



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Arbeit

Revision Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)

Erläuternder Bericht

März 2015

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Grundzüge der Vorlage | 4 |
| 1.1 | Ausgangslage | 4 |
| 1.1.1 | Botschaft zum Gesetz (2002) | 4 |
| 1.1.2 | Parlamentarische Beratung des BGSA (2004-2005) | 5 |
| 1.1.3 | Inkrafttreten des BGSA (2008) | 5 |
| 1.1.4 | Evaluation des Gesetzes (2011-2012)..... | 5 |
| 1.1.5 | Bericht des WBF (2012) | 6 |
| 1.2 | Die beantragte Neuregelung | 7 |
| 1.2.1 | Vereinfachtes Abrechnungsverfahren..... | 7 |
| 1.2.2 | Meldung von Verdachtsfällen ausserhalb des Kontrollgegenstandes | 7 |
| 1.2.3 | Ausdehnung des Kreises unterstützender Behörden | 8 |
| 1.2.4 | Verpflichtung zu gegenseitigen Rückmeldungen | 8 |
| 1.2.5 | Anpassung finanzieller Beteiligung | 8 |
| 1.2.6 | Kompetenzen des SECO und Vorgaben für Kontrolltätigkeit | 10 |
| 1.2.7 | Sanktionierung Meldepflichtverstösse | 10 |
| 1.3 | Umsetzung | 11 |
| 1.4 | Erledigung parlamentarischer Vorstösse..... | 11 |
| 2 | Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen | 11 |
| 2.1 | Art. 2..... | 11 |
| 2.2 | Art. 3..... | 12 |
| 2.3 | Art. 7..... | 12 |
| 2.4 | Art. 9..... | 12 |
| 2.5 | Art. 10..... | 14 |
| 2.6 | Art. 11..... | 14 |
| 2.7 | Art. 12..... | 15 |
| 2.8 | Art. 15..... | 15 |
| 2.9 | Art. 16..... | 15 |
| 2.10 | Art. 16a..... | 16 |
| 2.11 | Art. 18a..... | 16 |
| 3 | Anpassungen im Sozialversicherungsrecht | 17 |
| 3.1 | Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung..... | 17 |
| 3.2 | Bundesgesetz über die Familienzulagen..... | 18 |
| 4 | Auswirkungen | 18 |
| 4.1 | Auswirkungen auf den Bund | 18 |
| 4.1.1 | Finanzielle Auswirkungen..... | 18 |
| 4.1.2 | Personelle Auswirkungen | 19 |
| 4.1.3 | Andere Auswirkungen | 19 |
| 4.2 | Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden | 19 |
| 4.3 | Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 19 |
| 5 | Rechtliche Aspekte | 20 |

| | | |
|-----|--|-----------|
| 5.1 | Verfassungs- und Gesetzmässigkeit..... | 20 |
| 5.2 | Erlassform | 20 |
| | Abkürzungsverzeichnis..... | 21 |

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Botschaft zum Gesetz (2002)

In den Neunzigerjahren wurde Schwarzarbeit vermehrt als Problem wahrgenommen und auf politischer Ebene diskutiert. Einige Kantone begannen bereits damit, spezialisierte Kontrollorgane zur Schwarzarbeitsbekämpfung einzusetzen. Auf Bundesebene wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche einen Bericht über die Bekämpfung der Schwarzarbeit erstellte. Auf dessen Grundlage wurde ein Gesetzesentwurf für ein neues Gesetz, das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit BGSA, erarbeitet.

In seiner Botschaft zum BGSA vom 16. Januar 2002 hielt der Bundesrat fest:

"Die Schwarzarbeit ist eine strafbare Handlung, deren Bedeutung nicht zu unterschätzen ist. Sie hat schwer wiegende Folgen (insbesondere Einkommensverluste für den öffentlichen Sektor, Gefährdung des Arbeitnehmerschutzes, Verzerrungen des Wettbewerbs und des Finanzausgleichs). Im Übrigen beeinträchtigt die Nichteinhaltung der Gesetze die Glaubwürdigkeit des Staates. Damit ist klar, dass die Schwarzarbeit aus wirtschaftlichen, sozialen, juristischen und ethischen Gründen bekämpft werden muss. Die zurzeit verfügbaren Daten zum Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz gehen von rund 37 Milliarden Franken für das Jahr 2001 aus (9,3 % des BSP). Sogar unter Berücksichtigung der Mängel dieser Schätzungen scheint klar, dass die durch Schwarzarbeit hinterzogenen Beträge beträchtlich sind."

Der Gesetzesvorschlag des Bundesrates stellte Massnahmen zur Repression sowie Anreizmechanismen (die administrative Erleichterungen bei der Abrechnung von Sozialversicherungen) in den Vordergrund, gekoppelt mit einer Informationskampagne. Zudem sollte die Zusammenarbeit der verschiedenen Vollzugsorgane durch die Schaffung eines eigenständigen kantonalen Kontrollorgans besser koordiniert werden. Das Ziel des Gesetzes wurde in der Botschaft wie folgt formuliert:

"Schwarzarbeit darf sich nicht lohnen. [...] Das Projekt des Bundes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Entwurf zum neuen Bundesgesetz, das eine Art «Rahmengesetz» darstellt, zielen darauf ab, den Willen der Bundespolitik zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zu prägen und den Kantonen zusätzliche (gesetzliche und finanzielle) Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Aufgaben in diesem Bereich erfüllen können. Hier geht es auch darum zu unterstreichen, dass im ganzen Land mit gleicher Härte gegen die Schwarzarbeit vorgegangen werden muss. Dies liegt im Interesse unseres föderalistisch aufgebauten Staatswesens."

Der Gesetzesentwurf des Bundesrates sah deshalb folgende Massnahmen vor:

1. administrative Erleichterungen bei den Sozialversicherungen
2. erweiterte Kompetenzen der kantonalen Kontrollorgane
3. Vernetzung der Administrativdaten und Verpflichtung, die Ergebnisse der bei den Arbeitgebern durchgeführten Kontrollen zu melden
4. Verschärfung der Sanktionen

1.1.2 Parlamentarische Beratung des BGSA (2004-2005)

Der Gesetzesentwurf des Bundesrates wurde im Parlament stark angepasst. So wurde beispielsweise die Definition von Schwarzarbeit aus dem Gesetz entfernt, die Idee der ursprünglich geplanten tripartiten Kontrollkommissionen wurde verworfen, ebenso ein starker Einbezug der paritätischen Kommissionen. Stattdessen haben die Kantone ein Kontrollorgan zu bezeichnen, welches in den meisten Fällen beim Kanton selber angesiedelt ist, inkl. der Möglichkeit einer Delegation an Dritte. Ausserdem wurde durch das Parlament die Zusammenarbeitsartikel abgeändert (als Folge der Neukonzeption der Kontrollorgane), die Sanktionsmöglichkeit verstärkt (Kürzung der Finanzhilfen wurde ermöglicht) sowie das vereinfachte Abrechnungsverfahren eingeführt.

Das Gesetz wurde in der Schlussabstimmung mit 121 gegen 48 Stimmen angenommen.

