



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Arbeitsmarktaufsicht

FLAM-Bericht 2024

Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum
freien Personenverkehr Schweiz – Europäische
Union

Vollzugsbericht

6. Juni 2025

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	5
1 Einleitung	9
2 Meldepflichtige Kurzaufenthalter in der Schweiz	10
2.1 Überblick über die meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU/EFTA Raum im Jahr 2024	10
2.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden	11
2.3 Entsandte Arbeitnehmende	12
2.4 Selbständige Dienstleistungserbringende	13
2.5 Internationaler Vergleich	14
3 Aktuelles zum FlaM Dispositiv	16
3.1 Verlängerung NAV Hauswirtschaft	16
3.2 Optimierung Meldeverfahren	16
3.3 Plattform für die elektronische Kommunikation	17
3.4 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2024 auf Bundesebene	18
3.5 Trinationale Arbeitsgruppe / französisch-schweizerische Expertengruppe	18
4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene	20
4.1 Zielerreichung	21
4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebenden, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden	24
4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebenden	27
4.3.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebenden (in Branchen ohne ave GAV)	27
4.3.1.1 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebenden im TPK Bereich ...	29
4.3.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Schweizer Arbeitgebende ..	31
4.3.2 Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Arbeitgebenden (in Branchen mit ave GAV)	32
4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen	33
4.4.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK im Entsendebereich (in Branchen ohne ave GAV)	34
4.4.1.1 Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe im TPK Bereich	35
4.4.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Entsendebetriebe	35
4.4.2 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich	36
4.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden	37
4.6 Massnahmen und Sanktionen	39
4.6.1 Verständigungsverfahren	39
4.6.2 Kollektivmassnahmen	41
4.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden	42
5 Schlussfolgerungen und Ausblick	44

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage) und Entwicklung gegenüber dem Vorjahr in %, 2005-2024	10
Abbildung 2-2: Anzahl der kurzfristigen Stellenantritte, 2005-2024, Branchen mit den meisten Meldungen.....	11
Abbildung 2-3: Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden, 2005-2024, Branchen mit den meisten Meldungen.....	13
Abbildung 2-4: Anzahl der selbständigen Dienstleistungserbringenden, 2005-2024, Branchen mit den meisten Meldungen	14
Abbildung 4-1: Verteilung der Betriebskontrollen 2024	22
Abbildung 4-2: Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständig-erwerbenden), 2024	25
Abbildung 4-3: Total der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgebende) zwischen 2021 und 2024, nach Branche (ohne ave GAV)	28
Abbildung 4-4: Betriebs- und Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Einsatzbranche von Entsandten, 2024	34

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1: Total der von TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2016	21
Tabelle 4-2: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene	26
Tabelle 4-3: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden, in Branchen ohne ave GAV und ohne NAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne).....	30
Tabelle 4-4: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche, Betriebsebene.....	31
Tabelle 4-5: Von den kantonalen TPK abgeschlossene Kontrollen und festgestellte Lohnverstösse bei Schweizer Arbeitgebenden in Branchen mit NAV, 2022-2024	32
Tabelle 4-6: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden, 2018-2024	32
Tabelle 4-7: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV	35
Tabelle 4-8: Anzahl Betriebskontrollen und durch die kantonalen TPK festgestellte Verstösse gegen die Lohnbestimmungen im Entsendebereich in Branchen mit NAV	36
Tabelle 4-9: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich.....	37
Tabelle 4-10: Kontrollen des Erwerbsstatus durch die kantonalen TPK und PK.....	38
Tabelle 4-11: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2024	39
Tabelle 4-12 Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV	40
Tabelle 4-13: Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen.....	42
Tabelle 4-14: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochene verwaltungsrechtliche Sanktionen, 2019-2024	43

Abkürzungsverzeichnis

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



Management Summary

Kontext

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

Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr

Die flankierenden Massnahmen wurden 2004 eingeführt. Ausschlaggebend dafür war die Tatsache, dass das Schweizer Lohnniveau gegenüber demjenigen in der EU vergleichsweise hoch ist und die vorgängigen Kontrollen zur Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen der Erteilung von Arbeitsbewilligungen weggefallen sind. Der Zweck der FlaM ist es zu garantieren, dass die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Sie erlauben es, einerseits gegen missbräuchliche Lohnunterbietungen vorzugehen und andererseits gleiche Wettbewerbsbedingungen für die einheimischen und die ausländischen Unternehmen zu wahren. In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, wie anpassungsfähig das FlaM-Dispositiv ist. Trotz sich ändernder Rahmenbedingungen fanden Bund, Kantone und Sozialpartner immer wieder gemeinsam Antworten auf neue sich stellende Fragen.

Konjunkturelles Umfeld und Stabilisierung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter

Die konjunkturelle Entwicklung im Berichtsjahr war geprägt von einem deutlich unterdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum. Die Schweizer Wirtschaft wuchs gemäss ersten Schätzungen¹ um 0.9 Prozent. Auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt war durch die Verlangsamung der konjunkturellen Entwicklung gekennzeichnet. Dadurch verlor

¹ Konjunkturtendenzen SECO, Frühjahr 2025.

die Arbeitskräfteknappheit an Bedeutung - im Jahresdurchschnitt 2024 lag die Arbeitslosenquote bei 2.4%.

Die schwächere Nachfrage nach Arbeitskräften widerspiegelte sich auch in der Stabilisierung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU-EFTA-Raum. Im Jahr 2024 hatten insgesamt 272'581 meldepflichtige Kurzaufenthalter (bis 90 Arbeitstage oder drei Monate²) einen Arbeitseinsatz in der Schweiz (+0.02% gegenüber 2023).

Mindestkontrollziel erreicht

Für das Jahr 2024 zeigt der Bericht eine leichte Abnahme der Kontrolltätigkeit von 36'587 auf 36'337 Kontrollen (-0.7%). Das in der Entsendeverordnung (EntsV) festgelegte quantitative Mindestziel von 35'000 Betriebskontrollen wurde erreicht. Im Vorjahresvergleich ging die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane bei Entsandten und Selbständigerwerbenden zurück (-4% bzw -12%) und nahm bei Schweizer Arbeitgebenden leicht zu (+3%).

Im Verlauf des Berichtsjahres wurden 7% der Schweizer Betriebe und 25% aller entsandten Arbeitnehmenden einer Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen unterzogen. Überdies wurde der Erwerbsstatus von 27% der aus dem EU/EFTA-Raum stammenden und in der Schweiz tätigen selbständigen grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringenden überprüft.

Die unterschiedliche Kontrollintensität bei den Schweizer Arbeitgebenden und den entsandten Dienstleistenden 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.

Leichte Zunahme der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden

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

In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge haben die kantonalen TPK bei Schweizer Arbeitgebenden im Jahr 2024 12'055 Kontrollen

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

durchgeführt. Das sind 8% mehr als 2023. In 1'248 Fällen wurden Unterbietungen der schweizerischen Lohnbedingungen festgestellt. Die Lohnunterbietungsquote bei Schweizer Arbeitgebenden lag bei 10%. Die kantonalen TPK haben im Berichtsjahr zudem 1'627 Kontrollen zur Einhaltung der in NAV festgelegten zwingenden Mindestlöhne durchgeführt. Sie stellten in 187 Fällen Verstösse gegen den gesetzlichen Mindestlohn eines NAV fest. Dies entspricht einer Verstossquote von 11%.

Kontrollen von Schweizer Arbeitgebenden in Branchen mit einem ave GAV erfolgen durch die PK. Diese haben 2024 insgesamt 10'621 Betriebskontrollen und 57'792 Personenkontrollen durchgeführt. Im Vorjahresvergleich resultierte eine leichte Abnahme der Kontrolltätigkeit. Die Kontrollen der Schweizer Arbeitgebenden durch die PK fallen unter den ordentlichen Vollzug der ave GAV und werden vom Bund, konkret dem SECO, nicht gesteuert.

Rückgang der Kontrolltätigkeit bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringenden

Die kantonalen TPK führten 2024 4'479 Kontrollen bei entsendenden Unternehmen durch. Gegenüber dem Vorjahr wurden leicht weniger Kontrollen durchgeführt (2023: 4'682 Betriebskontrollen). Die Lohnunterbietungsquote der entsendenden Unternehmen lag bei 20%, auf Personenebene bei 17%. Die kantonalen TPK haben im Berichtsjahr zudem 66 Kontrollen bei Entsendebetrieben zur Einhaltung der in einem NAV festgelegten Mindestlohn durchgeführt. Dabei haben die kantonalen TPK 23 Verstösse gegen verbindliche Mindestlöhne eines NAV festgestellt.

Im Jahr 2024 führten die PK 4'095 Kontrollen bei entsendenden Unternehmen und 9'358 Kontrollen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch, was einer Abnahme von 5% beziehungsweise 4% im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Die Verstossquote betrug auf Betriebsebene 28%, auf Personenebene 24%.

Parallel dazu waren die Kontrollen bei selbständigen Dienstleistungserbringenden ebenfalls rückläufig, es wurden 12% weniger Selbständige kontrolliert als noch 2023. Die Vollzugsorgane haben 2024 den Erwerbsstatus von 4'182 selbständigen Dienstleistenden überprüft; bei 7% der abgeschlossenen Kontrollen wurde eine Scheinselbständigkeit vermutet.

Mehr erfolgreiche Verständigungsverfahren

Werden im Rahmen der Kontrollen Unterbietungen der orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne festgestellt, führen die TPK Verständigungsverfahren durch mit dem Ziel, dass die fehlbaren Betriebe die Löhne anpassen. Im Berichtsjahr waren 88% dieser Verfahren bei Entsendebetrieben erfolgreich, während die Erfolgsquote bei den Schweizer Betrieben bei 56% lag. Bei wiederholt missbräuchlichen Unterbietungen

prüfen die Behörden die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags oder den Erlass eines Normalarbeitsvertrags mit zwingenden Mindestlöhnen. In Branchen, welche einem verbindlichen Mindestlohn (ave GAV oder NAV) unterliegen, können je nach Schwere der Verstösse auch Sanktionen in Form von Bussen oder Dienstleistungssperren für die Erbringung von Dienstleistungen in der Schweiz verhängt werden. Im Berichtsjahr haben die kantonalen Behörden 1'986 Bussen verhängt und 619 Dienstleistungssperren für die Erbringung von Dienstleistungen in der Schweiz ausgesprochen.

1 Einleitung

Zwei Jahre nach Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU wurden am 1. Juni 2004 zum Schutz der Erwerbstätigen vor missbräuchlichen Unterschreitungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen sogenannte flankierende Massnahmen eingeführt. Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr und 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 Dienstleistungserbringenden aus dem EU/EFTA-Raum beauftragt: Paritätische Kommissionen kontrollieren die geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (GAV), während kantonale tripartite Kommissionen den Rest des Arbeitsmarktes beobachten und kontrollieren. Der vorliegende Bericht präsentiert die Resultate für das Berichtsjahr 2024 und fasst dabei die Kontrollergebnisse der Kontrollorgane gemäss Reporting zusammen.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 wird aufgezeigt, wie sich die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter im letzten Jahr entwickelt hat. Kapitel 3 fasst die wichtigsten aktuellen Entwicklungen rund um das FlaM-Schutzdispositiv als solches zusammen. In Kapitel 4 wird die eigentliche Kontrolltätigkeit in der Schweiz dargestellt. Die Resultate auf Ebene Person oder Betrieb werden sowohl nach den zuständigen Kontrollorganen als auch nach Regionen und Branchen differenziert. Die Kontrolltätigkeit wird auch im Hinblick auf die formulierten Kontrollziele auf kantonaler und nationaler Ebene diskutiert. Nebst der Kontrolltätigkeit und den Kontrollergebnissen zeigt dieses vierte Kapitel auf, welche Massnahmen aus Verstössen gegen geltende Vorschriften resultieren.

Ergänzend zum Bericht liegen ein statistischer Anhang sowie ein Grundlagendokument zum Vollzug der flankierenden Massnahmen bei, welche als integraler Bestandteil weitere Informationen über die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane liefern. Gemeinsam bieten sie einen detaillierten Überblick über die Umsetzung und den Vollzug der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr.

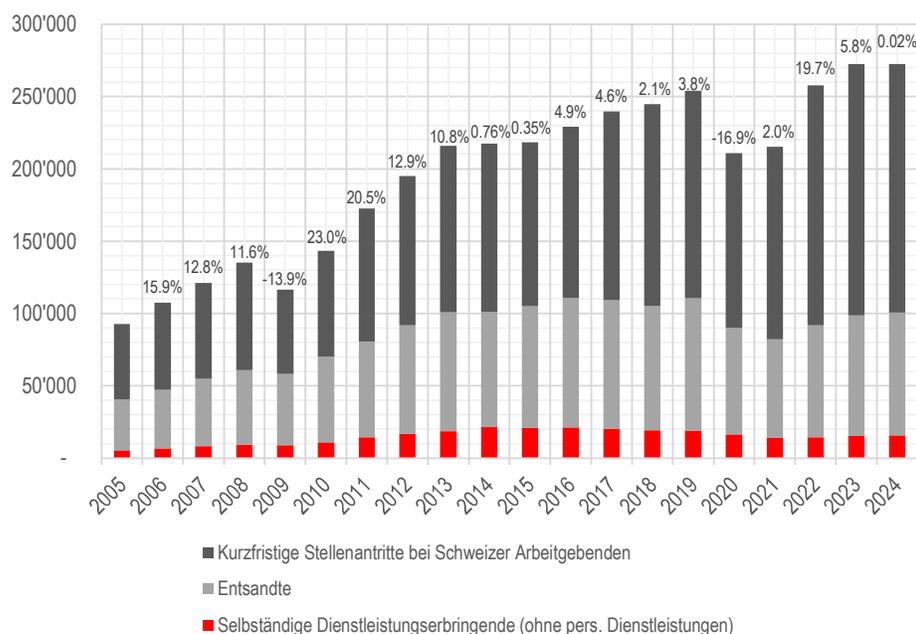
2 Meldepflichtige Kurzaufenthalter in der Schweiz

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

2.1 Überblick über die meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU/EFTA Raum im Jahr 2024

Im Jahr 2024 haben sich 272'581³ meldepflichtige Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA für einen Einsatz von maximal 90 Arbeitstagen in der Schweiz angemeldet. Gegenüber dem Vorjahr blieben die Meldezahlen stabil (+0.02%).

Abbildung 2-1: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage) und Entwicklung gegenüber dem Vorjahr in %, 2005-2024



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

Quelle: SEM

Das geleistete Arbeitsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern in der Schweiz betrug im Jahr 2024 10'627'484 Arbeitstage, was gemessen in Vollzeitäquivalenten dem Arbeitsvolumen von 40'718 Personen entspricht. Der Anteil der von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern geleisteten Arbeit am Total des Schweizer Arbeitsvolumens betrug 1% und blieb gegenüber dem Vorjahr stabil. Angesichts der relativ kurzen Einsätze insbesondere von Entsandten und selbständigen Dienstleistungserbringenden erstaunt

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

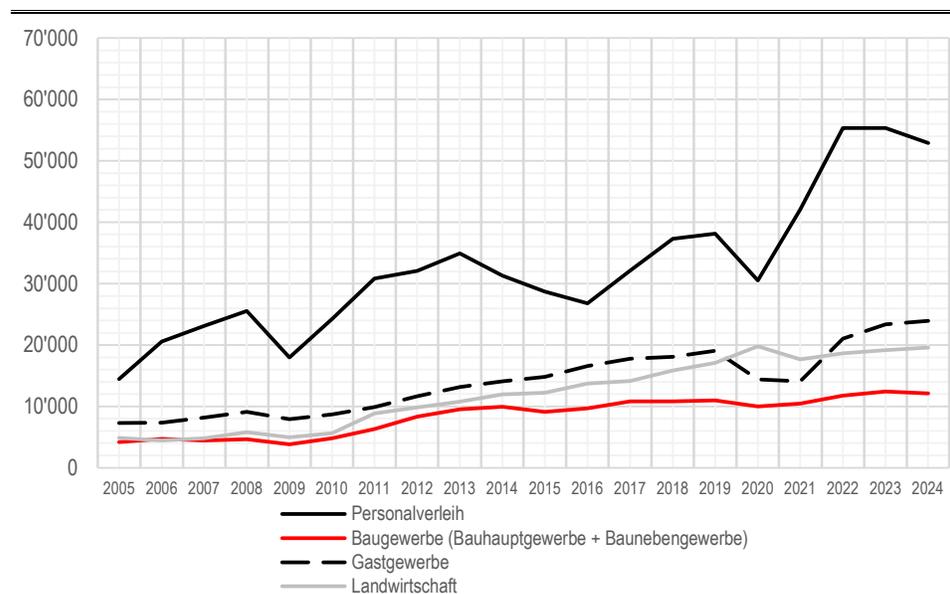
dieser eher tiefe Wert nicht. In den Kantonen ist der Anteil von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern am Total des Arbeitsvolumens unterschiedlich und reichte von 0.4% bis 2.9%.

Die Abbildung 2.1 zeigt die Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter (max. 90 Arbeitstage) in den letzten 20 Jahren nach Kategorie. Die grösste Gruppe bildet, wie schon in den Jahren zuvor, die Gruppe der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden mit einem Anteil von 63%. Als nächstgrösste Gruppe folgen die entsandten Arbeitnehmenden mit einem Anteil von 31%. Als kleinste Gruppe figurieren die selbständigen Dienstleistungserbringenden mit einem Anteil von 6%.

2.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden

Die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden stellen mit 171'819 Meldungen die wichtigste Kategorie der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA dar. Gegenüber dem Vorjahr haben die kurzfristigen Stellenantritte um 2'036 Meldungen oder 1.2% abgenommen. Nach der starken Zunahme dieser Kategorie in den Vorjahren ist die Entwicklung nun erstmals seit 2020 wieder rückläufig (s. statistischer Anhang, Tabelle 1.1).

Abbildung 2-2: Anzahl der kurzfristigen Stellenantritte, 2005-2024, Branchen mit den meisten Meldungen



Details Baugewerbe 2024: Bauhauptgewerbe 4'109 Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden; Baunebengewerbe 7'982 Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden

Quelle: SEM

Die Anzahl der Stellenantritte bei Schweizer Personalverleihern ist gegenüber dem Vorjahr rückläufig (- 4.4%, -2'445 Personen). Im Gegensatz dazu wurden im Gastgewerbe mit 23'995 Stellenantritten (+3%, +611 Personen) mehr kurzfristige Arbeitseinstätze bei Schweizer Arbeitgebenden registriert als noch im Vorjahr. Auch in der Landwirtschaft

war eine Zunahme um 2 % (+447 Personen) zu beobachten. Neben dem Personalverleih war der Rückgang vor allem auch im Baugewerbe spürbar, wenn auch weniger ausgeprägt (-358 Meldungen, -3%⁴). Branchen mit überdurchschnittlichem Rückgang sind die Bereiche «Industrie und Herstellung von Waren» (-13%, -645 Personen) und «verarbeitendes Gewerbe» (-13%, -330 Personen). Zugenommen haben die Meldungen unter anderem in den Branchen «Reinigungsgewerbe» (+10%, +299 Personen) sowie «Verkehr» (+11%, +290 Personen).

Auf kantonaler Ebene entfällt ein Grossteil der kurzfristigen Stellenantritte auf die Kantone Waadt (13.2%), Genf (11.8%), Zürich (11.1%) und Tessin (7.7%). Diese vier grossen Arbeitsmarktregionen absorbierten gemeinsam 43.8% aller Meldungen auf nationaler Ebene. Dies ist wenig überraschend, da diesen Kantonen 40% der vollzeitäquivalenten Beschäftigung zuzuordnen ist.

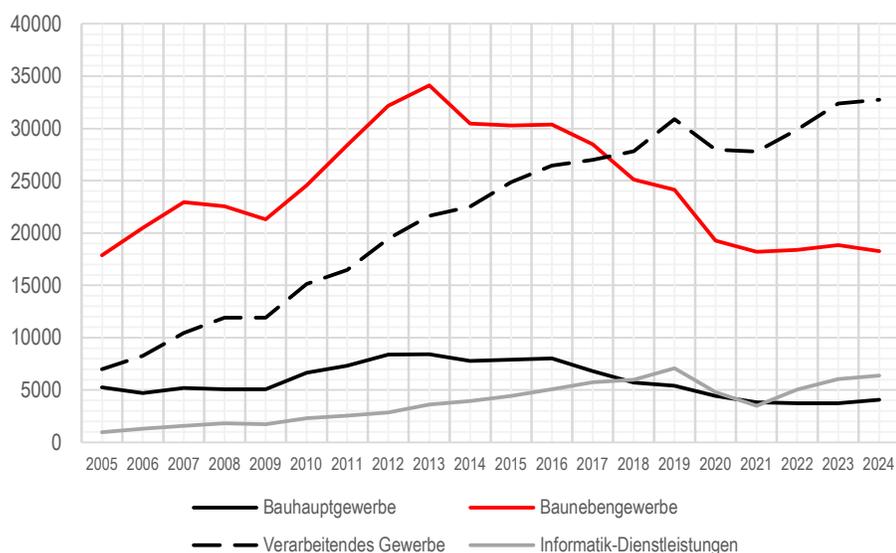
2.3 Entsandte Arbeitnehmende

Wie bereits im Vorjahr haben die Meldezahlen bei entsandten Arbeitnehmenden 2024 erneut zugenommen, wenn auch weniger ausgeprägt. Mit 85'010 Entsandten und einer Zunahme von 2.1% gegenüber dem Vorjahr bleibt diese Kategorie aber nach wie vor unter dem Vorkrisenniveau von 2019 (91'834 Entsandte).

Abbildung 2.3 zeigt die Entwicklung der häufigsten Einsatzbranchen von entsandten Arbeitnehmenden seit 2005. Die grösste Gruppe ist jeweils im verarbeitenden Gewerbe (38.5%) und im Baunebengewerbe (21.5%) tätig. Während die Anzahl der Entsandten im verarbeitenden Gewerbe gegenüber 2023 leicht zugenommen hat (+1%, +362 Personen), war im Baunebengewerbe eine Abnahme zu beobachten (-3%, -586 Personen). Sowohl in der Branche der Informatik-Dienstleistungen (+5%, +305 Personen) als auch im Bauhauptgewerbe (+10%, +364 Personen) hat die Anzahl der Entsandten im Vorjahresvergleich zugenommen. Im Bauhauptgewerbe ist es die erste Zunahme seit 2016. Grössere prozentuale Zunahmen erfuhren die Branchen «Reinigungsgewerbe» +77% (+395 Personen) sowie der Bereich «Kirche, Kultur, Sport und Unterhaltung» mit +22 % (+635 Personen).

⁴ Davon Bauhauptgewerbe: -95 Meldungen, davon Baunebengewerbe: -263 Meldungen

Abbildung 2-3: Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden, 2005-2024, Branchen mit den meisten Meldungen



Quelle: SEM

Quasi unverändert blieb die Zusammensetzung nach Herkunftsländern. Der überwiegende Teil der Entsandten kommt aus den Nachbarländern Deutschland (45.1%), Italien (16%), Frankreich (11.4%) und Österreich (6.7%). Entsendungen aus den EU-8 Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) machten zusammen einen Anteil von 7.9% aus. Dieser Wert ist gegenüber 2023 (7.8%) stabil und liegt weiterhin unterhalb des Vorkrisenniveaus aus dem Jahr 2019 (8.2%).

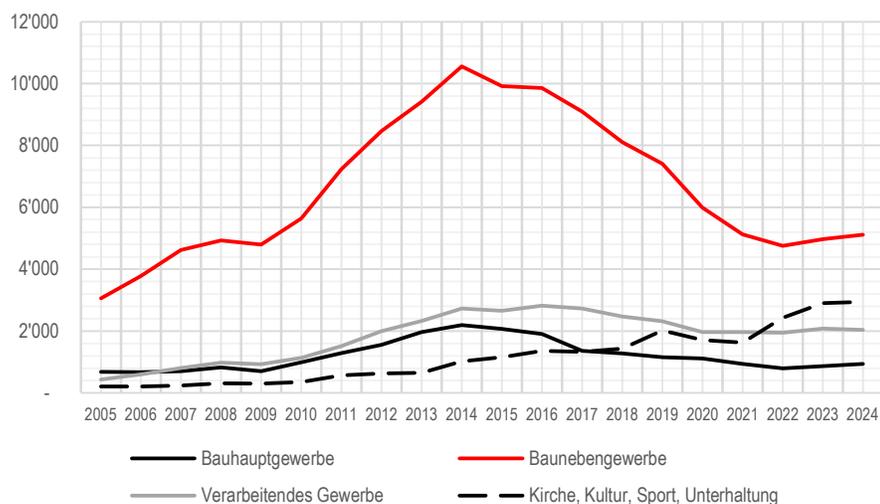
2.4 Selbständige Dienstleistungserbringende

Bei den selbständigen Dienstleistungserbringenden wurden zwischen 2017 und 2021 stets Melderückgänge beobachtet. In den Jahren 2022 und 2023 wurde ein Zuwachs verzeichnet. Dieser Trend hält auch 2024 an. Im Berichtsjahr ist eine Zunahme um 2.4% (+362 Personen) zu verzeichnen.

Abbildung 2.4 zeigt die Entwicklung der häufigsten Einsatzbranchen von selbständigen Dienstleistungserbringenden. Die Meldungen haben in den meisten Branchen auf tiefem Niveau zugenommen. Dies trifft auch auf das Baunebengewerbe zu, in welchem fast ein Drittel der selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringenden tätig ist. Gegenüber dem Vorjahr haben die Meldungen von Selbständigerwerbenden in dieser Branche um 2.9% (+146 Personen) zugenommen. Auch im Bauhauptgewerbe haben die Meldungen im Berichtsjahr zugenommen (+7.6%, +66 Personen). Ebenfalls leicht zugenommen haben die Meldungen in der Branchengruppe «Kirche, Kultur, Sport, Unterhaltung» (+1.2%, +36 Personen). Im verarbeitenden Gewerbe hingegen war die Anzahl der selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringenden leicht rückläufig, um

- 1.7% gegenüber dem Vorjahr (-35 Personen). Zugenommen haben die Meldungen in den Bereichen «Gastgewerbe» (+17.6%, +42 Personen) und «unternehmensbezogenen Dienstleistungen» (+17.3%, +108 Personen).

