



FLAM BERICHT 2022

Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union

Vollzugsbericht

6. Juni 2023

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	5
1 Einleitung	10
2 Meldepflichtige Kurzaufenthalter in der Schweiz	11
2.1 Überblick über die meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU/EFTA Raum im Jahr 2022.....	11
2.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern	12
2.3 Entsendete Arbeitnehmende.....	14
2.4 Selbständige Dienstleistungserbringer.....	16
2.5 Internationaler Vergleich	18
3 Aktuelles zum FlaM Dispositiv	20
3.1 Verlängerung NAV Hauswirtschaft.....	20
3.2 Neue Empfehlungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht des Erstunternehmers im Rahmen der Haftung für die Subunternehmer (Artikel 5 EntsG)	20
3.3 Mobility Package, EU -Richtlinie 2020/1057	21
3.4 Optimierung Meldeverfahren.....	22
3.5 Plattform für die elektronische Kommunikation.....	23
3.6 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2022.....	23
3.7 Trinationale Arbeitsgruppe / französisch-schweizerische Expertengruppe	24
4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene	25
4.1 Zielerreichung.....	25
4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebern, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden	29
4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail.....	32
4.3.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen ohne ave GAV)	32
4.3.1.1 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebern im TPK Bereich	34
4.3.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Schweizer Arbeitgeber	36
4.3.2 Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen mit ave GAV)	36
4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen	39
4.4.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK im Entsendebereich (in Branchen ohne ave GAV).....	40
4.4.1.1 Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe im TPK Bereich.....	40
4.4.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Entsendebetriebe.....	41
4.4.2 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich.....	42
4.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden	43
4.6 Massnahmen und Sanktionen.....	44
4.6.1 Verständigungsverfahren	44
4.6.2 Kollektivmassnahmen	47
4.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden.....	48
5 Schlussfolgerungen und Ausblick	50

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage), 2005-2022	11
Abbildung 2-2: Entwicklung der kurzfristigen Stellenantritte im Jahresverlauf, 2019-2022	13
Abbildung 2-3: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte, 2005-2022	14
Abbildung 2-4: Entwicklung Entsandte im Jahresverlauf, 2019-2022	15
Abbildung 2-5: Entwicklung der entsandten Arbeitnehmenden nach Bran-.....	16
Abbildung 2-6: Entwicklung der selbständigen Dienstleistungserbringer (ohne persönliche Dienstleistungen) im Jahresverlauf, 2019-2022.....	17
Abbildung 2-7: Entwicklung der selbständigen Dienstleistungserbringer, nach Branchen, 2005-2022	18
Abbildung 2-8: Anzahl der ausgestellten PD-A1-Zertifikate nach Ländern, 2021	19
Abbildung 4-1: Verteilung der Betriebskontrollen 2022	26
Abbildung 4-2: Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständig-erwerbenden), 2022	30
Abbildung 4-3: Total der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2019 und 2022, nach Branche (ohne ave GAV)	33
Abbildung 4-4: Betriebs- und Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Einsatzbranche von Entsandten, 2022	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1: Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2014.....	25
Tabelle 4-2: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene	31
Tabelle 4-3: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV und ohne NAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne).....	34
Tabelle 4-4: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche	35
Tabelle 4-5: Von den kantonalen TPK abgeschlossene Kontrollen und festgestellte Lohnverstösse bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen mit NAV, 2020-2022	36
Tabelle 4-6: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, 2016-2022	37
Tabelle 4-7: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV	41
Tabelle 4-8: Anzahl Betriebskontrollen und durch die kantonalen TPK festgestellte Verstösse gegen die Lohnbestimmungen im Entsendebereich in Branchen mit NAV	41
Tabelle 4-9: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich.....	42
Tabelle 4-10: Kontrollen des Erwerbsstatus durch die kantonalen TPK und PK.....	43
Tabelle 4-11: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2022	44
Tabelle 4-12 Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV	47
Tabelle 4-13: Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen.....	48
Tabelle 4-14: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochene Sanktionen, 2017-.....	49

Abkürzungsverzeichnis

ave GAV	Allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag
AVEG	Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen; SR 221.215.311
BFS	Bundesamt für Statistik
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association); Norwegen, Liechtenstein, Island und Schweiz
ELA	Europäischen Arbeitsbehörde
EntsG	Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne; SR 823.20
EntsV	Verordnung vom 21. Mai 2003 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; SR 823.201
EU	Europäische Union
EU-8	EU-Mitgliedstaaten, die im Jahr 2004 der EU beigetreten sind (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) mit Ausnahme von Zypern und Malta
EU-15	EU-Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens (21.06.1999): Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien
EU-17	EU-15 plus Zypern und Malta, die im FZA den EU-15/EFTA-Staaten gleichgestellt sind
EU-27	EU-17 plus EU-8 Staaten sowie Bulgarien und Rumänien, die im Jahr 2007 der EU beigetreten sind, sowie Kroatien (2013)
FlaM	Flankierende Massnahmen
FZA	Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU; Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit; SR 0.142.112.681
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
IMI	EU Binnenmarkt-Informationssystem
NAV	Normalarbeitsvertrag
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220
PK	Paritätische Kommission
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
TPK	Tripartite Kommission
TPK Bund	Tripartite Kommission des Bundes
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907; SR 210



Management Summary

Kontext

Der Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (FlaM) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) präsentiert die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane, d.h. der tripartiten Kommissionen (TPK) und der paritätischen Kommissionen (PK). Mit der im Jahr 2002 schrittweise eingeführten Personenfreizügigkeit haben Staatsangehörige der Schweiz und der EU das Recht, ihren Arbeits- bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Das Personenfreizügigkeitsabkommen ermöglicht ausserdem die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung während 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr. Staatsangehörige der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) profitieren von denselben Rechten wie EU-Staatsangehörige.

Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr

Die flankierenden Massnahmen wurden 2004 eingeführt. Ausschlaggebend dafür war die Tatsache, dass das Schweizer Lohnniveau gegenüber demjenigen in der EU vergleichsweise hoch ist und die vorgängigen Kontrollen zur Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen der Erteilung von Arbeitsbewilligungen weggefallen sind. Der Zweck der FlaM ist es zu garantieren, dass die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Sie erlauben es, einerseits gegen missbräuchliche Lohnunterbietungen vorzugehen und andererseits gleiche Wettbewerbsbedingungen für die einheimischen und die ausländischen Unternehmen zu wahren. Auch innerhalb der EU gibt es mit dem EU-Entsenderecht Massnahmen zum Schutz von entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Schweiz hat mit den FlaM unter anderem die EU-Entsenderichtlinie umgesetzt.

Die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen wird entweder vor Ort oder schriftlich kontrolliert. Für Branchen, in denen keine allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (ave GAV) bestehen, sind die kantonalen TPK für die Kontrollen zuständig, während die PK die Kontrollen in jenen Branchen durchführen, in denen ave GAV in Kraft sind. Der Vollzug der Kontrollen erfolgt somit dezentral durch Kontrollorgane, die über vertiefte Kenntnisse der Gegebenheiten ihrer Regionen oder Branchen verfügen.

Die Kontrollen basieren auf einer jährlich definierten Risikoanalyse durch die TPK des Bundes und die Vollzugsorgane. Damit stellen die FlaM ein relativ flexibles

Schutzdispositiv dar, mit dem der regionalen und branchenspezifischen Realität Rechnung getragen werden kann. Hingegen erlauben es die unterschiedlichen Kontrollstrategien nicht, die Kontrollergebnisse der verschiedenen Vollzugsorgane direkt miteinander zu vergleichen. Ebenfalls mit Vorsicht zu interpretieren sind Vergleiche der Ergebnisse über die Zeit hinweg oder zwischen einzelnen Regionen und Branchen.

Konjunkturelles Umfeld und Zunahme der meldepflichtigen Kurzaufenthalter

Die konjunkturelle Entwicklung im Berichtsjahr wurde zum einen durch die Erholung von der Corona-Krise geprägt. Ende März 2022 wurden die Eindämmungsmassnahmen infolge der Gesundheitskrise weitestgehend aufgehoben und es erfolgte die Rückkehr in die normale Lage. Dies hat nicht nur die Schweizer Gesellschaft, sondern auch die hiesige Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage positiv beeinflusst. Zum anderen lasteten jedoch die angespannte Energielage in Europa, im Zuge des Kriegs in der Ukraine, und das eingetrübte internationale Umfeld auf der Wirtschaftsentwicklung. Durch diese gegensätzlichen Entwicklungen geprägt wuchs die Schweizer Wirtschaft gemäss ersten Schätzungen¹ um 2.1 Prozent, nach 4.1 Prozent im Jahr 2021. Besonders dynamisch war die Erholung in Sektoren, die zuvor besonders von den beschlossenen Covid-19 Massnahmen betroffen waren, wie das Gastgewerbe, die Branche «Kunst, Unterhaltung und Erholung» sowie der Bereich «Transport und Kommunikation». Demgegenüber war der Bausektor z.B. vom stärksten Rückgang der Wertschöpfung seit den 1990er Jahre geprägt. Auf dem Arbeitsmarkt setzte sich die positive Entwicklung des Vorjahres erfreulicherweise fort. Daraus resultierte im Jahresdurchschnitt eine Arbeitslosenquote von 2.2 Prozent. Dies ist die tiefste Arbeitslosenquote seit über 20 Jahren und führte in den unterschiedlichsten Branchen zu einem ausgeprägten Arbeitskräftemangel.

Die grosse Nachfrage nach Arbeitskräften widerspiegelt sich auch in den steigenden Zahlen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU-EFTA-Raum. Im Jahr 2022 haben insgesamt 257'609 meldepflichtige Kurzaufenthalter (bis 90 Arbeitstage oder drei Monate²) einen Arbeitseinsatz in der Schweiz ausgeübt, was einer Zunahme von 19.7% gegenüber 2021 entspricht. Nach dem starken Rückgang infolge der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 wurde das Vorkrisenniveau (2019) nun übertroffen. Die Meldungen haben in allen drei Unterkategorien zugenommen. Die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern nahmen mit 24.5% am stärksten zu und haben das Vorkrisenniveau deutlich übertroffen. Auch die grenzüberschreitende

¹ Konjunkturtendenzen SECO, Wirtschaftslage Schweiz. Frühjahr 2023.

² Gemäss Art.9 der Verordnung über den freien Personenverkehr VFP gelten kurzfristige Stellenantritte bis 3 Monate oder Dienstleistungserbringungen durch selbständige Dienstleistungserbringer bis zu 90 Arbeitstagen innerhalb eines Kalenderjahres als Meldepflichtig. Nachfolgend wird im Bericht sinngemäss jeweils von bis 90 Arbeitstagen gesprochen.

Dienstleistungserbringung (Entsandte / Selbständige) hat im Vergleich zum Vorjahr mit 12% stark zugenommen.

Das von den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern geleistete Arbeitsvolumen im Jahr 2022 entspricht 39'911 Vollzeitäquivalenten und damit einem Anteil von 1% am gesamten Schweizer Arbeitsvolumen. Die Spannweite des Anteils von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern am totalen Arbeitsvolumen in den Kantonen reicht von 0.4% bis 2.6%.

Mindestkontrollziele erreicht

Für das Jahr 2022 zeigt der Bericht eine Zunahme der Kontrolltätigkeit von 35'795 auf 37'134 (+4%). Das in der Entsendeverordnung festgelegte quantitative Mindestziel von 35'000 Betriebskontrollen wurde erreicht. Im Vorjahresvergleich erhöhte sich die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane im Bereich der Schweizer Arbeitgeber (+14%) und war bei Entsandten und Selbständigerwerbenden mit -10% rückläufig. 63% der Betriebskontrollen fanden bei Schweizer Arbeitgebern, 25% bei Entsendebetrieben und 12% bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern statt.

Im Verlauf des Berichtsjahres wurden 7% der Schweizer Betriebe und 27% aller entsandten Arbeitnehmenden einer Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen unterzogen. Überdies wurde der Erwerbsstatus von 32% der aus dem EU/EFTA-Raum stammenden und in der Schweiz tätigen selbständigen Dienstleistungserbringer überprüft.

Die unterschiedliche Kontrollintensität bei den Schweizer Arbeitgebern und den entsandten Dienstleistern erklärt sich einerseits mit dem unterschiedlichen Unterbietungsrisiko der in der Schweiz geltenden minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen, andererseits aber auch mit dem Detaillierungsgrad der Kontrollen selbst. Die Schweizer Betriebe können – im Unterschied zu den Entsendebetrieben – jederzeit und auch rückwirkend über lange Zeiträume hinweg kontrolliert werden. Darüber hinaus werden Schweizer Betriebe – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes regelmässig kontrolliert. Deshalb ist die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern und bei entsandten Arbeitnehmenden nur bedingt miteinander vergleichbar.

Deutliche Zunahme der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern

Kontrollen über die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen fanden in allen Regionen und über alle Branchen hinweg statt. Insgesamt verzeichneten die Kantone Tessin, Zürich, Genf und Bern das grösste Kontrollvolumen bei den Betriebskontrollen (kantonale TPK und PK zusammen). Im

Bereich der Betriebskontrollen lag der Fokus auf den Branchen des Baunebengewerbes und des verarbeitenden Gewerbes. Bei den Personenkontrollen wurden im Gastgewerbe am meisten Kontrollen durchgeführt.

In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge haben die kantonalen TPK bei Schweizer Arbeitgebern im Jahr 2022 8'938 Kontrollen durchgeführt. Dabei wurden 953 Fälle von Unterbietungen der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbestimmungen festgestellt. Die Lohnunterbietungsquote bei Schweizer Arbeitgebern lag bei 10% und war gegenüber dem Vorjahr unverändert. Auch auf Personenebene war die Unterbietungsquote mit 7% stabil. Die kantonalen TPK haben im Berichtsjahr zudem 2'939 Kontrollen zur Einhaltung der in einem NAV festgelegten zwingenden Mindestlöhne durchgeführt. Sie stellten in 267 Fällen Verstösse gegen den gesetzlichen Mindestlohn eines NAVs fest. Dies entspricht einer Verstossquote von 10% bei Schweizer Betrieben.

Ob diese Quoten zu- oder abnehmen, hängt nicht nur von der Entwicklung der Arbeitsbedingungen, sondern zum einen von den jährlich unterschiedlichen Kontrollprioritäten der kantonalen TPK, zum anderen aber auch von den verschiedenen Ansätzen der Arbeitsmarktbeobachtung ab. Sie sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren, da sie nicht die generelle Lohnsituation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt widerspiegeln, sondern ein Aggregat mehrerer Strategien darstellen.

Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern in Branchen mit einem ave GAV erfolgen durch die PK. Diese haben 2022 insgesamt 11'113 Betriebskontrollen und 80'308 Personenkontrollen durchgeführt. Im Vorjahresvergleich resultierte eine starke Zunahme der Kontrolltätigkeit, insbesondere aufgrund der Kontrollen im Gastgewerbe. Die Kontrolle der Schweizer Arbeitgeber durch die PK fallen unter den ordentlichen Vollzug der ave GAV, weshalb der Bund, konkret das SECO, diese nicht steuert.

Abnahme der Kontrolltätigkeit bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern

Die kantonalen TPK führten 2022 5'563 Kontrollen bei entsendenden Unternehmen durch. Gegenüber dem Vorjahr wurden leicht weniger Kontrollen durchgeführt (2021: 5'605 Betriebskontrollen). Die Lohnunterbietungsquote der entsendenden Unternehmen erhöhte sich von 13% auf 16%. Auf Personenebene nahm die Lohnunterbietungsquote hingegen leicht von 14% auf 13% der kontrollierten Personen ab. Die kantonalen TPK haben im Berichtsjahr ausserdem 171 Kontrollen bei Entsendebetrieben zur Einhaltung der in einem NAV festgelegten Mindestlöhne durchgeführt. Dabei haben die kantonalen TPK 50 Verstösse gegen den verbindlichen Mindestlohn eines NAV festgestellt.

Im Jahr 2022 führten die PK 3'258 Kontrollen bei entsendenden Unternehmen und 7'500 Kontrollen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch, was

einem weiteren Rückgang von 24% beziehungsweise 26% im Vergleich zu 2021 entspricht. Die Verstossquote war auf Betriebsebene mit 17% rückläufig (21% im Jahr 2021). Auf Personenebene sank die Quote ebenfalls von 20% auf 18%.

Parallel dazu gingen die Kontrollen bei selbständigen Dienstleistungserbringern um 2% zurück. Die Vollzugsorgane haben 2022 den Erwerbsstatus von 4'492 selbständigen Dienstleistern überprüft; bei 7% der abgeschlossenen Kontrollen wurde eine Scheinselbständigkeit vermutet (6% im Jahr 2021).

Mehr erfolgreiche Verständigungsverfahren

Werden im Rahmen der Kontrollen Unterbietungen der orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne festgestellt, führen die TPK Verständigungsverfahren durch mit dem Ziel, dass die fehlbaren Betriebe die Löhne anpassen. Im Berichtsjahr waren 87% dieser Verfahren bei Entsendebetrieben erfolgreich, während die Erfolgsquote bei den Schweizer Betrieben bei 60% lag. Bei wiederholt missbräuchlichen Unterbietungen prüfen die Behörden die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags oder den Erlass eines Normalarbeitsvertrags mit zwingenden Mindestlöhnen. In Branchen, welche einem verbindlichen Mindestlohn (ave GAV oder NAV) unterliegen, können je nach Schwere der Verstösse auch Sanktionen in Form von Bussen oder Dienstleistungssperren für die Schweiz verhängt werden. Im Berichtsjahr haben die kantonalen Behörden 1'802 Bussen verhängt und 653 Dienstleistungssperren für die Schweiz ausgesprochen.

Schlussfolgerung

Das Jahr 2022 war geprägt von einer wirtschaftlichen Stabilisierung nach der zweijährigen Covidpandemie und einer aussergewöhnlich hohen Nachfrage nach Arbeitskräften. In diesem Kontext waren erneut mehr meldepflichtige Kurzaufenthalter (bis 90 Arbeitstage) aus dem Ausland in der Schweiz tätig. Am ausgeprägtesten war die Zunahme bei kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern. In diesem Bereich hat auch die Kontrolltätigkeit am stärksten zugenommen.

Generell kann festgestellt werden, dass die FlaM auch im Berichtsjahr ihren Beitrag dazu leisteten, die Arbeitsbedingungen und Löhne in der Schweiz zu schützen. Die festgestellten Verstoss- und Lohnunterbietungsquoten verblieben in der gleichen Grössenordnung wie in den Vorjahren.

Die FlaM sind das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den staatlichen Behörden. Gemeinsam sorgen sie für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, um den einheimischen wie auch den ausländischen Arbeitskräften die bestmöglichen Bedingungen zu gewährleisten.

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU befasst sich mit den Ergebnissen der Kontrolltätigkeit über die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen. Der Gesetzgeber hat zwei Akteure mit den Kontrollen von Schweizer Unternehmen sowie Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum beauftragt: Die paritätischen Kommissionen kontrollieren in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag, während die kantonalen tripartiten Kommissionen den Rest des Arbeitsmarktes überwachen. Der jährlich publizierte Bericht des SECO fasst die Resultate der Reportings dieser Vollzugsstellen über die flankierenden Massnahmen zusammen.

Der aktuelle Bericht präsentiert die Resultate für das Berichtsjahr 2022 und setzt diese in einen grösseren zeitlichen Kontext. In Kapitel 2 wird aufgezeigt, wie sich die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter im letzten Jahr entwickelt hat. Meldepflichtige Kurzaufenthalter sind Personen aus dem EU/EFTA Raum, welche sich aus beruflichen Gründen weniger als 90 Arbeitstage binnen eines Jahres in der Schweiz aufhalten. Kapitel 3 fasst die wichtigsten Neuerungen und Diskussionen rund um das Schutzdispositiv FlaM als solches zusammen. Das letzte Kapitel fasst die Kontrolltätigkeiten in der Schweiz als Ganzes zusammen. Die Resultate auf Ebene Person oder Betrieb werden sowohl nach den zuständigen Kontrollorganen als auch nach Regionen und Branchen differenziert. Die Kontrolltätigkeit wird auch im Hinblick auf die formulierten Kontrollziele auf kantonaler und nationaler Ebene diskutiert. Nebst der Kontrolltätigkeit und den Kontrollergebnissen zeigt der Bericht auch auf, welche Massnahmen aus Verstössen gegen geltende Vorschriften resultieren. Ergänzend liegt ein statistischer Anhang sowie ein Grundlagendokument zum Vollzug der flankierenden Massnahmen bei, welche als integraler Bestandteil weitere Informationen über die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane liefern. Gemeinsam bieten sie einen detaillierten Überblick über die Umsetzung und den Vollzug der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr.

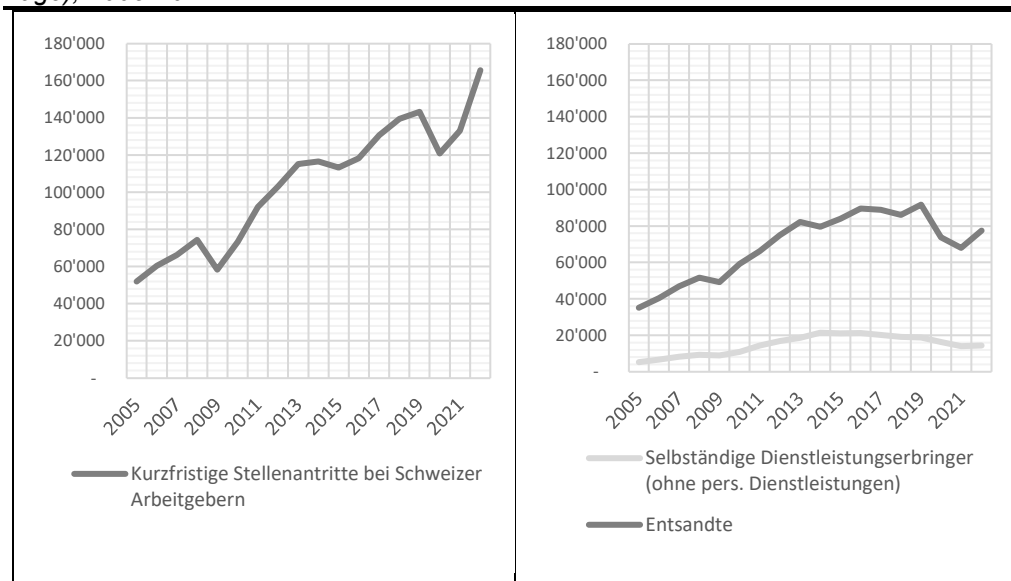
2 Meldepflichtige Kurzaufenthalter in der Schweiz

Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz spielt beim Vollzug des Entsendegesetzes bekanntlich eine wichtige Rolle. Ausmass und Entwicklung dieser Art von meldepflichtiger Dienstleistungserbringung hängen von verschiedenen Parametern ab. Die allgemeine Wirtschaftslage in der Schweiz und in den wichtigsten Herkunftsländern der Dienstleistungserbringer spielt dabei eine entscheidende Rolle.

2.1 Überblick über die meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU/EFTA Raum im Jahr 2022

Im Jahr 2022 haben sich 257'609³ meldepflichtige Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA für einen Einsatz von maximal 90 Arbeitstagen in der Schweiz angemeldet. Dies entspricht einer Zunahme von 19.7% gegenüber dem Vorjahr. Nach den starken Einbrüchen in den vergangenen beiden Jahren infolge der Covid-19-Pandemie stellt dies ein neuer Höchstwert dar. Gegenüber dem bisherigen Spitzenwert im Jahr 2019 entspricht dies einer Zunahme von 1.45%.

Abbildung 2-1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage), 2005-2022



Quelle: SEM

Selbständige Dienstleistungserbringer: Die Meldungen für persönliche Dienstleistungen werden in der Kategorie der selbständigen Dienstleistungserbringer nicht geführt. Der Grund liegt darin, dass diese Meldungen hauptsächlich das Erotikgewerbe betreffen. Dieses wird im Rahmen der flankierenden Massnahmen nicht kontrolliert.

Das geleistete Arbeitsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern in der Schweiz im Jahr 2022 betrug 10'416'861 Arbeitstage, was gemessen in Vollzeitäquivalenten dem Arbeitsvolumen von 39'911 Personen entspricht. Dies ergibt eine Zunahme des Arbeitsvolumens von 19% gegenüber dem Vorjahr. Aufgrund dieser Zunahme liegt das geleistete Arbeitsvolumen wieder über dem Vorkrisenniveau (2019). Damals leisteten

³ Dieses Total enthält nicht die selbständigen Dienstleistungserbringer im Bereich der persönlichen Dienstleistungen.

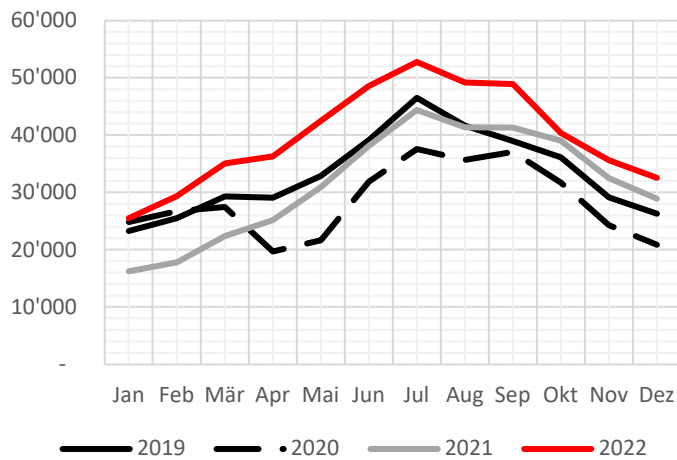
die meldepflichtigen Kurzaufenthalter ein Arbeitsvolumen von 35'721 vollzeitäquivalenten Arbeitskräften. Der Anteil der von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern geleisteten Arbeit am totalen Schweizer Arbeitsvolumen beträgt 1% und hat gegenüber dem Vorjahr (0.9%) leicht zugenommen. Die Spannweite des Anteils von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern am totalen Arbeitsvolumen in den Kantonen reichte von 0.4% bis 2.6%.

Die Abbildung 2.1 zeigt die Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter (max. 90 Arbeitstage) in den letzten 18 Jahren nach Kategorie. Die grösste Gruppe bildet, wie schon in den Jahren zuvor, auch im Jahr 2022 die Gruppe der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern mit einem Anteil von 64%. Dieser Anteil stieg in den vergangenen Jahren stetig. Als nächstgrösste Gruppe folgen die entsandten Arbeitnehmenden mit einem Anteil von 30%. Als kleinste Gruppe führten die selbständigen Dienstleistungserbringer mit einem Anteil von 6% Arbeiten in der Schweiz aus. Die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern haben im Vergleich zum Vorjahr um 24.5% zugenommen. Diese haben den stärksten Zuwachs der drei Kategorien erfahren und erreichen 2022 einen neuen Spitzenwert. Bei den Entsandten betrug der Anstieg gegenüber dem Vorjahr 13.8%, dies nach zwei Jahren pandemiebedingter negativer Entwicklung. Bei den selbständigen Dienstleistungserbringern wurden seit 2017 stets Melderückgänge beobachtet. 2022 nehmen diese nun erstmals wieder leicht zu (+2.7%).

2.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern

Die Anzahl Personen, welche im Berichtsjahr eine Stelle bei einem Schweizer Arbeitgeber angetreten haben, entwickelte sich im Jahresverlauf ähnlich wie 2019. Jedoch auf deutlich höherem Niveau. Der Grossteil der Arbeitnehmenden tritt die Stelle bei Schweizer Arbeitgebern jeweils in den Sommermonaten an. 2019 hatten die Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern einen Höchstwert erreicht, welcher 2022 um 15% übertroffen wurde. In den Jahren dazwischen war ein deutlicher Rückgang auf Grund der Covid-Pandemie und der damit einhergehenden Massnahmen sichtbar.

Abbildung 2-2: Entwicklung der kurzfristigen Stellenantritte im Jahresverlauf, 2019-2022



Quelle: SEM

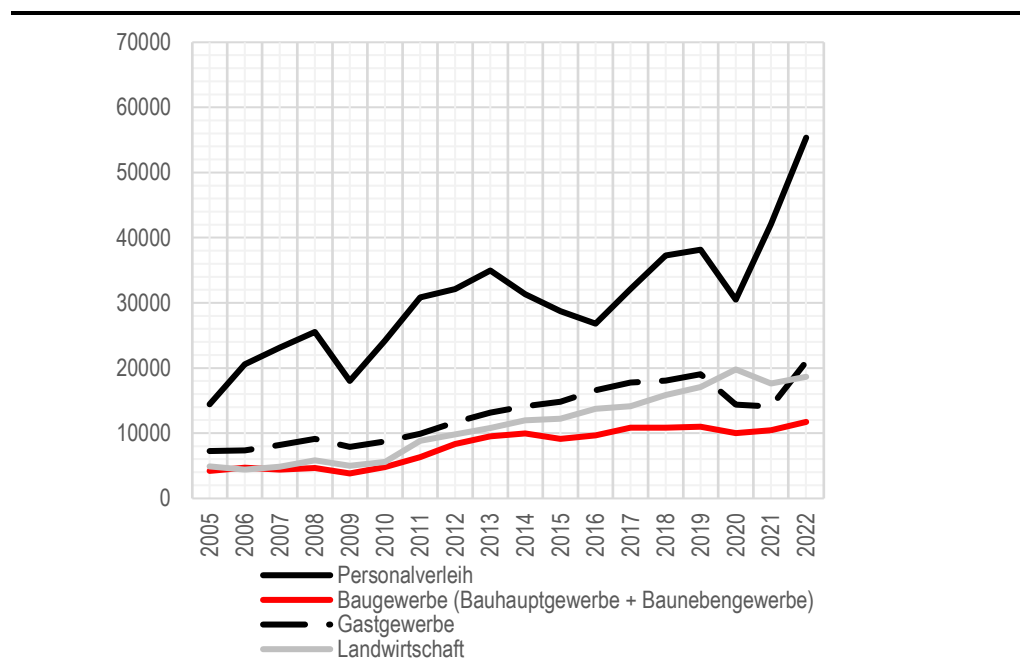
Die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern stellen mit 165'723 Meldungen die wichtigste Kategorie der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA dar. Gegenüber dem Vorjahr haben die kurzfristigen Stellenantritte um 32'623 Meldungen zugenommen. Mit wenigen Ausnahmen haben die kurzfristigen Stellenantritte in den meisten Branchen zugenommen. Abbildung 2.3 zeigt die vier wichtigsten Branchen für die kurzfristigen Stellenantritte.

Die Anzahl Stellenantritte bei Schweizer Personalverleihern hat im letzten Jahr erneut zugenommen (+32%, +13'293 Personen). Mit 55'368 Stellenantritten wurde ein neues Allzeithoch erreicht. Gegenüber 2005 entspricht dies fast einer Vervierfachung der Stellenantritte. Noch stärker war die Zunahme im Gastgewerbe. Hier wurden mit 20'996 Stellenantritten 49% mehr kurzfristige Arbeitseinstätze bei Schweizer Arbeitgebern registriert als noch im Vorjahr. Nach zwei Jahren mit rückgängiger Entwicklung ist diese nun wieder sprunghaft angestiegen. Dies lässt sich damit erklären, dass die Branche ausserordentlich stark von den pandemiebedingten geltenden Beschränkungen betroffen war und der Aufholeffekt hier dementsprechend gross war. In der Landwirtschaft war die Zunahme mit 5.7 % (+1'012 Personen) im Vergleich zu den anderen Branchen eher tief. Das Baugewerbe verzeichnete mit 11'746 Meldungen, was einer Zunahme von 12.6% entspricht, ebenfalls eine leicht unterdurchschnittliche Entwicklung. Branchen, die mit einer überdurchschnittlichen Entwicklung herausstechen sind «Kirche, Kultur, Sport, Unterhaltung» (44%, +2'757 Personen), «Reinigungsgewerbe» (50%, +860 Personen) sowie «Verarbeitendes Gewerbe» (39%, +664 Personen).

Auf kantonaler Ebene entfällt ein Grossteil der kurzfristigen Stellenantritte auf die Kantone Waadt (12.7%), Genf (12.6%), Zürich (10.4%) und Tessin (8.8%). Diese vier grossen Arbeitsmarktreionen absorbieren gemeinsam 44% des gesamtschweizerischen

Volumens. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da diesen Kantonen auch 41% der vollzeit-äquivalenten Beschäftigung zuzuordnen ist. Eine regionale Betrachtung zeigt auf, dass sich der Anstieg von meldepflichtigen kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Betrieben in allen Kantonen widerspiegelt. In Zürich war die Zunahme überdurchschnittlich (+40%), im Tessin hingegen eher unterdurchschnittlich (+6.7%).

Abbildung 2-3: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte, 2005-2022



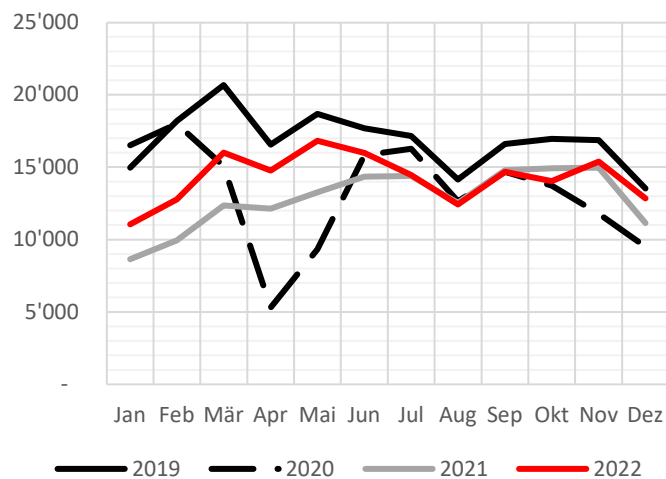
Details Baugewerbe 2022: Bauhauptgewerbe 4'356 Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern; Baunebengewerbe 7'390 Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern

Quelle: SEM

2.3 Entsandte Arbeitnehmende

Nach zwei Jahren mit rückläufiger Entwicklung haben die Meldezahlen bei entsandten Arbeitnehmenden 2022 wieder zugenommen. Mit 77'441 Entsandten und einer Zunahme von 13.8% gegenüber dem Vorjahr bleibt diese Kategorie aber noch unter dem Vorkrisenniveau von 2019 zurück (91'834 Personen). Im Jahresverlauf zeigt sich, dass vor allem in der ersten Jahreshälfte mehr Entsandte in die Schweiz kamen als noch im Vorjahr. In der zweiten Jahreshälfte haben sich die Meldezahlen wieder jenen von 2021 angeglichen.

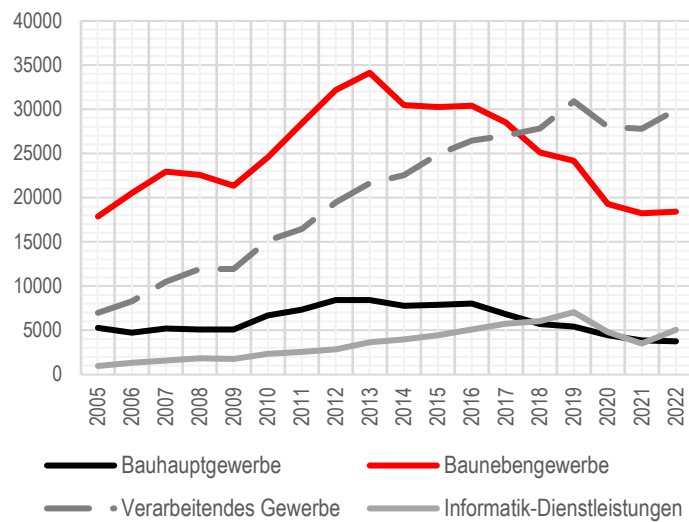
Abbildung 2-4: Entwicklung Entsandte im Jahresverlauf, 2019-2022



Quelle: SEM

Abbildung 2.5 zeigt die Entwicklung der wichtigsten Branchen bei entsandten Arbeitnehmenden seit 2005. Die grösste Gruppe ist im verarbeitenden Gewerbe (38.6%) und im Baunebengewerbe (23.8%) tätig. Obwohl das Baunebengewerbe mit 1.1% eine leichte Zunahme gegenüber 2021 verzeichnen konnte (+199 Personen), verliert der Anteil der Entsandten in dieser Branche relativ gesehen weiter an Bedeutung. Im verarbeitenden Gewerbe wurden 7.7% mehr Entsandte registriert als im Vorjahr. Dies entspricht einer Zunahme von 2'128 Personen. Auch in dieser für entsandte Arbeitnehmende wichtigen Branche ist die Entwicklung unterdurchschnittlich. Demgegenüber war die Entwicklung in der Branche der Informatik-Dienstleistungen überdurchschnittlich. Die Anzahl Entsandter hat in diesem Bereich um 45% (+ 1'577 Personen) zugenommen. Das Bauhauptgewerbe war eine der wenigen Branchen, in der sich die Meldezahlen der Entsandten negativ entwickelt haben. Zwischen 2021 und 2022 sind diese leicht um 2.2% zurück gegangen (-84 Personen). Dieser Trend einer rückläufigen Anzahl von Entsendungen besteht seit 2016 und hat bereits vor der Covid-Pandemie eingesetzt. Eine der grössten prozentualen Zunahmen erfuhr die Branche «Kirche, Kultur, Sport, Unterhaltung» 96% (1'434 Personen).

Abbildung 2-5: Entwicklung der entsandten Arbeitnehmenden nach Branche, 2005-2022



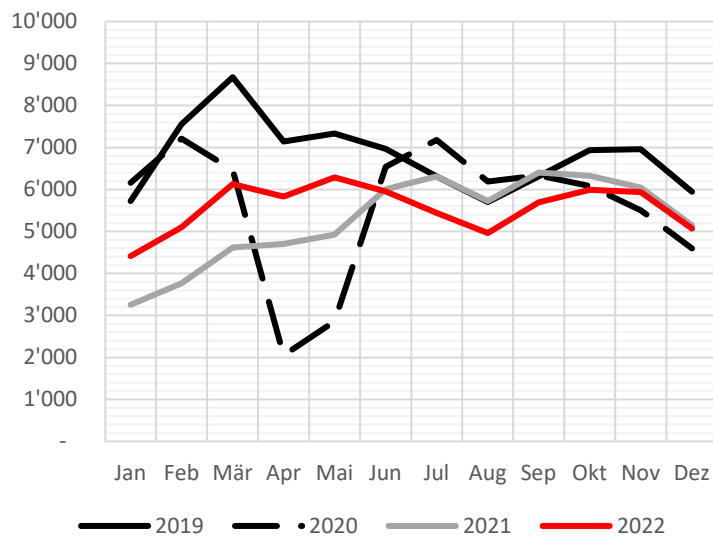
Quelle: SEM

Quasi unverändert blieb dabei die Zusammensetzung nach Herkunftsländern. Der überwiegende Teil kommt aus den Nachbarländern Deutschland (46.7%), Italien (16.6%), Frankreich (10.1%) und Österreich (7.1%). Entsendungen aus den EU-8 Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) machen zusammen einen Anteil von 7.7% aus. Dieser Wert ist gegenüber 2021 (7%) wieder leicht angestiegen, aber noch unterhalb des Vorkrisenniveaus im Jahr 2019 (8.2%).

2.4 Selbständige Dienstleistungserbringer

Bei den meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern zeigt sich im Jahr 2022 wieder eine leichte Zunahme. Dies nach fünf Jahren mit rückläufiger Entwicklung. Mit 2.7% und 383 Personen fällt diese allerdings relativ schwach aus. Betrachtet man die Entwicklung im Jahresverlauf, wie in der Abbildung 2.6 dargestellt, zeigt sich, dass die Meldungen in dieser Kategorie vor allem in der ersten Jahreshälfte zugenommen haben. Dies muss allerdings vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass im gleichen Zeitabschnitt des Vorjahres noch diverse Restriktionen aufgrund der Covid-19-Pandemie galten.

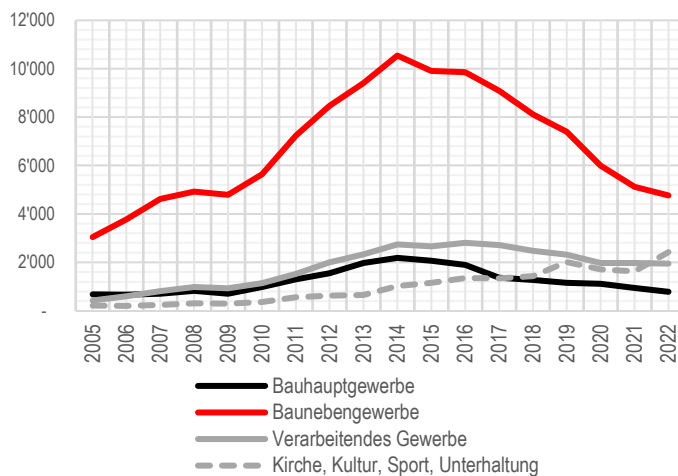
Abbildung 2-6: Entwicklung der selbständigen Dienstleistungserbringer (ohne persönliche Dienstleistungen) im Jahresverlauf, 2019-2022



Quelle: SEM

Abbildung 2.7 zeigt die Entwicklung der wichtigsten Branchen bei selbständigen Dienstleistungserbringern. Die leichte Zunahme der Meldungen ist auf wenige Branchen zurückzuführen. Diese haben vor allem bei den Informatik-Dienstleistungen zugenommen (21%; +117 Personen) und in der Branche «Kirche, Kultur, Sport, Unterhaltung» (49%, +798 Personen). Im Baunebengewerbe, wo fast ein Drittel der selbständigen Dienstleistungserbringer tätig ist, haben die Meldungen um 7% abgenommen (-364 Personen). Die Meldungen in dieser Branche sind seit 2014 rückläufig. Das gleiche gilt für das Bauhauptgewerbe. In dieser Branche sind die Meldungen im Berichtsjahr ebenfalls zurückgegangen (-16%, -149 Personen). Ein Grund dafür dürfte u.a. die bessere Baukonjunktur sein, insbesondere im süddeutschen Raum und in der Lombardei. Diese hat sich in den letzten Jahren, in diesen beiden wichtigen Herkunftsregionen für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer, deutlich verbessert und dürfte dazu geführt haben, dass italienische und deutsche Bauunternehmungen weniger auf Aufträge in der Schweiz angewiesen waren als früher. Im verarbeitenden Gewerbe waren 2022 nur leicht weniger selbständige Dienstleistungserbringer aus dem Ausland tätig (-1.4%; -31 Personen). Aufgeschlüsselt nach Herkunftsländern fallen 73% der Meldungen auf die Nachbarländer Deutschland (37%), Italien (21%) und Frankreich (15%). Gefolgt von Polen (5%) und Österreich (4%).

Abbildung 2-7: Entwicklung der selbständigen Dienstleistungserbringer, nach Branchen, 2005-2022



Quelle: SEM

2.5 Internationaler Vergleich

In einer von der Europäischen Kommission publizierten Studie zu Entsendungen im EU- und EFTA-Raum werden die ausgestellten PD-A1-Zertifikate⁴ analysiert. Die Anzahl ausgestellter Zertifikate kann als Indikator herangezogen werden, um das Ausmass der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung anhand der Arbeitseinsätze zu erfassen und stellt die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im internationalen Kontext dar. Aus der Studie geht hervor, dass die Schweiz im Jahr 2021⁵ zu den sechs wichtigsten Empfängerstaaten für entsandte Arbeitnehmende und selbständige Dienstleistungserbringer zählte⁶.

Gegenüber dem Vorjahr hat die Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden im Jahr 2021 erneut abgenommen. Im Ländervergleich war die Entwicklung im zweiten Pandemiejahr allerdings sehr heterogen.

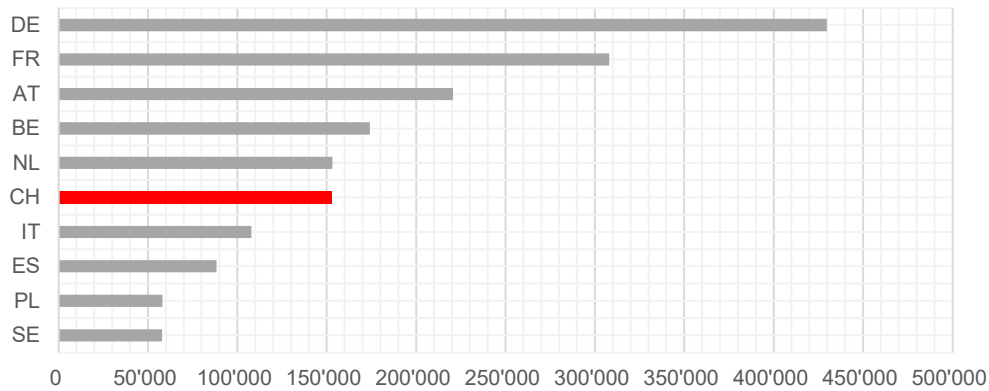
In absoluten Zahlen steht die Schweiz mit 152'787 PD-A1-Zertifikaten an sechster Stelle der Länder, die am meisten PD-A1-Zertifikate ausgestellt haben, hinter Deutschland (429'749), Frankreich (308'008), Österreich (220'629), Belgien (174'157) und den Niederlanden (153'203). Relativ gesehen machen die ausgestellten Zertifikate 3,1 % der Schweizer Erwerbsbevölkerung aus.

⁴ Mit dieser Bescheinigung wird nachgewiesen, dass die Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit des ausstellenden Mitgliedstaats Anwendung finden, und es wird bestätigt, dass die betreffende Person in einem anderen Mitgliedstaat nicht zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen verpflichtet ist.

⁵ 2021 sind die aktuellsten verfügbaren Zahlen.

⁶ Frederic De Wispelaere, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet, Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2021, European Commission 2022

Abbildung 2-8: Anzahl der ausgestellten PD-A1-Zertifikate nach Ländern, 2021



Quelle: Europäische Kommission

Auch 2021 war die Zahl der einreisenden Dienstleistungserbringer in die Schweiz deutlich höher als die Anzahl in einem anderen Land tätig werdenden Dienstleistungserbringer aus der Schweiz. Die daraus resultierende positive Nettobilanz zeigt auf, dass der Schweizer Arbeitsmarkt auch 2021 sehr attraktiv für Entsendebetriebe und selbständige Dienstleistungserbringer aus der EU war. Die Schweiz liegt bei den Nettoempfängerstaaten auf Platz 5, hinter den Spitzenreitern Frankreich, Österreich, Niederlande und Belgien. Die grössten Nettoentsendestaaten im europäischen Vergleich waren Deutschland, Polen, Slowenien und Italien.

3 Aktuelles zum FlaM Dispositiv

3.1 Verlängerung NAV Hauswirtschaft

Seit dem 1. Januar 2011 gilt für Hausangestellte in Privathaushalten die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft).⁷ Damit hatte der Bundesrat zum ersten Mal seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr einen Mindestlohn gemäss Artikel 360a des Obligationenrechts (OR) für eine Branche festgelegt.⁸ Der Bundesrat hat den NAV Hauswirtschaft dreimal jeweils um drei Jahre verlängert (2013, 2016 und 2019). Dabei wurden bei jeder Verlängerung die Bruttomindestlöhne, ohne Ferien- und Feiertagszuschläge (Art. 5 NAV Hauswirtschaft), an die Nominallohnentwicklung angepasst.

Die tripartite Kommission des Bundes (TPK Bund) hat an ihrer Sitzung vom 6. Juli 2022 entschieden, dem Bundesrat die nochmalige Verlängerung des NAV Hauswirtschaft um weitere drei Jahre und eine gleichzeitige Anpassung der Mindestlöhne per 1. Januar 2023 zu beantragen. Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Kantone zeigten, dass die kantonalen TPK in den letzten drei Jahren wiederholte Verstösse gegen den geltenden Mindestlohn festgestellt haben. Über drei Jahre (2019–2021) betrug die Verstossquote gegen die Mindestlöhne des NAV Hauswirtschaft 10 Prozent auf Betriebsebene und 9 Prozent bei den Personen. Zudem umfasst die Hauswirtschaftsbranche auch weiterhin einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an ausländischen Arbeitnehmenden mit niedrigem Ausbildungsniveau. Daher besteht aus Sicht der TPK Bund auch weiterhin ein hohes Risiko eines erhöhten und unerwünschten Lohndrucks. Ferner hat die TPK Bund angemerkt, dass sie vom Bundesrat aufgrund der Arbeitsmarktsituation und insbesondere angesichts der Teuerungsentwicklung während der Laufzeit des NAV eine Anpassung der zwingenden Mindestlöhne beantragen kann.

Der Bundesrat ist an seiner Sitzung vom 9. Dezember 2022 dem Antrag der TPK Bund gefolgt und hat den NAV Hauswirtschaft um drei Jahre verlängert. Gleichzeitig hat er die Mindestlöhne an die Nominallohnentwicklung für die Jahre 2019 bis 2021 angepasst und demnach um 1,5 Prozent erhöht. Die Verlängerung und die Erhöhung der Mindestlöhne sind am 1. Januar 2023 in Kraft getreten.

3.2 Neue Empfehlungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht des Erstunternehmers im Rahmen der Haftung für die Subunternehmer (Artikel 5 EntsG)

Im Auftrag des Vorstehers des WBF wurde im Herbst 2021 unter der Leitung des SECO eine Expertengruppe mit Vertretern der Sozialpartner, des Baugewerbes und der Kantone einberufen, um die Erfüllung der Sorgfaltspflicht aufgrund der Entwicklungen seit der Einführung der Solidarhaftung im Jahre 2013 und der heutigen Praxis zu überprüfen. Im Rahmen der Arbeiten der Expertengruppe hat sich gezeigt, dass aufgrund der

⁷ SR 221.215.329.4

⁸ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht), vom 30. März 1911 (OR); SR 220

bisherigen Erfahrungen aus der Praxis mit der Erfüllung der Sorgfaltspflicht ein gewisser Aktualisierungsbedarf besteht.

Aus diesen Arbeiten sind drei Empfehlungen der Expertengruppe resultiert, wie die Sorgfaltspflicht des Erstunternehmers aus heutiger Sicht erfüllt werden kann.

Empfehlung 1 Anpassung von Artikel 8b Absatz 1 Buchstabe c und d der EntsV per 1. Januar 2023

Mit der Anpassung der rechtlichen Grundlagen kann eine sogenannte GAV-Bescheinigung nicht nur das Kontrollergebnis «kein Verstoss festgestellt» ausweisen, sondern zusätzlich, ob der Subunternehmer auf Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss Artikel 2 Absatz 1 EntsG kontrolliert wurde und ob dabei Verstösse festgestellt wurden und ob diese behoben wurden. Damit sind die in der Praxis etablierten GAV-Bescheinigungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht aussagekräftiger geworden.

Empfehlung 2 Interpretation der Aussagen auf der GAV-Bescheinigung

Aufgrund der Erfahrungen in der Praxis können gewisse Empfehlungen definiert werden, wie der Erstunternehmer die Aussagen auf der GAV-Bescheinigung im Rahmen seiner Sorgfaltspflicht interpretieren kann. So kann bei leichten oder mittelschweren Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen, die der Subunternehmer behoben hat, davon ausgegangen werden, dass sich dieser an die Bedingungen hält. Bei schweren Verstössen des Subunternehmers, die behoben wurden, oder bei fehlenden Kontrollen in den fünf vorangegangenen Jahren wird dem Erstunternehmer empfohlen, zusätzliche Nachweise wie eine detaillierte Deklaration des Subunternehmers zu den gewährten Mindestlöhnen einzufordern.

Empfehlung 3 Handhabung der Deklaration und der GAV-Bescheinigung durch den Erstunternehmer

Gilt für den Betrieb eines Subunternehmers mit Sitz in der Schweiz ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag, so wird dem Erstunternehmer empfohlen, vom Subunternehmer eine Bestätigung der paritätischen Vollzugsorgane, eine GAV-Bescheinigung im Sinne von Art. 8b Abs. 1 lit. c EntsV, zu verlangen. Zeigt sich aufgrund dieser Bestätigung, dass weiterer Bedarf an einem Nachweis über das Verhalten des Subunternehmers in der Gegenwart besteht, so empfiehlt es sich, vom Subunternehmer zusätzlich eine Deklaration im Sinne von Art. 8b Abs. 1 lit. b EntsV zu verlangen.

3.3 Mobility Package, EU -Richtlinie 2020/1057

Das Europäische Parlament hat am 8. Juli 2020 das «Mobilitätspaket 1» verabschiedet, welches neue Vorschriften für den grenzüberschreitenden Strassentransport enthält. Die Regelungen bezwecken die Förderung eines fairen und nachhaltigen Strassentransports im Güter- und Personenverkehr. Im «Mobilitätspaket 1» ist auch die neue

Richtlinie (EU) 2020/1057 für die Entsendung von Kraftfahrern im Strassenverkehr enthalten, welche spezifische Regeln für grenzüberschreitende Entsendungen in diesem Sektor vorsieht.

Der Bundesrat hat am 23. Februar 2022 ein Paket von Gesetzesanpassungen in die Vernehmlassung geschickt. In Angleichung an die Richtlinie (EU) 2020/1057 war auch eine Anpassung des EntsG vorgesehen. So sollte eine Grundlage für den Informationsaustausch und die Gewährung von Amtshilfe durch die Schweizer Behörden eingeführt werden. Diese sollte gewährt werden, wenn die Behörden eines EU-Staates ein in der Schweiz domiziliertes Unternehmen auf Einhaltung der minimalen Arbeitsbedingungen in diesem EU-Staat kontrollieren wollten und Amtshilfe aus der Schweiz benötigten. Die Vernehmlassung dauerte bis am 31. Mai 2022. Aufgrund der ablehnenden Rückmeldungen aus Vernehmlassungsverfahren hat der Bundesrat darauf verzichtet, die Anpassung des EntsG weiter zu verfolgen. Für den Strassentransport zwischen der Schweiz und der EU bleibt somit das bisherige Entsenderecht anwendbar. Der Regulationsunterschied mit der EU hat in der Praxis nur geringe Auswirkungen, so richtet sich das Meldeverfahren für Schweizer Transporteure in den EU/EFTA-Mitgliedstaaten wie bisher nach den jeweiligen nationalen Meldeportalen.

3.4 Optimierung Meldeverfahren

Das Projekt «Optimierung Meldeverfahren» hat zum Gegenstand, das Online-Meldeverfahren für die kurzfristige Erwerbstätigkeit (bis 90 Tage / 3 Monate pro Kalenderjahr) zu optimieren und weiterzuentwickeln. Die Meldungen der Dienstleistungserbringer sollen künftig einfacher und präziser den Einsatzbranchen zugeordnet werden. Auch soll die Effizienz des Meldeverfahrens gesteigert und Missbräuche besser verhindert werden können.

In einer ersten Phase wurden Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität und der Datenübermittlung erarbeitet («Aktualisierung»). Das für die Umsetzung federführende Staatssekretariat für Migration (SEM) hat ein entsprechendes Umsetzungsprojekt lanciert (UPOM1) und im Herbst 2020 erste Massnahmen umgesetzt (siehe dazu Erläuterungen des FlaM-Berichts 2020 und 2021). Weitere Massnahmen sehen insbesondere eine verbesserte Identifikation der Betriebe sowie die Implementierung von exakteren und validierbaren Angaben des Einsatzorts vor.⁹

Parallel zu diesen Optimierungsarbeiten wurden im SEM Anfang 2022 die Initialisierungsarbeiten zur Gesamterneuerung des ZEMIS aufgenommen (Programm ERZ). In diesem Kontext und auch im Lichte des sich in Erarbeitung befindlichen Unternehmensentlastungsgesetzes stellte sich die grundsätzliche Frage, wie das SEM die Behördendienstleistung Meldeverfahren zukünftig anbieten möchte.

Aufgrund der weiterhin prekären Ressourcensituation seitens des IT-Dienstleisters sowie aufgrund der Überlegungen im Rahmen des Programm ERZ hat das SEM Anfang

⁹ Nutzung der UID: Diese Massnahme zielt auf eine bessere und eindeutige Identifikation der Betriebe ab und senkt daher das Missbrauchspotenzial. Zudem werden die Angaben in Bezug auf den Einsatzort validiert und/oder plausibilisiert, damit Leerkontrollen zukünftig möglichst vermieden werden können.

2023 entschieden, dass im Rahmen einer Konzeptstudie zusammen mit dem SECO die Umsetzung der Vollintegration des optimierten Meldeverfahrens bis Mitte 2024 auf EasyGov geprüft werden soll. Die Datenverarbeitung würde weiterhin über ZEMIS erfolgen.

In einer zweiten Phase («Weiterentwicklung») sollen konzeptionell grundsätzlichere Fragen aufgegriffen werden, die sich auch im Kontext von mehreren parlamentarischen Vorstössen stellen.¹⁰ Im Rahmen der erwähnten Konzeptstudie prüft das SEM zusammen mit dem SECO die Umsetzbarkeit des entsprechenden Massnahmenkatalogs auf EasyGov. Die weiteren Umsetzungsarbeiten, welche das ZEMIS betreffen, werden im Rahmen des Programms ERZ adressiert.

3.5 Plattform für die elektronische Kommunikation

Am 1. Dezember 2022 hat die Plattform für die elektronische Kommunikation im FlaM-Vollzug ihren produktiven Betrieb aufgenommen. Mit der Plattform stellt das SECO den Vollzugsorganen ein neues Hilfsmittel zur Verfügung und unternimmt damit einen weiteren Schritt in der Digitalisierung des Informationsaustauschs. Über die Plattform können die Vollzugsorgane im Kontrollprozess Daten und Dossiers in elektronischer Form untereinander austauschen. Damit kann der Vollzug der FlaM medienbruchfrei, effizient und im Vergleich zu heute sicherer erfolgen. Die Plattform wurde durch den Bund unter Einbezug der Vollzugsorgane entwickelt und in einer Pilotphase intensiv getestet. Die Plattform kann entweder über einen Internetbrowser mit einem sicheren Login oder über eine gesicherte Schnittstelle direkt aus der Software der Vollzugsorgane erreicht werden. Das Rollout ist in Etappen vorgesehen und die Vollzugsorgane werden im Verlauf des Jahres 2023 nach und nach auf die Plattform integriert.

3.6 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2022

Nachfolgend werden die parlamentarischen Vorstösse zu den FlaM aufgeführt, die 2022 eingereicht oder weiterbehandelt wurden.

Neu eingereicht wurden im Jahr 2022 die beiden Interpellationen Aeschi 22.3591 und 22.3592 «Verdeckte Gewerkschaftsfinanzierung durch den Bund?». Der Interpellant verlangt vom Bundesrat Auskunft zu verschiedenen Fragen betreffend Finanzierung der Kontrolltätigkeit im Zusammenhang mit den FlaM (Art. 7 und 7a Abs. 3 EntsG). Der Bundesrat erläutert in seiner Antwort das duale Vollzugssystem, die unterschiedlichen Finanzierungssysteme der Kantone und der paritätischen Kommissionen und verweist auf die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen.

Daneben gab es verschiedene parlamentarische Vorstösse aus den Vorjahren, die im Jahr 2022 weiterbehandelt wurden oder abgeschrieben wurden.

¹⁰ Vgl. Mo. 18.3758 Regazzi Fabio: Zemis-Datenbank. Verbesserte Kontrollen dank Fehlerbehebung und Mo. 18.4250 Müller Walter: Flankierende Massnahmen modernisieren.

Motion Gutjahr 21.3846 «Wirkungsvoller Nachweis der Arbeitsbedingungen für Subunternehmer mit dem Informationssystem Isab» (siehe dazu auch FlaM Bericht 2021).

Die Motion wurde am 23. November 2022 zurückgezogen, nachdem der Bundesrat die Revision der Entsendeverordnung am 23. November 2022 beschlossen hat. Die geänderte Entsendeverordnung (Art. 8b Abs. 1 Einleitungssatz sowie Bst. c und d) ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Der geänderte Wortlaut der EntsV stellt neue Anforderungen an den Inhalt von Bescheinigungen paritätischer Kommissionen und von Einträgen in einem Register. Diese müssen künftig Auskunft darüber geben, ob Kontrollen durchgeführt wurden und ob die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten wurden (siehe hierzu Abschnitt 3.2).

Die im Jahr 2021 eingereichte *Motion Meyer 21.3772 «Arbeitsgesetz gilt auch für Anbieter der Plattformökonomie»* wurde in den Räten noch nicht traktandiert.

Die *Motion Abate 18.3473 «Optimierung der flankierenden Massnahmen. Änderung von Artikel 2 des Entsendegesetzes»* (siehe dazu auch FlaM Bericht 2019, 2020 und 2021) wurde im Zusammenhang mit der Botschaft vom 28. April 2021 zur Änderung des Entsendegesetzes (BBI 2021 1120) abgeschrieben, Geschäft 21.032. Der Ständerat ist am 14. Juni 2022 zum zweiten Mal nicht auf die Vorlage zur Änderung des Entsendegesetzes eingetreten. Das Geschäft war damit erledigt.

Standesinitiative des Kantons Tessin 18.326 «Informationspflicht gegenüber von Lohn-dumping betroffenen Arbeitnehmenden» (siehe dazu auch FlaM Bericht 2020 und 2021).

Die Standesinitiative 18.326 aus dem Tessin wurde von den Räten abgeschrieben und ist damit erledigt. Die Anliegen der Standesinitiative sind durch verschiedene vom SECO ausgearbeitete Massnahmen auf eine niederschwellige, aber effiziente Art und Weise ohne Gesetzesanpassung umgesetzt worden.

3.7 Trinationale Arbeitsgruppe / französisch-schweizerische Expertengruppe

Die trinationale Arbeitsgruppe und die französisch-schweizerische Expertengruppe bieten seit mehreren Jahren einen Rahmen für die Lösung technischer Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der flankierenden Massnahmen. Die Aufrechterhaltung dieser Beziehungen zu den Nachbarländern Deutschland, Österreich, Liechtenstein und Frankreich ist eine Daueraufgabe. Die französisch-schweizerische Gruppe traf sich im Jahr 2022 nicht. Die trinationale Gruppe traf sich am 1. Juni 2022 (in Konstanz, Deutschland) und die Delegationen (Deutschland, Österreich) informierten sich gegenseitig über die Entwicklung der Entsendevorschriften in ihren jeweiligen Ländern. Die übrigen Tagesordnungspunkte waren Vollzugsthemen gewidmet (u.a. Fragen zur Meldefrist und zur Kautions).

4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene

Kapitel 4 präsentiert die Resultate der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane. In Kapitel 4.1 wird der Umfang der Kontrollen auf nationaler Ebene mit verschiedenen vom Bund festgelegten Minimalzielen verglichen. Das Kapitel 4.2 fasst die Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK nach Regionen und Branchen zusammen. Das Kapitel 4.3 befasst sich mit den Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern, einerseits aus Sicht der Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und andererseits aus Sicht der Kontrolltätigkeit der PK. In den Kapiteln 4.4 und 4.5 wird die Kontrolltätigkeit im Entsendebereich sowie im Bereich der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer dargestellt. Das Kapitel 4.6 bietet schliesslich einen Überblick der verschiedenen von den Vollzugsorganen ergriffenen Massnahmen, insbesondere der Verständigungsverfahren, der Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen nach Art. 360a OR sowie der Sanktionen.

4.1 Zielerreichung

Tabelle 4-1: Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2014

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ohne ave GAV	17'923	19'611	19'114	19'096	19'619	18'785	16'699	20'186	20'526
mit ave GAV	20'869	23'470	21'356	23'610	21'420	20'862	16'010	14'587	16'018
PK mit kantonalen ave GAV	1'630	1'661	1'359	1'437	1'046	1'658	1'417	1'022	590
Total	40'422	44'753	41'829	44'143	42'085	41'305	34'126	35'795	37'134
Ziel EntsV	27'000	27'000	27'000	27'000	35'000	35'000	35'000	35'000	35'000

Quelle: SECO

Das Kontrollziel aus der Entsendeverordnung (35'000 Kontrollen) wurde mit 37'134 durchgeführten Kontrollen erreicht. Während das Kontrollvolumen in den Branchen ohne ave GAV einen neuen Höchstwert erreichte, trifft dies auf den Bereich mit ave GAV nicht zu. Hier liegen die Kontrollzahlen nach wie vor weit hinter jenen von 2019 zurück. Dies dürfte auch mit der ave GAV Lücke im Schreinergerwerb der Deutschschweiz und des Tessins zu erklären sein¹¹. Die Kontrollen im Schreinergerwerb mussten, wie bereits im Vorjahr, von den kantonalen tripartiten Kommissionen übernommen werden, was die überdurchschnittliche Kontrolltätigkeit dieser Kommissionen in den Jahren 2021 und 2022 miterklärt. Zu beachten gilt zudem, dass die Kontrollzahlen der tripartiten Kommission Wallis für das Berichtsjahr fehlen¹².

Gemäss den von der TPK Bund festgelegten Zielen müssen 3% aller Schweizer Arbeitgeber kontrolliert werden. In den Fokusbranchen liegt das Kontrollziel bei 5%. Das

¹¹ Die Schreinerbranche Deutschschweiz und Tessin war ab dem 1. Januar 2021 ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag. Der AVE-lose Zustand hat über das ganze Berichtsjahr 2022 angedauert.

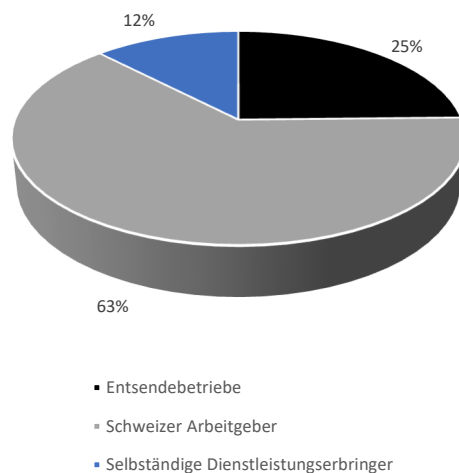
¹² Der Kanton VS konnte seine Berichterstattung für das Jahr 2022 infolge Informatikprobleme nicht rechtzeitig einreichen, um die Daten in den vorliegenden Bericht aufnehmen zu können. Im Berichtsjahr 2021 hatte die TPK VS noch 334 Kontrollen im Bereich ohne ave GAV durchgeführt.

Kontrollziel der TPK Bund wurde im Berichtsjahr mit 7% übertroffen. Verglichen mit dem Jahr 2021 wurde die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern erhöht. Die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen mit ave GAV war mit 14% höher als in Branchen ohne ave GAV. Zusätzlich zu den Kontrollen im Zusammenhang mit den flankierenden Massnahmen unterliegen Schweizer Unternehmen auch Arbeitsmarktkontrollen im Bereich Schwarzarbeit (BGSA) oder im Rahmen der Durchsetzung des Arbeits- (ArG) und Unfallversicherungsgesetzes (UVG).

Im Jahr 2022 wurden 27% der entsandten Arbeitnehmenden und 32% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer kontrolliert. Das Kontrollziel, welches als Bandbreite zwischen 30%-50% festgelegt wurde, wurde bei den entsandten Arbeitnehmenden somit knapp verfehlt. Bei den selbständigen Dienstleistungserbringern befindet man sich im unteren Bereich der festgelegten Zielvorgabe. Da meldepflichtige Dienstleistungserbringer im Jahresverlauf auch mehrere Einsätze in der Schweiz durchführen können, ist auch die Anzahl Einsätze von Interesse. Diese lag im Jahr 2022 bei rund 185'697 Einsätzen, respektive Meldungen und somit doppelt so hoch wie die Anzahl Dienstleistungserbringer (Entsandte und Selbständige). Werden die durchgeführten Kontrollen mit den Einsätzen verglichen, wird die Kontrollintensität wiederum etwas relativiert.

Im Vorjahresvergleich erhöhte sich die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane im Bereich der Schweizer Arbeitgeber (+14%) und war bei Entsandten und Selbständigerwerbenden mit -10% stark rückläufig. 63% der Betriebskontrollen fanden bei Schweizer Arbeitgebern, 25% bei Entsendebetrieben und 12% bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern statt.

Abbildung 4-1: Verteilung der Betriebskontrollen 2022



Quelle: SECO

Kontrollintensität bei Schweizer Unternehmen: Zusätzlich zu den Kontrollen im Zusammenhang mit den flankierenden Massnahmen unterlagen die Schweizer Unternehmen im Jahr 2021 unter anderem den folgenden Kontrollen:

- 12'062 Kontrollen im Kampf gegen Schwarzarbeit
- 52'533 Kontrollen im Rahmen der Durchsetzung des Arbeitsgesetzes (ArG) und des Unfallversicherungsgesetzes (UVG)
- Werden diese Kontrollen ebenfalls mitgezählt, dürfte die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern insgesamt höher liegen. Für das Jahr 2021 schätzungsweise bei maximal 30%.

Kontrollintensität auf nationaler Ebene

Die Kontrollintensität zwischen Schweizer Betrieben und den meldepflichtigen Dienstleistungserbringern variiert aufgrund des Risikos von Unterbietungen der Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz, aber auch aufgrund der unterschiedlichen Kontrolltiefe an sich.

Der Unterschied zwischen dem Anteil der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern und dem Anteil der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden erklärt sich dadurch, dass die Kontrollen bei Schweizer Betrieben – im Gegensatz zur Kontrolle von entsandten Arbeitnehmenden – rückwirkend für längere Perioden durchgeführt werden können. Mit anderen Worten: Während der Anteil der kontrollierten Schweizer Arbeitgeber geringer ist, gehen diese Kontrollen mehr in die Tiefe. Der Anteil der kontrollierten Arbeitnehmenden bei Schweizer Betrieben ist in der Regel zudem höher, eine Kontrolle kann sogar alle Arbeitnehmenden eines Unternehmens betreffen. Für ausländische Dienstleistungserbringer bezieht sich die Kontrolle hingegen nur auf die Dauer der spezifisch in der Schweiz erbrachten Dienstleistung¹³. Ein Schweizer Betrieb kann jederzeit und für den gegenwärtigen Zeitraum wie auch für vergangene Perioden kontrolliert werden. In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass die Schweizer Arbeitgeber – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – auch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einer intensiven Aufsicht unterliegen¹⁴. Insgesamt ergibt sich somit auch bei Schweizer Arbeitgebern eine hohe Kontrollintensität. Aufgrund der aufgeführten Unterschiede sind die Kontrollintensitäten bei Schweizer Arbeitgebern und bei entsandten Arbeitnehmenden allerdings nicht direkt miteinander vergleichbar.

Weiter besteht für den Bund einzig bezüglich der Kontrolle von ausländischen Dienstleistungserbringern eine rechtliche Grundlage zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den kantonalen Organen sowie von Subventionsvereinbarungen mit den PK in ave GAV-Branchen¹⁵. Die durch ave GAV abgedeckten Branchen, die nicht oder nur sehr schwach von der ausländischen Dienstleistungserbringung betroffen sind, haben mit dem SECO keine Subventionsvereinbarungen abgeschlossen. Sie sind folglich auch nicht verpflichtet, über ihre Kontrolltätigkeit Bericht zu erstatten. Ein Teil der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in ave GAV-Branchen ist demnach nicht im FlaM-Reporting enthalten¹⁶. Überdies leiteten mehrere

¹³ Die Entsendungen in die Schweiz dauern zu einem Drittel nur einen Tag, zu 75% weniger als fünf Tage.

¹⁴ In seinem Bericht vom 29.05.2019 zum Postulat 15.3117 de Courten "Abbau von Regulierungskosten. Bonusorientierte Kontrollintervalle für Betriebe und Anlagen" hat der Bundesrat die Frage der Kontrollintensität bei Schweizer Unternehmen umfassend behandelt: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2019_msg-id-75262.html

¹⁵ Die Kontrolltätigkeit der PK bei den Schweizer Arbeitgebern fällt unter den ordentlichen Vollzug der GAV. Das SECO übt keine Aufsicht über diesen Kontrollbereich aus und unterstützt die diesbezügliche Kontrolltätigkeit auch nicht finanziell.

¹⁶ Von den 43 ave GAV auf Bundesebene (Stand vom 01.07.2022) erhält das SECO von 33 PK Kontrollzahlen. Da die restlichen PK nicht von Entsendungen betroffen sind, verfügt das SECO auch über keine Vereinbarungen mit diesen Kommissionen. Von den 37 ave GAV auf Kantonsebene (Stand vom 01.07.2022) konnte

Kantone die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern im Bereich der 37 kantonalen ave GAV nicht weiter. Somit wird der in diesem Bericht ausgewiesene Umfang der Kontrollen bei Schweizer Betrieben unterschätzt.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass für Schweizer Arbeitgeber die FlaM-Kontrollziele nach Anzahl kontrollierter Betriebe festgelegt werden, während diese sich bei den Dienstleistungserbringern an der Anzahl der kontrollierten Personen orientiert.

Kasten 4.1: Interpretation der Resultate

Die im Bericht dargestellten Ergebnisse sind das Resultat verschiedener Arbeitsmarktbeobachtungskonzepte und Kontrollstrategien. Die kantonalen und paritätischen Vorgehensweisen zum Vollzug der flankierenden Massnahmen sind das Ergebnis eines, vom Gesetzgeber gewollten, dualen und dezentralen Vollzugs der Arbeitsmarktaufsicht in der Schweiz. Anhand der einzelnen Kontrollergebnisse lassen sich betreffend Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen keine generellen Rückschlüsse auf die gesamte Situation in der Schweiz ziehen. Es ist zudem schwierig, die Kontrolltätigkeit und die Kontrollergebnisse der einzelnen Vollzugsorgane miteinander zu vergleichen.

Risikobasierte Kontrollstrategie

Die Vollzugsorgane verteilen die Kontrollen nach den spezifischen Risiken ihrer Regionen und Branchen. Das dezentralisierte und duale System der flankierenden Massnahmen ermöglicht es den Kantonsbehörden, ihre Kontrollpolitik lokal auszurichten und sich auf die für ihre Situation spezifischen Herausforderungen und Risiken zu konzentrieren.

Die Kontrollprioritäten können sich daher von Jahr zu Jahr oder von Region zu Region ändern. Anpassungen der Kontrollschwerpunkte oder der Kontrollpolitik haben u.U. einen grossen Einfluss auf die Unterbietungs- und Verstossquoten.

Einfluss der Kantone auf die nationalen Ergebnisse

Aufgrund der Grösse ihrer Arbeitsmärkte, ihrer geografischen Lage oder ihrer Kontrollpolitik beeinflussen gewisse Kantone die Ergebnisse auf nationaler Ebene stark. Anpassungen der Kontrollprioritäten oder des Kontrollvolumens in diesen Kantonen können u.U. erhebliche Schwankungen des Gesamtergebnisses verursachen. Eine Branche kann also eine hohe Kontrollintensität ausweisen, ohne dass dies für die Situation der gesamten Schweiz repräsentativ wäre.

im vorliegenden Bericht die Kontrolltätigkeit von weniger als der Hälfte der zuständigen kantonalen PK berücksichtigt werden.

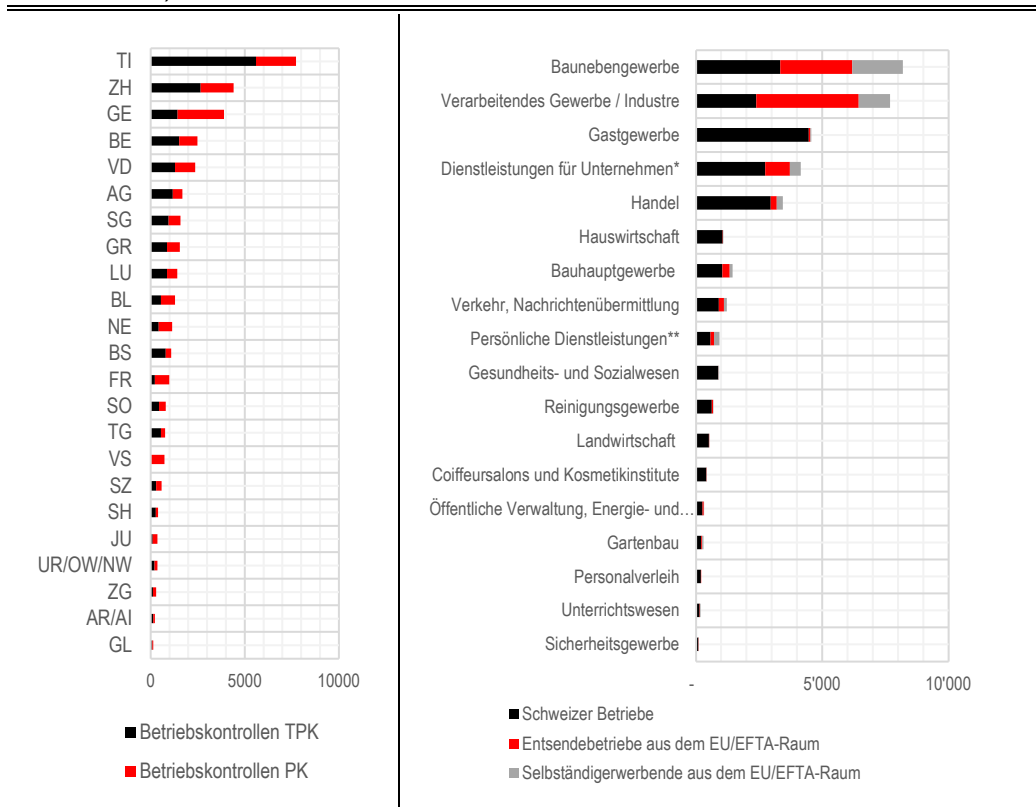
4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebern, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden

Das Kontrollvolumen ist in der gesamten Schweiz auf die verschiedenen Kantone und Branchen verteilt. Die Aufteilung zwischen den Kantonen und den Branchen hängt von der Grösse des entsprechenden Arbeitsmarktes, der Anzahl grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern und dem Einfluss der Personenfreizügigkeit auf die kantonalen Arbeitsmärkte ab. Die jährlichen Schwankungen lassen sich auch mit weiteren Faktoren erklären, so etwa mit dem Ausmass der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in einer Branche oder aber mit dem Risiko für Lohnunterbietungen oder für Verstösse gegen die Bestimmungen von ave GAV.

Wie in Abbildung 4.2 ersichtlich, war die Kontrolltätigkeit in den Kantonen Tessin, Zürich und Genf am höchsten. Einerseits erklärt sich diese Feststellung mit der Arbeitsmarktgrösse der genannten Kantone. Andererseits sind sie das Ergebnis unterschiedlicher Strategien der Kantone, aber auch einer stärkeren Risikoexposition, insbesondere in den Grenzregionen. Die Tabelle 4.2 stellt die Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene dar und zeigt, wo die Kontrollschwerpunkte gesetzt wurden. Die Abdeckung durch ave GAV variiert zudem je nach Kanton, was die unterschiedliche Aufteilung der Kontrollen durch kantonale TPK und PK grösstenteils erklärt.

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, waren auch in diesem Berichtsjahr die ausländischen Dienstleistungserbringer grossmehrheitlich im verarbeitenden Gewerbe sowie im Baunebengewerbe tätig. Deshalb finden dort auch die meisten Kontrollen von Dienstleistungserbringern statt. Die Zunahme der Betriebskontrollen im Vorjahresvergleich ist auf die Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebern zurückzuführen. Der Anstieg ist vor allem auf eine erhöhte Kontrolltätigkeit in den Branchen Gastgewerbe, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe zurückzuführen.

Abbildung 4-2: Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständig-erwerbenden), 2022



Ohne Kontrollen durch PK von kantonalen ave GAV. *Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung. ** Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung. Quelle: SECO

Die Kompetenz zur Festlegung der Kontrollschwerpunkte in der Arbeitsmarktbeobachtung obliegt den kantonalen TPK. Diese berücksichtigen dabei unter anderem die von der TPK des Bundes definierten Fokusbranchen. Die TPK Bund bestimmt jährlich Fokusbranchen, in welchen eine intensivere Kontrolltätigkeit zu erfolgen hat als in anderen Branchen. Die kantonalen TPK legen gemäss der Situation des kantonalen Arbeitsmarkts auch eigene Schwerpunkte fest (s. Tabelle 4.2).

Tabelle 4-2: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene

Auf Bundes- ebenen	2021 Gastgewerbe, Personalverleih, Baunebenge- werbe, Überwachungs- und Sicherheitsge- werbe, Reinigungsgewerbe, Coiffeurge- werbe, Detailhandel, Landwirtschaft	2022 Gastgewerbe, Personalverleih, Baunebenge- werbe, Überwachungs- und Sicherheitsge- werbe, Reinigungsgewerbe, Coiffeurge- werbe, Detailhandel, Landwirtschaft
AG	Hauswirtschaft, Abfall-/Recycling-Branche (un- gelerntes Personal), Autobranche Service- und Reparaturarbeiten, Zweiradbranche Verkauf	Hauswirtschaft, Detailhandel Kioske, Detailhan- del Hörgeräte, Detailhandel Blumen, Personal- verleih/-vermittlung (Personalberatende), Auto- waschanlagen, Unternehmenskommunikations- und Werbeagenturen
AR / AI		Unternehmenskommunikations- und Werbe- agenturen, Zahnarztgehilfen
BE	Baunebengewerbe, Maschinenbau, Hauswirt- schaft	Baunebengewerbe, Maschinenbau, Hauswirt- schaft
BL	Strassentransport (Güter), Reifenhandel, Infor- matik / EDV, Fitnesszentren, Hauswirtschaft	Alters- und Pflegeheime, Spitex-Betriebe, Haus- wirtschaft, Informatik / EDV
BS	Strassentransport, Hauswirtschaft, Immobilien / IT, Schreinergerwerbe, Überwachungs- und Si- cherheitsgewerbe <10 AN	Schreinergerwerbe, Detailhandel (ohne grosse Detailhändler mit eigenem Firmen-GAV) inkl. Apotheken und Drogerien, Strassentransport, Hauswirtschaft, Pneuhandel
FR	Crèches privées, Fitness et installation sportive, Immobilier	Physiothérapie
GE	Secteur des plateformes, Aide et soins à domi- cile, Stages	Aide et soins à domicile / Secteur des plate- formes
GL	Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte (Haushaltshilfen, Betreuerinnen), Handel mit Motorfahrzeugen, Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen	Detailhandel
GR	Detailhandel, Baunebengewerbe	Alpwirtschaft, Unterricht, Skischulen
JU	Horlogerie, Commerce de détail, Location de services	Horlogerie, Commerce de détail
LU	Landwirtschaft, Autogewerbe, Detailhandel, Nahrungsmittelindustrie, Praktikas (branchen- übergreifend), Hauswirtschaft	Recycling, kleines Überwachungs- und Sicher- heitsgewerbe, Hauswirtschaft, Detailhandel (Blumen sowie Uhren/Schmuck), Landwirtschaft
NE	Agriculture avec élevage de bétail	Horlogerie
SG	Detailhandel Bekleidung und Schuhe, Nah- rungsmittelindustrie Käseereien und andere Pro- duktionsbetriebe	Detailhandel Apotheken / Drogerien, NAV Haus- wirtschaft, Pneuhandel
SH		
SO	Landwirtschaft, Hauswirtschaft, Autogewerbe	Alters- und Pflegeheime, Transportgewerbe, Reitbetriebe
SZ	Detailhandel (ohne grosse Detailhändler mit ei- genen Firmen-GAV), Landwirtschaft	
TG	Herstellung von Druckerzeugnissen, Werbe- agenturen, Herstellung von Nahrungs- und Fut- termitteln, Personalverleih mit Einsätzen in der Nahrungsmittelindustrie	Transportgewerbe, Kunststoffindustrie
TI	Toutes les branches des CTT déjà en vigueur en 2021 et, en plus, les branches suivantes : Socié- tés d'investissement, Design graphique et com- munication visuelle, Activités de location et loca- tion-bail, Pratique dentaire, Physiothérapie	Activités financières et d'assurance, Services d'information, Fabrication de produits en caout- chouc et plastique, Fabrication de produits mé- talliques, à l'exception des machines et des équi- pements, Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques, Autres industries ma- nufacturères
UR- OW- NW	Detailhandel (ohne grosse Detailhändler mit ei- genen Firmen-GAV), Landwirtschaft	-
VD	Industrie, Commerce, Agriculture, Crèches	Industrie, Commerce, Agriculture
VS	Secteur principal de la construction, Second oeuvre	*
ZG	Nahrungsmittelbranche, Facility Management, Transportbranche, Geschenk- und Bastelläden	Detailhandel, Landwirtschaft, Elektro – und Handwerkerzubehörshops, Marketing- und Kommunikationsdienstleister, Radio und Zeitun- gen
ZH	Autogewerbe & Boden- und Parkettgewerbe, Detailhandel, Maschinenbau, Schreinerge- werbe, Veranstaltungsorganisation	Autogewerbe & Boden- und Parkettgewerbe, Detailhandel, Maschinenbau, Schreinerge- werbe, Veranstaltungsorganisation

**Branchen unter er-
höhter Beobach-
tung:** Im Rahmen der
Arbeitsmarktbeobach-
tung gibt die TPK
Bund den Vollzugsor-
ganen Empfehlun-
gen, welche Branchen
als stark gefährdet
identifiziert wurden
und somit eine er-
höhte Überwachung
erfordern.

* Die Daten der TPK VS für das Berichtsjahr 2022 fehlen. Quelle: SECO

4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail

4.3.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen ohne ave GAV)

Das EntsG gewährt den Vollzugsorganen bewusst einen gewissen Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Beobachtung des Arbeitsmarkts. Auf nationaler Ebene müssen die TPK mindestens 3% der Schweizer Arbeitgeber kontrollieren, respektive 5% in den Fokusbranchen (Vorgaben TPK Bund). Auf regionaler Ebene können die TPK von diesen Zielen abweichen, sofern sie diese Abweichungen begründen können. Auf diese Weise können die kantonalen TPK ihre Arbeitsmarktaufsicht an die Realität des kantonalen Arbeitsmarktes anpassen. Die kantonalen TPK haben denn auch Kontrollstrategien entwickelt, welche die kantonalen Besonderheiten berücksichtigen.

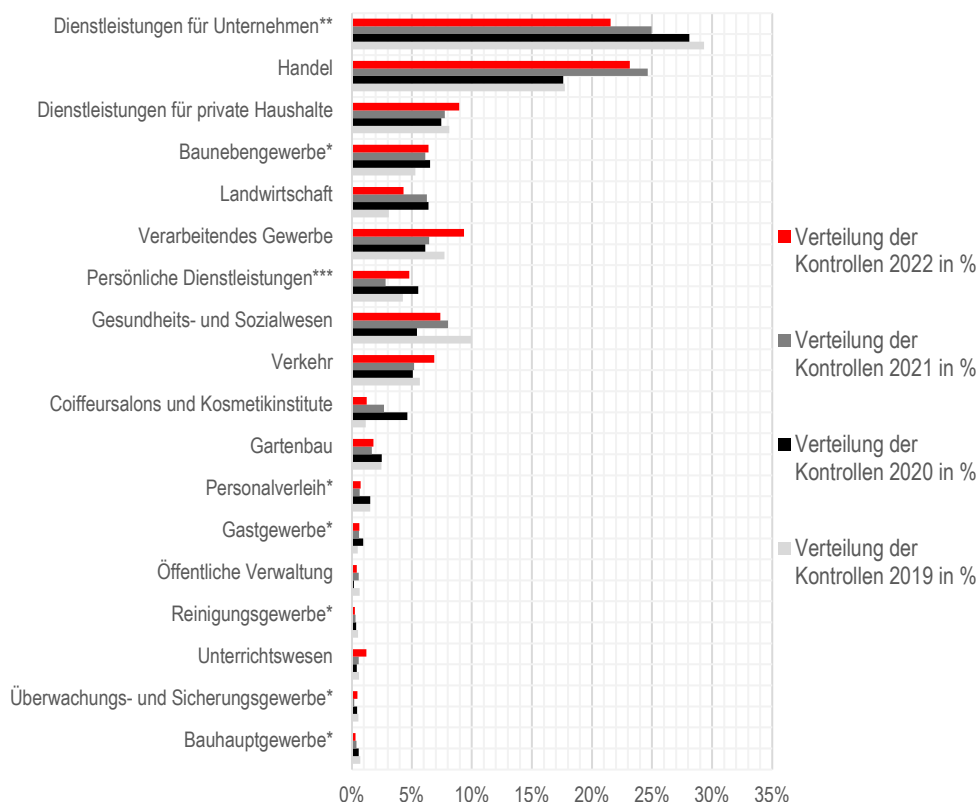
Nach dem Einbruch der Kontrolltätigkeit im Jahr 2020 konnte sich diese im 2021 erholen und hat im Berichtsjahr erneut zugenommen. Im Jahr 2022 hat das Kontrollvolumen der kantonalen TPK bei Schweizer Betrieben im Bereich ohne ave GAV gegenüber 2021 um 3.2% zugenommen (inkl. NAV-Kontrollen mit zwingenden Mindestlöhnen). Korrigiert man Berechnungen um die fehlenden Daten von der TPK Wallis, ergibt sich eine Zunahme von 3.8%.¹⁷

Abbildung 4.3 zeigt die Anzahl Betriebskontrollen nach Branchen, welche in den Jahren 2019 bis 2022 durchgeführt wurden. Das Kontrollvolumen kann jeweils stark von einer Branche zur anderen und von Jahr zu Jahr variieren¹⁸. Zu den in den letzten Jahren am meisten kontrollierten Branchen gehören die Dienstleistungen für Unternehmen (Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Personalvermittlung, Informatik), der Handel, das verarbeitende Gewerbe sowie Dienstleistungen für private Haushalte.

¹⁷ Um die fehlenden Daten von Wallis zu korrigieren, wurden in dieser Berechnung auch die Ergebnisse 2021 ohne die Kontrollzahlen von Wallis ermittelt.

¹⁸ Je nach Jahr können sich die Fokusbranchen des Bundes und der Kantone überschneiden (s. Tabelle 4.2). Diese Überschneidung kann die Bandbreite der Kontrollen zwischen den Branchen im Laufe der Zeit erhöhen.

Abbildung 4-3: Total der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2019 und 2022, nach Branche (ohne ave GAV)



* In diesen Branchen kommen meist ave GAV zur Anwendung. In der Abbildung sind jedoch die Kontrollen der kantonalen TPK in Bereichen ohne ave GAV wiedergegeben. Die Branchen in der Abbildung werden gemäss NOGA definiert und entsprechen nicht zwingend dem Geltungsbereich bestehender ave GAV.

** Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung. ***Persönliche Dienstleistungen (Wäscherei, chem. Reinigung, Fitnesszentren), Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute. Quelle: SECO

Insgesamt wurden im Berichtsjahr 11'877 Betriebskontrollen von tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebern durchgeführt (inkl. NAV). Am meisten Kontrollen fanden im Handel statt. Allein in dieser Branche wurde mit 2'750 Kontrollen fast ein Viertel aller Kontrollen durchgeführt. Innerhalb dieser Branche wurde der Grossteil der Kontrollen im Bereich Detailhandel vorgenommen. Wie im Vorjahr wurden auch im Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen viel kontrolliert (2'561 Betriebskontrollen). Hier vor allem im Bereich der Beratungsunternehmen und der Informatik. Gut 1'000 Kontrollen wurden in der Branche «Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte» vorgenommen. Das entspricht einem Anteil von 9% der Kontrollen im Berichtsjahr. Ebenfalls 9% der Kontrollen wurden im verarbeitenden Gewerbe durchgeführt.

In absoluten Zahlen haben die Kontrollen u.a. in folgenden Branchen zugenommen: Verarbeitendes Gewerbe (+369 Betriebskontrollen), persönliche Dienstleistungen (+245 Betriebskontrollen) sowie Verkehr und Nachrichtenübermittlung (+217 Betriebskontrollen). Ebenfalls zugenommen haben die Kontrollen in der Branche Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte (+171 Kontrollen). In dieser Branche fallen die meisten Kontrollen unter den nationalen NAV Hauswirtschaft,

welcher einen verbindlichen Mindestlohn vorgibt. Rückläufig waren die Betriebskontrollen vor allem in den Branchen Dienstleistungen für Unternehmen (-310 Betriebskontrollen), Landwirtschaft (-208 Betriebskontrollen) und in den Coiffeursalons und Kosmetikinstituten (-160 Betriebskontrollen). Bei den Kosmetikinstituten ist der Kontrollrückgang vor allem auf den in Genf durch einen kantonalen Mindestlohn geschützten NAV Bereich zurück zu führen. Über alle Branchen hinweg wurden 375 Betriebskontrollen mehr durchgeführt als im Vorjahr (+3%).

Schliesslich zeigt die regionale Aufteilung der Kontrollen, dass allein die Kantone Tessin (36%), Zürich (16%) und Genf (11%) 63% der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen ohne ave GAV durchführten.

4.3.1.1 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebern im TPK Bereich

Die im Jahr 2022 bei den Schweizer Betrieben festgestellte Lohnunterbietungsquote beläuft sich auf 10% (2021: 10%). Die festgestellte Lohnunterbietungsquote bei den von Schweizer Arbeitgebern angestellten Arbeitnehmenden lag ihrerseits bei 7% (2021: 7%). Beide Quoten sind gegenüber dem Vorjahr stabil geblieben.

In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Kontrollprioritäten von Jahr zu Jahr verändern, sind die Ergebnisse von Vergleichen über die Zeit oder über Branchen hinweg mit Vorsicht zu interpretieren. Die in Tabelle 4.3 ausgewiesenen Resultate reflektieren daher nicht die globale Lohnsituation in der Schweiz, sondern stellen ein Aggregat der verschiedensten Kontrollstrategien dar und sind durch die risikobasierte Kontrolltätigkeit geprägt (s. Kasten 4.1).

Tabelle 4-3: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV und ohne NAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne)

	Schweizer Betriebe			Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2020	2021	2022*	2021	2022
Kontrollen	6'635	8'290	8'938		
Kontrollen mit Ergebnis	6'118	7'217	9'147	10%	10%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	722	713	953		
	Personen			Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2020	2021	2022*	2021	2022
Kontrollen	26'278	29'138	52'010		
Kontrollen mit Ergebnis	26'259	27'689	49'036	7%	7%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	2'374	1'815	3'198		

*Die Daten der TPK VS für das Berichtsjahr 2022 fehlen. Quelle: SECO.

Mit einer risikobasierten Kontrollstrategie konzentrieren die Vollzugsorgane ihre Kontrollaktivitäten auf Branchen, in denen der Verdacht auf Lohnunterbietungen erhöht ist. Die nationalen Ergebnisse werden daher erheblich durch die Kontrollstrategien und Methoden zur Definition einer Lohnunterbietung der Kantone beeinflusst.

Interpretation der Lohnunterbietungsquote: Verschiebungen der Kontrollprioritäten von einem Zeitraum zum anderen können die Interpretation der Resultate bezüglich der Lohnunterbietungsquote erheblich beeinflussen. Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze zur Arbeitsmarktbeobachtung ist es nicht möglich, die Kontrollaktivität sowohl über die Jahre als auch über die einzelnen Vollzugsorgane miteinander zu vergleichen.

Die Kontrollpolitik unterscheidet sich auch nach Branchen. Wird beispielsweise eine Branche von einer kantonalen TPK als Risikobranche identifiziert, wird diese – je nach Kanton – möglicherweise Gegenstand einer Untersuchung. Es ist anzunehmen, dass sich die Unterbietungsquote in einer solchen Branche von jenen Branchen unterscheidet, in denen die kantonalen TPK vor allem aufgrund von Verdachtsmeldungen kontrollieren. Des Weiteren haben Branchenuntersuchungen oder Kontrollen von grösseren Kantonen eine Auswirkung auf die nationale Unterbietungsquote. Die im Bericht ausgewiesenen Unterbietungen von üblichen Löhnen widerspiegeln somit nicht die Situation auf dem gesamten Arbeitsmarkt.

Gemäss der Tabelle 4.4 wurde im Jahr 2022 die Mehrzahl der Unterbietungen im Handel und der Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen festgestellt. Während die Lohnunterbietungsquote im Vergleich zum Vorjahr insgesamt stabil geblieben ist, nahm die Anzahl Lohnunterbietungen zu. Dies u.a im Baunebengewerbe, im Handel und im Bereich Dienstleistungen für Unternehmen.

Tabelle 4-4: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche

	2020		2021		2022	
	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen
Landwirtschaft	462	30	638	25	549	17
Gartenbau	236	16	193	9	200	4
Verarbeitendes Gewerbe	501	62	538	75	1'009	96
Bauhauptgewerbe*	53	3	47	0	37	1
Baunebengewerbe	514	34	695	54	711	87
Handel	1'195	237	1'712	200	2'395	301
Gastgewerbe*	80	9	68	5	70	24
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	410	45	450	35	652	46
DL für Unternehmen**	1'299	95	1'501	118	1'541	152
Personalverleih*	102	1	60	3	99	8
Überwachung und Sicherungsgewerbe*	17	2	22	2	40	4
Reinigungsgewerbe*	30	1	36	2	28	2
Öffentliche Verwaltung	23	8	61	10	53	7
Unterrichtswesen	42	9	52	4	149	16
Gesundheits- und Sozialwesen	477	71	668	108	856	94
Persönliche DL***	390	79	327	38	543	57
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	214	19	93	21	128	36
Erbringung von DL für private Haushalte	73	1	56	4	87	1
Total	6'118	722	7'217	713	9'147	953

Ohne die Kontrollen in der Erotikbranche. * In diesen Branchen kommen meist ave GAV zur Geltung. In der Abbildung sind jedoch die Kontrollen der kantonalen TPK wiedergegeben in Bereichen ohne ave GAV. Die Branchen in der Abbildung werden gemäss allgemeiner Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) definiert und nicht gemäss dem Geltungsbereich bestehender ave GAV. ** Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung. *** Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung. Quelle: SECO

4.3.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Schweizer Arbeitgeber

Im Jahr 2022 wurden Kontrollen im Rahmen von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen bei 2'939 Schweizer Arbeitgebern durchgeführt (2'612 abgeschlossene Kontrollen). Insgesamt wurden 6'790 Personen kontrolliert. Bei 10% aller abgeschlossenen Betriebskontrollen wurde mindestens ein Verstoss gegen einen NAV-Mindestlohn festgestellt, die Verstossquote bei den Personenkontrollen betrug 6%. Tabelle 4.5 setzt dies in den Kontext der verfügbaren Daten aus den Vorjahren. Die grosse Mehrheit der Kontrollen wurde im Kanton Tessin durchgeführt (78%), was auf den Umstand zurückgeht, dass in diesem Kanton die meisten NAV mit zwingenden Mindestlöhnen in Kraft sind. Der zweite Kanton, welcher im Jahr 2022 einen bedeutenden Anteil an Kontrollen meldete, ist der Kanton Genf, wo 6% der Betriebskontrollen und 8% der Personenkontrollen stattgefunden haben. Die Verstossquote gegen NAV-Mindestlöhne liegt im Kanton Genf bei 47%, im Tessin sind es 9% bei Betriebskontrollen respektive 5% bei Personenkontrollen. Für den NAV Hauswirtschaft, der als einziger für die ganze Schweiz gilt, wurden im Jahr 2022 bei 13% der Kontrollen Verstösse gegen die geltenden Mindestlöhne festgestellt.

Tabelle 4-5: Von den kantonalen TPK abgeschlossene Kontrollen und festgestellte Lohnverstösse bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen mit NAV, 2020-2022

	2020		2021		2022	
	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse
Total NAV Hauswirtschaft	552	111	772	146	685	88
Total weitere kantonale NAV	2'170	323	2'269	226	1'927	179
<i>Basel-Stadt</i>	11	0	7	1	6	0
<i>Genf</i>	104	43	136	48	36	17
<i>Jura</i>	41	4	16	0	26	0
<i>Tessin</i>	2'014	285	2'110	177	1'859	162
Total NAV Betriebskontrollen	2'722	434	3'041	372	2'612	267

Quelle: SECO

4.3.2 Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen mit ave GAV)

Die Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Unternehmen untersteht dem ordentlichen GAV-Vollzug. Das SECO steuert diesen Teil der Kontrollen nicht und beteiligt sich auch nicht finanziell an der Kontrollaktivität. Für das Jahr 2022 liegen dem SECO auf nationaler Ebene Kontrollzahlen von 33 paritätischen Kommissionen vor. Es handelt sich dabei teilweise um PK, welche eine Subventionsvereinbarung mit dem Bund abgeschlossen haben.¹⁹ Schweizweit waren per 1. Juli 2022 jedoch 80 GAV allgemeinverbindlich erklärt. Wobei das SECO nur für einen Teil davon über Kontrollergebnisse verfügt. Das in Tabelle 4.6 ersichtliche Kontrollvolumen wird somit unterschätzt (vgl. Kasten 4.2).

¹⁹ Im Rahmen dieser Subventionsvereinbarungen beteiligt sich der Bund finanziell ausschliesslich an den Kontrollen der PK im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung.

Tabelle 4-6: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, 2016-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Entwicklung 2021-2022
Betriebskontrollen	10'296	11'828	11'346	11'491	8'381	8'451	11'113	31%
Personenkontrollen	80'482	80'081	80'693	83'473	65'041	72'181	80'308	11%

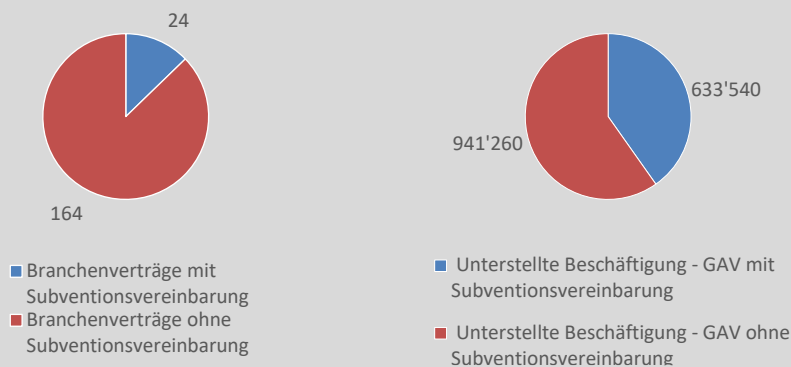
Bemerkung: inkl. Kontrollen bei Personalverleiher aber ohne kantonale ave GAV
Quelle: SECO

Die Tabelle 4.6 zeigt die Anzahl der durch die PK vorgenommenen Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern über die letzten sieben Jahre. Deutlich ersichtlich ist der Rückgang des Kontrollvolumens im Jahr 2020, der grösstenteils mit den Einschränkungen aufgrund der Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie zu erklären ist. Auf Betriebsebene reduzierte sich das Kontrollvolumen im Jahr 2020 um 27%, was einem Minus von rund 3'000 Betriebskontrollen entsprach.

Kasten 4.2: Berichterstattung im PK-Bereich

Schweizweit gab es gemäss BFS-Erhebung über die Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz (EGS) im Jahr 2018 566 GAV.²⁰ 188 davon regeln die Lohn- und Arbeitsbedingung einer Branche - sogenannte Branchen-GAV. Im selben Jahr hat der Bund im Rahmen des Vollzugs der FlaM mit 24 paritätischen Kommissionen von allgemeinverbindlichen Branchen-GAV eine Subventionsvereinbarung unterzeichnet und Kontrollziele vereinbart. Im Rahmen dieser Subventionsvereinbarungen wird u.a. die Art und Weise der Berichterstattung verbindlich festgehalten. Insgesamt lieferten 28 paritätische Kommissionen Kontrollzahlen für das Jahr 2018 (vier auf freiwilliger Basis).

Abbildung: Branchen-GAV mit und ohne Subventionsvereinbarung (2018)



Die 24 Branchen-GAV mit Subventionsvereinbarung regeln die Lohn- und Arbeitsbedingungen von rund 634'000 Beschäftigten oder 40% aller einem Branchen-GAV unterstellten Personen. Für die restlichen 164 Branchen-GAV liegen dem SECO keine Kontrollergebnisse vor, womit das Kontrollvolumen bei Schweizer Arbeitgebern im PK Bereich im vorliegenden Bericht unterschätzt wird.

²⁰ Wir stellen auf das Jahr 2018 ab da für dieses Jahr die aktuellsten Daten der EGS vorliegen. Die Anzahl Subventionsvereinbarungen mit PK liegt für das Jahr 2022 bei 23. Sieben PK von ave GAV haben zudem auf freiwilliger Basis dem SECO Kontrollzahlen gemeldet.

Im Jahr 2022 überprüften die PK die Einhaltung zwingender Lohn- und Arbeitsbedingungen aus dem GAV bei 80'308 Personen und dies in 11'113 Schweizer Firmen. Da die PK für sehr unterschiedliche Branchen zuständig sind, insbesondere was die Grösse der Branche anbelangt, variiert die Anzahl Kontrollen von PK zu PK relativ stark. Rund 70% aller Betriebskontrollen können drei PK zugeordnet werden: Den zuständigen PK für das Gastgewerbe, das Westschweizer Ausbaugewerbe sowie das Bauhauptgewerbe.

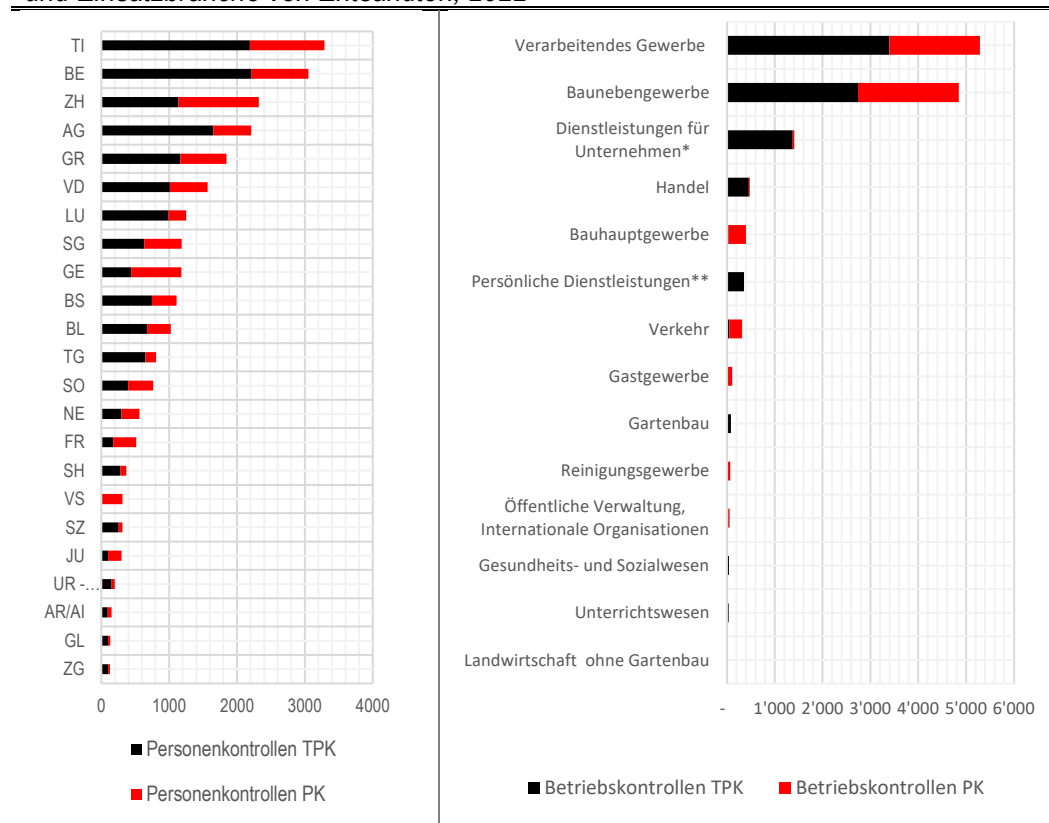
Die nun deutliche Zunahme des Kontrollvolumens im Vergleich zu 2021 ist insbesondere auf die Kontrolltätigkeit im Gastgewerbe zurückzuführen. Diese Branche war besonders stark von den Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19 Pandemie betroffen. Nach zwei Jahren mit rückläufigen Kontrollzahlen konnte die zuständige PK nun im Jahr 2022 ihre Kontrolltätigkeit deutlich erhöhen.

Das Kontrollvolumen liegt über alle 33 PK hinweg insgesamt nur noch 4% unter dem Vorkrisenniveau. Es ist somit eine gewisse «Normalisierung» zu beobachten. Detailliertere Daten zur Kontrolltätigkeit der PK sind in Kapitel 3.1 des statistischen Anhangs zu finden.

4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen

Das Dispositiv der flankierenden Massnahmen wurde dezentralisiert aufgebaut, um den regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. Der Vollzug wurde in der Folge den kantonalen TPK und den PK übertragen. Aus diesem Grund können das Kontrollvolumen oder die Kontrollprioritäten der kantonalen TPK und der PK von Region zu Region oder von einer Branche zur anderen variieren, je nach Bedeutung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung aus der EU sowie der identifizierten Risiken.

Abbildung 4-4: Betriebs- und Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Einsatzbranche von Entsandten, 2022



Kontrollen im Entsendebereich:

- **Kantonale TPK:** sind zuständig für die Kontrolle der entsandten Arbeitnehmenden und der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer in Branchen ohne ave GAV.
- **PK:** sind ihrerseits zuständig für die Kontrolle der Einhaltung der im EntsG festgelegten Bedingungen in Branchen mit ave GAV.

* Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung. ** Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung. Quelle: SECO

Im Jahr 2022 war die Mehrzahl der entsandten Arbeitnehmenden und selbständigen Dienstleistungserbringer im verarbeitenden Gewerbe, im Baunebengewerbe und in der Einsatzbranche persönliche Dienstleistung tätig (s. statistischer Anhang, Tabelle 1.3). Auch der Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen und dabei insbesondere die Informatik gehörte zu den Branchen mit einer bedeutenden Anzahl an Meldungen. Die Kontrollen wurden folglich überwiegend in diesen Branchen getätigt. Während das Baunebengewerbe zu grossen Teilen von ave GAV mit zwingenden Mindestlöhnen abgedeckt ist, ist dies weniger der Fall in Branchen des verarbeitenden Gewerbes und im Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen. Im Jahr 2022 haben die kantonalen TPK

12'537 (inkl. NAV) und die PK 7'500 Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden durchgeführt.

Auf regionaler Ebene haben 72% der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden im Jahr 2022 in der Deutschschweiz, 13% in der Westschweiz und 15% im Tessin stattgefunden.

4.4.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK im Entsendebereich (in Branchen ohne ave GAV)

Im Jahr 2022 haben die kantonalen TPK 5'563 Betriebe und 12'057 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert (ohne NAV). Bei den Personenkontrollen hat das Kontrollvolumen um 5% zugenommen, die Betriebskontrollen waren mit -0.7% leicht rückläufig. Werden die Berechnungen um die fehlenden Zahlen aus dem Kanton Wallis korrigiert²¹, ergibt sich eine Zunahme der Betriebskontrollen von 1% und der Personenkontrollen um 8%

Das durch die kantonalen Organe erreichte Kontrollvolumen (34%) liegt somit im unteren Bereich des Kontrollziels in Bezug auf die entsandten Arbeitnehmenden. Die Zunahme bei den Personenkontrollen der kantonalen TPK erklärt sich zu einem grossen Teil durch die Übernahme der Personenkontrollen im Schreinerhandwerk. Diese Branche hatte wie bereits im Vorjahr in der Deutschschweiz und im Tessin keinen gültigen ave GAV. Ebenfalls zugenommen haben die Kontrollen in Branchen, in denen auch die Anzahl der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer angestiegen ist. Dazu gehört das Verarbeitende Gewerbe, die Branche der Dienstleistungen für Unternehmen (v.a Dienstleistungen der Informationstechnologie) sowie die Kategorie Kirche, Kultur, Sport, Unterhaltung.

Über die Hälfte der Betriebskontrollen im Entsendebereich wurde in den Kantonen Bern (12%), Tessin (16%), Zürich (11%), Luzern und Aargau (je 9%) vorgenommen. Beinahe die Gesamtheit der Kontrollen entfiel dabei auf das verarbeitende Gewerbe (48%), die Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen (16%) sowie das Bau- und Nebengewerbe (27%). Die Kontrollen im verarbeitenden Gewerbe konzentrierten sich auf die Bereiche Maschinenbau sowie Reparatur und Instandhaltung von Maschinen und Herstellung von Möbeln.

4.4.1.1 Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe im TPK Bereich

Die Quote der von den kantonalen TPK festgestellten Lohnunterbietungen bei Entsendebetrieben ist im Jahr 2022 auf 16% angestiegen (2021: 13%). Die bei entsandten Arbeitnehmenden festgestellte Lohnunterbietungsquote ist hingegen leicht gesunken (2022: 13%; 2021: 14%). Die tripartiten Kommissionen der Kantone Zürich,

²¹ Um die fehlenden Daten von Wallis zu korrigieren, wurden in dieser Berechnung auch die Ergebnisse 2021 ohne die Kontrollzahlen von Wallis ermittelt.

Aargau, Waadt, Bern und Tessin haben im Rahmen des Reportings die Mehrzahl der Fälle von Lohnunterbietungen übermittelt.

Tabelle 4-7: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV

	Entsendebetriebe			Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2020	2021	2022*	2021	2022
Kontrollen im Entsendebereich	4'392	5'605	5'563	13%	16%
Kontrollen mit Ergebnis	3'932	5'298	5'077		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	571	694	826		
	Entsandte			Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2020	2021	2022*	2021	2022
Kontrollen im Entsendebereich	9'296	11'451	12'057	14%	13%
Kontrollen mit Ergebnis	8'521	10'561	11'163		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	1'104	1'439	1'494		

* Die Daten der TPK VS für das Berichtsjahr 2022 fehlen. Quelle: SECO

4.4.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Entsendebetriebe

Im Jahr 2022 wurden 172 Kontrollen bei Entsendebetriebe (460 Entsandte) auf die Einhaltung der zwingenden NAV-Mindestlöhne abgeschlossen. Bei 29% der kontrollierten Betriebe wurde mindestens ein Verstoss gegen einen NAV-Mindestlohn festgestellt. Bei den Personenkontrollen betrug die Verstossquote 27%. Die hohen Verstossquoten sind nicht als repräsentativ für die ganze Schweiz zu betrachten. Die Anzahl Kontrollen von Entsendebetrieben im Bereich NAV fiel tief aus und sind zudem sehr spezifisch nur in gewissen Kantonen von Bedeutung. Wie in den Vorjahren beeinflusste vor allem der Kanton Genf die oben erwähnte Verstossquote. Die einzigen Kantone, in welchen 2022 Entsendebetriebe im TPK-Bereich mit NAV kontrolliert wurden, sind die Kantone Genf und Tessin (46%).

Tabelle 4-8: Anzahl Betriebskontrollen und durch die kantonalen TPK festgestellte Verstösse gegen die Lohnbestimmungen im Entsendebereich in Branchen mit NAV

	2020		2021		2022	
	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse
Total NAV Hauswirtschaft	-	-	3	-	-	-
Total weitere kantonale NAV	107	31	191	38	172	50
<i>Basel-Stadt</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Genf</i>	47	20	76	33	78	39
<i>Tessin</i>	60	11	91	5	94	11
<i>Wallis</i>	-	-	24	-	*	*
Total NAV Betriebskontrollen	107	31	194	38	172	50

* Die Daten der TPK VS für das Berichtsjahr 2022 fehlen. Quelle: SECO

Interpretation der Lohnunterbietungsquote: Verschiebungen der Kontrollprioritäten von einem Zeitraum zum anderen können die Interpretation der Resultate bezüglich der Lohnunterbietungsquote erheblich beeinflussen. Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze zur Arbeitsmarktbeobachtung ist es nicht möglich, die Kontrollaktivität sowohl über die Jahre als auch über die einzelnen Vollzugsorgane miteinander zu vergleichen.

4.4.2 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich

Das Volumen der von den PK in Branchen mit ave GAV durchgeführten Kontrollen hat 2022 um 24% abgenommen. So wurden im Berichtsjahr 3'258 Entsendebetriebe und 7'500 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert (s. Tabelle 4.9). In absoluten Zahlen sind dies 1'040 Betriebskontrollen und 2'582 Personenkontrollen weniger als noch im Jahr 2021.

Mit 20% der auf nationaler Ebene kontrollierten entsandten Arbeitnehmer wurde das Kontrollziel nicht erreicht. Insgesamt verzeichnete die Mehrheit der PK einen Rückgang der Anzahl Kontrollen. Auf individueller Ebene erfüllten 15 der 19 PK, mit welchen der Bund für 2022 Kontrollziele in Bezug auf die Überprüfung der entsandten Arbeitnehmenden vereinbart hatte, ihre Kontrollziele nicht. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass die Kontrollziele auf Basis der Meldungen aus dem Jahr 2019 – also vor der Covid-19 Gesundheitskrise – festgelegt wurden. In den darauffolgenden Jahren war die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung insgesamt aber insbesondere im Baugewerbe, welches mehrheitlich ave GAV Regelungen kennt, rückläufig.

Im Jahr 2022 war die bei den Entsendebetrieben festgestellte Verstossquote mit 17% im Vorjahresvergleich rückläufig. Auch auf Personenebene lag die Verstossquote gegen zwingende Lohnbestimmungen mit 18% tiefer als ein Jahr zuvor.

Musterprozess: Ein Musterprozess wurde von den Vertretern der Kantone, der PK, den Kontrollstellen und des SECO erarbeitet. Dieser stellt alle Etappen des Vorgehens im Rahmen einer Kontrolltätigkeit dar, die im Regelfall zu absolvieren sind und die als notwendig zur Erreichung eines rechtskonformen und effizienten Vollzugs beurteilt werden. Gewisse Etappen des Musterprozesses sind zwingend zu befolgen.

Tabelle 4-9: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich

	Entsendebetriebe				Anteil Betriebskontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2019	2020	2021	2022	2021	2022
Kontrollen im Entsendebereich	6'080	5'173	4'298	3'258	21%	17%
Vermutete ²² Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	1'278	1'101	904	570		
	Entsandte				Anteil Personenkontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2019	2020	2021	2022	2021	2022
Kontrollen im Entsendebereich	14'226	11'747	10'082	7'500	20%	18%
Vermutete Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	3'144	2'480	2'000	1'367		

Quelle: SECO

Rund 70% der Kontrollen im Entsendebereich wurden durch die PK des Metallgewerbes (25%), der zuständigen PK für die Gebäudetechnikbranche (16%), der PK des Westschweizer Ausbaugewerbe (15%) sowie der PK der Elektrobranche (12%) durchgeführt. Diese vier PK meldeten denn auch rund 64% der 570 Verstösse gegen Lohn- und Arbeitsbestimmungen aus ave GAV.

²² Die präsentierten Kontrollergebnisse beziehen sich auf Kontrollen, die durch die PK in den Jahren 2019, 2020, 2021 und 2022 definitiv beurteilt wurden. Trotzdem werden sie als **vermutete** Verstösse bezeichnet, da die Beschlüsse und Sanktionen möglicherweise noch nicht rechtskräftig sind (das bedeutet, dass Entscheide Gegenstand von PK-internen Rekursen sein können, wo ein solcher vorgesehen ist; ausserdem steht der zivilrechtliche Weg noch offen).

Die Tabelle 4.9 differenziert die Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich ab 2019. Ersichtlich ist, dass das Kontrollvolumen über die letzten Jahre hinweg kontinuierlich abgenommen hat. Mehrere Faktoren können diese Entwicklung erklären. Einerseits war die Dienstleistungserbringung von Entsendebetrieben in die Schweiz in den Jahren 2020 und 2021 infolge der pandemiebedingten Massnahmen stark rückläufig. Die Dienstleistungserbringung insbesondere im Baugewerbe kennt jedoch schon länger einen negativen Trend. Seit 2013 hat sich die Anzahl Meldungen von Entsendebetrieben mit Einsätzen im Schweizer Baugewerbe beinahe um die Hälfte reduziert. Da ave GAV im Bauhaupt- und Baunebengewerbe eine wichtige Rolle spielen, dürfte diese Entwicklung das Kontrollvolumen der zuständigen PK des Baugewerbes im Bereich Dienstleistungserbringung beeinflusst haben. Nicht zu unterschätzen ist auch die Tatsache, dass gewichtige GAV-Branchen, wie z.B. das Schreinergerberbe, in den letzten beiden Jahren infolge vertragslosem Zustand, respektive ave-Lücke, kaum Kontrollen durchgeführt haben. In den Jahren zuvor war das Schreinergerberbe jeweils für ein Viertel aller Betriebskontrollen von Entsendebetrieben aus dem EU/EFTA-Raum zuständig. Die Kontrollorgane sind schliesslich auf der Basis der Arbeiten der vergangenen Jahre und infolge der Umsetzung des Aktionsplans des Bundesrates seit 2017 gehalten, gezielte und risikobasierte Kontrollen durchzuführen.

Bagatellfälle:

Bei den in diesem Bericht ausgewiesenen Verstossquoten wird nicht zwischen der Schwere des Verstosses unterschieden. Die Verstossquoten umfassen je einen Teil sogenannter «Bagatellfälle» und einen Teil gravierenderer Verstösse.

4.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden

Für Selbständigerwerbende aus dem EU/EFTA-Raum, welche in der Schweiz im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung einen Auftrag ausführen, gelten die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen des EntsG nicht, da sie keine Arbeitnehmende sind. Bei selbständigen Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum geht es daher in erster Linie darum, deren Erwerbsstatus zu überprüfen, um Fälle von Scheinselbständigkeit zu ermitteln.

Im Jahr 2022 haben die Vollzugsorgane den Erwerbsstatus von 4'562 meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern kontrolliert und 4'492 Kontrollen abgeschlossen. Das Kontrollvolumen reduzierte sich über die letzten Jahre, was sicherlich auch auf den Rückgang an Meldungen zurückzuführen ist. Verglichen mit dem Jahr 2016 beträgt dieser Rückgang ein Drittel. Parallel dazu nahm auch das Kontrollvolumen um ein Drittel ab.

Scheinselbständigkeit:

Selbständige Dienstleistungserbringer werden dann als scheinselbständig eingestuft, wenn sie den selbständigen Charakter ihrer Erwerbstätigkeit nicht nachweisen können, bzw. wenn die Selbständigkeit zur Umgehung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vorgetäuscht wird.

Tabelle 4-10: Kontrollen des Erwerbsstatus durch die kantonalen TPK und PK

Jahr	Anzahl Kontrollen				Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit				Anteil der vermuteten Scheinselbständigkeit
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2022
TPK	2'360	2'316	2'758	2'845	113	226	96	70	
PK	3'291	2'456	1'838	1'647	348	154	163	250	
TOT	5'651	4'772	4'596	4'492	461	380	259	320	7%

Quelle: SECO

Nicht unerwartet fanden im Jahr 2022 infolge der risikobasierten Kontrollstrategie 72% der Kontrollen des Erwerbsstatus von selbständigen Dienstleistungserbringern im verarbeitenden Gewerbe sowie im Baunebengewerbe statt. Im verarbeitenden Gewerbe waren dies u.a. meldepflichtige Dienstleistungserbringer im Metallgewerbe sowie im Bereich Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen. Im Baunebengewerbe finden die Kontrollen traditionell im Schreinergewerbe, im Maler- und Gipsergewerbe, im Metallgewerbe sowie der Gebäudetechnikbranche statt. Kontrollen von selbständigen Dienstleistungserbringern fanden im Berichtsjahr insbesondere in den Kantonen Tessin, Bern, Zürich, Basel-Stadt sowie Graubünden statt. Etwas mehr als die Hälfte aller Kontrollen wurden in diesen fünf Kantonen durchgeführt. Eine Scheinselbständigkeit wurde im letzten Jahr in insgesamt 320 Fällen vermutet, was einem Anteil von 7% entspricht (2021: 6%).

Dienstleistungserbringer, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, müssen ihren Status gegenüber den zuständigen Kontrollorganen nachweisen²³. Die selbständigen Dienstleistungserbringer sind dazu verpflichtet, die gesetzlich vorgeschriebenen Dokumente vorzuweisen und den Kontrollorganen Auskunft zu geben. Letztere können gewisse Massnahmen ergreifen, falls diese Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Sie verfügen zudem über die Möglichkeit, der Person die Weiterführung der Arbeiten zu untersagen, wenn diese der Verpflichtung zum Vorweisen der Dokumentation nach Ablauf der auferlegten Frist nicht nachgekommen ist und damit eine Überprüfung des Erwerbsstatus verhindert²⁴. Im Jahr 2022 wurden 375 Bussen, 25 Arbeitsunterbrüche und 230 Dienstleistungssperren aufgrund von Verletzungen der Dokumentationspflicht verhängt.

Tabelle 4-11: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2022

	Anzahl Bussen (Art. 9 Abs. 2a)	Anzahl Arbeitsunterbrüche (Art. 1b Abs. 3 Bst. a)	Anzahl ausgesprochene Sperren (Art. 9 Abs. 2 Bst. e)
TPK	191	11	94
PK	184	14	136
Total	375	25	230

Quelle: SECO

4.6 Massnahmen und Sanktionen

4.6.1 Verständigungsverfahren

Die kantonalen TPK führen Verständigungsverfahren mit fehlbaren Entsendebetrieben sowie Schweizer Unternehmen durch, falls eine Unterbietung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt wurde. Gegenüber 2021 wurden im Berichtsjahr deutlich mehr Verständigungsverfahren bei Entsendebetrieben durchgeführt (+122 Verfahren). Die Zahl der durchgeführten Verfahren bei Schweizer Arbeitgebern ist ebenfalls angestiegen (+172). Die Verständigungsverfahren sind ein wichtiges Instrument für die Vollzugsbehörden. So wurden im Jahr 2022 1'581

Verständigungsverfahren: Dabei wird versucht, von einem Betrieb eine rückwirkende und/oder zukünftige Anpassung der Löhne zu erreichen, damit die branchen- und ortsüblichen Lohnbestimmungen eingehalten werden.

²³ Art. 1a Abs. 2 EntsG.

²⁴ Art. 1b EntsG.

Verständigungsverfahren eröffnet. 71% dieser Verfahren konnten erfolgreich abgeschlossen werden.

Kasten 4.3: Gesetzliche Grundlage der Verständigungsverfahren

Das Verständigungsverfahren stellt eines der zur Verfügung stehenden Mittel dar, wenn in einer Branche ohne eine GAV oder NAV mit zwingenden Mindestlöhnen Lohnunterbietungen festgestellt werden. Dabei ist zwischen kollektiven und individuellen Verständigungsverfahren zu unterscheiden.

Wenn die kantonalen TPK wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietungen in einer Branche bei mehreren Arbeitgebern feststellen, so versuchen sie in der Regel, eine Einigung mit den betroffenen Arbeitgebern gemäss Art. 360b Abs. 3 OR in Form eines kollektiven Verständigungsverfahrens zu erzielen. Wenn ihnen dies nicht innerhalb einer Frist von zwei Monaten gelingt, schlagen sie der zuständigen Behörde vor, für die betroffene Branche oder Berufsgruppe einen NAV mit zwingenden Mindestlöhnen zu erlassen.

Die kantonalen TPK führen auch individuelle Verständigungsverfahren durch, wenn Fälle von Lohnunterbietung nur in einem Unternehmen und nicht in einer gesamten Branche konstatiert werden.

Bezüglich Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebern waren, wie bereits im Vorjahr, die Kantone Genf, Zürich und Waadt am aktivsten. 83% der durchgeführten Verfahren sind diesen drei Kantonen zuzuordnen. Die Ergebnisse der Verfahren in diesen Kantonen beeinflussen somit auch in diesem Jahr die gesamtschweizerische Erfolgsquote. Diese liegt im Berichtsjahr unverändert bei 60%. Der Erfolg der Verständigungsverfahren hängt davon ab, welche Anforderungen die kantonalen TPK in Bezug auf die Lohnnachzahlung haben und somit auch, wie der Erfolg definiert wird. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen werden Mindestanforderungen an die Verständigungsverfahren²⁵ verbindlich festgelegt. Gewisse kantonale Unterschiede bei der Handhabung dieser Verfahren können in der Praxis jedoch weiterhin bestehen. Im Kanton Zürich sind beispielsweise die Anforderungen für die Erklärung eines erfolgreichen Verständigungsverfahrens höher als in anderen Kantonen²⁶. Die Erfolgsquote der durchgeführten Verständigungsverfahren im Kanton Genf im Jahr 2022 kann auf 87% beziffert werden, während die Kantone Zürich und Waadt Erfolgsquoten von 28% bzw. 60% aufweisen. Nicht erfolgreich waren die Verständigungsverfahren unter anderem im Handel, in der

²⁵ In den Leistungsvereinbarungen wurden Mindestkriterien für den Erfolg eines Verständigungsverfahrens festgelegt. Die kantonalen TPKs beurteilen den Erfolg unter Berücksichtigung rechtlicher, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Faktoren. Das wichtigste Kriterium ist die Gehaltsanpassung. Ein Verständigungsverfahren wird also dann als Erfolg gewertet, wenn der betroffene Schweizer Betrieb den künftig gezahlten Lohn auf das Minimum anhebt und dies glaubhaft nachweisen kann.

²⁶ In einem Verständigungsverfahren im Kanton Zürich wird die Firma verpflichtet, den Lohn auf das Niveau der üblichen Löhne anzupassen und dem Mitarbeiter rückwirkend den Lohn (mindestens 80% der errechneten Lohndifferenz) für den Monat der Kontrolle zu erstatten. Das Unternehmen wird aufgefordert, einen Nachweis über diese Anpassungen zu erbringen.

Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen, im Baunebengewerbe sowie im Gesundheits- und Sozialwesen.

Tabelle 4-12 Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV

Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Entwicklung 2021 - 2022
Verständigungsverfahren	487	497	404	449	497	619	
Abgeschlossene Verfahren	484	423	347	393	414	529	
davon erfolgreich	399	358	291	324	339	461	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	81%	85%	84%	82%	82%	87%	+ 5 Prozentpunkt
Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebern	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Entwicklung 2021 - 2022
Verständigungsverfahren	790	850	780	753	790	962	
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	790	832	640	566	599	778	
davon erfolgreich	327	427	367	299	358	465	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	41%	51%	57%	53%	60%	60%	+ 0 Prozentpunkte

Quelle: SECO

Traditionell höher ist die Erfolgsquote im Entsendebereich. Hier konnten die kantonalen TPK 87% aller durchgeführten Verständigungsverfahren erfolgreich abschliessen und eine rückwirkende Anpassung der Löhne erwirkt werden. Beinahe alle kantonalen TPK haben im Berichtsjahr Verständigungsverfahren mit fehlbaren Entsendebetrieben durchgeführt, wobei die Kantone Waadt, Aargau, Zürich, St.Gallen, Graubünden und Luzern ein höheres Volumen zu verzeichnen hatten als die restlichen Kantone.

4.6.2 Kollektivmassnahmen

Stellen die Vollzugsorgane in einer Branche wiederholt missbräuchliche Unterbietungen fest und werden keine Lohnanpassungen vorgenommen, können die kantonalen TPK den Behörden Vorschläge für kollektive Massnahmen machen. Es können einerseits Bestimmungen eines bestehenden Gesamtarbeitsvertrages, die Mindestlöhne, Arbeitszeiten, paritätischen Vollzug und Sanktionen betreffen, erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden. Die TPK Bund hat Jahr 2021 auf nationaler Ebene die Weiterführung / Verlängerung einer solchen erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung für das Deutschschweizer Reinigungsgewerbe beantragt. Andererseits kann ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden. Derzeit gibt es einen NAV auf nationaler Ebene, den NAV für die Hauswirtschaft. Die Kantone Tessin und Genf haben die meisten der bestehenden kantonalen NAV erlassen (20 von 24). Darüber hinaus gibt es NAVs in den Kantonen Basel-Stadt (Detailhandel), Jura (Detailhandel) und im Kanton Wallis (für das Personal von

Kollektivmassnahmen:

- a) Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV unter gewissen erleichterten Bedingungen für eine gesamte Branche.
- b) Einführung von NAV mit zeitlich limitierten Mindestlöhnen.

Seilbahnen, Sesselliften, Skiliften und ähnlichen Betrieben sowie in der industriellen Reinigung).

Tabelle 4-13: Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen

	Normalarbeitsverträge, Art. 360a OR	In Kraft seit	In Kraft bis
Schweiz	CTT pour l'économie domestique	01.01.2011	31.12.2025
Basel Stadt	NAV Detailhandel	01.07.2017	30.06.2023
	CTT de l'économie domestique	01.01.2012	31.12.2023
	CTT de l'esthétique	01.01.2013	31.12.2023
	CTT pour le transport professionnel de choses	01.01.2014	31.12.2023
	CTT pour les monteurs de stands	01.04.2014	31.12.2022
Genf	CTT pour le commerce de détail	01.07.2017	31.12.2023
	CTT pour le secteur de la mécanique	01.11.2019	31.12.2023
	CTT pour le secteur de l'assistance au sol aux compagnies aériennes	01.06.2022	31.12.2024
	CTT pour le secteur du gros oeuvre	01.01.2023	31.12.2023
Jura	CTT pour le personnel au service de la vente dans le commerce de détail	01.07.2020	30.06.2023
	CNL per il settore della fabbricazione di apparecchiature elettriche	01.07.2021	31.12.2023
	CNL per centri fitness	01.03.2021	31.12.2023
	CNL nel settore delle attività di pubblicità e ricerche di mercato	01.06.2017	31.12.2025
	CNL per il commercio al dettaglio per corrispondenza o via internet	06.03.2020	31.12.2025
	CNL per il settore della attività immobiliari	01.01.2021	31.12.2023
	CNL per il settore degli spedizionieri	01.03.2022	31.12.2024
Tessin	CNL per gli impiegati di commercio nelle fiduciarie	01.01.2015	31.12.2023
	CNL per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale	01.01.2014	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio nelle aziende del settore delle attività ausiliarie dei servizi finanziari	01.06.2017	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di collocamento e prestito di personale	01.06.2017	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di viaggio e tour operator	06.03.2020	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio attivi nel settore delle società di investimento	01.09.2022	31.12.2025
Wallis	NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Sektors der industriellen Wartung und Reinigung	01.05.2021	30.04.2025
	NAV für das Personal von Seilbahnen, Sesselliften, Skiliften und ähnlichen Betrieben	01.01.2023	
Vereinfachte Allgemeinverbindlichkeitserklärung, Art 1a AVEG			
Schweiz	GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz	01.12.2018	31.12.2025

Quelle: SECO

4.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden

Die kantonalen Behörden sind für die Sanktionierung von fehlbaren Entsendebetrieben verantwortlich, die gegen zwingende Lohn- und Arbeitsbedingungen oder sonstige Pflichten aus dem EntsG verstossen. Sie können Verwaltungssanktionen wie Bussen und Dienstleistungssperren aussprechen. Die TPK haben bei Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne keine Sanktionskompetenz, sind jedoch gehalten, festgestellte Gesetzesverstösse (z.B. gegen Arbeitsbedingungen) den zuständigen kantonalen Behörden zur Sanktionierung zu melden. Stellen die Kontrollorgane der PK Verstösse gegen das EntsG fest, so sind sie zur Meldung derselben an die für die

(verwaltungsrechtliche) Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet. Die PK können ihrerseits bei Verstössen gegen die Bestimmungen ihres ave GAV den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und Konventionalstrafen auferlegen (Verfahren mit kollektivrechtlichem Zusammenhang).

Die Strafverfolgungsbehörden können gegen Entsendebetriebe, welche ihren Auskunfts-pflichten nicht nachkommen oder eine Kontrolle verhindern, ebenfalls Bussen (strafrechtliche Sanktionen) aussprechen. Seit 2017 ist es gemäss dem EntsG möglich, Bussen bis zu einem Maximalbetrag von 30'000 Schweizer Franken auszusprechen. Der überwiegende Teil der gesprochenen Bussen beträgt aber nach wie vor maximal 5'000 Schweizer Franken.

Tabelle 4-14: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochene Sanktionen, 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bussen wegen Meldeverstössen	1'376	1'339	1'100	794	814	842
Bussen wegen Verstössen gegen Mindestlöhne	791	857	755	734	596	400
Bussen wegen einem Verstoss gegen andere Bestimmungen des EntsG	493	952	648	614	599	560
Total Bussen	2'645	3'148	2'503	2'142	2'009	1'802
Dienstleistungssperren wegen einem nicht geringfügigen Verstoss gegen die Mindestlöhne	55	71	21	99	98	53
Dienstleistungssperren wegen einem Verstoss gegen die Auskunfts-pflicht	522	557	516	417	373	364
Dienstleistungssperre wegen Nicht-Bezahlung einer rechtskräftigen Busse	390	469	343	317	229	190
Dienstleistungssperre wegen anderen nicht geringfügigen Verstössen gegen das EntsG	0	17	51	20	36	46
Total Dienstleistungssperren	975	1'114	931	853	736	653
Total rechtskräftige Sanktionen	3'667	4'262	3'434	2'995	2'745	2'455

Quelle: RESA-Liste

Die Vollzugsorgane übermitteln dem SECO die Angaben zu den durchgeführten Kontrollen sowie zu den vermuteten Verstössen gegen die Lohnbestimmungen in ave GAV. Die in den vorangegangenen Abschnitten erwähnten Verstösse betreffen in der Regel nicht die Verstösse mit rechtskräftigen Entscheiden. Die vermuteten Verstösse beinhalten alle im Verlauf einer Kontrolle (vor Ort) entdeckten eventuellen Verstösse. Ein durch eine PK sanktionierter Verstoss wurde zum Zeitpunkt des Verfassens des Berichts möglicherweise noch nicht durch die kantonale Behörde sanktioniert. Zwischen der Vermutung eines Verstosses und dem Inkrafttreten eines Entscheids vergeht eine je nach Fall und Kanton unterschiedlich lange Frist. Die im vorliegenden Bericht ausgewiesenen vermuteten Verstösse unterscheiden sich deshalb von den in diesem Abschnitt präsentierten Zahlen, welche ausschliesslich die Arbeitgeber mit rechtskräftig sanktionierten Verstössen umfassen. Die kantonalen Behörden haben im Berichtsjahr 1'802 Bussen verhängt und 653 Dienstleistungssperren für die Schweiz ausgesprochen.

Verwaltungssanktionen:

Die kantonale Behörde kann im Falle von Verstössen gegen die Lohnbestimmungen Administrativbussen verhängen (dies zusätzlich zu den Kontrollkosten und den durch die PK verhängten Konventionalstrafen). Sie kann überdies eine Dienstleistungssperre in der Schweiz für ein bis fünf Jahre aussprechen (bei schweren Verstössen gegen das EntsG bezüglich der Löhne und der Arbeitsbedingungen, bei Nichtbezahlung der rechtskräftigen Bussen oder bei Nichteinhaltung der Auskunfts- und Kooperationspflicht). Das SECO führt eine Liste der Arbeitgeber, welche gegen die Bestimmungen des EntsG verstossen haben.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sind ein Instrument zur Bekämpfung der unerwünschten Auswirkungen des Abkommens zum freien Personenverkehr mit der EU auf die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Grundsätzlich geht aus den Ergebnissen des vorliegenden Berichts hervor, dass sich der Vollzug der flankierenden Massnahmen an den wirtschaftlichen Realitäten im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr orientiert. Der dezentrale Aufbau des Vollzugssystems verfolgt dabei den Ansatz, dass die Vollzugsorgane ihren regionalen und branchenspezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen können.

2022 war geprägt von wirtschaftlicher Erholung nach zwei pandemiegeprägten Jahren. Damit einher ging eine historisch tiefe Arbeitslosigkeit und ein damit verbundener Arbeitskräftemangel. Dies erklärt auch den starken Anstieg der meldepflichtigen Kurzaufenthalter im Jahr 2022 (+ 19.7%), welcher wesentlich auf die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern zurückzuführen ist. Die meldepflichtigen Kurzaufenthalter haben damit einen Beitrag dazu geleistet, die starke Nachfrage nach Arbeitskräften etwas zu dämpfen. Am stärksten zugenommen haben dementsprechend auch die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern im Gastgewerbe sowie im Personalverleih. Die entsandten Arbeitnehmenden waren vorwiegend in den Branchen Informatik, dem verarbeitenden Gewerbe sowie Kirche, Kultur und Sport tätig.

Die neben den meldepflichtigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern ebenfalls steigende Anzahl grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung führte auch zu einer erhöhten Kontrolltätigkeit. Das Kontrollziel der Entsendeverordnung wurde mit 37'134 Kontrollen erreicht. Nach Arbeitgeber betrachtet wurde das Kontrollziel für Schweizer Arbeitgeber mit 7% klar übertroffen. Bei den entsandten Arbeitnehmenden wurden 27% kontrolliert. Das Kontrollziel konnte knapp nicht erreicht werden. Der Rückgang der Kontrolltätigkeit lässt sich hier durch eine tiefere Kontrolltätigkeit der PK erklären. Der Grossteil der paritätischen Kommissionen konnte die vereinbarten Kontrollziele nicht erreichen. Im Gegenzug haben die tripartiten Kommissionen ihre Kontrolltätigkeit bei Entsandten leicht erhöhen können, dies vor allem aufgrund zunehmender Personenkontrollen im Schreinerberwerb (im Berichtsjahr ohne ave GAV für die Deutschschweiz und das Tessin), im verarbeitenden Gewerbe, bei den Dienstleistungen für Unternehmen sowie im Bereich Kirche, Kultur und Sport.

Bei den Schweizer Arbeitgebern haben beide Kontrollorgane ihr Kontrolltätigkeit erhöht. Hier war die Zunahme bei den PK ausgeprägter, was vor allem auf vermehrte Kontrollen im Gastgewerbe, einhergehend mit der wirtschaftlichen Erholung nach der Corona Krise, zurückzuführen ist. Es ist anzumerken, dass der Bund PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern nicht steuert, da sie unter den ordentlichen Vollzug der ave GAV fallen.

Die festgestellten Unterbietungsquoten der TPK bei Schweizer Arbeitgebern waren stabil. Bei Entsandten haben diese auf Betriebsebene leicht zugenommen, auf Personenebene waren sie rückläufig. Auch die von den PK festgestellten Verstossquoten bei Entsandten war mit 17% tiefer als noch im Vorjahr.

Die Kontrollen von selbständigen Dienstleistungserbringern waren im Berichtsjahr leicht rückläufig. Die kantonalen TPK haben ihre Kontrollen im Berichtsjahr um 3% erhöht, während die Kontrolltätigkeit der PK in diesem Bereich mit -10% deutlich zurückging. Mit 7% hat die Quote der festgestellten Scheinselbständigkeit leicht zugenommen.

Das System der flankierenden Massnahmen wird ständig weiterentwickelt, um den bestehenden Bedürfnissen gerecht werden zu können. In diesem Sinne standen 2022 verschiedene Projekte zu Optimierung auf dem Programm. Die Digitalisierung der Instrumente der Vollzugsorgane bildete letztes Jahr einen Schwerpunkt und wird mit der Bereitstellung der Plattform für Datenaustausch sowie mit der Aktualisierung der Online-Anmeldeprozesse weiter vorangetrieben.