1.1.3 Inkrafttreten des BGSA (2008)

Es gilt festzuhalten, dass durch das Inkrafttreten des BGSA keine neuen Verpflichtungen für die Wirtschaft eingeführt wurden. Die kantonalen Kontrollorgane können nur bereits bestehende Pflichten kontrollieren. Sanktionen können sie keine verfügen, lediglich die Erhebung von Kontrollkostenbeiträgen ist ihnen möglich. Sie sind deshalb angehalten, anlässlich einer Kontrolle aufgedeckte Verstösse an die zuständigen Spezialbehörden (z.B. Ausgleichskassen, Migrationsbehörden) zur Sanktionierung weiterzuleiten.

1.1.4 Evaluation des Gesetzes (2011-2012)

Im Gesetz selbst wurde festgehalten, dass die neu geschaffenen Massnahmen evaluiert werden müssen und das WBF (zu diesem Zeitpunkt noch EVD) dem Bundesrat innert fünf Jahren ab Inkrafttreten Bericht zu erstatten und ihm Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten hat.

Die Evaluation wurde in den Jahren 2011-2012 durch ein Büro für Politforschung und -beratung durchgeführt, welches auf Grundlage von Befragungen der kantonalen Kontrollorgane sowie den weiteren beteiligten Behörden und Instanzen einen Bericht erstellte¹. Sie ergab, dass die Massnahmen des BGSA grundsätzlich erfolversprechend sind, ihr Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit bisher jedoch eher gering war. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass das Gesetz für wichtige Fragen einen Interpretationsspielraum offenlässt, der zu Unklarheiten beim Vollzug führt. Im Weiteren sind die Kompetenzen der Kontrollorgane und die zu kontrollierenden Pflichten im Gesetz im Hinblick auf den Nachweis von Schwarzarbeit unzweckmässig ausgestaltet. Schliesslich erwiesen sich die mit dem vereinfachten Abrechnungsverfahren geschaffenen administrativen Erleichterungen als geringfügig.

Es bestehen zudem Wirkungsunterschiede zwischen den Kantonen und Rechtsgebieten. Im Wesentlichen orten die Evaluatoren folgende Ursachen:

Administrative Vereinfachung

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren führte zwar zu gewissen administrativen Erleichterungen. Es dürfte als solches jedoch nicht wesentlich zur Anmeldung

¹ Abrufbar unter <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05042/index.html?lang=de>.

zusätzlicher Arbeitsverhältnisse beigetragen haben. Einen stärkeren Einfluss auf die Zunahme von Anmeldungen dürfte die Informationskampagne 2008 und 2009 zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gehabt haben.

Kontrollen

Die Kantone engagieren sich bei der Durchführung von Kontrollen sehr unterschiedlich. Ihr Engagement hängt nur beschränkt mit ihrer jeweiligen Risikosituation zusammen. In gewissen Risikobranchen, wie beispielsweise in privaten Haushalten sowie der Landwirtschaft, werden zudem vergleichsweise selten Kontrollen durchgeführt. Im Weiteren verfügen die Kontrollorgane nicht über ausreichende Kompetenzen zum Nachweis von Schwarzarbeit.

Zusammenarbeit der Behörden

Die beteiligten Behörden (Ausgleichskassen und Steuerbehörden) haben teilweise ein unterschiedliches Begriffsverständnis und eine unterschiedliche Problemwahrnehmung in Bezug auf das Thema der Schwarzarbeit. Sodann bestehen unterschiedliche Auffassungen bezüglich Art und Umfang der Zusammenarbeit.

Sanktionen

Ausschlüsse vom öffentlichen Beschaffungswesen und Kürzungen von Finanzhilfen erfolgten bisher nur selten. Es ist daher fraglich, ob von dieser Massnahme eine präventive Wirkung ausgeht.

1.1.5 Bericht des WBF (2012)

In der Folge erarbeitete das WBF auf Grundlage der Ergebnisse der Evaluation und seinen eigenen Erfahrungen einen Bericht, welchen es dem Bundesrat vorlegte. Darin wurden Erkenntnisse der Evaluation aufgenommen und zahlreiche Aufträge an das SECO sowie die weiteren beteiligten Ämter angeregt, mit welchen eine Verstärkung der Schwarzarbeitsbekämpfung erreicht werden sollte.

Der Bericht enthält Prüfaufträge zu verschiedenen Themengebieten sowie den Vorschlag zur Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für eine Gesetzes- oder Verordnungsrevision, sofern die Ergebnisse der Untersuchungen dies anzeigen. Die Themengebiete der Prüfaufträge lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Kontrollgegenstand
- Zusammenarbeit
- Aufsicht und Finanzierung
- Sanktionenverschärfung
- diverse Einzelprojekte

Vorgeschlagen wurde zudem die Ausarbeitung von zwei Wegleitungen und von Schulungsunterlagen zuhanden der Kantone. Erstere wurden den Kantonen Anfang des Jahres 2014 zugestellt, letztere wurden bis Ende Januar 2015 ausgearbeitet.

Der Bundesrat ist am 19. Dezember 2012 dem Antrag des WBF gefolgt und hat die Verwaltung mit den verschiedenen Aufträgen und Prüfaufträgen mandatiert.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Die unterschiedlichen Aufträge und Prüfaufträge wurden unter Berücksichtigung der folgenden Kriterien ausgeführt:

- Verbesserung der Wirksamkeit des Gesetzes
- Verhältnismässigkeit der Massnahmen sowie deren Umsetzbarkeit im Vollzug

Voraussetzung war ebenfalls, dass die Bundesbehörden die gleiche Zielsetzung verfolgen und über den Rückhalt der kantonalen Kontrollorgane verfügt.

Beachtet wurden bei der Prüfung insbesondere folgende Punkte: Zentral ist die Vollzugsverbesserung, namentlich die Zusammenarbeit zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden. Einig war man sich, dass die vorhandenen Instrumente im BGSA und dessen Ansatz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zu stärken sind, da sich das Gesetz grundsätzlich bewährt hat. Es ist davon abzusehen, die Ausrichtung des BGSA grundlegend zu ändern. Die Rolle des Bundes ist nur massvoll zu stärken, insbesondere durch das Bereitstellen von Hilfsmitteln für den Vollzug. Die Kantone sollen weiterhin über Ermessensspielraum verfügen, da sie die vorhandenen Instrumente im Vollzug einsetzen und die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt am besten kennen.

Mit Entscheid vom 20. August 2014 hat der Bundesrat das WBF beauftragt, bis Ende März 2015 eine Vernehmlassungsvorlage für eine Revision des BGSA auszuarbeiten.

Die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen beziehen sich auf verschiedene Aspekte des BGSA und werden nachfolgend aufgeführt.

1.2.1 Vereinfachtes Abrechnungsverfahren

Die Evaluation hat gezeigt, dass das vereinfachte Abrechnungsverfahren teilweise auch zweckfremd angewandt wird. Geprüft wurde deshalb, ob bestimmte, zweckwidrige Verwendungsarten dieses Verfahrens ausdrücklich vom Anwendungsbereich des vereinfachten Abrechnungsverfahrens ausgenommen werden sollten (namentlich die Abrechnung von Verwaltungsratshonoraren).

Die Abrechnung von Verwaltungsratshonoraren ist nicht mit dem ursprünglichen Gedanken des vereinfachten Abrechnungsverfahrens vereinbar, da dieses vor allem auf Arbeitsverhältnisse von Personen mit mehreren Arbeitgebern ausgerichtet wurde. Es hat sich zudem gezeigt, dass es das vereinfachte Abrechnungsverfahren derzeit ermöglicht, ungewollte Steuerersparnisse zu erzielen. Diese Praktiken sollen mit einer Revision verunmöglicht werden.

1.2.2 Meldung von Verdachtsfällen ausserhalb des Kontrollgegenstandes

Die Informationsübermittlung an verschiedene Behörden (insb. zwischen den Kontrollorganen und den Arbeitsinspektoraten, den Sozialhilfebehörden und den Steuerbehörden) ist heute gemäss Gesetzeswortlaut nicht möglich, wäre in gewissen Fällen aber angezeigt und wird in der Praxis teilweise auch vorgenommen.

Das BGSA sieht eine solche Regelung heute bereits für den Bereich des Mehrwertsteuerrechts vor. Die Kontrollorgane teilen Anhaltspunkte für Verstösse gegen das Mehrwertsteuergesetz, welche sie anlässlich einer Kontrolle der Pflichten gemäss Kontrollgegenstand erlangen, den zuständigen Behörden mit. Diese Regelung soll nun auf weitere Bereiche ausgeweitet werden.

Zudem gibt das BGSA den Kantonen die Möglichkeit, den Vollzug des EntsG und des BGSA bei derselben Behörde anzusiedeln und die Kontrollen paritätischen Kommissionen zu delegieren. Auch diese Kommissionen sollen die Möglichkeit erhalten, Mitteilungen an die Arbeitsinspektorate, die Sozialhilfebehörden und die Steuerbehörden vorzusehen. Dies würde einen einheitlicheren und besseren Vollzug ermöglichen.

1.2.3 Ausdehnung des Kreises unterstützender Behörden

Die Evaluation ergab Hinweise darauf, dass nebst den durch das BGSA zur Meldung von Verdachtsfällen verpflichteten Behörden weitere, namentlich kommunale Behörden (z.B. Sozialhilfebehörden, Einwohnerkontrollen) über Hinweise auf Schwarzarbeit verfügen können.

Generell bilden Verdachtsmeldungen, auch seitens anderer Behörden, für die Kontrollorgane eine wichtige Grundlage für die Durchführung von Kontrollen. Aus diesem Grund sollte das entsprechende Potenzial bestmöglich genutzt und der Kreis der unterstützenden Behörden ausgedehnt werden.

1.2.4 Verpflichtung zu gegenseitigen Rückmeldungen

Das Gesetz enthält gegenwärtig keine explizite Bestimmung, welche die Spezialbehörden dazu verpflichtet, den Kontrollorganen Rückmeldungen über den Ausgang der Verfahren zu geben. Das Kontrollorgan benötigt die Rückmeldungen über die Aufdeckung von Verstössen zur Auferlegung der Gebühren gegenüber fehlbaren Betrieben sowie ganz allgemein Rückmeldungen über den Ausgang von Verfahren, um seine Kontrolltätigkeit laufend zu verbessern und auf die Bedürfnisse der Spezialbehörden abzustimmen. Umgekehrt ist für die Spezialbehörden die Rückmeldung der Kontrollorgane über den Ausgang von Verfahren zur Optimierung der Zusammenarbeit wichtig. Schliesslich sind Rückmeldungen erforderlich, um die Wirksamkeit der Kontrollmassnahmen ermitteln zu können. Das Fehlen einer Rückmeldepflicht beeinträchtigt somit die Wirksamkeit des Gesetzes wesentlich.

Die gegenseitige Rückmeldepflicht beschränkt sich auf die kantonalen Kontrollorgane und diejenigen Behörden, welche materiell für einen Teil des Kontrollgegenstandes zuständig sind. Inhaltlich müssen die Rückmeldungen die Zuständigkeiten der Spezialbehörden beachten. Von der Rückmeldepflicht nicht tangiert sind die Rechtsbereiche gemäss Art. 9 Abs. 4 BGSA.

Zur Mitteilung von in Rechtskraft erwachsenen Entscheiden und Urteilen sind auch die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden verpflichtet. Heute beschränkt sich diese aber auf die Mitteilung an die sanktionierende Behörde nach Art. 13 BGSA. Wo das Kontrollorgan zudem direkt mit der Staatsanwaltschaft zusammenarbeitet fehlt auch dort eine Rückmeldepflicht.

1.2.5 Anpassung finanzieller Beteiligung

Gemäss Artikel 16 BGSA können die Kantone bei Verstössen gegen das Gesetz Bussen auferlegen und Gebühren erheben. Die Gebühren- und Busseneinnahmen werden bei der

Berechnung des Bundesbeitrags an die Lohnkosten der Inspektoren in Abzug gebracht. Dieses System führt dazu, dass die Kantone einen kleinen Anreiz haben, Gebühren und Bussen zu erheben, da ihnen diese Einnahmen nur hälftig zugutekommen. Ausserdem führt das Zusammentragen der Informationen über die eingegangenen Bussen (welche nicht an das Kontrollorgan zu überweisen sind, und letzteres daher nicht automatisch über den Eingang informiert ist) für die jährliche Abrechnung mit dem Bund zu einem unnötigen und nicht unerheblichen Aufwand. Aus diesem Grund soll die aktuelle Finanzierungsregelung angepasst und vermehrt Anreize für konsequente Auferlegung und Durchsetzung von Gebühren und Bussen geschaffen werden.

Basierend auf den Zahlen des Jahres 2013 lassen sich die tatsächlichen und die hypothetischen Zahlungen des Bundes wie folgt darstellen:

| | effektiv getätigte Zahlungen | hypothetische Zahlungen nach neuem Finanzierungsmodell | bei den Kantonen eingegangene Gebühren und Bussen |
|-------------|------------------------------|--|---|
| AG | 96'011.60 | 104'810.86 | 70'004.00 |
| AR/AI | 58'461.75 | 48'249.40 | 3'700.00 |
| BE | 284'853.85 | 228'043.06 | 400.00 |
| BL | 193'533.50 | 226'442.80 | 179'040.00 |
| BS | 423'889.00 | 348'271.20 | 22'900.00 |
| FR | 253'780.15 | 206'824.10 | 9'500.00 |
| GE | 505'552.90 | 421'002.32 | 41'400.00 |
| GL | 31'820.35 | 25'456.28 | 0.00 |
| GR | 88'705.10 | 85'984.08 | 37'550.00 |
| JU | 65'800.55 | 55'412.42 | 6'930.00 |
| LU | 151'042.15 | 124'345.72 | 8'780.00 |
| NE | 162'695.79 | 134'851.93 | 11'738.30 |
| SG | 81'344.95 | 99'630.12 | 86'385.50 |
| SH | 47'781.05 | 50'904.84 | 31'700.00 |
| SO | 113'081.10 | 90'464.88 | 0.00 |
| TG | 91'622.05 | 75'732.84 | 6'088.00 |
| TI | 229'927.40 | 189'981.92 | 15'100.00 |
| UR/OW/NW/SZ | 83'634.35 | 66'907.48 | 0.00 |
| VD | 156'428.20 | 284'290.76 | 397'870.50 |
| VS | 306'464.65 | 288'542.68 | 108'427.50 |

| | | | |
|----|--------------|--------------|--------------|
| ZG | 29'080.00 | 23'264.00 | 0.00 |
| ZH | 411'076.55 | 328'861.24 | 0.00 |
| CH | 3'866'586.99 | 3'508'274.93 | 1'037'513.80 |

Die neue Regelung soll für den Bund möglichst kostenneutral sein. Für die Kantone kann sich die Neuregelung im Vergleich zum geltenden Recht je nach deren Vorgehen zu deren Gunsten oder Ungunsten entwickeln. Praxis und Erfahrung zeigen aber, dass ein Minus an Bundesbeiträgen in den Kantonen durch verbesserte Gebührenauflegung aufgefangen werden kann. Damit sollte es möglich sein, dass unter dem Strich kein Kanton einen finanziellen Mehraufwand aufgrund der Neuregelung tragen muss.

Die Einführung von Pauschalen zur Finanzierung Kantonstätigkeit wurde ebenfalls untersucht. Die Idee wurde jedoch verworfen, da in den Kantonen zu unterschiedliche Kontrollstrategien verfolgt werden. Eine Abgeltung über Pauschalen hätte eine Ungleichbehandlung der Kantone zur Folge, welche sich objektiv nicht rechtfertigen lässt.

1.2.6 Kompetenzen des SECO und Vorgaben für Kontrolltätigkeit

Die Evaluation ergab, dass sich die Kantone bei der Durchführung von Kontrollen sehr unterschiedlich engagieren, die Kontrolltätigkeit in einigen Kantonen kaum spürbar ist und ein Zusammenhang zwischen der Kontrolltätigkeit und der tatsächlichen Risikosituation in den Kantonen nur beschränkt feststellbar ist.

Dies liegt unter anderem daran, dass das BGSA und die VOSA keine Mindestkontrollzahlen und keine strategischen Vorgaben statuieren, sowie lediglich summarische qualitative Kontrollvorgaben enthalten. Zudem sehen Gesetz und Verordnung keine ausdrücklichen Aufsichts- und Weisungskompetenzen seitens des SECO vor. Das Gesetz und die Verordnung enthalten keine Regelung über den Abschluss von Leistungsvereinbarungen. Zwar können solche auch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage abgeschlossen werden, was in der Praxis auch erfolgt. Das Fehlen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage führt jedoch dazu, dass der Spielraum für eine Steuerung der Kontrolltätigkeit durch den Abschluss von Leistungsvereinbarungen sehr beschränkt ist. Das bedeutet, dass das SECO kaum Einfluss auf die Kontrolltätigkeit der Kantone nehmen kann.

1.2.7 Sanktionierung Meldepflichtverstösse

Die Spezialbehörden setzen die von den Kontrollorganen zu kontrollierenden Pflichten bei Feststellung von Verstössen im Allgemeinen durch. Ausnahmen bestehen in Bezug auf die Meldepflichten nach Artikel 136 AHVV sowie nach Artikel 3a QStV (vor dem 1. Januar 2014 Artikel 13a QStV) Die Ausgleichskassen und Steuerbehörden prüfen bei Vorliegen der Lohnabrechnung, ob der Lohn der betreffenden Arbeitnehmenden abgerechnet wurde. Für die Zwecke der AHV ist die strikte Durchsetzung von Art. 136 AHVV nicht unbedingt nötig (vgl. dazu die Antworten des Bundesrates zu den Motionen Niederberger, 14.3728 und Gmür, 14.3879). Allerdings wird damit das präventive Potential dieser Pflichten nicht ausgeschöpft. Hinzu kommt, dass gegenwärtig weder das Recht über die direkte Bundessteuer noch das AHV-Recht Sanktionen für den Fall der Verletzung der Meldepflichten von Artikel 3a QStV bzw. Artikel 136 AHVV vorsehen. Da die Pflichten von Artikel 136 AHVV sowie Artikel 3a QStV gemäss Auffassung des WBF eine wichtige Rolle

bei der Prävention von Verletzung der Abrechnungspflichten spielen, sollten diese Meldepflichten besser durchgesetzt werden. Aus diesen Gründen soll die Verletzung von Artikel 136 AHVV und Artikel 3a QStV mit Strafe bedroht werden. Die Kontrollorgane stellen solche Pflichtverstösse selbständig fest und können dadurch umgehend eine Busse auferlegen, weshalb die Sanktionskompetenz als Grundsatz direkt bei den kantonalen Kontrollorganen angesiedelt werden kann. Da bei einem Verstoss gegen die Meldepflicht nach Art. 3a QStV – analog zum Ausländerrecht – weitere administrative und strafrechtliche Folgen zu prüfen und gegebenenfalls durchzusetzen sind, ist es für eine effiziente Verfolgung dieser Meldepflichtverletzungen sinnvoll, in diesem Bereich eine direkte Sanktionierung durch die kantonalen Steuerbehörden vorzusehen. Deshalb wird die Verfolgung solcher Verstösse im Bereich des Quellensteuerrechts den für die Quellensteuern zuständigen kantonalen Steuerbehörden zugewiesen.

1.3 Umsetzung

Die Umsetzung der neuen Bestimmungen hat keine grundlegenden Neuerungen betreffend die Zuständigkeit der kantonalen Kontrollorgane zur Folge. Neu sollen diese aber zusätzlich eine Sanktionskompetenz bei Meldeverstössen erhalten.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Vorlage ist eine Fortführung des gesetzlichen Auftrages aus Art. 20 BGSA, welcher die Evaluation sowie die anschliessende Berichterstattung und Unterbreitung von Vorschlägen an den Bundesrat verlangte. Parlamentarische Vorstösse, welche erledigt werden, liegen keine vor.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Art. 2

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren wird heute nicht ausschliesslich von Personen angewendet, für welche das Verfahren ursprünglich vorgesehen ist. Es sind wiederholt und vermehrt Fälle bekannt geworden, in welchen das Verfahren von Personen benutzt wurde, um sich einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen. Beispielsweise werden Gesellschaften gegründet, ausschliesslich mit dem Ziel einen Teil des zu versteuernden Lohnes auszusondern und zum günstigen Steuersatz von 5% zu versteuern. Aufgrund der Progression kann mit diesem Mittel auf relativ einfache Art und Weise eine Steuerersparnis realisiert werden. Ein solches Vorgehen ist zwar teilweise auch nach geltendem Recht nicht legal, die Aufdeckung solcher Umgehung ist jedoch nicht immer einfach.

Mit der Beschränkung auf *in Privathaushalten beschäftigten Personen* kann das vereinfachte Abrechnungsverfahren auf diejenige Personengruppe beschränkt werden, für welche es ursprünglich vorgesehen wurde. Der Wortlaut lehnt sich dabei an Art. 34d Abs. 2 AHVV an, welcher die Abrechnungspflicht von *in Privathaushalten beschäftigten Personen* ab dem ersten Lohnfranken, also ohne Freibetrag, festhält. Konkretisiert wird der Begriff zudem in Merkblatt 2.06 der AHV/IV. Darunter fallen etwa Raumpflegerinnen und Raumpfleger, Personen für die Kinderbetreuung oder Haushaltshilfen.

Die Beschränkung des Anwendungsbereichs hat aber auch zur Folge, dass beispielsweise kleine Betriebe oder auch Vereine, welche bisher ebenfalls zur Anwendung des Verfahrens

zugelassen waren, vom vereinfachten Abrechnungsverfahren ausgeschlossen werden und wieder (wie vor Einführung des BGSA) ordentlich abrechnen müssen.

2.2 Art. 3

Bei der Anpassung von Art. 3 BGSA handelt es sich lediglich um eine Nachführung im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des FamZG am 1. Januar 2009.

2.3 Art. 7

Der angepasste Begriff des *Arbeitsortes* in Bst. a des Art. 7 BGSA soll verdeutlichen, dass die Kontrollorgane auch in Privathaushalten eine Kontrolle durchführen dürfen. Diese Anpassung betrifft nicht den französischen Text.

2.4 Art. 9

Der Abs. 3 dieses Artikels lautet heute, dass *das kantonale Kontrollorgan* das erstellte Protokoll weiterleitet sowie Kopien an die aufgeführten Personen zustellt. Aufgrund der Tatsache, dass heute die Kontrollen in einigen Kantonen an Dritte delegiert werden und die Absätze 1 und 2 generell *die mit der Kontrolle betrauten Personen* aufführt, ist davon auszugehen, dass es sich hier um ein gesetzgeberisches Versehen handelt, welches in Zuge der Revision behoben werden soll.

Selbstverständlich soll es den Kantonen freistehen, in Leistungsvereinbarungen mit Dritten festzuhalten, dass die Protokolle weiterhin an das kantonale Arbeitsamt zuzustellen sind, welches sich danach an die weiteren Behörden und Organisationen hält. Für Kantone, welche einen direkteren Weg wählen möchten, soll aber die Möglichkeit offen stehen und festgehalten werden, dass die Protokolle nicht den Umweg über das Arbeitsamt machen müssen.

Mit der neuen Einschränkung „auf Verlangen“ soll auf Wunsch der Kantone der Aufwand der Kontrollorgane verringert werden. Den betroffenen Personen ist darzulegen, dass sie das Recht haben eine Kopie zu erhalten. Wo diese aber darauf verzichten, sollen die Kontrollorgane aber nicht dazu gezwungen sein eine Kopie anzufertigen.

Im heutigen Abs. 4 wird den kantonalen Kontrollorganen die Möglichkeit eingeräumt, anlässlich einer Kontrolle erhaltene Hinweise auf Verstösse gegen das Mehrwertsteuergesetz der zuständigen Behörde mitzuteilen. Die Anhaltspunkte für diese Verstösse haben sich dabei *im Rahmen der Kontrollen nach Artikel 6* zu ergeben. Art. 6 BGSA umschreibt den Kontrollgegenstand und bestimmt, was die kantonalen Kontrollorgane kontrollieren müssen. Der Kontrollgegenstand ist auf das Sozialversicherungs-, das Ausländer- sowie das Quellensteuerrecht beschränkt. In diesen drei Bereichen darf das Kontrollorgane mit seinen vorhandenen Kompetenzen nach Verstössen suchen. Die Anhaltspunkte auf Verstösse gegen das Mehrwertsteuergesetz haben sich im Rahmen der Schwarzarbeitskontrollen zu ergeben, d.h. das Kontrollorgan darf nicht spezifisch nach solchen Verstössen suchen, wenn es aber einen Verdacht auf einen Rechtsverstoss erlangt, soll es diese Erkenntnis nicht für sich behalten müssen, sondern dies der zuständigen Behörde melden dürfen. Es ist offensichtlich, dass die Schwarzarbeitsbehörden aufgrund ihrer normalen Kontrolltätigkeit, welche die Möglichkeit der Durchsicht von Geschäftsunterlagen beinhaltet, regelmässig auf solche Hinweise stossen. Allein im Jahre 2013 wurde gemäss der jährlichen Berichterstattung der Kantone knapp 300-mal von der

Möglichkeit der Weiterleitung eines Anhaltspunktes auf einen Verstoss gegen das Mehrwertsteuergesetz Gebrauch gemacht. Die Zahl der effektiv gemachten Meldungen dürfte noch höher ausfallen.

Die Möglichkeit der Erlangung von Hinweisen im Rahmen einer Kontrolle gemäss Art. 6 und der erlaubten Weiterleitung soll nun ausgebaut werden. Es ist festzuhalten, dass **der Kontrollgegenstand dadurch nicht erweitert werden soll**, die Kontrollorgane durch die Anpassung dieses Artikels also nicht über mehr Kompetenzen verfügen sollen. Wo aber Anhaltspunkte für Verstösse gegen andere als im Kontrollgegenstand festgehaltene Rechtsgebiete vorliegen, sollen den zuständigen Behörden und Instanzen Hinweise weitergeleitet werden dürfen.

Entsendegesetz

Die kantonale Kontrollbehörde gemäss dem EntsG ist in den allermeisten Fällen in demselben Amt angesiedelt wie das Schwarzarbeitskontrollorgan. In vielen Fällen sind es gar dieselben Personen, welche sowohl Schwarzarbeits- als auch FlaM-Kontrollen durchführen. Wo heute ein reiner Schwarzarbeitsinspektor auf den Fall eines Verstosses gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen bei entsandten Arbeitnehmern stösst, so soll er dies seinen Arbeitskollegen melden dürfen. Es ist offensichtlich, dass bereits heute ein Austausch dieser beiden Instanzen stattfindet, welcher nun im Gesetz festgeschrieben werden soll.

Daneben sind die paritätischen Kommissionen im Bereich der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge zuständig für die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbestimmungen entsandter Arbeitnehmer. Auch an sie soll im Falle eines offensichtlichen Verstosses Meldung gemacht werden dürfen.

Arbeitsgesetz

Das Kontrollorgan hat das Recht, Betriebe und Arbeitsplätze während der Arbeitszeiten zu betreten sowie erforderliche Unterlagen zu konsultieren. Verstösse gegen Arbeits- und Ruhezeiten oder gegen die Arbeitssicherheit können daher auch für Schwarzarbeitsinspektoren erkennbar sein.

Kantonales Sozialhilferecht

Aufgrund der thematischen Nähe des Sozialversicherungs- und des Sozialhilferechts ist es möglich, dass die Schwarzarbeitskontrollorgane auch auf einen Fall von Sozialhilfemissbrauch stossen, resp. den Fall eines Bezugs von Sozialhilfeleistungen, welcher zu Unrecht erfolgt.

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

Der Kontrollgegenstand ist im Steuerrecht auf das Quellensteuerrecht beschränkt und betrifft daher grundsätzlich nur ausländische Personen. Bei Selbständigerwerbenden ist es jedoch unter Umständen möglich, dass ein Verstoss gegen die Steuerpflicht ausserhalb des Quellensteuerrechts entdeckt werden kann.

Allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge

Bei den Inspektoren ist in vielen Fällen bereits ein allgemeines Wissen über allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge vorhanden, da dies im Bereich des Entsenderechts von Bedeutung ist. Zum Beispiel Löhne, welche gemäss einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag offensichtlich zu tief sind, sollen der zuständigen Instanz gemeldet werden dürfen.

An dieser Stelle soll noch einmal festgehalten sein, dass es sich bei dieser Erweiterung von Art. 9 Abs. 4 BGSA nicht um eine Ausweitung des Kontrollgegenstandes handelt. Es wird den Kontrollorganen nur, aber immerhin, die Pflicht auferlegt, Anhaltspunkte für Verstösse gegen Rechtsgebiete ausserhalb des Kontrollgegenstandes den zuständigen Behörden zu melden.

Die Kontrollorgane, welche bereits heute über ein breites Wissen verfügen müssen, sollen nicht speziell für diese neuen sich bietenden Möglichkeiten geschult werden. Vorgesehen ist, wie im Falle des Mehrwertsteuerrechts, ein Informationsschreiben mit den wichtigsten und am einfachsten erkennbaren Pflichtverstössen, welche die Kontrollorgane antreffen können, zu verfassen. Dieses Schreiben würde in Zusammenarbeit mit den betreffenden zuständigen Behörden und Instanzen ausgearbeitet.

2.5 Art. 10

Die Verpflichtung der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden zu Mitteilungen über Entscheide und Urteile, wie sie heute bereits in Art. 10 BGSA vorgesehen ist, soll in denjenigen Fällen, wo das kantonale Kontrollorgan in die Sachverhaltsabklärung involviert war, auch auf die Kontrollorgane ausgedehnt werden. Heute sind nur die nach Art. 13 BGSA zuständigen Behörden erfasst. Ausserdem sollen auch die Staatsanwaltschaften in denjenigen Fällen, wo sie mit den Kontrollorganen zusammenarbeiten eine Rückmeldung machen müssen.

2.6 Art. 11

Art. 11 regelt, welche Behörden und Organisationen mit dem kantonalen Kontrollorgan zusammenarbeiten. Es handelt sich dabei in erster Linie um die Mitteilung von Verdachtsfällen der aufgeführten Behörden an das Kontrollorgan. Dieser Kreis soll ausgeweitet werden auf Behörden, welche mit Schwarzarbeitstatbeständen konfrontiert sein können. Erweitert werden soll die Auflistung mit den Behörden der Sozialhilfe, dem Grenzwachtkorps und den Behörden der Einwohnerkontrolle. Die Hinweise haben sich selbstverständlich, wie bei denjenigen aller anderen Behörden auch, auf einen Bereich des Kontrollgegenstandes zu beziehen, für welchen das Kontrollorgan anschliessend eine Kontrolle durchführen kann.

Aufgrund der Konzeption des BGSA ist ein grosses Mass an Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden nötig, damit das Gesetz im Sinne des Gesetzgebers vollzogen werden kann. In der Vergangenheit hat diese Kooperation nicht in jedem Fall so gut funktioniert wie gewünscht. Um dem entgegenzuwirken wird vorgeschlagen, eine ausdrückliche Pflicht zur gegenseitigen Rückmeldung auf erhaltene Hinweise und Verdachtsmeldungen einzuführen.

Betroffen sind in erster Linie die Ausgleichskassen, die Migrationsbehörden sowie die Steuerbehörden. Wichtig zu erwähnen ist, dass die genannten Behörden bereits heute eng

zusammenarbeiten müssen, damit das Gesetz vollzogen werden kann. Die gegenseitigen Rückmeldungen sind je nach Kanton und Behörde unterschiedlich. Die Kontrollorgane sind unter anderem für die gesetzlich vorgesehene Gebührenauflegung auf eine Rückmeldung der Spezialbehörden angewiesen. Die Gebühren können erst nach Aufdeckung eines Verstosses auferlegt werden. Das Kontrollorgan selbst hat aber keine Entscheidkompetenz, weshalb die zuständige Behörde den Verstoß, nach allfälligen weiteren Untersuchungen, bestätigen muss. Gleichzeitig sind für die Spezialbehörden die Rückmeldungen der Kontrollorgane über den Ausgang von Verfahren zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben wichtig.

Wo die Zusammenarbeit zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden bereits heute funktioniert, hat diese neue Regelung keinen zusätzlichen Aufwand zur Folge.

Betroffen wären nur Behörden, welche in einem vom Kontrollgegenstand erfassten Rechtsgebiet zuständig sind.

2.7 Art. 12

Bei der Anpassung von Art. 12 BGSA handelt es sich lediglich um eine Nachführung im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des FamZG am 1. Januar 2009.

2.8 Art. 15

Die Verweise in Art. 15 Abs. 3 BGSA sind nicht mehr aktuell. Sie sollen jedoch bereits im Rahmen der laufenden Verjährungsrechtsrevision (Botschaft des Bundesrates vom 29. November 2013, BBl 2014 235) angepasst werden.

2.9 Art. 16

Die heutige Kostenregelung sieht vor, dass die Kantone und der Bund sich je zur Hälfte an den Kosten des Vollzuges beteiligen. Die Einnahmen aus Gebühren und Bussen werden dabei berücksichtigt, d.h. auch der Bund profitiert von den Einnahmen der Kantone. Für die Kantone bedeutet dies jedes Jahr für die Abrechnung mit dem Bund einen nicht zu unterschätzenden Aufwand. Die Kontrollgebühren werden zwar vom Kontrollorgan selbst auferlegt, die tatsächlichen Einkünfte sind ihm aber nicht immer bekannt. Für die Bussen gilt dies noch umso mehr als diese ausserhalb der Buchhaltung des Kontrollorgans eingehen, weshalb diese auch für das Kontrollorgan selbst nicht direkt bekannt sind.

Für die Kantone bedeutet die heutige Regelung, dass ihnen Einnahmen nur zur Hälfte zugutekommen. Aufgrund der heutigen Ungleichverteilung der Einnahmen (knapp 40% stammen aus einem einzigen Kanton) entsteht ein Ungleichgewicht zwischen den Kantonen, welche das Gesetz strenger anwenden und denjenigen, welche keine Gebühren auferlegen.

Vorgeschlagen wird deshalb eine Lösung, welche denjenigen Kantonen mit funktionierender Gebührenauflegung entgegenkommt: Die Einnahmen aus Gebühren und Bussen sollen vollumfänglich bei den Kantonen bleiben, im Gegenzug sollen die übrigbleibenden Kosten nur noch zu 40% vom Bund getragen werden. Dadurch soll für die Kantone auch ein Anreiz geschaffen werden, die Gebührenauflegung konsequenter durchzuführen und kosteneffizienter zu werden.

Verglichen mit der heutigen Finanzierungsregelung würde der Bund mit der neuen Ausgestaltung ca. Fr. 300'000.- weniger an die Kantone bezahlen als bisher. Durch dieses freigewordene Geld sollen bei denjenigen Kantonen zusätzliche Inspektoren teilfinanziert

werden, welche dies wünschen. Es ist nicht das Ziel des Bundes, seine finanzielle Beteiligung an der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu reduzieren.

Im Weiteren soll der Begriff der *Kontrollkosten* durch denjenigen der *von den Inspektoren verursachten Lohnkosten* ersetzt werden. Damit würde eine Angleichung an den Wortlaut des Entsendegesetzes geschaffen werden, welches ebenfalls eine Teilfinanzierung der Inspektoren vorsieht. Der Begriff der *Kontrollkosten* wird vom SECO deshalb auch heute bereits in diesem Sinne interpretiert. Auch die mitfinanzierten Stellen sollen dieselben bleiben wie heute. Unter dem Begriff der *Inspektoren* ist deshalb auch allenfalls vorhandenes vor- oder nachbearbeitendes Personal zu verstehen.

2.10 Art. 16a

Mit der Neueinführung von Art. 16a soll im Gesetz festgehalten werden, dass das WBF mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen abschliessen kann. Bereits heute werden solche Vereinbarungen jährlich getroffen und halten fest, an wie vielen Stellenprozenten sich der Bund finanziell beteiligt. In einigen wenigen Fällen wird vereinbart, wie viele Kontrollen im Kanton durchzuführen sind.

In den Leistungsvereinbarungen sollen neu auch Mindestvorgaben qualitativer und quantitativer Natur, sowie strategische Vorgaben (z.B. wie viele Zufallskontrollen ohne vorgängige Verdachtsmeldung gemacht werden sollen oder in welchen Branchen kontrolliert werden soll) gemacht werden können. Ziel des SECO ist nicht eine Vereinheitlichung der gesamten Kontrolltätigkeit, aber doch eine Angleichung. Wichtig zu betonen ist, dass auf die kantonal unterschiedlichen Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen ist und den Kantonen auch weiterhin ein grosses Mass an Selbstbestimmung bleiben soll. Vorgaben sollen die Zusammensetzung des kantonalen Arbeitsmarktes (z.B. Zusammensetzung der Branchen) und die Erfahrungswerte der Kantone berücksichtigen.

Neu soll dem SECO ausserdem eine ausdrückliche Aufsichts- und Weisungsbefugnis zugestanden werden.

Insgesamt wird durch die Neuschaffung von Art. 16a eine Angleichung an das geltende Entsendegesetz geschaffen. Die neuen Bestimmungen finden sich bereits heute in dieser Form im geltenden Recht.

2.11 Art. 18a

Mit der Einführung von Art. 18a soll eine Sanktionsmöglichkeit für die Kontrollorgane geschaffen werden, welche sich auf Meldepflichtverstösse nach Art. 136 AHVV und Art. 3a QStV bezieht. Diese beiden Artikel schreiben vor, dass ein Arbeitnehmer neue Arbeitnehmende innerhalb von 30 resp. 8 Tagen anzumelden hat. Diese Pflicht ist zeitlich gesehen die erste, welche nach Abschluss eines Arbeitsvertrages erfüllt sein muss und welche von den kantonalen Kontrollorganen überprüft werden kann. Es macht aus Sicht der Schwarzarbeitsbekämpfung daher Sinn, wenn die Einhaltung dieser Pflicht überprüft wird.

Die Nichtbeachtung der beiden Meldepflichten hat zwar nicht automatisch die Nichtabrechnung der geschuldeten Beiträge und Steuern zur Folge. Entrichtet der Arbeitgeber Beiträge und Steuern trotz unterlassener Meldung, ist auch heute der Arbeitnehmerschutz gewährleistet und die beitragsrechtlichen sowie die steuerlichen Pflichten werden erfüllt. Die Entrichtung der Beiträge und der Steuern hängt grundsätzlich

nicht von der gesetzlichen *Meldepflicht* ab. Die Pflicht zur vorgängigen Anmeldung erhöht jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass die geschuldeten Beiträge effektiv abgerechnet werden. Die kantonalen Kontrollorgane sollen deshalb im Bereich des AHV-Rechts Arbeitgebern, welche die Meldung neuer Arbeitnehmenden innert Frist unterlassen haben, gestützt auf das BGSA direkt Bussen auferlegen können. Im Bereich des Quellensteuerrechts soll die Sanktionskompetenz bei den zuständigen kantonalen Steuerbehörden angesiedelt werden, da bei einem Verstoss gegen die Meldepflicht nach Art. 3a QStV weitere administrative und strafrechtliche Folgen zu prüfen und gegebenenfalls durchzusetzen sind.

Im Bereich des Sozialversicherungsrechts bieten die kantonalen Ausgleichskassen sowie die Verbandsausgleichskassen den Arbeitgebern die Möglichkeit, die Anmeldung neuer Arbeitnehmenden sowie die Meldung der Jahreslohnabrechnung online vorzunehmen. Der Aufwand für die Arbeitgeber bleibt deshalb verhältnismässig.

Da sich die Erfüllung der Pflicht in den meisten Fällen direkt vor Ort, wenn die Kontrolle in Büroräumlichkeiten durchgeführt wird, oder durch Nachsenden des von der Ausgleichskasse ausgestellten Versicherungsnachweises überprüfen lässt und vom Kontrollorgan abschliessend beurteilt werden kann, kann es sich als sinnvoll erweisen, wenn die kantonal zuständige Instanz die Möglichkeit zur Strafverfolgung von solchen Verstössen im Bereich des AHV-Rechts erhält. Es würde dabei begrüsst, wenn diese Kompetenz beim Kontrollorgan selbst angesiedelt würde.

Das SECO würde im Falle der Umsetzung mit den beteiligten Partnern eine Weisung erarbeiten, wie die Sanktionierung ausfallen sollte. Zu berücksichtigen wäre dabei, dass es sich bei der Meldepflicht um einen Vorgang handelt, dessen Ignorieren noch keinen direkten Schaden bei der Ausgleichskasse zur Folge hat.

3 Anpassungen im Sozialversicherungsrecht

3.1 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Artikel 87 AHVG enthält Straftatbestände, welche als Vergehen geahndet werden. Nach dem bisherigen Artikel 87 zweites Lemma AHVG wird die Umgehung der Beitragspflicht als Vergehen geahndet und mit Strafe belegt. Straffbar macht sich nach dieser Bestimmung, wer sich durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise der Beitragspflicht ganz oder teilweise entzieht. Dies setzt eine aktive Täuschungshandlung voraus. Durch ein blosses Unterlassen kann der Tatbestand des zweiten Lemmas nicht erfüllt werden. Arbeitgebende, welche einer AHV-Ausgleichskasse angeschlossen sind und für einen Arbeitnehmer abrechnen, einen zweiten Arbeitnehmer aber verschweigen bzw. diesbezüglich unwahre oder unvollständige Angaben machen, machen sich nach dieser Bestimmung strafbar. Diejenigen hingegen, welche sich gar nicht erst einer Ausgleichskasse anschliessen, begehen keine aktive Täuschungshandlung, sondern ein Unterlassen, und sind somit nach dem zweiten Lemma auch nicht strafbar. Um diese Lücke zu schliessen, wird in einem neuen Lemma ein neuer Straftatbestand eingeführt.

Zur Erfüllung dieses neuen Straftatbestandes wird eine doppelte Pflichtverletzung durch den Arbeitgeber vorausgesetzt, welche im Zeitpunkt des Ablaufs der Abrechnungsfrist gegeben sein muss. Die Bestimmung findet Anwendung auf Arbeitgeber, die es unterlassen, sich, wie von Artikel 64 Absatz 5 AHVG vorgeschrieben, der zuständigen Ausgleichskasse anzuschliessen. Da eine verspätete Anmeldung alleine aber noch nicht bestraft werden soll,

wird zusätzlich verlangt, dass der Arbeitgeber die Löhne nicht innert 30 Tagen nach Ablauf der Abrechnungsperiode (Art. 36 AHVV) abrechnet. So kommt zum Ausdruck, dass er sich der Beitragspflicht entziehen will. Diese Voraussetzungen sollen sicherstellen, dass schwerere Pflichtverletzungen künftig strafrechtlich sanktioniert werden können.

