



Bern, 18. Mai 2026

Änderung des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit (Umsetzung Motion 24.3202 Candinas Martin)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision soll die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch im Rahmen der Schwarzarbeitsbekämpfung verbessert werden, namentlich zwischen den kantonalen Kontrollorganen sowie den Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämtern. Mit dieser Revision wird die Motion 24.3202 Candinas Martin umgesetzt. Zudem soll die Kontrollkompetenz der kantonalen Kontrollorgane ergänzt werden.

Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 11 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 gegen die Schwarzarbeit (BGSA)¹ arbeiten die in diesem Artikel aufgeführten Behörden und Organisationen (u.a. Polizei, Grenzwachtkorps, Steuer- und Migrationsämter sowie Ausgleichskassen) mit den kantonalen Schwarzarbeitskontrollorganen zusammen und informieren dieses über Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit. Die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter sind heute in Artikel 11 Absatz 1 BGSA nicht aufgeführt und somit nicht zur Zusammenarbeit im Rahmen der Schwarzarbeitsbekämpfung verpflichtet.

Im Juni 2025 hat das Parlament die Motion 24.3202 Candinas Martin überwiesen und den Bundesrat beauftragt, einen Erlassentwurf vorzulegen, der Artikel 11 Absatz 1 BGSA dahingehend ergänzt, dass auch die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter zur Zusammenarbeit mit den Kontrollorganen verpflichtet werden. Ziel ist eine verstärkte Bekämpfung von Schwarzarbeit und anderen Missbrauchstatbeständen im Bereich des Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursrechts (bspw. Mantelhandel). Diese Vorlage setzt das Anliegen der Motion um.

Inhalt der Vorlage

Mit der Revision wird die vorgenannte Motion umgesetzt. Es wird vorgeschlagen, die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter in Artikel 11 Absatz 1 BGSA aufzunehmen. Weiter soll der Anwendungsbereich von Artikel 12 Absatz 6 BGSA und Artikel 928a Absatz 2 des Obligationenrechts (OR)² ausgeweitet werden, damit die kantonalen Kontrollorgane oder Dritte, an die die Kantone Kontrolltätigkeiten delegiert haben, Anhaltspunkte auf Verstösse gegen das Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursrecht den zuständigen Behörden weiterleiten können.

Zudem soll einem Anliegen aus dem Vollzug Rechnung getragen und eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit die mit der Kontrolle betrauten Personen nicht nur die Identität der Arbeitnehmenden überprüfen können

¹ SR 822.41.

² SR 220

(Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGSA), sondern explizit auch jene der Arbeitgebenden. Zu diesem Zweck soll die Kompetenzregelung erweitert werden, damit die Kontrollorgane explizit auch die Identität der Arbeitgebenden überprüfen können und ein direktes Einsichtsrecht in die Daten des Informationssystems Verkehrszulassung (IVZ) des Bundesamts für Strassen erhalten.

Schliesslich soll die Vorlage eine bei der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen vom 26. September 2025 (TJPG, BBl 2025 2900, tritt am 1. Oktober 2026 in Kraft) entstandene Lücke schliessen, damit die zuständigen Durchführungsstellen der sozialen Versicherungen im Bereich der Verhinderung, Aufklärung und Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch, Versicherungsbetrug und Schwarzarbeit dem Transparenzregister Unterschiede melden dürfen.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	5
1.2	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	7
1.2.1	Ausschliesslich Erweiterung Artikel 11 BGSA	7
1.2.2	Erweiterung Kontrollgegenstand	7
1.2.3	Gewählte Lösung	8
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	8
1.4	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	8
2	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	8
3	Grundzüge der Vorlage	9
3.1	Die beantragte Neuregelung	9
3.2	Umsetzungsfragen	10
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	10
5	Auswirkungen	14
5.1	Auswirkungen auf den Bund	14
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	15
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	15
5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	15
5.5	Auswirkungen auf die Umwelt	15
5.6	Andere Auswirkungen	15
6	Rechtliche Aspekte	16
6.1	Verfassungsmässigkeit	16
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	16
6.3	Erlassform	16
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	16
6.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	16
6.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	16
6.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	17
6.8	Datenschutz	17

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Artikel 4 Absatz 1 BGSA verpflichtet die Kantone dazu, ein Kontrollorgan zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einzurichten. Das kantonale Kontrollorgan kontrolliert, ob Selbstständigerwerbende, Arbeitgebende und Arbeitnehmende die Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht einhalten. Ausgangspunkt solcher Kontrollen sind oftmals Hinweise aus der Bevölkerung oder von anderen Behörden. Letztgenannte Hinweise stützen sich auf Artikel 11 BGSA, welcher die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung regelt.

Gemäss Artikel 11 BGSA arbeiten die Behörden in Sachen Arbeitsinspektion, Arbeitsmarkt, Sozialversicherungen, Beschäftigung, Sozialhilfe, Polizei, Flüchtlingswesen, Ausländerpolizei, Einwohnerkontrolle, Zivilstand und Steuerwesen sowie das Grenzwachtkorps mit den kantonalen Kontrollorganen zusammen; dasselbe gilt für die Behörden und privaten Organisationen, die für den Vollzug der Sozialversicherungsgesetzgebung zuständig sind. Diese Behörden und Organisationen informieren das kantonale Kontrollorgan über Feststellungen, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit machen und die Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit sind. Die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter sind heute in Artikel 11 Absatz 1 BGSA nicht aufgeführt und somit nicht zur Zusammenarbeit mit den kantonalen Kontrollorganen verpflichtet.

Für eine wirksame Schwarzarbeitsbekämpfung ist wesentlich, dass das kantonale Kontrollorgan eine möglichst umfassende Gesamtübersicht über die Problematik der Schwarzarbeit hat und gezielt dort Kontrollen macht, wo ein erhöhtes Risiko besteht. Die Zusammenarbeit verhindert, dass Verstösse aufgrund mangelnden Informationsaustausches nicht verfolgt werden. Aus diesem Grund sollen auch die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter in Artikel 11 BGSA aufgenommen werden.

Die Gesetzesvorlage geht auf die im Juni 2025 vom Parlament überwiesene Motion 24.3202 Candinas Martin «Mehr Möglichkeiten für die Missbrauchsbekämpfung im Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit» zurück. Mit der überwiesenen Motion wurde der Bundesrat beauftragt, einen Erlassentwurf vorzulegen, der Artikel 11 Absatz 1 BGSA dahingehend ergänzt, dass auch die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter zur Zusammenarbeit mit den Kontrollorganen verpflichtet werden.

Ziel ist die verstärkte Bekämpfung von Schwarzarbeit und anderen Missbrauchstatbeständen. Namentlich soll das Aufdecken von Handel mit Mantelgesellschaften erleichtert werden. Mantelgesellschaften sind faktisch liquidierte Gesellschaften ohne jegliche

geschäftliche Aktivitäten, die nur noch aus dem Aktienmantel bestehen. Ebenfalls sollen «Firmenvernichter» besser identifiziert, kontrolliert und bekämpft werden. Zudem sollen Konstrukte zur Umgehung von Melde- und Bewilligungspflichten, beispielsweise Subunternehmerstrukturen, einfacher aufgedeckt und bekämpft werden.

Über das Anliegen der Motion 24.3202 Candinas Martin hinaus soll mit der Gesetzesvorlage einem Anliegen aus dem Vollzug Rechnung getragen und die Kontrollkompetenz der kantonalen Kontrollorgane ergänzt werden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Kontrollmöglichkeiten (Art. 7 Abs. 1 BGSA) Lücken haben. Wenn den kantonalen Kontrollorganen die Arbeitgebenden nicht bekannt sind und die Arbeitnehmenden sich weigern, deren Identität bekannt zu geben, haben die Kontrollorgane bei Kontrollen ausserhalb eines Betriebs (bspw. auf Baustellen) oftmals keine Möglichkeit die Identität eigenständig in Erfahrung zu bringen. In solchen Situationen sind die kantonalen Kontrollorgane auf die Zusammenarbeit mit der Polizei angewiesen (Art. 7 Abs. 2 und 11 Abs. 1 BGSA). Indem die kantonalen Kontrollorgane den Polizeiorganen Angaben zu den vorgefundenen Firmenfahrzeugen am Kontrollort (bspw. einer Baustelle) weiterleiten, kann die Polizei im Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) des Bundesamts für Strassen den Halter und potenziellen Arbeitgebenden identifizieren. Anhand dieser Information kann das kantonale Kontrollorgan anschliessend eine Kontrolle bei identifiziertem Halter und potenziellen Arbeitgebenden durchführen. Dieser Umweg ist weder für die Polizei noch für die kantonalen Kontrollorgane befriedigend und generiert in der Praxis einen unnötigen administrativen und zeitlichen Aufwand. Aus diesem Grund sollen die kantonalen Kontrollorgane zur Identifikation der Arbeitgebenden ein direktes Einsichtsrecht in die Daten des IVZ erhalten.

Zusätzlich schliesst die Vorlage eine anlässlich der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen vom 26. September 2025³ (TJPG) entstandene Lücke. Das Parlament hat den zuständigen Durchführungsstellen der sozialen Versicherungen im Bereich der Verhinderung, Aufklärung und Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch, Versicherungsbetrug und Schwarzarbeit Zugang zum Transparenzregister nach diesem Gesetz gewährt (Art. 26 Abs. 2 Bst. j TJPG). Gemäss dem System des TJPG melden die Behörden mit Zugang zum Transparenzregister Unterschiede zwischen ihren Daten und denjenigen des Registers an das Register. Die zuständigen Stellen benötigen hierfür eine Entbindung von der Schweigepflicht nach Artikel 33 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000⁴ (ATSG). Die Vorlage sieht vor, die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, um eine solche Entbindung zu ermöglichen.

³ BBl 2025 2900

⁴ SR 830.1

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.2.1 Ausschliesslich Erweiterung Artikel 11 BGSA

Geprüft wurde, ob allein mit der Ergänzung von Artikel 11 Absatz 1 BGSA – wie von der Motion explizit gefordert – das Anliegen des Motionärs erfüllt wird. Durch die Aufnahme der Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter in Artikel 11 Absatz 1 BGSA werden diese drei Ämter berechtigt, Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit an das kantonale Kontrollorgan weiterzuleiten. Materiell beschränkt sich diese Weiterleitung auf Verstösse gegen die Melde- und Bewilligungspflichten nach Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht (Art. 6 BGSA). Ein Informationsaustausch zu möglichen Verstössen im Bereich des Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursrechtes wären auch nach einer Ergänzung von Artikel 11 Absatz 1 BGSA nicht zulässig. Das heisst, dass das BGSA den kantonalen Kontrollorganen weiterhin keine gesetzliche Grundlage für die Weiterleitung von letztgenannten Verstössen an die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter bieten würde. Aus diesem Grund wird mit der Gesetzesvorlage auch eine Ausweitung des Anwendungsbereiches von Artikel 12 Absatz 6 BGSA und Artikel 928a Absatz 2 OR vorgeschlagen.

1.2.2 Erweiterung Kontrollgegenstand

Weiter wurde geprüft, ob im Sinne einer erweiterten Missbrauchsbekämpfung der Kontrollgegenstand nach Artikel 6 BGSA auf Verstösse im Bereich des Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursrechtes erweitert werden soll. Der Kontrollgegenstand umfasst gemäss geltendem Recht die Einhaltung der arbeitsbezogenen Melde- und Bewilligungspflichten nach Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht (Art. 6 BGSA). Die gesamte Ausrichtung des BGSA orientiert sich am Kontrollgegenstand. Sowohl die Kontrollkompetenzen wie auch die Mitwirkungspflichten der kontrollierten Personen und die Zusammenarbeit beschränken sich auf den Kontrollgegenstand. Verstösse ausserhalb des Kontrollgegenstandes können die kantonalen Kontrollorgane lediglich im Rahmen von Artikel 12 Absatz 6 BGSA an die zuständigen Behörden und Organe weiterleiten. Ansonsten haben die kantonalen Kontrollorgane keinerlei Befugnisse ausserhalb des Kontrollgegenstandes. Verstösse im Bereich des Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursrechtes werden durch andere Gesetze geregelt und von den in diesen Rechtsbereichen spezialisierten Behörden verfolgt und sanktioniert. Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 18. März 2022⁵ über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses⁶ per 1. Januar 2025 wurde die Missbrauchsbekämpfung in diesem Bereich verstärkt, insbesondere auch die in der Motion 24.3202 Candinas Martin genannte Bekämpfung von «Firmenvernichter» und Mantelhandel.

Bereits die jetzige Ausgestaltung des BGSA bedarf eines breiten Wissens seitens der Inspektorinnen und Inspektoren und eines hohen Koordinationsaufwandes mit allen beteiligten Behörden und Organe. Eine Ausweitung des Kontrollgegenstandes würde die Anforderungen an die Inspektorinnen und Inspektoren sowie die Komplexität des

⁵ AS 2023 628

Kontrollauftrages weiter erhöhen. Es bestünde die Gefahr, dass die Qualität der Kontrollen und der Kernauftrag (Kontrolle der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Quellensteuer- und Ausländerrecht) nicht mehr hinreichend erfüllt werden können. Zudem hätte eine Erweiterung des Kontrollgegenstandes einen nicht unerheblichen Anpassungsbedarf der bisher gezielten Ausgestaltung des BGSA zur Folge (Zweck des Gesetzes, Kompetenzen der kantonalen Kontrollorgane, Finanzierung etc.). Aufgrund der funktionierenden Kontrollen und Handlungsmöglichkeiten im Handelsregister-, Konkurs- und Betreibungsrechts erscheint eine solche Anpassung nicht als notwendig. Die grosse Stärke der Kontrollorgane ist ihre Vernetzung mit spezialisierten Behörden und diese wird mit der Gesetzesvorlage weiter ausgebaut.

1.2.3 Gewählte Lösung

Der Bundesrat schlägt vor, die Motion umzusetzen, indem die Artikel 11 Absatz 1 und 12 Absatz 6 BGSA sowie Artikel 928a Absatz 2 OR erweitert werden. Durch die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den kantonalen Kontrollorganen und den Handelsregister-, Konkurs- und Betreibungsämtern soll die Bekämpfung von Schwarzarbeit und Verstössen im Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursrecht verstärkt werden.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024⁷ zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024⁸ über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Die Vorlage geht auf die Motion 24.3202 Candinas Martin zurück, die von den eidgenössischen Räten angenommen wurde.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage wird die Motion 24.3202 Candinas Martin vom 14. März 2024 «Mehr Möglichkeiten für die Missbrauchsbekämpfung im Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit» umgesetzt.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Vorlage weist keinen besonderen Bezug zum Recht der europäischen Union auf.

⁷ BBl 2024 525.

⁸ BBl 2024 1440.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Generell bilden Verdachtsmeldungen für die Kontrollorgane eine wichtige Grundlage für die Durchführung von Kontrollen. Aus diesem Grund soll das entsprechende Potenzial bestmöglich genutzt und der Kreis der unterstützenden Behörden um die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter erweitert werden. Weiter soll auch das Kontrollorgan Anhaltspunkte auf Verstösse im Bereich des Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursrechts an die zuständige Behörde weiterleiten können.

Über das Anliegen der Motion 24.3202 Candinas Martin hinaus soll einem Anliegen aus dem Vollzug Rechnung getragen und eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit die mit der Kontrolle betrauten Personen nicht nur die Identität der Arbeitnehmenden überprüfen können (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGSA), sondern explizit auch jene der Arbeitgebenden. Zu diesem Zweck soll die Kompetenzregelung erweitert werden, damit die Kontrollorgane explizit auch die Identität der Arbeitgebenden überprüfen können und ein direktes Einsichtsrecht in die Daten des Informationssystems Verkehrszulassung (IVZ) des Bundesamts für Strassen erhalten.

Schliesslich sieht die Vorlage vor, die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, um die zuständigen Stellen der Sozialversicherungen im Bereich der Bekämpfung von Schwarzarbeit von ihrer Schweigepflicht zu entbinden und ihnen zu ermöglichen, Unterschiede zwischen ihren Informationen und den im Transparenzregister eingetragenen Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen zu melden.

Die Anforderungen des Grundsatzes der Einheit der Materie zwischen der Änderung des BGSA und den Anpassungen zur Ermöglichung von Unterschiedsmeldungen an das Transparenzregister (Art. 31 TJPG) sind erfüllt, da diese Massnahmen ein gemeinsames Ziel verfolgen und in engem funktionalem Zusammenhang stehen. Die Motion bezweckt eine verstärkte Bekämpfung der Schwarzarbeit durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Behörden; die vorgesehenen Anpassungen setzen hier an, indem sie den Durchführungsstellen der Sozialversicherungen im Bereich der Verhinderung, Aufklärung und Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch, Versicherungsbetrug und Schwarzarbeit ermöglichen, Unterschiede an das Transparenzregister zu melden. In der Schweiz beruht die Bekämpfung der Schwarzarbeit und von Missbräuchen im Bereich der Sozialversicherungen wesentlich auf Kontrollen und dem Informationsaustausch zwischen Vollzugsbehörden, insbesondere auf kantonaler Ebene. Das Transparenzregister bildet dabei ein wichtiges Instrument: Es ermöglicht die Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten und stellt den Behörden rasch verlässliche Informationen über rechtliche Strukturen zur Verfügung, insbesondere bei komplexen Konstruktionen, Strohleuten oder Subunternehmerketten.

Das Transparenzregister ermöglicht den Durchführungsstellen den Zugang zu wichtigen Daten, die sie für ihre Aufgabenerfüllung im Bereich der Verhinderung, Aufklärung und Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch, Versicherungsbetrug und Schwarzarbeit benötigen. Der Zugang zum Register und die Qualität der Daten stärken die Wirk-

samkeit von Ermittlungen und Vollzug, setzen jedoch voraus, dass festgestellte Unterschiede auch gemeldet werden können. Es ist daher erforderlich, dass zugriffsberechtigte Behörden fehlerhafte Angaben melden und so zur Verbesserung der Datenqualität beitragen. Den Durchführungsstellen der Sozialversicherungen kommt dabei aufgrund ihres grossen Datenvolumens eine besondere Bedeutung zu, da sie Unterschiede mit erhöhter Wahrscheinlichkeit erkennen. Nach geltendem Recht verhindert jedoch das Fehlen einer ausdrücklichen Entbindung der Schweigepflicht gemäss Art. 33 ATSG entsprechende Meldungen. Damit bei der Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch, Versicherungsbetrug und Schwarzarbeit die Durchführungsstellen mit dem Transparenzregister zusammenarbeiten können, muss es möglich sein, dass die Durchführungsstellen der Sozialversicherungen das Transparenzregister nicht nur konsultieren, sondern allfällige festgestellte Unterschiede in den Daten des Transparenzregisters auch melden können. Diese Unterschiedsmeldungen tragen zur Verbesserung der Datenqualität bei und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur behördlichen Zusammenarbeit im Allgemeinen. Die vorgesehene Revision beseitigt dieses Hindernis und gewährleistet die wirksame Nutzung des Registers im Bereich der Verhinderung, Aufklärung und Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch, Versicherungsbetrug und Schwarzarbeit. Die Anpassungen sind schliesslich von untergeordneter Tragweite; für sich allein rechtfertigen sie keine Teilrevision. Sie fügen sich jedoch kohärent in die vorgeschlagenen Massnahmen ein.

3.2 Umsetzungsfragen

Die Umsetzung der neuen Bestimmungen hat keine Neuerungen betreffend die Zuständigkeiten zur Folge.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 7 Abs. 1 Bst. d, Art. 7 Abs. 2^{bis} BGSA und Art. 89e Bst. k SVG

Artikel 7 Absatz 1 BGSA regelt die Kompetenzen der mit der Schwarzarbeitskontrolle betrauten Personen. Diese dürfen Betriebe und andere Arbeitsorte während der Arbeitszeit der dort tätigen Personen betreten (Bst. a), von den Arbeitgebenden sowie den Arbeitnehmenden alle erforderlichen Auskünfte verlangen (Bst. b), alle erforderlichen Unterlagen konsultieren und kopieren (Bst. c), die Identität der Arbeitnehmenden überprüfen (Bst. d) und sich die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen vorweisen lassen (Bst. e).

