



SECO-TC

Erläuternder Bericht

Bundesgesetz über Beiträge an die Kosten der Kontrolle der Stellenmeldepflicht (BKSG)

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Die beantragte Neuregelung	3
1.3	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	3
1.4	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen.....	4
2	Erläuterung zu einzelnen Artikeln	4
3	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone ..	5
3.1	Auswirkungen auf den Bund	5
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.....	5
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6
3.3.1	Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen	6
3.3.2	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft.....	6
3.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	6
3.5	Auswirkungen auf die Umwelt.....	6
3.6	Andere Auswirkungen.....	6
4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	6
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	6
4.2	Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	6
5	Rechtliche Aspekte.....	7
5.1	Verfassungsmässigkeit	7
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	7
5.3	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	7
5.4	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	7
5.4.1	Bedeutung der Subvention	7
5.4.2	Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention und Verfahren der Beitragsgewährung	7
5.4.3	Befristung und degressive Ausgestaltung.....	8
5.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	8
5.6	Datenschutz.....	8

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 8. Dezember 2017 hat der Bundesrat das WBF beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EJPD und unter Einbezug der Kantone ein Konzept zur Umsetzung des Monitorings der Stellenmeldepflicht auszuarbeiten, den dafür zusätzlich notwendigen Stellenbedarf zu ermitteln und die Kontrolle der Stellenmeldepflicht zu klären, insbesondere die gesetzlichen Grundlagen der kantonalen Untersuchungskompetenzen sowie die allfällige Beteiligung des Bundes an den Kosten (BRB vom 8. Dezember 2017 Punkt 7). Die betroffenen Bundes- und Kantonsvertreter haben die Themenfelder Monitoring und Kontrolle besprochen und konkrete Lösungsansätze entwickelt.

In Erfüllung des Auftrags hat das SECO anfangs Januar 2018 eine Arbeitsgruppe mit Bundes- und Kantonsvertretern konstituiert. In der Arbeitsgruppe haben die Vertreter bekräftigt, dass angemessene Kontrollen durchgeführt werden sollen und dass die Kontrollen auf Ebene der Kantone durchgeführt werden müssen. Mit Verweis auf die verfassungsmässige Organisationsautonomie der Kantone sollen die Kantone frei sein in der Organisation des Vollzugs der Kontrolle. Jeder Kanton kann dabei selber bestimmen, welche Behörden die Kontrollen zweckmässigerweise durchführen respektive koordinieren.

Die Vertreter des Bundes und der Kantone sind sich einig, dass die Kontrollen verhältnismässig (risikobasiert und stichprobenweise) sowie wirksam, effizient und mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen kompatibel durchzuführen sind. Bei Bedarf sollen vom Bund Mindestvorgaben erlassen werden können.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Grundsätzlich sind die Kantone für den Vollzug von Bundesrecht zuständig. Der Bund belässt ihnen dabei eine grösstmögliche Gestaltungsfreiheit im Sinne der Aufgaben- und Organisationsautonomie (Artikel 46 BV). Mit der vorgeschlagenen Neuregelung soll dem Anliegen der Kantone nach einer finanziellen Beteiligung des Bundes an den Kontrollkosten der Einhaltung der Stellenmeldepflicht nachgekommen werden.

Mit dem vorliegenden Entwurf wird die Kantonsautonomie respektiert, werden doch mit Blick auf die Kontrollen nur minimalste Anforderungen an den Vollzug gestellt. Die von den Kantonen vorgenommenen Kontrollen müssen angemessen sein und sie sind verpflichtet, dem SECO darüber Bericht zu erstatten. Dem Bundesrat wird zudem die Kompetenz eingeräumt, im Bedarfsfall Bestimmungen zu Art und Umfang der Kontrollen sowie zur Zusammenarbeit zwischen den von den Kantonen zur Kontrolle der Stellenmeldepflicht eingesetzten Behörden und anderen Behörden zu erlassen. Die Kantone werden im Vernehmlassungsverfahren explizit eingeladen, sich zur Frage zu äussern, ob auf Bundesebene die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung der Kontrollen (Untersuchungskompetenzen der Kontrollorgane) geschaffen werden sollen.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Umsetzung der Stellenmeldepflicht fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Sie sind verfassungsmässig verpflichtet, eine angemessene Kontrolle sicherzustellen und diese auch zu finanzieren. Angesichts der gesamtschweizerischen Bedeutung einer konsequenten Anwendung der Stellenmeldepflicht will sich der Bund indes an den Kontrollkosten der Kantone beteiligen. Damit der Bund eine Finanzierung ausrichten kann, ist eine genügende Gesetzesgrundlage nötig, die bislang für dieses Vorhaben nicht besteht. Für die Initialphase vom 1.7.2018 bis 31.12.2019 wird keine Gesetzesgrundlage bestehen und entsprechend ist eine Finanzierungsbeteiligung durch den Bund in dieser Phase nicht möglich. Die Erstellung einer gesetzlichen Grundlage ist daher nötig und soll ab dem 1.1.2020 zur Anwendung gelangen.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Kontrollen der Einhaltung der Stellenmeldepflicht sollen zu einer konsequenten Umsetzung der Stellenmeldepflicht beitragen. Sie sind Teil des kantonalen Vollzugs von Bundesrecht.

2 Erläuterung zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Gegenstand

In Artikel 1 wird die gesetzliche Grundlage für eine Beteiligung des Bundes an den Vollzugskosten der Kantone bei der Kontrolle der Stellenmeldepflicht geschaffen.

Art. 2 Beitrag des Bundes

Absatz 1 hält fest, dass die Beiträge des Bundes als Pauschalbeträge je Kontrolle ausgerichtet werden sollen. Die Kantone verfügen über grossen Gestaltungsspielraum bezüglich der Durchführung der Kontrollen. Mit der Ausrichtung eines Pauschalbetrags soll ein Anreiz geschaffen werden, die Kontrollverfahren möglichst effizient auszugestalten. Dies entspricht auch Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SR 616.1), wonach Finanzhilfen global oder pauschal festgesetzt werden, wenn auf diese Weise ihr Zweck und eine kostengünstige Aufgabenerfüllung erreicht werden können. Gleichzeitig soll der administrative Aufwand zur Ausrichtung der insgesamt doch relativ kleinen Subventionsbeträge mit der Pauschalisierung geringgehalten werden.

In Absatz 2 wird die Bemessung der Subvention geregelt: Der Pauschalbetrag soll so festgelegt werden, dass er die Hälfte der Lohnkosten deckt, welche den Kantonen bei einer effizienten Durchführung der Kontrollen entstehen. Die Bundessubvention soll sich damit an den Normkosten bei einem effizienten Verfahren orientieren. Im Gegenzug soll den Kantonen Gestaltungsspielraum für die Festlegung der Kontrollverfahren belassen werden. Je nach kantonomer Ausgestaltung der Kontrollen werden unterschiedliche Kontrollkosten anfallen. Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass die Kontrollen im Wesentlichen gestützt auf Datenauswertungen und –abgleiche erfolgen können. Dabei werden zum Beispiel Stelleninserate, die meldepflichtige Stellen betreffen, mit den bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung eingegangenen Meldungen abgeglichen. Wurde eine meldepflichtige Stelle nicht gemeldet und mit einer Person besetzt, die nicht unter eine der Ausnahmeregelungen fällt, dann ist von einer Verletzung der Meldepflicht auszugehen. Um die Meldepflicht bei Stellen zu kontrollieren, die ohne öffentliche Ausschreibung besetzt werden, muss unter Umständen vor Ort kontrolliert werden. Mit Hilfe einer Risikoeinschätzung kann eine Stichprobengrösse für Kontrollen vor Ort bestimmt werden.

Rechenbeispiel: In der Regel dürfte bei den beschriebenen Vorgehensmöglichkeiten der durchschnittliche Zeitbedarf einer Kontrolle (Bildschirmarbeit, Risikoberechnung, Kontrolle vor Ort) zwei Stunden nicht überschreiten. Bei Annahme eines Jahreslohns von 180 000 Franken und einer Jahresarbeitszeit von 1800 Stunden ergibt dies einen personellen Aufwand von 200 Franken pro Kontrolle; damit würde die Pauschale des Bundes 100 Franken pro Kontrolle betragen. Da noch keine belastbaren kantonalen Kontrollkonzepte vorliegen, sind Schätzungen zur Höhe der Pauschale mit grosser Unsicherheit verbunden. Sie wird bei Ausarbeitung des Verordnungsrechts gestützt auf die dannzumal vorliegenden Informationen berechnet und anschliessend periodisch auf ihre Richtigkeit überprüft werden.

Art. 3 Vollzug

Absatz 1 verlangt, dass die Kantone ihre Kontrolltätigkeiten angemessen ausführen.

Was das Verfahren der Subventionsgewährung angeht, sollen die Finanzhilfen zwecks Reduktion der Kosten einmalig am Jahresende gestützt auf die von den Kantonen gemeldete Anzahl Kontrollen überwiesen werden. Folgerichtig wird in Absatz 2 festgehalten, dass die kontrollierenden Behörden dem Staatssekretariat für Wirtschaft jährlich über die Kontrolltätigkeit Bericht erstatten.

In Absatz 3 wird dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, bei Bedarf Bestimmungen zu erlassen zu Art und Umfang der Kontrollen sowie zur Zusammenarbeit zwischen den kontrollierenden und anderen Behörden. Grundsätzlich soll die kantonale Organisationsautonomie auch in diesem Bereich so weit wie möglich gewahrt bleiben.

Art. 4 Änderung anderer Erlasse

Mit Artikel 4 soll sichergestellt werden, dass im Rahmen der Kontrolle auf Daten aus Bundesystemen zurückgegriffen werden könnte, falls dies für eine effiziente Durchführung der Kontrolle notwendig sein sollte. Betroffen sind Systeme aus dem Bereich der Migration (ZEMIS) und der öffentlichen Arbeitsvermittlung (AVAM). Die Kontrollen sind effizient und risikobasiert durchzuführen. Um dies sicherstellen zu können, müssen die Kontrollbehörden eruieren können, ob Stellenbesetzungen erfolgt sind. Aus dem ZEMIS geht hervor, dass Stellenbesetzungen erfolgt sind, sowie bei welchen Arbeitgebern, aber nur beschränkt auf die Neuanstellungen von nicht inländischen Arbeitskräften. Mittels Datenabgleich in den Systemen der öffentlichen Arbeitsvermittlung kann eruiert werden, ob Stellenausschreibungen bezüglich meldepflichtiger Stellen vor der öffentlichen Publikation der öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldet wurden. Gestützt auf diese Abgleiche verfügen die Kontrollbehörden über einen Ansatzpunkt, wo eine Kontrolle angezeigt ist.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Anzahl meldepflichtiger Stellen dürfte bei einem Schwellenwert der Arbeitslosenquote von 5 Prozent im Jahr 2020 nach heutiger Einschätzung gesamtschweizerisch auf eine Grössenordnung von 150 000 bis 200 000 zu liegen kommen.

Die Schätzung basiert auf folgenden Eckwerten: Im Jahr 2017 waren in der Schweiz 22 Prozent der Erwerbstätigen in Berufsarten tätig, deren Arbeitslosenquote bei 5 Prozent oder darüber lag. Geht man davon aus, dass in der Schweiz pro Jahr rund 700 000 Stellen neu besetzt werden, käme die Zahl der meldepflichtigen Stellen somit bei etwa 154 000 zu liegen. Diese Zahl ist jedoch mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Einerseits variiert die Zahl der meldepflichtigen Berufsarten mit der Konjunktur. Per 2020 könnte gemäss aktuellen Prognosen eine tiefere Arbeitslosigkeit herrschen, womit weniger Berufsarten meldepflichtig wären als hier angenommen. Andererseits deuten die bisherigen Erfahrungen darauf hin, dass die Zahl meldepflichtiger Stellen in der Einführungsphase deutlich zu tief eingeschätzt wurde. Aus diesem Grund wird die Zahl der meldepflichtigen Stellen per 2020 hier grob auf 150 000 bis 200 000 geschätzt.

Wenn zur Sicherstellung einer konsequenten Umsetzung der Stellenmeldepflicht im Durchschnitt Kontrollen im Umfang von beispielsweise 3 Prozent der erwarteten Stellenmeldungen durchgeführt werden müssten, entspräche dies rund 4500 bis 6000 Kontrollen pro Jahr. Bei einer Pauschale des Bundes von 100 Franken pro Kontrolle würden bei diesem Mengengerüst für den Bund Mehrausgaben im Umfang von 450 000 bis 600 000 Franken pro Jahr anfallen. Diese Schätzungen sind indes mit erheblicher Unsicherheit behaftet und hängen linear von der Grösse der Stichprobe ab.

Auf Stufe Bund sind keine zusätzlichen personellen Ressourcen erforderlich.

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

Grundsätzlich sind die Kantone für den Vollzug der Bundesgesetzgebung zuständig. Das vorliegende Gesetz führt zu einer Entlastung der Kantone im Umfang der vom Bund je Kontrolle gewährten Pauschale. Ausgehend von dem geschätzten Mengengerüst in Kapitel 3.1, einer Pauschale von 100 Franken je Kontrolle und bei einer Stichprobe von beispielsweise 3 Prozent

aller meldepflichtigen Stellen würden die Kantone insgesamt im Umfang von jährlich 450 000 bis 600 000 Franken entlastet. Bei einem effizienten Verfahren sollte dieser Betrag die Hälfte der Lohnkosten der Kantone für die Kontrollen decken. Der genaue prozentuale Anteil der gedeckten Kosten hängt dabei stark von dem vom einzelnen Kanton gewählten Kontrollkonzept ab.

Je nach Verteilung der meldepflichtigen Stellen kann eine Erhöhung der personellen Ressourcen in einzelnen Kantonen nicht ausgeschlossen werden. Insgesamt dürfte diese jedoch minimal ausfallen: Ausgehend vom Mengengerüst in Kapitel 3.1 (4500 – 6000 Kontrollen pro Jahr) und unter der Annahme, dass eine Kontrolle einen Arbeitsaufwand von zwei Stunden verursacht, müssten alle 26 Kantone insgesamt ihre personellen Ressourcen um insgesamt 500 bis 650 Stellenprozente erhöhen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.3.1 Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

Mit dieser Gesetzesvorlage soll eine Mitbeteiligung des Bundes an den Kontrollkosten der Kantone ermöglicht werden. Damit sind keine gesellschaftlichen Gruppen betroffen.

3.3.2 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Das vorgelegte Gesetz hat keine Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, da nur die Aufteilung der Kosten zwischen dem Bund und den Kantonen geregelt wird.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Keine, da nur eine Mitbeteiligung des Bundes an den Kontrollkosten der Kantone ermöglicht werden soll.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Keine

3.6 Andere Auswirkungen

Keine

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Verabschiedung der Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 ist als Geschäft unter dem Ziel 13 „Die Schweiz steuert die Migration und nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial“ in der Legislaturplanung 2015-19 aufgeführt. Die vorliegende Gesetzesänderung ist in der Legislaturplanung nicht enthalten, steht aber in direktem Zusammenhang zu der mit der Änderung des Ausländergesetzes eingeführten Stellenmeldepflicht.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Keine Relevanz.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich primär auf Art. 121a der Bundesverfassung (BV)¹. Dem Bund wird die Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich Arbeitsvermittlung eingeräumt (Art. 110 Abs. 1 Bst. c der Bundesverfassung).

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen vereinbar.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen oder neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte. Mit der vorliegenden Vorlage wird eine neue Subventionsbestimmung geschaffen, die gemäss aktuellen Schätzungen zu neuen und wiederkehrenden Mehrausgaben von 450 000 bis 600 000 Franken pro Jahr führt. Da indes die Schätzung der neuen Ausgaben mit erheblicher Unsicherheit verbunden ist und bei steigenden Stellenmeldungen und oder Kosten auch jährlich wiederkehrende Mehrausgaben von über 2 Millionen Franken nicht ausgeschlossen werden können, ist Artikel 2 Absatz 1 der Ausgabenbremse zu unterstellen.

5.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

5.4.1 Bedeutung der Subvention

Es besteht grundsätzlich ein Interesse des Bundes an der Erfüllung der Aufgabe. Es besteht ein Risiko, dass die Aufgabe ohne Subvention nicht hinreichend erfüllt wird.

Der Bundesrat legt die Höhe des Pauschalbetrags und die Voraussetzungen für dessen Ausrichtung fest. Mit dieser Ausgestaltung trägt die Subvention zur Erfüllung der Aufgabe bei.

Die finanziellen Mittel, die für die Erreichung der Ziele vorgesehen sind, können mangels empirischer Daten nur mit erheblicher Unsicherheit abgeschätzt werden. Der geschätzte Umfang der vorgesehenen Mittel rechtfertigt sich, weil er im Verhältnis zu den gesamten Vollzugskosten der Kantone sehr tief angesetzt ist und die Kontrollen kosteneffizient durchgeführt werden sollen. Im Falle einer substantiellen Reduktion muss damit gerechnet werden, dass die Kontrollen nicht mehr angemessen durchgeführt werden.

5.4.2 Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention und Verfahren der Beitragsgewährung

Die Durchführung der Kontrollen ist eine Vollzugsaufgabe der Kantone.

Indem der Bund die Beiträge in Form von Pauschalen ausrichtet und diese so bemessen werden, dass auch die Kantone einen angemessenen Kostenanteil tragen, werden die finanziellen Anreize für ein effizientes Kontrollverfahren gesetzt. Damit soll insbesondere auch die administrative Belastung der Wirtschaft geringgehalten werden.

Die Pauschale soll den Kantonen einmal pro Jahr rückwirkend für die nachgewiesenen durchgeführten Kontrollen überwiesen werden. Damit kann das Verfahren der Subventionsgewährung schlank und transparent gehalten werden.

¹ SR 101

5.4.3 Befristung und degressive Ausgestaltung

Die Stellenmeldepflicht ist als Daueraufgabe vorgesehen. Entsprechend ist eine gesetzliche Befristung der Bundesbeiträge an die kantonalen Kontrollkosten nicht angezeigt. Die Höhe der Pauschale wird indes periodisch überprüft werden.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage sieht folgende Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat vor:

Artikel 2 Absatz 2: Der Bundesrat legt die Höhe des Pauschalbetrags und die Voraussetzungen für dessen Ausrichtung fest.

Artikel 3 Absatz 3: Der Bundesrat kann Bestimmungen zu Art und Umfang der Kontrollen sowie die Zusammenarbeit der kontrollierenden mit weiteren Behörden erlassen.

5.6 Datenschutz

Die Kontrollen erfolgen durch die Kantone unter grösstmöglicher Wahrung der kantonalen Organisations- und Umsetzungskompetenz. Dies wird dazu führen, dass nicht in allen Kantonen das gleiche Verfahren zur Anwendung gelangen wird. Aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie ist zu erwarten, dass die Kontrolle der Stellenmeldepflicht mit unterschiedlichen institutionellen Modellen, Methoden und unter Inanspruchnahme unterschiedlicher Daten durchgeführt wird. Aus diesem Grund kann der Datenschutz nicht abschliessend auf Bundesstufe geregelt werden. Im Falle einer allgemeinen datenschutzrechtlichen Regelung auf Bundesstufe besteht die Gefahr, dass in einigen Kantonen bestimmte Stellen zu gewissen Daten grundsätzlich Zugang haben könnten, obwohl sie nicht durch die Kontrolltätigkeiten betroffen sind und andere Stellen, die mit der Kontrolltätigkeit befasst sind, auf Grund der Bundesregelung keinen Zugang haben. Die erforderlichen datenschutzrechtlichen Bestimmungen müssen somit in den jeweiligen kantonalen Einführungsgesetzen aufgenommen werden. In Art. 4 wird aber sichergestellt, dass im Rahmen der Kontrolle auf Daten aus bestimmten Bundessystemen zurückgegriffen werden könnte, falls dies für eine effiziente Durchführung der Kontrolle notwendig sein sollte.