3.2 Bundesgesetz über die Familienzulagen

Der Einleitungssatz von Artikel 25 FamZG ist in der französischen Fassung nicht vollständig. Im Gegensatz zur deutschen Fassung, welche den Ausdruck „sinngemäss“ enthält sowie der italienischen Fassung in der „par analogia“ verwendet wird, fehlt in der französischen Fassung der Ausdruck « par analogie », der die Anwendbarkeit der AHV-Gesetzgebung qualifiziert. Dieser Fehler wird hiermit korrigiert.

Artikel 23 FamZG erklärt die Strafbestimmungen in Artikel 87 – 91 AHVG für anwendbar. Die Straftatbestände in Artikel 87 AHVG werden mit einem neuen Lemma ergänzt. Zur Erfüllung des neuen Straftatbestandes wird eine doppelte Pflichtverletzung durch den Arbeitgeber vorausgesetzt, welche im Zeitpunkt des Ablaufs der Abrechnungsfrist der beitragspflichtigen Löhne gegeben sein muss: Erstens findet die Bestimmung Anwendung auf Arbeitgeber, die es unterlassen, sich der zuständigen Ausgleichskasse anzuschliessen. Da ein verspäteter Anschluss alleine noch nicht bestraft werden soll, wird zweitens verlangt, dass der Arbeitgeber die Löhne nicht innert 30 Tagen nach Ablauf der Abrechnungsperiode abrechnet. Damit kommt zum Ausdruck, dass er sich der Beitragspflicht entziehen will und damit eine schwere Pflichtverletzung begeht.

Bisher verweist das FamZG im Zusammenhang mit den umfangreichen Regelungen zum Beitragsbezug lediglich auf das Element der Höhe der Verzugs- und Vergütungszinsen (Art. 25 Bst. e FamZG). Da jedoch die Beiträge an die FAK in aller Regel zusammen mit denjenigen an die AHV, IV, EO und ALV erhoben werden, ist es angezeigt, gleich wie das IVG (Art. 3 Abs. 2) und EOG (Art. 27 Abs. 3) auf sämtliche Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung zur Herabsetzung und den Erlass von Beiträgen sowie zum Bezug der Beiträge zu verweisen (Art. 11 und 14 – 16 AHVG). Dies geschieht durch die Einfügung der neuen Buchstaben e^{bis} und e^{ter}.

Würde das FamZG insbesondere bezüglich dem Verweis auf Artikel 14 AHVG nicht entsprechend geändert, führte dies zu einem Kettenverweis von Artikel 23 FamZG auf Artikel 87 AHVG und von dort auf Artikel 14 AHVG. Dies dürfte allerdings dem Bestimmtheitsgebot kaum genügen, welches verlangt, dass das Gesetz so präzise formuliert sein muss, dass der Bürger sein Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die vorgesehenen Änderungen haben keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund. Der Vollzug des BGSA, namentlich die Durchführung von Kontrollen, erfolgt durch die Kantone. Die Anpassung der Finanzierung des Vollzugs führt zu frei werdenden Mitteln, welche jedoch

in neue teilfinanzierte Inspektorenstellen bei den Kantonen fliessen sollen um die Schwarzarbeitsbekämpfung wo nötig zu verstärken.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Änderungen des BGSA haben keine Auswirkungen auf den Personalbestand. Die verstärkte Aufsichtsfunktion und die Möglichkeit der Weisungserteilung führt zwar zu einer verstärkten Position des SECO, sollte aber die vorhandenen Ressourcen nicht zusätzlich belasten. Zu beachten ist, dass bereits heute ein reger Austausch zwischen den beteiligten Behörden und Instanzen stattfindet, weshalb nicht mit personellen Auswirkungen zu rechnen ist.

4.1.3 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat keine besonderen anderen Auswirkungen.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Durch das neue Finanzierungsmodell entstehen den meisten Kantonen grundsätzlich höhere Kosten, da der Beitrag des Bundes verringert wird. Dieser Mehraufwand soll aber durch die stringendere Auferlegung von Kontrollgebühren sowie durch die Auferlegung von Bussen ausgeglichen werden. Für einige Kantone, welche bereits heute konsequent Gebühren auferlegen und Bussen aussprechen, würde das Finanzierungsmodell sogar direkt zu einer Entlastung führen. Ziel des SECO ist es, dass aufgrund einer verbesserten Gebühren- und Bussenauflegung die gesteigerten Kosten der Kantone ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen aufgewogen werden und unter dem Strich kein Kanton eine finanzielle Netto-Einbusse erleidet.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Eine signifikante Auswirkung auf die Volkswirtschaft ist nicht zu erwarten. Durch die geplante Erhöhung der teilfinanzierten Stellen bei den Kantonen sollten tendenziell mehr Kontrollen durchgeführt werden als dies gegenwärtig der Fall ist. Der Aufwand, der einem kontrollierten Unternehmen oder einer kontrollierten Person durch eine Kontrolle entsteht, hält sich dabei aber in engen Grenzen, sofern durch das kantonale Kontrollorgan keine Pflichtverletzung festgestellt wird.

Die Anpassungen des BGSA sollen zu einer Verbesserung des Kampfes gegen die Schwarzarbeit und dadurch zu einer Eindämmung führen. Dazu gehört auch, dass Unternehmen und Personen, welche unter Umgehung von ihnen durch das Gesetz auferlegten Pflichten ein Arbeitsverhältnis eingehen für dessen Verletzung bestraft werden. Dies geschieht durch die Möglichkeit der Sanktionierung durch die kantonalen Kontrollorgane sowie durch die Auferlegung von Kontrollgebühren (welche für die Betroffenen faktisch wie eine Strafe wirken können).

Zu beachten ist, dass die negativen Auswirkungen der Schwarzarbeit um ein vielfaches grösser sind als der Aufwand, welcher den Wirtschaftsteilnehmern durch die erhöhte Kontrollaktivität der Kantone entsteht.

Insgesamt sind die vorgeschlagenen Anpassungen des BGSA moderat. Sie dienen primär dazu, den Vollzug der der Schwarzarbeitsbekämpfung zu verstärken. Ein geringer administrativer Mehraufwand für die kontrollierten Unternehmen ist in Kauf zu nehmen. Dies

umso mehr als viele Kontrollen auf bereits bestehenden Verdacht hin durchgeführt werden, also zu einem erheblichen Teil Unternehmen kontrolliert werden, welche einen Pflichtverstoß begangen haben.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 110 Absatz 1 Buchstaben a, b und d der BV, der den Bund ermächtigt, Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen zu erlassen.

5.2 Erlassform

Da mit diesem Entwurf ein geltendes Bundesgesetz abgeändert wird, ist der Erlass im Sinne von Artikel 164 BV in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|---|
| AHVG | Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SR 831.10 |
| AHVV | Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SR 831.101 |
| AuG | Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, SR 142.20 |
| BGSA | Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, SR 822.41 |
| BSV | Bundesamt für Sozialversicherungen |
| BSP | Bruttosozialprodukt |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101 |
| EntsG | Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne, SR 823.20 |
| FamZG | Bundesgesetz über die Familienzulagen |
| QStV | Verordnung des EFD über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer, SR 642.118.2 |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| VOSA | Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, SR 822.411 |
| WBF | Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung |