



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Ressort Arbeitsmarktaufsicht
Holzikofenweg 36
3003 Bern

Per E-Mail: peter.jakob@seco.admin.ch

Zürich, 24. Juli 2015 DL/sm
luetzelschwab@arbeitgeber.ch

Vernehmlassung zu den Änderungen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

Sehr geehrter Herr Bundesrat Schneider-Ammann
Sehr geehrter Herr Jakob
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 80 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 1,8 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Zur Zukunftssicherung verfügt der Verband über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

1. Vorbemerkungen

Das verstärkte Vorgehen gegen alle Formen der Schwarzarbeit wird grundsätzlich vom Schweizerischen Arbeitgeberverband unterstützt. Es liegt im Interesse aller Beteiligten, dass Schwarzarbeit konsequent bekämpft wird. Wir sind jedoch der Meinung, dass das Ziel in erster Linie mit wirksamen Anreizen mittel- und langfristig erreicht werden kann. Hierzu ist es unseres Erachtens zwingend, die administrativen behördlichen Abläufe wie zum Beispiel «das vereinfachte Abrechnungsverfahren» auch tatsächlich einfach zu gestalten, um nicht noch mehr Hemmschwellen und Hürden aufzubauen. Wie der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht selber feststellt, haben die Informationskampagnen einen grösseren Einfluss auf die Anmeldungen gehabt, als das vereinfachte Verfahren. Wir befürworten deshalb auch zukünftig eine verstärkte Information über die Folgen von Schwarzarbeit für alle Betroffenen, um das Bewusstsein betreffend der negativen Auswirkungen zu fördern.

Ebenfalls geprüft werden muss bei den einzelnen Massnahmen, ob die neuen Bestimmungen wirklich nötig und zielführend sind und ob sie nicht zu übermässigem bürokratischen Aufwand führen. Nötige Verbesserungen sollen vorgenommen werden, übermässiger bürokratischer Aufwand sowie unverhältnismässige Sanktionen müssen aber verhindert werden. Einzelne Bestimmungen, wie der Wegfall

des vereinfachten Abrechnungsverfahrens für Kleinstfirmen und Vereine und die Sanktionierung von bestimmten Meldeverstössen durch das Kontrollorgan, gehen aber klar zu weit. Ein optimierter Informationsaustausch zwischen den Behörden ist dagegen sinnvoll und zweckmässig.

Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):

- **Der SAV unterstützt grundsätzlich ein konsequentes Vorgehen gegen Schwarzarbeit.**
- **Der SAV fordert, dass die Revision in erster Linie dazu genutzt werden sollte, das vereinfachte Verfahren zu verbessern und nicht in erster Linie der Schliessung steuerrechtlicher «Schlupflöcher» dienen soll.**
- **Der SAV lehnt die neu in Art. 2 BGSA vorgesehene Beschränkung des vereinfachten Verfahrens auf Privathaushalte und den damit verbundenen Ausschluss der Kleinunternehmen und Vereine von diesem Verfahren ab.**
- **Der SAV lehnt die Ausdehnung der Meldung von Verdachtsfällen ausserhalb des Kontrollgegenstandes ab und beantragt, Art. 9 Abs. 4 unverändert zu übernehmen.**
- **Der SAV unterstützt insofern die Ausdehnung des Kreises der unterstützenden Behörden gemäss Art. 10 und 11 BGSA, als dadurch der zukünftige Aufwand im Rahmen der Kontrollen für die Unternehmen so klein wie möglich gehalten werden kann. Allerdings fordert der SAV, dass die Tragweite und Praktikabilität dieser Bestimmung vorgängig von aussenstehenden Verfahrensfachpersonen untersucht wird.**
- **Der SAV lehnt die neu vorgeschlagene Finanzierungslösung, welche die doppelte Zielsetzung verfolgt, die Kontrollen zu vermehren und die Zahl der Inspektoren zu erhöhen, ab.**
- **Sofern die Leistungsvereinbarungen das Ziel verfolgen, die Umsetzung und Anwendung des BGSA in den Kantonen qualitativ, quantitativ und strategisch zu verbessern, unterstützt der SAV diese Bestrebungen.**
- **Die Kontroll- und Vollzugspraxis in den Kantonen soll in vergleichbarem Rahmen erfolgen. Die Statuierung von Mindestkontrollzahlen, strategischen Vorgaben und Weisungen durch den Bund wird klar abgelehnt. Sinnvoller wäre das Aufstellen einer Wegleitung durch den Bund, an der sich die Kantone orientieren können.**
- **Der Verweis auf die Ausgleichskassen in Absatz 1 und der ganze Absatz 2 von Art. 18a AHVG sind zu streichen.**

2. Bemerkungen zu den einzelnen Neuregelungen

2.1. Vereinfachtes Abrechnungsverfahren, Art. 2 Einleitungssatz und Bst. b und c BGSA

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren wurde im Jahr 2008 eingeführt, um unter anderem Kleinstfirmen und Vereine von administrativem Aufwand zu entlasten. Nun hat die Evaluation ergeben, dass das Verfahren von ein paar wenigen Akteuren zweckwidrig zu Steuerersparnissen verwendet wurde, woraufhin nun kleinere Betriebe und Vereine wieder vom vereinfachten Abrechnungsverfahren ausgeschlossen werden sollen. Der Schweizerische Arbeitgeberverband und seine Mitglieder zeigen Verständnis für das Anliegen des Bundesrats, die missbräuchliche Verwendung des einfachen Verfahrens einzuschränken. Mit der jetzigen Stossrichtung schießt die Revision aber über das Ziel hinaus.

Ungewollte Steuerersparnisse können mit anderen Mitteln verhindert werden, als durch die Beschränkung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens auf Privathaushalte. In diesen Fällen sind die Steuerbehörden gefordert, Missbräuche zu bekämpfen; es sollen nicht Firmen und Vereinen mit geringen Lohnsummen wieder administrative Hürden auferlegt werden.

Unsere Mitglieder bringen zudem vor, dass es wünschenswert gewesen wäre, diese Revision zum Anlass zu nehmen, die seit der Einführung des BGSA festgestellten Mängel im vereinfachten Verfahren zu beseitigen. Die im Rahmen des vereinfachten Verfahrens geschaffenen administrativen Erleichterungen haben sich in der Praxis als geringfügig erwiesen. Anstatt die Revision in erster Linie auf die Schliessung von Schlupflöchern auszurichten, hätte der SAV erwartet, dass mit dieser Revision die notwendigen Anpassungen am vereinfachten Abrechnungsverfahren an die Hand genommen werden, damit dieses Verfahren für die Arbeitgeber endlich die gewünschten administrativen Erleichterungen bringt und damit in der Praxis ein sinnvolles und mit wenig administrativem Aufwand anwendbares Instrument zur Verfügung steht.

Position SAV: Die Einschränkung der Anwendung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens auf Privathaushalte, unter Ausschluss anderer kleiner Betriebe und Vereine, welche bisher zur Anwendung des Verfahrens zugelassen waren, lehnen wir ab.

2.2. Meldung von Verdachtsfällen ausserhalb des Kontrollgegenstands (Art. 9 Abs. 3 und 4 BGSA)

Es werden keine Einwände gegen den Einschub «auf deren Verlangen» in Art. 9 Abs. 3 Bst. b und c BGSA geltend gemacht, weil diese Neuerung eine Reduktion des administrativen Aufwandes mit sich bringt. Wichtig wird aber sein, dass die Anspruchsberechtigten klar auf dieses Recht hingewiesen werden.

Im Rahmen dieser Revision will der Bundesrat gemäss seinen Aussagen den mit der Kontrolle betrauten Personen **keine weitergehenden Kontrollkompetenzen** zugestehen. Doch mit der Erweiterung des Katalogs in Art. 9 Abs. 4 BGSA und der Pflicht, Anhaltspunkte für Verstösse in diesen Rechtsgebieten den zuständigen Behörden zu melden, wird es unseres Erachtens in der Praxis faktisch zu einer Erweiterung des Kontrollgegenstands kommen.

Der SAV steht deshalb dieser Ausdehnung der Meldepflichten gemäss Art. 9 Abs. 4 BGSA für Sachverhalte, die keinen Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit haben, kritisch gegenüber. Dabei geht es insbesondere um die Meldung von Hinweisen auf Verstösse gegen Arbeits- und Ruhezeiten, die Steuerpflicht ausserhalb des Quellensteuerrechts oder gegen allgemein verbindlich erklärte GAV. Klar ist, dass Vorschriften vollzogen werden müssen. Es wäre aber sachfremd, unter dem Titel der Bekämpfung der Schwarzarbeit neue staatliche Instrumente einzuführen, welche Themen betreffen, die mit der Schwarzarbeit nichts zu tun haben.

Auch aus einem weiteren Grund lehnt der SAV die Ausdehnung der Meldepflicht ab. Als Folge der Ausdehnung der Meldepflicht auf neue Rechtsgebiete muss mit vermehrter Kontrolltätigkeit gerechnet werden, was wiederum zu Mehraufwand bei den kontrollierten Unternehmen führt. Es wird auch angezweifelt, ob die kantonalen Kontrollorgane in jedem Fall über die notwendigen Kompetenzen verfügen, um Verstösse in den neuen Rechtsgebieten zu erkennen. Dies könnte zu Falschmeldungen und zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen. Eine Ausdehnung der Meldepflicht auf andere Rechtsgebiete widerspricht schliesslich dem Ziel nach effizienten und entsprechend klar fokussierten Kontrollen zur Aufdeckung der Schwarzarbeit.

Position SAV: Der Schweizerische Arbeitgeberverband lehnt die Ausdehnung der Meldung von Verdachtsfällen ausserhalb des Kontrollgegenstandes ab und beantragt Art. 9 Abs. 4 unverändert zu übernehmen.

2.3. Ausdehnung des Kreises unterstützender Behörden, Art. 10 und 11 BGSA

Die Ausdehnung des Kreises der unterstützenden Behörden erscheint unter der Voraussetzung als sinnvoll, dass dadurch die heute wenig koordinierten Vollzugsinstanzen ihre Tätigkeiten – soweit nützlich – wirksam aufeinander abstimmen, um den zukünftigen Aufwand im Rahmen der Kontrollen für die Unternehmen so klein wie möglich zu halten. Gleichzeitig wird ebenfalls begrüsst, dass damit eine klare gesetzliche Grundlage geschaffen wird, die jeweiligen Daten und Informationen zwischen den genannten Behörden auszutauschen.

Allerdings sind viele der genannten Behörden grundsätzlich auf ein Massengeschäft ausgerichtet, und eine Informationspflicht kann sich rasch zu einer Informationsflut auswirken, welche zu einer Blockade jeglicher Verwaltungstätigkeiten führen kann. Unklar sind die finanziellen Konsequenzen dieser Regelung in jenen Fällen, in welchen heute keine entsprechende Kooperation zwischen den Kontrollinstanzen und den Spezialbehörden vorhanden ist. Der erläuternde Bericht spricht hierzu von zusätzlichem Aufwand. Der Schweizerische Arbeitgeberverband stellt deshalb fest, dass die Tragweite dieser Bestimmungen unklar ist und fordert deshalb, dass diese Bestimmung von aussenstehenden Verfahrensfachpersonen auf seine Praktikabilität hin vorgängig untersucht und eine realistische Kostenabschätzung vorgenommen wird.

Position SAV: Der SAV unterstützt insofern die Ausdehnung des Kreises der unterstützenden Behörden gemäss Art. 10 und 11 BGSA, als dadurch der zukünftige Aufwand im Rahmen der Kontrollen für die Unternehmen so klein wie möglich gehalten werden kann. Allerdings fordert der SAV, dass die Tragweite und Praktikabilität dieser Bestimmung vorgängig von aussenstehenden Verfahrensfachpersonen untersucht wird.

2.4. Anpassung finanzieller Beteiligung (Art. 16)

Der Bundesrat will den Kantonen über ein neues Finanzierungsmodell stärkere Anreize zur Auferlegung von zusätzlichen Bussen setzen. Dieser Anreiz dürfte auch zu einer Erhöhung der Anzahl Kontrollen führen. Eine Erhöhung der Kontrolltätigkeit bedeutet für die Unternehmen aber Mehraufwand, da die Kontrolleure betreut und die Unterlagen zur Verfügung gestellt werden müssen. Zudem muss auch damit gerechnet werden, dass neu auch bei Bagatelverstössen vermehrt Bussen ausgesprochen werden, um zusätzliche Einnahmen zur Deckung der Mehrkosten zu generieren. Vor diesem Hintergrund und der berechtigten Annahme, dass diese neue Regelung zu einem administrativen Mehraufwand führen wird, lehnt die Mehrheit der vernehmlassenden SAV-Mitglieder die neue Regelung mit der doppelten Zielsetzung, die Kontrollen zu vermehren und die Zahl der Inspektoren zu erhöhen, ab.

Position SAV: Der SAV lehnt die neu vorgeschlagene Finanzierungslösung, welche die doppelte Zielsetzung verfolgt, die Kontrollen zu vermehren und die Zahl der Inspektoren zu erhöhen, ab.

2.5. Abschluss von Leistungsvereinbarungen, Art. 16 Abs. 2 BGSA

Position SAV: Sofern die Leistungsvereinbarungen das Ziel verfolgen, die Umsetzung und Anwendung des BGSA in den Kantonen qualitativ, quantitativ und strategisch zu verbessern, unterstützt der Schweizerische Arbeitgeberverband diese Bestrebungen.

2.6. Kompetenzen des SECO und Vorgaben für Kontrolltätigkeit, Art. 16a BGSA

Die Kontrolltätigkeit sei in einzelnen Kantonen nur beschränkt feststellbar. Das liege daran, dass das BGSA keine Mindestkontrollzahlen und keine strategischen Vorgaben statuieren und nur summarische qualitative Kontrollvorgaben enthalte. Zudem sehe das Gesetz keine ausdrückliche Aufsichts- und Weisungskompetenz seitens des SECO vor. Dies bedeute, dass das SECO kaum Einfluss nehmen könne.

Position SAV: Die Kontroll- und Vollzugspraxis in den Kantonen soll in vergleichbarem Rahmen erfolgen. Die Statuierung von Mindestkontrollzahlen, strategischen Vorgaben und Weisungen durch den Bund wird klar abgelehnt. Sinnvoller wäre das Aufstellen einer Wegleitung durch den Bund, an der sich die Kantone orientieren können.

2.7 Sanktionierung Meldepflichtverstösse, Art. 18a BGSA und Art. 87 AHVV

Mit der Einführung von Art. 18a BGSA soll eine Sanktionsmöglichkeit für die Kontrollorgane geschaffen werden, welche sich auf die Meldepflichtverstösse nach Art. 136 AHVV und Art. 3a QStV bezieht.

Eine Hauptkritik unserer Mitglieder an der neuen Vorlage betrifft die in Art. 18a BGSA vorgesehene Pönalisierung von Meldepflichtverletzungen durch die Arbeitgeber bei der Anmeldung neuer Arbeitnehmer/-innen (136 AHVV) bei den Ausgleichskassen. Diese Anmeldepflicht lehnen wir dezidiert ab. Es handelt sich dabei um einen Vorschlag, der für die Verfolgung von Schwarzarbeit nicht zielführend ist, demgegenüber aber AHV-rechtlich zu geradezu grotesken Situationen führen wird, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen:

Die Bestimmung von Art. 136 AHVV wurde im Zusammenhang mit der Einführung der neuen 13-stelligen AHV-Nummer geschaffen. Die neue Bestimmung ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

Diese neue Meldepflicht, die vor 2008 gar nicht bestanden hatte, ist auch unter dem neuen Regime überflüssig. Unter dem Eindruck des Wegfalls der alten «grauen» AHV-Karte wollte man vor rund zehn Jahren den Arbeitnehmenden ein Papierdokument in die Hand geben können, welches eine Sicherheit vermitteln sollte. Daher wurde zusätzlich zur – an sich unnötigen – Einführung der Meldepflicht in Art. 136 Abs. 2 AHVV eine Bestätigung der Anmeldung vorgesehen.

Es müssen somit bei **jeder** Neuanstellung und **jedem** Stellenwechsel folgende vier administrative Handlungen erfolgen:

- Meldung eines neuen Arbeitnehmenden durch den Arbeitgeber an die Ausgleichskasse
- Verarbeitung dieser Information in der Ausgleichskasse
- Übermittlung eines Versicherungsnachweises durch die Ausgleichskasse an den Arbeitgeber
- Weiterleitung des Versicherungsnachweises durch den Arbeitgeber an den Arbeitnehmenden.

Bei Art. 136 AHVV handelt es sich heute um eine reine Ordnungsvorschrift. Es hat daher heute auch keine strafrechtlichen Konsequenzen, wenn die Meldung an die Ausgleichskasse unterbleibt. Auch hat der nicht gemeldete Arbeitnehmer keine sozialversicherungsrechtlichen Nachteile zu gewärtigen, soweit er dann auf der Jahresabrechnung aufgeführt wird.

Im Rahmen der Überprüfung der Regulierungskosten zu Lasten der Wirtschaft (sogenannter Regulierungs-Checkup), welche im Auftrag des Bundesrates ab dem Jahr 2011 durchgeführt wurde, identifizierten die beteiligten Fachleute aus der Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung sehr rasch die Abschaffung der unterjährigen Meldepflicht (Art. 136 AHVV) als substantielle Entlastungsmassnahme für die Arbeitgeber. Die Experten empfahlen deshalb, die für die AHV und die Arbeitgeber bedeutungslose Bestimmung zu streichen. Diese Forderung gilt es nun raschmöglichst in die Tat umzusetzen.

Stattdessen wird nun eine Strafnorm vorgeschlagen, die systemfremd und in mehreren Punkten widersprüchlich ist.

Die Beitragserhebung erfolgt in der AHV bei den Arbeitgebern oder den Selbständigerwerbenden auf Grund des effektiven Jahreslohnes. Für die AHV ist es nicht relevant, zu welchem Pensum eine Person arbeitet oder zu welchem Zeitpunkt. Ebenso ist es für den Arbeitnehmenden nicht relevant, ob er innert 30 Tagen bei der Ausgleichskasse angemeldet wird. Wichtig ist einzig, dass der Lohn in der Jahresabrechnung aufgeführt wird und die Beiträge in das individuelle Konto des Arbeitnehmenden eingetragen werden können. Dieses individuelle Konto (IK) dient dann später zur Rentenberechnung. Die Systematik der AHV bringt es mit sich, dass die Ausgleichskassen keinen direkten Kontakt mit den Arbeitnehmenden während den Erwerbsjahren haben oder benötigen. Aber es ist für den Arbeitnehmenden jederzeit möglich, einen IK-Auszug zu verlangen und so die korrekte Abrechnung seines Arbeitgebers genau zu überprüfen. Diese Sachlage hat der Bundesrat selbst im Übrigen schon mehrfach im Rahmen der Beantwortung von diesbezüglichen Vorstössen bestätigt.

Zudem ist es überhaupt nicht klar, dass der ausbezahlte Lohn in den ersten 30 Tagen auch im Sinne der AHV als beitragspflichtig angesehen werden wird. Nicht alle Arbeitnehmenden sind auch beitragspflichtig. Solche nicht beitragspflichtigen Arbeitnehmenden müssen der Ausgleichskasse bei der Lohnabrechnung gar nicht gemeldet werden. So entsteht etwa in den nachfolgenden Beispielen gerade keine AHV-Beitragspflicht:

- Bei der Studentin, die in den Semesterferien einen Aushilfsjob annimmt und dafür CHF 2'000.- verdient (Löhne bis CHF 2'300.- sind gemäss Art. 34d AHVV von der Beitragspflicht befreit)
- beim Altersrentner, der monatlich CHF 1'200.- verdient (gemäss Art. 6quater AHVV haben Altersrentner einen Freibetrag von CHF 1'400.- pro Monat)
- beim Gemeinderat, der bloss geringfügige Sitzungsgelder erhält, welche die Unkosten abdecken
- beim Grenzgänger, der seine Haupttätigkeit in Frankreich (Lohn CHF 60'000) und in der Schweiz bloss eine Nebentätigkeit (Lohn CHF 30'000) ausübt (gemäss EU-Recht ist die Person für ihr ganzes Einkommen in Frankreich versichert).

In all diesen Fällen würde der Arbeitgeber neuerdings mit einer Busse belegt, weil er eine durch und durch sinnlose Meldung unterlassen hat.

Im Rahmen des sogenannten Regulierungscheckup (Bericht des Bundesrates zu den Postulaten Fournier 10.3429 und Zuppiger 10.3592) wurde festgestellt, dass gestützt auf Art 136 AHVV pro Jahr rund 1,2 Millionen Meldungen zu erfolgen haben. In Fällen wie den obgenannten macht es zur Verhinderung von administrativen Leerläufen sogar geradezu Sinn, die Meldung an die Ausgleichskasse zu

unterlassen, weil sie schlicht überflüssig ist. Einen solchen Tatbestand dann noch zu kriminalisieren, entbehrt jeder Verhältnismässigkeit.

Position SAV: Der Schweizerische Arbeitgeberverband beantragt, den Verweis auf die Ausgleichskassen in Absatz 1 und der ganze Absatz 2 von Art. 18a AHVG zu streichen.

3. Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Gemäss der neuen Kostenverteilung zwischen Bund und Kantonen entstehen den Kantonen höhere Kosten. Diese zusätzlichen Kosten sollen durch die Nutzung sämtlicher möglichen Synergien innerhalb der Vollzugsbehörden und einer kosteneffizienten Organisation ausgeglichen werden. In keinem Fall sollte dies aber dazu führen, dass die Vollzugsbehörden ihre Mehrkosten in der Form von höheren Bussen auf die Unternehmen überwälzen.

Der erläuternde Bericht erwähnt, dass mit den Anpassungen im Rahmen dieser Revision des BGSA der Vollzug der Schwarzarbeitsbekämpfung verstärkt werden soll. Ein damit verbundener «geringer» administrativer Mehraufwand für die kontrollierten Unternehmen sei in Kauf zu nehmen. Der SAV hat insbesondere aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation in vielen von der Frankenstärke sehr belasteten Branchen kein Verständnis für zusätzlich administrative Aufwände, welche die Unternehmen noch mehr belasten. Entsprechend fordern wir, dass die möglichen administrativen Entlastungen zugunsten der Unternehmen auch umgesetzt werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahmen und für die Berücksichtigung unsere Ausführungen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Jürg Zellweger
Mitglied der Geschäftsleitung

Daniella Lützel Schwab
Mitglied der Geschäftsleitung