eine Gebührenrechnung an die fehlbaren Betriebe und Personen; sieben Kantone tun dies (Abbildung 7-4).

Abbildung 7-4: Erhebung von Gebühren (in allen Fällen)



Quelle: Online-Befragung. N=22 Kontrollorgane.

Aufgrund der Aussagen der kantonalen Kontrollorgane lassen sich verschiedene Gründe aufführen, warum die Kontrollorgane nicht in allen Fällen, in denen sie eine Rückmeldung erhalten, eine Gebührenrechnung stellen. Als wichtigster Grund lässt sich das Fehlen einer rechtskräftigen Ver-

fügung der Spezialbehörden festhalten. Erwähnt wurden auch die lange Dauer der Verfahren (anschliessendes „Vergessen“), die Einstellung des Verfahrens und eine fehlende gesetzliche Grundlage. Ein Kanton verzichtet im Bereich des Ausländerrechts auf eine Erhebung der Gebühren, da Verstösse durch die Staatsanwaltschaft mit sehr tiefen Bussen sanktioniert würden und da die Gebührenhöhe in einem angemessenen Verhältnis zur Busse stehen sollte.

Schliesslich wurden die Kontrollorgane bei der Online-Befragung nach dem geschätzten Anteil der Fälle gefragt, bei denen die geschuldeten Gebühren tatsächlich eingetrieben werden können. In den meisten Fällen können die Gebühren eingetrieben werden. Rund die Hälfte der Kontrollorgane (10) konnte keine Einschätzung abgeben. Die Angaben der übrigen schwanken zwischen 60% und 100%. In einem Kanton liegt der Wert bei unter 5%. Am häufigsten scheidet das Einfordern der Gebühren gemäss den Kommentaren an der Zahlungsunfähigkeit des betroffenen Betriebs/der betroffenen Person (Konkurs, kein Geld, hohe Betreibungen). Weitere mögliche Gründe sind: Person ausgeschafft, fehlender Wille und Sitz im Ausland.

7.2.4 Zusammenfassung und Fazit

In diesem Abschnitt wurden verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit der Kontrollorgane mit dem SECO (Vollzugsunterstützung, Berichterstattung) sowie die Finanzierung des Vollzugs des BGSA behandelt. Folgende Ergebnisse und Schlussfolgerungen lassen sich zusammenfassen:

Aus Sicht der Kontrollorgane ist die **Vollzugsunterstützung** für die Kantone bislang gering ausgefallen. Vor allem im Bereich der Ausbildung der Inspektorinnen und Inspektoren lässt sich diesbezüglich ein Bedürfnis der Kontrollorgane feststellen. In etwas schwächerer Form lässt sich eine ähnliche Bilanz auch bezüglich Anweisungen zum Vollzug des BGSA ziehen. Damit kann festgehalten werden, dass in einem Bereich, in dem ein, allerdings beschränktes, Harmonisierungspotenzial für den Vollzug bestehen würde, eine eher geringe Unterstützung der Kantone durch den Bund vorhanden ist.

Im Rahmen der jährlichen **Berichterstattung** lassen die Kantone dem Bund wichtige Kennzahlen ihrer Kontrolltätigkeit zukommen. Eine Diskussion und Würdigung der dabei erhobenen Daten wurde in Abschnitt 6.1.2 vorgenommen. Aus Sicht der Kantone besteht ein Dilemma: Auf der einen Seite ist der Wunsch nach Kontinuität in der Berichterstattung vorhanden, da jährliche Anpassungen beim Erhebungsformular und den erhobenen Daten bei den Kantonen zu beträchtlichem Aufwand führen. Auf der anderen Seite äussern die Gesprächspartner bei den Kontrollorganen Zweifel an der Datenqualität. Diese kritischen Einschätzungen sind auch aus Sicht des Evaluationsteams nachvollziehbar. Die Datenqualität ist noch nicht als zufriedenstellend zu beurteilen. Eine Steigerung der Aussagekraft der statistischen Daten über den Vollzug und die Wirkung der Kontrolltätigkeit wäre wünschenswert, ist aber vermutlich mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Insbesondere liegen keine Angaben über die tatsächlich erhärteten Verstösse vor. Genau für diese Informationen sind jedoch die Kontrollorgane auf eine verbesserte Zusammenarbeit mit den Spezialbehörden angewiesen.

Die Aufteilung der **finanziellen** Kosten für den Vollzug des BGSA wird grundsätzlich als sinnvoll beurteilt. Ein Teil der Kosten wird zudem über die Erhebung von Gebühren und Bussen bei den kontrollierten Personen eingenommen, wenn Verstösse gegen das BGSA aufgedeckt worden

sind. Gegenwärtig kann festgehalten werden, dass die Kontrollkosten nur zu einem geringen Teil durch die Gebühren und Bussen gedeckt werden. In einem Grossteil der Kantone sind diese Einnahmen wenig bedeutend. Auch dies hängt zumindest teilweise mit noch bestehenden Problemen bezüglich der Rückmeldungen über tatsächlich erfolgte Sanktionierungen zusammen.

8 Synthese

In diesem Kapitel werden die Befunde und Schlussfolgerungen aus den einzelnen Kapiteln rekapituliert und mögliche Anpassungen diskutiert. In Abschnitt 8.1 steht dabei basierend auf den Befunden von Kapitel 3 das vereinfachte Abrechnungsverfahren im Vordergrund, in Abschnitt 8.2 werden basierend auf den Kapiteln 4 bis 7 die Tätigkeit der Kontrollorgane und die Zusammenarbeit mit den anderen Behörden thematisiert.

8.1 Vereinfachtes Abrechnungsverfahren

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren zielt darauf ab, für Arbeitsverhältnisse primär im Bereich der Privathaushalte die Schwelle für eine Anmeldung und somit ordnungsgemässe Versicherung und Steuerabrechnung zu senken. Die Vereinfachung der Anmeldung und der Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge und Steuern soll die Wahrscheinlichkeit, ein Beschäftigungsverhältnis bei den Behörden korrekt zu melden, erhöhen und dem latenten Vorwurf eines unverhältnismässigen administrativen Aufwands entgegen wirken. Durch diese Anreizstrukturen erhofft sich der Gesetzgeber weniger illegale Beschäftigungsverhältnisse und damit verbunden einen besseren Versicherungsschutz für die Arbeitnehmenden sowie zusätzliche Einnahmen für die Sozialversicherungen und den Fiskus. Voraussetzungen für die Wirksamkeit dieses Mechanismus sind, dass die Zielgruppen diese Möglichkeit kennen, sie tatsächlich als einfacher wahrnehmen als das Standardverfahren, und dass sie sich der Risiken und Probleme von Schwarzarbeit bewusst sind. Auch das Sanktionsrisiko kann prinzipiell eine Rolle spielen. In der Evaluation interessierte neben diesen Aspekten auch die Frage des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses aus Sicht der zuständigen Behörden, also insbesondere der Ausgleichskassen. Zusätzlich war die Frage eines automatischen Einschlusses der Unfallversicherung zu thematisieren, der im heute verbreiteten Modell der vereinfachten Abrechnung nicht gewährleistet ist. Hierzu wurden die Erfahrungen zweier Kantone mit solchen Modellen näher untersucht.

8.1.1 Wichtigste Befunde und Bilanz

Die Zahl der Arbeitgeber, welche das vereinfachte Abrechnungsverfahren nutzen, hat sich von der Einführung 2008 bis ins Jahr 2010 auf mehr als 24'000 vergrössert. Genutzt wird das Verfahren mehrheitlich von der Hauptzielgruppe, den Arbeitgebenden im Privathaushaltsbereich. Das neue Verfahren hat für die Arbeitgeber tatsächlich Vereinfachungen mit sich gebracht, allerdings sollten diese nicht überschätzt werden. Vereinzelt wird das Verfahren auch zur Steueroptimierung genutzt. Für die Ausgleichskassen wird der Aufwand insgesamt als vertretbar eingeschätzt, auch wenn einige kritische Voten zu verzeichnen sind. In der französischsprachigen Schweiz gab es bereits vor 2008 Möglichkeiten der vereinfachten Abrechnung. Die Nutzung des BGSA-Verfahrens ist in den französischsprachigen Kantonen entsprechend tief. Die Belastung durch den fixen Steuersatz von 5% und die pauschale Unfallversicherungsprämie von 100 CHF kann angesichts der tiefen Einkommen, die im vereinfachten Abrechnungsverfahren deklariert werden (durchschnittlich rund 3'500 CHF im Jahr 2009), als bedeutend eingestuft werden.

Es kann angenommen werden, dass das Verfahren bei der Hauptzielgruppe recht gut bekannt ist. Allerdings kann diese Bekanntheit nicht ohne weiteres als gegeben betrachtet werden. Die Wirkung der durchgeführten Schwarzarbeits-Kampagne des SECO und von Medienberichten sowie der Beratungsaufwand der Ausgleichskassen zeigen, dass die Sicherstellung der Bekanntheit eine Daueraufgabe ist.

Ob das vereinfachte Abrechnungsverfahren dazu geführt hat, dass Arbeitsverhältnisse in seinen Zielgruppen häufiger als vorher angemeldet und legal abgerechnet werden, lässt sich anhand der zur Verfügung stehenden Daten nicht abschliessend beurteilen. **Eine kleine Wirkung kann vermutet werden, sie sollte jedoch nicht überschätzt werden:** Hinweise aus einem Kanton, wonach die Mehrheit der Arbeitgebenden der Zielgruppe auch 2010 noch im Standardverfahren abrechnete und wonach in diesem Verfahren eine Zunahme in einer ähnlichen Grössenordnung wie beim vereinfachten Verfahren zu verzeichnen ist, deuten darauf hin, dass weniger das vereinfachte Verfahren als vielmehr die allgemein verstärkte Thematisierung von Schwarzarbeit ab 2008 in der Öffentlichkeit zu einer Sensibilisierung geführt hat. Gemäss den Erfahrungen der Kontrollorgane ist die Branche der häuslichen Dienstleistungen weiterhin als Risikobranche zu bezeichnen.

8.1.2 Diskussion möglicher Verbesserungspotenziale

Geht es um die Legalisierung von Beschäftigungsverhältnissen in Privathaushalten, so hat sich gemäss den oben zusammengefassten Befunden die Bekanntheit der Schwarzarbeitsthematik, der Abrechnungspflicht und der an sich niederschweligen Möglichkeiten, sich anzumelden, als wichtigster Erfolgsfaktor erwiesen. Deshalb scheint es sinnvoll, der Öffentlichkeitsarbeit durch geeignete Massnahmen auf kantonaler oder nationaler Ebene weiterhin Aufmerksamkeit zu schenken. Um die Zielgruppe der Arbeit im Privathaushalt anzusprechen, kann dabei auch die Einfachheit der zur Verfügung stehenden Verfahren hingewiesen werden.

Demgegenüber dürften einzelne Aspekte der konkreten Ausgestaltung des vereinfachten Verfahrens für die Motivation zusätzlicher Arbeitgeber, ihre Arbeitsverhältnisse anzumelden, von geringerer Bedeutung sein. Allerdings hat sich gezeigt, dass die finanzielle Belastung der Einkommen im vereinfachten Abrechnungsverfahren durch die Pauschalgebühr von 100 CHF für die Unfallversicherung und den Quellensteuersatz von 5% eher hoch einzustufen ist, betrug doch das durchschnittlich abgerechnete Einkommen im Jahr 2009 rund 3'500 CHF und lag damit deutlich unter der maximalen Obergrenze von 20'880 CHF. Ergänzend zur Sicherstellung der Bekanntheit des vereinfachten Abrechnungsverfahrens könnte deshalb geprüft werden, ob eine Senkung der finanziellen Belastungen (Sozialversicherungsabgaben, Quellensteuer) gerechtfertigt wäre. Zu berücksichtigen gilt es hierbei jedoch, dass mit derartigen Anpassungen auch die Attraktivität des Verfahrens zum Zwecke der Steueroptimierung ansteigt. Dagegen müssten entsprechende Massnahmen ergriffen werden.

Empfehlung 1: Der Öffentlichkeitsarbeit zur Promotion der korrekten Abrechnung von Arbeitsverhältnissen ist weiterhin Aufmerksamkeit zu

schenken.

Empfehlung 2: Die heutigen finanziellen Lohnbelastungen im vereinfachten Abrechnungsverfahren (Sozialversicherungsabgaben, Quellensteuer) sind daraufhin zu überprüfen, ob ihre Höhe gerechtfertigt ist.

Spezifisch untersucht wurde die Frage, ob es sinnvoll wäre, den Abschluss der obligatorischen Unfallversicherung ebenfalls ins vereinfachte Verfahren einzubeziehen, wie dies in einzelnen Kantonen bereits möglich ist. Aus Sicht des Arbeitgebers ergeben sich dadurch gewisse zusätzliche Vereinfachungen, weil er sich nicht um eine Versicherung bemühen muss. Der Preis aus Sicht des Arbeitgebers ist der Verzicht auf die freie Wahl des Unfallversicherers. Auch im heute verbreiteten vereinfachten Verfahren kann der Arbeitgeber de facto darauf verzichten, sich selbst um eine Unfallversicherung zu bemühen. Er kann der Ausgleichskasse die Versicherung seiner Wahl bekannt geben; macht er keine solche Angabe, erfolgt die Versicherung automatisch über die Ersatzkasse UVG. Erweist sich die Prämienpauschale in der Praxis als ungerechtfertigt hoch, so kann eine Anpassung nach unten geprüft werden. Die recht ausgeglichenen aktuellen Nutzungszahlen lassen nicht den Schluss zu, dass eines der beiden Verfahren dem anderen klar überlegen ist.

