



Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Ressort Arbeitsmarktaufsicht  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

peter.jakob@seco.admin.ch

Bern, 10. Juli 2015

## **Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Spitalgasse 34  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch  
www.spschweiz.ch

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zur Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA). Gerne nehmen wir dazu Stellung.

### **1. Allgemeine Würdigung des Entwurfs**

Die SP Schweiz unterstützt die Bemühungen des Bundesrats, mit einer Revision des BGSA der Schwarzarbeit entschlossener entgegenzutreten. Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, die Mitarbeiter schwarz beschäftigen, schaden nicht nur den Sozialwerken und den Steuerbehörden, sie verzerren vielmehr auch den Wettbewerb und schaden so auch ihren ehrlichen Konkurrenten in der Wirtschaft. Die Schweiz steht zwar im internationalen Vergleich gut da, dennoch macht die Schwarzarbeit rund 7% des Bruttoinlandsprodukts aus. Das Ausmass der Schwarzarbeit würde bei einem BIP von ca. 650 Mrd. Fr. (2013) also immerhin ein Geschäftsvolumen von über 45 Mrd. Fr. betreffen. Das sind Schätzungen, dennoch machen sie deutlich, dass die durch Schwarzarbeit hinterzogenen Summen beträchtlich sein müssen. Der Ökonom Friedrich Schneider von der Universität Linz hat für die Schweiz errechnet, dass die Zahl der Schwarzarbeiter (auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnet) 2014 auf rund 427'000 Personen zu veranschlagen ist, dazu kommen noch rund 63'000 illegale

ausländische Beschäftigte. Die Schwarzarbeiterinnen und -arbeiter sind dabei die Leidtragenden, da sie rechtlich und versicherungstechnisch nicht abgesichert sind und sich gegen schlechte Arbeitsbedingungen nicht wehren können.

### **Bisherige Massnahmen nur wenig wirksam**

Über die genaue Entwicklung des Kampfs gegen die Schwarzarbeit in der Schweiz in den vergangenen Jahren gibt es nur ungenaue und zum Teil widersprüchliche Informationen. Danach gingen 2014 die vermuteten Verstösse gegen Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Ausländerrecht sowie die Zahl der Rückmeldungen der Migrationsämter über verhängte Sanktionen zurück (vermutete Verstösse: -14%, Sanktionen: -13%). Das SECO präzisiert aber: Da die Kantone die Kontrollschwerpunkte jährlich neu festlegen, lässt eine Abnahme an Verdachtsfällen und Rückmeldungen nicht zwingend auf eine Abnahme der Schwarzarbeit schliessen. Im Bereich des Quellensteuerrechts stiegen hingegen 2014 die vermuteten Verstösse sowie die verhängten Sanktionen zum Teil erheblich (+ 12% bzw. + 450%). Im Sozialversicherungsrecht konnte eine leichte Zunahme der Verdachtsfälle festgestellt werden (+ 3.2%), während die verhängten Sanktionen leicht sanken (- 3%). Im Jahr 2013 war die Zahl der Verstösse gegen das Ausländerrecht um 16,5% gestiegen, die Sanktionen bei den Migrationsbehörden gar um 54%; während die Zahlen in den Bereichen Sozialversicherungs- und Quellensteuerrecht stabil geblieben waren.

Wie der Bundesrat selbst schreibt, wird die Schwarzarbeit seit den Neunzigerjahren und vor allem auch seit Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU vermehrt als Problem wahrgenommen. Bei der Evaluation der bisherigen Vorkehrungen zu deren Bekämpfung in den Jahren 2011 bis 2012 kommt der Bundesrat allerdings, selbst zum bedauernden Urteil, „dass der Beitrag der Massnahmen des BGSA zur Eindämmung der Schwarzarbeit bisher eher gering war.“

### **Synergiebedarf zwischen Aufsicht über die FlaM mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit**

Vor diesem Hintergrund ist die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Kontrollorganen und weiteren beteiligten Behörden, wie sie im vorliegenden Entwurf vorgesehen ist, zu begrüssen. Als Ergänzung zur aktuellen Rechtsgrundlage sollen die kantonalen Kontrollorgane Hinweise auf Schwarzarbeit von zusätzlichen Behörden wie Sozialhilfebehörden oder Einwohnerkontrolle erhalten. Im Gegenzug sollen die kantonalen Kontrollorgane unter anderem auch Anhaltspunkte für Verstösse gegen die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen den zuständigen paritätischen Kommissionen im Bereich der allge-

meinverbindlich zu erklärenden Gesamtarbeitsverträge gemeldet werden dürfen. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Weisungsbefugnis des SECO an die Kontrollorgane nach Art 16a entscheidend. Die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden wird dabei durch eine Pflicht zur Rückmeldung intensiviert.

Der Bundesrat kommt damit auch einer Kritik der Eidgenössischen Finanzkontrolle entgegen, die im Rahmen der Überprüfung der flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Personenfreizügigkeit im April 2015 zum Schluss gekommen ist: „2013 wurden im Rahmen der FlaM knapp 40'000 Kontrollen durchgeführt, gegen 12'000 zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Für erstere hat der Bund 11,4 Millionen Franken bereitgestellt, für letztere 4 Millionen. Dies obwohl die Auswirkungen der Schwarzarbeit auf den Arbeitsmarkt potentiell erheblich oder sogar noch erheblicher sind als diejenigen der Personenfreizügigkeit. Der Unterschied zwischen den für beide Kontrollziele eingesetzten Mittel widerspiegelt demnach nicht a priori die tatsächlichen finanziellen Risiken (Steuerausfälle und Sozialversicherungsbetrug) für die Behörden. Einige Kantone sind bereits dazu übergegangen, die Kontrollen der FlaM mit denjenigen zur Eindämmung der Schwarzarbeit zu verbinden. Diese Koordination geht jedoch nicht überall gleich weit. Nach Meinung der EFK würde eine stärkere Koordination die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöhen.“

In diesem Zusammenhang erlauben wir uns daran zu erinnern, dass die SP bereits in der Vernehmlassung über die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (VOSA) vom Juni 2006 genau auf diesen Punkt hingewiesen hatte: „Damit die Kontrollpflichten der kantonalen Behörden auch wahrgenommen werden, erachten wir die Koppelung der Schwarzarbeitsbekämpfungsmassnahmen an den Vollzug der flankierenden Massnahmen als absolut notwendig. Beide arbeitsmarktliche Kontrolltätigkeiten haben zahlreiche Parallelen und weisen häufig auch die gleichen Tatbestände auf.“

### **Situation der Sans-Papiers legalisieren**

Da bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit in erster Linie auf die Arbeitgeberinnen und Unternehmer, nicht aber auf die betroffenen Beschäftigten gezielt werden sollte, betonen wir wie bereits in der Vernehmlassung zur VOSA von 2006, dass das verstärkte staatliche Engagement zur Bekämpfung der Schwarzarbeit Anlass sein sollte, die Situation der langjährig anwesenden und erwerbstätigen Personen ohne Aufenthaltsbewilligungen zu legalisieren. Die Schweiz sollte hier einen Schritt machen entsprechend den Anpassungen im AuG im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art 121a, wo die vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und Schutzbedürftigen zu den inländischen Arbeitskräften gezählt wurden. Diese Perso-

nengruppen gehören zum einheimischen Arbeitsmarkt und damit auch zum bereits vorhandenen inländischen Arbeitskräftepotential, wie der Bundesrat richtig feststellt.

### **Anmeldepflicht innerhalb von 30 resp. 8 Tagen**

Weiter betont die SP, dass im Kampf gegen die Schwarzarbeit keinesfalls auf die 2008 im Rahmen der Einführung der neuen AHV-Versichertennummer eingeführte Ordnungsbestimmung verzichtet werden darf, die Arbeitgeber verpflichtet, neu eintretende Arbeitnehmende innert Monatsfrist nach Stellenantritt der Ausgleichskasse anzumelden. Genau dies aber verlangt die Motion 14.3728 von SR Paul Niederberger (Regulierungskosten für die Wirtschaft. Unnötige Administrativarbeiten für die AHV abschaffen). Am Obligatorium der unterjährigen Anmeldung von Arbeitnehmenden durch die Unternehmen und dem Versand eines Versicherungsausweises muss festgehalten werden. Beide Normen sind auf Stufe Verordnung (Art. 136 AHVV; SR 831.101) verankert. Die Entwicklung muss vielmehr in die Gegenrichtung gehen.

Deshalb begrüsst die SP, dass mit Art. 18a eine Sanktionsmöglichkeit für die Kontrollorgane geschaffen werden soll, welche sich auf Meldepflichtverstösse nach Art. 136 AHVV und Art. 3a QStV bezieht. Diese beiden Artikel schreiben vor, dass ein Arbeitnehmer neue Arbeitnehmende innerhalb von 30 resp. 8 Tagen anzumelden hat. Diese Pflicht ist zeitlich gesehen die erste, welche nach Abschluss eines Arbeitsvertrages erfüllt sein muss und welche von den kantonalen Kontrollorganen überprüft werden kann. Die SP stimmt dem Bundesrat voll und ganz in der Feststellung zu, dass es aus Sicht der Schwarzarbeitsbekämpfung daher Sinn macht, wenn die Einhaltung dieser Pflicht überprüft und von den zuständigen Kontrollorganen sanktioniert wird.

### **Deutliche Anhebung der Bussen und Registrierung straffälliger Firmen**

Der vorliegende Entwurf sieht Bussen von „bis zu 1000 Franken“ vor für Verletzungen gegen die Anmeldepflicht für neue Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei den Ausgleichskassen oder bei den kantonalen Steuerbehörden vor. Im Wiederholungsfall kann die Busse auf bis zu 5000 Franken angehoben werden (Art 18a). Diese Ansätze sind mit der erklärten Absicht, der Schwarzarbeit „entschieden entgegenzutreten“ zu wollen in keiner Art und Weise vereinbar. Es sind geradezu lächerliche Beträge, die hier in Anschlag gebracht werden. Die SP Schweiz fordert deshalb, dass Analog zu Verstössen gegen die FlaM die Bussenhöhe auf 30'000 Franken bei erstma-

ligem Verstoss angesetzt und im Wiederholungsfall auf 50'000 Franken erhöht werden.

Die in diesem Zusammenhang im erläuternden Bericht gemachten Angaben über die bei den Kantonen eingegangenen Gebühren und Bussen weisen doch ziemlich erstaunliche Grössenunterschiede auf: So haben Kantone wie ZH oder UR/OW/NW/SZ zusammen 0.00 Franken eingenommen, BE immerhin 400 Franken, während BL auf 179'000 Franken kommt und VD gar auf 397'870,50 Franken. Das deutet darauf hin, wie „unterschiedlich sich die Kantone bei der Durchführung der Kontrollen engagieren“, wie der Bundesrat euphemistisch festhält.

Weiter unterstützt die SP den Antrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB), die Reform des BGSA mit der laufenden Revision zum Strafregistergesetz zu kombinieren: Juristische Personen sind im Strafregister-Informationssystem VOSTRA einzutragen, wenn sie gegen das BGSA oder das Entsendegesetz (EntsG) verstossen. Ebenso ist das StGB dahingehend zu ändern, dass der Tatbestand der Schwarzarbeit nach BGSA im Katalog von Art. 102 StGB eingebaut wird: Ziel muss es sein, dass wenn in einem Unternehmen Schwarzarbeit begangen wird und diese Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann, das Delikt dem Unternehmen zugerechnet wird.

In diesem Zusammenhang ist auf eine Forderung im Rahmen der Beratung über die VOSA zurückzukommen. Demnach sollten bei schweren Verstössen gegen das BGSA Arbeitgeber nicht nur vom öffentlichen Beschaffungswesen ausgeschlossen werden können, sondern auch teilweise oder ganz den Anspruch auf staatliche Hilfen und Leistungen verlieren (beispielsweise Direktzahlungen in der Landwirtschaft). Das Argument, Ausschlüsse vom öffentlichen Beschaffungswesen und Kürzungen von Finanzhilfen seien nur selten erfolgt, weshalb es fraglich sei, ob von dieser Massnahme eine präventive Wirkung ausgehe, ist erstaunlich. Gleichzeitig wird nämlich festgehalten, dass gerade in Risikobranchen, wie beispielsweise in privaten Haushalten sowie der Landwirtschaft, vergleichsweise selten Kontrollen durchgeführt wurden. Während bei den Privathaushalten nun Abhilfe geschaffen wird, ist eine entsprechende Verschärfung der Kontrollen in der Landwirtschaft nirgends ersichtlich.

### **Sensibilisierungsmassnahmen**

Wie bei der VOSA von 2006 sollte der Bundesrat erneut eine Informationsoffensive starten gegen die Schwarzarbeit. Das

Bewusstsein, dass Schwarzarbeit eine Bagatelle sei, ist leider immer noch bei vielen Arbeitgebern, insbesondere im Bau, der Landwirtschaft und in den privaten Haushalten stark verbreitet. Im Gegensatz zur letzten Kampagne sollte sich die neue Kampagne auf die Pflichten der Arbeitgeber konzentrieren und alle Branchen ansprechen. Eine Informationskampagne drängt sich auch deshalb auf, weil nach Art.7 neu die Kontrollorgane auch in Privathaushalten Kontrollen durchführen dürfen.

In diesem Zusammenhang ist auch noch einmal zu prüfen, ob nicht doch eine eindeutige juristische Definition von Schwarzarbeit, wie sie im Gesetzentwurf des Bundesrats von 2002 vorgesehen war, angebracht wäre, um dem Kampf gegen die Schwarzarbeit klarere Kontouren zu geben. Die SP schliesst sich hier der Forderung des SGB nach einer ganzheitlichen Definition von Schwarzarbeit im Rahmen des BGSA an. Danach würde man unter Schwarzarbeit eine entlohnte oder selbständige Arbeit verstehen, die unter Verletzung von Rechtsvorschriften ausgeübt wird, die da wären:

- Beschäftigung von Arbeitnehmenden, die bei den obligatorischen Sozialversicherungen nicht gemeldet sind.
- Beschäftigung von Personen, die gleichzeitig Leistungen einer Sozialversicherung beziehen (Strafbarkeit von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden).
- Beschäftigung von Arbeitnehmenden ohne Meldung bei den Steuerbehörden/keine Deklaration des Lohnes bei den Steuerbehörden.
- Zu prüfen wäre zudem, ob auch die Falschabrechnung von Stunden (Ausstempeln oder keine Arbeitszeiterfassung auf Geheiss des Arbeitgebers) weiterhin nur als blosser Verstoss gegen das ArG behandelt werden soll oder nicht auch unter Tatbestand der Schwarzarbeit fallen müsste.

## **2. Detailbemerkungen zur Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit**

Die SP Schweiz ist mit den meisten vorgeschlagenen Anpassungen des Bundesgesetzes über die Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einverstanden. In folgenden Artikeln aber fordert sie Ergänzungen.

### **Art. 11.**

Die SP ist mit einer verbesserten zwischenbehördlichen Zusammenarbeit einverstanden. Gleichzeitig darf die Neudefinierung des vorliegenden Artikels nicht als Freipass zur „Jagd auf Sans-Papiers“ missverstanden werden. Vielmehr sollen nur ungesetzlich handelnde Arbeitgeber von den in Art. 11 Abs. 1 und 3 erwähnten Behörden anvisiert werden. An dieser Stelle möchten wir den

Bundesrat erneut auffordern, die Situation der langfristig anwesenden und erwerbstätigen Personen ohne Aufenthaltsbewilligung zu legalisieren.

### Art. 18a

Die SP beurteilt die vorliegende Änderung der Bussen-Bestimmungen als völlig unzureichend. Eine Busse von mickrigen 1000 Fr. (5000 Fr. im Wiederholungsfall) ist untauglich, eine effektive Abschreckungswirkung zu entfalten. Umso mehr wenn man bedenkt, dass konsequent betriebene Schwarzarbeit etwa in der Baubranche oder Gastronomie gemäss den Angaben der Gewerkschaften für die Arbeitgeber Gewinne von Hunderttausenden von Franken generiert. Die SP fordert den Bundesrat dringend auf, die Strafbestimmungen des BGSA zu verschärfen und sie an die Strafbestimmungen des AuG anzunähern.

Art. 18a soll wie folgt geändert werden:

„Wer gegen die Pflicht zur Anmeldung neuer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen [...] verstösst, wird mit einer Busse von bis zu 30'000 Franken bestraft. Im Wiederholungsfall beträgt die Strafe Busse bis 50'000 Franken.“

Weiter sollen BGSA-Delikte im Katalog von Art. 102 StGB aufgenommen und eine Verknüpfung mit einem zu schaffenden Unternehmens-Strafregister vorgenommen werden.


Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Luciano Ferrari  
Leiter Politische Abteilung