

Interpellation Hartmann-Flawil vom 23. September 2002
(Wortlaut anschliessend)

Bussentarif für Schwarzarbeit

Schriftliche Antwort der Regierung vom 28. Januar 2003

Peter Hartmann-Flawil erkundigt sich in seiner in der Septembersession 2002 eingereichten Interpellation nach der Situation bezüglich Schwarzarbeit im Kanton St.Gallen. Insbesondere interessiert es ihn, in welcher Zahl und Höhe in den letzten Jahren im Kanton St.Gallen Strafen ausgefällt worden sind. Im Weiteren möchte er wissen, wie die Regierung die Abschreckungswirkung der bisherigen Strafenregelung beurteilt, und ob eine feinere Gliederung der Bussentariife und eine Harmonisierung der kantonalen Praktiken vorstellbar sei.

Die Regierung nimmt wie folgt Stellung:

Schwarzarbeit ist kein neuartiges Problem. So äusserte sich die Regierung bereits in ihrer Antwort zur Interpellation 51.97.76 "ausführlich" zu diesem Thema. Es liegt in der Natur der Sache, dass über Schwarzarbeit keine präzisen Informationen vorhanden sind, da sie nie offiziell auftritt. Erschwerend hinzu kommt, dass es bis heute keine eindeutige juristische Definition von Schwarzarbeit gibt. Unter den Begriff Schwarzarbeit können somit die verschiedensten gesetzwidrigen Arbeitssituationen subsumiert werden, wie beispielsweise die Verletzung von Bestimmungen des Ausländerrechts durch die versteckte Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die bei den obligatorischen Sozialversicherungen nicht angemeldet sind, die Scheinselbstständigkeit, die bei den Steuerbehörden nicht gemeldete Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder die entgeltliche Ausführung von Arbeiten, wobei die Geldleistung nicht in der Buchhaltung aufgeführt wird.

Die einzelnen Fragen beantwortet die Regierung wie folgt:

1. Da Schwarzarbeit nie in offiziellen Statistiken auftritt, können über deren Ausmass keine exakten Angaben gemacht werden. Zur Zeit sind lediglich Daten aus einer indirekten Schätzung der Schattenwirtschaft verfügbar. Diesen Berechnungen zufolge liegt die Schweiz auf der Liste der OECD-Länder punkto Schwarzarbeit weit unten, was nicht zuletzt mit der im Vergleich zu anderen Staaten geringen Regelungsdichte für wirtschaftliche Tätigkeiten zusammenhängt. Die Schwarzarbeit scheint aber auch in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten regelmässig zugenommen zu haben. Gemäss den verfügbaren Daten lag das Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz im Jahr 2001 bei rund 37 Milliarden Franken, was rund 9,3 Prozent des Bruttoinlandproduktes entspricht. Für den Kanton St.Gallen liegen keine entsprechenden Schätzungen vor. Aufgrund der Erfahrungen jener kantonalen Behörden, die mit den möglichen Tatbeständen von Schwarzarbeit konfrontiert werden, ist davon auszugehen, dass sich der Kanton St.Gallen betreffend Ausmass an Schwarzarbeit im Rahmen des schweizerischen Durchschnitts bewegt. Eine Bezifferung des volkswirtschaftlichen Schadens ist demzufolge ebenfalls unmöglich, es ist aufgrund der vorerwähnten Zahlen davon auszugehen, dass der Schaden erheblich, die Lage aber nicht dramatisch ist.

Schwarzarbeit muss aus wirtschaftlichen, sozialen, juristischen und ethischen Gründen bekämpft werden. Dies hat der Bund erkannt, weshalb er in einem Gesetzesentwurf sowohl Anreizmechanismen als auch Massnahmen im Bereich der Repression zur Bekämpfung

der Schwarzarbeit vorschlägt. So sieht er die Einführung administrativer Erleichterungen bei den Sozialversicherungen, die Erweiterung der Kompetenzen kantonaler Dienststellen oder Kontrollkommissionen, die Vernetzung von Administrativdaten sowie die Verschärfung der Sanktionen vor. In ihrer Stellungnahme zum Projekt des Bundes bejahte die Regierung die Notwendigkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit und bezeichnete die vom Bund vorgeschlagenen Mittel als grundsätzlich geeignete Schritte dazu. Sie stellte aber auch fest, dass es sich bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit um eine bundesweite Aufgabe handle, die unter Berücksichtigung des Verhältnisses von volkswirtschaftlichem Nutzen und Kosten von allen Kantonen inhaltlich koordiniert angegangen werden müsse.

2. Gestützt auf das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20; abgekürzt ANAG) ergingen im Kanton St.Gallen im Zeitraum vom 1. Januar 1997 bis 30. September 2002 rund 500 Verurteilungen. Die Organe der Strafverfolgung führen indessen keine separate Statistik betreffend die im Zusammenhang mit Schwarzarbeit erfolgten Verurteilungen. Hinzu kommen als verwaltungsrechtliche Sanktionen seit 1. Januar 1998 über 320 Verwarnungen und Bewilligungssperren im Sinn von Art. 55 Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21; abgekürzt BVO).
3. Der Arbeitgeber, der vorsätzlich Ausländer beschäftigt, die nicht berechtigt sind, in der Schweiz zu arbeiten, wird für jeden rechtswidrig beschäftigten Ausländer mit einer Busse bis zu Fr. 5000.- bestraft. Handelt er fahrlässig, so beträgt die Busse bis zu Fr. 3000.-. Liegt Gewinnsucht oder Rückfall vor, ist eine höhere Bestrafung möglich (Art. 23 Abs. 4 und 5 ANAG). Der durch die illegale Beschäftigung erlangte Vermögensvorteil wird zusätzlich zur Strafe nach Art. 59 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) eingezogen. Ferner wird jeder Arbeitgeber bei der ersten Tatbegehung ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass ihm im Wiederholungsfall eine verschärfte Strafe nach Art. 23 Abs. 5 ANAG droht. Zusätzlich sind bei Verfehlungen von Arbeitgebern im Bereich des Ausländerrechts auch verwaltungsrechtliche Sanktionen im Sinn von Art. 55 BVO möglich, indem die kantonale Arbeitsmarktbehörde bei wiederholten oder schweren Verstössen künftige Gesuche, unabhängig von der Einleitung eines Strafverfahrens, ganz oder teilweise abweisen kann.

Richtlinien der Staatsanwaltschaft betreffend Höhe der auszufällenden Strafen bei Schwarzarbeit bestehen im Bereich des ANAG. Die Richtlinien sehen differenzierte Ansätze nach der Dauer der rechtswidrigen Beschäftigung sowie nach zusätzlichem Verstoß gegen Sozialversicherungsgesetze (Straferhöhung nach Art. 68 StGB) vor. Die Richtlinien wurden vor rund drei Jahren eingeführt. Sie sollten eine generalpräventive Wirkung bei den Arbeitgebern erzielen und sie veranlassen, keine Schwarzarbeiter zu beschäftigen. Die Staatsanwaltschaft geht davon aus, dass dieser Zweck erfüllt wird.

Anzufügen ist, dass eine abschreckende Wirkung, wie sie dem Interpellanten offenbar vor-schwebt, nicht allein durch die drohende Strafe herbeigeführt werden kann. Ausschlaggebend ist ebenso die Wahrscheinlichkeit, bei der Beschäftigung von Schwarzarbeitern zur Anzeige gebracht zu werden. Die entsprechenden Ermittlungen sind aufwändig. Es können nur selten Belege vorgefunden werden, was die Beweisführung zusätzlich erschwert. Die Ermittlungen ergeben in der Regel nur Momentaufnahmen, die nicht die ganze Tragweite der gesetzwidrigen Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufzu-decken vermögen. Die unter Ziff. 1 aufgelisteten, vom Bund vorgesehenen Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, insbesondere die Erweiterung der Kompetenzen kantonaler Dienststellen oder Kontrollkommissionen sowie die Möglichkeit, die Sozial-partner einzubeziehen, könnten jedoch präventive Wirkungen entfalten.

4. Die Staatsanwaltschaft hat ihren Richtlinien den vom Gesetzgeber vorgesehenen Strafrahmen zu Grunde gelegt und diesen ausgeschöpft. Mit Blick auf eine adäquate Bestrafung im Einzelfall hat sie von einer engen Gliederung der Bussentariife bewusst abgesehen. Das bedeutet aber nicht, dass das Strafmass im Einzelfall nach unten korrigiert

wird. Vielmehr bleibt es den Richterinnen und Richtern vorbehalten, die Strafe – je nach den Umständen des bestimmten Falles – innerhalb eines bestimmten Rahmens nach oben oder nach unten anzupassen. Damit wird insbesondere Art. 63 StGB Rechnung getragen, der bei der Strafzumessung die Berücksichtigung des Täterschuldens im konkreten Fall zwingend vorschreibt. Dasselbe trifft auch auf Art. 48 StGB zu, der bestimmt, dass Richterinnen und Richter den Betrag der Busse nach den Verhältnissen des Täters festzulegen haben, "so dass dieser durch die Einbusse die Strafe erleidet, die seinem Verschulden angemessen ist" (Art. 48 Ziff. 2 Abs. 1 StGB).

5. Eine Angleichung kantonaler Tarife ist grundsätzlich anzustreben. Es erscheint aber fraglich, ob – wie der Interpellant offenbar annimmt – dies zu höheren Strafen oder einer vermehrt generalpräventiven Wirkung führt.

28. Januar 2003

Wortlaut der Interpellation 51.02.46

Interpellation Hartmann-Flawil: «Bussentarif für Schwarzarbeit

Im eidgenössischen Parlament wird zur Zeit ein neues Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) behandelt. Dabei ist unbestritten, dass die Schwarzarbeit unserer Volkswirtschaft einen erheblichen Schaden zufügt. Wer sich eines solchen Vergehens schuldig macht, soll daher mit einer rigorosen Bestrafung rechnen müssen.

Bei der Beratung dieses Geschäftes wurden auch die Praktiken und Tarife in den Kantonen erwähnt. Es fällt auf, dass die Kantone sehr unterschiedliche Regelungen getroffen haben. Sowohl die Höhe der Bussen als auch deren Abstufung nach der Dauer der strafbaren Handlung unterscheiden sich stark. Der Kanton St.Gallen hat im Gegensatz z.B. zum Kanton Basel-Stadt einen recht grossen Ermessensspielraum bei der Bussenbemessung für Arbeitgeber, die sich eines Verstosses schuldig gemacht haben. Liegen die bei uns ausgesprochenen Bussen an der unteren Grenze dieser Bandbreite, so wären sie im Vergleich zu anderen Kantonen niedrig.

Bereits heute danke ich der Regierung für die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt die Regierung die Situation bezüglich der Schwarzarbeit im Kanton St.Gallen? Gibt es Schätzungen zum volkswirtschaftlichen Schaden?
2. Wieviele Strafen (Bussen und Freiheitsstrafen) und in welcher Höhe wurden in den letzten fünf Jahren ausgesprochen?
3. Ist die im Kanton St.Gallen angewandte Strafenregelung für fehlbare Arbeitgeber genügend abschreckend?
4. Könnte sich die Regierung eine feinere Gliederung der Bussentarife (wie beispielsweise im Kanton Basel-Stadt) vorstellen, um den Ermessensspielraum einzuschränken?
5. Wie stellt sich die Regierung zu einer Harmonisierung der kantonalen Praktiken und der Tarife zur Bestrafung der Schwarzarbeit?»

23. September 2002