

## **KONFERENZ DER KANTONALEN AUSGLEICHSKASSEN**

Genfergasse 10, 3011 Bern  
Telefon 031 310 08 99  
E-Mail: marie-pierre.cardinaux@ahvch.ch

## **SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER VERBANDSAUSGLEICHSKASSEN**

p.A. AUSGLEICHSKASSE Arbeitgeber Basel  
Viaduktstrasse 42, 4002 Basel  
Telefon 061 285 22 31 Fax 061 285 22 33  
E-Mail: stefan.abrecht@ak40.ch

Bern/Basel, 8. Juni 2015

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

### **Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) Vernehmlassung der Ausgleichskassen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Vernehmlassung.

Für die Ausgleichskassen ist die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein wichtiges Anliegen. Sie sind deshalb seit jeher bemüht, die Schwellen für die Durchführung der Arbeitgeberpflichten in der ersten Säule tief zu halten. Seit Einführung des BGSA leisten die Ausgleichskassen mit der Durchführung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens einen zusätzlichen wichtigen Beitrag bei der Bekämpfung der Schattenwirtschaft. Dieses Engagement werden wir auch in Zukunft tagtäglich unter Beweis stellen.

Leider enthält die Vernehmlassungsvorlage jedoch eine wichtige Neuerung, die wir nicht mittragen können: Die in Art. 18a BGSA vorgesehene Pönalisierung von Meldepflichtverletzungen bei der Anmeldung neuer Arbeitnehmer/-innen (136 AHVV) lehnen wir mit Nachdruck ab.

#### **A. Allgemeine Bemerkungen**

##### **1. Ausgangslage**

Die Bestimmung von Art. 136 der Verordnung über die AHV (AHVV; SR 831.101) 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 (AHVN13) bei objektiver Betrachtung überflüssig. Unter dem Eindruck des Wegfalls der alten „grauen“ AHV-Karte (mit Verzeichnis der kontoführenden Kassen<sup>1</sup>), 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 eine Bestätigung der Anmeldung vorgesehenen.

---

<sup>1</sup> Das Verzeichnis der kontoführenden Kassen ist heute auf einem Webportal von jedem Versicherten online abrufbar

Es müssen also 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 Wirtschaft. Die Experten empfahlen deshalb, die für die AHV und die Arbeitgeber bedeutungslose Bestimmung zu streichen.

## **2. Motionen Niederberger und Gmür im Jahr 2014**

Unter dem Eindruck des Entscheides des Bundesrates vom 20. August 2014 haben Ständerat Paul Niederberger (CVP/NW) und Nationalrat Alois Gmür (CVP/SZ) in ihren jeweiligen Räten gleichlautende Motionen mit folgendem Titel eingereicht:

*14.3728 SR bzw. 14.3879 NR:*

***Regulierungskosten für die Wirtschaft. Unnötige Administrativarbeiten für die AHV abschaffen.***

*Der Bundesrat wird beauftragt unnötige Administrativarbeiten der Unternehmen für die AHV abzuschaffen (Art. 136 AHVV)*

Am 27. November 2014 hat der Ständerat mit 26 zu 13 Stimmen die Motion Niederberger angenommen. Der Nationalrat als Zweitrat hat am 4. Juni 2015 diese Motion an die Kommission zurück geschickt, damit die Bedeutung von Art 136 AHVV im Bereich der Schwarzarbeitbekämpfung genauer analysiert wird und um gegebenenfalls eine Vernehmlassung durchzuführen.

## **3. Die geplante Strafnorm von Art 18a BGSA**

Die geplante Strafnorm hat folgenden Wortlaut:

*Art 18a Verletzung von Anmeldepflichten  
Abs 1*

*Wer gegen die Pflicht zur Anmeldung neuer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei den Ausgleichskassen oder bei den kantonalen Steuerbehörden verstösst, wird mit Busse bis zu 1'000 Franken bestraft. Im Wiederholungsfall beträgt die Busse bis 5'000 Franken.*

Abs 2

*Für die Verfolgung der Meldepflichtverletzung bei den Ausgleichskassen ist das kantonale Kontrollorgan zuständig.*

Abs 3

*Für die Verfolgung der Meldepflichtverletzung im Bereich der Quellensteuer ist die kantonale Steuerbehörde am Sitz des Arbeitgebers zuständig.*

Diese Strafnorm ist in Bezug auf die AHV systemfremd und in mehreren Punkten widersprüchlich.

### 3.1. Systemfremd für die AHV

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 kann. 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.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort zu der oben erwähnten Motion Niederberger diese Ansicht auch so betätigt: *“ Er (der Bundesrat) geht grundsätzlich mit dem Motionär einig, dass die unterjährige Anmeldung neuer Arbeitnehmenden innert 30 Tagen nach Arbeitsaufnahme eine Ordnungsvorschrift darstellt, welche an sich zur Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht zwingend notwendig ist.“*

Im weitem ist es auch nicht in jedem Fall klar, dass der ausbezahlte Lohn in den ersten 30 Tagen auch im Sinne der AHV als beitragspflichtig angesehen werden wird (z.B. geringfügiger Lohn von weniger als 2'300 Franken pro Kalenderjahr).

Hier ein Beispiel mit möglichen Konsequenzen:

Das Schwimmbad der Gemeinde X schliesst mit einem Studenten am 1. April einen Arbeitsvertrag als Hilfsaufsicht ab. Die beiden Parteien vereinbaren, dass der Student an den Wochenenden der Monate Juni, Juli und August bei grossem Publikumsandrang aufgeboden werden kann. Das Wetter ist aber miserabel und so arbeitete der Student schliesslich nur an insgesamt 6 Tagen und erhielt einen Lohn von 1'200 Franken ausbezahlt. Anlässlich einer Kontrolle Mitte Juli haben die Arbeitsinspektoren festgestellt, dass der Student zusammen mit 10 anderen Personen im Schwimmbad gearbeitet hat. Nach verschiedenen Nachforschungen haben die Arbeitsinspektoren herausgefunden, dass der Student nicht innert 30 Tagen seit Stellenantritt bei der zuständigen Ausgleichskasse angemeldet worden ist. Gestützt auf die neue Bestimmung Art 18a BGSA wird der Gemeinde X eine Busse auferlegt. Ende August verzichtet der Student darauf, zu verlangen, dass die 1'200.- Franken als Lohn gemeldet werden müssen. Korrekterweise werden der Student und sein Lohn nicht auf der Jahresabrechnung aufgeführt.

Die Gemeinde X wurde also richtigerweise mit einer Busse belegt, weil sie eine durch und durch sinnlose Meldung unterlassen hat.

Selbst wenn in unserem Beispiel das Schwimmbad einen Rekordsommer gehabt hätte und der Student 6'000.- Franken verdient hätte – d.h. er würde dann auf der Jahresabrechnung der Gemeindeangestellten aufgeführt – hat in diesem Fall das Unterlassen der Meldung nicht den geringsten Bezug zu Schwarzarbeit.

Im Rahmen des sogenannten Regulierungscleanup (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. Bei einer solchen Menge wird es naturgemäss immer eine grosse Anzahl von Unterlassungen geben. Wie schon mehrfach ausgeführt wurde, hat ein solches Unterlassen für die AHV und die Arbeitnehmenden keine Bedeutung. Der Artikel 18a BGSA kriminalisiert nun wahrscheinlich jährlich Tausende, wenn nicht Hunderttausende von Arbeitgebern, ohne dass eine Schwarzarbeit auch nur im Ansatz beabsichtigt gewesen ist.

Mit einem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden ist eine solche willkürliche Norm nicht zu vereinbaren. Auch wenn der Grundsatz „Keine Sanktion ohne Gesetz (Art. 1 StGB)“ formal eingehalten wird, so verstösst doch Art 18a BGSA gegen den Sinn und Geist dieser für die moderne Zivilgesellschaft zentrale Regel. Wie bereits einleitend erläutert wurde, kann durch eine Verletzung der Meldepflicht nach Art 136 AHVV kein Rückschluss auf ein Nichtbezahlen von Sozialversicherungsbeiträgen gemacht werden. Der Bundesrat geht sogar noch weiter und bestätigt dass Art. 136 AHVV nicht notwendig ist. Eine Pönalisierung der Unterlassung von Anmeldung von neuen Arbeitnehmenden innert 30 Tagen ist somit im Umkehrschluss behördlich verordnetes unnötiges Verhalten.

### 3.2. Risikoorientiertes Handeln

Wie kann man also aus diesem Widerspruch herausfinden? Durch risikoorientiertes Handeln. Der Bundesrat selber hat in seiner Antwort zur Motion Niederberger dazu einen Ansatz geliefert. Er hat nämlich „grenzüberschreitende Tätigkeiten“ als Hauptrisiko bezeichnet. Zitat: *„Entscheidend für das Rückkommen auf den Vorentscheid vom 13. Dezember 2013 und damit für den Verzicht auf die in Aussicht gestellte Aufhebung von Artikel 135bis und 136 AHVV war ausserdem die Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung (BV; SR 101) auf den 9. Februar 2014. Die zunehmende Mobilität der Arbeitnehmenden stellt die Behörden vor neue Herausforderungen. Grenzüberschreitende Tätigkeiten mit Bezug zur Schweiz müssen aus verschiedenen Gründen systematisch erfasst werden können. Bei der Umsetzung des BGSA besteht von Seite der kantonalen Kontrollorgane ein Bedarf nach klaren formellen Vorschriften. Bei der Durchführung der Kontrollen ist nämlich die Einhaltung der spezialgesetzlichen Vorschriften zu prüfen. Präzise Anmeldevorschriften und -fristen, deren Einhaltung leicht überprüft werden kann, ermöglichen die Durchführung effizienter Kontrollen.“*

Dieses Risiko wird durch den Teil „Meldepflicht bei den kantonalen Steuerbehörden“ (Art 18a Abs 1) sehr gut abgedeckt. Diese Meldepflicht bezieht sich auf Art 3a der Quellensteuerverordnung. Quellensteuerpflichtig sind genau diese Personen, welche der Bundesrat mit „grenzüberschreitenden Tätigkeiten“ umschreibt.

Im Gegensatz zu der AHV treten die Steuerbehörden auch direkt mit den Personen (Arbeitnehmenden) in Kontakt. Daher scheint in dem Bereich der Quellensteuern eine Meldepflicht und eine Registrierung auch sinnvoll zu sein.

Die beiden Vereinigungen der Ausgleichskassen können natürlich nicht für die Steuerbehörden sprechen, aber hier scheint es sich um eine grundsätzlich sinnvolle und notwendige

Meldepflicht zu handeln, daher ist es auch vertretbar, dass ein Nichtbefolgen der Meldepflicht an die Steuerbehörden mit einer Busse belegt werden kann.

### 3.3. Massengeschäft

Eine Beschränkung der Strafnorm von Art 18 a auf Steuermeldungen führt dazu, dass der Informationsfluss zwischen den Kontrollorganen und den (Steuer)behörden zwar immer noch eine ambitionierte Aufgabe sein wird, aber mengenmässig wird es wahrscheinlich zu bewältigen sein. Es erscheint uns aber sinnvoll zu sein, dass die Problematik des Informationsflusses zwischen den Kontrollorganen und den Steuerbehörden im Grundsatz bereits auf Gesetzesstufe geregelt wird. Wir empfehlen sich dieser Problematik noch grundsätzlich zu widmen.

Im Zusammenhang mit dem Informationsfluss, möchten wir noch erwähnen, dass es auch unter diesem Gesichtspunkt sinnvoll ist, den Verweis auf die Ausgleichskassen in Art. 18a zu streichen. Gemäss Regulierungscleanup (siehe oben) müssten rund 1,2 Millionen Meldungen pro Jahr nach Art 136 AHVV an eine der rund 80 Ausgleichskassen erfolgen. Wie sich die einzelnen Kontrollorgane in einer solchen Masse zurecht finden könnten, ist nur sehr schwer vorstellbar.

## **4. Die effiziente Schwarzarbeitbekämpfung kann weiter entwickelt werden.**

Falls es erwünscht ist, wären die Verbände der Ausgleichskassen gerne bereit zusammen mit Arbeitgeber und Arbeitnehmerverbänden, sowie weiteren Organisationen an einer praxistauglichen Weiterentwicklung der Schwarzarbeitsbekämpfung mitzuwirken, bzw. sich an entsprechenden Konzeptentwicklungen zu beteiligen. In einzelnen Kantonen findet bereits heute ein institutionalisierter Meinungs austausch im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung zwischen den interessierten Kreisen (Kontrollorganen, Staatsanwaltschaften, Polizei, Handelsregister, Steuerbehörden, Ausgleichskassen etc) statt. Wir schlagen daher vor, eine solche Plattform auch auf Bundesebene zu prüfen.

## **B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

### **Ad Artikel 2 BGSA**

Wir sind mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung einverstanden. Mit der grundsätzlichen Beschränkung auf die Privathaushalte wird das vereinfachte Abrechnungsverfahren auf seinen ursprünglichen Kerngehalt beschränkt.

### **Ad Artikel 10 und Artikel 11 BGSA**

Eine gegenseitige Informationspflicht unter den beteiligten Behörden ist grundsätzlich zu begrüssen. 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 Verwaltungstätigkeit führen kann. Die Tragweite dieser Bestimmungen ist unklar. Wir empfehlen daher dringend diese Bestimmung von aussenstehenden Verfahrensfachpersonen auf seine Praktikabilität untersuchen zu lassen.

### **Ad Artikel 18a BGSA**

Der Verweis auf die Ausgleichskassen in Absatz 1 und der ganze Absatz 2 sind zu streichen (vgl Begründung unter 3. oben).

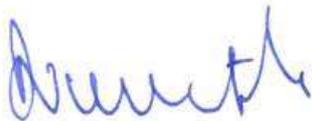
### **Ad Art 87 AHVG**

Wir sind mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung einverstanden. Eine Gesetzeslücke wird sinnvollerweise geschlossen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, unsere Anliegen und Bedenken im Rahmen dieser Stellungnahme darlegen zu können und hoffen, dass unsere Anregungen Berücksichtigung finden werden.

Gerne stehen wir Ihnen für weitere Erläuterungen und ergänzende Auskünfte zur Verfügung.

**Konferenz der kantonalen  
Ausgleichskassen**



Andreas Dummermuth, Präsident

**Schweizerische Vereinigung der  
Verbandsausgleichskassen**



Stefan Abrecht, Präsident