



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

**Staatssekretariat für Wirtschaft SECO**  
Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen  
Arbeitsmarktaufsicht

---

## **FLAM BERICHT 2018**

# Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union

## Vollzugsbericht

---

23. Mai 2019

## Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>12</b>
<b>2 Fünfzehn Jahre flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU</b> .....	<b>13</b>
2.1 Umsetzung des Systems der FlaM.....	13
2.2 Bilanz eines Vollzugs und einer Gesetzgebung im Wandel.....	15
<b>3 Kontext der FlaM in der Schweiz</b> .....	<b>19</b>
3.1 Dienstleistungserbringung aus der EU 2018.....	19
3.1.1 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern.....	20
3.1.2 Entsandte Arbeitnehmende .....	20
3.1.3 Selbständige Dienstleistungserbringer .....	22
3.1.4 Internationaler Vergleich .....	22
<b>4 Die FlaM im Jahre 2018</b> .....	<b>24</b>
4.1 Neue nationale Mindestkontrollziele.....	24
4.2 In der Praxis .....	24
4.3 Aktionsplan zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen.....	25
4.3.1 Aktionsplan .....	25
4.3.2 Musterprozess Selbständigkeit.....	25
4.3.3 Anpassung der Berichterstattungsformulare FlaM.....	26
4.3.4 Weitere Massnahmen (2019).....	26
4.4 Finanzierung.....	27
<b>5 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene</b> .....	<b>29</b>
5.1 Zielerreichung .....	29
5.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebern, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden .....	32
5.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail.....	35
5.3.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen ohne ave GAV) .....	35
5.3.2 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebern im TPK Bereich.....	38
5.3.3 Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen mit ave GAV).....	40
5.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen.....	40
5.4.1 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich (in Branchen mit ave GAV).....	41
5.4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK im Entsendebereich (in Branchen ohne ave GAV).....	43
5.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden.....	44
5.6 Massnahmen und Sanktionen.....	45
5.6.1 Verständigungsverfahren .....	45

5.6.2	Kollektivmassnahmen .....	46
5.6.3	Sanktionen der kantonalen Behörden.....	47
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen und Ausblick .....</b>	<b>49</b>

## Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 2.1 : Zusammenfassung der wichtigsten Entwicklungen, 2004-2018.....</i>	18
<i>Abbildung 3.1 : Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (90 Tage), 2005 – 2018.....</i>	19
<i>Abbildung 3.2 : Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte bei einem Schweizer Arbeitgeber von 2005 bis 2018 .....</i>	20
<i>Abbildung 3.3 : Entwicklung der Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden nach Branche, 2005-2018 .....</i>	21
<i>Abbildung 3.4 :Entwicklung der Anzahl der Selbständigen Dienstleistungserbringer (ohne die persönlichen Dienstleistungen), 2005-2018 .....</i>	22
<i>Abbildung 3.5: Meldepflichtige Dienstleistungserbringer in Europa.....</i>	23
<i>Abbildung 5.1 : Anzahl der ausgesprochenen Bussen und Sperren im Jahr 2018 pro Kanton .....</i>	49

## Tabellen

<i>Tabelle 5.1 : Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2010 .....</i>	30
<i>Tabelle 5.2 : Zielerreichung auf nationaler Ebene* .....</i>	30
<i>Tabelle 5.3 : Anzahl Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständigerwerbenden), 2018 .....</i>	33
<i>Tabelle 5.4 : Anzahl Personenkontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Betrieben, inkl. kurzfristige Stellenantritte, Arbeitnehmende Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden), 2018 .....</i>	34
<i>Tabelle 5.5 : Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene.....</i>	35
<i>Tabelle 5.6 : Verteilung der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2015 und 2018, nach Branche in %, in Branchen ohne ave GAV .....</i>	36
<i>Tabelle 5.7 : Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne).....</i>	38
<i>Tabelle 5.8 : Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche.....</i>	39
<i>Tabelle 5.9 : Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern.....</i>	40
<i>Tabelle 5.10 : Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Region im Bereich Entsandte und Selbständigerwerbende (2018) .....</i>	41
<i>Tabelle 5.11 : Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich .....</i>	42
<i>Tabelle 5.12 : Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV.....</i>	44
<i>Tabelle 5.13 : Kontrollen des Erwerbsstatus von selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum durch die kantonalen TPK und PK.....</i>	44
<i>Tabelle 5.14 : Maßnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, TPK und PK .....</i>	45

<i>Tabelle 5.15 : Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV.....</i>	<i>46</i>
<i>Tabelle 5.16 : Kollektivmassnahmen bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen.....</i>	<i>47</i>
<i>Tabelle 5.17 : Durch die kantonalen Behörden ausgesprochenen Sanktionen, 2013-2018 .....</i>	<i>48</i>

## Abkürzungsverzeichnis

AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer; SR 142.20
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
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 gleiche stellt sind.
EU-27	EU-17 plus EU-8 Staaten sowie Bulgarien und Rumänien, die im Jahr 2007 der EU beigetreten sind.
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
GAV FAR	Gesamtarbeitsvertrag für den frühzeitigen Altersrücktritt
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

Editorial

*Liebe Leserinnen und Leser,*



*15 Jahre ist es her, seit sich der Schweizer Arbeitsmarkt gegenüber der EU geöffnet hat. Die Öffnung war ein wichtiger Schritt für die Schweiz. Die Behörden von Bund und Kantonen sowie die Sozialpartner waren sich damals einig: Mit der Öffnung müssen Erwerbstätige vor Sozial- und Lohndumping geschützt werden. Als Mittel für den Schutz der hiesigen Löhne einigte man sich auf die Einführung von flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr FlaM.*

*Beim Aufbau der FlaM erhielten die Sozialpartner und die Kantone eine tragende Rolle. Das System wurde in den letzten 15 Jahren weiterentwickelt und damit an Veränderungen des Arbeitsmarkts angepasst. Im Mittelpunkt stand immer die Sozialpartnerschaft.*

*Für einheimische und ausländische Arbeitskräfte müssen gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen, davon bin ich überzeugt. Und wir müssen die missbräuchliche Unterbietung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen bekämpfen. Das sind langfristige Aufgaben. Für mein Departement und insbesondere für das Staatssekretariat für Wirtschaft Seco haben die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr und deren effiziente Umsetzung eine hohe Priorität. Damit diese Daueraufgaben erfüllt werden können, brauchen wir den Rückhalt der tripartiten und paritätischen Vollzugsorgane. Zentral ist auch die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Sozialpartnern.*

*An dieser Stelle möchte ich die Gelegenheit nutzen, allen Akteuren für ihren täglichen Einsatz zu danken. Sie sorgen dafür, dass gerechte Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz eingehalten werden. Ich bin überzeugt, dass wir dank den Erfahrungen der letzten Jahre gut gewappnet sind, um gemeinsam die Herausforderungen zu bewältigen. Ich wünsche Ihnen allen eine gute Lektüre.*

*Guy Parmelin  
Bundesrat*

## **Kontext**

Der vorliegende Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) stellt die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane, d. h. der tripartiten und der paritätischen Kommissionen, vor. Mit der im Jahr 2002 schrittweise eingeführten Personenfreizügigkeit erhalten Staatsangehörige der Schweiz und der EU das Recht, ihren Arbeitsort bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen wurde ausserdem die Dienstleistungserbringung während 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr liberalisiert. Für Staatsangehörige der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gelten dieselben Regelungen<sup>1</sup>.

## **Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr**

Am Ursprung der Einführung der flankierenden Massnahmen vor 15 Jahren stand die Befürchtung, die Liberalisierung der Arbeitsmärkte könnte mit einem zunehmenden Lohndruck oder indirekt mit einer Verdrängung der einheimischen Arbeitskräfte einhergehen. Als Ausgleich zu den weggefallenen vorgängigen und systematischen arbeitsmarktlichen Kontrollen wurden im Jahr 2004 die flankierenden Massnahmen eingeführt, die gezielte Ex-post-Kontrollen auf dem gesamten schweizerischen Arbeitsmarkt vorsehen. Sie sollten einerseits missbräuchliche Unterbietungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen bekämpfen und andererseits faire Wettbewerbsbedingungen für die in- und ausländischen Unternehmen gewährleisten.

Die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen wird entweder vor Ort oder schriftlich kontrolliert. Das nationale globale Mindestkontrollziel ist in der Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer festgelegt. Die Kontrollziele der einzelnen Vollzugsorgane werden in den jeweiligen Leistungs- und Subventionsvereinbarungen mit dem WBF bzw. SECO geregelt.

Die Kontrollen basieren auf einer durch jedes Vollzugsorgan definierten Risikoanalyse. Die Vollzugsorgane können entsprechend ihrer Kontrollkriterien jedes Jahr andere Kontrollschwerpunkte festlegen. Damit sind die flankierenden Massnahmen als Schutzdispositiv relativ flexibel und tragen der regionalen und branchenspezifischen Realität Rechnung. Hingegen erlauben es die unterschiedlichen Kontrollstrategien nicht, die Kontrollergebnisse der verschiedenen Kontrollorgane direkt miteinander zu vergleichen. Zudem sind

---

<sup>1</sup> Gemäss dem am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen revidierten EFTA-Übereinkommen.

Vergleiche der Ergebnisse über die Zeit hinweg oder zwischen den Regionen und Branchen mit Vorsicht zu interpretieren.

Das SECO ist das zuständige Aufsichtsorgan des Bundes über den Vollzug der flankierenden Massnahmen. Der eigentliche Vollzug der Kontrollen erfolgt dezentral durch tripartite und paritätische Kommissionen, die über vertiefte Kenntnisse der Gegebenheiten des Arbeitsmarktes in ihren Regionen oder Branchen verfügen. An dieser Stelle ist zu betonen, dass die kantonalen und paritätischen Vollzugsorgane beim Vollzug, aber auch bei der Weiterentwicklung und Optimierung der flankierenden Massnahmen in den letzten Jahren eine bedeutende Rolle eingenommen haben.

### **Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter**

Im Jahr 2018 hat die Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter (kurzfristige Stellenantritte, entsandte und selbständige Dienstleistungserbringer) in der Schweiz gegenüber 2017 um 2 % zugenommen (von 239'765 auf 244'707<sup>2</sup>); damit bleibt die Zunahme unter dem im Vorjahr festgestellten Wert (+5 %). Diese Kurzaufenthalter stellen hauptsächlich kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern dar. Während die Anzahl der entsandten und selbständigen Dienstleistungserbringer abnimmt (-4 %, von 109'172 auf 105'292), gewinnen die kurzfristigen Stellenantritte an Bedeutung, dies insbesondere in den Branchen Personalverleih, Landwirtschaft und unternehmensbezogene Dienstleistungen. Trotz des Rückgangs bei der Anzahl entsandter und selbständiger Dienstleistungserbringer belegt die Schweiz weiterhin den fünften Rang der Länder mit den meisten aufgenommenen Dienstleistungserbringern, noch vor den Niederlanden, Italien oder dem Vereinigten Königreich. Das von den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern insgesamt in der Schweiz geleistete Arbeitsvolumen umfasst 24'456 Vollzeitäquivalente pro Jahr. Dies entspricht einem Anteil von 0.6 % des Arbeitsvolumens aller in der Schweiz wohnhaften Arbeitskräfte.

### **Resultate der Aktivitäten der Kontrollorgane**

Für das Jahr 2018 zeigen die Ergebnisse des Berichts einen Rückgang der Anzahl Kontrollen von 44'143 auf 42'085. Das Kontrollvolumen liegt dennoch weiterhin auf hohem Niveau und übertrifft das in der EntsV festgelegte Minimalziel von neu 35'000 Kontrollen deutlich. Die Abnahme des Kontrollvolumens im Berichtsjahr ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen. Einerseits nimmt die Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden und der selbständigen Dienstleistungserbringer seit

---

<sup>2</sup> Diese Summe beinhaltet die selbständigen Dienstleistungserbringer in der Branche «persönliche Dienstleistungen» nicht.



dem Jahr 2016 ab, gleichzeitig kehren dieselben regelmässig in die Schweiz zurück und sind nicht mehr systematisch zu kontrollieren. Andererseits hat der Bund in den letzten Jahren schrittweise höhere Anforderungen an die Qualität der Kontrollen eingeführt. Zudem wurden Kontrollstrategien entwickelt, um Arbeitsmarktrisiken gezielt anzugehen.

Im Verlauf des Berichtsjahres wurden 8 % aller Schweizer Betriebe und 35 % aller entsandten Arbeitnehmenden einer Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen unterzogen. Ferner wurde der Status von 31 % der selbständigen Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum überprüft. Die Kontrollintensität bezüglich der Schweizer Betriebe und der entsandten Arbeitnehmenden variiert je nach Risiko einer Unterbietung der in der Schweiz üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen, aber auch je nach Detaillierungsgrad einer Kontrolle an sich. So ist die Kontrollintensität von Schweizer Arbeitgebern nicht mit derjenigen von entsandten Arbeitnehmenden vergleichbar. Der geringere Anteil der kontrollierten Schweizer Betriebe erklärt sich damit, dass im Unterschied zu entsandten Arbeitnehmenden Kontrollen hier rückwirkend und über einen langen Zeitraum vorgenommen werden können. Mit anderen Worten: Zwar ist der Anteil der kontrollierten Schweizer Betriebe geringer, deren Kontrollen gehen jedoch stärker in die Tiefe. Darüber hinaus werden Schweizer Betriebe – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – auch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes regelmässig kontrolliert.

Falls im Verlauf der Kontrollen Lohnunterbietungen festgestellt werden, greifen die TPK zum Mittel der Verständigungsverfahren. Diese sind bei Entsendebetrieben mit einer Erfolgsquote von 85 % erfolgreicher als bei Schweizer Betrieben, wo in rund der Hälfte aller Verfahren eine Einigung erzielt wird. Falls sie es für notwendig befinden, prüfen die Vollzugsorgane den Erlass eines Normalarbeitsvertrags oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags. Auch Sanktionen in Form von Bussen oder Dienstleistungssperren für die Schweiz werden je nach Schwere der Verstösse verhängt.

### **Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern**

Insgesamt haben die *kantonalen* TPK ihre Kontrolltätigkeit bei Schweizer Betrieben um 4 % erhöht (von 10'836 auf 11'303 Kontrollen). Dieser Anstieg ist hauptsächlich bedingt durch den Beschluss des Bundesrates vom Herbst 2017, die Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern um 4'000 zu erhöhen. Die Quote der durch die kantonalen TPK festgestellten Lohnunterbietungen bei Schweizer Arbeitgebern

und Arbeitnehmenden ist in der Periode 2017-2018 stabil bei 13 % bzw. 7 % geblieben (gegenüber 12 % und 7 % für 2015-2016). Ob diese Quoten zu- oder abnehmen, hängt zum einen von den jedes Jahr unterschiedlichen Kontrollprioritäten der kantonalen TPK, zum anderen aber auch von den verschiedenen Ansätzen der Arbeitsmarktbeobachtung ab. Sie sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren und widerspiegeln nicht die generelle Lohnsituation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, sondern stellen ein Aggregat mehrerer Strategien dar.

Die PK haben ihrerseits ihre Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebern um 4 % reduziert (von 11'828 auf 10'346 Kontrollen). Im Unterschied zu den kantonalen TPK haben sie die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern nicht verstärkt. Zur Information: Das SECO steuert diese Kontrollen nicht, sofern sie unter den ordentlichen Vollzug der ave GAV fallen. Die Quote der bei Schweizer Arbeitgebern und Arbeitnehmenden festgestellten Verstösse gegen die in ave GAV festgelegten Mindestlöhne liegt bei 24 % bzw. 19 % und ist damit ebenfalls stabil geblieben.

### **Kontrollen im Entsendebereich und bei Selbständigerwerbenden**

Die *kantonalen TPK* haben ihre Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden im Berichtsjahr leicht erhöht (+2 %, von 5'372 auf 5'466 Kontrollen). Diese fast gleichbleibende Zahl der Kontrollen erklärt sich damit, dass die Entsendungen im Berichtsjahr rückläufig waren und zudem viele Dienstleistungserbringer wiederkehrend in der Schweiz tätig sind, weshalb sie nicht systematisch einer weiteren Kontrolle unterzogen werden müssen. Parallel dazu hat die bei Entsendebetrieben und entsandten Arbeitnehmenden festgestellte Lohnunterbietungsquote von 16 % auf 15 % bzw. von 18 % auf 15 % abgenommen.

Der Umfang der von den PK bei entsandten Arbeitnehmenden realisierten Kontrollen hat um 12 % von 8'036 auf 7'066 Kontrollen abgenommen. Trotz dieses Rückgangs haben die PK ihre Kontrollziele mehrheitlich erreicht. Die Unterbietungsquote im Entsendebereich hat ebenfalls abgenommen, von 24 % auf 20 % bei den kontrollierten Betrieben und von 25 % auf 21 % bei den kontrollierten Personen.

Gleichzeitig haben auch die Kontrollen von selbständigen Dienstleistungserbringern um 12 % abgenommen, und zwar sowohl bei den kantonalen TPK wie auch bei den PK. Die Vollzugsorgane haben 2018 den

Erwerbsstatus von 5'858 Dienstleistungserbringern überprüft und in 6 % der Fälle eine Scheinselbständigkeit vermutet (gegenüber 7 % im Jahr 2017).

## **Schlussfolgerung**

Die Einführung der flankierenden Massnahmen vor 15 Jahren bedeutete einen Paradigmenwechsel. Die zuvor notwendigen Arbeitsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte, die auch eine systematische Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen enthielten, wurden durch ein System mit gezielten Ex-post-Kontrollen ersetzt. Neu war insbesondere die allgemeine Überwachung des Schweizer Arbeitsmarktes, die nun auch Schweizer Arbeitgeber umfasste. Parallel dazu wurde die Kontinuität gewahrt, was die damals bestehenden Strukturen und Instrumente betraf: Die Sozialpartner, die mit der Überprüfung der ave GAV betraut waren, wurden auch für die Kontrolle der entsandten Arbeitskräfte eingesetzt. Rückblickend auf die letzten 15 Jahre wurde das System der flankierenden Massnahmen weiterentwickelt, um auf die jeweiligen Veränderungen und die neu auftretenden Herausforderungen reagieren zu können. Durch die verschiedenen rechtlichen Anpassungen und die zahlreichen Vollzugsverbesserungen konnte der Gesetzesvollzug wirksamer, effizienter und risikobasierter gestaltet werden.

Der Kontrollumfang nahm in den letzten 15 Jahren stetig zu und stabilisierte sich ab 2010 auf hohem Niveau. Gleichzeitig wurde die Qualität der Kontrollen verbessert und die Kontrollstrategie auf die Risiken des Schweizer Arbeitsmarktes ausgerichtet.

Aufgrund der im vorliegenden Bericht präsentierten Resultate lässt sich festhalten, dass die flankierenden Massnahmen ihre Rolle zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz wahrnehmen. Sie sind das Resultat der Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den staatlichen Stellen, die gemeinsam für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz sorgen, 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 stellt die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bezüglich der Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz von Schweizer Unternehmen sowie von ausländischen Entsendebetrieben vor. Der Vollzug der flankierenden Massnahmen wurde verschiedenen Akteuren übertragen: den kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) und den paritätischen Kommissionen (PK) in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärtem Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV). Die Aufteilung der Kontrollen erfolgt anhand des Kriteriums, ob eine Branche durch einen ave GAV abgedeckt ist oder nicht. Der nachfolgende, vom SECO jährlich publizierte Bericht fasst die Resultate des statistischen Reportings zum Vollzug dieser flankierenden Massnahmen durch die kantonalen TPK und die PK zusammen.

Das Berichtsjahr markiert das fünfzehnjährige Bestehen der FlaM, sie wurden 2004 eingeführt. Im Kapitel 2 wird deshalb die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen und des Vollzugs über diese Jahre hinweg bilanziert. Die Kapitel 3 und 4 behandeln die Entwicklung und das Ausmass der Dienstleistungserbringung aus der EU sowie die zentralen Parameter des Vollzugs der flankierenden Massnahmen im Jahr 2018. Im Kapitel 5 wird die Kontrolltätigkeit auf dem Schweizer Arbeitsmarkt als Ganzes im Verlauf des Berichtsjahres beschrieben. Die Resultate werden entlang den zuständigen Kontrollorganen und den je nach Regionen und Branchen kontrollierten Arbeitnehmenden in Abhängigkeit der auf nationaler und kantonaler Ebene festgelegten Kontrollziele dargestellt. Der Bericht bietet damit einen Überblick über die kontrollierten Branchen, aber auch die Kontrollergebnisse sowie der allfällig ergriffenen Massnahmen. Ergänzt wird der Bericht durch einen statistischen Anhang. Dieser ist integraler Bestandteil des Berichts und gibt detailliert Aufschluss über die Daten im Zusammenhang mit der Kontrolltätigkeit zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr.

## 2 Fünfzehn Jahre flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU

### 2.1 Umsetzung des Systems der FlaM

#### *Die Einführung der flankierenden Massnahmen*

Das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) und ihren Mitgliedstaaten trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Die Unterzeichnung dieses Abkommens ermöglichte einerseits die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit, wodurch Staatsangehörige der Schweiz und der EU ihren Arbeits- und Aufenthaltsort in den Vertragsstaaten frei wählen können. Andererseits liberalisierte das Abkommen teilweise die grenzüberschreitende, auf 90 Tage beschränkte Dienstleistungserbringung.

Mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs ging der Verzicht auf die vorgängigen Kontrollen der Einhaltung der üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen als Voraussetzung zur Erteilung einer Niederlassungs- und Arbeitsbewilligung ab 1. Juni 2004 einher. Der Ursprung der Einführung der flankierenden Massnahmen vor 15 Jahren bestand in der Befürchtung, dass aufgrund der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes ein Druck auf die Löhne entstehen könnte oder indirekt die einheimischen Arbeitskräfte verdrängt werden könnten. Das Ziel der FlaM ist es, einerseits die missbräuchliche Unterbietung der Schweizer Arbeits- und Lohnbedingungen zu verhindern, und andererseits faire Wettbewerbsbedingungen für die in- und ausländischen Unternehmen zu gewährleisten.

#### *Ein neues Kontrollsystem zur Überprüfung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen*

Die flankierenden Massnahmen umfassen im Wesentlichen das Gesetz über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsG)<sup>3</sup>, die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge (GAV)<sup>4</sup> und den Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV)<sup>5</sup>. Die flankierenden Massnahmen sehen eine umfassende Beobachtung des Arbeitsmarktes sowie gezielte Kontrollen der

#### **Kurzfristige Dienstleistungserbringung von maximal 90 Tagen:**

Bei der kurzfristigen Dienstleistungserbringung werden zwei verschiedene Konstellationen unterschieden: a) Entsendung von Personal eines in einem EU-Mitgliedstaat ansässigen Unternehmens im Hinblick auf die temporäre Erbringung einer Dienstleistung in der Schweiz,

b) die zeitlich begrenzte Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit durch eine Person mit einer Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates in der Schweiz, ohne sich hier niederzulassen.

<sup>3</sup> Das Gesetz vom 8. Oktober 1999 verpflichtet ausländische Arbeitgebende, welche Arbeitnehmende für eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsenden, die schweizerischen minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen, die in nationalen Gesetzen, in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und in Normalarbeitsverträgen nach Art. 360a des Obligationenrechts (OR) festgelegt sind, einzuhalten.

<sup>4</sup> Im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen können unter anderem die Bestimmungen eines GAV bezüglich Mindestlöhnen, entsprechender Arbeitszeit und paritätischem Vollzug nach Art. 1a des Bundesgesetzes vom 29. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) erleichtert für allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Massnahme gilt für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

<sup>5</sup> In Branchen, in denen kein GAV existiert, können im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinne von Art. 360a OR erlassen werden. Diese Massnahme gilt für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

Arbeits- und Lohnbedingungen bei Schweizer Arbeitgebern und bei Unternehmen, die Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden, vor. Bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern geht es um die Überprüfung des Erwerbsstatus.

Die Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurde verschiedenen Akteuren übertragen. Der Vollzug ist dual ausgestaltet, damit die Kontrollorgane ihre spezifischen Kompetenzen am besten einbringen können.

Existiert kein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) mit verbindlichen Arbeits- und Lohnbedingungen, kontrollieren die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die TPK bestehen aus Vertretern der Kantone, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften.

Die paritätischen Kommissionen (PK), die aus Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände einer Branche bestehen, prüfen die Einhaltung der Bestimmungen des GAV durch die Schweizer Arbeitgeber. Das EntsG überträgt den PK zudem die Kontrolle der Einhaltung der ave GAV durch die Unternehmen, welche Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, sowie der Überprüfung des Erwerbsstatus von selbständigen Dienstleistungserbringern.

Der Gesetzgeber hat das Vollzugssystem der flankierenden Massnahmen bewusst dezentral aufgebaut. Dies ermöglicht einen Vollzug, welcher den spezifischen Ausgangslagen und wirtschaftlichen Realitäten der betroffenen Branchen und Kantonen Rechnung trägt, da sich das FZA nicht in allen Regionen gleich auswirkt. So ist zum Beispiel die Situation in Grenzregionen eine andere als in der Zentralschweiz. Aufgrund dieser dezentralen Vollzugsstruktur obliegen der Vollzug und insbesondere die Durchführung der Kontrollen vor Ort den kantonalen oder branchenspezifischen Vollzugsorganen.

Die Inspektoren führen in allen Regionen der Schweiz und in allen Branchen Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen durch. Sie kontrollieren die Schweizer Unternehmen, die ausländischen Arbeitgebenden, welche Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, sowie die meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer. Die Kontrollen werden sowohl schriftlich als auch am Arbeitsort durchgeführt<sup>6</sup>. Falls Verstösse

**Allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge (ave GAV):** Ein Gesamtarbeitsvertrag ist ein Vertrag zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, welcher die Lohn- und Arbeitsbedingungen regelt. Wird dieser durch den Bundesrat allgemeinverbindlich erklärt, so gilt er für alle Unternehmen der entsprechenden Branche.

**Kontrolle:** Die Überprüfung von entsandten Arbeitnehmenden oder von Mitarbeitenden eines Schweizer Betriebs muss zwingend die Überprüfung der Lohnbedingungen beinhalten, um als Kontrolle anerkannt zu werden.

---

<sup>6</sup> Bei der Mehrheit der Kontrollen von PK erfolgt eine Baustellenkontrolle. Zudem findet immer eine schriftliche Prüfung der einschlägigen Dokumente statt, anhand derer die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ermittelt werden kann (Arbeitsverträge, Lohnabrechnungen, Arbeitszeitaufzeichnungen usw.).

festgestellt werden, können sowohl individuelle<sup>7</sup> als auch kollektive<sup>8</sup> Massnahmen ergriffen werden.

### *Die Rolle des SECO*

Das SECO als Aufsichtsbehörde sorgt für einen rechtskonformen und möglichst effizienten Vollzug der flankierenden Massnahmen. Somit trägt es zu gleichen Wettbewerbsbedingungen in Bezug auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen zwischen den schweizerischen und den ausländischen Unternehmen sowie zur Bekämpfung von Missbräuchen in Bezug auf Lohn- und Arbeitsbedingungen unabhängig der Nationalität der Arbeitnehmenden bei.

Als Aufsichtsbehörde für den Vollzug der flankierenden Massnahmen stellt das SECO die Steuerung der Vollzugsorgane sicher. Diese Steuerung erfolgt mittels qualitativer und quantitativer Anforderungen, um eine ausreichende Kontrolldichte und -qualität in der ganzen Schweiz sicherzustellen. Diese Anforderungen werden im Rahmen von Subventions- und Leistungsvereinbarungen festgelegt<sup>9</sup>. Das SECO prüft die Einhaltung dieser Anforderungen unter anderem im Rahmen von Audits, die bei den Vollzugsorganen durchgeführt werden.

Die Festlegung des Kontrollvolumens und seine Aufteilung auf die Kantone und Branchen erfolgt gestützt auf eine Risikoanalyse. Diese wurde von den Sozialpartnern, von den Kantonen und vom Bund erarbeitet. In besonders risikoexponierten Regionen oder Branchen können die zwischen den Vollzugsorganen und dem Bund vereinbarten Kontrollvorgaben erhöht werden. So liegt beispielsweise die Kontrolldichte im Kanton Tessin deutlich über derjenigen der anderen Regionen der Schweiz.

## 2.2 Bilanz eines Vollzugs und einer Gesetzgebung im Wandel

Der Beginn der flankierenden Massnahmen stellte einen Paradigmenwechsel dar. Die bisherige Bewilligungspflicht für ausländische Arbeitskräfte, die auch die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen beinhaltete, wurde von einem zielgerichteten ex-post Kontrollsystem abgelöst. Neu war insbesondere die umfassende Arbeitsmarktbeobachtung, welche nun auch die Schweizer Arbeitgeber umfasste. Gleichzeitig wurde im Hinblick auf die Strukturen und die Instrumente auf Kontinuität gesetzt: Die bisher mit der Kontrolle der ave GAV betrauten

---

<sup>7</sup> Etwa Sanktionen gegen die fehlbaren in- und ausländischen Arbeitgebenden.

<sup>8</sup> Etwa die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV oder der Erlass von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen.

<sup>9</sup> Die Zusammenarbeit zwischen dem WBF und den Kantonen bzw. zwischen dem SECO und den PK äussert sich unter anderem in den Leistungs- und Subventionsvereinbarungen, in denen hauptsächlich die Kontrollziele und die Finanzierung der Kontrolltätigkeit geregelt sind. Die Vereinbarungen definieren die Anzahl der Kontrollen und die im Rahmen der Kontrollen auszuführenden Tätigkeiten.

Sozialpartner wurden neu auch für die Kontrollen der Entstandten eingesetzt. Das bereits bestehende Instrument der ave GAV wurde mit der Möglichkeit zur erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung ergänzt und zusätzlich zu den bisherigen NAV, die bis damals ausschliesslich die Arbeitsbedingungen regelten, wurden neu NAV mit zwingenden Mindestlöhnen geschaffen.

Seit der Einführung der flankierenden Massnahmen im Jahr 2004 hat das System zahlreiche Weiterentwicklungen erfahren. Gesetzliche Anpassungen wurden vorgenommen und der Vollzug wurde den Bedürfnissen der Praxis angepasst. Die vergangenen fünfzehn Jahre waren dabei insbesondere von folgenden Entwicklungen geprägt: dem sukzessiven Ausbau der Kontroll- und Sanktionsinstrumente (bspw. Erhöhung von Sanktionen), dem schrittweisen Ausbau der Kontrollaktivität, der laufenden Verstärkung der Qualität der Kontrollaktivität sowie schliesslich der Einführung einer zielgerichteten risikobasierten Kontrolltätigkeit. So hat sich das System der flankierenden Massnahmen den sich verändernden Gegebenheiten laufend angepasst. Dort wo Lücken existierten, wurden Massnahmen eingeführt, um diese Mängel zu beheben.

#### *Entwicklungen im Vollzug*

Die ersten Jahre des FlaM-Vollzugs waren geprägt vom Aufbau eines für den Bund und die Kantone neuen Vollzugssystems. Dieser war mit verschiedenen Herausforderungen verbunden, zumal verlässliche Erfahrungswerte fehlten. Für die PK war wiederum die Zusammenarbeit mit den kantonalen Vollzugsorganen neu. Auch fehlte es an Arbeitsinstrumenten, die einen effizienten und effektiven Vollzug unterstützten, zumal die Informationsübermittlung zwischen den einzelnen Akteuren sowie die Informationsverarbeitung noch manuell liefen.

Folglich galt es in den ersten Jahren, den Vollzug zu formalisieren und den finanziellen Aufwand zu quantifizieren. So wurden zwischen 2006 und 2007 die ersten Leistungsvereinbarungen mit den kantonalen Behörden ausgehandelt. Mit den PK wurden damals noch keine Subventionsvereinbarungen abgeschlossen.

Aufgrund der Erfahrung der ersten Vollzugsjahre reifte die Erkenntnis, dass den qualitativen Aspekten des Vollzugs mehr Beachtung geschenkt werden sollte. Deshalb wurden die PK sukzessive professionalisiert und die Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsorganen gestärkt. Diese Stossrichtung zeigt sich ebenfalls in der Einführung eines elektronischen Systems zur Übermittlung der Anmeldungen mit den Vollzugsorganen durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) im Jahr 2011. Nach und nach haben auch die Kantone Informatiklösungen entwickelt, um die Qualität und die Schnelligkeit der Übermittlung der Meldungen zu verbessern.



Bald zeigte sich auch die Notwendigkeit, mehr Transparenz über die Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz zu schaffen. Deshalb lancierte das SECO im Jahr 2009 die Webseite *entsendung.admin.ch*.

Die Effizienz des Vollzugs blieb ein wichtiges Anliegen der Vollzugsorgane. Deshalb wurde 2013 die Arbeitsmarktbeobachtung vereinheitlicht. Es ist dies die Geburtsstunde der Audits, der Musterprozesse und schliesslich der Ausbildungskonzepte. Im Folgejahr wurden die Kontrollen in Grenzregionen und in sensiblen Branchen deutlich erhöht.

Auf der Grundlage der im Rahmen der Audits gewonnenen Erkenntnisse über die verschiedenen Kontrollsysteme wurde 2016 ein neuer Ansatz im Vollzug eingeführt: die Umsetzung eines Aktionsplans zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen, der sowohl für die TPK wie auch für die PK einen risikoorientierten Ansatz in der Kontrolltätigkeit in den Vordergrund stellte. Die Jahre 2017 und 2018 waren charakterisiert durch die Umsetzung dieses Aktionsplans und der verschiedenen damit im Zusammenhang stehenden Massnahmen durch die TPK und die PK. Im Jahr 2018 sind die letzten Massnahmen des Aktionsplans in Kraft getreten.

Abgesehen vom Vollzug der flankierenden Massnahmen in den Kantonen und den Branchenorganisationen war das Jahr 2018 auch durch die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen mit der EU sowie durch Anstrengungen zum Abbau von Medienbrüchen in der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen und der Optimierung der Online-Anmeldungen<sup>10</sup> geprägt.

#### *Entwicklungen auf Gesetzesebene*

Parallel zu diesen Entwicklungen auf Vollzugebene wurden seit 2010 verschiedene gesetzliche Anpassungen vorgenommen. Im Kontext der Ausweitung des FZA auf die neuen EG-Mitgliedstaaten<sup>11</sup> wurde das Entsendegesetz revidiert. Die Verstärkung und Optimierung der flankierenden Massnahmen beinhaltet insbesondere die Verpflichtung der Kantone, über eine ausreichende Anzahl Arbeitsmarktinspektoren zu verfügen. Ferner umfasste die Revision eine Verschärfung der Sanktionen (Einführung von Dienstleistungssperren), die Pflicht für Selbständigerwerbende zum Nachweis ihres Erwerbsstatus, die Anwendung der Bestimmungen von ave GAV auf ausländische Dienstleistungserbringer (insbesondere die Kautionspflicht und das Entrichten von Beiträgen zu den

---

<sup>10</sup> Zur Notwendigkeit zur Verbesserung des Online-Meldeverfahrens übers Zemis sh. auch Mo. Regazzi 18.3758

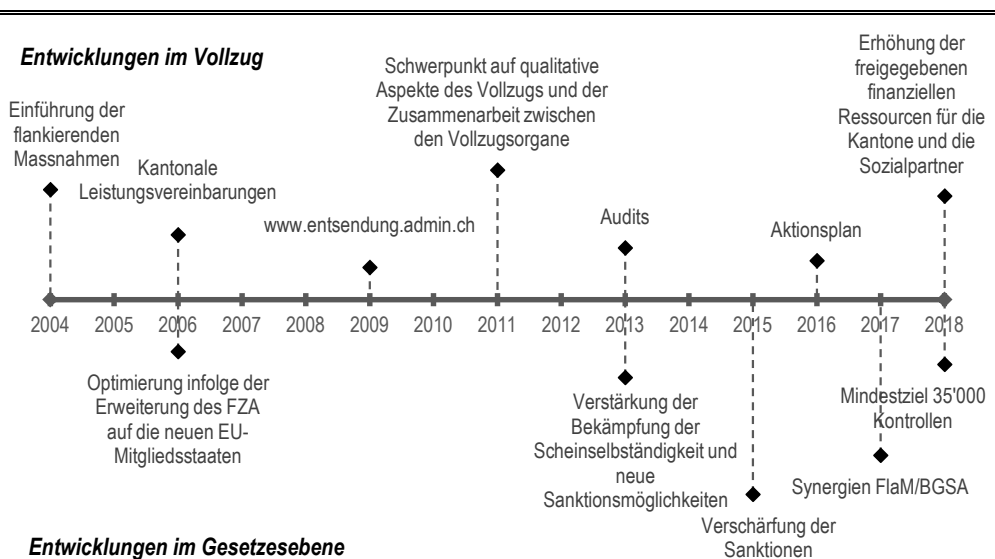
<sup>11</sup> AS 2006 979

Vollzugskosten sowie die Auferlegung von Kontrollkosten) sowie ein auf Stufe der EntsV festgelegtes jährliches Minimalziel der Anzahl Kontrollen (27'000).

In den Folgejahren gewann die Frage der Scheinselbständigkeit an Aktualität, was schliesslich in einer weiteren Gesetzesrevision 2013 resultierte. Abgesehen von der gesetzlichen Verankerung der Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringer wurde die Haftung des Erstunternehmers für die Nichteinhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch seine Subunternehmer im Baugewerbe verschärft. Zudem wurden neu Sanktionen vorgesehen für Schweizer Arbeitgeber, welche die NAV-Mindestlöhne missachteten. Ebenfalls zur Verstärkung der flankierenden Massnahme gehörten die Einführung der Möglichkeit von Sanktionen bei Verstössen gegen erleichtert ave GAV sowie die Pflicht für ausländische Arbeitgeber, die Löhne von entsandten Mitarbeitenden zu melden. Ferner konnten neu auch Bestimmungen über die Vollzugskostenbeiträge, die paritätischen Kontrollen und die Sanktionen (Konventionalstrafen, Kontrollkosten) ebenfalls im erleichterten Verfahren allgemeinverbindlich erklärt werden.

Des Weiteren verabschiedete der Bundesrat 2015 die Erhöhung der Höchstgrenze von Verwaltungssanktionen bei Lohnverstössen von CHF 5'000 auf CHF 30'000, die 2017 in Kraft getreten ist. Die Sanktionsmassnahmen wurden weiter verstärkt mit der Einführung einer Kumulierung der Bussen und dem Dienstleistungsverbot bei schweren Verstössen. Zuletzt wurde im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans die EntsV per 1. Januar 2018 revidiert. Das jährliche Minimalziel der durchzuführenden Kontrollen wurde um 8'000 von 27'000 auf neu 35'000 Kontrollen erhöht.

Abbildung 2.1 : Zusammenfassung der wichtigsten Entwicklungen, 2004-2018



Quelle: SECO

### 3 Kontext der FlaM in der Schweiz

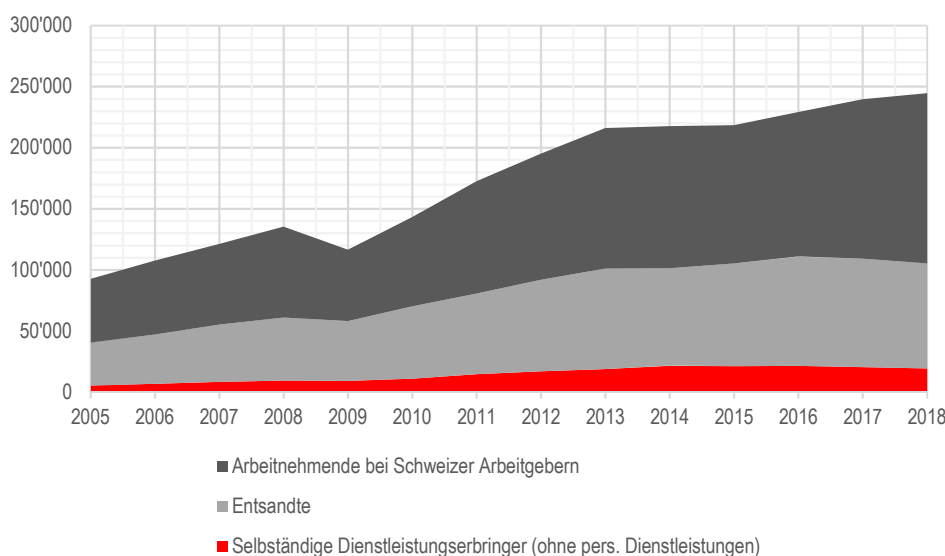
#### 3.1 Dienstleistungserbringung aus der EU 2018

Im Jahr 2018 haben insgesamt 244'707<sup>12</sup> meldepflichtige Kurzaufenthalter (bis 90 Tage) eine Tätigkeit in der Schweiz ausgeübt; das entspricht einer Zunahme um 2 % gegenüber 2017. Diese Gruppe weist also weiterhin eine steigende Tendenz auf. Dennoch ist eine Abschwächung der Zunahme gegenüber dem Vorjahr festzustellen (+5 % im Jahr 2017). Die meldepflichtigen Kurzaufenthalter haben insgesamt ein Arbeitsvolumen von 24'456 Jahresarbeitskräften verzeichnet. Im Verhältnis zum gesamten Arbeitsvolumen in der Schweiz entspricht dies einem Anteil von 0.6 %.

Die Abbildung 3.1 zeigt, dass es sich bei den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern in der Mehrzahl um Personen mit kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern handelt (57 %). An zweiter Stelle folgen die entsandten Arbeitnehmenden (35 %) und an dritter Stelle die Selbständigen (8 %). Es ist festzustellen, dass die Zunahme bei den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern 2018 ausschliesslich auf die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern zurückzuführen ist. Tatsächlich haben bereits im zweiten Jahr in Folge die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern zugenommen (+7 %), während die Zahl der entsandten Arbeitnehmenden (-3 %) und der Selbständigen (-5 %) zurückgegangen ist.

**Kurzaufenthalter:** Der Begriff Kurzaufenthalter bezeichnet alle meldepflichtigen Arbeitnehmenden, die für eine Dauer von insgesamt maximal 90 Tagen pro Kalenderjahr einer Berufstätigkeit nachgehen können, ohne eine Arbeitsbewilligung einholen zu müssen. Diese Gruppe umfasst kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern, entsandte Arbeitnehmende sowie selbständige Dienstleistungserbringer.

Abbildung 3.1 : Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (90 Tage), 2005 – 2018



Quelle: SEM

<sup>12</sup> Dieses Total enthält nicht die selbständigen Dienstleistungserbringer im Bereich der persönlichen Dienstleistungen.

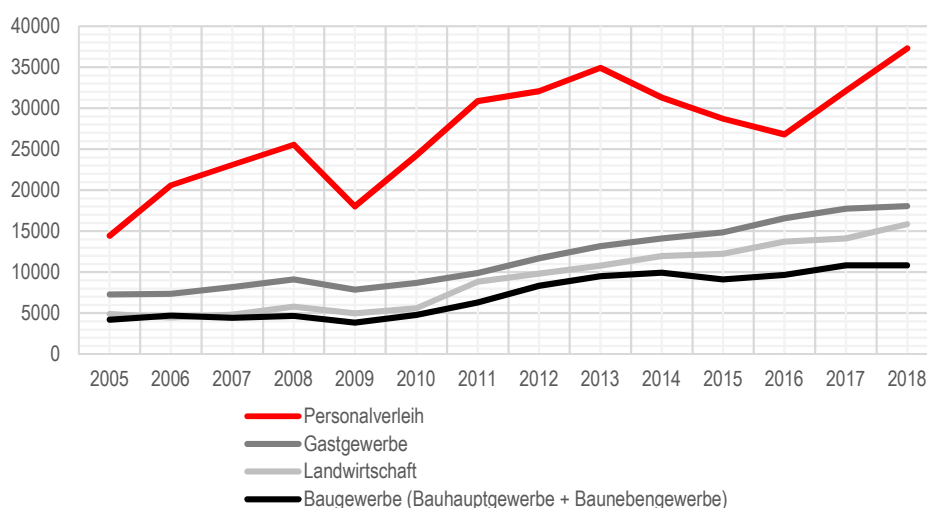
### 3.1.1 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern

Im Jahr 2018 waren 139'415 kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern zu verzeichnen; das sind 8'822 Arbeitnehmende mehr als 2017. Die Auswertung nach Branchen ergibt, dass die Zunahme bei den kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern hauptsächlich auf die Personalverleihbranche zurückgeht. In dieser Branche sind denn auch 5'164 zusätzliche Arbeitnehmende im Jahr 2018 registriert worden, was einer Zunahme um 16 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die Entwicklung dieser Branche wird daher weiterhin eng verfolgt. In der Landwirtschaft und bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen waren 2018 ebenfalls Zunahmen zu verzeichnen.

**Personalverleih:** eine Form der Temporärarbeit, bei der ein Arbeitgeber («Verleiher») ein Arbeitnehmer («temporäre Arbeitskraft») und ein Unternehmen, an das die Dienste der Arbeitskraft verliehen werden («Einsatzbetrieb»), in Beziehung zueinander treten.

Auf kantonaler Ebene erfolgten über 50 % aller kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern in den Kantonen Genf, Waadt, Tessin, Zürich und Aargau. Angesichts der Grösse ihrer Arbeitsmärkte erstaunt es nicht, dass diese Kantone einen Grossteil der Arbeitskräfte absorbieren. Die grösste Zunahme der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern zeigte sich jedoch im Kanton Wallis mit 1'669 zusätzlichen Arbeitnehmenden. Diese Zunahme betrifft vor allem die Branche des Verleihs sowie die Branche Landwirtschaft dieses Kantons.

*Abbildung 3.2 : Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte bei einem Schweizer Arbeitgeber von 2005 bis 2018*



Quelle: SEM

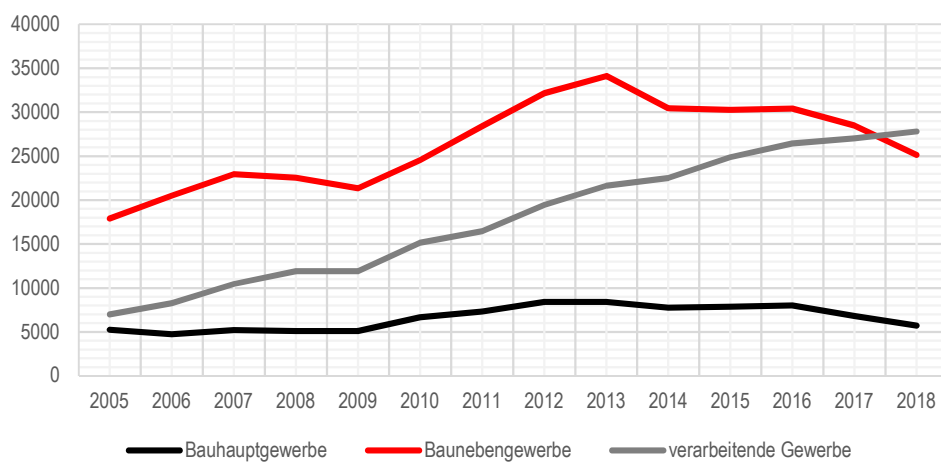
### 3.1.2 Entsandte Arbeitnehmende

Die Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden ging im zweiten Jahr in Folge zurück. 2018 waren 86'145 entsandte Arbeitnehmende zu verzeichnen, die eine Tätigkeit in der Schweiz ausübten (- 2'809 im Vergleich zum Vorjahr). Diese Personen kamen

hauptsächlich aus den Nachbarländern Deutschland (47 %), Italien (17 %), Frankreich (9 %) und Österreich (7 %). Seit der Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten kommt auch ein signifikanter Anteil entsandter Arbeitnehmender aus Osteuropa (9 %).

Die Aufschlüsselung nach Branchen zeigt, dass in der Baubranche die Abnahme am stärksten ausfällt. Im Baunebengewerbe ist eine Reduktion um 12 % gegenüber dem Vorjahr festzustellen, womit das Niveau von 2010 erreicht wurde (vgl. Abbildung 3.3). Auch das Bauhauptgewerbe ist von einem Rückgang der aktiven Dienstleistungserbringer von über 16 % geprägt. Das verarbeitende Gewerbe weist hingegen weiterhin eine Wachstumsdynamik auf (durchschnittlich +5 % pro Jahr seit 2014). Ein grosser Teil der aus dem EU/EFTA-Raum entsandten Arbeitnehmenden führte im Jahr 2018 Aufträge im verarbeitenden Gewerbe aus. Zudem wurden (in geringerem Ausmass) auch Aufträge in den Branchen Handel, IT- und Unternehmensdienstleistungen von entsandten Dienstleistungserbringern wahrgenommen.

*Abbildung 3.3 : Entwicklung der Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden nach Branche, 2005-2018*



Quelle: SEM

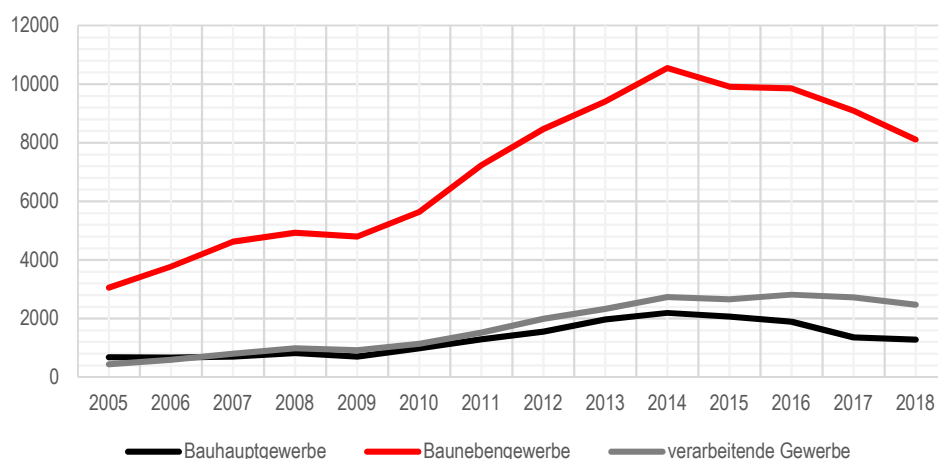
In der kantonalen Betrachtung war der Rückgang der entsandten Arbeitnehmenden im Kanton Waadt am ausgeprägtesten, mit 760 Personen weniger als im Vorjahr. Die Kantone Zürich, Genf, Aargau und Bern verzeichneten ihrerseits etwas mehr als 40 % aller entsandten Arbeitnehmenden der Schweiz.

### 3.1.3 Selbständige Dienstleistungserbringer

Die Anzahl der selbständigen Dienstleistungserbringer ist ebenfalls zum zweiten Mal in Folge zurückgegangen. Im Jahr 2018 wurden 19'174<sup>13</sup> selbständige Dienstleistungserbringer in der Schweiz tätig, was einem Rückgang um 10 % innerhalb von zwei Jahren entspricht. Wie auch bei den entsandten Arbeitnehmenden ist diese Abnahme vor allem in der Baubranche spürbar. Insbesondere das Baunebengewerbe hatte im Jahr 2018 einen Rückgang von 11 % zu verzeichnen, was 980 Personen weniger entspricht als im Vorjahr (vgl. Abbildung 3.3). Derselbe Befund gilt auch für das verarbeitende Gewerbe, das einen Rückgang von 9 % aufweist.

In der kantonalen Betrachtung sticht der Kanton Graubünden heraus, der einen starken Rückgang von 278 Personen im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen hat. Etwas mehr als 40 % der selbständigen Dienstleistungserbringer entfielen auf die Kantone Zürich, Genf, Basel-Stadt und Bern.

*Abbildung 3.4 :Entwicklung der Anzahl der Selbständigen Dienstleistungserbringer (ohne die persönlichen Dienstleistungen), 2005-2018*



Quelle : SEM

### 3.1.4 Internationaler Vergleich

Der Schweizer Arbeitsmarkt ist weiterhin attraktiv für entsandte Arbeitnehmende und für selbständige Dienstleistungserbringer. Im Jahr 2018 waren 113'512 entsandte Arbeitnehmende oder meldepflichtige Selbständigerwerbende in der Schweiz tätig<sup>14</sup>.

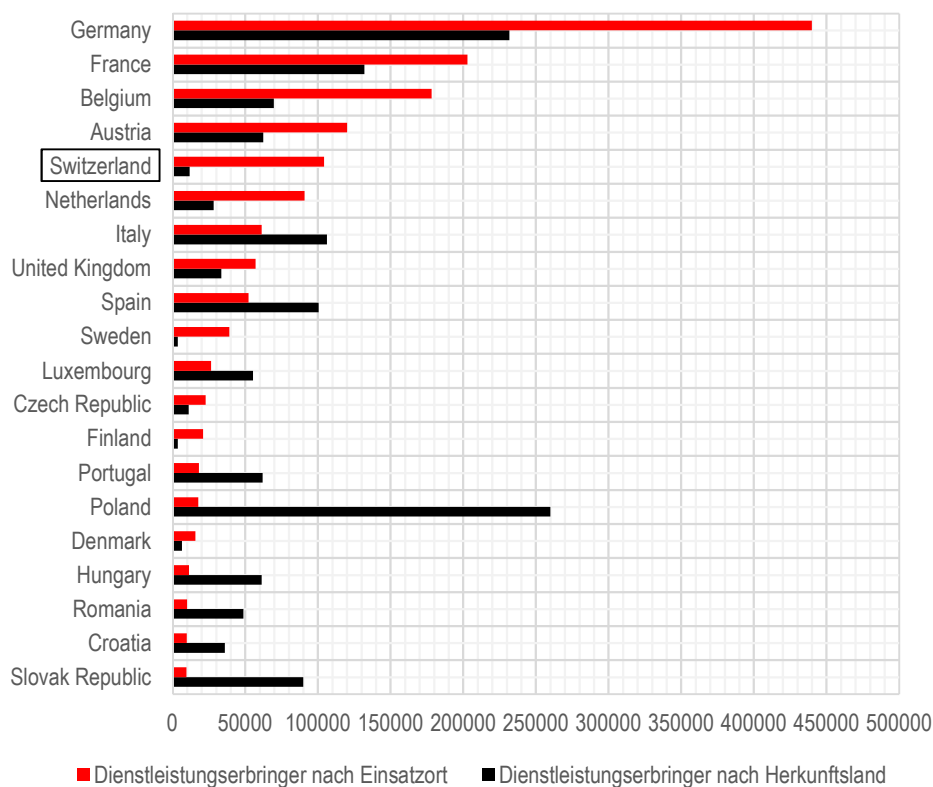
<sup>13</sup> Diese Zahl enthält nicht die Branche der persönlichen Dienstleistungen. In dieser Branche sind 8'190 Personen bei einem Total von 27'337 selbständigen Dienstleistungserbringern zu verzeichnen.

<sup>14</sup> Darauf entfielen 86'145 entsandte Arbeitnehmende und 27'337 Selbständigerwerbende (19'174 ohne persönliche Dienstleistungen).

Im europäischen Vergleich fällt diese Zahl hoch aus. Gemäss einer im Jahr 2017 von der europäischen Kommission publizierten Studie zur Beschäftigung<sup>15</sup> rangiert die Schweiz an fünfter Stelle der Länder, die am meisten Dienstleistungserbringer beschäftigen, noch vor den Niederlanden, Italien und dem Vereinigten Königreich (vgl. Abbildung 3.5). Zudem entsendet die Schweiz nur wenige Dienstleistungserbringer ins Ausland. Betrachtet man nur die Nettobilanz, befindet sich die Schweiz sogar an dritter Stelle der wichtigsten Empfängerländer, knapp hinter Deutschland und Belgien, aber noch vor Frankreich. Vergleicht man schliesslich die gesamte Beschäftigung dieser Länder mit dem Anteil meldepflichtiger Dienstleistungserbringer, steigt die Schweiz auf Rang 4, nach Luxemburg, Belgien und Österreich.

**Nettobilanz:** Dies entspricht der Anzahl einreisender Dienstleistungserbringer minus die Anzahl in einem anderen Land tätig werdenden Dienstleistungserbringer. Die in Abbildung 3.4 dargestellten Bruttoflüsse werden somit voneinander subtrahiert, um zur Nettobilanz zu gelangen.

*Abbildung 3.5: Meldepflichtige Dienstleistungserbringer in Europa*



Quelle: Eurostat

<sup>15</sup> Jozef Pacolet et Frederic De Wispelaere, Posting of Workers, Report on A1 portable documents issued in 2016, Commission européenne 2017.

## 4 Die FlaM im Jahre 2018

### 4.1 Neue nationale Mindestkontrollziele

Seit dem 1. Januar 2018 ist das in der EntsV definierte nationale Mindestziel der durchzuführenden Kontrollen auf 35'000 festgelegt. Die Anzahl der von den Vollzugsorganen vorzunehmenden Kontrollen wurde aufgrund der Umsetzung des Aktionsplans zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen nach oben hin angepasst. Die Aufteilung der Kontrollen zwischen den verschiedenen Kategorien von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden wurde risikobasiert festgelegt<sup>16</sup>. In Absprache zwischen dem Bund, den Sozialpartnern und den Kantonen sind ab 2018 auf nationaler Ebene jährlich einerseits 30 % bis 50 % der entsandten Arbeitnehmenden und meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer zu kontrollieren. Andererseits sollen 3 % der Schweizer Arbeitgeber bzw. 5 % in den nationalen Fokusbranchen<sup>17</sup> kontrolliert werden. Das effektive Kontrollvolumen wird aufgrund der oben erwähnten Kontrollziele definiert und auf die verschiedenen Vollzugsorgane verteilt. Die Definition des Kontrollvolumens und seiner Verteilung auf Kantone und Wirtschaftsbranchen geschieht auf Basis einer ersten Risikoanalyse. Diese wurde gemeinsam von Sozialpartnern, Kantonen und Bund entwickelt. Im Rahmen der Verhandlungen zwischen Bund und Vollzugsorganen in Bezug auf das zu realisierende Kontrollvolumen werden auch andere Parameter berücksichtigt, wie etwa die Situation auf dem regionalen Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit), die Grenzgängerbeschäftigung, die Unterbietungsquoten, das Kontrollvolumen der vergangenen Jahre.

<b>Nationale kontrollziele:</b>	<b>Mindest-</b>
35'000	Kontrollen;
3 % der	Schweizer
Betriebe;	
5 % der	Schweizer
Betriebe in den	
Fokusbranchen;	
zwischen 30 % und 50	
% der meldepflichtigen	
Dienstleistungserbrin-	
ger.	

### 4.2 In der Praxis

In der Schweiz sind rund 118 Inspektoren für die kantonalen TPK tätig. Diese sind damit betraut, in Betrieben, welche nicht einem ave GAV unterstellt sind, zu überprüfen, ob die bezahlten Löhne den orts- und branchenüblichen Verhältnissen entsprechen und keine Lohnunterbietungen vorhanden sind. Die Zahl der Inspektoren hat seit der Einführung der FlaM zugenommen, um den Entwicklungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt gerecht zu werden (86 Inspektoren im Jahr 2006-2007, 105 Inspektoren im Jahr 2017). Die Zahl der von den PK eingesetzten Inspektoren ist nur schwer abschätzbar; diese sind in der

<sup>16</sup> Die Aufteilung der Kontrollen reflektiert die Absicht, vermehrt die entsandten Arbeitnehmenden zu kontrollieren, dies aufgrund des erhöhten Risikos von Lohnunterbietungen (Lohnschere zwischen der Schweiz und den EU/EFTA-Ländern). Allerdings können Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern nachträglich erfolgen, um die Wahrscheinlichkeit der Feststellung von allfälligen Verstössen zu erhöhen.

<sup>17</sup> Aktionsplan: Der Anteil der auf nationaler Ebene zu kontrollierenden Schweizer Arbeitgeber wird gemäss dem «Bericht der Arbeitsgruppe zum Verbesserungsbedarf von Vollzug und Missbrauchsbekämpfung» von 2 % auf 3 % sowie von 3 % auf 5 % in Fokusbranchen erhöht.



Regel für den ordentlichen Vollzug der ave GAV sowie für die flankierenden Massnahmen zuständig und werden durch den Bund pauschal pro Kontrolle entschädigt (vgl. hierzu Kapitel 4.4).

In der Umsetzung der FlaM kommt auch der Nutzung von Synergien eine wichtige Bedeutung zu. Die für den Vollzug verantwortlichen Instanzen sind in ständigem Austausch mit den für die Durchführung des Bundesgesetzes gegen Schwarzarbeit (BGSA) zuständigen Kontrollorganen, aber auch mit den Zollbehörden bezüglich Fragen der Mehrwertsteuer (MWST) sowie mit der Polizei. Im Rahmen der flankierenden Massnahmen können die Kontrollen auch eine Wirkung in Bereichen entfalten, die sich ausserhalb des eigentlichen Kontrollgegenstandes befinden.

### 4.3 Aktionsplan zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen

#### 4.3.1 Aktionsplan

Der vom Bundesrat am 23. November 2016 verabschiedete Aktionsplan hatte zum Ziel, die Qualität und die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit im Rahmen der flankierenden Massnahmen zu erhöhen. Der Schwerpunkt des Aktionsplans lag auf der Stärkung der risikobasierten Kontrollen, der Verkürzung der Bearbeitungszeit der Dossiers sowie der besseren Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen. Um den Aktionsplan optimal umzusetzen, hatten sich Bund, Kantone und Sozialpartner für eine progressive, auf mehrere Etappen verteilte Umsetzung entschieden. Das Jahr 2018 führte die Anstrengungen des Vorjahres fort und setzte den Akzent auf die Umsetzung der letzten Massnahmen des Aktionsplans.

So sind im Berichtsjahr die Massnahmen 7 und 8, welche organisatorische Aspekte und die Harmonisierung der Sanktionen betreffen, umgesetzt worden. Damit sind nun alle im Aktionsplan vorgesehenen Massnahmen eingeführt. Die effektive und zielgerichtete Umsetzung dieser Massnahmen durch die Vollzugsorgane wird Gegenstand von Überprüfungen im Rahmen der vom SECO durchgeführten Audits sein.

#### 4.3.2 Musterprozess Selbständigkeit

In das Berichtsjahr fiel ebenfalls die Einführung des Musterprozesses zur Überprüfung des Status der Selbständigkeit per 1. Januar 2018. Die Evaluation der Wirksamkeit von Massnahmen zur Bekämpfung von Scheinselbständigkeit hatte gezeigt, dass Verbesserungspotenziale bestehen, insbesondere bei der praktischen Durchführung der Kontrollen sowie bei der Zusammenarbeit zwischen den

**Aktionsplan:** Am 18. Dezember 2015 hat der Bundesrat beschlossen, die Anstrengungen zur Bekämpfung der Missbräuche auf dem Arbeitsmarkt mittels Einführung zusätzlicher Massnahmen zu verstärken. Diese Massnahmen sind im Aktionsplan zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen beschrieben, der am 4. März 2016 verabschiedet wurde.

verschiedenen Vollzugsorganen. Der Musterprozess definiert daher die verbindlichen Schritte einer Kontrolle und fördert die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Akteuren. Im ersten Halbjahr 2018 hat das SECO Schulungen zu diesem Musterprozess unter Einbezug von Expertinnen und Experten aus der Praxis durchgeführt.

#### 4.3.3 Anpassung der Berichterstattungsformulare FlaM

Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen hat das SECO – in Zusammenarbeit mit den Vollzugsorganen – die Gelegenheit genutzt, um im Hinblick auf eine Verbesserung des Reportings sowie der entsprechenden Statistiken Anpassungen in den Formularen zur Vollzugsberichterstattung vorzunehmen. Damit konnten die neuen Berichterstattungsformulare einerseits den im Entsendegesetz vorgenommenen Änderungen, andererseits aber auch an die Bedürfnisse der Vollzugsorgane angepasst werden. Ziel dieser Massnahmen war es, die Erfassung mittels einer klareren Gliederung der Einträge nach Formularblatt zu erleichtern und die Möglichkeiten der Erfassung nach Kontroll- und Entscheidjahr zu verbessern. Diese Änderungen sind für die Berichterstattungsformulare 2018 teilweise umgesetzt worden und werden für das Reporting 2019 vervollständigt.

#### 4.3.4 Weitere Massnahmen (2019)

Im Rahmen der Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen hat das SECO – in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden – einen nationalen Lohnrechner entwickelt. Dieser neue nationale Lohnrechner ist ein online-Instrument und erlaubt es, den orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn zu bestimmen. Er ergänzt das bestehende Angebot des Minimallohnrechners, welcher den Entsendebetrieben zur Verfügung steht, die Personal in Branchen mit ave GAV entsenden. Der nationale Lohnrechner wurde am 5. März 2019 aufgeschaltet und löst eine interne Applikation, welche den Kantonen seit 2015 zur Verfügung stand, ab.

Aktuell wird zudem ein Konzept für Informatikschnittstellen entwickelt, um den Datenaustausch zwischen den PK und den kantonalen Behörden zu vereinheitlichen. Damit soll eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Kontrollorganen erreicht sowie der Vollzug erleichtert werden.

Gegenwärtig besteht auch ein Verbesserungsbedarf beim Prozess der Online-Meldungen im Rahmen des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS). Die erste Phase des Projekts konzentriert sich auf die Aktualisierung der bestehenden Tools. Für die Zukunft werden umfassendere Änderungen geprüft.

**Nationaler Lohnrechner:** Der neue nationale Lohnrechner ist ein Online-Tool zur Bestimmung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne in der Schweiz. Er ergänzt den bereits bestehenden Mindestlohnrechner für Entsendungen in Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen.

## 4.4 Finanzierung

Der Bund bzw. das SECO beteiligt sich finanziell am Vollzug der flankierenden Massnahmen<sup>18</sup>. Die Kantone werden mit 50 % der Lohnkosten für die mit den Kontrollen beauftragten Inspektoren entschädigt. Die PK werden ihrerseits über eine Pauschale finanziert<sup>19</sup>.

Die Entschädigung der Vollzugsorgane im Rahmen des Vollzugs der FlaM ist eine rechtliche Verpflichtung basierend auf dem EntsG und seiner Verordnung. Die Bedingungen dieser Vergütung sind in den mit den Vollzugsorganen abgeschlossenen Leistungs-/Subventionsvereinbarungen geregelt. Art und Umfang der von den Vollzugsorganen zu erwartenden Leistung sind in diesen Vereinbarungen festgelegt. Die Inspektionstätigkeit muss Mindeststandards erfüllen, damit eine Kontrolle entschädigungsberechtigt ist. Insbesondere sind die Vollzugsorgane verpflichtet, bei der Planung der Kontrollen eine risikobasierte Strategie anzuwenden und sie müssen bestimmte zwingende Schritte befolgen.

Die vom Bund an die Vollzugsorgane entrichtete Entschädigung soll es ihnen ermöglichen, die erwartete Leistung unter Berücksichtigung aller qualitativen Anforderungen zu erbringen.

### *Finanzierung durch den Bund über die letzten Jahre*

Der Gesamtbetrag für den Bund belief sich 2018 auf rund CHF 15,1 Millionen. Er betrug für 2017 CHF 13'160'000 und für 2016 CHF 12'500'000. Von diesen CHF 15'100'000 wurden 51 % (CHF 7'650'000) den PK und der Rest (CHF 7'420'000) den Kantonen ausgeschüttet. Die Verteilung der Vergütung war in der Vergangenheit ähnlich: Den PK wurden für 2017 CHF 6'460'000 (49 %) und für 2016 CHF 5'900'000 (47 %) ausbezahlt. Der Restbetrag wurde an die kantonalen Behörden überwiesen.

### *Nachtragskredit 2018*

Im Rahmen der EntsV-Revision wurde die Erhöhung der Minimalvorgaben zur Anzahl der Kontrollen (+8'000 Kontrollen) gleichmässig zwischen den kantonalen TPK und den PK aufgeteilt (je +4'000 Kontrollen). Um insbesondere den dadurch verursachten finanziellen Mehraufwand zu decken, wurde dem SECO 2018 ein zusätzlicher Kredit für den Vollzug der flankierenden Massnahmen in der Höhe

**Finanzierung von Experten:** Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans profitieren die kantonalen Behörden auch von einer Erhöhung der Mittel um 10 % für den Beizug von Spezialisten (insbesondere Juristen und Informatikern), die im Bereich des FlaM-Vollzugs benötigt werden.

<sup>18</sup> Art. 7a EntsG.

<sup>19</sup> Diese Pauschale soll die Tätigkeiten im Zusammenhang mit einer Vollzugskontrolle der flankierenden Massnahmen bei den durch einen ave GAV abgedeckten Branchen decken (nur bezüglich Entsante und Selbständigerwerbende; das SECO steuert die PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden nicht). Die Anzahl der vom Bund mitfinanzierten Kontrollen kann für eine begrenzte Zeit in den besonders exponierten Branchen oder Regionen erhöht werden, wenn ein Vollzugsorgan in einem Antrag eine begründete Notwendigkeit ausweist. Gewisse Kontrollorgane haben von dieser Möglichkeit schon Gebrauch gemacht.

von CHF 1,8 Millionen zugesprochen. Diese zusätzlichen Mittel dienen ebenfalls dazu, die Vollzugsorgane bei der Umsetzung des Aktionsplans des Bundesrates und der darin vorgesehenen Erhöhung der qualitativen Anforderungen zu unterstützen. So erlaubte dieser Zusatzkredit, die Unterstützung der kantonalen TPK mittels einer zusätzlichen Finanzierung von Fachexperten zu verstärken.

Ferner wurde dieser Kredit beantragt, um die zuvor seit 2009 unverändert hohe Pauschale für die PK zur Realisierung einer Kontrolle anzupassen. Die Subvention des Bundes an die PK wird im Rahmen der Aufsichtstätigkeit regelmässig überprüft, um sicherzustellen, dass nur die Kosten des Vollzugs durch diese Subvention entschädigt werden, keine Überschüsse generiert werden und keine negativen Anreize entstehen. Die jüngste Überprüfung kam hingegen zu dem Schluss, dass die derzeitige Entschädigung in Form einer Pauschale pro Kontrolle nicht ausreicht, um die zusätzlichen qualitativen Umsetzungsanforderungen des Aktionsplans des Bundesrates zur Verbesserung des Vollzugs der FlaM zu erfüllen. Infolgedessen wurde die Pauschale auf CHF 650 und der Stundensatz auf CHF 100 erhöht.

#### *Finanzierung der PK-Kontrollen*

Die Kontrolle der Entsendebetriebe wird abgesehen von den Bundesbeiträgen teilweise finanziert durch Beiträge, welche die Entsendebetriebe den PK für den Vollzug des GAV entrichten müssen, analog den Beiträgen, welche die Schweizer Betriebe bezahlen müssen. Die Finanzierung des Vollzugs eines ave GAV erfolgt über sogenannte Vollzugskostenbeiträge, welche Arbeitgeber und Arbeitnehmende bezahlen. Die Pflicht zur Entrichtung dieser Beiträge ist im GAV geregelt und gilt aufgrund der Allgemeinverbindlicherklärung für alle unter den ave GAV fallenden Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden (auch sogenannte Aussenseiter, d.h. Nichtmitglieder der Verbände, die den GAV abgeschlossen haben). Die Arbeitgeber und Arbeitnehmenden müssen die Vollzugskostenbeiträge an eine von den GAV-Parteien eingerichtete und von ihnen paritätisch verwaltete Kasse bezahlen. Gestützt auf die Entsendeverordnung sind auch Entsendebetriebe und ihre Arbeitnehmenden verpflichtet, Vollzugskostenbeiträge zu bezahlen. Die Beiträge decken jedoch nur einen kleinen Teil der Kosten der Kontrollen. Der Rest, beziehungsweise der grösste Teil der durch die Kontrollen verursachten Kosten wird durch den Bund finanziert (sh. oben)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Die Kontrolltätigkeiten bei Schweizer Arbeitgebern sind vollumfänglich durch die Vollzugskostenbeiträge gedeckt.

## 5 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene

Auf das Jahr 2018 hin wurden die Berichterstattungsformulare zur Erhebung statistischer Daten bei den Vollzugsorganen angepasst und präzisiert. Aus diesem Grund dürften die Resultate für das Jahr 2018 die effektiven Resultate für das laufende Berichtsjahr besser widerspiegeln; sie können aber auch gewisse Unterschiede gegenüber den Vorjahren aufweisen (vgl. Kapitel 4.4.2).

Das Kapitel 5 präsentiert die Resultate der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane. Im Kapitel 5.1 wird der Umfang der Kontrollen auf nationaler Ebene mit verschiedenen vom Bund festgelegten Minimalzielen verglichen. Das Kapitel 5.2 fasst die Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK nach Regionen und Branchen zusammen. Das Kapitel 5.3 befasst sich mit den Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden, einerseits aus Sicht der Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und andererseits aus Sicht der Kontrolltätigkeit der PK. In den Kapiteln 5.4 und 5.5 wird die Kontrolltätigkeit im Entsendebereich sowie im Bereich der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer dargestellt. Das Kapitel 5.6 schliesslich bietet einen Überblick der verschiedenen von den Vollzugsorganen ergriffenen Massnahmen, insbesondere der Verständigungsverfahren, der Normalarbeitsverträge sowie der Sanktionen.

### 5.1 Zielerreichung

Das von der EntsV auf nationaler Ebene festgelegte quantitative Minimalziel wurde auch im Jahr 2018 übertroffen (vgl. Tabelle 5.1). Seit 2008 lag die Anzahl der Kontrollen stets über diesem Minimalziel. Auf der Grundlage verschiedener Arbeiten der letzten Jahre und infolge der Verabschiedung des Aktionsplans durch den Bundesrat hat dieser die Wichtigkeit von gezielten risikobasierten Kontrollen unterstrichen. Die Kontrollorgane sind folglich dazu aufgerufen, ab 2017 die Kontrollen auf ihrem Arbeitsmarkt in diesem Sinne durchzuführen.

**Kontrolltätigkeit:** Die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen wird in allen Regionen der Schweiz, aber auch in allen Wirtschaftsbranchen überprüft.

Das Kontrollniveau hat im Berichtsjahr gegenüber 2017 abgenommen. Dennoch blieb es mit 42'085 Kontrollen auf hohem Niveau. Die Abnahme des Kontrollvolumens erklärt sich hauptsächlich mit der Reduktion der durch die PK durchgeführten Kontrollen.

*Tabelle 5.1 : Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2010*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ohne ave GAV	17'319	16'527	15'205	16'172	17'923	19'611	19'114	19'096	19'619
mit ave GAV	22'677	21'770	21'509	21'609	20'869	23'470	21'356	23'610	21'420
PK mit kantonalen ave GAV		2'209	2'195	1'778	1'630	1'661	1'359	1'437	1'046
<b>Total</b>	<b>39'996</b>	<b>40'506</b>	<b>38'909</b>	<b>39'559</b>	<b>40'422</b>	<b>44'753</b>	<b>41'829</b>	<b>44'143</b>	<b>42'085</b>
<b>Gesetzliches Ziel</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>35'000</b>

Quelle: SECO

Gemäss den von der nationalen TPK für 2018 festgelegten Zielen müssen 3 % aller Schweizer Arbeitgeber (5 % der Schweizer Arbeitgeber in Fokusbranchen) kontrolliert werden. Bei den entsandten Arbeitnehmenden und den meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern beträgt das Kontrollziel 30 % - 50 % der Arbeitnehmenden. Diese Ziele wurden im Jahr 2018 erreicht (vgl. Tabelle 5.2). Im Berichtsjahr wurden bei 7 % der Schweizer Arbeitgeber Kontrollen vorgenommen sowie 35 % der entsandten Arbeitnehmenden und 31 % der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer kontrolliert.

Seit 2014 nimmt die Intensität der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmern ab<sup>21</sup>. Heute geht es nicht mehr darum, 50 % der entsandten Arbeitnehmer und selbständigen Dienstleistungserbringer zu kontrollieren, sondern die Ziele wurden auf 30 bis 50 % reduziert. Die Mehrfachkontrollen von Entsendebetrieben, die die Schweizer Bedingungen einhalten, werden vermieden. Die Zielvorgaben wurden reduziert, um die Realität widerzuspiegeln und die unerwünschten Auswirkungen von Mehrfachkontrollen zu begrenzen. Weiter wurde eine Verschärfung der Kontrollen für Schweizer Arbeitgeber eingeführt.

*Tabelle 5.2 : Zielerreichung auf nationaler Ebene\**

	Branchen mit ave GAV	Branchen ohne ave GAV	Total
Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	12'008	11'303	23'311
Anzahl Arbeitsstätten	94'766	218'456	313'222
<b>Anteil der kontrollierten Arbeitsstätten</b>	<b>13%</b>	<b>5%</b>	<b>7%</b>
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten	17'883	12'348	30'231
Anzahl meldepflichtiger Entsandte	53'906	32'239	86'145
<b>Anteil der kontrollierten Entsandten</b>	<b>33%</b>	<b>38%</b>	<b>35%</b>
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden	3'008	2'850	5'858
Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbende	11'141	8'033	19'174
<b>Anteil der kontrollierten Selbständigerwerbenden</b>	<b>27%</b>	<b>35%</b>	<b>31%</b>

Quelle: SEM (ZEMIS), Modell Egger, eigene Berechnungen

\* Die Kontrollziele werden teilweise als Personenkontrollen, teilweise als Betriebskontrollen definiert.

<sup>21</sup> 2014: 41 %, 2015: 40 %, 2016: 36 %, 2017: 36 %, 2018: 35 %

### *Kontrollintensität auf Schweizer Ebene*

Die Kontrollintensität zwischen Schweizer Betrieben und den Dienstleistungserbringern variieren aufgrund des Risikos von Unterbietungen der Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz und aufgrund der unterschiedlichen Kontrolltiefe.

Der geringere Anteil der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern erklärt sich dadurch, dass – im Gegensatz zur Kontrolle von entsandten Arbeitnehmenden – die Kontrollen bei diesen Betrieben rückwirkend für längere Perioden durchgeführt werden können. Während somit der Anteil der kontrollierten Schweizer Arbeitgeber geringer ist, gehen diese Kontrollen jedoch deutlich mehr in die Tiefe – der Anteil der kontrollierten Arbeitnehmer ist in der Regel höher und kann sogar alle Arbeitnehmer eines Unternehmens betreffen. Für ausländische Dienstleistungserbringer bezieht sich die Kontrolle hingegen nur auf die Dauer der spezifisch in der Schweiz erbrachten Dienstleistung<sup>22</sup>. Mit anderen Worten: Ein Schweizer Betrieb kann jederzeit und für den gegenwärtigen Zeitraum wie auch für vergangene Perioden kontrolliert werden, während ein Entsendebetrieb nur bei seiner Tätigkeit auf Schweizer Territorium kontrolliert werden darf.

Somit ist die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern und entsandten Arbeitnehmern schwierig zu vergleichen. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass die Ziele für Schweizer Arbeitgeber in Bezug auf Unternehmen und für entsandte Arbeitnehmer und Selbständige in Bezug auf Personen festgelegt werden. Zudem besteht für den Bund nur die rechtliche Grundlage zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen resp. Subventionsvereinbarungen mit den kantonalen Organen und den PK im Bereich der Entsandtenkontrollen in ave GAV-Branchen. Die Reportingdaten für entsandte Mitarbeiter sind damit vollständig. Hingegen werden nicht notwendigerweise alle Kontrollen bei Schweizer Betrieben rapportiert, da diese unter den ordentlichen Vollzug der GAV fallen und diesbezüglich keine Leistungsvereinbarungen mit dem Bund bestehen<sup>23</sup>. So haben von den 20 kantonalen ave GAV mehrere Kantone die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in diesem Bereich nicht weitergeleitet. Somit ist davon auszugehen, dass die Statistiken teilweise eine zu niedrige Zahl ausweisen. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Schweizer Arbeitgeber – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – auch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem

---

<sup>22</sup> Die Mehrzahl der Einsätze in der Schweiz haben eine Dauer von höchstens 3 Tagen.

<sup>23</sup> So melden 8 der 36 mit dem Vollzug der ave GAV betrauten PK keine Daten (Da sie nicht von Entsendungen betroffen sind, hat das SECO keine Vereinbarungen mit ihnen abgeschlossen)

Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einer intensiven Kontrolle unterliegen<sup>24</sup>.

Im Jahr 2018 wurden mehr als 50 % der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern und die andere Hälfte bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern (Entsandte und Selbständige) durchgeführt. 80 % der Personenkontrollen wurden bei Arbeitnehmern von Schweizer Betrieben und 20 % bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern (Entsandte und Selbständige) durchgeführt.

### **Kasten 5.1: Interpretation der Resultate**

Die im Bericht dargestellten Ergebnisse sind das Ergebnis eines Aggregats verschiedener Arbeitsmarktbeobachtungskonzepte und Kontrollstrategien. Diese kantonalen und paritätischen Vorgehensweisen zum Vollzug der flankierenden Massnahmen sind das Ergebnis eines dualen und dezentralen Vollzugs der Aufsicht des Arbeitsmarktes in der Schweiz. Die Ergebnisse stellen nicht die gesamte Kontroll- und Lohnsituation in der Schweiz dar. Daher ist es schwierig, die Kontrolltätigkeit zwischen den einzelnen Vollzugsorganen und die entsprechenden Ergebnisse 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 ändern sich daher von Jahr zu Jahr und von Region zu Region. Dies hat einen starken Einfluss auf die Ergebnisse der Lohnunterbietungsquoten und der vermuteten Verstösse.

## **5.2 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 unter den Kantonen wird von der Grösse des Arbeitsmarktes, der Anzahl grenzüberschreitender Dienstleistungserbringer und dem allgemeinen Einfluss der Personenfreizügigkeit auf die kantonalen Arbeitsmärkte bestimmt. In Bezug auf die Unterschiede zwischen den Branchen lassen sich die jährlichen Schwankungen mit verschiedenen Faktoren erklären, so

---

<sup>24</sup> So wurden 2018 bei Schweizer Betrieben insgesamt 45'000 Schwarzarbeits- und Arbeitsgesetzkontrollen durchgeführt.

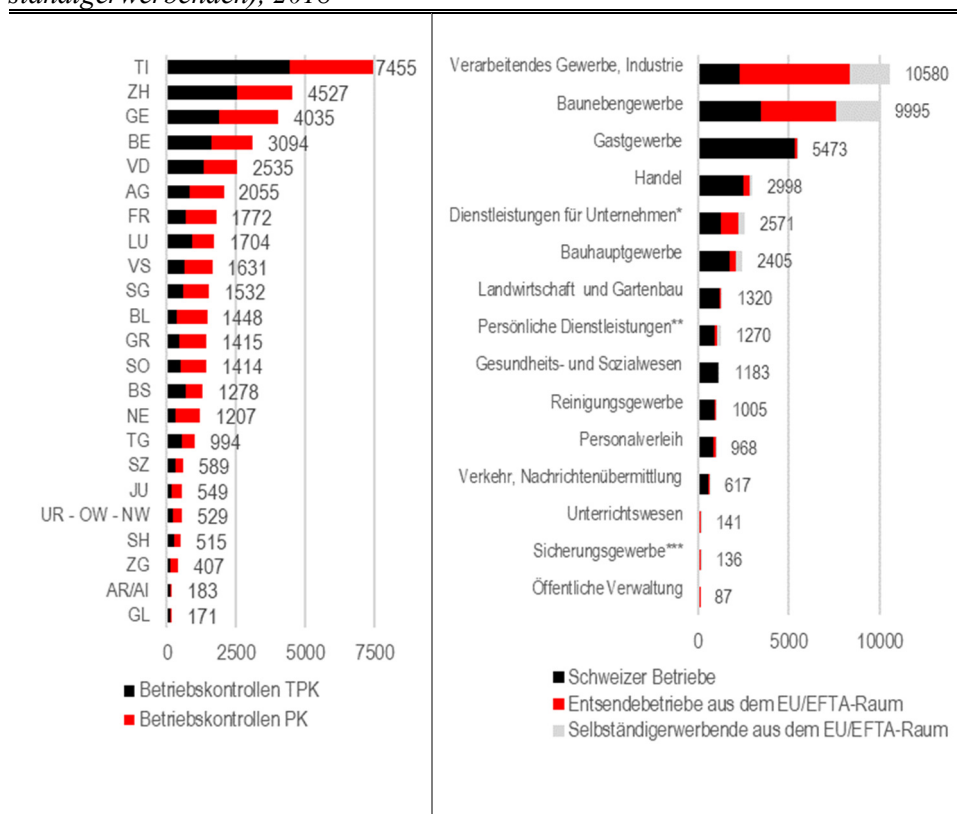


etwa mit dem Ausmass der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in einer Branche oder aber mit dem Risiko für Lohnunterbietungen oder für Verstösse gegen die Bestimmungen der ave GAV.

In absoluten Zahlen betrachtet, ist die Kontrollaktivität in den Kantonen Tessin, Zürich und Genf am höchsten (vgl. Tabelle 5.3). Einerseits erklärt sich diese Feststellung mit der Arbeitsmarktgrösse der genannten Kantone. Andererseits sind sie das Ergebnis der unterschiedlichen Strategien der Kantone. Abbildung 5.5 stellt die Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene dar und zeigt somit die Kontrollprioritäten in den verschiedenen Kantonen auf. Auch die Abdeckung durch ave GAV variiert je nach Kanton, was die unterschiedliche Aufteilung der Kontrollen durch kantonale TPK und PK in verschiedenen Kantonen grösstenteils erklärt.

Die ausländischen Dienstleistungserbringer sind grossmehrheitlich im Baunebengewerbe sowie im verarbeitenden Gewerbe tätig (vgl. Kapitel 3). Deshalb finden dort auch häufigere Kontrollen statt. Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern finden hauptsächlich im Gastgewerbe, aber auch im Baunebengewerbe und im Handel statt.

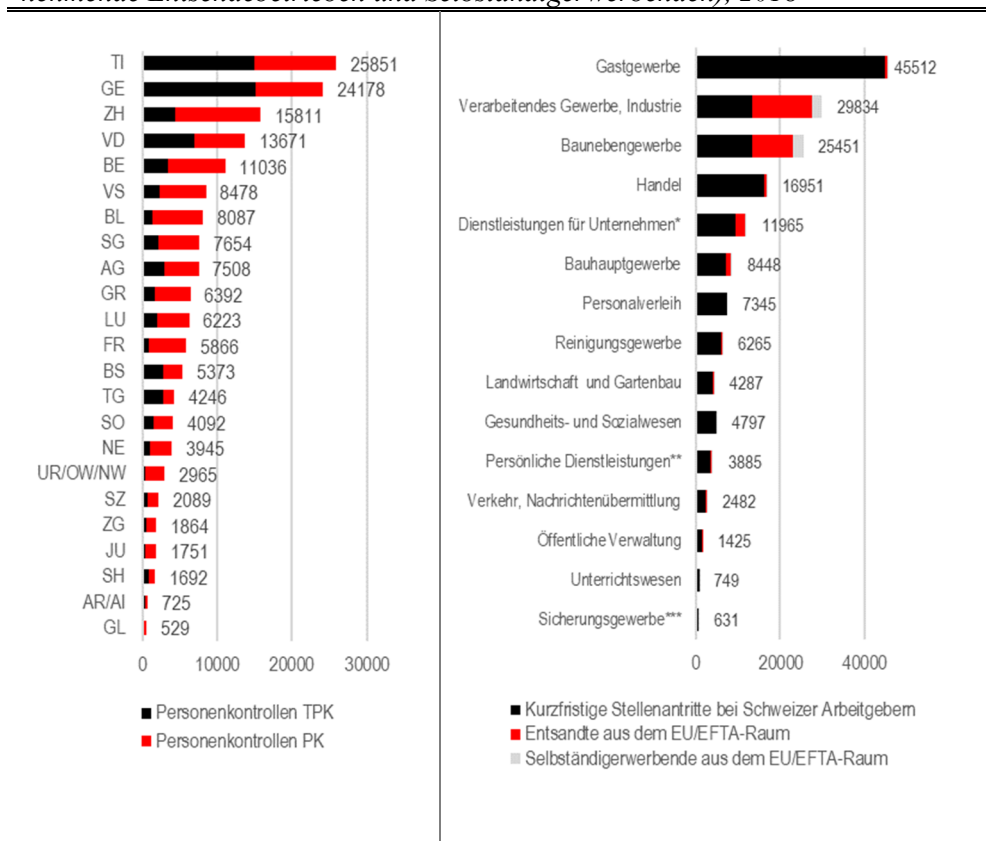
*Tabelle 5.3 : Anzahl Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständigerwerbenden), 2018*



Quelle: SECO, ohne Kontrollen durch PK von kantonalen ave GAV  
 \* Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung  
 \*\* Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Dienstleistungen für private Haushalte  
 \*\*\* Überwachungs- und Sicherungsgewerbe

Legt man den Fokus der Analyse auf die kontrollierten Personen, so zeigt sich eine Verschiebung der Branchenaufteilung (vgl. Tabelle 5.4). Unter diesem Blickwinkel ist das Gastgewerbe Gegenstand der meisten Personenkontrollen. Wie bereits im letztjährigen Bericht dargestellt, weist diese Branche die meisten durch Schweizer Unternehmen rekrutierten ausländischen Arbeitnehmenden auf, die auch kurzfristige Stellenantritte beinhalten. Die überwiegende Mehrzahl dieser Kontrollen (95 %) wird von den zuständigen paritätischen Kommissionen durchgeführt. Ausser dieser Ausnahme ist die Branchenaufteilung der Personenkontrollen die gleiche wie diejenige der Betriebskontrollen. So werden die hauptsächlich von ausländischen Dienstleistungserbringern und kurzfristigen Stellenantritten betroffenen Branchen am meisten kontrolliert.

*Tabelle 5.4 : Anzahl Personenkontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Betrieben, inkl. kurzfristige Stellenantritte, Arbeitnehmende Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden), 2018*



Quelle: SECO, ohne Kontrollen durch PK von kantonalen ave GAV  
 \* Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung  
 \*\* Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte  
 \*\*\* Überwachungs- und Sicherungsgewerbe  
 ZH: Die hohe Anzahl Personenkontrollen im Vergleich zur Anzahl Betriebskontrollen im Kanton Zürich ist auf die hohe Anzahl Personenkontrollen der PK Gastgewerbe zurückzuführen.

Bei der Arbeitsmarktbeobachtung liegt die Festlegung der Kontrollschwerpunkte jeweils in der Kompetenz der 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. Im Übrigen legen die kantonalen TPK gemäss der Situation des kantonalen Arbeitsmarkts auch eigene Schwerpunkte fest (siehe Tabelle 5.5).

*Tabelle 5.5 : Fokusbranchen auf nationaler und kantonalen Ebene*

	2017	2018
<b>Auf Bundesebene</b>	<b>Überwachung und Sicherheit, Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Personalverleih, Reinigung</b>	<b>Überwachung und Sicherheit, Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Personalverleih, Reinigung, Detailhandel</b>
AG	Hauswirtschaft, Landwirtschaft, Gemüsebau	Hauswirtschaft, Kindertagesstätten (nur Praktika vor Lehre), Nageldesign-Studios, Chauffeure Reisebus, Retourengeschäft im Online-Versandhandel, Detailhandel Textil und Schuhe
BE	Baunebengewerbe, Detailhandel, Gartenbau, Hauswirtschaft, Transport, Maschinenbau	Baunebengewerbe, Hauswirtschaft, Maschinenbau
BL	Kindertagesstätten, Apotheken/Drogerien, Architektur-/Ingenieurbüros, Telekommunikations-Shops	Bodenleger, Reinigungsgewerbe, Kosmetiksalons, Personalverleih
BS	Nagelstudios, IT-Consulting, Personalverleih (soweit nicht der ave GAV zur Anwendung kommt), Baunebengewerbe (Servicetechniker, Monteure), Strassentransport, Gesundheits- und Sozialwesen, Praktikanten, Inventurfirmer	Nagelstudios, IT-Consulting, Personalverleih (soweit nicht der ave GAV zur Anwendung kommt), Baunebengewerbe (Servicetechniker, Monteure), Überwachungs- und Sicherheitsgewerbe (Firmen mit weniger als 10 Beschäftigten), NAV Detailhandel mit Mindestlöhnen, Strassentransport, NAV Hauswirtschaft, Gesundheits- und Sozialwesen
GE	Petite enfance, Industrie chimique et pharmaceutique, Monteurs de stands, Economie domestique, Informatique	Informatique, Commerces de détails (CTT), Economie domestique (CTT), Esthétique (CTT), Monteurs de stands (CTT), les stages, tous secteurs confondus, sont à observer de manière renforcée
GR	Erbringungen von Dienstleistungen für private Haushalte, Gesundheits- und Sozialwesen, Handel	Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte, Handel, Verkehr
JU	Horlogerie, le commerce de détails, Programmation conseil et informatique, Agence de travail temporaire	Horlogerie, Institut de beauté
LU	Strassentransport, Gesundheits- und Sozialwesen: private Kitas sowie private Altersheime, Hauswirtschaft	Reitsportcenter, Handy Reparaturen, Nailstudios, Kleinstädten Mall of Switzerland
NE	Service d'aménagement paysager	Forestiers-bûcherons Services de soutien à l'exploitation forestière, Activités de sécurité privée, Crèches et garderies d'enfants
SG	Strassentransport, Verkauf an Kiosken, Kosmetik (Nagel- und Fusspflege)	Kindertagesstätten, Pflege- und Betagtenheime, Detailhandel mit Sportartikel und Parfümerie-Körperpflege
SH	Facility Management	Fitnesscenter, Bodenleger, IT Branche und Tankstelleshops
SO		Spitex-Betriebe, Kitas
TG	Kosmetik, medizinische Praxisassistentinnen, Taxibetriebe, Kinderkrippen	Landwirtschaft: Anbau einjähriger Pflanzen (NOGA 011) und Anbau mehrjähriger Pflanzen (NOGA 012), Detailhandel mit Geräten der Unterhaltungselektronik, Detailhandel mit Brillen und anderen Sehhilfen sowie Hörgeräte, Detailhandel mit Geschenkartikeln, Instandhaltung und Reparatur von Motorrädern, Reparatur von sonstigen Gebrauchsgütern bezogen auf Fahrräder, Kinderkrippen
TI	Lavanderie e pulitura a secco, Attività dei servizi d'informazione, Altri servizi di supporto alle imprese, Studi medici generici, specialistici e medico-dentistici, Impiegati di commercio nei call center, Servizi di sicurezza privati (aziende con meno di 10 dipendenti)	Toutes les branches 17 CTT en vigueur en 2018 et, en plus, les branches suivantes: Fabricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a., Agenzie interinali (settori esclusi dal CCL), Impiegati di commercio nel settore dell'informatica, Consulenza legale in proprietà industriale, brevetti e diritti d'autore, Industrie alimentari, commercio all'ingrosso e al dettaglio di autoveicoli e motocicli
VD	Industrie, Commerce	Industrie, Commerce
VS	Toutes les branches de l'artisanat du bâtiment / pour les travailleurs détachés, Secteur principal de la construction / pour les travailleurs détachés, Maintenance et nettoyage industriels / pour les travailleurs détachés, Surveillance et sécurité, Economie domestique, Montage de stands, Location de services auprès d'entreprises industrielles	Toutes les branches de l'artisanat du bâtiment / pour les travailleurs détachés, Secteur principal de la construction / pour les travailleurs détachés, Maintenance et nettoyage industriel ( pour les travailleurs détachés, Surveillance et sécurité, Economie domestique, Montage de stands, Paysagisme, Assistance médicale
ZG	Alters und Pflegeheime, Kindertagesstätten	Detailhandel, Transport
ZH	Autogewerbe, Boden- und Parkettgewerbe, Landwirtschaft, Veranstaltungsorganisation und Gesundheits- und Sozialwesen, Detailhandel, Maschinenbau, Gipsergewerbe Stadt Zürich, Inventur, Transportgewerbe, Personalverleih	Autogewerbe, Boden – und Parkettgewerbe, Detailhandel, Maschinenbau, Gipsergewerbe Stadt Zürich, Veranstaltungsorganisation und Gesundheits- und Sozialwesen

Quelle: FlaM Berichterstattungsformular TPK

## 5.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail

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

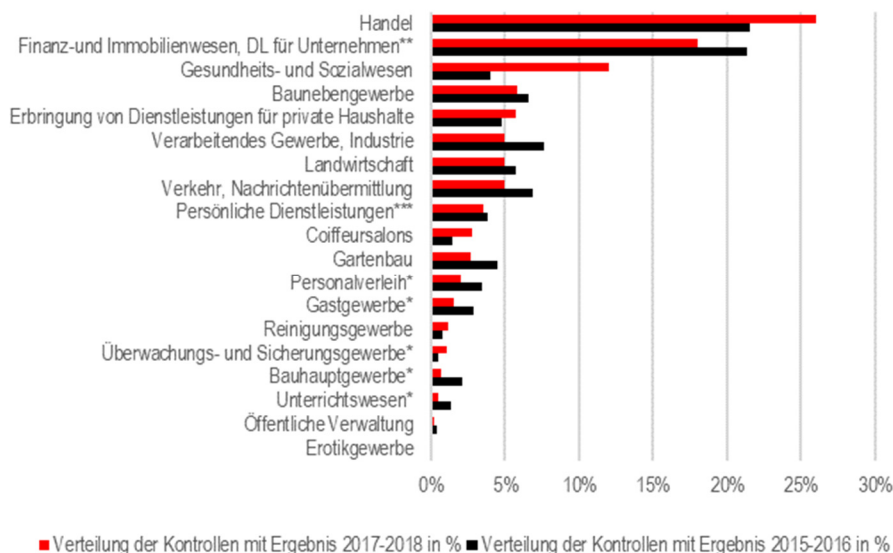
Das EntsG gewährt einen gewissen Ermessensspielraum bei der Interpretation der Aufgaben im Zusammenhang mit der Beobachtung des Arbeitsmarkts. Auf nationaler Ebene müssen die TPK zwischen 3 % und 5 % der Schweizer Arbeitgeber kontrollieren. Auf regionaler Ebene können die TPK von diesen Zielen

abweichen, sofern sie diese Abweichungen begründen können. Auf diese Weise können die TPK das Gesetz an die Realität des kantonalen Marktes angepasst anwenden. Daher haben die kantonalen TPK auch Kontrollstrategien entwickelt, welche die kantonalen Besonderheiten berücksichtigen.

**Im besonderen Fokus der Arbeitsmarktbeobachtung:** Empfehlung der TPK Bund z.H. der Vollzugsorgane gewisse Branchen mit erhöhtem Risiko aufmerksam zu beobachten.

Die Aufteilung variiert nach Branchen<sup>25</sup>. Über den Zeitraum 2017–2018 wurden v.a. drei Branchen kontrolliert, nämlich der Handel, die Dienstleistungen für Unternehmen (Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik) sowie das Gesundheits- und Sozialwesen. Die Aufteilung je nach Branche variiert von einer Periode zur nächsten. Zur Erinnerung: Der Detailhandel war im Jahr 2018 eine nationale Fokusbranche. Das Gesundheits- und Sozialwesen steht seit 2017 unter besonderer Beobachtung.

*Tabelle 5.6 : Verteilung der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2015 und 2018, nach Branche in %, in Branchen 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 allgemeiner Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) definiert und sind dementsprechend nicht zwingend mit dem Geltungsbereich bestehender ave GAV gleichzusetzen.  
 \*\* Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung  
 \*\*\* Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte

Im Jahr 2018 hat die Umsetzung des Aktionsplans zu einer Erhöhung um rund 4'000 Kontrollen durch die kantonalen TPK geführt. Die Leistungsvereinbarungen wurden entsprechend angepasst. 2018 war ein Übergangsjahr. Im Allgemeinen haben die meisten Kantone ihre Kontrollziele erreicht.

<sup>25</sup> Je nach Jahr können sich die Fokusbranchen des Bundes und der Kantone überschneiden. Diese Überschneidung kann die Bandbreite der Kontrollen zwischen den Branchen im Laufe der Zeit erhöhen.

Im Allgemeinen haben viele Kantone ihr Kontrollvolumen im Handel erhöht. Zwei Kantone, Tessin und Zürich, haben die Mehrheit der Kontrollen im Zeitraum 2017–2018 realisiert.

Konkret fanden die Kontrollen im Kanton Tessin hauptsächlich im Rahmen von Kontrollen zur Einhaltung des NAV für den Grosshandel statt («per il settore del commercio all'ingrosso»). Auch im Kanton Zürich wurde ein hoher Anteil der Kontrollen in dieser Branche durchgeführt: 2018 belief sich hier der Anteil der Kontrollen im Handel im Allgemeinen auf 30 %. Der Kanton Aargau wiederum hat fast 60 % seiner Kontrollen im Detailhandel «Kleider und Schuhe» vorgenommen. Die Kantone Graubünden, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen (70 % der kantonalen Kontrollen) und Thurgau haben ferner Teilbranchen des Handels als Fokusbranchen definiert. Auch Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Uri, Obwalden, Nidwalden und Schwyz haben Kontrollen in dieser Branche Priorität eingeräumt.

In der Branche «Dienstleistungen für Unternehmen» hat die Mehrzahl der Kantone ihre Kontrolltätigkeit erhöht. Der Kanton Tessin hat beinahe die Hälfte seiner Kontrollen in dieser Branche durchgeführt. Diese Kontrollen finden überwiegend in Branchen statt, die von NAV mit obligatorischen Mindestlöhnen abgedeckt sind. Weitere 40 % der Kontrollen wurden von den Kantonen Zürich, Genf und Waadt durchgeführt.

Des Weiteren setzten verschiedene Kantone im Zeitraum 2017–2018 einen Kontrollschwerpunkt im Gesundheits- und Sozialwesen, auch wenn das gesamtschweizerische Kontrollniveau von 2017 auf 2018 um 40 % gesunken ist. Dieser Rückgang ist einerseits das Ergebnis einer Änderung der Kontrollstrategie im Kanton Tessin, der 2017 eine Untersuchung für die Allgemeinmedizin und die Zahnmedizin durchgeführt hatte. 2018 fanden andererseits keine Kontrollen mehr in diesem Bereich statt, da dieser nicht mehr unter verstärkter Beobachtung stand. Auch die Kantone Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern und Thurgau haben ihre Kontrollen in dieser Branche reduziert. Im Gegenzug haben die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern, Neuenburg, St. Gallen, Solothurn, Wallis und Zürich ihre Kontrolltätigkeit in dieser Branche verstärkt. Genauer hat der Kanton Aargau 30 % seiner Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in dieser Branche durchgeführt. Im Kanton Solothurn waren es 50 %, wobei die Spitex-Einrichtungen und die Kinderkrippen hier zu den Fokusbranchen zählten. Im Kanton Wallis lag dieser Anteil gar bei 60 %; hier ist eine Untersuchung bezüglich aller Arbeitgeber im medizinischen Bereich (bezogen auf medizinische Praxisassistentinnen) im Gang.

### 5.3.2 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebern im TPK Bereich

Die bei Schweizer Unternehmen festgestellte Lohnunterbietungsquote ist über die Zeiträume 2015–2016 und 2017–2018 bei 12 % bis 13 % und damit relativ stabil geblieben. Die festgestellte Lohnunterbietungsquote von bei einem Schweizer Arbeitgeber angestellten Arbeitnehmenden ist auch stabil bei 7 % geblieben.

Aufgrund der Tatsache, dass sich die Kontrollprioritäten von einem Jahr zum anderen verändern, sind die Ergebnisse eines Vergleichs über die Zeit ober nach Branche bzw. Region mit Vorsicht zu interpretieren. Die Änderungen in den Kontrollprioritäten von einer Periode zur nächsten können die Interpretation der Unterbietungsquoten stark beeinflussen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ansätze in Bezug auf die Arbeitsmarktbeobachtung ist es schwierig, die Kontrolltätigkeit der Organe über die Jahre miteinander zu vergleichen. Die in Tabelle 5.7 dargelegten Ergebnisse widerspiegeln daher nicht die globale Lohnsituation in der Schweiz, sondern stellen ein Aggregat der verschiedensten Kontrollstrategien dar (vgl. Kasten 5.1).

*Tabelle 5.7: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne)*

	Schweizer Betriebe				Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2015	2016	2017	2018	2015-2016	2017-2018
Kontrollen	10'561	10'153	10'836	11'303		
Kontrollen mit Ergebnis	8'833	9'475	10'060	10'355	12%	13%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	979	1'180	1'264	1'290		
	Personen				Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2015	2016	2017	2018	2015-2016	2017-2018
Kontrollen	53'933	41'169	46'390	54'152		
Kontrollen mit Ergebnis	45'811	36'934	41'572	50'407	7%	7%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	3'042	3'018	2'836	3'520		

Quelle: SECO

Es lässt sich festhalten, dass dort, wo die Kontrollen am häufigsten sind, auch am meisten Lohnunterbietungen vorkommen, was eine Risikoorientierung der Kontrollstrategien aufzeigt. Die Mehrzahl der festgestellten Lohnunterbietungen konzentriert sich in den Kantonen Tessin, Zürich und Genf. Auf diese drei Kantone entfallen drei Viertel aller Fälle von Lohnunterbietungen. Es sind auch diejenigen Kantone, die am meisten Kontrollen durchführen. Die Kontrollstrategie sowie die Definition der Lohnunterbietung in diesen Kantonen dürften somit auch die nationalen Resultate stark beeinflussen. Die Situation in diesen drei Kantonen bei der Lohnunterbietungsquote ist in Bezug auf fehlbare Betriebe stabil geblieben. Allerdings wurden in den Kantonen Tessin und Zürich mehr Personen in Situationen mit Lohnunterbietung festgestellt. Für den Kanton Tessin betrifft dies

#### Lohnunterbietungsquote über zwei Jahre:

Da die Bearbeitungsdauer einer Kontrolle sowohl je nach Ausgangslage der einzelnen Fälle als auch je nach interner Organisationsstruktur der Kontrollorgane variiert, können die von den TPK gemeldeten Fälle von Lohnunterbietungen auch auf Kontrollen von vor 2018 zurückzuführen sein. Umgekehrt können einige festgestellte Lohnunterbietungen bei 2018 durchgeführten Kontrollen erst im Reporting 2019 erscheinen. Es besteht somit eine gewisse Unsicherheit bezüglich der effektiven jährlichen Lohnunterbietungsquote. Aus diesem Grund werden die Unterbietungsquoten seit 2015 über zwei Jahre hinweg erhoben.

das verarbeitende Gewerbe und für den Kanton Zürich die Branchen Handel und Gesundheitswesen.

Die Kontrollpolitik unterscheidet sich auch nach Branchen. Wird beispielsweise eine Branche von einer kantonalen TPK als Risikobranche identifiziert, wird diese einer Untersuchung (Zufallsstichprobe) unterzogen. Die Unterbietungsquote in einer solchen Branche dürfte tiefer liegen als diejenige in Branchen, in denen die kantonalen TPK vor allem aufgrund von Verdachtsmeldungen kontrollieren. Im 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 Tabelle 5.8 wurde die Mehrheit der Lohnunterbietungen in den Branchengruppen Handel sowie Finanz-, Immobilien- und Unternehmensdienstleistungen festgestellt. Auch das Kontrollniveau lag in diesen beiden Branchengruppen hoch.

*Tabelle 5.8 : Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche*

	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis		Anzahl festgestellte Unterbietungen		Anzahl Unterbietungen
	2015-2016	2017-2018	2015-2016	2017-2018	im 2018
Landwirtschaft	640	925	45	58	15
Gartenbau	889	556	85	44	15
Verarbeitendes Gewerbe	1'391	1087	148	167	135
Bauhauptgewerbe*	393	142	21	10	7
Baunebengewerbe	1123	1168	72	137	46
Handel	4'203	5626	602	754	453
Gastgewerbe*	526	280	128	87	4
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	1280	932	157	88	37
Banken, Immobilienwesen, DL für Unternehmen	4'045	3849	432	465	272
Personalverleih*	653	521	31	33	18
Überwachung und Sicherungsgewerbe*	87	229	11	17	7
Reinigungsgewerbe*	121	243	4	16	0
Öffentliche Verwaltung	58	41	2	3	2
Unterrichtswesen	258	88	30	7	5
Gesundheits- und Sozialwesen	755	2242	147	305	85
Persönliche DL, Kultur, Sport, Unterhaltung	706	772	79	139	51
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	269	605	29	69	40
Erbringung von DL für private Haushalte	909	1103	135	155	98
<b>Total**</b>	<b>18'306</b>	<b>20'409</b>	<b>2'158</b>	<b>2'554</b>	<b>1'290</b>

\* 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 sind dementsprechend nicht zwingend mit dem Geltungsbereich bestehender ave GAV gleichzusetzen.

\*\* Ohne Erotikgewerbe

Quelle: SECO

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

Die Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Unternehmen entspricht dem ordentlichen GAV-Vollzug. Das SECO steuert diesen Teil der Kontrollen nicht und unterstützt die damit verbundenen Kontrollaktivitäten auch nicht finanziell. Deshalb ist auch das Reporting lückenhaft (vgl. Kap. 5.1).

Dennoch haben die Sozialpartner, die Kantonsvertreter und der Bund innerhalb der nationalen TPK Risiken in Bezug auf die Schweizer Arbeitgeber eruiert. Diese Risiken wurden folglich in die Umsetzung des Aktionsplans miteinbezogen, und zwar mittels einer Erhöhung des Kontrollziels in der EntsV um 4'000<sup>26</sup> zusätzliche Kontrollen für die PK. Somit war eine Erhöhung der Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern zu erwarten.

Tabelle 5.9 zeigt die Anzahl der durch die PK vorgenommenen Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern über die letzten sechs Jahre. Es ist festzustellen, dass über den Zeitraum 2017–2018 die Anzahl der Betriebskontrollen abgenommen und die Anzahl Personenkontrollen sehr leicht zugenommen hat. Detailliertere Angaben pro PK sind im statistischen Anhang, Kapitel 3.1, zu finden.

*Tabelle 5.9 : Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Entwicklung 2017-2018
Schweizer Arbeitgebende	11'386	9'456	11'462	10'296	11'828	11'346	-4%
Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebenden	76'585	67'812	73'874	80'482	80'081	80'693	+1%

Quelle: SECO

### 5.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen

Im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen wird die Kontrolltätigkeit der PK und der TPK regional geplant. Die Kontrolle ist dezentralisiert und wird je nach Region unterschiedlich gehandhabt. Je nach Anzahl Entsandter in einem Kanton oder in einer Branche variieren die Kontrollprioritäten der kantonalen TPK und der PK.

Die entsandten Arbeitnehmenden und selbständigen Dienstleistungserbringer sind mehrheitlich im Baunebengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe tätig (vgl. statistischer Anhang, Tabelle 1.3). Die Mehrzahl der Kontrollen ist in diesen Branchen festzustellen. Diese Branchen sind teilweise durch ave GAV mit zwingenden Mindestlöhnen abgedeckt. Deshalb sind hauptsächlich die PK dafür zuständig, diese zu kontrollieren.

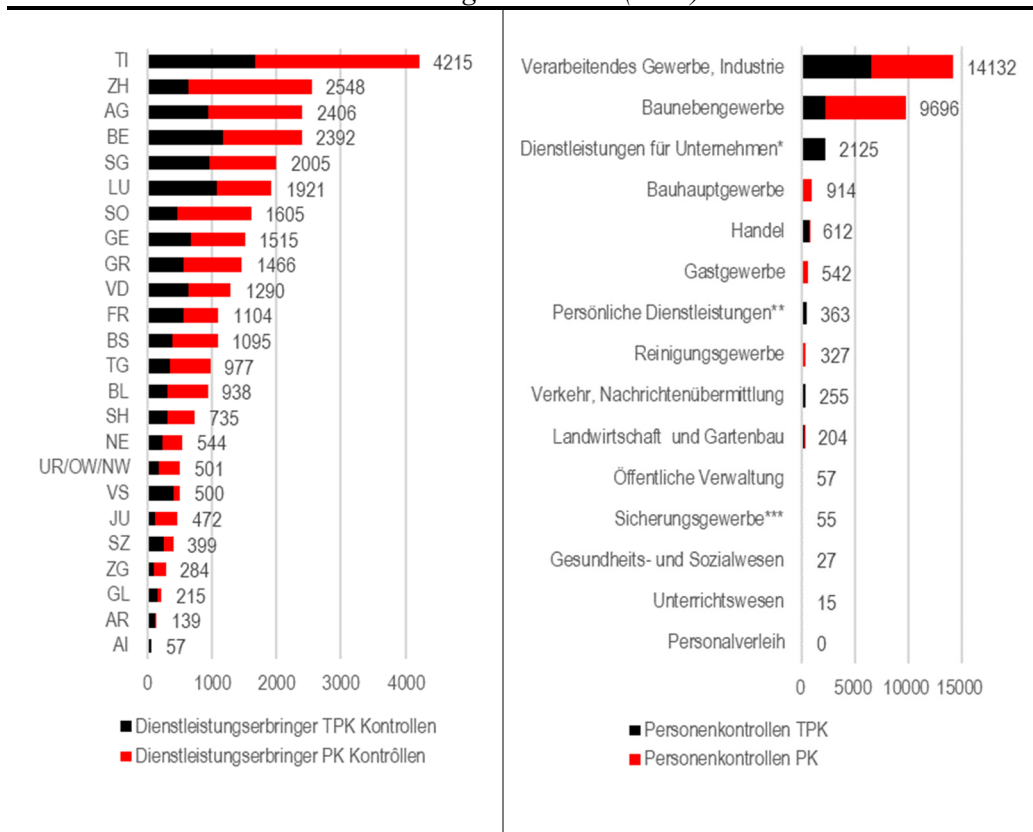
**Kontrollen im Entsandbereich:**  
Kantonale TPK sind auch zuständig für die Kontrolle der entsandten Arbeitnehmenden und der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer in Branchen ohne ave GAV. PK sind ihrerseits zuständig für die Kontrolle der Einhaltung der im EntsG festgelegten Bedingungen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

<sup>26</sup> Erhöhung des in der EntsV festgelegten minimalen Kontrollziels von 27'000 auf 35'000. Die 8'000 zusätzlichen Kontrollen wurden gleichmässig auf die Kantone und die PK verteilt (vgl. dazu Kap. 3.5).



Im Kanton Tessin ist das Kontrollvolumen bei entsandten Arbeitnehmenden schweizweit am höchsten. 60 % der Kontrollen werden dort durch die PK durchgeführt; davon entfallen über 50 % der Kontrollen auf die PK im Metallgewerbe und die PK Schreinergerberbe. Die Tessiner TPK führt 40 % der verbleibenden Kontrollen durch, und dies hauptsächlich (mehr als 70 % der kontrollierten Entsandten) im verarbeitenden Gewerbe.

*Tabelle 5.10 : Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Region im Bereich Entsandte und Selbständigerwerbende (2018)*



Quelle: SECO

\* Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung

\*\* Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte

\*\*\* Überwachungs- und Sicherungsgewerbe

#### 5.4.1 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich (in Branchen mit ave GAV)

Das Volumen der von den PK realisierten Kontrollen hat 2018 in Branchen mit ave GAV leicht abgenommen<sup>27</sup>. Insgesamt wurden im Verlauf des Berichtsjahres 7'066 Entsendebetriebe und 16'975 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert (vgl. Tabelle 5.11). Dies waren 970 Betriebskontrollen bzw. 2'823 Personenkontrollen weniger als 2017. Festzustellen ist auch ein Rückgang der Verstösse gegen die minimalen Lohnbestimmungen von 24 % auf 20 % für die Betriebe und von 25 % auf 21 %

<sup>27</sup> Die Abnahme hat unter anderem auch mit der rückläufigen Zahl Entsendungen im Baugewerbe zu tun, wo die Kontrolltätigkeit in den vergangenen Jahren hoch war.

für die Personen. Dieser Rückgang der Quote der Verstösse gegen die minimalen Lohnbestimmungen führt somit die seit 2012 bestehende absteigende Tendenz dieser Quote fort (Betriebe: 2012: 42 %, 2013: 33 %, 2014: 28 %, 2015: 27 %, 2016: 25 %, 2017: 24 %, 2018: 20 % – Personen: 2012: 42 %, 2013: 32 %, 2014: 30 %, 2015: 28 %, 2016: 27 %, 2017: 25 %, 2018: 21 %).

Der Rückgang der Anzahl Kontrollen im Jahr 2018 konzentriert sich hauptsächlich auf drei Bereiche: Die PK Holzbau, die PK Schreinergerwerbe und die PK Metallgewerbe haben jeweils 319<sup>28</sup>, 313 bzw. 128 weniger Kontrollen von Entsendebetrieben als 2017 durchgeführt. Zusammen geht somit knapp 70 % des Rückgangs der Kontrollen auf das Konto dieser drei PK. Diese drei PK führten trotz des Rückgangs insgesamt 47 % aller bei den Entsendebetrieben durchgeführten Kontrollen aus. Insgesamt ist bei der Mehrzahl der PK ein Rückgang der Kontrollen festzustellen, wenn auch in geringerem Ausmass<sup>29</sup>.

Trotz einer insgesamt abnehmenden Anzahl der Kontrollen im Entsendebereich haben die PK ihre Kontrollziele mehrheitlich erreicht. Wie unter Kap. 3.1 erklärt, sollten einerseits auf nationaler Ebene im Jahr 2018 zwischen 30 % und 50 % der entsandten Arbeitnehmenden und meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer kontrolliert werden. Solange sich die Anzahl Kontrollen zwischen diesen beiden Werten bewegt, betrachtet das SECO die Ziele als erreicht. Da 2018 ein Übergangsjahr bezüglich der Umsetzung aller qualitativen und quantitativen Vorgaben darstellt, haben die PK noch die Möglichkeit, ihre Ziele der Realität der Meldungen in ihrer Branche und den vom SECO gewünschten Qualitätsanforderungen anzupassen.

**Kontrollziele:** Die Kontrollziele werden auf der Grundlage der Anzahl Meldungen von Entsandten und Selbständigerwerbenden festgelegt. Diese werden addiert, um die Rechnungsbasis für die nationalen Ziele zu definieren. Das zu erreichende Kontrollvolumen muss zwischen 30% und 50% dieser Zahl liegen.

**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.

*Tabelle 5.11 : Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich*

	Entsendebetriebe				Anteil Betriebskontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2015	2016	2017	2018	2017	2018
Kontrollen im Entsendebereich	8'290	7'444	8'036	7'066		
Vermutete <sup>30</sup> gg. Lohnbest. aus ave GAV	2'258	1'846	1'935	1'392	24%	20%
	Entsandte				Anteil Personenkontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2015	2016	2017	2018	2017	2018
Kontrollen im Entsendebereich	21'302	18'432	19'798	16'975		
Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	5'904	4'937	4'873	3'541	25%	21%

Quelle: SECO

<sup>28</sup> Es gilt festzuhalten, dass die PK Holzbau im Jahr 2017 aufgrund der Bearbeitung alter pendenter Dossier eine überdurchschnittliche Anzahl abgeschlossener Fälle auswies. Das war im Jahr 2018 nicht der Fall.

<sup>29</sup> Genauere Angaben dazu sind im statistischen Anhang in Kapitel 3.2 zu finden.

<sup>30</sup> Die präsentierten Kontrollergebnisse beziehen sich auf Kontrollen, die durch die PK definitiv in den Jahren 2015, 2016, 2017 und 2018 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).

Verschiedene Gründe erklären den in Tabelle 5.11 dargestellten Rückgang der Anzahl Kontrollen. Erstens liegt – wie bereits in Kapitel 3.2 erklärt – im Jahr 2018 die Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden tiefer. Weil die Kontrollziele anhand der Meldestatistiken der vergangenen Jahre festgelegt werden, reflektieren sie nicht immer die Realität des laufenden Jahres. Zudem zeigt die Erfahrung, dass dieselben ausländischen Dienstleistungserbringer wiederholt in der Schweiz tätig sind, wodurch sich eine erneute Kontrolle nicht rechtfertigt.

Zweitens steht der Rückgang im Zusammenhang mit den im Aktionsplan betonten Anstrengungen zur Verbesserung der Kontrollqualität. Infolge der neuen Vorgaben des SECO hat sich die Behandlungsdauer der Kontrollen verlängert.

Diese Gründe erklären, weshalb für gewisse PK die quantitativen Kontrollziele nach unten anzupassen sind. Sechs PK haben denn auch eine Anpassung der Kontrollziele für 2018 beantragt, und es ist zu erwarten, dass dies zukünftig weitere tun werden.

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

Seit mehreren Jahren ist das Volumen der Kontrollen durch die kantonalen TPK stabil. Im Rahmen der Verbesserung der Qualität der Kontrollen müssen die Kantone von 2018 an Verständigungsverfahren mit fehlbaren Betrieben anstreben, und ein Lohnvergleich ist notwendig, um die Kontrolle als solche zu zählen. Wie die Zahlen in den Anhängen zeigen, gehen die Ergebnisse in Richtung einer Konsolidierung, wenn nicht gar eines Rückgangs der Meldungen von meldepflichtigen Dienstleistungserbringern.

Im Jahr 2018 wurde die Hälfte der 5'466 Betriebskontrollen von fünf Kantonen durchgeführt, nämlich von den Kantonen Tessin (19 %), Bern (10 %), Luzern (9 %) sowie Zürich und Waadt (je 6 %). 80 % der Kontrollen von Entsendebetrieben und von entsandten Arbeitnehmenden im Jahr 2018 entfielen auf das verarbeitende Gewerbe, die Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen (Finanz-, Immobilien- und Unternehmensdienstleistungen) sowie das Baunebengewerbe.

Die Unterbietungsquote bei Entsendebetrieben und entsandten Arbeitnehmenden belief sich im Zeitraum 2017–2018 auf 15 %. Dies bedeutet einen Rückgang der Quote gegenüber 2015–2016, von 16 % für Unternehmen und 18 % für Personen. Die Aufteilung der Unterbietungen ist mehr oder weniger an die Aufteilung der Kontrollen gekoppelt: Die Mehrzahl der Fälle von Lohnunterbietungen ist in den Kantonen Tessin, Bern, Luzern und Zürich festzustellen.

*Tabelle 5.12 : Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV*

	Entsendebetriebe				Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2015	2016	2017	2018	2015-2016	2017-2018
Kontrollen im Entsendebereich	5'377	5'667	5'372	5'466	16%	15%
Kontrollen mit Ergebnis	4'107	4'742	4'623	5'056		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	681	706	784	688		
	Entsandte				Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2015	2016	2017	2018	2015-2016	2017-2018
Kontrollen im Entsendebereich	12283	13599	12614	12'348	18%	15%
Kontrollen mit Ergebnis	9'023	11096	10218	10'839		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	1'697	1'925	1'570	1'563		

Source : SECO

## 5.5 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 Entsendegesetzes nicht, da sie keine Arbeitnehmende sind. Bei selbständigen Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum geht es daher in erster Linie darum, den Erwerbsstatus zu überprüfen.

Vertreter der Kantone, der PK, der Kontrollvereine und des SECO haben einen «Musterprozess Überprüfung Selbständigkeit» erarbeitet. Seit 1. Januar 2018 müssen die Kontrollorgane gewisse Etappen im Rahmen dieses Musterprozesses befolgen<sup>31</sup>, die von den gesetzlichen Vorschriften und aus der Weisung des SECO «Vorgehen zur Überprüfung der selbständigen Erwerbstätigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern» abgeleitet sind.

**Musterprozess:** Ein Musterprozess 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 unter allen Umständen zu befolgen.

Im Jahr 2018 überprüften die Vollzugsorgane den Status von 5'858 meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern. Eine Scheinselbständigkeit wurde in insgesamt 338 Fällen (6 %) vermutet.

*Tabelle 5.13 : Kontrollen des Erwerbsstatus von selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum durch die kantonalen TPK und PK*

	Anzahl Kontrollen				Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit				Anteil der vermuteten Scheinselbständigkeit
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2018
TPK	3'673	3'294	2'888	2'850	168	221	151	106	4%
PK	3'718	3'616	3'746	3'008	250	183	310	232	8%
<b>Total</b>	<b>7'391</b>	<b>6'910</b>	<b>6'634</b>	<b>5'858</b>	<b>418</b>	<b>404</b>	<b>461</b>	<b>338</b>	<b>6%</b>

Quelle : SECO

<sup>31</sup> Diese Etappen des Musterprozesses sind ab 2018 Teil der Subventionsvereinbarung zwischen den paritätischen Kommissionen und dem SECO bzw. der Leistungsvereinbarung zwischen den Kantonen und dem WBF.

Über 70 % der Überprüfungen des Selbständigkeitsstatus finden im Baunebengewerbe, im verarbeitenden Gewerbe und bei den Dienstleistungen für Unternehmen statt. Mehr als 90 % der Fälle von Scheinselbständigkeit wurden im Baunebengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe festgestellt. Die TPK und PK realisieren gegen 90 % der Kontrollen in den Kantonen Freiburg, Tessin, Bern, Uri, Ob- und Nidwalden sowie Aargau. In diesen Regionen treten auch 80 % der Fälle von Scheinselbständigkeit auf.

**Scheinselbständigkeit:** Selbständige Dienstleistungserbringer werden als scheinselbständig eingestuft, wenn sie den selbständigen Charakter ihrer Erwerbstätigkeit nicht nachweisen können.

Dienstleistungserbringer, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, müssen ihren Status gegenüber den zuständigen Kontrollorganen nachweisen<sup>32</sup>. Die selbständigen Dienstleistungserbringer sind dazu verpflichtet, die 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 verhindert<sup>33</sup>. Die Vollzugsorgane haben 2018 dem SECO 1'051 Verstösse gegen die Dokumentationspflicht gemeldet. Die kantonalen TPK haben 739 Bussen und 87 Dienstleistungssperren verhängt. Letztere betrafen die Kantone Bern (55), Genf (21), Waadt (4), Graubünden (3), St. Gallen (2) und Appenzell Ausserrhoden (2).

*Tabelle 5.14 : Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, TPK und PK*

	Anzahl Verstösse gegen die Dokumentationspflicht			Anzahl Bussen (Art. 9 Abs. 2a)	Anzahl Arbeitsunterbrüche
	TPK	PK	TOT		
2017	436	425	861	587	142
2018	480	571	1'051	739	87
<b>Total</b>	<b>861</b>	<b>996</b>	<b>1'857</b>	<b>1'326</b>	<b>229</b>

Quelle : SECO

## 5.6 Massnahmen und Sanktionen

### 5.6.1 Verständigungsverfahren

Die kantonalen TPK führen individuelle Verständigungsverfahren mit den Entsendebetrieben und den Schweizer Unternehmen durch, welche Löhne unterhalb des Referenzlohnes der betroffenen Branchen zahlen. Gegenüber 2017 wurden im Berichtsjahr mehr Verständigungsverfahren bei Entsendebetrieben durchgeführt. Diese sind weiterhin erfolgreich; die Erfolgsquote hat sich von 81 % auf 85 % erhöht. Der Umfang der Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebern ist hoch geblieben und liegt über dem Volumen der

**Verständigungsverfahren:** Dabei wird versucht, von einem Betrieb eine Anpassung der Löhne zu erreichen, damit diese zukünftig die branchen- und ortsüblichen Lohnbestimmungen einhalten. Eine Lohnanpassung wird somit als Erfolgskriterium gewertet.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 1a Abs. 2 EntsG.

<sup>33</sup> Vgl. Art. 1b EntsG.

Verständigungsverfahren bei Entsendebetrieben. Die Erfolgsquote liegt hier im Vergleich zum Vorjahr stabil bei 51 %.

*Tabelle 5.15 : Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV*

<b>Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben, in Branchen ohne ave GAV</b>				
	2016	2017	2018	Entwicklung 2017-2018 in %
Verständigungsverfahren	516	487	498	+2%
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	516	484	423	-13%
davon erfolgreich	374	399	359	-10%
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	72%	81%	85%	+4 %-Punkte
<b>Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV</b>				
Verständigungsverfahren	790	850	823	-3%
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	790	832	649	-22%
davon erfolgreich	327	427	331	-22%
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	41%	51%	51%	stabil

Quelle : SECO

Bezüglich Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebern sind die Kantone Zürich, Genf und Waadt am aktivsten (81 % der durchgeführten Verfahren). Die Ergebnisse der Verfahren in diesen Kantonen beeinflussen somit die gesamtschweizerische Erfolgsquote erheblich. Die Erfolgsquoten der beiden Westschweizer Kantone liegen bei 80 % für Genf und 56 % für die Waadt. Der Kanton Zürich weist eine Erfolgsquote von 26 % auf. Der Erfolg der Verständigungsverfahren hängt stark davon ab, welche Strategie die kantonalen TPK in Bezug auf die Lohnnachzahlung anwendet. Dies gilt auch dann, wenn einzuhaltende Mindestanforderungen an die Durchführung und das Verfahren festgelegt wurden.

## 5.6.2 Kollektivmassnahmen

Wenn die Vollzugsorgane eine missbräuchliche und wiederholte Lohnunterbietung in einer Branche feststellen und keine Lohnkorrektur erreicht wird, können die kantonalen TPK den Behörden Vorschläge bezüglich der Ergreifung kollektiver Massnahmen unterbreiten<sup>34</sup>. Diese Massnahmen wurden bis heute erst selten ergriffen (vgl. Tabelle 5.16). Aktuell existiert ein NAV auf nationaler Ebene, nämlich der NAV für die Hauswirtschaft. Die Kantone Tessin und Genf haben die meisten geltenden NAV erlassen (21 von 26). Die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung wurde in den vergangenen 15 Jahren nur im Kanton Genf und auf nationaler Ebene für die Branche des Reinigungsgewerbes für die deutsche Schweiz ergriffen.

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

<sup>34</sup> Gemäss Art. 360a OR sowie Art. 1a AVEG.

*Tabelle 5.16 : Kollektivmassnahmen bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen*

	Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen, Art. 360a OC	In Kraft seit	In Kraft bis
<b>Schweiz</b>	1. NAV für die Hauswirtschaft	01.01.2011	31.12.2019
<b>Basel-Stadt</b>	2. NAV Detailhandel	01.07.2017	30.06.2020
<b>Genf</b>	3. CTT de l'économie domestique	05.05.2005	31.12.2020
	4. CTT des esthéticiennes	01.10.2007	31.12.2020
	5. CTT pour le transport de choses pour compte de tiers	01.01.2014	31.12.2020
	6. CTT des monteurs de stands	01.04.2014	31.03.2019
	7. CTT pour le commerce de détail	01.01.2019	31.12.2020
<b>Jura</b>	8. CTT pour le personnel au service de la vente dans le commerce de détail	01.01.2014	31.03.2020
<b>Tessin</b>	9. CNL per gli operatori dei Call Center	01.08.2007	31.12.2019
	10. CNL per i saloni di bellezza	01.04.2010	31.12.2020
	11. CNL per il personale di vendita al dettaglio (negozi meno di 10 dipendenti)	01.04.2013	31.12.2019
	12. CNL per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale	01.01.2014	31.12.2019
	13. CNL per il settore dell'informatica	01.09.2014	31.08.2020
	14. CNL per gli impiegati di commercio nelle fiduciarie	01.01.2015	31.12.2020
	15. CNL per gli impiegati di commercio negli studi legali	01.07.2015	31.07.2021
	16. CNL per il settore del commercio all'ingrosso	01.01.2016	31.12.2021
	17. CNL per gli impiegati di commercio nelle aziende del settore delle attività ausiliarie dei servizi finanziari	01.06.2017	31.05.2020
	18. CNL nel settore delle attività di pubblicità e ricerche di mercato	01.06.2017	31.05.2020
	19. CNL per il ramo dei servizi di sicurezza privati (aziende con meno di 10 dipendenti)	01.02.2018	31.12.2020
	20. CNL per il settore delle lavanderie e della pulitura a secco	01.02.2018	31.12.2020
	21. CNL per gli impiegati di commercio nei call center	01.02.2018	31.12.2020
	22. CNL nel settore della fabbricazione di macchinari e apparecchiature	15.02.2019	31.12.2021
	23. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di prestito di personale	01.06.2017	31.05.2020
	24. CNL per gli impiegati di commercio nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di autoveicoli e motocicli	15.02.2019	31.12.2021
<b>Wallis</b>	25. NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Sektors der industriellen Wartung und Reinigung	13.09.2009	
	26. NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bauhauptgewerbes	01.03.2013	
<b>Extension facilitée, art 1a LECCT</b>			
<b>Schweiz</b>	1. GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz	<b>01.12.2018</b>	31.12.2020
<b>Genf</b>	2. CCT du secteur des parcs et jardins, des pépinières et de l'arboriculture	01.01.2015	31.12.2020
	3. CCT de la mécatronique dans le canton de Genève	01.04.2017	31.12.2019

\*bis die Lohn- und Arbeitsbedingungen wieder im Rahmen eines ave GAV geregelt werden.

Ab 2018 sind neue statistische Präzisierungen verfügbar. So ist es nun möglich, die Quote der Verstösse gegen die Lohnbestimmungen eines NAV von der Lohnunterbietungsquote bei den durch die kantonalen TPK durchgeführten Kontrollen zu unterscheiden. Im Jahr 2018 wurden mehr als 3'000 Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern und gegen 300 Kontrollen bei Entsendebetrieben durchgeführt, die einem NAV mit zwingenden Mindestlöhnen unterstellt sind. Die Unterbietungsquote bei Schweizer Betrieben beläuft sich auf 13 % und auf 8 % der kontrollierten Personen. Diese Quote beträgt 7 % bei Entsendebetrieben und 12 % bei kontrollierten entsandten Personen (vgl. Anhang Tabellen 2.8 – 2.9). Die Mehrzahl dieser Kontrollen wurde vom Kanton Tessin durchgeführt (über 70 %), wo auch die meisten NAV in Kraft sind.

### 5.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden

Die kantonalen Behörden sind für die Sanktionierung verantwortlich (Verwaltungsrecht). Die TPK haben keine Sanktionskompetenz, sind jedoch gehalten, festgestellte Gesetzesverstösse den zuständigen kantonalen Behörden zur Sanktionierung zu melden. Die PK können ihrerseits bei Verstössen gegen die Bestimmungen ihres ave GAV den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und

Konventionalstrafen auferlegen (Verfahren mit kollektivrechtlichem Zusammenhang). 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 kantonale Behörde kann sodann Administrativbussen verhängen.

Die Strafverfolgungsbehörde kann ebenfalls Bussen (strafrechtliche Sanktionen) aussprechen gegen Entsendebetriebe, welche ihren Auskunftspflichten nicht nachkommen oder eine Kontrolle verhindern. Das SECO führt eine Liste der Arbeitgeber, welche gegen die Bestimmungen des EntsG verstossen haben. Grundsätzlich übermitteln die kantonalen Behörden ihre gefällten Entscheide an das SECO, das diese in der besagten Liste einträgt.

*Tabelle 5.17 : Durch die kantonalen Behörden ausgesprochenen Sanktionen, 2013-2018*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bussen wegen Meldeverstössen	1'378	1'342	1'536	1'352	1'376	1'339
Bussen wegen Verstössen gegen Mindestlöhne	857	729	667	544	791	857
Bussen wegen einem Verstoss gegen andere Bestimmungen des EntsG	674	1'101	977	557	493	952
<b>Total Bussen</b>	<b>2'909</b>	<b>3'172</b>	<b>3'180</b>	<b>2'453</b>	<b>2'645</b>	<b>3'148</b>
Dienstleistungssperren wegen einem nicht geringfügigen Verstoss gegen die Mindestlöhne	107	99	67	93	55	71
Dienstleistungssperren wegen einem Verstoss gegen die Auskunftspflicht	477	635	553	370	522	557
Dienstleistungssperre wegen Nicht-Bezahlung einer rechtskräftigen Busse	387	464	484	278	390	469
Dienstleistungssperre wegen anderen nicht geringfügigen Verstössen gegen das EntsG	42	133	136	0	0	17
<b>Total Dienstleistungssperren</b>	<b>1'013</b>	<b>1'331</b>	<b>1'240</b>	<b>741</b>	<b>975</b>	<b>1'114</b>
<b>Total rechtskräftige Sanktionen</b>	<b>3'922</b>	<b>4'503</b>	<b>4'420</b>	<b>3'197</b>	<b>3'667</b>	<b>4'262</b>

Quelle: RESA Liste

Die Vollzugsorgane übermitteln dem SECO die durchgeführten Kontrollen sowie die Verstösse gegen die üblichen Löhne oder die vermuteten<sup>35</sup> Verstösse gegen die Lohnbestimmungen in ave GAV. Die in den vorangegangenen Kapiteln 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. Wie zuvor erklärt, wurde ein durch eine PK sanktionierter Verstoss 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 die Arbeitgeber mit rechtskräftigen Verstössen beinhalten. Die kantonalen Behörden haben im Jahr 2018 3'148 Bussen verhängt und 1'114 Dienstleistungssperren ausgesprochen.

**Verwaltungssanktionen:**

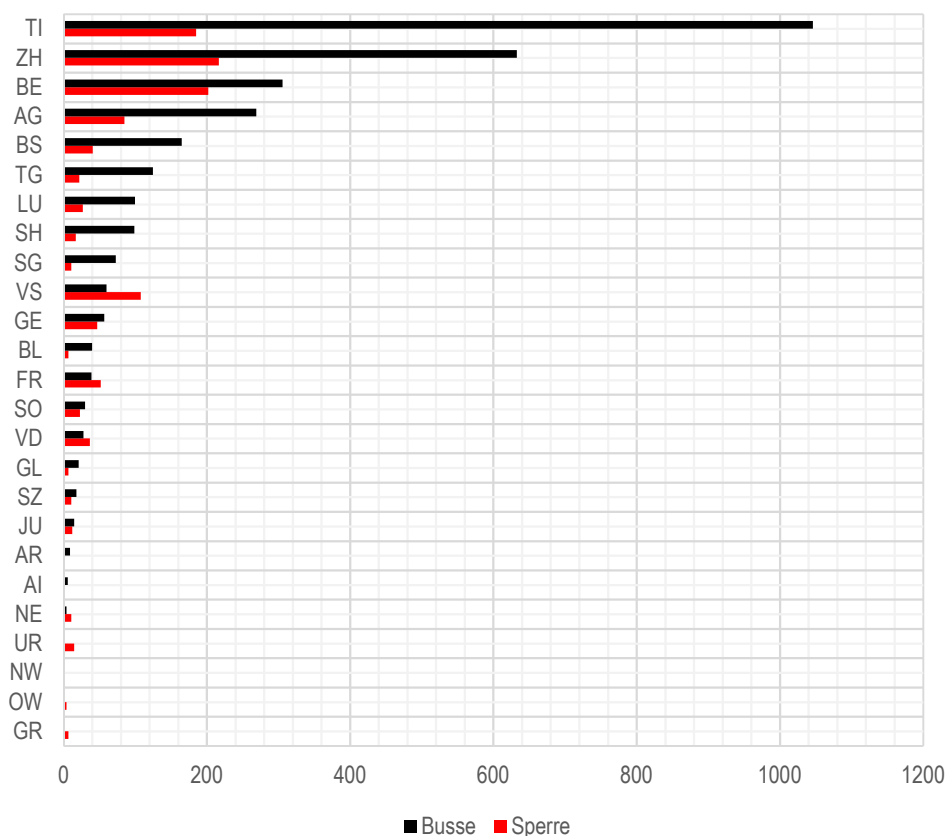
Die kantonale Behörde kann im Falle von Verstössen gegen die Lohnbestimmungen Administrativbussen verhängen (dies zusätzlich zu den Kontrollkosten und den durch die PK verhängten Konventionalstrafen). Sie kann überdies eine Dienstleistungssperre in der Schweiz für ein bis fünf Jahre aussprechen (bei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

<sup>35</sup> Siehe Fussnote 24.



Die Abbildung 5.1 bietet einen Überblick der in den verschiedenen Kantonen verhängten Bussen und Dienstleistungssperren. Die Behörden der Kantone Tessin, Zürich, Bern und Aargau haben 2018 mehr Bussen ausgesprochen. Zusammen kommen sie auf über 70 % der im Berichtsjahr verhängten Bussen. Das gleiche Bild zeigt sich bei den Dienstleistungssperren: Hier liegt der Anteil der Kantone Tessin, Zürich, Bern, Wallis und Aargau zusammen bei mehr als 65 %.

*Abbildung 5.1 : Anzahl der ausgesprochenen Bussen und Sperren im Jahr 2018 pro Kanton*



Quelle: RESA Liste

## 6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Einführung der flankierenden Massnahmen vor 15 Jahren bedeutete einen Paradigmenwechsel. Die zuvor notwendigen Arbeitsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte, die auch eine systematische Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen beinhalteten, wurden durch ein System mit gezielten Ex-post-Kontrollen ersetzt. Neu war insbesondere die allgemeine Überwachung des Schweizer Arbeitsmarktes, die nun auch Schweizer Arbeitgeber umfasste. Parallel dazu wurde die Kontinuität gewahrt, was die damals bestehenden Strukturen und Instrumente betraf: Die Sozialpartner, die mit der Überprüfung der ave GAV betraut waren, wurden auch für die Kontrolle der entsandten Arbeitskräfte eingesetzt.

Rückblickend auf die letzten 15 Jahre wurde das System der flankierenden Massnahmen laufend weiterentwickelt, um auf die Veränderungen und die neu auftretenden Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt reagieren zu können. Durch die verschiedenen rechtlichen Anpassungen und die zahlreichen Vollzugsverbesserungen konnte der Gesetzesvollzug wirksamer, effizienter und risikobasierter gestaltet werden.

Der Kontrollumfang nahm in den letzten 15 Jahren stetig zu und stabilisierte sich ab 2010 auf hohem Niveau. Gleichzeitig wurde die Qualität der Kontrollen verbessert und die Kontrollstrategie auf die Risiken des Schweizer Arbeitsmarktes ausgerichtet.

Für das Jahr 2018 zeigen die Ergebnisse des Berichts einen Rückgang der Anzahl Kontrollen von 44'143 auf 42'085. Das Kontrollvolumen liegt jedoch nach wie vor auf hohem Niveau und übertrifft bei Weitem das in der EntsV festgelegte Minimalziel (von neu 35'000). Die Abnahme des Kontrollvolumens im Berichtsjahr ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Einerseits nimmt die Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden und der selbständigen Dienstleistungserbringer seit dem Jahr 2016 ab und dieselben kehren regelmässig in die Schweiz zurück. Andererseits hat der Bund in den letzten Jahren schrittweise höhere Anforderungen an die Qualität der Kontrollen eingeführt. Zudem wurden Kontrollstrategien entwickelt, um Arbeitsmarktrisiken gezielt anzugehen.

Insgesamt haben die *kantonalen TPK* ihre Kontrolltätigkeit bei Schweizer Betrieben um 4 % erhöht und diejenige bei entsandten Arbeitnehmenden stabilisiert. Dieser Anstieg ist hauptsächlich bedingt durch den Beschluss des Bundesrates vom Herbst 2017, die Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern um 4'000 zu erhöhen. Die fast gleichbleibende Zahl der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden erklärt sich damit, dass viele Dienstleistungserbringer wiederkehrend in der Schweiz tätig sind und somit nicht systematisch einer weiteren Kontrolle unterzogen werden müssen.

Die *PK* haben ihrerseits gesamthaft gesehen ihr Kontrollvolumen reduziert. Aus den zuvor erwähnten Gründen wurden auch weniger Kontrollen bei entsandten Arbeitnehmenden durchgeführt. Im Unterschied zu den kantonalen TPK haben sie die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern nicht verstärkt. Dabei ist anzumerken, dass das SECO diese Kontrollen nicht direkt steuert, sofern sie unter den Vollzug der *ave GAV* fallen. Sowohl die kantonalen TPK wie auch die PK haben die Kontrollen von selbständigen Dienstleistungserbringern reduziert; auch die Quote der von den Vollzugsorganen festgestellten Scheinselbständigkeit ist zurückgegangen.

Über den gesamten Bereich der Arbeitsmarktbeobachtung gesehen, hat sich die Quote der durch die kantonalen TPK festgestellten Lohnunterbietungen stabilisiert und teilweise gar reduziert. Dasselbe gilt auch für die von den PK festgestellten Verstösse gegen die minimalen Lohnvorschriften. Bei detaillierter Betrachtung ist die Quote der durch die kantonalen TPK festgestellten Lohnunterbietungen bei Schweizer Arbeitgebern und Arbeitnehmenden stabil geblieben (bei 13 % bzw. 7 %). Parallel dazu hat die bei Entsendebetrieben und entsandten Arbeitnehmenden festgestellte Lohnunterbietungsquote abgenommen (von 16 % auf 15 % bzw. von 18 % auf 15 %). Ob diese Quoten zu- oder abnehmen, hängt zum einen von den über die Jahre teilweise unterschiedliche Kontrollprioritäten der kantonalen TPK, zum anderen aber auch von den verschiedenen Ansätzen der Arbeitsmarktbeobachtung ab. Sie sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren und widerspiegeln nicht die generelle Lohnsituation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, sondern stellen ein Aggregat mehrerer Strategien dar. Die Quote der bei Schweizer Arbeitgebern und Arbeitnehmenden festgestellten Verstösse gegen die in ave GAV festgelegten Mindestlöhne ist ebenfalls stabil geblieben (bei 24 % bzw. 19 %). Im Entsendebereich sind die Unterbietungsquoten zurückgegangen (von 24 % auf 20 % bzw. von 25 % auf 21 % bei den kontrollierten Personen).

Falls im Verlauf der Kontrollen Lohnunterbietungen festgestellt werden, greifen die TPK zum Mittel der Verständigungsverfahren. Diese sind bei Entsendebetrieben mit einer Erfolgsquote von 85 % erfolgreicher als bei Schweizer Betrieben, wo nur in rund der Hälfte aller Verfahren eine Einigung erzielt wird. Falls sie es für notwendig befinden, prüfen die Vollzugsorgane den Erlass eines Normalarbeitsvertrags oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags. Auch Sanktionen in Form von Bussen oder von Dienstleistungssperren für die Schweiz werden je nach Schwere der Verstösse verhängt.

Aufgrund der im vorliegenden Bericht präsentierten Resultate lässt sich festhalten, dass die flankierenden Massnahmen ihre Rolle zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz wahrnehmen. Sie sind das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den staatlichen Stellen, die gemeinsam für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz sorgen, um den einheimischen wie auch den ausländischen Arbeitskräften die bestmöglichen Bedingungen zu gewährleisten.