

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



18.3108 n Mo. Nationalrat ((Merlini) Cattaneo). Meldepflicht nach dem Entsendegesetz und nach der VEP. Sanktionsverfahren bei Verstössen vereinheitlichen

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 24. März 2022

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats hat an ihrer Sitzung vom 24. März 2022 die von Nationalrat Giovanni Merlini am 8. März 2018 eingereichte und vom Nationalrat am 5. März 2020 angenommene Motion vorberaten.

Die Motion beauftragt den Bundesrat, die Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs so anzupassen, dass die Strafe bei Nichteinhaltung des Meldeverfahrens durch selbstständige Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer oder durch Schweizer Arbeitgeber eine Verwaltungssanktion und nicht eine strafrechtliche Busse ist.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion abzulehnen.

Berichterstattung: Engler

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Alex Kuprecht

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Mai 2018
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, die Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP) so anzupassen, dass die Strafe bei Nichteinhaltung des Meldeverfahrens durch selbstständige Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer oder durch Schweizer Arbeitgeber eine Verwaltungssanktion und nicht eine strafrechtliche Busse ist. Auf diese Weise soll die VEP an die im Entsendegesetz (EntsG) vorgesehene Regelung angeglichen werden.

1.2 Begründung

Das Entsendegesetz regelt neben den minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen auch eine Meldepflicht für Arbeitgeber, die vorübergehend Angestellte in die Schweiz entsenden (Art. 6 EntsG und Art. 6 der Entsendeverordnung, EntsV). Das EntsG sieht vor, dass die zuständige Behörde bei Verstössen gegen die Meldepflicht eine Verwaltungssanktion bis 5000 Franken aussprechen kann (Art. 9 Abs. 2 Bst. a EntsG). Die VEP regelt in Artikel 9 Absatz 1bis, dass das Meldeverfahren nach Artikel 6 EntsV sinngemäss gilt für selbstständige Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer (die nicht dem EntsG unterstehen) sowie für Schweizer Arbeitgeber, die vorübergehend (für bis zu drei Monate) Personen aus dem europäischen Ausland anstellen. Doch gleichzeitig legt die VEP auch Folgendes fest: "Mit einer Busse bis 5000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig die Meldepflichten nach Artikel 9 Absatz 1bis verletzt" (Art. 32a VEP). Diese Bestimmung ist strafrechtlicher Natur, anders als Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a EntsG (Verwaltungssanktion). Daraus ergibt sich bei Verstössen gegen die Meldepflicht eine erhebliche Ungleichbehandlung von ausländischen Arbeitgebern einerseits und inländischen Arbeitgebern und selbstständigen Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern andererseits: Verwaltungsverfahren und Verwaltungssanktion für die einen, Strafverfahren und strafrechtliche Sanktion für die anderen. Beim Meldeverfahren handelt es sich weder um ein Bewilligungsverfahren zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit noch um ein Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Es geht einzig darum, dass die Anwesenheit in der Schweiz mitgeteilt wird (auch wenn diese Mitteilung für die Behörde sehr wichtig ist), was eine Kontrolle der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit ermöglicht. Die Einleitung eines Strafverfahrens bei einer Verletzung dieser Pflicht scheint daher offensichtlich unverhältnismässig. Mit einem Verwaltungsverfahren auch für Schweizer Arbeitgeber und selbstständige Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer, welche die Meldepflicht verletzen, liessen sich die Verfahren und Sanktionen für diese identischen Verstösse vereinheitlichen.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Mai 2018

Die Sanktionen bei Verstössen gegen das Meldeverfahren basieren - je nach betroffenem Personenkreis - auf zwei unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen: Ausländische Arbeitgeber, die Angestellte in die Schweiz entsenden, unterliegen der Meldepflicht nach dem Entsendegesetz (EntsG; SR 823.20). Bei einem Verstoß gegen diese Meldepflicht kann gemäss EntsG eine Verwaltungssanktion bis zu einem Betrag von 5000 Franken ausgesprochen werden. Dagegen liegt die gesetzliche Grundlage der Meldepflicht von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die in der Schweiz eine Stelle bis zu drei Monaten antreten, sowie Ausländerinnen und Ausländern, die in der Schweiz eine Dienstleistung als Selbstständige erbringen, im



Ausländergesetz (AuG; SR 142.20). Ein Verstoss gegen diese Meldepflicht kann gestützt auf Artikel 120 Absatz 2 AuG in Verbindung mit Artikel 32a der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP; SR 142.203) mit einer Busse bis zu 5000 Franken bestraft werden (strafrechtliche Sanktion).

Die divergierenden Sanktionsverfahren begründen sich folglich in den unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen. Der Bundesrat erachtet eine Harmonisierung der Sanktionsverfahren bei Verstössen gegen die Meldepflicht im Grundsatz als sinnvoll. Eine Umsetzung, wie sie die Motion vorsieht, ist jedoch nicht möglich, da eine Anpassung von Artikel 32a VEP eine Änderung des AuG bedingen würde. Da sich der Bundesrat für wirksame Sanktionen zur Vermeidung von Missbräuchen im Bereich des Meldeverfahrens einsetzt, ist er bereit, zusammen mit den zuständigen Stellen und kantonalen Behörden zu prüfen, ob eine Harmonisierung der Sanktionsverfahren bei Verstössen gegen die Meldepflicht einem breitabgestützten Anliegen entspricht. Sollte dies der Fall sein, ist zu prüfen, in welchem Rahmen eine Harmonisierung angestrebt wird. Der Schwerpunkt muss zwingend auf einer wirksamen Umsetzung des Gesetzes liegen, um Missbrauch im Bereich des Meldeverfahrens zu verhindern und eine Schwächung der Sanktionen zu vermeiden.

Der Bundesrat beantragt deshalb die Ablehnung der Motion. Sollte der Erstrat die Motion überweisen, wird der Bundesrat im Zweitrat die Umwandlung in einen Prüfungsantrag beantragen.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat die Motion am 5. März 2020 mit 117 zu 68 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission schliesst sich der Sichtweise des Bundesrats an, dass sich die divergierenden Sanktionsverfahren in den unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen begründen und daher nicht von einer Ungleichbehandlung die Rede sein könne. Es käme einem systemischen Fehler gleich, eine Übertretung des AuG mit einer Verwaltungssanktion ahnden zu wollen. Auch würde mit der von der Motion beantragten Verordnungsänderung keine Probleme gelöst.

Die Thematik der pekuniären Verwaltungssanktionen wurde seit der Einreichung der Motion mit dem Postulat 18.4100 von der staatspolitischen Kommission des Nationalrats aufgegriffen und solle anhand des inzwischen vorliegenden Berichts des Bundesrates in den zuständigen Kommissionen diskutiert werden.