Abbildung 2-4: Anzahl der selbständigen Dienstleistungserbringenden, 2005-2024, Branchen mit den meisten Meldungen



Quelle: SEM

Aufgeschlüsselt nach Herkunftsländern entfallen 83% der Meldungen auf folgende Länder: Deutschland (34%), Italien (19%) und Frankreich (16%), gefolgt von Polen (6%), Österreich (4%) und der Tschechischen Republik (4%).

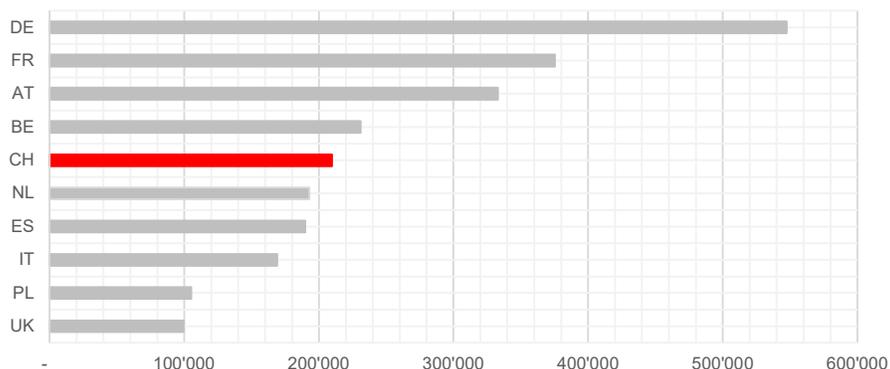
2.5 Internationaler Vergleich

In einer von der Europäischen Kommission publizierten Studie⁵ zu Entsendungen im EU- und EFTA-Raum werden die ausgestellten PD-A1-Zertifikate⁶ analysiert. Die Anzahl ausgestellter Zertifikate kann als Indikator herangezogen werden, um das Ausmass der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung anhand der Arbeitseinsätze zu erfassen und stellt die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im internationalen Kontext dar. Aus der Studie geht hervor, dass die Schweiz im Jahr 2023 zu den fünf wichtigsten Empfängerstaaten für entsandte Arbeitnehmende und selbständige Dienstleistungserbringende zählte: In absoluten Zahlen steht die Schweiz mit 209'694 PD-A1-Zertifikaten an fünfter Stelle der Länder, die am meisten PD-A1-Zertifikate ausgestellt haben, hinter Deutschland (547'581), Frankreich (375'241), Österreich (333'096) und Belgien (231'076).

⁵ Frederic De Wispelaere, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet, Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2023, European Commission 2024.

⁶ Mit dieser Bescheinigung wird nachgewiesen, dass die Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit des ausstellenden Mitgliedstaats Anwendung finden, und es wird bestätigt, dass die betreffende Person in einem anderen Mitgliedstaat nicht zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen verpflichtet ist.

Abbildung 2-5: Anzahl der ausgestellten PD-A1-Zertifikate nach Ländern, 2023



Quelle: Europäische Kommission

Auch 2023 war die Zahl der einreisenden Dienstleistungserbringenden in die Schweiz deutlich höher als die Anzahl in einem anderen Land tätig werdenden Dienstleistungserbringenden aus der Schweiz. Die daraus resultierende positive Nettobilanz zeigt auf, dass der Schweizer Arbeitsmarkt auch 2023 sehr attraktiv für Entsendebetriebe und selbständige Dienstleistungserbringende aus der EU war. Die Schweiz hat als Empfängerland einen bedeutenden Anteil an der innereuropäischen Dienstleistungserbringung. Sie liegt bei den Nettoempfängerstaaten auf Platz 10, hinter den Spitzenreitern Österreich, Frankreich, Niederlande, Belgien, Island, Grossbritannien, Schweden, Tschechien und Norwegen. Die grössten Nettoentsendestaaten im europäischen Vergleich waren Deutschland, Polen und Italien.

3 Aktuelles zum FlaM Dispositiv

3.1 Verlängerung NAV Hauswirtschaft

Seit dem 1. Januar 2011 gilt für Hausangestellte in Privathaushalten die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft).⁷ Damit legte der Bundesrat zum ersten Mal seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr einen Mindestlohn gemäss Artikel 360a des Obligationenrechts (OR) für eine Branche fest.⁸ Der Bundesrat verlängerte den NAV Hauswirtschaft jeweils um drei Jahre (2013, 2016, 2019 und 2022). Dabei wurden bei den Verlängerungen bis 2022 die Bruttomindestlöhne, ohne Ferien- und Feiertagszuschläge (Art. 5 NAV Hauswirtschaft), an die Nominallohnentwicklung angepasst. Auf Antrag der tripartiten Kommission des Bundes im Rahmen der flankierenden Massnahmen (TPK Bund), beschloss der Bundesrat im Jahre 2023 eine erneute Anpassung der Mindestlöhne um 2.2 % und setzte diese per 1. Januar 2024 in Kraft. Der Bundesrat stützte sich dabei auf die Einschätzung der TPK Bund, die aus Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände und der Verwaltung besteht. Eine erneute Anpassung der Mindestlöhne per 1. Januar 2025 infolge der allgemeinen Teuerung erachtete die Kommission als nicht angezeigt.

3.2 Optimierung Meldeverfahren

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

In einer ersten Phase wurden insbesondere Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität und der Datenübermittlung umgesetzt. Das für die Umsetzung federführende Staatssekretariat für Migration (SEM) hatte ein entsprechendes Umsetzungsprojekt lanciert (UPOM1) und im Herbst 2020 erste Massnahmen umgesetzt (siehe dazu Erläuterungen der FlaM-Berichte 2020 bis 2022). Nachdem Anfang 2023 entschieden wurde, die Integration des Meldeverfahrens auf EasyGov zu prüfen und die weiteren Arbeiten im Rahmen des Projekts MV@EasyGov fortzuführen (vgl. FlaM-Bericht 2022 und 2023) konnte im Frühjahr 2024 die Konzeptphase erfolgreich abgeschlossen und die Realisierungsphase freigegeben werden. Ende 2024 waren die Realisierungsarbeiten auf Kurs, die Inbetriebnahme des Meldeverfahrens auf EasyGov erfolgte Mitte März 2025. Mit MV@EasyGov werden die Anforderungen aus Phase 1 der Optimierung des Meldeverfahrens umgesetzt und zusätzlich, aufgrund der Migration der Anwendung auf

⁷ SR 221.215.329.4

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

EasyGov, bereits auch gewisse Massnahmen aus Phase 2 (New Meldeverfahren; vgl. unten) umgesetzt werden, dies betrifft insbesondere:

- Einführung der Unternehmensidentifikationsnummer (UID) für alle Unternehmen (Schweiz und Ausland)
- Ort und PLZ Plausibilisierung in der Schweiz mit dem Post Verzeichnis
- Plausibilisierung der Kontaktangaben in der Schweiz
- Neue Eingabelogik auf EasyGov mit Suchfunktionen
- Verbesserungen in der Userführung
- Datenbereinigung vor der Migration auf EasyGov

Die Arbeiten zur Optimierung und Weiterentwicklung des Meldeverfahrens werden u.a. im Rahmen der Gesamterneuerung des ZEMIS intensiv weitergeführt. Ende 2024 wurde die Konzeptphase für das Projekt «New Meldeverfahren» abgeschlossen und mit den ersten Realisierungsarbeiten gestartet. Die Umsetzung der Weiterentwicklung des Meldeverfahrens erfolgt in zwei Stufen. Zuerst ist die Ablösung des bestehenden ZEMIS-Systems durch das erneuerte ZEMIS vorgesehen, bevor im Anschluss die Weiterentwicklungen umgesetzt werden. Die Umsetzung dieser zweiten Stufe wird in enger Abstimmung mit der innerstaatlichen Umsetzung des EU-Verhandlungsergebnisses erfolgen und damit in enger Zusammenarbeit zwischen dem SEM, dem SECO sowie den Vollzugsorganen der FlaM.

3.3 Plattform für die elektronische Kommunikation

Die Plattform für die elektronische Kommunikation im FlaM-Vollzug ermöglicht einen medienbruchfreien, effizienten und sicheren Austausch von Kontrolldossiers und -daten zwischen den Vollzugsorganen. Die Paritätischen Kommissionen und Kontrollvereine übermitteln den Kantonen via FlaM-Plattform die erforderlichen Daten und Unterlagen zu festgestellten Verstössen im Zuge des FlaM-Vollzugs. Die Kantone wiederum können den Paritätischen Kommissionen via FlaM-Plattform ihre Sanktionsentscheidungen zurückmelden.

Die Plattform wurde durch den Bund unter Einbezug der Vollzugsorgane entwickelt. Seit der Inbetriebnahme der Plattform im Dezember 2022 sind bereits 22 Kantone und über 100 Vollzugsstellen der Paritätischen Kommissionen und Kontrollvereine auf der FlaM-Plattform registriert.

2023 wurde eine Begleitgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Paritätischen Kommissionen und Kantonen konstituiert, welche die Anliegen der Vollzugsorgane koordiniert und Weiterentwicklungen der FlaM-Plattform initiiert und begleitet. Die Begleitgruppe tauschte sich 2024 verschiedentlich aus. Sie begleitete dabei unter anderem die Erweiterung der Plattform um die Meldeart «Rückmeldung an PK» sowie die Entwicklung einer neuen Funktionalität auf dem Webservice zum Lesen und Erstellen der via Plattform versendeten strukturierten Datenfiles. Die Einführung der neuen Lese- und Bearbeitungsfunktion soll im Sommer 2025 erfolgen.

3.4 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2024 auf Bundesebene
Nachfolgend werden die parlamentarischen Vorstösse zu den FlaM aufgeführt, die 2024 eingereicht oder weiterbehandelt wurden.

2024 wurde die *parlamentarische Initiative Gutjahr 24.432 «Wettbewerb und Sozialversicherungen mit Solidarhaftung schützen»* eingereicht. Die parlamentarische Initiative bezweckt eine Änderung von Artikel 5 des Entsendegesetzes (EntsG). Der Umfang der Erstunternehmerhaftung (Total-, General- oder Hauptunternehmer) im Bauhaupt- oder Baunebengewerbe für Arbeiten von Subunternehmern gemäss Art. 5 Abs. 1 EntsG soll erweitert werden. Der Erstunternehmer soll auch für die Nichteinhaltung der Beiträge an Sozialversicherungen durch die Subunternehmer sowie für die Vollzugs- und Weiterbildungskosten und Frührentensysteme, die auf allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen beruhen, zivilrechtlich haften. Der Erstunternehmer soll sich von der Haftung befreien können (Anpassung von Art. 5 Abs. 3 EntsG), wenn er nachweist, dass er bei jeder Weitervergabe der Arbeiten, die nach den Umständen gebotene Sorgfalt in Bezug auf die neu in Absatz 1 genannten Beitragszahlungen angewendet hat. Die parlamentarische Initiative wurde an die behandelnde Kommission zugewiesen.

Daneben gab es parlamentarische Verstösse aus den Vorjahren, die im Jahr 2024 weiterbehandelt oder abgeschrieben werden konnten:

Die im Jahr 2023 eingereichten *Interpellation Wermuth 23.3374 «Individuelle Sanktionen für Lohndumping-Unternehmen»* wurde abgeschrieben, weil sie nicht innert zwei Jahren abschliessend im Rat behandelt wurde.

Das *Postulat Marti 23.3204 «Modernisierung des Lohnschutzes. Autonomer Nachvollzug europäischer Entwicklungen»* wurde vom Nationalrat abgelehnt und gilt somit als erledigt.

3.5 Trinationale Arbeitsgruppe / französisch-schweizerische Expertengruppe
Die trinationale Arbeitsgruppe (Deutschland, Österreich und Schweiz) und die französisch-schweizerische Expertengruppe bieten seit mehreren Jahren einen Rahmen für die Lösung technischer Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der flankierenden Massnahmen. Die französisch-schweizerische Expertengruppe traf sich 2024 nicht. Die trinationale Arbeitsgruppe traf sich am 5. Juni 2024 (in Pratteln, Schweiz). Die Delegationen informierten über die Entwicklung der Entsendevorschriften in ihren jeweiligen Ländern und besprachen Vollzugsthemen (u.a. Fragen zur Meldefrist und zur Kaution).

Kasten 3.1: Materieller Abschluss der Verhandlungen mit der EU

Die Schweiz und die EU haben die Verhandlungen zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs im Dezember 2024 materiell abgeschlossen. Beim Lohnschutz einigte sich die Schweiz mit der EU auf ein dreistufiges Absicherungskonzept. Dieses beinhaltet die Prinzipien «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» und das duale Vollzugssystem (paritätische Kommissionen und Kantone) der flankierenden Massnahmen, Ausnahmen im Bereich der Voranmeldefrist, der Kautions- und der Dokumentationspflicht für selbständige Dienstleistungserbringer und eine Non-Regression-Klausel.

Aufgrund gewisser unvermeidlicher Zugeständnisse an die EU waren sich der Bundesrat, die Kantone und die Sozialpartner jedoch einig, dass zusätzliche innenpolitische Massnahmen notwendig sind. Der Bundesrat hat am 21. März 2025 ein Paket von 14 Massnahmen beschlossen⁹. Die Massnahmen sind gezielt ausgerichtet auf die Bereiche, in denen Handlungsbedarf zur Sicherung des aktuellen Lohnschutzniveaus besteht. Für inländische Betriebe werden keine wesentlichen neuen Belastungen geschaffen; der flexible Arbeitsmarkt wird nicht unverhältnismässig eingeschränkt. Die Massnahmen fokussieren hauptsächlich auf die sensiblen Branchen des Bauhaupt- und Bauausbaugewerbes. Die Massnahmen fliessen in die Vernehmlassungsvorlage zum Paket Schweiz-EU ein.

⁹ Faktenblatt WBF vom 21.03.2025: Innenpolitische Massnahmen zum Lohnschutz: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/92577.pdf>

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 Arbeitgebenden, 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 Dienstleistungserbringenden dargestellt. Das Kapitel 4.6 bietet schliesslich einen Überblick der verschiedenen von den Vollzugsorganen ergriffenen Massnahmen, insbesondere der Verständigungsverfahren, der Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen nach Art. 360a OR sowie der Sanktionen.

Kasten 4.1: Kantonale Mindestlöhne

Bei Mindestlöhnen auf kantonaler oder kommunaler Ebene handelt es sich um eine sozialpolitische Massnahme, welche insbesondere die Bekämpfung von Armut und die Gewährleistung würdiger Lebensbedingungen von arbeitstätigen Personen verfolgt. Die flankierenden Massnahmen hingegen sollen dazu beitragen, einerseits eine faire Wettbewerbssituation auf dem nationalen Arbeitsmarkt zu gewährleisten und andererseits die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Unterschied vor Lohnverstössen und missbräuchlichen Lohnunterbietungen zu schützen. Die FlaM zielen somit nicht wie sozialpolitische Mindestlöhne auf eine bestimmte Zielgruppe ab, sondern richten sich an alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Der Vollzug einer sozialpolitischen Massnahme, die von einem Kanton durchgeführt wird, ist von der Aufsicht im Rahmen der flankierenden Massnahmen ausgenommen. Allfällige Kontrollen, die im Rahmen der Umsetzung der Bestimmungen über einen vom Kanton definierten Mindestlohn durchgeführt werden, werden daher nicht als Kontrollen gemäss Entsendegesetz betrachtet.

4.1 Zielerreichung

Nachfolgende Darstellung vergleicht den Umfang der Kontrollen auf nationaler Ebene mit dem in der Entsendeverordnung festgelegten Minimalziel:

Tabelle 4-1: Total der von TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2016

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ohne ave GAV	19'114	19'096	19'619	18'785	16'699	20'186	20'805	18'322	18'730
mit ave GAV	21'356	23'610	21'420	20'862	16'010	14'587	16'018	17'573	16'788
PK mit kantonalen ave GAV	1'359	1'437	1'046	1'658	1'417	1'022	590	692	819
Total	41'829	44'143	42'085	41'305	34'126	35'795	37'413	36'587	36'337
Ziel EntsV	27'000	27'000	35'000						

Quelle: SECO

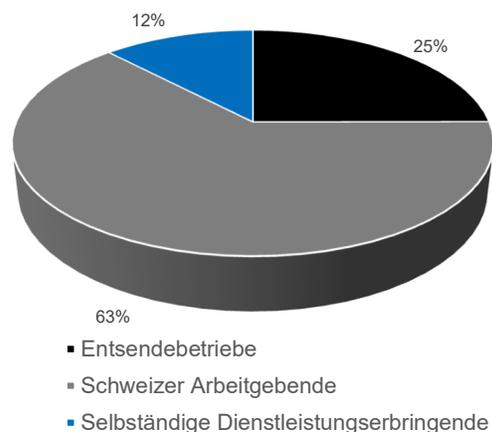
Das Kontrollziel aus der Entsendeverordnung (35'000 Kontrollen) wurde mit 36'337 durchgeführten Kontrollen erreicht. Gegenüber dem Vorjahr ging das Kontrollvolumen im Bereich mit ave GAV zurück, während es in den Branchen ohne ave GAV leicht zunahm.

Gemäss den von der TPK Bund festgelegten Zielen müssen jährlich 3% aller Schweizer Arbeitgebenden kontrolliert werden. In den sogenannten Fokusbranchen liegt das Kontrollziel bei 5% und somit höher. Das Kontrollziel der TPK Bund wurde im Berichtsjahr mit 7% übertroffen. Verglichen mit dem Jahr 2023 war die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebenden 2024 stabil.

Das Kontrollziel für meldepflichtige entsandte Arbeitnehmende und selbständige Dienstleistungserbringende wurde von der TPK Bund als Bandbreite zwischen 30%-50% festgelegt. Im Jahr 2024 wurden 25% der entsandten Arbeitnehmenden und 27% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringenden kontrolliert. Das Kontrollziel wurde somit bei beiden Kategorien nicht erreicht.

Im Vorjahresvergleich war die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane in folgenden Bereichen rückläufig: Bei den Selbständigerwerbenden (-12%) und den Entsendebetrieben (-4%). Bei den Schweizer Arbeitgebenden hat die Kontrolltätigkeit zugenommen (+3%). 63% der Betriebskontrollen wurden bei Schweizer Arbeitgebenden, 25% bei Entsendebetrieben und 12% bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringenden durchgeführt.

Abbildung 4-1: Verteilung der Betriebskontrollen 2024



Quelle: SECO

Kontrollintensität auf nationaler Ebene

Die Kontrollintensität bei Schweizer Betrieben und bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringenden 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 Arbeitgebenden 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 und unter Berücksichtigung eines umfassenderen Kontrollumfangs durchgeführt werden können. Mit anderen Worten: Während der Anteil der kontrollierten Schweizer Arbeitgebenden geringer ist, gehen diese Kontrollen mehr in die Tiefe. Der Anteil der kontrollierten Arbeitnehmenden bei Schweizer Betrieben ist in der Regel zudem höher, eine Kontrolle kann sogar alle Arbeitnehmenden eines Unternehmens betreffen. Für ausländische Dienstleistungserbringende bezieht sich die Kontrolle hingegen nur auf die Dauer der in der Schweiz erbrachten Dienstleistung. Ein Schweizer Betrieb kann jederzeit und für den gegenwärtigen Zeitraum wie auch für vergangene Perioden kontrolliert werden. In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass Schweizer Arbeitgebende – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – auch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einer intensiven Aufsicht unterliegen¹¹. Insgesamt ergibt sich somit auch bei Schweizer Arbeitgebenden

¹¹ In seinem Bericht vom 29.05.2019 zum Postulat 15.3117 de Courten "Abbau von Regulierungskosten. Bonusorientierte Kontrollintervalle für Betriebe und Anlagen" hat der Bundesrat die Frage der Kontrollintensität bei Schweizer Unternehmen umfassend behandelt: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2019.msg-id-75262.html>.

eine hohe Kontrollintensität. Aufgrund der aufgeführten Unterschiede sind die Kontrollintensitäten bei Schweizer Arbeitgebenden und bei entsandten Arbeitnehmenden nicht direkt miteinander vergleichbar.

Zudem können meldepflichtige Dienstleistungserbringende im Jahresverlauf auch mehrere Einsätze in der Schweiz durchführen. Daher ist auch die Anzahl Einsätze von Interesse¹². In den letzten Jahren war die Anzahl der Einsätze jeweils fast doppelt so hoch wie die Anzahl Dienstleistungserbringenden (Entsandte und Selbständige). Werden die durchgeführten Kontrollen mit den Einsätzen verglichen, wird die Kontrollintensität etwas relativiert.

Weiter besteht für den Bund einzig bezüglich der Kontrolle von ausländischen Dienstleistungserbringenden eine rechtliche Grundlage zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den kantonalen Organen sowie von Subventionsvereinbarungen mit den PK in ave GAV-Branchen¹³. 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 Arbeitgebenden in ave GAV-Branchen ist demnach nicht im FlaM-Reporting enthalten¹⁴. Überdies leiteten mehrere Kantone die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden im Bereich der 37 kantonalen ave GAV nicht weiter. Somit wird der in diesem Bericht ausgewiesene Umfang der Kontrollen bei Schweizer Betrieben unterschätzt.

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

¹² Anders ausgedrückt bedeutet das, dass eine Person im Meldeverfahren als eine Meldung zählt, innerhalb des Jahres aber mehrmals für Arbeitseinsätze in die Schweiz kommen kann und daher die Anzahl der Einsätze wesentlich höher liegt als die Anzahl der Meldungen.

¹³ Die Kontrolltätigkeit der PK bei den Schweizer Arbeitgebenden fällt unter den ordentlichen Vollzug der GAV. Das SECO übt keine Aufsicht über diesen Kontrollbereich aus und unterstützt die diesbezügliche Kontrolltätigkeit auch nicht finanziell.

¹⁴ Von den 45 ave GAV auf Bundesebene (Stand vom 01.07.2024) erhält das SECO von 31 PK Kontrollzahlen. Da die restlichen PK nicht von Entsendungen betroffen sind, verfügt das SECO auch über keine Vereinbarungen mit diesen Kommissionen. Von den 31 ave GAV auf Kantonsebene (Stand vom 01.07.2024) konnte im vorliegenden Bericht die Kontrolltätigkeit von weniger als der Hälfte der zuständigen kantonalen PK berücksichtigt werden.

Kasten 4.2: 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. Die Kontrolltätigkeit und die Kontrollergebnisse der einzelnen Vollzugsorgane lassen sich aus diesem Grund nicht direkt miteinander vergleichen.

Risikobasierte Kontrollstrategie

Die Vollzugsorgane teilen die Kontrollen nach den spezifischen Risiken ihrer Regionen und Branchen auf. Das dezentrale und duale System der flankierenden Massnahmen ermöglicht es den kantonalen TPK, ihre Kontrollstrategie lokal auszurichten und sich auf die für ihre Situation spezifischen Herausforderungen und Risiken zu konzentrieren.

Die Kontrollprioritäten können sich daher von Jahr zu Jahr und von Region zu Region ändern. Anpassungen der Kontrollschwerpunkte oder der Kontrollstrategie 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 Kontrollstrategie beeinflussen gewisse kantonale TPK 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 Arbeitgebenden, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden

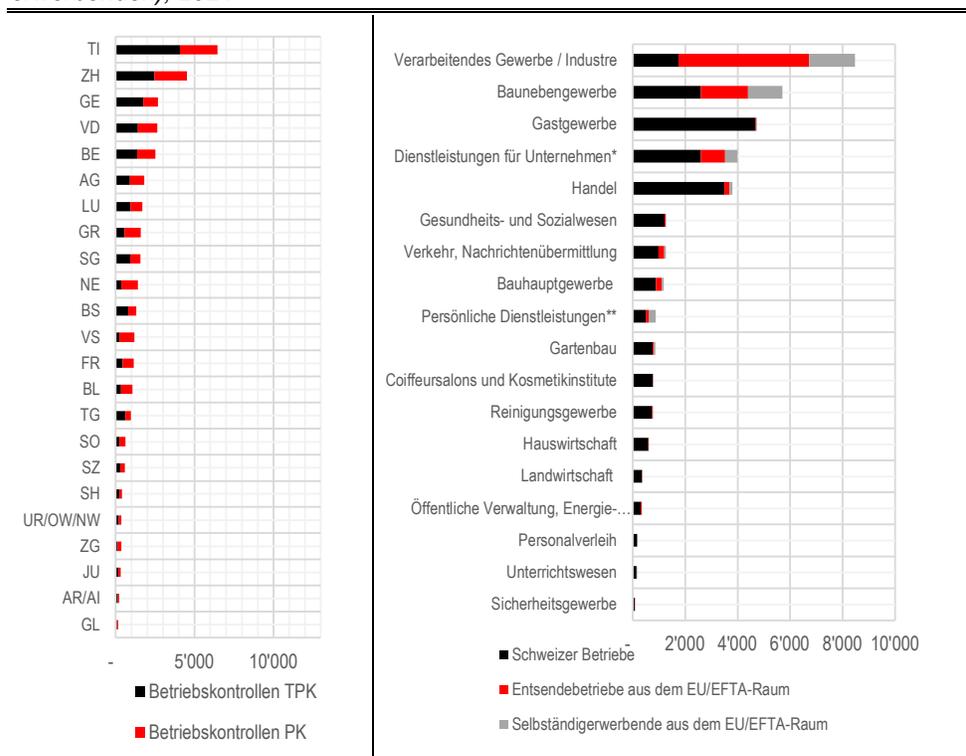
Das zur Verfügung stehende Kontrollvolumen wird jeweils auf die verschiedenen Kantone und Branchen aufgeteilt. Die Aufteilung hängt von unterschiedlichen Kriterien ab, wie z.B. der Grösse des entsprechenden Arbeitsmarktes, der Anzahl grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringenden oder dem Einfluss der Personenfreizügigkeit insgesamt auf die kantonalen Arbeitsmärkte oder die spezifischen Branchen.

Wie in Abbildung 4.2 ersichtlich, war 2024 die Kontrolltätigkeit in den Kantonen Tessin, Zürich und Genf am höchsten. Einerseits erklärt sich diese Feststellung mit der

Arbeitsmarktgrösse der genannten Kantone. Andererseits ist sie das Ergebnis unterschiedlicher Strategien der Kantone, aber auch einer stärkeren Risikoexposition, insbesondere in den Grenzregionen. Die Tabelle 4.2 stellt die Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene dar und zeigt, wo genau die Kontrollschwerpunkte gesetzt wurden.

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, waren auch in diesem Berichtsjahr die ausländischen Dienstleistungserbringenden grossmehrheitlich im verarbeitenden Gewerbe sowie im Baunebengewerbe tätig. Deshalb finden dort auch die meisten Kontrollen von Dienstleistungserbringenden statt.

Abbildung 4-2: Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständigerwerbenden), 2024



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 von Kontrollschwerpunkten im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung obliegt den kantonalen TPK. Diese berücksichtigen dabei unter anderem die von der TPK Bund definierten Fokusbranchen. Die TPK Bund bestimmt alle zwei Jahre die Fokusbranchen, in welchen eine intensivere Kontrolltätigkeit zu erfolgen hat als in anderen Branchen. Die kantonalen TPK legen gemäss der Situation des kantonalen Arbeitsmarkts noch zusätzliche Kontrollschwerpunkte fest (s. Tabelle 4.2).

Tabelle 4-2: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene

Auf Bundes- ebenen	2023	2024
	Gastgewerbe, Personalverleih, Baunebengewerbe, Überwachungs- und Sicherheitsgewerbe, Reinigungsgewerbe, Coiffeurgewerbe, Detailhandel	Gastgewerbe, Personalverleih, Baunebengewerbe, Überwachungs- und Sicherheitsgewerbe, Reinigungsgewerbe, Coiffeurgewerbe, Detailhandel, Autogewerbe, Garten- und Landschaftsbau, Hausmeisterdienste
AG	Hauswirtschaft, Detailhandel Drogerien, Detailhandel Elektronik, Detailhandel Möbel, Detailhandel Schreibwaren und Bürobedarf, Detailhandel Bücher, Nagelstudios, Kaminfeger	Garten- und Landschaftsbau, Pneuhandel, Strassengütertransport / Personentransport Reisebus / Taxigewerbe, Hauswartung/Facility-Branche, Textilpflege
AR / AI	Gartenbau	Facility Management, Detailhandel (ohne grosse Detailhändler mit eigenen Firmen-GAV), Kosmetiksalons / Nagelstudios
BE	Bau-, Bauneben und Ausbaugewerbe, Maschinenbau, Hauswirtschaft	Baunebengewerbe, Maschinenbau, Hauswirtschaft
BL		Kosmetikinstitute, inkl. Nagel- und Tattoostudios
BS	Schreinergerwerbe (wenn nicht im Geltungsbe- reich ave), Detailhandel (ohne grosse Detail- händler mit eigenem Firmen-GAV) inkl. Apotheken und Drogerien, Fitnesszentren und Sportan- lagen, Kosmetikinstitute inkl. Nagelstudios, Hauswirtschaft	Detailhandel (ohne grosse Detailhändler mit ei- genen Firmen-GAV), Autogewerbe, Garten- und Landschaftsbau, Hausmeisterdienste / Facility Management, Hauswirtschaft,
FR	Physiotherapie, Reparatur und Installation von Maschinen und Anlagen, Kosmetikinstitute, Le- bensmittelindustrie	Physiotherapie, Reparatur und Installation von Maschinen und Anlagen
GE	Plattform-Wirtschaft	Häusliche Pflege / Plattform-Wirtschaft
GL	Treuhand, Architekturbüros	Vorgaben nach TPK Bund
GR	Forstwirtschaft	Detailhandel, Landwirtschaft
JU	Uhrenindustrie	Uhrenindustrie
LU	Architekturbüros, Privatschulen, Kosmetik (Schwerpunkt Nagelstudios), Detailhandel (Schwerpunkt Optiker & Drogerien)	Recycling, Gemeinschaftspraxen (Hausärzte, Physiopraxen, Zahnärzte)
NE	Coiffeur- und Barbiergewerbe	Architektenbüros
SG	Treuhand, Gartenbau, Detailhandel Getränke, Detailhandel Bücher	Kosmetiksalons / Nagelstudios, Sonst. Ingeni- eurbüros, Detailhandel Eisen-/Metallwaren / Ein- richtungsgegenstände, Detailhandel Blumen und Pflanzen
SH	Vorgaben nach TPK Bund	Vorgaben nach TPK Bund
SO	Kitas, Detailhandel Schuhe und Bekleidung	Bekleidung und Schuhe, Bürobedarf
SZ	Vorgaben nach TPK Bund	Vorgaben nach TPK Bund
TG	Betriebe mit Hauptzweck Recycling, Detailhan- del (gemäss Vorgabe TPK Bund), Nagelstudios, Auto-Spa	Vorgaben nach TPK Bund
TI	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln, Er- bringung von sonstigen überwiegend persönli- chen Dienstleistungen, Handel mit Reifen, Post- , Kurier- und Expressdienste, Physiotherapie, Wechselstuben, Informationstechnologie, Pneu- handel, Erbringung von freiberuflichen, wissen- schaftlichen und technischen Dienstleistungen, Lagererei sowie Erbringung von sonstigen Dienst- leistungen für den Verkehr, Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, Herstellung von Metallerzeugnissen, Herstellung von sonstigen Waren	Elektroindustrie, Gummi- und Kunststoffwaren, Chemische Industrie, Textilindustrie, Großhan- del, Karosserie
UR- OW- NW	Vorgaben nach TPK Bund	Vorgaben nach TPK Bund
VD	Industrie, Handel, Landwirtschaft	Industrie, Handel, Landwirtschaft
VS	Hauslieferung, Skilift (CTT mit Lohnverpflich- tung), Barbier (im Coiffeurgewerbe), Sachen- transport	Skilifte, Personenpflege, Weinkellereien
ZG	Forstwirtschaft, Privatschulen im obl. Bereich, Nagelstudios, Kosmetikinstitute, Möbelshäuser, Innen- und Kücheneinrichtungen	Detailhandel (Schuh- und Mode, Kosmetik, Buchhandlungen, Uhren, Schmuck), Gartenbau
ZH	Autogewerbe & Boden- und Parkettgewerbe, Baunebengewerbe und Detailhandel, Maschi- nenbau, Veranstaltungsorganisation Transport- gewerbe (Schwerpunkt Personentransport)	Autogewerbe & Boden- und Parkettgewerbe, Baunebengewerbe + Detailhandel, Kosmetikin- stitute + Maschinenbau, Transportgewerbe, Veran- staltungsorganisation

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

Quelle: SECO

4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebenden

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

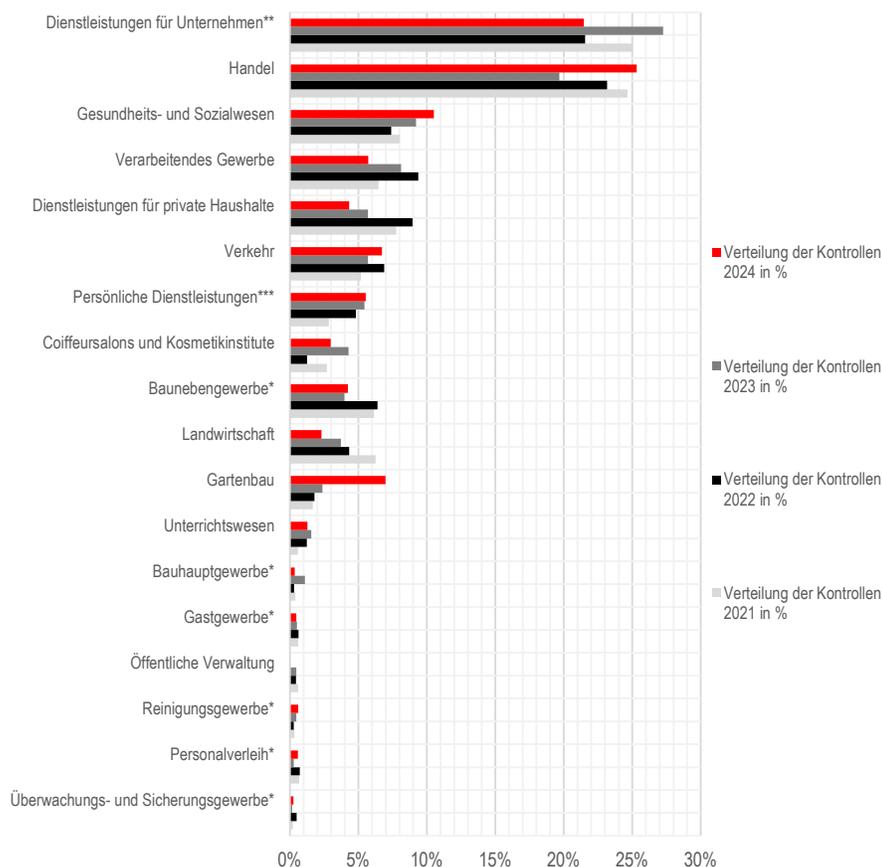
Das EntsG gewährt den Vollzugsorganen bewusst einen gewissen Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Aufgaben in Zusammenhang mit der Beobachtung des Arbeitsmarkts. Auf nationaler Ebene müssen die TPK mindestens 3% der Schweizer Arbeitgebenden kontrollieren, respektive 5% in den Fokusbranchen (Vorgaben TPK Bund). Ziel ist, dass 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.

Gegenüber dem Vorjahr hat die Kontrolltätigkeit der TPK bei Schweizer Arbeitgebenden zugenommen. Im Jahr 2024 wurden im Bereich ohne ave GAV (inkl. NAV-Kontrollen mit zwingenden Mindestlöhnen) 8% mehr Kontrollen durchgeführt als noch 2023.

Abbildung 4.3 zeigt die Anzahl Betriebskontrollen nach Branchen, welche in den Jahren 2021 bis 2024 durchgeführt wurden. Das Kontrollvolumen kann jeweils stark von einer Branche zur anderen und von Jahr zu Jahr variieren¹⁵. Zu den in den letzten Jahren am meisten kontrollierten Branchen gehören die Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen (Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Personalvermittlung, Informatik), der Handel, das Gesundheits- und Sozialwesen sowie das verarbeitende Gewerbe.

¹⁵ Je nach Jahr können sich die Fokusbranchen des Bundes und der Kantone überschneiden (s. Tabelle 4.2). Diese Überschneidung kann die Bandbreite der Kontrollen zwischen den Branchen im Laufe der Zeit erhöhen.

Abbildung 4-3: Total der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgebende) zwischen 2021 und 2024, nach Branche (ohne ave GAV)



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

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

Insgesamt führten die tripartiten Kommissionen im Berichtsjahr 12'055 Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden durch (inkl. NAV). Am meisten Kontrollen fanden im Handel statt. Allein in dieser Branchengruppe wurde mit 3'245 ein Viertel aller Kontrollen durchgeführt. Gegenüber 2023 haben die Kontrollen in diesem Bereich um 48% zugenommen, zurückzuführen auf vermehrte Kontrollen in den Unterbranchen «Grosshandel» sowie «Handel mit Motorfahrzeugen inkl. Reparatur». Im Detailhandel waren die Kontrollen hingegen rückläufig. Eine weitere wichtige Branche bezüglich der Anzahl Betriebskontrollen ist die Branchengruppe «Dienstleistungen für Unternehmen» mit 2'437 Kontrollen. Im Gegensatz zum Handel sind die Kontrollen hier aber gegenüber dem Vorjahr rückläufig. Zurückzuführen ist der Rückgang der Kontrolltätigkeit auf weniger Kontrollen in den Unterbranchen «Grundstücks- und Wohnungswesen» und «Rechts- und Steuerberatung». Wie im Vorjahr wurden auch im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens vermehrt kontrolliert (1'224 Betriebskontrollen). Weitere 713 Betriebskontrollen wurden im

verarbeitenden Gewerbe durchgeführt, was 6% der Kontrollen entspricht. Ebenfalls vermehrt kontrolliert wurden die Branchen «Gartenbau» (772 Betriebskontrollen) sowie «Verkehr und Nachrichtenübermittlung» (882 Betriebskontrollen). Für beide Branchen entspricht dies einem Anteil von 7% aller Kontrollen.

In absoluten Zahlen haben die Kontrollen wie oben ausgeführt zum Beispiel im Handel (+1'051 Betriebskontrollen) zugenommen. Aussergewöhnlich war die Zunahme in der Branche Gartenbau mit einem Plus von +508 Betriebskontrollen gegenüber 2023, was fast einer Verdreifachung der Betriebskontrollen entspricht. Auch im Gesundheits- und Sozialwesen wurden gegenüber dem Vorjahr mehr Betriebskontrollen durchgeführt (+196 Betriebskontrollen). Rückläufig waren die absoluten Betriebskontrollen vor allem im Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen (-601 Betriebskontrollen) und im verarbeitenden Gewerbe (-192 Betriebskontrollen) sowie bei den persönlichen Dienstleistungen (-114 Betriebskontrollen).

Schliesslich zeigt die regionale Aufteilung der Kontrollen, dass allein die Kantone Tessin (26%), Zürich (16%) und Genf (13%) 55% der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden in Branchen ohne ave GAV durchgeführt haben.

4.3.1.1 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebenden im TPK Bereich

Im Jahr 2024 haben die kantonalen TPK gemäss Reporting bei 1'061 Betriebskontrollen Verfehlungen festgestellt. Die Lohnunterbietungsquote belief sich auf 10% und hat im Vorjahresvergleich leicht abgenommen (2023: 11%). Auf Personenebene wurden bei 2'839 kontrollierten Personen Verfehlungen festgestellt, was eine Unterbietungsquote von 6% ergibt (2023: 6%).

In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Kontrollprioritäten von Jahr zu Jahr ändern können, sind die Vergleiche über die Zeit oder über Branchen hinweg mit Vorsicht zu interpretieren. Die in Tabelle 4.3 ausgewiesenen Resultate ermöglichen somit keine Rückschlüsse auf die allgemeine Arbeitsmarktlage, sondern sind das Ergebnis verschiedener Kontrollstrategien und geprägt durch eine risikobasierte Kontrolltätigkeit (s. Kasten 4.2).

Interpretation der Lohnunterbietungsquote: Verschiebungen der Kontrollprioritäten 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.

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

	Schweizer Betriebe			Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2022	2023	2024	2023	2024
Kontrollen	9'107	8'835	10'318		
Kontrollen mit Ergebnis*	9'311	8'488	10'353	11%	10%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	998	919	1'061		
	Personen			Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2022	2023	2024	2023	2024
Kontrollen	56'432	44'014	48'447		
Kontrollen mit Ergebnis*	53'380	48'669	51'000	6%	6%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	5'255	2'945	2'839		

* Abgeschlossene Kontrollen; Quelle: SECO.

Mit einer risikobasierten Kontrollstrategie konzentrieren die Vollzugsorgane ihre Kontrollaktivitäten auf Branchen, bei denen ein Verdacht auf Lohnunterbietungen besteht oder die Wahrscheinlichkeit von Verfehlungen höher eingeschätzt wird als in anderen Branchen. Die nationalen Ergebnisse werden daher erheblich durch die Kontrollstrategien der Kantone beeinflusst.

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

Gemäss der Tabelle 4.4 wurde im Jahr 2024 die Mehrzahl der 1'061 Unterbietungen auf Betriebsebene im Handel und der Branchengruppe «Dienstleistungen für Unternehmen» festgestellt. Während über alle Branchen hinweg die Unterbietungsquote stabil geblieben ist, stellt man im Vorjahresvergleich auf Branchenebene durchaus unterschiedliche Entwicklungen fest. So ist die Unterbietungsquote im Handel gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen (von 15% auf 10%) während sie im Gesundheitswesen zugenommen hat (von 9% auf 14%).

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

	2022		2023		2024	
	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen
Landwirtschaft	564	17	427	13	327	9
Gartenbau	200	4	205	7	816	42
Verarbeitendes Gewerbe	1016	96	960	80	674	58
Bauhauptgewerbe*	38	1	125	8	36	0
Baunebengewerbe	712	87	469	54	475	25
Handel	2'413	301	1'890	276	2'857	295
Gastgewerbe*	70	24	52	5	50	6
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	708	91	455	42	635	57
DL für Unternehmen**	1'553	152	1'776	198	1'896	199
Personalverleih*	99	8	24	2	46	5
Überwachung und Sicherungsgewerbe*	41	4	25	1	27	2
Reinigungsgewerbe*	28	2	55	1	67	2
Öffentliche Verwaltung	53	7	45	8	75	3
Unterrichtswesen	155	16	129	4	195	30
Gesundheits- und Sozialwesen	856	94	934	83	1'279	183
Persönliche DL***	570	57	556	68	484	67
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	133	36	318	63	362	66
Erbringung von DL für private Haushalte	102	1	43	6	52	12
<i>Total</i>	9'311	998	8'488	919	10'353	1'061

* 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. Ohne Kontrollen im Erotikgewerbe
Quelle: SECO

4.3.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Schweizer Arbeitgebende

Kantonale TPK überprüfen nicht nur die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne in Branchen ohne allgemeinverbindlichen GAV, sondern auch die Einhaltung von Normalarbeitsverträgen mit zwingenden Mindestlöhnen, welche auf Bundes- oder kantonaler Ebene im Rahmen der FlaM erlassen wurden. Da es sich dabei nicht um übliche Löhne handelt, sondern um zwingende Mindestlöhne, werden die Kontrollergebnisse separat ausgewiesen.

Im Jahr 2024 wurden 1'627 Schweizer Arbeitgebende auf die Einhaltung von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen kontrolliert. Diese Kontrollen betrafen insgesamt 4'996 Personen. Bei 11% aller abgeschlossenen Betriebskontrollen (Kontrollen mit Ergebnis) wurde mindestens ein Verstoss gegen einen NAV-Mindestlohn festgestellt. Die Verstossquote bei den Personenkontrollen betrug 13% (s. statistischer Anhang, Tabelle 2.8). Die grosse Mehrheit der Kontrollen wurde im Kanton Tessin durchgeführt (60%), was auf den Umstand zurückgeht, dass in diesem Kanton die meisten NAV mit zwingenden Mindestlöhnen in Kraft sind. Der zweite Kanton, welcher im Jahr 2024 einen bedeutenden Anteil an Kontrollen meldete, ist der Kanton Genf, wo 20% der Betriebskontrollen und 22% der Personenkontrollen stattgefunden haben. Die Verstossquote gegen NAV-Mindestlöhne liegt im Kanton Genf bei 23% und im Kanton Tessin bei 10% der kontrollierten Betriebe. Für den NAV Hauswirtschaft, der als einziger

für die ganze Schweiz gilt, wurden im Jahr 2024 bei 9% der Betriebskontrollen Verstösse gegen die geltenden Mindestlöhne festgestellt.

Tabelle 4-5: Von den kantonalen TPK abgeschlossene Kontrollen und festgestellte Lohnverstösse bei Schweizer Arbeitgebenden in Branchen mit NAV, 2022-2024

	2022		2023		2024	
	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse
Total NAV Hauswirtschaft	700	88	882	75	538	51
Total weitere kantonale NAV	1'927	179	1'697	225	1'089	136
<i>Basel-Stadt</i>	6	0	-	-	-	-
<i>Genf</i>	36	17	195	72	223	51
<i>Jura</i>	26	0	9	3	1	0
<i>Wadt</i>	-	-	5	0	54	0
<i>Neuchâtel</i>	-	-	-	-	3	0
<i>Tessin</i>	1'859	162	1'477	146	804	82
<i>Wallis</i>	-	-	11	4	4	3
Total NAV Betriebskontrollen	2'627	267	2'579	300	1'627	187

Quelle: SECO

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

Die Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Unternehmen entspricht dem «ordentlichen» GAV-Vollzug. Das SECO steuert diesen Teil der Kontrollen nicht und beteiligt sich auch nicht finanziell an den Kontrollaktivitäten. Für das Jahr 2024 liegen dem SECO auf nationaler Ebene Kontrollzahlen von 31 paritätischen Kommissionen vor. Es handelt sich dabei teilweise um PK, welche für die Kontrollen der meldepflichtigen Dienstleistungserbringenden eine Subventionsvereinbarung mit dem Bund abgeschlossen haben.¹⁶ Auf Bundesebene waren per 1. Juli 2024 jedoch 45 GAV allgemeinverbindlich erklärt. Das SECO verfügt somit nur über Angaben zu einem Teil der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen. Das in Tabelle 4.6 ersichtliche Kontrollvolumen wird somit unterschätzt.

Tabelle 4-6: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden, 2018-2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Entwicklung 2023-2024
Betriebskontrollen	11'346	11'491	8'381	8'451	11'113	10'919	10'621	-3%
Personekontrollen	80'693	83'473	65'041	72'181	80'308	77'597	57'792	-26%

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

Quelle: SECO

Die Tabelle 4.6 zeigt die Anzahl der durch die PK vorgenommenen Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden über die letzten sieben Jahre. Deutlich ersichtlich ist der

¹⁶ Im Rahmen dieser Subventionsvereinbarungen beteiligt sich der Bund finanziell ausschliesslich an den Kontrollen der PK im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung.

Einbruch des Kontrollvolumens in den Jahren 2020 und 2021, der grösstenteils mit den Einschränkungen aufgrund der Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie zu erklären ist. Die deutliche Abnahme der Personenkontrollen im Jahr 2024 erklärt sich durch eine angepasste Zählweise der Kontrollen im Gastgewerbe.

Im Jahr 2024 überprüften die PK die Einhaltung zwingender Lohn- und Arbeitsbedingungen aus dem GAV bei 57'792 Personen und dies in 10'621 Schweizer Firmen. Da die PK für sehr unterschiedliche Branchen zuständig sind und deren Grösse sehr unterschiedlich ist, variiert die Anzahl Kontrollen von PK zu PK relativ stark. 64% aller Betriebskontrollen können drei PK zugeordnet werden: Den zuständigen PK für das Gastgewerbe, für das Westschweizer Ausbaugewerbe sowie für das Bauhauptgewerbe.

Wie schon im Vorjahr verzeichnen die dem SECO rapportierten Kontrollen einen leichten Rückgang (-3%). Dies entspricht einer Abnahme von -298 Betriebskontrollen. Zurückgegangen sind die Betriebskontrollen hauptsächlich im Ausbaugewerbe Westschweiz¹⁷ und im Bauhauptgewerbe sowie im Maler- und Gipsergewerbe.

Detailliertere Daten zur Kontrolltätigkeit der PK sind in Kapitel 3.1 des statistischen Anhangs zu finden.

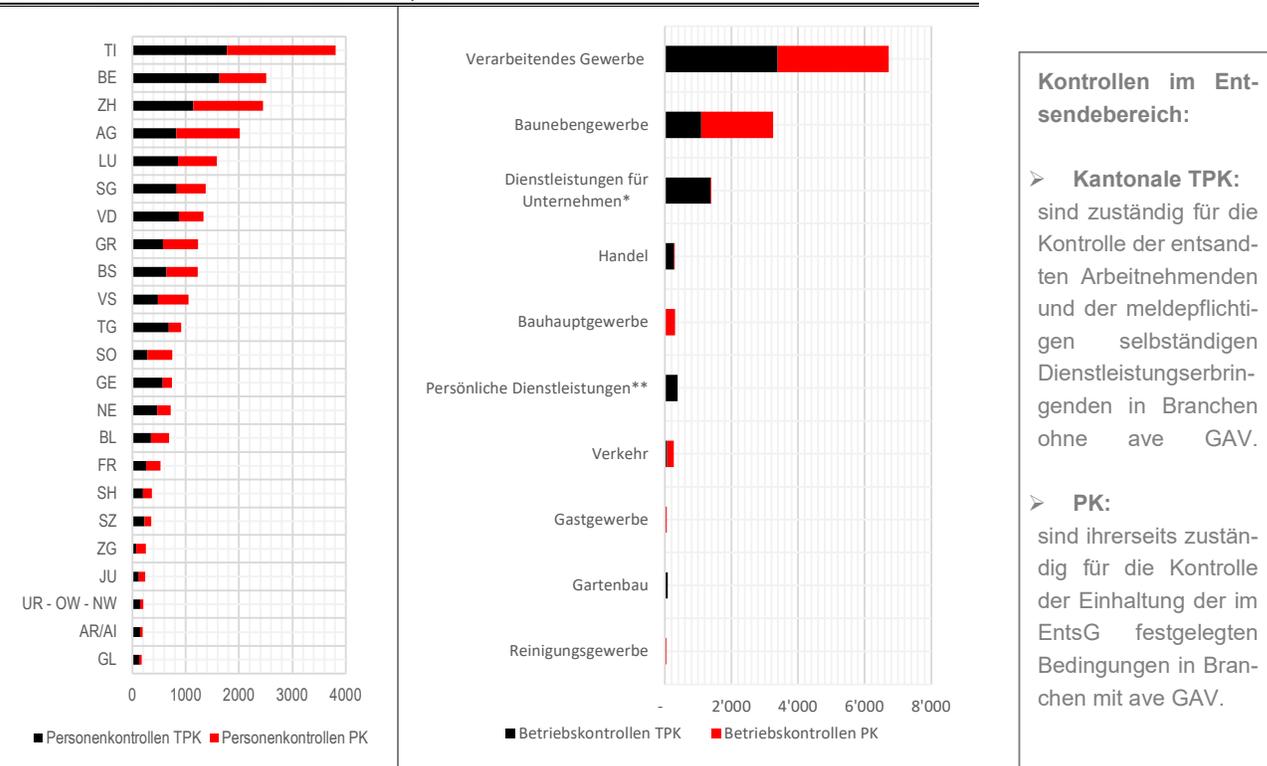
4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen

Im Jahr 2024 war die Mehrzahl der entsandten Arbeitnehmenden im verarbeitenden Gewerbe, im Baunebengewerbe und in der Einsatzbranche Dienstleistungen für Unternehmen tätig (s. statistischer Anhang, Tabelle 1.3). Die Kontrollen wurden folglich überwiegend in diesen Branchen getätigt. Während das Baunebengewerbe zu grossen Teilen von dem 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 2024 haben die kantonalen TPK 11'015 (inkl. NAV) und die PK 9'358 Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden durchgeführt.

Auf regionaler Ebene haben 66% der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden im Jahr 2024 in der Deutschschweiz, 17% in der Westschweiz und 17% im Tessin stattgefunden.

¹⁷ Für das Berichtsjahr 2024 konnte die PK Ausbaugewerbe Westschweiz aufgrund eines technischen Problems keine Kontrollzahlen für den Kanton Genf liefern. Zur Grössenordnung: 2023 wurden von der PK Ausbaugewerbe Westschweiz 878 Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern im Kanton Genf gemeldet, was mehr als der Hälfte der insgesamt von dieser PK kontrollierten Betriebe entsprach.

Abbildung 4-4: Betriebs- und Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Einsatzbranche von Entsandten, 2024



Kontrollen im Entsendebereich:

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

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

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

Im Jahr 2024 haben die kantonalen TPK 4'479 Betriebe und 10'548 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert (ohne NAV). Gegenüber dem Vorjahr hat das Kontrollvolumen abgenommen. Die durch die kantonalen Organe erreichte Kontrollintensität (23%) liegt unterhalb des Kontrollziels in Bezug auf die entsandten Arbeitnehmenden.

Über die Hälfte der Betriebskontrollen im Entsendebereich wurde in den Kantonen Tessin (16%), Bern (14%), Zürich (9%), Luzern (9%) und Waadt (8%) vorgenommen. Der Grossteil der Kontrollen entfiel dabei auf das verarbeitende Gewerbe (61%), die Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen (20%) sowie das Baunebengewerbe (8%). Wobei das verarbeitende Gewerbe gegenüber dem Vorjahr relativ gesehen weiter an Bedeutung gewonnen hat (58% 2023, 48% im Jahr 2022), dies auf Kosten des Baunebengewerbes (10% 2023, 27% im Jahr 2022). Die Kontrollen im verarbeitenden Gewerbe konzentrierten sich auf die Bereiche Maschinenbau sowie die Branchengruppe Reparatur und Instandhaltung von Maschinen, Herstellung von Möbeln und sonstigen Waren.

4.4.1.1 Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe im TPK Bereich

Die kantonalen TPK stellten Unterbietungen der üblichen Löhne bei 919 Betriebskontrollen fest. Dies entspricht einer Unterbietungsquote von 20% und einem leichten Rückgang im Vorjahresvergleich (2023: 21%). Auf Personenebene entsprechen die 1'831 Verfehlungen einer Unterbietungsquote von 17% aller kontrollierten Personen (2023: 17%). Die tripartiten Kommissionen der Kantone Zürich, Basel-Stadt, Waadt, Bern, Tessin und Luzern haben im Rahmen der Berichterstattung die Mehrzahl der schweizweiten Fälle von Lohnunterbietungen übermittelt. Besonders hoch waren die festgestellten Unterbietungsquoten wie im Vorjahr im verarbeitenden Gewerbe sowie bei den Dienstleistungen für Unternehmen.

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

	Entsendebetriebe			Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2022	2023	2024	2023	2024
Kontrollen im Entsendebereich	5'636	4'682	4'479	21%	20%
Kontrollen mit Ergebnis	5'133	4'597	4'523		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	826	968	919		
	Entsandte			Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2022	2023	2024	2023	2024
Kontrollen im Entsendebereich	12'247	11'306	10'548	17%	17%
Kontrollen mit Ergebnis	11'247	10'863	10'591		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	1'494	1'856	1'831		

Quelle: SECO

4.4.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Entsendebetriebe

Im Jahr 2024 haben die kantonalen TPK zudem 66 Kontrollen bei Entsendebetrieben (309 Entsandte) auf die Einhaltung der zwingenden NAV-Mindestlöhne durchgeführt. Bei 35% der kontrollierten Betriebe wurde mindestens ein Verstoß gegen einen NAV-Mindestlohn festgestellt. Bei den Personenkontrollen betrug die Verstoßquote 45%. Anhand dieser hohen Verstoßquoten lassen sich keine allgemein gültigen Rückschlüsse auf die Ausgangslage insgesamt in den betroffenen Kantonen ziehen, kommen diese NAV doch in sehr spezifischen Branchen (wie z.B. NAV für das Personal von Seilbahnen, für kaufmännische Angestellte in Investmentgesellschaften oder für Praktika in Kindertagesstätten) zur Anwendung. Die Anzahl Kontrollen von Entsendebetrieben in Branchen mit NAV fiel zudem tief aus. Wie in den Vorjahren beeinflusste vor allem die Kontrolltätigkeit im Kanton Genf die oben erwähnte Verstoßquote. Über 80% der Kontrollen und der Verstösse wurden vom Kanton Genf gemeldet.

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.

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

	2022		2023		2024	
	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse
Total NAV Hauswirtschaft	7	0	1	0	1	0
Total weitere kantonale NAV	176	50	101	46	65	23
<i>Basel-Stadt</i>	-	-	1	-	-	-
<i>Genf</i>	78	39	89	43	56	20
<i>Tessin</i>	94	11	2	0	8	2
<i>Wallis</i>	4	0	9	3	1	1
Total NAV Betriebskontrollen	183	50	102	46	66	23

Quelle: SECO

4.4.2 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich

Das Kontrollvolumen der PK in Branchen mit ave GAV hat 2024 abgenommen (- 5%). So wurden im Berichtsjahr 4'095 Entsendebetriebe und 9'358 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert. In absoluten Zahlen sind dies 214 Betriebskontrollen und 362 Personenkontrollen weniger als noch ein Jahr zuvor.

Auf nationaler Ebene wurden in Einsatzbranchen mit ave GAV im Berichtsjahr 26% der Entsandten kontrolliert. Das Kontrollziel der TPK Bund wurde somit nicht erreicht. Für das Jahr 2024 haben 22 PK mit dem Bund Kontrollziele in Bezug auf die Überprüfung der entsandten Arbeitnehmenden vereinbart. Auf individueller Ebene erfüllten 14 der 22 PK ihre Kontrollziele nicht. Ein Grund dafür ist weiterhin, dass die Kontrollziele auf Basis der Meldungen aus dem Jahr 2019 festgelegt wurden. Bisher ist die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung insgesamt noch nicht wieder auf dem Niveau von 2019, dies insbesondere im Baugewerbe, welches mehrheitlich durch ave GAV abgedeckt ist.

Die PK stellten bei 1'162 Entsendebetrieben Verfehlungen gegen zwingende Lohnbestimmungen fest. Dies entspricht einer Verstossquote von 28%. Im Vorjahresvergleich ist diese Quote höher ausgefallen (2023: 23%). Auf Personenebene blieb die Verstossquote gegenüber zwingenden Lohnbestimmungen mit 24% stabil.

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

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

	Entsendebetriebe				Anteil Betriebskontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2021	2022	2023	2024	2023	2024
Kontrollen im Entsendebereich	4'298	3'258	4'309	4'095		
Vermutete ¹⁸ Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	904	570	1'012	1'162	23%	28%
	Entsandte				Anteil Personenkontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2021	2022	2023	2024	2023	2024
Kontrollen im Entsendebereich	10'082	7'500	9'720	9'358		
Vermutete Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	2'000	1'367	2'315	2'261	24%	24%

Quelle: SECO

Fünf PK waren im Berichtsjahr für 76% der Kontrollen im Entsendebereich zuständig: die PK des Schreinerhandwerks der Deutschschweiz und des Tessins (29%), die PK des Metallhandwerkes (17%), die PK für die Gebäudetechnikbranche (11%), die PK Westschweizer Ausbaugewerbe¹⁹ (8%) sowie die PK der Elektrobranche (11%). Diese PK meldeten denn auch 75% der 1'162 Verstösse gegen Lohn- und Arbeitsbestimmungen aus ave GAV.

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 Dienstleistungserbringenden aus dem EU/EFTA-Raum geht es daher in erster Linie darum, deren Erwerbsstatus zu überprüfen, um Fälle von Scheinselbständigkeit zu ermitteln.

Im Jahr 2024 haben die Vollzugsorgane den Erwerbsstatus von 4'182 meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringenden kontrolliert und 4'073 Kontrollen abgeschlossen. Gegenüber dem Vorjahr sind die Kontrollen um 12% zurückgegangen. Rückläufig waren sowohl die von den PK wie auch die von TPK durchgeführten Kontrollen von Selbständigerwerbenden.

Bagatellfälle:

Bei den in diesem Bericht ausgewiesenen Verstossquoten wird nicht zwischen der Schwere des Verstosses unterschieden. Die Verstossquoten umfassen sogenannte «Bagatellfälle» wie auch gravierenderer Verstösse.

Scheinselbständigkeit:

Selbständige Dienstleistungserbringende 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.

¹⁸ Die präsentierten Kontrollergebnisse beziehen sich auf Kontrollen, die durch die PK in den Jahren 2021 bis 2024 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).

¹⁹ Für das Berichtsjahr 2024 konnte die PK Ausbaugewerbe Westschweiz aufgrund eines technischen Problems keine Kontrollzahlen für den Kanton Genf liefern. Zur Grössenordnung: 2023 wurden von der PK Ausbaugewerbe Westschweiz 139 Entsendebetriebe im Kanton Genf kontrolliert, was einem Viertel der insgesamt kontrollierten Betriebe entsprach.

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

Jahr	Anzahl Kontrollen					Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit					Anteil der vermuteten Scheinselbständigkeit
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024	2024
TPK	2'316	2'758	2'958	2'373	2'001	226	96	85	62	48	2%
PK	2'456	1'838	1'647	2'345	2'072	154	163	250	203	256	12%
TOT	4'772	4'596	4'605	4'718	4'073	380	259	335	265	304	7%

Quelle: SECO

Erwartungsgemäss fanden im Jahr 2024 infolge der Einsatzbranchen 75% der Kontrollen des Erwerbsstatus von selbständigen Dienstleistungserbringenden im verarbeitenden Gewerbe sowie im Baunebengewerbe statt. Bei einem Total von 4'073 Kontrollen wurde bei 304 Selbständigen aus dem EU/EFTA-Raum eine Scheinselbständigkeit vermutet. Über 90% der vermuteten Scheinselbständigen verrichteten Arbeiten im Baunebengewerbe oder im verarbeitenden Gewerbe. Im verarbeitenden Gewerbe waren dies u.a. meldepflichtige Dienstleistungserbringende im Metallgewerbe, der Herstellung von Druckerzeugnissen sowie im Bereich Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen. Im Baunebengewerbe finden die Kontrollen traditionell im Schreinergewerbe, im Maler- und Gipsergewerbe, im Metallgewerbe sowie der Gebäudetechnikbranche statt. Eine regionale Betrachtung zeigt, dass die Kontrollen von selbständigen Dienstleistungserbringenden im Berichtsjahr insbesondere in den Kantonen Tessin, Zürich, Basel-Stadt und Aargau stattfanden. 45% aller Kontrollen wurden in diesen vier Kantonen durchgeführt. Ein Verdacht auf Scheinselbständigkeit wurde im Berichtsjahr in insgesamt 304 Fällen vermutet, was einem Anteil von 7% entspricht (2023: 6%).

Dienstleistungserbringende, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, müssen ihren Status gegenüber den zuständigen Kontrollorganen nachweisen²⁰. Die selbständigen Dienstleistungserbringenden 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 ihres Erwerbsstatus verhindert²¹. Im Jahr 2024 wurden 474 Bussen, 21 Arbeitsunterbrüche und 178 Dienstleistungssperren aufgrund von Verletzungen der Dokumentationspflicht bzw. Auskunftspflicht verhängt.

²⁰ Art. 1a Abs. 2 EntsG.

²¹ Art. 1b EntsG.

Tabelle 4-11: Massnahmen im Rahmen der Überprüfung von Selbständigen, 2024

	Anzahl Bussen (Art. 9 Abs. 2a)	Anzahl Arbeitsunterbrüche (Art. 1b Abs. 3 Bst. a)	Anzahl ausgesprochene Sperren (Art. 9 Abs. 2 Bst. e)
TPK	155	7	50
PK	319	14	128
Total	474	21	178

Quelle: SECO

4.6 Massnahmen und Sanktionen

4.6.1 Verständigungsverfahren

Die kantonalen TPK führen Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben sowie Schweizer Unternehmen durch, wenn eine Unterbietung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt wurde. Gegenüber 2023 wurden im Berichtsjahr mehr Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebenden durchgeführt (+59 Verfahren). Die Zahl der durchgeführten Verfahren bei Entsendebetrieben ist ebenfalls leicht angestiegen (+8). Die Verständigungsverfahren sind ein wichtiges Instrument für die Vollzugsbehörden. So wurden im Jahr 2024 insgesamt 1'695 Verständigungsverfahren eröffnet. 70% dieser Verfahren konnten erfolgreich abgeschlossen werden.

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

Kasten 4.3: Gesetzliche Grundlage der Verständigungsverfahren

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

Wenn die kantonalen TPK wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietungen in einer Branche bei mehreren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern feststellen, so versuchen sie in der Regel, eine Einigung mit den betroffenen Arbeitgebenden 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.

Die meisten Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebenden wurden, wie bereits im Vorjahr, von den Kantonen Genf, Zürich und Waadt durchgeführt. 76% aller Verfahren sind diesen drei Kantonen zuzuordnen. Die Ergebnisse der Verfahren in diesen Kantonen beeinflussen somit auch die gesamtschweizerische Erfolgsquote.

Diese liegt bei Schweizer Betrieben im Berichtsjahr bei 56%. Der Erfolg der Verständigungsverfahren hängt davon ab, welche Anforderungen die kantonalen TPK in Bezug auf die Lohnnachzahlung haben und somit auch, wie der Erfolg definiert wird. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen werden Mindestanforderungen an die Verständigungsverfahren²² verbindlich festgelegt. Gewisse kantonale Unterschiede bei der Handhabung dieser Verfahren können in der Praxis jedoch weiterhin bestehen. Die Erfolgsquote der durchgeführten Verständigungsverfahren im Kanton Genf im Jahr 2024 liegt bei 84%, während die Kantone Zürich und Waadt Erfolgsquoten von 34% bzw. 50% verzeichnen. Wenig erfolgreich waren die Verständigungsverfahren unter anderem im Handel, im Gesundheits- und Sozialwesen, im Baunebengewerbe sowie bei Kosmetikinstituten.

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

Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Entwicklung 2023 - 2024
Verständigungsverfahren	404	449	497	692	722	730	
Abgeschlossene Verfahren	347	393	414	529	644	640	
davon erfolgreich	291	324	339	461	520	561	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	84%	82%	82%	87%	81%	88%	+7 Prozentpunkte
Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebenden	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Entwicklung 2023 - 2024
Verständigungsverfahren	780	753	790	1'026	906	965	
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	640	566	599	823	735	787	
davon erfolgreich	367	299	358	465	399	440	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	57%	53%	60%	57%	54%	56%	+2 Prozentpunkte

Quelle: SECO

Traditionell höher ist die Erfolgsquote im Entsendebereich. Hier konnten die kantonalen TPK 88% aller durchgeführten Verständigungsverfahren erfolgreich abschliessen. Beinahe alle kantonalen TPK haben im Berichtsjahr Verständigungsverfahren mit fehlbaren Entsendebetrieben durchgeführt, wobei die Kantone Waadt und Zürich am meisten solcher Verfahren durchführten, gefolgt von den Kantonen Basel-Land und Luzern.

²² In den Leistungsvereinbarungen wurden Mindestkriterien für den Erfolg eines Verständigungsverfahren 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 mindestens den künftig gezahlten Lohn massgeblich anhebt und dies glaubhaft nachweisen kann.

4.6.2 Kollektivmassnahmen

Stellen die Vollzugsorgane in einer Branche wiederholt missbräuchliche Unterbietungen fest, können die kantonalen TPK den Behörden Vorschläge für kollektive Massnahmen machen. Es können einerseits Bestimmungen eines bestehenden Gesamtarbeitsvertrages, die Mindestlöhne, Arbeitszeiten, paritätischen Vollzug und Sanktionen betreffen, erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden. Andererseits kann in Branchen ohne bereits bestehenden GAV ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden. Derzeit gibt es einen NAV auf nationaler Ebene, den NAV für die Hauswirtschaft. Die Kantone Tessin und Genf haben die meisten der bestehenden kantonalen NAV erlassen (19 von 23). Darüber hinaus gibt es NAV in den Kantonen Jura (Detailhandel), Waadt (für Praktikanten in Einrichtungen für die Betreuung von Kleinkindern) und im Kanton Wallis (für das Personal von Seilbahnen, Sesselliften, Skiliften und ähnlichen Betrieben sowie in der industriellen Reinigung).

Kollektivmassnahmen:

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

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

	Normalarbeitsverträge, Art. 360a OR	In Kraft seit	In Kraft bis
Schweiz	CTT pour l'économie domestique	01.01.2011	31.12.2025
	CTT de l'économie domestique	01.01.2012	31.12.2026
	CTT de l'esthétique	01.01.2013	31.12.2026
	CTT pour le transport professionnel de choses	01.01.2014	31.12.2026
Genf	CTT pour les monteurs de stands	01.04.2014	31.12.2026
	CTT pour le commerce de détail	01.07.2017	31.12.2026
	CTT pour le secteur de la mécatronique	01.11.2019	31.12.2026
	CTT pour le secteur de l'assistance au sol aux compagnies aériennes	01.06.2022	31.12.2026
	CTT pour les organisations de soins et d'aide à domicile	01.01.2024	31.12.2026
Jura	CTT pour le personnel au service de la vente dans le commerce de détail	01.07.2020	30.09.2026
	CNL per centri fitness	01.03.2021	31.12.2026
	CNL nel settore delle attività di pubblicità e ricerche di mercato	01.06.2017	31.12.2025
	CNL per il commercio al dettaglio per corrispondenza o via internet	06.03.2020	31.12.2025
	CNL per il settore della attività immobiliari	01.01.2021	31.12.2026
Ti	CNL per il settore degli spedizionieri	01.03.2022	31.12.2024
	CNL per le attività del settore del commercio al dettaglio escluse dall'applicazione del contratto collettivo di lavoro per il commercio al dettaglio	01.05.2023	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale	01.01.2014	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio nelle aziende del settore delle attività ausiliarie dei servizi finanziari	01.06.2017	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di collocamento e prestito di personale	01.06.2017	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di viaggio e tour operator	06.03.2020	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio attivi nel settore delle società di investimento	01.09.2022	31.12.2026
Wallis	NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Sektors der industriellen Wartung und Reinigung	01.05.2021	30.04.2025
	NAV für das Personal von Seilbahnen, Sesselliften, Skiliften und ähnlichen Betrieben	01.01.2023	31.05.2027
Waadt	CTT pour les stages dans les institutions d'accueil de jour collective préscolaire et parascolaire (ACTT-stages-ajpp)	01.08.2023	31.07.2026
Vereinfachte Allgemeinverbindlichkeitserklärung, Art 1a AVEG			
Schweiz	GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz	01.12.2018	31.12.2025

Quelle: SECO

4.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden

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

Die PK können ihrerseits bei Verstössen gegen die Bestimmungen ihres ave GAV den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und Konventionalstrafen auferlegen (kollektivrechtliches Verfahren).

Seit 2017 ist es gemäss dem EntsG möglich, Bussen bis zu einem Maximalbetrag von 30'000 Schweizer Franken auszusprechen. Der überwiegende Teil der gesprochenen Bussen beträgt aber nach wie vor maximal 5'000 Schweizer Franken.

Tabelle 4-14: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochene verwaltungsrechtliche Sanktionen, 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bussen wegen Meldeverstössen	1'100	794	814	842	868	958
Bussen wegen Verstössen gegen Lohnbestimmungen	755	734	596	400	438	484
Bussen wegen einem Verstoß gegen andere Bestimmungen des EntsG	648	614	599	560	493	544
Total Bussen	2'503	2'142	2'009	1'802	1'799	1'986
Dienstleistungssperren wegen einem nicht geringfügigen Verstoß gegen Lohnbestimmungen	21	99	98	53	84	87
Dienstleistungssperren wegen einem Verstoß gegen die Auskunftsspflicht	516	417	373	364	347	357
Dienstleistungssperre wegen Nicht-Bezahlung einer rechtskräftigen Busse	343	317	229	190	131	135
Dienstleistungssperre wegen anderen nicht geringfügigen Verstössen gegen das EntsG	51	20	36	46	39	40
Total Dienstleistungssperren	931	853	736	653	601	619
Total rechtskräftige Sanktionen	3'434	2'995	2'745	2'455	2'400	2'605

Quelle: Liste rechtskräftig sanktionierter Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (Resa-Liste)

Die Vollzugsorgane übermitteln dem SECO die Angaben zu den durchgeführten Kontrollen sowie zu den vermuteten Verstössen gegen die Lohnbestimmungen in ave GAV. Die in den vorangegangenen Abschnitten erwähnten Verstösse betreffen in der Regel nicht die Verstösse mit rechtskräftigen Entscheiden. Die vermuteten Verstösse beinhalten alle im Verlauf einer Kontrolle (vor Ort) entdeckten eventuellen Verstösse. Ein durch eine PK sanktionierter Verstoß konnte zum Zeitpunkt des Verfassens des Berichts möglicherweise noch nicht durch die kantonale Behörde sanktioniert werden. Zwischen der Vermutung eines Verstosses und dem Inkrafttreten eines Entscheids vergeht eine je nach Fall und Kanton unterschiedlich lange Frist. Die im vorliegenden Bericht ausgewiesenen vermuteten Verstösse unterscheiden sich deshalb von den in diesem Abschnitt präsentierten Zahlen, welche ausschliesslich Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit rechtskräftig sanktionierten Verstössen umfassen. Die kantonalen Behörden haben im Berichtsjahr 1'986 Bussen verhängt und 619 Dienstleistungssperren für die Schweiz ausgesprochen.

Verwaltungssanktionen:

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

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sind seit über 20 Jahren ein Instrument zum Schutz von Erwerbstätigen vor missbräuchlichen Unterschreitungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen. Es hat sich gezeigt, dass die FlaM über die Zeit hinweg ein anpassungsfähiges Schutzdispositiv darstellen. Trotz sich ändernder Rahmenbedingungen fanden Bund, Kantone und Sozialpartner immer wieder gemeinsam Antworten auf neue sich stellende Fragen. 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.

2024 war geprägt von einem moderaten Wirtschaftswachstum und einer weiterhin tiefen Arbeitslosenquote. Die Lage am Arbeitsmarkt hat sich jedoch gegenüber dem Vorjahr entschärft. Dies erklärt auch den stabilen Verlauf der meldepflichtigen Kurzaufenthalter im Jahr 2024. Während die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden erstmals seit 2020 wieder rückläufig waren, verzeichneten die entsandten Arbeitnehmenden sowie die Selbständigerwerbenden einen moderaten Zuwachs.

Gegenüber dem Vorjahr war die Kontrolltätigkeit leicht rückläufig. Das Kontrollziel der Entsendeverordnung wurde mit 36'337 Kontrollen erneut erreicht. Nach Arbeitgebenden betrachtet wurde das Kontrollziel für Schweizer Arbeitgebende mit 7% übertroffen. Von den entsandten Arbeitnehmenden wurden 25% kontrolliert. Das Kontrollziel konnte nicht erreicht werden. Auch bei den Selbständigerwerbenden wurde das Kontrollziel mit einer Kontrollquote von 27% knapp nicht erreicht. Insgesamt wurden 2024 weniger Entsandte kontrolliert, sowohl in Branchen mit ave GAV als auch in Branchen, in denen kein ave GAV gilt. Das gleiche Bild zeigt sich bei den Kontrollen der Selbständigerwerbenden. Bei den Schweizer Arbeitgebenden haben die tripartiten Kommissionen ihre Kontrolltätigkeit ausgebaut. Die festgestellten Unterbietungsquoten der TPK bei Schweizer Arbeitgebenden ging leicht zurück. Bei Entsandten waren diese ebenfalls leicht rückläufig. Bei Kontrollen von Entsendebetrieben in Branchen mit ave GAV wurden 2024 vermehrt Lohnverstösse festgestellt, als dies im Vorjahr noch der Fall war. Mit 7% hat auch die Quote der festgestellten Scheinselbständigkeit leicht zugenommen.

Das System der flankierenden Massnahmen wird ständig weiterentwickelt, um den bestehenden Bedürfnissen gerecht werden zu können. In diesem Sinne standen auch 2024 verschiedene Projekte zur Optimierung auf dem Programm. Die Digitalisierung der Instrumente der Vollzugsorgane bildete erneut einen Schwerpunkt und wird mit der Weiterentwicklung der Plattform für Datenaustausch sowie mit der Aktualisierung der Online-Anmeldeprozesse weiter vorangetrieben.