



---

# FLAM BERICHT 2021

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

### Vollzugsbericht

---

9. Juni 2022



## Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>10</b>
<b>2 Kontext der FlaM in der Schweiz</b> .....	<b>11</b>
2.1 Überblick über die meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU/EFTA Raum im Jahr 2021.....	11
2.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern .....	14
2.3 Entsendete Arbeitnehmende.....	16
2.4 Selbständige Dienstleistungserbringer.....	17
2.5 Internationaler Vergleich .....	18
<b>3 Die FlaM in Kürze</b> .....	<b>20</b>
3.1 Das Dispositiv der flankierenden Massnahmen .....	20
3.1.1 Kontrollsystem zur Überprüfung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen.....	20
3.1.2 Die Rolle des SECO .....	21
3.1.3 Finanzierung.....	22
3.2 Nationale Mindestkontrollziele.....	23
3.3 Das System der flankierenden Massnahmen in der Praxis .....	24
3.4 Aktuelle Entwicklungen des FlaM-Dispositivs .....	25
3.4.1 Verbesserungen und Weiterentwicklungen des Vollzugs .....	25
3.4.2 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2021.....	26
3.4.3 Mobility Package, EU-Richtlinie 2020/1057 über die Entsendung von Kraftfahrern	28
3.4.4 Trinationale Arbeitsgruppe / Groupe franco-suisse.....	29
<b>4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene</b> .....	<b>30</b>
4.1 Zielerreichung .....	30
4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebern, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden .....	35
4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail .....	39
4.3.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen ohne ave GAV) .....	39
4.3.1.1 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebern im TPK Bereich .....	41
4.3.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Schweizer Arbeitgeber .....	44
4.3.2 Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen mit ave GAV) ....	44
4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen .....	45
4.4.1 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich (in Branchen mit ave GAV).....	47
4.4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK im Entsendebereich (in Branchen ohne ave GAV).....	48
4.4.2.1 Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe im TPK Bereich .....	49
4.4.2.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Entsendebetriebe .....	49
4.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden .....	50
4.6 Massnahmen und Sanktionen .....	51
4.6.1 Verständigungsverfahren .....	51
4.6.2 Kollektivmassnahmen .....	53
4.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden .....	54
<b>5 Schlussfolgerungen und Ausblick</b> .....	<b>56</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage), 2005-2021 .....	12
Abbildung 2.2: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Arbeitstage) pro Monat 2018-2021 (ohne persönliche Dienstleistungen) .....	14
Abbildung 2.3: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte, 2005-2021 .....	15
Abbildung 2.4: Entwicklung der Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden nach Bran- .....	17
Abbildung 2.5: Entwicklung der Anzahl der selbständigen Dienstleistungserbringer (ohne persönliche Dienstleistungen), 2005-2021 .....	18
Abbildung 4.1: Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständig-erwerbenden), 2021 .....	36
Abbildung 4.2: Personenkontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Betrieben, entsandte Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende), 2021 .....	37
Abbildung 4.3: Total der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2019 und 2021, nach Branche (ohne ave GAV) .....	40
Abbildung 4.4: Betriebs- und Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Einsatzbranche von Entsandten und Selbständigerwerbenden, 2021 .....	46
Abbildung 4.5: Entwicklung der Anzahl ausgesprochener Bussen und Sperren .....	56

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2013 .....	30
Tabelle 4.2: Zielerreichung und Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern, 2021 .....	31
Tabelle 4.3 Zielerreichung und Kontrollintensität bei ausländischen Dienstleistungserbringern, 2021 .....	32
Tabelle 4.4: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene .....	38
Tabelle 4.5: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne) .....	42
Tabelle 4.6: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche .....	43
Tabelle 4.7: Von den kantonalen TPK durchgeführte Kontrollen und festgestellte Lohnverstösse bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen mit NAV, 2019-2021 .....	44
Tabelle 4.8: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, 2016-2021 .....	45
Tabelle 4.9: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich .....	48
Tabelle 4.10: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV .....	49
Tabelle 4.11: Anzahl Betriebskontrollen und durch die kantonalen TPK festgestellte Verstösse gegen die Lohnbestimmungen im Entsendebereich in Branchen mit NAV .....	50
Tabelle 4.12: Kontrollen des Erwerbsstatus durch die kantonalen TPK und PK .....	50
Tabelle 4.13: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2021 .....	51
Tabelle 4.14: Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV .....	52
Tabelle 4.15: Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen .....	54
Tabelle 4.16: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochenen Sanktionen, 2016- .....	55

## Abkürzungsverzeichnis

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

## **Management Summary**

### **Kontext**

Der Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (FlaM) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) präsentiert die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane, d.h. der tripartiten Kommissionen (TPK) und der paritätischen Kommissionen (PK). Mit der im Jahr 2002 schrittweise eingeführten Personenfreizügigkeit 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-Staatsangehörige.

### **Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr**

Die flankierenden Massnahmen wurden 2004 eingeführt. Ausschlaggebend dafür war die Tatsache, dass das Schweizer Lohnniveau gegenüber demjenigen in der EU vergleichsweise hoch ist und die vorgängigen Kontrollen zur Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen 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 jährlich definierten Risikoanalyse durch die TPK Bund und die Vollzugsorgane. Damit stellen die flankierenden Massnahmen ein relativ flexibles Schutzdispositiv dar, mit dem der regionalen und branchenspezifischen Realität Rechnung getragen werden kann. Hingegen erlauben es die unterschiedlichen Kontrollstrategien nicht, die Kontrollergebnisse der verschiedenen Vollzugsorgane direkt miteinander zu vergleichen. Ebenfalls mit Vorsicht zu interpretieren sind Vergleiche der Ergebnisse über die Zeit hinweg oder zwischen einzelnen Regionen und Branchen.

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.

Im Berichtsjahr lag der Schwerpunkt der FlaM-Weiterentwicklung einerseits auf der Vorbereitung einer Entsendegesetzesrevision und andererseits der Entwicklung von digitalen Vollzugsinstrumenten.

### **Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter**

Die weiterhin angespannte epidemiologische Lage hat im Berichtsjahr nicht nur die Schweizer Gesellschaft, sondern auch die hiesige Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage geprägt. Die Auswirkungen waren jedoch weniger stark als noch ein Jahr zuvor. Bis zum Sommer wurden die meisten einschränkenden gesundheitspolitischen Massnahmen aufgehoben oder stark gelockert. Ausgehend von einem tiefen Niveau zogen die Umsätze in den betreffenden Dienstleistungen stark an, namentlich in der Gastronomie und im Bereich Unterhaltung. Die Beschäftigung stieg an, die Kurzarbeit und die Arbeitslosigkeit gingen weiter zurück. Ab dem Herbst 2021 stiegen die Corona-Fallzahlen zwar stark an, aber es wurden deutlich weniger einschränkende gesundheitspolitische Massnahmen getroffen als in den ersten Corona-Wellen. Entsprechend wurde die Erholung in den direkt betroffenen Branchen zwar gebremst, ein Einbruch der Wertschöpfung im selben Ausmass wie ein Jahr zuvor blieb in diesen Wirtschaftsbereichen jedoch aus.

Im Jahr 2021 haben insgesamt 215'214 meldepflichtige Kurzaufenthalter (bis 90 Arbeitstage oder drei Monate<sup>1</sup>) einen Arbeitseinsatz in der Schweiz ausgeübt, was einer leichten Zunahme von 1.9% gegenüber 2020 entspricht. Nach einem regelrechten Einbruch in Folge der ersten Welle der Corona-Pandemie im Jahr 2020 war im zweiten Pandemiejahr somit kein weiterer Rückgang zu beobachten. Während die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern um 10% zunahmen und sich dem Vorkrisenniveau wieder annäherten, ging die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung (Entsandte / Selbständige) auch im Vergleich zum Pandemiejahr 2020 nochmals zurück: Ende Jahr resultierte im Vorjahresvergleich eine weitere Abnahme von 9% (- 8'107 Meldungen). In der zweiten Jahreshälfte konnte jedoch insbesondere bei den Entsandten eine Annäherung an das Vorkrisenniveau beobachtet werden.

Das von den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern geleistete Arbeitsvolumen im Jahr 2021 entspricht 33'684 Vollzeitäquivalenten und damit einem Anteil von 0.9% am gesamten Schweizer Arbeitsvolumen. Die Spannweite des Anteils von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern am totalen Arbeitsvolumen in den Kantonen reicht von 0.4% bis 2.1%.

### **Ergebnisse der Aktivitäten der Kontrollorgane**

Für das Jahr 2021 zeigt der Bericht eine leichte Zunahme der Kontrolltätigkeit von 34'126 auf 35'795 (+5%). Das in der EntsV festgelegte quantitative Mindestziel von 35'000 Betriebskontrollen wurde somit wieder erreicht. Im Vorjahresvergleich erhöhte sich die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane im Bereich der Schweizer Arbeitgeber (+8%) und war bei Entsandten und Selbständigerwerbenden mit einem leichten Plus von 1% relativ stabil. 58% der Betriebskontrollen fanden bei Schweizer Arbeitgebern, 29%

---

<sup>1</sup> Gemäss Art.9 der Verordnung über den freien Personenverkehr VFP gelten kurzfristige Stellenantritte bis 3 Monate oder Dienstleistungserbringungen durch selbständige Dienstleistungserbringer bis zu 90 Arbeitstagen innerhalb eines Kalenderjahres als Meldepflichtig. Nachfolgend wird im Bericht sinngemäss jeweils von bis 90 Arbeitstagen gesprochen.

bei Entsendebetrieben und 13% bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern statt. Im Bereich der Personenkontrollen wurden 81% dieser Kontrollen bei Angestellten von Schweizer Betrieben durchgeführt. Die restlichen Kontrollen teilen sich zwischen entsandten Arbeitnehmenden (16%) und selbständigen Dienstleistungserbringern (3%) auf.

Im Verlauf des Berichtsjahres wurden 6% der Schweizer Betriebe einer Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen unterzogen. Bei einem Drittel aller Entsandten und selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum wurden die Lohn- und Arbeitsbedingungen, respektive der Erwerbsstatus 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 nicht miteinander vergleichbar.

Wenn im Rahmen der Kontrollen Lohnunterbietungen festgestellt werden, führen die TPK Verständigungsverfahren durch. Im Berichtsjahr waren 82% dieser Verfahren bei Entsendebetrieben erfolgreich, während die Erfolgsquote bei den Schweizer Betrieben bei 60% lag. Falls sie es für notwendig befinden, prüfen die Vollzugsorgane die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags oder den Erlass eines Normalarbeitsvertrags. In Branchen, welche einem gesetzlichen Mindestlohn (GAV oder NAV) unterliegen, können je nach Schwere der Verstösse auch Sanktionen in Form von Bussen oder Dienstleistungssperren für die Schweiz verhängt werden.

### **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. 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 Vollzugsorgane in den Kantonen Tessin, Zürich, Genf und Bern das grösste Kontrollvolumen bei den Betriebskontrollen (kantonale TPK und PK zusammen). Im Bereich der Betriebskontrollen lag der Fokus auf den Branchen

des verarbeitenden Gewerbes und des Baunebengewerbes. Bei den Personenkontrollen wurden im Gastgewerbe am meisten Kontrollen durchgeführt.

In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge haben die kantonalen TPK bei Schweizer Arbeitgebern im Jahr 2021 8'290 Kontrollen durchgeführt. Dabei wurden 713 Fälle von Unterbietungen der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbestimmungen festgestellt. Die Lohnunterbietungsquote bei Schweizer Arbeitgebern lag bei 10% und ist somit leicht gesunken (12% im Jahr 2020). Auch auf Personenebene reduzierte sich die Unterbietungsquote von 9% auf 7%. Die kantonalen TPKs haben im Berichtsjahr zudem 3'215 Kontrollen zur Einhaltung der in einem NAV festgelegten Lohnbedingungen durchgeführt. Die zuständigen Kontrollorgane konnten 3'041 Betriebskontrollen abschliessen und stellten in 372 Fällen Verstösse gegen den gesetzlichen NAV-Mindestlohn fest. Dies ergibt eine Verstossquote bei Schweizer Betrieben von 12%.

Ob diese Quoten zu- oder abnehmen, hängt nicht nur von der Entwicklung der Arbeitsbedingungen, sondern zum einen von den jährlich unterschiedlichen Kontrollprioritäten der kantonalen TPK, zum anderen aber auch von den verschiedenen Ansätzen der Arbeitsmarktbeobachtung ab. Sie sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren, da sie nicht zwingend 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 haben 2021 insgesamt 8'451 Betriebskontrollen und 72'181 Personenkontrollen durchgeführt. Im Vorjahresvergleich resultierte eine leichte Zunahme der Kontrolltätigkeit, insbesondere aufgrund der Kontrollen im Personalverleih. Die Kontrolle der Schweizer Arbeitgeber durch die PK fallen unter den ordentlichen Vollzug der ave GAV, weshalb der Bund, konkret das SECO, diese nicht steuert.

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

Die kantonalen TPK führten 2021 5'832 Kontrollen bei Entsendebetrieben durch, was in etwa dem Vorkrisenniveau entspricht. Die Lohnunterbietungsquote auf Betriebsebene reduzierte sich dabei von 15% auf 13%. Auf der Personenebene nahm die Lohnunterbietungsquote hingegen leicht von 13% auf 14% der kontrollierten Personen zu. Die kantonalen TPK haben im Berichtsjahr ausserdem 227 Kontrollen zur Einhaltung der in einem NAV festgelegten Lohnbestimmungen durchgeführt. Bei den rund 194 Kontrollen, welche abgeschlossen wurden, haben die kantonalen TPK 38 Verstösse gegen den gesetzlichen NAV-Mindestlohn festgestellt.

Im Jahr 2021 führten die PK ihrerseits 4'298 Kontrollen bei Entsendebetrieben und 10'082 Kontrollen bei entsandten Arbeitnehmenden durch, was einem Rückgang von 17%, beziehungsweise 14% im Vergleich zu 2020 entspricht. Die Verstossquote blieb auf Betriebsebene mit 21% stabil. Auf Personenebene sank diese Quote leicht von 21% auf 20%.

Parallel dazu gingen die Kontrollen bei selbständigen Dienstleistungserbringern um 4% zurück. Die Vollzugsorgane haben 2021 den Erwerbsstatus von 4'596 selbständigen Dienstleistern überprüft; bei 6% der abgeschlossenen Kontrollen wurde eine Scheinselbständigkeit vermutet (8% im Jahr 2020).



## **Schlussfolgerung**

Im Kontext der Pandemie ist die Feststellung nicht überraschend, dass die Inspektionstätigkeit auch im Jahr 2021 im Vergleich zu früheren Jahren unterdurchschnittlich ausfiel. Die Kontrolltätigkeit konnte zwar trotz hohen Fallzahlen insbesondere im Herbst im Unterschied zum Vorjahr aufrechterhalten werden. Dennoch haben die Kontrollzahlen im Vergleich zum Vorjahr nur leicht zugenommen – dies geht v.a. auf eine weiterhin verminderte Dienstleistungserbringung aus der EU in die Schweiz zurück. Angesichts der sich nur langsam erholenden grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung haben die Vollzugsorgane die Kontrolltätigkeit insbesondere bei Schweizer Betrieben im Vorjahresvergleich erhöht.

Generell kann festgestellt werden, dass die flankierenden Massnahmen auch im Berichtsjahr ihren Beitrag dazu leisteten, die Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz zu schützen und dies auch in Zeiten einer Gesundheitskrise. Die festgestellten Verstoss- und Unterbietungsquoten verzeichneten ähnliche Werte wie vor der Krise.

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

## 1 Einleitung

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

Der aktuelle Bericht präsentiert die Resultate für das Berichtsjahr 2021 und setzt diese in einen grösseren zeitlichen Kontext. In Kapitel 2 wird aufgezeigt wie sich die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter im letzten Jahr entwickelt hat. Meldepflichtige Kurzaufenthalter sind Personen aus dem EU/EFTA Raum, welche sich aus beruflichen Gründen weniger als 90 Arbeitstage binnen eines Jahres in der Schweiz aufhalten. Kapitel 3 fasst die wichtigsten Neuerungen und Diskussionen rund um das Schutzdispositiv FlaM als solches zusammen. Dieses Kapitel legt somit grundsätzliche Zusammenhänge des FlaM-Vollzugsystems dar und zeigt Änderungen auf, welche im Laufe der Zeit eingeführt wurden. Das letzte Kapitel fasst die Kontrolltätigkeiten in der Schweiz als Ganzes zusammen. Die Resultate auf Ebene Person oder Betrieb werden sowohl nach den zuständigen Kontrollorganen als auch nach Regionen und Branchen differenziert. Die Kontrolltätigkeit wird auch im Hinblick auf die formulierten Kontrollziele auf kantonaler und nationaler Ebene diskutiert. Nebst der Kontrolltätigkeit und den Kontrolleergebnissen zeigt der Bericht auch auf, welche Massnahmen aus Verstössen gegen geltende Vorschriften resultieren. Ergänzend liegt ein statistischer Anhang bei, welcher als integraler Bestandteil weitere Informationen über die Kontrolltätigkeit 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

Auch im zweiten Pandemiejahr war die Schweizer Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung von den Folgen der Einschränkungen und Massnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus geprägt. Die Auswirkungen waren aber weit weniger drastisch als noch im Vorjahr. Im Sommer 2021 konnten in der Schweiz die meisten einschränkenden gesundheitspolitischen Massnahmen aufgehoben werden. Im Herbst mussten hingegen einige wieder verschärft werden, jedoch deutlich weniger einschränkend als noch in der ersten Coronawelle. Dies hat sich positiv auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung ausgewirkt. Im Jahresmittel ist die Arbeitslosenquote gegenüber 2020 leicht gesunken, von 3.1% auf 3%. Das reale BIP erholte sich gemäss den vorliegenden provisorischen Ergebnissen und verzeichnete im Berichtsjahr ein Wachstum von 3.7%, nachdem es im Jahr 2020 pandemiebedingt um 2.4% eingebrochen war.<sup>2</sup>

Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz spielt beim Vollzug des Entsendegesetzes bekanntlich eine wichtige Rolle. Ausmass und Entwicklung dieser Art von meldepflichtiger Dienstleistungserbringung hängen von verschiedenen Parametern ab. Die allgemeine Wirtschaftslage in der Schweiz spielt dabei eine entscheidende Rolle. Im Jahr 2020 hatten zudem Reisebeschränkungen in der Schweiz und den Nachbarländern, auf Grund der ersten Welle der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020, einen deutlichen Rückgang der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung verursacht. Auch nach Aufhebung der Reisebeschränkungen erreichte die meldepflichtige Dienstleistungserbringung nicht mehr das Niveau der Vorjahre. Die im Jahr 2021 nach wie vor angespannte epidemiologische Lage in der Schweiz und in Europa hat die Entwicklung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung auch im Berichtsjahr massgeblich beeinflusst, dies insbesondere in der ersten Jahreshälfte.

### 2.1 Überblick über die meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU/EFTA Raum im Jahr 2021

Im Jahr 2021 haben sich 215'214<sup>3</sup> meldepflichtige Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA für einen Einsatz von maximal 90 Arbeitstagen in der Schweiz angemeldet.<sup>4</sup> Dies entspricht zwar einer leichten Zunahme von 1.9% gegenüber dem Vorjahr, stellt jedoch erneut eine starke Abweichung vom durchschnittlichen jährlichen Wachstum dar. Dieses betrug zwischen 2005 und 2019 7.5%<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Medienmitteilung des SECO vom 28.02.2022 «Bruttoinlandprodukt im 4. Quartal 2021: Die Erholung setzt sich abgeschwächt fort»

<sup>3</sup> Dieses Total enthält nicht die selbständigen Dienstleistungserbringer im Bereich der persönlichen Dienstleistungen.

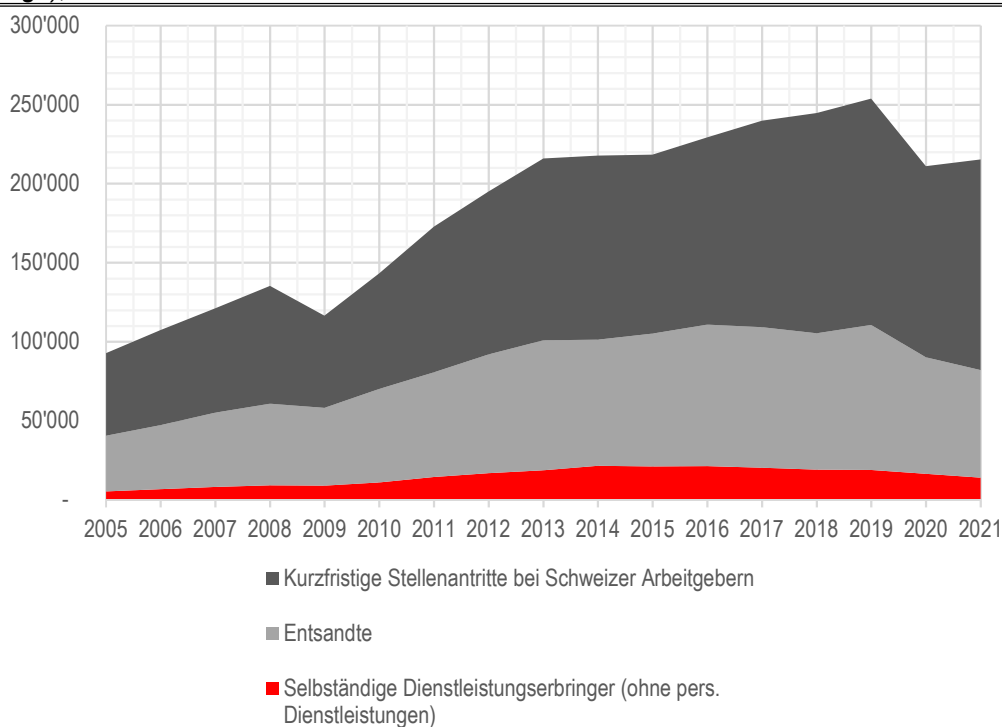
<sup>4</sup> Die meldepflichtigen Kurzaufenthalter umfassen die eigentlichen Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum (Entsandte und Selbständigerwerbende) sowie kurzfristige Stellenantritte von EU-Staatsangehörigen bei Schweizer Arbeitgebern.

<sup>5</sup> Zum durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 7.5% haben vor allem die Jahre vor 2013 (mit Ausnahme des Finanzkrisenjahrs 2009) beigetragen.

Nach dem starken Rückgang im Jahr 2020 hat sich die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter im Jahr 2021 trotz Pandemie nicht weiter reduziert, verharrt jedoch auf einem vergleichsweise tiefen Niveau.

Das geleistete Arbeitsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern in der Schweiz im Jahr 2021 betrug 8'613'989 Arbeitstage, was gemessen in Vollzeitäquivalenten<sup>6</sup> dem Arbeitsvolumen von 33'648 Personen entspricht. Dies ergibt eine Zunahme des Arbeitsvolumens von 7% gegenüber dem Vorjahr. Trotz dieser Erholung liegt das geleistete Arbeitsvolumen noch deutlich unter dem Vorkrisenniveau (2019). Damals leisteten die meldepflichtigen Kurzaufenthalter ein Arbeitsvolumen von 35'721 vollzeitäquivalenten Arbeitskräften. Der Anteil der von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern geleisteten Arbeit am totalen Schweizer Arbeitsvolumen beträgt 0.9% und ist gegenüber dem Vorjahr stabil. Die Spannweite des Anteils von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern am totalen Arbeitsvolumen in den Kantonen reichte von 0.4% bis 2.1%.

**Abbildung 2.1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage), 2005-2021**



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

Quelle: SEM

Die Abbildung 2.1 zeigt die Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter (max. 90 Arbeitstage) in den letzten 17 Jahren nach Kategorie. Die grösste Gruppe bildet, wie

<sup>6</sup> In unseren Berechnungen entsprechen 256 geleistete Arbeitstage einem Vollzeitäquivalent. Dies entspricht der Anzahl effektiver Arbeitstage im Jahr unter Berücksichtigung von Wochenenden und gesetzlichen Feiertagen.

schon in den Jahren zuvor, auch im Jahr 2021 die Gruppe der *kurzfristigen Stellenantritte* bei Schweizer Arbeitgebern mit einem Anteil von 61.9%.

Dieser Anteil stieg in den vergangenen Jahren stetig. Als nächstgrösste Gruppe folgen die *entsandten Arbeitnehmenden* mit einem Anteil von 31.6%. Als kleinste Gruppe führten die *selbständigen Dienstleistungserbringer* mit einem Anteil von 6.5% Arbeiten in der Schweiz aus.

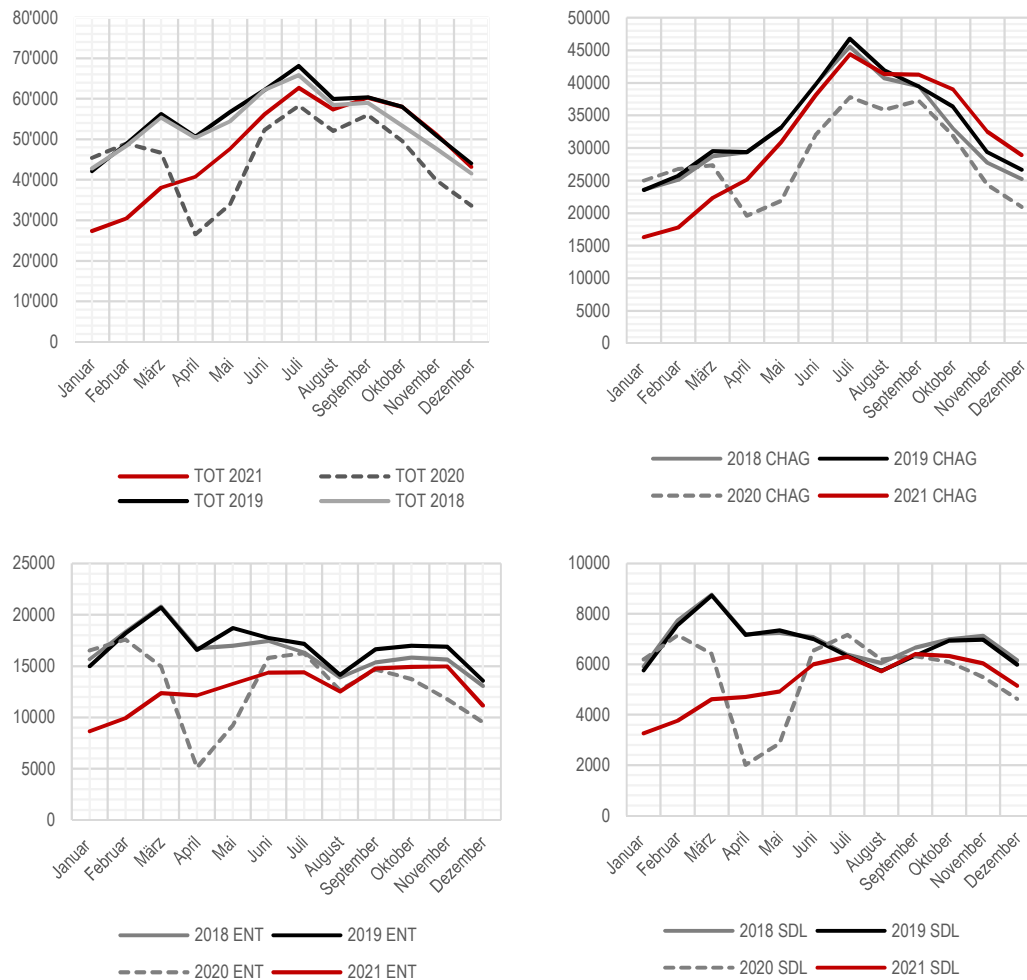
Die *kurzfristigen Stellenantritte* bei Schweizer Arbeitgebern haben im Vergleich zum Vorjahr um 10% zugenommen. Diese haben sich nach dem starken Rückgang im vergangenen Jahr erholt, sind aber weiterhin unter dem Niveau von 2019. Bei den *Entsandten* wurde auch im Jahr 2021 eine Abnahme der Meldungen von -7.8% verzeichnet. Der Rückgang war jedoch deutlich weniger ausgeprägt als noch im Vorjahr (-19.6%). Bei den *selbständigen Dienstleistungserbringern* wurden seit 2016 stets Melderückgänge beobachtet, 2021 stellt hier keine Ausnahme dar. Der Rückgang hat sich allerdings akzentuiert und beträgt im Vorjahresvergleich -14.3%.

#### *Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter im Jahresverlauf*

Abbildung 2.2 zeigt auf, wie sich die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter im Verlauf des zweiten Pandemiejahres entwickelt hat. Aufgrund der geltenden Lockdowns und gewissen Reiseeinschränkungen in der Schweiz und den Nachbarländern waren die meldepflichtigen Dienstleistungserbringungen zu Beginn des Jahres auf sehr tiefem Niveau. Anschliessend haben sich die Zahlen kontinuierlich erholt und bis Mitte des Jahres wieder auf dem Niveau der Vorjahre eingependelt.

Analysiert man die Entwicklung der unterschiedlichen Kategorien von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern einzeln, zeigt sich, dass sich diese sehr unterschiedlich entwickelt haben. Die Anzahl der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern (in der Grafik CHAG genannt) ist die einzige Kategorie, bei der sich die Meldungen bis zum Sommer wieder dem Vorkrisenniveau angeglichen und dieses im Herbst und Winter sogar übertroffen haben. Bei den Entsandten (in der Grafik ENT genannt) ist im Jahr 2021 wieder die übliche saisonale Schwankung erkennbar, jedoch auf weit tieferem Niveau als dies noch 2018 und 2019 der Fall war. Bei der Anzahl der Selbständigen Dienstleistungserbringer (in der Grafik SDL genannt), die 2021 in der Schweiz meldepflichtig waren, zeigt sich noch einmal ein anderes Bild. Diese haben, nach sehr tiefen Werten zu Beginn des Jahres, in den späten Sommermonaten wieder das Niveau der Jahre 2018/2019 erreicht. Ab Oktober sind die Meldungen allerdings erneut eingebrochen.

Abbildung 2.2: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Arbeitstage) pro Monat 2018-2021 (ohne persönliche Dienstleistungen)



Quelle: SEM

## 2.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern

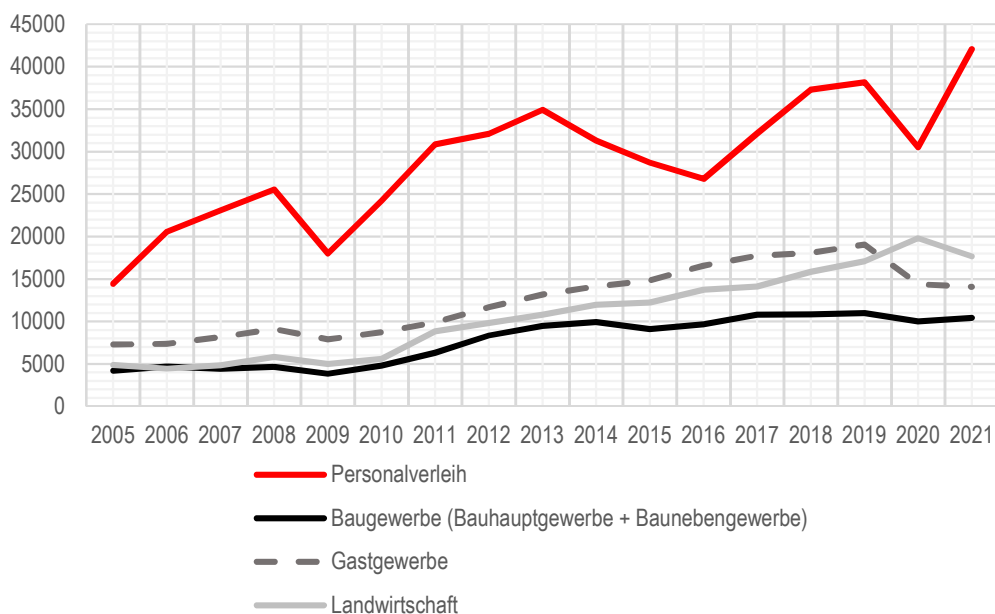
Die grösste Kategorie innerhalb der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA stellten die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern dar. Mit 133'100 Meldepflichtigen im Jahr 2021 wurde eine Zunahme von 12'297 Arbeitnehmenden gegenüber dem Vorjahr verzeichnet. Mit wenigen Ausnahmen haben die kurzfristigen Stellenantritte in diesem Jahr in den meisten Branchen wieder zugenommen. Abbildung 2.3 zeigt die vier wichtigsten Branchen für die kurzfristigen Stellenantritte. Vor allem im Personalverleih gab es einen starken Anstieg. Die Anzahl Stellenantritte bei Schweizer Verleihern hat im letzten Jahr stark zugenommen (+38%, +11'569 Personen). Das Vorkrisenniveau wurde bereits übertroffen und mit 42'075 Stellenantritten ein neuer Höchstwert erreicht.

Während das Baugewerbe im Vorjahr noch ein Minus von 9% zu verzeichnen hatte (-984 Personen), haben die Stellenantritte in diesem Jahr wieder zugenommen (+4.3%).

Bei den beiden anderen wichtigen Branchen für kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern, dem Gastgewerbe und der Landwirtschaft, haben die Anzahl Stellenantritte im Vergleich zum Vorjahr hingegen abgenommen. Beim Gastgewerbe hat sich der negative Trend vom Vorjahr fortgesetzt, jedoch viel weniger ausgeprägt. Wurde im Vorjahr noch ein Rückgang von -25% verzeichnet, waren es 2021 noch -2%. Dieser erneute Rückgang ist auf die schwierige wirtschaftliche Lage auf Grund der Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus, welche das Gastgewerbe ganz besonders tangierten, zurückzuführen. In der Landwirtschaft sind die kurzfristigen Stellenantritte um -11% zurückgegangen. Diese Branche verbuchte im Vorjahr noch einen Zuwachs von fast 16%. Dieser Zuwachs hatte allerdings primär einen administrativen Hintergrund.<sup>7</sup>

Auf kantonaler Ebene entfällt ein Grossteil der kurzfristigen Stellenantritte auf die Kantone Waadt (12.5%), Genf (12.1%), Tessin (10.3%) und Zürich (9.2%). Diese vier grossen Arbeitsmarktregionen absorbieren gemeinsam 44% des gesamtschweizerischen Volumens. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da diesen Kantonen auch 41% der vollzeitäquivalenten Beschäftigung zuzuordnen ist. Eine regionale Betrachtung zeigt auf, dass sich der Anstieg von meldepflichtigen kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Betrieben in fast allen Kantonen widerspiegelt.

**Abbildung 2.3: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte, 2005-2021**



Quelle: SEM

<sup>7</sup> Siehe dazu Ausführungen im letztjährigen FlaM Bericht 2020, Kapitel 2.2 auf Seite 14.

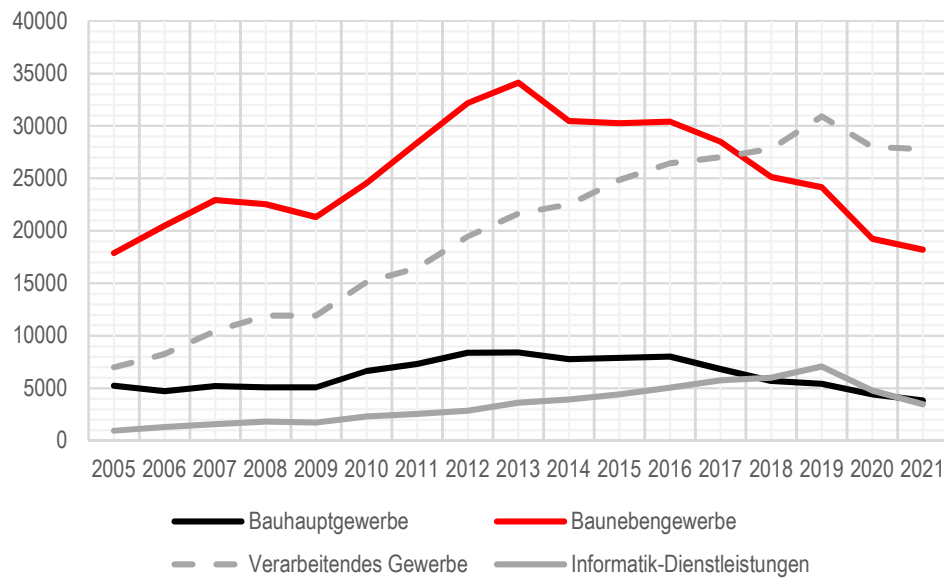
### 2.3 Entsandte Arbeitnehmende

Bei den entsandten Arbeitnehmenden wurde im Jahr 2021 ein Rückgang um 5'767 Personen gegenüber dem Vorjahr registriert. Mit 68'052 Arbeitnehmenden und dem neuerlichen Rückgang erreichte die Anzahl Entsandte das gleiche Niveau wie im Jahr 2011. Quasi unverändert blieb dabei die Zusammensetzung nach Herkunftsländern. Der überwiegende Teil kommt aus den Nachbarländern Deutschland (47.2%), Italien (18.3%), Frankreich (10.5%) und Österreich (7.7%). Entsendungen aus den EU-8 Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) machen zusammen einen Anteil von 7% aus. Dieser Wert blieb gegenüber 2020 stabil.

Analysiert man die entsandten Arbeitnehmenden nach Branchen, ist die grösste Gruppe im verarbeitenden Gewerbe (40.8%) und im Baunebengewerbe (26.8%) beschäftigt. Die Entwicklungen sind in der Abbildung 2.4 ersichtlich. So haben sich beispielsweise die entsandten Arbeitnehmenden im verarbeitenden Gewerbe gegenüber dem Vorjahr stabilisiert (-0.8%). Hingegen ist die Anzahl Entsandte für Informatik-Dienstleistungen weiter eingebrochen (-27.4%, -1'311 Personen). Zu den weiteren Branchen, in denen sich der Rückgang fortgesetzt hat, gehören, unter anderem: Kirche, Kultur, Sport und Unterhaltung (-3.1%, -48 Personen), Industrie/Herstellung von Waren (-2.4%, -249 Personen), Handel (-10.7%, -431 Personen) sowie die unternehmensbezogenen Dienstleistungen (-22.6%, -777 Personen). Daneben gab es nur wenige Branchen, in welchen für das Jahr 2021 ein leichter Anstieg zu registrieren war. Dazu gehörten beispielsweise der Garten und Landschaftsbau (+10.5%, +25 Personen), Energie- und Wasserversorgung (+10%, 57 Personen), oder das Immobilienwesen (+13%, +12 Personen). Die Niveaus, auf welchen diese Anstiege stattfanden, sind jedoch so tief, dass sie statistisch kaum ins Gewicht fallen.



Abbildung 2.4: Entwicklung der Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden nach Branche, 2005-2021



Quelle: SEM

Auf die kantonale Ebene aufgeschlüsselt, nahm über ein Drittel aller Entsandten im Jahr 2021 Aufträge in den Kantonen Zürich, Genf, Tessin und Bern wahr. Neben Kantonen, die wie im Vorjahr Abnahmen verzeichneten (wie Zürich, Basel-Stadt oder Genf), gab es auch Kantone, in welchen die Meldungen von entsandten Mitarbeitenden aus dem EU/EFTA-Raum wieder angestiegen sind. Dazu gehören unter anderen die Kantone Zug, Thurgau und Wallis. Der Kanton Neuenburg, in welchem im Jahr 2020 noch 30% weniger Arbeitnehmende als im Vorjahr entsandt wurden, verzeichnete im Jahr 2021 einen Zuwachs von 80%. Das entspricht einer Zunahme von 1'010 Arbeitnehmenden, die von Firmen mit Sitz im EU/EFTA-Raum nach Neuenburg entsandt wurden. Die Zunahme ist mehrheitlich auf Einsätze im Baunebengewerbe und in der Industrie zurückzuführen.

#### 2.4 Selbständige Dienstleistungserbringer

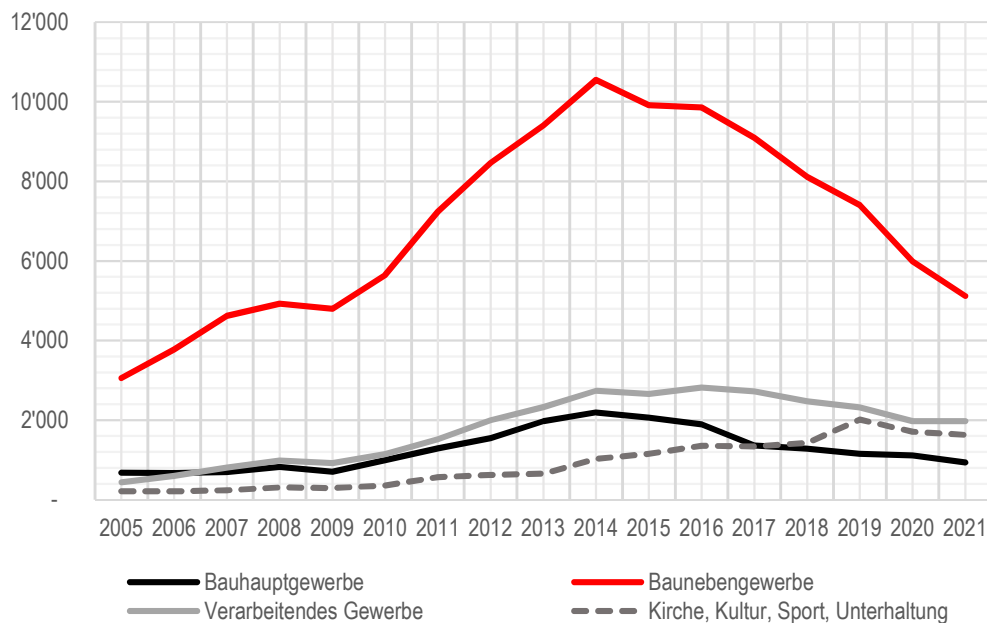
Die Meldungen der selbständigen Dienstleistungserbringer sind das fünfte Jahr in Folge zurückgegangen. Mit 14'062<sup>8</sup> Meldungen war im Vergleich zum letzten Jahr ein Rückgang von -2'340 Personen zu beobachten, was einem Minus von 14.3% entspricht. Verglichen mit den oben beschriebenen Kategorien (Entsandte und kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern) ist dies die Kategorie mit dem stärksten Rückgang.

Die neuerliche Abnahme der gemeldeten selbständigen Dienstleistungserbringer im Jahr 2021 ist v.a. auf tiefere Meldezahlen von Selbständigen im Baunebengewerbe zurückzuführen. Zudem ist auch im Bauhauptgewerbe sowie im Handel ein Rückgang zu beobachten. Die Anzahl Meldungen in der Branchengruppe «Kirche, Kultur, Sport und

<sup>8</sup> Nicht enthalten ist die Branche der persönlichen Dienstleistungen. In dieser Branche sind 6'576 Personen bei einem Total von 20'638 selbständigen Dienstleistungserbringern zu verzeichnen.

Unterhaltung» ist ebenfalls weiter gesunken. Im Gegenzug dazu haben sich die Meldungen in der Branchengruppe «Verarbeitendes Gewerbe» nach der Abnahme im Vorjahr wieder stabilisiert.

**Abbildung 2.5: Entwicklung der Anzahl der selbständigen Dienstleistungserbringer (ohne persönliche Dienstleistungen), 2005-2021**



Quelle: SEM

Aufgeschlüsselt nach Kantonen fällt die Hälfte der Meldungen (50.4%) auf die fünf Kantone Zürich, Genf, Bern, Tessin und Waadt. Während im Vorjahr die Anzahl Meldungen für Selbständigerwerbende noch in allen Kantonen, ausser im Wallis, rückgängig war, weisen in diesem Jahr neun Kantone eine Zunahme der Meldungen aus. Am stärksten war die Zunahme im Kanton Uri (+52%), wobei diese Zunahme auf sehr tiefem Niveau ist und lediglich einer Zunahme von 28 Selbständigen entspricht.

## 2.5 Internationaler Vergleich

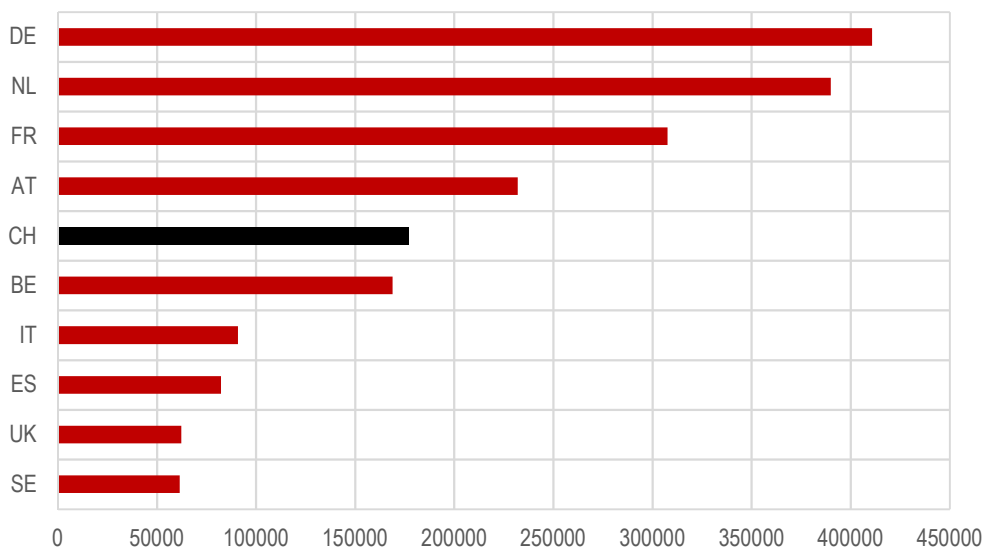
Aus einer von der Europäischen Kommission publizierten Studie zu Entsendungen im EU- und EFTA-Raum geht hervor, dass die Schweiz im Jahr 2020 zu den fünf wichtigsten Empfängerstaaten für entsandte Arbeitnehmende und selbständige Dienstleistungserbringer zählte<sup>9</sup>. Da die Zahlen in der genannten Studie aus 2020 stammen, bilden sie die Situation des ersten Pandemiejahres in Europa ab.

Der Vergleich auf internationaler Ebene zeigt, dass die Anzahl Entsandter und Selbständiger, welche 2020 in die Schweiz kamen, einen vergleichbaren Einbruch erlitt wie dies auf europäischer Ebene der Fall war. Die Anzahl von Entsandten und Selbständi-

<sup>9</sup> Frederic De Wispelaere, Lynn De Smedt & Jozef Paolet, Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2020, European Commission 2021

gen, die 2020 von Deutschland in die Schweiz kamen, war zahlenmässig die viertgrösste Bewegung zwischen zwei Staaten überhaupt in diesem Zusammenhang<sup>10</sup>. Die Zahl der einreisenden Dienstleistungserbringer in die Schweiz war deutlich höher als die Anzahl in einem anderen Land tätig werdenden Dienstleistungserbringer aus der Schweiz. Die daraus resultierende positive Nettobilanz zeigt auf, dass der Schweizer Arbeitsmarkt auch 2020 sehr attraktiv für Entsendebetriebe und selbständige Dienstleistungserbringer aus der EU war. Die Schweiz liegt bei den Nettoempfängerstaaten auf Platz 4, hinter den Spitzenreitern Niederlande, Frankreich und Österreich. Die grössten Nettoentsendestaaten im europäischen Vergleich waren 2020 Deutschland, Polen, Slowenien und Italien. In absoluten Zahlen steht die Schweiz mit 177'142 PD-A1-Zertifikaten an fünfter Stelle der Länder, die am meisten PD-A1-Zertifikate ausgestellt haben, hinter Deutschland (410'908), den Niederlanden (390'002), Frankreich (307'679) und Österreich (232'003). Relativ gesehen machen die ausgestellten Zertifikate 3,7 % der Schweizer Erwerbsbevölkerung aus, die vierthöchste Quote in Europa hinter Luxemburg (17,4 %), Österreich (5,2 %) und den Niederlanden (4,3 %).

**Abbildung 2.6: Anzahl der ausgestellten PD-A1-Zertifikate nach Ländern, 2020**



Quelle: Eurostat

<sup>10</sup> Diese Analyse bezieht sich auf die Anzahl ausgestellter Entsendeformulare A1, welche das zuständige Sozialsystem bescheinigen um Sozialversicherungsbeiträge in mehr als einem EU- EFTA-Staat zu vermeiden.

### 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 teilweise liberalisiert (bis 90 Arbeitstage im Kalenderjahr).

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)<sup>11</sup>, die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge (GAV)<sup>12</sup> und den Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV)<sup>13</sup>. 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 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.

**Kurzfristige Dienstleistungserbringung bis 90 Arbeitstage:**

a) Entsendung von Arbeitnehmenden eines in einem EU-/EFTA-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-/EFTA-Mitgliedstaates in der Schweiz, ohne sich hier niederzulassen.

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

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen können unter anderem die Bestimmungen eines GAV bezüglich Mindestlöhnen, entsprechender Arbeitszeit und paritätischem Vollzug nach Art. 1a des Bundesgesetzes vom 29. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) erleichtert für allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Bestimmungen in erleichterten ave GAV gelten für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

<sup>13</sup> In Branchen, in denen kein GAV existiert, können im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinne von Art. 360a OR erlassen werden. Diese Bestimmungen in NAV gelten für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

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 sind aus Vertretern der Kantone, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften zusammengesetzt.

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 Kantonen Rechnung trägt, da sich das FZA nicht in allen Regionen gleich auswirkt. So ist zum Beispiel die Situation in Grenzregionen eine andere als in der Zentralschweiz. 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 durchgeführt<sup>14</sup>. Falls Verstösse festgestellt werden, können sowohl individuelle<sup>15</sup> als auch kollektive<sup>16</sup> Massnahmen ergriffen werden.

### 3.1.2 Die Rolle des SECO

Das SECO als Aufsichtsbehörde sorgt für einen rechtskonformen und möglichst effizienten und effektiven 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.

**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.

<sup>14</sup> 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.).

<sup>15</sup> Etwa Sanktionen gegen die fehlbaren in- und ausländischen Arbeitgeber.

<sup>16</sup> Etwa die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV oder der Erlass von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen.

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 festgelegt<sup>17</sup>. 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 Massnahmen<sup>18</sup>. Die Kantone werden mit 50% der Lohnkosten für die mit den Kontrollen beauftragten Inspektoren entschädigt. Die PK werden ihrerseits über eine Pauschale in der Höhe von CHF 650 je Kontrolle sowie einem Stundentarif von CHF 100 für Spezialkontrollen finanziert<sup>19</sup>.

Die Bedingungen dieser Vergütung sind in den mit den Vollzugsorganen abgeschlossenen Leistungs-/Subventionsvereinbarungen geregelt. Art und Umfang der von den Vollzugsorganen zu erwartenden Leistung sind in diesen Vereinbarungen festgelegt. Die Inspektionstätigkeit muss Mindeststandards erfüllen, damit eine Kontrolle entschädigungsberechtigt ist. Insbesondere sind die Vollzugsorgane verpflichtet, bei der Planung der Kontrollen eine risikobasierte Strategie anzuwenden und sie müssen bestimmte zwingende Schritte im Kontrollprozess 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 2021 auf fast CHF 16'400'000. Dieser Beitrag stellt die maximal geplante Finanzierung und nicht die tatsächlichen Ausgaben dar, welche im Berichtsjahr wahrscheinlich niedriger ausfallen werden.

**Finanzierung der Paritätischen Kommissionen (PK):** Die Pauschalen sollen die Aufwendungen für Kontrollen decken, welche im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen in Branchen mit ave GAV durchgeführt werden (nur für Kontrollen bei Entsendebetrieben sowie meldepflichtigen Selbständigerwerbenden; das SECO hat keine Aufsichtsfunktion über die PK Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern).

<sup>17</sup> Die Zusammenarbeit zwischen dem WBF und den Kantonen bzw. zwischen dem SECO und den PK äussert sich unter anderem in den Leistungs- und Subventionsvereinbarungen, in denen hauptsächlich die Kontrollziele und die Finanzierung der Kontrolltätigkeit geregelt sind. Die Vereinbarungen definieren die Anzahl der Kontrollen und die im Rahmen der Kontrollen auszuführenden Tätigkeiten.

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

<sup>19</sup> 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.

Im Jahr 2020 lag dieser Betrag bei CHF 15'700'000, im Jahr 2019 bei CHF 15'350'000 und bei 15'100'000 für 2018. Von den diesjährigen CHF 16'400'000 wurden 8'000'000 den Kantonen zugeteilt. Der Rest in der Höhe von CHF 8'400'000 wurde für die Mitfinanzierung der PK-Kontrollen eingesetzt. Im Jahr 2021 haben elf Kantone das System zur Finanzierung von Experten beansprucht.<sup>20</sup>

### *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 nur einen kleinen Teil der Kosten für die Kontrollen<sup>21</sup>. Der Rest, beziehungsweise der grösste Teil der durch die Kontrollen verursachten Kosten wird durch den Bund (Entsandtenkontrollen) oder durch die paritätischen Kommissionen finanziert (s. oben)<sup>22</sup>.

### 3.2 Nationale Mindestkontrollziele

Das nationale Mindestziel der durchzuführenden Kontrollen ist in der EntsV definiert. Aktuell ist es auf jährlich 35'000 Kontrollen festgelegt. Die Aufteilung der Kontrollen zwischen den verschiedenen Kategorien von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden wird risikobasiert festgelegt<sup>23</sup>.

#### **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 finden während des Jahres Finanzprüfungen vor Ort statt. Ziel dieser Kontrolltätigkeit ist es, sicherzustellen, dass die gesprochenen Mittel für die dafür vorgesehenen Zwecke eingesetzt werden.

<sup>20</sup> Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans (s. Kasten S. 24) wurden die Mittel für die Kantone 2018 um 10% erhöht, damit Spezialisten (insbesondere Juristen und Informatiker) beigezogen werden können, die im Bereich des FlaM-Vollzugs benötigt werden.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Die Kontrolltätigkeiten bei Schweizer Arbeitgebern sind vollumfänglich durch die Vollzugskostenbeiträge gedeckt.

<sup>23</sup> Die Aufteilung der Kontrollen reflektiert die Absicht, vermehrt die entsandten Arbeitnehmenden zu kontrollieren, dies aufgrund des erhöhten Risikos von Lohnunterbietungen (Lohnschere zwischen der Schweiz und den EU/EFTA-Ländern). Während entsandte Arbeitnehmende nur für die Zeit ihres Einsatzes

In Absprache zwischen dem Bund, den Sozialpartnern und den Kantonen sind auf nationaler Ebene jährlich einerseits zwischen 30% und 50% der entsandten Arbeitnehmenden und meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer zu kontrollieren. Andererseits sollen 3% der Schweizer Arbeitgeber bzw. 5% in den nationalen Fokusbranchen kontrolliert werden.

Das effektive Kontrollvolumen wird aufgrund der oben erwähnten Kontrollziele definiert und auf die verschiedenen Vollzugsorgane verteilt. Die Definition des Kontrollvolumens und seiner Verteilung auf Kantone und Wirtschaftsbranchen erfolgt 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 risikorexponierten Regionen oder Branchen können die zwischen den Vollzugsorganen und dem Bund vereinbarten Kontrollvorgaben erhöht werden.

### 3.3 Das System der flankierenden Massnahmen in der Praxis

Im Jahr 2021 waren rund 120 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, 120 Inspektoren im Jahr 2021).

Die Anzahl an Inspektoren, welche von den PK oder ihren beauftragten Kontrollvereinen<sup>24</sup> 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 Abschnitt 3.1.3).

**Nationale Mindestkontrollziele:** Die nationalen Mindestkontrollziele wurden 2018 im Zuge der Umsetzung des Aktionsplans zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen nach oben angepasst.

- 35'000 Kontrollen
- 3% der Schweizer Arbeitgeber
- 5% der Schweizer Arbeitgeber in den nationalen Fokusbranchen
- 30% bis 50% der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer

---

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.

<sup>24</sup> Kontrollvereine sind extern beauftragte Organisationen, die für einige oder alle Kontrollen einer oder mehrerer PK sowie TPK zuständig sind. Sie bilden die Flächendimension im Kontrolldispositiv ab, während die zentralen und regionalen paritätischen Kommissionen die Branchendimension abbilden. 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.



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 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 beheben<sup>25</sup>.

#### 3.4.1 Verbesserungen und Weiterentwicklungen des Vollzugs

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

2021 hat das SECO die Plattform für die elektronische Kommunikation im FlaM-Vollzug entwickeln lassen. Das Projekt ermöglicht eine medienbruchfreie Übermittlung von Kontrolldossiers, welche im Rahmen des Vollzugs von verschiedenen Akteuren bearbeitet werden. Mit dem vereinfachten Informationsaustausch zwischen den Vollzugsorganen kann der Vollzug effizienter gestaltet werden. Die Entwicklung wurde Anfang 2022 abgeschlossen. Nach den Abnahmetests wird die Plattform ab Frühjahr 2022 ausgerollt.

Das Projekt «Optimierung Meldeverfahren» hat zum Gegenstand, das Online-Meldeverfahren zu optimieren und weiterzuentwickeln. Die Meldungen der Dienstleistungserbringer sollen künftig einfacher und präziser den Einsatzbranchen zugeordnet werden. Auch soll die Effizienz des Meldeverfahrens gesteigert und Missbräuche besser verhindert werden können.

---

<sup>25</sup> 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\\_Dienstleistung/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/FlaM-bericht\\_2018.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistung/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/FlaM-bericht_2018.html)).

In einer ersten Phase wurden Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität und der Datenübermittlung erarbeitet («Aktualisierung»). Das für die Umsetzung federführende Staatssekretariat für Migration (SEM) hat ein entsprechendes Umsetzungsprojekt lanciert (UPOM1) und im Herbst 2020 erste Massnahmen umgesetzt (siehe dazu Erläuterungen des FlaM-Berichts 2020)<sup>26</sup>. Das Projekt befindet sich derzeit in der Realisierungsphase, wobei ein erster Release zu Beginn des Jahres 2023 erfolgen soll. In dieser Phase stehen insbesondere die Arbeiten in Bezug auf die verbesserte Identifikation der Betriebe sowie die Implementierung von exakteren und validierbaren Angaben des Einsatzorts im Zentrum<sup>27</sup>. In einer zweiten Phase («Weiterentwicklung») wurden konzeptionell grundsätzlichere Fragen aufgegriffen, die sich auch im Kontext von mehreren parlamentarischen Vorstössen stellten<sup>28</sup>. Nachdem im vergangenen Jahr erste Klärungen erfolgten, arbeitet das SEM derzeit an der Initialisierung der Arbeiten.

#### 3.4.2 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2021

Nachfolgend werden die parlamentarischen Vorstösse zu den FlaM dargestellt, die 2021 eingereicht oder weiterbehandelt wurden.

Neu eingereicht wurde im Jahr 2021 die *Motion Gutjahr 21.3846 «Wirkungsvoller Nachweis der Arbeitsbedingungen für Subunternehmer mit dem Informationssystem Isab»*. Die Motion bezweckt, den Bundesrat zu beauftragen, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, damit die in der GAV-Bescheinigung sowie auf der Plattform ISAB abgebildeten Informationen unabhängig von einer durchgeführten Lohnbuchkontrolle als genügender Nachweis für Subunternehmer anerkannt werden.

Die Motion steht im Zusammenhang mit der am 15. Juli 2013 in Kraft getretenen zivilrechtlichen Haftung des Erstunternehmers in der Baubranche für die Nichteinhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Subunternehmer (Art. 5 EntsG). Die Einführung der Solidarhaftung förderte die sozialpartnerschaftliche Entwicklung von Instrumenten in der Baubranche, welche die öffentliche und private Vergabe von Arbeiten unter Einhaltung der sozialen Vorschriften sicherstellen sollen.

In seiner Stellungnahme zur Motion begrüsst der Bundesrat die Bemühungen der Verbände, der Unternehmer und der Sozialpartner zur Entwicklung von Instrumenten, welche die Vergabe von Arbeiten standardisieren und die Umsetzung der Solidarhaftung

---

<sup>26</sup> FlaM Bericht 2020 - Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/flam\\_bericht\\_2020.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/flam_bericht_2020.html)

<sup>27</sup> Die Unternehmen mit Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) sollen diese bei der Registrierung künftig angeben können. Zudem ist geplant, dass die UID mittels Abgleich mit dem UID-Register des Bundesamtes für Statistik (BFS) validiert werden kann. Diese Massnahme zielt auf eine bessere und eindeutige Identifikation der Betriebe ab und senkt daher das Missbrauchspotenzial. Zudem werden die Angaben in Bezug auf den Einsatzort mit Hilfe des Swisstopo-Abgleichservice plausibilisiert, damit Leerkontrollen vermieden werden können.

<sup>28</sup> Vgl. Mo. 18.3758 Regazzi Fabio: *Zemis-Datenbank. Verbesserte Kontrollen dank Fehlerbehebung* und Mo. 18.4250 Müller Walter: *Flankierende Massnahmen modernisieren*.

vereinfachen. Als Antwort auf die Motion hat das WBF im Herbst 2021 eine Expertengruppe mit dem Ziel eingesetzt, den Handlungsbedarf bei der Umsetzung der Sorgfaltspflicht des Erstunternehmers zu analysieren und Lösungsvorschläge unter Berücksichtigung neuer Technologien zu erarbeiten. Die Expertengruppe mit Vertretern der Sozialpartner im Baugewerbe und der Kantone prüft nun die Möglichkeiten, die Erfüllung der Sorgfaltspflicht im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben den Entwicklungen und der heutigen Praxis anzupassen. Bis im Sommer 2022 sollen dazu Lösungen zuhanden der Unternehmer dazu erarbeitet werden.

Weiter wurde im Jahr 2021, im Zusammenhang mit der Plattformökonomie, die *Motion Meyer 21.3772 «Arbeitsgesetz gilt auch für Anbieter der Plattformökonomie»* eingereicht. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion und verweist in seiner Antwort auch auf die Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen der flankierenden Massnahmen. Die Motion wurde in den Räten noch nicht traktandiert.

Im Jahr 2021 wurde auch das *Postulat Crottaz 21.3862 «Folgen des Beitritts der Schweiz zur Europäischen Arbeitsbehörde und zum Binnenmarkt-Informationssystem»* eingereicht. Der Bundesrat hat das Postulat abgelehnt mit der Begründung, dass es aktuell nicht angezeigt ist, Auswirkungen eines Schweizer ELA-Beitritts bzw. einer Teilnahme an IMI zu beurteilen. Das Postulat wurde zurückgezogen.

Daneben gab es verschiedene parlamentarische Vorstösse aus den Vorjahren, die im Jahr 2021 weiterbehandelt wurden oder abgeschrieben werden konnten.

*Motion Abate 18.3473 «Optimierung der flankierenden Massnahmen. Änderung von Artikel 2 des Entsendegesetzes» (siehe dazu auch FlaM Bericht 2019 und 2020).*

Weiter behandelt wurde im Jahr 2021 die Revision des Entsendegesetzes, die gestützt auf die Motion Abate 18.3473 erfolgte. Die Motion verlangte die Aufnahme der kantonalen Mindestlöhne im Entsendegesetz. Die Botschaft zur Revision wurde im April 2021 vom Bundesrat verabschiedet. Der Ständerat ist als Erstrat nicht auf die Revision eingetreten, jedoch hat sich der Nationalrat Ende Jahr für ein Eintreten entschieden. Der Ständerat wird die Debatte in der Sommersession 2022 weiterführen.

*Standesinitiative des Kantons Tessin 18.326 «Informationspflicht gegenüber von Lohndumping betroffenen Arbeitnehmenden» (siehe dazu auch FlaM Bericht 2020).*

Die Standesinitiative 18.326 aus dem Tessin haben die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des National- und Ständerates bereits im Jahr 2020 angenommen. Sie wollte die Arbeitgeber verpflichten, ihre Arbeitnehmer über Lohnverstösse zu informieren. Im Jahr 2021 hat die WAK des Ständerates das SECO beauftragt, eine Umsetzung der Standesinitiative ohne gesetzliche Anpassung zu planen und zu initiieren. Diese Umsetzung hat das SECO an die Hand genommen und verschiedene

Massnahmen in Zusammenarbeit mit den Kantonen umgesetzt. Das SECO wurde von der WAK-S beauftragt über die vorgenommenen Umsetzungsarbeiten Bericht zu erstatten. Gestützt auf den Bericht des SECO zum Stand der Umsetzung, hat die WAK-S den Antrag auf Abschreibung im April 2022 angenommen. Der Ständerat wird diesen Antrag in der Sommersession 2022 beraten.

*Standesinitiative des Kantons Tessin 18.306 «Bekämpfung des Lohndumpings. Erweiterung des Begriffs der missbräuchlichen Kündigung» Standesinitiative zum Kündigungsschutz (siehe dazu auch FlaM Bericht 2020).*

Die Standesinitiative des Kantons Tessins 18.306 «Bekämpfung des Lohndumpings. Erweiterung des Begriffs der missbräuchlichen Kündigung» fordert die Bundesversammlung auf, die rechtlichen Bestimmungen betreffend die missbräuchliche Kündigung von Arbeitsverhältnissen im Obligationenrecht anzupassen, indem der Begriff der missbräuchlichen Kündigung erweitert wird. Der Standesinitiative wurde von beiden Kommissionen der Räte keine Folge gegeben.

#### 3.4.3 Mobility Package, EU-Richtlinie 2020/1057 über die Entsendung von Kraftfahrern

Das Europäische Parlament hat am 8. Juli 2020 das «Mobilitätspaket 1» verabschiedet, welches neue Vorschriften für den grenzüberschreitenden Strassentransport enthält. Die Regelungen bezwecken die Förderung eines fairen und nachhaltigen Strassentransports im Güter- und Personenverkehr. Im «Mobilitätspaket 1» ist auch die neue Richtlinie (EU) 2020/1057 für die Entsendung von Kraftfahrern im Strassenverkehr enthalten, welche spezifische Regeln für grenzüberschreitende Entsendungen in diesem Sektor vorsieht.

Der Bundesrat will im grenzüberschreitenden Strassentransport den fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen gewährleisten und die Zusammenarbeit mit den EU-Staaten stärken. Zu diesem Zweck hat er am 23. Februar 2022 ein Paket von Gesetzesanpassungen in die Vernehmlassung geschickt. In Angleichung an die Richtlinie (EU) 2020/1057 ist auch eine Anpassung des EntsG vorgesehen. So soll eine Grundlage für den Informationsaustausch und die Gewährung von Amtshilfe durch die Schweizer Behörden eingeführt werden. Die Amtshilfe soll gewährt werden, wenn die Behörden eines EU-Staates ein in der Schweiz domiziliertes Unternehmen auf Einhaltung der minimalen Arbeitsbedingungen in diesem EU-Staat kontrollieren möchten und Amtshilfe aus der Schweiz benötigen. Die Vernehmlassung dauerte bis am 31. Mai 2022. Nach Auswertung der Ergebnisse wird der Bundesrat über das weitere Vorgehen entscheiden.

#### 3.4.4 Trinationale Arbeitsgruppe / Groupe franco-suisse

Die Trinationale Arbeitsgruppe und die Groupe franco-suisse bieten seit Jahren einen Rahmen, um technische Fragen in Bezug auf die Anwendung der FlaM zu lösen. Diese Beziehungspflege mit den Nachbarstaaten Deutschland, Österreich, Liechtenstein und Frankreich ist eine Daueraufgabe und wurde auch im Berichtsjahr erneut mit je einem Treffen in der Schweiz wahrgenommen. Nebst der Thematisierung von konkreten Umsetzungsfragen im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung wurde die Weiterentwicklung der Entsenderegeln in den jeweiligen Ländern diskutiert.

## 4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene

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

### 4.1 Zielerreichung

Die Vollzugsorgane haben im Jahr 2021 insgesamt 35'795 Kontrollen durchgeführt. Das in der EntsV festgelegte Minimalziel wurde demnach erreicht (s. Tabelle 4.1). Nachdem sich das Kontrollvolumen im Jahr 2020 im Vorjahresvergleich pandemiebedingt um 17% reduzierte, war im Jahr 2021 kein weiterer Rückgang der Kontrolltätigkeit zu beobachten und dies trotz weiterhin angespannter epidemiologischer Lage in der Schweiz. Die Kontrolltätigkeit konnte im zweiten Pandemiejahr leicht erhöht werden (+5%). Das Kontrollvolumen insgesamt blieb jedoch deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt. Nebst der weiterhin rückläufigen grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung und den pandemiebedingten Ausfällen bei den Vollzugsorganen, dürften auch die vielen Absagen von Grossveranstaltungen dieses tiefere Kontrollvolumen in einigen Kantonen miterklären. Inwiefern das Homeoffice und die Tatsache, dass Arbeiten und Aufgaben vermehrt online durchgeführt werden, die Kontrolltätigkeit nachhaltig beeinflussen wird, wird die Zukunft zeigen.

*Tabelle 4.1: Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2013*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ohne ave GAV	16'172	17'923	19'611	19'114	19'096	19'619	18'785	16'699	20'186
mit ave GAV	21'609	20'869	23'470	21'356	23'610	21'420	20'862	16'010	14'587
PK mit kantonalen ave GAV	1'778	1'630	1'661	1'359	1'437	1'046	1'658	1'417	1'022
<b>Total</b>	<b>39'559</b>	<b>40'422</b>	<b>44'753</b>	<b>41'829</b>	<b>44'143</b>	<b>42'085</b>	<b>41'305</b>	<b>34'126</b>	<b>35'795</b>
<b>Ziel EntsV</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>35'000</b>	<b>35'000</b>	<b>35'000</b>	<b>35'000</b>

Quelle: SECO

Während das Kontrollvolumen in den Branchen ohne ave GAV das Vorkrisenniveau wieder erreichte, trifft dies auf den Bereich mit ave GAV noch nicht zu. Dies dürfte auch mit der ave GAV Lücke im Schreinergerwerb der Deutschschweiz und des Tessins zu

erklären sein<sup>29</sup>. Das Schreinerhandwerk ist jeweils das Handwerk mit dem höchsten vereinbarten Kontrollziel (3'200 Kontrollen). Die Kontrollen im Schreinerhandwerk mussten letztes Jahr von den kantonalen tripartiten Kommissionen übernommen werden, was die Zunahme der Kontrolltätigkeit dieser Kommissionen im Jahr 2021 miterklärt.

**Tabelle 4.2: Zielerreichung und Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern, 2021**

	Branchen mit ave GAV	Branchen ohne ave GAV	Total
Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, bezüglich flankierende Massnahmen	9'091	11'466	20'557
Anzahl Arbeitsstätten	85'071	257'505	342'576
<b>Anteil der kontrollierten Arbeitsstätten, nur FlaM</b>	<b>11%</b>	<b>4%</b>	<b>6%</b>

Quelle: SECO, Modell Egger

Gemäss den von der TPK Bund festgelegten Zielen müssen 3% aller Schweizer Arbeitgeber kontrolliert werden. In den Fokusbranchen liegt das Kontrollziel bei 5%. Wie in der Tabelle 4.2 ersichtlich, wurde dieses Kontrollziel der TPK Bund im Berichtsjahr übertroffen. Verglichen mit dem Jahr 2020 wurde die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern leicht erhöht. Die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen mit ave GAV war mit 11% höher als in Branchen ohne ave GAV. In Tabelle 4.2 werden nur FlaM-Kontrollen ausgewiesen. Zusätzlich zu den Kontrollen im Zusammenhang mit den flankierenden Massnahmen unterliegen Schweizer Unternehmen auch Arbeitsmarktkontrollen im Bereich Schwarzarbeit (BGSA) oder im Rahmen der Durchsetzung des Arbeits- (ArG) und Unfallversicherungsgesetzes (UVG).

Im Jahr 2021 wurden 33% der entsandten Arbeitnehmenden und 33% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer kontrolliert. Somit konnte auch hier das festgelegte Kontrollziel, welches als Bandbreite zwischen 30%-50% festgelegt wurde, erreicht werden. Hier befindet man sich im unteren Bereich der festgelegten Zielvorgabe. Da meldepflichtige Dienstleistungserbringer im Jahresverlauf auch mehrere Einsätze in der Schweiz durchführen können, ist auch die Anzahl Einsätze von Interesse. Diese lag im Jahr 2021 bei rund 197'800 Einsätzen, respektive Meldungen und somit 2.5 höher als die Anzahl Dienstleistungserbringer (Entsandte und Selbständige). Werden die durchgeführten Kontrollen mit den Einsätzen verglichen wird die in Tabelle 4.3 ausgewiesene Kontrollintensität wiederum etwas relativiert.

Im Vorjahresvergleich erhöhte sich die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane im Bereich der Schweizer Arbeitgeber (+8%) und war bei Entsandten und Selbständigerwerbenden mit einem leichten Plus von 1% relativ stabil. 58% der Betriebskontrollen fanden bei Schweizer Arbeitgebern, 29% bei Entsendebetrieben und 13% bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern statt. Im Bereich der Personenkontrollen

**Kontrollintensität bei Schweizer Unternehmen:** Zusätzlich zu den Kontrollen im Zusammenhang mit den flankierenden Massnahmen unterlagen die Schweizer Unternehmen im Jahr 2020 unter anderem den folgenden Kontrollen:

- 10'345 Kontrollen im Kampf gegen Schwarzarbeit
- 67'821 Kontrollen im Rahmen der Durchsetzung des Arbeitsgesetzes (ArG) und des Unfallversicherungsgesetzes (UVG)
- Werden diese Kontrollen ebenfalls mitgezählt, dürfte die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern insgesamt höher liegen. Für das Jahr 2020 schätzungsweise bei maximal 30%.

<sup>29</sup> Die Schreinerbranche Deutschschweiz und Tessin war ab dem 1. Januar 2021 ohne Gesamtarbeitsvertrag. Der vertragslose Zustand hat über das ganze Berichtsjahr angehalten.

wurden 80% dieser Kontrollen bei Angestellten von Schweizer Betrieben durchgeführt. Der Rest teilt sich auf entsandte Arbeitnehmende (16%) und selbständige Dienstleister (3%) auf.

*Tabelle 4.3 Zielerreichung und Kontrollintensität bei ausländischen Dienstleistungserbringern, 2021*

	Branchen mit ave GAV	Branchen ohne ave GAV	Total
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten	10'667	12'022	21'560
Anzahl meldepflichtiger Entsandte	35'612	32'440	68'052
<b>Anteil der kontrollierten Entsandten</b>	<b>30%</b>	<b>37%</b>	<b>33%</b>
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden	1'838	2'849	4'579
Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbende	7'486	6'576	14'062
<b>Anteil der kontrollierten Selbständigerwerbenden</b>	<b>25%</b>	<b>43%</b>	<b>33%</b>

Quelle: SECO, Modell Egger

#### *Kontrollintensität auf nationaler Ebene*

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

Der Unterschied zwischen dem Anteil der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern und dem Anteil der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden erklärt sich dadurch, dass die Kontrollen bei Schweizer Betrieben – im Gegensatz zur Kontrolle von entsandten Arbeitnehmenden – rückwirkend für längere Perioden durchgeführt werden können. Mit anderen Worten: Während der Anteil der kontrollierten Schweizer Arbeitgeber geringer ist, gehen diese Kontrollen mehr in die Tiefe. Der Anteil der kontrollierten Arbeitnehmenden bei Schweizer Betrieben ist in der Regel höher, eine Kontrolle kann sogar alle Arbeitnehmenden eines Unternehmens betreffen.

Für ausländische Dienstleistungserbringer bezieht sich die Kontrolle hingegen nur auf die Dauer der spezifisch in der Schweiz erbrachten Dienstleistung<sup>30</sup>. Ein Schweizer Betrieb kann jederzeit und für den gegenwärtigen Zeitraum wie auch für vergangene Perioden kontrolliert werden. In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass die Schweizer Arbeitgeber – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – auch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einer intensiven Aufsicht unterliegen<sup>31</sup>. Somit sind die

<sup>30</sup> Die Entsendungen in die Schweiz dauern zu einem Drittel nur einen Tag, zu 75% weniger als fünf Tage.

<sup>31</sup> In seinem Bericht vom 29.05.2019 zum Postulat 15.3117 de Courten "Abbau von Regulierungskosten. Bonusorientierte Kontrollintervalle für Betriebe und Anlagen" hat der Bundesrat die Frage der Kontrollintensität bei Schweizer Unternehmen umfassend behandelt: <https://www.seco.ad-min.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2019.msg-id-75262.html>



Kontrollintensitäten bei Schweizer Arbeitgebern und bei entsandten Arbeitnehmenden, wie sie in den Tabelle 4.2 und 4.3 dargestellt sind, nicht miteinander vergleichbar.

Zudem besteht für den Bund einzig bezüglich der Kontrolle von ausländischen Dienstleistungserbringern eine rechtliche Grundlage zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den kantonalen Organen sowie von Subventionsvereinbarungen mit den PK in ave GAV-Branchen<sup>32</sup>. Die durch ave GAV abgedeckten Branchen, die nicht oder nur sehr schwach von der ausländischen Dienstleistungserbringung betroffen sind, haben mit dem SECO keine Subventionsvereinbarungen abgeschlossen. Sie sind folglich auch nicht verpflichtet, über ihre Kontrolltätigkeit Bericht zu erstatten. Ein Teil der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in ave GAV-Branchen ist demnach nicht im FlaM-Reporting enthalten<sup>33</sup>. Überdies leiteten mehrere Kantone die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern im Bereich der 40 kantonalen ave GAV nicht weiter. Somit wird der in diesem Bericht ausgewiesene Umfang der Kontrollen bei Schweizer Betrieben unterschätzt.

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

---

<sup>32</sup> Die Kontrolltätigkeit der PK bei den Schweizer Arbeitgebern fällt unter den ordentlichen Vollzug der GAV. Das SECO übt keine Aufsicht über diesen Kontrollbereich aus und unterstützt die diesbezügliche Kontrolltätigkeit auch nicht finanziell.

<sup>33</sup> Von den 44 ave GAV auf Bundesebene (Stand vom 01.07.2021) erhält das SECO von 33 PK Kontrollzahlen. Da die restlichen PK nicht von Entsendungen betroffen sind, verfügt das SECO auch über keine Vereinbarungen mit diesen Kommissionen. Von den rund 40 ave GAV auf Kantonsebene (Stand vom 01.07.2021) konnte im vorliegenden Bericht die Kontrolltätigkeit von weniger als der Hälfte der zuständigen kantonalen PK berücksichtigt werden.

#### **Kasten 4.1: Interpretation der Resultate**

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

##### *Risikobasierte Kontrollstrategie*

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

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

##### *Einfluss der Kantone auf die nationalen Ergebnisse*

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

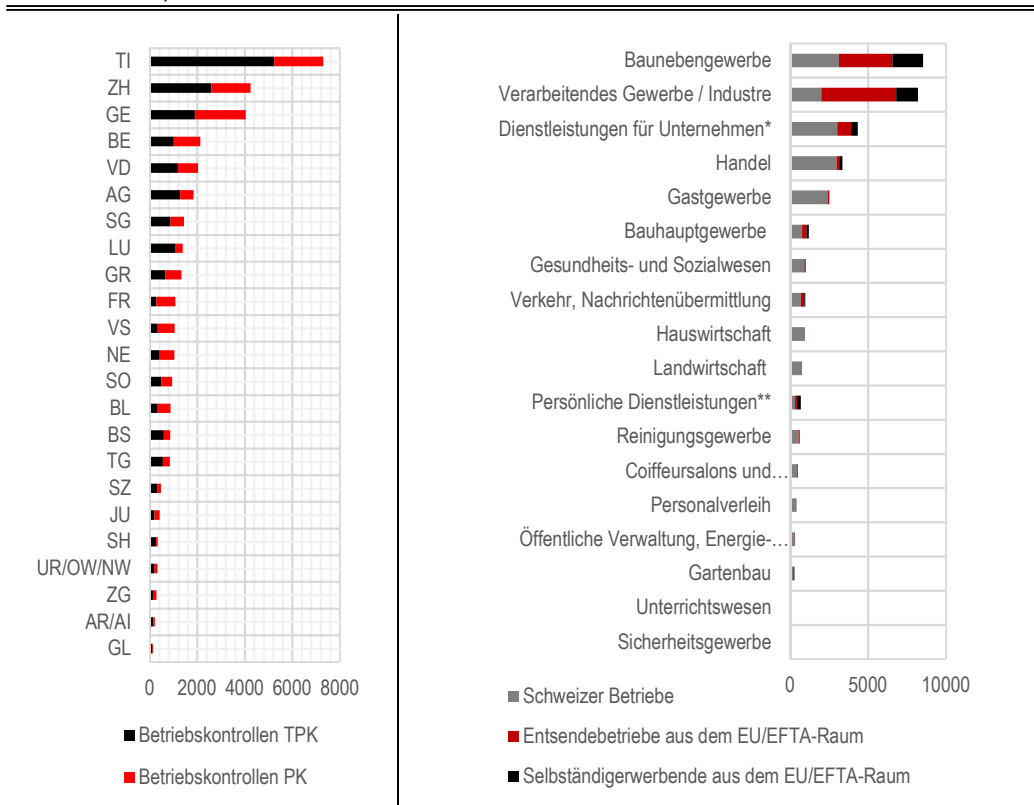
#### 4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebern, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden

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

Wie in Abbildung 4.1 ersichtlich, war die Kontrolltätigkeit in den Kantonen Tessin, Zürich und Genf am höchsten. Einerseits erklärt sich diese Feststellung mit der Arbeitsmarktgrösse der genannten Kantone. Andererseits sind sie das Ergebnis unterschiedlicher Strategien der Kantone, aber auch einer stärkeren Risikoexposition, insbesondere in den Grenzregionen. Die Tabelle 4.4 stellt die Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene dar und zeigt, wo die Kontrollschwerpunkte gesetzt wurden. Die Abdeckung durch ave GAV variiert zudem je nach Kanton, was die unterschiedliche Aufteilung der Kontrollen durch kantonale TPK und PK grösstenteils erklärt.

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, waren auch in diesem Berichtsjahr die ausländischen Dienstleistungserbringer grossmehrheitlich im verarbeitenden Gewerbe sowie im Baunebengewerbe tätig. Deshalb finden dort auch die meisten Kontrollen von Dienstleistungserbringern statt. Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern wurden hauptsächlich im Bereich Dienstleistungen für Unternehmen, im Handel, im Gastgewerbe und im Baunebengewerbe durchgeführt. Die Zunahme der Betriebskontrollen im Vorjahresvergleich ist mehrheitlich auf die Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebern zurückzuführen. Mit Ausnahme des Gastgewerbes, der persönlichen Dienstleistungen, des Gartenbaus sowie des Coiffeur- und Sicherheitsgewerbes konnte die Kontrolltätigkeit in allen Branchen erhöht werden, wobei insbesondere der Handel und das Gesundheits- und Sozialwesen mehr Kontrollen verzeichneten.

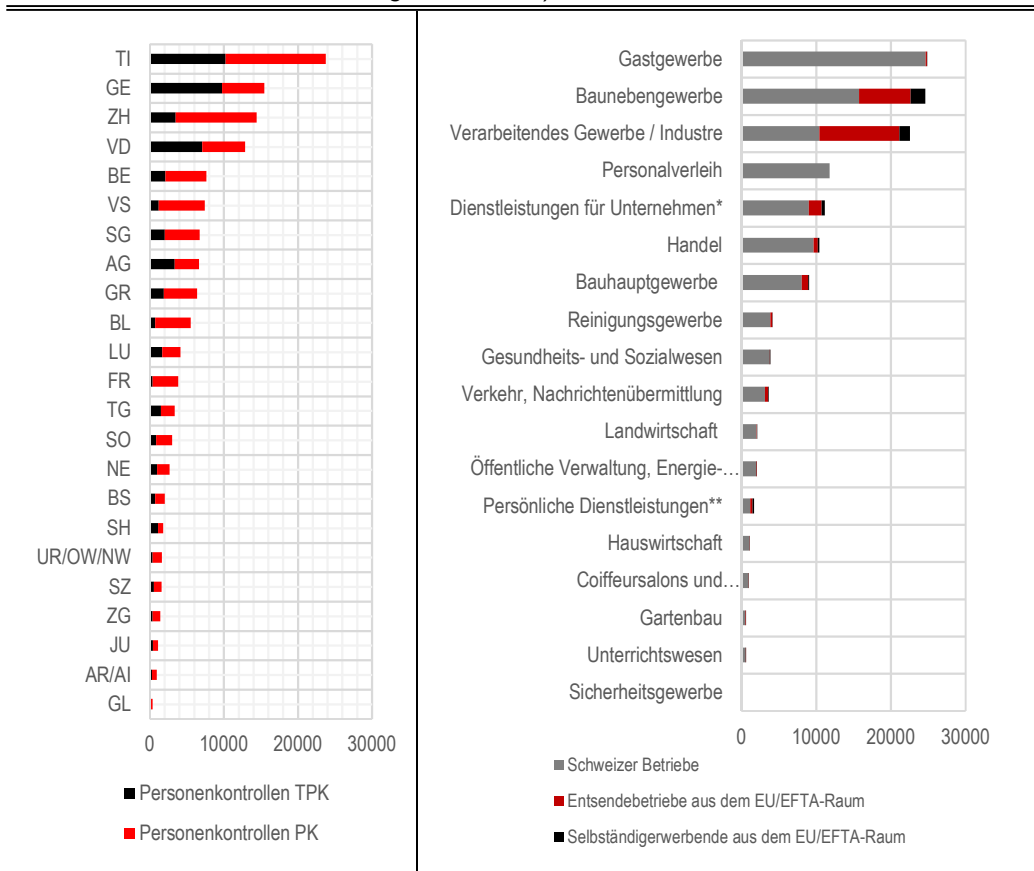
Abbildung 4.1: Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständig-erwerbenden), 2021



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

Die Abbildung 4.2 zeigt, dass sich die Branchenverteilung verändert, wenn man von der Ebene Betriebskontrollen auf die Ebene Personenkontrollen wechselt. Das Gastgewerbe ist die Branche mit den meisten Personenkontrollen. Die überwiegende Mehrzahl der Kontrollen im Gastgewerbe wird von der zuständigen paritätischen Kommission durchgeführt. Zahlreiche Personenkontrollen wurden zudem im Baunebengewerbe, der verarbeitenden Industrie sowie im Personalverleih durchgeführt.

Abbildung 4.2: Personenkontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Betrieben, entsandte Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende), 2021



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

Die Kompetenz zur Festlegung der Kontrollschwerpunkte in der Arbeitsmarktbeobachtung obliegt den kantonalen TPK. Diese berücksichtigen dabei unter anderem die von der TPK des Bundes definierten Fokusbranchen. Die TPK Bund bestimmt jährlich Fokusbranchen, in welchen eine intensivere Kontrolltätigkeit zu erfolgen hat als in anderen Branchen. Die kantonalen TPK legen gemäss der Situation des kantonalen Arbeitsmarkts auch eigene Schwerpunkte fest (s. Tabelle 4.4).

**Tabelle 4.4: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene**

	2020	2021
<b>Auf Bundes-</b>	<b>Gastgewerbe, Personalverleih, Baunebengewerbe, Überwachungs- und Sicherheitsgewerbe, Reinigungsgewerbe, Coiffeurgewerbe, Detailhandel, Landwirtschaft</b>	<b>Gastgewerbe, Personalverleih, Baunebengewerbe, Überwachungs- und Sicherheitsgewerbe, Reinigungsgewerbe, Coiffeurgewerbe, Detailhandel, Landwirtschaft</b>
AG	Hauswirtschaft, Kosmetikstudios, Lebensmittel- und Getränkeherstellung (ungelernte Produktionsmitarbeitende), Detailhandel Telefonie, Liegenschaftsverwaltungen (kaufmännisches Personal)	Hauswirtschaft, Abfall-/Recycling-Branche (ungelerntes Personal), Autobranche Service- und Reparaturarbeiten, Autobranche Verkauf, Zweiradgewerbe Service- und Reparaturarbeiten, Zweiradbranche Verkauf
AR	Kita, Hauswirtschaft	
AI	IT, Immobilien, Transport	Kita
BE	Baugewerbe, Ausbaugewerbe, Hauswirtschaft, Maschinenbau	Baunebengewerbe, Maschinenbau, Hauswirtschaft
BL	Reiterhöfe, Immobilienwesen (Liegenschaftsverwaltung), Hauswirtschaft	Strassentransport (Güter), Informatik / EDV, Fitnesszentren, Hauswirtschaft
BS	Strassentransport, Hauswirtschaft, Immobilienwesen / IT, Kosmetikinstitute, Detailhandel inklusive Apotheken und Drogerien	Strassentransport, Hauswirtschaft, Immobilien / IT, Schreinergerber, Überwachungs- und Sicherheitsgewerbe
FR	Private Kindertagesstätten, Fitness- und Sportzentren, Immobilienbranche	Private Kindertagesstätten, Fitness- und Sportzentren, Immobilienbranche
GE	Plattformarbeit, Praktika, Spitex-Sektor	Plattformarbeit, Praktika, Spitex-Sektor
GL	Landwirtschaft, Strassentransport, Physio, Bodenlegerei, Fitnesscenter	Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte (Haushaltshilfen, Betreuerinnen), Handel mit Motorfahrzeugen, Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen
GR	Bodenlegergewerbe, Strassentransport, Immobilienwesen, IT-Betriebe, Kosmetikbetriebe, Fitnesszentren, Nahrungsmittelindustrie, Bergbahnen	Detailhandel, Baunebengewerbe
JU	Uhrenindustrie, Strassenverkehr, Praktika in Kindertagesstätten, Forstwirtschaft	Uhrenindustrie, Einzelhandel, Personalverleih
LU	Kindertagesstätten, Hauswirtschaft, Fitnesszentren und Sportanlagen, Kosmetikinstitute, IT	Landwirtschaft, Autogewerbe, Detailhandel, Nahrungsmittelindustrie, Praktikas (branchenübergreifend), Hauswirtschaft
NE	Landwirtschaft	Landwirtschaft mit Viehzucht
SG	Bodenlegerei, Immobilienwesen	Detailhandel Bekleidung und Schuhe, Nahrungsmittelindustrie Käsereien und andere Produktionsbetriebe
SH	IT	
SO	Autogewerbe (Garagen und Pneuhandel), Kosmetikinstitute und Nailstudios	Landwirtschaft, Hauswirtschaft, Autogewerbe
SZ	Kindertagesstätten (nur Praktika vor Lehre)	
TG	Lebensmittelherstellung / Nahrungsmittelindustrie, Pneuhandel, Fitnesscenter und Sportanlagen	Herstellung von Druckerzeugnissen, Werbeagenturen, Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln, Personalverleih mit Einsätzen in der Nahrungsmittelindustrie
TI	Alle Branchen der 22 geltenden NAV plus: Allgemein- und Facharztpraxen, Kaufmännische Angestellte in der Tätigkeit von Versicherungsvertretern und -maklern, Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren, Fitnesscenter	Alle Branchen der 22 geltenden NAV plus: Investmentgesellschaften, Grafikdesign und visuelle Kommunikation, Vermietung und Verpachtung, Zahnarztpraxis, Physiotherapie
UR- OW- NW	Kindertagesstätten (nur Praktika vor Lehre)	
VD		Industrie, Handel, Landwirtschaft, Kindertagesstätten
VS	Landschaftsgärtner (Oberwallis)	Bauhauptgewerbe, Baunebengewerbe
ZG	Praktikanten KITAs	Nahrungsmittelbranche, Facility Management, Transportbranche, Geschenk- und Bastelläden
ZH	Autogewerbe, Boden- und Parkettgewerbe, Maschinenbau, Maler- und Gipsergewerbe (ave-loser Zustand), Veranstaltungsorganisation, Gesundheits- und Sozialwesen	Autogewerbe & Boden- und Parkettgewerbe, Detailhandel, Maschinenbau, Schreinergerber, Veranstaltungsorganisation

**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.

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

Nach dem die Kontrolltätigkeit im Jahr 2020 stark zurückgegangen ist, hat sich diese nun wieder normalisiert. Im Jahr 2021 hat das Kontrollvolumen der kantonalen TPK bei Schweizer Betrieben im Bereich ohne ave GAV gegenüber 2020 um 19% zugenommen (inkl. NAV-Kontrollen).

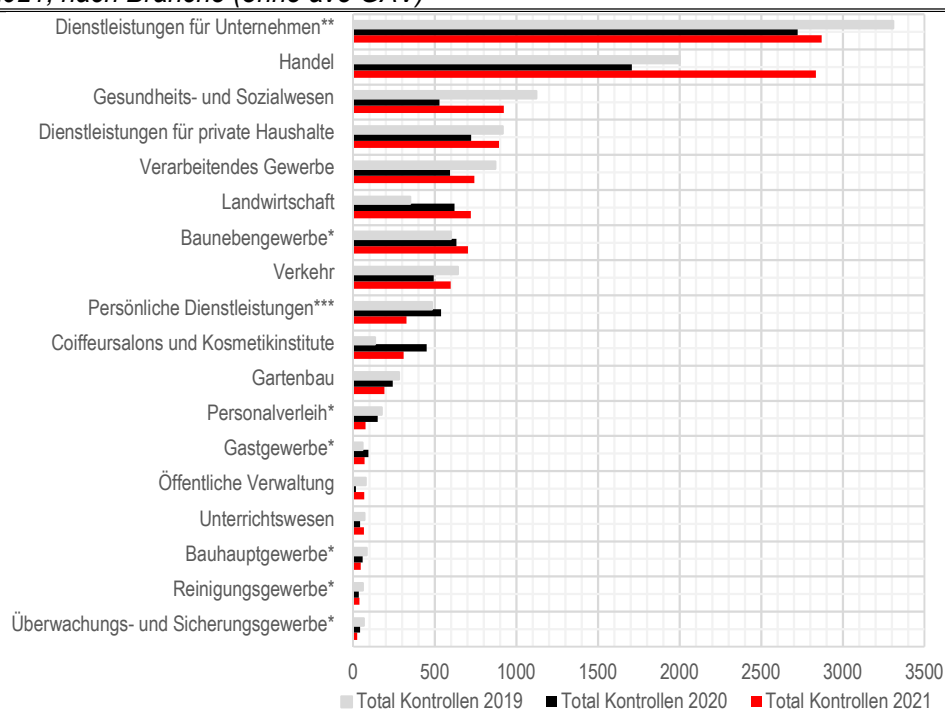
Abbildung 4.3 zeigt die Anzahl Betriebskontrollen nach Branchen, welche in den Jahren 2019 bis 2021 durchgeführt wurden. Das Kontrollvolumen kann jeweils stark von einer Branche zur anderen und von Jahr zu Jahr variieren<sup>34</sup>. Zu den in den letzten Jahren am meisten kontrollierten Branchen gehören die Dienstleistungen für Unternehmen (Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Personalvermittlung, Informatik), der Handel, sowie das Gesundheits- und Sozialwesen und Dienstleistungen für private Haushalte.

#### **Kontrollstrategie**

**Tessin:** Der Kanton Tessin trägt mit seinen jährlich rund 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 Praxis auch einen grossen Effekt auf die jährliche Verteilung aller gesamtschweizerischen Kontrollen (s. Abbildung 4.3).

<sup>34</sup> Je nach Jahr können sich die Fokusbranchen des Bundes und der Kantone überschneiden (s. Tabelle 4.4). Diese Überschneidung kann die Bandbreite der Kontrollen zwischen den Branchen im Laufe der Zeit erhöhen.

Abbildung 4.3: Total der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2019 und 2021, nach Branche (ohne ave GAV)



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

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

Die am stärksten kontrollierte Branche ist jene der Dienstleistungen für Unternehmen. Allein in dieser Branche wird mit über 2'800 Kontrollen fast ein Viertel aller Kontrollen durchgeführt. Innerhalb dieser Branche wurden fast 50% der Kontrollen im Bereich der Beratungsunternehmen vorgenommen, weitere 20% in der Informatik. Auch im Handel wurden 2021 viele Kontrollen durchgeführt, ebenfalls über 2'800 an der Zahl. Fast die Hälfte der Kontrollen wurden in der Teilbranche Detailhandel durchgeführt. In der Branche Gesundheit und Soziales wurden 2021 gut 900 Kontrollen durchgeführt, was noch einem Anteil von 8% der totalen Kontrollen entspricht.

Betrachtet man die Entwicklung der Kontrolltätigkeit in den Branchen über die Jahre, zeigt sich, dass diese im Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen im Jahr 2020 stark zurückgegangen sind und nun wieder zugenommen haben (+5%; 147 Kontrollen). Gegenüber dem Vorjahr haben in dieser Branche vor allem die Kontrollen in der Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung zugenommen. Im Handel hat das Kontrollvolumen im Vergleich zu den Vorjahren noch deutlicher zugenommen (+65%; 1'117 Kontrollen). Dieser starke Anstieg erklärt sich vor allem durch die vermehrte Kontrolltätigkeit des Kantons Tessin im Grosshandel (kantonaler NAV).

Ebenfalls zugenommen haben die Kontrollen in der Branche des Gesundheits- und Sozialwesens (+75%; 395 Kontrollen). Der starke Anstieg erklärt sich hier vor allem



dadurch, dass nach einem Rückgang der Kontrolltätigkeit im Jahr 2020 das Niveau der Jahre 2018 und 2019 nun fast wieder erreicht wurde. In diesem Bereich wurden keine geltenden Mindestlöhne kontrolliert. Der Grossteil der Kontrollen wurde durch den Kanton Tessin durchgeführt, gefolgt vom Kanton Zürich. Im Sektor der Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte liess sich in den letzten Jahren ein Anstieg der Kontrollen feststellen. In dieser Branche fallen die meisten Kontrollen unter den nationalen NAV Hauswirtschaft, welcher einen verbindlichen Mindestlohn vorgibt. Der Bereich der Dienstleistungen für private Haushalte ist in Bezug auf die Anzahl der jährlich durchgeführten Kontrollen 2021 die am viertmeisten kontrollierte Branche. Die Anzahl Kontrollen in der Branche der persönlichen Dienstleistungen ist im Jahr 2021 zurückgegangen (-40%; 212 Kontrollen). Ein Grund dafür ist, dass in verschiedenen Kantonen die Fitnesscenter 2020 unter verstärkter Beobachtung standen, 2021 hingegen nicht mehr. Darunter sind die Kantone Freiburg, Glarus, Graubünden, Solothurn, Thurgau und Tessin. Ebenfalls abgenommen haben die Kontrollen in der Branche Coiffeursalons und Schönheitsinstitute (-31%; 140 Kontrollen). Hier sind die Kontrollen vor allem in demjenigen Bereich rückläufig, welcher nicht im Geltungsbereich eines ave GAV liegt. Der Rückgang erklärt sich durch neue Kontrollschwerpunkte gewisser Kantone, welche die Schönheitsinstitute im Berichtsjahr nicht mehr vermehrt kontrolliert haben.

Schliesslich zeigt die regionale Aufteilung der Kontrollen, dass allein die Kantone Tessin (29%), Zürich (17%) und Genf (15%) über 60% der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen ohne ave GAV durchführen.

#### 4.3.1.1 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebern im TPK Bereich

Die im Jahr 2021 bei den Schweizer Betrieben festgestellte Lohnunterbietungsquote beläuft sich auf 10% (2020: 12%). Die festgestellte Lohnunterbietungsquote bei den von Schweizer Arbeitgebern angestellten Arbeitnehmenden lag ihrerseits bei 7% (2020: 9%). Beide Quoten haben im Jahr 2021 leicht abgenommen, wobei die Werte 2020 eher hoch waren. Sie bleiben somit auf einem relativ stabilen Niveau im Vergleich zu den Vorjahren.

Durch die Verbesserung der Berichterstattungsformulare in den letzten Jahren konnten präzisere Daten bezüglich der durchgeführten Kontrollen erhoben werden. So ist es seit 2019 möglich, die Kontrolltätigkeit in den Branchen, in welchen NAV mit verbindlichen Mindestlöhnen gelten, von der generellen Kontrollaktivität in den Branchen ohne Mindestlöhne klarer zu trennen. Mit anderen Worten: Die Lohnunterbietungsquote wird nun einzig aufgrund der festgestellten Fälle von Lohnunterbietungen im Bereich ohne ave GAV und neu auch ohne NAV berechnet.

Es handelt sich um eine methodologische Anpassung, dank der die Lohnunterbietungsquote die Situation in der jeweiligen Branche besser widerspiegelt<sup>35</sup>. Die im Berichtsjahr publizierte Lohnunterbietungsquote ist somit nicht mit den Ergebnissen aus Publikationen vor 2019 zu vergleichen.

Aus diesem Grund und in Anbetracht der Tatsache, dass sich die Kontrollprioritäten von Jahr zu Jahr verändern, sind die Ergebnisse von Vergleichen über die Zeit oder über Branchen hinweg mit Vorsicht zu interpretieren. Die in Tabelle 4.5 ausgewiesenen Resultate reflektieren daher nicht die globale Lohnsituation in der Schweiz, sondern stellen ein Aggregat der verschiedensten Kontrollstrategien dar und sind durch die risikobasierte Kontrolltätigkeit geprägt (s. Kasten 4.1).

**Tabelle 4.5: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV und ohne NAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne)**

	Schweizer Betriebe			Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2019	2020	2021	2020	2021
Kontrollen	8'762	6'635	8'290		
Kontrollen mit Ergebnis	8'218	6'118	7'217	12%	10%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	839	722	713		
	Personen			Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2019	2020	2021	2020	2021
Kontrollen	40'072	26'278	29'138		
Kontrollen mit Ergebnis	36'905	26'259	27'689	9%	7%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	2'843	2'374	1'815		

Die neue Berechnungsmethode, die nur Fälle von Lohnunterbietungen in Branchen ohne NAV berücksichtigt, gilt für die gesamte Tabelle 4.5, d.h. für die Jahre 2019, 2020 und 2021. Quelle: SECO.

Mit einer risikobasierten Kontrollstrategie konzentrieren die Vollzugsorgane ihre Kontrollaktivitäten auf Branchen, in denen der Verdacht auf Lohnunterbietungen erhöht ist. Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass die Zahl der festgestellten Fälle von Lohnunterbietungen in jenen Regionen, in welchen viele Kontrollen durchgeführt werden, höher ist. Die Kantone Zürich, Genf, Tessin und Waadt haben zusammen 59% der Kontrollen durchgeführt und 66% der Fälle von Lohnunterbietungen identifiziert. Die nationalen Ergebnisse werden daher erheblich durch die Kontrollstrategien und Methoden zur Definition einer Lohnunterbietung in diesen Kantonen beeinflusst.

Die Kontrollpolitik unterscheidet sich auch nach Branchen. Wird beispielsweise eine Branche von einer kantonalen TPK als Risikobranche identifiziert, wird diese – je nach Kanton – möglicherweise Gegenstand einer Untersuchung.

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

<sup>35</sup> Bei der alten Methode zur Berechnung der Lohnunterbietungsquote wurden Fälle von Lohnunterbietung und Fälle von Verletzung der Mindestlöhne eines NAV zusammengerechnet.

Es ist anzunehmen, dass sich die Unterbietungsquote in einer solchen Branche von jenen Branchen unterscheidet, in denen die kantonalen TPK vor allem aufgrund von Verdachtsmeldungen kontrollieren.

Des Weiteren haben Branchenuntersuchungen oder Kontrollen von grösseren Kantonen eine Auswirkung auf die nationale Unterbietungsquote. Die im Bericht ausgewiesenen Unterbietungen von üblichen Löhnen widerspiegeln somit nicht die Situation auf dem gesamten Arbeitsmarkt.

Gemäss der Tabelle 4.6 wurde im Jahr 2021 die Mehrzahl der Unterbietungen im Handel und der Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen festgestellt. Während die Anzahl der Fälle von Lohnunterbietungen im Vergleich zum Vorjahr insgesamt abgenommen hat, nahm die Anzahl Lohnunterbietungen u.a im verarbeitenden Gewerbe, im Baunebengewerbe, im Bereich Dienstleistungen für Unternehmen sowie im Gesundheits- und Sozialwesen zu.

**Tabelle 4.6: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche**

	2019		2020		2021	
	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen
Landwirtschaft	437	22	462	30	638	25
Gartenbau	277	18	236	16	193	9
Verarbeitendes Gewerbe	685	50	501	62	538	75
Bauhauptgewerbe*	74	0	53	3	47	0
Baunebengewerbe	590	39	514	34	695	54
Handel	1'538	219	1'195	237	1'712	200
Gastgewerbe*	58	2	80	9	68	5
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	600	90	410	45	450	35
DL für Unternehmen**	1'983	172	1'299	95	1'501	118
Personalverleih*	113	3	102	1	60	3
Überwachung und Sicherungsgewerbe*	43	4	17	2	22	2
Reinigungsgewerbe*	55	5	30	1	36	2
Öffentliche Verwaltung	74	8	23	8	61	10
Unterrichtswesen	56	4	42	9	52	4
Gesundheits- und Sozialwesen	1'041	126	477	71	668	108
Persönliche DL***	381	50	390	79	327	38
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	123	21	214	19	93	21
Erbringung von DL für private Haushalte	90	6	73	1	56	4
<b>Total</b>	<b>8'218</b>	<b>839</b>	<b>6'118</b>	<b>722</b>	<b>7'217</b>	<b>713</b>

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

#### 4.3.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Schweizer Arbeitgeber

Wie unter 4.3.1.1. dargestellt, können aufgrund der Änderungen des FlaM-Reportings die festgestellten Verstösse gegen zwingende NAV-Mindestlöhne ermittelt werden. Im Jahr 2021 wurden Kontrollen im Rahmen von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen bei 3'215 Schweizer Arbeitgebern durchgeführt. Insgesamt wurden 7'540 Personen kontrolliert. Bei 12% aller abgeschlossenen Betriebskontrollen wurde mindestens ein Verstoß gegen einen NAV-Mindestlohn festgestellt, die Verstoßquote bei den Personenkontrollen betrug 11%. Tabelle 4.7 setzt dies in den Kontext der verfügbaren Daten aus den Vorjahren. Die grosse Mehrheit der Kontrollen wurde im Kanton Tessin durchgeführt (75%), was auf den Umstand zurückgeht, dass in diesem Kanton die meisten NAV in Kraft sind. Der zweite Kanton, welcher im Jahr 2021 einen bedeutenden Anteil an Kontrollen meldete, ist der Kanton Genf, wo 14% der Betriebskontrollen und 19% der Personenkontrollen stattgefunden haben. Die Verstoßquote gegen NAV-Mindestlöhne liegt im Kanton Genf bei 38%, im Tessin sind es 8% bei Betriebskontrollen respektive 6% bei Personenkontrollen. Für den NAV Hauswirtschaft, der als einziger für die ganze Schweiz gilt, wurden im Jahr 2021 bei 19% der Kontrollen Verstösse gegen die geltenden Mindestlöhne festgestellt.

**Tabelle 4.7: Von den kantonalen TPK abgeschlossene Kontrollen und festgestellte Lohnverstösse bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen mit NAV, 2019-2021**

	2019		2020		2021	
	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse
Total NAV Hauswirtschaft	701	140	552	111	772	146
Total weitere kantonale NAV	1'662	198	2'170	323	2'269	226
<i>Basel-Stadt</i>	37	2	11	0	7	1
<i>Genf</i>	23	13	104	43	136	48
<i>Jura</i>	10	5	41	4	16	0
<i>Tessin</i>	1'592	178	2'014	285	2'110	177
<b>Total NAV Betriebskontrollen</b>	<b>2'363</b>	<b>338</b>	<b>2'722</b>	<b>434</b>	<b>3'041</b>	<b>372</b>

Quelle: SECO

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

Die Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Unternehmen untersteht dem ordentlichen GAV-Vollzug. Das SECO steuert diesen Teil der Kontrollen nicht und beteiligt sich auch nicht finanziell an dieser Kontrollaktivität (s. Kapitel 4.1).

Die Tabelle 4.8 zeigt die Anzahl der durch die PK vorgenommenen Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern über die letzten sechs Jahre. Es ist eine Zunahme der Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern seit 2018 ersichtlich, und zwar sowohl bezüglich der Anzahl Betriebs- wie auch der Anzahl Personenkontrollen. In diesem Zusammenhang sei auf die Umsetzung des Aktionsplans und die dort formulierte Absicht verwiesen, dass in der EntsV definierte Minimalziel der Kontrollen zu steigern,

wovon 4'000<sup>36</sup> zusätzliche Kontrollen den PK zugesprochen wurden. Diese Erhöhung entsprach unter anderem dem politischen Willen, die Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebern auch in den ave GAV-Branchen zu verstärken. Seit dem Jahr 2020 ist allerdings ein erheblicher Rückgang des Kontrollvolumens festzustellen, der grösstenteils mit den Einschränkungen aufgrund der Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie erklärbar ist. Detailliertere Daten der PK sind in Kapitel 3.1 des statistischen Anhangs zu finden.

**Tabelle 4.8: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, 2016-2021**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Entwicklung 2020-2021
Betriebskontrollen	10'296	11'828	11'346	11'491	8'381	8'451	1%
Personenkontrollen	80'482	80'081	80'693	83'473	65'041	72'181	11%

Quelle: SECO

Die Kontrolltätigkeit kann je nach Struktur des Wirtschaftssektors, welcher einem ave GAV unterliegt, erheblich variieren. Einige Branchen setzen sich aus einer beträchtlichen Anzahl kleiner Unternehmen zusammen, während in anderen ein paar wenige grosse Unternehmen die Branche prägen. So ist es möglich, dass eine Branche je nach Ausgangslage eine begrenzte Anzahl an Unternehmenskontrollen, aber eine erhebliche Anzahl an Personenkontrollen aufweist oder umgekehrt<sup>37</sup>.

#### 4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen

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

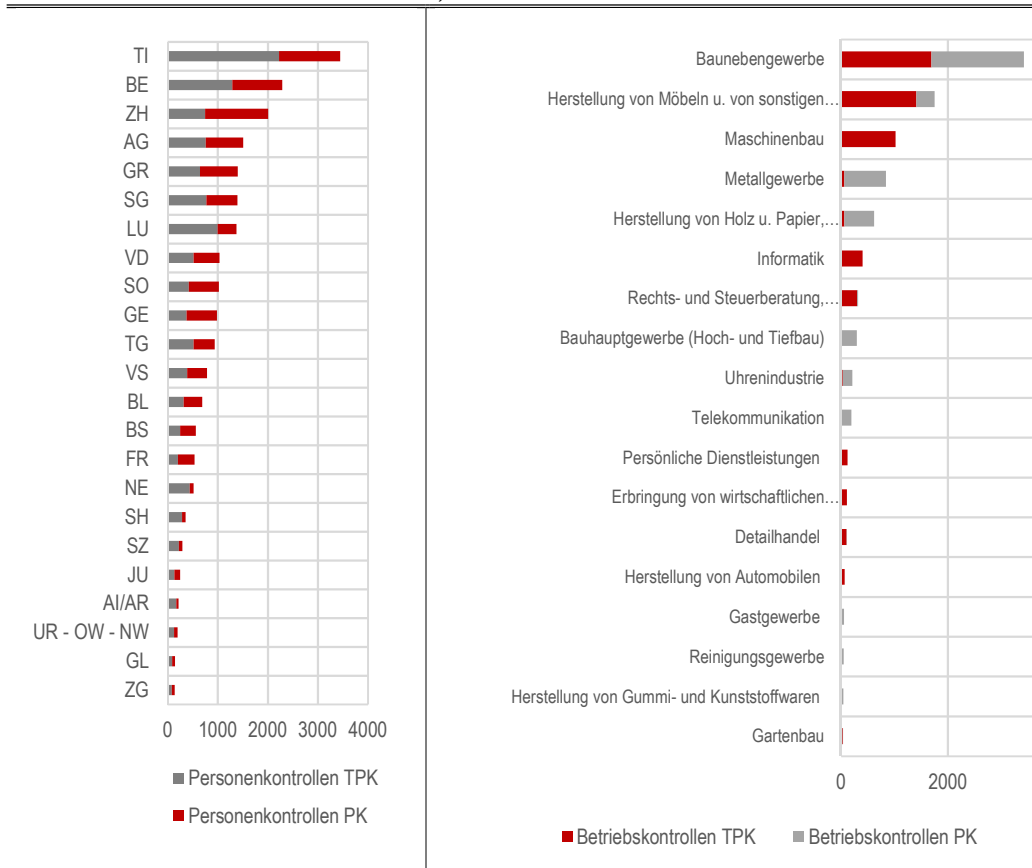
#### Kontrollen im Entsendebereich:

- **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.

<sup>36</sup> Im Jahr 2018 wurde das Mindestkontrollziel in der EntsV von 27'000 auf 35'000 erhöht. 8'000 zusätzliche Kontrollen wurden zu gleichen Teilen auf die Kantone und die PKs verteilt.

<sup>37</sup> Im Bauhauptgewerbe sind viele Unternehmen relativ gross. Folglich erzeugt eine Betriebskontrolle tendenziell eine hohe Anzahl Personenkontrollen.

Abbildung 4.4: Betriebs- und Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Einsatzbranche von Entsandten, 2021



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

Im Jahr 2021 war die Mehrzahl der entsandten Arbeitnehmenden und selbständigen Dienstleistungserbringer im verarbeitenden Gewerbe, im Baunebengewerbe und in der Einsatzbranche persönliche Dienstleistung tätig (s. statistischer Anhang, Tabelle 1.3). Auch der Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen und dabei insbesondere die Informatik gehörte zu den Branchen mit einer bedeutenden Anzahl an Meldungen. Die Kontrollen wurden folglich überwiegend in diesen Branchen getätigt. Während das Baunebengewerbe zu grossen Teilen von ave GAV mit zwingenden Mindestlöhnen abgedeckt ist, ist dies weniger der Fall in Branchen des verarbeitenden Gewerbes und im Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen. Im Jahr 2021 haben die kantonalen TPK 12'022 und die PK 10'082 Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden durchgeführt.

Auf regionaler Ebene haben 64% der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden im Jahr 2021 in der Deutschschweiz, 19% in der Westschweiz und 17% im Tessin stattgefunden. Auf individueller Ebene stellt man fest, dass die Vollzugsorgane (PK und TPK) etwas mehr als die Hälfte der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden in den Kantonen Tessin, Bern, Zürich, Aargau, Graubünden und St.-Gallen durchgeführt haben.

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

Das Volumen der von den PK in Branchen mit ave GAV durchgeführten Kontrollen hat 2021 um 17% abgenommen. So wurden im Berichtsjahr 4'298 Entsendebetriebe und 10'082 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert (s. Tabelle 4.9). In absoluten Zahlen sind dies 876 Betriebskontrollen und 1'665 Personenkontrollen weniger als noch im Jahr 2020.

Mit 29% der auf nationaler Ebene kontrollierten entsandten Arbeitnehmer wurde das Kontrollziel fast erreicht (siehe Tabelle 4.3). Insgesamt verzeichneten jedoch die Mehrheit der PK einen Rückgang der Anzahl Kontrollen<sup>38</sup>. Auf individueller Ebene erfüllten 20 PK die in ihren Subventionsverträgen festgelegten Kontrollziele in Bezug auf die Überprüfung der entsandten Arbeitnehmer nicht. Diese Resultate sind hauptsächlich mit der Tatsache zu erklären, dass die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung seit dem Jahr 2020 deutlich abgenommen hat (s. Kapitel 2). Darüber hinaus kann ein Teil dieses Rückgangs im Jahr 2021 auf die ave-GAV-Lücke im Schreinerhandwerk zurückgeführt werden, weshalb diese Kontrollen neu durch die kantonalen TPK durchgeführt wurden.

Im Jahr 2021 ist die bei den Betrieben festgestellte Verstossquote mit 21% stabil geblieben. Die bei entsandten Arbeitnehmenden festgestellten Verstösse gegen zwingende Mindestlöhne haben ihrerseits leicht abgenommen. Die Verstossquote auf Ebene Personen liegt bei 20% (2020: 21%). Es ist somit eine gewisse Stabilität in Bezug auf die Verstossquoten in Branchen mit ave GAV über die letzten drei Jahre zu beobachten<sup>39</sup>.

Rund drei Viertel der Kontrollen im Entsendebereich wurden durch die PK Schreinerhandwerk<sup>40</sup>, die PK Metallhandwerk, die PK Gebäudetechnik, die PK Elektro- und Telekommunikations-Installationshandwerk und die PK des Westschweizer Baueingewerbes durchgeführt. Diese fünf PK meldeten denn auch fast 75% der Verstösse gegen Lohn- und Arbeitsbestimmungen aus ave GAV.

Die Tabelle 4.9 differenziert die Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich ab 2018. Es zeigt sich, dass das Kontrollvolumen über die letzten Jahre hinweg abgenommen hat. Mehrere Faktoren können diese Entwicklung erklären. 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.

<sup>38</sup> Einzelheiten im Abschnitt 3.2 des statistischen Anhangs.

<sup>39</sup> Betriebe: 2012: 42% 2013: 33%, 2014: 28%, 2015: 27%, 2016: 25%, 2017: 24%, 2018: 20%, 2019: 21%, 2020: 21%, 2021: 21%. Personen: 2012: 42%, 2013: 32%, 2014: 30%, 2015: 28%, 2016: 27%, 2017: 25%, 2018: 21%, 2019: 22%, 2020: 21%, 2021: 20%.

<sup>40</sup> Es handelt sich hierbei um Kontrollen, die vor 2021 gestartet und im 2021 abgeschlossen wurden.

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. Drittens hatten die im Rahmen der Corona Krise ergriffenen Massnahmen auch einen negativen Einfluss auf die Anzahl der Kontrollen in den Jahren 2020 und 2021. Viertens schliesslich, da das Schreinerhandwerk ein Sektor ist, in dem jedes Jahr viele Kontrollen durchgeführt werden, hatte die Lücke bei der Ausweitung des GAV einen sichtbaren Einfluss auf die gesamte Kontrolltätigkeit im Bereich der Entsendebetriebe.

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

**Tabelle 4.9: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich**

	Entsendebetriebe				Anteil Betriebskontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2018	2019	2020	2021	2020	2021
Kontrollen im Entsendebereich	7'066	6'080	5'173	4'298		
Vermutete <sup>41</sup> Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	1'392	1'278	1'101	904	21%	21%
	Entsandte				Anteil Personenkontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2018	2019	2020	2021	2020	2021
Kontrollen im Entsendebereich	16'975	14'226	11'747	10'082		
Vermutete Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	3'541	3'144	2'480	2'000	21%	20%

Quelle: SECO

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

Im Jahr 2021 haben die kantonalen TPK 5'605 Betriebe und 11'451 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert. Das Kontrollvolumen hat um 28% bei den Betriebskontrollen und um 23% bei den Personenkontrollen zugenommen. Das durch die kantonalen Organe erreichte Kontrollvolumen liegt somit im unteren Bereich des Kontrollziels in Bezug auf die entsandten Arbeitnehmenden (37%). Die Zunahme bei den Kontrollen der kantonalen TPK erklärt sich zu einem grossen Teil durch die Übernahme der Kontrollen im Schreinerhandwerk. Diese Branche hatte in der Deutschschweiz und im Tessin im Jahr 2021 keinen gültigen ave GAV. Daher wurde sie durch die kantonalen TPK kontrolliert und nicht durch die sonst zuständige PK.

Über die Hälfte der Betriebskontrollen im Entsendebereich wurde in den Kantonen Bern (9%), Tessin (25%), Zürich (8%), Luzern (9%), Graubünden und Waadt (je 5%) vorgenommen. Beinahe die Gesamtheit der Kontrollen entfielen dabei auf das verarbeitende

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

<sup>41</sup> Die präsentierten Kontrollergebnisse beziehen sich auf Kontrollen, die durch die PK in den Jahren 2018, 2019, 2020 und 2021 definitiv beurteilt wurden. Trotzdem werden sie als **vermutete** Verstösse bezeichnet, da die Beschlüsse und Sanktionen möglicherweise noch nicht rechtskräftig sind (das bedeutet, dass Entscheide Gegenstand von PK-internen Rekursen sein können, wo ein solcher vorgesehen ist; ausserdem steht der zivilrechtliche Weg noch offen).



Gewerbe (49%), die Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen (13%) sowie das Baunebengewerbe (30%). Bezüglich des verarbeitenden Gewerbes konzentrierte sich die Kontrollaktivität auf die Bereiche Maschinenbau sowie Reparatur und Instandhaltung von Maschinen.

#### 4.4.2.1 Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe im TPK Bereich

Die Quote der von den kantonalen TPK festgestellten Lohnunterbietungen bei Entsendebetrieben ist im Jahr 2021 auf 13% gesunken (2020: 15%). Die bei entsandten Arbeitnehmenden festgestellte Lohnunterbietungsquote ist hingegen leicht angestiegen (2021: 14%; 2020: 13%). Diese Quoten liegen im Bereich des Niveaus der letzten Jahre (14%-15% für Betriebe und Personen seit 2018). Die tripartiten Kommissionen der Kantone Zürich, Aargau, Waadt, Bern, Graubünden und Tessin haben im Rahmen des Reportings die Mehrzahl der Fälle von Lohnunterbietungen übermittelt.

Wie unter Abschnitt 4.3.1.1 erklärt, ist es seit 2019 möglich, die Kontrollen in Branchen mit NAV von der generellen Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK in Branchen ohne ave GAV klar voneinander zu trennen. Dieser methodologische Wechsel erlaubt es, eine Lohnunterbietungsquote zu errechnen, welche die Situation in den Branchen ohne ave GAV repräsentativer wiedergibt. Diese Anpassung ist bei der Interpretation der Resultate zwingend zu berücksichtigen.

*Tabelle 4.10: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV*

	Entsendebetriebe			Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2019	2020	2021	2020	2021
Kontrollen im Entsendebereich	4'686	4'392	5'605		
Kontrollen mit Ergebnis	4'377	3'932	5'298	15%	13%
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	673	571	694		
	Entsandte			Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2019	2020	2021	2020	2021
Kontrollen im Entsendebereich	11'060	9'296	11'451		
Kontrollen mit Ergebnis	9'933	8'521	10'561	13%	14%
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	1'499	1'104	1'439		

Die neue Berechnungsmethode, die nur Fälle von Lohnunterbietungen in Branchen ohne NAV berücksichtigt, gilt für die gesamte Tabelle 4.10, d.h. für die Jahre 2019, 2020 und 2021. Quelle: SECO

#### 4.4.2.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Entsendebetriebe

Im Jahr 2021 wurden 227 Entsendebetriebe (571 Entsandte) auf die Einhaltung der zwingenden NAV-Mindestlöhnen kontrolliert. Bei 20% der kontrollierten Betriebe wurde mindestens ein Verstoss gegen einen NAV-Mindestlohn festgestellt. Bei den Personenkontrollen betrug die Verstossquote 23%. Die hohen Verstossquoten sind nicht als repräsentativ für die ganze Schweiz zu betrachten. Die Anzahl Kontrollen von Entsendebetrieben im Bereich NAV fiel tief aus und sind zudem sehr spezifisch nur in gewissen Kantonen von Bedeutung. Wie im Vorjahr beeinflusste vor allem der Kanton Genf die oben erwähnte Verstossquote. Die einzigen Kantone, in welchen

Entsendebetriebe im TPK-Bereich mit NAV kontrolliert wurden, sind die Kantone Genf, wo 40% aller Kontrollen stattgefunden haben, das Tessin (46%), Wallis (12%) sowie die Kantone Bern und Zürich (je 1%).

**Tabelle 4.11: Anzahl Betriebskontrollen und durch die kantonalen TPK festgestellte Verstösse gegen die Lohnbestimmungen im Entsendebereich in Branchen mit NAV**

	2019		2020		2021	
	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse
Total NAV Hauswirtschaft	10	0	-	-	3	-
Total weitere kantonale NAV	106	17	107	31	191	38
<i>Basel-Stadt</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Genf</i>	36	14	47	20	76	33
<i>Tessin</i>	51	1	60	11	91	5
<i>Wallis</i>	19	2	-	-	24	-
<b>Total NAV Betriebskontrollen</b>	<b>116</b>	<b>17</b>	<b>107</b>	<b>31</b>	<b>194</b>	<b>38</b>

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 Auftrag ausführen, gelten die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen des EntsG nicht, da sie keine Arbeitnehmende sind. Bei selbständigen Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum geht es daher in erster Linie darum, deren Erwerbsstatus zu überprüfen.

Im Jahr 2021 haben die Vollzugsorgane den Erwerbsstatus von 4'687 meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern kontrolliert und 4'596 Kontrollen abgeschlossen. Das Kontrollvolumen reduzierte sich über die letzten Jahre, was sicherlich auch auf den Rückgang an Meldungen zurückzuführen ist. Verglichen mit dem Jahr 2016 beträgt dieser Rückgang ein Drittel. Parallel dazu nahm auch das Kontrollvolumen um ein Drittel ab.

**Tabelle 4.12: Kontrollen des Erwerbsstatus durch die kantonalen TPK und PK**

	Anzahl Kontrollen			Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit			Anteil der vermuteten Scheinselbständigkeit
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2021
TPK	2'360	2'316	2'758	113	226	96	3%
PK	3'291	2'456	1'838	348	154	163	9%
<b>Total</b>	<b>5'993</b>	<b>4'772</b>	<b>4'596</b>	<b>461</b>	<b>380</b>	<b>259</b>	<b>6%</b>

Quelle: SECO

Nicht unerwartet fanden im Jahr 2021 72% der Kontrollen des Erwerbsstatus von selbständigen Dienstleistungserbringern im verarbeitenden Gewerbe sowie im Baunebengewerbe statt. Im verarbeitenden Gewerbe waren dies u.a. meldepflichtige Dienstleistungserbringer im Metallgewerbe sowie im Bereich Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen. Im Baunebengewerbe finden die Kontrollen traditionell im Schreiner- und Malergewerbe, im Gipsergewerbe, im Metallgewerbe sowie der Gebäudetechnikbranche statt. Kontrollen von selbständigen Dienstleistungserbringern fanden im Berichtsjahr insbesondere in den Kantonen Tessin,

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

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

Bern, Zürich, Basel-Stadt sowie Graubünden statt. Etwas mehr als die Hälfte aller Kontrollen wurden in diesen fünf Kantonen durchgeführt. Eine Scheinselbständigkeit wurde im letzten Jahr in insgesamt 259 Fällen vermutet, was einem Anteil von 6% entspricht (2020: 8%).

Dienstleistungserbringer, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, müssen ihren Status gegenüber den zuständigen Kontrollorganen nachweisen<sup>42</sup>. 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 verhindert<sup>43</sup>. Im Jahr 2021 wurden 342 Bussen, 41 Arbeitsunterbrüche und 204 Dienstleistungssperren aufgrund von Verletzungen der Dokumentationspflicht verhängt.

**Tabelle 4.13: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2021**

	Anzahl Bussen (Art. 9 Abs. 2a)	Anzahl Arbeitsunterbrüche (Art. 1b Abs. 3 Bst. a) <sup>44</sup>	Anzahl ausgesprochene Sperren (Art. 9 Abs. 2 Bst. e)
TPK	153	22	66
PK	189	19	138
<b>Total</b>	<b>342</b>	<b>41</b>	<b>204</b>

Quelle: SECO

## 4.6 Massnahmen und Sanktionen

### 4.6.1 Verständigungsverfahren

Die kantonalen TPK führen Verständigungsverfahren mit fehlbaren Entsendebetrieben sowie Schweizer Unternehmen durch, falls eine Unterbietung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt wurde. Gegenüber 2020 wurden im Berichtsjahr mehr Verständigungsverfahren bei Entsendebetrieben durchgeführt (+11%). Die Zahl der durchgeführten Verfahren bei Schweizer Arbeitgebern ist ebenfalls angestiegen (+5%). Die Verständigungsverfahren sind ein wichtiges Instrument für die Vollzugsbehörden. So wurden im Jahr 2021 1'278 Verständigungsverfahren eröffnet. 69% aller abgeschlossenen Verfahren konnten erfolgreich abgeschlossen werden.

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

<sup>42</sup> Art. 1a Abs. 2 EntsG.

<sup>43</sup> Art. 1b EntsG.

<sup>44</sup> Im Jahr 2021 verfügte der Kanton Bern im Bereich ohne ave GAV 22 Arbeitsunterbrüche und im Bereich mit ave GAV 13 Arbeitsunterbrüche.

#### **Kasten 4.2: Gesetzliche Grundlage der Verständigungsverfahren**

Das Verständigungsverfahren stellt eines der zur Verfügung stehenden Mittel dar für den Fall, dass in einer Branche ohne ave GAV oder NAV Lohnunterbietung festgestellt wird. Dabei ist zwischen kollektiven und individuellen Verständigungsverfahren zu unterscheiden.

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

Die kantonalen TPK führen auch individuelle Verständigungsverfahren durch, wenn Fälle von Lohnunterbietung nur in einem Unternehmen und nicht in einer gesamten Branche konstatiert werden. Solche individuellen Verständigungsverfahren sind im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zwischen den Kantonen und dem Bund geregelt.

*Tabelle 4.14: Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV*

<b>Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben, in Branchen ohne ave GAV</b>				
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Entwicklung 2020-2021</b>
Verständigungsverfahren	404	449	497	
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	347	393	414	
davon erfolgreich	291	324	339	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	84%	82%	82%	-0.6 Prozentpunkte
<b>Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV</b>				
Verständigungsverfahren	780	753	790	
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	640	566	599	
davon erfolgreich	367	299	358	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	57%	53%	60%	+6.9 Prozentpunkte

Quelle: SECO

Bezüglich Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebern sind, wie bereits im Vorjahr, die Kantone Genf, Zürich und Waadt am aktivsten (83% der durchgeführten Verfahren). Die Ergebnisse der Verfahren in diesen Kantonen beeinflussen somit auch in diesem Jahr die gesamtschweizerische Erfolgsquote. Der Erfolg der Verständigungsverfahren hängt auch davon ab, welche Anforderungen die kantonalen TPK in Bezug auf die Lohnnachzahlung haben und somit auch, wie sie den Erfolg definieren. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen wurden

Mindestanforderungen an die Verständigungsverfahren<sup>45</sup> verbindlich festgelegt. Gewisse kantonale Unterschiede bei der Handhabung dieser Verfahren in der Praxis können weiterhin bestehen. Im Kanton Zürich sind beispielsweise die Anforderungen für die Erklärung eines erfolgreichen Verständigungsverfahrens höher als in anderen Kantonen<sup>46</sup>. Die Erfolgsquote der durchgeführten Verständigungsverfahren im Kanton Genf im Jahr 2021 kann auf 91% beziffert werden, während die Kantone Zürich und Waadt Erfolgsquoten von 24% bzw. 54% aufweisen.

#### 4.6.2 Kollektivmassnahmen

Wenn die Vollzugsorgane in einer Branche wiederholt missbräuchliche Unterbietungen feststellen und keine Lohnanpassungen vorgenommen werden können, können die kantonalen TPK den Behörden Vorschläge für kollektive Massnahmen machen. Derzeit gibt es einen NAV auf nationaler Ebene, den NAV für die Hauswirtschaft. Die Kantone Tessin und Genf haben die meisten der bestehenden kantonalen NAVs erlassen (28 von 31). Darüber hinaus gibt es derzeit NAVs in den Kantonen Basel-Stadt, Jura und Wallis. Im Tessin wurden die NAV für kaufmännische Angestellte in Anwaltskanzleien, im Sektor Maschinen- und Anlagenbau und der NAV für den Sektor Großhandel nicht bis 2022 verlängert. Der Kanton verfasste jedoch NAV für Fitnesscenter, für den Sektor Herstellung von elektrischen Ausrüstungen und für den Immobiliensektor. Die erleichterte Verlängerung war bislang nur im Kanton Genf und auf Bundesebene nur für die deutschsprachige Reinigungsbranche notwendig.

#### Kollektivmassnahmen:

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

<sup>45</sup> In den Leistungsvereinbarungen wurden Mindestkriterien für den Erfolg eines Verständigungsverfahrens festgelegt. Die kantonalen TPKs beurteilen den Erfolg unter Berücksichtigung rechtlicher, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Faktoren. Das wichtigste Kriterium ist die Gehaltsanpassung. Ein Verständigungsverfahren wird also dann als Erfolg gewertet, wenn der betroffene Schweizer Betrieb den künftig gezahlten Lohn auf das Minimum anhebt und dies glaubhaft nachweisen kann.

<sup>46</sup> In einem Verständigungsverfahren im Kanton Zürich wird die Firma verpflichtet, den Lohn auf das Niveau der üblichen Löhne anzupassen und dem Mitarbeiter rückwirkend den Lohn (mindestens 80% der errechneten Lohndifferenz) für den Monat der Kontrolle zu erstatten. Das Unternehmen wird aufgefordert, einen Nachweis über diese Anpassungen zu erbringen.

**Tabelle 4.15: Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen**

	<b>Normalarbeitsverträge, Art. 360a OR</b>	<b>In Kraft seit</b>	<b>In Kraft bis</b>
<b>Schweiz</b>	1. CTT pour l'économie domestique	01.01.2011	31.12.2022
<b>Basel Stadt</b>	2. NAV Detailhandel	01.07.2017	30.06.2023
<b>Genf</b>	3. CTT de l'économie domestique	01.01.2012	31.12.2023
	4. CTT de l'esthétique	01.01.2013	31.12.2023
	5. CTT pour le transport de choses pour compte de tiers	01.01.2014	31.12.2023
	6. CTT pour les monteurs de stands	01.04.2014	31.12.2022
	7. CTT pour le commerce de détail	01.07.2017	31.12.2023
<b>Jura</b>	8. CTT pour le secteur de la mécanique	01.11.2019	31.12.2021
	9. CTT pour le personnel au service de la vente dans le commerce de détail	01.07.2020	30.06.2023
<b>Tessin</b>	10. CNL per gli operatori dei Call Center	01.08.2007	31.12.2022
	11. CNL per i saloni di bellezza	01.04.2010	31.12.2023
	11. CNL per il personale di vendita al dettaglio (negozi meno di 10 dipendenti)	01.04.2013	31.12.2022
	12. CNL per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale	01.01.2014	31.12.2022
	13. CNL per il settore dell'informatica	01.09.2014	31.12.2022
	14. CNL per gli impiegati di commercio nelle fiduciarie	01.01.2015	31.12.2023
	15. CNL per gli impiegati di commercio negli studi legali	01.07.2015	31.12.2021
	16. CNL per il settore del commercio all'ingrosso	01.01.2016	31.12.2021
	17. CNL per gli impiegati di commercio nelle aziende del settore delle attività ausiliarie dei servizi finanziari	01.06.2017	31.12.2022
	18. CNL nel settore delle attività di pubblicità e ricerche di mercato	01.06.2017	31.12.2022
	19. CNL per il settore delle lavanderie e della pulitura a secco	01.02.2018	31.12.2023
	20. CNL nel settore della fabbricazione di macchinari e apparecchiature	15.02.2019	31.12.2021
	21. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di collocamento e prestito di personale	01.06.2017	31.12.2022
	22. CNL per gli impiegati di commercio nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di autoveicoli	15.02.2019	31.12.2022
	23. CNL per il settore delle industrie alimentari	01.07.2019	30.06.2022
	24. CNL per il settore del design industriale e dei prodotti	01.01.2020	31.12.2022
	25. CNL per il commercio al dettaglio per corrispondenza o via internet	06.03.2020	31.12.2022
	26. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di viaggio e tour operator	06.03.2020	31.12.2022
	27. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di cambio	06.03.2020	31.12.2022
	28. CNL per il settore delle attività di imballaggio	06.03.2020	31.12.2022
	29. CNL per centri fitness	01.03.2021	31.12.2023
30. CNL per il settore della fabbricazione di apparecchiature elettriche	01.07.2021	31.12.2023	
31. CNL per il settore della attività immobiliari	01.01.2021	31.12.2023	
<b>Wallis</b>	32. NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Sektors der industriellen Wartung und Reinigung	01.05.2021	30.04.2025
<b>Vereinfachte Allgemeinverbindlichkeitserklärung, Art 1a AVEG</b>			
<b>Schweiz</b>	1. GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz	01.12.2018	31.12.2025
<b>Genf</b>	2. CCT du secteur des parcs et jardins, des pépinières et de l'arboriculture	01.01.2015	31.12.2022

Quelle: SECO

#### 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.

**Tabelle 4.16: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochenen Sanktionen, 2016-2021**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bussen wegen Meldeverstössen	1'352	1'376	1'339	1'100	794	814
Bussen wegen Verstössen gegen Mindestlöhne	544	791	857	755	734	596
Bussen wegen einem Verstoss gegen andere Bestimmungen des EntsG	557	493	952	648	614	599
<b>Total Bussen</b>	<b>2'453</b>	<b>2'645</b>	<b>3'148</b>	<b>2'503</b>	<b>2'142</b>	<b>2'009</b>
Dienstleistungssperren wegen einem nicht geringfügigen Verstoss gegen die Mindestlöhne	93	55	71	21	99	98
Dienstleistungssperren wegen einem Verstoss gegen die Auskunftspflicht	370	522	557	516	417	373
Dienstleistungssperre wegen Nicht-Bezahlung einer rechtskräftigen Busse	278	390	469	343	317	229
Dienstleistungssperre wegen anderen nicht geringfügigen Verstössen gegen das EntsG	0	0	17	51	20	36
<b>Total Dienstleistungssperren</b>	<b>741</b>	<b>975</b>	<b>1'114</b>	<b>931</b>	<b>853</b>	<b>736</b>
<b>Total rechtskräftige Sanktionen</b>	<b>3'197</b>	<b>3'667</b>	<b>4'262</b>	<b>3'434</b>	<b>2'995</b>	<b>2'745</b>

Quelle: RESA-Liste

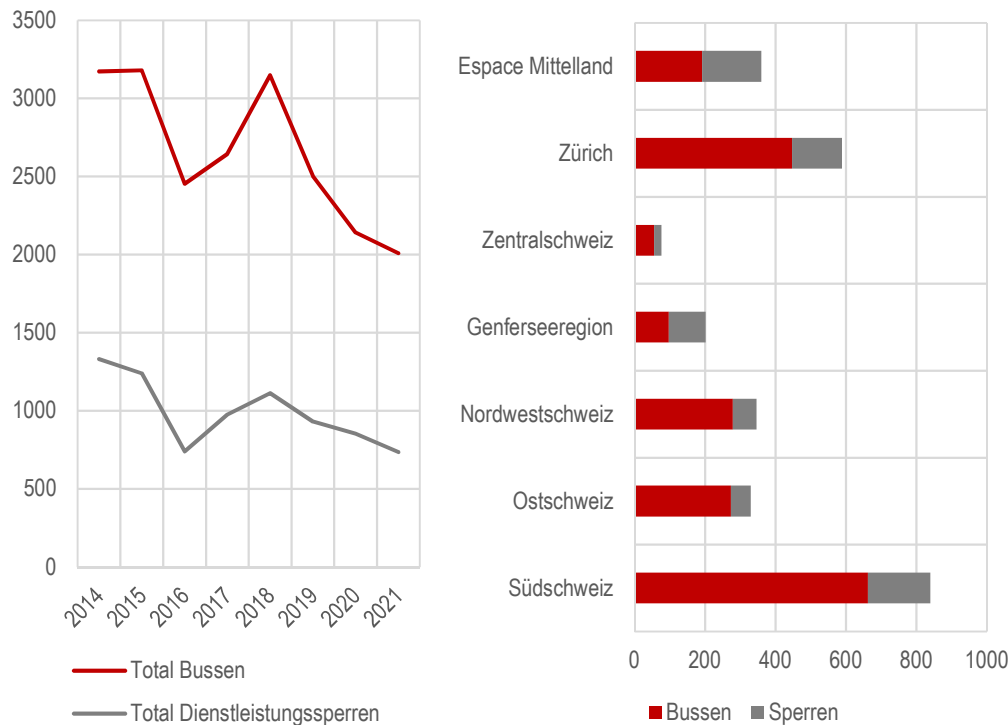
Die Vollzugsorgane übermitteln dem SECO die Angaben zu den durchgeführten Kontrollen sowie zu den Verstössen gegen die üblichen Löhne oder zu den vermuteten Verstössen gegen die Lohnbestimmungen in ave GAV. Die in den vorangegangenen Abschnitten erwähnten Verstösse betreffen in der Regel nicht die Verstösse mit rechtskräftigen Entscheiden. Die vermuteten Verstösse beinhalten alle im Verlauf einer Kontrolle (vor Ort) entdeckten eventuellen Verstösse. 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 umfassen. Die kantonalen Behörden haben im Berichtsjahr 2'009 Bussen verhängt und 736 Dienstleistungssperren für die Schweiz ausgesprochen.

Seit 2014 hat die Anzahl rechtskräftiger Sanktionen tendenziell abgenommen. Abbildung 4.5 veranschaulicht diese Entwicklung und differenziert nach Art der Sanktion. Dabei wird ersichtlich, dass dieser Trend sowohl bei den Sperrern als auch bei den Bussen zu beobachten ist. Bei einer regionalen Betrachtung fallen die kantonalen Unterschiede auf bez. Anzahl Sanktionen. Besonders hervorzuheben ist dabei der Kanton Tessin. Auch im letzten Jahr waren die meisten Sanktionen diesem Kanton zuzuordnen.

#### Verwaltungssanktionen:

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

Abbildung 4.5: Entwicklung der Anzahl ausgesprochener Bussen und Sperren – Stand 2021 nach Grossregion



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 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.

Im Jahr 2021 konnte trotz angespannter epidemiologischer Lagen die Kontrolltätigkeit aufrechterhalten werden. Trotz Pandemie und einer sich nur langsam erholenden grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung wurde das in der EntsV festgelegte Minimalziel von 35'000 Kontrollen erreicht. Die vorgegebene Kontrollintensität liegt bei 3% der Schweizer Betriebe, respektive 5% in den Fokusbranchen, sowie 30-50% der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer. Diese Kontrollziele der kantonalen TPK und der PK wurden weitgehend realisiert, sowohl bei den Schweizer Betrieben wie auch bei den meldepflichtigen Dienstleistungserbringern. Die Vollzugsorgane haben im Berichtsjahr 6% der Schweizer Arbeitgeber sowie 33% der entsandten



Arbeitnehmenden und 33% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer kontrolliert.

Bei einer detaillierten Betrachtung zeigt sich, dass die Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK bei Schweizer Betrieben gegenüber dem Vorjahr erhöht werden konnte (+19%). Bei den Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden von Seiten der TPK konnte eine Zunahme von 27% festgestellt werden. Die PK haben gesamthaft gesehen ihr Kontrollvolumen reduziert. Im Entsendebereich betrug dieser Rückgang 17%, während die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern leicht anstiegen (+ 1%). Es ist anzumerken, dass der Bund PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern nicht steuert, da sie unter den ordentlichen Vollzug der ave GAV fallen. Bei der Einordnung dieser Abnahme der Kontrollen ist es wichtig, den Rückgang der meldepflichtigen Kurzaufenthalter sowie den vertragslosen Zustand im Schreinerhandwerk zu beachten. Dieser Umstand erklärt auch die starke Zunahme der TPK Kontrollen im Entsendebereich. Im letzten Jahr haben die Kantone in diesem Gewerbe die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft und nicht die sonst zuständige paritätische Kommission. Da das Schreinerhandwerk hinsichtlich Kontrollvolumen jeweils ein wichtiger Akteur ist, hat der vertragslose Zustand auch einen Einfluss auf das FlaM-Reporting, respektive die Aufteilung der Kontrolltätigkeit zwischen PK und kantonalen TPK.

Die Kontrollen von selbständigen Dienstleistungserbringern wurden von den kantonalen TPK im Berichtsjahr um 18% erhöht, während die Kontrolltätigkeit der PK in diesem Bereich mit -25% deutlich zurückging. Dies dürfte auch auf den vertragslosen Zustand im Schreinerhandwerk zurückzuführen sein.

Die Quote der durch die kantonalen TPK festgestellten Lohnunterbietungen bei Schweizer Arbeitgebern ist mit 10% im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken. Dasselbe ist der Fall auf Personenebene, wo sich die Lohnunterbietungsquote von 9% auf 7% reduzierte. Parallel dazu haben sich die festgestellten Lohnunterbietungsquoten im Vergleich zum letzten Jahr im Entsendebereich auf Betriebsebene um zwei Prozentpunkte von 15% auf 13% reduziert. Auf Personenebene nahm die Unterbietungsquote von 13% auf 14% der kontrollierten Personen zu. 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.

Im Bereich der PKs sind die festgestellten Verstösse gegen Mindestlöhne bei den entsendenden Unternehmen stabil geblieben und bei den entsandten Arbeitnehmern im Vergleich zu 2020 leicht zurückgegangen. Im Einzelnen blieben die festgestellten

Verstösse gegen Mindestlöhne bei Unternehmen bei 21% und sanken bei den Arbeitnehmern leicht auf 20% (21% im Jahr 2020).

Die Quote der vermuteten Scheinselbständigen bei den meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern ist im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr von 8% auf 6% gesunken. Dieses Resultat setzt sich aus 4% Fällen von vermuteter Scheinselbständigkeit im TPK-Bereich und 9% solcher Fälle im PK-Bereich zusammen.

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 auch unter ungewöhnlichen Umständen wie der Corona-Pandemie nach einer anfänglichen Anpassungsphase wahrnehmen konnten. 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 inländischen wie auch den ausländischen Arbeitskräften die bestmöglichen Bedingungen zu gewährleisten.

Das System der flankierenden Massnahmen wird ständig weiterentwickelt, um den bestehenden Bedürfnissen gerecht werden zu können. In diesem Sinne standen 2021 verschiedene Projekte zu Optimierung auf dem Programm. Die Digitalisierung der Instrumente der Vollzugsorgane bildete letztes Jahr einen Schwerpunkt und wird mit der Bereitstellung der Plattform für Datenaustausch sowie mit der Aktualisierung der Online-Anmeldeprozesse ebenfalls weiter vorangetrieben. Überdies befindet sich eine Revision des Entsendegesetzes in Bearbeitung, welche – in Erfüllung der Motion Abate 18.3473 – Betriebe, die Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung der kantonalen Mindestlöhne verpflichtet will, sofern die Geltungsbereiche der kantonalen Mindestlohngesetze die entsandten Dienstleistungserbringer umfassen.

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