Angesichts der eher kleinen Unterschiede zwischen den beiden Verfahren und der Existenz eines wichtigeren Einflussfaktors auf die Bereitschaft, ein Arbeitsverhältnis korrekt abzurechnen (Bekanntheit), ist nicht zu vermuten, dass sich die Wirksamkeit des vereinfachten Verfahrens durch eine Anpassung entscheidend verändern würde, sogar wenn es für einen Teil der Arbeitgeber etwas attraktiver erscheinen dürfte als die heute übliche Variante. Die Ausgleichskassen zum Anbieten beider Modelle zu zwingen, läuft dem Gedanken der Einfachheit zuwider und stellt deshalb keine Alternative zur heutigen Situation dar.

Aus den Befunden zur Frage des Einschlusses der Unfallversicherung ergeben sich die folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 3: Eine flächendeckende Modifizierung des vereinfachten Verfahrens in dem Sinne, dass der Abschluss der obligatorischen Unfallversicherung automatisch eingeschlossen ist, ist nicht dringlich. In jedem Fall sollte eine Verpflichtung der Ausgleichskassen, beide Modelle anzubieten, vermieden werden.

8.2 Kontrollorgane, Informationsaustausch und weitere Aspekte

Während das vereinfachte Abrechnungsverfahren den Anreiz zu Schwarzarbeit durch einen Abbau administrativer Hürden vermindern will, zielen die Installation von Kontrollorganen, der Informationsaustausch und die Sanktionierung auf die Bekämpfung vorhandener Schwarzarbeit.

Das BGSA sieht die kantonalen Kontrollorgane als Dreh- und Angelpunkte bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit in den verschiedenen Kantonen vor. Bei ihnen fließen Hinweise anderer Behörden und Dritter über mögliche Fälle von Schwarzarbeit zusammen, sie führen Kontrollen vor Ort durch und sie informieren die Sozialversicherungs-, die Migrations- sowie die Steuerbehörden über Fälle, bei denen sich die Hinweise zu einem ernsthaften Verdacht verdichten (Meldungen über vermutete Verstösse). Diese wiederum können weitere Abklärungen durchführen, die Einhaltung der Pflichten durchsetzen und nötigenfalls Sanktionen aussprechen. Ebenfalls können die Spezialbehörden bei der Staatsanwaltschaft eine Strafanzeige einreichen. Über erfolgte Sanktionen sind die Kontrollorgane zu informieren (Rückmeldungen). Darüber hinaus verpflichtet das Gesetz die Spezialbehörden zu einem direkten Austausch von Informationen, welche auf die verschiedenen Formen von Schwarzarbeit hinweisen. Hinzu kommen gemäss Art. 13 BGSA Sanktionen für besonders schwerwiegende Fälle.

Das Gesetz institutionalisiert somit einerseits eine neue Behörde, andererseits ein System von Informationsflüssen zwischen den Behörden, die in die Bekämpfung der Schwarzarbeit involviert sind. Dies in der Absicht, die bestehenden Bestrebungen zur Eindämmung der Schwarzarbeit besser zu koordinieren und zu verstärken. Im Rahmen der Evaluation wurden sowohl die Kontrolltätigkeit der Kontrollorgane wie auch die einzelnen Informationsflüsse untersucht und der Frage nachgegangen, inwieweit sie sich bewährt haben. Ergänzend wurden weitere Aspekte beleuchtet.

8.2.1 Wichtigste Befunde zur Kontrolltätigkeit der Kontrollorgane

Die kantonalen Kontrollorgane zur Bekämpfung von Schwarzarbeit wurden hinsichtlich ihrer Ressourcenausstattung, ihrer Kontrollstrategie, des Umfangs ihrer Kontrolltätigkeit und der eigentlichen Durchführung von Schwarzarbeitskontrollen untersucht; einen wichtigen Untersuchungsaspekt bildeten dabei die Grenzen bei der Kontrolltätigkeit.

Die 22 kantonalen Kontrollorgane beschäftigen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit insgesamt rund 67 Personen. Die **Ressourcensituation** in den Kantonen stellt sich dabei sehr unterschiedlich dar: Die personelle Ausstattung der Kontrollorgane schwankt zwischen fast 5 Stellenprozenten und weniger als 0.5 Stellenprozenten pro 1'000 Beschäftigten. Die Evaluation hat gezeigt, dass die Ausstattung der Kontrollorgane beschränkt mit der Risikosituation in den Kantonen zusammenhängt. Tendenziell sind die Kontrollorgane dann besser ausgestattet, wenn der Ausländeranteil in einem Kanton hoch ist. Kein Zusammenhang lässt sich allerdings zwischen der Ressourcensituation der Kontrollorgane und der Bedeutung von wichtigen Risikobranchen ausmachen. Andere Faktoren dürften eine bedeutende Rolle spielen.

Neben der Ressourcenausstattung finden sich auch bezüglich der **Kontrollhäufigkeit** grosse kantonale Unterschiede. Die Kontrollquote gibt Auskunft darüber, welcher Teil der in einem Kanton beschäftigten Personen resp. der ansässigen Betriebe durch das Kontrollorgan in einem Jahr kontrolliert worden ist. Bezogen auf die Beschäftigten kann festgehalten werden, dass rund 0.8% aller Beschäftigten in der Schweiz 2010 kontrolliert worden sind; dies entspricht in absoluten Zahlen 37'001 Personenkontrollen. Im Kantonsvergleich schwankt diese Quote zwischen knapp 3% und 0.1% der Beschäftigten. Auf Seiten der Betriebe liegt die Kontrollquote bei 2.8%

und 12'223 Kontrollen. Ein Teil der kantonalen Unterschiede bei der Kontrollhäufigkeit lässt sich durch die unterschiedliche Ressourcenausstattung erklären; die unterschiedliche Art und Weise der Durchführung der Kontrollen und methodische Unterschiede bei der statistischen Erfassung der Kontrolltätigkeit dürften ebenfalls einen Erklärungsbeitrag leisten.

Nicht alle Branchen sind in gleichen Ausmass von Schwarzarbeit betroffen: Als **Risikobranchen** können vor allem die Gastronomie, das Bauhaupt- und Baunebengewerbe, private Haushalte, das Reinigungsgewerbe, die Landwirtschaft, das Erotikgewerbe und die Coiffeur- und Kosmetikbranche bezeichnet werden. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die kantonalen Kontrollorgane ihre **Kontrolltätigkeit** hauptsächlich auf einen Teil dieser Risikobranchen **ausrichten**. Verschiedene Aspekte gilt es aber zu berücksichtigen: Erstens ist kritisch festzuhalten, dass verschiedene Kantone ihre Kontrollen offenbar nicht bewusst strategisch planen. Zweitens fällt auf, dass gewisse Branchen, die als risikobehaftet bezeichnet werden, eine eher tiefe Kontrollquote aufweisen (v.a. Landwirtschaft, private Haushalte, z.T. auch das Reinigungsgewerbe). Drittens finden sich bedeutende kantonale Unterschiede, wie stark die Kontrollorgane Risikobranchen priorisieren.

Die **Auslösung der Kontrolltätigkeit** der Kontrollorgane kann durch Hinweise von Dritten (z.B. privaten Personen, andere Behörden, Organisationen) geschehen, oder auf Zufallskontrollen basieren. In der Praxis sind beiden Möglichkeiten wichtig. Die Kantone unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Bedeutung der verschiedenen Auslöser: Eine Reihe von Kantonen kontrolliert vorwiegend auf Verdacht und nur in einem sehr geringen Teil auf Zufall. Einige wenige Kantone führen demgegenüber zu einem sehr grossen Teil Zufallskontrollen durch; Hinweise von Dritten haben bei diesen Kantonen relativ gesehen eine geringe Bedeutung. Bei einer dritten Gruppe kann man schliesslich von einer gemischten Strategie sprechen.

Die **eigentliche Kontrolltätigkeit** teilt sich in verschiedene Phasen: Einer Vorbereitungsphase, in der gewisse erste Abklärungen vorgenommen werden können, folgt die eigentliche Kontrolle; anschliessend werden die gemachten Beobachtungen nachbearbeitet. Diesbezüglich lassen sich bedeutende Unterschiede hinsichtlich verschiedener Aspekte zwischen den Kantonen feststellen. Die Unterschiede betreffen zum Beispiel den Anteil der Kontrollen, die mit einem Besuch vor Ort durchgeführt werden, die Anzahl der kontrollierten Dokumente oder die Intensität der Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden. Aufgrund der Interviews in sechs Kantonen kann ausserdem davon ausgegangen werden, dass insbesondere die Vor- und Nachbearbeitungsphasen unterschiedlich intensiv ausfallen. Diese kantonalen Vorgehensweisen schlagen sich schliesslich auch im unterschiedlichen zeitlichen Aufwand nieder, der durchschnittlich für eine Kontrolle anfällt.

Die Kontrollorgane sehen sich im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit mit einer Reihe von **Schwierigkeiten** konfrontiert: Als bedeutendste Schwierigkeit ist die Nachweisbarkeit der Schwarzarbeit als solche oder zumindest der Dauer und des Umfangs der Schwarzarbeit zu nennen. Kontrollen gemäss dem BGSA stellen primär eine Momentaufnahme dar: Da den Arbeitgebern für die Beschäftigung von Personen im Sozialversicherungs- und im Quellensteuerrecht Meldefristen von 30 resp. 8 Tagen eingeräumt werden, kann eine nicht gemeldete Person, die bei einer einmaligen Kontrolle angetroffen wird, häufig als neue Arbeitskraft deklariert werden. Ebenfalls werden fehlende oder zu geringe Kompetenzen als Grenzen der Kontrolltätigkeit angeführt, die ebenfalls die Nachweisbarkeit der Dauer und des Umfangs der Schwarzarbeit erschweren. Weitere Schwierig-

keiten betreffen die Tatsache, dass Unterlagen oft nicht vor Ort eingesehen werden können, fehlende personelle Ressourcen, der fehlende Zugriff auf Datenbanken, die fehlende Ausbildung der Inspektorinnen und Inspektoren sowie die ungenügende Zusammenarbeit mit Spezialbehörden. Eine grundsätzliche Schwierigkeit wird von den Kontrollorganen in der fehlenden gesetzlichen Definition des Begriffs der Schwarzarbeit gesehen.

8.2.2 Wichtigste Befunde zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit

Im Rahmen des BGSA arbeiten die Kontrollorgane mit verschiedenen Spezialbehörden für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zusammen. Dabei sind aufgrund des Gesetzes folgende Kompetenzverteilung und Informationsflüsse vorgesehen: Die Spezialbehörden informieren die Kontrollorgane, wenn sie im Rahmen ihrer Tätigkeiten Hinweise auf Schwarzarbeit feststellen. Die Kontrollorgane führen ihrerseits die Kontrollen durch und leiten Meldungen mit vermuteten Verstössen an die möglicherweise betroffenen Spezialbehörden weiter. Diese klären den Sachverhalt in ihrem Rechtsbereich definitiv ab, ergreifen die notwendigen Massnahmen und erstatten dem Kontrollorgan eine Rückmeldung, wenn Massnahmen ergriffen worden sind.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich der Grundansatz des Gesetzes bewährt hat (vgl. unten zur Gesamtbilanz). Trotzdem stellte die Evaluation verschiedene Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit fest, wie sie sich zum Teil bereits in einer früheren Studie zum Informationsaustausch zwischen Behörden gezeigt haben (Bolliger/Féraud 2010).

Die **Ressourcen und das Engagement der Spezialbehörden** stellen eine kritische Grenze für die Wirksamkeit des Gesetzes dar. Zwar wird mit dem BGSA einerseits eine Entlastung der Spezialbehörden erreicht, in dem ein grosser Teil der Abklärungen (inkl. Kontrollen) und die Koordination (Meldungen an andere Behörden) durch das Kontrollorgan durchgeführt werden. Andererseits bleibt ein substantieller Teil des Aufwandes bei den Spezialbehörden, vor allem in Form der Bearbeitung von Meldungen über vermutete Verstösse. Dieser zusätzliche Aufwand ist im Finanzierungsmodell des BGSA nicht berücksichtigt. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Bekämpfung der Schwarzarbeit im Zusammenhang mit dem BGSA für die Spezialbehörden eher ein Randthema darstellt. Dies gilt für die Ausgleichskassen und insbesondere die Quellensteuerbehörden, weniger jedoch für die Migrationsbehörden. Zwischen den Spezialbehörden lassen sich zudem unterschiedliche Anreizstrukturen feststellen, die einen Einfluss auf das Engagement für die Bekämpfung von Schwarzarbeit ausüben dürften. Dies kann sich auf verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit auswirken.

Teilweise herrscht zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden **Uneinigkeit oder Unklarheit, welche Tatbestände als Schwarzarbeit** zu verstehen sind. Zum Teil dürfte dies mit der nicht vorhandenen gesetzlichen Definition des Begriffs zusammenhängen, teilweise aber auch mit einer in mehreren Kantonen noch nicht erreichten gegenseitigen Klärung der Auffassungen. Diese teils noch mangelhafte Einigkeit dürfte sich auf die einzelnen vom Gesetz vorgesehenen Informationsflüsse hemmend auswirken. Tatsächlich bestehen diesbezüglich noch einige Defizite, wie die nachfolgenden Befunde aufzeigen.

Von den Spezialbehörden ausgehende Hinweise auf Schwarzarbeit an das Kontrollorgan (gemäss Art. 11 Abs. 2 BGSA) haben in der Praxis eine gewisse Bedeutung. Die grossen kantona-

len Unterschiede weisen darauf hin, dass in etlichen Kantonen diesbezüglich noch ein Potenzial besteht. Festgehalten werden kann, dass die Spezialbehörden über einen bedeutenden eigenständigen Handlungsspielraum verfügen, wann sie einen Hinweis an das Kontrollorgan weiterleiten; sie üben damit eine Filterfunktion aus. Grundsätzlich ist es zwar zu begrüssen, wenn die Spezialbehörden nicht jeden beliebigen Hinweis dem Kontrollorgan melden. Der bedeutende Interpretationsspielraum hat jedoch auch negative Aspekte, da der zurückhaltenden Meldepraxis auch andere Motive zu Grunde liegen können, beispielsweise der Schutz der eigenen Klientel. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass von den Spezialbehörden teilweise Informationen nicht weitergegeben werden, die möglicherweise auch für andere Rechtsbereiche von Interesse wären. Genau darin besteht aber eine der wichtigen Aufgaben der Kontrollorgane (Koordination der Informationsflüsse an die zuständigen Behörden), die eine ganzheitliche Sichtweise einnehmen, während die Spezialbehörden sich auf ihren eigenen Rechtsbereich fokussieren.

Artikel 12 BGSA, der den **direkten Informationsaustausch zwischen Spezialbehörden** vorsieht, hat bei den Spezialbehörden in den befragten Kantone eine eher tiefe Bekanntheit und eine geringe Relevanz.

Die **Meldungen der Kontrollorgane über vermutete Verstösse an die Spezialbehörden** werden teilweise als nützlich eingestuft. Die Evaluation weist darauf hin, dass die Spezialbehörden die vermuteten Verstösse nicht in allen Fällen definitiv abklären oder abklären können. Gründe dafür dürften im Sozialversicherungsbereich und Steuerbereich hauptsächlich die Geringfügigkeit der aufgedeckten Einkommen sein; ebenfalls können fehlende Angaben weitergehende Abklärungen durch die Spezialbehörden verhindern. Strafrechtliche Anzeigen kommen insbesondere im Sozialversicherungsrecht und im Quellensteuerrecht selten vor. Die vorliegenden Befunde zeigen denn auch, dass die Staatsanwaltschaften und die Gerichte in den Kantonen eher selten mit Fällen im Zusammenhang mit Schwarzarbeit zu tun haben. Noch am häufigsten kommen Fälle illegaler Beschäftigung von Ausländern vor. Die Wirksamkeit des BGSA wird von den Gerichten und Staatsanwaltschaften zurückhaltend beurteilt.

Als kritischer Aspekt der Zusammenarbeit erweisen sich die **Rückmeldungen der Spezialbehörden an die Kontrollorgane** über die ergriffenen Massnahmen. Zum einen ist die Zahl der Rückmeldungen insgesamt tief, zum anderen variiert die Häufigkeit je nach Rechtsbereich und von Kanton zu Kanton. Die Evaluation hat gezeigt, dass eine ganze Reihe von Gründen für die insgesamt tiefe Anzahl an Rückmeldungen verantwortlich sein dürften: Einerseits handelt es sich dabei um vorgelagerte Gründe, wie zum Beispiel, dass sich ein Verdacht nicht erhärtet hat oder dass die Spezialbehörden den Hinweisen (z.B. weil sie sie die Delikte als geringfügig beurteilen) nicht konsequent nachgehen. Andererseits dürften aber auch praktische Hindernisse bestehen, die dazu führen, dass festgestellte Verstösse nicht an das Kontrollorgan zurückgemeldet werden (z.B. die lange Verfahrensdauer, Handwechsel).

8.2.3 Wichtigste Befunde zu den weiteren Aspekten

Schliesslich wurden weitere Instrumente und Massnahmen des Gesetzes untersucht. Bezüglich der Zusammenarbeit der Kontrollorgane mit dem SECO lässt sich festhalten, dass aus Sicht der Kontrollorgane die **Vollzugsunterstützung** für die Kantone bislang gering ausgefallen ist. Vor

allem im Bereich der Ausbildung der Inspektorinnen und Inspektoren lässt sich ein Bedürfnis der Kontrollorgane feststellen.

Die Mehrheit der Kantone hat vier Jahre nach der Einführung des BGSA nicht von den **Sanktionsmöglichkeiten nach Art. 13 BGSA** (Ausschluss von öffentlichen Finanzhilfen oder Aufträgen) gegen Arbeitgeber Gebrauch gemacht. Die Anwendung der im BGSA vorgesehenen Sanktionen kann einerseits an den fehlenden rechtlichen Voraussetzungen scheitern. Andererseits wird die Anwendung der Sanktionen häufig aufgrund der fehlenden praktischen Voraussetzungen nicht als sinnvoll erachtet: Betriebe, für die öffentliche Ausschreibungen oder Finanzhilfen tatsächlich von Bedeutung sind, stellen in den Augen der Kantone eine kleine Minderheit dar, so dass sich diese Sanktionen in den meisten Fällen aufgedeckter Schwarzarbeit nicht eignen. Hinzu kommen weitere, kantonale unterschiedliche Ursachen für die geringe Inanspruchnahme des Artikels (fehlender politischer Wille, keine zuständige Behörde bekannt, geringe Kenntnisse bei der zuständigen Behörde).

Im Rahmen der jährlichen **Berichterstattung** lassen die Kantone dem Bund wichtige Kennzahlen ihrer Kontrolltätigkeit zukommen. Die Datenqualität muss zum gegebenen Zeitpunkt in verschiedener Hinsicht als mangelhaft beurteilt werden. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die Kantone die Begriffe der Betriebskontrolle, der Personenkontrolle, der Rückmeldung und v.a. des vermuteten Verstosses sehr unterschiedlich interpretieren. Schliesslich bestehen Unklarheiten über die Gründe der tiefen Zahl an Rückmeldungen über tatsächlich erfolgte Sanktionierungen durch die Spezialbehörden. Aufgrund der mangelhaften Zuverlässigkeit des statistischen Materials können verschiedene Aspekte, insbesondere die Frage nach der Wirksamkeit des BGSA, nicht zufriedenstellend untersucht werden.

Die Aufteilung der **finanziellen Kosten** für den Vollzug des BGSA kann grundsätzlich als sinnvoll beurteilt werden. Ein Teil der Kosten wird zudem über die Erhebung von Gebühren und Bussen bei den kontrollierten Personen eingenommen, wenn Verstösse gegen das BGSA aufgedeckt worden sind. Gegenwärtig kann festgehalten werden, dass die Kontrollkosten nur zu einem geringen Teil durch die Gebühren und Bussen gedeckt werden. In einem Grossteil der Kantone sind diese Einnahmen wenig bedeutend. Das Potenzial dieser Einnahmequelle ist aufgrund der Unklarheiten über die Rückmeldepraxis der Spezialbehörden schwer abzuschätzen.

8.2.4 Einschätzung der Wirksamkeit des Gesetzes

Die Frage, welche Wirkung durch die Tätigkeit der kantonalen Kontrollorgane und der Spezialbehörden sowie durch den Informationsaustausch zwischen diesen verschiedenen Stellen erzielt wird, ist schwierig zu beantworten. Die Unsicherheiten bezüglich des vorliegenden Datenmaterials erschweren eine genaue Analyse.

Die in der Evaluation durchgeführten groben Schätzungen deuten auf ein geringes Ausmass an tatsächlich durch die Tätigkeit der Kontrollorgane und der Spezialbehörden aufgedeckter Schwarzarbeit hin: Über die gesamte Schweiz gesehen konnten im Jahr 2010 dank der Mitarbeit der durch das BGSA geschaffenen Kontrollorgane Schwarzarbeit bei 0.2 bis 1.1% der gesamtschweizerisch bestehenden Betriebe und bei 0.02% bis 0.2% der beschäftigten Personen festgestellt werden. Das entspricht jeweils einigen hundert bis einigen tausend Fällen. Damit hat das

BGSA grundsätzlich den Beweis erbracht, dass sein Instrumentarium wirksam sein kann, doch ist der Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit bescheiden. Es ist anzunehmen, dass vom Gesetz auch eine präventive Wirkung ausgeht, deren Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit jedoch nicht abgeschätzt werden kann. Die in den meisten Branchen tiefe Sanktionswahrscheinlichkeit legt es nahe, diese Wirkungsart vorsichtig einzuschätzen.

Die Wirksamkeit des Gesetzes ist in verschiedener Hinsicht zu differenzieren. Erstens bestehen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Zweitens sind auch Unterschiede zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen festzustellen: Während die Wirkung der vom BGSA geschaffenen Kontrollmechanismen im Ausländerbereich, in dem Schwarzarbeit relativ leicht festzustellen ist, und bei der Arbeitslosenversicherung (ungerechtfertigter Leistungsbezug) vergleichsweise hoch ausfällt, ist sie in den anderen Bereichen tiefer. So fallen bei den Sozialversicherungen und insbesondere den Steuerbehörden durch die überschaubare Anzahl aufgedeckter Fälle, bei denen Schwarzarbeit häufig auch nur für tiefe Einkommen und eine kurze Dauer nachgewiesen werden kann, kaum substantiell nennenswerte zusätzliche Erträge an.

8.2.5 Gesamtbilanz BGSA

Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit ist 2008 in Kraft getreten. Der Bundesrat betrachtet das BGSA als „wichtigstes Teilstück“ für die Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesrat 2002: 3606): Es soll einen Beitrag leisten, auf eine effiziente und pragmatische Weise die Schwarzarbeit in der Schweiz einzudämmen.

Die Gesamtbilanz dieser Evaluation des BGSA fällt zwiespältig aus. **Die geschätzte Grössenordnung der tatsächlich aufgedeckten Schwarzarbeit bewegt sich** – angesichts der vorliegenden Schätzungen zum Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz und angesichts der durch den Bundesrat angestrebten Eindämmung – **in sehr engen Grenzen**. Die Gründe dafür sind, das hat die Evaluation gezeigt, auf verschiedenen Ebenen – sowohl im Vollzug des BGSA als auch im Gesetz selber – zu suchen. Die Auseinandersetzung mit den Erklärungsfaktoren der begrenzten Wirkung des Gesetzes führt jedoch zu einer insgesamt etwas positiveren Beurteilung des BGSA als es allein die Wirkungsabschätzungen auf den ersten Blick vermuten liessen.

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit ist „eine komplexe und langwierige Angelegenheit“ (Bundesrat 2002: 3606), da sie die Zusammenarbeit einer Reihe von Behörden und weiteren Organisationen sowie deren gegenseitige Abstimmung der Aktivitäten erforderlich macht. Vor diesem Hintergrund **kann festgehalten werden, dass sich der grundsätzliche, anspruchsvolle aber intelligente Ansatz des BGSA bewährt hat**: Im Mittelpunkt der Schwarzarbeitsbekämpfung stehen die spezialisierten und deshalb an der Aufdeckung von Verstössen besonders interessierten kantonalen Kontrollorgane. Diese Kontrollorgane nehmen Hinweise auf Schwarzarbeit entgegen, führen Kontrollen vor Ort und weitere Abklärungen durch, leiten vermutete Regelverstösse an die zuständigen Spezialbehörden weiter und koordinieren insgesamt die Aktivitäten der verschiedenen Akteure. Damit wird eine ganzheitliche Sichtweise gewährleistet. Strukturelle Schwächen einer Situation ohne die Kontrollorgane, wie insbesondere die komplizierten Informationsflüsse zwischen verschiedenen Behörden und die vergleichsweise geringe Bedeutung der Schwarzarbeitsbekämpfung innerhalb der Spezialbehörden, können durch die Kompetenzauftei-

lung zwischen den Kontrollorganen und den weiteren beteiligten Stellen teilweise überwunden werden. Die Evaluation hat aufgezeigt, dass dieses Modell in verschiedenen Kantonen gut funktioniert.

Dieser insgesamt positiven Beurteilung der Konzeption stehen jedoch bedeutende Schwierigkeiten und Grenzen gegenüber. Die bedeutendste Einschränkung der Wirksamkeit ergibt sich gegenwärtig aufgrund der Tatsache, dass die Umsetzung des BGSA unter den Rahmenbedingungen des Vollzugsföderalismus geschieht: Die Kantone verfügen beim Vollzug des BGSA über einen beträchtlichen, eigenständigen Handlungsspielraum, auf welche Art und Weise und vor allem mit welcher Intensität Schwarzarbeit bekämpft werden soll. Die Evaluation liefert deutliche empirische Evidenz, dass bei der Umsetzung des BGSA beträchtliche kantonale Unterschiede bestehen. Diese betreffen z.B. die personelle Ausstattung der Kontrollorgane, die Häufigkeit von Betriebs- und Personenkontrollen oder die strategische Ausrichtung der Kontrollorgane. Einige Kantone unternehmen spürbar deutlichere Anstrengungen, Verstösse gegen das BGSA aufzudecken. Die grossen kantonalen Unterschiede lassen den Schluss zu, dass der BGSA-Mechanismus zwar grundsätzlich eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit erlaubt, dass seine tatsächliche Wirkung aber stark von der Art und Weise des Vollzugs und vom Engagement der Kantone abhängt. Begünstigt werden die kantonalen Unterschiede durch eine insgesamt sehr geringe Steuerung durch den Bund. **Die grosse Variation zwischen den Kantonen lässt den Schluss zu, dass unter den durch das BGSA gegebenen Rahmenbedingungen durchaus noch Potenzial für eine verbesserte Wirksamkeit besteht.**

Das auf die Zusammenarbeit verschiedener Behörden setzende Konzept des BGSA ist in der Umsetzung an eine weitere praktische Grenze gestossen: **Es ist bisher nicht vollumfänglich gelungen, die Interessen und Problemwahrnehmungen der beteiligten Behörden unter einen Hut zu bringen.** So vertreten die Kontrollorgane einerseits und die Ausgleichskassen und Quellensteuerbehörden andererseits teils bis heute unterschiedliche Auffassungen darüber, was unter den Tatbestand der Schwarzarbeit fällt, was die Zusammenarbeit erschwert und den zielgerichteten Fluss von Informationen stört.

Die insgesamt geringe festgestellte Wirksamkeit dürfte bis zu einem gewissen Teil auch durch Grenzen innerhalb des BGSA erklärt werden können. Die Evaluation hat aufgezeigt, dass die Kontrollorgane im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit immer wieder grosse Schwierigkeiten haben, die Dauer und den Umfang von Schwarzarbeit nachweisen können. Dieses Problem dürfte einerseits mit einer tatsächlich schwierigen Nachweisbarkeit zusammenhängen, z.B. aufgrund der Tatsache, dass häufig keine schriftlichen Unterlagen bestehen, die den Nachweis der Schwarzarbeit erbringen können. Andererseits muss jedoch **berücksichtigt werden, dass das BGSA den Kontrollorganen eher geringe Kontrollkompetenzen zur Verfügung stellt.** Die im BGSA angelegte Kontrollstrategie entspricht im Wesentlichen einer Momentaufnahme: Die Einhaltung der Melde- und Bewilligungsvorschriften wird zu einem bestimmten Zeitpunkt überprüft. Damit wird der Nachweis einer längeren Zeitdauer von Schwarzarbeit systematisch erschwert. Auch haben sich die im BGSA vorgesehenen Sanktionen als wenig wirksam erwiesen. Somit kann vermutet werden, dass eine Steigerung der Wirksamkeit auch durch Anpassungen des BGSA selber erreicht werden könnte. Das Potenzial solcher gesetzlichen Anpassungen ist allerdings sehr schwer zu beurteilen und sollte nicht zu optimistisch eingeschätzt werden.

8.2.6 Diskussion möglicher Verbesserungspotenziale

In diesem Abschnitt werden Verbesserungspotenziale des BGSA aufgezeigt, kurz diskutiert und Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Gesetzes und seines Vollzugs formuliert. Die Struktur orientiert sich an den empirischen Kapiteln 4-6, wobei zunächst auf gewisse Punkte, die sich aus einer allgemeinen Sichtweise ergeben, eingegangen werden soll.

Umgang mit kantonalen Unterschieden bei der Umsetzung

Die Evaluation hat deutlich gemacht, dass die kantonalen Unterschiede beim Vollzug des BGSA hinsichtlich verschiedener Aspekte sehr gross sind. In einer Reihe von Kantonen hat das BGSA bislang erst eine geringe Wirkung entfaltet. Auf Bundesebene sind keine klaren Zielsetzungen definiert worden, welches Ausmass an Schwarzarbeit mit dem Vollzug des BGSA aufgedeckt werden soll. Ob die kantonalen Unterschiede künftig verkleinert werden sollen resp. ob sichergestellt werden soll, dass die Schwarzarbeit in allen Kantonen mindestens mit einer gewissen Intensität verfolgt wird, sind politische Fragen, die von der Evaluation nicht beantwortet werden kann.

Soll eine solche Strategie der Angleichung des kantonalen Vollzugs verfolgt werden, so scheint es aus Sicht der Evaluation sinnvoll, dass der Bund künftig eine aktivere Rolle einnimmt. Hierzu sind verschiedene Ansatzpunkte denkbar: Eine erste Option stellt die Verstärkung der Aufsichtstätigkeit des Bundes über den Vollzug des BGSA dar. Weiter könnten stärkere finanzielle Anreize zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gesetzt werden; dabei sollte gemäss der Evaluation berücksichtigt werden, dass ein Teil des Aufwandes für den Vollzug des BGSA bei den Spezialbehörden anfällt. Schliesslich bilden eine verstärkte Vollzugsunterstützung oder die Ausbildung der Inspektorinnen und Inspektoren weitere mögliche Ansatzpunkte. Im Sinne der Förderung einer guten Zusammenarbeit und Koordination zwischen den involvierten Vollzugsorganen in den Kantonen ist es dabei zentral, dass die vom Bund ausgehenden Aktivitäten die Abstützung nicht nur im SECO, sondern auch in den Behörden der weiteren involvierten Rechtsbereiche geniessen (BSV, ESTV, BFM).

Bislang ist eine solche Steuerung und Aufsicht seitens des SECO kaum spürbar. Leistungsvereinbarungen sind zwar mit einer Mehrheit der Kantone, aber nicht mit allen abgeschlossen worden. Eine Vereinbarung über die Anzahl der durch das Kontrollorgan durchzuführenden Kontrollen wurde nur in wenigen Fällen getroffen. Auch im Bereich der Vollzugsunterstützung und der Ausbildung sind die Aktivitäten des Bundes heute gering.

Empfehlung 4: Sofern ein politischer Wille besteht, dass Schwarzarbeit in allen Kantonen mit einer zu definierenden Mindest-Intensität verfolgt wird, empfiehlt sich eine stärkere Rolle des Bundes bei der Umsetzung des BGSA (Stärkung der Aufsicht, Verstärkung finanzieller Anreize, verbesserte Ausbildung und Vollzugsunterstützung).

Ausdehnung des Kontrollgegenstands

Spezifisch untersucht wurde die Frage, ob eine Ausdehnung des Kontrollgegenstandes des BGSA auf die Sozialhilfe und direkte Steuern sinnvoll wäre. Aufgrund der Evaluation kann davon ausgegangen werden, dass hinter einer solchen Erweiterung grundsätzlich ein Potenzial bei der Schwarzarbeitsbekämpfung gesehen wird. Unseres Erachtens gilt es zu prüfen, ob eine Ausdehnung, die mit einem bedeutenden Zusatzaufwand verbunden wäre, angesichts der knappen Ressourcen bei den meisten kantonalen Kontrollorganen sinnvoll ist. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass in beiden Fällen vor allem die Arbeitnehmenden betroffen wären; gegenwärtig bezieht sich der Kontrollgegenstand des BGSA überwiegend auf Arbeitgebende. Ein geringerer Aufwand würde entstehen, wenn eine Meldepflicht eingeführt würde, wie sie das BGSA heute für die Mehrwertsteuer kennt (Art. 9 Abs. 4 BGSA).

In jedem Fall wäre vor einer Ausdehnung sicherzustellen, dass auch das Engagement der jeweiligen Spezialbehörden vorhanden ist. Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse können wir für die Sozialhilfe den erwarteten Nutzen etwas zuverlässiger einschätzen als für den Steuerbereich. In einem Teil der Kantone findet bereits eine Zusammenarbeit zwischen den Kontrollorganen und den Sozialhilfebehörden statt, die sich insgesamt zu bewähren scheint. Bei den Steuerbehörden ist eine Prognose über das zu erwartende Engagement schwierig. Letztlich dürfte es vom erwarteten finanziellen Ertrag für die Steuerbehörden abhängen. Ist der erwartete Zusatznutzen ähnlich tief wie bei der Quellensteuer, so ist nicht mit einem grossen Engagement der Steuerbehörden zu rechnen.

Empfehlung 5: Eine Ausdehnung des Kontrollgegenstandes des BGSA auf die Sozialhilfe oder die Schaffung einer Meldepflicht für die Kontrollorgane analog Art. 9 Abs. 4 BGSA werden näher geprüft. Dabei sind die Sozialhilfebehörden einzubeziehen.

Empfehlung 6: Eine Ausdehnung des Kontrollgegenstandes des BGSA auf direkte Steuern oder die Schaffung einer Meldepflicht für die Kontrollorgane analog Art. 9 Abs. 4 BGSA sollte dann näher geprüft werden, wenn sich für die Steuerbehörden ein bedeutender finanzieller Zusatznutzen erwarten lässt.

Ausdehnung der Kompetenzen der Kontrollorgane

Eine Erweiterung der Kompetenzen der Kontrollorgane wird von vielen Kontrollorganen als wichtige Verbesserungsmöglichkeit für den Vollzug des BGSA erachtet. Die Möglichkeit von Observationen (d.h. verdeckter Beobachtung über eine längere Dauer), von Festnahmen oder der Beschlagnahmung von Unterlagen werden als Instrumente beurteilt, mit denen die Wirksamkeit des Gesetzes gesteigert und die Schwierigkeiten bei der Kontrolltätigkeit teilweise überwunden

werden können. Gefordert wird teils auch die Möglichkeit von Hausdurchsuchungen in Privaträumen des Arbeitgebers, da relevante Unterlagen gerade bei Kleinbetrieben oft dort aufbewahrt würden.

Grundsätzlich erscheint eine Erweiterung der Kompetenzen geeignet, um die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit zu steigern. Sie lässt sich auch vor dem Hintergrund rechtfertigen, dass damit den Spezialbehörden bessere Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden können. Dabei gilt es jedoch verschiedene Aspekte zu beachten: Vorgeschlagene Kompetenzen wie Observationen sind arbeitsintensive Mittel; es ist fraglich, ob angesichts der knappen Ressourcensituation in den meisten Kantonen solche Instrumente überhaupt Sinn machen würden. Die Problematik der Nachweisbarkeit von Schwarzarbeit bleibt vor allem im Sozialversicherungsrecht auch bei zusätzlichen Kompetenzen bestehen, da in diesem Bereich Meldefristen bestehen. Solange die Kontrollgänge vor Ort Momentaufnahmen bleiben und schwarz ausbezahlte Löhne weder auf Papier belegt sind noch in der Buchhaltung des Arbeitgebers auftauchen, bleibt der Nachweis von Schwarzarbeit schwierig. Schliesslich sollten die den Inspektorinnen und Inspektoren zur Verfügung stehenden Kompetenzen auf den Kontrollgegenstand des BGSA ausgerichtet sein.

Es ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich, das Wirkungspotenzial der verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen abzuschätzen.

Empfehlung 7: Eine Ausdehnung der Kompetenzen der kantonalen Kontrollorgane ist zu prüfen. Dabei wird deren Ressourcenausstattung und der Kontrollgegenstand des BGSA ausreichend berücksichtigt

Eigene Sanktionskompetenz der Kontrollorgane

Aus Sicht der Kontrollorgane würde zu einer Steigerung der Wirksamkeit des BGSA beitragen, wenn sie direkt Sanktionen verfügen könnten. Bislang liegt diese Kompetenz in der Zuständigkeit der Spezialbehörden; die Rolle des Kontrollorgans besteht demgegenüber in der Durchführung der Kontrolltätigkeit und in der Koordination der Informationsflüsse und hat damit einen starken Dienstleistungscharakter.

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die gegenwärtig im BGSA vorgesehene Kompetenzaufteilung zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden grundsätzlich als sinnvoll eingeschätzt werden kann (siehe oben). Die Zuteilung einer Sanktionskompetenz an die Kontrollorgane hätte demgegenüber weitreichende Folgen: Damit würde der bisherige Ansatz des BGSA, der auf der Zusammenarbeit der Kontrollorgane und der Spezialbehörden beruht, bedeutend verändert. Es würde zu einer deutlichen Aufwertung der Kontrollorgane kommen.

Die Evaluation kommt bei dieser Frage zu keiner eindeutigen Schlussfolgerung, auch wenn sich eine gewisse Tendenz zur bisherigen Kompetenzaufteilung im BGSA festhalten lässt. Voraussetzung für das Funktionieren der Zusammenarbeit ist jedoch, dass die Kontrollorgane und die Spezialbehörden von einem gleichen Verständnis von Schwarzarbeit ausgehen und die gegenseitigen

Informationsbedürfnisse kennen. In diesen Bereichen hat die Evaluation Verbesserungspotenzial festgestellt und entsprechende Empfehlungen formuliert.

Strategische Steuerung der Kontrolltätigkeit

Die Auslösung der Kontrolltätigkeit der Kontrollorgane kann durch Hinweise von Dritten (z.B. privaten Personen, andere Behörden, Organisationen) geschehen oder auf Zufall basieren. Es erscheint als richtig, dass die Kontrollorgane Hinweise von Dritten prüfen und gegebenenfalls eine Kontrolle auslösen. Gleichzeitig ist eine Kontrolltätigkeit, die allein auf Hinweisen von Dritten basiert, unseres Erachtens mit Risiken verbunden: Erstens wird damit nur ein bestimmter Teil von Schwarzarbeit festgestellt; es besteht die Gefahr, dass Branchen, zu denen kaum oder gar keine Hinweise an das Kontrollorgan gelangen, gänzlich von der Kontrolltätigkeit ausgeschlossen werden. Dabei muss davon ausgegangen werden, dass Schwarzarbeit nicht in allen Erwerbszweigen und Betriebstypen gleich gut sichtbar ist, was potenziell dazu führen kann, dass sich die Kontrolltätigkeit nicht nach den tatsächlichen Risiken ausrichtet. Zweitens ist ein solches Vorgehen rein reaktiv; eine strategische Schwerpunktsetzung, z.B. hinsichtlich von Risikobereichen, wird dadurch ausgeschlossen. Drittens kann vermutet werden, dass von Zufallskontrollen ein gewisser zusätzlicher präventiver Effekt ausgehen könnte.

Es versteht sich von selbst, dass strategisch ausgewählte Zufallskontrollen nur möglich sind, wenn die Kontrollorgane über genügend Ressourcen verfügen. Es sollte gewährleistet sein, dass die Kontrollorgane neben den Zufallskontrollen allen glaubwürdigen Hinweisen nachgehen.

Empfehlung 8: Die Kontrollorgane führen nach Möglichkeit einen bedeutenden Teil ihrer gesamten Kontrolltätigkeit im Rahmen von Zufallskontrollen durch; dabei werden aufgrund von Risikoüberlegungen Schwerpunkte bezüglich der Branchen oder Arten von Betrieben gesetzt.

Begriffsdefinition

Der Gehalt des Begriffs der Schwarzarbeit lässt sich gegenwärtig aus den gesetzlichen Grundlagen nur indirekt ableiten. Von besonderem Interesse war deshalb die Frage, ob eine konkrete Definition im BGSA sinnvoll wäre. Die Kontrollorgane sehen in einer gesetzlichen Definition den Vorteil grösserer Klarheit, nicht zuletzt für die beteiligten Behörden. Damit dürfte neben einem einheitlicheren Vollzug auch die Hoffnung verbunden sein, dass die Koordination mit den Spezialbehörden verbessert werden könnte.

Eine Einigung der beteiligten Behörden über die Frage, was unter Schwarzarbeit zu verstehen ist und damit auch, welche Melde- und Bewilligungspflichten aus verschiedenen Rechtsbereichen der Kontrollgegenstand des BGSA effektiv umfassen soll, erscheint zwingend notwendig. Ebenso betrachten wir es als wichtig, dass zwischen den Kontrollorganen und Spezialbehörden über-

einstimmende Auffassungen über die Unterscheidung von Bagatellfällen und zu verfolgenden Delikten bestehen.

Grundsätzlich teilen wir die Ansicht, dass eine konkrete gesetzliche Definition als sinnvoller Ausgangspunkt für die Lösung verschiedener Koordinationsprobleme, die beim Vollzug des BGSA gegenwärtig bestehen, betrachtet werden kann. Es ist jedoch auch denkbar, dass diese Einigung unterhalb der Gesetzesstufe erreicht werden kann (z.B. auf Verordnungsstufe, durch allenfalls gemeinsame Weisungen der involvierten Bundesbehörden). Eine Definition im BGSA allein – ohne weitere Präzisierungen auf der Vollzugsstufe – dürfte die bestehenden Probleme kaum vollständig lösen können.

Empfehlung 9: Eine konkrete gesetzliche Definition des Begriffs Schwarzarbeit (im BGSA oder anderswo) und eine Präzisierung des Kontrollgegenstands sind zu begrüssen. Die Haltungen der für den Vollzug des BGSA relevanten Akteure werden dabei bei der Erarbeitung ausreichend berücksichtigt.

Klärung der Informationsbedürfnisse zwischen Behörden

Die Ergebnisse dieser Evaluation zeigen, dass im Rahmen des Informationsaustausches zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden Verbesserungspotenzial besteht: Dieses betrifft die Hinweise auf Schwarzarbeit von den Spezialbehörden an das Kontrollorgan gemäss Art. 11 Abs. 2 BGSA, die Meldungen über vermutete Verstösse des Kontrollorgans an die Spezialbehörden sowie Rückmeldungen der Spezialbehörden an das Kontrollorgan über die ergriffenen Massnahmen. Ein *Teil* der Schwierigkeiten dürfte aus unserer Sicht durch eine verbesserte Koordination, d.h. einer dauerhaften Klärung der Informationsbedürfnisse der verschiedenen Behörden beseitigt werden können. Mit den in verschiedenen Kantonen bestehenden Treffen zwischen den beteiligten Behörden bestehen zum Teil bereits institutionalisierte Strukturen, innerhalb deren eine solche Koordination stattfinden könnte. Wichtig erscheint uns dieser Aspekt auch deshalb, weil dadurch unnötige Informationsflüsse abgebaut, die erwünschte Weiterleitung von Informationen dagegen sichergestellt werden kann.

Empfehlung 10: Hinsichtlich verschiedener Elemente des Informationsaustausches (Hinweise nach Art. 11 Abs. 2 BGSA, Meldungen von vermuteten Verstössen, Rückmeldungen) zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden ist in den Kantonen darauf hinzuwirken, dass die gegenseitigen Informationsbedürfnisse dauerhaft geklärt und den betroffenen Behörden bekannt sind.

Artikel 11 BGSA (Informationsaustausch zwischen Spezialbehörden und Kontrollorgan)

Von spezifischem Interesse war die Frage, ob Art. 11 BGSA revidiert werden sollte. Dieser Artikel legt die Grundlage für die Zusammenarbeit des Kontrollorgans mit weiteren Behörden. Die Evaluation ergab Hinweise darauf, dass die Aufzählung in diesem Artikel, die sich auf kantonale und Bundesbehörden sowie auf private Organisationen beschränkt, nicht alle Behörden umfasst, die potenziell über Hinweise auf Schwarzarbeit verfügen. Der Einbezug von Behörden auf der kommunalen Ebene (insbesondere Sozialhilfebehörden, ev. weitere wie Vormundschaftsbehörden, Einwohnerkontrollen) verdient unserer Erachtens einer näheren Prüfung. Entscheidend für die Zusammenarbeit im Rahmen des Vollzugs des BGSA sollte nicht die staatliche Ebene, sondern der erwartete Nutzen einer Behörde für die Bekämpfung der Schwarzarbeit sein. Grundsätzlich erscheint uns auch der Einbezug weiterer Behörden auf kantonaler Ebene, wie dies vereinzelt gefordert worden ist, prüfenswert. Unserer Ansicht nach ist eine namentliche, aber nicht abschliessende Aufzählung der Behörden einer allgemeinen Formulierung vorzuziehen, da sie eine höhere Klarheit und möglicherweise eine höhere Verbindlichkeit schafft.

Einzelne Kontrollorgane sprachen sich in den Interviews explizit dafür aus, dass die Formulierung von Art. 11 Abs. 2 BGSA so angepasst werden sollte, dass sich daraus eine klare Informationspflicht für die Behörden ergibt. Festzuhalten gilt es, dass gemäss dem SECO bereits mit der heutigen Formulierung von einer Informationspflicht auszugehen ist. Bestehende Vollzugsprobleme dürften zudem nicht allein durch eine Anpassung dieses Artikels gelöst werden können. Wichtiger erscheint wie oben erwähnt die gegenseitige Klärung der Informationsbedürfnisse.

Empfehlung 11: Der Einbezug von weiteren Behörden, insbesondere auf der kommunalen Ebene, scheint sinnvoll und wird unter Einbezug dieser Behörden geprüft (vgl. auch Empfehlung 5).

Empfehlung 12: Eine stärkere Betonung der Informationspflicht (Art. 11 Abs. 2 BGSA) für Hinweisen auf Schwarzarbeit, über die die Spezialbehörden verfügen, ist nicht dringlich.

Artikel 12 BGSA (Informationsaustausch zwischen Spezialbehörden)

Ebenfalls geprüft wurde in der Evaluation die Frage, ob Art. 12 BGSA, der den direkten Informationsaustausch zwischen Spezialbehörden vorsieht, revidiert werden sollte. Der Artikel hat in der Praxis eine geringe Bedeutung. Gleichzeitig stellt er hohe Anforderungen an die Spezialbehörden, da die Informationsbedürfnisse verschiedener Behörden dauerhaft geklärt sein müssen und dieses Wissen in der Behörde verankert sein muss (Bolliger/Féraud 2010). Hinzu kommt zusätzlich, dass diese Informationen für die unmittelbare Aufgabenerfüllung der datenbesitzenden Behörden nicht von Bedeutung sind. Der Artikel verankert damit eine andere Logik des Informationsaustausches als in Art. 11 BGSA, wo die bilateralen Informationsbeziehungen zwi-

schen dem Kontrollorgan und den einzelnen Spezialbehörden abgedeckt sind. In der Praxis der Spezialbehörden hat Artikel 12 denn auch wenig überraschend kaum eine Bedeutung.

Aus Sicht der Evaluatoren widersprechen die Informationsflüsse, wie sie in Art. 12 BGSA vorgesehen sind, bis zu einem gewissen Grad dem Hauptansatz des BGSA, das mit den Kontrollorganen einen zentralen Akteur geschaffen hat, der einen Gesamtblick hat, bei dem die Fäden zusammenlaufen und der die Informationen an verschiedene Stellen weiter verteilt. Insofern erscheint es nicht ratsam, diesen zweiten, alternativen Informationsfluss, der von den Spezialbehörden kaum benutzt wird, zusätzlich zu fördern. Ertragreicher scheint eine Optimierung der Zusammenarbeit im Rahmen von Art. 11 BGSA.

Empfehlung 13: Eine Revision von Art. 12 BGSA ist nicht dringlich.

Berichterstattung der Kantone über die Schwarzarbeitsbekämpfung

Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung lassen die Kantone dem Bund wichtige Kennzahlen ihrer Kontrolltätigkeit zukommen. Die gegenwärtige Datenqualität ist noch nicht zufriedenstellend. Einigermassen zuverlässig kann über die Kontrollhäufigkeit und die Verteilung der Kontrollen auf die verschiedenen Branchen Auskunft gegeben werden. Die Zahl der vermuteten Verstösse, die das Kontrollorgan an die Spezialbehörden weiterleiten, sagt wenig über die aufgedeckte Schwarzarbeit aus, weil die kantonalen Kontrollorgane eine unterschiedliche Kontrollpraxis verfolgen.

Potenziell wären die Rückmeldungen der Spezialbehörden über ausgesprochene Sanktionen an die Kontrollorgane der aussagekräftigste Indikator über die Wirkungen, die aufgrund der Kontrollorgane und deren Zusammenarbeit mit den Spezialorganen erzielt werden können. Leider bestehen auch hier grosse Unsicherheiten über die Vollständigkeit dieser Angaben und über die Gründe, weshalb solche Rückmeldungen ausbleiben. Wie diese Evaluation gezeigt hat, sind deshalb der Wirkungsbeurteilung des Gesetzes enge Grenzen gesetzt.

Bezüglich der Berichterstattung über die Schwarzarbeitsbekämpfung besteht Handlungsbedarf. Insbesondere gilt es, die Rückmeldepraxis zu verbessern und auszubauen. Vorgeschlagen wird, dass die Spezialbehörden den Kontrollorganen zu jedem ihnen gemeldeten vermuteten Verstoß Meldung über den weiteren Verlauf erstatten und nicht nur über die erfolgten Sanktionierungen. Für die Kontrollbehörden müsste aus diesen Meldungen ersichtlich sein, ob ein Fall gar nicht weiterverfolgt wurde, ob er weiterverfolgt, aber ergebnislos abgeschlossen wurde, ob er mit einer Sanktion abgeschlossen wurde oder ob er an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet wurde. Über diese Rückmeldungen wäre in der Berichterstattung an den Bund zu informieren.

Eine derartige Erweiterung und Systematisierung der Rückmeldepraxis brächte bedeutende Vorteile: Erstens liessen sich daraus zuverlässige Daten über die Wirksamkeit des BGSA gewinnen. Zweitens würden sich aus den Daten differenziertere Informationen über das Funktionieren der Zusammenarbeit gewinnen lassen, aus denen die Kontrollorgane unmittelbar Rückschlüsse auf den Nutzen und die Nutzung ihrer Meldungen über vermutete Verstösse ziehen könnten; die

weitere Optimierung des Informationsaustauschs zwischen Kontrollorganen und Spezialbehörden könnte auf einer soliden Wissensbasis erfolgen. Bei einwandfreiem Funktionieren der Rückmeldepraxis ist schliesslich eine Steigerung des Ertrags aus verrechenbaren Kontrollgebühren zu erwarten.

Eine derartige Erweiterung der Rückmeldepraxis wäre mit einem Mehraufwand vor allem bei den Spezialbehörden verbunden. Werden jedoch die gewonnenen Daten konsequent zur Optimierung der Ermittlungen des Kontrollorgans und der Informationsflüsse zwischen Kontrollorgan und Spezialorgan genutzt, so dürfte sich die Investition mittelfristig auszahlen.

Empfehlung 14: Der Umfang der Rückmeldungen von den Spezialbehörden an die Kontrollorgane ist zu erweitern. Rückmeldungen erfolgen nicht nur über erfolgte Sanktionierungen, sondern auch über nicht weiterverfolgte Fälle, über ergebnislos weiterverfolgte Fälle und über Fälle, die an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet wurden.

Literatur

- Bolliger, Christian und Marius Féraud (2010). Der Austausch von Personendaten zwischen Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Justiz. Bern.
- Boockmann, Bernhard; Roland Döhrn, Max Groneck und Hans Verbeek (2010). Abschätzung des Ausmasses von Schwarzarbeit. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Tübingen und Essen.
- Breusch, Trevor (2005). Estimating the Underground Economy using MIMIC-Models. Working Paper, The Australian National University, Canberra.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2010). Betrugsbekämpfung in der IV 2010. Medienmitteilung vom 05.07.2011.
- Bundesamt für Statistik (2011). Polizeiliche Kriminalitätsstatistik (PKS). Jahresbericht 2010. Neuchâtel.
- Bundesrat (2002). Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.
- Dell'Anno, Roberto und Friedrich Schneider (2006). Estimating the Underground Economy using MIMIC-Models: A Response to T. Breusch's critique. Working Paper, Johannes Kepler Universität, Linz.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD (2007). Factsheet. Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit Bern.
- Efionayi-Mäder, Denise und Sandra Cattacin (2001). Illegal in der Schweiz. Eine Übersicht zum Wissensstand. Forum suisse pour l'étude des migrations, Discussion paper, 9/2001, Neuchâtel, 2.9.2001.
- Efionayi-Mäder, Denise; Silvia Schönenberger und Ilka Steiner (2010). Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Golder, Lukas; Laura Kopp, Stephan Tschöpe, Jonas Kocher und Silvia Ratelband-Pally (2009). Kampagne schärfte Sinn für Schwarzarbeit und erhöhte Unrechtsbewusstsein. Wirtschaftskrise erschwerte grundlegende Stärkung des Problembewusstseins. Schlussbericht zur Evaluation der Kampagne „Schwarzarbeit in der Schweiz“ 2009. Bern: gfs.bern.
- Kissling-Näf, Ingrid und Peter Knoepfel (1992). „Politikverflechtung dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System“ in: Heidrun Abromeit und Werner Pommerehne (Hrsg.). Staatstätigkeit in der Schweiz. Bern: Haupt, 43-69.
- Kissling-Näf, Ingrid und Sonja Wälti (2006). „Der Vollzug öffentlicher Politiken“ in: Ulrich Klöti et al. (Hrsg.). Handbuch der Schweizer Politik. 4. , vollständig überarbeitete Ausgabe. Zürich: Verlag NZZ.
- Linder, Wolf (2005). Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven. 2. Auflage. Bern: Haupt.
- Longchamp, Claude; Monia Aebersold, Bianca Rousselot und Silvia Ratelband-Pally (2005). Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration. Bern: gfs.bern.
- Piguet, Etienne und Stefano Losa (2002). Travailleurs de l'ombre ? : demande de main d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse. Zurich: Seismo.

- Sager, Fritz und Christian Rüefli (2005). „Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements: Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung.“ Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft 11(2), 101-129.
- SECO (2009). Erläuterungen zum Berichterstattungsformular BGSA 2010. Beilage 3 zur Vereinbarung 2010 über den Vollzug des BGSA. Bern, Dezember 2009.
- SECO (2010). Kontrollgegenstand nach Art. 6 BGSA (Notiz in Überarbeitung vom 26.6.2010). Bern.
- SECO (2011). Bericht. Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2010.
- Sheldon, George und David de Wild (2002). Forschungsdesign zur Bestimmung des Ausmasses und der Struktur der Schwarzarbeit in der Schweiz. Bericht zu einem Forschungsauftrag des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA), des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), Basel.
- Schmidt, Manfred G. (1995). Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Kröner.
- Schneider, Friedrich (2011): Der Einfluss der Erholung von der Wirtschaftskrise auf die Schattenwirtschaft in Deutschland und anderen OECD Staaten: Ein (erneuter) Rückgang. Johannes Kepler Universität Linz.
- Schneider, Friedrich; Benno Torgler und Christoph A. Schaltegger (2008). Schattenwirtschaft und Steuer-moral. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.

Anhang 1: Durchgeführte Interviews

Basel-Stadt:

Fässler, Stephan und Trepte, Natalie, Amt für
Wirtschaft und Arbeit (Kontrollorgan).

Flückiger, Caroline, kantonale Ausgleichskasse.

Dellenbach, Philippe, Migrationsamt.

Mathez, Christian und Binggeli, Dieter, kantona-
le Steuerverwaltung.

Bolick, Heiko, Amt für Wirtschaft und Arbeit
(Arbeitslosenversicherung).

Keogh, Michael, Sozialhilfe.

Wicki, Urs, Kantonspolizei.

Müller, Urs, Staatsanwaltschaft

Schweizer, Thomas, Strafgericht.

Luzern:

Durrer, Joe, Dienststelle Wirtschaft und Arbeit
(Kontrollorgan)

Hofstetter, Urs und Rogger, Alain, kantonale
Ausgleichskasse.

Regli, Andreas, Amt für Migration.

Elmiger, René, Dienststelle Steuern.

Würgler, Thomas, Dienststelle Wirtschaft und
Arbeit (Arbeitslosenversicherung).

Schacher, Andreas, Sozialhilfe Stadt Luzern.

Unternährer, Peter, Staatsanwaltschaft

Weingand, Kurt, Bezirksgericht Luzern

Zürich:

Werder, Beat und Holenstein, Peter, Amt für
Wirtschaft und Arbeit (Kontrollorgan)

Stähli, Franz und Wicki, Claudia, Sozialversiche-
rungsanstalt Zürich (kantonale Ausgleichs-
kasse)

Lätsch, Dieter, Migrationsamt.

Kühni, Markus, kantonales Steueramt.

Berger, Serge, Amt für Wirtschaft und Arbeit
(Arbeitslosenversicherung).

Monteiro, Daniela, Soziale Dienste Stadt Zürich.

Wanner, Thomas, Kantonspolizei.

Eckert, Andreas und Fasano, Markus, Ober-
staatsanwaltschaft.

Schmidheiny, Andrea, Obergericht.

Waadt:

Valley, Jean et Leger, Laurent, Service de l'em-
ploi (Organe de contrôle).

Goetzinger, Fabienne ; Borcard, Jean-Marc et
Rehm, Esther, Caisse cantonale vaudoise de
compensation.

Burnens, Guy et Hayoz, Claudio, Service canto-
nal de la population.

Zosso, Gertrude, Service de l'emploi (Arbeitslo-
senversicherung).

Cornut, Michel, Aide Sociale Lausanne.

Magnanelli, Patrick et Teuscher, Pierre, Police
cantonale.

Auberson, Patrick, Ministère public

Rouvé, Delphine, Ordre judiciaire.

Tessin:

Rossetti, Lorenza und Del Don, Federico, Divi-
sione dell' economia (Organe de contrôle).

Marazza, Carlo, Caisse cantonale de compensa-
tion.

Pedrioli, Giancarlo et Antonini, Morena, Ufficio
della migrazione.

Sulmoni, John, Divisione delle contribuzioni.

Taddei, Athos, Divisione dell'economia (Arbeits-
losenversicherung).

Santoro, Deborah, Divisione dell'azione sociale e
delle famiglie.

Vaerini, Pierluigi, gendarmerie territoriale.

Nosedo, John, Procuratore Generale.

Pozzi, Giovanni, Tribunal pénal.

Neuenburg:

Juillerat, Philippe, Service de l'emploi (Organe de
contrôle).

Schreyer, Pierre-Yves, Caisse neuchâteloise de compensation.

Gamma, Serge und Matthey, Cédric, Service cantonal des migrations.

Wahid, Youssef, Administration des Impôts.

Reuche, Sandie, Service de l'emploi (Arbeitslosenversicherung).

Bissat, Christophe, Office de l'aide sociale.

Mollier, Bertrand, Police neuchâteloise.

Aubert, Nicolas, Parquet régional de La Chaux-de-Fonds.

Sandoz, Bastien, Tribunal régional du Littoral et du Val de Travers.

Weitere Interviewpartner:

Häcki, Kurt, Ausgleichskasse Kanton Basel-Landschaft.

Gygax, Robert, Ausgleichskasse Kanton Bern.

Keller, Michael, Ersatzkasse UVG.

Perolla, Fabian, SUVA.

Tonozzi, Franco, Zurich-Versicherung.

Brescancin, Patrizia, Ausgleichskasse Gastro-social.

Leuenberger, Martin, Ausgleichskasse Schweizerischer Baumeisterverband.

Hediger, Thomas und Etter, Philipp, Ausgleichskasse des Schweizerischen Gewerbes.

Cacitti, Nicoletta, Caisse interprofessionnelle AVS de la Fédération des Entreprises Romandes.

Kaiser, Martin; Cadotsch, Paul; Hirt, Margot und Kocher, Ralf, Bundesamt für Sozialversicherungen.

Pulfer, Roland, Eidgenössische Steuerverwaltung.

Nyffenegger, Martin, Bundesamt für Migration.

Mosimann, Gregory, Bundesamt für Gesundheit.

Anhang 2: Fragebogen Online-Befragung

Zuständigkeit und Zusammenarbeit mit anderen Behörden

1. Welche der nachfolgend aufgeführten Tätigkeiten beim Vollzug des BGSA erledigt das Kontrollorgan selbst, welche werden teilweise (z.B. für bestimmte Branchen) oder vollständig durch Dritte (wie z.B. ein beauftragtes Unternehmen oder einen Verein, eine paritätische Kommission) oder gemeinsam mit diesen Dritten durchgeführt?

	Kontrollorgan	Dritte	Je nach Branche Kontrollorgan oder Dritte	Kontrollorgan und Dritte gemeinsam	Kann ich nicht beurteilen
Festlegen der Kontrollstrategie (insbesondere Schwerpunkte der Kontrolltätigkeit)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ertüchtigen von konkreten Hinweisen über einen möglichen Fall von Schwarzarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entscheid über die Durchführung einer bestimmten Betriebskontrolle gemäss Art. 6 und 7 BGSA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durchführung der Betriebskontrolle (Die Unterstützung einer Betriebskontrolle durch die Polizei gilt nicht als Beteiligung Dritter)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nach der Kontrolle: Entscheid über die Erstattung einer Verdachtsmeldung an die Spezialbehörde (Art. 9 Abs 3 lit. a BGSA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erstattung einer Verdachtsmeldung an die Spezialbehörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bei einer Rückmeldung über eine Sanktionierung: Rechnungsstellung über die Kontrollgebühr beim betreffenden Betrieb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

IHRE BEMERKUNGEN:

2. Gibt es Behörden oder Institutionen in Ihrem Kanton, die vor Ort die Einhaltung von Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Quellensteuer, Ausländerrecht oder Sozialversicherungsrecht durchführen, ohne dass Ihr Kontrollorgan von den Kontrollen oder ihren Ergebnissen Kenntnis erhält?

- Ja
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

Zuständigkeit und Zusammenarbeit mit anderen Behörden

3. Wer führt diese Kontrollen durch? Welche Art Betriebe und Personen werden kontrolliert?

Zuständigkeit und Zusammenarbeit mit anderen Behörden

4. Welche Stelle FÜHRT in den nachfolgend aufgeführten Branchen DIE BETRIEBSKONTROLLEN DURCH?

Bitte markieren Sie die entsprechenden Felder. Die Branchengliederung entspricht der Gliederung in den Formularen des SECO.

	Kontrollorgan selbst	Kontrollverein	Paritätische Kommission	Tripartite Kommission	Andere Stelle(n)
Landwirtschaft ohne Gartenbau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gartenbau i.e.S. (Gemüse/Blumen, etc.)/Gärtnerische Dienstleistungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bauhauptgewerbe (Hoch- und Tiefbau)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baunebengewerbe (Elektro- Gas-, Wasser, Sanitär-, Heizungs-, Lüftungsinst., Spenglerei, Gipserlei, Malerei, Fussbodenlegerei, Dämmung, Bauschlosserei)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gastgewerbe (Diskotheken, Dancing, Night Club (Tänzerinnen))	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen (ohne Reinigungsgewerbe, Überwachungs- und Sicherungsgewerbe, Personalverleih), Informatik, Forschung und Entwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personalverleih (unabhängig von der Einsatzbranche)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reinigungsgewerbe, Reinigung von Gebäuden, Wohnungen, Inventar und Verkehrsmitteln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Öffentliche Verwaltung, Internationale Organisationen, Interessenvertretungen und sonstige Vereinigungen, Abwasserreinigung, Abfallentsorgung, sonstige Entsorgung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unterrichtswesen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gesundheits- und Sozialwesen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Persönliche Dienstleistungen (Wäscherei, chem. Reinigung, Fitnesszentren), Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erotikgewerbe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte (Haushaltshilfen, Dienstmädchen, Betreuerinnen, Köche, usw.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

IHRE BEMERKUNGEN:

5. Falls andere Stellen Betriebskontrollen durchführen: Um welche Stellen handelt es sich?

Zuständigkeit und Zusammenarbeit mit anderen Behörden

6. Welche Stelle ENTSCHEIDET in den nachfolgend aufgeführten Branchen ÜBER DIE DURCHFÜHRUNG einer bestimmten Betriebskontrolle?
Bitte markieren Sie die entsprechenden Felder. Die Branchengliederung entspricht der Gliederung in den Formularen des SECO.

	Kontrollorgan selbst	Kontrollverein	Paritätische Kommission	Tripartite Kommission	Andere Stelle(n)
Landwirtschaft ohne Gartenbau	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gartenbau i.e.S. (Gemüse/Blumen, etc.)/Gärtnerische Dienstleistungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bauhauptgewerbe (Hoch- und Tiefbau)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Baunebengewerbe (Elektro- Gas-, Wasser, Sanitär-, Heizungs-, Lüftungsmst. Spenglerei, Gipserei, Malerei, Fussbodenlegerei, Dämmung, Bauschlosserei)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Handel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gastgewerbe (Diskotheken, Dancing, Night Club (Tänzerinnen))	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen (ohne Reinigungsgewerbe, Überwachungs- und Sicherungsgewerbe, Personalverleih), Informatik, Forschung und Entwicklung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personalverleih (unabhängig von der Einsatzbranche)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Reinigungsgewerbe, Reinigung von Gebäuden, Wohnungen, Inventar und Verkehrsmitteln	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Öffentliche Verwaltung, Internationale Organisationen, Interessenvertretungen und sonstige Vereinigungen, Abwasserreinigung, Abfallentsorgung, sonstige Entsorgung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unterrichtswesen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gesundheits- und Sozialwesen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Persönliche Dienstleistungen (Wäscherei, chem. Reinigung, Fitnesszentren), Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erotikgewerbe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte (Haushaltshilfen, Dienstmädchen, Betreuerinnen, Köche, usw.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

IHRE BEMERKUNGEN:

7. Falls andere Stellen über die Durchführung einer Betriebskontrolle entscheiden: Um welche Stellen handelt es sich?

Zuständigkeit und Zusammenarbeit mit anderen Behörden

8. Ist in Ihrem Kanton das Kontrollorgan für den Vollzug des BGSa auch für den Vollzug des Entsendegesetzes zuständig (vgl. Art. 2 Abs. 4 VOSA)?

- Ja
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

Anlässe/Gründe von Schwarzarbeitskontrollen

9. Wird für die Planung und Auswahl der Schwarzarbeitskontrollen eines Jahres im Voraus (z.B. für ein Jahr) eine Strategie festgelegt?

- Ja
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

10. Aus welchen Gründen kommt es in Ihrem Kanton zu Schwarzarbeitskontrollen? Schätzen Sie bitte für die nachfolgend aufgeführten möglichen Auslöser, wieviel Prozent der Kontrollen ungefähr auf sie zurückgehen.

Konkrete Hinweise von Privaten	<input type="text"/>
Konkrete Hinweise von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen	<input type="text"/>
Meldungen von anderen Behörden und Organisationen	<input type="text"/>
Stichprobenkontrollen (Kontrollen ohne vorbestehenden Verdacht)	<input type="text"/>
Andere Auslöser	<input type="text"/>

Anlässe/Gründe von Schwarzarbeitskontrollen

11. Nach welchen Kriterien werden in Ihrem Kanton die zu kontrollierenden Betriebe bei den Stichprobenkontrollen ausgewählt?

Markieren Sie bitte, wie wichtig die aufgeführten Kriterien bei der Auswahl sind.

	Wichtig	Eher wichtig	Eher nicht wichtig	Nicht wichtig	Kann ich nicht beurteilen
Erfahrungen aus dem eigenen Kanton	<input type="radio"/>				
Erfahrungen aus anderen Kantonen	<input type="radio"/>				
Branchen oder Betriebe mit mutmasslich hohem Potenzial an Schwarzarbeit	<input type="radio"/>				
Möglichst ausgeglichene Abdeckung der Gesamtheit aller Unternehmen	<input type="radio"/>				
Auswahl nach dem Zufallsprinzip	<input type="radio"/>				

IHRE BEMERKUNGEN:

12. Welche weiteren Kriterien spielen bei der Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe bei den Stichprobenkontrollen eine zumindest "eher wichtige" Rolle?

Anlässe/Gründe von Schwarzarbeitskontrollen

13. Geben Sie bitte an, ob Schwarzarbeit bei den nachfolgend aufgeführten Eigenschaften von Branchen oder Betrieben nach Ihrer Einschätzung im Vergleich häufig oder selten zu vermuten ist.

	Eher häufig	Durchschnittlich häufig	Eher selten	Kann ich nicht beurteilen
Branchen/Betriebe mit überdurchschnittlich hohem Anteil an ausländischen Arbeitskräften	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Branchen/Betriebe, in denen häufig Teilzeit gearbeitet wird	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Branchen/Betriebe, in denen häufig Temporärarbeitskräfte angestellt sind	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Branchen / Betriebe, in denen vergleichsweise viele Beschäftigte zu eher niedrigen Löhnen arbeiten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Branchen / Betriebe, in denen vergleichsweise viele Beschäftigte zu eher hohen Löhnen arbeiten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Selbstständigerwerbende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kleinbetriebe (bis ca. 10 Mitarbeitende)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mittlere und grosse Betriebe (mehr als 10 Mitarbeitende)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betriebe in städtischen Regionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betriebe in ländlichen Regionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

IHRE BEMERKUNGEN:

14. Welche anderen Eigenschaften von Branchen oder Betrieben lassen Ihrer Meinung nach vergleichsweise häufig auf Schwarzarbeit schliessen?

Anlässe/Gründe von Schwarzarbeitskontrollen

15. Die Gastronomie, das Bauhauptgewerbe und das Baunebengewerbe gelten gemeinhin als Branchen, in denen häufig Schwarzarbeit vermutet wird. In welchen weiteren Branchen vermuten Sie in ihrem Kanton überdurchschnittlich viel Schwarzarbeit?

16. Kann die Kontrolltätigkeit in Ihrem Kanton gut auf solche Vermutungen über Risikobereichen oder Arten von Betrieben mit potenziell viel Schwarzarbeit ausgerichtet werden?

- Ja
 Eher ja
 Eher nein
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

Hinweise anderer Behörden

17. Nach Artikel 11 BGSA sind verschiedene Behörden und Institutionen zur Information des Kontrollorgans über Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit verpflichtet. Liefern Ihnen die nachfolgend aufgeführten Institutionen vergleichsweise häufig oder selten Informationen, deren Abklärung zu einem vermuteten Verstoß gegen die Melde- und Bewilligungspflichten führt?

	Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten	Kann ich nicht beurteilen
Arbeitsinspektorat	<input type="radio"/>				
Arbeitsmarktbehörden	<input type="radio"/>				
Arbeitslosenkasse	<input type="radio"/>				
Beschäftigung, z.B. RAV	<input type="radio"/>				
Polizei	<input type="radio"/>				
Staatsanwaltschaft	<input type="radio"/>				
Migrationsbehörden	<input type="radio"/>				
Steuerbehörden	<input type="radio"/>				
Zivilstandsbehörden	<input type="radio"/>				
Kantonale Ausgleichskassen	<input type="radio"/>				
Verbandsausgleichskassen	<input type="radio"/>				

18. Welche anderen Behörden oder Institutionen liefern Ihnen zumindest "eher häufig" Informationen, deren Abklärung zu einem vermuteten Verstoß gegen die Melde- und Bewilligungspflichten führt? Sind diese zur Informationsweitergabe rechtlich verpflichtet?

Hinweise anderer Behörden

19. Haben Sie den Eindruck, die nach Art. 11 BGSa zur Information verpflichteten Behörden informieren das Schwarzarbeits-Kontrollorgan über alle relevanten Anhaltspunkte von Interesse, über die sie verfügen?

	Hinweise werden meist oder immer geliefert	Hinweise werden gelegentlich nicht geliefert	Hinweise werden oft nicht geliefert	Hinweise werden selten oder nie geliefert	Kann ich nicht beurteilen
Arbeitsinspektorat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeitsmarktbehörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeitslosenkasse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beschäftigung, z.B. RAV	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Polizei	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staatsanwaltschaft	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Migrationsbehörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Steuerbehörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zivilstandsbehörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kantonale Ausgleichskassen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

IHRE BEMERKUNGEN:

20. Welche anderen Behörden geben möglicherweise gelegentlich oder häufig ihre Hinweise nicht ans Kontrollorgan weiter?

21. Wenn Hinweise zumindest manchmal nicht geliefert werden: Welche Gründe sind Ihrer Ansicht nach dafür ausschlaggebend?

Kontrolltätigkeiten

22. Welcher ungefähre Anteil der Betriebskontrollen in Ihrem Kanton erfolgt ohne Besuch vor Ort? (Angabe in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

23. Melden sich die Inspektorinnen und Inspektoren bei Betriebskontrollen vor Ort im Voraus an?

- Ja, praktisch immer
 Ja, teilweise
 Nein, praktisch nie
 Kann ich nicht beurteilen

Kontrolltätigkeiten

24. Bei welchem ungefähren Anteil der Kontrollen vor Ort melden sich die Inspektorinnen und Inspektoren im Voraus an? (Angabe in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

Kontrolltätigkeiten

25. Welche Gründe oder Situationen sprechen für eine vorangemeldete Inspektion?

Kontrolltätigkeiten

26. Welche Gründe oder Situationen sprechen gegen eine vorangemeldete Inspektion?

Kontrolltätigkeiten

27. Welche Gründe oder Situationen sprechen für eine vorangemeldete Inspektion?

28. Welche Gründe oder Situationen sprechen gegen eine vorangemeldete Inspektion?

Kontrolltätigkeiten

29. Besteht im Rahmen des Vollzugs des BGSA in Ihrem Kanton die Möglichkeit, das ZEMIS zu konsultieren?

- Ja
- Nein
- Kann ich nicht beurteilen

30. Besteht im Rahmen des Vollzugs des BGSA in Ihrem Kanton die Möglichkeit, andere Datenbanken zu konsultieren?

- Ja
- Nein
- Kann ich nicht beurteilen

Kontrolltätigkeiten

31. Auf welche anderen Datenbanken besteht eine Zugriffsmöglichkeit?

Kontrolltätigkeiten

Ausländerrecht

**32. Wenn Sie die Einhaltung der Pflichten im Ausländerrecht kontrollieren: Welche Dokumente kontrollieren Sie regelmässig?
Bitte markieren Sie die entsprechenden Felder.**

- Identitätsausweis
- Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung
- ZEMIS-Meldebestätigung
- Andere Dokumente

33. Falls Sie andere Dokumente kontrollieren: Welche Dokumente sind dies?

Kontrolltätigkeiten

Quellensteuerrecht

**34. Wenn Sie die Einhaltung der Pflichten im Quellensteuerrecht kontrollieren: Welche Dokumente kontrollieren Sie regelmässig?
Bitte markieren Sie die entsprechenden Felder.**

- Jahresabrechnung gegenüber der Quellensteuerbehörde
- Andere Dokumente

35. Falls Sie andere Dokumente kontrollieren: Welche Dokumente sind dies?

Kontrolltätigkeiten

Sozialversicherungsrecht

**36. Wenn Sie die Einhaltung der Pflichten im Sozialversicherungsrecht kontrollieren: Welche Dokumente kontrollieren Sie regelmässig?
Bitte markieren Sie die entsprechenden Felder.**

- Jahresabrechnung gegenüber der Ausgleichskasse
- Versicherungsnachweis nach Art. 136 AHVV
- Andere Dokumente

37. Falls Sie andere Dokumente kontrollieren: Welche Dokumente sind dies?

Feststellung des Vorliegens von Schwarzarbeit

38. Ist gemäss Ihren Erfahrungen bei der Beurteilung, ob Schwarzarbeit vorliegt oder nicht, die Rechtslage klar oder unklar?

	Klar	Eher klar	Eher unklar	Unklar	Kann ich nicht beurteilen
Ausländerrecht für Personen aus einem EU-25/EFTA-Staat	<input type="radio"/>				
Ausländerrecht für Personen aus Drittstaaten sowie Rumänien und Bulgarien (EU-2)	<input type="radio"/>				
Quellensteuerrecht	<input type="radio"/>				
Sozialversicherungsrecht	<input type="radio"/>				

39. Wäre eine explizite Definition des Begriffs der Schwarzarbeit im BGSA für den Vollzug des Gesetzes hilfreich?

- Ja
- Eher ja
- Eher Nein
- Nein
- Kann ich nicht beurteilen

Feststellung des Vorliegens von Schwarzarbeit

40. Welche Gründe sprechen für eine gesetzliche Definition des Begriffs der Schwarzarbeit?

Feststellung des Vorliegens von Schwarzarbeit

41. Welche Gründe sprechen gegen eine gesetzliche Definition des Begriffs der Schwarzarbeit?

Feststellung des Vorliegens von Schwarzarbeit

42. Wie einfach oder wie schwierig ist es nach Ihren Erfahrungen in den verschiedenen Rechtsgebieten, den konkreten Sachverhalt bezüglich der Melde- oder Bewilligungspflichten abzuklären?

	Einfach	Eher einfach	Eher schwierig	Schwierig	Kann ich nicht beurteilen
Melde- oder Bewilligungspflicht einer ausländischen Person aus einem EU-25/EFTA-Staat	<input type="radio"/>				
Bewilligungspflicht einer ausländischen Person aus einem Drittstaat oder einem EU-2-Staat	<input type="radio"/>				
Meldung einer Person bei der Quellensteuerbehörde	<input type="radio"/>				
Abrechnung der Quellensteuer	<input type="radio"/>				
Meldung einer Person bei der Ausgleichskasse	<input type="radio"/>				
Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge	<input type="radio"/>				

43. Bei welchem Teil der vor Ort kontrollierten Personen erhalten Sie die gewünschten Angaben? (Angaben in Prozent)

Zwischen und
Kann ich nicht beurteilen.

44. Wenn Personen nicht kooperieren: In welchen Situationen und aus welchen Gründen kommt es zur Verweigerung der Kooperation?

Kompetenzen der Kontrolleurrinnen und Kontrolleure

45. Verfügen die Inspektorinnen und Inspektoren in Ihrem Kanton über Kontrollkompetenzen, die weiter gehen als in Art. 7 BGSA und Art. 4 VOSA vorgesehen?

- Ja
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

Kompetenzen der Kontrolleurinnen und Kontrolleure

46. Welche Kompetenzen sind das?

Kompetenzen der Kontrolleurinnen und Kontrolleure

47. Würde eine Erweiterung Ihrer aktuellen Kompetenzen zu wirksameren Betriebskontrollen beitragen?

- Ja
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

Kompetenzen der Kontrolleurinnen und Kontrolleure

48. Welche Kompetenzen könnten die Wirksamkeit steigern?

Kompetenzen der Kontrolleurinnen und Kontrolleure

49. Haben Sie im Rahmen Ihrer Tätigkeit Verdachtsfälle in Bezug auf Gesetzesverstöße wahrgenommen, die Sie aufgrund des Amtsheimnisses nicht weiterleiten durften?

- Ja
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

Kompetenzen der Kontrolleurinnen und Kontrolleure

50. Gegen welche Gesetze wurde dabei mutmasslich verstossen?

Kompetenzen der Kontrolleurinnen und Kontrolleure

51. Bestehen in Ihrem Kanton beim Vollzug des BGSA Erfahrungen mit Observationen?

- Ja
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

52. Kommt es vor, dass bei Schwarzarbeitskontrollen in Ihrem Kanton die Polizei bei Kontrollen unterstützend beigezogen wird?

- Ja
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

Kompetenzen der Kontrolleurinnen und Kontrolleure

53. Bei welchem Anteil der Betriebskontrollen vor Ort wird die Polizei ungefähr beigezogen? (Angabe in Prozent)

Zwischen
und

Kann ich nicht beurteilen.

54. Falls die Polizei beigezogen wird: Welche Gründe sind dafür ausschlaggebend?

Rückmeldungen anderer Behörden und Inkasso von Gebühren

Ausländerrecht

55. Die Zahl der Rückmeldungen von Spezialbehörden über Verstösse gegen Melde- und Bewilligungspflichten gemäss BGSA ist laut den Umsetzungsberichten tief. Nachfolgend sind mögliche Gründe aufgeführt, welche die teilweise tiefe Rückmeldungsquote erklären könnten.

Bitte markieren Sie jeweils, wie gut diese im Bereich des AUSLÄNDERRECHTS zutreffen.

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Verdachtsmeldungen des Kontrollorgans lassen sich nicht erhärten	<input type="radio"/>				
Die Spezialbehörden dürfen aufgrund der Rechtslage (z.B. Datenschutz) keine Rückmeldung machen.	<input type="radio"/>				
Die Spezialbehörden gehen nicht allen Verdachtsmeldungen des Kontrollorgans konsequent nach.	<input type="radio"/>				

IHRE BEMERKUNGEN:

56. Falls die Spezialbehörden aus anderen Gründen keine Rückmeldung machen: Welche Gründe sind dies?

Rückmeldungen anderer Behörden und Inkasso von Gebühren

Quellensteuerrecht

57. Die Zahl der Rückmeldungen von Spezialbehörden über Verstösse gegen Melde- und Bewilligungspflichten gemäss BGSA ist laut den Umsetzungsberichten tief. Nachfolgend sind mögliche Gründe aufgeführt, welche die teilweise tiefe Rückmeldungsquote erklären könnten.

Bitte markieren Sie jeweils, wie gut diese im Bereich des QUELLENSTEUERRECHTS zutreffen.

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Verdachtsmeldungen des Kontrollorgans lassen sich nicht erhärten.	<input type="radio"/>				
Die Spezialbehörden dürfen aufgrund der Rechtslage (z.B. Datenschutz) keine Rückmeldung machen.	<input type="radio"/>				
Die Spezialbehörden gehen nicht allen Verdachtsmeldungen des Kontrollorgans konsequent nach.	<input type="radio"/>				

IHRE BEMERKUNGEN:

58. Falls die Spezialbehörden aus anderen Gründen keine Rückmeldung machen: Welche Gründe sind dies?

Rückmeldungen anderer Behörden und Inkasso von Gebühren

Sozialversicherungsrecht

59. Die Zahl der Rückmeldungen von Spezialbehörden über Verstösse gegen Melde- und Bewilligungspflichten gemäss BGSA ist laut den Umsetzungsberichten tief. Nachfolgend sind mögliche Gründe aufgeführt, welche die teilweise tiefe Rückmeldungsquote erklären könnten.

Bitte markieren Sie jeweils, wie gut diese im Bereich des SOZIALVERSICHERUNGSRECHT zutreffen.

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Verdachtsmeldungen des Kontrollorgans lassen sich nicht erhärten.	<input type="radio"/>				
Die Spezialbehörden dürfen aufgrund der Rechtslage (z.B. Datenschutz) keine Rückmeldung machen.	<input type="radio"/>				
Die Spezialbehörden gehen nicht allen Verdachtsmeldungen des Kontrollorgans konsequent nach.	<input type="radio"/>				

IHRE BEMERKUNGEN:

60. Falls die Spezialbehörden aus anderen Gründen keine Rückmeldung machen: Welche Gründe sind dies?

Rückmeldungen anderer Behörden und Inkasso von Gebühren

61. Stellen Sie in allen Fällen, in denen Sie eine Rückmeldung erhalten, eine Gebührenrechnung an die fehlbaren Betriebe oder Personen?

- Ja
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

Rückmeldungen anderer Behörden und Inkasso von Gebühren

62. Wenn Sie nicht allen fehlbaren Betrieben oder Personen Rechnung stellen: Aus welchen Gründen verzichten Sie darauf?

Rückmeldungen anderer Behörden und Inkasso von Gebühren

63. In jenen Fällen, in denen Sie Rechnung an fehlbare Betriebe oder Personen stellen: Zu welchem geschätzten Anteil können die geschuldeten Gebühren ungefähr eingetrieben werden? (Angaben in Prozent)

Zwischen
 und
 Kann ich nicht beurteilen.

64. Wenn nicht alle eingeforderten Gebühren tatsächlich bezahlt werden: Was sind die Gründe dafür?

Rückmeldungen anderer Behörden und Inkasso von Gebühren

65. Wenn nicht alle eingeforderten Gebühren eingetrieben werden können: Wie liesse sich das Inkasso verbessern?

Sanktionen gegen Arbeitgeber nach Art. 13 BGSA

66. In den meisten Kantonen sind erst selten oder noch nie Sanktionen gegen Arbeitgeber nach Art. 13 BGSA verhängt worden (Ausschluss von öffentlichen Ausschreibung und Kürzung öffentlicher Finanzhilfen).

Was sind mögliche Gründe für diese Situation?

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Es gab bisher keine oder kaum Fälle von wiederholter Schwarzarbeit	<input type="radio"/>				
Es gab bisher keine oder kaum Betriebe, deren Verfehlungen schwerwiegend genug waren	<input type="radio"/>				
Schwerwiegende oder wiederholte Vergehen betrafen meist oder immer Firmen, die weder vom Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen noch vom Ausschluss von öffentlichen Finanzhilfen materiell betroffen sind	<input type="radio"/>				

67. Falls andere Gründe häufigere Sanktionen verhindern: Welche Gründe sind dies?

Personelle Ressourcen des Kontrollorgans

68. Nachfolgend sind einige Aussagen zu den personellen Ressourcen für den Vollzug des BGSA aufgeführt.

Markieren Sie bitte, wie gut diese gemäss Ihren Erfahrungen zutreffen.

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die zur Verfügung stehenden Ressourcen genügen, um alle Fälle abzuklären, bei denen ein ernstzunehmender Verdacht besteht.	<input type="radio"/>				
Wenn für den Vollzug des BGSA mehr Ressourcen zur Verfügung stünden, könnten deutlich mehr Fälle von Schwarzarbeit aufgedeckt werden.	<input type="radio"/>				
Wenn für den Vollzug des BGSA mehr Ressourcen zur Verfügung stünden, würden diese sinnvollerweise dafür eingesetzt, vertiefere Kontrollen durchzuführen	<input type="radio"/>				
Wenn für den Vollzug des BGSA mehr Ressourcen zur Verfügung stünden, würden diese sinnvollerweise dafür eingesetzt, mehr Kontrollen durchzuführen	<input type="radio"/>				

IHRE BEMERKUNGEN:

Nähere Hinweise zu Kontrollen und vermuteten Verstößen

69. Welcher ungefähre Anteil der Personenkontrollen in Ihrem Kanton betrifft Angehörige der EU-25- und EFTA-Staaten? (Angaben in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

70. Welcher ungefähre Anteil der Personenkontrollen in Ihrem Kanton betrifft Drittstaatsangehörige sowie Personen aus Bulgarien und Rumänien (EU-2)? (Angaben in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

71. Welcher ungefähre Anteil der Personenkontrollen in Ihrem Kanton betrifft Personen mit Schweizer Bürgerrecht? (Angaben in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

72. Bei welchem ungefähren Anteil der kontrollierten Personen ist basierend auf Ihren bisherigen Erfahrungen davon auszugehen, dass eine Person aus einem Drittstaat oder einem EU-2-Staat ohne Bewilligung in der Schweiz gearbeitet hat? (Angaben in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

73. Bei welchem ungefähren Anteil der kontrollierten Personen ist basierend auf Ihren bisherigen Erfahrungen davon auszugehen, dass Quellensteuern und/oder Sozialversicherungsbeiträge tatsächlich nicht entrichtet wurden? (Angaben in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

74. Bei welchem ungefähren Anteil der Personen aus Drittstaaten und EU-2 geht ein vermuteter Verstoss gegen die ausländerrechtlichen Bestimmungen einher mit einem sozialversicherungsrechtlichen Verstoss? (Angaben in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

75. Bei welchem ungefähren Anteil der Personen aus Drittstaaten und EU-2 geht ein vermuteter Verstoss gegen die ausländerrechtlichen Bestimmungen einher mit einem Verstoss gegen Quellensteuerrecht? (Angaben in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

76. Bei welchem ungefähren Anteil der Personen aus EU-25-Staaten geht ein vermuteter Verstoss gegen die ausländerrechtlichen Bestimmungen einher mit einem sozialversicherungsrechtlichen Verstoss? (Angaben in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

77. Bei welchem ungefähren Anteil der Personen aus EU-25-Staaten geht ein vermuteter Verstoss gegen die ausländerrechtlichen Bestimmungen einher mit einem Verstoss gegen Quellensteuerrecht? (Angaben in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

78. Welcher ungefähre Anteil der vermuteten Verstöße im Sozialversicherungsbereich betrifft Personen (Arbeitnehmende oder Selbständige) aus der Schweiz? (Angaben in Prozent)

Zwischen

und

Kann ich nicht beurteilen.

Ausdehnung des BGSA auf die direkten Steuern?

79. Welche Auswirkungen hätte die Ausdehnung des BGSA auf die Deklaration von Erwerbseinkommen, das nicht der Quellensteuer unterliegt (direkte Steuern) für die Schwarzarbeitskontrolle?

Markieren Sie bitte, wie gut die folgenden Aussagen zutreffen, wenn der Kontrollgegenstand analog Art. 6 BGSA auf die direkten Steuern ausgedehnt würde.

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Ausdehnung des Kontrollgegenstands hätte einen bedeutenden Zusatzaufwand zur Folge	<input type="radio"/>				
Die Ausdehnung des Kontrollgegenstands hätte ein bedeutendes Potenzial, nicht deklarierte Einkommen aufzuspüren.	<input type="radio"/>				

80. Markieren Sie bitte, wie gut die folgenden Aussagen zutreffen, wenn im BGSA bezüglich der direkten Steuern eine Mitteilungspflicht im Verdachtsfall analog der heutigen Regelung bezüglich MWST (Art.9 Abs. 4 BGSA) eingeführt würde. Denkbare Verdachtsfälle sind zum Beispiel das Nicht-Abrechnen der Sozialversicherungsbeiträge oder die Nicht-Erfassung eines Arbeitnehmers in der Lohnbuchhaltung.

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Einführung einer Mitteilungspflicht im Verdachtsfall hätte einen bedeutenden Zusatzaufwand zur Folge	<input type="radio"/>				
Die Einführung einer Mitteilungspflicht im Verdachtsfall hätte ein bedeutendes Potenzial, nicht deklarierte Einkommen aufzuspüren.	<input type="radio"/>				

Ausdehnung des BGSA auf die Sozialhilfe?

81. Welche Auswirkungen hätte die Ausdehnung des Kontrollgegenstands des BGSA auf die Sozialhilfe, also auf das Verschweigen einer Erwerbstätigkeit durch Sozialhilfe beziehende Personen?

Markieren Sie bitte, wie gut die folgenden Aussagen zum zusätzlichen Aufwand und Potenzial einer entsprechenden Gesetzesänderung zutreffen.

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Ausdehnung des Kontrollgegenstands hätte einen bedeutenden Zusatzaufwand zur Folge	<input type="radio"/>				
Die Ausdehnung des Kontrollgegenstands hätte ein bedeutendes Potenzial, nicht deklarierte Einkommen von Sozialhilfebeziehenden aufzudecken.	<input type="radio"/>				

82. Markieren Sie bitte, wie gut die folgenden Aussagen zum zusätzlichen Aufwand und Potenzial zutreffen, wenn im BGSA bezüglich der Sozialhilfe eine Mitteilungspflicht im Verdachtsfall analog der heutigen Regelung bezüglich MWST (Art.9 Abs. 4 BGSA) eingeführt würde.

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Einführung einer Mitteilungspflicht im Verdachtsfall hätte einen bedeutenden Zusatzaufwand zur Folge	<input type="radio"/>				
Die Einführung einer Mitteilungspflicht im Verdachtsfall hätte ein bedeutendes Potenzial, nicht deklarierte Einkommen von Sozialhilfebeziehenden aufzudecken.	<input type="radio"/>				

Abschlussfragen

83. Als wie zufrieden stellend beurteilen Sie die verschiedenen Bereiche der Zusammenarbeit mit dem Ressort Arbeitsmarktaufsicht im SECO?

	Zufrieden stellend	Eher zufrieden stellend	Eher nicht zufrieden stellend	Nicht zufrieden stellend	Kann ich nicht beurteilen
Informationsfluss vom SECO an die Kontrollorgane	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anweisungen zum Vollzug des BGSA	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Berichterstattung über die Kontrolltätigkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausbildungsunterlagen und Schulungen für das Personal der Kontrollorgane	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Abrechnung und Auszahlung der Bundesbeiträge (gemäss Art. 8 VOSA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

IHRE BEMERKUNGEN:

84. Bestand in Ihrem Kanton schon vor dem Inkrafttreten des BGSA am 1. Januar 2008 eine Stelle analog dem heutigen Kontrollorgan, die für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständig war?

- Ja
 Nein
 Kann ich nicht beurteilen

Abschlussfragen

85. Seit welchem Jahr bestand in Ihrem Kanton eine Stelle analog der heutigen Kontrollstelle?

Abschlussfragen

86. Welches sind nach Ihrer Erfahrung die grössten Schwierigkeiten oder Probleme beim Vollzug des BGSA? Sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten des Gesetzes?

87. Haben Sie Bemerkungen zu diesem Fragebogen?

88. Bitte tragen Sie nachfolgend ein, wer für allfällige Rückfragen zu Ihrem Fragebogen zuständig ist.

Name:

E-Mail-Adresse:

Telefon:

Kanton: