



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen

Arbeitsmarktaufsicht

BGSA BERICHT 2017

Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

12. Juni 2018

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis.....	4
Management Summary.....	5
1 Einleitung.....	9
2 Schwarzarbeit in der Schweiz: Methodische Erfassbarkeit und Ausmass.....	10
3 Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA) – Grundzüge und Revision 2017	13
3.1 Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit in seinen Grundzügen	13
3.2 BGSA-Revision 2017	16
4 Ergebnisse der kantonalen Vollzugstätigkeit	17
4.1 Allgemeines zur Kontroll- und Koordinationstätigkeit.....	17
4.2 Anzahl der finanzierten Inspektoren	18
4.3 Kontrolltätigkeit.....	20
4.3.1 Anzahl durchgeführter Betriebs- und Personenkontrollen	20
4.3.2 Entwicklung der Kontrolltätigkeit seit 2008.....	26
4.3.3 Verdachtsmomente auf Schwarzarbeit	26
4.3.4 Rückmeldungen der Spezialbehörden über Sanktionen, Verwaltungsmassnahmen und informelle Verwaltungshandlungen.....	32
4.3.5 Bei den Kantonen eingegangene Gebühren und Bussen	36
4.4 Koordinationstätigkeit.....	38
4.4.1 Allgemein	38
4.4.2 Anzahl direkt weitergeleiteter Hinweise pro Branche im Jahr 2017	38
4.4.3 Anzahl direkt weitergeleiteter Hinweise pro Kanton und Rechtsgebiet im Jahr 2017	39
4.4.4 Rückmeldungen der Spezialbehörden über festgestellte Verstösse im Jahr 2017	41
5 Ausschlüsse vom öffentlichen Beschaffungswesen und Kürzung von Finanzhilfen 42	42
5.1 Sanktionen im Vollzugsjahr 2017.....	42
5.2 Entwicklung der Sanktionen seit 2008.....	42
6 Vereinfachtes Abrechnungsverfahren	43
6.1 Vollzugsjahr 2017.....	43
6.2 Entwicklung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens seit 2008	43
7 Zehn Jahre BGSA im Vollzug	44
Anhang I: Grundlage der Datensammlung und Auswertungsgrundsätze	47
Anhang II: Ausgestaltung der kantonalen Kontrollorgane	48
Anhang III: Ablaufschema einer Schwarzarbeitskontrolle und Beschreibung der verschiedenen Akteure	55
Anhang IV: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS 2015.....	58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Anzahl finanzierte Inspektoren pro Kanton von 2012 bis 2017.....	18
Tabelle 4.2: Anzahl Betriebs- und Personenkontrollen nach Kantonen von 2015 bis 2017 nach Kantonen	21
Tabelle 4.3: Durchgeführte Betriebs- und Personenkontrollen nach Branchen in den Jahren 2015, 2016 und 2017.....	24
Tabelle 4.4: Betriebskontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment, Veränderung 2015 - 2017.....	27
Tabelle 4.5: Verhältnis Anzahl Betriebskontrollen zu Anzahl Betriebskontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment im Jahr 2017.....	28
Tabelle 4.6: Personenkontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment je Kanton	29
Tabelle 4.7: Entwicklung der Anzahl Verdachtsmomente von 2016 bis 2017	30
Tabelle 4.8: Verdachtsmomente nach Rechtsgebieten je Kanton für 2017.....	30
Tabelle 4.9: Entwicklung der Anzahl Rückmeldungen der Spezialbehörden von 2016 bis 2017	33
Tabelle 4.10: Rückmeldungen nach Kantonen im Bereich des Sozialversicherungsrechts	34
Tabelle 4.11: Rückmeldung nach Kantonen in den Bereichen des Ausländer- und Quellensteuerrechts	35
Tabelle 4.12: Bussen und Gebühren nach Kantonen	37
Tabelle 4.13: Anzahl direkt weitergeleiteter Hinweise pro Branche im Jahr 2017.....	39
Tabelle 4.14: Anzahl direkt weitergeleiteter Hinweise pro Kanton und Rechtsgebiet im Jahr 2017.....	40
Tabelle 4.15: Rückmeldungen der Spezialbehörden über festgestellte Verstösse im Jahr 2017	41
Tabelle 6.1: Anmeldungen für das vereinfachte Abrechnungsverfahren von 2008 bis 2017	43
Tabelle 0.1: Betriebe und Beschäftigte nach Kantonen gemäss Statistik der Unternehmensstruktur des BFS 2015.....	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Niveau der Schattenwirtschaft in ausgewählten OECD-Ländern im Verhältnis zum BIP (F. Schneider und B. Boockmann 2018) – Prognose für 2018	12
Abbildung 4.1: Anzahl finanzierte Inspektoren pro 10'000 Betriebe (I/B) und pro 100'000 Beschäftigte (I/P) für das Jahr 2017'	19
Abbildung 4.2: Anzahl durchgeführte Betriebs- und Personenkontrollen pro 10'000 Arbeitsstätten resp. pro 10'000 Beschäftigte für das Jahr 2017'	22
Abbildung 4.3: Anzahl durchgeführte Betriebskontrollen pro 10'000 Arbeitsstätten und Personenkontrollen pro 10'000 Beschäftigte nach Branchen für 2017'	25
Abbildung 4.4: Anzahl Betriebs- und Personenkontrollen von 2008 - 2017	26
Abbildung 4.5: Anzahl Verdachtsmomente pro Rechtsgebiet von 2008 - 2017	32
Abbildung 4.6: Anzahl Rückmeldungen pro Rechtsgebiet von 2008 - 2017	36

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
AHVV	Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.101)
ALV	Arbeitslosenversicherung
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
BFS	Bundesamt für Statistik
BGSA	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit; SR 822.41)
BK	Betriebskontrolle
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BZ	Betriebszählung
EO	Erwerbsersatzordnung
FlaM	Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit
Fn	Fussnote
IV	Invalidenversicherung
Kap.	Kapitel
KIGA	Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
KKO	Kantonales Kontrollorgan
PK	Personenkontrolle
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
Suva	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
TAK	Tripartite Arbeitsmarktkommission
TPK	Tripartite Kommission
UVG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (SR 832.20)
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZAK	Zentrale Arbeitsmarkt-Kontrolle
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Management Summary

Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA) ist seit zehn Jahren in Kraft. Der vorliegende Bericht gibt daher Aufschluss über den Vollzug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit während den letzten zehn Jahren sowie im Detail über das Jahr 2017, namentlich über die Kontrolltätigkeit und neu auch über die Koordinationstätigkeit der kantonalen Kontrollorgane zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Revision des BGSA per 1. Januar 2018

Im vergangenen Jahr wurde das BGSA per 1. Januar 2018 revidiert. Diese Revision ging auf einen im BGSA verankerten Evaluationsauftrag zurück, der den Bundesrat verpflichtete, das Gesetz fünf Jahre nach Inkrafttreten auf seine Wirksamkeit hin zu evaluieren. Die im Jahr 2012 durchgeführte Evaluation ergab zwar, dass sich die Instrumente grundsätzlich bewährt hatten, ihr Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit jedoch noch optimiert werden könnte. Der Bundesrat überwies die anschliessend erarbeitete Gesetzesvorlage zusammen mit der Botschaft zur Änderung des BGSA Ende 2015 dem Parlament. Die Vorlage wurde in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 sowie Anfang 2017 in den eidgenössischen Räten beraten und im März 2017 verabschiedet.¹ Die wichtigsten Anpassungen sind: Die Möglichkeit des Kontrollorgans zur Meldung von Verdachtsfällen ausserhalb des Kontrollgegenstandes, die Ausdehnung des Kreises der das Kontrollorgan unterstützenden Behörden, die Verpflichtung des Kontrollorgans und der Spezialbehörden zu gegenseitigen Rückmeldungen und die Anpassung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens.

Kantonale Vollzugstätigkeit im vergangenen Jahr (2017)

Im Jahr 2017 setzten die Kantone 77.7 vom Bund finanzierte Vollzeitstellen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein, was einer Zunahme um 0.8 Stellen gegenüber dem Vorjahr entspricht. Arbeitgebende, Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende wurden auf die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten des Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrechts kontrolliert.

Die Zahl der Betriebskontrollen belief sich im Jahr 2017 auf 11'971, jene der Personenkontrollen auf 36'072. Die Zahl der Betriebskontrollen ist gegenüber dem Vorjahr um 0.8% gesunken. Die Anzahl Personenkontrollen ist um 2% gestiegen.

Ein vermuteter Verstoss liegt vor, wenn das Kontrollorgan nach Durchführung seiner Abklärungen den Verdacht hat, dass ein Betrieb oder eine Person gegen den Kontrollgegenstand verstossen hat und den Fall den zuständigen Behörden und Organisationen weiterleitet. Gesamtschweizerisch haben die kantonalen Kontrollorgane im Jahr 2017 insgesamt 13'359 Verdachtsmomente weitergeleitet. Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr insgesamt einer Abnahme von 12% (2016: 15'089). Aufgeteilt nach Rechtsge-

¹ Siehe dazu: https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/index_2.html.

biete ergeben sich folgende Anzahl Verdachtsmomente und Abnahmen gegenüber dem Vorjahr: Sozialversicherungsrecht 2017: 5'787, -11%; Ausländerrecht 2017: 4'049, -17%; Quellensteuerrecht 2017: 3'523, -6%.

Gesamthaft beträgt die Zahl der Rückmeldungen der Spezialbehörden an die kantonalen Kontrollorgane über getroffene Massnahmen und verhängte Sanktionen im Nachgang an die Kontrollen der kantonalen Kontrollorgane 3'034. Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr einer Abnahme von 10% (2016: 3'367). Aufgeteilt nach Rechtsgebiete ergeben sich folgende Resultate: Sozialversicherungsrecht 2017: 592, -24%; Ausländerrecht 2017: 1'919, -2%; Quellensteuerrecht 2017: 523, -18%.

Der Betrag der bei den Kantonen eingegangenen Gebühren und Bussen ist gegenüber 2016 von CHF 1'042'657 auf CHF 1'189'512 gestiegen. Dies entspricht einer Zunahme von CHF 146'855.

Ferner sieht das BGSA in Art. 13 die Möglichkeit vor, Arbeitgeber, die wegen schwerwiegender oder wiederholter Missachtung von Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs- oder Ausländerrecht rechtskräftig verurteilt worden sind, während höchstens fünf Jahren von künftigen Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens auszuschliessen oder ihnen während höchstens fünf Jahren Finanzhilfen angemessen zu kürzen. So wurden im Jahr 2017 gestützt auf Art. 13 BGSA 29 Sanktionen verhängt (Vorjahr: 50).

Die Abnahme an Verdachtsfällen und an Rückmeldungen der Spezialbehörden im Bereich des Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrechts lassen nicht generell auf eine Abnahme von Schwarzarbeit im Jahr 2017 schliessen. Diese Veränderung der erfassten Verdachtsfälle und Rückmeldungen liegt im üblichen Rahmen der jährlichen Schwankungen. Des Weiteren waren bis Ende 2017 die Spezialbehörden sowie die Gerichte und insbesondere die Staatsanwaltschaften gesetzlich nicht verpflichtet, die Kontrollorgane über die Feststellung eines Verstosses oder allgemein über den Ausgang des Verfahrens zu informieren. Erhärtete sich ein Verdacht bei weiterer Abklärung nicht, wurde dem Kontrollorgan oft keine Meldung erstattet. Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden, Gerichten und Strafverfolgungsbehörden war denn auch eine Priorität der BGSA-Revision des vergangenen Jahres. Mit der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen BGSA-Revision sind die Gerichte und Staatsanwaltschaften neu verpflichtet, die kantonalen Kontrollorgane über die in Rechtskraft erwachsenen Urteile und Entscheide zu informieren.

Koordinationstätigkeit der kantonalen Kontrollorgane

Neben der Durchführung von Betriebs- und Personenkontrollen erfüllen die kantonalen Kontrollorgane auch Koordinationsaufgaben. Sie leiten insbesondere Verdachtsfälle den zuständigen Spezialbehörden weiter, die dem Kontrollorgan übermittelt wurden und die keiner weiteren Abklärung mehr bedürfen. Diese Koordinationsaufgaben können jedoch eine grosse Wirksamkeit bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit entfalten. Daher werden die Koordinationstätigkeiten der Kantone im diesjährigen Bericht aufgezeigt. Bezogen auf Personen wurden total 5'887 Hinweise auf Schwarzarbeit ohne vorgängige eigene Kontrollen den zuständigen Behörden weitergeleitet. Aufgeschlüsselt nach den drei Rechtsgebieten resultieren folgende Zahlen von Hinweisen, die direkt an die Spezialbehörden weitergeleitet wurden: Im Ausländerrecht 1'326, im Sozialversicherungsrecht 3'206 und im Quellensteuerrecht 1'355.

Im Nachgang an diese Weiterleitungen wurden den kantonalen Kontrollorganen 639 Sanktionen im Ausländerrecht, 601 Sanktionen im Sozialversicherungsrecht und 128 Sanktionen im Quellensteuerrecht von den Spezialbehörden zurückgemeldet.

Vereinfachtes Abrechnungsverfahren weiterhin im Aufwind

Die Zahl der Arbeitgeber, welche die Löhne der in ihrem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer im vereinfachten Abrechnungsverfahren abrechnen, entwickelt sich weiterhin erfreulich. So stieg deren Zahl 2017 um 8'875 auf total 69'875 Arbeitgeber. Weiter wurden im Jahr 2016 die Löhne von 68'768 Arbeitnehmern und Beiträge von insgesamt CHF 27'925'770 über dieses Verfahren abgerechnet.

10 Jahre BGSA: Die wichtigsten Entwicklungen und Herausforderungen

Kontrolltätigkeit

Das Kontrollniveau hat sich bei den Betriebskontrollen in absoluten Zahlen seit dem Jahr 2010 zirka auf 12'000 Kontrollen eingependelt. Die Anzahl der Personenkontrollen schwankte von 2008 bis 2017 zwischen 34'000 und 39'000 Kontrollen.

Im Bereich des Sozialversicherungsrechts wurde im ersten Kontrolljahr nach Einführung des BGSA bis anhin die höchste Anzahl Verdachtsmomente festgestellt. Seit dem Jahr 2013 waren jeweils um die 6'000 Verdachtsmomente pro Jahr zu verzeichnen. Im Bereich des Ausländerrechts schwankte die Anzahl der Verdachtsmomente zwischen 4'100 und 7'100. Im Quellensteuerrechtsbereich ist im Vergleich zu den ersten Kontrolljahren tendenziell eine Zunahme der Verdachtsmomente zu erkennen. In den letzten zwei Jahren hat sich die Anzahl bei 3'500 eingependelt.

Die höchste Anzahl an Rückmeldungen der Spezialbehörden im Nachgang an Kontrollen der kantonalen Kontrollorgane erfolgte in den letzten zehn Jahren jeweils im Bereich des Ausländerrechts. Diese Zahl schwankte vom ersten Kontrolljahr 2008 bis zum Kontrolljahr 2017 stark. In den letzten Jahren waren jeweils um die 2'000 Rückmeldungen zu verzeichnen. Im Bereich des Quellensteuerrechts ist bei den Rückmeldungen tendenziell ein Anstieg festzustellen. Im Sozialversicherungsrecht schwankte die Anzahl Rückmeldungen zwischen 77 und 927.

Im Bereich des AHV-Rechts wurde im Jahr 2016 aufgrund der Annahme der Motion Niederberger (14.3728) die 30-tätige Meldepflicht für neue Arbeitnehmer abgeschafft. Die Motion verlangte vom Bundesrat, unnötige Administrativarbeiten der Unternehmen für die AHV abzuschaffen. Seit dem 1. Juni 2016 können die kantonalen Kontrollorgane diese unterjährige Meldepflicht für neue Arbeitnehmer nicht mehr überprüfen.²

² Gemäss Postulat Bourgeois 16.3964 wird der Bund nach Vorliegen der ersten Praxiserfahrungen die Wirkung der Abschaffung von Artikel 136 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) einer Überprüfung unterziehen.

Vollzugsentwicklung

Die parallel zur Einführung des BGSA durchgeführte Informationskampagne auf nationaler Ebene sowie verschiedene kantonale Kampagnen haben die Bevölkerung für die Thematik Schwarzarbeit sensibilisiert. Es werden den kantonalen Kontrollorganen mehr Hinweise auf Schwarzarbeit gemeldet, als vor der Einführung des BGSA. Nach Einführung des BGSA hat sich die Kontrolldichte, die Koordination sowie die Übersicht über den Ablauf der Kontrollen innerhalb der Bekämpfung der Schwarzarbeit erhöht bzw. optimiert.

Das SECO hat in den letzten vier Jahren den Fokus auf die Optimierung des Vollzugs des BGSA gelegt. Um die verschiedenen Verbesserungsmassnahmen effizient umsetzen zu können, hat das SECO zusammen mit dem Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) eine neue Ausbildung für FlaM- und BGSA-Inspektoren erarbeitet. Die Erfahrungen des Pilotprojekts, welches zwischen Frühling 2016 und 2017 lief, waren durchwegs positiv, weshalb die Ausbildung seither in regelmässigen Abständen durchgeführt wird.

Über die zehn Vollzugsjahre hinweg haben die kantonalen Ämter eine auf die Verhältnisse in ihrem Kanton zugeschnittene Kontrollstrategie entwickelt. Der Fokus der Kontrolltätigkeit liegt in vielen Kantonen auf den aufgrund der Vollzugserfahrung identifizierten Risikobranchen. Indem Kontrollen an Kontrollorgane delegiert werden, die über das notwendige Fachwissen verfügen, können Synergien besser genutzt werden. Zudem erlauben es die Erkenntnisse aus den bei den Vollzugsorganen durchgeführten Audits dem Bund, zusammen mit den Kantonen verschiedene Optimierungen im Vollzug umzusetzen. Dabei ist für den Bund die Transparenz des Vollzugs von zentraler Bedeutung, damit die Aufsichtstätigkeit sowie die rechtmässige Mitfinanzierung des Bundes gegenüber den Kantonen gewährleistet bleiben.

1 Einleitung

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist die zuständige Aufsichtsbehörde des Bundes für den Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)³. Wesentliche Anhaltspunkte für die Ausübung der Aufsichtsfunktion durch das SECO liefert die jährliche Berichterstattung der kantonalen Vollzugsorgane über ihre Kontrolltätigkeit.

Das BGSA ist am 1. Januar 2008 und somit vor zehn Jahren in Kraft getreten. Aus diesem Anlass informiert der diesjährige BGSA-Bericht über die Kontrolltätigkeit der letzten zehn Jahre sowie über das letzte Kontrolljahr. Neu wird zudem über die Koordinationstätigkeit der kantonalen Kontrollorgane im vergangenen Jahr berichtet. Daneben werden auch Entwicklungen von weiteren vom BGSA mitumfassten Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit behandelt.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 befasst sich einleitend mit dem Ausmass der Schwarzarbeit und den methodischen Erfassungsschwierigkeiten. Kapitel 3 vermittelt einen Überblick über den Inhalt des BGSA und präsentiert die Revision des letzten Jahres. Kapitel 4 geht auf die Ergebnisse der Vollzugstätigkeit der Kantone ein. Die Kapitel 5 und 6 widmen sich den Themen Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen und Kürzung von Finanzhilfen sowie dem vereinfachten Abrechnungsverfahren. Das letzte Kapitel 7 nimmt eine Würdigung über die 10 Jahre Vollzug im Bereich Schwarzarbeit vor.

Dem Bericht sind vier Anhänge angefügt. Anhang I enthält die Angaben über die Grundlagen der Datensammlung und die Auswertungsgrundsätze. In Anhang II wird die Ausgestaltung der einzelnen Kontrollorgane erläutert. In Anhang III wird die Bekämpfung der Schwarzarbeit schematisch aufgezeigt sowie die Akteure kurz beschrieben. Anhang IV gibt die für den Bericht massgebenden Betriebs- und Beschäftigtenzahlen wieder.

³ BGSA, SR 822.41.

2 Schwarzarbeit in der Schweiz: Methodische Erfassbarkeit und Ausmass

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit steht seit Jahrzehnten auf der politischen Agenda. Bereits im Jahr 1987 war Schwarzarbeit – im allgemeinen Zusammenhang mit der Schattenwirtschaft – Gegenstand eines Berichts des Bundesrates.⁴ Gestützt u.a. auf eine vom Nationalfonds mitfinanzierten Studie⁵ setzte sich der Bundesrat eingehend mit den Gründen, den Folgen und dem Ausmass der Schattenwirtschaft in der Schweiz auseinander. Seither wurden weder die Schattenwirtschaft noch die Schwarzarbeit in der Schweiz einer vergleichbaren Analyse unterzogen. Mangels umfassender Datengrundlage und Literatur zu diesem Thema sind denn auch Aussagen zu den Gründen, Folgen und des Ausmasses der Schwarzarbeit in der Schweiz schwierig.

Auf internationaler Ebene hat sich die Wissenschaft vermehrt mit der Thematik der Schattenwirtschaft auseinandergesetzt. Geblieben sind zwei Herausforderungen: Einerseits besteht keine allgemein anerkannte Definition von Schwarzarbeit. Auch beim weiter gefassten Begriff der Schattenwirtschaft bestehen sehr unterschiedliche Konzepte. Andererseits kann Schwarzarbeit aufgrund der Natur der Sache quantitativ nicht akkurat erfasst werden, da sie sich den offiziellen Statistiken entzieht.

Die Schweiz ist hier keine Ausnahme. Auch hierzulande besteht keine eindeutige juristische Definition von Schwarzarbeit. Allgemein wird unter Schwarzarbeit eine entlohnte, selbständige oder unselbständige Arbeit verstanden, die als Tätigkeit an sich legal ist, bei deren Ausübung aber gegen Rechtsvorschriften verstossen wird.

Der Begriff Schwarzarbeit im Sinne des BGSA hält folgende Sachverhalte als gegen das Gesetz verstossend fest:

- Die Beschäftigung von Arbeitnehmenden, die bei den obligatorischen Sozialversicherungen nicht gemeldet werden;
- Die nicht gemeldete Ausführung von Arbeiten durch Arbeitnehmende in Verletzung des Ausländerrechts;
- Die Beschäftigung von quellensteuerpflichtigen Arbeitnehmenden, die den Steuerbehörden nicht gemeldet werden.

Abgegrenzt wird legale Arbeit gegenüber Schwarzarbeit somit nach dem BGSA indirekt über den Kontrollgegenstand in Art. 6 BGSA (vgl. Kapitel 3).

Schwarzarbeit vs. Schattenwirtschaft

In der öffentlichen Diskussion wird der Begriff «Schwarzarbeit» teilweise mit dem Begriff «Schattenwirtschaft» gleichgestellt. Letzterer umfasst jedoch je nach Definition ein deutlich weiteres Spektrum an Aktivitäten. Darunter fallen z.B. alle nicht staatlich erfassten ökonomischen Aktivitäten, welche zur

⁴ Bericht über die Schattenwirtschaft (Postulat Schmid 83.395 vom 16. März 1983).

⁵ H. Weck-Hannemann, W. W. Pommerehne, B.S. Frey (1986); Die heimliche Wirtschaft – Struktur und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz; Haupt-Verlag; Bern.

Wertschöpfung, beziehungsweise zum Bruttonationaleinkommen beitragen.⁶ Schwarzarbeit ist somit als Teil der Schattenwirtschaft zu verstehen. Die Schattenwirtschaft kann, je nach Definition, nicht nur die im Bruttonationaleinkommen nicht enthaltene Hausarbeit umfassen, sondern auch Einkommen aus illegalen oder kriminellen Tätigkeiten (wie z.B. Handel mit gestohlenen Gütern, Drogenhandel, Schmuggel).

Die einzigen zurzeit verfügbaren Daten zum Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz stammen aus Arbeiten zur Schattenwirtschaft von Friedrich Schneider, einem der führenden Forscher auf diesem Gebiet. Die Grösse der Schattenwirtschaft kann anhand ganz unterschiedlicher Messmethoden geschätzt werden.⁷ Diese wurden in den letzten Jahren verfeinert. Jede dieser Schätzmethoden ist jedoch mit gewichtigen Nachteilen verbunden. Friedrich Schneider hält denn auch fest, dass es «kein ideales oder dominantes Schätzverfahren zur Bestimmung der Grösse und Entwicklung der Schattenwirtschaft gibt».⁸ Er empfiehlt deshalb, die verschiedenen Verfahren mit dem Ziel zu kombinieren, ein einigermaßen genaues «Phantombild» des Ausmasses der Schattenwirtschaft zu erhalten. Die Ergebnisse einzelner Berechnungen sind dementsprechend mit der notwendigen Vorsicht zu interpretieren.

Kaum quantifizierbar

In der Literatur wird jeweils zwischen direkten und indirekten Messmethoden der Schattenwirtschaft unterschieden. Als direkter Ansatz gelten z.B. Befragungen / Erhebungen sowie Erkenntnisse aus der konkreten Kontrolltätigkeit einer Behörde, sei es nun z.B. im Bereich Steuerhinterziehung oder im Bereich Schwarzarbeit. Der vorliegende Bericht verfolgt diesen direkten Ansatz. Der Vorteil direkter Messmethoden ist, dass dabei sehr detaillierte Informationen gewonnen werden können, wie z.B. in welchen Branchen und Regionen Schwarzarbeit besonders von Bedeutung ist, oder welche Arbeitnehmerkategorien eher von Schwarzarbeit betroffen sind. Ein Nachteil ist jedoch, dass solche Erhebungen kaum Rückschlüsse erlauben auf das tatsächliche Ausmass der Schwarzarbeit. So erfolgen die Schwarzarbeitskontrollen auch in der Schweiz meist risikobasiert respektive auf konkreten Verdacht hin. Weiter ist es wahrscheinlich, dass bei Befragungen zum Thema Schwarzarbeit die Teilnehmenden nicht immer korrekt Auskunft geben. Schliesslich sind bei direkten Ansätzen Vergleiche über die Zeit schwieriger.

Indirekte Messmethoden sind meist auf der «Makroebene» angesiedelt. Dabei werden die Spuren untersucht, welche die Schattenwirtschaft in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft hinterlässt.⁹ Beim Diskrepanz-Ansatz wird z.B. die Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben auf Ebene der einzelnen Haushalte analysiert.¹⁰ Allfällige Differenzen werden dann als Mass für die Grösse der

⁶ Siehe dazu F. Schneider und B. Boockmann (2018); Die Grösse der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2018; Johannes Kepler Universität Linz und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen; S. 5.

⁷ Für eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Methoden siehe F. Schneider (2015); Schattenwirtschaft und Schattenarbeitsmarkt: Die Entwicklungen der vergangenen 20 Jahre; Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2015; 16 (1):3-25.

⁸ F. Schneider (2015); a.a.O. Seite 20.

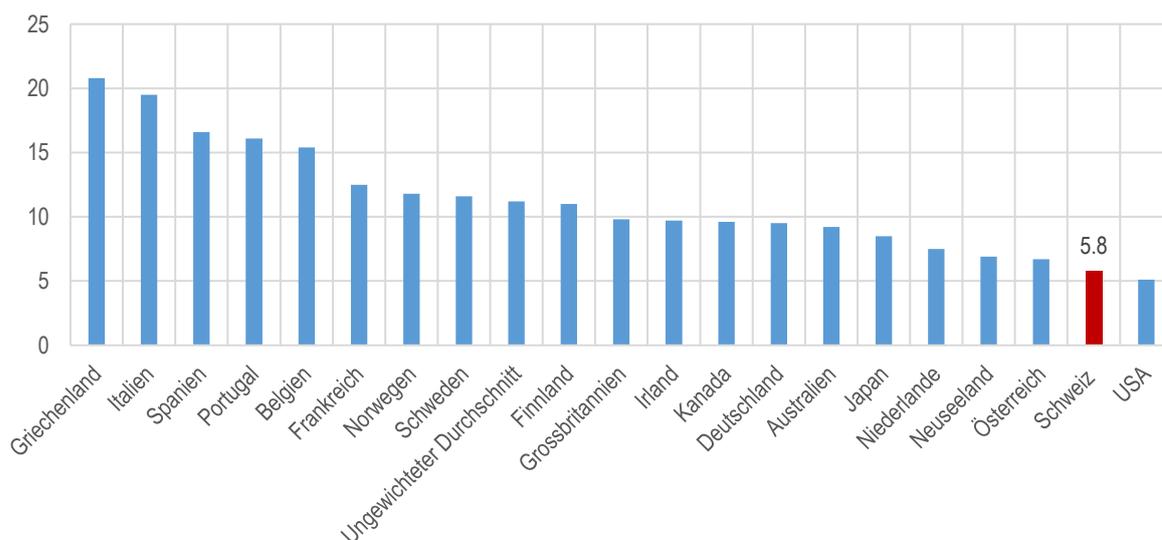
⁹ F. Schneider (2015); a.a.O. Seite 7.

¹⁰ Ein ähnliches Verfahren ist auf aggregierter Ebene möglich, indem im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Einkommensseite mit der Verwendungsseite verglichen wird.

Schattenwirtschaft angesehen. Als weitere Ansätze sind die physikalische Inputmethode¹¹ oder die monetären Ansätze zu nennen. Bei den monetären Ansätzen wird jeweils die Annahme getroffen, dass schattenwirtschaftliche Aktivitäten üblicherweise in bar abgewickelt werden. Indem eine Bargeldnachfrage-Funktion geschätzt wird, wird auf die Existenz von schattenwirtschaftlichen Aktivitäten geschlossen.¹²

Schliesslich basieren sogenannte kausale Methoden auf statistischen Modellen, welche Ursachen von Schattenwirtschaft mit Indikatoren wie z.B. die Verwendung von Bargeld, verbinden und analysieren. Gemäss diesem letztgenannten Ansatz schätzen F. Schneider und B. Boockmann die Grösse der Schattenwirtschaft für die Schweiz aktuell auf 5.8% des Bruttoinlandproduktes.¹³ Im Jahr 2008 lag die nach demselben Verfahren berechnete Quote bei 7.9%. Im internationalen Vergleich zählt die Schweiz damit zu denjenigen Staaten mit einer tiefen Schattenwirtschaftsquote. Inwiefern diese Quote die Schattenwirtschaft in der Schweiz korrekt widerspiegelt, muss hier angesichts der methodischen Unschärfe jedoch offengelassen werden.

Abbildung 2.1: Niveau der Schattenwirtschaft in ausgewählten OECD-Ländern im Verhältnis zum BIP (F. Schneider und B. Boockmann 2018) – Prognose für 2018



Ursachen und Folgen

Auch wenn das Ausmass der Schwarzarbeit naturgemäss nur schwer zu quantifizieren ist, ist sie aus Sicht des Bundesrates aus wirtschaftlichen, juristischen und ethischen Gründen klar zu bekämpfen.¹⁴ Aus wirtschaftlicher Perspektive führt Schwarzarbeit zu Einkommensverlusten für die Steuerbehörden und die Sozialversicherungen und zieht Verzerrungen des Wettbewerbs und des Finanzausgleichs nach

¹¹ Diese misst z.B. den Elektrizitätsverbrauch und geht davon aus, dass dieser in engem Zusammenhang mit schattenwirtschaftlichen Aktivitäten steht.

¹² Auch diese Methode ist nicht unumstritten. So hängt vieles davon ab, ob in der Schattenwirtschaft Bargeld tatsächlich das wichtigste Transaktionsmittel ist und ob es auch tatsächlich im Inland gehalten wird und somit als Indikator in Frage kommt.

¹³ F. Schneider und B. Boockmann (2018); a.a.O. Seite 23.

¹⁴ BBI 2002 3605.

sich. Sie kommt einer Besteuerung der Ehrlichkeit gleich, denn die Steuereinkünfte müssen von einem immer kleineren Teil der Bevölkerung getragen werden, sodass diejenigen, welche die Steuer- und Sozialversicherungserlasse respektieren, für jene zahlen, welche diese Normen verletzen. Gemäss Bundesrat ist Schwarzarbeit somit ein Faktor wirtschaftlicher Zerrüttung, der die Glaubwürdigkeit der Behörden in den Augen der Steuerpflichtigen beeinträchtigen und das allgemeine Misstrauen gegenüber den Institutionen und dem gesetzlichen Rahmen der formellen Wirtschaft verstärken kann. Schwarzarbeit ist somit eine Quelle der Unsicherheit und des Verlusts an Effizienz in Wirtschaft und Handel und hat einen nachteiligen Einfluss auf die makroökonomischen Leistungen einer Volkswirtschaft.

Nebst den negativen volkswirtschaftlichen Folgen ist Schwarzarbeit auch für die direkt betroffenen Personen problematisch. Diese sind u.U. nicht gegen Unfall versichert oder erwerben keine Ansprüche im Rahmen der geltenden Sozialversicherungen (z.B. Altersvorsorge oder Arbeitslosenversicherung), da sie sich der Beitragspflicht entziehen. Ganz allgemein gefährdet Schwarzarbeit somit die Errungenschaften des Arbeitnehmerschutzes.

Hohe Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge sowie das Ausmass staatlicher Regulierungen und Vorschriften (Regeldichte) gehören gemäss Forschung zu den Hauptfaktoren, welche Anreize setzen können, Arbeiten «schwarz» zu verrichten.¹⁵ Auch haben Studien gezeigt, dass die Qualität staatlicher Institutionen dabei einen wesentlichen Einfluss auf die Schwarzarbeit haben können. So sind Steuerzahler eher bereit Steuern zu entrichten, wenn sie dafür eine qualitativ hochstehende Gegenleistung erhalten und dabei von einer hohen Rechtssicherheit profitieren. Auf theoretischer Ebene dürfte auch die Höhe der Sanktionen und die Wahrscheinlichkeit kontrolliert zu werden, das Ausmass der Schwarzarbeit beeinflussen. Angesichts der Tatsache, dass eine Verringerung der Anreize zur Schwarzarbeit, insbesondere eine Reduktion der Regeldichte und der Steuerlast sehr rasch an Grenzen stösst, setzte das nun zehn Jahre alte BGSA bei Kontroll- und Sanktionsmechanismen an. Die Kontrollergebnisse sind denn auch Gegenstand des vorliegenden Berichtes. Zuerst werden im Folgenden die Grundzüge des BGSA und die Revision 2017 erläutert.

3 Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA) – Grundzüge und Revision 2017

3.1 Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit in seinen Grundzügen

Das geltende Recht definiert den Begriff Schwarzarbeit nicht. Schwarzarbeit im Sinne des BGSA wird indirekt über den in Art. 6 BGSA definierten Kontrollgegenstand von der rechtmässigen Arbeit abgegrenzt. Gemäss diesem Begriffsverständnis liegt Schwarzarbeit vor, wenn die im Ausländer-, Sozialversicherungs- und Quellensteuerrecht vorgesehenen Melde- und Bewilligungspflichten nicht eingehalten werden.

¹⁵ Einen ausführlichen Überblick inkl. Literaturhinweise liefert auch hier F. Schneider und B. Bookmann (2018); Die Grösse der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2018; Johannes Kepler Universität Linz und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen.

Das BGSA sieht verschiedene Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vor. Im Folgenden werden die Massnahmen kurz erläutert. Dabei entspricht die Reihenfolge derjenigen des Gesetzes:

- Schaffung eines vereinfachten Verfahrens zur Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge und Steuern;
- Schaffung kantonaler Kontrollorgane zur Bekämpfung der Schwarzarbeit;
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden;
- Einführung zusätzlicher Sanktionen;
- Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der kantonalen Kontrolltätigkeit.

Prävention: Das vereinfachte Abrechnungsverfahren

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren steht Arbeitgebenden zur Verfügung, welche Löhne bis CHF 21'150 pro Arbeitnehmer und eine Gesamtlohnsumme bis CHF 56'400 abrechnen (Grenzbeträge für das Jahr 2017). Es charakterisiert sich vor allem dadurch, dass der Arbeitgeber nur einmal im Jahr Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten hat und dass das Einkommen gleichzeitig mit der Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge versteuert wird.

Dieses Verfahren richtet sich insbesondere an private Arbeitgebende, welche Arbeitnehmende im Privathaushalt anstellen. Gemäss Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung¹⁶, müssen diese die Löhne ihrer Angestellten ab dem ersten Lohnfranken gegenüber den Sozialversicherungen abrechnen. Mit dem revidierten BGSA (in Kraft seit 01.01.2018) sind folgende juristische und natürliche Personen vom vereinfachten Abrechnungsverfahren ausgeschlossen: Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sowie im eigenen Betrieb mitarbeitende Ehegatten und Kinder.

Nebst diesem nationalen vereinfachten Abrechnungsverfahren bestehen in verschiedenen Kantonen weitere Verfahren zur vereinfachten Abrechnung geringer Lohnsummen.

Intensivierte und koordinierte Kontrollen dank zentralen Kontrollorganen

Das BGSA verpflichtet die Kantone dazu, ein Kontrollorgan zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (KKO)¹⁷ einzurichten. Diese Organe kontrollieren, ob Arbeitgebende und Arbeitnehmende die Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht einhalten. Die Aufgabe der Kontrollorgane besteht in der Abklärung des Sachverhalts, indem sie vor allem Kontrollaufgaben durchführen. Nebst der Kontrolltätigkeit besteht ein erheblicher Teil der Bekämpfung der Schwarzarbeit aus Koordinationsaufgaben. Stellt das kantonale Kontrollorgan Verdachtsmomente fest, leitet es diese den im spezifischen Rechtsgebiet zuständigen Behörden (nachfolgend "Spezialbehörden", insbesondere Migrationsämter, Ausgleichskassen und Steuerbehörden) weiter. Die Spezialbehörden führen soweit erforderlich weitere Abklärungen durch und treffen bei Bestätigung des Verdachts die in der jeweiligen Gesetzgebung vorgesehenen Verwaltungsmassnahmen und verhängen Sanktionen (vgl.

¹⁶ AHVV, SR 831.101.

¹⁷ Kantonales Kontrollorgan.

Anhang III). Die kantonalen Kontrollorgane selbst haben keine Sanktionskompetenz. Sie können jedoch fehlbaren Betrieben die durch die Schwarzarbeitskontrolle entstandenen Kosten auferlegen.

Ergeben sich im Rahmen der Kontrollen ausserdem Anhaltspunkte dafür, dass ein Verstoß gegen das Mehrwertsteuergesetz¹⁸ vorliegt, so teilen die kantonalen Kontrollorgane ihre Feststellungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) mit. Mit dem revidierten BGSA ist die Möglichkeit zur Meldung von Verdachtsfällen ausserhalb des Kontrollgegenstandes erweitert worden.

Die Kantone verfügen über einen relativ grossen Gestaltungsspielraum bei der Organisation ihres kantonalen Kontrollorgans (vgl. Anhang II). Im Weiteren schliesst der Bund mit den Kantonen jährlich Leistungsvereinbarungen über den Vollzug des BGSA ab, in welchen unter anderem die Zahl einzusetzender Stellenprozente oder der Umfang der Kontrolltätigkeit geregelt wird.

Die meisten Kantone haben das Kontrollorgan in der kantonalen Arbeitsmarktbehörde angesiedelt. Zudem haben einige Kantone die Aufgaben bereichsspezifisch an paritätische Kommissionen oder Kontrollvereine delegiert, welche auch die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) vollziehen und dabei insbesondere die Einhaltung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrollieren. Informationen zur Ausgestaltung der einzelnen kantonalen Kontrollorgane sowie eine schematische Darstellung der Bekämpfung der Schwarzarbeit finden sich in Anhang II und III.

Gemäss Art. 16 Abs. 2 BGSA beteiligt sich der Bund hälftig an den Lohnkosten der kantonalen Kontrollorgane unter Berücksichtigung der beim Kanton aufgrund der Kontrollen eingegangenen Gebühren und Bussen. Der Bund hat seinerseits die Möglichkeit, einen gewissen Teil seiner Kosten auf verschiedene Institutionen, welche vom Vollzug des BGSA profitieren, zu überwälzen. Zu diesen zählen die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva), die Ersatzkasse UVG, die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV (ZAS) und der Fonds der Arbeitslosenversicherung.

Grundlage für den Informationsaustausch zwischen den Vollzugsbehörden

Das BGSA sieht vor, dass diverse Behörden der Kantone und des Bundes (z.B. Behörden der Arbeitsinspektion, des Arbeitsmarkts, der Arbeitslosenversicherung oder die Polizeibehörden) mit dem Kontrollorgan zusammenarbeiten und Verdachtsmeldungen weiterleiten. Mit dem revidierten BGSA ist die Möglichkeit des Informationsaustausches um drei Behörden erweitert worden, namentlich um das Grenzwachtkorps, die Sozialhilfebehörde und die Einwohnerkontrolle. Darüber hinaus erweitert das revidierte BGSA den Informationsaustausch von Behörden untereinander. Den Interessen der Öffentlichkeit an der Aufdeckung von Schwarzarbeit und den Interessen des Einzelnen am Schutz seiner Privatsphäre wird dabei mit einer detaillierten Regelung über den Informationsfluss Rechnung getragen.

Sanktionen gemäss BGSA

Nebst den in den Spezialgesetzen verankerten Sanktionen wurde mit der Einführung des BGSA auch die Möglichkeit geschaffen, Arbeitgebende, welche wegen schwerwiegender oder wiederholter Missachtung ihrer Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs- oder Ausländerrecht

¹⁸ MWSTG, SR 641.20.

rechtskräftig verurteilt worden sind, für bis zu fünf Jahre vom öffentlichen Beschaffungswesen auszuschliessen oder ihnen Finanzhilfen für ebenfalls längstens fünf Jahre zu kürzen.

Im Weiteren wird im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung¹⁹ vorgesehen, dass im Falle einer strafrechtlichen Verurteilung wegen Verstössen gegen dieses Gesetz Zuschläge auf nicht geleistete Beiträge zu erheben sind. Bei erstmaliger Begehung beträgt der Zuschlag 50%, im Wiederholungsfall bis zu 100% der geschuldeten Beiträge.

3.2 BGSA-Revision 2017

Das BGSA wurde fünf Jahre nach dessen Einführung im Jahr 2012 evaluiert.²⁰ Die Evaluation ergab, dass sich das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Gesetz grundsätzlich bewährt hatte, sein Beitrag zur Eindämmung von Schwarzarbeit jedoch noch verbessert werden kann. Ein Optimierungsbedarf bestand insbesondere darin, dass das Gesetz für einige Fragen einen zu grossen Interpretationsspielraum offenliess, der zu Unklarheiten im Vollzug führte.

Nach Auffassung des Bundesrats bestand somit Handlungsbedarf. Er beauftragte das WBF sowie die weiteren betroffenen Departemente und Bundesämter die Verbesserung des Gesetzesvollzugs sowie eine Gesetzes- oder Verordnungsrevision bis spätestens Ende 2014 zu prüfen und gestützt auf die Ergebnisse gegebenenfalls einen Gesetzesentwurf und eine Botschaft zu erarbeiten.

Die im Nachgang aufgenommenen Arbeiten zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs fokussierten sich auf punktuelle Änderungen des Gesetzes. Nach Abschluss der Arbeiten eröffnete der Bundesrat am 1. April 2015 die Vernehmlassung. Anschliessend behandelte das Parlament das Geschäft in den Jahren 2016 und 2017. Am 17. März 2017 wurde die Revision von beiden Räten gutgeheissen. Die Änderungen des Gesetzes betreffen einerseits Verbesserungen in der Zusammenarbeit der an der Bekämpfung der Schwarzarbeit beteiligten Behörden und der Synergien zwischen den Kontrollorganen des Arbeitsmarktes. Andererseits wurde die Möglichkeit der Anwendung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens bei der AHV-Ausgleichskasse verschärft, damit Missbräuche verhindert werden.

¹⁹ AHVG, SR 831.10.

²⁰ Dies ist auf einen Gesetzesauftrag zurückzuführen (Art. 20 altBGSA).

4 Ergebnisse der kantonalen Vollzugstätigkeit

4.1 Allgemeines zur Kontroll- und Koordinationstätigkeit

Die Ergebnisse der kantonalen Kontrolltätigkeit werden anhand der folgenden Kriterien erläutert:

- Anzahl eingesetzter und finanzierter Inspektoren (Kap. 4.2),
- Anzahl durchgeführter Betriebs- und Personenkontrollen (Kap. 4.3.1),
- Anzahl Verdachtsmomente (Kap. 4.3.3),
- Anzahl Rückmeldungen der Spezialbehörden über Sanktionen, Verwaltungsmassnahmen und informelle Verwaltungshandlungen (Kap. 4.3.4) sowie
- Eingänge von Gebühren und Bussen (Kap. 4.3.5).

Nebst der Durchführung von Betriebs- und Personenkontrollen üben die kantonalen Kontrollorgane auch koordinierende Tätigkeiten aus, indem sie zum Beispiel die ihnen gemeldeten Verdachtsfälle, welche keiner weiteren Abklärung bedürfen, direkt den zuständigen Spezialbehörden weiterleiten. Die Zahl der direkt weitergeleiteten Fälle wurde bisher von der kantonalen Berichterstattung gegenüber dem SECO nicht erfasst. Da diese Tätigkeit in einigen Kantonen jedoch von grosser Bedeutung ist und zur Aufdeckung von Schwarzarbeitsfällen führt, wird die Koordinationstätigkeit im vorliegenden Bericht ebenfalls ausgewiesen (vgl. Kap. 4.4).

Des Weiteren ist zu beachten, dass die Spezialbehörden und die Polizei selbständig Kontrollen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen durchführen. Teilweise sind diese mit dem Kontrollorgan abgestimmt; etwa indem das Kontrollorgan den Anstoss für diese Kontrollen gibt oder es von diesen Kontrollen weiss, ohne jedoch selber Kontrollen in den betreffenden Betrieben durchgeführt zu haben. Ein Grossteil der Kontrolltätigkeit seitens der Spezialbehörden dürfte dagegen ohne Kenntnis der Kontrollorgane erfolgen. Die Kontrolltätigkeiten der Spezialbehörden sind deshalb im vorliegenden Bericht nicht erfasst.

Dieser Bericht konzentriert sich somit ausschliesslich auf die rechtsgebietsübergreifende Kontrolltätigkeit der durch das BGSA eingeführten Kontrollorgane. Die Koordinationstätigkeit der Kontrollorgane wurde wie oben erwähnt für das Kontrolljahr 2017 erfasst und sind im diesjährigen Bericht ausgewiesen.

Einige Kantone prüfen im Rahmen ihrer Kontrollen gleichzeitig den Kontrollgegenstand gemäss BGSA und vollziehen die FlaM (namentlich die Kontrollen der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und der Meldepflichten gemäss Entsendegesetz²¹). Im Vorfeld von Kontrollen lässt sich oftmals nicht vorhersagen, ob diese schwergewichtig die FlaM oder das BGSA betreffen werden.

Die nachfolgende Berichterstattung erfolgt über die mit dem SECO vereinbarten und abgerechneten Stellenprozente. Substanzielle Abweichungen zwischen abgerechneter und effektiver BGSA-Kontrolltätigkeit werden in den Fussnoten erwähnt.

²¹ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG), SR 823.20, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994599/index.html>.

4.2 Anzahl der finanzierten Inspektoren

Die Kantone setzten im Jahr 2017 total 77.7 vom Bund hälftig vergütete Vollzeitstellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ein. Die vom Bund finanzierte Stellenzahl liegt somit gegenüber dem Jahr 2016 um 0.8 Stellen höher. Die Zunahme ist auf die Kantone Wallis und Bern zurückzuführen. Die meisten übrigen Kantone weisen die gleiche Anzahl der finanzierten Inspektoren aus.

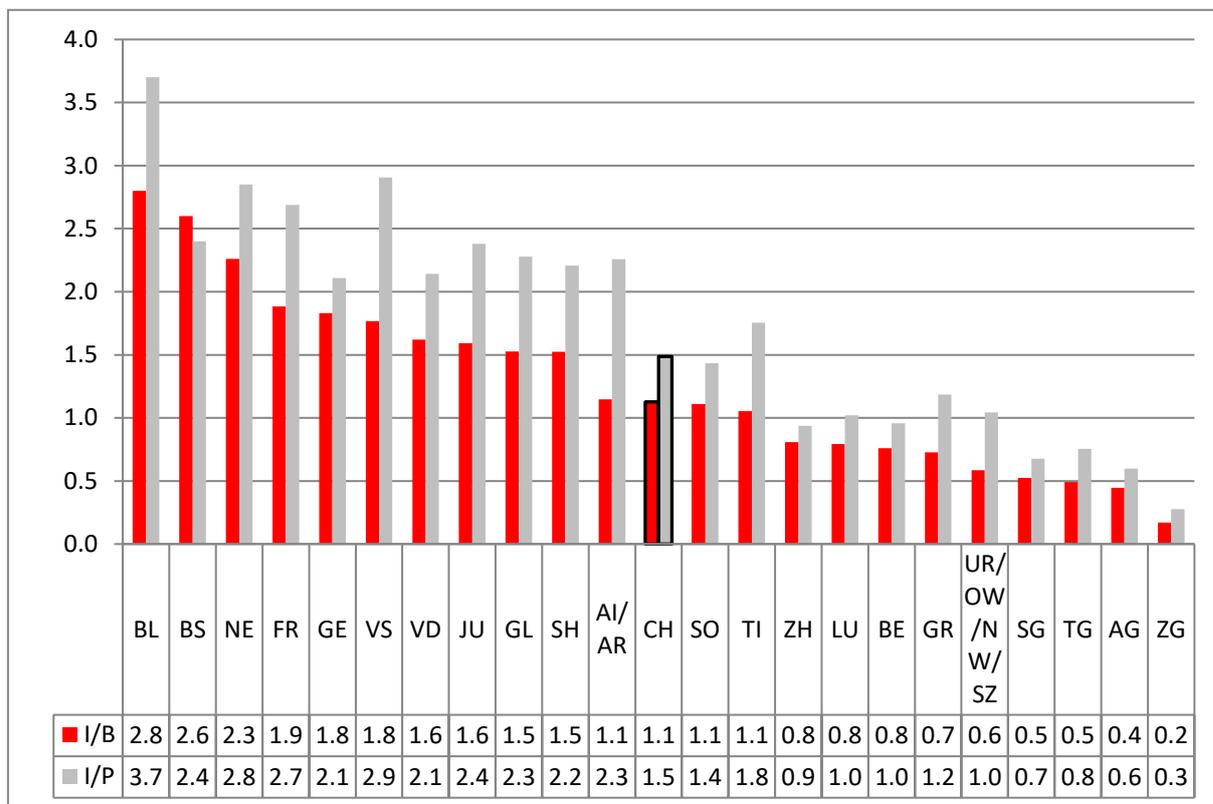
Tabelle 4.1: Anzahl finanzierte Inspektoren pro Kanton von 2012 bis 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AG	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
AI/AR	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
BE	4.6	4.6	4.6	5.6	5.6	6.0
BL	4.5	4.5	5.5	5.5	5.5	5.5
BS	6.4	7.0	6.5	6.7	7.0	6.2
FR	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
GE	7.2	7.1	7.4	7.1	7.2	7.2
GL	0.2	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
GR	1.1	1.1	1.5	1.5	1.5	1.5
JU	1.0	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0
LU	2.2	2.2	2.5	2.5	2.5	2.5
NE	5.0	3.0	3.0	4.0	4.0	4.0
SG	1.3	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
SH	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
SO	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
UR,OW,NW,SZ	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
TG	1.9	1.7	1.0	0.9	0.9	1.0
TI	3.9	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
VD	6.3	6.3	6.3	9.3	9.3	9.3
VS	4.0	5.0	4.7	4.9	4.9	6.0
ZG ²²	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
ZH	7.0	7.4	7.5	11.1	9.4	9.4
Total	68.3	69.0	69.5	78.2	76.9	77.7

Das Verhältnis zwischen den eingesetzten Stellenprozenten zur Anzahl Betriebe und Beschäftigte in den Kantonen präsentiert sich wie folgt:

²² Beim Kanton Zug ist die BGSA-Kontrolltätigkeit bei einer spezialisierten Behörde angesiedelt. Es handelt sich dabei nicht um Inspektoren, welche vom Bund mitfinanziert werden (vgl. Anhang II).

Abbildung 4.1: Anzahl finanzierte Inspektoren pro 10'000 Betriebe (I/B) und pro 100'000 Beschäftigte (I/P) für das Jahr 2017^{23, 24, 25}



Das BGSA und dessen Verordnung gewähren den Kantonen einen grossen Spielraum bezüglich der Ausgestaltung und Ausstattung ihrer Kontrollorgane. In der Verordnung zum BGSA²⁶ wird im Wesentlichen bestimmt, dass die Kantone die Kontrollorgane mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Ressourcen auszustatten haben. Die mit den Kantonen abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen dienen der Budgetierung der Lohnkosten, die den Kantonen zu vergüten sind.

Wie sich aus Abbildung 4.1 ergibt, reicht die Bandbreite der Vollzeitstellen pro 10'000 Betriebe von 0.2 (Zug) bis 2.8 (Basel-Land). Jene Kantone, welche überdurchschnittlich viele personelle Ressourcen pro Anzahl Betriebe eingesetzt haben, investierten auch überdurchschnittlich viele Ressourcen pro Beschäftigte. Der Durchschnitt liegt bei 1.1 Inspektoren pro 10'000 Betriebe.

²³ Beschäftigtenzahlen für die beiden Bereiche Erotikgewerbe und Dienstleistungen für Privathaushalte sind in dieser Zählung nicht enthalten. Von den Kantonen wendeten einzig Basel-Stadt und Neuenburg namhaft Zeit für Kontrollen in diesen Branchen, insbesondere dem Erotikgewerbe, auf (BS 170 Stellenprozent, NE 100 Stellenprozent). Bei der vorliegenden Gegenüberstellung wurde dies entsprechend berücksichtigt, indem im Falle des Kantons Basel-Stadt von einer Basis von 5.5 und für den Kanton Neuenburg von 3.0 Vollzeitstellen ausgegangen wurde.

²⁴ Zur Angabe des Kantons Zug wird auf Fn 22 verwiesen.

²⁵ Die Definitionen des Begriffs „beschäftigte Personen“ sind in der BZ und in der STATENT identisch, sie beziehen sich jedoch nicht auf die gleichen Schwellenwerte (vgl. Anhang IV).

²⁶ Verordnung über die Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Verordnung gegen die Schwarzarbeit, VOSA) vom 6. September 2006, SR 822.411, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20061830/index.html>.

4.3 Kontrolltätigkeit

4.3.1 Anzahl durchgeführter Betriebs- und Personenkontrollen

Allgemeines

Als **Betriebskontrollen (BK)** gelten Kontrollen, bei welchen die kantonalen Kontrollorgane innerhalb eines Betriebs die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht prüfen. Der Begriff des Betriebs lehnt sich an den Begriff der Arbeitsstätte an, welcher bei der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des Bundesamtes für Statistik (BFS) die Erhebungseinheit bildet²⁷.

Die Anzahl **Personenkontrollen (PK)** bezieht sich auf die tatsächlich kontrollierten Arbeitsverhältnisse respektive Personen. Wird in einem grossen Betrieb die gesamte Belegschaft kontrolliert, zählt jede einzelne Prüfung eines Arbeitsverhältnisses als eine Personenkontrolle.

Anzahl Betriebs- und Personenkontrollen nach Kantonen

Im Jahr 2017 wurden gesamtschweizerisch 11'971 Betriebs- und 36'072 Personenkontrollen durchgeführt. Die Entwicklung der Kontrolltätigkeit von 2015 bis 2017 präsentiert sich wie folgt:

²⁷ Als Arbeitsstätte gilt eine „örtlich abgegrenzte Einheit einer institutionellen Einheit, in der eine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird“. Unter einer institutionellen Einheit ist die „kleinste juristisch selbständige Einheit“ zu verstehen. Die Begriffe der Arbeitsstätte und des Betriebs werden in diesem Bericht als Synonyme verwendet. Selbständigerwerbende führen ebenfalls einen Betrieb im Sinne der vorliegenden Definition. Keine Betriebe im Sinne der Definition des BFS sind Privathaushalte. Im Weiteren ist auch das Erotikgewerbe nicht von der Statistik der Unternehmensstruktur des BFS erfasst. Im vorliegenden Bericht werden auch Kontrollen in Privathaushalten und im Erotikgewerbe als Betriebskontrollen ausgewiesen. Wo Vergleiche mit der Statistik der Unternehmensstruktur des BFS gemacht werden, werden diese Kontrollen ausgeblendet.

Tabelle 4.2: Anzahl Betriebs- und Personenkontrollen nach Kantonen von 2015 bis 2017 nach Kantonen

	Anzahl BK 2015	Anzahl BK 2016	Anzahl BK 2017		Anzahl PK 2015	Anzahl PK 2016	Anzahl PK 2017
AG	568	676	634		1'258	1'809	1'427
AI	9	12	11		16	121	18
AR	70	46	42		169	109	75
BE	884	888	881		2'358	2'420	2'340
BL	517	528	772		996	798	1'106
BS	1'028	996	941		2'549	2'400	2'596
FR	546	540	499		1'503	1'332	1'289
GE ²⁸	749	690	468		3'325	2'895	1'268
GL	49	33	21		153	122	69
GR	609	468	595		1'007	785	1'459
JU	126	161	179		209	264	319
LU	390	423	412		747	704	642
NE	273	384	148		490	883	975
SG	170	100	174		421	191	478
SH	155	188	209		374	392	717
SO	191	219	218		396	464	360
SZ	234	226	225		460	482	528
UR,OW, NW ²⁹	198	189	189		421	411	483
TG	195	210	213		310	362	373
TI	1'925	1'066	974		2'461	1'878	1'602
VD	1'837	1'786	1'809		13'047	10'926	11'460
VS	797	627	706		3'813	2'959	3'317
ZG	38	24	67		121	52	267
ZH	1'579	1'595	1'584		3'173	2'681	2'904
CH	13'137	12'075	11'971		39'777	35'440	36'072

Die Betriebskontrollen haben gesamtschweizerisch gegenüber 2016 um 0.9 % abgenommen. Gegenüber dem Jahr 2015 beträgt die Abnahme 8.9%.

Die stärkste Abnahme der Anzahl Betriebskontrollen gegenüber 2016 verzeichnen die Kantone Genf (-222) und Neuchâtel (-200). Die höchsten Zunahmen bei den Betriebskontrollen verzeichnen die Kantone Basel-Landschaft (+244) und Graubünden (+127). Die ausgeprägte Abnahme der Betriebskontrollen im Vergleich zum Jahr 2015 ist vor allem auf den Kanton Tessin zurückzuführen, welcher im Kontrolljahr 2015 eine ausgesprochen hohe Anzahl Betriebskontrollen auswies. Diese war auf eine erhöhte Zunahme von Hinweisen des Grenzwachtkorps an die Arbeitsmarktbehörde des Kantons Tessin zurückzuführen. Im Kontrolljahr 2016 und 2017 sind diese Hinweise aufgrund eines erneuten Rückganges der Hinweise des Grenzwachtkorps wieder gesunken.

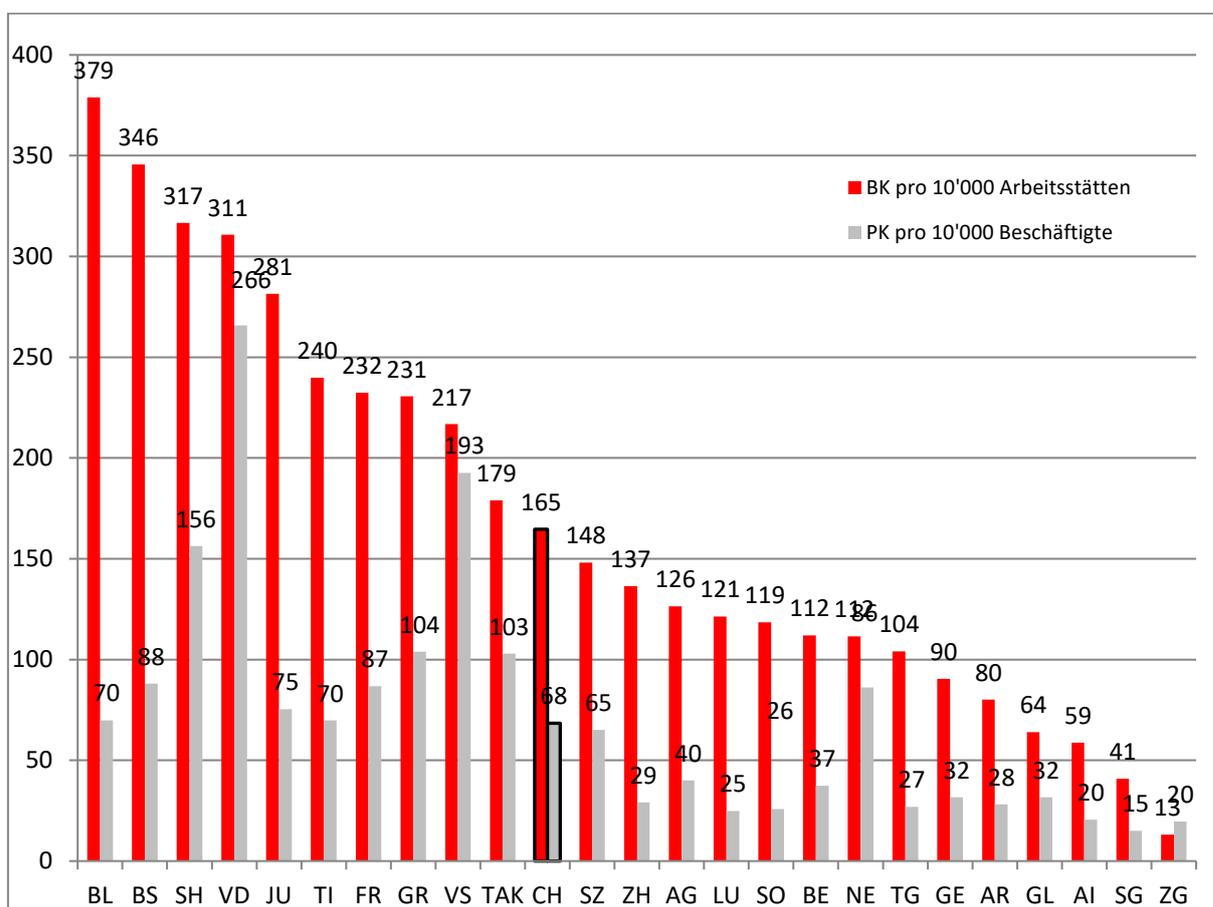
²⁸ Im Kanton Genf ist die kantonale Ausgleichskasse (CCGC) in das Schwarzarbeits-Kontrollsystem integriert. Dadurch wurden im Kanton Genf im Jahr 2017 neben den in diesem Bericht aufgeführten Kontrollen weitere 596 Kontrollen bei 36'000 Arbeitsverhältnisse in Bezug auf das AHVG kontrolliert.

²⁹ Die Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden setzen zum Vollzug des BGSA die tripartite Arbeitskommission TAK ein, welche auch die Kontrollen im Kanton Schwyz durchführt (vgl. Anhang II). Wo in Abbildungen nicht alle drei Kantone aufgeführt werden konnten, wird an deren Stelle die TAK genannt.

Bei den Personenkontrollen resultiert eine Zunahme gegenüber 2016 von 1.8%. Im Vergleich zum Jahr 2015 ist jedoch eine Abnahme von 9.3% feststellbar. Im Vergleich zum Vorjahr haben in folgenden Kantonen die Personenkontrollen stark zugenommen: Graubünden (+674), Waadt (+534), Wallis (+358), Schaffhausen (+325) und Basel-Landschaft (+308). Rückläufe in der Anzahl Personenkontrollen sind hingegen in den Kantonen Genf (-1'627), Aargau (-382) und Tessin (-276) zu verzeichnen. Die Abnahme der Personenkontrollen im Vergleich zum Jahr 2015 ist ebenfalls vor allem auf den Kanton Tessin zurückzuführen. Wie bei den Betriebskontrollen ist die erhöhte Anzahl Personenkontrolle im Jahr 2015 aufgrund einer Zunahme von Hinweisen des Grenzwachtkorps an die kantonale Arbeitsmarktbeförderung ausgewiesen worden. Im Kontrolljahr 2016 und 2017 sind auch diese Hinweise aufgrund eines erneuten Rückganges der Hinweise des Grenzwachtkorps wieder gesunken.

Gemessen an den in den Kantonen aktiven Betrieben und Beschäftigten ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 4.2: Anzahl durchgeführte Betriebs- und Personenkontrollen pro 10'000 Arbeitsstätten resp. pro 10'000 Beschäftigte für das Jahr 2017^{30, 31}



Die Kantone führten zwischen 13 (Zug) und 379 (Basel-Land) **Betriebskontrollen** pro 10'000 Betriebe durch. Der Durchschnitt lag bei 165 Kontrollen. Gegenüber 2016 lässt sich feststellen, dass die Anzahl

³⁰ Vgl. Anhang IV.

³¹ Für die Angabe zum Kanton Zug vgl. Fn. 21.

Kontrollen bei einer Mehrheit der Kantone leicht abgenommen hat³². In der Kontrolldichte bestehen nach wie vor Unterschiede.

Die höchste Dichte von **Personenkontrollen** weisen die Kantone Waadt (266), Wallis (193) und Schaffhausen (156) auf, die geringste die Kantone St. Gallen (15), Zug (20), Luzern (25), Thurgau (27) und Appenzell Ausserrhoden (28). Der schweizerische Durchschnitt liegt bei 68 Personenkontrollen.

Kontrolliert wurden im Jahr 2017 grösstenteils unselbständig Erwerbstätige (33'500), während die Anzahl der kontrollierten Selbständigerwerbenden (2'572) weiterhin eher tief blieb. Der grösste Teil der kontrollierten Selbständigerwerbenden arbeitete in der Branche des Baunebengewerbes (1'267). Die meisten Kontrollen von Selbständigerwerbenden wurden in den Kantonen Bern (578), Basel-Stadt (369) und Graubünden (312) durchgeführt.

Insgesamt zeigt sich, dass auch bei der Zahl der durchgeführten Betriebs- und Personenkontrollen und entsprechend beim Aufwand pro Kontrolle grosse kantonale Unterschiede bestehen.

Anzahl Betriebs- und Personenkontrollen nach Branchen

Werden die Betriebs- und Personenkontrollen nach Branchen aufgeteilt, ergibt sich für die letzten drei Jahre folgendes Bild:

³² Anzahl Betriebskontrollen ohne Erotikgewerbe und Privathaushalte.

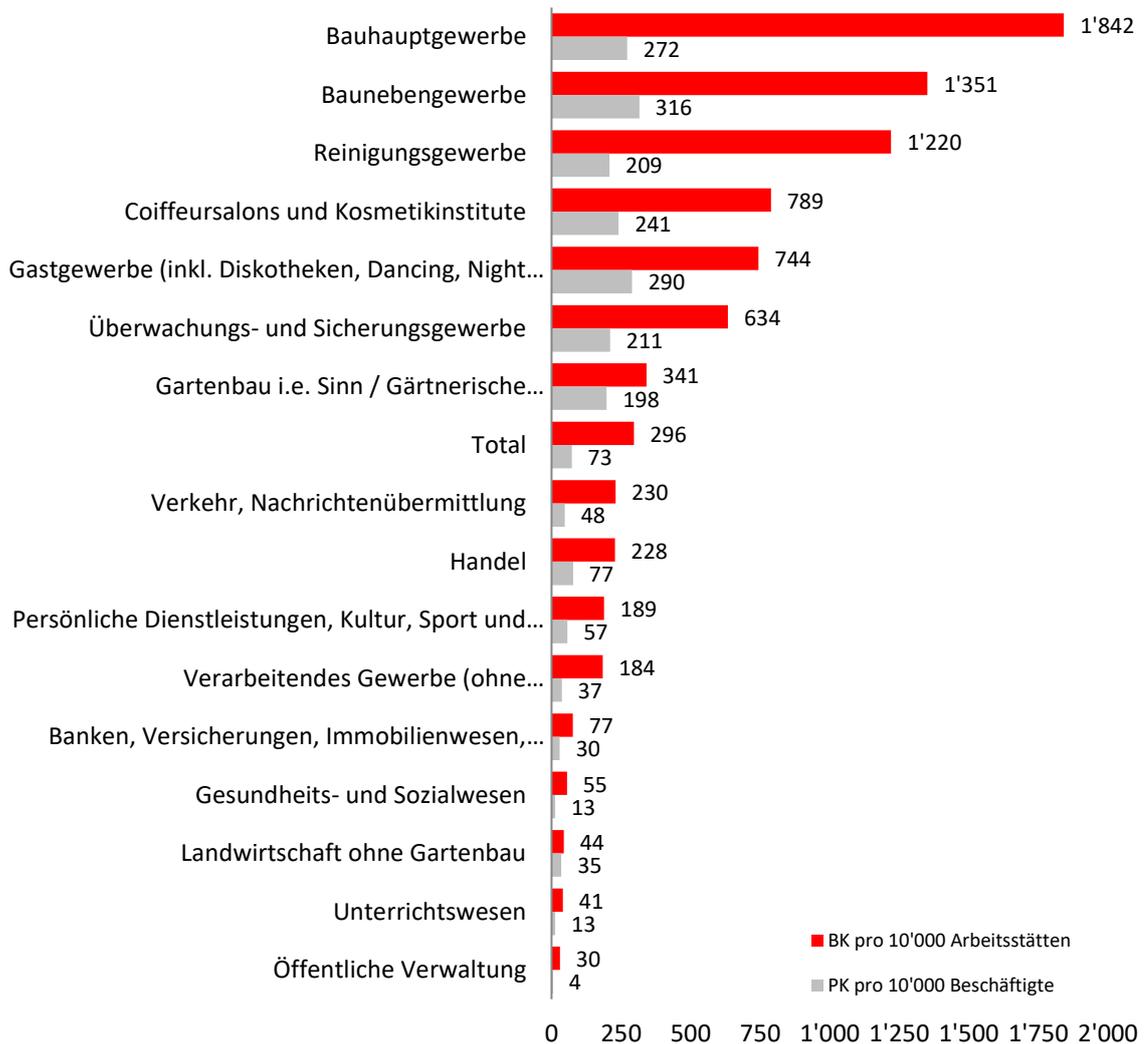
Tabelle 4.3: Durchgeführte Betriebs- und Personenkontrollen nach Branchen in den Jahren 2015, 2016 und 2017

	BK 2015	BK 2016	BK 2017		PK 2015	PK 2016	PK 2017
Landwirtschaft ohne Gartenbau	284	243	195		1'091	723	494
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	194	176	193		575	413	786
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	658	535	526		2'382	1835	2'557
Bauhauptgewerbe	1'374	1'239	1'153		3'562	3269	3'179
Baunebengewerbe	3'177	2'863	3'176		7'134	6737	6'782
Handel	1'905	1'728	1'444		6'270	5195	4'642
Gastgewerbe	2'254	1'962	1'894		8'389	7'772	7'088
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	313	295	311		1'846	929	1'304
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienst- leistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	589	533	544		1'832	2421	2'294
Personalverleih	410	330	312		915	911	507
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	63	30	38		132	72	430
Reinigungsgewerbe	241	294	324		693	673	1'248
Öffentliche Verwaltung	57	46	37		333	103	132
Unterrichtswesen	87	89	64		699	417	437
Gesundheits- und Sozialwesen	183	162	173		660	810	790
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Un- terhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinsti- tute	259	315	329		1'081	1109	1'124
Erotikgewerbe	608	525	462		1'376	1'111	1'178
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	167	278	318		378	586	541
Erbringung von Dienstleistungen für private Haus- halte	314	216	478		429	354	559
Total	13'137	12'075	11'971		39'777	35'440	36'072

Die Schwerpunkte lagen in absoluten Zahlen erneut beim Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Handel und Bauhauptgewerbe. 64% aller Betriebs- und 60% aller Personenkontrollen lassen sich einer dieser vier Branchen zuordnen. Das Niveau der Anzahl Betriebskontrollen ist gegenüber dem Vorjahr wenig gesunken. Die Anzahl der Personenkontrollen ist dagegen leicht gestiegen. Was die Auffälligkeiten einzelner Branchen betreffen, resultierte im Überwachungs- und Sicherungsgewerbe eine starke Zunahme der Personenkontrollen im Vergleich zu den Jahren 2016/2015. Die Anzahl Betriebskontrollen hat sich dahingegen nicht wesentlich erhöht. Dies kann damit begründet werden, dass die Anzahl Beschäftigten in dieser Branche zugenommen hat und folglich Betriebe mit einer hohen Beschäftigungszahl kontrolliert wurden. Zudem hat ein Kanton überdurchschnittlich viele Personenkontrollen in dieser Branche durchgeführt. Im Vergleich zum Vorjahr war der markanteste Rückgang der Kontrollen in den Bereichen Handel, Gastgewerbe und Landwirtschaft zu verzeichnen. Gleichzeitig wurden insbesondere in der Reinigungsbranche in den letzten beiden Jahren deutlich mehr Kontrollen durchgeführt.

Setzt man die durchgeführten Kontrollen in Relation zur Grösse des jeweiligen Arbeitsmarktes ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 4.3: Anzahl durchgeführte Betriebskontrollen pro 10'000 Arbeitsstätten und Personenkontrollen pro 10'000 Beschäftigte nach Branchen für 2017^{33, 34}



Das Bauhaupt-, das Bauneben- und das Reinigungsgewerbe wurden in absoluten Zahlen wie auch in relativen Zahlen intensiv kontrolliert. Im Weiteren wurden ebenso die Coiffeursalons und Kosmetikinstitute, das Gastgewerbe, das Überwachungs- und Sicherungsgewerbe sowie die Gartenbaubranche überdurchschnittlich kontrolliert.

Insgesamt ist die Kontrolldichte hingegen in den Bereichen Landwirtschaft ohne Gartenbau, Gesundheit und Sozialwesen sowie die Banken und Versicherungen inkl. unternehmensbezogene Dienstleistungen unterdurchschnittlich.

³³ Da in den Branchen Bauhauptgewerbe, Überwachungs- und Sicherungsgewerbe, Reinigungsgewerbe und Gartenbau i.e.S. in der Schweiz weniger als 10'000 Arbeitsstätte zum Zeitpunkt der Datenerhebung 2015 (STATENT) bestehen, resultieren in obenstehender Abbildung relative Zahlen, welche grösser sind als die Anzahl BK in diesen Branchen. Einzelunternehmen wurden nicht in die Berechnungen einbezogen.

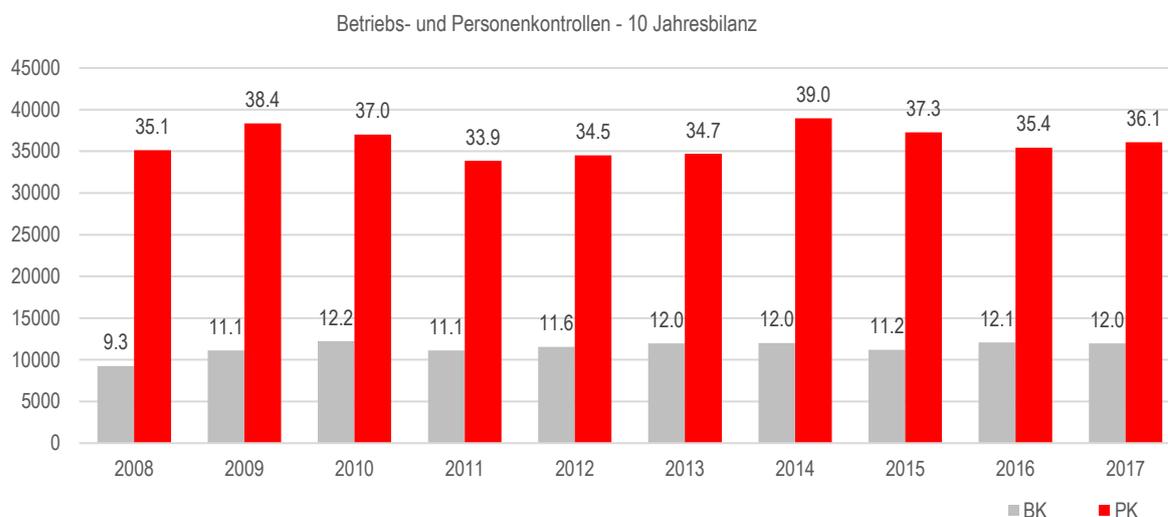
³⁴ Die Branchen Personalverleih, Dienstleistung und Erotikgewerbe sind in dieser Statistik nicht enthalten. Einzelunternehmen mit einem Beschäftigten sind ebenfalls nicht in der Statistik enthalten.

Festzuhalten ist, dass diese Zahlen nicht das tatsächliche Ausmass von Schwarzarbeit wiedergeben. Sie zeigen vielmehr auf, in welchen Branchen die Kontrollorgane die Bekämpfung der Schwarzarbeit als besonders angezeigt erachten.

4.3.2 Entwicklung der Kontrolltätigkeit seit 2008

Im ersten Vollzugsjahr - nach Einführung des BGSA - wurden gesamthaft 9'300 Betriebskontrollen durchgeführt. Das Kontrollniveau hat sich seit dem Jahr 2010 zirka auf 12'000 Kontrollen eingependelt. Die Anzahl der Personenkontrollen schwankte von 2008 bis 2017 zwischen 34'000 und 39'000.

Abbildung 4.4: Anzahl Betriebs- und Personenkontrollen von 2008 - 2017



4.3.3 Verdachtsmomente auf Schwarzarbeit

Allgemeines

Die Zahl der Verdachtsmomente gibt Aufschluss darüber, in wie vielen Fällen das Kontrollorgan *nach* Durchführung von Kontrollen einen Verdacht auf Schwarzarbeit hegt und den Fall infolgedessen der zuständigen Spezialbehörde zur Weiterverfolgung weiterleitet.

Da anlässlich von Kontrollen meistens mehrere Meldepflichten gemäss Art. 6 BGSA geprüft werden, können sich bei einer Betriebs- oder Personenkontrolle gleichzeitig mehrere Verdachtsmomente ergeben.

Zum Zeitpunkt der Weiterleitung eines Falles steht oftmals noch nicht abschliessend fest, ob tatsächlich ein Verstoß vorliegt. Die Zahlen über die Verdachtsmomente geben hingegen Aufschluss über den Zwischenstand des Verfahrens nach Durchführung von Schwarzarbeitskontrollen und haben als solche einen gewissen Indizcharakter im Hinblick auf den definitiven Ausgang des Verfahrens.

Die Zahl der Verdachtsmomente hängt von verschiedenen Faktoren ab, beispielsweise ob das Kontrollorgan Spontankontrollen oder Kontrollen auf Verdacht durchführt oder ob es Rücksprache mit den einzelnen Spezialbehörden nimmt, bevor es diesen einen Fall allenfalls weiterleitet. Bei Kontrollen auf

Verdacht ist die Wahrscheinlichkeit grösser, dass ein Verstoss aufgedeckt wird als bei Spontankontrollen. Im Falle einer Rücksprache besteht die Möglichkeit, dass das Kontrollorgan in seiner Vermutung bestärkt oder dass die Vermutung entkräftet wird. Somit weisen Kantone, welche Rücksprache nehmen, tendenziell eine geringere Zahl Verdachtsmomente aus, weil gewisse Vermutungen entkräftet und folglich weniger Fälle weitergeleitet werden.

Betriebskontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment

Die Anzahl Betriebskontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment belief sich im Jahr 2017 auf total 5'006, was einer Abnahme von -395 gegenüber 2016 und einer Zunahme von +618 gegenüber 2015 entspricht.

Im Einzelnen präsentieren sich die Zahlen der Jahre 2015, 2016 und 2017 wie folgt:

Tabelle 4.4: Betriebskontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment, Veränderung 2015 - 2017

	Anzahl BK mit mind. 1 Verdachtsmoment 2015	Anzahl BK mit mind. 1 Verdachtsmoment 2016	Anzahl BK mit mind. 1 Verdachtsmoment 2017
AG	107	129	117
AI	5	6	2
AR	29	8	13
BE	487	507	517
BL	364	348	391
BS ³⁵	142	137	133
FR	147	143	193
GE	186	264	325
GL	21	17	16
GR	81	108	78
JU	111	81	102
LU	324	361	365
NE	48	92	13
SG	36	69	23
SH	149	188	209
SO	47	74	80
SZ	32	63	74
UR, OW, NW	17	24	48
TG	104	82	62
TI	397	775	510
VD	571	559	587
VS ³⁶	146	137	152
ZG	38	24	67
ZH	799	1'205	929
CH	4'388	5'401	5'006

³⁵ Die Zahlen in dieser Tabelle umfassen keine Kontrollen im Erotikgewerbe. Unter Einbezug des Erotikgewerbes beträgt die Anzahl BK mit mind. einem Verdachtsmoment im Jahr 2017 396. Im Jahr 2016 waren es 405.

³⁶ Der Kanton Wallis kommuniziert nur Fälle, bei welchen Verstösse tatsächlich festgestellt wurden.

Aus Tabelle 4.4 ergibt sich, dass die Zahl der Betriebskontrollen gegenüber 2016 mit mindestens einem Verdachtsmoment in 16 Kantonen zunahm und in 10 Kantonen abnahm.

Das Verhältnis der Anzahl Betriebskontrollen zur Anzahl Betriebskontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment präsentiert sich wie folgt:

Tabelle 4.5: Verhältnis Anzahl Betriebskontrollen zu Anzahl Betriebskontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment im Jahr 2017

	Anzahl BK	Anzahl BK mit mind. 1 Verdachtsmoment	Verhältnis BK mit Verdachtsmoment - Anzahl BK	auf Verdacht beruhende BK ³⁷
AG	634	117	18%	60%
AI	11	2	18%	50%
AR	42	13	31%	50%
BE	881	517	59%	10%
BL	772	391	51%	70%
BS ³⁸	597	133	42%	90%
FR	499	193	39%	30%
GE	468	325	69%	70%
GL	21	16	76%	80%
GR	595	78	13%	20%
JU	179	102	57%	90%
LU	412	365	89%	90%
NE	148	13	9%	30%
SG	174	23	13%	60%
SH	209	209	100%	80%
SO	218	80	37%	90%
SZ	225	74	33%	20%
UR, OW, NW	189	48	25%	20%
TG	213	62	29%	70%
TI	974	510	52%	70%
VD	1'809	587	32%	10%
VS ³⁹	706	152	22%	60%
ZG	67	67	100%	100%
ZH	1'584	929	59%	20%
CH	11'627	5'006	44%	-

Nahezu jede zweite Betriebskontrolle führte somit zu mindestens einem Verdachtsmoment (43% der kontrollierten Betriebe). Dieser Wert ist im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken (2016: 45%), wie auch die Anzahl Betriebskontrollen leicht gesunken ist.

Erwartungsgemäss liegt die Anzahl Verdachtsmomente in denjenigen Kantonen, welche Kontrollen vor allem bei bestehendem Anfangsverdacht durchführen, tendenziell höher als in Kantonen, welche Spontankontrollen durchführen.

³⁷ Schätzung der kantonalen Kontrollorgane.

³⁸ Zahlen ohne Berücksichtigung der Kontrollen im Erotikbereich.

³⁹ Vgl. Fn 36.

Personenkontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment

Die Anzahl Personenkontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment belief sich im Jahr 2017 auf 9'271. Im Einzelnen präsentieren sich die Zahlen wie folgt:

Tabelle 4.6: Personenkontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment je Kanton

	Anzahl PK	Anzahl PK mit mind. 1 Verdachtsmoment	Verhältnis PK mit Verdachtsmoment - Anzahl PK
AG	1'427	332	23%
AI	18	4	22%
AR	75	22	29%
BE	2'340	1'526	65%
BL	1'106	600	54%
BS ⁴⁰	1'695	185	11%
FR	1'289	474	37%
GE	1'268	783	62%
GL	69	30	43%
GR	1'459	118	8%
JU	319	162	51%
LU	642	448	70%
NE	975	12	1%
SG	478	59	12%
SH	717	205	29%
SO	360	80	22%
SZ	528	120	23%
TAK	483	79	16%
TG	373	101	27%
TI	1'602	519	32%
VD	11'460	1'045	9%
VS ⁴¹	3'317	713	21%
ZG	267	267	100%
ZH	2'904	1'387	48%
CH	35'171	9'271	26%

Aus Tabelle 4.6 wird ersichtlich, dass bei 26% der kontrollierten Personen bzw. bei rund jeder vierten Person mindestens ein Verdachtsmoment eines Verstosses gegen das Sozialversicherungs-, Ausländer- oder Quellensteuerrecht festgestellt wurde. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der Personenkontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment leicht gesunken (2016: 30%), während die Anzahl Personenkontrollen jedoch leicht gestiegen ist.

Verdachtsmomente bei den Personenkontrollen nach Rechtsgebieten

Die Entwicklung der Anzahl Verdachtsmomente bei den Personenkontrollen von 2016 bis 2017 sowie die Zahlen der einzelnen Kantone präsentieren sich wie folgt:

⁴⁰ Zahlen ohne Berücksichtigung des Erotikgewerbes.

⁴¹ Vgl. Fn 36.

Tabelle 4.7: Entwicklung der Anzahl Verdachtsmomente von 2016 bis 2017⁴²

	2016	2017
Sozialversicherungsrecht	6'477	5'787
Ausländerrecht	4'875	4'049
Quellensteuerrecht	3'746	3'523
Total	15'098	13'359

Tabelle 4.8: Verdachtsmomente nach Rechtsgebieten je Kanton für 2017

	Personenkontrollen	Sozialversicherungsrecht	Ausländerrecht	Quellensteuerrecht	auf Verdacht beruhende BK	Rücksprache mit den Spezialbehörden ⁴³			
						AK	UV	MA	ST
AG	1'427	197	87	107	60%	N	N	J	N
AI	18	3	4	3	50%	J	J	J	J
AR	75	19	11	12	50%	J	J	J	J
BE	2'340	1493	231	369	10%	N	N	N	N
BL	1'106	346	365	233	70%	J	J	J	J
BS ⁴⁴	1'695	102	326	253	90%	J	J	J	J
FR	1'289	317	148	214	30%	J	J	J	J
GE	1'268	174	431	178	70%	J	N	N	J
GL	69	26	6	17	80%	J	J	J	J
GR	1'459	46	102	45	20%	J	N	J	J
JU	319	96	128	80	90%	J	J	J	J
LU	642	136	329	52	90%	N	N	J	N
NE	975	20	11	0	30%	J	J	J	J
SG	478	67	21	56	60%	J	J	J	J
SH	717	79	205	79	80%	J	J	J	J
SO	360	28	63	18	90%	J	J	J	J
SZ	528	58	70	34	20%	J	J	J	J
UR, OW, NW	483	17	60	2	20%	J	J	J	J
TG	373	44	73	32	70%	J	J	J	J
TI	1'602	446	126	354	70%	J	J	J	J
VD	11'460	696	362	866	10%	J	J	J	J
VS	3'317	209	79	180	60%	J	J	J	J
ZG	267	2	267	2	100%	J	J	J	J
ZH ⁴⁵	2'904	1166	544	337	20%	N	N	J	N
CH⁴⁶	35'171	5'787	4'049	3'523	-				

⁴² Aufstellung ohne Berücksichtigung der Verdachtsmomente im Erotikgewerbe des Kantons Basel-Stadt.

⁴³ Diese Spalte gibt Aufschluss darüber, ob das Kontrollorgan Rücksprache mit der Spezialbehörde nimmt, bevor das KKO einen Fall allenfalls weiterleitet. Die Abkürzungen AK, UV, MA und ST stehen für Ausgleichskasse, Suva oder Ersatzkasse UVG, Migrationsamt und Steuerbehörde. Die Buchstaben J und N stehen für Ja oder Nein.

⁴⁴ Zahlen verstehen sich ohne Berücksichtigung der Verdachtsmomente im Erotikgewerbe.

⁴⁵ Die Verdachtsmomente im Ausländerrecht werden gesondert erfasst und müssen nicht mit der Anzahl Betriebskontrollen im Verhältnis stehen. Der Grund dafür ist, dass bei ausländerrechtlichen Verdachtsfällen nicht automatisch eine Kontrolle gemäss Erläuterungen zum Berichterstattungsformular erfolgt.

⁴⁶ Das Total ist ohne Berücksichtigung der Verdachtsmomente im Erotikgewerbe des Kantons BS.

Im Jahr 2017 wurden 5'787 Verdachtsmomente im Bereich des Sozialversicherungsrechts, 4'049 im Bereich des Ausländerrechts und 3'523 im Bereich des Quellensteuerrechts festgestellt.

Nachdem die Anzahl Verdachtsmomente im Sozialversicherungsrecht von 2015 zu 2016 gestiegen ist, ist im Kontrolljahr 2017 im Vergleich zu 2016 wiederum eine Abnahme feststellbar (-690). Die Kantone Tessin (-274), Zürich (-170) und Graubünden (-164) weisen die grösste Abnahme auf. Die Abnahme im Kanton Zürich ist zu relativieren, da Zürich jeweils eine der höchsten Anzahl Verdachtsmomente ausweist. Dagegen ist eine leichte Zunahme der Verdachtsmomente im Kanton Basel-Landschaft feststellbar (+84).

Die Verdachtsmomente im Bereich des Ausländerrechts sind gegenüber dem Vorjahr ebenfalls gesunken (-826), nachdem im Kontrolljahr 2015 ein Rückgang und im 2016 wiederum eine Zunahme der Verdachtsmomente im Vergleich zu den Vorjahren zu verzeichnen war. Ins Gewicht fallen vor allem die Abnahmen in den Kantonen Genf (-413), Zürich (-150) und Schaffhausen (-148). Die Abnahme im Kanton Zürich ist zu relativieren, da der Kanton auch in diesem Rechtsbereich jeweils eine im Vergleich zu anderen Kantonen hohe Anzahl Verdachtsmomente ausweist. Eine bedeutende Zunahme der Verdachtsmomente resultiert hingegen im Kanton Basel-Stadt (+148).

Im Quellensteuerrecht nahm die Zahl der Verdachtsmomente ebenfalls ab (-223). Die höchste Abnahme im Vergleich zu 2016 resultiert aus den Kantonen Tessin (-264) und Aargau (-107). Deutliche Zunahmen sind in den Kantonen Basel-Stadt (+205) und Basel-Landschaft (+109) feststellbar.

Zu berücksichtigen ist, dass die Verdachtsmomente auf Abklärungen der Kontrollorgane vor der Weiterleitung der Fälle an die Spezialbehörden beruhen und daher für sich alleine keine Schlüsse über die Entwicklung zulassen. Aussagekräftiger ist die Zahl der Rückmeldungen der Spezialbehörden über verhängte Sanktionen und getroffene Verwaltungsmassnahmen, wobei auch diese Zahl zum jetzigen Zeitpunkt zu relativieren ist⁴⁷. Wie bereits erwähnt, hängt die Zahl der Verdachtsmomente von verschiedenen Faktoren ab. So ist z.B. bei Kontrollen auf Verdacht die Wahrscheinlichkeit grösser als bei Spontankontrollen, dass ein Verstoss aufgedeckt wird. Eine Veränderung der Zahl liegt meistens im Rahmen der üblichen Schwankungen.

Aufgrund dieser Situation lässt sich aus den Abnahmen der Verdachtsmomente in den drei Rechtsgebieten nicht direkt darauf schliessen, dass im Jahr 2017 tatsächlich weniger Verstösse gegen die Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht erfolgt sind.

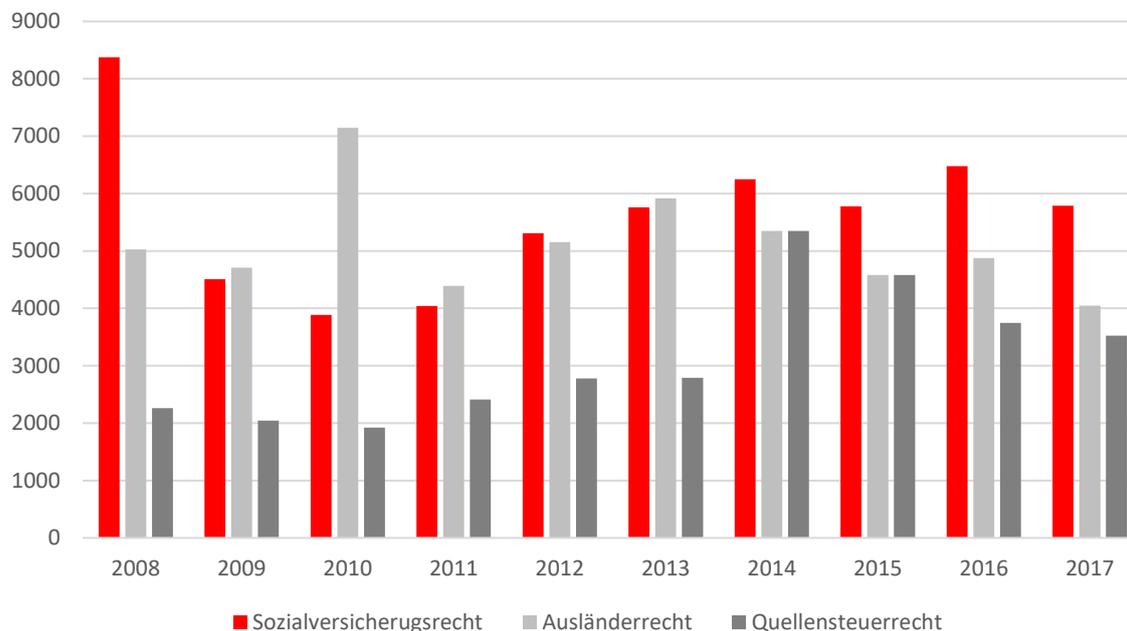
Entwicklung der Anzahl Verdachtsmomente pro Rechtsgebiet seit 2008

Im Bereich des Sozialversicherungsrechts wurde im ersten Kontrolljahr nach Einführung des BGSA bis anhin die höchste Anzahl Verdachtsmomente festgestellt. Seit dem Jahr 2013 hat sich die Anzahl bei rund 6'000 Verdachtsmomenten eingependelt. Im Bereich des Ausländerrechts schwankte die Anzahl der Verdachtsmomente zwischen 4'100 und 7'100. Im Quellensteuerrechtsbereich ist im Vergleich zu

⁴⁷ Vgl. Ausführungen in Kap. 4.3.4.

den ersten Kontrolljahren tendenziell eine Zunahme der Verdachtsmomente zu erkennen. Die Anzahl hat sich in den letzten beiden Jahren bei 3'500 Verdachtsmomente eingependelt.

Abbildung 4.5: Anzahl Verdachtsmomente pro Rechtsgebiet von 2008 - 2017



4.3.4 Rückmeldungen der Spezialbehörden über Sanktionen, Verwaltungsmassnahmen und informelle Verwaltungshandlungen

Allgemeines

Die abschliessende Abklärung des Sachverhalts, die Anordnung von Administrativmassnahmen und die Verhängung von Sanktionen obliegt den jeweiligen Spezialbehörden. Im vorliegenden Abschnitt werden die Rückmeldungen der Spezialbehörden an die Kontrollorgane über die Verhängung von Sanktionen, die Verfügung von Verwaltungsmassnahmen sowie - seit 2010 - die Ergreifung informeller Verwaltungsmassnahmen⁴⁸ analysiert, deren Basis die Kontrolltätigkeit der kantonalen Schwarzarbeitskontrollorgane bildet.

Die Zahl der Rückmeldungen gibt Anhaltspunkte, ob sich Verdachtsmomente bestätigten und Massnahmen ergriffen wurden. Allerdings ist festzuhalten, dass die Spezialbehörden, Gerichte sowie die Strafverfolgungsbehörden bis Ende 2017 nicht verpflichtet waren, das Kontrollorgan über einen Verstoß oder allgemein über den Ausgang des Verfahrens zu informieren.⁴⁹

⁴⁸ Als informelle Verwaltungshandlungen werden einvernehmliche Lösungen zwischen der Verwaltung und den Unternehmen bezeichnet, die von der Rechtsordnung nicht vorgesehen sind (z.B. Kooperation, Mediation, Gentlemen's Agreement).

⁴⁹ Die Spezialbehörden sind erst seit Inkrafttreten des revidierten BGSA (per 1.1.2018) verpflichtet, die kantonalen Ämter über die in Rechtskraft erwachsenen Entscheide und Urteile zu informieren, falls die kantonalen Kontrollorgane bei der Sachverhaltsabklärung mitgewirkt haben.

Des Weiteren ist zu beachten, dass die verschiedenen Spezialbehörden jeweils nur für ihr eigenes Rechtsgebiet Rückmeldungen geben. Das Kontrollorgan kann daher für einzelne Fälle mehrere Rückmeldungen erhalten.

Rückmeldungen auf gesamtschweizerischer Ebene

Die Rückmeldungen über rechtskräftige Sanktionen und Verwaltungsmassnahmen sowie über informelle Verwaltungshandlungen entwickelten sich von 2016 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 4.9: Entwicklung der Anzahl Rückmeldungen der Spezialbehörden von 2016 bis 2017

	2016	2017
Sozialversicherungsrecht	779	592
Ausländerrecht	1'951	1'919
Quellensteuerrecht	637	523
Total	3'367	3'034

Gemäss Tabelle 4.9 wurden den kantonalen Kontrollorganen im Jahr 2017 seitens der Spezialbehörden 3'034 rechtskräftige Sanktionen und Verwaltungsmassnahmen sowie informelle Verwaltungshandlungen zurückgemeldet⁵⁰. Die Zahl der Rückmeldungen ist somit gegenüber dem Vorjahr gesunken. Im Sozialversicherungsrecht ist eine Reduktion von 187 und im Ausländerrecht von 32 zu verzeichnen, während im Quellensteuerrecht die Reduktion 114 beträgt.

Rückmeldungen nach Kantonen

Die nachfolgenden Tabellen geben Aufschluss über die Anzahl Rückmeldungen nach Kantonen in den einzelnen Rechtsgebieten. Es ist zu beachten, dass sich die Rückmeldungen nur beschränkt den gemeldeten Kontrollen und Verdachtsmomenten gegenüberstellen lassen. Die Bearbeitung der weitergeleiteten Fälle nimmt eine gewisse Zeit in Anspruch, weshalb die Rückmeldungen nicht der Berichtszeitungsperiode entsprechen. Die Darstellung vermittelt daher nur grobe Anhaltspunkte über das Verhältnis zwischen Verdachtsmomenten und aufgedeckten Verstössen.

⁵⁰ Der Kanton Luzern weist nur Rückmeldungen mit rechtskräftigen Urteilen bzw. Verwaltungsmassnahmen aus.

Tabelle 4.10: Rückmeldungen nach Kantonen im Bereich des Sozialversicherungsrechts

	Verletzung Melde- und Beitragspflicht AHV/IV/EO		Verletzung Melde-/ Prämienpflicht UV	Ungerechtfertigter Bezug von Sozialversicherungsleistungen (Selbständigerwerbende/Arbeitnehmende)		
	Arbeitgebende	Selbständigerwerbende	Arbeitgebende	ALV	UV	IV
AG	1	0	0	2	0	0
AI	0	0	0	0	0	0
AR	0	0	0	0	0	0
BE	10	0	2	2	0	0
BL	3	1	2	9	1	1
BS	8	6	1	5	4	1
FR	30	0	4	2	0	0
GE	80	0	0	0	0	0
GL	0	0	0	0	0	0
GR	0	0	0	0	0	0
JU	0	0	0	0	0	0
LU	17	0	0	58	0	0
NE	6	0	7	2	0	0
SG	0	1	0	0	0	1
SH	2	0	0	0	1	0
SO	0	0	0	0	0	0
SZ	3	0	0	0	0	0
UR, OW, NW	2	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0	0
TI	50	15	0	27	8	1
VD	11	1	0	0	0	0
VS	101	0	9	27	0	0
ZG	0	13	0	0	0	0
ZH	32	3	2	17	0	0
CH	356	40	27	151	14	4

Die meisten Rückmeldungen erhielten die Kontrollorgane von den Ausgleichskassen aufgrund von Verletzungen der Melde- und Beitragspflicht an die AHV/IV/EO, wobei insgesamt auch 40 Rückmeldungen betreffend nicht erfüllter Meldepflicht von Selbständigerwerbenden eingegangen sind. Der grösste Teil der Rückmeldungen im Bereich AHV/IV/EO entfällt auf die Kantone Wallis (101), Genf (80) und Tessin (65).

Rund 150 Rückmeldungen ergingen aufgrund von ungerechtfertigten Bezügen von ALV-Leistungen. Hier erhielten die Kontrollorgane der Kantone Genf (58), Luzern (27) und Wallis (27) die meisten Rückmeldungen. Rückmeldungen wegen ungerechtfertigten Bezügen von Leistungen der Unfallversicherungen oder der Invalidenversicherung ergingen nur in wenigen Fällen.

Betreffend die Rückmeldungen in den Bereichen des Ausländer- und des Quellensteuerrechts ergeben sich die folgenden Zahlen:

Tabelle 4.11: Rückmeldung nach Kantonen in den Bereichen des Ausländer- und Quellensteuerrechts

	Verletzung von Melde- und Bewilligungspflichten nach Ausländerrecht			Verletzung von Meldepflichten im Quellensteuerrecht
	Arbeitgebende	Selbständigerwerbende	Arbeitnehmende	Arbeitgebende/ Selbständigerwerbende
AG	13	0	30	19
AI	0	0	0	0
AR	0	0	0	0
BE	17	0	45	12
BL	29	0	138	9
BS	108	65	152	23
FR	19	0	41	2
GE	56	0	84	18
GL	0	0	2	0
GR	18	38	0	0
JU	33	7	49	0
LU	38	53	30	5
NE	9	2	0	0
SG	1	1	1	4
SH	8	17	25	0
SO	16	8	0	0
SZ	4	0	13	0
UR, OW, NW	11	0	20	0
TG	9	2	6	0
TI	33	5	0	13
VD	225	0	294	371
VS	68	0	0	28
ZG	3	10	6	0
ZH	37	9	11	19
CH	755	217	947	523

Aus Tabelle 4.11 wird ersichtlich, wie viele Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende je Kanton von den Sanktionen der Ausländerbehörden betroffen waren. Ebenfalls ersichtlich ist, dass die Arbeitnehmenden stärker von den Sanktionen betroffen waren als die Arbeitgebenden. Überdurchschnittlich viele Rückmeldungen ergingen bezüglich Selbständigerwerbenden: Von den 1'919 Rückmeldungen betrafen ungefähr 11.0% Selbständigerwerbende, während diese bei der Anzahl kontrollierter Personen rund 7.7% ausmachten.

Im Bereich des Ausländerrechts weisen die meisten Rückmeldungen die Kantone Waadt (519) und Basel-Stadt (325) aus, während zwei Kantone (AI/AR) keine Rückmeldungen erhielten. Insgesamt ist die Anzahl Rückmeldungen im Ausländerrechtsbereich im Vergleich zu den beiden Vorjahren gesunken. Auch im Quellensteuerrecht ist die Anzahl Rückmeldungen gegenüber dem vorhergehenden Kontrolljahr gesunken (-114). Am meisten Rückmeldungen in diesem Bereich hat der Kanton Waadt (371) erhalten.

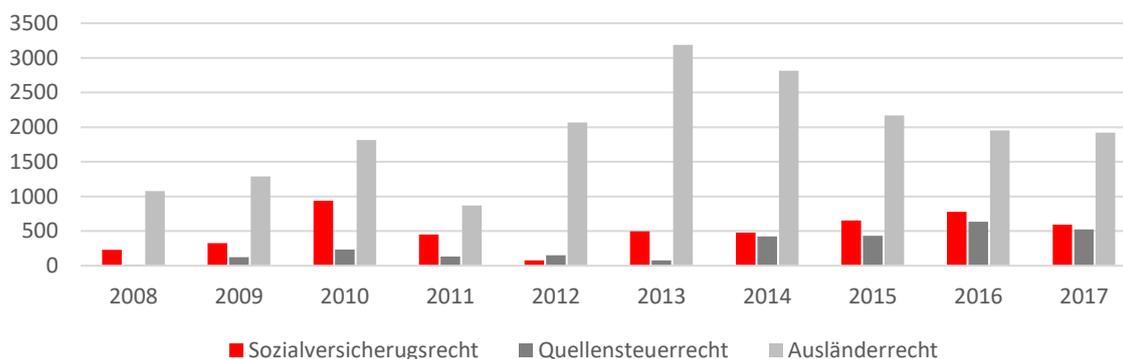
Diese Zahlen erlauben keine Aussagen über die Entwicklung des tatsächlichen Ausmasses von Verstössen. Für den Rückgang der Rückmeldungen können verschiedene Gründe vorliegen. Die meisten Kantone erklären einen Rückgang mit den üblichen Schwankungen. Ein anderer Grund kann in der Tatsache

liegen, dass die Spezialbehörden sowie die Gerichte und insbesondere die Staatsanwaltschaften bis Ende 2017 gesetzlich nicht verpflichtet waren, die Kontrollorgane bei der Feststellung eines Verstosses oder allgemein über den Ausgang des Verfahrens zu informieren. Erhärtete sich ein Verdacht bei einer weiteren Abklärung nicht, wurde dem Kontrollorgan i.d.R. keine Meldung erstattet. Gesamthaft betrachtet kann die Zusammenarbeit zwischen den Kontrollorganen und den Spezialbehörden in den meisten Kantonen verbessert werden. Eine Verbesserung ist mit dem revidierten und am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen BGSA zu erwarten.

Anzahl Rückmeldungen pro Rechtsgebiet seit 2008

Die höchste Gesamtzahl der Rückmeldungen erfolgte im Bereich des Ausländerrechts. Diese Zahl schwankte vom ersten Kontrolljahr 2008 bis zum Kontrolljahr 2017 stark. Die Zahl hat sich in den letzten Jahren bei zirka 2'000 Rückmeldungen eingependelt. Im Bereich des Quellensteuerrechts ist bei den Rückmeldungen tendenziell ein Anstieg festzustellen. Im Sozialversicherungsrecht wurde seit Inkrafttreten des BGSA bis heute im Jahr 2010 die höchste Anzahl Rückmeldungen erstattet (927 Sanktionen). In den letzten drei Jahren fiel die Anzahl Rückmeldungen in diesem Bereich weitgehend konstant aus.

Abbildung 4.6: Anzahl Rückmeldungen pro Rechtsgebiet von 2008 - 2017



4.3.5 Bei den Kantonen eingegangene Gebühren und Bussen

Die Höhe der Einnahmen von Gebühren und Bussen ist im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen in Bezug auf die Finanzierung der kantonalen Kontrolltätigkeit von Relevanz, da sich der Bund nur an den durch diese Einnahmen nicht gedeckten Kosten beteiligt.

Der Betrag der Gebühren bezieht sich auf die Weiterbelastung der Kontrollkosten an fehlbare Betriebe, während der Betrag der Bussen jene Bussen erfasst, welche durch die Spezialbehörden aufgrund der Kontrolltätigkeit des Kontrollorgans verhängt wurden. Die Gebührenauflegung sowie die Angabe der effektiv eingenommenen Bussen sind von den durch die Spezialbehörden festgestellten und zurückgemeldeten Verstösse an das Kontrollorgan abhängig.

Für das Berichtsjahr 2017 präsentieren sich die Zahlen wie folgt:

Tabelle 4.12: Bussen und Gebühren nach Kantonen

	Bussen (in Franken)	Gebühren (in Franken)	Total (in Franken)
AG	13'070	10'896	23'966
AI	0	0	0
AR	0	0	0
BE	62'950	5'350	68'300
BL	30'526	41'340	71'866
BS ⁵¹	22'810	8'860	31'670
FR	22'500	5'400	27'900
GE	0	14'900	14'900
GL	0	1'843	1'843
GR	13'650	719	14'369
JU	25'290	9'230	34'520
LU	8'550	1'575	10'125
NE	0	0	0
SG	1'500	729	2'229
SH	13'381	10'660	24'041
SO	6'250	3'900	10'150
SZ	17'800	0	17'800
UR, OW, NW	9'470	0	9'470
TG	10'010	675	10'685
TI	39'850	4'170	44'020
VD	125'140	280'731	405'871
VS	138'957	21'450	160'407
ZG	6'500	3'450	9'950
ZH ⁵²	19'360	28'350	47'710
CH			

Gesamthaft nahmen die Kantone somit CHF 1'189'512 Gebühren und Bussen ein. Die Summe der gesamten Einnahmen ist daher um CHF 146'855 gestiegen. Nachdem in den letzten beiden Jahren eine leichte Abnahme der Einnahmen zu verzeichnen war, ist im Kontrolljahr wiederum eine Zunahme von 12% feststellbar

Der Gesamtbetrag von Einnahmen aus **Bussen** beläuft sich auf CHF 712'704. Dies entspricht einer Zunahme von CHF 127'110. Bei den Kantonen Wallis und Waadt gingen mit CHF 138'957 und CHF 125'140 die höchste Gesamtsumme ein. Relativ hohe Einnahmen meldete auch der Kanton Bern (CHF 62'950). Insgesamt meldeten 21 Kantone Busseneinnahmen, während fünf Kantone keine derartigen Einnahmen verzeichneten⁵³.

Der Gesamtbetrag der eingegangenen **Gebühren** beläuft sich auf CHF 476'808. Der Gebührenbetrag hat sich gegenüber dem Vorjahr um CHF 19'745 erhöht. Den höchsten Betrag wies der Kanton Waadt

⁵¹ Bei der Gesamtsumme der in der kantonalen Buchhaltung eingegangenen Bussen in der Höhe von CHF 22'810.00 handelt es sich um bezahlte Bussen im Ausländerrecht, welche vom Strafbefehlsdezernat der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt - nach Überweisungen durch das Migrationsamt als Spezialbehörde (AuG - Vergehen) - ausgesprochen worden sind. Bei den Gebühren handelt es sich um effektiv eingegangene Gebühren gem. Art. 16 Abs. 1 BGSA und Art. 7 VOSA.

⁵² Es werden die auferlegten Bussen und Gebühren angegeben. Welcher Betrag tatsächlich eingegangen ist, lässt sich nicht überprüfen, da das AWA keinen Zugriff auf diese Zahlen hat.

⁵³ Zu beachten ist jedoch, dass sich nicht bei jeder verfügbaren Busse überprüfen lässt, ob diese auch tatsächlich bezahlt wurde.

aus, welcher Gebühreneingänge in der Höhe von CHF 280'731 verzeichnete. In diesem Jahr haben insgesamt 19 Kantone Gebühreneinnahmen ausgewiesen. Im Jahr 2011 zählte man 13 Kantone.

4.4 Koordinationstätigkeit

4.4.1 Allgemein

Unter dem Begriff Koordinationstätigkeit wird die Entgegennahme eines Verdachtes auf Schwarzarbeit und dessen direkte Weiterleitung an die zuständige Spezialbehörde ohne vorgängige Vornahme von weiteren Sachverhaltsabklärungen verstanden. Gemäss BGSA beinhaltet die Bekämpfung der Schwarzarbeit nebst Kontroll- auch Koordinationsaufgaben. Die kantonalen Kontrollorgane erfüllen daher nebst der Kontrolltätigkeit auch eine wichtige Koordinationsfunktion. Ein wesentlicher Teil der weitergeleiteten Hinweise auf Schwarzarbeit und der festgestellten Schwarzarbeit sind auf die Koordinationstätigkeit der kantonalen Kontrollorgane zurückzuführen. Mit der Abbildung der Koordinations- tätigkeit wird nebst der Abbildung der Kontrolltätigkeit einer besseren Gesamtbetrachtung der Voll- zugstätigkeit der kantonalen Kontrollorgane im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung Rechnung getragen.

4.4.2 Anzahl direkt weitergeleiteter Hinweise pro Branche im Jahr 2017⁵⁴

Im Berichtsjahr 2017 wurden gesamtschweizerisch über alle Branchen hinweg 5'887 vermutete Verstösse direkt an die Spezialbehörden weitergeleitet. Die nach Branchen aufgeschlüsselten Zahlen der direkt weitergeleiteten Verdachtsfälle zeigen sich wie folgt:

⁵⁴ Die Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden sowie Jura weisen die Koordinationstätigkeit nicht aus. Der Kanton Genf hat aufgrund von Umstrukturierungen die Zahlen der Koordinationstätigkeit für das Berichtsjahr 2017 nicht ausgewiesen.

Tabelle 4.13: Anzahl direkt weitergeleiteter Hinweise pro Branche im Jahr 2017

Branchen	CH
Landwirtschaft ohne Gartenbau	133
Gartenbau i.e.S. (Gemüse/Blumen, etc.) /Gärtnerische Dienstleistungen	58
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	170
Bauhauptgewerbe (Hoch- und Tiefbau)	676
Baunebengewerbe (Elektro- Gas-, Wasser, Sanitär-, Heizungs-, Lüftungsinst. Spenglerei, Gipserei, Malerei, Fussbodenlegerei, Dämmung, Bauschlosserei)	1115
Handel	618
Gastgewerbe (Diskotheken, Dancing, Night Club (Tänzerinnen))	1132
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	454
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen (ohne Reinigungsgewerbe, Überwachungs- und Sicherungsgewerbe, Personalverleih), Informatik, Forschung und Entwicklung	216
Personalverleih (unabhängig von der Einsatzbranche)	116
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	27
Reinigungsgewerbe, Reinigung von Gebäuden, Wohnungen, Inventar und Verkehrsmitteln	263
Öffentliche Verwaltung, internationale Organisationen, Interessenvertretungen und sonstige Vereinigungen, Abwasserreinigung, Abfallentsorgung, sonstige Entsorgung	14
Unterrichtswesen	22
Gesundheits- und Sozialwesen	89
Persönliche Dienstleistungen (Wäscherei, chem. Reinigung, Fitnesszentren), Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	260
Erotikgewerbe	117
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	198
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte (Haushaltshilfen, Dienstmädchen, BetreuerInnen, Köche, usw.)	209
Total	5887

Die höchste Anzahl direkt weitergeleiteter Verdachtsfälle verzeichnen das Gastgewerbe (1'132 Hinweise) und das Baunebengewerbe (1'115 Hinweise).

4.4.3 Anzahl direkt weitergeleiteter Hinweise pro Kanton und Rechtsgebiet im Jahr 2017⁵⁵

Im Nachfolgenden werden die direkt übermittelten Verdachtsfälle nach Kanton und Rechtsgebiet ausgewiesen.

⁵⁵ Die Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden sowie Jura weisen die Koordinationstätigkeit nicht aus. Der Kanton Genf hat aufgrund von Umstrukturierungen die Zahlen der Koordinationstätigkeit für das Berichtsjahr 2017 nicht ausgewiesen.

Tabelle 4.14: Anzahl direkt weitergeleiteter Hinweise pro Kanton und Rechtsgebiet im Jahr 2017

	Ausländerrecht	Sozialversicherungsrecht	Quellensteuerrecht	Total
AG	5	24	6	35
BE	30	123	44	197
BL	24	73	48	145
BS	41	55	38	134
FR	148	474	214	836
GE	0	0	0	0
GL	3	26	17	46
GR	97	21	23	141
JU	0	0	0	0
LU	428	220	74	722
NE	36	4	0	40
SG	60	23	56	139
SH	30	108	108	246
SO	9	8	0	17
SZ	1	3	1	5
OW, NW, UR	4	1	0	5
TG	45	27	21	93
TI	99	473	222	794
VS	50	12	1	63
VD	24	1	0	25
ZG	2	2	2	6
ZH	190	1528	480	2198
CH	1'326	3'206	1'355	5'887

Die Mehrheit der direkt weitergeleiteten Hinweise erfolgte im Bereich Sozialversicherungsrecht (3'206 Hinweise). Knapp ein Viertel der direkt übermittelten Verdachtsfälle betrafen je den Bereich Quellensteuer- und Ausländerrecht. Die höchste Anzahl direkter Weiterleitungen verzeichnet der Kanton Zürich im Bereich Sozialversicherungsrecht (1'528 Hinweise) und im Bereich Quellensteuerrecht (480 Hinweise) sowie der Kanton Freiburg im Bereich Sozialversicherungsrecht (474 Hinweise) und der Kanton Tessin ebenfalls im sozialversicherungsrechtlichen Bereich (473 Hinweise). Es wird darauf hingewiesen, dass die Anzahl direkt weitergeleiteter Hinweise abhängig ist von der konkreten Ausgestaltung der Vollzugsorganisation in den einzelnen Kantonen.

Der Vergleich der Anzahl weitergeleiteter Hinweise ohne eigene vorgängige Abklärungen (Tabelle 4.14) und der Anzahl Verdachtsmomente im Nachgang an eine Kontrolle (Tabelle 4.7) zeigt, dass innerhalb der Kontrolltätigkeit in allen drei Rechtsgebieten mehr Verdachtsmomente festgestellt wurden als im Rahmen der Koordinationstätigkeit (+ 2'581 Verdachtsfälle im Sozialversicherungsrecht, + 2'723 Verdachtsfälle im Ausländerrecht und + 2'168 Verdachtsfälle im Quellensteuerrecht). Die Wichtigkeit der Koordinationstätigkeit zeigt sich u.a. im Kanton Zürich, in welchem über 80% aller Rückmeldungen der Spezialbehörden im Bereich der Koordinationstätigkeit erfolgten.

Gesamtschweizerisch wurden im Berichtsjahr 2017 total 19'246 Verdachtsfälle von den kantonalen Kontrollorganen an die Spezialbehörden übermittelt (13'359 Hinweise im Rahmen der Kontrolltätigkeit und 5'887 Hinweise im Rahmen der Koordinationstätigkeit).

4.4.4 Rückmeldungen der Spezialbehörden über festgestellte Verstösse im Jahr 2017

Im Berichtsjahr 2017 meldeten die Spezialbehörden den kantonalen Kontrollorganen aufgrund der direkt weitergeleiteten Hinweise gesamtschweizerisch total 1'368 festgestellte Verstösse:

Tabelle 4.15: Rückmeldungen der Spezialbehörden über festgestellte Verstösse im Jahr 2017

	Ausländerrecht	Sozialversicherungsrecht	Quellensteuerrecht	Total
AG	0	0	0	0
BE	15	11	11	37
BL	15	8	7	30
BS	17	12	9	38
FR	19	30	2	51
GE	0	0	0	0
GL	2	0	0	2
GR	52	4	4	60
JU	10	0	0	10
LU	121	75	5	201
NE	26	4	0	30
SG	59	1	16	76
SH	24	0	0	24
SO	0	0	1	1
SZ	0	0	0	0
OW, NW, UR	1	0	0	1
TG	15	0	0	15
TI	8	92	5	105
VS	0	0	0	0
VD	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0
ZH	255	364	68	687
CH	639	601	128	1368

Gesamtschweizerisch am meisten Rückmeldungen über festgestellte Verstösse erfolgten im Kanton Zürich (687 Verstösse) und im Kanton Luzern (201 Verstösse). Dies entspricht einem Anteil von 65% an der Gesamtsumme aller derartigen Rückmeldungen.

Der Vergleich der Anzahl direkt weitergeleiteter Hinweise (Tabelle 4.14) mit der Anzahl Rückmeldungen der Spezialbehörden über festgestellte Verstösse (Tabelle 4.15) zeigt, dass im Ausländerrechtsbereich gesamtschweizerisch 48% der weitergeleiteten Hinweise zu einem festgestellten Verstoß führten. Im Bereich des Sozialversicherungsrechts wurden gesamthaft 3'206 Hinweise direkt weitergeleitet und 601 festgestellte Verstösse gemeldet (19% der Hinweise). Im Bereich des Quellensteuerrechts führten 9% der im Rahmen der Koordinationstätigkeit weitergeleiteten Hinweise zu einem festgestellten Verstoß.

Im Vergleich zu den Rückmeldungen der Spezialbehörden im Rahmen der Kontrolltätigkeit der kantonalen Kontrollorgane (Tabelle 4.9) fällt auf, dass die Anzahl Rückmeldungen im Sozialversicherungsbereich im Rahmen der Koordinationstätigkeit der kantonalen Kontrollorgane höher ausfällt.

Gesamtschweizerisch erfolgten im Berichtsjahr 2017 total 4'402 Rückmeldungen der Spezialbehörden über festgestellte Verstösse (3'034 Rückmeldungen im Bereich der Kontrolltätigkeit und 1'368 Rückmeldungen im Bereich der Koordinationstätigkeit).

5 Ausschlüsse vom öffentlichen Beschaffungswesen und Kürzung von Finanzhilfen

5.1 Sanktionen im Vollzugsjahr 2017

Die zuständige kantonale Behörde schliesst Arbeitgeber, welche wegen schwerwiegender oder wiederholter Missachtung ihrer Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs- oder Ausländerrecht rechtskräftig verurteilt worden sind, für bis zu fünf Jahre von Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens aus oder sie kürzt ihnen Finanzhilfen. Die rechtskräftig sanktionierten Betriebe werden auf einer entsprechenden Liste des SECO im Internet publiziert.⁵⁶

Während im Vorjahr 50 Sanktionen nach Art. 13 BGSA ausgesprochen wurden, sank deren Zahl im Jahr 2017 auf 29. Die meisten Sanktionen ergingen in den Kantonen Waadt (15 Sanktionen) und Wallis (11 Sanktionen), gefolgt von den Kantonen Tessin, Zürich und Bern mit je einer ausgesprochenen Sanktion.

Es wird darauf hingewiesen, dass die erwähnten Sanktionen in gewissen Kantonen unabhängig davon ausgesprochen werden, ob der Arbeitgeber faktisch durch die Sanktion getroffen wird.

5.2 Entwicklung der Sanktionen seit 2008

Die Anzahl Sanktionen nach Art. 13 BGSA entwickelten sich in den letzten zehn Jahren wie folgt:

In den ersten Jahren nach Einführung des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit ergingen die meisten Sanktionen nach Art. 13 BGSA in den Kantonen Genf und Tessin. Während im ersten Jahr nach Inkrafttreten des BGSA noch keine derartigen Sanktionen ausgesprochen wurden, waren es im Jahr 2009 35 Sanktionen. Diese ergingen damals alle im Kanton Genf, welcher bereits vor der Einführung des BGSA über Erfahrungen bei der koordinierten Bekämpfung von Schwarzarbeit verfügte.

Der Sanktionsanstieg im Jahr 2010 auf 88 Sanktionen ist u.a. auf die konsequente Anwendung von Art. 13 BGSA durch den Kanton Genf zurückzuführen. Dieser verhängte solche Sanktionen auch in Fällen, in denen die sanktionierten Arbeitgeber nicht am öffentlichen Beschaffungswesen teilnahmen oder vom Staat keine Finanzhilfen erhielten und damit faktisch durch diese Sanktionen nicht getroffen wurden.

Im Jahr 2014 sank die Anzahl ausgesprochener Sanktionen nach Art. 13 BGSA auf total 13 Sanktionen. Dieses gesamtschweizerische Tief ist u.a. mit einem starken Rückgang der ausgesprochenen Sanktionen im Kanton Waadt zurückzuführen, welcher in den beiden Vorjahren von allen Kantonen jeweils die grösste Anzahl solcher Sanktionen auswies. Zudem verzeichnete auch der Kanton Genf wesentlich weniger Sanktionen nach Art. 13 BGSA als in den Vorjahren.

Über die zehn Jahre BGSA hinweg wurden pro Jahr durchschnittlich rund 42 Sanktionen gemäss Art. 13 BGSA ausgesprochen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die tatbestandsmässigen Voraussetzungen

⁵⁶ https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html.

für die Verhängung dieser Sanktionen sehr streng und die Konsequenzen für Betriebe, welche am öffentlichen Beschaffungswesen teilnehmen oder Finanzhilfen erhalten, sehr einschneidend sind.

6 Vereinfachtes Abrechnungsverfahren

6.1 Vollzugsjahr 2017

Im Jahr 2017 haben gemäss Angaben des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) 69'875 Arbeitgeber über das vereinfachte Abrechnungsverfahren abgerechnet. Dies entspricht einer Zunahme von 8'875 Arbeitgeber gegenüber dem Vorjahr und einer Zunahme von 15'264 Arbeitgeber gegenüber dem Jahr 2015. Der Gebrauch des vereinfachten Abrechnungsverfahrens nimmt stetig zu und auch das Jahr 2017 bestätigt die steigende Tendenz.

Dies bestätigen auch die Zahlen zu den abgerechneten Beiträgen, welche in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen sind: Im Jahr 2015 beliefen sich diese auf CHF 25'526'035 und stiegen im Jahr 2016 um CHF 2'399'735 auf CHF 27'925'770. Im Vergleich zum Kontrolljahr 2010 entspricht dies einer Zunahme von CHF 18'009'904.

6.2 Entwicklung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens seit 2008

Ein Blick über die zehnjährige Wirkungszeit des BGSA hinweg zeigt, dass die Anwendung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens kontinuierlich zunahm. Dies zeigt folgende Tabelle:

Tabelle 6.1: Anmeldungen für das vereinfachte Abrechnungsverfahren von 2008 bis 2017⁵⁷

	2008	2009	2010	2011	2012
Anzahl Arbeitgeber	12'615	17'193	24'112	29'573	33'310
Anzahl Arbeitnehmer	15'203	22'120	25'388	29'506	38'631
Abgerechnete Beiträge (in Franken)	5'851'662	7'861'721	9'915'866	13'890'666	15'682'610
	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Arbeitgeber	41'248	48'772	54'611	61'000	69'875
Anzahl Arbeitnehmer	45'064	53'652	62'137	68'768	--
Abgerechnete Beiträge (in Franken)	18'081'930	20'549'695	25'526'035	27'925'770	--

Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des BGSA haben sich 12'615 Arbeitgeber für das vereinfachte Abrechnungsverfahren angemeldet. Zwei Jahre später hat sich deren Zahl nahezu verdoppelt und fünf Jahre darauf rechneten bereits mehr als das Dreifache der Arbeitgeber über das vereinfachte Abrechnungsverfahren ab. Über die gesamte zehnjährige Gültigkeitsdauer des BGSA hinweg stieg die Zahl der vereinfacht abrechnenden Arbeitgeber um das 5.5-fache (+ 57'260 Arbeitgeber) an.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den Zahlen der Arbeitnehmer, deren Löhne über das vereinfachte Abrechnungsverfahren abgerechnet werden. Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des BGSA wurden die Löhne von 15'203 Arbeitnehmern vereinfacht abgerechnet. Drei Jahre später betrug diese Zahl bereits

⁵⁷ Zahlen der kantonalen Ausgleichskassen und der Verbandsausgleichskassen.

rund das Doppelte und sieben Jahre darauf das Vierfache. In den letzten neun Jahren stieg die Zahl der Arbeitnehmer im vereinfachten Abrechnungsverfahren um das 4.5-fache (+ 53'565 Arbeitnehmer) an.

Ein kontinuierlicher Anstieg zeigt sich auch bei den Zahlen zu den Beiträgen, welche im vereinfachten Abrechnungsverfahren abgerechnet werden. Im Jahr 2008 beliefen sich die vereinfacht abgerechneten Beiträge noch auf CHF 5'851'662. In den nächsten zwei Jahren wurden rund zwei Millionen Franken mehr als im jeweiligen Vorjahr vereinfacht abgerechnet. Im Jahr 2014 betrug die Zunahme gegenüber dem Einführungsjahr rund 15 Millionen Franken. Gesamthaft stieg die Summe der vereinfacht abgerechneten Beiträge in den letzten neun Jahren um rund 4.8-fache (+ CHF 22'074'108) an.

Die kontinuierliche Zunahme der Anmeldungen für das vereinfachte Abrechnungsverfahren erklärt sich einerseits mit der anlässlich der Einführung des BGSA durchgeführten nationalen Informations- und Sensibilisierungskampagne, welche auch die Anstellung von Haushaltshilfen thematisiert hat. Diese Kampagne wurde in verschiedenen Kantonen in den vergangenen Jahren erneut durchgeführt, wodurch das Unrechtsbewusstsein der Bevölkerung im Bereich der Schwarzarbeit weiter geschärft wurde.

7 Zehn Jahre BGSA im Vollzug

Die Bekämpfung der Schwarzarbeit hat sich in den letzten zehn Jahren weitgehend etabliert. Die Einführung des Gesetzes und die begleitend durchgeführte Informationskampagne auf nationaler Ebene sowie die verschiedenen kantonalen Informationskampagnen haben die Bevölkerung für die Thematik der Schwarzarbeit über die letzten zehn Jahre zunehmend sensibilisiert.⁵⁸ Die Bekanntheit der Schwarzarbeitsthematik, der Abrechnungspflicht und der Möglichkeit, sich für das vereinfachte Abrechnungsverfahren anzumelden, hat sich als zentraler Faktor für die rechtmässige Anmeldung und Abrechnung geringfügiger Arbeitsverhältnisse erwiesen. Zudem hat sich mit den in den Kantonen neu geschaffenen Kontrollorganen die Kontrolldichte der Bekämpfung der Schwarzarbeit im Vergleich zu derjenigen vor der Einführung des BGSA erhöht. Durch die zentralen Kontrollorgane hat sich überdies die Gesamtübersicht über die Bekämpfung der Schwarzarbeit insgesamt verbessert. Die Koordination der an der Bekämpfung der Schwarzarbeit beteiligten Behörden wurde ebenfalls optimiert.

Über die zehn Vollzugsjahre hinweg haben die kantonalen Ämter eine auf die Verhältnisse in ihrem Kanton zugeschnittene Kontrollstrategie entwickelt. Der Fokus der Kontrolltätigkeit liegt in vielen Kantonen auf den aufgrund der Vollzugserfahrung identifizierten Risikobranchen. Zudem wurden in einigen Kantonen Kontrollen an Kontrollorgane wie Kontrollvereine, staatliche quadripartite Kontrollorgane oder an paritätische Kommissionen verschiedener Branchen delegiert, die über spezifisches Fachwissen verfügen. Gleichzeitig können damit Synergien besser genutzt werden. Generell ist in den letzten Jahren ein erhöhtes Interesse der Kantone an der Nutzung von Synergien im Rahmen von Schwarzarbeits- und FlaM-Kontrollen feststellbar.

⁵⁸ Sh. dazu insbesondere Evaluation des gfs Bern zur Wirkung der BGSA-Kampagne, gfs.Bern, Kampagne schärfte Sinn für Schwarzarbeit und erhöhte Unrechtsbewusstsein, Bern 2009.

Fokus der Schwarzarbeitsbekämpfung

Das Ausmass der Schwarzarbeit kann auch für die Schweiz nicht exakt erhoben werden. Die Erfahrung der Praxis der letzten zehn Jahre zeigt, dass nicht alle Branchen im gleichen Ausmass von Schwarzarbeit betroffen sind. Überdurchschnittlich von Schwarzarbeit betroffen sind die die Gastronomie, das Bauhaupt- und Baunebengewerbe, private Haushalte, das Reinigungsgewerbe, die Landwirtschaft, das Erotikgewerbe sowie die Coiffeur- und Kosmetikbranche bezeichnet. In der Regel führen die Kantone insbesondere Kontrollen in den Risikobranchen durch, wobei die Evaluation des BGSA aus dem Jahre 2012 festgestellt hat, dass in gewissen Risikobranchen wie der Landwirtschaft, der private Haushalte und auch des Reinigungsgewerbes vergleichsweise selten Kontrollen stattfinden. Die Evaluation hielt weiter fest, dass verschiedene Kantone ihre Kontrollen nicht strategisch planen und erhebliche Unterschiede hinsichtlich Kontrolldichte in den einzelnen Kantonen bestehen.⁵⁹ Generell zeigt auch der vorliegende Bericht, dass die Intensität der Schwarzarbeitsbekämpfung in den einzelnen Kantonen variiert. Der Vorschlag des Bundesrates aus dem Jahre 2016, die Bekämpfung der Schwarzarbeit in der Schweiz einheitlicher zu vollziehen, wurde vom Parlament im Frühling 2017 verworfen. Somit gilt im Vollzug des BGSA weiterhin eine stark föderal ausgerichtete Kompetenzordnung. Hingegen hat das Parlament im Rahmen der erwähnten BGSA-Revision die Zusammenarbeit zwischen den Kontrollorganen und Spezialbehörden verstärkt, wodurch der Vollzug in den nächsten Jahren weiter an Wirkung gewinnen dürfte.

Professionalisierung und Herausforderungen im Vollzug

Das WBF hat in den letzten vier Jahren den Fokus auf die Optimierung des Vollzugs des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit gelegt. Um die verschiedenen Verbesserungsmassnahmen effizient umsetzen zu können, hat das SECO im Jahr 2015 zusammen mit dem Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) für die kantonalen Vollzugsorgane eine neue Ausbildung für BGSA- und FlaM-Inspektoren erarbeitet. Die Erfahrungen des Pilotprojekts, das zwischen Frühling 2016 und 2017 lief, waren durchwegs positiv, weshalb die Ausbildung seither in regelmässigen Abständen durchgeführt wird. Im Rahmen des Ausbildungsprojekts wird theoretisches und fachliches Wissen mit der Praxis kombiniert. Die kantonalen Inspektorinnen und Inspektoren erhalten Informationen, wie sie ihre tägliche Arbeit im Vollzug zielgerichtet planen, systematisieren und mit den anderen Akteuren der Arbeitsmarktaufsicht optimal abstimmen können.

Überdies führt das SECO seit 2013 Audits bei den kantonalen BGSA-Vollzugsstellen durch. Die Erkenntnisse aus den Audits erlaubten es dem Bund, verschiedene Optimierungspotenziale zu erkennen und gemeinsam mit den Kantonen in der Praxis umzusetzen. Dabei ist für den Bund die Transparenz des Vollzugs von zentraler Bedeutung, damit die Aufsichtstätigkeit sowie die rechtmässige Mitfinanzierung des Bundes gegenüber den Kantonen gewährleistet bleiben.

Eine weitere Herausforderung für den Vollzug stellte die Aufhebung der 30-tägigen Meldepflicht für neue Arbeitnehmer im AHV-Recht per 1. Januar 2016 dar. Die unterjährige Meldepflicht für neu eingetretene Arbeitnehmer bei der Ausgleichskasse fällt seither mit der jährlichen Beitragsabrechnung für

⁵⁹ Büro Vatter, Evaluation des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, Bern 2012.

alle Arbeitnehmer eines Betriebes zusammen (im Frühling des Folgejahres). Dies hat Auswirkungen auf die Überprüfung dieser Meldepflicht⁶⁰.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass sich der Ansatz des BGSA insgesamt bewährt hat: Im Mittelpunkt der Schwarzarbeitsbekämpfung stehen die spezialisierten und deshalb an der Aufdeckung von Verstössen besonders interessierten kantonalen Kontrollorgane mit ihren Kontroll- und Koordinationsaufgaben. Die Bekämpfung von Schwarzarbeit bleibt insgesamt eine anspruchsvolle Aufgabe, da sie eine gute Zusammenarbeit vieler verschiedener Behörden erfordert.

⁶⁰ Gemäss Postulat Bourgeois 16.3964 wird der Bund nach Vorliegen der ersten Praxiserfahrungen die Wirkung der Abschaffung von Artikel 136 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) einer Überprüfung unterziehen.

Anhang I: Grundlage der Datensammlung und Auswertungsgrundsätze

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

Die Vollzugsorgane hatten dem SECO bis zum 31. Januar 2018 die ausgefüllten Formulare einzureichen.

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

Die Daten über die Betriebs- und Beschäftigtenzahlen entstammen der Statistik der Unternehmensstruktur STATENT 2015 des Bundesamtes für Statistik⁶¹.

⁶¹ Vgl. Anhang IV.

Anhang II: Ausgestaltung der kantonalen Kontrollorgane

Aargau

Das kantonale Kontrollorgan gemäss BGSA ist im Kanton Aargau das Amt für Migration und Integration. Es übt die Kontroll- sowie Koordinationstätigkeit aus. Die Inspektorinnen und Inspektoren führen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärtem Gesamtarbeitsvertrag zum Teil koordinierte Schwarzarbeitskontrollen und Kontrollen betreffend die flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU (FlaM-Kontrollen) durch. Es finden auch gemeinsame Kontrollen mit der Polizei statt.

Der Kanton Aargau setzte im Jahr 2017 200 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden

Die Abteilung Arbeitsinspektorat des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist auch das Arbeitsinspektorat des Arbeitsamtes des Kantons Appenzell Innerrhoden und als solches in beiden Kantonen das Vollzugsorgan des BGSA. Es nimmt Hinweise auf Schwarzarbeit entgegen und entscheidet über das weitere Vorgehen und tätigt die notwendigen Abklärungen mit weiteren involvierten Behörden. Kontrollen vor Ort werden oftmals direkt mit der Polizei koordiniert und durchgeführt.

Die Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden setzten im Jahr 2017 80 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Bern

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

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

Der Kanton Bern setzte im Jahr 2017 600 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Basel-Landschaft

Die Fachstelle Schwarzarbeit des kantonalen Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) sowie das vom Kanton eingesetzte Kontrollorgan im Bereich des Bauhaupt- und Baunebengewerbes die Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe (AMKB) sind zuständig für alle Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Sie führen Kontrollen bei Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Selbständigerwerbenden durch.

Der Kanton Basel-Landschaft setzte zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Jahr 2017 550 Stellenprozent ein.

Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt ist die Abteilung Arbeitsbeziehungen und Einigungsamt im Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) das kantonale Kontrollorgan. Der Vollzug des BGSA ist einerseits beim AWA und andererseits beim Justiz- und Sicherheitsdepartement angesiedelt. Zudem ist die Baustellenkontrolle Basel mittels Leistungsvereinbarung beauftragt worden, Schwarzarbeitskontrollen durchzuführen. Es besteht ebenfalls eine Zusammenarbeit mit der Kontrollstelle Gastro. Für die Verbesserung der Zusammenarbeit bei den beteiligten Behörden findet einmal jährlich eine Koordinationssitzung statt, an der auch die Staatsanwaltschaft teilnimmt. Im Kanton Basel-Stadt werden viele Kontrollen mit der Polizei koordiniert und durchgeführt.

Der Kanton Basel-Stadt setzte im Jahr 2017 620 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Freiburg

Die Abteilung Marché du travail (MT) des Service public de l'emploi (SPE) ist das Kontrollorgan im Kanton Freiburg. Der gleichen Sektion gehört auch die Arbeitsmarktaufsicht an. Die Abteilung MT führt ausserdem die Kontrollen im Bereich der FlaM durch und beaufsichtigt die Arbeitsvermittlungs- und Personalverleihagenturen. Der Kanton Freiburg setzt zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einerseits die Inspektoren des SPE ein und andererseits im Bereich des Bauhaupt- und Baunebengewerbes und der industriellen Reinigung Inspektoren des Freiburger Kontrollvereins (Association Fribourgeoise de Contrôle). Der Kontrollverein führt die Kontrollen durch, während den Anzeigen durch das kantonale Kontrollorgan (SPE) nachgegangen wird.

Der Kanton Freiburg setzte im Jahr 2017 400 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Genf

Innerhalb des Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) spielt der service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir die zentrale Rolle bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und koordiniert die bei der Kontrolltätigkeit anfallenden Aufgaben. Es werden insbesondere Synergien mit dem service de l'inspection du travail de l'OCIRT genutzt.

Der Kanton Genf setzte im Jahr 2017 721 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Glarus

Das Inspektorat Arbeitsmarkt ist im Kanton Glarus das kantonale Kontrollorgan und ein Teil der Abteilung Arbeit im Amt für Wirtschaft und Arbeit. Es nimmt Verdachtsmeldungen von Privaten, Behörden, Unternehmen und weiteren Institutionen entgegen, wertet diese aus und führt gegebenenfalls eine Kontrolle vor Ort durch.

Der Kanton Glarus setzte im Jahr 2017 50 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Graubünden

Im Kanton Graubünden ist das kantonale Kontrollorgan der Abteilung Arbeitsbedingungen des Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) angesiedelt. Die Kontrollen im Bereich Erotikgewerbe werden von der Kantonspolizei durchgeführt. Teilweise werden die Kontrollen von selbständigen Dienstleistungserbringern auf die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten durch den Kontrollverein Arbeitskontrollstelle Graubünden (AKGR) durchgeführt. Indem alle Kontrolleure gleichzeitig Kontrollen im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit und im Bereich der flankierenden Massnahmen vornehmen, können Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Der Kanton Graubünden setzte im Jahr 2017 150 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Jura

Im Kanton Jura ist der Bereich *surveillance et régulation*, der dem Service de l'économie et de l'emploi angehört, mit der Durchführung der Schwarzarbeitskontrollen beauftragt. Der Bereich *surveillance et régulation* ist ebenfalls zuständig für die Kontrollen im Bereich der flankierenden Massnahmen.

Das kantonale Kontrollorgan arbeitet eng mit dem Inspektor des AICPJ (Association interprofessionnelle des commissions paritaires jurassiennes) zusammen. Der Kanton hat mit dem Verein eine Leistungsvereinbarung für die Durchführung der Kontrollen in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen abgeschlossen (Baugewerbe).

Der Kanton Jura setzte im Jahr 2017 100 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Luzern

Das kantonale Kontrollorgan im Kanton Luzern ist bei der Industrie- und Gewerbeaufsicht, einer Abteilung der Dienststelle für Wirtschaft und Arbeit, angesiedelt. Es übernimmt eine Drehscheiben- und Koordinationsfunktion und führt Kontrollen vor Ort durch. Das Kontrollorgan sammelt die eingegangenen Meldungen von Privaten oder Behörden und führt eine Triage durch. Falls sich ein Verdachtsmoment verdichtet oder erhärtet, werden Kontrollen vor Ort geplant und bei Bedarf zusätzliche Amtsstellen wie auch die Polizei informiert, resp. im Fall der Polizei auch beigezogen. Ein Teil der Kontrolltätigkeit wurde ausserdem an die Kontrollvereine FAIRCONTROL und PARIcontrol Luzern delegiert. Im Erotikgewerbe werden die Kontrollen ausschliesslich von der Polizei durchgeführt.

Der Kanton Luzern setzte im Jahr 2017 250 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Neuenburg

Der Kanton Neuenburg verfügt seit dem Jahr 2000 über Erfahrung in der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Nachdem es im Jahr 2009 zu einer organisatorischen Änderung beim Vollzug des BGSA gekommen ist, bei welcher das Kontrollorgan aus dem Service de l'emploi ausgegliedert und in eine selbständige Verwaltungseinheit umgebildet wurde, welche nebst der Bekämpfung der Schwarzarbeit Fälle von

Sozialhilfemissbrauch und Betrug gegenüber der Invalidenversicherung untersuchte, wurde das Kontrollorgan aus verschiedenen Gründen wieder in den Service de l'emploi integriert. Die Verträge mit der Invalidenversicherung zur Betrugsbekämpfung sowie die Vereinbarung mit der Paritätischen Kommission des Baugewerbes wurden auf das Jahr 2012 hin nicht mehr verlängert. Die Schwarzarbeitsinspektoren des Kantons Neuenburg haben gestützt auf das kantonale Recht den Status eines Kriminalpolizisten. Die Inspektoren führen in allen Branchen des Kantons Kontrollen durch, sei es punktuell, sei es gestützt auf eine Anzeige oder im Auftrag der Staatsanwaltschaft. Sie führen alle nötigen Untersuchungen durch, um deren Ergebnisse der Staatsanwaltschaft oder anderen Behörden weiterzuleiten. In diesem Rahmen sind sie der neuen Strafprozessordnung unterstellt, welche per 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist. Diese Änderung hat einen nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand mit sich gebracht.

Der Kanton Neuenburg setzte im Jahr 2017 400 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Nidwalden, Obwalden, Uri und Schwyz

Die Tripartite Arbeitsmarktkommission der Kantone Nidwalden, Obwalden und Uri (TAK), basierend auf einer Vereinbarung zwischen den drei Kantonen, vollzieht das Entsendegesetz sowie das BGSA. Die Inspektoren führen in Branchen mit und ohne allgemeinverbindlich erklärtem Gesamtarbeitsvertrag Schwarzarbeitskontrollen durch. Es finden zudem gemeinsame Kontrollen mit der Polizei statt. Die TAK ist ebenfalls zuständig für die Kontrollen im Bereich der flankierenden Massnahmen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag.

Die TAK führt ausserdem, gestützt auf eine Vereinbarung, ebenfalls die Kontrollen für den Kanton Schwyz durch.

Die Kantone Nidwalden, Obwalden, Uri und Schwyz setzten im Jahr 2017 150 Stellenprozente für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Schaffhausen

Das Arbeitsinspektorat des kantonalen Arbeitsamtes Schaffhausen ist das kantonale Kontrollorgan zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und nimmt die Koordination zwischen den relevanten Amtsstellen wahr. Die Kontrollen werden meist aufgrund konkreter Hinweise von Behörden und Privaten durchgeführt. Der Kanton Schaffhausen hat dazu eine 24h-Hotline sowie eine E-Mail-Adresse eingerichtet, damit Verdachtsfälle von Schwarzarbeit übermittelt werden können. Bei Bedarf wird der Schwarzarbeitsinspektor polizeilich unterstützt. Der Kanton hat ausserdem Branchen definiert, die speziell beobachtet werden. Zur Erzielung einer präventiven Wirkung setzt der Kanton Schaffhausen auf das Zusammenspiel von Präsenz der Kontrollorgane, Nutzung der zur Verfügung stehenden Sanktionsmöglichkeiten bei festgestellter Schwarzarbeit sowie Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden. Zur Sensibilisierung der Bevölkerung für das Thema Bekämpfung der Schwarzarbeit hält der Schwarzarbeitsinspektor regelmässig Referate. Die tripartite Kommission hat bei der Bestimmung der BGSA-Fokusbranchen eine beratende Funktion.

Der Kanton Schaffhausen setzte im Jahr 2017 zwischen 80 und 100 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Solothurn

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), Abteilung Arbeitsbedingungen, ist das kantonale Kontrollorgan im Kanton Solothurn. Es dient als Drehscheibe und Koordinationsstelle beim Vollzug des BGSA und führt Kontrollen vor Ort durch. Das AWA sammelt Meldungen und Hinweise von Privaten oder Behörden und führt eine Triage durch. Falls sich ein Verdachtsmoment verdichtet oder erhärtet, werden Kontrollen vor Ort geplant und bei Bedarf zusätzliche Amtsstellen informiert oder aufgeboten. Die Polizei steht dem AWA bei Kontrollen ebenfalls unterstützend zur Seite.

Der Kanton Solothurn setzte im Jahr 2017 200 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

St. Gallen

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

Der Kanton St. Gallen setzte im Jahr 2017 200 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Thurgau

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

Gemäss Leistungsvereinbarung BGSA zwischen dem Bund und dem Kanton Thurgau waren für das Berichtsjahr 190 Kontrollen vereinbart. Durchgeführt wurden 213 Betriebskontrollen, womit die Leistungsvereinbarung erfüllt wurde.

Der Kanton Thurgau setzte im Jahr 2017 90 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Tessin

Das Kontrollorgan des Kantons Tessin wird durch das Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro (USML) sowie durch das Arbeitsinspektorat (Ufficio dell'ispettorato del lavoro UIL) repräsentiert. Das USML koordiniert die Kontrolleinsätze, nimmt Hinweise von anderen Amtsstellen und aus der Bevöl-

kerung entgegen und leitet die bei den Kontrollen vor Ort gemachten Feststellungen an die für die Ermittlung und Entscheide zuständigen Behörden weiter. Das UIL ist für den operativen Teil zuständig, das heisst für die Kontrollen vor Ort.

Der Kanton Tessin setzte im Jahr 2017 400 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Waadt

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

Der Kanton Waadt setzte im Jahr 2017 930 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Wallis

Im Kanton Wallis ist die kantonale Beschäftigungsinspektion (KBI), welche der Dienststelle für Arbeitnehmerschutz und Arbeitsverhältnisse (DAA) angegliedert ist, das kantonale Kontrollorgan. Das Kontrollorgan agiert als eine Art Untersuchungsbehörde. Seine Aufgaben bestehen nicht nur aus Kontrollen vor Ort, sondern auch aus umfassenden vorgängigen und nachträglichen Abklärungen sowie der Befragung von Personen, welche der Schwarzarbeit verdächtigt werden. Die DAA ist für die Instruktion und für die Verhängung von Geldstrafen zuständig. Im Kanton Wallis wird die Schwarzarbeit bereits seit dem Jahr 1999 bekämpft. Die kantonale Gesetzgebung sah bereits damals eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden und Organisationen vor.

Der Kanton Wallis setzte im Jahr 2017 600 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Zug

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

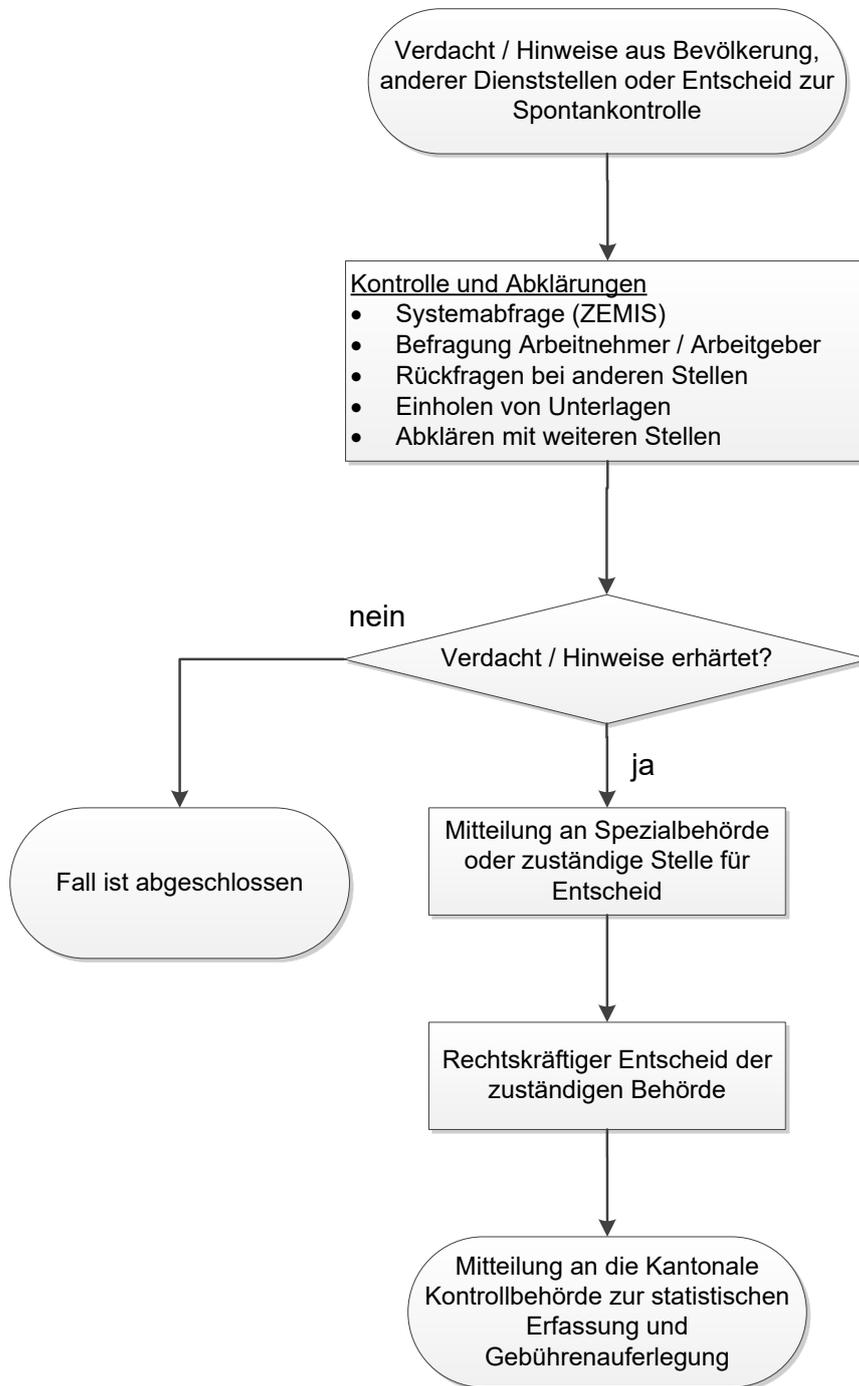
Aufgrund der speziellen Ausgestaltung des Kontrollorgans kann der Kanton Zug die für die Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzten Stellenprozent nicht präzise wiedergeben. Einer Schätzung zufolge wurden im Berichtsjahr 2017 zirka 30 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzt.

Zürich

Das kantonale Kontrollorgan ist im Kanton Zürich beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) angesiedelt. Der Kanton Zürich hatte die Kontrolltätigkeit teilweise an Dritte delegiert. Die Arbeitskontrollstelle für den Kanton Zürich führte die Kontrollen bis Ende Juni 2015 durch. Im Bereich des Gastgewerbes kontrollierte die Kontrollstelle für den L-GAV des Gastgewerbes während des gesamten Jahres 2015. Ab dem 1. Juli 2015 übernahm die verwaltungsinterne Kontrollstelle Arbeitsmarktaufsicht der Abteilung Arbeitsbedingungen die Kontrolltätigkeit. Die interne Kontrollstelle organisiert die Durchführung der Kontrollen, insbesondere auch in Zusammenarbeit mit der Polizei. Die tripartite Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben des Kantons Zürich (TPK) hat bei der Bezeichnung der zu kontrollierenden Branchen beratende Funktion und erstellt halbjährlich ein Kontrollkonzept zuhanden des AWA.

Der Kanton Zürich setzte im Jahr 2017 rund 940 Stellenprozent für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

Anhang III: Ablaufschema einer Schwarzarbeitskontrolle⁶² und Beschreibung der verschiedenen Akteure



⁶² Vereinfachte Darstellung einer Schwarzarbeitskontrolle; für die verschiedenen Organisationen der kantonalen Kontrollbehörden vgl. Anhang II.

Beschreibung der verschiedenen Akteure

Kontrollbehörde

In der Regel führen die kantonalen Kontrollorgane (KKO) spontan oder aufgrund von eingegangenen Hinweisen Kontrollen vor Ort durch, prüfen ob ein Verstoss der Melde- und Bewilligungspflichten im Sozialversicherungs-, Ausländer- oder Quellensteuerrecht vorliegt und erheben die massgebenden Informationen. Sie sind zudem in Angelegenheiten betreffend Schwarzarbeit zuständig für den Datenaustausch mit den beteiligten Behörden in einem Kanton und stehen daher in regem Kontakt mit den Spezialbehörden sowie dem SECO. Die Kontrollen werden vereinzelt auch an Kontrollstellen, Kontrollvereine oder an die Paritätische Kommission delegiert. Liegt ein konkreter Verdacht eines Verstosses gegen eine Melde- oder Bewilligungspflicht vor, leitet die Kontrollbehörde die Informationen an die entsprechende Spezialbehörde weiter. Wo keine konkreten Hinweise auf Schwarzarbeit gefunden wurden, wird der betreffenden Spezialbehörde keine Meldung gemacht.

Spezialbehörden

Diese klären die von der Kontrollbehörde und weiteren Behörden erhaltenen konkreten Informationen oder ein selbst festgestellter Verdacht weiter ab. Die Spezialbehörden und ihre Aufgaben sind:

AHV-Ausgleichskasse

Die AHV-Ausgleichskassen sind u.a. für den Vollzug der Alters- und Hinterlassenenversicherungs- (AHV) sowie der Erwerbsersatz- (EO) Gesetzgebung und für die Beitragserhebung in der Invalidenversicherung (IV) und Arbeitslosenversicherung (ALV) sowie für die Berechnung und Auszahlung der IV-Renten zuständig. Allenfalls nehmen sie noch weitere sozialversicherungsrechtliche Spezialaufgaben (bspw. Berufliche Vorsorge, Ergänzungsleistungen) wahr.

Sie prüfen, ob der Arbeitgeber seine Anschlusspflicht an die Ausgleichskasse, die Meldepflicht der neuen Arbeitnehmer nach Stellenantritt bei dieser Kasse sowie die Pflicht zur Einreichung einer Abrechnung der tatsächlich ausbezahlten Lohnsumme innert 30 Tagen nach Ablauf der Abrechnungsperiode eingehalten wurde.

Asyl- und Ausländerbehörden (Migrationsämter)

Diese nehmen Aufgaben im Bereich des Ausländerrechts wahr.

Sie werden im Rahmen der Bekämpfung gegen die Schwarzarbeit von den Sozialversicherungsbehörden in gewissen Fällen direkt über Verdachtsfälle informiert.

Je nach Herkunftsland der ausländischen Arbeitnehmer (EU oder Drittstaat) und in Abhängigkeit der Arbeitsdauer prüft die Behörde, ob die Melde- oder Bewilligungspflichten des Arbeitgebers oder die Bewilligungspflicht des Arbeitnehmers eingehalten wurden.

Steuerbehörden (nur im Bereich Quellensteuerrecht)

Sie arbeiten ausschliesslich im Zusammenhang mit dem Quellensteuerrecht mit den kantonalen Kontrollorganen zusammen.

Die kantonale Steuerbehörde prüft nach Eingang des konkreten Verdachts, ob der Arbeitgeber die Beschäftigung seiner Arbeitnehmer, welche quellensteuerpflichtig sind, innert acht Tagen ab Stellenantritt mit dem dafür vorgesehenen Formular gemeldet hat.

Sie dürfen direkt Informationen an die AHV-Ausgleichskassen übermitteln, wenn Einkommen von den Angestellten überhaupt nicht deklariert wurden.

Weitere wichtige Beteiligte

Polizei

Die Polizei kann vom kantonalen Kontrollorgan im Bedarfsfall hinzugezogen werden, was vor allem bei Grosskontrollen geschieht. In vielen Kantonen ist die Polizei alleine zuständig für Kontrollen im Bereich des „Rotlichtmilieus“, teilweise auch im Gastronomiebereich. Unter anderem ist die Polizei aufgrund der vielen Hinweise aus der Bevölkerung, welche häufig nicht an das kantonale Kontrollorgan gerichtet werden, in einigen Kantonen ebenfalls ein wichtiges „Kontrollorgan“.

Staatsanwaltschaft

Diese ist je nach Sachverhalt in die Ermittlungsarbeiten miteinzubeziehen, erlässt Strafbefehle und erhebt gegebenenfalls Anklage vor Gericht.

Werden somit z.B. vorsätzlich Kontrollen des Kontrollorgans nach Artikel 6 und 7 BGSA erschwert oder vereitelt oder wird vorsätzlich die Mitwirkungspflicht nach Artikel 8 BGSA verletzt, erfolgt eine Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft durch die Kontrollbehörde des jeweiligen Kantons.

Gerichte

Werden Entscheide (Sanktionen) der ersten Instanz nicht akzeptiert, gelangen die sanktionierten Unternehmen oder Personen an das Gericht, damit der Fall neu beurteilt werden kann oder die Staatsanwaltschaft erhebt Anklage vor Gericht.

Die Gerichte übermitteln die für die Bekämpfung der Schwarzarbeit relevanten Urteile dem kantonalen Kontrollorgan.

Anhang IV: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS 2015

Tabelle 0.1: Betriebe und Beschäftigte nach Kantonen gemäss Statistik der Unternehmensstruktur des BFS 2015⁶³

	Arbeitsstätten	Anzahl Beschäftigte
AG	44782	334254
AI	1860	8879
AR	5112	26528
BE	78864	627287
BL	19324	147591
BS	17231	190557
FR	21225	148841
GE	39310	341502
GL	3276	21934
GR	20667	126470
JU	6279	42028
LU	31490	244785
NE	13268	105275
SG	38195	295940
SH	6566	45298
SO	18047	139666
SZ	15096	80034
TG	20337	132481
TI	37980	228070
UR, OW, NW	10509	63685
VD	57389	434176
VS	28276	172042
ZG	17591	108787
ZH	116228	1003912
CH	668'902	5'070'022

Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) löst die Betriebszählung von 2008 ab

Die STATENT ist eine Statistik, die zentrale Informationen zur Struktur der Schweizer Wirtschaft liefert (z.B. Anzahl Unternehmen, Anzahl Arbeitsstätten, Anzahl Beschäftigte, Anzahl Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten, beschäftigte Männer und Frauen usw.). Die STATENT löst die Betriebszählung (BZ) ab, die 2008 zum letzten Mal durchgeführt wurde.

Der Übergang von der BZ zur STATENT geht mit einem Wechsel einher, der sich in folgenden Dimensionen niederschlägt:

- Datenerhebung: Mit der BZ wurden die Merkmale der Unternehmen und Beschäftigten mittels Fragebogen erfasst. Die STATENT beruht hingegen hauptsächlich auf den Daten der AHV-Register.

⁶³ Die Zahlen umfassen das Erotikgewerbe und die Privathaushalte nicht.

- Abdeckung: Die BZ berücksichtigte alle Unternehmen, die während mindestens 20 Stunden pro Woche tätig waren, und alle Beschäftigten, die mehr als 6 Stunden pro Woche arbeiteten. In der STATENT werden die Beschäftigten und Unternehmen ausgehend von den Mindestlöhnen erfasst, die der AHV-Beitragspflicht (CHF 2'300 / im Jahr 2013) unterstehen.

Da dieser Unterschied Auswirkungen auf die Zahlen hat, liegen bei der STATENT die Schwellen für die statistische Erfassung deutlich tiefer. Folglich berücksichtigt diese eine grössere Zahl von Einheiten (Beschäftigte und Unternehmen) als die BZ.

Der Wechsel zu STATENT ermöglicht es, ein vollständigeres Bild der Schweizer Wirtschaft zu erhalten und Einheiten und Beschäftigte zu erfassen, die bei der BZ von der statistischen Beobachtung ausgeschlossen waren.

Die Unterschiede zwischen den beiden Statistiken BZ und STATENT sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass sehr kleine Beobachtungseinheiten (Mikrounternehmen und Beschäftigte mit geringem Beschäftigungsgrad) nun statistisch erfasst werden.

Die Unterschiede sind im Wesentlichen auf die sehr kleinen Einheiten zurückzuführen (zwischen 0 und weniger als 2 Beschäftigte), die in der BZ nicht erfasst wurden. Es war natürlich bekannt, dass es Mikrounternehmen gibt, doch bisher wurden sie nie quantifiziert.

Zudem sind die Definitionen des Begriffes der beschäftigten Person identisch, sie beziehen sich jedoch nicht auf dieselben Schwellenwerte. Für die BZ galt eine Person als beschäftigt, wenn sie mindestens 6 Stunden pro Woche in einer Arbeitsstätte oder einem Unternehmen arbeitete. Die STATENT erfasst alle beschäftigten Personen mit einem AHV-pflichtigen Lohn (ab CHF 2'300 jährlich). Durch diese Senkung der Schwellenwerte umfasst die STATENT mehr beschäftigte Personen als die BZ.