



**Interpellation der Fraktion Alternative – die Grünen
betreffend Zug ein Hotspot der Schwarzarbeit**
(Vorlage Nr. 3211.1 - 16545)

Antwort des Regierungsrats
vom 14. September 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Fraktion Alternative – die Grünen hat am 9. März 2021 die Interpellation betreffend Zug ein Hotspot der Schwarzarbeit eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 25. März 2021 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

A. Einleitende Bemerkungen

Schwarzarbeit ist ein Phänomen, dessen Ausmass sich naturgemäss nicht direkt messen lässt. Der emeritierte Professor Friedrich Schneider, Universität Linz (A), hat eine Methode entwickelt, welche – vereinfacht dargestellt – auf der Differenz der von der Nationalbank kontrollierten Geldmenge und jener Menge Geld, welche im Wirtschaftskreislauf offiziell deklariert wird, basiert. Er gilt im deutschsprachigen Raum als der führende Experte in Fragen der Schwarzarbeit. Mangels besserer Methoden benutzen der Bund und die hiesige Wissenschaft diese Methode zur Berechnung der Schattenwirtschaft. Schwarzarbeit ist dabei ein Teil der Schattenwirtschaft, wozu unter anderem auch die wertschöpfende, nicht deklarierte Nachbarschaftshilfe gehört.

Das Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit (BGSA, SR 822.41) trat 2008 in Kraft. Damals wurde die Schwarzarbeit der Schweiz auf rund 8,3 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) errechnet, gemäss der oben erwähnten Rechnungsmethode. Bis zu Beginn der Pandemie sank diese Quote auf einen rekordtiefen Wert von 5,3 Prozent. Die Pandemie hat die Schattenwirtschaft wieder auf rund 5,9 Prozentpunkte des BIP ansteigen lassen. Damit weist die Schweiz den niedrigsten Anteil am BIP im Vergleich zu den Nachbarländern aus. Am höchsten ist der Anteil mit 16,5 Prozent in Italien, gefolgt von Frankreich (15,9 Prozent), Deutschland (10,5 Prozent) und Österreich (7,2 Prozent). Die Zahlen stammen von Ende 2020 und wurden vom Ökonom Friedrich Schneider unter der Annahme einer Rezession in den jeweiligen Ländern zwischen 6 und 15 Prozent berechnet. Diese Daten wurden auf der Homepage der Luzerner Zeitung am 26. Februar 2021 im Rahmen eines Interviews mit Friedrich Schneider publiziert (<https://www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/zug/interview-fuehrender-experte-zur-schwarzarbeit-auf-dem-zentralschweizer-bau-das-ueberrascht-mich-ganz-und-gar-nicht-ld.2106921>, zuletzt besucht am 30.7.2021, 10:03 Uhr).

Im selben Interview nimmt Friedrich Schneider eine volkswirtschaftliche Einschätzung vor:

- *Das Baugewerbe war nebst der Gastronomie und der privaten Beschäftigung in Kinderbetreuung und Haushalt schon immer ein Hotspot für Schwarzarbeit – und wird es immer bleiben.*
- *66 Prozent der Wertschöpfung, die mit der Schwarzarbeit erwirtschaftet wird, kommt von Personen, die selbstständig oder unselbstständig erwerbstätig sind, die also die volle Steuer- und Abgabenlast tragen und nur die «schwarzen» Überstunden nicht versteuern. 17 Prozent der Schwarzarbeit leisten Arbeitslose oder Pensionierte. 16 Prozent entfallen*

schliesslich auf das organisierte Verbrechen, wie etwa im Bereich der Prostitution oder eben im Bauwesen.

- *Zwei Drittel des «schwarz» verdienten Geldes fliessen über Ausgaben zurück; auch die Steuerverluste für den Staat relativieren sich bis zu einem gewissen Grad, weil das Geld später ordentlich versteuert wird.*

B. Definition der Begriffe

Schwarzarbeit bedeutet die Ausübung einer entlöhnten, selbständigen oder unselbständigen Arbeit, die gewisse Rechtsvorschriften verletzt. Konkret werden bei der Schwarzarbeit keine Sozialabgaben (AHV, IV, ALV, usw.) entrichtet, keine Arbeitsbewilligungen eingeholt sowie kein Lohn und Umsatz versteuert. Die Arbeitnehmenden werden (in der Regel) auch nicht gegen Unfall versichert.

Fachämter sind jene Ämter, die für die Ahndung von Verstössen gegen konkrete Gesetze zuständig sind. So sind z.B. Ausgleichskasse oder die Steuerbehörde zuständig, wenn es um Verstösse gegen das AHV- oder das Steuergesetz geht, und das Amt für Migration bei Verstössen gegen das Ausländerrecht. Die einzelnen Ämter sind im Reglement über das kantonale Kontrollorgan im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit («Pflichtenheft»), BGS 834.17, aufgeführt.

Mit dem Meldeverfahren wird die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen mittels eines vom Bund betriebenen online-Meldetools gemeldet. Es wird vor allem verwendet für entsandte Arbeitnehmende eines Unternehmens mit Sitz in der EU/EFTA und die Tätigkeit von selbstständigen Dienstleistungserbringenden der EU/EFTA mit Sitz in der EU/EFTA, aber auch für Stellenantritte von EU/EFTA-Staatsangehörigen von bis zu drei Monaten bei einem Unternehmen in der Schweiz.

Paritätische Kommissionen (PK) bestehen aus Vertreterinnen und Vertretern des Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbands. In den Bereichen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) sind sie vom Bund beauftragt, nebst dem originären Auftrag der Kontrolle der Einhaltung der GAV auch die Kontrollen betreffend die Flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen EU/EFTA zu vollziehen. In Bereichen ohne ave GAV ist das Amt für Wirtschaft und Arbeit zuständig.

C. Beantwortung der Fragen

1. Der Kanton Zug verfügt über keine eigenen Inspektoren und versucht die Schwarzarbeit über die bestehenden Ressourcen zu bekämpfen. Kennt der Regierungsrat andere Kantone, welche mit demselben Modell operieren? Wir bitten um eine nationale Einordnung.

Der Kanton Zug hat keine Personen angestellt, die ausschliesslich Schwarzarbeitskontrollen durchführen und nach mutmasslichen Übertretungen beim Steuer-, Sozialversicherungs-, Ausländer- und Arbeitsrecht Ausschau halten, wie dies bei allen anderen Kantonen der Fall ist. Der Kanton Zug ist der einzige Kanton, der einen anderen Ansatz gewählt hat.

Das Erfordernis von fachspezifischem Wissen bewog den Regierungsrat beim Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA, SR 822.41) im Jahr 2008, direkt mit den zuständigen Fachämtern zu agieren. Die Kernpunkte des Schwarzarbeitsgesetzes sind einerseits die Aufhebung der Restriktionen betreffend Datenaustausch dieser Fachämter untereinander und andererseits das vereinfachte Verfahren für

Kleinstanstellungen (v.a. Reinigungsangestellte in Haushalten) und allfällige Bussen. Es gibt keine einzige Gesetzesbestimmung im BGSA selbst, welche die Schwarzarbeit weiter definiert. Aus diesen Überlegungen war der Zuger Weg vorgezeichnet. Es gibt die «Koordinationsstelle Schwarzarbeit» beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), welche sicherstellt, dass Meldungen von Übertretungen allen anderen beteiligten Ämtern zur Kenntnis gebracht werden. Jedes Fachamt meldet, wenn bei eigenen Kontrollen Verdachtsmomente auftauchen. Beispielsweise können bei einer Kontrolle der Steuerbehörden Hinweise auf Unregelmässigkeiten bei der AHV, etc. sichtbar werden. Ebenso wird bei vermuteter Mehrfachübertretung der physische Vorort-Einsatz über diese Koordinationsstelle sichergestellt.

Der Regierungsrat ist nach wie vor davon überzeugt, dass die im Kanton Zug praktizierte Art der Schwarzarbeitsbekämpfung effizient und zielführend ist.

2. Die negativen medialen Berichte über anscheinend selbstverständliche Schwarzarbeit in der Schweiz häufen sich. Dies deutet darauf hin, dass wir in der Schweiz einen Anstieg der Schwarzarbeit erleben. Sei dies wegen laufend enger werdenden Margen in der Bau-branchen, wegen fehlender Sozialkontrolle in Privathaushalten oder aus weiteren Gründen. Teilt der Zuger Regierungsrat diese Einschätzung?

Vermehrte mediale Berichte sind kein verlässlicher Indikator für eine bestimmte Entwicklung. Wie in der Einleitung dargestellt, gibt es bei der Schwarzarbeit keine eigentlichen Statistiken. Somit stützen sich alle auf das Berechnungsmodell von Friedrich Schneider. Zum Anstieg von 5.3 Prozent auf 5.9 Prozent stellt Friedrich Schneider die Vermutung auf, dass möglicherweise versucht werde, den während des Lockdowns erlittenen Einkommensverlust durch Schwarzarbeit zu kompensieren. Diese Erklärung ist für den Regierungsrat die wahrscheinlichste. Allerdings können auch enger werdende Margen in der Baubranche oder eine geringere Sozialkontrolle in Privathaushalten dazu beitragen.

3. Was sind aus Sicht der Zuger Regierung die negativen Auswirkungen der grassierenden Schwarzarbeit in der Schweiz und im Kanton Zug?

Der Regierungsrat widerspricht der Formulierung, dass die Schwarzarbeit «grassiert». Die Fakten des führenden Experten, welche in der Einleitung in aller Kürze dargestellt sind, sprechen eine andere Sprache. Selbstverständlich verschliesst der Regierungsrat nicht die Augen vor der Schattenwirtschaft und deren Gesetzesübertretungen, welche ein Rechtsstaat nie dulden sollte und darf. Dennoch gilt es die Schattenwirtschaft nach Relevanz und staatspolitischer Auswirkung zu analysieren. Gemäss Friedrich Schneider stammen 66 Prozent der Wertschöpfung, die mit der Schwarzarbeit erwirtschaftet wird, von Personen, die selbstständig oder un-selbstständig sind, die also die volle Steuer- und Abgabenlast tragen und nur die «schwarzen» Überstunden nicht versteuern. Eine zweite Gruppe, welche 17 Prozent der Schwarzarbeit leisten, sind Arbeitslose oder Pensionierte. Beide genannten Gruppen investieren diese Zusatzeinkommen sehr oft in den alltäglichen Konsum, womit diese Form der Schwarzarbeit volkswirtschaftlich (öffentlich wie privat) weniger negative Auswirkungen hat. Hingegen entfallen 16 Prozent der mit Schwarzarbeit erwirtschafteten Wertschöpfung schliesslich auf das organisierte Verbrechen (z.B. im Bereich der Prostitution) oder eben im Bauwesen. Diese 16 Prozent entsprechen anteilmässig knapp 1 (einem) Prozent des BIP. Diese Gruppe gilt es mit den rechtstaatlichen Mitteln und aller Härte zu bekämpfen. Hier spielen die Strafverfolgungsbehörden eine zentrale Rolle. Die ersten beiden Gruppen sind in Analogie zum Vollzug anderer Gesetzesübertretungen zu behandeln und werden auch in diesem Rahmen von den Fachämtern kontrolliert und sanktioniert.

Die negativen Auswirkungen von Schwarzarbeit sind im Kanton Zug die gleichen wie in der ganzen Schweiz. Schwarzarbeit verursacht Einnahmeausfälle bei den Sozialversicherungen und den Steuerbehörden. Zusätzlich geniessen die Arbeitnehmenden keinen Versicherungsschutz. Wie stark sich das Ausmass je nach Kanton unterscheidet, ist aufgrund der Methodik (Geldmengenansatz) nicht berechenbar.

4. In welchen Branchen ist dem Zuger Regierung Schwarzarbeit bekannt und in welchen Fällen vermutet er sie grundsätzlich?

