



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 2019

Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union

Vollzugsbericht

11. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	5
1 Einleitung	10
2 Kontext der FlaM in der Schweiz	11
2.1 Dienstleistungserbringer aus der EU 2019	11
2.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern.....	12
2.3 Entsandte Arbeitnehmende	13
2.4 Selbständige Dienstleistungserbringer	14
2.5 Internationaler Vergleich.....	15
3 Die FlaM in Kürze	17
3.1 Das Dispositiv der flankierenden Massnahmen	17
3.1.1 Kontrollsystem zur Überprüfung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen.....	17
3.1.2 Die Rolle des SECO	19
3.1.3 Finanzierung.....	19
3.2 Nationale Mindestkontrollziele	21
3.3 Das System der flankierenden Massnahmen in der Praxis.....	22
3.4 Aktuelle Entwicklungen des FlaM-Dispositivs	22
3.4.1 Verbesserungen und Entwicklungen des Vollzugs im Jahr 2019.....	23
3.4.2 Laufende Entwicklungen und kommende Massnahmen	24
3.4.3 Verlängerung des Normalarbeitsvertrags Hauswirtschaft.....	25
3.4.4 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2019	26
3.4.5 Zum institutionellen Abkommen CH-EU	27
4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene	28
4.1 Zielerreichung	28
4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebern, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden	32
4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail	36
4.3.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen ohne ave GAV).....	36
4.3.2 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebern im TPK Bereich	39
4.3.3 Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen mit ave GAV).....	41
4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen.....	42
4.4.1 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich (in Branchen mit ave GAV)	43
4.4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK im Entsendebereich (in Branchen ohne ave GAV)	46
4.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden	46
4.6 Massnahmen und Sanktionen	48
4.6.1 Verständigungsverfahren	48
4.6.2 Kollektivmassnahmen	49
4.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden	50

5	Schlussfolgerungen und Ausblick.....	52
----------	---	-----------

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 2.1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage), 2005-2019.....</i>	<i>11</i>
<i>Abbildung 2.2: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte, 2005-2019.....</i>	<i>13</i>
<i>Abbildung 2.3 Entwicklung der Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden nach Branche, 2005-2019.....</i>	<i>14</i>
<i>Abbildung 2.4: Entwicklung der Anzahl der selbständigen Dienstleistungserbringer (ohne die persönlichen Dienstleistungen), 2005-2019.....</i>	<i>15</i>
<i>Abbildung 2.5: Meldepflichtige Dienstleistungserbringer in Europa, 2018.....</i>	<i>16</i>
<i>Abbildung 4.1 : Anzahl der ausgesprochenen Bussen und Sperren im Jahr 2019 pro Kanton.....</i>	<i>52</i>

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 4.1 : Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2011</i>	<i>29</i>
<i>Tabelle 4.2 : Zielerreichung auf nationaler Ebene.....</i>	<i>30</i>
<i>Tabelle 4.3 : Anzahl Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständigerwerbenden), 2019.....</i>	<i>33</i>
<i>Tabelle 4.4 : Anzahl Personenkontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Betrieben, inkl. kurzfristige Stellenantritte, Arbeitnehmende Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden), 2019.....</i>	<i>34</i>
<i>Tabelle 4.5: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene</i>	<i>35</i>
<i>Tabelle 4.6 : Verteilung der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2017 und 2019, nach Branche in %, in Branchen ohne ave GAV.....</i>	<i>37</i>
<i>Tabelle 4.7 : Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne).....</i>	<i>40</i>
<i>Tabelle 4.8 : Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche.....</i>	<i>41</i>
<i>Tabelle 4.9 : Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, 2014-2019.....</i>	<i>42</i>
<i>Tabelle 4.10 : Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Region im Bereich Entsandte und Selbständigerwerbende, 2019</i>	<i>43</i>
<i>Tabelle 4.11 : Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich</i>	<i>45</i>
<i>Tabelle 4.12 : Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV</i>	<i>46</i>
<i>Tabelle 4.13 : Kontrollen des Erwerbsstatus von selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum durch die kantonalen TPK und PK.....</i>	<i>47</i>
<i>Tabelle 4.14: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2019</i>	<i>48</i>
<i>Tabelle 4.15: Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV.....</i>	<i>49</i>
<i>Tabelle 4.16 : Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen</i>	<i>50</i>
<i>Tabelle 4.17 : Durch die kantonalen Behörden ausgesprochenen Sanktionen, 2014-2019 ..</i>	<i>51</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

Kontext

Der Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (FlaM) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) präsentiert die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane, d.h. der tripartiten Kommissionen (TPK) und der paritätischen Kommissionen (PK). Mit der im Jahr 2002 schrittweise eingeführten Personenfreizügigkeit erhalten Staatsangehörige der Schweiz und der EU das Recht, ihren Arbeits- bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Das Personenfreizügigkeitsabkommen ermöglicht ausserdem die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung während 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr. Staatsangehörige der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) profitieren von denselben Rechten wie EU-Staatsangehörige¹.

Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr

Die flankierenden Massnahmen wurden 2004 eingeführt. Ausschlaggebend dafür war die Tatsache, dass das Schweizer Lohnniveau gegenüber demjenigen in der EU vergleichsweise hoch ist und die vorgängigen Kontrollen zur Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen weggefallen sind. Der Zweck der FlaM ist es zu garantieren, dass die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Sie erlauben es, einerseits gegen missbräuchliche Lohnunterbietungen vorzugehen und andererseits gleiche Wettbewerbsbedingungen für die einheimischen und die ausländischen Unternehmen zu wahren.

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

Die Kontrollen basieren auf einer durch jedes Vollzugsorgan jährlich definierten Risikoanalyse. Damit stellen die flankierenden Massnahmen ein relativ flexibles Schutzdispositiv dar, mit dem der regionalen und branchenspezifischen Realität

¹ Gemäss dem am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen revidierten EFTA-Übereinkommen.

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

Das System der FlaM hat seit seiner Einführung zahlreiche Weiterentwicklungen erfahren. Die gesetzlichen Grundlagen wurden mehrmals revidiert und der Vollzug wurde den Bedürfnissen der Praxis angepasst. So hat sich das System den sich verändernden Gegebenheiten laufend angepasst. Dort wo Lücken existierten, wurden Massnahmen ergriffen, um diese Mängel zu beheben.

Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter

Im Jahr 2019 haben insgesamt 253'931 meldepflichtige Kurzaufenthalter² (bis 90 Tage) eine Berufstätigkeit in der Schweiz ausgeübt. Das entspricht einem Zuwachs von 3.8% gegenüber 2018. Nach drei Jahren kräftigen Wachstums – insbesondere getrieben durch die Branche des Personalverleihs – zeigen die *kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern* nunmehr Anzeichen einer gewissen Verlangsamung (+2.8%; +6.8% im Jahr 2018). Demgegenüber weisen die *entsandten Dienstleistungserbringer* wieder eine Zunahme auf, nachdem sie in den zwei vorangegangenen Jahren rückläufig gewesen waren (+6.6%; -3.2% im Jahr 2018). Die Anzahl der *selbständigen Dienstleistungserbringer* nimmt weiterhin kontinuierlich ab (-1.6%; -5.3% im Jahr 2018). Insgesamt bleibt der Schweizer Arbeitsmarkt für Arbeitnehmende aus dem EU-Raum attraktiv. Im europäischen Vergleich der Zielländer von grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern nimmt die Schweiz den fünften Platz ein, hinter Ländern wie Österreich oder Belgien, jedoch noch vor dem Vereinigten Königreich oder Italien.

Das von den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern geleistete Arbeitsvolumen entspricht 35'721 Vollzeitstellen pro Jahr. Dies entspricht einem Anteil von 0.9% des gesamten Schweizer Arbeitsvolumens.

Ergebnisse der Aktivitäten der Kontrollorgane

Im Jahr 2019 weisen die Ergebnisse des Berichts einen Rückgang der Kontrollen von 42'085 auf 41'305 aus. Das Kontrollvolumen liegt indes weiterhin

² Der Begriff der meldepflichtigen Kurzaufenthalter umfasst die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern, die entsandten Arbeitnehmenden sowie die selbständigen Dienstleistungserbringer.

auf einem hohen Niveau und das in der Entsendeverordnung (EntsV; SR 823.201) festgelegte Mindestkontrollziel von 35'000 Kontrollen wurde bei weitem übertroffen.

Im Verlauf des Berichtsjahres wurden 8% der Schweizer Betriebe und 29% aller entsandten Arbeitnehmenden einer Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen unterzogen. Überdies wurde der Erwerbsstatus von 32% der aus dem EU/EFTA-Raum stammenden und in der Schweiz tätigen selbständigen Dienstleistungserbringer überprüft. Die unterschiedliche Kontrollintensität bei den Schweizer Arbeitgebern und den entsandten Dienstleistern erklärt sich einerseits mit dem unterschiedlichen Unterbietungsrisiko der in der Schweiz geltenden minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen, andererseits aber auch mit dem Detaillierungsgrad der Kontrollen selbst. Die Schweizer Betriebe können – im Unterschied zu den Entsendebetrieben – jederzeit und auch rückwirkend über lange Zeiträume hinweg kontrolliert werden. Darüber hinaus werden Schweizer Betriebe – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes regelmässig kontrolliert. Deshalb ist die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern und bei entsandten Arbeitnehmenden nur bedingt miteinander vergleichbar.

Wenn im Rahmen der Kontrollen Lohnunterbietungen festgestellt werden, führen die TPK Verständigungsverfahren durch. Im Berichtsjahr waren 84% dieser Verfahren bei Entsendebetrieben erfolgreich, während die Erfolgsquote bei den Schweizer Betrieben bei 57% lag. Falls sie es für notwendig befinden, prüfen die Vollzugsorgane die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags oder den Erlass eines Normalarbeitsvertrags. Auch Sanktionen in Form von Bussen oder Dienstleistungssperren für die Schweiz werden je nach Schwere der Verstösse verhängt.

Einfluss der Kantone auf die nationalen Ergebnisse

Aufgrund der Grösse ihrer Arbeitsmärkte, der geografischen Lage ihres Tätigkeitsgebietes oder ihrer Kontrollpolitik beeinflussen gewisse Vollzugsorgane die Ergebnisse auf nationaler Ebene stark. So führte der Kanton Tessin beispielsweise im Jahr 2019 über 23% aller Kontrollen in Branchen ohne GAV durch. Eine Änderung der kantonalen Kontrollprioritäten von einem Jahr zum anderen kann in diesem Fall erhebliche Schwankungen des Totals verursachen, ohne dass dies für die Situation der gesamten Schweiz repräsentativ ist.

Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern

Die Kontrolle der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen fand in allen Regionen und über alle Branchen hinweg statt. Insgesamt verzeichneten die Kantone Tessin, Zürich, Genf, Waadt und Bern das grösste Kontrollvolumen bei den Betriebskontrollen (kantonale TPK und PK zusammen). Im Bereich der Betriebskontrollen lag der Fokus auf den Branchen des verarbeitenden Gewerbes und des Baunebengewerbes. Bei den Personenkontrollen wurden im Gastgewerbe am meisten Kontrollen durchgeführt.

In Branchen ohne allgemein verbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge haben die kantonalen TPK bei Schweizer Arbeitgebern im Jahr 2019 11'275 Kontrollen durchgeführt. Dabei wurden 1'178 Fälle von Unterbietungen der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbestimmungen festgestellt. Die Lohnunterbietungsquote bei Schweizer Arbeitgebern lag bei 11% und ist somit leicht gesunken (12% im Jahr 2018). Im Gegenzug stieg die Lohnunterbietungsquote bei Schweizer Arbeitnehmern mit 8% leicht an (7% im 2018). Ob diese Quoten zu- oder abnehmen, hängt zum einen von den jährlich unterschiedlichen Kontrollprioritäten der kantonalen TPK, zum anderen aber auch von den verschiedenen Ansätzen der Arbeitsmarktbeobachtung ab. Sie sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren, da sie nicht die generelle Lohnsituation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt widerspiegeln, sondern ein Aggregat mehrerer Strategien darstellen.

Die Kontrolle von Schweizer Arbeitgebern in Branchen, die einem ave GAV unterstellt sind, erfolgt durch die PK. Diese hatten 2019 insgesamt 11'491 Betriebskontrollen und 83'473 Personenkontrollen zu vermelden. Die Kontrolle der Schweizer Arbeitgeber durch die PK fallen unter den ordentlichen Vollzug der ave GAV, weshalb das SECO diese nicht steuert. Die an dieser Stelle erwähnten Zahlen entsprechen somit einer Schätzung.

Kontrollen im Entsendebereich und bei Selbständigerwerbenden

Die kantonalen TPK haben ihre Kontrollen bei Entsendebetrieben im Jahr 2019 reduziert (-12%; von 5'466 auf 4'808 Kontrollen). Dieser Rückgang erklärt sich teilweise mit der Methode der Kontrollplanung, die jeweils auf der Grundlage der letztjährigen Resultate beruht. Der im Jahr 2018 festgestellte bedeutende Rückgang der Anzahl entsandter Arbeitnehmender hat demnach als Berechnungsgrundlage für das Berichtsjahr gedient. Im Jahr 2019 wurden 34% der entsandten Arbeitnehmenden in Branchen, die keinem ave GAV

unterstehen, kontrolliert. Die Quoten der bei Entsendebetrieben und bei entsandten Arbeitnehmenden festgestellten Lohnunterbietungen stiegen je von 14% auf 15%.

Ebenfalls abgenommen hat der Umfang der durch die PK durchgeführten Kontrollen bei entsandten Arbeitnehmenden. Es wurden schweizweit 6'080 Personenkontrollen durchgeführt (7'066 im Jahr 2018). Damit wurden 26% der entsandten Arbeitnehmenden in Branchen, die einem ave GAV unterstehen, kontrolliert. Auf individueller Ebene haben 17 PK die in ihrer jeweiligen Subventionsvereinbarung festgelegten Kontrollziele in Bezug auf die entsandten Arbeitnehmenden nicht erreicht. Im Entsendebereich nahmen die Verstossquoten leicht zu, nämlich von 20% auf 21% bei den kontrollierten Betrieben und von 21% auf 22% bei den kontrollierten Personen.

Parallel dazu nahmen die Kontrollen bei selbständigen Dienstleistungserbringern um 2% zu: Die Vollzugsorgane haben 2019 den Erwerbsstatus von 5'993 selbständigen Dienstleistern überprüft; davon wurde bei 8% eine Scheinselbständigkeit vermutet (6% im Jahr 2018).

Schlussfolgerung

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. Gemeinsam sorgen die FlaM für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, um den einheimischen wie auch den ausländischen Arbeitskräften die bestmöglichen Bedingungen zu gewährleisten.

1 Einleitung

Der folgende Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU zeigt die Resultate der Kontrolltätigkeit über die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz. Für die Kontrollen der Schweizer Unternehmen sowie von ausländischen Entsendebetrieben als auch Selbständigerwerbende sind zwei Akteure beauftragt: Die paritätischen Kommissionen (PK) kontrollieren in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag, während die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) den Rest des Arbeitsmarkts überwachen. Der jährlich publizierte Bericht des SECO fasst die Resultate des Reportings der Vollzugsstellen über die flankierenden Massnahmen zusammen.

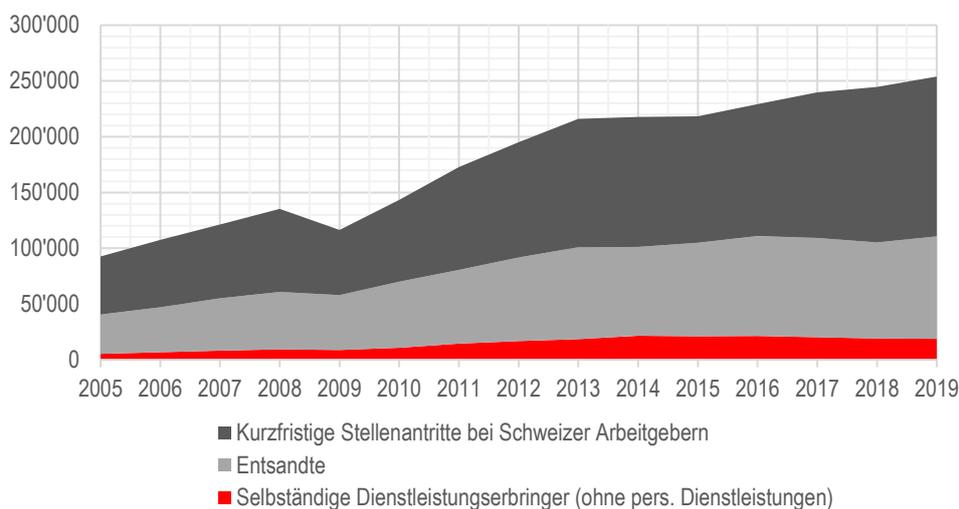
Der aktuelle Bericht präsentiert die Resultate des Berichtsjahres 2019 und setzt diese in den Kontext der Weiterentwicklungen der flankierenden Massnahmen über die letzten Jahre. In Kapitel 2 wird ein Überblick über die gemeldeten Dienstleistungserbringer aus der EU für Einsätze in der Schweiz von maximal 90 Tagen aufgezeigt. Kapitel 3 fasst die aktuellen und vergangenen Ereignisse in der Entwicklung der flankierenden Massnahmen zusammen. Dieses Kapitel erklärt einerseits grundsätzliche Zusammenhänge des Vollzugsystems. Andererseits wird darin aufgezeigt, dass das Vollzugssystem den Entwicklungen der letzten 16 Jahre mit verschiedenen Anpassungen gerecht wurde. Das letzte Kapitel fasst die Kontrolltätigkeiten in der Schweiz als Ganzes zusammen. Die Resultate werden entlang den zuständigen Kontrollorganen sowie den je nach Regionen und Branchen kontrollierten Arbeitnehmenden bzw. Betriebe dargestellt. Dabei werden diese hinsichtlich der Kontrollziele auf kantonaler und nationaler Ebene eingebettet. Der Bericht bietet einen Einblick über die kontrollierten Branchen, die Kontrollergebnisse wie auch die daraus resultierenden Massnahmen. Ergänzend liegt ein statistischer Anhang bei, welcher als integraler Bestandteil weitere Informationen über die Kontrolldichte und Kontrolltätigkeiten der Vollzugsorgane liefert. Gemeinsam bieten der Bericht und der statistische Anhang einen detaillierten Überblick über die Umsetzung und den Vollzug der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr.

2 Kontext der FlaM in der Schweiz

2.1 Dienstleistungserbringer aus der EU 2019

Im Jahr 2019 haben sich 253'931³ meldepflichtige Kurzaufenthalter aus der EU für einen Einsatz von maximal 90 Tagen in der Schweiz angemeldet. Dies entspricht einer Zunahme von 3.8% gegenüber dem Vorjahr. Somit ist zum vierten Mal in Folge ein Anstieg der meldepflichtigen Kurzaufenthalter festzustellen. Die Zunahme im vergangenen Jahr liegt aber deutlich unter dem jährlichen durchschnittlichen Wachstum von 7.5% seit Einführung der Personenfreizügigkeit.⁴ Gemessen in Vollzeitäquivalenten entsprach das geleistete Arbeitsvolumen jenem von 35'721 Personen, was einer Zunahme von +1.2% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Dies sind umgerechnet 0.9% des Schweizer Arbeitsvolumens.

Abbildung 2.1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage), 2005-2019



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

Quelle: SEM

Die Abbildung 2.1 zeigt die Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter (max. 90 Tage) der letzten 15 Jahre nach Kategorie. Die grösste Gruppe im Jahr 2019 bilden weiterhin die *kurzfristigen Stellenantritte* bei Schweizer Arbeitgebern mit einem Anteil von 56.4%. Als nächstes folgen die *entsandten Arbeitnehmenden* mit 36.2% und als kleinste Gruppe führen die *selbständigen Dienstleistungserbringer* mit einem Anteil von 7.4% Arbeiten in der Schweiz aus.

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

⁴ Zum durchschnittlichen Wachstum von 7.5% haben vor allem die Jahre vor 2013 (mit Ausnahme des Finanzkrisenjahrs 2009) beigetragen.

Die *kurzfristigen Stellenantritte* bei Schweizer Arbeitgebern haben im Vergleich zum Vorjahr um 2.8% zugenommen. Dies bedeutet, dass sich die Wachstumsrate verglichen mit den letzten Jahren zwar etwas verlangsamt hat (2017: 10.4%; 2018: 6.8%); dennoch wurde ein neuer Höchstwert der Anzahl Meldungen bei kurzfristigen Stellenantritten registriert. Zudem wurden bei den *Entsandten*, entgegen dem Trend der letzten Jahre, ein Anstieg der Meldungen von 6.6% verzeichnet (2017: -0.7%; 2018: -3.2%). Wie bereits seit 2016 war 2019 bei den selbständigen Dienstleistungserbringern ein weiterer Melderückgang zu verzeichnen. Im Vergleich zum Vorjahr betrug dieser -1.6%.

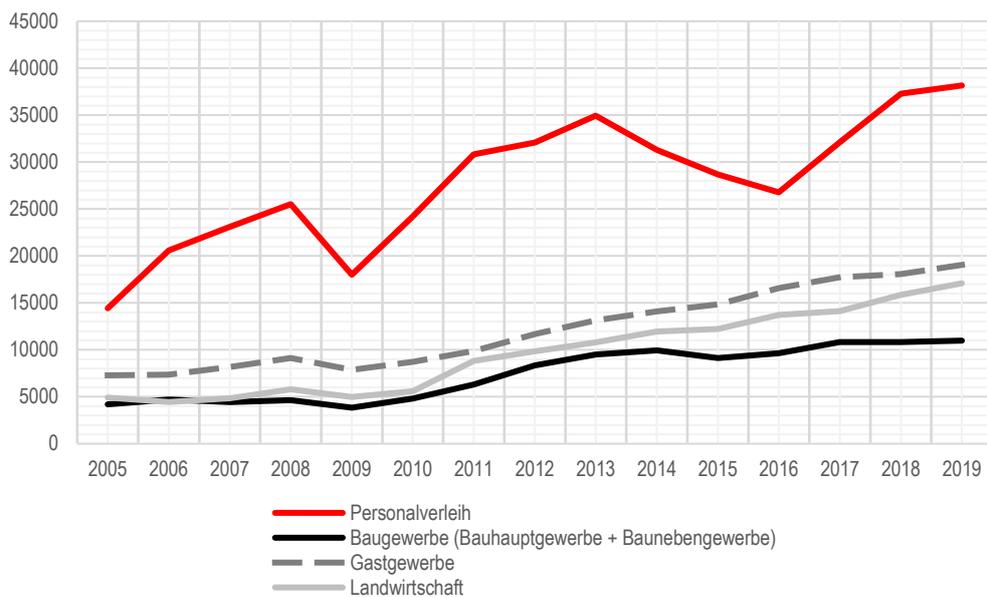
2.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern

Die grösste Kategorie der Dienstleistungserbringer aus der EU stellten die kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern dar. Mit 143'255 Meldepflichtigen im Jahr 2019 wurde ein Zuwachs von 3480 Arbeitnehmenden verzeichnet. Dieser Anstieg ist wesentlich auf die Branche der Landwirtschaft (+7.2%, 1233 Personen), des Gastgewerbes (+5.2%, 985 Personen) und des Personalverleihs (+2.3%, 874 Personen) zurückzuführen. Im Personalverleih hat sich das Wachstum im Vergleich zu den letzten Jahren etwas verlangsamt. Auf Grund des hohen Anteils dieser Branche am Gesamtvolumen der kurzfristigen Stellenantritte wird die Entwicklung aber weiterhin genau beobachtet. Die übrigen Branchen wiesen ähnliche Wachstumsraten wie in den vergangenen Jahren auf.

Auf kantonaler Ebene fällt ein Grossteil der kurzfristigen Stellenantritte auf die Kantone Zürich (14.0%), Genf (11.5%), Waadt (9.1%) und Tessin (8.6%). Diese vier grossen Arbeitsmarktregionen absorbieren 43.2% des gesamtschweizerischen Volumens. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da in jenen Kantonen auch 39.7% der ständigen Schweizer Erwerbsbevölkerung beschäftigt sind. Wie bereits im letzten Jahr verzeichnete auch in diesem Jahr der Kanton Wallis die grösste Zunahme der kurzfristigen Stellenantritte. Die zusätzlichen Meldungen im genannten Kanton (+16.3%) entfallen hauptsächlich auf die Branche der Landwirtschaft und des Personalverleihs.

Landwirtschaft: Seit dem 1.6.2019 gilt für Bulgarien und Rumänien die volle Personenfreizügigkeit. Mit der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit (2016), haben die Meldungen aus diesen beiden Ländern, insbesondere in der Landwirtschaft, stark zugenommen. Um die Entwicklungen in der Branche zu beobachten, hat die TPK Bund 2019 deshalb entschieden, die Landwirtschaft für das Jahr 2020 neu als Fokusbranche zu definieren. Dies bedeutet, dass die Kontrollintensität landesweit intensiviert wird.

Abbildung 2.2: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte, 2005-2019



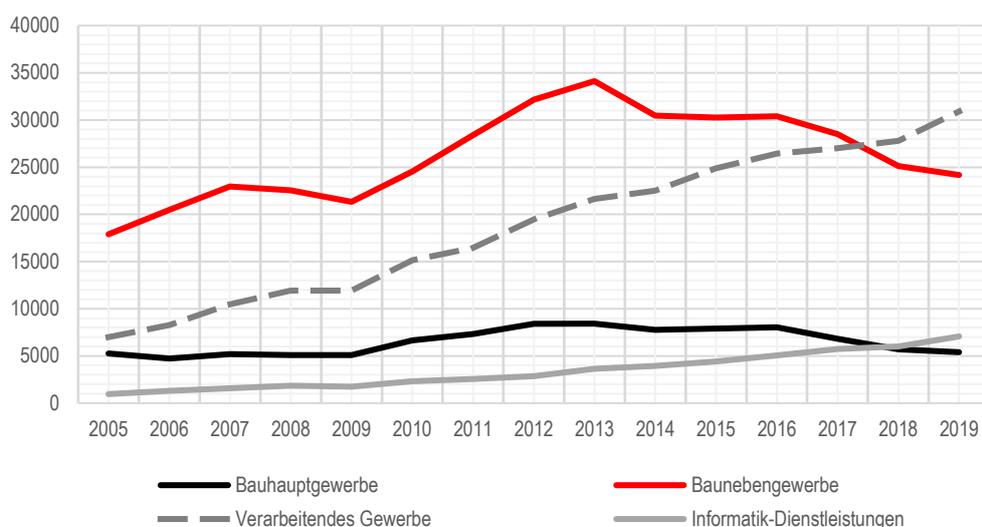
Quelle: SEM

2.3 Entsandte Arbeitnehmende

Nach zwei Jahren des Rückgangs ist die Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden im Jahr 2019 wieder angestiegen. Mit 91'834 Arbeitnehmenden wurde das Niveau der Meldungen von 2016 übertroffen. Unverändert blieb dabei weiterhin die Zusammensetzung der Herkunftsländer der entsandten Arbeitnehmenden. Der überwiegende Teil kommt aus den Nachbarländern Deutschland (47.5%), Italien (16.5%), Frankreich (9.3%) und Österreich (6.9%). Entsendungen aus den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Polen, Rumänien, Ungarn, Slowakei, Tschechische Republik) machen zusammen einen Anteil von knapp 8% aus. Dieser Wert blieb über die letzten Jahre stabil.

Analysiert man die entsandten Arbeitnehmenden nach Branchen, sind die meisten davon im verarbeitenden Gewerbe (33.7%) und im Baunebengewerbe (26.3%) beschäftigt. Wie bereits in den letzten Jahren setzt sich die Abnahme der Entsendungen im Bauhauptgewerbe (-5.2%) und Baunebengewerbe (-3.8%) fort. Dieser Rückgang wird durch einen starken Zuwachs von entsandten Arbeitnehmenden des verarbeitenden Gewerbes (+11.2%) und des Informatik-Dienstleistungssektors (+17.6%) kompensiert.

Abbildung 2.3 Entwicklung der Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden nach Branche, 2005-2019



Quelle: SEM

Auf die kantonale Ebene aufgeschlüsselt, fallen ein Drittel aller Aufträge für entsandte Arbeitnehmende auf die Kantone Zürich, Genf und Bern. Dabei war im Kanton Zürich der absolute Zuwachs an Aufträgen, welche durch Arbeitnehmende aus Firmen mit Sitz im EU-EFTA-Raum wahrgenommen wurden, mit 1'735 zusätzlichen entsandten Arbeitnehmenden am grössten.

2.4 Selbständige Dienstleistungserbringer

Die Meldungen der selbständigen Dienstleistungserbringer sind das dritte Jahr in Folge zurückgegangen. Mit 18'842⁵ Meldungen war im Vergleich zum letzten Jahr ein Rückgang von -1.6% zu verzeichnen. Diese Entwicklung ist weiterhin v.a. auf sinkende Meldungen von Selbständigen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe zurückzuführen. Zudem ist auch im verarbeitenden Gewerbe weiterhin ein Rückgang zu verzeichnen. Einzig im Handel bleiben die Meldungen als eine der grösseren Branchen im Bereich der Selbständigen konstant. Im Gegenzug haben Meldungen in der Branchengruppe «Kirche, Kultur, Sport und Unterhaltung» spürbar zugenommen (2018: 1426; 2019: 2013; +41.2%). Die Anzahl Meldungen in dieser Branche hat damit die Branchen des Bauhauptgewerbes und des Handels überholt (sh. Kasten).

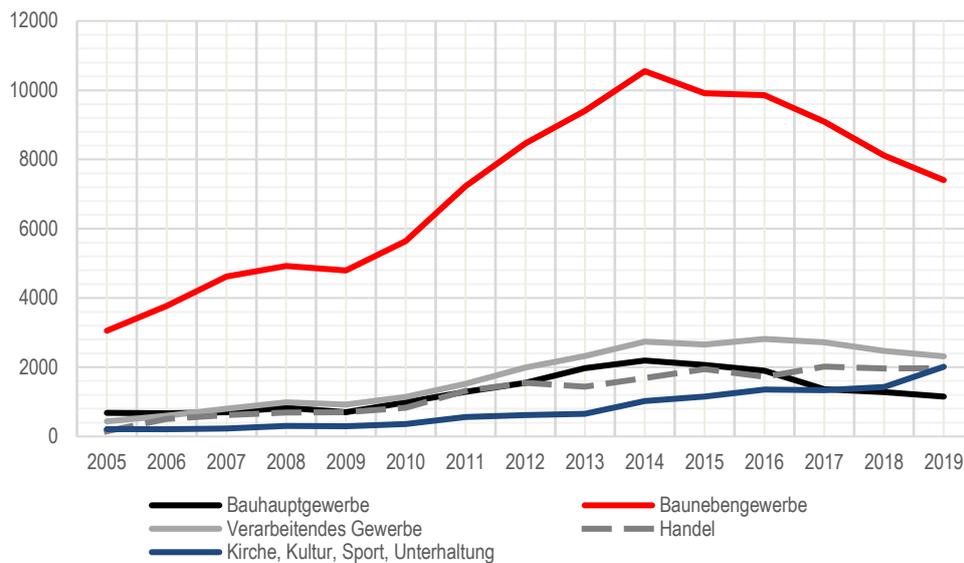
Aufgeschlüsselt nach Kantonen fällt über die Hälfte der Meldungen (51.5%) auf die fünf Kantone Zürich, Genf, Bern, Tessin und Basel-Stadt. Den grössten Anstieg verzeichnete dabei der Kanton Tessin (+14.2%), während im Kanton Basel-Stadt ein starker Rückgang (-16.7%) verzeichnet wurde.

Kirche, Kultur, Sport und Unterhaltung:

Die Dienstleistungserbringer aus dieser Branche stammen zu einem grossen Teil aus den Nachbarländern. Die meisten Meldungen fallen dabei in die Kantone Zürich, Bern, Wallis und Genf. Detailliertere Analysen haben gezeigt, dass sich die gemeldeten Selbständigen überwiegend dem Bereich Kultur und Unterhaltung zuordnen lassen.

⁵ Diese Zahl enthält nicht die Branche der persönlichen Dienstleistungen. In dieser Branche sind 8'172 Personen bei einem Total von 27'014 selbständigen Dienstleistungserbringern zu verzeichnen.

Abbildung 2.4: Entwicklung der Anzahl der selbständigen Dienstleistungserbringer (ohne die persönlichen Dienstleistungen), 2005-2019



Quelle: SEM

2.5 Internationaler Vergleich

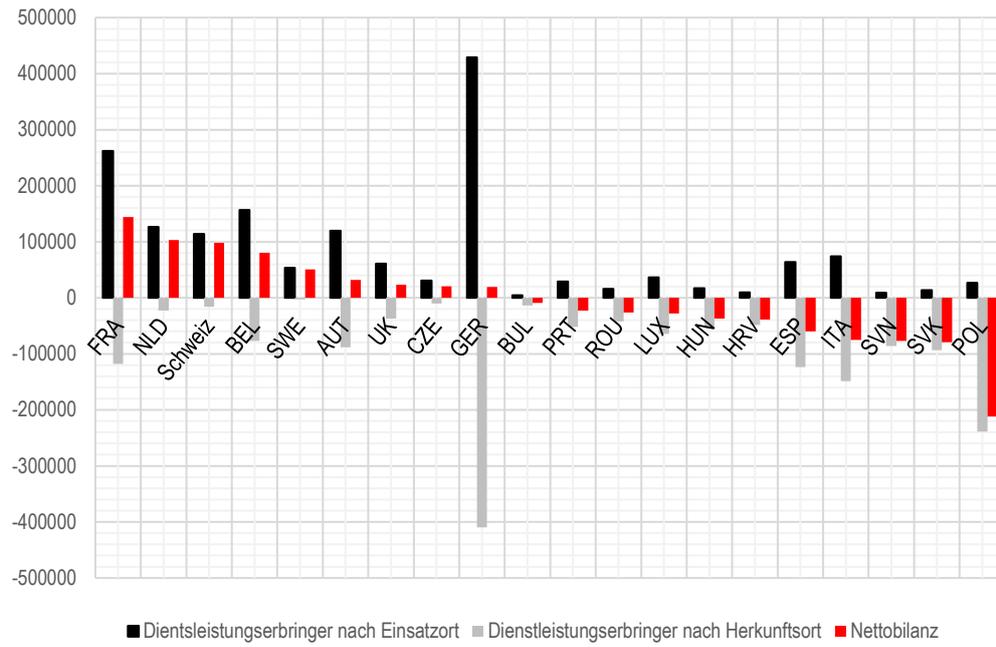
Gemäss einer von der Europäischen Kommission publizierten Studie zu Entsendungen im EU-Raum ist die Schweiz weiterhin einer der wichtigsten Empfängerstaaten.⁶ Spitzenreiter in dieser Kategorie ist Deutschland vor Frankreich und Belgien. Nach Angaben der Studie, welche sich auf die Zahlen von 2018 abstützt, wurden in der Schweiz 113'809⁷ ausländische Dienstleistungserbringer registriert. Zu den grössten Entsendestaaten im EU-Raum gehören Deutschland, Polen und Italien. Die Schweiz reiht sich als Entsendestaat in den hinteren Reihen ein. Die positive Nettobilanz, die sich daraus ergibt, belegt, dass der Schweizer Arbeitsmarkt weiterhin attraktiv für Entsendebetriebe und selbständige Dienstleistungserbringer aus der EU ist. Mit Rang drei im europäischen Ranking bewegt sich die Schweiz in einer ähnlichen Region wie Belgien oder die Niederlande. Die grössten Nettoempfängerstaaten sind Frankreich und Belgien, während im europäischen Vergleich vor allem Slowenien, die Slowakei und Polen Nettoentsendestaaten darstellen. In dieser Analyse fällt auf, dass auch grosse Volkswirtschaften wie Spanien oder Italien eine negative Nettobilanz aufweisen.

Nettobilanz: Dies entspricht der Anzahl einreisender Dienstleistungserbringer minus die Anzahl in einem anderen Land tätig werdenden Dienstleistungserbringer. Die in Abbildung 2.5 dargestellten Bruttoflüsse werden somit voneinander subtrahiert, um zur Nettobilanz zu gelangen.

⁶ Jozef Pacolet et Frederic De Wispelaere, Posting of Workers, Report on A1 portable documents issued in 2018, Commission européenne 2020.

⁷ Die aktuellen Zahlen des SEM vom Jahr 2019 weisen 110'676 ausländische Dienstleistungserbringer aus. Darauf entfielen 91'834 entsandte Arbeitnehmende und 18'842 Selbständigerwerbende (27'014 mit persönliche Dienstleistungen).

Abbildung 2.5: Meldepflichtige Dienstleistungserbringer in Europa, 2018



Quelle: Europäische Kommission

3 Die FlaM in Kürze

3.1 Das Dispositiv der flankierenden Massnahmen

Das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Die Unterzeichnung dieses Abkommens ermöglichte die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit. Damit können Staatsangehörige der Schweiz und der EU ihren Arbeits- und Aufenthaltsort innerhalb des Staatsgebiets der Vertragsstaaten frei wählen. Überdies wurde die grenzüberschreitende kurzfristige Dienstleistungserbringung bis 90 Tage teilweise liberalisiert.

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

3.1.1 Kontrollsystem zur Überprüfung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen

Die flankierenden Massnahmen umfassen im Wesentlichen das Gesetz über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsG)⁸, die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge (GAV)⁹ und den Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV)¹⁰. Die flankierenden Massnahmen sehen eine umfassende Beobachtung des Arbeitsmarktes sowie gezielte Kontrollen der Arbeits- und Lohnbedingungen bei Schweizer Arbeitgebern und bei Unternehmen, die Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden, vor. Zudem geht

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

⁹ 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 Bestimmungen in erleichterten ave GAV gelten für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

¹⁰ 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 Bestimmungen in NAV gelten für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

Kurzfristige Dienstleistungserbringung von höchstens 90 Tagen:

a) Entsendung von Personal eines in einem EU-Mitgliedstaat ansässigen Unternehmens im Hinblick auf die temporäre Erbringung einer Dienstleistung in der Schweiz

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

Allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV): Ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag ist ein Vertrag zwischen den Arbeitnehmern und den Gewerkschaften, welcher die Lohn- und Arbeitsbedingungen regelt. Wird dieser vom Bundesrat erweitert, gilt er für alle Unternehmen einer Branche.

es um die Überprüfung des Erwerbsstatus bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern.

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 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), bestehend aus Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände einer Branche, stellen die Einhaltung der Bestimmungen des GAV durch die Schweizer Arbeitgeber sicher. Das EntsG überträgt den PK zudem die Kontrolle der Einhaltung der ave GAV durch die Unternehmen, welche Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, sowie die Überprüfung des Erwerbsstatus von selbständigen Dienstleistungserbringern, die in ihrer Branche tätig sind.

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 Kantone 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. Der Vollzug der FlaM und insbesondere die Durchführung der Kontrollen vor Ort obliegt 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 Arbeitgeber, welche Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, sowie die meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer. Die Kontrollen werden sowohl schriftlich als auch am Arbeitsort durchgeführt¹¹. Falls

Tripartite Kommission des Bundes (TPK Bund): Die TPK Bund beobachtet den Arbeitsmarkt auf nationaler Ebene. Eine ihrer weiteren Aufgaben besteht darin, in jenen Branchen Untersuchungen zu veranlassen, in welchen eine Zunahme von Verstössen gegen die üblichen Lohnbedingungen vermutet wird.

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.

¹¹ Eine Mehrheit der Kontrollen der PK erfolgt in Form einer 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.).

Verstöße festgestellt werden, können sowohl individuelle¹² als auch kollektive¹³ Massnahmen ergriffen werden.

3.1.2 Die Rolle des SECO

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

Im Rahmen seiner Aufgabe als Aufsichtsbehörde über den Vollzug der flankierenden Massnahmen stellt das SECO die Steuerung der Vollzugsorgane sicher. Es definiert insbesondere qualitative und quantitative Anforderungen gegenüber diesen Organen, um eine ausreichende Kontrolldichte und -qualität in der ganzen Schweiz sicherzustellen. Diese Anforderungen werden im Rahmen von Subventions- und Leistungsvereinbarungen festgelegt¹⁴. Das SECO prüft die Einhaltung dieser Anforderungen unter anderem im Rahmen von Audits, die bei den Vollzugsorganen durchgeführt werden.

3.1.3 Finanzierung

Die Entschädigung der Vollzugsorgane im Rahmen des Vollzugs der FlaM ist eine rechtliche Verpflichtung basierend auf dem EntsG und seiner Verordnung. Der Bund bzw. das SECO beteiligt sich finanziell am Vollzug der flankierenden Massnahmen¹⁵. Die Kantone werden mit 50% der Lohnkosten für die mit den Kontrollen beauftragten Inspektoren entschädigt. Die PK werden ihrerseits über eine Pauschale in der Höhe von CHF 650 je Kontrolle sowie einem Stundentarif von CHF 100 für Spezialkontrollen finanziert¹⁶.

Die Bedingungen dieser Vergütung sind in den mit den Vollzugsorganen abgeschlossenen Leistungs-/Subventionsvereinbarungen geregelt. Art und

Finanzierung der Paritätischen Kommissionen (PK) :

Die Pauschalen, welche im Rahmen zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen durchgeführten Kontrollen vergütet werden, sollen deren Aufwendungen decken. Dies gilt nur für Kontrollen bei Entsendebetrieben als auch Selbständigerwerbenden, das SECO hat keine Aufsichtsfunktion über die Kontrollen der PK im ordentlichen GAV Vollzugs bei Schweizer Betrieben.

¹² Etwa Sanktionen gegen die fehlbaren in- und ausländischen Arbeitgeber.

¹³ Etwa die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV oder der Erlass von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen.

¹⁴ 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.

¹⁵ Art. 7a EntsG.

¹⁶ Diese Pauschale soll die Tätigkeiten im Zusammenhang mit einer Vollzugskontrolle der flankierenden Massnahmen bei den durch einen ave GAV abgedeckten Branchen decken (nur bezüglich Entsandten und Selbständigerwerbenden; das SECO steuert die PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern 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.

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 umsetzen.

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 beläuft sich für das Jahr 2019 auf fast CHF 15'350'000. Im Jahr 2018 lag dieser Betrag bei CHF 15'100'000 und im Jahr 2017 bei CHF 13'160'000. Von diesen CHF 15'350'000 wurden 55% den Kantonen ausgeschüttet, was einem Betrag von CHF 8'350'000 entspricht. Der Rest in der Höhe von CHF 7'000'000 wurde den PK ausbezahlt. Im 2019 wurde den Kantonen somit ein grösserer Anteil zugewiesen. Grund dafür war die weitere Umsetzung der Erhöhung des Kontrollziels aufgrund der Revision der EntsV (s. Kapitel 4.2) sowie die Weiterführung des Systems der Expertenfinanzierung. So haben die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Freiburg, Luzern, Neuenburg und Tessin die Expertenfinanzierung im Jahr 2019 für einen Gesamtbetrag von rund CHF 220'000 in Anspruch genommen.

Finanzierung der PK-Kontrollen

Die Kontrolle der Entsendebetriebe wird abgesehen von den Bundesbeiträgen durch Beiträge finanziert, 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 fallende Arbeitgeber und Arbeitnehmende (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

Finanzierung von Experten: Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans (s. Kasten S.23) 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.

Finanzaufsicht: Das SECO kontrolliert die Verwendung der gesprochenen Mittel der Paritätischen Organe. Diese müssen ihre Jahresrechnung jährlich einreichen. Die Kontrollen werden auf der Grundlage einer Risikoanalyse durchgeführt. Zusätzlich werden während des Jahres Finanzprüfungen vor Ort durchgeführt. Ziel dieser Kontrolltätigkeit ist es, sicherzustellen, dass die gesprochenen Mittel für die dafür vorgesehenen Zwecke eingesetzt werden.

nur einen kleinen Teil der Kosten für die Kontrollen¹⁷. Der Rest, beziehungsweise der grösste Teil der durch die Kontrollen verursachten Kosten wird durch den Bund finanziert (s. oben)¹⁸.

3.2 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 (s. Kasten S. 23) zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen nach oben hin angepasst. Die Aufteilung der Kontrollen zwischen den verschiedenen Kategorien von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden wurde risikobasiert festgelegt¹⁹. In Absprache zwischen dem Bund, den Sozialpartnern und den Kantonen sind ab 2018 auf nationaler Ebene jährlich einerseits 30%-50% der entsandten Arbeitnehmenden und meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer zu kontrollieren. Andererseits sollen 3% der Schweizer Arbeitgeber bzw. 5% in den nationalen Fokusbranchen²⁰ kontrolliert werden.

Nationale Mindestkontrollziele:

35'000 Kontrollen;
3% der Schweizer Betriebe;
5% der Schweizer Betriebe in den Fokusbranchen;
zwischen 30% und 50% der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer.

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 und das Kontrollvolumen der vergangenen Jahre. In besonders risikoexponierten Regionen oder Branchen können die zwischen den Vollzugsorganen und dem Bund

¹⁷ Die Ziele, für welche die paritätisch verwaltete Kasse die Vollzugskostenbeiträge verwenden darf, müssen im GAV selbst festgelegt sein (Weisungen über Beiträge). Allerdings dürfen die Beiträge nur für Ziele, die im Zusammenhang mit der im GAV geregelten Arbeitsbeziehungen stehen, verwendet werden. Dies beinhaltet insbesondere Betriebskontrollen. Die Beiträge dürfen nicht zum Zweck der Branchenförderung oder zur Finanzierung von Aktivitäten der Verbände verwendet werden. Die Vollzugskostenbeiträge müssen zudem für die im GAV erwähnten Zwecke eingesetzt werden; eine bedeutende Anhäufung von Mitteln ist untersagt. Rückstellungen sind nur gestattet, wenn sie für bestimmte Projekte notwendig sind. Das SECO kontrolliert die paritätisch verwalteten Kassen, indem sie deren Jahresrechnung überprüft sowie risikobasierte Kontrollen und Audits durchführt. Das Ziel der Kontrolltätigkeit besteht darin sicherzustellen, dass die Vollzugskostenbeiträge nicht auf unzulässige Weise verwendet werden und den tatsächlich vorgesehenen Zielen zufließen.

¹⁸ Die Kontrolltätigkeiten bei Schweizer Arbeitgebern sind vollumfänglich durch die Vollzugskostenbeiträge gedeckt.

¹⁹ 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). Während entsandte Arbeitnehmende nur für die Zeit ihres Einsatzes in der Schweiz kontrolliert werden können, können Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern auch für mehrere Jahre rückwirkend erfolgen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit einer Feststellung von allfälligen Verstössen bei Schweizer Betrieben zusätzlich.

²⁰ 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.

vereinbarten Kontrollvorgaben erhöht werden. So liegt beispielsweise die Kontrolldichte in den Kantonen Tessin und Genf deutlich über derjenigen der anderen Regionen der Schweiz.

3.3 Das System der flankierenden Massnahmen in der Praxis

Im Jahr 2019 waren rund 121 Inspektoren für die kantonalen TPK damit betraut, die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz zu kontrollieren. Ihre Aufgabe besteht darin, in Betrieben, welche nicht einem ave GAV unterstellt sind, zu überprüfen, ob die bezahlten Löhne den orts- und branchenüblichen Verhältnissen entsprechen und keine Lohnunterbietungen festzustellen sind. Die Zahl der Inspektoren hat seit der Einführung der FlaM deutlich zugenommen, um den Entwicklungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt gerecht zu werden (86 Inspektoren im Jahr 2006-2007, 121 Inspektoren im Jahr 2019).

Die Anzahl an Inspektoren, welche von den PK oder ihren beauftragten Kontrollvereinen²¹ für die Durchsetzung des Entsendegesetz eingesetzt werden und somit für die Kontrollen von Entsandten und selbständigen Dienstleistern zuständig sind, ist schwer zu schätzen. Diese sind in der Regel sowohl für den ordentlichen Vollzug der ave GAV als auch für die flankierenden Massnahmen zuständig und werden deshalb vom Bund pauschal pro Kontrolle entschädigt, welche im Vollzug des Entsendegesetz stattgefunden hat. (s. hierzu Kapitel 3.1.3).

In der Umsetzung der FlaM spielt auch die Nutzung von Synergien eine wichtige Rolle. 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.

3.4 Aktuelle Entwicklungen des FlaM-Dispositivs

Seit der Einführung der flankierenden Massnahmen im Jahr 2004 hat das System zahlreiche Weiterentwicklungen erfahren. Gesetzliche Anpassungen

²¹ Kontrollvereine sind extern beauftragte Organisationen, die für einige oder alle Kontrollen einer PK zuständig sind. Werden Kontrolltätigkeiten an einen oder verschiedene Kontrollvereine delegiert, ist die zentrale Paritätische Kommission für die Einhaltung von einheitlichen und qualitativ hochwertigen Abläufen bei den Kontrollen von entsandten und selbständigen Dienstleistungserbringern verantwortlich.

wurden vorgenommen und der Vollzug wurde den Bedürfnissen der Praxis angepasst. Die vergangenen Jahre waren dabei insbesondere von folgenden Entwicklungen geprägt: dem sukzessiven Ausbau der Kontroll- und Sanktionsinstrumente (bspw. Erhöhung der Bussgelder), 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 beheben²².

3.4.1 Verbesserungen und Entwicklungen des Vollzugs im Jahr 2019

Im Jahr 2019 sind eine Reihe von grösseren Projekten zur Verbesserung des Vollzugs der flankierenden Massnahmen abgeschlossen worden. Mehrere dieser Projekte standen im Zusammenhang mit der Einführung des Aktionsplans²³ zur Verbesserung der FlaM, in dem das Ziel des Bundesrates zum Ausdruck kam, die Bekämpfung von Missbräuchen auf dem Arbeitsmarkt zu verstärken und kontinuierlich weiterzuentwickeln.

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 zur Bestimmung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohnbedingungen²⁴. Er ergänzt den bereits bestehenden Minimallohnrechner des SECO, welcher den Entsendebetrieben zur Verfügung steht, die Arbeitnehmende in Branchen mit ave GAV entsenden. Der nationale Lohnrechner wurde am 5. März 2019 aufgeschaltet und löst eine interne Applikation ab, welche den Kantonen seit 2015 zur Verfügung stand.

Ebenfalls im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans hat das SECO – in Zusammenarbeit mit den Vollzugsorganen – im Hinblick auf eine Verbesserung des Reportings sowie der entsprechenden Statistiken Anpassungen in den Formularen zur Vollzugsberichterstattung vorgenommen. Damit konnten die neuen Berichterstattungsformulare einerseits den im Entsendegesetz

Aktionsplan: Der im Jahr 2016 vom Bundesrat verabschiedete Aktionsplan hatte zum Ziel, die Qualität und Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit im Rahmen der flankierenden Massnahmen zu verbessern.

Zur Optimierung der Umsetzung des Aktionsplans haben sich Bund, Kantone und Sozialpartner für eine schrittweise, auf mehrere Perioden verteilte Umsetzung der verschiedenen Massnahmen festgelegt. Seit 2018 sind alle im Aktionsplan vorgesehenen Massnahmen in Kraft.

²² Für eine detaillierte Auflistung der Entwicklung des FlaM-Systems in Gesetzgebung und Vollzug siehe Kapitel 2 des FlaM-Berichts 2018

(https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen/Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/FlaM-bericht_2018.html).

²³ Für weitere Informationen bezüglich der im Rahmen des Aktionsplans zur Verbesserung der FlaM ergriffenen Massnahmen siehe die Berichte der vergangenen Jahre.

²⁴ <https://entsendung.admin.ch/Lohnrechner/home>

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 Entscheidungsjahr zu verbessern. Diese Änderungen wurden teilweise bereits in den Berichterstattungsformulare 2018 umgesetzt und wurden für das Reporting 2019 vervollständigt.

Zustellung von offiziellen Dokumenten an ausländische Unternehmen

Die Übermittlung von offiziellen Dokumenten an ausländische Unternehmen stellt ein Schlüsselement im Vollzug der flankierenden Massnahmen dar. Am 1. Oktober 2019 ist das «Europäische Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland» (EÜZV 94) für die Schweiz in Kraft getreten. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, einander bei der Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen Amtshilfe zu leisten. Vertragsparteien sind Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Österreich und Spanien. Das Übereinkommen sieht vor, dass die Vertragsstaaten eine zentrale Behörde bezeichnen, welche die ausländischen Zustellungsersuchen entgegennimmt und an den Adressaten weiterleitet. Es kommt auch im Vollzug des Entsendegesetzes durch die kantonalen Vollzugsbehörden zur Anwendung, beispielsweise bei der Zustellung einer Aufforderung zur Einreichung von Unterlagen oder einer Verfügung über eine Sanktion. In gewissen Staaten wie Frankreich, Österreich und Italien dürfen die Dokumente von den Schweizer Behörden direkt dem Empfänger zugeschickt werden, sofern dieser zur Annahme bereit ist. Es ist zu erwarten, dass der Vollzug des Entsendegesetzes mittels des EÜZV 94 erleichtert wird.

3.4.2 Laufende Entwicklungen und kommende Massnahmen

Um die flankierenden Massnahmen laufend zu verbessern und deren Vollzug für die verschiedenen Akteure zu erleichtern, befinden sich verschiedene Projekte in der Umsetzungsphase.

Im Rahmen einer Pilotphase wird aktuell ein Schnittstellen-Konzept für den Datenaustausch im FlaM-Vollzug (Kontrollvereine – PK – kantonale Behörden) getestet. Ziel ist es, Medienbrüche zu verhindern und den Vollzug effizienter zu gestalten. Die Pilotphase wird voraussichtlich im ersten Semester 2020 abgeschlossen. Über den weiteren Projektverlauf wird anschliessend entschieden. Es sind derzeit auch mehre Informatikprojekte der Sozialpartner

in Arbeit, welche das Ziel haben, die Verfügbarkeit von relevanten Informationen innerhalb des paritätischen Vollzugssystems branchen- und regionsübergreifend zu verbessern.

Das Projekt «Optimierung Meldeverfahren» hat zum Ziel, das Onlinemeldeverfahren zu optimieren und weiterzuentwickeln, damit in Zukunft die Triage verbessert, die Effizienz gesteigert und Missbräuche verhindert werden können. In einer ersten Phase stand die Konzipierung der Aktualisierung bestehender Tools im Zentrum. Das für die Umsetzung federführende Staatssekretariat für Migration (SEM) hat ein entsprechendes Umsetzungsprojekt lanciert. In einer zweiten Phase werden konzeptionell grundsätzlichere Fragen aufgegriffen, die sich auch im Kontext von mehreren parlamentarischen Vorstössen stellen.

3.4.3 Verlängerung des Normalarbeitsvertrags Hauswirtschaft

Im November 2019 hat der Bundesrat den Normalarbeitsvertrag Hauswirtschaft um 3 Jahre verlängert und die Mindestlöhne gemäss der Nominallohnentwicklung um 1.6% erhöht.

Den Antrag für eine Verlängerung des NAV Hauswirtschaft und eine gleichzeitige Anpassung der Mindestlöhne stellte die TPK des Bundes. Der Staat darf unter zwei Voraussetzungen einen NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen: wenn in einem Beruf oder in einer Branche wiederholte missbräuchliche Lohnunterbietungen festgestellt werden und wenn keine sozialpartnerschaftliche Lösung möglich ist. Zudem darf der Mindestlohn weder dem Gesamtinteresse zuwiderlaufen noch die berechtigten Interessen der anderen Branchen beeinträchtigen.

Der Bundesrat hat sich bei seiner Entscheidung auf die Einschätzung der TPK Bund gestützt. Der Bericht der TPK zeigte, dass über drei Jahre betrachtet (2016-2018) die Verstossquote gegen die minimalen Lohnbestimmungen des NAV Hauswirtschaft 11% bei den Arbeitgebern und 9% bei den Arbeitnehmenden betrug.

Der Bundesrat war der Ansicht, dass damit die Voraussetzungen für eine Verlängerung erfüllt sind: Einerseits liegen wiederholte Verstösse gegen die Mindestlöhne vor. Andererseits ist wegen der starken Nachfrage nach ausländischen Betreuungskräften in Privathaushalten davon auszugehen, dass beim Wegfall des Mindestlohnes im NAV der Druck auf die Löhne und die Missbrauchsgefahr steigen würde. Die Mindestlöhne wurden gemäss Antrag

der TPK an die Nominallohnentwicklung für die Jahre 2016 bis 2018 angepasst und um 1,6% erhöht.

Im Vernehmlassungsverfahren unter den Kantonen und Verbänden hatte die Verlängerung des NAV Hauswirtschaft und die Anpassung der Mindestlöhne mehrheitlich Zustimmung gefunden. Die Verlängerung ist auf den 1. Januar 2020 in Kraft getreten

3.4.4 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2019

Im Jahr 2019 wurden die FlaM auch im Parlament regelmässig thematisiert. Die parlamentarischen Vorstösse, die thematisch mit den FlaM zusammenhängen, werden nachfolgend kurz erläutert.

Motion Abate 18.3473

Die Motion Abate wurde am 21. März 2019 vom Parlament angenommen. Der Bundesrat wurde beauftragt, das Entsendegesetz so anzupassen, dass kantonale Mindestlöhne zukünftig auch von ausländischen Entsendebetrieben einzuhalten sind. Die Gesetzgebungsarbeiten wurden aufgenommen und ein Gesetzesprojekt ausgearbeitet, das einerseits der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung Kanton und Bund Rechnung trägt und andererseits die Einhaltung des im Freizügigkeitsabkommen mit der EU verankerten Nichtdiskriminierungsgebot gewährleistet. Gemäss diesem Projekt müssen die kantonalen Mindestlöhne durch die Entsendefirmen eingehalten werden, sofern sie unter den Anwendungsbereich eines kantonalen Mindestlohngesetzes fallen. Die Einhaltung soll durch die Kantone kontrolliert werden. Massgebend sollen dabei die Bestimmungen des kantonalen Rechts sein.

Motion Baumann 18.3934

Der Motionär verlangte, dass das Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)²⁵ geändert werden soll, damit zukünftig das zwingende kantonale Recht bei einer Allgemeinverbindlicherklärung nicht mehr berücksichtigt werden muss. Diese Motion wurde vor dem Hintergrund eingereicht, dass in verschiedenen Kantonen 2017 und 2018 Mindestlohngesetze in Kraft getreten sind. Im Kanton Neuenburg geht seit Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes der kantonale Mindestlohn den Mindestlöhnen in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen vor. Ziel der Motion 18.3934 war es, dies zu ändern. Verschiedene Arbeitgeber- und Branchenverbände hatten die Motion

²⁵ SR 221.215.311

unterstützt und wurden zusammen mit den betroffenen Kantonen durch das Parlament angehört. Die Motion wurde im Dezember 2019 vom Parlament abgelehnt.

Parlamentarische Initiativen Feller/Gschwind/Chiesa 17.406n-17.408

Die drei gleichlautenden parlamentarischen Initiativen wollen die Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV im AVEG flexibler gestalten. So soll bei einem Arbeitgeberquorum unter 50% das gemischte Quorum entsprechend höher ausfallen. Sind zum Beispiel nur 40% der Arbeitgeber am Gesamtarbeitsvertrag beteiligt (Arbeitgeberquorum), müssen diese mindestens 60% der Arbeitnehmenden beschäftigen (gemischtes Quorum). Den parlamentarischen Initiativen wurden im Erstrat Folge gegeben und diese werden im laufenden Jahr in der Kommission des Zweirates beraten.

Weiter wurden im Jahr 2019 die Motion Gysin (19.4406) und die kantonale Initiative des Kantons Tessins (18.326 s) eingereicht, die im Berichtsjahr aber noch nicht behandelt wurden.

3.4.5 Zum institutionellen Abkommen CH-EU

Nach den Konsultationen der meistbetroffenen Kreise hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 7. Juni 2019 seine insgesamt positive Einschätzung des Entwurfs des institutionellen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU (InstA) bekräftigt. Die Konsultationen erlaubten es, die zentralen Anliegen und Bedenken der politischen und wirtschaftlichen Akteure in der Schweiz zu identifizieren. Diese betreffen drei Aspekte: die Garantie des Lohn- und Arbeitnehmerschutzes, die staatlichen Beihilfen und die Unionsbürgerrichtlinie. In diesen Punkten verlangt der Bundesrat Klärungen mit der Absicht, mit der EU eine für beide Seiten befriedigende Lösung zu suchen.

Das EDA wurde vom Bundesrat beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem WBF und dem EJPD die Sozialpartner und die Kantone für die noch offenen Fragen für alle Seiten befriedigende Lösungen zu finden. Eine Unterzeichnung des Abkommens steht unter dem genannten Vorbehalt.

Quoren: Die Allgemeinverbindlichkeit eines GAV darf nur angeordnet werden, wenn mehr als die Hälfte der Arbeitgeber (Arbeitgeberquorum) und mehr als die Hälfte der Arbeitnehmenden (Arbeitnehmerquorum), auf die der Geltungsbereich des GAV ausgedehnt werden soll, am GAV beteiligt sind. Zudem müssen die beteiligten Arbeitgeber mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmenden beschäftigen (gemischtes Quorum).

4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene

Wie im vorausgegangenen Kapitel ausgeführt, sind die Berichterstattungsformulare im Hinblick auf eine verbesserte Datenerhebung bei den Vollzugsorganen im Jahr 2019 angepasst und präzisiert worden.²⁶ Die Ergebnisse dieses Jahres sollten nun die tatsächliche Kontrolltätigkeit über das Berichtsjahr genauer darstellen. Aufgrund dieser Anpassung können indes gewisse Abweichungen gegenüber den Berichten der Vorjahre auftreten.

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

4.1 Zielerreichung

Das von der EntsV auf nationaler Ebene festgelegte quantitative Minimalziel wurde auch im Jahr 2019 übertroffen (s. Tabelle 4.1). 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 hat der Bundesrat die Wichtigkeit von gezielten risikobasierten Kontrollen unterstrichen. Die Kontrollorgane sind folglich dazu aufgerufen, ab 2017 die Kontrollen auf ihrem Arbeitsmarkt in diesem Sinne durchzuführen.

Obschon das Kontrollniveau im Vergleich zu 2018 abgenommen hat, blieb es mit 41'305 Kontrollen auf hohem Niveau. Die Abnahme der Kontrollen erklärt sich im Wesentlichen mit einer Reduktion der Kontrollen von entsandten Dienstleistungserbringern. Diese Tendenz lässt sich in Bereichen mit und ohne ave GAV gleichermassen feststellen.

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

²⁶ Das Jahr 2018 stellte ein Übergangsjahr bezüglich des FlaM-Reportings dar. Die zur Verbesserung der Berichterstattungsformulare vorgesehenen Anpassungen waren erst teilweise umgesetzt. Nun sind alle diese vorgesehenen Änderungen in Kraft (s. Kapitel 3.4.1).

Tabelle 4.1 : Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ohne ave GAV	16'527	15'205	16'172	17'923	19'611	19'114	19'096	19'619	18'785
mit ave GAV	21'770	21'509	21'609	20'869	23'470	21'356	23'610	21'420	20'862
PK mit kantonalen ave GAV	2'209	2'195	1'778	1'630	1'661	1'359	1'437	1'046	1'658
Total	40'506	38'909	39'559	40'422	44'753	41'829	44'143	42'085	41'305
Gesetzliches Ziel	27'000	35'000	35'000						

Quelle: SECO

Gemäss den von der nationalen TPK für 2019 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 gemeldeten Arbeitnehmenden. Diese Ziele wurden im Jahr 2019 weitgehend erreicht (vgl. Tabelle 4.2). Im Berichtsjahr wurden bei 8% der Schweizer Arbeitgebern Kontrollen vorgenommen sowie 29% der entsandten Arbeitnehmenden und 32% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer kontrolliert.

Seit 2014 nimmt die Intensität der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden ab²⁷. Dieser Rückgang war ursprünglich Ausdruck des Bemühens, Entsendebetriebe, welche die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten, nicht mehrfach kontrollieren zu wollen, solange kein konkreter Verdacht dies rechtfertigt. Die Zielvorgaben wurden reduziert, um die Realität widerzuspiegeln und die unerwünschten Auswirkungen von Mehrfachkontrollen zu begrenzen. Der Akzent wurde zudem auf die Intensivierung der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern gelegt. Seit 2018 müssen über das gesamte Jahr 30%-50% der entsandten Arbeitnehmenden kontrolliert werden. Im Jahr 2019 belief sich der Anteil der kontrollierten entsandten Arbeitnehmenden auf 29%.

²⁷ 2014: 41%, 2015:40%, 2016:36%, 2017:36%, 2018:35%, 2019: 29%.

Tabelle 4.2 : Zielerreichung auf nationaler Ebene

	Branchen mit ave GAV	Branchen ohne ave GAV	Total
Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	12'758	11'275	24'033
Anzahl Arbeitsstätten	186'105	134'181	320'286
Anteil der kontrollierten Arbeitsstätten	7%	8%	8%
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten	15'078	11'610	26'688
Anzahl meldepflichtiger Entsandte	57'466	34'368	91'834
Anteil der kontrollierten Entsandten	26%	34%	29%
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden	3'291	2'702	5'993
Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbende	12'086	6'756	18'842
Anteil der kontrollierten Selbständigerwerbenden	27%	40%	32%

Die Kontrollziele werden teilweise als Personenkontrollen, teilweise als Betriebskontrollen definiert. Quelle: SECO, Modell Egger, SEM, eigene Berechnungen

Kontrollintensität auf nationaler Ebene

Die Kontrollintensität zwischen Schweizer Betrieben und den Dienstleistungserbringern variiert aufgrund des Risikos von Unterbietungen der Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz, aber auch 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 Arbeitnehmenden ist in der Regel höher und kann sogar alle Arbeitnehmende eines Unternehmens betreffen. Für ausländische Dienstleistungserbringer bezieht sich die Kontrolle hingegen nur auf die Dauer der spezifisch in der Schweiz erbrachten Dienstleistung²⁸. 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 Arbeitnehmenden schwierig zu vergleichen. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass die Ziele für Schweizer Arbeitgeber in Bezug auf Unternehmen, für entsandte Arbeitnehmende und Selbständige jedoch in Bezug auf Personen festgelegt werden. Zudem besteht für den Bund nur die

²⁸ Mehr als die Hälfte der Einsätze in der Schweiz weisen eine Dauer von weniger als 3 Tagen auf.

rechtliche Grundlage zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen bzw. Subventionsvereinbarungen mit den kantonalen Organen und den PK im Bereich der Entsendtenkontrollen in ave GAV-Branchen. Im Rahmen des FlaM-Reportings erhält das SECO von den Vollzugsorganen das gesamte Volumen der Kontrollen bei Entsendebetrieben. Hingegen werden nicht zwingendermassen alle Kontrollen bei Schweizer Betrieben rapportiert, da diese unter den ordentlichen Vollzug der GAV fallen und diesbezüglich keine Leistungsvereinbarungen mit dem Bund bestehen²⁹. Überdies haben von den 32 kantonalen ave GAV mehrere Kantone die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in diesem Bereich nicht weitergeleitet. Somit ist davon auszugehen, dass der Umfang der Kontrollen, die bei Schweizer Arbeitgebern durchgeführt werden, möglicherweise unterschätzt wird. In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass die Schweizer Arbeitgeber – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – auch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einer intensiven Kontrolle unterliegen³⁰.

Im Jahr 2019 wurden 58% der Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durchgeführt. Der Rest der Kontrollen teilt sich auf zwischen entsandten Dienstleistungserbringern (27%) und meldepflichtigen Selbständigerwerbenden (15%). Im Bereich der Personenkontrollen wurden 80% dieser Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durchgeführt. Die übrigen Kontrollen verteilen sich auf entsandte Arbeitnehmende (16%) und selbständige Dienstleistungserbringer (4%).

Kasten 4.1: Interpretation der Resultate

Die im Bericht dargestellten Ergebnisse sind das Resultat 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 Resultate 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

²⁹ Von den 46 ave GAV (Stand: 01.07.2019) meldeten 13 PK keine Daten. Da sie nicht von Entsendungen betroffen sind, hat das SECO keine Vereinbarungen mit diesen abgeschlossen.

³⁰ So wurden 2019 bei Schweizer Betrieben insgesamt 57'000 Schwarzarbeits- und Arbeitsgesetzkontrollen durchgeführt.

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.

Einfluss der Kantone auf die nationalen Ergebnisse

Aufgrund der Grösse ihrer Arbeitsmärkte, ihrer geografischen Lage oder ihrer Kontrollpolitik beeinflussen gewisse Kantone die Ergebnisse auf nationaler Ebene stark. So führte der Kanton Tessin beispielsweise im Jahr 2019 23% aller Kontrollen in Branchen ohne ave GAV durch. Eine Änderung der kantonalen Kontrollprioritäten kann in diesem Fall erhebliche Schwankungen des Totals verursachen. Eine Branche kann somit eine hohe Kontrollintensität ausweisen, ohne dass dies für die Situation der gesamten Schweiz repräsentativ wäre.

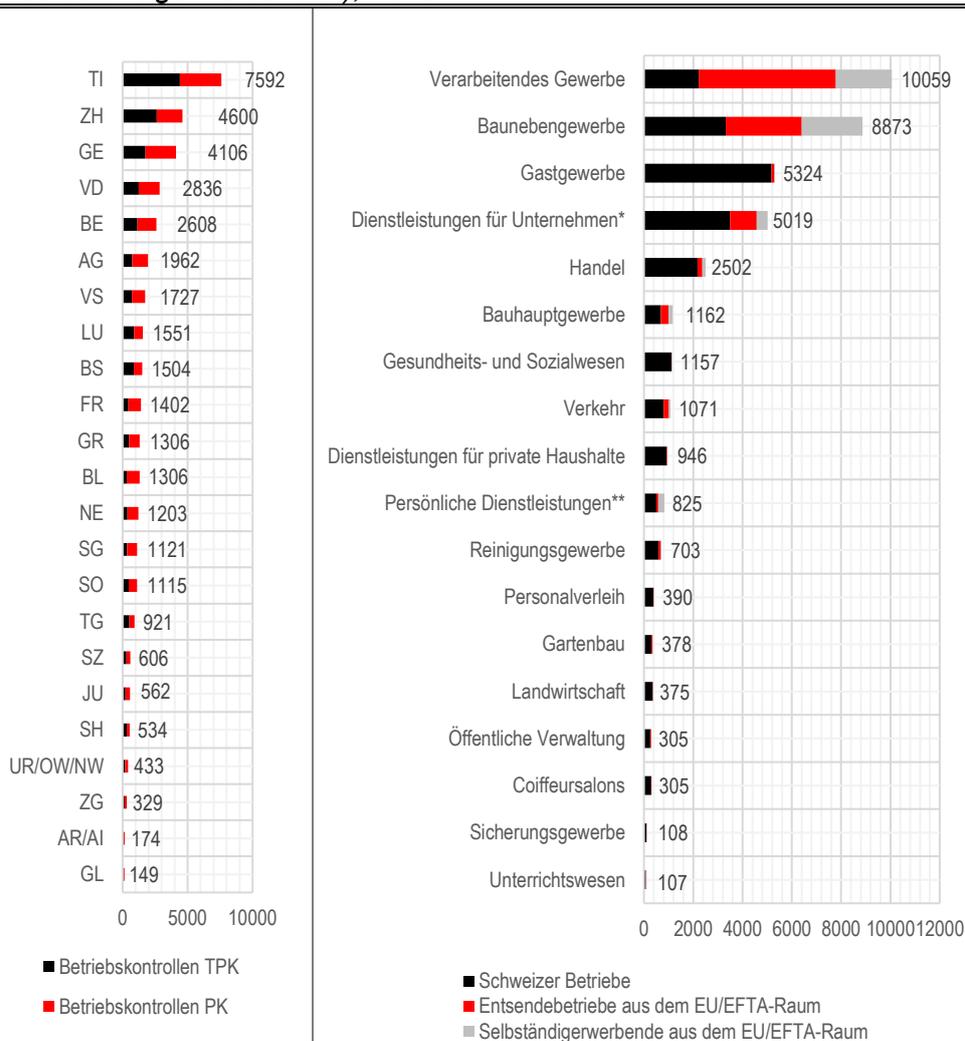
4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebern, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden

Das Kontrollvolumen ist in der gesamten Schweiz auf die verschiedenen Kantone und Branchen verteilt. Die Aufteilung 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 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.

Die Tabelle 4.3 zeigt, dass die Kontrolltätigkeit in den Kantonen Tessin, Zürich und Genf am höchsten war. Einerseits erklärt sich diese Feststellung mit der Arbeitsmarktgrösse der genannten Kantone. Andererseits sind sie das Ergebnis der unterschiedlichen Strategien der Kantone. Die Tabelle 4.5 stellt die Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene dar und zeigt somit die Kontrollprioritäten in den verschiedenen Kantonen auf. 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 (s. Kapitel 2). Deshalb finden dort auch häufigere Kontrollen statt. Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern werden hauptsächlich im Gastgewerbe, aber auch im Bereich Dienstleistungen für Unternehmen, im Baunebengewerbe und im Handel vorgenommen.

Tabelle 4.3: Anzahl Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständigerwerbenden), 2019

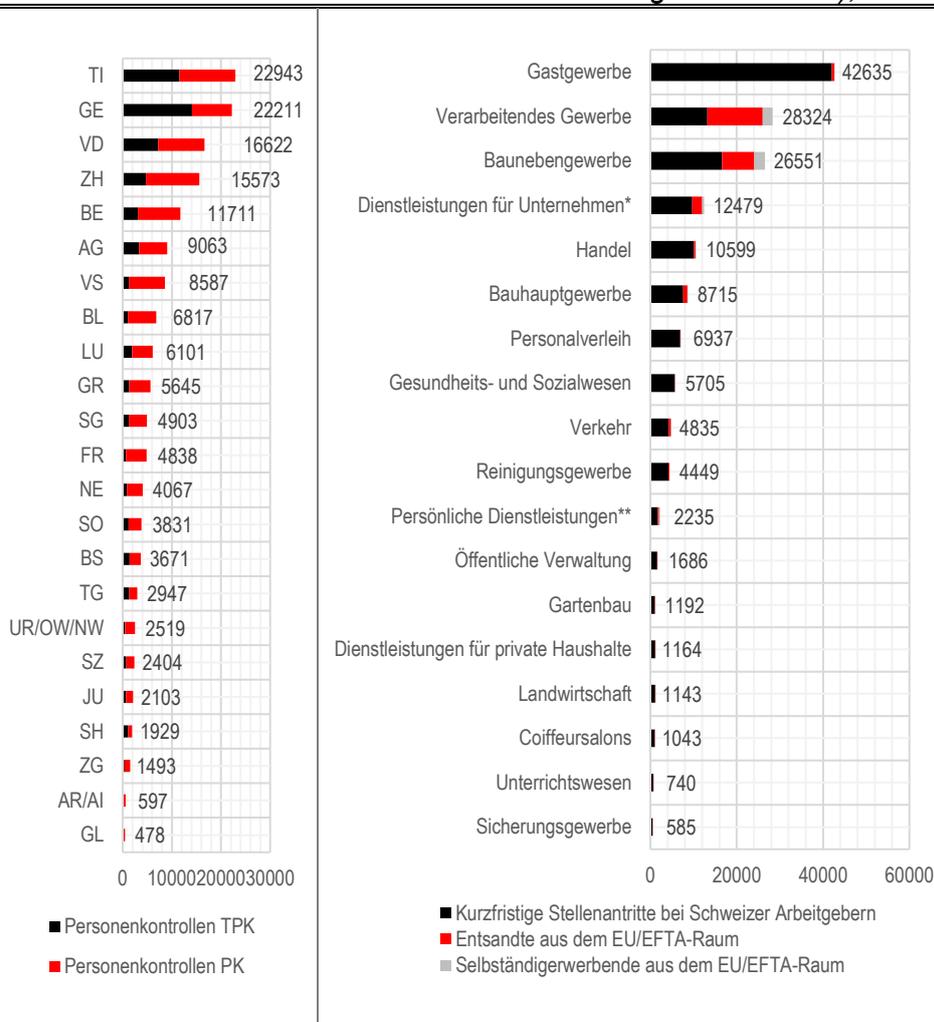


Ohne Kontrollen durch PK von kantonalen ave GAV. *Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung. ** Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Dienstleistungen für private Haushalte. Quelle: SECO

Die Tabelle 4.4 illustriert die Brancheneinteilung bei Betrachtung der Ergebnisse zu den Personenkontrollen. Unter diesem Blickwinkel ist das Gastgewerbe Gegenstand der meisten Personenkontrollen. In dieser Branche betrifft dies vor allem kurzfristige Stellenantritte; Es handelt sich dabei um Arbeitnehmer aus der EU, die durch Schweizer Unternehmen für maximal 90 Tage im Jahr angestellt werden. Die überwiegende Mehrzahl dieser Kontrollen 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 4.4 : Anzahl Personenkontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Betrieben, inkl. kurzfristige Stellenantritte, Arbeitnehmende Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden), 2019



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. Quelle: SECO

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. Die kantonalen TPK legen gemäss der Situation des kantonalen Arbeitsmarkts auch eigene Schwerpunkte fest (s. Tabelle 4.5).

Tabelle 4.5: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene

	2018	2019
Auf Bundes-	Überwachung und Sicherheit, Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Personalverleih, Reinigung	Überwachung und Sicherheit, Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Personalverleih, Reinigung, Detailhandel
ebene		
AG	Hauswirtschaft, Kindertagesstätten (nur Praktika vor Lehre), Nageldesign-Studios, Chauffeure Reisebus, Retourengeschäft im Online-Versandhandel, Detailhandel Textil und Schuhe	Hauswirtschaft, Chemische und pharmazeutische Industrie, Fitnesscenters, Alters- und Pflegeheime, Detailhandel Uhren-Schmuck-Edelsteine
BE	Baunebengewerbe, Hauswirtschaft, Maschinenbau	Baunebengewerbe, Hauswirtschaft, Maschinenbau, KITA-Betreuer
BL	Bodenleger, Reinigungsgewerbe, Kosmetiksaisons, Personalverleih	Maschinenbau, Wäschereien
BS	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, Strassen-transport, NAV Hauswirtschaft, Gesundheits- und Sozialwesen	Strassentransport, Hauswirtschaft, Gesundheits- und Sozialwesen, IT-Consulting
FR		Surveillance et sécurité, Commerce de détail (sauf les grandes entreprises ayant des CCT d'entreprise), Agriculture, Transport routier, Economie domestique
GE	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	Publicité, Assistance au sol aux compagnies aériennes, les stages, tous secteurs confondus, sont à observer de manière renforcée
GR	Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte, Handel, Verkehr	Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte, Architektur- und Ingenieurbüro, Landwirtschaft
JU	Horlogerie, Institut de beauté	Horlogerie
LU	Reitsportcenter, Handy Reparaturen, Nailstudios, Kleinstläden Mall of Switzerland	Detailhandel Kleinstbetriebe, Entsorgung / Recycling, Hauswirtschaft und private Pflege, Kindertagesstätten (KITA), Maschinenbau
NE	Forestiers-bûcherons Services de soutien à l'exploitation forestière, Activités de sécurité privée, Crèches et garderies d'enfants	Fitness
SG	Kindertagesstätten, Pflege- und Betagtenheime, Detailhandel mit Sportartikel und Parfümerie-Körperpflege	Automobilzulieferer, Produktionsmitarbeiter
SH	Fitnesscenter, Bodenleger, IT Branche und Tankstelleshops	IT Branche, Spitex, Hauswirtschaft
SO	Spitex-Betriebe, Kitas	Sicherheitsgewerbe, Detailhandel
TG	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	Immobilienverwaltungen, Versandhandel, online-Handel
TI	Toutes les branches 17 CTT en vigueur en 2018 et, en plus, les branches suivantes: Fabbricazione 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	Toutes les branches des CTT déjà en vigueur en 2019 et en plus les branches suivantes : Horlogerie (entreprises non soumises à la Convention), Fabrication d'équipements électriques, Vente par correspondance ou via internet, Activités de conditionnement, Traitement et élimination des déchets non dangereux, Activités des médecins (contrôles sur les assistants au cabinet médical), Autres services auxiliaires des transports, Autres activités de poste et de courrier, Activités des agences de voyage et de voyagistes, Courtage de valeurs mobilières et de marchandises, Activités immobilières, Design industriel et des produits
VD	Industrie, Commerce	Industrie, Commerce, Agriculture, Crèches
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 industriel (pour les travailleurs détachés, Surveillance et sécurité, Economie domestique, Montage de stands, Pay-sagisme, Assistance médicale	
ZG	Detailhandel, Transport	KITAS-Praktikanten, Beauty-Salon, Verkauf-Autohandel, Verkauf-Elektrohandel
ZH	Autogewerbe, Boden – und Parkettgewerbe, Detailhandel, Maschinenbau, Gipsergewerbe Stadt Zürich, Veranstaltungsorganisation und Gesundheits- und Sozialwesen	Bauhauptgewerbe (1. halbjahr 2019), Autogewerbe, Boden- und Parkettgewerbe, Maschinenbau und Detailhandel, Veranstaltungsorganisation sowie Gesundheits- und Sozialwesen

Quelle: FlaM Berichterstattungsformular TPK

4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail

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

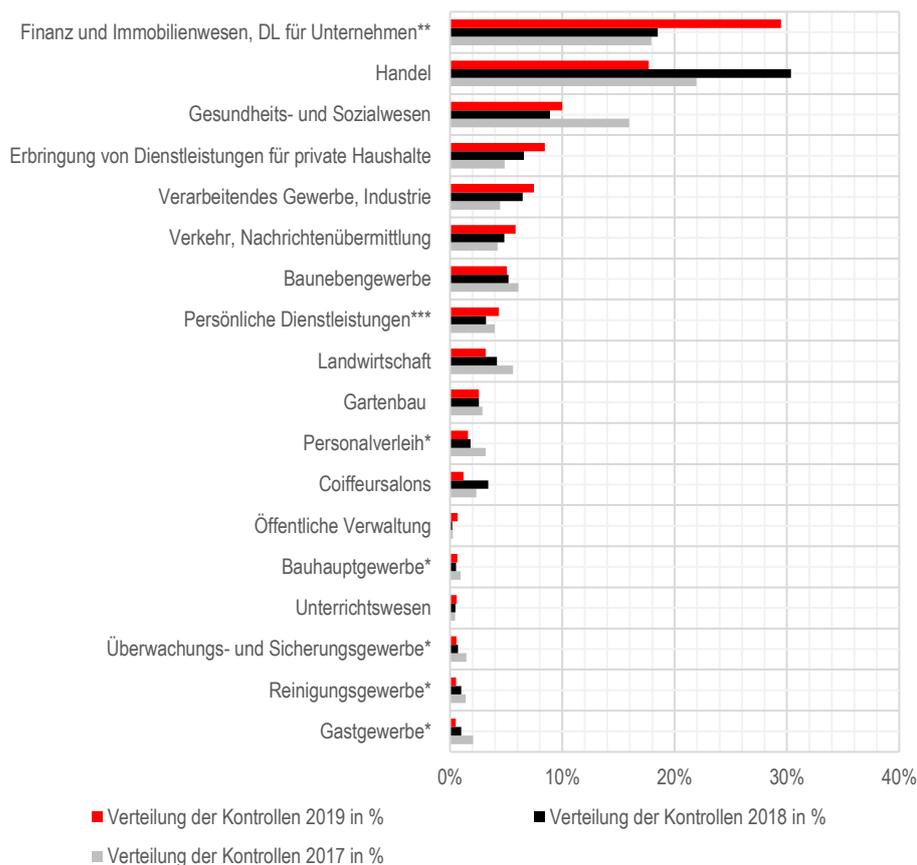
Das EntsG gewährt einen gewissen Ermessensspielraum bei der Interpretation der Aufgaben im Zusammenhang mit der Beobachtung des Arbeitsmarkts. Auf nationaler Ebene müssen die TPK zwischen 3% und 5% der Schweizer Arbeitgeber kontrollieren. Auf regionaler Ebene können die TPK von diesen Zielen abweichen, sofern sie diese Abweichungen begründen können. Auf diese Weise können die TPK das Gesetz an die Realität des kantonalen Arbeitsmarktes angepasst anwenden. Daher haben die kantonalen TPK auch Kontrollstrategien entwickelt, welche die kantonalen Besonderheiten berücksichtigen.

Branchen unter erhöhter Beobachtung: Im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung gibt die TPK Bund den Vollzugsorganen Empfehlungen, welche Branchen als stark gefährdet identifiziert wurden und somit eine erhöhte Überwachung erfordern.

Die Aufteilung variiert nach Branchen³¹. Namentlich der Handel und die Dienstleistungen für Unternehmen (Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik) sind jedes Jahr die am meisten kontrollierten Branchen. Im Jahr 2017 stand das Gesundheits- und Sozialwesen zusätzlich unter besonderer Beobachtung. Die Aufteilung der Kontrollen je nach Branche variiert deshalb von Jahr zu Jahr. Im Jahr 2018 bildete der Detailhandel eine nationale Fokusbranche. Zusätzlich führte der Kanton Tessin eine intensive Kontrollstrategie im Rahmen der Einhaltung des NAV für den Grosshandel (*«per il settore del commercio all'ingrosso»*). Diese beiden Umstände erklärten die erhöhte Kontrolltätigkeit im Handel für das Jahr 2018 (sh. Tabelle 4.6).

³¹ 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.

Tabelle 4.6 : Verteilung der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2017 und 2019, 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. Quelle: Seco

Im Jahr 2019 ist die Kontrollintensität der kantonalen TPK bei Schweizer Betrieben im Bereich ohne ave GAV im Vergleich zum letzten Jahr stabil geblieben. Auf individueller Ebene haben eine Mehrheit der Kantone die geforderten 3% oder mehr³² der Schweizer Unternehmen kontrolliert. Auch die mit den Kantonen vereinbarten Leistungsvereinbarungen wurden weitgehend eingehalten.

In einer genaueren Analyse lässt sich feststellen, dass sich das Kontrollvolumen zwar im Handel stark reduziert hat (-42%). Dafür wurde die Kontrollintensität im Finanz- und Immobilienwesen und den Dienstleistungen für Unternehmen

³² Einige Kantone haben aus verschiedenen Gründen weniger als 3% der Schweizer Unternehmen auf ihrem Hoheitsgebiet kontrolliert: Dies war beispielsweise auf Grund einer risikobasierten Strategie, die sich stärker auf entsandte Arbeitnehmer konzentrierte sowie auf eine Kontrollstrategie, welche weniger Betriebe, dafür eine höhere Anzahl Personenkontrollen umfasste zurückzuführen. In einigen Kantonen führten vorübergehenden Ressourcen- und Umstrukturierungsprobleme zum Verfehlen der Kontrollziele. Teilweise wurden auch geringere Risikoexpositionen an Lohnunterbietungen geltend gemacht.

erhöht (+57%). Für diese Zunahme ist vor allem der Kanton Tessin verantwortlich. Ein Anstieg der Kontrollmenge wurde ebenfalls in den Branchen der Erbringung von privaten Dienstleistungen (+23%), dem verarbeitenden Gewerbe (+11%) sowie dem Verkehr und der Nachrichtenübermittlung (+17%) registriert.

Der Rückgang der Kontrollen im Handel ist vor allem auf die angepasste Kontrollstrategie im Kanton Tessin zurückzuführen, welcher im vergangenen Jahr andere Branchen ins Zentrum gerückt hat (s. oben). Nichtsdestotrotz liegt das Niveau der Kontrollen im Handel im Vergleich zu den anderen Branchen auf einem hohen Wert. Dabei haben die Kantone Zürich, Tessin, Waadt, Basel-Stadt, Genf und Bern 70% dieser Kontrollen durchgeführt. Einige Kantone – darunter Zürich, Bern, Basel-Stadt und Solothurn³³ – haben ihre Kontrolldichte im Vergleich zum Vorjahr erhöht. Allgemein lässt sich festhalten, dass rund 70% der Kontrollen in der Handelsbranche auf den Detailhandelsbereich fallen.

Was die zusätzliche Kontrolltätigkeit im Finanz- und Immobilienwesen anbelangt, lässt sich diese grösstenteils mit dem Kanton Tessin erklären. Dieser hat hauptsächlich Kontrollen zur Einhaltung des NAV für kaufmännische Mitarbeitende in der Unternehmensberatung (*«per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale»*) durchgeführt und eine erhöhte Kontrolltätigkeit im Grundstücks- und Wohnungswesen praktiziert. Diese beiden Teilbranchen erklären die Zunahme der Kontrollen im Vergleich zum Vorjahr. Andere Kantone haben ihre Kontrollintensität im Vorjahresvergleich kaum erhöht. Die weiteren Kontrollen in dieser Branche sind hauptsächlich auf die Kantone Genf, Zürich, Waadt und Thurgau verteilt. Letzterer zählte die Immobilienverwaltung im Jahr 2019 zu seinen Fokusbranchen und führte eine Untersuchung durch.

Nachdem vor allem im Jahr 2017 das Gesundheits- und Sozialwesen unter Beobachtung stand, ist dieses gemessen an der Anzahl durchgeführter Kontrollen immer noch die drittgrösste Branche. Mit einem leichten Zuwachs an Kontrollen (+11%) im Vergleich zu 2018 lässt sich von einem stabilen hohen Kontrollniveau sprechen. Für dieses sind vor allem die Kantone Zürich, Wallis, Tessin und Aargau verantwortlich. Die vier Kantone führten 64% der Kontrollen im Gesundheits- und Sozialwesen durch.

Im Sektor der Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte lässt sich schon seit ein paar Jahren ein Anstieg der Kontrollen feststellen. In dieser

Kontrollstrategie

Tessin: Der Kanton Tessin trägt mit seinen jährlichen rund ca. 3000 Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern einen wesentlichen Teil zu den gesamtschweizerischen Kontrollen bei. Dabei führt der Kanton zum einen Stichprobenkontrollen in allen Branchen durch, er unterzieht aber auch jährlich gesamte Branchen einer umfassenden Erhebung. Dabei werden wenn möglich alle Unternehmen einer Branche kontrolliert. Die Branchen, in welchen diese Erhebungen stattfinden, werden jedes Jahr neu definiert. Deshalb hat diese Praktik auch einen grossen Effekt auf die jährliche Verteilung aller gesamtschweizerischen Kontrollen (Tabelle 4.6).

³³ Der Kanton Solothurn führte den Detailhandel als Fokusbranche für das Jahr 2019.

Branche fallen die meisten Kontrollen unter den nationalen NAV Hauswirtschaft, welcher einen fixen Mindestlohn vorgibt (sh. dazu auch Kapitel 3.4.3). Die meisten Kontrollen wurden in diesem Jahr in den Kantonen Genf, Tessin, Zürich und Graubünden durchgeführt.

Für das Jahr 2019 wurde auch eine Zunahme der Kontrollen in den Branchen des verarbeitenden Gewerbes, des Verkehrs und der Nachrichtenübermittlung festgestellt. Im verarbeitenden Gewerbe war der Anstieg hauptsächlich auf Kontrollen der Kantone Aargau und Baselland zurückzuführen. Letzterer führte über die Hälfte seiner Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern ohne GAV in dieser Branche durch. Schweizweit gut 30% der Kontrollen im verarbeitenden Gewerbe bezogen sich dabei auf das Maschinenbaugewerbe. Die Zunahme der Kontrollen im Verkehr und der Nachrichtenübermittlung ist vor allem auf zusätzliche Kontrollen im Kanton Tessin und Solothurn zurückzuführen. 60% aller Kontrollen wurden in dieser Branche im Landverkehr sowie bei Post- und Kurierdiensten durchgeführt.

4.3.2 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebern im TPK Bereich

Die bei Schweizer Unternehmen festgestellte Lohnunterbietungsquote lag über den Zeitraum der letzten vier Jahre (2014-2018) bei 11%-13% und ist damit relativ stabil geblieben. Die festgestellte Lohnunterbietungsquote bei Arbeitnehmenden eines Schweizer Arbeitgebers blieb über denselben Zeitraum mit 7%-8% ebenfalls stabil.

Durch die Überarbeitung der Berichterstattungsformulare in den letzten Jahren können seit 2018 präzisere Daten bezüglich der durchgeführten Kontrollen innerhalb eines Jahres erhoben werden (s. Abschnitt 3.4.1). Seit 2019 ist es durch diese methodische Änderung möglich, eine auf Jahresbasis berechnete Lohnunterbietungsquote zu ermitteln. Diese Anpassung der Berichterstattung bleibt jedoch nicht ohne Auswirkungen auf die Zahlen. Vor allem in bestimmten Regionen zeigt die Entwicklung der Lohnunterbietungsquote zwischen 2018 und 2019 erhebliche Unterschiede auf, ohne dass sich die Situation konkret verschlechtert hat. Aus diesem Grund, und angesichts der Tatsache, dass sich die Kontrollprioritäten von einem Jahr zum anderen verändern, sind die Ergebnisse eines Vergleichs über die Zeit oder 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 4.7 dargelegten

Ergebnisse widerspiegeln daher nicht die globale Lohnsituation in der Schweiz, sondern stellen ein Aggregat der verschiedensten Kontrollstrategien dar (vgl. Kasten 4.1).

Tabelle 4.7: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne GAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne)

	Schweizer Betriebe				Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2016	2017	2018	2019	2018	2019
Kontrollen	10'153	10'836	11'303	11'275		
Kontrollen mit Ergebnis	9'475	10'060	10'355	10'592	12%	11%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	1'180	1'264	1'290	1'178		
	Personen				Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2016	2017	2018	2019	2018	2019
Kontrollen	41'169	46'390	54'152	45'751		
Kontrollen mit Ergebnis	36'934	41'572	50'407	42'362	7%	8%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	3'018	2'836	3'520	3'510		

Quelle: SECO

Mit einer risikobasierten Kontrollstrategie konzentrieren die Vollzugsorgane ihre Kontrollaktivitäten auf Branchen, in denen der Verdacht auf Lohnunterbietungen erhöht ist. Aus diesem Grund lässt sich erklären, dass die Zahl der festgestellten Fälle von Lohnunterbietung in jenen Regionen, in welchen viele Kontrollen durchgeführt werden, höher ist. Die Mehrzahl der festgestellten Lohnunterbietungen konzentriert sich in den Kantonen Tessin, Zürich und Genf. Auf diese Kantone entfallen fast drei Viertel aller Fälle von Lohnunterbietungen (73%). Es sind dies auch diejenigen Kantone, die am meisten Kontrollen durchführen (62%). Die nationalen Ergebnisse werden daher erheblich durch ihre Kontrollstrategien und ihre Methoden zur Definition einer Lohnunterbietung beeinflusst.

Die Kontrollpolitik unterscheidet sich auch nach Branchen. Wird beispielsweise eine Branche von einer kantonalen TPK als Risikobranche identifiziert, wird diese je nach Kanton mit erhöhter Wahrscheinlichkeit einer Untersuchung (Zufallsstichprobe) unterzogen. Es ist anzunehmen, dass sich die Unterbietungsquote in einer solchen Branche von jenen Branchen unterscheidet, in denen die kantonalen TPK vor allem aufgrund von Verdachtsmeldungen kontrollieren. 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 4.8 wurde die Mehrheit der Lohnunterbietungen im letzten Jahr in den Branchengruppen Finanz-, Immobilien- und Unternehmensdienstleistungen sowie dem Handel festgestellt. Weiter wurden auch im Gesundheits- und Sozialwesen sowie bei den Erbringern von Dienstleistungen für private Haushalte vermehrte Verstösse festgestellt. In allen diesen Branchen liegt die Kontrollintensität auf einem hohen Niveau.

Tabelle 4.8 : Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche

	2017		2018		2019	
	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen
Landwirtschaft	593	43	332	15	443	22
Gartenbau	284	29	272	15	277	18
Verarbeitendes Gewerbe	408	32	679	135	791	77
Bauhauptgewerbe*	88	3	54	7	74	0
Baunebengewerbe	601	91	567	46	591	40
Handel	2'267	301	3'359	453	1'794	267
Gastgewerbe*	195	83	85	4	58	2
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	411	51	521	37	602	91
Banken, Immobilienwesen, DL für Unternehmen	1'829	193	2'020	272	3'144	274
Personalverleih*	323	15	198	15	164	6
Überwachung und Sicherungsgewerbe*	153	10	76	7	63	6
Reinigungsgewerbe*	137	16	106	0	55	5
Öffentliche Verwaltung	22	1	19	2	74	8
Unterrichtswesen	36	2	52	5	56	4
Gesundheits- und Sozialwesen	1'930	220	612	85	1'041	126
Persönliche DL, Kultur, Sport, Unterhaltung	409	88	363	51	451	64
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	228	29	377	40	123	21
Erbringung von DL für private Haushalte	445	57	658	98	791	146
Total	10'059	1'264	10'350	1'290	10'592	1'178

*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. Quelle: SECO

4.3.3 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. Es ist deshalb möglich, dass auch das Reporting lückenhaft ist (s. Kap. 4.1).

Dennoch haben die Sozialpartner, die Kantonsvertreter und der Bund im Rahmen der nationalen TPK Risiken in Bezug auf die Schweizer Arbeitgeber eruiert. Diese Risiken wurden folglich in die Umsetzung des Aktionsplans mit einbezogen, und zwar mittels einer Erhöhung des Kontrollziels in der EntsV um

4'000³⁴ zusätzliche Kontrollen für die PK. Somit war eine Erhöhung der Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern zu erwarten.

Die Kontrolltätigkeit kann je nach der Struktur des Sektors, welcher einem ave GAV unterliegt, erheblich variieren. Einige Branchen setzen sich aus einer beträchtlichen Anzahl kleiner Unternehmen zusammen, während andere von wenigen großen Unternehmen abgedeckt werden. So ist es möglich, dass eine Branche je nach ihren spezifischen Merkmalen einer begrenzten Anzahl an Unternehmenskontrollen, aber einer erheblichen Anzahl an Personenkontrollen unterzogen wird als auch umgekehrt³⁵.

Tabelle 4.9 zeigt die Anzahl der durch die PK vorgenommenen Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern über die letzten sechs Jahre. Nach einem Rückgang der Kontrollen im Jahr 2018 stellt man eine gegenteilige Entwicklung für das Jahr 2019 fest. Die Anzahl der Betriebskontrollen hat um 1% und die Anzahl Personenkontrollen um 3% zugenommen. Detailliertere Angaben pro PK sind im statistischen Anhang, Kapitel 3.1, zu finden.

Tabelle 4.9 : Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Entwicklung 2018-2019
Schweizer Arbeitgebende	9'456	11'462	10'296	11'828	11'346	11'491	1%
Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebenden	67'812	73'874	80'482	80'081	80'693	83'473	3%

Quelle: SECO

4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen

Im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen wird die Kontrolltätigkeit der PK und der TPK dezentralisiert und je nach Region unterschiedlich gehandhabt. Aus diesem Grund variieren die Kontrollprioritäten der kantonalen TPK und der PK je nach Anzahl Entsandter in einem Kanton oder in einer Branche.

Die entsandten Arbeitnehmenden und selbständigen Dienstleistungserbringer sind mehrheitlich im Baunebengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe tätig (s. statistischer Anhang, Tabelle 1.3). Die Mehrzahl der Kontrollen ist in diesen Branchen festzustellen. Diese Branchen sind teilweise durch ave GAV mit

Kontrollen im Entsendebereich:

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.

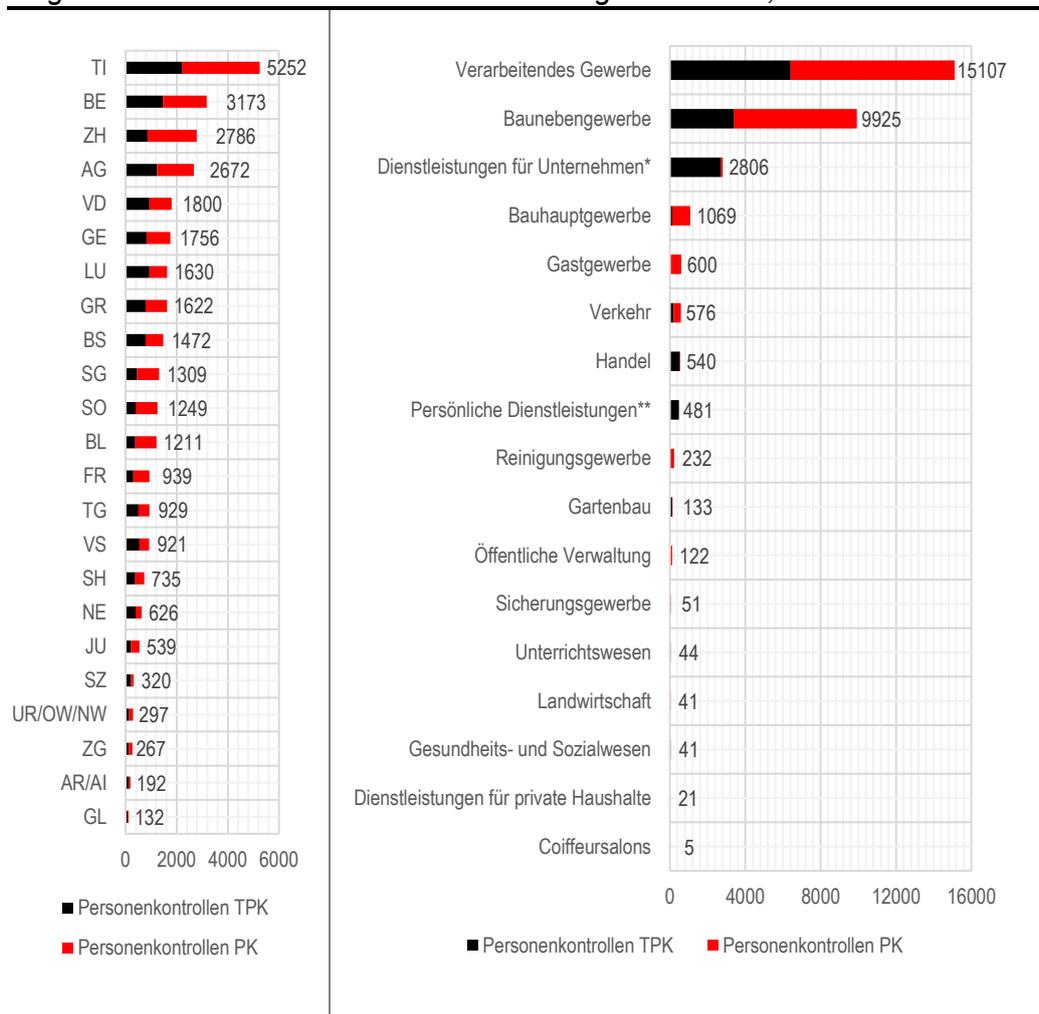
³⁴ Im Jahr 2018 wurde das in der EntsV festgelegte minimale Kontrollziel von 27'000 auf 35'000 erhöht. Die 8'000 zusätzlichen Kontrollen wurden gleichmässig auf die Kantone und die PK verteilt (vgl. dazu Kap. 3.2).

³⁵ Die Kontrollstrategie der PK für das Bauhauptgewerbe fokussiert dabei insbesondere auf eine hohe Anzahl an Personenkontrollen.

zwingenden Mindestlöhnen abgedeckt. Deshalb sind hauptsächlich die PK dafür zuständig, diese zu kontrollieren.

Im Kanton Tessin ist das Kontrollvolumen bei entsandten Arbeitnehmenden schweizweit am höchsten. Beinahe 60% dieser Kontrollen werden dort durch die PK durchgeführt. Besonders aktiv in dieser Region waren die PK im Metallgewerbe und im Schreinergerberbe. Die Tessiner TPK führt ihrerseits 40% der verbleibenden Kontrollen durch. Diese Kontrollen betreffen hauptsächlich das verarbeitende Gewerbe, genauer den Bereich der Installation von gewerblichen Maschinen und Ausrüstungen.

Tabelle 4.10 : Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Region im Bereich Entsendte und Selbständigerwerbende, 2019



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

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

Das Volumen der von den PK realisierten Kontrollen hat 2019 in Branchen mit ave GAV abgenommen. Insgesamt wurden im Verlauf des Berichtsjahres 6'080 Entsendebetriebe und 14'226 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert (sh.

Tabelle 4.11). In absoluten Zahlen waren dies 986 Betriebskontrollen und 2'749 Personenkontrollen weniger als 2018. Die Quote der Verstösse gegen die minimalen Lohnbestimmungen hat leicht zugenommen, nämlich von 20% auf 21% für die Betriebe und von 21% auf 22% für die Personen. Nach mehreren Jahren der Abnahme scheint sich die Lohnunterbietungsquote im Entsendebereich für die einem ave GAV unterstellten Wirtschaftsbranchen also zu stabilisieren³⁶.

Der Rückgang der Anzahl Kontrollen im Jahr 2019 konzentriert sich hauptsächlich auf vier Bereiche: Die PK Metallgewerbe, die PK Schreinergerber, die PK Holzbau und die PK Gebäudetechnik haben jeweils 244, 171, 166 und 155 weniger Kontrollen von Entsendebetrieben gegenüber dem Vorjahr durchgeführt. Zusammen geht somit knapp 75% des Rückgangs der Kontrollen auf das Konto dieser vier PK. Diese vier PK führten trotz des Rückgangs insgesamt 59% aller bei den Entsendebetrieben durchgeführten Kontrollen aus. Insgesamt ist bei der Mehrzahl der PK ein Rückgang der Kontrollen festzustellen, wenn auch in geringerem Ausmass³⁷.

Wie unter Kapitel 3.2 erklärt, sollten einerseits auf nationaler Ebene im Jahr 2019 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. Mit einem Kontrollanteil von 29% der entsandten Arbeitnehmenden liegt die Anzahl der im Jahr 2019 im Entsendebereich durchgeführten Kontrollen knapp unterhalb der von der TPK Bund definierten Bandbreite von 30 bis 50% (s. Tabelle 4.2). Auf individueller Ebene haben 17 PK ihre im Rahmen der Subventionsvereinbarungen definierten Zielvorgaben hinsichtlich der Kontrolle von entsandten Dienstleistern nicht erfüllt.

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% liegen.

³⁶ Betriebe: 2012: 42%, 2013: 33%, 2014: 28%, 2015: 27%, 2016: 25%, 2017: 24%, 2018: 20%, 2019: 21% – Personen: 2012: 42%, 2013: 32%, 2014: 30%, 2015: 28%, 2016: 27%, 2017: 25%, 2018: 21%, 2019: 22%

³⁷ Genauere Angaben dazu sind im statistischen Anhang in Kapitel 3.2 zu finden.

Tabelle 4.11 : Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich

	Entsendebetriebe				Anteil Betriebskontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2016	2017	2018	2019	2018	2019
Kontrollen im Entsendebereich	7'444	8'036	7'066	6'080		
Vermutete ³⁸ gg. Lohnbest. aus ave GAV	1'846	1'935	1'392	1'278	20%	21%
	Entsandte				Anteil Personenkontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2016	2017	2018	2019	2018	2019
Kontrollen im Entsendebereich	18'432	19'798	16'975	14'226		
Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	4'937	4'873	3'541	3'144	21%	22%

Quelle: SECO

Verschiedene Gründe erklären den in Tabelle 4.11 sichtbaren Rückgang der Anzahl Kontrollen seit 2017. Erstens sind die Kontrollorgane auf der Basis der Arbeiten der vergangenen Jahre und infolge der Umsetzung des Aktionsplans des Bundesrates seit 2017 gehalten, gezielte und risikobasierte Kontrollen durchzuführen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass dieselben ausländischen Dienstleistungserbringer regelmässig in die Schweiz zurückkehren. Diese bedürfen, wenn sie die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten haben, keiner regelmässig wiederholten Kontrollen, es sei denn, neue konkrete Verdachtsmomente würden eine erneute Kontrolle rechtfertigen. Zweitens steht der Rückgang im Zusammenhang mit den im Aktionsplan betonten Anstrengungen zur Verbesserung der Kontrollqualität. Die neuen Anforderungen des SECO könnten dabei zu einer Verringerung des Kontrollvolumens der PK beigetragen haben.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der letzten Jahre stellt sich die Frage nach einer Anpassung der quantitativen Kontrollziele. Anlässlich der Revision der nationalen Kontrollziele im Jahr 2018 sprach sich eine Mehrheit der PK dafür aus, ihre bisherigen Kontrollziele beizubehalten, bei eventuellen Abweichungen jedoch eine Begründung liefern zu müssen. Mehrere PK haben indes die Gelegenheit ergriffen, um ihre Kontrollziele der Arbeitsmarktsituation und den neuen Qualitätsanforderungen anzupassen. Es ist zu erwarten, dass andere PK diesem Beispiel folgen werden.

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.

³⁸ Die präsentierten Kontrollergebnisse beziehen sich auf Kontrollen, die durch die PK definitiv in den Jahren 2016, 2017, 2018 und 2019 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).

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

In diesem Jahr hat das Volumen der Kontrollen durch die kantonalen TPK leicht abgenommen. Die Kontrollvorgabe von entsandten Arbeitnehmern wurde von den kantonalen Vollzugsorganen erfüllt (34%)³⁹. Die Anzahl der festgestellten Verstösse ist trotz sinkender Kontrollzahlen im Vergleich zum Vorjahr konstant geblieben. Dies zeigt, dass die risikobasierte Kontrollstrategie funktioniert.

Im Jahr 2019 wurden fast zwei Drittel der 4'808 Betriebskontrollen von den Kantonen Tessin (19%), Bern (11%), Zürich (9%), Luzern (7 %) sowie Aargau, Basel-Stadt und Waadt (je 6%) durchgeführt. Über 90% der Kontrollen von Entsendebetrieben und von entsandten Arbeitnehmenden im Jahr 2019 entfielen auf das verarbeitende Gewerbe (55%), die Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen (Finanz-, Immobilien- und Unternehmensdienstleistungen) (21%) sowie das Baunebengewerbe (15%).

Die Unterbietungsquote bei Entsendebetrieben und entsandten Arbeitnehmenden belief sich für das Jahr 2019 auf je 15%. Damit haben die Quoten gegenüber 2018 leicht zugenommen. Die Aufteilung der Unterbietungen ist mehr oder weniger an die Verteilung der Kontrollen gekoppelt: Die Mehrzahl der Fälle von Lohnunterbietungen ist in den Kantonen Tessin, Luzern, Bern, Zürich, Waadt und Aargau festzustellen.

Tabelle 4.12 : Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV

	Entsendebetriebe				Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2016	2017	2018	2019	2018	2019
Kontrollen im Entsendebereich	5'667	5'372	5'466	4'808	14%	15%
Kontrollen mit Ergebnis	4'742	4'623	5'056	4'493		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	706	784	688	690		
	Entsante				Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2016	2017	2018	2019	2018	2019
Kontrollen im Entsendebereich	13'599	12'614	12'348	11'610	14%	15%
Kontrollen mit Ergebnis	11'096	10'218	10'839	10'387		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	1'925	1'570	1'563	1'591		

Quelle: SECO

4.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden

Für Selbständigerwerbende aus dem EU/EFTA-Raum, welche in der Schweiz im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung einen

³⁹ Auf individueller Ebene haben 9 Kantone weniger als 30% der entsandten Arbeitnehmer kontrolliert.

Auftrag ausführen, gelten die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen des EntsG nicht, da sie keine Arbeitnehmende sind. Bei selbständigen Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum geht es daher in erster Linie darum, 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 befolgen⁴⁰, die von den gesetzlichen Vorschriften und aus der Weisung des SECO «Vorgehen zur Überprüfung der selbständigen Erwerbstätigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern» abgeleitet sind.

Im Jahr 2019 überprüften die Vollzugsorgane den Status von 5'993 meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern. Eine Scheinselbständigkeit wurde in insgesamt 461 Fällen (8%) vermutet.

Tabelle 4.13: 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
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2019
TPK	3'294	2'888	2'850	2'702	221	151	106	113	4%
PK	3'616	3'746	3'008	3'291	183	310	232	348	11%
Total	6'910	6'634	5'858	5'993	404	461	338	461	8%

Quelle: SECO

Über 80% der Überprüfungen des Selbständigkeitsstatus fanden 2019 im verarbeitenden Gewerbe und im Baunebengewerbe statt. In diesen Branchen wurde auch die Mehrzahl der Fälle von Scheinselbständigkeit festgestellt⁴¹. So waren 43% der Fälle von Scheinselbständigkeit im Baunebengewerbe zu verzeichnen. Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes wurden in der Holzverarbeitung am meisten Fälle von Scheinselbständigkeit festgestellt (24% des nationalen Totals). Auf kantonaler Ebene wurden in den Kantonen Tessin, Bern, Zürich und Basel-Landschaft die meisten Kontrollen des Erwerbsstatus durchgeführt. Ein Drittel der Fälle von Scheinselbständigkeit trat in den Kantonen Tessin und Basel-Landschaft auf.

Dienstleistungserbringer, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, müssen ihren Status gegenüber den zuständigen Kontrollorganen

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 zwingend Umständen zu befolgen.

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

⁴⁰ 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.

⁴¹ Der Unterschied zwischen den Zahlen der kantonalen TPK und jenen der PK in Bezug auf die beobachteten Fälle von Scheinselbständigkeit lässt sich insbesondere damit erklären, dass in Sektoren, in welchen ein obligatorischer Mindestlohn in Kraft ist, das Vortäuschen einer Selbständigkeit attraktiver erscheint.

nachweisen⁴². Die selbständigen Dienstleistungserbringer sind dazu verpflichtet, die gesetzlich vorgeschriebenen Dokumente vorzuweisen und den Kontrollorganen Auskunft zu geben. Letztere können gewisse Massnahmen ergreifen, falls diese Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Sie verfügen zudem über die Möglichkeit, der Person die Weiterführung der Arbeiten zu untersagen, wenn diese der Verpflichtung zum Vorweisen der Dokumentation nach Ablauf der auferlegten Frist nicht nachgekommen ist und damit eine Überprüfung des Erwerbsstatus verhindert⁴³. Im Jahr 2019 wurden 610 Bussen, 71 Arbeitsunterbrüche und 272 Dienstleistungssperren aufgrund von Verletzungen der Dokumentationspflicht verhängt.

Tabelle 4.14: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2019

	Anzahl Bussen (Art. 9 Abs. 2a)	Anzahl Arbeitsunterbrüche (Art. 1b Abs. 3 Bst. a)	Anzahl ausgesprochene Sperren (Art. 9 Abs. 2 Bst. e)
TPK	258	55	117
PK	352	16	155
Total	610	71	272

Quelle: SECO

4.6 Massnahmen und Sanktionen

4.6.1 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 2018 wurden im Berichtsjahr etwas weniger Verständigungsverfahren bei Entsendebetrieben und bei Schweizer Arbeitgebern durchgeführt. Diese Abnahme lässt sich teilweise mit dem generellen Rückgang der 2019 auf gesamtschweizerischer Ebene durchgeführten Kontrollen erklären (s. Abschnitt 4.1). Die Verständigungsverfahren bleiben aber weiterhin ein wichtiges Instrument für die Vollzugsbehörden. So wurden 2019 1'184 Verständigungsverfahren eröffnet.⁴⁴

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.

⁴² Art. 1a Abs. 2 EntsG.

⁴³ Art. 1b EntsG.

⁴⁴ Im Berichtsjahr wurden 404 Verständigungsverfahren bei Entsendefirmen durchgeführt. Diese wiesen eine Erfolgsquote von 84% (85% im Jahr 2018) auf. Bei Schweizer Unternehmen wurden 780 Verständigungsverfahren mit einer Erfolgsquote von 57% (51% im Jahr 2018) durchgeführt. In 93% der Fälle von Lohnunterbietungen bei Schweizer Unternehmen wurde ein Verständigungsverfahren durchgeführt. In dieser Zahl sind die Verstöße gegen Mindestlöhne in NAV-Bereichen nicht berücksichtigt.

Tabelle 4.15: Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV

Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben, in Branchen ohne ave GAV				Entwicklung zwischen 2018-2019 in %
	2017	2018	2019	
Verständigungsverfahren	487	498	404	
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	484	423	347	
davon erfolgreich	399	359	291	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	81%	85%	84%	-1 %-Punkt
Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV				
Verständigungsverfahren	790	850	780	
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	790	832	640	
davon erfolgreich	327	427	367	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	41%	51%	57%	+6 %-Punkte

Quelle: SECO

Bezüglich Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebern sind die Kantone Genf, Zürich und Waadt am aktivsten (83% der durchgeführten Verfahren). Die Ergebnisse der Verfahren in diesen Kantonen beeinflussen somit die gesamtschweizerische Erfolgsquote erheblich. Der Erfolg der Verständigungsverfahren hängt stark davon ab, welche Strategie die kantonale TPK in Bezug auf die Lohnnachzahlung anwendet. Dies gilt auch dann, wenn einzuhaltende Mindestanforderungen an die Durchführung und das Verfahren festgelegt wurden. Die Erfolgsquote lag 2019 im Kanton Genf bei 82%, während die Kantone Zürich und Waadt Erfolgsquoten von 61% bzw. 28% aufwiesen.

4.6.2 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 unterbreiten⁴⁵. Mit Ausnahme einiger Kantone wurden diese Massnahmen bis heute erst selten ergriffen (s. Tabelle 4.16). Aktuell existiert ein NAV auf nationaler Ebene, nämlich der NAV für die Hauswirtschaft. Des Weiteren haben die Kantone Tessin und Genf die meisten kantonal geltenden NAV erlassen (24 von 28). Die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung war bisher nur im Kanton Genf und auf nationaler Ebene für die Branche des Reinigungsgewerbes für die Deutschschweiz notwendig.

Kollektivmassnahmen:

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

⁴⁵ Gemäss Art. 360a OR sowie Art. 1a AVEG.

Tabelle 4.16 : Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen

	Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen, Art. 360a OR	In Kraft seit	In Kraft bis
Schweiz	1. NAV Hauswirtschaft	01.01.2011	31.12.2022
Basel-Stadt	2. NAV Detailhandel	01.07.2017	30.06.2023
Genf	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	31.12.2022
	7. CTT pour le commerce de détail	01.01.2019	31.12.2020
	8. CTT pour le secteur de la mécatronique	01.11.2019	31.12.2021
Jura	9. CTT pour le personnel au service de la vente dans le commerce de détail	01.01.2014	31.03.2020
Tessin	10. CNL per gli operatori dei Call Center	01.08.2007	31.12.2022
	11. CNL per i saloni di bellezza	01.04.2010	31.12.2020
	12. CNL per il personale di vendita al dettaglio (negozi meno di 10 dipendenti)	01.04.2013	31.12.2022
	13. CNL per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale	01.01.2014	31.12.2022
	14. CNL per il settore dell'informatica	01.09.2014	31.08.2020
	15. CNL per gli impiegati di commercio nelle fiduciarie	01.01.2015	31.12.2020
	16. CNL per gli impiegati di commercio negli studi legali	01.07.2015	31.07.2021
	17. CNL per il settore del commercio all'ingrosso	01.01.2016	31.12.2021
	18. CNL per gli impiegati di commercio nelle aziende del settore delle attività ausiliarie dei servizi finanziari	01.06.2017	31.05.2020
	19. CNL nel settore delle attività di pubblicità e ricerche di mercato	01.06.2017	31.05.2020
	20. CNL per il ramo dei servizi di sicurezza privati (aziende con meno di 10 dipendenti)	01.02.2018	31.12.2020
	21. CNL per il settore delle lavanderie e della pulitura a secco	01.02.2018	31.12.2020
	22. CNL per gli impiegati di commercio nei call center	01.02.2018	31.12.2020
	23. CNL nel settore della fabbricazione di macchinari e apparecchiature	15.02.2019	31.12.2021
	24. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di prestito di personale	01.06.2017	31.05.2020
	25. CNL per gli impiegati di commercio nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di autoveicoli e motocicli	15.02.2019	31.12.2021
	26. CNL per il settore delle industrie alimentari	01.07.2019	30.06.2022
27. CNL per il settore del design industriale e dei prodotti	31.01.2020	31.12.2022	
Wallis	28. NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Sektors der industriellen Wartung und Reinigung	13.09.2009	
	Vereinfachte Allgemeinverbindlichkeitserklärung, Art. 1a AVEG		
Schweiz	1. GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz	01.12.2018	31.12.2020
Genf	2. CCT du secteur des parcs et jardins, des pépinières et de l'arboriculture	01.01.2015	31.12.2020

Quelle: SECO

Seit 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 2019 wurden mehr als 2'500 Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern und ungefähr 130 Kontrollen bei Entsendebetrieben durchgeführt, die einem NAV mit zwingenden Mindestlöhnen unterstellt sind. Die Verstossquote bei Schweizer Betrieben beläuft sich auf 14% und bei kontrollierten Personen auf 12%. Die Quote beträgt 15% bei Entsendebetrieben sowie 20% bei kontrollierten entsandten Personen (s. statistischer Anhang Tabellen 2.9-2.10). Die Mehrzahl dieser Kontrollen wurde vom Kanton Tessin durchgeführt (über 70%), wo auch die meisten NAV in Kraft sind.

4.6.3 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 oder Dienstleistungssperren verhängen.

Die Strafverfolgungsbehörde kann gegen Entsendebetriebe, welche ihren Auskunftspflichten nicht nachkommen oder eine Kontrolle verhindern, ebenfalls Bussen (strafrechtliche Sanktionen) aussprechen. 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 4.17 : Durch die kantonalen Behörden ausgesprochenen Sanktionen, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bussen wegen Meldeverstössen	1'342	1'536	1'352	1'376	1'339	1'100
Bussen wegen Verstössen gegen Mindestlöhne	729	667	544	791	857	755
Bussen wegen einem Verstoss gegen andere Bestimmungen des EntsG	1'101	977	557	493	952	648
Total Bussen	3'172	3'180	2'453	2'645	3'148	2'503
Dienstleistungssperren wegen einem nicht geringfügigen Verstoss gegen die Mindestlöhne	99	67	93	55	71	21
Dienstleistungssperren wegen einem Verstoss gegen die Auskunftspflicht	635	553	370	522	557	516
Dienstleistungssperre wegen Nicht-Bezahlung einer rechtskräftigen Busse	464	484	278	390	469	343
Dienstleistungssperre wegen anderen nicht geringfügigen Verstössen gegen das EntsG	133	136	0	0	17	51
Total Dienstleistungssperren	1'331	1'240	741	975	1'114	931
Total rechtskräftige Sanktionen	4'503	4'420	3'197	3'667	4'262	3'434

Quelle: RESA-Liste

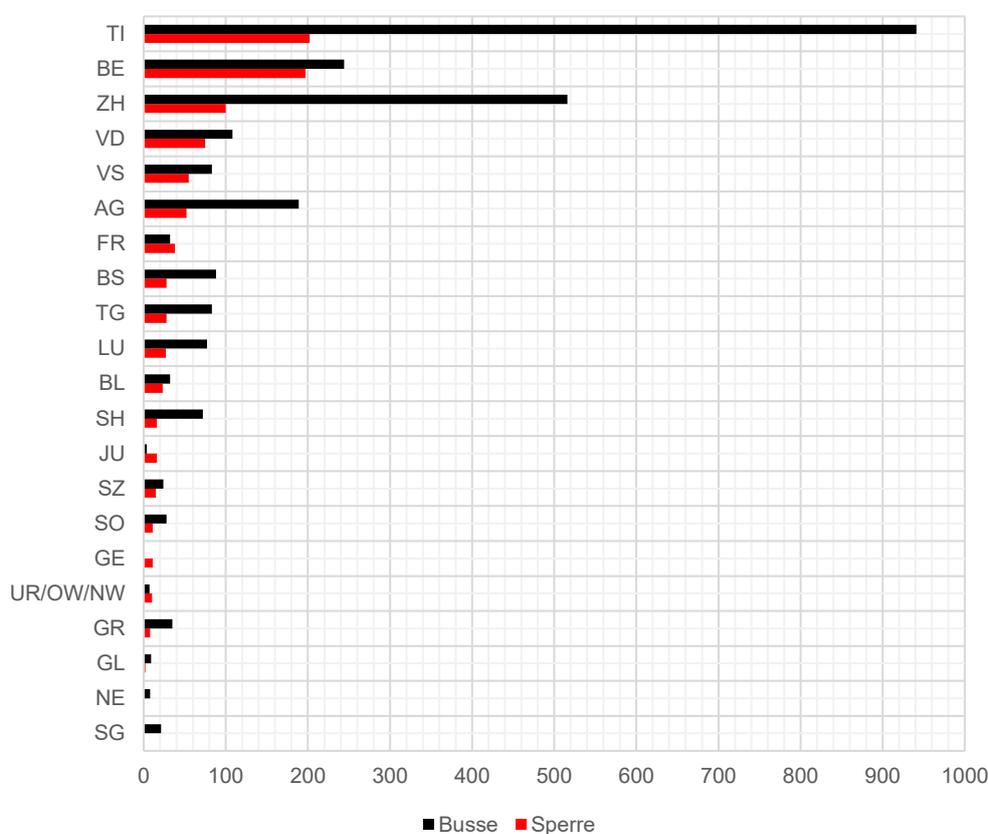
Die Vollzugsorgane übermitteln dem SECO die Angaben zu den durchgeführten Kontrollen sowie zu den Verstössen gegen die üblichen Löhne oder den vermuteten Verstössen gegen die Lohnbestimmungen in ave GAV. Die in den vorangegangenen Kapiteln erwähnten Verstösse betreffen in der Regel nicht die Verstösse 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

Verwaltungsanktionen: 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).

beinhalten. Die kantonalen Behörden haben im Jahr 2019 2'503 Bussen verhängt und 931 Dienstleistungssperren für die Schweiz ausgesprochen.

Die Abbildung 4.1 bietet einen Überblick der in den verschiedenen Kantonen verhängten Bussen und Dienstleistungssperren. Die Behörden der Kantone Tessin, Zürich⁴⁶, Bern, Aargau und Waadt haben 2019 mehr Bussen ausgesprochen. Zusammen kommen sie auf über 75% der im Berichtsjahr verhängten Bussen. Das gleiche Bild zeigt sich bei den 2019 verhängten Dienstleistungssperren: Hier liegt der Anteil der Kantone Tessin, Bern, Zürich, Waadt, Wallis und Aargau zusammen bei mehr als 65%.

Abbildung 4.1 : Anzahl der ausgesprochenen Bussen und Sperren im Jahr 2019 pro Kanton



Quelle : RESA-Liste SECO :

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sind ein Instrument zur Bekämpfung der unerwünschten Auswirkungen des Abkommens zum freien

⁴⁶ Der Kanton Zürich hat in 77 Fällen Bussen wegen Verletzung der Mindestlohnvorschriften aus ave GAV durch ausländische Entsendebetriebe ausgesprochen. In diesen Fällen wurden die Betriebe ausserdem zur Nachzahlung der vorenthaltenen Lohndifferenz aufgefordert.

Personenverkehr mit der EU auf die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen.

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

Für das Jahr 2019 zeigen die Ergebnisse des Berichts einen leichten Rückgang der Anzahl Kontrollen von 42'085 auf 41'305. Das Kontrollvolumen liegt jedoch nach wie vor auf hohem Niveau und übertrifft das in der EntsV festgelegte Minimalziel von 35'000 Kontrollen deutlich. Die Kontrollziele der kantonalen TPK und der PK wurden weitgehend erreicht. Die vorgegebene Kontrollintensität liegt bei 3% der Schweizer Betriebe, respektive 5% in den Fokusbranchen, sowie 30-50% der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer. Die Vollzugsorgane haben im Berichtsjahr bei 8% der Schweizer Arbeitgebern Kontrollen vorgenommen sowie 29% der entsandten Arbeitnehmenden und 32% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer kontrolliert.

Bei einer detaillierten Betrachtung zeigt sich, dass die *kantonalen TPK* ihre Kontrolltätigkeit bei Schweizer Betrieben stabil gehalten haben, während bei entsandten Arbeitnehmenden ein leichter Rückgang festgestellt wurde. Es gilt aber festzuhalten, dass mit einer Kontrollintensität von 34% bei Entsandten die Kontrollziele erreicht wurden. Die *PK* haben gesamthaft gesehen ihr Kontrollvolumen ebenfalls reduziert. Im Entsendebereich wurden 26% der Arbeitnehmenden kontrolliert, welche in einem Geltungsbereich eines ave GAV tätig waren. Hingegen haben die paritätischen Kommissionen die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern leicht verstärkt. Es ist anzumerken, dass der Bund PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern nicht steuert, da sie unter den ordentlichen Vollzug der ave GAV fallen.

Die Kontrollen von *selbständigen Dienstleistungserbringern* wurden von den kantonalen TPK im Berichtsjahr leicht reduziert, während die PK ihre Kontrolltätigkeit in diesem Bereich leicht erhöht haben. Generell gesehen wurde ein leichter Anstieg dieser Kontrollen im Jahr 2019 festgestellt.

Die Quote der durch die kantonalen TPK festgestellten Lohnunterbietungen bei Schweizer Arbeitgebern ist mit 11% leicht zurückgegangen (12% im Jahr 2018). Bei den Schweizer Arbeitnehmenden stieg die Lohnunterbietungsquote mit 8%

leicht an (7% im Jahr 2018). Parallel dazu sind die bei Entsendebetrieben und entsandten Arbeitnehmenden festgestellten Lohnunterbietungsquoten im Vergleich zum letzten Jahr leicht angestiegen (bei Betrieben als auch Personen von je 14% auf 15%). Ob die genannten Quoten zu- oder abnehmen, hängt zum einen von den über die Jahre teilweise unterschiedlichen Kontrollprioritäten der kantonalen TPK, zum anderen aber auch von den verschiedenen Ansätzen der Arbeitsmarktbeobachtung ab. Sie sind deshalb entsprechend zu interpretieren: Sie widerspiegeln nicht die generelle Lohnsituation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, sondern stellen ein Aggregat mehrerer Strategien dar.

Auf der Ebene der PK sind die Unterbietungsquoten im Entsendebereich auf Betriebs- als auch Personenebene im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegen. Auf 21% bei den Betrieben (20% im 2018) bzw. auf 22% bei den kontrollierten Personen (21% im 2018).

Die Quote der Scheinselbständigen bei den meldepflichtigen Selbständigen Dienstleistungserbringern ist im Jahr 2019 mit 8% leicht angestiegen (6% im Jahr 2018).

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.

Ein Ausblick zeigt, dass das Vollzugssystem auch zukünftig laufend Optimierungen unterzogen wird. Für das Jahr 2020 stehen verschiedene Projekte zur Weiterentwicklung auf der Agenda. So ist eine erneute Publikation des Erfolgsfaktorenberichts geplant, um die Erkenntnisse der Audits über die letzten Jahre in kondensierter Form darzustellen und darauf basierend notwendige Optimierungen zu erkennen. Ebenso wird eine Verbesserung der Arbeitsinstrumente des Vollzugs weiterverfolgt. In diesen Projekten wird zum einen am Abbau von Medienbrüchen gearbeitet und zum anderen eine Aktualisierung des Onlinemeldesystems konzipiert. Zudem ist eine Revision des Entsendegesetzes in Vorbereitung, um die vom Parlament überwiesene Motion 18.3473 Abate zur Einhaltung von kantonalen Mindestlöhnen durch Entsendebetriebe umzusetzen.

Der Bericht zeigt, dass das Vollzugssystem den sich verändernden Herausforderungen Rechnung trägt. So können die flankierenden Massnahmen auch in Zukunft den Ansprüchen gerecht werden, den Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz zu gewährleisten.