

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Juli 2015

716. Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 2. April 2015 unterbreitete das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) den Entwurf betreffend eine Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41) zur Vernehmlassung.

Mit der Vorlage sollen das BGSA, das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) sowie das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG; SR 836.2) geändert werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen die Bekämpfung der Schwarzarbeit verbessern, indem die vorhandenen Instrumente im BGSA und dessen Ansatz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gestärkt werden. Der Umgehung gesetzlicher Pflichten soll insbesondere durch eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden und durch die Einführung einer Sanktionskompetenz für kantonale Kontrollorgane entgegengewirkt werden.

Dem vorgelegten Entwurf ist überwiegend zuzustimmen. Einige der vorgeschlagenen Neuerungen sind abzulehnen, unter anderem weil sie für die kantonalen Stellen mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden wären und den kantonalen Ermessensspielraum übermässig einschränken würden. Teilweise ist deren Wirksamkeit oder Praxistauglichkeit fraglich.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Zustelladresse: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Ressort Arbeitsmarktaufsicht, Holzikofenweg 36, 3003 Bern):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 2. April 2015, womit Sie uns den Entwurf der Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) zur Vernehmlassung unterbreiten. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir begrüßen die Verbesserung der Wirksamkeit des BGSA insgesamt durch einige der vorgeschlagenen Änderungen. Besondere Beachtung muss der Verhältnismässigkeit der Massnahmen sowie deren Umsetzbarkeit im Vollzug beigemessen werden. Ebenfalls wichtig ist ein angemessener Ermessensspielraum der Kantone, welche die vorgesehenen Instrumente im Vollzug anwenden und mit den Verhältnissen auf «ihrem» Arbeitsmarkt vertraut sind. Zu den einzelnen Bestimmungen ist Folgendes zu bemerken:

Art. 2:

Durch die Beschränkung des Geltungsbereichs auf Privathaushalte wird das vereinfachte Abrechnungsverfahren auf seinen ursprünglichen Kerngehalt zurückgeführt, wodurch eine zweckwidrige Anwendung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens verhindert werden kann (namentlich die Abrechnung von Verwaltungsratshonoraren). Daher unterstützen wir die vorgeschlagene Gesetzesänderung.

Art. 9 Abs. 3:

Der bisherige grosse Aufwand für die Zustellung der Kopien der Kontrollprotokolle war meist unnötig, da die Kontrollierten erfahrungsgemäss nur selten eine Kopie wünschten. Durch die in lit. b und c vorgeschlagene Einschränkung «auf Verlangen» wird dieser Aufwand der Kontrollorgane verringert. Diese Änderung begrüßen wir.

Art. 9 Abs. 4:

Die neu in Art. 9 Abs. 4 Bst. b–f aufgeführten Rechtsgebiete gehören nicht zum Kontrollgegenstand gemäss Art. 6, der sich auf die Prüfung der dort genannten Bereiche beschränkt. Eine eigentliche Suche nach Anhaltspunkten für Verstösse im Zusammenhang mit den neu aufgeführten Rechtsgebieten ist dem Kontrollorgan untersagt. Ein Verdacht müsste sich im Rahmen einer Schwarzarbeitskontrolle ergeben und gemeldet werden. Obwohl im Grundsatz eine solche Meldepflicht sinnvoll ist, stellt sich die praktische Frage, wie das Kontrollorgan ohne spezifische Suche zu Verdachtsmomenten gelangen soll. Deshalb und weil zudem Verstösse in gewissen Rechtsgebieten schwer erkennbar sind, ist nicht davon auszugehen, dass das BGSA aufgrund dieser Bestimmung eine deutlich bessere Wirkung erzielen wird.

Art. 9 Abs. 4 Bst. b:

Wir begrüßen grundsätzlich den Informationsaustausch zwischen den kantonalen Kontrollbehörden gemäss EntsG und den Schwarzarbeitskontrollorganen. Es ist jedoch zu beachten, dass sich der Prüfungsbe- reich des BGSA auf die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflich-

ten durch Schweizer Arbeitgebende und Arbeitnehmende beschränkt. Da sich das EntsG grossmehrheitlich an Betriebe mit Sitz im Ausland richtet, ist die in Bst. b vorgeschlagene Änderung nicht zielführend und wir lehnen sie daher ab.

Hingegen würden wir die Aufnahme einer Meldepflicht an die hierfür zuständigen tripartiten Kommissionen bei Verdacht auf Verstösse gegen die üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen sowie gegen einen Normalarbeitsvertrag im Sinne von Art. 359 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) durch Schweizer Arbeitgebende begrüssen.

Art. 9 Abs. 4 Bst. c:

Wir begrüssen die Aufnahme dieser Bestimmung.

Art. 9 Abs. 4 Bst. d:

Ein Informationsfluss über Verdachtsfälle von Sozialhilfemissbrauch an die Sozialhilfebehörden erscheint sinnvoll. Wir stimmen dieser Änderung zu.

Art. 9 Abs. 4 Bst. e:

Grundsätzlich ist die Einführung eines Informationsflusses zwischen dem Schwarzarbeitskontrollorgan und den Steuerbehörden betreffend Verdachtsfälle auf Verstösse gegen die Gesetzgebung betreffend direkte Steuern sinnvoll. Die eher rudimentären Ausführungen im erläuternden Bericht zur Revision des BGSA lassen jedoch eine Abschätzung der konkreten Auswirkungen dieser Bestimmung nicht zu. Sollten neben dem im erläuternden Bericht genannten Anwendungsfall (Verstoss gegen die Steuerpflicht durch Selbstständigerwerbende) weitere Anwendungsfälle wie nicht gemeldete Einkommen zum Zweck der Steuerersparnis von dieser Bestimmung erfasst werden, würde eine unabsehbar grosse Zahl von Fällen ausgelöst. Da vertiefte Abklärungen zu den Auswirkungen dieser Bestimmung fehlen, lehnen wir deren Aufnahme in das revidierte BGSA ab.

Art. 9 Abs. 4 Bst. f:

Auch diese Bestimmung scheint auf den ersten Blick grundsätzlich sinnvoll, ist jedoch im Ergebnis fragwürdig. Die Prüfung der Einhaltung eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags (ave GAV) obliegt den zuständigen paritätischen Kommissionen der Sozialpartner, für deren Vollzug die paritätischen Kommissionen Vollzugskostenbeiträge erheben. Gestützt auf diese Bestimmung wären neu neben den paritätischen Kommissionen auch die Schwarzarbeitskontrollorgane für die Entdeckung und Meldung von Verstössen gegen ave GAV zuständig.

Entgegen dem Eindruck, der im erläuternden Bericht entsteht, beschränken sich die Regelungen eines ave GAV nicht nur auf Mindestlöhne, sondern enthalten verschiedene weitere Bereiche wie beispielsweise Regelungen betreffend Arbeitszeiten, Lohnzuschläge, 13. Monatslohn oder Spesenregelungen. Sollte nun neu Schwarzarbeitskontrollorganen eine Weiterleitungspflicht bei Auftreten von Verdachtsfällen zukommen, hätte dies zur Folge, dass die Aufgaben der paritätischen Kommissionen künftig teilweise von den Schwarzarbeitskontrollorganen übernommen würden. Dies lehnen wir ab.

Art. 10:

Durch die Änderung dieser Bestimmung sollen neu auch die Staatsanwaltschaften die nach Art. 13 BGSA zuständige Behörde über Entscheide und Urteile informieren. Zu den zu informierenden Behörden sollen neu auch das Schwarzarbeiterkontrollorgan gehören. Das Kontrollorgan benötigt die Rückmeldungen über die Aufdeckung von Verstössen zur Auferlegung von Gebühren gegenüber fehlbaren Betrieben sowie ganz allgemein Rückmeldungen über den Ausgang von Verfahren, um seine Kontrolltätigkeit zu verbessern und auf die Bedürfnisse der Spezialbehörden abzustimmen. Umgekehrt ist für die Spezialbehörden die Rückmeldung der Schwarzarbeitskontrollorgane über den Ausgang von Verfahren zur Verbesserung der Zusammenarbeit wichtig. Schliesslich sind Rückmeldungen erforderlich, um die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit ermitteln zu können. Demnach begrüssen wir die Informationspflicht.

Demgegenüber erachten wir den zweiten Halbsatz von Abs. 3, wonach Entscheide und Urteile nur in jenen Fällen dem Schwarzarbeitskontrollorgan zu melden sind, in denen dieses bei der Sachverhaltsabklärung mitgewirkt hat, als eine zu starke Einschränkung des Informationsflusses und lehnen diese Einschränkung daher ab. Die Kenntnisnahme sämtlicher BGSA-relevanten in Rechtskraft erwachsenen Entscheide und Urteile unabhängig von einer Mitwirkung des Schwarzarbeitskontrollorgans stärkt die Rolle des Schwarzarbeitskontrollorgans und erhöht somit die Wirksamkeit des Vollzugs, zumal von den entsprechenden Entscheiden und Urteilen regelmässig auch weitere Rechtsgebiete betroffen sind und das Schwarzarbeitskontrollorgan in seiner Rolle als Koordinationsstelle allenfalls betroffene Spezialbehörden informieren kann.

Art. 11:

Durch die neue Bestimmung soll der Kreis der Behörden und Organisationen erweitert werden, die dem Schwarzarbeitskontrollorgan Verdachtsfälle melden sollen. Wir begrüssen diese Erweiterung. Bezüglich der Verpflichtung von Art. 11 Abs. 3, wonach die Schwarzarbeitskontroll-

organe den Verdachtsfälle meldenden Behörden Rückmeldung über abgeschlossene Verfahren geben müssen, regen wir an, dass dies bloss auf Verlangen und in summarischer Art und Weise geschehen soll, damit übermässiger administrativer Aufwand vermieden werden kann.

Art. 16:

Wir begrüssen den Vorschlag, wonach die Einnahmen aus Gebühren und Bussen vollumfänglich den Kantonen zukommen sollen. Hingegen lehnen wir die Regelung, dass die von den Inspektorinnen und Inspektoren verursachten Lohnkosten neu zu 60% zulasten der Kantone gehen sollen, entschieden ab. Dies hätte für den Kanton Zürich eine Verminderung des Bundesbeitrages um Fr. 82 215 zur Folge (Basis 2013). Ausserdem soll unnötigerweise eine Regelung, die sich nicht bloss beim Vollzug des BGSA, sondern auch beim Vollzug des EntsG bewährt hat, geändert werden. Die Berücksichtigung der eingegangenen Bussen und Gebühren bei der Finanzierung des Vollzugs von Bundesrecht ist mit grossem administrativem Aufwand verbunden. Der Wegfall dieser Berücksichtigung ist daher zu begrüssen, er darf jedoch nicht mit einer für die Mehrzahl der Kantone nachteiligen Begleitmassnahme kompensiert werden, würde dies doch für die Kantone in ihrer Gesamtheit eine Verminderung der Beiträge um etwa Fr. 358 000 bedeuten.

Art. 16a:

Obwohl im erläuternden Bericht betont wird, dass auf die kantonal unterschiedlichen Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen sei, den Kantonen weiterhin ein grosses Mass an Selbstbestimmung bleiben solle und die Rolle des Bundes nur massvoll zu stärken sei, sieht diese neue Regelung vor, dass in den Leistungsvereinbarungen neu auch Mindestvorgaben qualitativer und quantitativer Natur sowie strategische Vorgaben festgelegt werden sollen. Da die Kantone mit dem Vollzug des BGSA betraut und mit den Verhältnissen auf «ihrem» Arbeitsmarkt vertraut sind, sollen sie weiterhin über einen angemessenen Ermessensspielraum verfügen. Wir können Leistungsvereinbarungen mit qualitativen und quantitativen Vorgaben zustimmen, lehnen jedoch die Vereinbarung strategischer Vorgaben entschieden ab. Ebenfalls lehnen wir es ab, dass dem SECO eine Aufsichts- und Weisungsbefugnis eingeräumt wird.

Art. 18a Abs. 1 und 2 (Sozialversicherungsrecht):

Bei Art. 136 AHVV handelt es sich um eine Ordnungsvorschrift: Die Unterlassung einer Meldung an die Ausgleichskasse hat keine strafrechtlichen Konsequenzen, und eine nicht angemeldete Arbeitnehmerin oder ein nicht angemeldeter Arbeitnehmer muss keine sozialversicherungs-

rechtlichen Nachteile tragen, falls sie oder er auf der Lohndeklaration aufgeführt wird. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Verletzung dieser reinen Ordnungsvorschrift mit einer Busse bestraft werden soll, zumal politische Bestrebungen im Hinblick auf die Abschaffung der Vorschrift im Gange sind (Motion 14.3728 Niederberger).

Wir bezweifeln die im erläuternden Bericht geäusserte Ansicht, dass sich die Pflicht der kantonalen Kontrollorgane, Bussen aufzuerlegen, in den meisten Fällen bei der Kontrolle in den Büroräumlichkeiten oder durch Nachsenden des Versicherungsnachweises durch den Arbeitgeber abschliessend beurteilen lässt. Erfahrungsgemäss findet die Mehrzahl der Kontrollen nicht in Büroräumlichkeiten statt, in denen eine direkte Einsichtnahme in die notwendigen Dokumente möglich ist. Zudem ist offen, wie vorgegangen werden soll, wenn Arbeitgebende den Versicherungsnachweis nicht einreichen. Da das Schwarzarbeitskontrollorgan über keinen direkten Zugriff auf die Datenbanken der Ausgleichskasse hat, müsste es für eine Prüfung der sozialversicherungsrechtlichen Meldepflicht wiederum mit der Ausgleichskasse Rücksprache nehmen.

Sollte eine solche Bestimmung erlassen werden, wäre mit Hunderten von zusätzlichen Fällen von Verletzungen des BGSA und folglich mit einer Aufstockung der Personalressourcen bei den Kantonen zu rechnen, obwohl vermutlich in einer grossen Mehrheit der Fälle aufgrund der getätigten jährlichen Lohndeklaration gegenüber der Ausgleichskasse nicht von Schwarzarbeit auszugehen ist.

Aus diesen Gründen lehnen wir die Sanktionierung der Verletzung sozialversicherungsrechtlicher Meldepflichten gemäss Art. 18a Abs. 1 und 2 entschieden ab.

Art. 18a Abs. 1 und 3 (Quellensteuerrecht):

Diese Bestimmung setzt – im Gegensatz zur bereits heute möglichen Sanktionierung nach Art. 174 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) – keine Abmahnung voraus. Diese Neuerung begrüssen wir.

Art. 87 AHVG:

Mit der Ergänzung von Art. 87 AHVG wird eine Gesetzeslücke geschlossen. Diese sinnvolle Änderung gibt den Ausgleichskassen ein Instrument in die Hand, fehlbare Arbeitgebende im Sinne der Schwarzarbeitsbekämpfung leichter und schneller zu sanktionieren. Wir befürworten diese Gesetzesanpassung.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi