

Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zur Interkantonalen Vereinbarung über das Entsendegesetz mit Einbezug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit

vom 31. Oktober 2006

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Kantonsratsbeschluss über einen Nachtrag zur Interkantonalen Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes unter Einbezug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit mit den entsprechenden Erläuterungen und mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Sarnen, 31. Oktober 2006

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Hans Wallimann
Landschreiber: Urs Wallimann

1. Ausgangslage

1.1 Schwarzarbeit

Schwarzarbeit schadet der Gesellschaft in vielfacher Hinsicht. Sie ist Ursache von zahlreichen volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Problemen wie zum Beispiel: Gefährdung des Arbeitnehmerschutzes, Wettbewerbsverzerrungen in der Wirtschaft, Ausfall von Steuern und von Einnahmen der Sozialversicherungen. Sie bevorzugt die Betrüger und bestraft die Ehrlichen.

Schwarzarbeit tritt in den verschiedensten Formen auf. Bekannt sind die illegale Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die Verletzung der Meldepflicht beim Fiskus in Bezug auf gewinnbringende Aktivitäten, die Verletzung der Meldepflicht bei den Sozialversicherungen, indem beispielsweise Scheinselbstständigkeit vorgetäuscht wird oder die nicht gemeldete Beschäftigung von Arbeitnehmenden, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder einer andern Sozialversicherung beziehen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass Schwarzarbeit in den offiziellen Statistiken nicht auftaucht. Schätzungen aus dem Jahr 2001 gehen von neun Prozent des Bruttosozialprodukts aus. Das würde bedeuten, dass der schweizerischen Volkswirtschaft durch die Schattenwirtschaft ein Betrag von rund 37 Milliarden Franken entzogen wird. Wie in andern Ländern, so scheint auch in der Schweiz der durch Schwarzarbeit hinterzogene Betrag in den letzten Jahren regelmässig zuzunehmen.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Damit eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit gewährleistet werden kann, hat das Eidgenössische Parlament am 17. Juni 2005 das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) erlassen. In der parlamentarischen Debatte ist der bundesrätliche Vorschlag wesentlich vereinfacht worden, sodass er sich noch auf drei Kontrollbereiche beschränkt: Ausländerbewilligungen, AHV-Prämien und Quellensteuerabzug.

Verstösse gegen das Gesetz können mit Kürzungen bei öffentlichen Finanzhilfen und mit Ausschlüssen von Beschaffungsverfahren geahndet werden. Andererseits soll der illegalen Beschäftigung auch mit Erleichterungen in den Abrechnungsverfahren für kleinere unselbstständige Tätigkeiten – zum Beispiel im Haushalt – oder vorübergehende, sehr begrenzte Tätigkeiten bei AHV und Quellensteuer begegnet werden. Die Kantone werden verpflichtet, ein kantonales Kontrollorgan mit verstärkten Kontrollkompetenzen zu bezeichnen. Die Kontrollergebnisse müssen unter den beteiligten Behörden und Organen ausgetauscht werden.

1.3 Regionale Lösung für die flankierenden Massnahmen

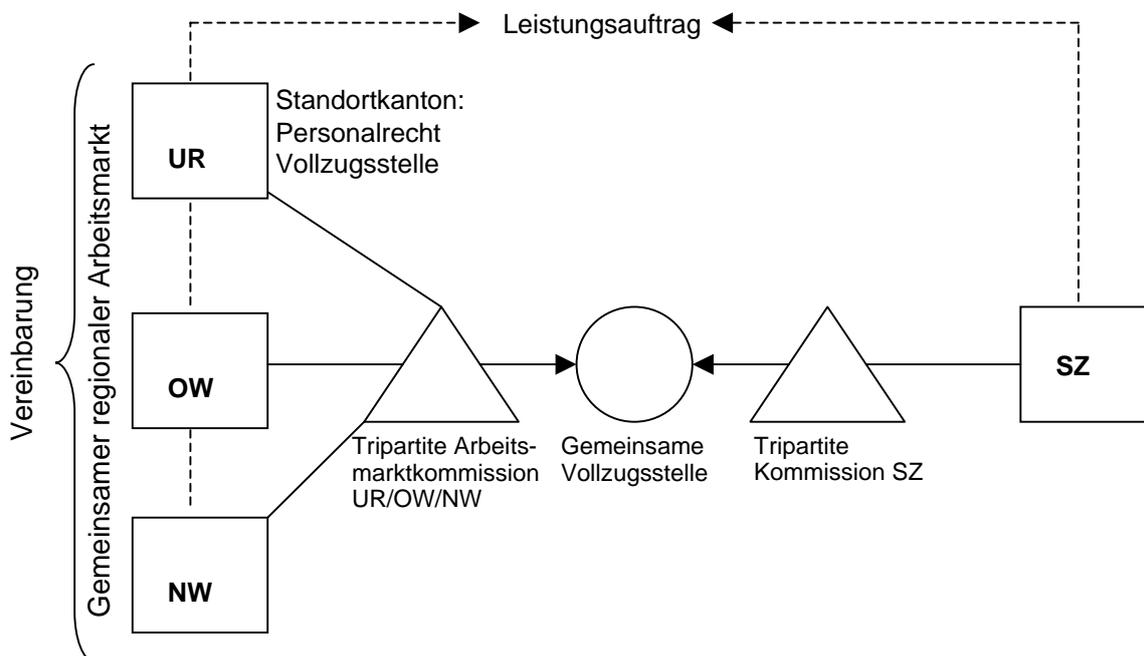
1999 haben die Eidgenössischen Räte flankierende Massnahmen zum Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über die Freizügigkeit im Personenverkehr (SR 0.142.112.681) beschlossen. 2002 traten die sektoriellen Abkommen in Kraft.

Die flankierenden Massnahmen bezwecken, Lösungen für einen ausgeglichenen Arbeits- und Beschäftigungsmarkt in der Schweiz zu ermöglichen sowie die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens nach Einführung des freien Personenverkehrs zu gewährleisten. Sie schützen inländische Arbeitnehmende vor Sozial- und Lohndumping.

1.4 Gemeinsame tripartite Arbeitsmarktkommission Uri, Obwalden und Nidwalden

Die Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden haben im Jahr 2003 eine Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes (GDB 843.3) abgeschlossen und eine gemeinsame tripartite Arbeitsmarktkommission eingesetzt. Aus jedem Kanton delegieren die Arbeitgebenden, die Arbeitnehmenden und die kantonale Verwaltung je eine Vertretung.

Die gemeinsame Vollzugsstelle, die auch für die tripartite Arbeitsmarktkommission des Kantons Schwyz arbeitet, ist in Altdorf domiziliert.



Der Vollzug der flankierenden Massnahmen liegt bei folgenden zwei Instanzen:

a. bei den tripartiten Arbeitsmarktkommissionen

Sie beurteilen, ob die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne unterboten werden und Arbeitszeiten wiederholt in missbräuchlicher Weise überschritten werden. Um Ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen, steht eine professionelle Vollzugsstelle zur Verfügung.

b. bei den zuständigen kantonalen Behörden

Sie sprechen Bussen und andere Sanktionen gegenüber ausländischen Arbeitgebenden aus, die gegen Vorschriften des Entsendegesetzes verstossen.

2. Gemeinsame Lösung auch zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

In den parlamentarischen Beratungen zur Interkantonalen Vereinbarung zum Entsendegesetz wurde 2003 schon vorgesehen, dass auch die Bekämpfung der Schwarzarbeit auf dem Arbeitsmarkt der drei Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden gemeinsam angegangen werden soll (siehe Botschaft des Regierungsrats zu einem Kantonsratsbeschluss betreffend Interkantonaler Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes sowie einem Entwurf zu einem Nachtrag zur Vereinbarung über ein gemeinsames regionales Arbeitsvermittlungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden vom 24. Juni 2003, 25.03.01, S. 4, Ziff. 1.4).

Den Jahresberichten 2004 und 2005 der Tripartiten Arbeitsmarktkommission Uri, Obwalden und Nidwalden kann entnommen werden, dass sich der gemeinsame Vollzug bewährt hat. Der Kanton Schwyz wird den praktischen Vollzug zur Bekämpfung der Schwarzarbeit auch der gemeinsamen Vollzugsstelle in Altdorf übertragen.

Der Bund befürwortet eine derartige gemeinsame Aufgabenerfüllung (Art. 2 Abs. 4 V BGSA), die einerseits aus einer Zusammenlegung des Vollzugs Entsende- und Schwarzarbeitsgesetz besteht und andererseits die intensiviertere interkantonale Zusammenarbeit beinhaltet.

2.1 Grösse der Vollzugsstelle

Für den Vollzug des Entsendegesetzes werden in den vier Kantonen heute zwei Vollzeitstellen eingesetzt. Der Bund übernimmt 50 Prozent der Lohnkosten, die dem Kanton für den Vollzug des Entsendegesetzes entstehen (SR 823.201, Art. 16 Abs. 1). Auch an der Bekämpfung der Schwarzarbeit beteiligt sich der Bund nach Abzug der Gebühren- und Busseneinnahmen zur Hälfte an den Kontrollkosten (Art. 16 Abs. 2 Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit [BGSA]).

Die Aufgaben bei der Umsetzung des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit sind in verschiedenen Bereichen identisch mit den Vollzugsaufgaben des Entsendegesetzes. Neu kommen vor allem Koordinationsaufgaben hinzu. Da zum heutigen Zeitpunkt schwer abzuschätzen ist, wie gross der Aufwand sein wird, sollen zuerst Erfahrungen mit der bestehenden Vollzugsstruktur gesammelt werden. Falls eine personelle Aufstockung nötig sein sollte, sind die Mittel über den ordentlichen Budgetprozess zu bewilligen. Aus heutiger Sicht ist kaum davon auszugehen, dass es dereinst mehr als eine zusätzliche Vollzeitstelle für alle vier Kantone sein wird.

2.2 Vollzugskosten

Die nachfolgende Aufstellung zeigt die gemeinsamen Kosten für den Vollzug des Entsendegesetzes und die möglichen Kosten bei einer allfälligen Aufstockung der Vollzugsstelle für die Umsetzung des BGSA:

	EntsendeG in Fr. bestehende Struktur	*BGSA in Fr. Aufstockung Vollzeitstelle
Personal Vollzugsstelle, zur Zeit zwei MA	256 000.–	110 000.–
Infrastruktur Beschaffung	17 000.–	17 000.–
Infrastruktur Betrieb	44 500.–	22 000.–
Gebühren, Bussen		– 10 000.–
Anteil Bund 50 % an die Personalkosten	– 128 000.–	– 69 500.–
Anteil Kantone	189 500.–	69 500.–

* Aufstockung um eine Vollzeitstelle nur, wenn der Bedarf nachgewiesen ist.

2.3 Kostenaufteilung

Der von den Kantonen zu tragende Vollzugskostenanteil wird nach Massgabe der Beschäftigten auf die einzelnen Kantone aufgeteilt:

		UR	SZ	OW	NW
Beschäftigte 2001		13 921	51 776	13 715	17 784
Vollzug EntG in Fr.	189 0000.–	27 070.–	100 680.–	26 669.–	34 581.–
*Vollzug BGSA in Fr.	69 500.–	9 954.–	37 022.–	9 807.–	12 717.–

* Aufstockung um eine Vollzeitstelle nur, wenn der Bedarf nachgewiesen ist.

Die Kosten für den Vollzug des Entsendegesetzes sind unter Kto. 4200.318.60 im Staatsvoranschlag 2007 eingesetzt. Sollte für die Umsetzung des BGSA eine personelle Aufstockung nötig sein, werden die Kosten demselben Konto belastet.

2.4 Vollzugsbereitschaft

Der Bund sieht vor, dass Gesetz und Verordnung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit auf den 1. Januar 2007 in Kraft treten. Die Vollzugsstrukturen sollen auf diesen Zeitpunkt bereit sein.

3. Vernehmlassungsverfahren

In den Kantonen Uri, Obwalden und Nidwalden ist ein Vernehmlassungsverfahren bei den Parteien und den Sozialpartnern durchgeführt worden. Die gemeinsame Umsetzung in den drei Kantonen und der Bezeichnung der tripartiten Arbeitsmarktkommission als gemeinsame Kontrollstelle haben die Vernehmlassenden aus Obwalden ausdrücklich zugestimmt. Auch in den beiden andern Kantonen wurde die Vorlage begrüsst und ist unbestritten. Zudem sind die Regelungsmöglichkeiten bei der Vollzugsaufgabe dieses Bundesgesetzes sehr beschränkt.

4. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Wie schon im Zusammenhang mit dem Vollzug des Entsendegesetzes sind alle zu regelnden Punkte im Zusammenhang mit dem Vollzug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit in dieser Vereinbarung aufgeführt. Deshalb kann auf den Erlass eines entsprechenden Einführungsgesetzes verzichtet werden. Gesetzgeberisch ist dies der einfachste und bei allfälligen Änderungen auch der sicherste Weg, um in den Vereinbarungskantonen gleichlautende Bestimmungen zu haben.

Titel und **Ingress** wurden mit dem Hinweis auf das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit ergänzt.

In **Art. 1** wird der Zweck der Vereinbarung auf den Vollzug des Bundesgesetzes über die Schwarzarbeit ausgeweitet. Die Umsetzung wird der bestehenden tripartiten Arbeitsmarktkommission Uri, Obwalden und Nidwalden übertragen.

Der Bund übernimmt die Mehrkosten, die den paritätischen Kommissionen in den Branchen mit allgemein-verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen durch den Vollzug des Entsendegesetzes entstehen. Die Kantone könnten den paritätischen Kommissionen in denjenigen Branchen, in denen keine allgemein-verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge vorliegen, Aufgaben übertragen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Entsendegesetzes. Diese Mehrausgaben müssten dann von den Kantonen getragen werden. Hier erfolgt eine redaktionelle Änderung der bestehenden Bestimmung von **Art. 3 Abs. 2 Bst. e.**

Gemäss Art. 4 Abs. 1 BGSA haben die Kantone das für ihr Gebiet zuständige Kontrollorgan zu bezeichnen und ein Pflichtenheft zu erstellen. In **Art. 7 Abs. 1 Bst. a** wird die tripartite Arbeitsmarktkommission als zuständiges Kontrollorgan bezeichnet.

Seit dem 1. Juli 2006 wird während einer Pilotphase bis am 31. Dezember 2007 die Umsetzung des Entsendegesetzes mit einer Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen geregelt. Den Abschluss der Vereinbarung haben die Regierungen der Kantone Obwalden und Nidwalden an den Regierungsrat des Kantons Uri delegiert. Künftig soll die tripartite Arbeitsmarktkommission derartige Vereinbarungen abschliessen können (**Art. 7 Abs. 1 Bst. g**). Es ist wahrscheinlich, dass auch der Vollzug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit zwischen Bund und Kantonen mittels einer Vereinbarung detailliert geregelt werden soll. Im Rahmen der Aufsicht über Budget und Rechnung können die Regierungen Einfluss nehmen, indem sie die Rahmenbedingungen (Dauer der Vereinbarung, verfügbare Ressourcen usw.) für solche Vereinbarungen bestimmen.

Art. 13 Abs. 1 BGSA sieht vor, dass der Arbeitgeber, der wegen schwerwiegender oder wiederholter Missachtung seiner Melde- und Bewilligungspflicht gemäss Sozialversicherungs- oder Ausländerrecht rechtskräftig verurteilt worden ist, von der zuständigen kantonalen Behörde während höchstens fünf Jahren von künftigen Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens auf kommunaler, kantonaler oder eidgenössischer Ebene ausgeschlossen wird oder es können ihm während höchstens fünf Jahren Finanzhilfen angemessen gekürzt werden. Als zuständige Behörde soll das in den Kantonen für den Arbeitsmarkt zuständige Amt bezeichnet werden (**Art. 9 Abs. 1 und 2**).

Neu beteiligt sich der Bund sowohl an den Vollzugskosten des Entsendegesetzes und des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit. Die Aufteilung der Restkosten soll wie bisher erfolgen. Dieser Schlüssel hat sich bewährt und ist einfach (**Art. 10**).

Beilagen:

- Nachtrag zur Interkantonalen Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes
- Entwurf Kantonsratsbeschluss über einen Nachtrag zur Interkantonalen Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes (Einbezug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit)