

**Erläuternder Bericht
der Volkswirtschaftsdirektion VWD
zum Verordnungsentwurf zur Änderung des Reglements über
die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMR)**

VWD/Entwurf vom 13.11.2019

Wir unterbreiten Ihnen einen Verordnungsentwurf zur Änderung des Reglements über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMR).

Der erläuternde Bericht ist wie folgt aufgebaut:

1 Einleitung	1
1.1 Stärkere Bekämpfung der Schwarzarbeit	1
1.2 Genehmigungsverfahren des Bundes	1
1.3 Formale Anpassungen	2
1.4 Beschäftigungsprogramme	2
2 Bekämpfung der Schwarzarbeit	2
2.1 Begriff	2
2.2 Organisation im Kanton Freiburg	3
3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	4

1 EINLEITUNG

Nachdem der Grosse Rat das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG) am 12. September 2019 verabschiedet hat, müssen die Artikel des BAMR, die von den Änderungen betroffen sind, angepasst werden. Zudem müssen im Zusammenhang mit den gerichtspolizeilichen Befugnissen, die den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung neu gewährt werden, neue Bestimmungen eingeführt werden.

Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG) tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Die vorliegende Revision wird durch mehrere Punkte begründet:

1.1 Stärkere Bekämpfung der Schwarzarbeit

Um gegen die zunehmenden Verstöße im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und gegen betrügerische Unternehmen vorzugehen, die systematisch Schwarzarbeit betreiben, hat der Grosse Rat am 14. September 2018 die von den Grossräten Jean-Daniel Wicht und Jacques Vial eingereichte Motion «Die Wirksamkeit der Bekämpfung der Schwarzarbeit verbessern» (Motion Wicht/Vial; 2016-GC-75) einstimmig angenommen.

Die Änderungen in Abschnitt 9 von Kapitel 2 des BAMG, in dem die Ausführung der Bundesgesetzgebung über die Bekämpfung der Schwarzarbeit behandelt wird, entsprechen somit den Massnahmen, die vom Grossen Rat beschlossen wurden. Daher müssen jetzt Ausführungsbestimmungen zu diesen neuen Gesetzesartikeln eingeführt werden. Dies ist der Hauptgrund für diese Reglementsrevision.

1.2 Genehmigungsverfahren des Bundes

Artikel 61b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) verlangt, dass die Kantone dem Bund ihre Gesetze und Verordnungen zur Genehmigung unterbreiten, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht; die Genehmigung ist Voraussetzung der Gültigkeit (Abs. 1). Artikel

113 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung vom 25. Juni 1982 (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0) sieht die Genehmigung vor.

Der AVIG-Teil des BAMG wurde jedoch erst am 20. Juni 2018 formell vom Bund genehmigt, als der Bundesrat zum Entwurf des BAMG vom 6. Oktober 2010 und zu seinem Ausführungsreglement vom 2. Juli 2012 Stellung nahm und sie vorbehaltlich der Änderung von Artikel 32 Abs. 1 Bst. 3, Artikel 33 Abs. 3, Artikel 99 Abs. 3 und Artikel 101 Abs. 2 BAMG genehmigte. Diese Reglementsrevision sollte daher dazu genutzt werden, um auch das Reglement mit den Anforderungen der Bundesbehörden, insbesondere des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), in Einklang zu bringen.

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat das Gesetz zur Änderung des BAMG am 8. November 2019 im Sinne von Artikel 113 Abs. 1 AVIG formell genehmigt.

1.3 Formale Anpassungen

Schliesslich wird die Gelegenheit genutzt, einige zusätzliche Elemente anzupassen. Es handelt sich nämlich um die erste Änderung dieses Reglements seit seiner Verabschiedung durch den Grossen Rat im Jahr 2012 und es sind einzelne Anpassungen für eine bessere Anwendung und Lesbarkeit des Reglements nötig. Bei diesen Anpassungen handelt es sich hauptsächlich um den Ersatz von Bezeichnungen:

- > Ersatz der Bezeichnung «regionales Zentrum» bzw. «regionales Arbeitsvermittlungszentrum» durch die Abkürzung «RAV», die sich etabliert hat;
- > Ersatz der Bezeichnung «Kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt» durch die Abkürzung «BAMK»;
- > Ersatz der Bezeichnung «Qualifizierungsprogramm» durch «Beschäftigungsprogramm».

Diese formalen Änderungen sind nicht der Genehmigung durch den Staatsrat unterstellt. Die für die amtlichen Veröffentlichungen zuständigen Organe werden daher damit beauftragt, die oben stehenden Bezeichnungen zu ersetzen und die nötigen grammatischen Anpassungen vorzunehmen.

1.4 Beschäftigungsprogramme

Da eine Sanierung des kantonalen Beschäftigungsfonds notwendig ist, müssen die Ausgaben des Fonds gesenkt werden. Beschäftigungsprogramme bei nicht gewinnorientierten Institutionen werden aktuell vollumfänglich über den Fonds finanziert, da keine finanzielle Beteiligung durch die betroffene Institution vorgesehen ist. Das Gesetz hat die Möglichkeit gestrichen, Beschäftigungsprogramme bei nicht gewinnorientierten Institutionen zu absolvieren, die sich gemäss Artikel 32 BAMR nicht finanziell an den Kosten beteiligen. Das Reglement ist daher entsprechend anzupassen.

Des Weiteren sieht die Revision vor, den Mindestbetrag zulasten der Unternehmen, die eine arbeitslose oder ausgesteuerte Person im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms beschäftigen, zu erhöhen. Um das Defizit zulasten des Beschäftigungsfonds zur reduzieren, wird die Mindestbeteiligung der Unternehmen an den Lohnkosten einer angestellten Person von bisher 25 % auf 40 % erhöht.

2 BEKÄMPFUNG DER SCHWARZARBEIT

2.1 Begriff

Unter *Schwarzarbeit* wird eine entlöhnte, selbstständige oder unselbstständige Arbeit verstanden, bei deren Ausübung gegen Rechtsvorschriften verstossen wird. Der Anteil dieser Schattenwirtschaft in der Schweiz betrug im Jahr 2018 gemäss Schätzungen von Dr. Friedrich Schneider¹ 5,8 % des BIP und belief sich damit auf ca. 42 Milliarden Franken. Im Kanton Freiburg entgeht dem traditionellen Wirtschaftskreislauf laut diesen Schätzungen jedes Jahr nicht weniger als eine Milliarde Franken. Die schädlichen Auswirkungen der Schwarzarbeit können verschiedene Formen annehmen wie Wettbewerbsverzerrungen oder die Vorenthalterung der nötigen Sozialversicherungsdeckung.

¹ Quelle: Boockmann Bernhard/Schneider Friedrich; Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft 2019 vom 6. Februar 2019, einsehbar unter: <http://www.iaw.edu/index.php/aktuelles-detail/902>.

Unter den allgemeinen Begriff der Schwarzarbeit fallen auch die Nichtanmeldung von Arbeitnehmenden bei den obligatorischen Sozialversicherungen, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung ohne Meldung bei derselben, die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmenden in Verletzung des Ausländerrechts, die Ausführung von Arbeiten im Rahmen eines nicht als solches gemeldeten Arbeitsverhältnisses (Scheinselbständigkeit) oder die fehlende Meldung bei der Steuerbehörde, die für die Erhebung der Quellensteuer zuständig ist.

Diese Definition der Schwarzarbeit ist nun im neuen Artikel 21a – Gegenstand der Kontrolle aufgeführt.

2.2 Organisation im Kanton Freiburg

Gemäss Artikel 72 BAMG führt das AMA über die Arbeitsmarktüberwachung die Kontrollen gemäss der Bundesgesetzgebung durch. Innerhalb der Abteilung Arbeitsmarkt besteht die Überwachung aus zwei Arten von Inspektionen: der Arbeitsmarktinspektion und der Inspektion im Bereich Schwarzarbeit. Seit 2019 kontrollieren sieben Inspektorinnen und Inspektoren im Bereich Schwarzarbeit alle Wirtschaftssektoren. Für das Baugewerbe und die industrielle Reinigung wurde mit dem Baustelleninspektorat Freiburg ein Leistungsauftrag abgeschlossen, der 200 Kontrollen nach Artikel 6 BGSA beinhaltet. Denn laut Artikel 75 BAMG können die Kontrolltätigkeiten auf Antrag der kantonalen Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMK) gemäss der Bundesgesetzgebung delegiert werden. Auf der Grundlage dieses Artikels besteht zwischen dem AMA und dem Baustelleninspektorat Freiburg seit mehreren Jahren ein Leistungsauftrag nach Artikel 22.

Im Kanton gibt es hingegen nur eine Behörde, die Anzeige erstatten kann, nämlich die Abteilung Arbeitsmarkt des AMA. Sie prüft alle Kontrollberichte der Inspektorinnen und Inspektoren und reicht anschliessend gegebenenfalls Anzeige bei den verschiedenen Behörden ein, sei es bei den Strafbehörden, den Behörden im Bereich des Ausländerrechts, den Steuerbehörden oder bei den Sozialversicherungen. Die verschiedenen Behörden sind dann dafür zuständig, das Dossier gemäss ihrer eigenen Gesetzgebung zu untersuchen und falls nötig die Verstösse zu ahnden.

Hinzu kommen die Sanktionen für erhebliche oder wiederholte Verstösse gegen die gesetzlichen Pflichten, die im BGSA vorgesehen sind. Das AMA, die in diesem Bereich zuständige Behörde, kann ein fehlbares Unternehmen vom öffentlichen Beschaffungswesen ausschliessen (z.B. im Baugewerbe) und/oder ihm die Finanzhilfen entziehen (z.B. bei einem Landwirtschaftsbetrieb). Die Anwendung der bundesgesetzlichen Bestimmungen gegen die Schwarzarbeit setzt daher eine wirksame Koordination zwischen verschiedenen Akteuren voraus (AMA – Baustelleninspektorat Freiburg – Amt für Bevölkerung und Migration BMA – Staatsanwaltschaft – Oberämter – Kantonspolizei – kantonale Steuerverwaltung KSTV), deren Tätigkeit jeweils in eigenen Gesetzen geregelt ist.

Die Revision des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, legt den Austausch zwischen den verschiedenen Behörden fest und trägt zu einem besseren Überblick über das Gebiet bei.

Mehrere Massnahmen machten eine Änderung des BAMG notwendig. Die angenommenen Änderungen setzen an zwei Punkten an: Einerseits betreffen sie die gerichtspolizeilichen Befugnisse, die den Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung neu gewährt werden, und andererseits das Sanktionssystem, das bei Verstößen zur Anwendung kommt. Die wichtigsten Anpassungen des Reglements betreffen daher diese beiden Punkte.

2.2.1 Stärkung der Stellung der Inspektorinnen und Inspektoren im Bereich Schwarzarbeit

Auf Bundesebene sieht Artikel 7 BGSA verschiedene Kompetenzen für die mit der Kontrolle betrauten Personen vor. Da es sich dabei nur um verwaltungsrechtliche Befugnisse handelt, sind die Kontrollergebnisse bei den Strafverfahren nur begrenzt zulässig.

Bevor eine spezialisierte Ermittlergruppe geschaffen wird – operative Massnahme –, müssen die mit der Kontrolle betrauten Personen der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) unterstellt werden, damit sie über die Eigenschaft von Beamteninnen und Beamten der Gerichtspolizei im Sinne von Artikel 12 und 15 StPO verfügen und so mit den nötigen Untersuchungsbefugnissen und -kompetenzen ausgestattet sind.

Nachdem sie vereidigt wurden, können sie Personen vorladen und anhören, die verdächtigt werden, gegen das BGSA verstossen zu haben. Das Gesetz unterscheidet also zwischen den Kompetenzen, die sich rein auf das BGSA beziehen, und den zusätzlichen Kompetenzen, die sich auf die StPO stützen.

Die Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung können anschliessend auch innerhalb der Grenzen der StPO Ermittlungen durchführen und eine Person ohne ihr Wissen überwachen und observieren.

Die neuen Artikel 23c und 23d des Reglements legen den praktischen Rahmen für die Ausübung der gerichtspolizeilichen Befugnisse fest. Damit soll keinesfalls eine Parallelpolizei geschaffen werden. Vielmehr sollen im Rahmen einer Strafverfolgung Zeit eingespart, die Effizienz gesteigert und der Kantonspolizei zeitaufwändige administrative Aufgaben abgenommen werden.

2.2.2 Neue Sanktionen und Verschärfung der bestehenden Sanktionen

Dank den gerichtspolizeilichen Befugnissen der Inspektorinnen und Inspektoren im Sinne des StPO ist die zuständige Behörde (Staatsanwaltschaft) in der Lage, finanzielle Sanktionen im Umfang des entstandenen Schadens auszusprechen. In diesem Sinne sind die derzeit im BAMG vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten ausreichend.

Für eine wirksame Abschreckung ist oft eine hohe Geldstrafe nötig. Daher ist es wichtig, dass Ersatzforderungen ausgesprochen und rücksichtslose Unternehmen, die systematisch Schwarzarbeitende beschäftigen, verschärft bestraft werden können. Es ist festzuhalten, dass die Verhängung von abschreckenden Sanktionen in erster Linie über die Verstärkung der Ermittlungsmöglichkeiten erfolgt, damit die Verstösse so umfassend wie möglich aufgezeichnet werden können. Die Verantwortung der Bauherren ist ebenfalls zu prüfen.

3 ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 1 Abs. 2 Amt für den Arbeitsmarkt

Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren sind in ihrer Eigenschaft als «Durchführungsbehörde» unter der Abkürzung «RAV» bekannt, die die Terminologie des Bundes in Artikel 76 Abs. 1 Bst. c und Artikel 85c AVIG wiedergibt. Das ganze Reglement ist daher in diesem Sinne anzupassen.

Zudem ist der Begriff «zuständig» besser dazu geeignet, Tätigkeiten oder Funktionen zu beschreiben, als eine Gruppe bestimmter Personen.

Art. 3 BAMK

Das Gesetz sieht in Artikel 15 eine kantonale Kommission vor, die Fragen der Beschäftigung und des Arbeitsmarkts sowie der Arbeitslosigkeit und der Eingliederung von Stellensuchenden, die keine Leistungen gemäss AVIG beanspruchen können, behandelt. Diese trägt den Namen «kantonale Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt» (BAMK). Das ganze Reglement ist daher in diesem Sinne anzupassen.

Art. 7 Abs. 1, 2 et 3 (neu) Ausbildung des Personals

In diesem Artikel wird darauf hingewiesen, dass das Amt für die Ausbildung seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zuständig ist, insbesondere was die gerichtspolizeilichen Befugnisse der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung betrifft.

Er steht in Verbindung mit Artikel 23a.

Art. 12 Abs. 4 Anmeldung der Stellensuchenden durch die RAV

Gemäss Artikel 19a der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV) klären die Durchführungsorgane «die Versicherten über ihre Rechte und Pflichten auf, insbesondere über das Verfahren der Anmeldung und über die Pflicht, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und zu verkürzen».

Seit dem 1. April 2019 müssen die Freiburger Stellensuchenden für die Teilnahme an der obligatorischen Informationssitzung zur Arbeitslosenversicherung nicht mehr ins RAV gehen. Denn die Informationssitzung wurde durch einen obligatorischen Online-Kurs ersetzt, der unter www.orp-rav-fr.ch verfügbar ist. Dieser

Online-Kurs muss innerhalb von zehn Tagen nach der Anmeldung absolviert werden. Er wird durch einen Test abgeschlossen, mit dem die Kenntnisse der Stellensuchenden geprüft werden.

Diese Neuerung, die den Stellensuchenden das Leben leichter macht, erfordert eine Anpassung des Reglements, da dieses eine Informationssitzung mit Präsenz der Stellensuchenden vorsieht.

Art. 16 Abs. 4, 4bis und 4ter (neu) Verfahren zum Jugendarbeitsschutz

Die Pflichten von Unternehmen, die Jugendliche im Rahmen ihrer beruflichen Grundbildung oder von behördlich anerkannten Kursen für gefährliche Arbeiten beschäftigen möchten, müssen genau festgelegt werden. Diese Bestimmungen gehen auf die Revision vom 1. August 2014 der Jugendarbeitsschutzverordnung (ArGV 5) zurück (Art. 4 Abs. 4, 5 und 6 neu). Diese neuen Bestimmungen befassen sich mit den Anforderungen an Bildungsbetriebe und mit der Zusammenarbeit zwischen dem AMA und dem Amt für Berufsbildung.

Art. 21a (neu) Gegenstand der Kontrolle

Dieser Artikel enthält eine exemplarische Aufzählung von Situationen, die zu einem Verstoss gegen das BGSA führen können. Das Bundesgesetz gibt keine konkrete Definition der Schwarzarbeit und beschränkt sich auf die folgende Präzisierung in Artikel 6: «Das kantonale Kontrollorgan prüft die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht.»

Art. 21b (neu) Organisation

Dieser Artikel stellt die Rolle des Amts und der Arbeitsmarktüberwachung klar.

Art. 21c (neu) Koordination

Artikel 72 Abs. 1 BAMG wurde auf Antrag der parlamentarischen Kommission zur Prüfung des Gesetzesentwurfs zur Änderung des BAMG ergänzt um den Teilsatz «... und stellt die Koordination der Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sicher».

In Artikel 21c werden die Ernennung einer bzw. eines Beauftragten für die Koordination der Tätigkeiten bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit konkretisiert und die Ernennungsbehörde sowie die Aufgaben der bzw. des Beauftragten festgelegt.

Art. 21d (neu) Anzeige durch Dritte

Dieser Artikel garantiert die vertrauliche Behandlung der Informationen, die im Rahmen von Ermittlungen, Observationen und Kontrollen im Bereich Schwarzarbeit erhoben worden sind.

Art. 22 Abs. 2 Leistungsauftrag

Die Pflichten Dritter, denen über einen Leistungsauftrag Kontrollen im Bereich Schwarzarbeit delegiert werden, sind in diesem Artikel aufgeführt.

Art. 23 Massnahmen des Verwaltungzwangs

In diesem Artikel werden die Pflichten aus Artikel 77 konkretisiert und Beispielsituationen aufgeführt, die es rechtfertigen, den Zugang zu einem Arbeitsort zu verbieten oder die umgehende Einstellung des Betriebs anzutreten. Diese Massnahmen müssen unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit angeordnet werden und durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein, um erforderliche Informationen zu erhalten oder eine für die Arbeitnehmenden oder die Bevölkerung potenziell gefährliche Situation zu beheben.

Art. 23a (neu) Ausbildung

Die Ausbildungsanforderung für alle Mitarbeitenden des AMA ist in Artikel 7 aufgeführt. Artikel 23a bezieht sich auf die Ausbildung der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung und insbesondere die Schulung in den neuen gerichtspolizeilichen Kompetenzen, die sich aus Artikel 74e Abs. 2 BAMG ergeben. Es wird präzisiert, dass das AMA in Absprache mit der Kantonspolizei einen

Ausbildungsplan aufstellt. Der Artikel regelt auch die Ausbildungspflicht Dritter, die mit Kontrollen im Bereich Schwarzarbeit beauftragt werden.

Art. 23b (neu) Legitimation und Vereidigung

Dieser Artikel regelt die Übergangssituation der Personen, die bereits vor dem Inkrafttreten des geänderten BAMG eingestellt wurden, und präzisiert, dass diese Personen ihre neuen gerichtspolizeilichen Befugnisse erst wahrnehmen können, nachdem sie gemäss Artikel 23a ausgebildet worden sind.

Bezüglich der beauftragten Dritten wird darauf hingewiesen, dass deren Inspektorinnen und Inspektoren nach der Validierung ihrer Ausbildung ebenfalls vereidigt werden müssen, damit sie die Aufgaben wahrnehmen können, die in Artikel 74e Abs. 1 BAMG aufgeführt sind.

Art. 23c (neu) Ermittlungen und Observationen

Dieser Artikel übernimmt die wichtigsten Pflichten aus der StPO. Er erlaubt es zudem, den Rahmen für die Einsätze der Inspektorinnen und Inspektoren der Arbeitsmarktüberwachung strikt festzulegen.

Art. 23d (neu) Einvernahme

Im Einklang mit den Bestimmungen der StPO wird darauf hingewiesen, wie bei einer Einvernahme im Zusammenhang mit einem Fall von Schwarzarbeit vorzugehen ist.

Art. 32 Betreuungs- und Lohnkosten

Im Rahmen der Sanierungsmassnahmen des kantonalen Beschäftigungsfonds wurde die Mindestbeteiligung der Unternehmen an den Gehältern der Personen, die an einem Beschäftigungsprogramm teilnehmen, angehoben. Die Beteiligung beträgt mindestens 40 %.