In der Praxis hat sich gezeigt, dass diese Kontrollmöglichkeiten Lücken haben. Wenn den kantonalen Kontrollorganen die Arbeitgebenden nicht bekannt sind und die Arbeitnehmenden sich weigern, deren Identität bekannt zu geben, haben die Kontrollorgane bei Kontrollen ausserhalb eines Betriebs (bspw. auf Baustellen) oftmals keine Möglichkeit die Identität eigenständig in Erfahrung zu bringen.

In solchen Situationen sind die kantonalen Kontrollorgane auf die Zusammenarbeit mit der Polizei angewiesen (Art. 7 Abs. 2 und 11 Abs. 1 BGSA). Gemäss Artikel 89e Buchstabe a^{bis} des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958⁹ (SVG) können die Polizeiorgane durch ein Abrufverfahren Einsicht nehmen in Daten des Informationssystems Verkehrszulassung (IVZ) des Bundesamts für Strassen, die für die Kontrolle der Fahrberechtigung und der Verkehrszulassung, für die Identifikation des Halters und des Versicherers sowie für die Fahrzeugfahndung erforderlich sind. Indem die kantonalen Kontrollorgane den Polizeiorganen Angaben zu den vorgefundenen Firmenfahrzeugen am Kontrollort (bspw. einer Baustelle) weiterleiten, kann die Polizei den Halter und potenziellen Arbeitgebenden identifizieren. Anhand dieser Information kann das kantonale Kontrollorgan anschliessend eine Kontrolle bei identifiziertem Halter und potenziellen Arbeitgebenden durchführen.

Dieser Umweg ist weder für die Polizei noch für die kantonalen Kontrollorgane befriedigend und generiert in der Praxis einen unnötigen administrativen und zeitlichen Aufwand. Aus diesem Grund sollen die kantonalen Kontrollorgane zur Identifikation der Arbeitgebenden direkt in die Daten des IVZ Einsicht nehmen können.

Die kantonalen Kontrollorgane haben unter geltendem Recht (Art. 6 Abs. 1 Bst. e der RIPOL-Verordnung vom 26. Oktober 2016¹⁰) eine Zugriffsberechtigung auf das automatisierte Polizeifahndungssystem (RIPOL). Aus dem RIPOL können aufgrund einer Schnittstelle direkt Daten aus dem IVZ abgefragt werden (Art. 11 Abs. 1 Bst. b und c der RIPOL-Verordnung). Die kantonalen Kontrollorgane sollen direkt über diese Schnittstelle auf die IVZ-Daten nach Artikel 89e Bst. k Vorentwurf des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958¹¹ zugreifen können, die für die Identifikation des Halters erforderlich sind. Dabei handelt es sich insbesondere um Daten aus dem Subsystem IVZ-Fahrzeuge (siehe Art. 4 IVZV). Namentlich wird ein Zugriff auf die Fahrzeughalterdaten (Anhang 1, Ziffer 22 IVZV), ausgewählte Daten zum Fahrzeug (Anhang 1, Ziffer 1 IVZV) und der Kontrollschildidentifikation (Anhang 1, Ziffer 31 IVZV) ermöglicht. Das ASTRA, das nach Artikel 89a Absatz 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958¹² die Datenhoheit über die IVZ-Daten hat, begrenzt bei der technischen Umsetzung den Zugriff auf die von den kantonalen Kontrollorganen benötigten Daten. Eine Abfrage der RIPOL-Daten ist nicht vorgesehen und RIPOL dient ausschliesslich als Plattform für den Zugriff auf das IVZ.

Die Anfragen der kantonalen Kontrollorgane zum Zweck der Überprüfung der Identität der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Artikel 7 Abs. 1 Bst. d i.V.m. Artikel 7 Abs. 2^{bis} BGSA sowie Artikel 89e Bst. k VE-SVG) werden gemacht, sofern diesen die Identität nicht auf anderem Weg bereits bekannt gegeben wurde. Insbesondere bei Kontrollen ausserhalb von Büro-/Arbeitsräumen sind diese Daten wichtige Informationsquellen, wenn

⁹ SR 741.01

¹⁰ SR 361.0.

¹¹ SR 741.01

¹² SR 741.01

bspw. im Rahmen einer Kontrolle die Arbeitnehmenden ihren Arbeitgeber nicht bekannt geben wollen. Neu können namentlich anhand von Firmenfahrzeugen und deren Kontrollschildern direkt vor Ort über das IVZ-Informationen zu den Arbeitgebenden erlangt werden. Für die Schwarzarbeitskontrollen von Interesse sind weiter Informationen zum Fahrzeug gemäss Fahrzeugausweis, insbesondere zum Halter und die relevantesten Fahrzeug-Angaben (Marke, Farbe etc.) zwecks Überprüfung.

Daten des IVZ werden von den mit der Kontrolle betrauten Personen nur dann abgerufen, wenn auf einer Betriebskontrolle mit mindestens einem Anhaltspunkt auf einen Verdacht (2024 waren es rund 4500 solche Betriebskontrollen) die Identität des Arbeitgebers nicht bekannt gegeben wird. Dabei kann höchstens bei einer kleinen Anzahl der 4500 Betriebskontrollen mit Verdachtsmoment davon ausgegangen werden, dass die Identität des Arbeitgebers nicht bekannt gegeben wird. Die Anzahl Abrufe bewegt sich damit in einem verhältnismässigen Rahmen.

Art. 11 Abs. 1 BGSA

Artikel 11 BGSA regelt, welche Behörden und Organisationen mit dem kantonalen Kontrollorgan zusammenarbeiten. Es handelt sich dabei in erster Linie um die Mitteilung von Verdachtsfällen der in diesem Artikel aufgeführten Behörden und Organisationen an das Kontrollorgan. Generell bilden Verdachtsmeldungen für die Kontrollorgane eine wichtige Grundlage für die Durchführung von Kontrollen. Aus diesem Grund soll das entsprechende Potenzial bestmöglich genutzt und der Kreis der unterstützenden Behörden um die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter erweitert werden.

Die Hinweise der Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter haben sich, wie bei denjenigen aller anderen Behörden und Organisationen auch, auf einen Bereich des Kontrollgegenstandes zu beziehen. Das heisst, dass die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter das Kontrollorgan ausschliesslich über Anhaltspunkte auf einen Verstoß gegen die Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht informieren dürfen. Das Kontrollorgan kann anschliessend eine Kontrolle durchführen und bei Erhärtung des Verdachts die für Sanktionen und administrative Massnahmen zuständigen Behörden und Organisationen informieren.

Das Inkrafttreten von Artikel 11 Absatz 1 VE-BGSA ist für einen Zeitpunkt geplant, in dem das BAZG-Vollzugsaufgabengesetz (BAZG-VG, BBl 2025 2035, noch nicht in Kraft) bereits in Kraft gesetzt sein sollte. Tritt das BAZG-VG hingegen nach der mit dieser Gesetzesvorlage beabsichtigten Änderung des BGSA in Kraft, so müssen im Artikel 11 Absatz 1 BGSA der BAZG-VG-Vorlage zusätzlich die Handels-, Betreibungs- und Konkursämter genannt werden. Artikel 11 Absatz 1 BGSA im BAZG-VG muss diesfalls gleich lauten wie im Vorentwurf dieser Vorlage.

Art. 12 Abs. 6 Bst. g BGSA

Den kantonalen Kontrollorganen wird im geltenden Artikel 12 Absatz 6 BGSA die Möglichkeit eingeräumt, anlässlich einer Kontrolle erhaltene Hinweise auf Verstösse in sechs Bereichen ausserhalb des Kontrollgegenstandes (Mehrwertsteuer-, Entsende-,

Arbeits-, kantonales Sozialhilfe- und Steuerrecht sowie allgemein-verbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge) den zuständigen Behörden und Organen mitzuteilen. Diese Meldemöglichkeit soll auf Anhaltspunkte auf Verstösse gegen das Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursrecht ausgeweitet werden.

Im Rahmen seiner Drehscheibenfunktion und Kontrolltätigkeiten hat das kantonale Kontrollorgan eine breite Übersicht über den Arbeitsmarkt, die unterschiedlichen Wirtschaftsteilnehmenden und mögliche Missstände in einzelnen Rechtsgebieten. Aufgrund dieses breiten Aufgabengebiets sind in der Praxis namentlich folgende Anhaltspunkte auf handelsregister-, betreibungs- und konkursrechtliche Verstösse denkbar:

- Das kantonale Kontrollorgan stellt bei einer Kontrolle fest, dass eine Gesellschaft vermutlich mehr als zehn Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt hat. Die Gesellschaft müsste somit eine Revisionsstelle gewählt und im Handelsregister eintragen haben (Art. 727a Abs. 2 OR). Aus dem Handelsregistrauszug ist aber ersichtlich, dass die Gesellschaft nicht der ordentlichen Revision untersteht und auf die eingeschränkte Revision verzichtet hat (sog. Opting-out). Durch eine Meldung ans Handelsregisteramt kann dieses prüfen, ob die Voraussetzungen des Opting-outs gegeben sind und allenfalls Massnahmen wegen Mängel in der Organisation der Gesellschaft (Art. 731b i.V.m. Art. 939 OR) prüfen.
- Das kantonale Kontrollorgan möchte ein ins Handelsregister eingetragenes Unternehmen an dessen eingetragenen Sitz kontrollieren. Vor Ort werden weder Geschäftsräumlichkeiten noch ein angeschriebener Briefkasten vorgefunden. Durch eine Meldung ans Handelsregisteramt kann dieses Mängel in der Organisation prüfen.
- Das kantonale Kontrollorgan stösst im Rahmen einer Kontrolle auf ein Unternehmen, welches faktisch liquidiert ist und keine geschäftlichen Aktivitäten mehr ausübt. Durch eine Meldung ans Handelsregisteramt kann dieses die Löschung der Rechtseinheit nach Artikel 934 OR oder alternativ die Verweigerung der Eintragung einer Mantelgesellschaft prüfen.
- Das kantonale Kontrollorgan erhält eine Meldung aus der Bevölkerung, wonach eine Person, deren Einkommen gepfändet wird, eine Arbeit ausübt, welche den Behörden nicht bekannt ist und bar entlohnt wird. Durch eine Meldung ans Betreibungsamt kann dieses eine allfällige Pflichtverletzung des Schuldners im Rahmen des Betreibungsverfahrens prüfen.

Die Anhaltspunkte für die Verstösse nach Artikel 12 Absatz 6 Buchstabe g VE-BGSA müssen sich dabei im Rahmen von Schwarzarbeitskontrollen nach Artikel 6 BGSA ergeben. Die neue Meldemöglichkeit führt weder zu einer Änderung des Kontrollauftrages nach Artikel 6 BGSA noch den Kontrollkompetenzen nach Artikel 7 BGSA.

Art. 928a Abs. 2 OR

Nach geltendem Artikel 928a Absatz 2 OR haben Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone die Möglichkeit den Handelsregisterämtern Tatsachen

mitzuteilen, die eine Pflicht zur Eintragung, Änderung oder Löschung im Handelsregister begründen, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht. Bei der Meldung eines möglichen Mantelhandels handelt es sich jedoch nicht um eine Tatsache, die eine Pflicht zur Eintragung, Änderung oder Löschung im Handelsregister begründet, sondern um eine Pflicht zur Verweigerung der Eintragung. Aus diesem Grund soll mit dem Gesetzesentwurf Artikel 928a Absatz 2 OR ergänzt werden. Neu haben Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone auch die Möglichkeit Tatsachen zu melden, welche eine Pflicht zur Verweigerung der Eintragung zur Folge haben. Denkbar ist insbesondere die Meldung einer Mantelgesellschaft, wodurch dieser die Eintragung ins Handelsregister verweigert werden könnte.

Art. 50a, Abs. 1 Bst. d^{ter}, AHVG, Art. 84a Abs. 1 Bst. g^{ter} KVG, Art. 97 Abs. 1 Bst. h^{ter} UVG, Art. 97a Abs. 1 Bst. e^{ter} AVIG

Artikel 26 Absatz 2 Buchstabe j TJPG sieht vor, dass die zuständigen Durchführungsstellen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der beruflichen Vorsorge, einschliesslich Auffangeinrichtung BVG und Sicherheitsfonds BVG, der Erwerbsersatzordnung, der Arbeitslosenversicherung, der Ergänzungsleistungen, der Familienzulagen und der Unfallversicherung im Bereich der Verhinderung, Aufklärung und Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch, Versicherungsbetrug und Schwarzarbeit Zugang zum Transparenzregister haben. Dieser Zugang ermöglicht es ihnen, zu prüfen, wer im Register als wirtschaftlich berechtigte Person einer Rechtseinheit eingetragen ist. Nach Artikel 31 Absatz 1 TJPG müssen Behörden dem Transparenzregister Meldung erstatten, wenn sie Zweifel an der Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität der Informationen haben.

Die neuen Bestimmungen schaffen die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen, um die zuständigen Durchführungsstellen im Bereich der Verhinderung, Aufklärung und Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch, Versicherungsbetrug und Schwarzarbeit von ihrer Schweigepflicht nach Art. 33 ATSG zu entbinden und ihnen zu ermöglichen, Unterschiede zwischen ihren Informationen und den im Transparenzregister eingetragenen Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen zu melden.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Vollzug des BGSA, namentlich die Durchführung von Kontrollen, erfolgt durch die Kantone. Der Bund beteiligt sich gegenwärtig und zukünftig hälftig an den Lohnkosten der kantonalen Inspektorinnen und Inspektoren, wobei keine nennenswerten Veränderungen aufgrund dieser Gesetzesrevision auf die Lohnkosten zu erwarten sind.

Die vorgesehenen Änderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Für die Kantone ergeben sich aufgrund der Revision keine Mehrkosten. Durch die Aufnahme der Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter in Artikel 11 Absatz 1 BGSA kann es zu einem höheren Aufwand bei der Verarbeitung von Verdachtsmeldungen kommen. Dieser Aufwand wird jedoch durch die erweiterten Kontrollmöglichkeiten ausgeglichen.

Durch die verstärkte Zusammenarbeit könnte den beteiligten Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämtern allenfalls ein Mehraufwand entstehen, welcher sich durch den konsequenteren Vollzug der Gesetzgebung rechtfertigen lässt.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Eine signifikante Auswirkung auf die Volkswirtschaft ist nicht zu erwarten. Der Aufwand, der einem kontrollierten Unternehmen oder einer kontrollierten Person durch eine Kontrolle ausgehend von einer Verdachtsmeldung der Handelsregister-, Betreibungs- oder Konkursämter entsteht, hält sich in engen Grenzen, sofern durch das kantonale Kontrollorgan keine Pflichtverletzung festgestellt wird. Es entstehen keine neuen materiellen Pflichten für Unternehmen und die Anzahl der Kontrollen dürfte im selben Rahmen bleiben wie bisher.

Insgesamt sind die vorgeschlagenen Anpassungen des BGSA moderat, aber dennoch wirkungsvoll. Indem die Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausgebaut werden, wird eine Missbrauchsbekämpfung ermöglicht, welche über die reine Schwarzarbeitsbekämpfung hinausgeht. Insbesondere dürfte die Wahrscheinlichkeit steigen, dass Verstösse gegen das Handelsregister-, Konkurs- und Betreibungsrecht aufgedeckt werden.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage hat keine besonderen Auswirkungen auf die Gesellschaft.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt.

5.6 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat keine besonderen anderen Auswirkungen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die gesetzlichen Änderungen des BGSA stützen sich auf Artikel 110 Absatz 1 Buchstaben a, b und d der Bundesverfassung (BV)¹³, die den Bund ermächtigen, Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen zu erlassen.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagenen Anpassungen tangieren keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

6.3 Erlassform

Da mit diesem Entwurf ein geltendes Bundesgesetz abgeändert wird, ist der Erlass im Sinne von Artikel 164 BV in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die einen der Schwellenwerte überschreitende Ausgaben nach sich ziehen) noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen (die mit einen der Schwellenwerte überschreitenden Ausgaben verbunden sind) beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse unterstellt.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

An der Aufgabenerfüllung, wie sie durch das BGSA vorgesehen ist, ändert sich nichts. Die Kantone bleiben weiterhin zuständig für den Vollzug des Gesetzes.

Bereits heute teilen sich Bund und Kantone die Kosten des Vollzugs je hälftig, woran auch die vorliegende Revision nichts ändert.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die geltende Finanzierungsregelung wird unverändert beibehalten.

¹³ SR 101

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen.

6.8 Datenschutz

Die Erweiterung der Zusammenarbeit auf die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter führt dazu, dass Daten an weitere Behörden zugestellt werden. Zur Datenbearbeitung sind die Kontrollorgane gemäss BGSA schon heute legitimiert. Die vom Gesetz vorgesehene Weiterreichung ist davon abgedeckt.

Zu beachten ist, dass Daten, welche an das Kontrollorgan weitergeleitet werden, stets im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit stehen und dem Kontrollorgan zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben dienen. Bei den Daten, welche vom Kontrollorgan an die Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter übermittelt werden, handelt es sich um Verdachtsfälle, welche in die Zuständigkeit der jeweiligen Behörden fallen.

Eine Rückmeldung der Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämter, welche gemäss Artikel 12 Absatz 6 Buchstabe g VE-BGSA vom Kontrollorgan über einen Verdachtsfall informiert werden, ist nicht vorgesehen, da diese Fälle nicht als Schwarzarbeit im Sinne des Gesetzes gelten.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird neu ein Datenaustausch zwischen den Handelsregister-, Betreibungs- und Konkursämtern an die BGSA-Kontrollorgane und umgekehrt ermöglicht. Überdies können die BGSA-Kontrollorgane über einen Online Zugriff Daten des ASTRA (IVZ) abrufen. Der Umfang der Daten wird auf den Kontrollgegenstand des BGSA (Art. 6) und die Feststellung der Identität von kontrollierten Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden beschränkt (Art. 7 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2^{bis} VE-BGSA i.V.m. Art. 89e Bst. k VE-SVG). Ein Abruf dieser Daten war bereits bislang über Anfragen an die Polizeibehörden möglich. Die BGSA-Kontrollorgane sind weiter gehalten, nur zum Zweck der Überprüfung und Feststellung der Identität der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden auf die IVZ-Daten zuzugreifen. Eine Risikovorprüfung nach Ziff. 2 Absatz 1 der DSFA-Richtlinien hat ergeben, dass sich das Risiko für die Grundrechte der von der Gesetzesänderung betroffenen natürlichen Personen nicht signifikant erhöht. Auf eine Datenschutz-Folgenabschätzung kann daher verzichtet werden.

Eine Risikovorprüfung nach Ziff. 2 Absatz 1 der DSFA-Richtlinien wurde auch betreffend die gesetzlichen Grundlagen durchgeführt, um die zuständigen Durchführungsstellen im Bereich der Verhinderung, Aufklärung und Bekämpfung von Versicherungsmissbrauch, Versicherungsbetrug und Schwarzarbeit von ihrer Schweigepflicht zu entbinden und ihnen zu ermöglichen, Unterschiede zwischen ihren Informationen und den im Transparenzregister eingetragenen Angaben zu den wirtschaftlich berechtigten Personen zu melden. Dabei haben sich keine Anhaltspunkte finden lassen, die auf für ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten betroffener Personen hindeuten.

Den Grundsätzen des Datenschutzes wird ausreichend Rechnung getragen.