

Dieser Text ist ein Vorabdruck. Verbindlich ist die Version, welche im Bundesblatt veröffentlicht wird.

15.xxx

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Instrumente, welche mit dem Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 gegen die Schwarzarbeit auf das Jahr 2008 hin eingeführt wurden, haben sich grundsätzlich bewährt. Mit Blick auf eine wirksamere Bekämpfung der Schwarzarbeit können sie jedoch weiter verbessert werden. Zu diesem Zweck sollen verschiedene Massnahmen punktuell angepasst werden.

Ausgangslage

Am 1. Januar 2008 ist das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit in Kraft getreten. Als rechtsgebietsübergreifendes Gesetz sieht es als zentralen Punkt den Einsatz von Schwarzarbeitskontrollorganen vor, welche die Einhaltung von Melde- und Bewilligungspflichten im Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht kontrollieren. Da diese Organe über keine Entscheidbefugnisse verfügen, ist stets ein grosses Mass an Zusammenarbeit mit den für den jeweiligen Rechtsbereich zuständigen Behörden notwendig (z. B. mit Ausgleichskassen oder Migrationsämtern). Das mit dem Gesetz eingeführte vereinfachte Abrechnungsverfahren zur Entrichtung von Sozialversicherungsabgaben und Steuern wird rege genutzt, aber auch missbraucht.

Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit wurde aufgrund eines gesetzlichen Auftrages evaluiert. Gestützt auf die Evaluationsergebnisse, auf die Erfahrungen der Kantone mit dem Vollzug des Gesetzes sowie auf seine eigenen Erfahrungen erarbeitete der Bundesrat einen Bericht mit Vorschlägen zum weiteren Vorgehen. Die vorliegende Botschaft ist das Resultat der Arbeiten, welche aufgrund des gesetzlichen Auftrages an die Hand genommen wurden.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage knüpft an die vorhandene Ausrichtung des Gesetzes an und schlägt verschiedene Anpassungen der geltenden Regelungen vor. Das vereinfachte Abrechnungsverfahren soll auf Anstellungen im Privathaushalt beschränkt werden, da es wiederholt für ungewollte Steuerersparnisse benutzt wird. Die Kontrollorgane sollen ihre grosse Stärke, nämlich ihre Vernetzung mit spezialisierten Behörden, besser nutzen können und auch Feststellungen ausserhalb des Kontrollgegenstandes an die zuständigen Behörden und Instanzen melden können. Gleichzeitig sollen aber auch sie besser mit Informationen betreffend Schwarzarbeit versorgt werden. Insbesondere die bereits heute vorgesehene Rückmeldung der verschiedenen Behörden soll ausgebaut werden. Um einen gesamtschweizerisch einheitlicheren Vollzug zu ermöglichen, sollen ausserdem die Aufsichtskompetenzen des Staatssekretariats für Wirtschaft gestärkt werden. Als neue, zusätzliche Ausrichtung soll den Kontrollorganen die Kompetenz eingeräumt werden, bei Verstössen gegen die Pflicht zur Anmeldung eines neuen Betriebes bei der Unfallversicherung oder bei Verstössen gegen die Aufzeichnungspflicht gemäss Artikel 93 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung selbstständig eine Sanktion auszusprechen.

Botschaft

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 damals, spezialisierte Kontrollorgane zur Bekämpfung der Schwarzarbeit 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 gegen die Schwarzarbeit (BGSA), erarbeitet.

In seiner Botschaft vom 16. Januar 2002¹ zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit 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 – 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 (S. 3612) 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:

- administrative Erleichterungen bei den Sozialversicherungen,
- erweiterte Kompetenzen der kantonalen Kontrollorgane,

¹ BBl 2002 3605, hier 3606

- Vernetzung der Administrativdaten und Verpflichtung, die Ergebnisse der bei den Arbeitgebern durchgeführten Kontrollen zu melden,
- 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 wurde vorgesehen, dass die Kantone ein Kontrollorgan zu bezeichnen haben, welches in den meisten Fällen beim Kanton selber angesiedelt ist, inkl. der Möglichkeit einer Delegation an Dritte. Ausserdem wurden 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 Unternehmen 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 BGSA (2011–2012)

Im Gesetz selbst wurde festgehalten, dass die neu geschaffenen Massnahmen evaluiert werden müssen und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF; zu diesem Zeitpunkt noch Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, 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 der Grundlage von Befragungen der kantonalen Kontrollorgane sowie weiterer beteiligter Behörden und Instanzen einen Bericht erstellte. Die Evaluation ergab, dass die Massnahmen des BGSA grundsätzlich erfolversprechend seien, ihr Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit bisher jedoch eher gering gewesen sei. Dies liege im Wesentlichen daran, dass das Gesetz für wichtige Fragen einen Interpretationsspielraum offenliesse, der zu Unklarheiten beim Vollzug führe. Im Weiteren seien die Kompetenzen der Kontrollorgane und die zu kontrollierenden Pflichten im Gesetz im Hinblick auf den Nachweis von Schwarzarbeit unzweckmässig ausgestaltet. Schliesslich hätten sich die mit dem vereinfachten Abrechnungsverfahren geschaffenen administrativen Erleichterungen

als geringfügig erwiesen. Es bestünden zudem Wirkungsunterschiede zwischen den Kantonen und Rechtsgebieten.

Im Wesentlichen orten die Evaluatoren folgende Ursachen:

Administrative Vereinfachung

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren führe zwar zu gewissen administrativen Erleichterungen. Es dürfte als solches jedoch nicht wesentlich zur Anmeldung zusätzlicher Arbeitsverhältnisse beigetragen haben. Einen stärkeren Einfluss auf die Zunahme von Anmeldungen dürfte die Informationskampagne der Jahre 2008 und 2009 zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gehabt haben.

Kontrollen

Die Kantone engagierten sich bei der Durchführung von Kontrollen sehr unterschiedlich. Ihr Engagement hänge nur beschränkt mit ihrer jeweiligen Risikosituation zusammen. In gewissen Risikobranchen wie in privaten Haushalten und in der Landwirtschaft würden zudem vergleichsweise selten Kontrollen durchgeführt. Im Weiteren verfügten die Kontrollorgane nicht über ausreichende Kompetenzen, um Schwarzarbeit nachweisen zu können.

Zusammenarbeit der Behörden

Die beteiligten Behörden (z. B. Ausgleichskassen und Steuerbehörden) hätten teilweise ein unterschiedliches Begriffsverständnis und eine unterschiedliche Problemwahrnehmung in Bezug auf das Thema der Schwarzarbeit. Sodann bestünden unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Art und des Umfangs der Zusammenarbeit.

Sanktionen

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

1.1.5 Bericht des WBF (2012)

In der Folge erarbeitete das WBF auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluation und seiner Erfahrungen einen Bericht, welchen es dem Bundesrat am 19. Dezember 2012² vorlegte. Im Bericht hat das WBF die Erkenntnisse aus der Evaluation dargelegt und zahlreiche Aufträge an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sowie an 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 Ordnungsrevision, sofern die Ergebnisse der Untersuchungen dies anzeigen. Die Themengebiete der Prüfaufträge lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Kontrollgegenstand

² Der Bericht wurde nicht veröffentlicht.

- Zusammenarbeit
- Aufsicht und Finanzierung
- Sanktionenverschärfung
- diverse Einzelprojekte

Vorgeschlagen wurde zudem die Ausarbeitung von zwei Wegleitungen – eine zum Kontrollgegenstand und eine zur Zusammenarbeit – und von Schulungsunterlagen zuhanden der Kantone. Erstere wurden den Kantonen Anfang des Jahres 2014 gestellt, Letztere wurden per 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 zuständigen Bundesbehörden die gleiche Zielsetzung verfolgen und über den Rückhalt der kantonalen Kontrollorgane verfügen.

Im Rahmen der Prüfung der Aufträge stand die Vollzugsverbesserung, namentlich die Zusammenarbeit zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden im Mittelpunkt. Die heute im BGSA verankerten Instrumente und dessen Ansatz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sollten verstärkt werden, da sich das Gesetz grundsätzlich bewährt hat. Die Ausrichtung des BGSA sollte daher nicht grundsätzlich geändert werden. Die Rolle des Bundes sollte nur massvoll gestärkt werden, insbesondere durch das Bereitstellen von Hilfsmitteln für den Vollzug. Die Kantone sollten weiterhin über Ermessensspielraum verfügen, da sie die vorhandenen Instrumente im Vollzug einsetzen und die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt am besten kennen.

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 der Revision verunmöglicht werden.

1.2.2 Meldung von Verdachtsfällen ausserhalb des Kontrollgegenstandes

Die Informationsübermittlung an verschiedene Behörden, insbesondere zwischen den Kontrollorganen einerseits und den Arbeitsinspektoraten, Sozialhilfebehörden und Steuerbehörden andererseits, 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 vom 12. Juni 2009³, 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 Entsendedgesetzes vom 8. Oktober 1999⁴ und des BGSA bei derselben Behörde anzusiedeln und die Kontrollen paritätischen Kommissionen zu delegieren. Auch diese Kommissionen sollen daher neu die Möglichkeit erhalten, Mitteilungen an die Arbeitsinspektorate, die Sozialhilfebehörden und die Steuerbehörden vorzusehen. Dies ermöglicht einen einheitlicheren und besseren Vollzug.

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 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 um die Sozialhilfebehörden, die Einwohnerkontrollen und den Grenzwachtkorps erweitert werden.

³ SR 641.20

⁴ SR 823.20

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.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass sich die gegenseitige Rückmeldepflicht auf die kantonalen Kontrollorgane und diejenigen Behörden, welche materiell für einen Teil des Kontrollgegenstandes gemäss Artikel 6 BGSA zuständig sind (z. B. Ausgleichskassen oder Migrationsämter), beschränkt. Inhaltlich müssen die Rückmeldungen die Zuständigkeiten der Spezialbehörden beachten.

Von der Rückmeldepflicht nicht tangiert sind die Rechtsbereiche gemäss Artikel 12 Absatz 6 BGSA, da diese nicht direkt mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit zusammenhängen. Beispielsweise hat die Sozialhilfebehörde also dem Kontrollorgan nicht zu melden, was sie in einem konkreten Fall unternommen hat, welcher durch einen Hinweis des Kontrollorgans aufgedeckt werden konnte, da der Kontrollgegenstand gemäss Artikel 6 BGSA die Sozialhilfe nicht mitumfasst.

Zur Mitteilung von in Rechtskraft erwachsenen Entscheiden und Urteilen an das Kontrollorgan sollen auch die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden verpflichtet werden. Heute beschränken sich diese auf die Mitteilung an die sanktionierenden Behörden nach Artikel 13 BGSA. Wo das Kontrollorgan zudem direkt mit der Staatsanwaltschaft zusammenarbeitet, fehlt auch dort eine Rückmeldepflicht.

1.2.5 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 Verordnung vom 6. September 2006⁵ gegen die Schwarzarbeit keine Mindestkontrollzahlen und keine strategischen Vorgaben statuieren und dass sie 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 ausdrück-

⁵ SR 822.411

lichen 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.

Neu soll daher eine gesetzliche Grundlage für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen und eine ausdrückliche Aufsichts- und Weisungskompetenz im BGSA geschaffen werden.

1.2.6 Sanktionierung Melde- und Aufzeichnungspflichtverstösse

Die Spezialbehörden setzen die Pflichten, welche vom Kontrollgegenstand erfasst sind, im Allgemeinen durch. Ausnahmen bestehen in Bezug auf die Meldepflicht nach Artikel 3a der Quellensteuerverordnung vom 19. Oktober 1993⁶ (QStV). Die Steuerbehörden prüfen bei Vorliegen der Lohnabrechnung, ob der Lohn der betreffenden Arbeitnehmenden abgerechnet wurde. Das präventive Potenzial dieser Pflicht wird allerdings nicht ausgeschöpft. Hinzu kommt, dass gegenwärtig das Recht über die direkte Bundessteuer keine unmittelbaren Sanktionen für den Fall der Verletzung der Meldepflicht nach Artikel 3a QStV vorsieht. Da die Pflicht von Artikel 3a QStV gemäss Auffassung des WBF eine wichtige Rolle bei der Prävention von Verletzungen der Abrechnungspflichten im Bereich der Quellensteuer spielt, sollte diese Meldepflicht besser durchgesetzt werden. Aus diesen Gründen soll die Verletzung von Artikel 3a QStV mit Strafe bedroht werden.

Da bei einem Verstoß gegen die Meldepflicht nach Artikel 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.

Der zweite Aspekt des Artikels betrifft die Anmeldung eines neu eröffneten Betriebes bei der Unfallversicherung innert 14 Tagen gemäss Artikel 59 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981⁷ über die Unfallversicherung (UVG). Im Gegensatz zur Anmeldepflicht gemäss QStV bezieht sich diese Pflicht einzig auf den Betrieb, da das UVG keine Anmeldung einzelner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorsieht.

Der dritte Aspekt bezieht sich auf die in Artikel 93 Absatz 1 UVG aufgeführte Aufzeichnungspflicht. Ein Arbeitgeber ist verpflichtet, laufend Aufzeichnungen zu machen, welche über Beschäftigungsart und Lohn sowie über Zahl und Daten der Arbeitstage jeder einzelnen Arbeitnehmerin und jedes einzelnen Arbeitnehmers genau Auskunft geben.

Die Kontrollorgane können solche Pflichtverstösse gegen das UVG selbstständig feststellen, weshalb die Sanktionskompetenz direkt bei den kantonalen Kontrollorganen anzusiedeln ist.

⁶ SR 642.118.2

⁷ SR 832.20

1.2.7 Weitere Anpassungen

Neben den oben aufgeführten Anpassungen werden in der Revision auch weitere Artikel des BGSA angepasst, welche allerdings zu keiner Änderung in der Praxis führen. Dabei handelt es sich um Nachführungen aufgrund veränderter gesetzlicher Grundlagen (Art. 3 und 12) sowie eine Anpassung des Wortlauts in der Finanzierungsbestimmung (Art. 16), welche seit dem Inkrafttreten in der Praxis und nach Absprache mit den Kantonen so umgesetzt wird.

Mit der Anpassung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946⁸ (AHVG) wird eine Lücke in den Strafbestimmungen geschlossen, während mit der Anpassung des Familienzulagengesetzes vom 24. März 2006⁹ (FamZG) ein Verweis nachgeführt wird.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Insgesamt folgen die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen den Grundsätzen der aktuell geltenden Regelung: Die Kontrollorgane bleiben weiterhin in erster Linie ein Organ zur Kontrolle der Einhaltung von Vorgaben in verschiedenen Rechtsbereichen (Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht). Im Vollzug ist ein grosses Mass an Zusammenarbeit mit verschiedenen beteiligten und betroffenen Behörden und Instanzen nötig. Um ihrer Bestimmung als Informationslieferant gerecht zu werden und Synergien besser zu nutzen, sollen die Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausgebaut und über die Bekämpfung der Schwarzarbeit hinaus ermöglicht werden. Dies macht Sinn, da die Schwarzarbeitsorgane anlässlich ihrer Kontrollen auch auf weitere Verstösse treffen können und umgekehrt auch andere als die im geltenden BGSA genannten Behörden Hinweise auf Schwarzarbeit liefern können.

Neu sollen die Kontrollorgane auch die Möglichkeit erhalten, selbstständig Bussen auszusprechen. Diese Möglichkeit bleibt allerdings eng begrenzt und umfasst einzig die Pflicht zur Anmeldung eines neuen Betriebes bei der Unfallversicherung sowie die Aufzeichnungspflicht gemäss Art. 93 UVG. Verstösse gegen diese Pflichten können vom Kontrollorgan meist selbst abschliessend festgestellt werden, weshalb es Sinn macht, die Sanktionsmöglichkeit auch direkt bei diesen anzusiedeln.

Damit die Kontrollorgane ihre Funktion als zentrale Instanz für die Bekämpfung der Schwarzarbeit besser wahrnehmen können, sollen die Rückmeldungen in Fällen, in denen das Kontrollorgan an der Aufdeckung mitgewirkt hat, vermehrt und verbessert erfolgen. Bereits heute kann das BGSA in diesem Sinne interpretiert werden. Aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen der Vollzugsbehörden, welche zudem an jeweils andere gesetzliche Bestimmungen gebunden sind, soll dies aber zur Verdeutlichung im BGSA neu explizit festgehalten werden.

Die Kompetenzen des SECO sollen ausgebaut werden, damit es – wo nötig – mehr Möglichkeiten hat, steuernd auf den Vollzug einzuwirken. Die Kantone haben eigene Strukturen aufgebaut und kennen ihren Arbeitsmarkt am besten, weshalb

⁸ SR 831.10

⁹ SR 836.2

ihnen auch weiterhin möglichst viel Ermessensspielraum belassen werden soll. Erweisen sich aber gewisse Angleichungen als nötig, damit den Zielen des Gesetzes genüge getan wird, soll dies, wenn nicht anders möglich, mittels Erlass einer Weisung geschehen.

Ergebnis der Vernehmlassung

Zur Teilnahme an der Vernehmlassung eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Verbände der Wirtschaft sowie weitere interessierte Kreise. Teilgenommen haben sämtliche Kantone, 6 politische Parteien und 24 interessierte Organisationen. Insgesamt gingen damit 56 Stellungnahmen ein.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, welche sich zur Gesamtvorlage geäußert haben (28), steht der Vorlage grundsätzlich positiv gegenüber, während eine Minderheit (6) sie ablehnt oder ihr zumindest kritisch gegenüber steht. Praktisch sämtliche Vernehmlassungsteilnehmer halten in ihrer Stellungnahme aber fest, dass Schwarzarbeit einen grossen Schaden verursacht und ihr deshalb entschieden entgegenzutreten sei.

Von den vorgeschlagenen Massnahmen, welche sich nun im Entwurf befinden, ist bei den Vernehmlassungsteilnehmern nur eine umstritten. Es handelt sich dabei um Artikel 16a (Vorgaben in Leistungsvereinbarungen sowie Weisungsbefugnis für das SECO).

Bei Artikel 16a hat jeweils eine Mehrheit der Teilnehmenden, welche sich zu den Vorschlägen geäußert hat, ihre Zustimmung ausgedrückt: Betreffend die Vorgaben in den Leistungsvereinbarungen stehen 14 Zustimmungen 11 Ablehnungen gegenüber. Hauptsächliches Argument der Gegner ist ein befürchteter Autonomieverlust, während sich die Befürworter für eine Harmonisierung des Vollzugs aussprechen. Betreffend die Weisungsbefugnis sind 11 zustimmende und 7 ablehnende Voten eingegangen. In den Augen der Gegner führt die Anpassung zu einer nicht erstrebenswerten Zentralisierung. Die Befürworter unterstützen die Idee eines einheitlicheren Vollzugs.

In Artikel 18a war ursprünglich die Sanktionierung von Verstössen gegen die Pflicht, neue Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei den Ausgleichskassen anzumelden. Da der Nationalrat dem Ständerat gefolgt ist und die Motion Niederberger (14.3728 «Regulierungskosten für die Wirtschaft. Unnötige Administrativarbeiten für die AHV abschaffen») am 8. Dezember 2015 angenommen hat, fällt diese Pflicht weg. Aus diesem Grund wird die diesbezügliche Sanktionierung nicht in die Revision aufgenommen.

Die Sanktionsbestimmungen betreffend das UVG wurden erst im Nachgang an die Vernehmlassung in die Vorlage aufgenommen.

Die restlichen in die Botschaft aufgenommenen Anpassungen stossen auf breit abgestützte Zustimmung. Die Details zu den Ergebnissen der Vernehmlassung finden sich im Ergebnisbericht¹⁰.

¹⁰ Der Ergebnisbericht ist veröffentlicht unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2015 > WBF

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Wirkung, welche das BGSA seit seinem Inkrafttreten entfaltet, lässt sich nicht in Zahlen messen. Die jährliche Berichterstattung des SECO liefert Anhaltspunkte dafür, wie viele Kontrollen zu einem Verdacht führen und an die zuständigen Behörden übermittelt werden. Inwieweit sich dies, das Sozialversicherungs- und Quellensteuerrecht betreffend, in Einnahmen äussert, lässt sich nicht eruieren. Zudem tritt hinzu, dass durch vorgenommene Kontrollen auch ein Präventionseffekt ausgeht, welcher sich nicht beziffern lässt.

Aktuell gibt die Eidgenossenschaft jährlich ca. 4,3 Millionen Franken für die Bekämpfung der Schwarzarbeit aus. Dieser Betrag bleibt mit den vorgeschlagenen Anpassungen des Gesetzes unverändert.

Die letzten Schätzungen gehen davon aus, dass die Schattenwirtschaft, welche auch Schwarzarbeit im Sinne des BGSA miteinschliesst, in der Höhe von ca. 6,9 Prozenten des BSP ausmacht. Die Ausfälle für Sozialversicherungen und Steuerbehörden dürften damit mehrere Hundert Millionen Franken betragen.

Im Vergleich zur Bekämpfung der Schwarzarbeit finanzierte der Bund die Kontrolle der flankierenden Massnahmen im Jahr 2014 mit Ausgaben in der Höhe von ca. 5,8 Millionen Franken zuhanden der Kantone sowie weiteren ca. 6,2 Millionen Franken zuhanden der paritätischen Kommissionen. Die Umsetzung des BGSA ist damit bedeutend weniger kostenintensiv, obwohl die Kontrollorgane sowohl Branchen mit als auch ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen kontrollieren.

1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die konkrete Ausgestaltung der Bekämpfung der Schwarzarbeit unterscheidet sich von Staat zu Staat sehr stark. Vorgaben der EU zur Bekämpfung der Schwarzarbeit existieren dabei ebenso wenig wie eine staatsübergreifende, einheitliche Definition von Schwarzarbeit, weshalb jeder Staat seine eigene Politik verfolgt.

Das System von Deutschland ist beispielsweise relativ ähnlich ausgestaltet wie das schweizerische: Anstelle von Kontrollorganen überprüfen in Deutschland die Behörden der Zollverwaltung die Einhaltung der sozialversicherungsrechtlichen und steuerlichen Pflichten. Diese können sich dabei auf die Unterstützung von verschiedensten Behörden der betroffenen Rechtsbereiche verlassen und melden Verstösse an die jeweils zuständigen Behörden weiter. Bei festgestellten Verstössen können Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren und Geldbussen von bis zu 300 000 Euro ausgesprochen werden.

Die vorgeschlagenen Anpassungen, einschliesslich der Einführung einer Sanktionskompetenz für die Kontrollorgane, scheinen im Vergleich dazu verhältnismässig.

1.6 Umsetzung

Die Umsetzung der neuen Bestimmungen hat keine grundlegenden Neuerungen betreffend die Zuständigkeiten zur Folge. Neu sollen aber die kantonalen Kontrollorgane neben ihrer Funktion als Kontrollinstanz auch eine Sanktionskompetenz bei

Verstössen gegen die Pflicht zur Anmeldung neuer Betriebe bei der Unfallversicherung sowie bei Verstössen gegen die Aufzeichnungspflicht gemäss Art. 93 UVG erhalten.

Für die Ausarbeitung von als nötig erscheinenden Weisungen des SECO würden die Kantone ebenfalls miteinbezogen.

Im Rahmen der Vernehmlassung äusserten die Kantone verschiedene Bedenken im Zusammenhang mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen. Betreffend die Erweiterung der Mitteilungsmöglichkeiten bei einem Verdacht auf einen Verstoß gegen allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge wird von einer kleinen Minderheit eine Einmischung in Belange der Sozialpartner ausgemacht. In Bezug auf die Rückmeldepflichten befürchten zwei Kantone einen unverhältnismässig grossen Aufwand bei der Mitteilung der Informationen. Der stärkeren Position des SECO, welche sich durch Vorgaben in den Leistungsvereinbarungen sowie der ausdrücklichen Weisungsbefugnis äussert, steht jeweils eine Minderheit der Kantone ablehnend gegenüber, da diese Kantone einen Autonomieverlust befürchten. Das SECO hat diesbezüglich stets festgehalten, dass Vorgaben und Weisungen nach Anhörung der Kantone und in Zusammenarbeit mit diesen erarbeitet würden.

Wie unter Ziffer 1.3 bereits erwähnt wurde, hat sich die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer (und darin miteinbegrienen der Kantone) zustimmend zu den Vorschlägen geäussert.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

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

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 2 Geltungsbereich

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren wird heute nicht ausschliesslich von Personen angewendet, für welche das Verfahren ursprünglich vorgesehen war. Es sind wiederholt und vermehrt Fälle bekannt geworden, in welchen das Verfahren von Personen benutzt wurde, die sich damit einen steuerlichen Vorteil zu verschaffen suchten. Beispielsweise werden Gesellschaften ausschliesslich mit dem Ziel gegründet, einen Teil des zu versteuernden Lohnes auszusondern und zum günstigen Steuersatz von 5 Prozent 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 schon nach geltendem Recht nicht legal, doch ist die Aufdeckung solcher Umgehungen 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 war. Der Wortlaut lehnt sich dabei an

Artikel 34d Absatz 2 der Verordnung vom 31. Oktober 1947¹¹ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) an, welcher die Abrechnungspflicht von in Privathaushalten beschäftigten Personen ab dem ersten Lohnfranken, also ohne Freibetrag, festhält. Konkretisiert wird der Begriff «in Privathaushalten beschäftigte Personen» zudem in Merkblatt 2.06 der AHV/IV¹². Darunter fallen etwa Raumpflegerinnen und Raumpfleger, Personen für die Kinderbetreuung und 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.

Die Arbeitgeber werden von den Ausgleichskassen darüber informiert, dass sie ihnen künftig mitteilen müssen, ob die Tätigkeit im Privathaushalt ausgeführt wurde oder nicht (Einhaltung des Geltungsbereichs gemäss Art. 2 BGSA). Die Wegleitung des Bundesamts für Sozialversicherungen über den Bezug der Beiträge in der AHV, IV und EO wird entsprechend angepasst werden (WBB, Ref.-Nr. 318.102.04¹³). Damit soll gewährleistet werden, dass das vereinfachte Verfahren für unberechtigte Personen nicht mehr zur Anwendung gelangt.

Art. 3 Abs. 1

Bei der Anpassung von Artikel 3 handelt es sich lediglich um eine Nachführung im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des FamZG auf den 1. Januar 2009.

Art. 7 Abs. 1 Bst. a

Der Begriff «Arbeitsplatz» wird mit dem Begriff «Arbeitsort» ersetzt. Damit soll verdeutlicht werden, dass die Kontrollorgane auch in Privathaushalten eine Kontrolle durchführen dürfen. Diese Anpassung betrifft nicht den französischen Text.

Art. 9 Protokolle

Abs. 1 und 2

Die Absätze 1 und 2 entsprechen dem geltenden Recht. Da wesentliche Teile des Artikels ändern, wird der Artikel jedoch vollständig und mit der Sachüberschrift in der neuen Fassung wiedergegeben.

Abs. 3

Der geltende Artikel 9 Absatz 3 lautet heute dahingehend, 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

¹¹ SR **831.101**

¹² Das Merkblatt 2.06 kann bei dem Ausgleichskassen kostenlos abgerufen werden unter www.ahv-iv.ch > Merkblätter & Formulare > Merkblätter > Beiträge AHV/IV/EO/ALV.

¹³ Die Wegleitung kann beim Bundesamt für Sozialversicherungen kostenlos abgerufen werden unter www.bsv.admin.ch > Praxis > Vollzug > AHV > Grundlagen AHV > Weisungen Beiträge.

ein gesetzgeberisches Versehen handelt, welches im Zuge der Revision behoben werden soll.

Es soll 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» in den Buchstaben b und c soll auf Wunsch der Kantone der Aufwand der Kontrollorgane verringert werden.

Abs.4

Da die Kopien nur noch auf Verlangen ausgestellt werden, sind die betroffenen Personen im Gegenzug über ihr Recht, eine Kopie zu erhalten, zu informieren. Verzichten die betroffenen Personen darauf, eine Kopie zu verlangen, so sollen die Kontrollorgane nicht dazu gezwungen sein, eine Kopie anzufertigen.

Art. 10

Die Verpflichtung der Behörden zu Mitteilungen über Entscheide und Urteile, wie sie heute bereits in Artikel 10 BGSA vorgesehen ist, soll in denjenigen Fällen, wo das kantonale Kontrollorgan in die Sachverhaltsabklärung involviert war, auch auf die Kontrollorgane ausgedehnt werden. Heute ist nur die nach Artikel 13 BGSA zuständige kantonale Behörde erfasst.

Art. 11 Abs. 1 und 3

Artikel 11 regelt, welche Behörden und Organisationen mit dem kantonalen Kontrollorgan zusammenarbeiten. Es handelt sich dabei in erster Linie um die Mitteilung von Verdachtsfällen der in diesem Artikel 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 betreffend 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 Entscheidungskompetenz, 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 sind nur Behörden, welche in einem vom Kontrollgegenstand erfassten Rechtsgebiet zuständig sind.

Art. 12 Abs. 2 Bst. a, Abs. 4 Bst. a, Abs. 6 und 7

Bei den Anpassungen von Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe a und Absatz 4 Buchstabe a handelt es sich lediglich um Nachführungen im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des FamZG auf den 1. Januar 2009.

Abs. 6

Im geltenden Artikel 9 Absatz 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 müssen sich dabei im Rahmen von Schwarzarbeitskontrollen ergeben. Artikel 6 BGSA umschreibt den Kontrollgegenstand und bestimmt, was die kantonalen Kontrollorgane mit ihren vorhandenen Kompetenzen kontrollieren dürfen, nämlich die Einhaltung der Pflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht. Anhaltspunkte auf Verstösse gegen das Mehrwertsteuergesetz haben sich im Rahmen dieser Kontrollen zu ergeben, das heisst das Kontrollorgan darf nicht spezifisch nach Verstössen gegen das Mehrwertsteuergesetz suchen. Wenn es aber einen Verdacht auf einen Rechtsverstoss erlangt, soll es diese Erkenntnis 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 Berichtserstattung 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.

Diese Möglichkeit der Weiterleitung soll nun auf bestimmte Bereiche ausgeweitet werden, um den korrekten Vollzug des massgebenden Rechts zu erleichtern. Systematisch gehört die Regelung zu Artikel 12, wo schon heute die Mitteilungspflichten verankert sind. Die Ausweitung der Meldemöglichkeiten betrifft folgende Bereiche:

Entsendegesetz

Die kantonale Kontrollbehörde gemäss dem Entsendegesetz 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 Kontrollen im Bereich der flankierenden Massnahmen durchführen. Wenn ein reiner Schwarzarbeitsinspektor auf den Fall eines Verstosses gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern stösst, soll er dies seinen Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen melden dürfen. Es ist offensichtlich, dass bereits heute ein Austausch dieser beiden Instanzen stattfindet. Die Möglichkeit zum Austausch soll nun im Gesetz festgeschrieben werden.

Daneben sind die paritätischen Kommissionen im Bereich der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge zuständig für die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbestimmungen entsandter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

*Arbeitsgesetz vom 13. März 1964*¹⁴

Das Kontrollorgan hat das Recht, Betriebe und andere Arbeitsorte während der Arbeitszeiten zu betreten sowie erforderliche Unterlagen zu konsultieren. Verstösse gegen Arbeits- und Ruhezeiten oder gegen die Arbeitssicherheit können daher auch für Schwarzarbeitsinspektorinnen und -inspektoren 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 oder eines unrechtmässigen Bezugs von Sozialhilfeleistungen stossen.

DBG und StHG

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

Allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge

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

Es ist festzuhalten, dass der Kontrollgegenstand dadurch nicht erweitert wird, die Kontrollorgane durch die Anpassung von Artikel 12 also nicht über mehr Kontrollkompetenzen verfügen.

Die Kontrollorgane, welche bereits heute über ein breites Wissen verfügen müssen, sollen für diese neuen Meldungen nicht speziell geschult werden. Vorgesehen ist, wie im Falle des Mehrwertsteuergesetzes, Informationen zu den wichtigsten und am einfachsten erkennbaren Pflichtverstössen, welche die Kontrollorgane antreffen können, zu erteilen. Diese Informationen würden in Zusammenarbeit mit den betreffenden zuständigen Behörden und Organen ausgearbeitet.

Abs. 7

Aufgrund der neuen Strukturierung von Artikel 9 Absatz 4 als Artikel 12 Absatz 6 wird auch ein neuer Absatz 7 geschaffen. Darin wird festgehalten, dass die zuständige Behörde oder das zuständige Organ in den in Absatz 6 genannten Bereichen zur Durchführung einer Untersuchung und zum Fällen eines Entscheides zuständig bleibt.

¹⁴ SR 822.11

Art. 16 Abs. 2 und 3 erster Satz

In Absatz 2 soll der Begriff «Kontrollkosten» durch den Begriff «Lohnkosten der Inspektorinnen und Inspektoren» ersetzt werden. Damit wird eine Angleichung an den Wortlaut des Entsendegesetzes (Art. 7a) geschaffen, welches ebenfalls eine Finanzierung eines Teils der Lohnkosten der Inspektorinnen und Inspektoren vorsieht. Der Begriff der Kontrollkosten wird vom SECO im Einvernehmen mit den Kantonen auch heute bereits in diesem Sinne interpretiert. Auch die mitfinanzierten Stellen sollen dieselben bleiben wie heute. Unter dem Begriff der Inspektorinnen und Inspektoren ist deshalb auch allenfalls vorhandenes vor- oder nachbearbeitendes Personal zu verstehen.

In Absatz 3 wird zur besseren Zitierbarkeit die Abkürzung «UVG» eingeführt.
Art. 16a

Mit der Einführung des neuen Artikels 16a soll im Gesetz festgehalten werden, dass das WBF mit den Kantonen Leistungsvereinbarungen abschliessen kann. Bereits heute werden solche Vereinbarungen jährlich abgeschlossen. Die Vereinbarungen 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 gemacht werden können (z. B. wie viele Zufallskontrollen ohne vorgängige Verdachtsmeldung vorzunehmen sind). Ziel des SECO ist es, mit den vorhandenen Mitteln eine effektive und wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit umzusetzen. Wo sich zur Durchsetzung der Ziele des Gesetzes ein Eingreifen zur Harmonisierung als nötig erweist, soll dies möglich sein. Wichtig zu betonen ist, dass auf die kantonal unterschiedlichen Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen ist und den Kantonen auch weiterhin ein grosses Mass an Selbstbestimmung erhalten 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 mit dem neuen Artikel 16a eine Angleichung an das geltende Entsendegesetz geschaffen, in welchem bereits heute die Aufsicht sowie die Weisungsbefugnis geregelt sind.

Art. 18 Sachüberschrift

Verletzung der Mitwirkungspflichten

Aufgrund des neuen Artikels 18a könnte die heutige Sachüberschrift von Artikel 18, welche sehr generell gehalten ist, zu Missverständnissen führen. Deshalb soll diese umbenannt werden.

Art. 18a *Verletzung der Anmelde- und Aufzeichnungspflichten*

Mit der Einführung von Artikel 18a soll eine Sanktionsmöglichkeit geschaffen werden, welche sich auf Verletzungen der Meldepflichten gemäss Artikel 3a QStV und Artikel 59 UVG sowie der Aufzeichnungspflicht gemäss Art. 93 UVG bezieht.

Artikel 3a QStV schreibt vor, dass ein Arbeitgeber neue Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche der Quellensteuer unterstehen, innerhalb von 8 Tagen anzu-melden 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 Meldepflicht hat zwar nicht automatisch die Nichtabrech-nung der geschuldeten Steuern zur Folge. Entrichtet der Arbeitgeber Steuern trotz unterlassener Meldung, so werden die steuerlichen Pflichten erfüllt. Die Entrichtung der Steuern hängt grundsätzlich nicht von der gesetzlichen Meldepflicht ab. Die vorgängige Anmeldung erhöht jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass die geschuldeten Beiträge effektiv abgerechnet werden. Die Sanktionskompetenz soll bei den zustän-digen kantonalen Steuerbehörden angesiedelt werden, da bei einem Verstoß gegen die Meldepflicht nach Artikel 3a QStV weitere administrative und strafrechtliche Folgen zu prüfen und gegebenenfalls durchzusetzen sind.

Die Pflicht zur Anmeldung eines neu eröffneten Betriebes besteht bereits heute und ist in der Praxis nicht bestritten. Schwierigkeiten können sich jedoch bei der Durch-setzung dieser Pflicht ergeben, da ohne Nachweis, dass mehr als 14 Tage gearbeitet wurde, die Einforderung von Ersatzprämien in der Höhe des doppelten Betrages keine abschreckende Wirkung entfaltet. Mit dem blossen Unterlassen der Anmel-dung wird zudem der Tatbestand der aktiven Täuschungshandlung nicht erfüllt, welcher eine Voraussetzung für eine Sanktionierung wegen Prämienhinterziehung gemäss Artikel 112 Absatz 1 UVG darstellt.

Betreffend die Aufzeichnungspflicht lässt sich festhalten, dass bei Vorliegen von Schwarzarbeit typischerweise keine entsprechenden Aufzeichnungen vorhanden sind. Arbeitgeber sind durch das UVG verpflichtet, diese Daten laufend aufzuzeich-nen, da sie den Unfallversicherern gegenüber unter dem Jahr grundsätzlich keine Lohnsummen zu deklarieren haben. Ist es nun aber einem Arbeitgeber nicht mög-lich, beispielsweise den Beginn der Tätigkeit eines Arbeitnehmers, welche als An-knüpfungspunkt für die Meldung eines neuen Arbeitnehmers oder eines neu eröffne-ten Betriebes dient, mittels Aufzeichnungen unmittelbar zu belegen, so verstösst er gegen seine Pflicht zur Aufzeichnung aller relevanten Daten und soll direkt durch das Kontrollorgan gebüsst werden können.

Da sich die Erfüllung der Pflichten in den meisten Fällen direkt vor Ort, wenn die Kontrolle in Büroräumlichkeiten durchgeführt wird, oder durch Nachsenden von entsprechenden Dokumenten überprüfen lässt und vom Kontrollorgan abschliessend beurteilt werden kann, ist es sinnvoll, wenn die kantonalen Kontrollorgane die Möglichkeit zur Sanktionierung erhalten.

Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Art. 87 neues Lemma zwischen dem zweiten und dem dritten Lemma

Artikel 87 enthält Straftatbestände, welche als Vergehen geahndet werden. Nach dem geltenden Artikel 87 zweites Lemma AHVG wird die Umgehung der Beitrags-pflicht 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 Täu-schungshandlung voraus. Durch ein blosses Unterlassen kann der Tatbestand des

zweiten Lemmas nicht erfüllt werden. Arbeitgeber, welche einer AHV-Ausgleichskasse angeschlossen sind und für eine Arbeitnehmerin oder einen Arbeitnehmer abrechnen, einen zweiten Arbeitnehmer aber verschweigen oder unwahre oder unvollständige Angaben betreffend diesen zweiten Arbeitnehmer machen, machen sich nach dieser Bestimmung strafbar. Arbeitgeber hingegen, welche sich gar nicht erst einer Ausgleichskasse anschliessen, begehen keine aktive Täuschungshandlung sondern ein Unterlassen, und sie 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. Eine verspätete Anmeldung alleine soll aber noch nicht bestraft werden, sondern nur, wenn 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.

Änderung des Familienzulagengesetzes

Art. 25 Einleitungssatz (betrifft nur den französischen Text) und Bst. e^{bis} und e^{ter}

Der Einleitungssatz von Artikel 25 ist in der französischen Fassung nicht vollständig. Im Gegensatz zur deutschen und zur italienischen Fassung, in welcher der Ausdruck «sinngemäss» beziehungsweise «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 nach den Artikeln 87–91 AHVG für anwendbar. Die Straftatbestände in Artikel 87 AHVG werden mit einem neuen Lemma ergänzt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 87 AHVG).

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 Familienausgleichskassen in aller Regel zusammen mit denjenigen an die AHV, IV, EO und ALV erhoben werden, ist es angezeigt, gleich wie im Bundesgesetz vom 19. Juli 1959¹⁵ über die Invalidenversicherung (Art. 3 Abs. 2) und im Erwerbersatzgesetz vom 25. September 1952¹⁶ (Art. 27 Abs. 3) auf sämtliche Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung zur Herabsetzung und zum 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 des Verweises auf Artikel 14 AHVG nicht entsprechend geändert, so führte dies zu einem Kettenverweis. Von Artikel 23 FamZG würde auf Artikel 87 AHVG verwiesen, und von Artikel 87 AHVG auf Artikel 14 AHVG. Dies dürfte allerdings dem Bestimmtheitsgebot kaum genügen,

¹⁵ SR 831.20

¹⁶ SR 834.1

Mit der Änderung des BGSA sollen die Bekämpfung der Schwarzarbeit verbessert und die Schwarzarbeit eingedämmt werden. Dazu gehört auch, dass wer einen Arbeitsvertrag abschliesst und dabei Pflichten umgeht, die ihr oder ihm durch das Gesetz auferlegt werden, für diesen Verstoss gebüsst wird. Dies geschieht durch die Möglichkeit der Sanktionierung durch die kantonalen Kontrollorgane sowie durch die Auferlegung von Kontrollgebühren.

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, aber dennoch wirkungsvoll. Indem die Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausgebaut werden, wird eine Missbrauchsbekämpfung ermöglicht, welche über die reine Schwarzarbeitsbekämpfung hinausgeht. Insbesondere steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Verstösse gegen das Entsendegesetz und gegen allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge aufgedeckt werden und die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen besser durchgesetzt werden kann. Damit werden namentlich die flankierenden Massnahmen unterstützt.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage hat keine besonderen Auswirkungen auf die Gesellschaft.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt.

3.6 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat keine besonderen anderen Auswirkungen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹⁷ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹⁸ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Die Änderung des BGSA ist dennoch angezeigt, da der Schwarzarbeit so entschieden wie möglich entgegenzutreten ist. Die Evaluation sowie der Bericht des Bundesrates haben aufgezeigt, dass Verbesserungspotenzial besteht. Dieses Potenzial soll bestmöglich ausgeschöpft werden.

¹⁷ BBl 2012 481

¹⁸ BBl 2012 7155

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Revision steht in keinem Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 110 Absatz 1 Buchstaben a, b und d der Bundesverfassung¹⁹ (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 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagenen Anpassungen tangieren keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

5.3 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.

5.4 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

An der Aufgabenerfüllung, wie sie durch das BGSA vorgesehen ist, ändert sich grundsätzlich nichts. Die Kantone bleiben weiterhin zuständig für den Vollzug des Gesetzes. Die vorgeschlagenen Anpassungen in Artikel 16a BGSA bewirken eine bessere Aufsichtskompetenz des SECO.

Bereits heute schliesst der Bund jährliche Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen ab, in welchen gewisse quantitative Vorgaben gemacht werden: zu erreichende Kontrollzahlen oder der Einsatz einer bestimmten Zahl von Inspektorinnen und Inspektoren. Der Abschluss der Leistungsvereinbarungen ist jedoch nur im beidseitigen Einverständnis möglich und erfolgt für die Kantone freiwillig. Für den Bund dienen diese Vereinbarungen der Planungssicherheit, da er an ein vom Parlament gesprochenes Budget gebunden ist.

Eine Weisungsbefugnis lässt sich heute aus allgemeinen Grundsätzen ableiten, die ausdrückliche Weisungsbefugnis im BGSA dient daher der Verdeutlichung.

¹⁹ SR 101

Durch die Ermöglichung von Vorgaben und Weisungen soll der Bund dort harmonisierend einwirken können, wo es sich zur Durchsetzung der Ziele des Gesetzes als nötig erweist. Es steht dabei aber fest, dass keine komplette Vereinheitlichung der Kontrolltätigkeiten der Kantone stattfinden soll, da die föderalistische Struktur der Schweiz zu unterschiedlichen zielführenden Lösungsansätzen führen kann.

Bereits heute teilen sich Bund und Kantone die Kosten des Vollzugs je hälftig, woran auch vorliegende Revision nichts ändert.

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die geltende Finanzierungsregelung wird unverändert beibehalten. Die Präzisierung in Artikel 16 BGSA wurde bereits vor dem Inkrafttreten des BGSA mit den Kantonen diskutiert und die Finanzierung seither demgemäss durchgeführt.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Eine weitergehende Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen als die bereits vorhandene ist nicht geplant.

5.7 Datenschutz

Die Erweiterung der Zusammenarbeitsbestimmungen führt dazu, dass Daten an weitere Behörden und Organe zugestellt werden. Zur Datenbearbeitung sind die Kontrollorgane gemäss BGSA schon heute legitimiert. Die vom Gesetz vorgesehene Weiterreichung ist davon abgedeckt.

Zu beachten ist, dass Daten, welche an das Kontrollorgan gereicht werden stets im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit stehen und dem Kontrollorgan zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben dienen. Bei den Daten, welche vom Kontrollorgan an die zuständigen Behörden und Organe geliefert werden, handelt es sich um Verdachtsfälle, welche in die Zuständigkeit der jeweiligen Behörden fallen. Die Rückmeldung an das Kontrollorgan über den Ausgang eines Verfahrens beziehungsweise über die erlassene Massnahme ist ebenfalls durch das BGSA abgedeckt.

Eine Rückmeldung der Behörden und Organen, welche gemäss Artikel 12 Absatz 6 BGSA vom Kontrollorgan über einen Verdachtsfall informiert werden, ist nicht vorgesehen, da diese Fälle nicht als Schwarzarbeit im Sinne des Gesetzes gelten.

Den Grundsätzen des Datenschutzes wird Rechnung getragen.