Gestützt auf die erfassten Fälle der Koordinationsstelle Schwarzarbeit handelt es sich um die gleichen Branchen wie in der Einleitung von Friedrich Schneider beschrieben, nämlich die Erotik- und die Baubranche. Zudem sind Fälle in der Gastronomie und im Coiffeurwesen bekannt. Im Weiteren wird ein erhöhtes Vorkommen von Schwarzarbeit bei der privaten Beschäftigung in Kinderbetreuung und Haushalt vermutet. Allerdings dürfte sich diese seit Einführung des vereinfachten Verfahrens betr. Meldung von Arbeitnehmenden im Haushalt massiv verringert haben.

5. Am 27. April 2018 schickte die Paritätische Berufskommission der Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden und Zug ein Dossier, welches Erkenntnisse bezüglich illegaler Aktivitäten in der Baubranche offenlegt. Welche Erkenntnisse zog der Regierungsrat daraus und welche Massnahmen wurden eingeleitet?

Das im Zeitungsartikel vom 27. Februar 2021 erwähnte Dossier ist keine Abhandlung über illegale Aktivitäten in der Baubranche im Allgemeinen, sondern es handelt sich um die konkrete Meldung von Schwarzarbeit von Baufirmen in den Kantonen Zug und Schwyz, wovon zwei mit Sitz im Kanton Zug. Die Unterlagen sind beim AWA eingegangen, wo sie umgehend geprüft wurden. Anschliessend hat das AWA den Fall gesetzeskonform vollzogen. So kontaktierte das AWA mehrfach den Eigentümer der Firma und lehnte weitere Einsätze im Meldeverfahren von Arbeitnehmenden ab. Ein hängig gemachtes Strafverfahren wurde zuständigkeitshalber an den Kanton Luzern abgetreten.

Das AWA steht mit allen PKs in stetem Austausch. Bei solchen Gelegenheiten werden Information zu Fällen – unter angemessener Berücksichtigung des Amtsgeheimnisses – kurz thematisiert. Gemäss Auskunft des AWA hat dies auch im vorliegenden Fall stattgefunden.

6. Gemäss dem genannten Artikel in der Zuger Zeitung, wurden innerhalb von 13 Jahren an derselben Zuger Adresse über 100 Gesellschaften gemeldet, fast ausschliesslich Handwerksunternehmen. Welche Massnahmen können aus Sicht des Regierungsrats gegen Erstellen von unzähligen Scheinfirmen zur Umgehung von Strafverfahren und arbeitsrechtlichen Richtlinien unternommen werden?

Von diesen Zahlen ausgehend wären das pro Jahr durchschnittlich knapp acht Rechtseinheiten, die an derselben Adresse gemeldet wurden. Je nach Grösse des Gebäudes (die konkrete Adresse ist dem Regierungsrat nicht bekannt) kann das tatsächlich viel oder aber auch einfach gewöhnliche Fluktuation sein.

Einzig aufgrund der Anzahl der Rechtseinheiten können diese nicht pauschal als «Scheinfirmen» bezeichnet werden. Scheinfirmen – auch Briefkastenfirmen genannt – sind Firmen, die keine Produkte oder Dienstleistungen anbieten, also keinen Geschäftsbetrieb führen. Sie sind

soweit legal, als sie nicht zu einer Gesetzesumgehung gegründet werden. Sollten Gesetzesverstösse festgestellt werden, werden diese entsprechend geahndet.

Bei Neuanmeldungen von Firmen richtet sich das Handelsregisteramt nach den engen Vorgaben der Handelsregisterverordnung und weiteren gesetzlichen Grundlagen. Sind diese strengen Voraussetzungen erfüllt, ist der Eintrag vorzunehmen. Allfällige Kontrollen, ob eine Scheinfirma vorliegt oder nicht, werden, nachdem die neue Firma ihren Betrieb aufgenommen hat, von den zuständigen Behörden (PK oder AWA) vorgenommen. Diesen obliegt es, allfällige (Straf-)Verfahren einzuleiten.

7. Wie viele Unternehmen aus der Baubranche wurden im Kanton Zug in den Jahren 2015–2020 neu gegründet und liquidiert? Wie steht dies im Verhältnis zu anderen Kantonen?

Die Handelsregister der Schweiz führen keinen Branchen-Code. Zudem ist der im HR eingetragene Zweck einer Firma nicht genügend bindend und damit kaum aussagekräftig. Eine entsprechende Recherche wäre sehr schwierig, überaus aufwändig und nicht aussagekräftig.

Rund die Hälfte der Liquidationen (schwankender Wert) beruht auf Organisationsmängeln und bei den verbleibenden Fällen, welche aufgrund einer Überschuldung gelöscht werden, ist nicht zwingend mit dem Tatbestand der Schwarzarbeit verbunden.

Aus den genannten Gründen verzichtet der Regierungsrat auf eine statistische Analyse.

8. Im Rahmen der flankierenden Massnahmen müssen ausländische Baufirmen ihre Arbeiter anmelden und eine Schweizer Kontaktfirma ausweisen. Ist dem Regierungsrat bekannt, dass in diesem Zusammenhang ein Problem mit Scheinfirmen besteht?

Das Meldeverfahren wird auf einer Internetplattform durchgeführt, welche der Bund betreibt (vgl. Bst. B zum Meldeverfahren). Demzufolge werden Fragestellungen dieser Art im Zusammenhang mit dem Meldeverfahren im Rahmen der Evaluation der Flankierenden Massnahmen (nur für Firmen und Staatsangehörige der EU/EFTA-Staaten anwendbar) unter der Federführung des SECO auf nationaler Ebene erörtert. Bei Bedarf werden gesamtschweizerische Massnahmen ergriffen. Das Meldeverfahren hat den Charakter einer Selbstdeklaration. Daher könnten Firmen, welche aufgrund von Übertretungen im System gesperrt sind, einfach den Firmennamen leicht ändern – beispielsweise im Sinn eines Verschreibers – und das System erkennt nicht, dass es sich um eine gesperrte Firma handelt. Der Bund kennt dieses Problem und arbeitet intensiv an einer Lösung.

9. Welche Instrumente könnten prinzipiell angewendet werden, um herauszufinden, ob es sich bei Firmen um Scheinfirmen oder um richtige Firmen handelt? Welche werden im Kanton Zug angewendet?

Da sich diese Frage als Folge aus Frage 8 ergibt, stehen Firmen aufgrund des Meldeverfahrens (EU/EFTA-Raum) im Fokus. Dabei gibt es die entsendenden Firmen ohne Niederlassung in der Schweiz und die einheimischen Firmen, welche für einen kurzfristigen Arbeitseinsatz (max. 90 Tage) eine Arbeitskraft mit einer EU/EFTA-Nationalität in die Schweiz holen möchten:

- Zu den entsendenden, ausländischen Firmen wurden die nationalen Bestrebungen bei Frage 8 erläutert. Der grenzüberschreitende Vollzug bei Indizien (meist aus Internet-Recherchen) einer Gesetzesübertretung ist schwierig, was sich nur schon darin dokumentiert, dass der Schriftenwechsel zu den ausländischen Behörden via diplomatischen Briefwechsel erfolgen muss, um juristische Relevanz zu erlangen.

- Bei Schweizer Firmen ist die Recherche schnell und effizient via UID-Register, Handelsregister oder AHV-Datenbank möglich.

10. Was hält der Regierungsrat von der Isab-Karte? Ist er bereit, Unternehmer bei dieser Initiative zu unterstützen?

Das Informationssystem Allianz Bau (ISAB) ist den Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone bekannt. ISAB ist eine datenbankbasierte elektronische Plattform für das Baugewerbe. Die von einem paritätischen Verein betriebene Plattform verbessert und modernisiert den GAV-Vollzug. Dadurch können Kontrollen sehr effizient durchgeführt werden und vor allem werden Mehrfachkontrollen verhindert. Die Mitarbeitenden auf den Baustellen erhalten eine ISAB Card, mit welcher sie sich ausweisen können und welche es den PKs und ihren Kontrollorganen ermöglicht, die Einhaltung der geltenden Mindestarbeitsbedingungen eines Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber zu erkennen. Ein aufgedruckter QR-Code erlaubt es, aktuelle GAV-Bescheinigungsinformationen direkt aus der ISAB-Datenbank abzurufen. Das ISAB System und insbesondere die ISAB Card erleichtern die Kontrollen für die PKs, Arbeitgebende und Arbeitnehmende.

Wie in Buchstabe B (Definitionen) ausgeführt, sind für diese Kontrollen (GAV mit den Arbeitsbedingungen und anderen Auflagen, Flankierende Massnahmen) nicht die Kantone, sondern die kantonalen resp. regionalen PKs zuständig. Dem Regierungsrat scheint diese ISAB Card ein sinnvolles Instrument zu sein.

11. Um das Problem von Schwarzarbeit und Lohndumping auch im Kanton Zug eindämmen zu können, wäre es wichtig, genauer zu wissen, in welchem Ausmass Schwarzarbeit und Lohndumping im Kanton Zug vorkommt.

Ist die Zuger Regierung bereit, bedeutend mehr Ressourcen in die Kontrolle der Einhaltung der flankierenden Massnahmen gegen Lohndumping und zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zu investieren?

Da in der Baubranche ein ave GAV existiert und die Anstellungsbedingungen dort verankert sind, liegt die Zuständigkeit bei der Zentralschweizerischen Paritätischen Kommission. Es ist an den Sozialpartnern, nötigenfalls die Ressourcen aufzustocken, wenn diese die Erkenntnis haben, vermehrt Kontrollen durchführen zu müssen. Dasselbe gilt auch für die Branchen im Baunebengewerbe.

Einzig in den Branchen, wo kein ave GAV in Kraft ist, führt das AWA im Auftrag der Tripartiten Kommission (TPK) und gestützt auf eine Leistungsvereinbarung mit dem SECO regelmässig Kontrollen durch. Die TPK des Bundes gibt jährlich die Fokusbranchen bekannt, bei welchen verstärkte Kontrollen durchzuführen sind. Darüber hinaus legt die TPK des Kantons anhand einer Kontrollstrategie die eigenen Prioritäten fest. Das Resultat dieser Lohnkontrollen, welche sich nicht wie im Bereich der ave GAV an Mindestlöhnen, sondern nur an orts- und branchenüblichen Löhnen ausrichten kann, ist grossmehrheitlich positiv. Das mag aufgrund der florierenden Wirtschaft im Kanton Zug, mit der nebst Basel-Stadt höchsten Wertschöpfung pro Kopf, nicht weiter verwundern, denn die Firmen kämpfen um die guten Arbeitskräfte. So wiesen beispielsweise die ausgedehnten Lohnkontrollen beim kleinen Reinigungsgewerbe (< 6 Mitarbeitende), welches damals noch keinem GAV unterstellt war, ausnahmslos Löhne bis gar weit über dem Mindestlohn aus, welcher damals im ave GAV des grossen Reinigungsgewerbes galt.

Da die PKs Unterschreitungen von Mindestlöhnen dem Amt für Wirtschaft und Arbeit melden müssen, sind diese Meldungen auch ein Indiz für einen allfälligen Druck auf die Löhne. Das

Amt erhält nur wenige Meldungen von den PKs und wenn handelt es sich pro Fall jeweils nur um einige Hundert bis wenige Tausend Franken ausstehende und nachzuzahlende Lohnbeträge. Daraus schliesst die kantonale TPK, dass der Kanton Zug mit seiner wirtschaftlichen Ausprägung dem Lohndumping unterdurchschnittlich ausgesetzt ist.

Unter Hinweis auf die Ausführungen zur Schwarzarbeit und den Flankierenden Massnahmen, wo primär die PKs zuständig sind, und den Erfahrungen der TPK des Kantons Zug ist der Regierungsrat der Meinung, dass die bisherigen Kontrollen der kantonalen Behörden betreffend Schwarzarbeit und Flankierenden Massnahmen der Missbrauchsexposition angemessen und effizient sind. Der Regierungsrat kommentiert aufgrund der fehlenden Zuständigkeit die Kontrollregime der einzelnen PKs nicht.

D. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 14. September 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart