

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 31. Oktober 2006 an den Landrat
betreffend Änderung der interkantonalen Vereinbarung
über den Vollzug des Entsendegesetzes

1. Ausgangslage

1.1 Schwarzarbeit

Die Schwarzarbeit schadet unserer Gesellschaft in vielfacher Hinsicht. Sie ist die 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. Die bekannten sind die illegale Anstellung von 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 anderen Sozialversicherung beziehen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Schwarzarbeit in den offiziellen Statistiken nicht auftaucht. Schätzungen aus dem Jahre 2001 gehen von neun Prozent des Bruttosozialproduktes aus. Das würde bedeuten, dass dem schweizerischen Fiskus 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 Be-

kämpfung der Schwarzarbeit (BGSA, SR ...) erlassen. In der parlamentarischen Debatte ist der bundesrätliche Vorschlag wesentlich vereinfacht worden, so dass er sich im Wesentlichen noch auf drei Kontrollbereiche beschränkt: Ausländerbewilligungen, AHV-Prämien und Quellensteuerabzug.

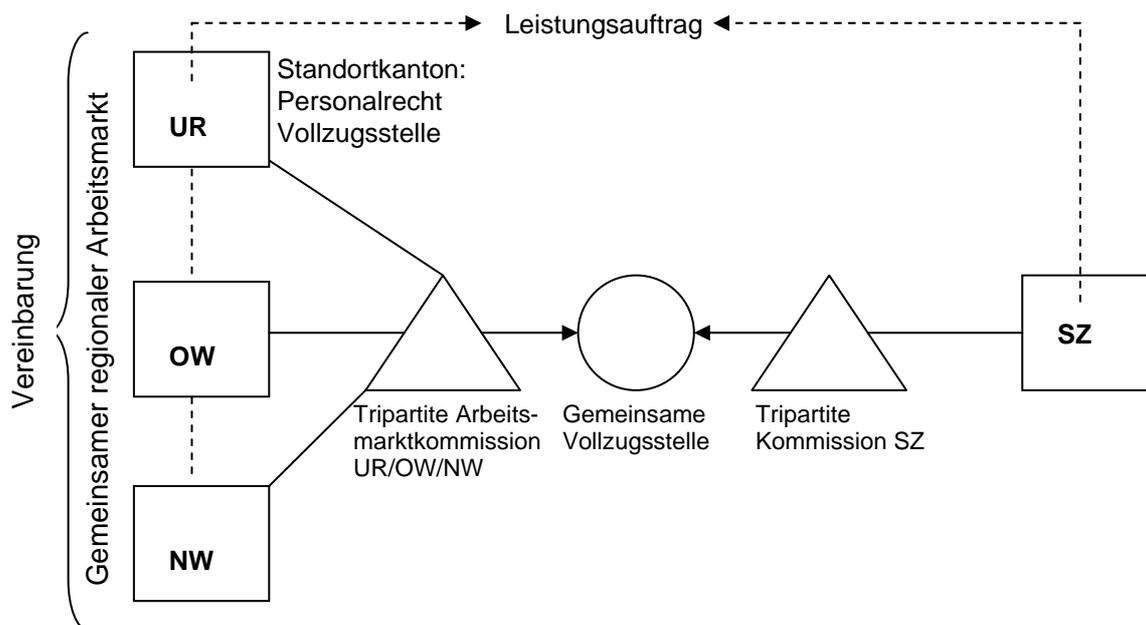
Verstösse gegen das Gesetz können mit Kürzungen bei öffentlichen Finanzhilfen und mit Ausschlüssen von Beschaffungsverfahren geahndet werden. Andererseits soll der illegalen Beschäftigung auch mit Erleichterungen in den Abrechnungsverfahren für kleinere unselbstständige Tätigkeiten - zum Beispiel im Haushalt - oder vorübergehende, sehr begrenzte Tätigkeiten bei AHV und Quellensteuer der Wind aus den Segeln genommen 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 (BBI 1999, 8744) 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 Jahre 2003 in der Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes (GDB 843.1) beschlossen, eine gemeinsame tripartite Arbeitsmarktkommission zu gründen. Aus jedem Kanton delegieren die Arbeitgebenden, die Arbeitnehmenden und die kantonale Verwaltung je eine Vertretung. Da die gemeinsame Vollzugsstelle auch für die tripartite Arbeitsmarktkommission des Kantons Schwyz arbeitet, ist sie 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 und Arbeitszeiten wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten 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 Arbeitsgruppen 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 Landratsbeschluss betreffend interkantonaler Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes vom 24. Juni 2003).

Den Jahresberichten 2004 und 2005 der tripartiten Arbeitsmarktkommission UR/OW/NW kann entnommen werden, dass sich der gemeinsame Vollzug bewährt hat (Regierungsratsbeschluss Nr. 102 vom 22. Februar 2005 und Regierungsratsbeschluss Nr. 234 vom 25. April 2006). Der Kanton Schwyz wird den praktischen Vollzug zur Bekämpfung der

Schwarzarbeit auch der gemeinsamen Vollzugsstelle in Altdorf übertragen.

Der Bundesgesetzgeber befürwortet eine derartige gemeinsame Aufgabenerfüllung (V BGSA Art. 2 Abs. 4), einerseits eine Zusammenlegung des Vollzugs des Entsendegesetzes und des Schwarzarbeitsgesetzes, andererseits die intensivierte interkantonale Zusammenarbeit.

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 Busseinnahmen zur Hälfte an den Kontrollkosten (Art. 16 Abs. 2 Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit).

Die Aufgaben bei der Umsetzung des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit (BGSA) 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 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.

	Entsendegesetz (best. Struktur)	*BGSA (Aufst. Vollzeitstelle)
Personal Vollzugsstelle zurzeit 2 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 verteilt.

		UR	SZ	OW	NW
Beschäftigte 2001		13 921	51 776	13 715	17 784
Vollzug EntG	189 000	27 070	100 680	26 669	34 581
*Vollzug BGSA	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 Konto Nr. 420.318.60 im Staatsvoranschlag 2007 budgetiert. Sollte für die Umsetzung des BGSA eine personelle Aufstockung nötig sein, werden die Kosten unter demselben Konto budgetiert.

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 breites Vernehmlassungsverfahren bei den Parteien und den Sozialpartnern durchgeführt worden. In allen Kantonen haben die Vernehmlassenden die Vorlage begrüsst und die zwei ihnen unterbreiteten Fragen mit Zustimmung quittiert. Die Regelungsmöglichkeit beim Vollzug dieses Bundesgesetzes ist 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 über 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 gleich lautende Bestimmungen zu haben.

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

In Artikel 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 Artikel 3 Absatz 2 Bst. e.

Gemäss Artikel 4 Absatz 1 BGSA haben die Kantone das für ihr Gebiet zuständige Kontrollorgan zu bezeichnen und ein Pflichtenheft zu erstellen. In Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe 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 Regierungsräte 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 definieren.

Artikel 13 Absatz 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).

5. Zuständigkeit und Referendum

Nach Artikel 93 Buchstabe a der Kantonsverfassung (KV) fällt der Entscheid über die Änderung der interkantonalen Vereinbarung in die Zuständigkeit des Landrats.

6. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat folgenden Beschluss zu fassen:

- 6.1 Die Änderung der interkantonalen Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes, wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.
- 6.2 Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Anhang

Änderungsbeschluss mit Vereinbarungstext

Beilage:

Liste der Vernehmlassungsadressaten und -adressatinnen (Art. 57a GO: RB 2.3121)

BESCHLUSS

über die Änderung der interkantonalen Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes

(vom....)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

I.

1. Die Änderung der interkantonalen Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes vom 24. Oktober 2006, wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

II.

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Er tritt am 1. April 2007 in Kraft.

Im Namen des Landrats
Der Präsident: Arthur Zwyssig
Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

Anhang

Interkantonale Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes
(Änderung vom 24. Oktober 2006)

**Interkantonale Vereinbarung
über den Vollzug des Entsendegesetzes**

(Änderung vom 24. Oktober 2006)

Die Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden vereinbaren:

I.

Die interkantonale Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes¹⁾ wird wie folgt geändert:

Titel

Interkantonale Vereinbarung über den Vollzug des Entsendegesetzes²⁾ und des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit³⁾

Ingress

In Ausführung des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vom 30. März 1911 und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) vom 17. Juni 2005,

Artikel 1 Absatz 1

¹Die Vereinbarungskantone regeln gemeinsam den Vollzug des Entsendegesetzes, der Artikel 360a ff. OR und des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit.

Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe e

²Sie:

- e) legen die Entschädigungen der Mehrkosten fest, die der paritätischen Kommission durch den Vollzug des Entsendegesetzes in Branchen entstehen, die keinen allgemein verbindlichen GAV kennen;

¹⁾ RB 20.1511

²⁾ SR 823.20

³⁾ SR

Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a und g (neu)

¹Die tripartite Arbeitsmarktkommission:

- a) erledigt die Aufgaben gemäss der Bundesgesetzgebung zum Entsendegesetz und ist Kontrollorgan im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit;
- g) kann im Auftrag der Regierungen der Vereinbarungskantone Leistungsvereinbarungen aushandeln und unterzeichnen.

Artikel 9 Kontroll- und Sanktionsbehörde sowie Entscheidbehörde

¹Das im betreffenden Kanton für den Arbeitsmarkt zuständige kantonale Amt ist die Kontroll- und Sanktionsbehörde nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 9 Absatz 1 und 2 des Entsendegesetzes sowie nach Artikel 13 Absatz 1 des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit.

²Es erfüllt alle Aufgaben, die das Entsendegesetz und das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit der zuständigen kantonalen Behörde übertragen und für die nicht ausdrücklich ein anderes Organ zuständig ist.

³Über das Recht auf Auskunft und Einsichtnahme gemäss Artikel 360b Absatz 5 OR entscheidet im Streitfall in den Kantonen Obwalden und Nidwalden das Kantonsgerichtspräsidium und im Kanton Uri das zuständige Landgerichtspräsidium unter sinngemässer Anwendung der betreffenden prozessualen Vorschriften.

Artikel 10 Absatz 1

¹Die Infrastruktur-, Betriebs- und Personalkosten werden, nach Abzug des Bundesbeitrags, von den Vereinbarungskantonen im Verhältnis der Anzahl ihrer Beschäftigten im 2. und 3. Sektor gemäss der jeweils letzten eidgenössischen Betriebszählung getragen. Die Regierungen der Vereinbarungskantone werden ermächtigt, die damit verbundenen Ausgaben zu beschliessen.

II.

Sobald die verfassungsmässigen Organe der Vereinbarungskantone der vorliegenden Änderung zugestimmt haben, bestimmen die Regierungen der Vereinbarungskantone, wann diese Änderung in Kraft tritt.

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

Im Namen des Regierungsrats Nidwalden
Frau Landammann: Beatrice Jann
Der Landschreiber: Josef Baumgartner

Im Namen des Regierungsrats Uri
Der Landammann: Dr. Markus Stadler
Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

Liste der Vernehmlassungsadressaten und -adressatinnen

Eingeladene Kreise	Eingegangene Stellungnahmen
CVP	19.10.2006
FDP	25.09.2006
SP	18.10.2006
Grüne	keine
SVP	keine
Gewerkschaftsbund	19.10.2006
SYNA	22.09.2006
Gewerbe-Verband	keine
Industriellen-Vereinigung	keine
Gastro	keine
Hoteliers	keine
Landgericht	07.09.2006
seco	keine