

Schwarzarbeit-Inspektoren sollen mehr Kompetenzen erhalten

Das im Jahr 2008 eingeführte Bundesgesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit hat sich bewährt. Insbesondere die kantonalen Inspektoren leisten einen wesentlichen Beitrag. Deshalb sollen sie in einer Gesetzesrevision gestärkt werden. *Peter Jakob*

Abstract Die Schwarzarbeit richtet für die Gesamtwirtschaft grosse Schäden an. Alleine den Sozialversicherungen entstehen Einnahmeausfälle in mehrfacher Millionenhöhe. Aktuelle Schätzungen gehen von einem Rückgang der Schwarzarbeit in den letzten Jahren aus. Die Arbeit von kantonalen Inspektoren trug auch dazu bei. Im Jahr 2014 arbeiteten in den Kantonen rund 70 Kontrolleure eng mit den involvierten Behörden zusammen. Nach einer Evaluation des 2008 eingeführten *Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)* kommt der Bundesrat in einem Revisionsvorschlag zum Schluss: Die Inspektoren müssen mehr Kompetenzen erhalten. So sollen sie auch Informationen aus den Unternehmen, die nicht die Schwarzwirtschaft betreffen, an die Behörden weiterleiten können. Das kann etwa die Sozialhilfe betreffen. Zudem sollen sie Bussen aussprechen dürfen.

Der Umfang der Schattenwirtschaft im Vergleich zur Gesamtwirtschaft ist beeindruckend. Eine Schätzung aus dem Jahr 2002 bezifferte ihn auf 37 Mrd. Franken und damit 9,3 Prozent des Brutto-sozialprodukts. Diese beiden Zahlen wurden damals in der Botschaft zum *Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41)* genannt.¹ Diese Schätzung wies laut dem Bundesrat zwar «bedeutende Mängel» auf – so sei der Umfang der Schattenwirtschaft naturgemäss nicht messbar, da diese im Verborgenen stattfinde. Zudem muss in Bezug auf die Schwarzarbeit angemerkt werden, dass der Begriff der Schattenwirtschaft umfangreicher ist als derjenige der Schwarzarbeit. Doch trotz dieser beiden Einschränkungen war damals klar: Schwarzarbeit ist ein gravierendes Problem, welches angegangen werden muss.

Selbst bei aller gebotenen Skepsis gegenüber den eingangs genannten Zahlen: Ginge man davon aus, dass sich der Anteil der Schwarzarbeit nur auf einen Zehntel dieser Schätzungen belief, hätten die Einnahmeausfälle allein für die verschiedenen Sozialversicherungen immer noch bei über 400 Mio. Franken pro Jahr gelegen. Hinzu treten weitere negative Folgen der Schwarzarbeit wie Wettbewerbsverzerrungen und Steuerausfälle.

Heute, etwas mehr als 13 Jahre später, hat sich an der Ausgangslage nichts geändert: Die aktuellsten Schätzungen – immer

noch mit den gleichen Mängeln behaftet wie in der Vergangenheit – sehen den Anteil der Schattenwirtschaft heute zwar um 1 bis 2 Prozent tiefer als zu Beginn des Jahrtausends. Der dadurch entstehende Schaden liegt damit aber noch immer in Milliardenhöhe, und ein konsequentes Vorgehen gegen die Schwarzarbeit ist nach wie vor angezeigt.

BGSA mit langer Entstehungsgeschichte

In den Neunzigerjahren wurde Schwarzarbeit erstmals vermehrt als Problem wahrgenommen und auf politischer Ebene diskutiert. Einige Kantone, besonders in der Westschweiz, begannen bereits damit, spezialisierte Kontrollorgane zur Schwarzarbeitsbekämpfung einzusetzen. Auf Bundesebene wurde zunächst eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche in Erfüllung von parlamentarischen Aufträgen einen fast 200-seitigen Bericht über die Bekämpfung der Schwarzarbeit erstellte. Auf dessen Grundlage wurde ein Gesetzesentwurf für ein neues Gesetz, das BGSA, erarbeitet.

Als das BGSA am 1. Januar 2008 in Kraft trat, hatte es bereits eine bewegte Geschichte hinter sich: Nachdem der Bundesrat den Entwurf und die Botschaft im Januar 2002 an das Parlament überwiesen hatte, tat sich Letzteres schwer, sich auf den Inhalt zu einigen. Die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) der beiden Räte bildeten je Subkommissionen, welche den Entwurf intensiv debattierten und

zahlreiche Anpassungen vorschlugen. Der Gesetzestext, der schliesslich Mitte 2005 vom Parlament verabschiedet wurde, unterschied sich denn auch in wesentlichen Punkten vom bundesrätlichen Entwurf. So strich das Parlament beispielsweise die Definition der Schwarzarbeit und ersetzte sie durch eine indirekte Umschreibung. Demnach liegt Schwarzarbeit heute vor, wenn gegen Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- oder Quellensteuerrecht verstossen wird.

Pfeiler des Gesetzes: Die kantonalen Inspektoren

Trotz aller Änderungen blieb das zentrale Element des Entwurfs in seinem Kern erhalten: In jedem Kanton wurde ein Organ geschaffen, welches rechtsgebietsübergreifend Kontrollen durchführt und eng mit den verschiedenen fachlich zuständigen Spezialbehörden (den Ausgleichskassen im Bereich der AHV/IV-Pflichten, den Migrationsämtern im Bereich des Ausländerrechts oder den Steuerbehörden im Bereich des Quellensteuerrechts) zusammenarbeitet. Ergibt sich bei einer solchen Kontrolle ein Verdacht auf Schwarzarbeit, so wird der Fall zur weiteren Abklärung an die zuständige Spezialbehörde weitergeleitet. Erhöht sich dieser Verdacht, so ist es nach wie vor Aufgabe der Spezialbehörde, diejenigen

Die schwarz-orange Informationskampagne

Die Einführung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) Anfang 2008 wurde von einer Informationskampagne unter dem Motto «Keine Schwarzarbeit. Das verdienen alle.» begleitet. Ziel war die Aufklärung der Bevölkerung, in welcher Schwarzarbeit als ein Kavaliärsdelikt betrachtet wurde. Während zweier Jahre machten die schwarz-orangen Plakate mit ihren eingängigen Slogans (z. B. «Des einen Lohnersparung ist des anderen Versicherungslücke» oder «Unter der Hand ist unter der Gürtellinie») auf das neue Gesetz aufmerksam.

¹ BBl 2012 3605.

Massnahmen zu treffen, welche gesetzlich vorgesehen sind. Diese reichen von Beitragsnachforderungen bis hin zu Bussen. Neue Pflichten wurden im BGSA nicht eingeführt; einzig die bereits vorhandenen Bestimmungen sollten effizienter kontrolliert werden können. Damit handelt es sich mit dem BGSA um ein Rahmengesetz, welches die Durchsetzung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen unterstützen will.

Im Jahr 2008 stellten die Kantone dem Bund die Lohnkosten von etwas über 50 Inspektoren² in Rechnung.³ Sechs Jahre später waren bereits knapp 70 Inspektoren im Einsatz. In diesem Zeitraum wurden jeweils zwischen ca. 34 000 und 37 000 Personenkontrollen pro Jahr durchgeführt. In rund einem Viertel der Fälle wurden Verdachtsfälle an die Spezialbehörden weitergeleitet. Hinzu kommen zahlreiche Meldungen an die Spezialbehörden seitens der Inspektoren ohne vorgängige Kontrollen.

Die Inspektoren prüfen sämtliche Branchen. Einer Kontrolle kann dabei ein eingegangener Hinweis zugrunde liegen. Es gibt aber auch Spontankontrollen ohne vorbestehenden Verdacht. Zu den meistgeprüften Branchen zählen das Bauhaupt- und das Baunebengewerbe sowie das Gastgewerbe. Diese werden von den Kantonen als risikobehafteter betrachtet als andere Branchen.

Evaluation zeigt Verbesserungspotenzial beim BGSA auf

In den Jahren 2011 und 2012 befragte ein externes Büro die Inspektoren sowie weitere beteiligte Behörden und Instanzen. Der daraus entstehende Bericht folgerte: Die Massnahmen des BGSA sind grundsätzlich erfolgversprechend, ihr Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit kann jedoch noch verbessert werden.⁴

Auch das vom Bundesrat darauf kontaktierte Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) kam – in Zusammenarbeit mit den weiteren betroffenen Bundesämtern –

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren bewährt sich

Mit dem BGSA wurde auch das vereinfachte Abrechnungsverfahren eingeführt. Dadurch sollte ein Anreiz geschaffen werden, Arbeitnehmende (insbesondere im Bereich der Anstellungen im Privathaushalt; Stichwort: Putzhilfen) bei den Ausgleichskassen abzurechnen.

Mit der Benutzung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens werden gleichzeitig die vorgesehenen Sozialversicherungsabgaben geleistet sowie das Einkommen der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers versteuert. Seit 2008 sind die abgerechneten Beiträge stetig

gestiegen: Während im ersten Jahr des Bestehens rund 5,8 Mio. Franken über das vereinfachte Abrechnungsverfahren abgerechnet wurden, stieg diese Zahl bis ins Jahr 2012 auf über 15,6 Mio. Franken. Die Tendenz ist weiterhin steigend.

zum Schluss: Das Gesetz sollte punktuell revidiert werden. Einig war man sich, dass die vorhandenen Instrumente des BGSA und dessen Ansatz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit beizubehalten und zu stärken sind. Da sich das Gesetz grundsätzlich bewährt hat, sollte davon abgesehen werden, die Ausrichtung des BGSA grundlegend zu ändern. Die Arbeiten wurden zu Beginn dieses Jahres abgeschlossen, sodass der Bundesrat die Vernehmlassung zur Revision des BGSA am 1. April 2015 eröffnen konnte.⁵

Kontrollorgane sollen Bussen aussprechen dürfen

Eine der Stärken des BGSA ist die Vernetzung sowie der Austausch von Informationen. Die Kontrollorgane sind aufgrund ihrer Vernetzung mit den direkt betroffenen Behörden zu einer wichtigen Anlaufstelle für Verdachtsmeldungen geworden. Dieser Vorteil soll mit der Revision ausgebaut werden: Weitere Behörden, welche mit Schwarzarbeitstatbeständen konfrontiert sein können, sollen ebenfalls zur Verdachtsmeldung an das Kontrollorgan befugt werden (beispielsweise die Sozialhilfebehörden). Gleichzeitig soll den Kontrollorganen ermöglicht werden, Hinweise auf strafbares Verhalten in Zusammenhang mit der Verrichtung von Arbeit, die aber nicht als Schwarzarbeit zu taxieren ist, den dafür zuständigen Behörden zu melden. Da sie vor Ort Kontrollen vornehmen und befugt sind, in verschiedene Unterlagen Einblick zu erhalten, stossen sie auch auf Tatbestände, welche ausserhalb des Sozialversicherungs-, des Ausländer- oder des Quellensteuerrechts liegen.

Neu sollen die kantonalen Kontrollorgane – und das ist eine Abkehr des geltenden Systems – Bussen aussprechen dürfen. Diese beziehen sich auf Verstösse gegen die Anmeldepflicht neuer Arbeitnehmender bei den Ausgleichskassen: Die bereits heute bestehende Pflicht ist zeitlich gesehen die erste, welche nach Abschluss eines Arbeitsvertrages von einem Arbeitgeber erfüllt werden muss und welche von den kantonalen Kontrollorganen überprüft werden kann. Allerdings wird das präventive Potenzial dieser Pflicht nicht ausgeschöpft.

Wer diese Meldung innert Frist unterlässt, kann zukünftig gestützt auf das BGSA direkt von den Inspektoren gebüsst werden. Die kantonalen Ausgleichskassen sowie die Verbandsausgleichskassen geben den Arbeitgebern die Möglichkeit, die Anmeldung neuer Arbeitnehmender sowie die Meldung der Jahreslohnabrechnung online vorzunehmen, sodass sich der Aufwand in engen Grenzen hält.

Insgesamt soll also die Stellung der Kontrollorgane verstärkt werden. Dies ist aus heutiger Sicht angezeigt, sind sie es doch, welche täglich direkt vor Ort Kontrollen durchführen und damit am stärksten mit Schwarzarbeit konfrontiert werden.



Peter Jakob

Wissenschaftlicher Mitarbeiter Ressort Arbeitsmarktaufsicht, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern.

² Vollzeitäquivalente.

³ Der Bund übernimmt 50% der bei den Kantonen anfallenden Personalkosten für die Kontrolltätigkeit.

⁴ Das Parlament hat im BGSA eine Evaluationspflicht verankert. Die Massnahmen sollten innert fünf Jahren nach Inkrafttreten geprüft werden. Der Bericht ist auf der Internetseite des Seco abrufbar.

⁵ Die Unterlagen sind auf www.admin.ch abrufbar.