



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

**Staatssekretariat für Wirtschaft SECO**

---

# **Evaluation der Solidarhaftung**

## **Wirkungsanalyse der verstärkten Solidarhaftung für die Baubranche im Entsendegesetz**

---

**15. Mai 2018**

Wirkungsanalyse der verstärkten Solidarhaftung für die Baubranche im Entsendegesetz

**Schlussbericht vom 5. Januar 2018**

**Autorin**

Stephanie Anliker                      Staatssekretariat für Wirtschaft, Politikwissenschaftlerin Ressort  
Arbeitsmarktaufsicht

**Begleitgruppe**

Bertrand Bise                              Bundesamt für Justiz, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und  
-methodik Gesetzesevaluation

Ursula Scherrer                            Staatssekretariat für Wirtschaft, Stellvertretende Chefin Ressort  
Arbeitsmarktaufsicht

Daniel Baumberger                        Staatssekretariat für Wirtschaft, Ökonom Ressort Arbeitsmarkt-  
aufsicht

**Methodische Unterstützung bei der Entwicklung der Erhebungsinstrumente**

Büro Vatter AG

Die Evaluation basiert auf der Masterarbeit der Autorin, die am 13. Dezember 2017 als Abschlussarbeit des Executive Master in Public Administration der Universität Bern angenommen wurde (Betreuung: Prof. Dr. Fritz Sager).

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Einleitung und Zielsetzung</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Ausgangslage</b> .....	<b>9</b>
2.1 Auftragsvergaben im Baugewerbe .....	9
2.2 Personenfreizügigkeit und flankierende Massnahmen .....	9
2.3 Verstärkung der Solidarhaftung .....	10
2.4 Theoretische Grundlagen .....	12
2.4.1 Das Wirkungsmodell .....	12
2.4.2 Die wissenschaftliche Politikevaluation.....	13
<b>3. Die verstärkte Solidarhaftung im Entsendegesetz</b> .....	<b>14</b>
3.1 Ziele der verstärkten Solidarhaftung .....	14
3.2 Mögliche negative Effekte .....	16
3.3 Die Funktionsweise der verstärkten Solidarhaftung .....	17
3.4 Wirkungsmodell der Solidarhaftung .....	22
<b>4. Empirische Wirkungsanalyse der Solidarhaftung</b> .....	<b>24</b>
4.1 Forschungsfragen und Hypothesen .....	24
4.2 Methodisches Vorgehen .....	26
4.2.1 Online-Befragungen .....	26
4.2.2 Leitfadengestützte Interviews .....	28
4.2.3 Analyse verfügbarer Daten und Berichte .....	29
4.2.4 Massnahmen zur Qualitätssicherung .....	29
4.2.5 Limitierende Faktoren.....	30
<b>5. Ergebnisse der Wirkungsanalyse</b> .....	<b>31</b>
5.1 Zwischenoutput.....	31
5.1.1 Übermittlung von Verstössen .....	32
5.1.2 Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht .....	33
5.1.3 Zusammenfassung und Fazit .....	33
5.2 Outcome .....	34
5.2.1 Präventive Wirkung .....	34
5.2.2 Administrativer Aufwand.....	37
5.2.3 Länge der Vergabeketten .....	42
5.2.4 Fertigungstiefe .....	44
5.2.5 Beschäftigung von temporär Arbeitnehmenden.....	45
5.2.6 Auftragsvergabe an ausländische Erstunternehmer .....	46
5.2.7 Weniger Aufträge für KMU und neue Markteintrittshürden.....	47
5.2.8 Entwicklung von neuen Instrumenten.....	48

5.2.9	Zusammenfassung und Fazit .....	50
5.3	Impact.....	51
5.3.1	Lohnentwicklung im Baugewerbe .....	51
5.3.2	Entwicklung der Zahl der Lohnverstösse .....	53
5.3.3	Einstellung der Bevölkerung zur Personenfreizügigkeit .....	56
5.3.4	Zusammenfassung und Fazit .....	58
5.4	Beurteilung der Ergebnisse.....	59
<b>6.</b>	<b>Diskussion möglicher Optimierungspotenziale .....</b>	<b>61</b>
6.1	Entwicklung von neuen Instrumenten .....	61
6.2	Sensibilisierung der Branche .....	62
6.3	Kontrolltätigkeit und Sanktionen.....	62
6.4	Rolle des Auftraggebers .....	62
6.5	Konkursrecht .....	63
6.6	Erleichterung des Verfahrens für die betroffenen Arbeitnehmenden .....	63
6.7	Anordnung eines Arbeitsunterbruchs .....	64
<b>7.</b>	<b>Fazit und nächste Schritte .....</b>	<b>64</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>66</b>
<b>8.</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>73</b>
Anhang 1	Glossar .....	73
Anhang 2	Die Baubranche in der Schweiz .....	75
Anhang 3	Definition Bauhaupt- und Baunebengewerbe .....	81
Anhang 4	Branchenzuordnung nach NOGA-Code .....	83
Anhang 5	Stichprobe für Online-Befragung der Unternehmen.....	90
Anhang 6	Entwicklung des Interquartilsabstands .....	93
Anhang 7	Übersicht Forschungsfragen und Hypothesen.....	95
Anhang 8	Exkurs: Öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Genf .....	97
Anhang 9	Exkurs: Subunternehmerhaftung in der EU .....	98
	<i>Deutschland</i> .....	98
	<i>Österreich</i> .....	98
	<i>Frankreich</i> .....	99
	<i>Norwegen</i> .....	100
	<i>Umsetzung der Subunternehmerhaftung in der EU</i> .....	100
Anhang 10	Online-Umfrage Unternehmen .....	101
Anhang 11	Online-Umfrage PK .....	109
Anhang 12	Online-Umfrage Kantone.....	112
Anhang 13	Übersicht der Interviewpartner .....	116
Anhang 14	Interviewleitfaden Unternehmen.....	CXVII
Anhang 15	Interviewleitfaden PK.....	CXX
Anhang 16	Interviewleitfaden Kantone .....	CXXIV
Anhang 17	Interviewleitfaden Sozialpartner .....	CXXVII

Anhang 18 Schreiben vom 30.03.2017 der PK.....	CXXX
Anhang 19 Ergebnisse aus der Online-Umfrage der Unternehmen .....	CXXXI
<i>Kenntnisse der verstärkten Solidarhaftung</i> .....	CXXXI
<i>Veränderung des administrativen Aufwands</i> .....	CXXXI
<i>Fertigungstiefe</i> .....	133
<i>Auftragsvergabe an ausländische Erstunternehmen</i> .....	CXXXIV
<i>Unternehmen aus Grenzregionen</i> .....	CXXXIV
<i>Beurteilung der Lohnentwicklung</i> .....	CXXXV
<i>Rolle des Auftraggebers</i> .....	CXXXVI
<i>Temporärarbeit</i> .....	CXXXVII
Anhang 20 Bemerkungen aus der Online-Umfrage .....	CXXXVII
Anhang 21 Temporärarbeit.....	CXLIV
Anhang 22 Erkenntnisse aus den VOX-Analysen.....	145

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 2.1: Standard-Wirkungsmodell .....	12
Abbildung 3.1: Schematische Darstellung der Funktionsweise der Solidarhaftung.....	21
Abbildung 3.2: Wirkungsmodell der Solidarhaftung .....	23
Abbildung 4.1: Übersicht Forschungsfragen und Hypothesen .....	25
Abbildung 5.1: Kenntnisse der Solidarhaftung nach Unternehmensgrösse .....	35
Abbildung 5.2: Kenntnisse der Solidarhaftung nach NOGA-Code .....	35
Abbildung 5.3: Veränderung des Auswahlverfahrens für Subunternehmer .....	36
Abbildung 5.4: Vorsicht bei der Auswahl der Subunternehmer.....	36
Abbildung 5.5: Prüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch Subunternehmen .....	38
Abbildung 5.6: Unterlagen zur Prüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen .	38
Abbildung 5.7: Veränderung des administrativen Aufwands .....	39
Abbildung 5.8: Veränderung des administrativen Aufwands nach Unternehmensgrösse .....	39
Abbildung 5.9: Veränderung des administrativen Aufwands nach NOGA-Code .....	40
Abbildung 5.10: Veränderung der Länge der Vergabeketten.....	42
Abbildung 5.11: Veränderung der Anzahl temporär Arbeitnehmende.....	46
Abbildung 5.12: Nominallohnentwicklung (BFS, SLI) .....	52
Abbildung 5.13: Entwicklung der vermuteten Verstossquote gegen Lohnbestimmungen im Baugewerbe zwischen 2012-2016 (Betriebsebene).....	54
Abbildung 5.14: Faire Wettbewerbsbedingungen.....	55
Abbildung 5.15: Massnahme gegen Lohn-dumping .....	55
Abbildung 5.16: Wirkungsmodell – Empirische Evidenz.....	59
Abbildung 8.1: Entwicklung der Anzahl Arbeitsstätten im Hochbau (NOGA-Code 41) .....	75
Abbildung 8.2: Entwicklung der Anzahl Arbeitsstätten im Tiefbau (NOGA-Code 42).....	76
Abbildung 8.3: Entwicklung der Anzahl Arbeitsstätten bei Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe (NOGA-Code 43).....	76
Abbildung 8.4: Entwicklung der Anzahl Beschäftigten in der Baubranche (VZÄ pro Quartal).....	77
Abbildung 8.5: Registrierte Arbeitslose in der Baubranche (NOGA-Code 41-43) .....	77

Abbildung 8.6: Registrierte Arbeitslose in der Baubranche, Halbjahresrhythmus (NOGA-Code 41-43).....	78
Abbildung 8.7: Bruttowertschöpfung in der Baubranche, 2010-2014.....	78
Abbildung 8.8: Vergleich Anzahl Unternehmen in Stichprobe vs. Anzahl Unternehmen, welche die Online-Umfrage beantwortete .....	90
Abbildung 8.9: Entwicklung der Lohnverteilung im Baugewerbe (BFS, LSE) .....	93
Abbildung 8.10: Übersicht Forschungsfragen und Hypothesen inkl. Datengrundlage für die Beantwortung der Fragestellung .....	95
Abbildung 8.11: Kenntnisse der Solidarhaftung.....	CXXXI
Abbildung 8.12: Veränderung des administrativen Aufwands für Erstunternehmer .....	132
Abbildung 8.13: Solidarhaftung als Grund für die Veränderung (Erstunternehmer) .....	132
Abbildung 8.14: Veränderung des administrativen Aufwands für Subunternehmer .....	CXXXII
Abbildung 8.15: Solidarhaftung als Grund für die Veränderung (Subunternehmer) .....	CXXXII
Abbildung 8.16: Entwicklung des administrativen Aufwands .....	133
Abbildung 8.17: Veränderung Fertigungstiefe .....	133
Abbildung 8.18: Solidarhaftung als Grund für die Veränderung der Fertigungstiefe .....	133
Abbildung 8.19: Auftragsvergabe an ausländische Erstunternehmer .....	CXXXIV
Abbildung 8.20: Beurteilung der Lohnentwicklung.....	135
Abbildung 8.21: Einfluss der Solidarhaftung auf die Lohnentwicklung.....	135
Abbildung 8.22: Beurteilung der Rolle des Auftraggebers .....	CXXXVI
Abbildung 8.23: Solidarhaftung als Grund für die Veränderung der Anzahl temporär Arbeitnehmenden .....	CXXXVII
Abbildung 8.24: Bemerkungen aus der Online-Umfrage .....	CXXXVII
Abbildung 8.25: Nutzung von Temporärarbeit nach Branche .....	144
Abbildung 8.26: Anteil temporär Arbeitender nach Branche .....	144
Abbildung 8.27: Gründe für die Nutzung von Temporärarbeit .....	145

## Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALQ	Arbeitslosenquote
AVE	Allgemeinverbindlicherklärung
ave GAV	Allgemeinverbindlicherklärter Gesamtarbeitsvertrag
BJ	Bundesamt für Justiz
BFS	Bundesamt für Statistik
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EU	Europäische Union
FlaM	Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit
FZA	Personenfreizügigkeitsabkommen
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
IG PBK	Interessengemeinschaft der paritätischen Berufskommissionen
IV	Invalidenversicherung
KBOB	Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LMV	Landesmantelvertrag
LSE	Lohnstrukturerhebung
PK	Paritätische Kommission
NR	Nationalrat
SBV	Schweizerischer Baumeisterverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SLI	Schweizerischer Lohnindex
SMGV	Schweizerische Maler- und Gipserunternehmer-Verband
SR	Ständerat
SSUV	Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherungen
STATENT	Statistik der Unternehmensstruktur

SUVA	Schweizerische Unfallversicherung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

# 1. Einleitung und Zielsetzung

Das Parlament hat im Jahr 2012 die bestehende Solidarhaftung im Entsendegesetz verstärkt und den Bundesrat beauftragt, fünf Jahre nach Inkrafttreten der Solidarhaftung über deren Wirkung Bericht zu erstatten. Zur Erfüllung dieses Auftrags wird im vorliegenden Bericht eine empirische Wirkungsanalyse der verstärkten Solidarhaftung vorgenommen. Die Wirkungsanalyse wird gemäss der im „Evaluationskonzept für die empirische Wirkungsanalyse der verstärkten Solidarhaftung im Rahmen des Entsendegesetzes“ vom 1. November 2016 definierten Vorgehensweise durchgeführt. Ziel der Analyse ist es, die Wirkungsweise der Solidarhaftung zu untersuchen und aufzuzeigen, ob die Haftungsregelung die vom Parlament gewünschte Wirkung erzielt.

Um den Auftrag des Parlaments umzusetzen und die Wirkung der Solidarhaftung sowie insbesondere ihre Auswirkungen auf den administrativen Aufwand der betroffenen Unternehmen zu analysieren, wird eine summative Wirkungsanalyse vorgenommen. Die vorliegende Arbeit dient als Grundlage für die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament und soll es dem Gesetzgeber ermöglichen, über die Weiterführung, die Anpassung oder die Abschaffung der Haftungsregel zu befinden.

Die Arbeit ist in sieben Kapitel gegliedert: In den Kapiteln eins und zwei wird die Ausgangslage erläutert, während das dritte Kapitel die verstärkte Solidarhaftung beschreibt. Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit dem methodischen Vorgehen. Im fünften Kapitel stehen die Resultate der Wirkungsanalyse im Fokus. Im sechsten Kapitel werden Vorschläge zur Optimierung der Wirkungsweise der Solidarhaftung diskutiert. Das siebte Kapitel zieht ein Fazit und zeigt die nächsten Schritte auf.

## 2. Ausgangslage

### 2.1 Auftragsvergaben im Baugewerbe

Bei grossen Aufträgen im Baugewerbe kommt es häufig zu Auftragsvergaben an Subunternehmen. So führen Bauunternehmen in der Regel nicht alle Arbeitsschritte selber aus, die zur Fertigstellung eines Bauprojekts notwendig sind. Verschiedene Arbeiten werden von Subunternehmern ausgeführt (Jorens et al., 2012). Konkret bedeutet dies, dass ein Auftraggeber einen Vertrag zur Erstellung eines Bauobjekts mit einem Generalunternehmer abschliesst. Dieser Generalunternehmer schliesst wiederum mit einem oder mehreren Subunternehmen einen Vertrag zur Ausführung bestimmter Arbeiten ab. Auch die Subunternehmer können weitere Werkverträge mit Subunternehmern abschliessen. Diese sogenannten Subunternehmerketten können beliebig lang ausfallen. Zu unterscheiden ist zwischen vertikalen und horizontalen Vergaben. Während bei vertikalen Vergaben die Aufteilung von verschiedenen Arbeiten auf Subunternehmer erfolgt – beispielsweise beim Hausbau der Einbau von Fenstern, der Einbau der Küche und die elektrischen Arbeiten – wird bei horizontalen Vergaben die gleiche Arbeit vergeben – beispielsweise wenn ein Maler einen Auftrag aus zeitlichen Gründen nicht selber ausführen kann und die Arbeiten an einen anderen Maler weitervergift.

### 2.2 Personenfreizügigkeit und flankierende Massnahmen

Mit dem Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) im Jahr 2002 und der damit verbundenen Teilliberalisierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung wurde es für ausländische Unternehmungen einfacher, in der Schweiz Dienstleistungen zu erbringen. So können Unter-

nehmen aus dem EU-EFTA-Raum bewilligungsfrei bis zu 90 Tage pro Kalenderjahr eine Dienstleistung in der Schweiz erbringen (SEM, 2017). In der Folge nahm die Zahl der in die Schweiz entsandten Arbeitnehmenden aus den EU-Staaten wie auch die Zahl der ausländischen selbständigen Erwerbstätigen stetig zu (SECO, 2016c).

Parallel zur schrittweisen Einführung der Personenfreizügigkeit wurden sogenannte flankierende Massnahmen (FlaM) eingeführt. Diese Massnahmen haben zum Ziel, inländische und ausländische Arbeitnehmende vor missbräuchlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz zu schützen und einen fairen Wettbewerb für alle Marktteilnehmer sicherzustellen (SECO, 2016c). Eine zentrale Grundlage der FlaM ist das Entsendegesetz. Es verpflichtet Dienstleistungserbringer aus den EU-Staaten, bei Einsätzen in der Schweiz die hiesigen Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten. Dieses Gesetz sieht seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2004 eine Solidarhaftung für Subunternehmerketten vor. Die Regelung besagt, dass der Erstunternehmer seine Subunternehmer vertraglich zur Einhaltung des Entsendegesetzes verpflichten muss. Liegt keine solche Verpflichtung vor, kann der Erstunternehmer für Verfehlungen seiner Subunternehmer gebüsst werden.

## 2.3 Verstärkung der Solidarhaftung

Im Parlament wurden verschiedentlich Vorstösse zur Verstärkung der Solidarhaftung eingebracht, mit der Begründung, dass es im Rahmen von Subunternehmerketten vermehrt zu Lohndumping käme (siehe Fässler-Osterwalder, 2007; Chevrier, 2008; Carobbio Guscetti, 2009; Sommaruga, 2010). Der Bundesrat lehnte diese Vorstösse jeweils ab. Als Begründung hielt er fest:

*« Eine Einführung der erwähnten Haftung wurde bereits ganz zu Beginn der Vorarbeiten zu den flankierenden Massnahmen in der entsprechenden Arbeitsgruppe der Sozialpartner und der Verwaltung diskutiert. Die Arbeitsgruppe war damals der Meinung, dass die Verankerung einer Solidarhaftung bei Verstössen gegen das Entsendegesetz einen erheblichen Eingriff in die Vertragsfreiheit darstelle sowie der Natur des Werkvertrages entgegenstehe. Deshalb wurde der Vorschlag als nicht umsetzbar eingestuft und verworfen. Anstelle davon wurde Artikel 5 des Entsendegesetzes (EntsG) eingeführt, der den Erstunternehmer (Total-, General- oder Hauptunternehmer) verpflichtet, seine Subunternehmer vertraglich auf die Einhaltung des EntsG zu verpflichten. Zum heutigen Zeitpunkt erscheint deshalb eine entsprechende Änderung des EntsG nicht als sachgerecht » (Fässler-Osterwalder, 2007).*

Die Vorstösse wurden vom Parlament entweder abgeschrieben oder abgelehnt.

Im Jahr 2011 reichte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-NR) ein Postulat ein, das den Bundesrat einlädt, den gesetzlichen Handlungsbedarf im Bereich der Subunternehmerketten vertieft abzuklären (GPK-NR, 2011). In seiner Stellungnahme hielt der Bundesrat fest: „Der Bundesrat ist sich der Problematik bezüglich der Nichteinhaltung von Lohn- und Arbeitsbedingungen in Subunternehmerketten sowie der Unternehmenshaftung bewusst. Der Bundesrat ist bereit, die sich stellenden diesbezüglichen Fragen zu prüfen“ (GPK-NR, 2011). Der Nationalrat überwies das Postulat. Offensichtlich nahmen Bundesrat und Parlament Lohnunterbietungen im Rahmen von Subunternehmerketten neu als ein Problem wahr.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dies könnte im Zusammenhang mit der Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommen auf die EU-8- und die EU-2-Staaten (EU-Osterweiterung) stehen. „Das [FZA] wurde am 21. Juni 1999 zwischen der [EU] und der Schweiz unterzeichnet. [...] Seit dem 1. Juni 2002 ist das Abkommen für die Angehörigen der "alten" EU-

Bevor die vertiefte Prüfung der Subunternehmerproblematik begonnen wurde, beschloss die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-NR) bei der Beratung zur Revision des Entsendegesetzes im Jahr 2012, die bestehende Solidarhaftung im Entsendegesetz für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe zu verstärken (Amtliches Bulletin, 2012). Die verstärkte Haftungsregelung sollte unter anderem, Lohndumping bei Subunternehmerketten besser entgegenwirken. So wurde der neue Artikel 5 des Entsendegesetzes in der Kommission erarbeitet<sup>2</sup> und am 14. Dezember 2012 vom Parlament verabschiedet. Der neue Artikel 5 des Entsendegesetzes lautet:

*<sup>1</sup> Werden im Bauhaupt- oder Baunebengewerbe Arbeiten von Subunternehmern ausgeführt, so haftet der Erstunternehmer (Total- General- oder Hauptunternehmer) zivilrechtlich für die Nichteinhaltung der Netto-Mindestlöhne und der Arbeitsbedingungen gemäss Artikel 2 Absatz 1 durch die Subunternehmer.*

*<sup>2</sup> Der Erstunternehmer haftet solidarisch für sämtliche ihm nachfolgenden Subunternehmer in einer Auftragskette. Er haftet nur, wenn der Subunternehmer zuvor erfolglos belangt wurde oder nicht belangt werden kann.*

*<sup>3</sup> Der Erstunternehmer kann sich von der Haftung gemäss Absatz 1 befreien, wenn er nachweist, dass er bei jeder Weitervergabe der Arbeiten die nach den Umständen gebotene Sorgfalt in Bezug auf die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen angewendet hat. Die Sorgfaltspflicht ist namentlich erfüllt, wenn sich der Erstunternehmer von den Subunternehmern die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen anhand von Dokumenten und Belegen glaubhaft darlegen lässt.*

*<sup>4</sup> Der Erstunternehmer kann zudem mit den Sanktionen nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben d und g belegt werden, wenn er seine Sorgfaltspflichten nach Absatz 3 nicht erfüllt hat. Artikel 9 Absatz 3 ist nicht anwendbar.*

Neben der verstärkten Solidarhaftung beauftragte das Parlament den Bundesrat mit der Evaluation der Wirksamkeit der Solidarhaftung. Artikel 14 Absatz 2 des Entsendegesetzes sieht vor, dass der Bundesrat der Bundesversammlung fünf Jahre nach Inkrafttreten der Haftungsregelung Bericht über deren Wirksamkeit erstattet und Vorschläge zum weiteren Vorgehen unterbreitet. Die Solidarhaftung ist am 15. Juli 2013 in Kraft getreten, die Berichterstattung an das Parlament hat somit bis im Sommer 2018 zu erfolgen.

---

Mitgliedsstaaten (EU-15) als auch der EFTA-Staaten in Kraft. Infolge der EU-Erweiterung am 1. Mai 2004 (Ost-Erweiterung) wurde das Abkommen durch ein Protokoll ergänzt, welches die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit mit den zehn neuen EU-Staaten regelt (EU-8; für Zypern und Malta galten von Beginn an die gleichen Regelungen wie für die "alten" 15 EU-Mitgliedstaaten, deshalb bilden sie die Gruppe der EU-17-Staaten). Am 8. Februar 2009 wurde die Weiterführung des FZA und das Protokoll II zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Rumänien und Bulgarien (EU-2) vom Schweizer Volk gutgeheissen. [...] Seit dem 1. Mai 2011 kommen die EU-8-Staatsangehörigen ebenfalls in den Genuss der vollständigen Personenfreizügigkeit und für Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien gilt diese seit dem 1. Juni 2016" (SEM, 2017). Mehrfach berichteten die Medien zwischen Mai und Oktober 2011 über Lohndumping im Rahmen von Subunternehmerketten auf Baustellen in der Schweiz, wo osteuropäische Arbeitnehmende zu Löhnen, die deutlich unter den Mindestlöhnen lagen, beschäftigt worden seien (siehe beispielsweise Hug, 2011, Burkhardt, 2011).

<sup>2</sup> Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) schlug in einem Bericht verschiedene Varianten für die Ausgestaltung einer solchen Haftungsregelung vor. Die Vollzugsorgane der FlaM und die betroffenen Verbände konnten im Rahmen einer kurzen Konsultation (27. Juni 2012 bis 27. Juli 2012) zu den Vorschlägen Stellung nehmen.

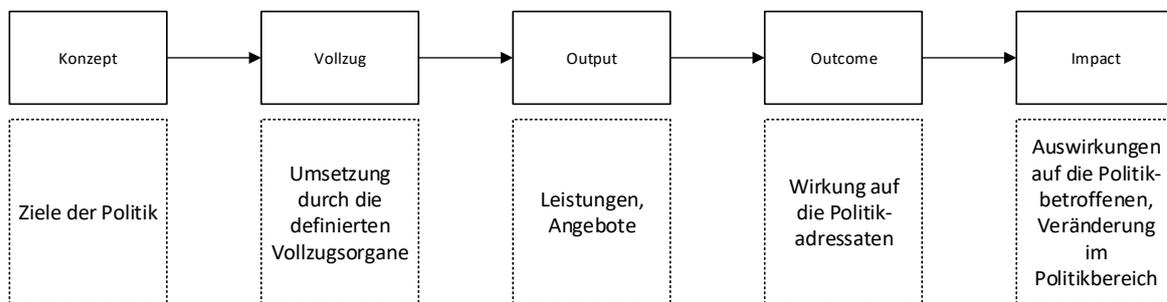
## 2.4 Theoretische Grundlagen

Das vorliegende Kapitel stellt ausgewählte theoretische Grundlagen zur Evaluationsforschung dar. Hervorgehoben werden dabei insbesondere die Wirkungsweise einer öffentlichen Politik sowie die Fundamente einer wissenschaftlichen Politikevaluation.

### 2.4.1 Das Wirkungsmodell

Jeder öffentlichen Politik liegt ein sogenanntes Wirkungsmodell zugrunde. Dieses kausale Wirkungsmodell strukturiert die Lösung des definierten gesellschaftlichen Problems. Explizite oder implizite Annahmen über die Wirkung der öffentlichen Politik stellen einen kausalen Zusammenhang zwischen der Problemursache, der Intervention der Politik und dem anvisierten Ziel – der Lösung des gesellschaftlichen Problems – her (Sager & Rüefli, 2005). Abbildung 2.1 zeigt schematisch ein standardisiertes Wirkungsmodell auf.

Abbildung 2.1: Standard-Wirkungsmodell



Quelle: Angelehnt an Rieder, 2003, S. 5.

Die erste Phase der Politikgenerierung mündet in ein sogenanntes Politikkonzept, das in rechtlichen Grundlagen oder Vorgaben festgehalten wird (Bussmann et al., 1997). Das Politikkonzept kann als „die Gesamtheit der rechtlichen Bestimmungen und der diese konkretisierenden Vorgaben, die zu einer Politik formuliert wurden“ (Sager & Hinterleitner, 2014, S. 444) definiert werden. Das Politikkonzept umfasst neben Annahmen zur Problemursache auch Zielvorgaben, die festhalten, wie die neue öffentliche Politik das definierte gesellschaftliche Problem lösen oder lindern soll. Es umfasst ebenfalls Vorgaben zu operativen Umsetzungsstrukturen (Behördenarrangements und Umsetzungsprozesse) und zur Organisationsstruktur. Diese Umsetzungs- und Organisationsstrukturen legen Zuständigkeiten fest und teilen Ressourcen zu (Sager & Hinterleitner, 2014). Das Politikkonzept definiert zudem die betroffenen Personen oder Institutionen der öffentlichen Politik. Dabei handelt es sich einerseits um die Politikadressaten, also diejenige Personengruppe, deren Verhalten einen Einfluss auf das gesellschaftliche Problem hat. Andererseits werden die Politikbegünstigten definiert: diejenigen Personen, die von der Wirkung der öffentlichen Politik betroffen sind und die von einer Verhaltensänderung der Politikadressaten profitieren sollen.

Im Rahmen der Intervention der Politik werden Massnahmen und Behördenarrangements konzipiert, die geeignet scheinen, vom bestehenden Ist-Zustand zum gewünschten Soll-Zustand zu gelangen (Keller et al., 2006). Der Vollzug wird von staatlichen Stellen oder Privaten vorgenommen und umfasst deren Arbeitsweisen, Verfahren und Prozesse. Der Output bezeichnet die Resultate der Vollzugstätigkeit und stellt die Interaktion zwischen den Vollzugsbehörden und den Politikadressaten dar. Der Outcome bezieht sich auf die eingetretene Verhaltensänderung der Politikadressaten, sowohl die von der öffentlichen Politik gewollten wie auch die nicht beabsichtigten und allenfalls auch negativen Verhaltensänderungen. Der Impact der öffentlichen Politik betrachtet alle Veränderungen im betrachteten Politikbereich,

die sich auf die öffentliche Politik zurückführen lassen. Hierbei steht die Veränderung der Situation der Politikbegünstigten im Zentrum und entsprechend die Frage, ob die öffentliche Politik ihr Ziel erreicht hat oder nicht (Sager & Hinterleitner, 2014).

## 2.4.2 Die wissenschaftliche Politikevaluation

Die Politikevaluation befasst sich mit der Bewertung und Beurteilung einer öffentlichen Politik. Diese Bewertung erfolgt nach wissenschaftlichen Kriterien und soll einen gewissen Nutzen – beispielsweise in Form von Verbesserungsmöglichkeiten oder neuen Erkenntnissen – stiften (Sager & Hinterleitner, 2014).

Bussmann et al. (1997, S. 39) bezeichnen eine Politikevaluation als „Beurteilung und Bewertung der Wirkungen staatlicher Programme und Massnahmen mit wissenschaftlichen Methoden“. Gemäss dieser Definition lassen sich wissenschaftliche Politikevaluationen anhand von vier Hauptmerkmalen definieren:

- Evaluationsobjekt der Politikevaluation ist das *staatliche Handeln*. Im Zentrum stehen dabei Massnahmen zur Lösung einer Situation, die von der Politik als gesellschaftliches Problem definiert wurde.
- Die Wirkung dieses staatlichen Handelns wird einer *systematischen Analyse und Bewertung* unterzogen, wobei die Wirkungsweise der öffentlichen Politik optimiert werden soll.
- Die Analyse des staatlichen Handelns erfolgt nach einer transparenten, nachvollziehbaren und reproduzierbaren *wissenschaftlichen Methodik*.
- Die Durchführung der Politikevaluation wird anhand von *Qualitätsstandards* beurteilt.

Für die Wirkungsanalyse der verstärkten Solidarhaftung wird eine sogenannte summative Evaluation durchgeführt. Summative Evaluationen beurteilen die Zielerreichung der öffentlichen Politik und können übergeordneten Behörden, wie beispielsweise der Regierung oder dem Parlament, dazu dienen, Entscheide über die Weiterführung oder Beendung einer öffentlichen Politik zu treffen (Widmer & Frey, 2006). Die Wirkungsanalyse fokussiert sich auf die Ebenen Output, Outcome und Impact. Sie bezieht sich auf die Ergebnisse des Vollzugs, die eingetretenen Verhaltensänderung bei den Politikadressaten und umfasst auch unbeabsichtigte Verhaltensänderungen. Zudem wird der Impact analysiert und damit die durch die verstärkte Solidarhaftung ausgelösten Auswirkungen auf die Politikbetroffenen und sämtliche eingetretene Veränderungen im interessierenden Politikbereich. Diese Art der Evaluation steht im Vordergrund, da der Gesetzgeber in erster Linie wissen will, ob die getroffene Massnahme die gewollte Wirkung erzielt.

Drei Kriterien sind für eine solche Wirkungsevaluation von Interesse:

- Die Effektivität: Dieses Kriterium zeigt, ob die erlassene Regelung angewendet wird. Zu diesem Zweck wird ein Soll-Ist-Vergleich vorgenommen. Die Ziele des Gesetzgebers werden mit den real eingetretenen Verhaltensänderungen verglichen. Von einer effektiven Wirkung kann nur gesprochen werden, wenn zwischen der gewünschten eingetretenen Verhaltensänderung und der Regelung ein kausaler Zusammenhang besteht.
- Die Wirksamkeit: Dieses Kriterium bezieht sich auf den Zielerreichungsgrad respektive auf die Übereinstimmung der gewünschten und der eingetretenen Verhaltensänderung bei den Politikadressaten und den Politikbegünstigten (Ledermann et. al.,

2006). Hier wird auch geprüft, ob die Ziele aufgrund des Gesetzes oder aufgrund eines oder mehrerer anderer Faktoren erreicht wurden.

Die Effizienz: Dieses Kriterium umfasst einen Kosten-Nutzen-Vergleich, das heisst, es wird geprüft, ob der erreichte Nutzen die entstandenen Kosten übersteigt oder umgekehrt. Zudem wird untersucht, ob die Regelung zu positiven oder negativen Nebeneffekten geführt hat (Mader, 2009).

### 3. Die verstärkte Solidarhaftung im Entsendegesetz

In diesem Kapitel wird die Solidarhaftung näher beschrieben. In einem ersten Schritt werden die Ziele, welche das Parlament mit der Verstärkung der Haftungsregelung verfolgte, sowie die möglichen negativen Effekte dargestellt. Anschliessend wird die Funktionsweise der Solidarhaftung erläutert und das Wirkungsmodell der Haftungsregelung konstruiert.

#### 3.1 Ziele der verstärkten Solidarhaftung

In seinem «erläuternden Bericht zur Subunternehmerhaftung» (SECO, 2012) definierte das SECO die Zielsetzung der Haftungsregelung wie folgt:<sup>3</sup>

*« Eine Solidarhaftung ist dann als erfolgreich einzustufen, wenn sie einerseits dazu führt, dass der Erstunternehmer seiner Verantwortung bei der Unterauftragsvergabe nachkommt und sich für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen beim Subakkordanten einsetzt. Dies sollte dazu führen, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen generell besser eingehalten werden. Der Anreiz Löhne zu unterbieten bzw. einen Auftrag zu einem Preis zu vergeben, der die Einhaltung der Mindestbestimmungen nicht zulässt, sollte somit abnehmen. [...] Die Einführung einer Solidar- bzw. Subunternehmerhaftung sollte dazu führen, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei allen Arbeitnehmenden eingehalten werden und eine Konkurrenz durch Unternehmen, welche sich nicht an die geltenden Mindestbestimmungen halten, abnimmt (Verminderung von unlauterem Wettbewerb) » (SECO, 2012, S. 12).*

In der parlamentarischen Beratung begründeten die Befürworter der verstärkten Solidarhaftung deren Notwendigkeit unter anderem mit dem besseren Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen, dem Schutz von korrekt arbeitenden Unternehmen vor unlauterem Wettbewerb und mit der Verbesserung der Akzeptanz der Personenfreizügigkeit.

Kommissionssprecher Corrado Pardini (SP, BE) informierte das Plenum des Nationalrats im Mai 2012 über die Ergebnisse und Überlegungen der vorberatenden Kommission zur Anpassung des Entsendegesetzes. Dabei hielt er Folgendes fest:

*« Der Grundsatz der flankierenden Massnahmen ist: Wer in der Schweiz arbeitet, muss einen Schweizer Lohn erhalten und zu Schweizer Arbeitsbedingungen beschäftigt werden. [...] Die Probleme sind insbesondere die Scheinselbstständigkeit und die Subunternehmerketten. [...] Mit der Osterweiterung ist die Durchsetzung der Lohnbestimmungen noch schwieriger geworden.*

---

<sup>3</sup> Im Gegensatz zum normalen Gesetzgebungsverfahren wurde die Solidarhaftung nicht via Gesetzesentwurf und Botschaft des Bundesrats erarbeitet, sondern direkt vom Parlament formuliert und ins Entsendegesetz aufgenommen. Daher konnte die Zielsetzung der Haftungsregelung nicht direkt der Botschaft entnommen werden, sondern wurde anhand der Wortprotokolle der parlamentarischen Beratungen und der Berichte des SECO hergeleitet.

*[...]Die Österreicher haben eine Solidarhaftung eingeführt. [...]Das müsste auch für die Schweiz möglich sein. Nur so können wir die anständigen Firmen und die Arbeitnehmer vor unlauterer Konkurrenz schützen. Die WAK-NR erachtet die Effizienz der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit als unabdingbare Voraussetzung für die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit in der Schweizer Bevölkerung. [...] Die Vorlage, wie sie von der WAK-NR verabschiedet worden ist, beinhaltet [...] die Einführung der Solidarhaftung für Erstunternehmer und Subunternehmer, um möglichst rasch dafür zu sorgen, dass die Schweizer Vorgaben nicht durch ausländische Subunternehmerketten umgangen werden » (Amtliches Bulletin<sup>4</sup>, 2012, NR 29.05.2012, S. 1-2).*

Nationalrat Ruedi Noser (FDP, ZH) hielt fest, dass Missstände insbesondere im Bauneben-  
gewerbe behoben werden sollen, ohne allerdings mehr Bürokratie zu schaffen (Amtliches  
Bulletin, 2012, NR 29.05.2012, S. 3). SP-Sprecherin Hildegard Fässler-Osterwalder argu-  
mentierte ihrerseits: „Die Solidarhaftung verhindert nicht nur das Lohn- und Sozialdumping.  
Sie stärkt auch unsere KMU, denn ein Generalunternehmer wird sich seine Subunternehmer  
genauer ansehen und wird besser kontrollieren, und unsere KMU, unsere fairen KMU, be-  
kommen wieder mehr Chancen“ (Amtliches Bulletin, 2012, NR 29.05.2012, S. 3). In der De-  
batte im Nationalrat vom 5. Dezember 2012 wies Nationalrätin Fässler-Osterwalder ebenfalls  
auf die präventive Wirkung der Solidarhaftung hin, da Erstunternehmer bereits bei der  
Vergabe ihre Subunternehmer bewusster auswählten. Ada Marra (SP, VD) führte weiter aus,  
dass eine zunehmende Skepsis der Schweizer Bevölkerung gegenüber der Personenfreizü-  
gigkeit spürbar sei. Um das Vertrauen der Bevölkerung für das Freizügigkeitsabkommen zu  
stärken, seien griffige FlaM notwendig. Louis Schelbert (GPS, LU) hielt fest, dass die Perso-  
nenfreizügigkeit die Schweizer Lohnbedingungen unter Druck setze und die Solidarhaftung  
deshalb notwendig sei: Unternehmungen, die bei der Auftragsvergabe ihre Subunternehmer  
nicht sorgfältig auswählten, sollten sich nicht aus der Verantwortung ziehen können (Amtli-  
ches Bulletin, 2012, NR 29.05.2012, S. 6). Auch Hansjörg Hassler (BDP, GR) sprach sich für  
die Haftung aus, um Verstösse gegen Mindestlöhne zu bekämpfen und die Erstunternehmer  
für die Weitervergabe von Aufträgen in die Verantwortung zu nehmen. Dominique de  
Bumann (CVP, FR) argumentiert ähnlich: Ziel der Solidarhaftung solle es sein, die schweize-  
rischen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu sichern und die Erstunternehmer in die Pflicht zu  
nehmen. Bundesrat Schneider-Ammann formulierte das Ziel der Solidarhaftung folgender-  
massen:

*« Ziel der Solidarhaftung muss sein, dass die Mindestarbeitsbedingungen  
besser durchgesetzt und die Unternehmungen von einem ungerechtfertigten  
Preisdruck entlastet werden, welcher von jenen Betrieben ausgeübt wird, die  
sich nicht an die Minimalbedingungen halten » (Amtliches Bulletin, 2012, NR  
29.05.2012, S. 9-10).*

*« Es müssen für alle Anbieter die gleichen Minimalbedingungen gelten. Nur so  
ist ein fairer marktwirtschaftlicher Wettbewerb möglich. Aus diesem Grunde ist  
bei der Vergabe und der Weitervergabe von Aufträgen der Einhaltung der  
Mindestlöhne mehr Beachtung zu schenken » (Amtliches Bulletin, 2012, NR  
05.12.2012, S. 14).*

---

<sup>4</sup> Das Amtliche Bulletin ist online auf der Webseite des Parlaments abrufbar. Um sicherzustellen, dass die Zitate leicht wiederauffindbar sind, wurde der Online-Fliesstext in ein PDF konvertiert. Die hier aufgeführten Seitenzahlen beziehen sich auf diese PDF-Dokumente.

*« Die Gegner [...] befürchten, dass den Unternehmen ein grosser administrativer Aufwand entstehen würde. Es ist mir ein persönliches Anliegen, dies zu verhindern » (Amtliches Bulletin, 2012, NR 05.12.2012, S. 15).*

Im Ständerat führte Bundesrat Schneider-Ammann weiter aus, dass die Solidarhaftung auch zu einer Sicherung der Weiterführung der Personenfreizügigkeit beitragen solle (Amtliches Bulletin, 2012, SR 25.09.2011, S. 15). Corrado Pardini (SP, BE) fasste die Zielsetzung der Solidarhaftung prägnant zusammen:

*« Die Solidarhaftung [...] schützt den Arbeitsmarkt gegenüber der Deregulierung, die stattgefunden hat. Der unlautere Wettbewerb wird limitiert, indem die Subunternehmerketten unterbrochen werden, kleiner werden und eben auch die Haftungsfrage klar ist. Es wird, und das ist zentral, die Glaubwürdigkeit der Personenfreizügigkeit gestärkt.» (Amtliches Bulletin, 2012, NR 05.12.2012, S. 30).*

Die verstärkte Solidarhaftung sollte somit die folgenden vier Ziele erreichen: Erstens soll die Regelung eine präventive Wirkung entfalten. Die Erstunternehmer würden demnach ihre Subunternehmer sorgfältiger auswählen. Zweitens sollen Missbräuche bei den Lohn- und Arbeitsbedingungen besser bekämpft werden. Drittens sollen die Wettbewerbschancen von Unternehmen, die die gesetzlichen Vorgaben respektieren, erhöht werden, indem unfairer Wettbewerb auf Kosten der Mindestlöhne unterbunden wird. Die Unternehmungen sollen dabei nicht durch zusätzliche bürokratische Aufwendungen belastet werden. Viertens soll die Solidarhaftung dazu dienen, die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit in der Schweizer Bevölkerung zu erhöhen. Die Gewerkschaft Unia und der Schweizerische Maler- und Gipserunternehmer-Verband (SMGV), die bei der Erarbeitung der verstärkten Solidarhaftung massgeblich beteiligt waren, verfolgten zwei weitere Ziele: Sie soll die Subunternehmerketten verkürzen und einen gewissen Druck zur Entwicklung oder Weiterentwicklung von Instrumenten wie beispielsweise einer GAV-Bescheinigung erzeugen (Anliker, 2016).

### **3.2 Mögliche negative Effekte**

Im erläuternden Bericht zur Subunternehmerhaftung (SECO, 2012) skizzierte das SECO auch mögliche negative Auswirkungen einer Verstärkung der Solidarhaftung:

*« Eine neue Haftungsregelung ist mit Kosten verbunden und könnte dadurch einen Einfluss auf die Arbeitsteilung der Branche haben. Kosten für eine Auftragsvergabe an einen Subunternehmer entstehen, wenn der Erstunternehmer für Forderungen Dritter gegenüber seinen Subunternehmern haften muss und er sich nicht rein vertraglich von dieser Haftung entbinden kann.*

*Der Erstunternehmer muss sich über alle Auftragsvergaben informieren, insbesondere darüber, welche Subunternehmer innerhalb der Auftragskette tätig sind und zu welchen Arbeitsbedingungen diese ihre Arbeitnehmer einstellen. [...] Diese Überprüfungen innerhalb der Unternehmerkette führen somit zu administrativen Kosten bei Erstunternehmern wie auch bei Subunternehmen. Der Erstunternehmer muss seinerseits die Unterlagen prüfen und sicherstellen, dass die Anstellungsbedingungen des Subunternehmers den geltenden Mindeststandards entsprechen. Dazu muss er sich über die geltenden Mindeststandards der Einsatzbranche des Subunternehmers informieren [...].*

*Ein solcher administrativer Aufwand hat oft Fixkostencharakter und könnte [...] dazu führen, dass sich kleinere Unternehmen nicht mehr um solche Aufträge bemühen, weil sie diese Fixkosten scheuen. Aufgrund des Fixkos-*

*tencharakters des administrativen Aufwands, könnte sich die Solidarhaftung zu Ungunsten der kleinen (in- und ausländischen) Unternehmen auswirken » (SECO, 2012, S. 12).*

Auch im Parlament wiesen verschiedene Ratsmitglieder auf mögliche negative Effekte der Solidarhaftung hin. So hielt Nationalrätin Sylvia Flückiger-Bäni (SVP, AG) fest:

*« Die Mehrheit der WAK beantragt jetzt, diese Solidarhaftung einzuführen. Die Auswirkungen sind aber nicht bekannt. [...] Grosse Unternehmen würden aufgrund des Risikos die Fertigungstiefe steigern, indem sie vermehrt selber Unteraufträge ausführten. KMU verlören dann die Arbeit, weil sie als Subunternehmer gemieden würden » (Amtliches Bulletin, 2012, NR 29.05.2012, S. 15).*

Peter Spuhler (SVP, TG) gab weiter zu bedenken, dass kleine KMU kaum in der Lage seien, jeden Subunternehmer zu prüfen. Mit der Solidarhaftung würden die KMU einer „unglaublichen Belastung ausgesetzt“ (Amtliches Bulletin, 2012, NR 29.05.2012, S. 19). Alec von Grafenried (GPS, BE), der die Vorlage grundsätzlich befürwortete, fügte ebenfalls an, dass die Haftung den Generalunternehmen eine „happige Last“ auferlege; risikoaversen Firmen riet er daher, keine ausländischen Subunternehmungen mehr beizuziehen, die bürokratischen Massnahmen durch Vertrauen zu ersetzen und nur noch mit bereits bekannten Subunternehmungen zusammenzuarbeiten (Amtliches Bulletin, 2012, NR 29.05.2012, S. 27). Auch Ständerat Peter Föhn (SVP, SZ) gab in seinem Votum zu bedenken, dass die Solidarhaftung zu viel bürokratischem Aufwand für die Unternehmen führen werde (Amtliches Bulletin, 2012, SR 25.09.2012, S. 6). Nationalrat Jean-François Rime (SVP, FR) befürchtete, dass die Solidarhaftung zu einer Verkürzung der Vergabeketten und zu weniger Aufträgen für KMU führen werde (Amtliches Bulletin, 2012, NR 05.12.2012, S. 13). Ständerat This Jenny (SVP, GL) machte geltend, dass grosse General- und Bauunternehmungen die Solidarhaftung problemlos umsetzen könnten, dass jedoch KMU nicht genügend Ressourcen hätten, um sich durch die Erfüllung der Sorgfaltspflicht von der Haftung zu befreien (Amtliches Bulletin, 2012, SR 25.09.2012, S. 9-10). Auch Ruedi Noser hielt fest, dass die Solidarhaftung einerseits eine grosse Bürokratie auslöse und andererseits einfach umgangen werden könne:

*« Sie vergeben den ganzen Auftrag ins Ausland; dann haben Sie die ganze Sache schon gelöst, und der Generalunternehmer geht ins Ausland. Die zweite Möglichkeit ist folgende: Wer einen Auftrag in der Schweiz hat, ersetzt den Subunternehmer durch Temporärarbeit, und dann ist die Sache auch erledigt » (Amtliches Bulletin, 2012, NR 05.12.2012, S. 12).*

Als mögliche negative Auswirkungen werden somit ein grösserer administrativer Aufwand für die Unternehmen, weniger Aufträge für KMU sowie leichte Umgehungsmöglichkeiten der Haftungsregelung via vermehrten Einsatz von temporär Arbeitnehmenden und Vergaben ins Ausland befürchtet.

### **3.3 Die Funktionsweise der verstärkten Solidarhaftung**

Der Gesetzgeber wollte die Problematik von Lohnverstössen im Rahmen von Kettenvergaben gezielt angehen, und beschränkte die Haftung auf diejenige Branche, in der diese Problematik akut erschien. Die Solidarhaftung richtet sich daher an Unternehmen, die im Baugewerbe<sup>5</sup> tätig sind und Aufträge an Subunternehmungen vergeben.

---

<sup>5</sup> Eine Übersicht über die Branchen, die ganz oder teilweise zum Baugewerbe gezählt werden, findet sich in Anhang 3.

Vergibt ein Auftraggeber einen Bauauftrag an einen Erstunternehmer und erteilt dieser wiederum Aufträge an sogenannte Subunternehmer, haftet der Erstunternehmer unter gewissen Voraussetzungen zivilrechtlich für Forderungen bezüglich der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden seiner Subunternehmen. Die zwingenden Mindestlöhne und gewisse Arbeitsbedingungen werden in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen<sup>6</sup> (ave GAV) geregelt. Im Weiteren kommen die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes<sup>7</sup> zur Anwendung. Da es sich um eine zivile und subsidiäre Haftung handelt, müssen die betroffenen Arbeitnehmenden zuerst ihren Arbeitgeber belangen. Nur wenn dies erfolglos versucht wurde oder nicht möglich ist, beispielsweise weil die Unternehmung Konkurs gegangen ist, kann auf den Erstunternehmer zurückgegriffen werden. Der Erstunternehmer kann sich von der Haftung befreien, indem er bei der Auftragsvergabe die nötige Sorgfalt walten lässt (SECO, 2016b). Diese sogenannte Sorgfaltspflicht des Erstunternehmers umfasst folgende Punkte:

- Bei der Weitervergabe von Arbeiten muss sich der Erstunternehmer von seinem Subunternehmer glaubhaft darlegen lassen, dass er die im ave GAV vorgegebenen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen<sup>8</sup> einhält. Dies kann mittels verschiedener Dokumente wie einer GAV-Bescheinigung, welche die Einhaltung des ave GAV bestätigt, oder einer Selbstdeklaration erfolgen.
- Auf vertraglicher Ebene muss der Erstunternehmer die allfällige Weitervergabe von Aufträgen vom ersten zu einem zweiten Subunternehmer definieren. Der Erstunternehmer verpflichtet den Subunternehmer, jede Weitervergabe von Arbeiten vom Erstunternehmer genehmigen zu lassen. Der Erstunternehmer kann im Weiteren auch Dokumente vom zweiten Subunternehmer anfordern, um seiner Sorgfaltspflicht nachzukommen.
- Auch auf organisatorischer Ebene muss der Erstunternehmer Massnahmen ergreifen. So muss er sich eine Übersicht über seine Baustelle verschaffen um sicherzustellen, dass kein Subunternehmer tätig ist, den er nicht überprüft hat (SECO, 2016b).

Die Entsendeverordnung<sup>9</sup> hält entsprechend fest:

*Art. 8b Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen*

*<sup>1</sup>Der Erstunternehmer kann sich die Einhaltung der minimalen Lohnbedingungen gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes durch den Subunternehmer insbesondere anhand der folgenden Dokumente darlegen lassen:*

---

<sup>6</sup> „Der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) ist ein Vertrag zwischen Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerverbänden zur Regelung der Arbeitsbedingungen und des Verhältnisses zwischen den GAV-Parteien. Er ist in den Artikeln 356 bis 358 des Obligationenrechtes geregelt [...] Auf Verlangen aller Vertragsparteien kann ein GAV allgemeinverbindlich erklärt werden mit der Wirkung, dass der Geltungsbereich auf alle Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (auch auf die nicht-organisierten) eines Wirtschaftszweiges oder eines Berufes ausgeweitet wird.“ (SECO, 2016a).

<sup>7</sup> Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR: 822.11).

<sup>8</sup> Zu den Arbeitsbedingungen zählen die Vorgaben bezüglich Arbeits- und Ruhezeit, zur Mindestdauer der Ferien, zum besonderen Schutz von Jugendlichen und Arbeitnehmerinnen, zur Lohngleichheit sowie die Vorschriften im Bereich Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Arbeitssicherheit.

<sup>9</sup> Verordnung vom 21. Mai 2003 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Entsendeverordnung EntsV; SR 823.201).

die vom Subunternehmer und der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer unterzeichnete Entsendebestätigung mit Angaben:

1. zum aktuellen Salär im Herkunftsland,
2. zu den gewährten Entsendezulagen und Zuschlägen gemäss Artikel 1,
3. zur Einreihung in die Lohnklasse, zu den Mindestlöhnen und Arbeitszeiten gemäss dem für den Einsatz in der Schweiz anwendbaren allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag;

eine vom Subunternehmer unterzeichnete Deklaration, dass er die minimalen Lohnbedingungen garantiert, mit folgenden Ergänzungen:

1. der Liste der Namen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die für die Ausführung der Arbeiten vorgesehen sind, oder derjenigen, die zur Stammbelegschaft in der Schweiz gehören,
2. der Angaben zur Einreihung in die Lohnklasse, zu den Mindestlöhnen und Arbeitszeiten gemäss dem anwendbaren allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag,
3. der schriftlichen Bestätigung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, dass sie die für ihre Lohnklasse vorgeschriebene minimale Entlohnung erhalten;

die Bestätigung der paritätischen Vollzugsorgane von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen, dass der Subunternehmer auf Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert wurde und keine Verstösse festgestellt wurden;

der Eintrag des Subunternehmers in einem von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder von einer Behörde geführten Register (Berufsregister), welcher:

1. aufgrund einer vorangehenden Kontrolle der Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt ist, und
2. bestätigt, dass kein Verfahren wegen Verstosses gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen läuft und keine solchen Verstösse vorliegen.

<sup>2</sup>Der Erstunternehmer kann sich die Einhaltung der minimalen Arbeitsbedingungen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b-f des Gesetzes durch den Subunternehmer insbesondere anhand der folgenden Dokumente darlegen lassen:

eine vom Subunternehmer unterzeichnete Deklaration über die Einhaltung der Vorschriften:

1. zur Arbeits- und Ruhezeit,
2. zur Mindestdauer der Ferien,
3. zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz,
4. zum besonderen Schutz von Jugendlichen und Arbeitnehmerinnen, sowie

## *5. zur Lohngleichheit;*

*anerkannte Zertifizierungen insbesondere zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz.*

<sup>3</sup>*Subunternehmer mit Sitz oder Wohnsitz in der Schweiz, die weniger als zwei Jahre im Schweizer Handelsregister eingetragen sind und die keine Belege nach Absatz 1 Buchstabe c oder d vorweisen können, müssen zudem nachweisen, dass sie die Deklarationen nach den Absätzen 1 und 2 auch den zuständigen paritätischen Organen nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes zugestellt haben.*

<sup>4</sup>*Hat der Erstunternehmer schon mehrmals Arbeiten an denselben Subunternehmer übertragen und hat ihm dieser bei früheren Vergaben die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen glaubhaft dargelegt, so muss sich der Erstunternehmer die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch den Subunternehmer nur aus begründetem Anlass erneut darlegen lassen.*

<sup>5</sup>*Als begründeter Anlass gelten insbesondere:*

*wichtige Änderungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen in den allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen;*

*Änderungen in einem wesentlichen Teil der Stammbesellschaft in der Schweiz;*

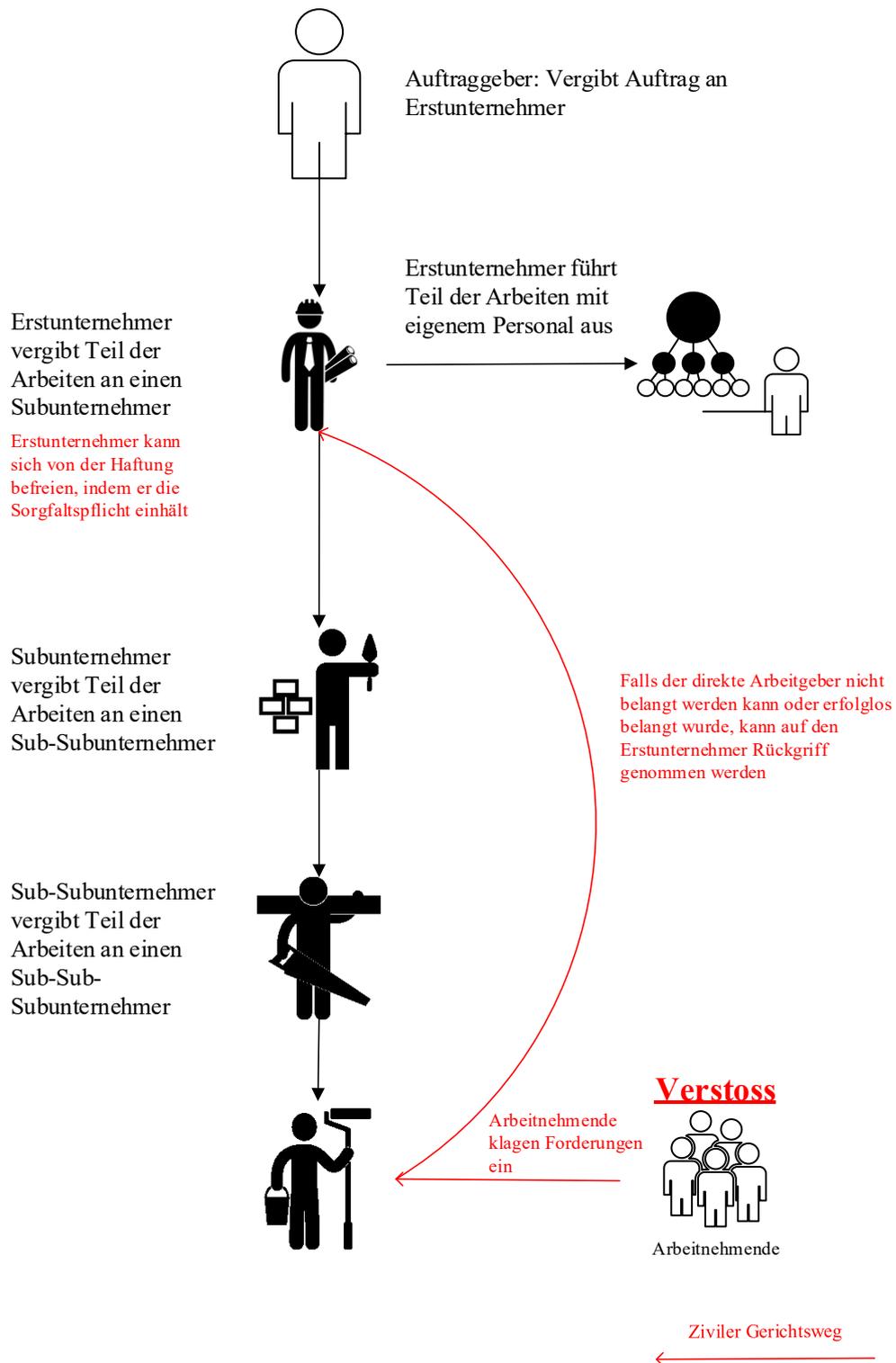
*Änderungen in einem wesentlichen Teil der üblicherweise in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;*

*ein Verstoß des Subunternehmers gegen zwingende Lohn- und Arbeitsbedingungen, von dem der Erstunternehmer Kenntnis hat.*

## *Art. 8c Vertragliche und organisatorische Vorkehrungen*

*Zur Sorgfaltspflicht des Erstunternehmers gehören auch die vertraglichen und organisatorischen Vorkehrungen, die erforderlich sind, damit dieser sich von den Subunternehmern, die innerhalb oder am Ende der Auftragskette Arbeiten ausführen sollen, die Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen darlegen lassen kann.*

Abbildung 3.1: Schematische Darstellung der Funktionsweise der Solidarhaftung



Quelle: Eigene Darstellung

Das Entsendegesetz führte eine Sanktionsmöglichkeit für die Kantone bei Nichteinhaltung der Sorgfaltspflicht ein. So können Erstunternehmer, die ihre Sorgfaltspflicht nicht einhalten, mit einer Busse von bis zu 5'000 Franken und – sofern es sich um einen ausländischen Erstunternehmer handelt – mit einer Dienstleistungssperre belegt werden. Im Gesetz wurde jedoch kein expliziter Kontrollgegenstand für die Solidarhaftung eingeführt. Das bedeutet, dass die Kontrolle der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im bestehenden Vollzugssystem der FlaM erfolgt, jedoch keine spezifischen Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht durchgeführt werden. Die paritätischen Kommissionen (PK), bestehend aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern, die für den Vollzug eines ave GAV eingesetzt wurden, prüfen dessen Einhaltung. Unterschieden wird dabei zwischen dem ordentlichen GAV-Vollzug – Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden – und Kontrollen bei Entsendebetrieben im Rahmen des Entsendegesetzes. Verstossen Schweizer Betriebe gegen den ave GAV, werden sie von der PK sanktioniert (Konventionalstrafe des GAV). Handelt es sich um einen Verstoss durch einen Subunternehmer, können die PK die zuständige kantonale Behörde ersuchen, die Einhaltung der Sorgfaltspflicht durch den Erstunternehmer zu überprüfen. Stellen die PK bei Entsendebetrieben Verstösse fest, sanktionieren sie das Unternehmen und leiten das entsprechende Dossier an den Kanton für eine Administrativsanktion gemäss Entsendegesetz weiter. Dabei können die PK auf eine allfällige Kettenkonstellation hinweisen und den Erstunternehmer benennen. Eine Pflicht zur Meldung von Subunternehmern, die gegen einen ave GAV verstossen, besteht indes nicht. Es liegt anschliessend im Ermessen der kantonalen Behörde festzustellen, ob eine Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht angezeigt ist (SECO, 2013).

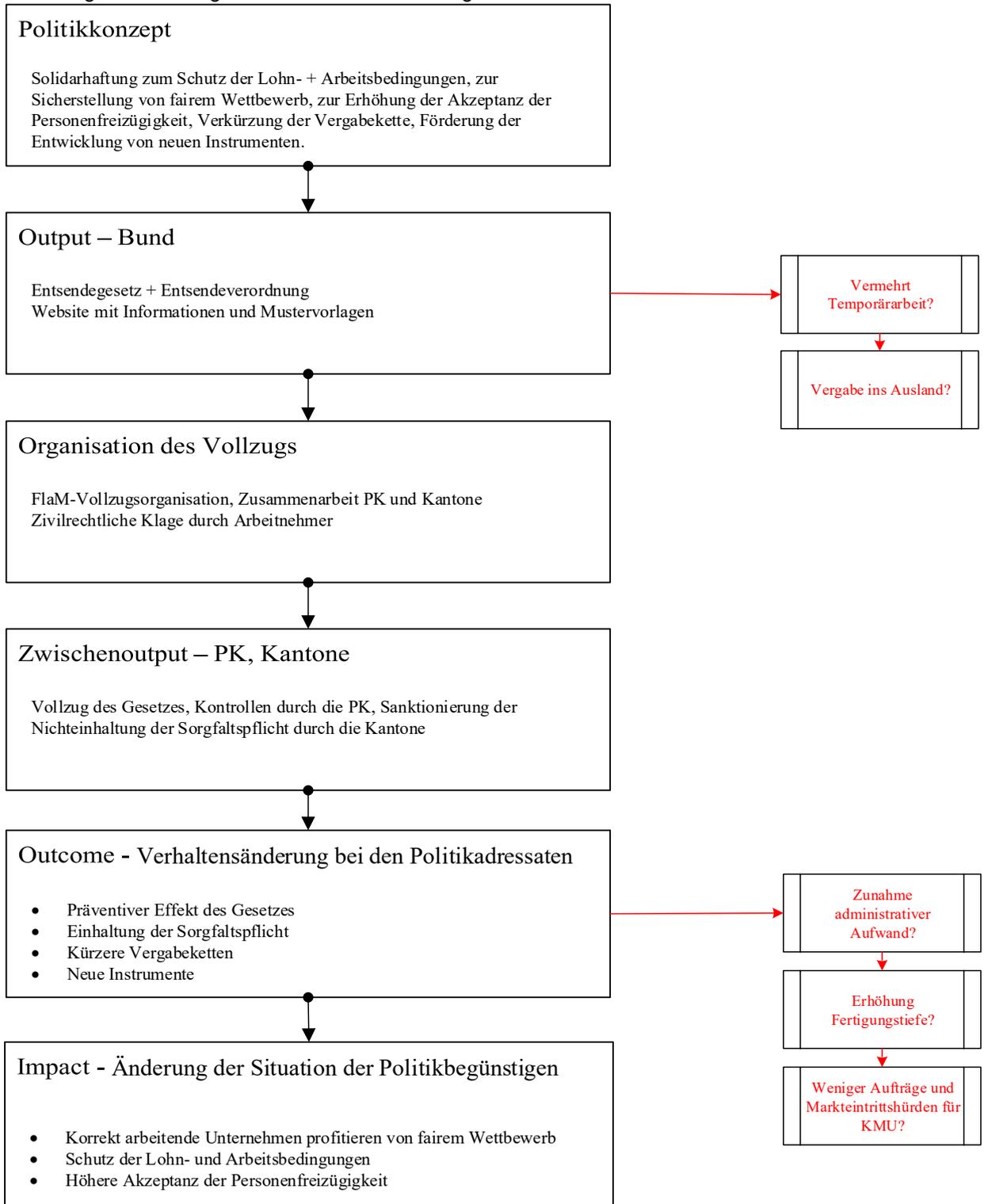
### **3.4 Wirkungsmodell der Solidarhaftung**

Gestützt auf eine qualitative Inhaltsanalyse der parlamentarischen Beratung, der Berichte des SECO und die Experteninterviews wurde im Rahmen des „Evaluationskonzepts für die empirische Wirkungsanalyse der verstärkten Solidarhaftung im Rahmen des Entsendegesetzes“ (Anliker, 2016) ein Wirkungsmodell der Solidarhaftung erarbeitet (siehe Abbildung 3.2).

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Solidarhaftung positive Effekte auf die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit, den Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen und eine präventive Wirkung bei der Auswahl der Subunternehmer haben, sowie faire Wettbewerbsbedingungen schaffen. Im Weiteren soll sie zu einer Verkürzung der Vergabeketten beitragen und die Entwicklung von Instrumenten wie der GAV-Bestätigung fördern. Verschiedene Ratsmitglieder und Experten vermuteten aber auch negative Effekte (in der nachfolgenden Abbildung rot gekennzeichnet). So sei die Solidarhaftung durch vermehrten Einsatz von temporär Arbeitnehmenden oder Vergaben ins Ausland einfach zu umgehen und würde einen hohen administrativen Aufwand für die Unternehmen verursachen. Im Weiteren führe die Haftungsregelung zu einer Vergrösserung der Fertigungstiefe bei grösseren Unternehmen und zu weniger Aufträgen für KMU.

Werden diese Zielsetzungen wie auch die organisatorischen und operativen Vorgaben in ein für den föderalen Vollzug leicht angepasstes Wirkungsmodell übertragen, lässt sich folgendes schematisches Modell ableiten:

Abbildung 3.2: Wirkungsmodell der Solidarhaftung



Quelle: Eigene Darstellung

## 4. Empirische Wirkungsanalyse der Solidarhaftung

Das Parlament beauftragte den Bundesrat, über die Wirksamkeit der Solidarhaftung Bericht zu erstatten. Gestützt auf den Wortlaut des Entsendegesetzes wird davon ausgegangen, dass das Parlament auf eine summative Evaluation abzielt (Widmer, 2004). Das Evaluationskonzept ist so ausgestaltet, dass ein Soll-Ist-Vergleich (Keller et al., 2006) zwischen den Zielen der Solidarhaftung und den tatsächlich eingetretenen Veränderungen möglich ist. So kann im Rahmen einer Wirkungsanalyse geprüft werden, ob die von der Bundesversammlung gewünschte Wirkung erzielt wird.

Die Wirkungsanalyse der Solidarhaftung betrachtet die Ebenen Output, Outcome und Impact. Da der Vollzug von öffentlichen Politiken in der Schweiz föderal und im Fall der FlaM zudem auch dual<sup>10</sup> erfolgt, ist eine Mehrebenen-Betrachtung dieser Wirkungsebenen notwendig (Sager & Rüefli, 2005). Die Umsetzung der Solidarhaftung und die Sanktionierung der Nichteinhaltung der Sorgfaltspflicht durch die Kantone stellen in diesem Sinne einen Zwischenoutput dar, der schliesslich – zusammen mit der präventiven Wirkung – eine Verhaltensänderung bei den problemverursachenden Politikadressaten auslösen soll. Auf der Ebene Outcome wird die Verhaltensänderung der von der Haftung betroffenen Bauunternehmen untersucht. Der Impact betrachtet die Auswirkungen der Solidarhaftung auf die Politikbegünstigen und die Veränderung der Akzeptanz der Personenfreizügigkeit.

Gestützt auf die Umfragen und die Interviews werden in Kapitel 6 Vorschläge der Sozialpartner und Unternehmen zur Optimierung der Wirkung der Solidarhaftung dargestellt. Damit wird auch der Erwartung Rechnung getragen, dass die Evaluation es erlauben soll, „allfällige Fehlentwicklungen zu erkennen und gezielte Verbesserungen anzubringen“ (Amtliches Bulletin, 2012; NR 05.12.12, S. 28, Bundesrat Schneider-Ammann).

### 4.1 Forschungsfragen und Hypothesen

Im Evaluationskonzept (Anliker, 2016) wurden gestützt auf die Wortprotokolle der parlamentarischen Beratung, die Berichte des SECO und Experteninterviews 13 Forschungsfragen und die dazugehörigen Hypothesen hergeleitet. In diesem Kapitel werden diese summarisch und getrennt nach den drei zu analysierenden Ebenen – Zwischenoutput, Outcome, Impact – dargestellt.<sup>11</sup>

Bei der Ebene Zwischenoutput fokussieren sich die Forschungsfragen auf die Tätigkeiten der Vollzugsorgane der FlaM. So gilt es herauszufinden, ob die PK Verstösse von Subunternehmen inklusive Angaben zum Erstunternehmer an die kantonalen Behörden weiterleiten. Es wird davon ausgegangen, dass die PK als sozialpartnerschaftliche Organe ein Interesse an der konsequenten Umsetzung der Solidarhaftung haben und daher Verstösse gegen die GAV-Bestimmungen durch Subunternehmen konsequent an die Kantone weiterleiten. Im Weiteren soll geklärt werden, wann die Kantone die Einhaltung der Sorgfaltspflicht prüfen. Es wird davon ausgegangen, dass die Kantone im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes die Einhaltung der Sorgfaltspflicht nur überprüfen, wenn der Lohnverstoss ein gewisses Ausmass annimmt.

---

<sup>10</sup> „Der Vollzug der flankierenden Massnahmen wurde verschiedenen Akteuren übertragen. In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag überwachen die kantonalen tripartiten Kommissionen den Arbeitsmarkt. In Branchen, welche über einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag verfügen, kontrollieren die paritätischen Kommissionen die Einhaltung der Bestimmungen. Es existiert damit ein Vollzugsdualismus“ (SECO, 2016c).

<sup>11</sup> Für eine detaillierte Übersicht der Forschungsfragen und Hypothesen inklusive der verwendeten Datengrundlage zur Beantwortung der Fragestellung siehe Anhang 7.

Auf der Ebene Outcome stellen sich verschiedene Fragen zu den Auswirkungen, welche die verstärkte Solidarhaftung auf die Politikadressaten hat. Zu klären gilt es, ob das Gesetz eine präventive Wirkung entfaltete, ob sich der administrative Aufwand für die Unternehmen, die Länge der Vergabeketten und die Fertigungstiefe verändert haben. Die Frage, ob Aufträge vermehrt ins Ausland vergeben werden oder ob vermehrt temporär Arbeitnehmende zum Einsatz kommen, um die Haftungsregelung zu umgehen, soll beantwortet werden. Auch soll ermittelt werden, ob KMU aufgrund der verstärkten Solidarhaftung weniger Aufträge erhalten und ob neue Instrumente zur besseren Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen geschaffen worden sind.

Auf der Ebene Impact stehen zwei Themenbereiche im Zentrum. So wird einerseits dargelegt, wie sich die Löhne und die Lohnverstossquote im Baugewerbe entwickelt haben. Andererseits wird geklärt, ob und wie sich die Einstellung der Schweizer Bevölkerung gegenüber der Personenfreizügigkeit aufgrund der verstärkten Solidarhaftung geändert hat.

Abbildung 4.1: Übersicht Forschungsfragen und Hypothesen

Evaluationsgegenstand	Fragestellungen	Hypothese
<b>Zwischenoutput – PK und Kantone</b>	1) Übermitteln die PK Verstösse von Subunternehmen inkl. Benennung des Erstunternehmers an die Kantone?	a) Die PK als sozialpartnerschaftliche Organe sind an der Einhaltung der ave GAV-Bestimmungen interessiert. Deshalb werden Verstösse durch Subunternehmer inklusive der Nennung des Erstunternehmers konsequent an die Kantone weitergeleitet.
	2) Wann erfolgt eine Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht durch die kantonalen Behörden?	b) Die kantonalen Behörden überprüfen die Einhaltung der Sorgfaltspflicht nur, wenn der Lohnverstoss ein gewisses Ausmass annimmt.
<b>Outcome</b>	3) Hat das Gesetz eine präventive Wirkung?	c) Bereits die Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament entfaltete eine präventive Wirkung. Um das Risiko eines Haftungsfalles zu minimieren, haben die Erstunternehmer das Auswahlverfahren für ihre Subunternehmer angepasst.
	4) Hat sich der administrative Aufwand beim Beizug von Subunternehmen verändert?	d) Die Erfüllung der Sorgfaltspflicht führt zu mehr administrativem Aufwand für die Unternehmungen.
	5) Hat sich die Länge der Vergabeketten verändert?	e) Die Vergabeketten im Baugewerbe sind aufgrund der Einführung der Solidarhaftung kürzer geworden.
	6) Hat sich die Fertigungstiefe von Generalunternehmen verändert?	f) Grössere General- und Totalunternehmungen haben aufgrund der Einführung der Solidarhaftung ihre Fertigungstiefe vergrössert.
	7) Beschäftigen Erstunternehmer vermehrt temporär Arbeitende?	g) Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung beschäftigen Erstunternehmer vermehrt temporär Arbeitende.
	8) Werden Aufträge vermehrt an ausländische Erstunternehmer vergeben?	h) Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung vergeben Auftraggeber vermehrt Aufträge an ausländische Erstunternehmer.
	9) Erhalten KMU weniger Aufträge und sind zusätzliche Markteintrittshürden geschaffen worden?	i) Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung erhalten KMU weniger Aufträge und neue sowie ausländische Unternehmen sehen sich mit neuen Markteintrittshürden konfrontiert.

		tiert.
	10) Sind neue Instrumente zur besseren Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen geschaffen worden?	j) Um die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen einfacher zu prüfen und die Sorgfaltspflicht einfacher einhalten zu können, wurden neue Instrumente geschaffen.
<b>Impact</b>	11) Wie haben sich die Löhne im Baugewerbe entwickelt?	k) Aufgrund der Einführung der verstärkten Solidarhaftung entwickelten sich die Löhne im Baugewerbe positiv.
	12) Wie haben sich die Lohnverstösse im Baugewerbe entwickelt?	l) Die Zahl der Lohnverstösse im Baugewerbe ist aufgrund der Einführung der Solidarhaftung gesunken.
	13) Wie entwickelte sich die Einstellung der Bevölkerung zur Personenfreizügigkeit?	m) Die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit hat sich aufgrund der Einführung der Solidarhaftung verbessert.

## 4.2 Methodisches Vorgehen

Die Beantwortung der Forschungsfragen und die Überprüfung der Hypothesen erfolgen mithilfe von drei unterschiedlichen methodischen Vorgehensweisen:

### 4.2.1 Online-Befragungen

Um die Auswirkungen der verstärkten Solidarhaftung zu analysieren, wurden Online-Umfragen durchgeführt, da diese verschiedene Vorteile gegenüber anderen Befragungsinstrumenten haben. So fällt für die Befragten der Aufwand zur Bearbeitung der Umfrage gering aus, die Umfragen können anonymisiert durchgeführt werden und die Auswertung der Antworten wird erleichtert (Diekmann, 2007). Bei der Ausformulierung der Fragebogen wurde darauf geachtet, dass verständliche und bekannte Begriffe verwendet und die Fragen oder Aussagen verständlich und neutral formuliert wurden (Kallus, 2016). Im Weiteren wurde sichergestellt, dass sich die Antwortkategorien bei geschlossenen Fragen nicht überschneiden und dass sie präzise und erschöpfend sind (Diekmann, 2007).

Es existieren verschiedene Antworttendenzen bei Online-Umfragen, die sich auf die Auswertung und die Interpretation der Antworten auswirken. So besteht bei einer ungeraden Zahl an Antwortmöglichkeiten eine Tendenz, die mittlere Kategorie zu wählen. Bei Antworten, die eine Einschätzung auf einer Skala vorsehen, wird eine Tendenz zu den Extremwerten beobachtet. Auch kann die Reihenfolge der Fragen die Antworten beeinflussen (Kallus, 2016). Um diesen Effekten so weit möglich entgegenzuwirken, wurde jeweils die Antwortkategorie „weiss es nicht“ am rechten Rand angezeigt, die Skalenwerte unterschiedlich bezeichnet, Filterfragen verwendet, um der spezifischen Situation der Befragten Rechnung zu tragen, und die Fragen wurden nach absteigendem Detaillierungsgrad gestellt.

Die Online-Befragungen sollen Hinweise für die Beantwortung eines Grossteils der Forschungsfragen liefern. Um die Einschätzungen aller Akteure bezüglich der Wirkungsweise der Solidarhaftung berücksichtigen zu können, wurden zwei Online-Befragungen<sup>12</sup> durchgeführt.

Die erste Befragung (Online-Befragung1, siehe Anhang 12) richtete sich an die Vollzugsorgane des Entsendegesetzes und ist in zwei Teile gegliedert: Der erste Teil beschäftigt sich mit der Kontrollaktivität der PK, der zweite Teil mit der Sanktionspraxis der Kantone. Von den

<sup>12</sup> Die Umfragen wurden jeweils dreisprachig durchgeführt.

26 angeschriebenen Kantonen nahmen 21 an der Umfrage teil. Von den 19 nationalen und 5 regionalen PK, die zur Umfrage eingeladen wurden, beantworteten 11 den Fragebogen.<sup>13</sup>

Die zweite Befragung (Online-Befragung<sup>2</sup>, siehe Anhang 10) richtete sich an Unternehmen, die von der Solidarhaftung betroffen sind.<sup>14</sup> Die anzuschreibenden Unternehmungen wurden mit Unterstützung des Bundesamts für Statistik (BFS) ermittelt. Gestützt auf die Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) wurde eine repräsentative Stichprobe an Unternehmen gezogen. Die Stichprobe berücksichtigte die Grösse der Unternehmen, die Sprache, die geografische Verteilung nach Kanton sowie die Branchenzugehörigkeit (siehe Abbildung 8.8). Daraus ergab sich eine Stichprobe mit 8'471 Unternehmungen. Diese Unternehmen wurden durch den Leiter der Direktion für Arbeit des SECO in einem Brief<sup>15</sup> ersucht, an der Umfrage teilzunehmen. Bei 170 Unternehmungen war die Adresse ungültig oder die Aktivität wurde vorgängig eingestellt. Von den 8'301 angeschriebenen Unternehmungen haben 1'251 die Umfrage beantwortet; dies entspricht einer Rücklaufquote von 15%. Davon unterstehen 938 Unternehmungen einem ave GAV. Nur diese wurden für die nachfolgenden Auswertungen berücksichtigt (11% der angeschriebenen Unternehmen), da für sie verbindliche Lohn- und Arbeitsbedingungen zur Anwendung kommen, deren Einhaltung auch durch die PK überprüft werden kann. Um zu prüfen, ob ein sogenannter Non-Response-Bias<sup>16</sup> besteht, wurde geprüft, welche Typen von Unternehmen an der Umfrage teilgenommen haben und ob sich eine systematische Verzerrung der Antworten ergeben könnte.

Die Rücklaufquote unterscheidet sich je nach Sprachregion, Wirtschaftszweig und Grösse der Unternehmungen. Während die Rücklaufquote für die deutschsprachigen Kantone 13% und für die italienischsprachigen Gebiete 15% betrug, fiel die Rücklaufquote in den französischsprachigen Gebieten mit 4% sehr gering aus. Ein Unterschied kann auch bei der Rücklaufquote nach Wirtschaftszweig beobachtet werden: So belief sich die Quote für den Bereich Hochbau (NOGA-Code<sup>17</sup> 41) auf 16%, im Bereich Tiefbau (NOGA-Code 42) auf 15% und im Ausbaugewerbe (NOGA-Code 43) auf 10%. Frappant sind indes die Unterschiede in der Rücklaufquote nach Grösse der Unternehmen. Während von den Unternehmen mit 2 bis 9 Angestellten 8% der angeschriebenen Unternehmen die Umfrage beantworteten, waren es bei Unternehmen mit 10 bis 49 Angestellten bereits 17%. 34% der Unternehmen mit 50 bis 249 Angestellten antworteten auf die Umfrage, bei Unternehmen mit mehr als 250 Arbeitnehmenden waren es sogar 58%.

---

<sup>13</sup> Fünf weitere PK gelangten mit einem Schreiben ans SECO, um zu begründen, warum sie nicht in der Lage waren, die Umfrage zu beantworten.

<sup>14</sup> Die Online-Umfrage wurde vorgängig von drei Unternehmen aus der Baubranche aus dem persönlichen Umfeld der Autorin getestet. Die Verständlichkeit und logische Reihenfolge der Frage standen dabei im Vordergrund. Die Umfrage wurde gestützt auf die Erkenntnisse dieses Vortests leicht angepasst.

<sup>15</sup> Das BFS stellt aus Datenschutzgründen keine E-Mail-Adressen zu. Im Schreiben wurden der Link und ein QR-Code auf die Umfrage aufgeführt.

<sup>16</sup> Da rund 85% der zufällig angeschriebenen Unternehmen die Umfrage nicht beantworteten, ist nicht auszuschliessen, dass die Stichprobe je nach Merkmal systematisch verzerrt ist (Diekmann, 2007). Ein Teil dieser Verzerrung ist auf technische Probleme zurückzuführen; so funktionierte der Umfragelink nicht einwandfrei, wenn er auf veralteten Internetbrowser-Versionen geöffnet wurde. Insbesondere kleine Betriebe, die wenig online arbeiteten, kontaktierten das SECO mit diesem Problem. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass nicht alle angeschriebenen Unternehmen einem ave GAV unterstehen oder keine Subunternehmen beschäftigen respektive nicht als Subunternehmer tätig und somit gar nicht von der Solidarhaftung betroffen sind.

<sup>17</sup> „Die NOGA (Abk. von Nomenclature Générale des Activités économiques, Deutsch: Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige) ist eine in der Schweiz verwendete fünfstufige Nomenklatur. Mit dieser Systematik können die statistischen Einheiten anhand ihrer wirtschaftlichen Haupttätigkeit klassiert und konsistent gruppiert werden. [...]“ (BFS, 2017a).

Die Online-Umfrage lässt verlässliche Schlussfolgerungen zu. Für die französischsprachigen Kantone und für kleine Unternehmen ist die Aussagekraft der Ergebnisse allerdings limitiert.

#### 4.2.2 Leitfadengestützte Interviews

Mit ausgewählten Akteuren wurden halb-strukturierte Interviews (Diekmann, 2007) durchgeführt.<sup>18</sup> So wurden die PK des Holzbaugewerbes interviewt, welche sowohl bei den Schweizer Unternehmen wie auch bei den Entsendebetrieben viele Kontrollen durchführt (SECO, 2016c). Seitens der Kantone wurden Bern, Genf, Graubünden und Zürich interviewt. Diese Auswahl stellt eine angemessene Repräsentation der regionalen Arbeitsmärkte dar. Hinzu kommt, dass der Kanton Graubünden in einem Fall die Nichteinhaltung der Sorgfaltspflicht sanktioniert hat und der Kanton Genf über eine Kettenhaftung im öffentlichen Beschaffungswesen verfügt (siehe Anhang 8). Im Weiteren wurden drei Unternehmen interviewt: ein Generalunternehmer der im Bauhauptgewerbe tätig ist, eine grosse Unternehmung, die im Bauhauptgewerbe sowohl als Erstunternehmer als auch als Subunternehmer tätig ist, und ein KMU, das im Baunebengewerbe arbeitet. Vorgesehen war, für die Interviews analog der Online-Befragung eine Zufallsstichprobe an Unternehmen auszuwählen. Insgesamt wurden 40 Unternehmen zufällig ausgewählt und per Mail oder Brief für ein Interview angefragt. Keine dieser Firmen hat auf die Anfrage geantwortet. Da die Anfragen zwischen Mai und Juni erfolgten, wird angenommen, dass die Firmen aufgrund der erhöhten Arbeitsbelastung in den Sommermonaten keine Zeit für Interviews hatten. Aus diesem Grund wurden gezielt Unternehmen für ein Interview angefragt.

Im Weiteren wurden die Sozialpartner des Bauhauptgewerbes – die Unia und der Baumeisterverband (SBV) – interviewt. Im Baunebengewerbe existiert eine Vielzahl von Arbeitgeberverbänden. Da das Maler- und Gipsergewerbe gemessen an der Anzahl Kontrollen der bedeutendste Sektor des Baunebengewerbes ist, wurde auch der Schweizerische Maler- und Gipserunternehmer-Verband (SMGV) interviewt.

Diese leitfadengestützten Interviews ermöglichen es, detaillierte Informationen zur Umsetzung der Solidarhaftung und deren Auswirkungen auf die Unternehmungen zu erhalten und die Ergebnisse der Online-Befragungen zu validieren. Die Einschätzungen der Sozialpartner zur Situation in der Branche liefern zudem Hinweise zum Impact der verstärkten Solidarhaftung auf den Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Der Interviewleitfaden wurde in Anlehnung an die von Cornelia Helfferich (2011) vorgeschlagene SPSS<sup>19</sup>-Methode erarbeitet. Gemäss dieser Methode wird ein Leitfaden in vier Schritten erstellt: In einem ersten Schritt werden im Rahmen eines Brainstormings Fragen gesammelt. Anschliessend werden die Fragen auf ihre Eignung und Relevanz geprüft; ungeeignete und nicht relevante Fragen werden gestrichen. Als dritter Schritt werden die Fragen thematisch gegliedert, wobei zwischen Leitfragen, Aufrechterhaltungsfragen sowie konkreten Nachfragen unterschieden wird. Als letzter Schritt werden die Fragen in Form eines Interviewleitfadens (siehe Anhang 16 und Anhang 17) strukturiert. Ein Auszug aus dem Interviewleitfaden wurde den Experten vor dem Gespräch zugestellt (Mieg, 2001).

Die Interviews dauerten zwischen 30 und 60 Minuten und wurden mit Einverständnis der Gesprächspartner aufgezeichnet und transkribiert. Das Transkript wurde den Interviewten zum Gegenlesen zugestellt.

---

<sup>18</sup> Eine Übersicht über die Interviewpartner findet sich in Anhang 13.

<sup>19</sup> Sammeln, prüfen, sortieren, subsumieren.

### 4.2.3 Analyse verfügbarer Daten und Berichte

Die Berichte des SECO zum Vollzug der FlaM und die Berichte des Observatoriums zum FZA (Observatoriums-Berichte), die Lohnstrukturhebung (LSE) und der schweizerische Lohnindex (SLI) des BFS sowie die VOX-Analysen enthalten Daten, die für die Beantwortung der Forschungsfragen hilfreich sind.

Die Berichte zum Vollzug der FlaM zeigen auf, wie viele Kontrollen pro Branche durchgeführt und wie viele Lohnverstösse in den einzelnen Branchen vermutet wurden. Die Observatoriums-Berichte untersuchen die Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt und analysieren in diesem Zusammenhang auch die Lohnentwicklung. Auch die Daten der LSE und des SLI erlauben eine Analyse der Lohnentwicklung in der Baubranche, während ausgewählte VOX-Analysen<sup>20</sup> gewisse Aussagen über die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit zulassen.

Die LSE liefert Angaben zur Lohnstruktur auf Branchenebene. Die Erhebung basiert auf einem alle zwei Jahre im Oktober an die Unternehmen verschickten Fragebogen. Sie erlaubt eine regelmässige Beschreibung der Lohnstruktur in allen Branchen des sekundären und tertiären Sektors anhand von repräsentativen Daten. Sie erfasst nicht nur die Branche und die Grösse des fraglichen Unternehmens, sondern auch die einzelnen Merkmale der Arbeitnehmenden (Qualifikation, Nationalität, Alter usw.) und der Arbeitsplätze (Branche, Unternehmensgrösse usw.). Bei der LSE handelt es sich um eine schriftliche Stichprobenerhebung bei rund 372'000 ~~privaten und öffentlichen~~ Unternehmen ~~bzw. Verwaltungen~~ mit insgesamt rund 1,76 Millionen Arbeitnehmenden (Situation für ~~2014~~2016 – ~~privater Sektor~~). Die LSE ermöglicht somit einen repräsentativen Überblick über die Lohnsituation in der Industrie und im Dienstleistungssektor auf nationaler Ebene und der sieben Grossregionen der Schweiz. Gemäss BFS dient die LSE primär dazu, die Lohnstruktur in der Schweiz in einem bestimmten Zeitpunkt detailliert abzubilden. Der Vergleichbarkeit der Ergebnisse über die Zeit kommt ein untergeordneter Stellenwert zu. Die aktuellsten Daten stammen aus dem Jahr ~~2014~~2016 (BFS, 2018).

Der SLI wird jährlich anhand der Daten der Unfallmeldungen berechnet, welche die Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherungen (SSUV) an das BFS übermittelt. Die Lohnangaben stammen aus den rund 260'000 Unfallmeldungen der SSUV. Der SLI fliesst u.a. in die Berechnung der Rentenerhöhung der Alters- und Invalidenversicherung (AHV, IV) ein. Eine Besonderheit des SLI ist, dass er die Struktur bez. Gewichtung eines bestimmten Jahres unverändert fünf Jahre lang anwendet. Damit wird verhindert, dass Änderungen in der Arbeitnehmerstruktur die Lohnentwicklung verzerren (BFS, 2017b).

### 4.2.4 Massnahmen zur Qualitätssicherung

Um die Unabhängigkeit und die Qualität der Arbeit zu gewährleisten, hat die Autorin mehrere Massnahmen ergriffen. Auf organisatorischer Ebene wurde sichergestellt, dass sie in Bezug auf die Durchführung der Evaluation unabhängig arbeiten konnte. Während die Ziele der Evaluation wie auch die Fristen für die Zwischen- und Schlussberichterstattung mit den Vorgesetzten – den Auftraggebern – vereinbart wurden, erfolgte die Wirkungsanalyse weisungsunabhängig. Zudem arbeitete sie mit dem Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik des Bundesamts für Justiz (BJ) zusammen. Im Weiteren hat sie die „Evaluations-

---

<sup>20</sup> Abstimmung vom 21. Mai 2000 „Bilaterale Abkommen I zwischen der Schweiz und der EU“; Abstimmung vom 25. September 2005 „Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Staaten“, Abstimmung vom 8. Februar 2009 „Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens nach 2009 und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien“, Abstimmung vom 9. Februar 2014 Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“.

Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards)“ (Schweizerische Evaluationsgesellschaft, 2017) sowie den „Leitfaden für die Wirksamkeitsüberprüfung beim Bund“ (Widmer, 2005) herangezogen.

Um die Qualität der Wirkungsanalyse und den Informationsaustausch zwischen den Experten und Verantwortlichen des SECO sowie der für Gesetzesevaluationen zuständigen Person des BJ sicherzustellen, wurde eine Begleitgruppe<sup>21</sup> eingesetzt. Ein Büro für Politikberatung (Büro Vatter AG), das auf Evaluationen spezialisiert ist, prüfte vorgängig die Fragebogen für die Online-Befragung und die leitfadengestützten Interviews.

#### 4.2.5 Limitierende Faktoren

Bei der Evaluation der Wirkungsweise der verstärkten Solidarhaftung gilt es verschiedene limitierende Faktoren zu berücksichtigen. So weist die Branche eine heterogene Struktur auf. Das BFS unterscheidet in seinen Erhebungen den Hochbau (NOGA-Code 41), den Tiefbau (NOGA-Code 42) und vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe<sup>22</sup> (NOGA-Code 43). Während der Hochbau in erster Linie den Bau von Gebäuden umfasst, zählen der Bau von Strassen und Leitungen zum Tiefbau. Das Baunebengewerbe umfasst Tätigkeiten wie Abbrucharbeiten, Elektroinstallation, Plattenlegerei, Malerei, Dachdeckerei, Gas-, Wasser-, Heizungs- sowie Lüftungs- und Klimainstallation.<sup>23</sup> Das SECO teilt in seiner Berichterstattung zum Vollzug der FlaM<sup>24</sup> die Branche in das Bauhauptgewerbe (Hoch- und Tiefbau) und das Baunebengewerbe (vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe vorbereitende Baustellenarbeiten) ein, die Nomenklatur ist allerdings nicht deckungsgleich mit derjenigen des BFS. Es gilt auch zu berücksichtigen, dass das Bauhauptgewerbe nicht gleichgesetzt werden kann mit den Unternehmen, die dem ave GAV für das Bauhauptgewerbe (Landesmantelvertrag Bauhauptgewerbe) unterstehen. Je nach verwendeter Datenquelle umfasst das Baugewerbe entsprechend andere Tätigkeitsfelder und wird anders aufgeteilt. Dies erschwert Aussagen über das Baugewerbe, da sich die Branchen, Tätigkeitsfelder und die Nomenklatur der Branche unterscheiden.

Im Weiteren wurden die Ziele der Solidarhaftung generell-abstrakt im Gesetzgebungsprozess formuliert. Eine exakte Prüfung der Wirksamkeit und des Zielerreichungsgrads erweist sich aufgrund der allgemeinen Formulierung der Ziele, dem nicht-spezifizierten Interventionsmechanismus und aufgrund fehlender oder ungenauer Daten als schwierig. Es bestehen beispielsweise keine Daten über die Länge der Vergabeketten im Baugewerbe. Im Weiteren stellt auch die Multikausalität ein Problem für die Wirkungsanalyse dar. So kann beispielsweise die Auswirkung der Solidarhaftung auf die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit kaum ermittelt werden, da vermutet wird, dass weitere Faktoren wie die Einstellung zur Zuwanderung einen bedeutend grösseren Einfluss auf diese Akzeptanz haben. Das Problem der Multikausalität stellt sich ebenfalls bei der Frage betreffend Rückgang der Aufträge an die KMU. Neben der verstärkten Solidarhaftung können andere Faktoren wie die Frankenstärke oder die Zweitwohnungsinitiative einen Einfluss haben. Diese und weitere intervenierende Variab-

---

<sup>21</sup> Die Begleitgruppe setzte sich aus drei Vertretern zusammen: Einer Juristin, die auf die Solidarhaftung spezialisiert ist, einem Ökonomen, der über Expertise in statistischen Methoden und Datenauswertung verfügt, sowie einem Experten für Gesetzesevaluationen des BJ.

<sup>22</sup> Der Einfachheit halber wird nachfolgend von Baunebengewerbe oder Ausbaugewerbe gesprochen.

<sup>23</sup> Siehe: <http://www.kubb2008.bfs.admin.ch/Default?lang=de-CH&code=F>

<sup>24</sup> Siehe [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen.html)

len müssen bei der Evaluation berücksichtigt werden. Bereits Jorens et. al. haben in ihrer vergleichenden Studie zur Kettenhaftung in mehreren EU-Staaten festgehalten:

*« Arguments considered in favour of the introduction of a system of (joint and several) liability relate to the fact that it is believed to have a positive impact on avoiding unfair competition by means of wage dumping, since it is deemed to make contractors more diligent and more careful when choosing subcontractors. [...] This is an important argument in favour, but not easy to verify » (Jorens et. al., 2012, S. 158).*

Eine zentrale Herausforderung der Wirkungsanalyse ist daher, die Wirkung der Solidarhaftung von anderen Faktoren zu isolieren und die Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen. Nur so sind Aussagen zur Wirkungsweise der Solidarhaftung auf die Politikadressaten und die Politikbegünstigten möglich (Balthasar & Haefeli, 2004). Gestützt auf die Inhaltsanalyse, die Interviews und die Online-Umfragen sollen annähernde Aussagen über die Wirkung der Solidarhaftung ermöglicht werden. Die Auswertung der vorhandenen Daten bleibt jedoch interpretationsabhängig (EFK, 2016).

## **5. Ergebnisse der Wirkungsanalyse**

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse werden in den nachfolgenden Unterkapiteln dargestellt. Die Unterkapitel werden in Zwischenoutput, Outcome und Impact aufgeteilt und stellen die zentralen Erkenntnisse aus den unterschiedlichen Datenquellen dar.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen und –hypothesen werden mehrere Datenquellen verwendet. Als quantitative Datengrundlage werden die Daten der Online-Umfragen und bestehender Statistiken verwendet. Diese Daten liefern zentrale Hinweise zur Beantwortung der Forschungsfragen. Zu berücksichtigen ist, dass die Online-Umfrage für kleine und Westschweizer Unternehmen wenige Daten liefert und die bestehenden Statistiken nicht in jedem Fall für eine geeignete Zeitspanne oder in ausreichendem Detaillierungsgrad vorhanden sind. Die geführten Interviews stellen eine qualitative Quelle dar, welche die Erkenntnisse aus der Online-Umfrage validiert. Sie gibt in erster Linie die Meinungen von einzelnen Unternehmen und den Sozialpartnern der Branche wieder. Zu beachten ist dabei, dass die Sozialpartner über fundierte Kenntnisse ihre Branchen verfügen, aber gleichzeitig auch eine Organisation mit politischen Zielsetzungen vertreten. Bei gewissen Fragestellungen widersprechen sich zudem die Erkenntnisse aus der Online-Umfrage und der Interviews. In diesen Fällen wird eine Gewichtung der Daten vorgenommen. Diese Gewichtung wird begründet und erfolgt nach bestem Wissen, ist aber in Einzelfällen subjektiv.

### **5.1 Zwischenoutput**

Der Zwischenoutput stellt die Schnittstelle zwischen den Vollzugsorganen und den Politikadressaten her und umfasst die Produkte, Leistungen und Prozesse, welche im Rahmen der Implementierung der öffentlichen Politik erzeugt werden (Sager & Hinterleitner, 2014).

Im nachfolgenden Unterkapitel werden die Ergebnisse der Online-Befragung der Vollzugsorgane und die Erkenntnisse aus den Interviews mit einer PK und ausgewählten Kantonen zu den ersten beiden Forschungsfragen und Hypothesen dargestellt (siehe Anhang 7).

### 5.1.1 Übermittlung von Verstössen

Die Online-Umfrage zeigt, dass die PK im Rahmen der Solidarhaftung kaum Hinweise bezüglich Verstössen gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen durch Subunternehmer an die Kantone weiterleiten.<sup>25</sup> Nur zwei regionale PK geben an, in Einzelfällen Verstösse von Schweizer Subunternehmen an den zuständigen Kanton weitergeleitet zu haben. Die übrigen PK, die an der Umfrage teilnahmen, stellen den Kantonen keine Verstösse zu und verfügen auch über keine gesonderte Statistik zu dieser Thematik.

Fünf PK haben sich in einem identischen Schreiben an das SECO gewandt, um zu erläutern, weshalb sie keine Fälle an die kantonalen Behörden weiterleiten können:

*« Wir führen keine dezidierten Kontrollen von Subunternehmern durch: Da wir den Status als Subunternehmer im Vornherein nicht kennen, können wir keine risikobasierten Kontrollen durchführen. Aus diesem Grund führen wir bei Kontrollen keine spezielle Statistik über diese Kategorie und unsere aktuellen Software-Lösungen sehen diesbezüglich auch keine Unterscheidung zwischen „Subunternehmer“ und „kein Subunternehmer“ vor.*

*Die Lohnbuchkontrollen durch die Paritätische Kommission bei Schweizer Betrieben werden nicht für einen spezifischen Auftrag durchgeführt, sondern für eine von der PK definierten Periode (bis zu 3 Jahre). In dieser Periode kann der Betrieb sowohl Aufträge als Subunternehmer wie auch Aufträge als Hauptunternehmer ausgeführt haben. Bei solchen Kontrollen kann deshalb keine Unterscheidung gemacht werden.*

*Eine Unterscheidung kann normalerweise nur bei Baustellenkontrollen gemacht werden. Diese Kontrollen repräsentieren aber nur einen Bruchteil des Marktes und würden deshalb zu einer verfälschten Auswertung desselben führen.» (Schreiben der PK vom 30.03.2017, siehe Anhang 18).*

Im Rahmen des Interviews mit der PK bestätigte sich diese Aussage. Das Entsendegesetz mandatiert die PK nicht mit einem Kontrollgegenstand bei der Umsetzung der Solidarhaftung, weshalb dieser Aspekt für die PK nicht von Relevanz ist. Somit steht bei den Kontrollen von Unternehmen die Einhaltung der GAV-Bestimmungen und nicht die Solidarhaftung im Vordergrund.

Laut Aussagen der interviewten PK ist es einfacher, bei Entsendungen Subunternehmer ausfindig zu machen, da die Kontrollen für einzelne Einsätze erfolgen und insbesondere im Baunebengewerbe viele<sup>26</sup> Entsendebetriebe als Subunternehmer tätig sind. Gewisse Kontrollvereine<sup>27</sup> erfassen zudem, ob ein Entsendebetrieb als Subunternehmer arbeitet und wer der Erstunternehmer ist. Stellt die zuständige PK in einem solchen Fall einen Lohnverstoss durch den entsandten Subunternehmer fest, leitet sie das gesamte Dossier an den Kanton zur Sanktionierung weiter. Eine separate Meldung bezüglich des Subunternehmers erfolgt jedoch nicht.

---

<sup>25</sup> Im Rahmen der Umsetzung der FlaM werden Lohnverstösse durch Entsendebetriebe den Kantonen zugestellt, eine spezifische Meldung, falls es sich bei der betroffenen Unternehmung um einen Subunternehmer handelt, erfolgt allerdings nicht.

<sup>26</sup> Die PK geht von rund der Hälfte der Entsendebetriebe aus.

<sup>27</sup> Verschiedentlich wurden privatrechtliche Vereine von mehreren PK mit den Kontrollen mandatiert. Diese Vereine führen die Kontrollen durch und erstatten den PK Bericht.

Die vier interviewten Kantone bestätigen die Erkenntnisse der Online-Befragung: Meldungen von PK bezüglich eines Verstosses gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen durch einen Subunternehmer haben sie bis dato keine erhalten. Die Kantone gehen einerseits davon aus, dass bei langen Vergabeketten die kontrollierten Unternehmen gar nicht wissen, wer der Erstunternehmer ist. Entsprechend könne die PK dies nicht in Erfahrung bringen und dem Kanton melden. Andererseits wird vermutet, dass die betroffenen Unternehmen, das heisst der Subunternehmer, Lohnnachzahlungen leistet, wenn die PK einen Verstoss feststellt. Diese verzichten dann auf eine Meldung an den Kanton.

Die Hypothese a<sup>28</sup> muss daher verworfen werden: Die PK leiten kaum Meldungen an die kantonalen Behörden zur Sanktionierung der Sorgfaltspflicht weiter. Bei Kontrollen von Entsendebetrieben wird teilweise erfasst, ob es sich um einen Subunternehmer handelt, diese Information wird allerdings nicht separat, sondern im Rahmen einer umfassenden Falldokumentation an den Kanton weitergeleitet. Dies liegt unter anderem daran, dass die PK bezüglich der Solidarhaftung keinen expliziten Kontrollauftrag haben. Im Weiteren kann nur bei Baustellenkontrollen festgestellt werden, ob eine Unternehmung als Subunternehmer tätig ist. Diese Kontrollen stellen jedoch nur einen Teil der insgesamt durchgeführten Kontrollen dar.

### 5.1.2 Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht

Da die kantonalen Behörden von den PK bezüglich Verstösse durch Subunternehmer kaum Meldungen erhalten, konnte in der Online-Umfrage auch nicht ermittelt werden, unter welchen Voraussetzungen sie die Einhaltung der Sorgfaltspflicht überprüfen.

Von den vier interviewten Kantonen haben zwei Kantone eine Sanktion aufgrund einer Sorgfaltspflichtverletzung gegen einen Erstunternehmer ausgesprochen. Es handelt sich dabei um die einzigen Fälle. Ein Kanton hielt entsprechend fest: «Wir haben das Gefühl, dass diese Haftungsbestimmung eher theoretischer Natur ist. Die Voraussetzungen, damit die Solidarhaftung zur Anwendung kommt, sind sehr hoch» (Interview Kanton I). Diesbezüglich gilt es auch festzuhalten, dass es bis dato zu keinem Haftungsfall<sup>29</sup> kam. Aus diesem Grund beurteilt ein Kanton die verstärkte Solidarhaftung kritisch und spricht sich für deren Abschaffung aus.

Die Hypothese b<sup>30</sup> kann nicht überprüft werden, da in den Kantonen aufgrund der fehlenden Anwendungsfälle keine Praxis besteht.

### 5.1.3 Zusammenfassung und Fazit

Gestützt auf die Online-Befragung der Vollzugsorgane der FlaM und die fünf geführten Interviews kann nicht von einer direkten Wirkung der Umsetzung des Gesetzes auf die Politikadressaten ausgegangen werden. Dies liegt unter anderem daran, dass die PK die Einhaltung der GAV-Bestimmungen überprüfen, aber keinen gesetzlichen Auftrag zur Kontrolle von Subunternehmerketten bezüglich der Einhaltung der Sorgfaltspflicht haben. Seitens der Kantone werden kaum Sanktionen aufgrund der Nichteinhaltung der Sorgfaltspflicht ausgesprochen.

---

<sup>28</sup> Hypothese a: Die PK als sozialpartnerschaftliches Organ ist an der Einhaltung der ave GAV-Bestimmungen interessiert. Deshalb werden Verstösse durch Subunternehmer inklusive der Nennung des Erstunternehmers konsequent an die Kantone weitergeleitet.

<sup>29</sup> Ein Fall ist jedoch bei einem Gericht in Genf hängig.

<sup>30</sup> Hypothese b: Die kantonalen Behörden überprüfen die Einhaltung der Sorgfaltspflicht nur, wenn der Lohnverstoss ein gewisses Ausmass annimmt.

chen, da sie kaum entsprechende Meldungen der PK erhalten. Im Weiteren ist es bis dato noch zu keinem Haftungsfall gekommen; die Arbeitnehmenden scheinen ihre Forderungen nicht einzuklagen. Daher wird angenommen, dass der Zwischenoutput keinen Einfluss auf das Verhalten der betroffenen Unternehmen hat.

## 5.2 Outcome

Der Outcome umfasst die beabsichtigten und unbeabsichtigten Verhaltensänderungen der Politikadressaten. Die Adressaten der verstärkten Solidarhaftung sind Unternehmen, die in der Baubranche als Erst- oder Subunternehmen tätig sind. Die nachfolgenden Unterkapitel stellen die Erkenntnisse aus der Online-Befragung<sup>31</sup> und der Interviews bezüglich der Ebene Outcome dar.

### 5.2.1 Präventive Wirkung

Damit die Solidarhaftung eine präventive Wirkung entfalten kann, müssen die davon betroffenen Unternehmen wissen, dass eine solche Haftungsregelung überhaupt existiert. Deshalb wurden in der Online-Umfrage die Unternehmen ersucht, eine Einschätzung bezüglich ihrer Kenntnisse der Solidarhaftung abzugeben.<sup>32</sup>

Abbildung 5.1 zeigt, dass ein Grossteil der befragten Unternehmen über gewisse Kenntnisse der Solidarhaftung verfügt. Insbesondere die grossen Unternehmen schätzten ihre Kenntnisse als gut ein. Darauf deutet auch die hohe Rücklaufquote von grossen Unternehmen bei der Online-Umfrage hin (58%, siehe Kapitel 4.2.1). Auch anlässlich eines Interviews wurde der gute Informationsstand der grossen Unternehmen betont:

*« Zudem wussten wir aufgrund des Gesetzgebungsprozesses auch, dass sich die grossen Baufirmen extrem gut auf diese Haftung vorbereiten werden und ihre Governance anpassen. Wir gehen davon aus, dass diese Unternehmen kaum gegen die Sorgfaltspflicht verstossen » (Interview Kanton I).*

Hingegen zeigt sich, dass 24% der Mikrounternehmen und 11% der kleinen Unternehmen über keine Kenntnisse bezüglich Solidarhaftung verfügen. Diese Erkenntnis bestätigen auch die Vertreter eines Unternehmens im Interview:

*« Problematisch ist in der Regel nicht der erste Subunternehmer, sondern die Kette. Wir prüfen daher von allen Firmen der Kette die Unterlagen. Dies wird allerdings dadurch erschwert, dass lange nicht alle Unternehmen wissen, dass es eine Solidarhaftung gibt und es obliegt dann uns, diese zum Teil namhaften Firmen zu schulen. Diesbezüglich fühlen wir uns alleine gelassen. Je nach Branche wissen die Unternehmen kaum etwas über die Solidarhaftung und das macht die Erfüllung der Sorgfaltspflicht schwierig » (Interview Unternehmen I).*

---

<sup>31</sup> Im Rahmen der Online-Umfrage haben 113 Unternehmen die Möglichkeit genutzt, in einem offenen Bemerkungsfeld einen Kommentar zur verstärkten Solidarhaftung abzugeben. Einzelne dieser Kommentare fliessen auch in diese Auswertungen ein (siehe Anhang 20).

<sup>32</sup>Die Anzahl Antworten (N) pro Frage unterscheidet sich, da nicht alle Antworten zwingend zu beantworten waren und verschiedene Filterfragen zur Anwendung kamen.

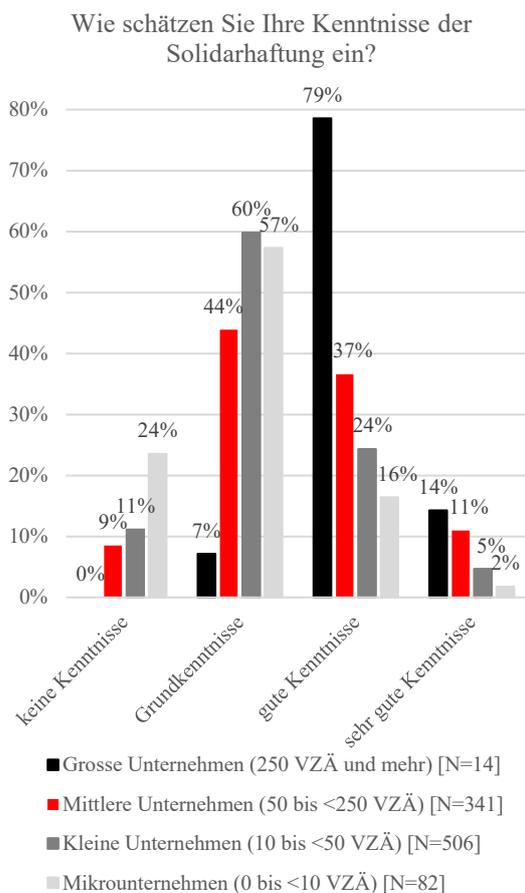
<sup>33</sup> Verschiedentlich gehen telefonische oder schriftliche Anfragen beim SECO zur Solidarhaftung ein. Im Rahmen dieser Kontakte zeigte sich, dass einzelne Schweizer Unternehmen davon ausgehen, dass die Solidarhaftung für sie nicht gelte, da sie im Entsendezgesetz geregelt ist.

Es zeigt sich, dass bei Unternehmen, die dem NOGA-Code 41 (Bauhauptgewerbe) zugeordnet werden, 12% über keine Kenntnisse verfügen, während beim NOGA-Code 42 (Tiefbau) 21% und beim NOGA-Code 43 (Ausbaugewerbe) 19% der Unternehmen die Solidarhaftung nicht kennen (siehe Abbildung 5.2).

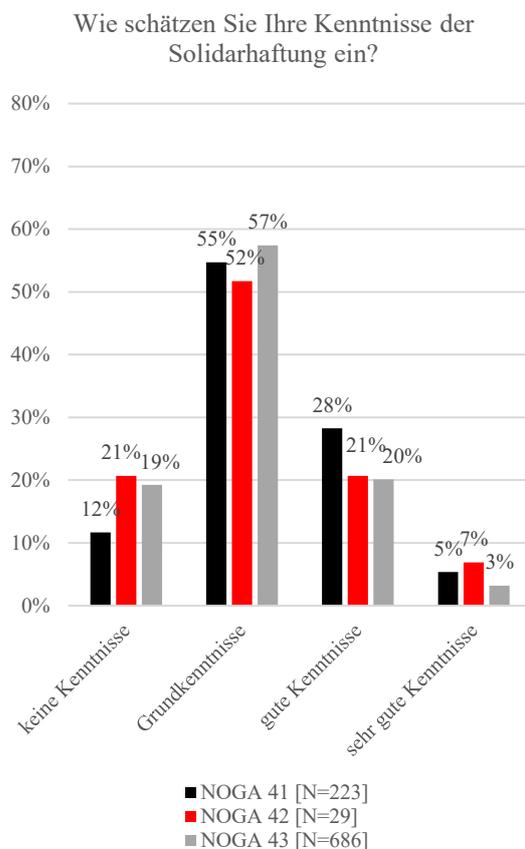
Die Vertreter der Sozialpartner schätzen die Zahlen eher positiv ein. Die Verbände hätten viele Ressourcen in Informationsveranstaltungen und Musterdokumente investiert. In Anbetracht dessen, dass nicht alle Unternehmen im Baugewerbe einem Verband angeschlossen seien, hätte sich doch ein beachtlicher Teil der Unternehmen offenbar selber informiert (siehe Interviews Sozialpartner I-III).

Abbildung 5.1: Kenntnisse der Solidarhaftung nach Unternehmensgrösse

Abbildung 5.2: Kenntnisse der Solidarhaftung nach NOGA-Code



Quelle: Eigene Darstellung



Quelle: Eigene Darstellung

Um von einer präventiven Wirkung des Gesetzes sprechen zu können, müssten die betroffenen Unternehmen ihr Verhalten aufgrund der verstärkten Solidarhaftung geändert haben und bei der Auswahl ihrer Subunternehmer vorsichtiger geworden sein. Die Online-Umfrage stellte daher auch Fragen zu dieser Verhaltensänderung. Wie Abbildung 5.3 zeigt, hat von den 424 Erstunternehmern, die diese Frage beantworteten, über ein Drittel das Auswahlverfahren für Subunternehmer angepasst. Ein Grossteil der Erstunternehmer (ca. 69%, siehe

Abbildung 5.4), die ihr Verfahren ganz oder teilweise angepasst haben, gab an, bei der Auswahl ihrer Subunternehmer vorsichtiger geworden zu sein. Die interviewten Sozialpartner werten dies als positive Auswirkung der Solidarhaftung. Im Rahmen des Bemerkungsfeldes

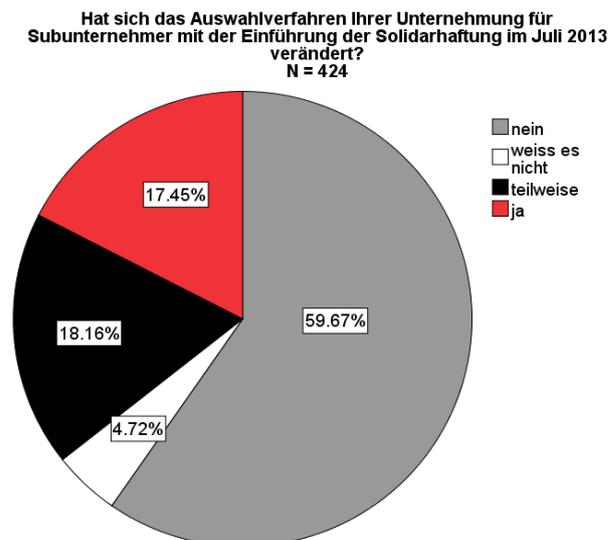
der Online-Umfrage kam denn auch ein Unternehmen zum Schluss: „Wir sind der Meinung, dass die Solidarhaftung den Bauherrn zur verantwortungsbewussten Auftragsvergabe zwingt und schwarze Schafe vermindert“ (Zitat Online-Umfrage).

Eine Mehrheit (knapp 60%) der Unternehmen hat jedoch an ihrem Auswahlverfahren keine Anpassungen vorgenommen (siehe Abbildung 5.3). Eine Unternehmung kommentierte dies folgendermassen:

*« Keine grosse Veränderung der Subunternehmerauswahl, da wir wie bisher die gleichen - seriösen Firmen - als Subunternehmer nehmen. Keine grosse Veränderung für uns als Subunternehmer, da wir für die gleichen Firmen arbeiten wie vorher » (Zitat Online-Umfrage).*

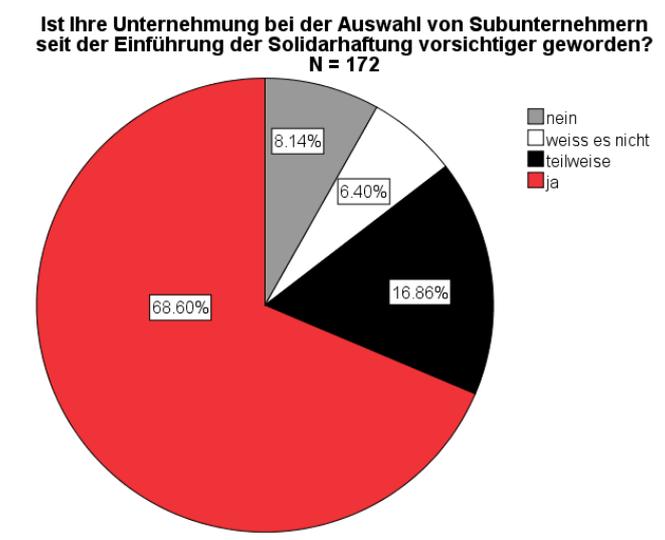
Die Vertreter der Sozialpartner gehen ebenfalls davon aus, dass die Subunternehmer insbesondere im Bauhauptgewerbe bereits früher sorgfältig ausgewählt wurden und daher bei vielen Unternehmen keine Anpassungen notwendig waren. Der Vertreter des Maler-Gipsergewerbes geht davon aus, dass die Solidarhaftung bei sehr vielen Unternehmungen zu einer Verhaltensänderung geführt hat. Diese zeige sich möglicherweise nicht durch eine Änderung des Verfahrens, die Unternehmen seien aber bei der Auswahl ihrer Subunternehmer deutlich vorsichtiger geworden. Die Online-Umfrage lässt diesbezüglich keine Schlüsse zu. Diejenigen Unternehmen, die angaben, ihr Auswahlverfahren nicht geändert zu haben, wurden dazu nicht befragt.

Abbildung 5.3: Veränderung des Auswahlverfahrens für Subunternehmer



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 5.4: Vorsicht bei der Auswahl der Subunternehmer



Quelle: Eigene Darstellung

Die Einschätzung der präventiven Wirkung durch die interviewten Unternehmen unterscheidet sich nach Branche. Während die Unternehmen im Bauhauptgewerbe davon ausgehen, dass die Solidarhaftung durchaus eine präventive Wirkung entfaltet hat, geht die interviewte Unternehmung aus dem Maler-Gipsergewerbe davon aus, dass eine präventive Wirkung allenfalls bei den grösseren Unternehmen und den Generalunternehmen eingetreten sei, die Solidarhaftung bei den kleineren Maler- und Gipserunternehmen jedoch nichts bewirkt habe. Die Sozialpartner der Branche beurteilen die Situation jedoch anders: „Uns ging es darum, die Erstunternehmer zu sensibilisieren, damit Subunternehmer sorgfältiger ausgewählt werden. Die präventive Wirkung war für uns wichtig. Und diese ist von mir aus gesehen auch eingetreten“ (Interview Sozialpartner III). Abbildung 5.5 stützt diese Annahme und zeigt, dass

rund 87% der Erstunternehmer die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch ihre Subunternehmer zumindest teilweise überprüft.

Die Vertreter eines grösseren Unternehmens im Bauhauptgewerbe gaben zudem an, dass ein präventiver Effekt durchaus bestehe, ein Imageschaden aufgrund eines Lohndumpingfalls bei einem Subunternehmer für sie allerdings schwerwiegender sei als ein eigentlicher Haftungsfall. Das Unternehmen hält im Weiteren fest, dass das Risiko für einen Imageschaden bei grösseren Unternehmen höher sei als bei kleineren:

*« Viele unserer Mitbewerber gehen auch das Risiko eines Haftungsfalls ein um sich den Aufwand zu ersparen. Nur die grossen Firmen stehen im Rampenlicht und müssen einen Imageschaden befürchten. Bei kleineren Firmen ist dies nicht der Fall » (Interview Unternehmen I).*

Die interviewten Sozialpartner stimmten dieser Einschätzung zu. Die betroffenen Unternehmen würden eine Risikoabwägung vornehmen; dabei spiele neben der Solidarhaftung auch ein möglicher Imageschaden eine gewichtige Rolle.

Auch die interviewten kantonalen Behörden und die PK wurden nach ihrer Einschätzung zum präventiven Effekt der Solidarhaftung befragt. Zwei Kantone gehen davon aus, dass die Solidarhaftung insbesondere bei grösseren Unternehmen eine präventive Wirkung entfaltet. Diese fürchteten sich insbesondere vor einem Reputationsschaden, der durch die mediale Berichterstattung über Lohnverstösse ihrer Subunternehmer entstehen könnte. Kleinere Unternehmen stünden hingegen weniger im Fokus der Medien. Der Vertreter der PK hielt fest:

*« Die Haftung hat eine abschreckende Wirkung. Der administrative Aufwand hat deutlich zugenommen. Die Subunternehmer müssen viel mehr Bescheinigungen und Unterlagen einreichen als vorher. Gewisse Generalunternehmen nehmen diese Haftungsregelung sehr ernst, weil sie einen Prozess und den damit verbundenen Reputationsschaden vermeiden wollen. Ein gewisses Umdenken findet in der Branche daher auch statt » (Interview PK).*

Die Hypothese c<sup>34</sup> kann gestützt auf diese Erkenntnisse bestätigt werden. Eine deutliche Mehrheit der Unternehmen verfügt über Kenntnisse zur Solidarhaftung, über ein Drittel der befragten Unternehmen hat in der Folge ihr Auswahlverfahren für Subunternehmer geändert und viele Unternehmen sind bei der Subunternehmerauswahl vorsichtiger geworden und prüfen die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die interviewten Unternehmen, Vollzugsorgane und Sozialpartner sind sich einig, dass die Solidarhaftung eine präventive Wirkung entfaltet. Diese Wirkung wird insbesondere bei grösseren Unternehmen wegen des Risikos eines Imageschadens verstärkt.

## **5.2.2 Administrativer Aufwand**

Die befragten Erstunternehmer<sup>35</sup> prüfen in den meisten Fällen (57%) die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch ihre Subunternehmer. 30% der Befragten überprüfen

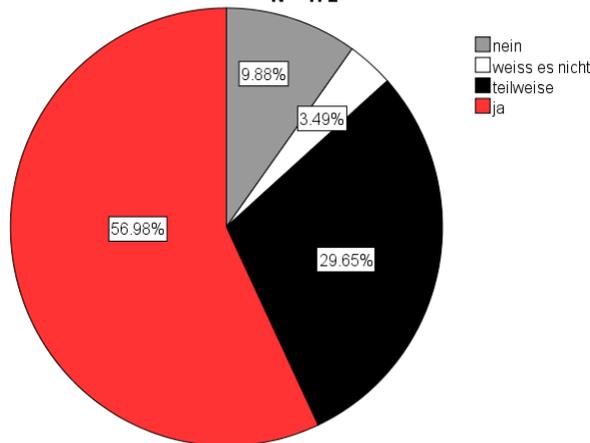
---

<sup>34</sup> Hypothese c: Bereits die Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament entfaltete eine präventive Wirkung. Um das Risiko eines Haftungsfall zu minimieren, haben die Erstunternehmer das Auswahlverfahren für ihre Subunternehmer angepasst.

<sup>35</sup> In der Online-Umfrage wurden verschiedene Filterfragen verwendet. So wurden gewisse Fragen nur Unternehmen gestellt, die angaben, primär als Erstunternehmer, Subunternehmer oder als Generalunternehmer tätig zu sein. Entsprechend werden auch die Resultate getrennt ausgewiesen. Gewisse Unternehmungen haben allerdings die Fragen sowohl in ihrer Rolle als Erstunternehmer wie auch aus der Perspektive des Subunternehmers beantwortet. Daher und aufgrund der Tatsache, dass nicht alle Fragen zwingend beantwortet werden mussten, unterscheidet sich die Anzahl der Antworten pro Frage (N).

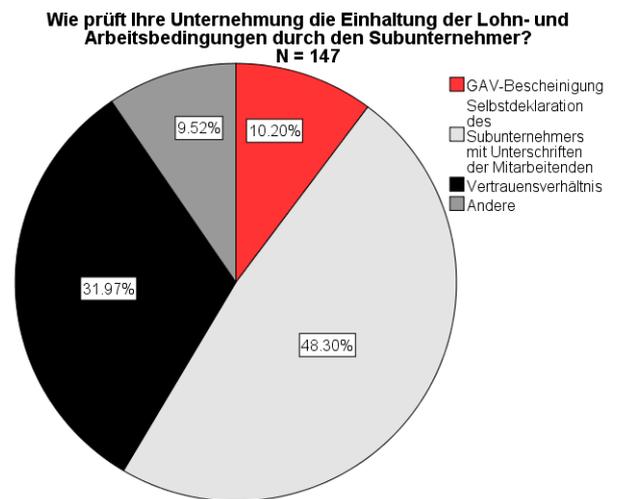
die Einhaltung teilweise und knapp 10% verzichten auf eine solche Prüfung (siehe Abbildung 5.5). In den meisten Fällen wird für die Prüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch Subunternehmer eine Selbstdeklaration verwendet. Oft erfolgt die Vergabe des Auftrags auch gestützt auf ein Vertrauensverhältnis, so dass gemäss Artikel 8b Absatz 4 der Entsendeverordnung<sup>36</sup> auf die Einreichung von Unterlagen verzichtet werden kann (Abbildung 5.6).

Abbildung 5.5: Prüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch Subunternehmen  
**Prüft Ihre Unternehmung bei der Vergabe von Aufträgen die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch den Subunternehmer?**  
 N = 172



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 5.6: Unterlagen zur Prüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen  
**Wie prüft Ihre Unternehmung die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch den Subunternehmer?**  
 N = 147

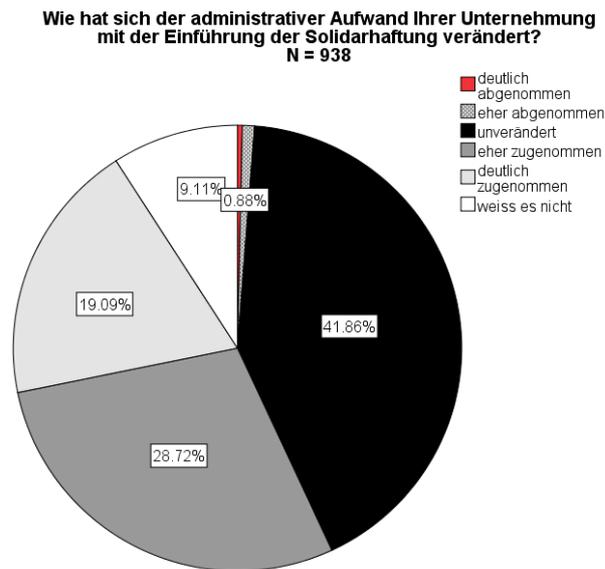


Quelle: Eigene Darstellung

Wie aus Abbildung 5.7 hervorgeht, verzeichnen 29% der Unternehmen eher eine Zunahme und 19% eine deutliche Zunahme des administrativen Aufwands. 63% dieser Unternehmen führen diese Zunahme direkt auf die Solidarhaftung zurück. Bei rund 42% der befragten Unternehmen hat sich der administrative Aufwand allerdings nicht verändert. 50% dieser Unternehmen erfüllen ihre Sorgfaltspflicht, indem sie Aufträge an Unternehmen weitervergeben, zu denen ein Vertrauensverhältnis besteht. 20% verlangen von ihren Subunternehmern eine Selbstdeklaration, während 10% mit GAV-Bestätigungen arbeiten.

<sup>36</sup> Artikel 8b Absatz 4 der Entsendeverordnung sieht Folgendes vor: „Hat der Erstunternehmer schon mehrmals Arbeiten an denselben Subunternehmer übertragen und hat ihm dieser bei früheren Vergaben die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen glaubhaft dargelegt, so muss sich der Erstunternehmer die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch den Subunternehmer nur aus begründetem Anlass erneut darlegen lassen.“

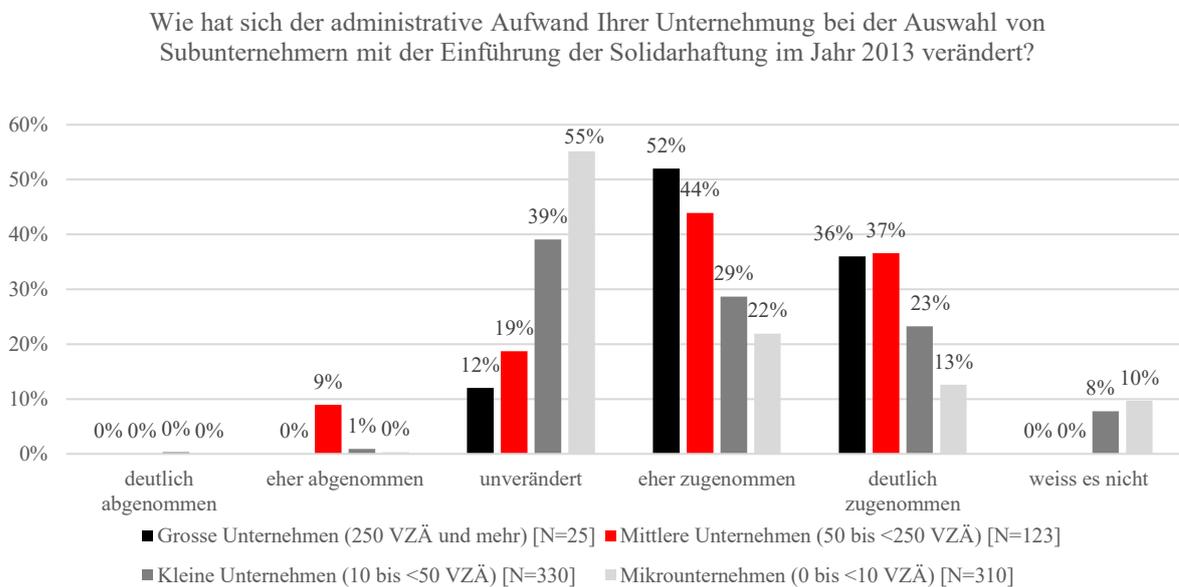
Abbildung 5.7: Veränderung des administrativen Aufwands



Quelle: Eigene Darstellung

Wird die Veränderung des administrativen Aufwands nach Unternehmensgrösse betrachtet (Abbildung 5.8), zeigt sich, dass eine Mehrheit der Mikrounternehmen und mit knapp 40% ein bedeutender Teil der kleinen Unternehmen keine Veränderung des Aufwands festgestellt hat. Über 88% der grossen Unternehmen, 81% der mittleren Unternehmen und 52% der kleinen Unternehmen stellen hingegen eine Zunahme des administrativen Aufwands fest.

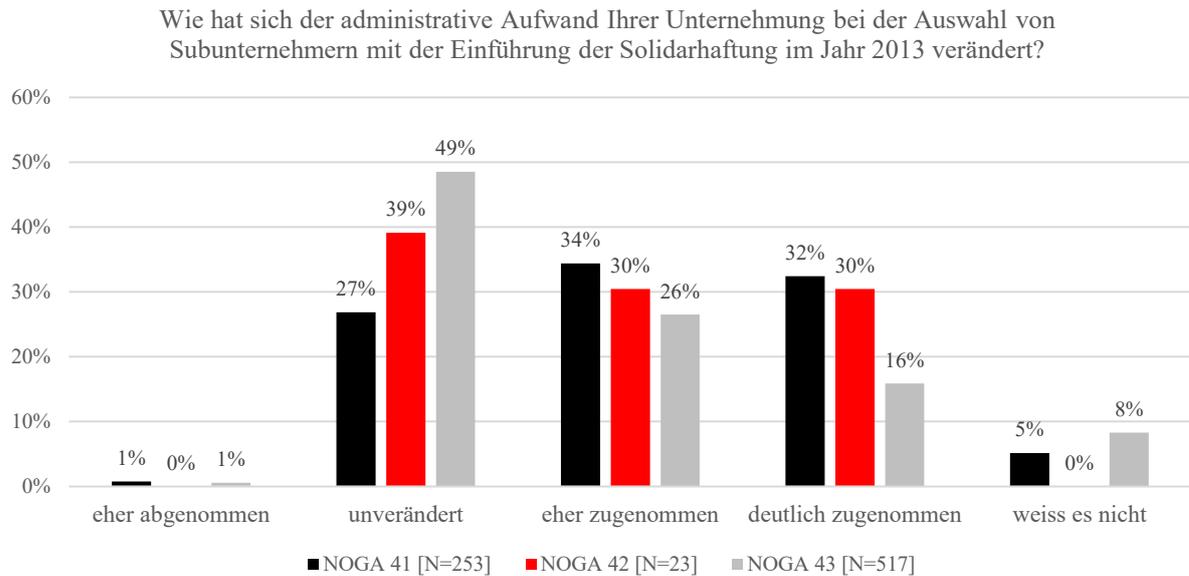
Abbildung 5.8: Veränderung des administrativen Aufwands nach Unternehmensgrösse



Quelle: Eigene Darstellung

Wird die Veränderung des administrativen Aufwands nach NOGA-Code differenziert, ergibt sich folgendes Bild (siehe Abbildung 5.9):

Abbildung 5.9: Veränderung des administrativen Aufwands nach NOGA-Code



Quelle: Eigene Darstellung

Nur sehr wenige Unternehmen (bei NOGA 41 sind es 2, bei NOGA 43 sind es 3) geben an, dass der administrative Aufwand eher abgenommen hat. Im Ausbaugewerbe (NOGA 43) hat sich der administrative Aufwand bei rund der Hälfte der befragten Unternehmen nicht verändert, im Tiefbau (NOGA 42) blieb der Aufwand bei 39% der Unternehmen und beim Hochbau (NOGA 41) bei 27% der Unternehmen unverändert. Rund ein Drittel der Unternehmen gibt an, dass der Aufwand eher zugenommen hat. Eine deutliche Zunahme des administrativen Aufwands verzeichnen 32% der befragten Unternehmen im Hochbau (NOGA 41), 30% im Tiefbau (NOGA 42) und 16% im Ausbaugewerbe (NOGA 43). Während im Hoch- und Tiefbau über 60% der Unternehmen eine Zunahme des administrativen Aufwands verzeichnen, sind es im Ausbaugewerbe 42%.

Von den 113 Unternehmen, die das Bemerkungsfeld der Online-Umfrage ausfüllten, äusseren sich 27 zum administrativen Aufwand der verstärkten Solidarhaftung, dies entspricht rund 3% der befragten Unternehmen. Diese Äusserungen fielen mehrheitlich kritisch aus. Da davon ausgegangen wird, dass in erster Linie Unternehmen die Kommentarfunktion nutzen, die besonders unzufrieden sind und der Anteil der Unternehmen, die sich negativ äussern mit 3% sehr gering ist, sollten diese Aussagen nicht überbewertet werden. Eine Auswahl der Kommentare wird hier dennoch beispielhaft aufgeführt:

« Ausser einem zusätzlichen Aufwand hat es nichts gebracht. »

« Der sich ständig wiederholende Aufwand für gleiche Nachweise ist gross. »

« Sehr grosser administrativer Aufwand für die Einholung und Überprüfung der Selbstdeklarationen. Teilweise schwierige Auswertung der Selbstdeklarationen, da verschiedene GAVs in verschiedenen Branchen und Kantonen vorhanden sind. »

« Ces mesures ont entraîné des surcharges administratives. »

« Die Solidarhaftung bringt für uns als Subunternehmer eines Erstunternehmens einen wesentlichen administrativen Mehraufwand. Ein Nutzen bringt die

*Solidarhaftung aber nicht. Meines Erachtens bringt die Solidarhaftung vor allem etwas im Ausbau- und Baunebengewerbe » (Zitate aus Online-Umfrage).*

Auch anlässlich der Interviews wies eine Unternehmung auf den grossen administrativen Aufwand hin, den die verstärkte Solidarhaftung ausgelöst habe:

*« Der administrative Aufwand ist enorm; unter anderem auch weil alles mit Papier und nichts digital gemacht wird. Zudem deckt [unser Unternehmen] die gesamte Schweiz ab und stellt in mehreren Punkten höhere Anforderungen als gesetzlich vorgesehen. Hinzu kommen die Stichprobenkontrollen auf den Baustellen. [...] In der gesamten Organisation dürften somit rund 11 bis 13 Vollzeitstellen mit der Erfüllung der Sorgfaltspflicht beschäftigt sein » (Interview Unternehmen I).*

Die Online-Umfrage und das Interview mit einem Unternehmen legen nahe, dass der administrative Aufwand für eine Mehrheit der Unternehmen zugenommen hat. Ein Vertreter der Sozialpartner vertritt allerdings die Ansicht, dass die Sorgfaltspflicht mit deutlich weniger Aufwand umgesetzt werden könnte:

*« In der Verordnung sind mehrere Möglichkeiten zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht vorgesehen. Von mir aus gesehen empfehlen die Arbeitgeberverbände mit den Selbstdeklarationen diejenige Möglichkeit, die am meisten Aufwand verursacht aber dennoch mit viel Unsicherheit verbunden ist. Deutlich sinnvoller wäre hingegen, wenn wir die Informationen der Vollzugsorgane in einem Branchenregister und einer Vollzugsdatenbank zur Verfügung stellen könnten. Das wäre weniger aufwändig und die Informationen wären verlässlicher» (Interview Sozialpartner II).*

Die Vertreter der Arbeitgeberverbände wiesen im Interview darauf hin, dass es bezüglich des administrativen Aufwands für die Unternehmen zwei Phasen zu unterscheiden gelte. Während einer ersten „Aufbauphase“ sei der administrative Aufwand für die Unternehmen sehr gross gewesen. Die Unternehmen hätten Unterlagen erstellen und von jedem Mitarbeitenden eine Unterschrift einholen müssen. Zudem seien Subunternehmerverträge neu auszuhandeln gewesen und ein diesbezügliches Dokumentenmanagement hätte aufgebaut werden müssen. Daher seien auch seitens der Verbände rasch Mustervorlagen für Subunternehmerverträge entwickelt worden, welche die Umsetzung der verstärkten Solidarhaftung durch die Unternehmen vereinfachen sollten. In einer zweiten „Project running“-Phase falle der administrative Aufwand nun geringer aus.<sup>37</sup> Die Unterlagen seien erarbeitet worden und Unterschriften müssten insbesondere noch im Rahmen der ordentlichen Personalfluktuations eingeholt werden. Es zeige sich aber auch, dass sich der Aufwand je nach Unternehmensgrösse und Vergabekonstellation unterscheide.

*« Ein KMU mit 50 Mitarbeitenden kann den Aufwand relativ gut bewältigen, aber wenn man natürlich 2'000-3'000 Mitarbeitende hat, ist der Aufwand sehr gross. Da braucht es halt schon eine Abteilung, die diese Aufgabe wahrnimmt. Es kommt also einerseits auf die Grösse, andererseits aber auch auf die Position an. Wenn man nur als Erstunternehmer tätig ist, muss man komplexe*

---

<sup>37</sup> Im Rahmen der Online-Umfrage wurden die Unternehmen ersucht die nachfolgende Aussage zu beurteilen: „Am Anfang stellte die Solidarhaftung für unsere Unternehmung einen grossen administrativen Aufwand dar. Jetzt ist der administrative Aufwand kleiner“. Rund 35% der Unternehmen stimmten der Aussage zu, 20% stimmten eher nicht zu und 45% beantwortete die Frage mit „ich weiss es nicht“ (siehe Abbildung 8.16).

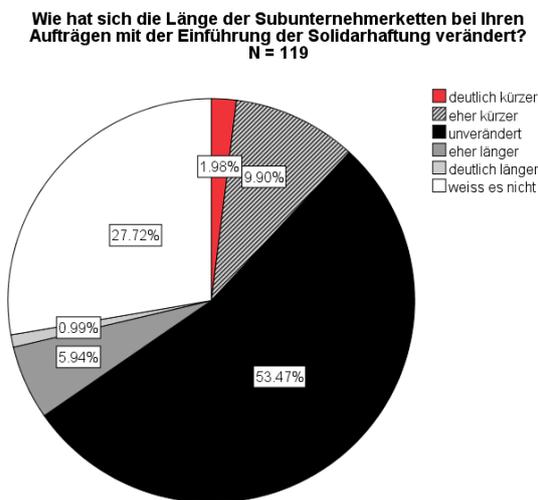
*Verträge managen. Das ist eine andere Aufgabe als wenn man als Subunternehmer Selbstdeklarationen erstellen muss. Meistens sind die Betriebe mal Erst- und mal Subunternehmer und deshalb fallen beide administrativen Tätigkeiten an. Wenn man aber als Erstunternehmer immer den gleichen Subunternehmern Aufträge vergibt, beläuft sich der Aufwand nach einer gewissen Zeit auf relativ vertretbarem Niveau, weil man sich auf ein Vertrauensverhältnis und damit auf Art. 8b Abs. 4 EntsV berufen kann » (Interview Sozialpartner I).*

Gestützt auf die Online-Umfrage und die Interviews kann eine Zunahme des administrativen Aufwands festgestellt werden. Aufgrund dieser Resultate kann die Hypothese d<sup>38</sup> bestätigt werden: Die verstärkte Solidarhaftung führte zu einem gewissen administrativen Mehraufwand. Insbesondere grosse Unternehmen verzeichnen eine Zunahme des administrativen Aufwands. Diejenigen Unternehmen, die keine Zunahme des administrativen Aufwands feststellen, arbeiteten in erster Linie mit bekannten Unternehmen zusammen oder erfüllten ihre Sorgfaltspflicht durch die Verwendung von Selbstdeklarationen und GAV-Bescheinigungen.

### 5.2.3 Länge der Vergabeketten

Wie Abbildung 5.10 zeigt, geht eine Mehrheit der befragten Unternehmen nicht davon aus, dass sich die Länge der Vergabekette mit der Einführung der Solidarhaftung verändert hat. 12% der Befragten stellen eine Verkürzung der Kette fest, diese Unternehmen führen die Veränderung ausschliesslich auf die Solidarhaftung zurück. 7% der Unternehmen geht hingegen von einer Verlängerung der Vergabeketten aus, rund 40% begründen diese Veränderung mit der Verstärkung der Solidarhaftung. Diese Einschätzungen unterscheiden sich nicht nach Unternehmensgrösse oder nach NOGA-Code.

Abbildung 5.10: Veränderung der Länge der Vergabeketten



Quelle: Eigene Darstellung

Dahingegen gehen eines der interviewten Unternehmen wie auch die Sozialpartner davon aus, dass sich die Vergabeketten verkürzt haben.

<sup>38</sup> Hypothese d: Die Erfüllung der Sorgfaltspflicht führt zu mehr administrativem Aufwand für die Unternehmen.

*« Die Vergabeketten sind tendenziell kürzer geworden. Wir achten auch vermehrt darauf; früher hatte man die Sub-Sub-Ketten nicht so gut unter Kontrolle wie heute. Bereits vor der Einführung der verstärkten Solidarhaftung mussten Subunternehmer Weitervergaben genehmigen lassen, aber so akribische Kontrollen wie heute wurden nicht durchgeführt » (Interview Unternehmen I).*

*« Wenn man als Erstunternehmer während der Bauphase mit dem Vorwurf konfrontiert wird, ein Subunternehmer sei nicht korrekt, dann muss er Alternativen finden. Das bedeutet immer Aufwand, kostet Geld und Zeit. [Generalunternehmen] haben daher auch kein Interesse an langen Kettenvergaben. Sie wollen eine Leistung und nicht, dass noch weitere Firmen mit Weitervergaben Geld verdienen. Das hat mit dem Image, mit der Qualität, mit der Termineinhaltung und mit der Haftung zu tun. Das Risiko, dass es etwas kostet, wirkt. Die Solidarhaftung als Instrument ist daher eine wichtige Voraussetzung, um in unserer eher unübersichtlichen Branche einigermaßen Ordnung herzustellen » (Interview Sozialpartner II).*

*« Solche langen Subunternehmerketten gibt es aber deutlich weniger. Wir haben keine Zahlen dazu, konnten das aber klar feststellen. Wir haben auch weniger Probleme und Skandalfälle. Das ist ganz klar eine Folge der Solidarhaftung. Im Markt gab es diesbezüglich markante Verbesserungen » (Interview Sozialpartner III).*

Die interviewten Arbeitgeberverbände beschränken in ihren Mustervorlagen für Subunternehmerverträge die Weitervergabe. In der Regel ist vorgesehen, dass mit maximal zwei Stufen Subunternehmer zusammengearbeitet wird. Bei Verletzung dieser Bestimmungen sind Konventionalstrafen vorgesehen, und zwei der interviewten Unternehmen gaben an, dieses Instrument auch zu nutzen (siehe Interviews Unternehmen I und II). Es wird davon ausgegangen, dass mit dieser Beschränkung auf maximal zwei Subunternehmer die Vergabeketten verkürzt und die damit zusammenhängenden unternehmerischen Risiken minimiert werden konnten. Auch der Vertreter der Unia geht tendenziell von einer Verkürzung der Ketten aus. Die Erstunternehmer seien sensibilisiert, und auch einige Auftraggeber hätten Massnahmen ergriffen.

So hat beispielsweise das Amt für Hochbauten der Stadt Zürich neue Klauseln in seinen Standardwerkvertrag aufgenommen. Diese sehen vor, dass Unternehmen bereits bei der Offerteneingabe eine Bestätigung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen der PK vorlegen müssen. Im Weiteren dürfen Subunternehmer keine weiteren Sub-Subunternehmen beiziehen und der Werkvertrag sieht vor, dass der Erstunternehmer einen substantiellen Teil der Arbeiten selber erbringen muss (Amt für Hochbauten der Stadt Zürich, 2016). Das Amt für Hochbauten der Stadt Zürich führte diese Massnahmen ein, um Lohndumping und langen Kettenvergaben entgegenzuwirken, um sicherzustellen, dass dasjenige Unternehmen, das den Zuschlag erhält, auch die Arbeiten ausführt, und um die Qualität der Bauarbeiten zu verbessern. Die Solidarhaftung habe das Amt und die Politik sensibilisiert, die Erfahrungen hätten allerdings gezeigt, dass es griffigere Massnahmen brauche, um bereits bei der Auftragsvergabe gegen Lohndumping vorgehen zu können. Daher habe die Stadt Zürich als Ergänzung zur Solidarhaftung eigene Massnahmen eingeführt.

Somit widersprechen sich die Erkenntnisse der Online-Umfrage und der Interviews. Gestützt auf die Online-Umfrage kann nicht auf eine Veränderung der Länge der Vergabeketten geschlossen werden, die Interviewpartner gehen hingegen klar von einer Verkürzung aus. Da diese Frage bei der Online-Umfrage nur für Generalunternehmer als Pflichtfrage formatiert

war, antworteten nur 86 Unternehmen<sup>39</sup> auf diese Frage. Die Erkenntnisse aus diesen Daten dürften daher nicht repräsentativ für die gesamte Branche sein. Die interviewten Vertreter der Sozialpartner und Unternehmen I verfügen über eine gute Übersicht über die Entwicklungen der Branche. Ihre Einschätzung, wie auch die strengeren Vorgaben bei öffentlichen Bauvorhaben, wie sie beispielsweise die Stadt Zürich erlassen hat, deuten auf eine Tendenz zur Verkürzung der Vergabeketten hin. Die Hypothese e<sup>40</sup> bestätigt sich somit zumindest teilweise.

#### 5.2.4 Fertigungstiefe

Gemäss Online-Umfrage veränderten nur knapp 20% der befragten Unternehmen seit der Verstärkung der Solidarhaftung ihre Fertigungstiefe (siehe Abbildung 8.17). Zudem führten nur rund 25% dieser Unternehmen die Veränderung ganz oder teilweise auf die Solidarhaftung zurück (siehe Abbildung 8.18).

Zwei der drei interviewten Unternehmen haben ihre Fertigungstiefe verändert. Ein Unternehmen verzichtet aufgrund von Missbräuchen in der Vergangenheit vollständig auf die Zusammenarbeit mit Subunternehmern. Das Unternehmen führt nun alle Arbeiten selber aus. In diesem Fall hat sich die Fertigungstiefe stark vergrössert, dies erfolgte allerdings zu einem Zeitpunkt, als die verstärkte Solidarhaftung noch nicht in Kraft getreten war. Die Solidarhaftung war somit nicht der Grund für die Veränderung. Die zweite Unternehmung verfügt über mehrere Niederlassungen und Tochtergesellschaften. Schon vor der Verstärkung der Solidarhaftung seien viele Aufträge mit den internen Abteilungen und Tochterfirmen ausgeführt worden.

*« Die Solidarhaftung fördert dies natürlich zusätzlich. Auch wenn ein Externer eine gleichwertige Leistung anbietet, haben wir aufgrund der Solidarhaftung einen Anreiz, es selber zu machen. Wenn wir mit unseren Abteilungen arbeiten, haben wir keinen administrativen Aufwand. In diesem Sinne kommt uns die Solidarhaftung entgegen. Wenn der Auftraggeber, der mit uns arbeitet weiss, dass wir mit 5 Firmen arbeiten, die alle zu uns gehören und nach den gleichen Prozessen und Anforderungen arbeiten, gibt ihm das eine zusätzliche Sicherheit und ist eine Vereinfachung » (Interview Unternehmen II).*

Die Sozialpartner konnten die Frage nach der Veränderung der Fertigungstiefe nicht abschliessend beantworten. Sie gehen davon aus, dass es keine grossen Veränderungen gab, haben jedoch Kenntnis von gewissen Einzelfällen, bei denen die Solidarhaftung zu einer Veränderung der Fertigungstiefe führte.

Die Hypothese f<sup>41</sup> wird aufgrund dieser Ergebnisse verworfen. Es scheint, dass gewisse Unternehmen in den letzten 5 Jahren ihre Fertigungstiefe vergrössert haben. Diese Veränderung wird allerdings nur in wenigen Fällen direkt auf die Solidarhaftung zurückgeführt. Eine generelle Tendenz zur Erhöhung der Fertigungstiefe kann nicht beobachtet werden.

---

<sup>39</sup> 119 Unternehmen beantworteten die Frage, davon wählten jedoch 33 die Option „weiss es nicht“ aus.

<sup>40</sup> Hypothese e: Die Vergabeketten im Baugewerbe sind aufgrund der Einführung der Solidarhaftung kürzer geworden.

<sup>41</sup> Hypothese f: Grössere General- und Totalunternehmungen haben aufgrund der Einführung der Solidarhaftung ihre Fertigungstiefe vergrössert.

### 5.2.5 Beschäftigung von temporär Arbeitnehmenden

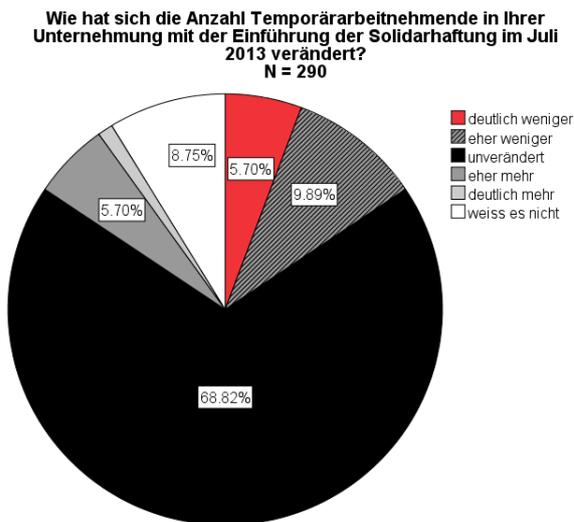
Personalverleiher vermitteln in der Schweiz jährlich über 300'000 temporär Arbeitnehmende (swissstaffing, 2016). Im Jahr 2011 wurden rund 9% der temporär Arbeitnehmenden ins Baunebengewerbe und rund 11% ins Bauhauptgewerbe verliehen (swissstaffing, 2011). Im Jahr 2014 wurden je rund 12% der temporär Arbeitnehmenden ins Bauhaupt- und ins Baunebengewerbe verliehen (swissstaffing, 2014). In einer Studie von swissstaffing (2009) gaben fast 50% der befragten Bauunternehmen an, Temporärarbeit zu nutzen (siehe Abbildung 8.25). Der Anteil der temporär Arbeitnehmenden an der gesamten Belegschaft beträgt dabei rund 11% (siehe Abbildung 8.26). Dem Personalverleih kommt in der Baubranche eine wichtige Bedeutung zu und es wird von einer leicht steigenden Tendenz ausgegangen (swissstaffing, 2016).

Ein Grossteil der befragten Firmen gab an, zum Ausgleich von Spitzen auf Temporärarbeit zurückzugreifen (siehe Abbildung 8.27). Dies haben auch die Interviews mit den Bauunternehmen ergeben, die im Rahmen dieser Analyse durchgeführt wurden. So geben die drei interviewten Unternehmen an, temporär Arbeitende einzusetzen, um Spitzenzeiten abzudecken. Dies sei bereits vor der Verstärkung der Solidarhaftung der Fall gewesen. Gemäss Aussage eines Unternehmens hatte die Solidarhaftung keine Auswirkung auf die Nutzung von temporär Arbeitenden:

*« Die Nachfrage nach temporären Arbeitnehmenden steigt. Aber ich gehe nicht davon aus, dass die Solidarhaftung hier einen direkten Effekt hatte. Es dürfte eher an der Entwicklung des Marktes und der Beschleunigung der Wirtschaft liegen. Früher war die Arbeitsauslastung ziemlich konstant, heute verzeichnen wir Wellenbewegungen. Um diese Spitzen abzudecken, muss man entweder mit Subunternehmen oder mit Temporären arbeiten » (Interview Unternehmen III).*

Die Online-Befragung der Unternehmen zeigte, dass die verstärkte Solidarhaftung bei 69% der Unternehmen nicht zu einer Zunahme von temporär Arbeitnehmenden führte. Rund 10% der Unternehmen geben an, eher weniger temporär Arbeitnehmende zu beschäftigen, während knapp 6% deutlich weniger auf temporäres Personal zurückgreifen. Rund 6% beschäftigen eher mehr temporäre Arbeitnehmende und 1% sogar deutlich mehr (siehe Abbildung 5.11). Von denjenigen Unternehmungen, die mehr temporär Arbeitnehmende beschäftigen, führen lediglich 11% die Veränderung direkt auf die Solidarhaftung zurück. Dies entspricht rund 0.8% der Befragten.

Abbildung 5.11: Veränderung der Anzahl temporär Arbeitnehmende



Quelle: Eigene Darstellung

Auch die interviewten Sozialpartner sowie ein direkt kontaktierter Personalverleiher bestätigen, dass die Solidarhaftung nicht zu einem vermehrten Einsatz von temporären Arbeitnehmenden in der Baubranche geführt hat.

Gestützt auf diese Ergebnisse kann die Hypothese  $g^{42}$  verworfen werden. Die Befürchtung einzelner Parlamentarier, dass Erstunternehmer die Solidarhaftung durch den vermehrten Rückgriff auf temporäres Personal umgehen könnten, hat sich nicht bestätigt.

### 5.2.6 Auftragsvergabe an ausländische Erstunternehmer

Auch ausländische Erstunternehmer werden von der verstärkten Solidarhaftung erfasst. Im Parlament bestand dennoch die Befürchtung, dass die Haftungsregelung durch eine Vergabe ins Ausland umgangen werden könnte. Möglicherweise wurde angenommen, dass ausländische Erstunternehmer schwerlich belangt werden könnten.

Da keine konkreten Daten zur Anzahl an Auftragsvergaben an ausländische Erstunternehmer bestehen, wurden die befragten Unternehmen in der Online-Umfrage um ihre Einschätzung ersucht. Es zeigt sich, dass eine Mehrheit der Befragten über keine diesbezüglichen Informationen verfügt (siehe Abbildung 8.19). Rund 14% gehen davon aus, dass eher oder deutlich mehr Aufträge an ausländische Erstunternehmer vergeben werden, während rund 7% der Ansicht sind, dass dies eher oder deutlich weniger geschieht als vor Einführung der Solidarhaftung.

Die Interviews mit den Unternehmen und den Sozialpartnern ergaben, dass Auftragsvergaben ins Ausland als relativ komplex eingeschätzt werden und nicht die Regel darstellen. Zudem scheint der Solidarhaftung bei solchen Auftragsvergaben eine untergeordnete Bedeutung zuzukommen. Andere Faktoren wie die Frankenstärke scheinen dafür ausschlaggebend zu sein:

<sup>42</sup> Hypothese g: Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung beschäftigen Erstunternehmer vermehrt temporär Arbeitende.

*« In arbeitsintensiven Bereichen der Produktion kann sich eine Vergabe ins Ausland lohnen. Das hat aber in erster Linie mit dem starken Franken zu tun. Aber der Aufwand um ausländische Firmen beizuziehen ist deutlich höher. Daher wird das nur gemacht, wenn die Kostendifferenz gross genug ist, damit es sich rechnet » (Interview Unternehmen I).*

Die interviewten Sozialpartner gehen davon aus, dass es keinen generellen Trend hin zu Vergaben an ausländische Erstunternehmer gibt. Solche Vergaben stellten eine Ausnahme dar. Gestützt auf diese Erkenntnisse kann die Hypothese h<sup>43</sup> verworfen werden. Es scheint, dass nur vereinzelt mehr Aufträge an ausländische Erstunternehmer vergeben werden. Die Daten legen nahe, dass dies nicht die Regel darstellt: Ein Grossteil der befragten Unternehmen konnte sich zu dieser Thematik nicht äussern und seitens der interviewten Sozialpartner und Unternehmen konnte kein derartiger Effekt festgestellt werden.

### **5.2.7 Weniger Aufträge für KMU und neue Markteintrittshürden**

Im Rahmen der Interviews mit den Unternehmen und der Online-Umfrage zeigte sich, dass eine gewisse Subunternehmerkonzentration stattgefunden hat. Rund 32% von denjenigen Unternehmen, welche die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ihrer Subunternehmer prüfen, arbeiten mit Subunternehmen zusammen, zu denen ein Vertrauensverhältnis besteht (siehe Abbildung 5.6). Auch ein interviewtes Unternehmen hielt dies fest:

*« Es wird vermehrt mit bereits bekannten Unternehmen, mit denen positive Erfahrungen gemacht wurden, zusammengearbeitet. Es fand eine Lieferantenkonzentration statt. Daher arbeitet die [Unternehmung] mit deutlich weniger Firmen zusammen als früher » (Interview Unternehmen I).*

Zusammen mit der teilweisen Verkürzung der Vergabeketten könnte dies zu weniger Aufträgen für gewisse KMU und zu Markteintrittshürden für neue sowie ausländische Unternehmen führen. Zu bedenken ist allerdings, dass mehrere intervenierende Variablen eine stärkere Wirkung auf die Aufträge für KMU haben dürften als die verstärkte Solidarhaftung. So dürften beispielsweise die wirtschaftliche Entwicklung der Branche und die Frankenstärke einen grösseren Einfluss auf die Auftragszahlen der KMU haben. Hinzu kommen die zyklischen Schwankungen in der Baunachfrage, welche nach Körber und Kaufmann (2007) von grösseren Unternehmen mit einem breiten Dienstleistungsangebot besser ausgeglichen werden können als von kleineren Unternehmen. Im Weiteren könnte sich auch die Zweitwohnungsinitiative auf die Anzahl Aufträge der KMU auswirken. Dieser Effekt dürfte in den Tourismusregionen stärker ausgeprägt sein (Städler, 2016; Spoerri 2017).

Trotz dieser Faktoren, die sich potentiell negativ auf die Anzahl Aufträge für KMU auswirken könnten, zeigen die Daten des BFS, dass die Anzahl Unternehmen und Beschäftigter in der Baubranche relativ stabil geblieben ist (siehe Abbildung 8.1, Abbildung 8.2, Abbildung 8.3 und Abbildung 8.4). Auch die Auftragseingänge im Bauhauptgewebe zeigen eine stabile Entwicklung auf (sbv, 2016). Die Hypothese i<sup>44</sup> wird daher verworfen. Es gibt gewisse Anzeichen, dass Erstunternehmer vermehrt mit bereits bekannten Unternehmen zusammenarbeiten und dadurch eine Markteintrittshürde für neue und ausländische Unternehmen entsteht. Weitere Faktoren könnten sich ebenfalls potentiell negativ auf die Auftragslage von KMU auswirken. Diese schlagen sich allerdings nicht in den relevanten Statistiken nieder.

---

<sup>43</sup> Hypothese h: Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung vergeben Auftraggeber vermehrt Aufträge an ausländische Erstunternehmer.

<sup>44</sup> Hypothese i: Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung erhalten KMU weniger Aufträge und neue wie auch ausländische Unternehmen sehen sich mit neuen Markteintrittshürden konfrontiert.

## 5.2.8 Entwicklung von neuen Instrumenten

Die Gewerkschaft Unia und der SMGV erhofften sich von der Verstärkung der Solidarhaftung unter anderem auch einen Anreiz für die Baubranche, neue Instrumente zur Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu entwickeln (Anliker, 2016). In diesem Kapitel werden die Entwicklungen und die unterschiedlichen Projekte dargestellt, die diesen Zweck verfolgen.

Die interviewte PK stellte bereits vor der Verstärkung der Solidarhaftung sogenannte GAV-Bescheinigungen aus. Der PK dienen insbesondere durchgeführte Kontrollen als Basis für die Ausstellung einer solchen Bescheinigung. Die PK verzeichnet seit der Einführung der Solidarhaftung eine leichte Zunahme an Gesuchen für Bescheinigungen. Sie stellt zudem fest, dass jüngst nicht nur öffentliche Auftraggeber, sondern vermehrt auch Generalunternehmer solche Bestätigungen anfordern.

Zu berücksichtigen ist, dass verschiedene PK solche Bescheinigungen ausstellen oder ein Berufsregister führen, weshalb Datengrundlage und Aussagekraft dieser Instrumente unterschiedlich sind. Die Interessengemeinschaft der paritätischen Berufskommissionen (IG PBK) hat diese Problematik erkannt und hat im Jahr 2016 einen gemeinsamen Standard für die Ausstellung von GAV-Bescheinigungen erarbeitet. Diese neuen Standards werden von den PK, die der IG PBK angeschlossen sind, angewendet und geben Auskunft über drei Fragen: Untersteht die Unternehmung dem GAV? Wann wurde die letzte Lohnbuchkontrolle durchgeführt? Wurde in den letzten fünf Jahren ein Verstoß gegen den GAV festgestellt? Die IG PBK hält allerdings auch fest:

*« Mit dem Begriff „GAV Bescheinigung“ wurde bisher davon ausgegangen, dass die Einhaltung des GAV bestätigt wird. Wir sind der Meinung, dass dies nicht möglich ist. Die PBK können den Unternehmen nicht bestätigen, dass diese in Zukunft den GAV einhalten werden; möglich sind nur Aussagen zu Tatsachen, die in der Vergangenheit festgestellt wurden. Entsprechend soll eine GAV-Bescheinigung durchgeführte Lohnbuchkontrollen und deren Ergebnisse ausweisen. Eine Unternehmung kann zudem jederzeit eine Lohnbuchkontrolle verlangen, um nachweisen zu lassen, dass sie den GAV (mittlerweile) einhält » (IG PBK, 2016).*

Auf kantonaler Ebene wurden im öffentlichen Beschaffungswesen vereinzelt Regelungen erlassen, die vorsehen, dass nur Unternehmungen Aufträge erhalten, die eine GAV-Bescheinigung vorweisen können. Der Kanton Basel-Landschaft verankerte beispielsweise im Mai 2015 in seinem Gesetz über öffentliche Beschaffungen<sup>45</sup> für Unternehmen im Baugewerbe die Pflicht, bei der Offerteneingabe eine Bestätigung der Einhaltung der GAV-Bestimmungen beizubringen. Zudem können Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden, die einem GAV angeschlossen sind. Der Kanton Genf sieht in seinem Beschaffungsrecht<sup>46</sup> eine Regelung vor, die eine Weitervergabe durch Subunternehmer verbietet. Die Unternehmen werden im Weiteren verpflichtet, bei der Offerteneingabe ihre Subunternehmer zu deklarieren und eine Bestätigung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen der PK einzureichen (siehe Anhang 8).

---

<sup>45</sup> Gesetz über öffentliche Beschaffungen vom 03.06.1999, SGS – 420 (BL).

<sup>46</sup> Règlement sur la passation des marchés publics (RMP) du canton de Genève (L 6 05.01).

Verschiedene Branchen<sup>47</sup> haben sich ferner zu einem Verein zusammengeschlossen und betreiben seit längerem das sogenannte Berufsregister. Dieses Register soll durch die Ausstellung von GAV-Bestätigungen zur besseren Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Beschaffungswesen beitragen (Berufsregister, 2017). Die GAV-Bestätigungen stützen sich dabei auf die Standards der IG PBK.

Einzelne Generalunternehmen arbeiten bei Grossbaustellen mit Badge-Systemen und Zugangskontrollen. So können nur Arbeitnehmende von Unternehmen auf die Baustelle gelangen, die vorgängig die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen nachgewiesen haben (siehe Interview Unternehmen I). Im Kanton Waadt und teilweise auch im Kanton Genf kommt auf grossen und auf öffentlichen Baustellen ebenfalls ein Badge-System zum Einsatz. Auf dem Badge selbst finden sich Informationen wie der Name des Arbeitgebenden und des Arbeitnehmenden sowie sein Foto. Wird der Badge von Arbeitsmarktinspektoren eingescannt, erhalten sie Informationen zu Lohn, Anmeldung bei den Sozialversicherungen und allenfalls Arbeitsbewilligungen (Jacolet, 2016).

Aufgrund der Verstärkung der Solidarhaftung planten der Baumeisterverband und die Gewerkschaften Unia und Syna bereits Ende 2013 ein Projekt zur Schaffung eines Berufsregisters, welches Subunternehmen die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen attestieren sollte. Das Projekt wurde nicht realisiert, stattdessen betrieb die Unia die „Fachstelle Risikoanalyse“, welche die gleiche Zielsetzung verfolgte. Die „Fachstelle Risikoanalyse“ nahm gestützt auf Informationen der AHV-Ausgleichskassen, der Pensionskassen und der PK eine Risikoeinschätzung von Unternehmen vor. Kunden waren in erster Linie Auftraggeber und Generalunternehmer, die vertiefte Informationen zu potentiellen Subunternehmern erhalten wollten (Valda, 2015). Eine Unternehmung begründete die Inanspruchnahme dieser Dienstleistung mit einem Verweis auf die verstärkte Solidarhaftung: „Unser Ziel ist es, Haftungsrisiken zu minimieren und die Qualität der Arbeit sicherzustellen“ (Tschan, 2015). Aufgrund dieser Fachstelle kam es zwischen dem Baumeisterverband und der Unia zu einem Zerwürfnis. Während der Baumeisterverband davon ausging, dass der Betrieb der Fachstelle durch die Unia den ordentlichen GAV-Vollzug verunmögliche, sah die Unia darin einen wichtigen Beitrag zur präventiven Bekämpfung von Lohndumping. In der Folge wurden die GAV-Verhandlungen ausgesetzt. Erst als die Unia die „Fachstelle Risikoanalyse“ einstellte, nahmen die Sozialpartner die GAV-Gespräche wieder auf. Die Sozialpartner der Baubranche streben nun die gemeinsame Entwicklung einer GAV-Informationsplattform an, die effektivere und effizientere Baustellenkontrollen ermöglichen und die Erfüllung der Sorgfaltspflicht erleichtern soll. Hauptziel dieser Plattform ist es, den unterschiedlichen Anspruchsgruppen Gewähr zu bieten, dass die gesamtarbeitsvertraglich geregelten minimalen Arbeitsbedingungen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe eingehalten werden, wodurch ein faires Vergabeverfahren respektive ein fairer Wettbewerb stattfindet und «korrekte» Unternehmer bei der Vergabe berücksichtigt werden (SBV, 2017a; Interview Sozialpartner I und II).

Die Hypothese j<sup>48</sup> kann demnach bestätigt werden. Die verstärkte Solidarhaftung führte dazu, dass bestehende Instrumente vermehrt genutzt und weiterentwickelt werden. Neue Initiativen zielen darauf ab, ein national einheitliches Instrument zu entwickeln, das die Kontrollen vereinfacht und vereinheitlicht sowie eine raschere und einfachere Erfüllung der Sorgfaltspflicht für den Erstunternehmer ermöglichen kann.

---

<sup>47</sup> Zentrale Paritätische Berufskommission Maler und Gipser, Paritätische Berufskommission Gerüstbau, Paritätische Landeskommision Isoliergewerbe, Paritätische Kommission Decken- und Innenausbau, Zentrale Paritätische Berufskommission Plattenleger, Paritätische Berufskommission Gipsergewerbe Stadt Zürich.

<sup>48</sup> Hypothese j: Um die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen einfacher zu prüfen und die Sorgfaltspflicht einfacher einhalten zu können, wurden neue Instrumente geschaffen.

### 5.2.9 Zusammenfassung und Fazit

Die verstärkte Solidarhaftung hat bei den betroffenen Unternehmen zu einem administrativen Mehraufwand geführt. Die interviewten Sozialpartner gehen allerdings davon aus, dass dieser Aufwand insbesondere in einer ersten Phase angefallen ist und mittelfristig wieder abnehmen wird. Die übrigen prognostizierten negativen Effekte –die vermehrte Auftragsvergabe ins Ausland, die Vergrößerung der Fertigungstiefe und der Rückgang der Aufträge für KMU und dem Entstehen von Markteintrittshürden für neue und ausländische Unternehmen – sind hingegen nicht eingetreten. Auch der Personalverleih in die Baubranche hat nicht aufgrund der verstärkten Solidarhaftung zugenommen.

Die Zielsetzung des Parlaments, mit der verstärkten Solidarhaftung eine präventive Wirkung zu erzielen, wird erreicht. Diese Wirkung wird insbesondere bei grösseren Unternehmen durch das Risiko eines Imageschadens verstärkt. Eine Grossmehrheit der befragten Unternehmen verfügt über Kenntnisse der Solidarhaftung. Rund ein Drittel der Unternehmen hat ihr Verhalten angepasst und ist bei der Auswahl der Subunternehmer vorsichtiger geworden. In diesem Zusammenhang legen insbesondere die Interviews mit den Sozialpartnern nahe, dass die Solidarhaftung teilweise auch zu einer Verkürzung der Vergabeketten und zur Entwicklung von neuen Instrumenten zur einfacheren Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen geführt hat.

Die Interviews zeigen zudem unerwartete Wirkungen der Haftungsregel auf: Der Bund stellt eine Internetseite mit Informationen zur Solidarhaftung und Musterdokumenten zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Verfügung. Da die Verbände und einzelne grosse Generalunternehmen einen zusätzlichen Informationsbedarf in der Branche orteten, übernahmen sie die Informations- und Sensibilisierungsarbeit. Die Informations- und Schulungsveranstaltungen des Baumeisterverbands, des SMGV sowie die Beratungen und Schulungen durch Generalunternehmen stellen einen unbeabsichtigten Outcome der verstärkten Solidarhaftung dar.

Das Ziel, die Erstunternehmer zu sensibilisieren und zu einer vorsichtigeren Auswahl ihrer Subunternehmer zu bewegen, wurde erreicht. Zudem führen einzelne Unternehmen selber Kontrollen auf den Baustellen durch, obwohl ihnen das Gesetz keine Kontrollpflicht auferlegt. Nach Aussage einer grossen Unternehmung käme es bei einem Lohnverstoss auf einer Baustelle zu negativen Medienberichterstattungen über den Erstunternehmer, auch wenn dieser seine Sorgfaltspflicht erfüllt habe. Dem könne nur mit eigenen Kontrollen vor Ort entgegengewirkt werden. Dem Erstunternehmer würde auf diese Weise viel Verantwortung aufgebürdet; er fungiere nun auch als Kontrollorgan und prüfe, ob die eingereichten Selbstdeklarationen korrekt seien (siehe Interview Unternehmen I). Diese Kritik äusserten auch Unternehmen aus anderen Ländern, die eine Subunternehmerhaftung kennen. Jorens et. al. halten daher auch fest:

*« One of the main critiques often expressed is that by imposing (joint and several) liability mechanisms, the state actually shifts an inspection and enforcement duty to private companies, whereas these companies argue that this is done because inspection services are themselves confronted with obstacles, making it impossible for them to perform these tasks adequately, especially in cross-border situations. [...] It is true that a principal contractor hardly has the competence or the means to inspect or monitor whether, for instance, the subcontractor pays the correct wages to his employees » (Jorens et. al., 2012, S. 157).*

Dieser ungewollte Effekt ist eher negativ zu beurteilen, da jedoch nur eine interviewte Unternehmung auf diese Problematik hingewiesen hat, ist fraglich, wie verbreitet dieser Effekt ist. Obwohl die Entsendeverordnung von den Erstunternehmern explizit verlangt, eine Übersicht

über die auf der Baustelle tätigen Subunternehmern zu haben, wurde ihnen im Entsendegesetz kein Kontrollauftrag übertragen. Die Kontrolle der Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen obliegt weiterhin den dafür zuständigen PK.

Ein weiterer unerwarteter Effekt ist die Sensibilisierung einiger öffentlicher Auftraggeber. Verschiedene Kantone und Städte fordern von ihren potentiellen Auftragnehmern Belege zur Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ein. Instrumenten wie den GAV-Bescheinigungen oder dem geplanten GAV-Informationssystem der Baubranche kommen dabei eine wichtige Rolle zu.

## 5.3 Impact

Unter dem Impact werden alle Veränderungen im betroffenen Bereich subsumiert, die sich auf die verstärkte Solidarhaftung zurückführen lassen. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob sich die Situation der Politikbegünstigten –Arbeitnehmende und korrekt arbeitende Unternehmen in der Baubranche – gemäss der Zielsetzung des Parlaments verbessert hat.

Im Rahmen dieses Kapitels wird untersucht, inwieweit sich die verstärkte Solidarhaftung auf die Lohnbedingungen, auf den fairen Wettbewerb in der Baubranche und auf die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit ausgewirkt hat.

### 5.3.1 Lohnentwicklung im Baugewerbe

Gemäss dem schweizerischen Lohnindex (SLI) des Bundesamtes für Statistik sind die Nominallöhne im Baugewerbe zwischen 2010 und 2016 um jährlich durchschnittlich 0.5% gestiegen. Verglichen mit der Gesamtwirtschaft (0.7%) war das Nominallohnwachstum somit leicht unterdurchschnittlich. Seit 2014 ist eine gewisse Verlangsamung der Lohnentwicklung im Baugewerbe feststellbar (siehe Abbildung 5.12). Dies ist u.a. auf eine schlechtere Baukonjunktur ab 2014 zurückzuführen. Auch die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamtes für Statistik zeigt, dass der Medianlohn im Baugewerbe zwischen 2008 und 2016 tendenziell gestiegen ist. Der Bruttomedianlohn lag im Jahr 2016 bei 6'106 Franken. Das Lohnniveau im Baugewerbe ist somit etwas tiefer als im gesamtschweizerischen Durchschnitt (6'235 Franken - Privatsektor)

~~gibt die Nominallohnentwicklung der letzten sechs Jahre in der Baubranche anhand des SLI wieder. Im Jahr 2015 wurde ein Rückgang von 0.3% verzeichnet. Im Durchschnitt ergab sich aber ein jährliches Lohnwachstum von 0.5% zwischen 2011 und 2016. Auch die LSE zeigt, dass die Durchschnittslöhne im Baugewerbe zwischen 2008 und 2014 tendenziell gestiegen sind (siehe Abbildung 5.13). Die monatlichen Durchschnittslöhne im Baugewerbe liegen leicht unterhalb des gesamtschweizerischen Durchschnittslohns des privaten Sektors, entwickelten sich in den letzten Jahren aber parallel dazu.<sup>49</sup> Im Weiteren zeigt die jährliche Lohnumfrage<sup>50</sup> des Baumeisterverbands einen Reallohnanstieg Nominallohnanstieg der dem GAV des Bauhauptgewerbes unterstellten Arbeitnehmenden auf. So sind die durchschnittlichen, nomina-~~

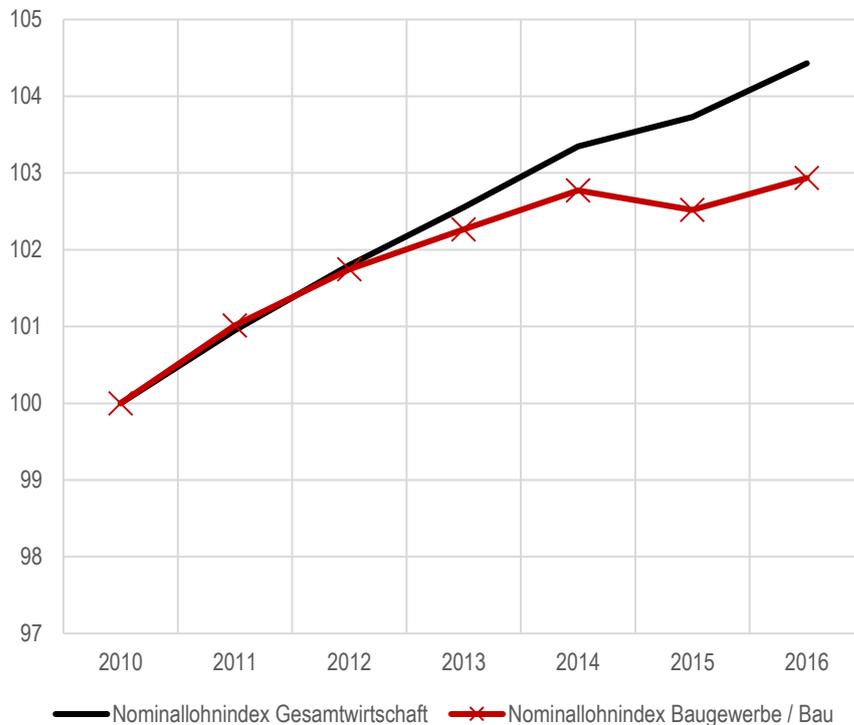
---

<sup>49</sup> Es gilt zu beachten, dass die Vergleichbarkeit der LSE-Daten über die Zeit hinweg nicht gegeben ist, da es sich um Momentaufnahmen handelt. Die Daten aus dem Jahr 2012 sind zudem mit Vorsicht zu interpretieren, da die LSE 2012 in geänderter Form durchgeführt wurde (BFS, 2017b). Die Vergleichbarkeit mit den vorangehenden Resultaten ist nicht gewährleistet.

<sup>50</sup> Jährlich schreibt der sbv alle seine Mitgliedfirmen an. Die Löhne von rund zwei Dritteln des gesamten festgestellten Baustellenpersonals der Unternehmungen im Bauhauptgewerbe werden in dieser Umfrage erfasst (sbv, 2017b).

len Monatslöhne (ohne Spesen, Zulagen und ohne Anteil 13. Monatslohn, ohne Poliere) zwischen 2010 und 2017 um 187 Franken [\(+0.5% jährlich\)](#) gestiegen (sbv, 2017b).

Abbildung 5.12: Nominallohnentwicklung [\(BFS, SLI\)](#)



Quelle: SLI, eigene Berechnungen

Die Löhne im Baugewerbe sind folglich seit der Verstärkung der Solidarhaftung gestiegen, der Aufwärtstrend begann jedoch bereits vor der Inkraftsetzung der Haftungsregelung im Sommer 2013. [Direkte Rückschlüsse der Wirkung der Solidarhaftung auf die Lohnentwicklung lassen diese Indikatoren jedoch nicht zu. Die Lohnentwicklung kennt verschiedene Einflussfaktoren, wie z.B. die Konjunktur.](#) Ein Vertreter der Sozialpartner geht denn auch davon aus, dass die Solidarhaftung keine Auswirkungen auf die Lohnentwicklung in der Branche hatte:

*« Das Lohnniveau ist aber sicher nicht isoliert wegen der Solidarhaftung gestiegen. Zu Lohnanstiegen kommt es vielmehr wegen ausbleibender Teuerung, freiwilligen marktbedingten Lohnerhöhungen und entsprechenden GAV-Vereinbarungen » (Interview Sozialpartner I).*

In diesem Zusammenhang ist auch die Entwicklung der Lohnverteilung von Interesse. Eine starke Zunahme an Subunternehmern, die missbräuchlich tiefe Löhne bezahlen, dürfte das Lohnniveau in der Branche nach unten ziehen. Das Lohngefälle zwischen Unternehmen, welche sich an die GAV-Bestimmungen halten und denjenigen Unternehmen, die unüblich tiefe Löhne zahlen, würde in der Folge zunehmen. Vermehrte Lohnverstöße könnten zu einem Abdriften der unteren Löhne und somit zu einem Öffnen der Lohnschere zwischen dem unteren Lohnquartil und dem Medianlohn respektive zu einer Vergrößerung des Interquartilsabstands führen. Die Daten der LSE zeigen jedoch, dass dieses Szenario nicht eingetreten ist (siehe Abbildung 80.10). [Seit 2012 nimmt der Interquartilsabstand leicht ab, ist beobachtbar, diese fällt jedoch gering aus und kann faktisch in fast allen](#)

~~Branchen beobachtet werden.~~ Entsprechend kann angenommen werden, dass die tieferen Löhne im Baugewerbe sich parallel zu den höheren Löhnen entwickelten und nicht durch vermehrte Lohnverstösse nach unten gezogen wurden. Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass sowohl der SLI wie auch die LSE nur die Daten von Schweizer Unternehmen erfassen, die Löhne von Entsendeunternehmen werden bei diesen Statistiken nicht berücksichtigt. ~~Zudem stehen lediglich Lohndaten bis 2014 zur Verfügung.~~

Im Rahmen der Online-Umfrage wurden die Unternehmen zu ihrer Einschätzung zur Lohnentwicklung befragt. Rund 33% der Unternehmen gehen davon aus, dass die Solidarhaftung eine Auswirkung auf die Lohnentwicklung hatte (siehe Abbildung 8.21). Rund 40% der befragten Unternehmen gehen allerdings davon aus, dass die Solidarhaftung keine Auswirkung auf die Lohnentwicklung hatte.

Die Analyse der Lohndaten zeigt, dass die Lohnentwicklung bereits vor der Verstärkung der Solidarhaftung positiv war, eine Beschleunigung des Lohnwachstums nach 2013 kann nicht verzeichnet werden. Auch die Online-Umfrage und ein Interview legen nahe, dass die verstärkte Solidarhaftung keinen direkten Einfluss auf die Lohnsituation in der Baubranche hatte. Entsprechend wird die Hypothese k<sup>51</sup> verworfen.

### 5.3.2 Entwicklung der Zahl der Lohnverstösse

Gestützt auf die jährliche Berichterstattung der PK an das SECO kann die Anzahl durchgeführter Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, bei Entsendebetrieben sowie die Entwicklung der vermuteten Lohnverstossquote<sup>52</sup> im Baugewerbe<sup>53</sup> aufgezeigt werden (siehe Abbildung 5.13).

Die Statistik zeigt, dass die Anzahl der jährlich durchgeführten Kontrollen in der Baubranche variiert. Dies lässt sich einerseits durch Lücken in der Allgemeinverbindlicherklärung der GAV in zentralen Branchen wie dem Bauhauptgewerbe in den Jahren 2013 und 2016 erklären. Andererseits spielt die Kontrollstrategie der PK eine wichtige Rolle. Einzelne PK führen ihre Kontrollen hauptsächlich auf Verdacht durch, andere erhöhen ihre Kontrollintensität nach substantiellen Änderungen im ave GAV, wie beispielsweise nach einer Erhöhung der zwingenden Mindestlöhne.

Es fällt auf, dass die vermuteten Verstossquoten zwischen 2012 und 2016 eine stetige Abnahme verzeichneten, sei dies nun im Entsendebereich oder bei Schweizer Betrieben. Inwiefern diese Entwicklung insbesondere im Entsendebereich auf die Einführung der Solidarhaftung zurückzuführen ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Auch in anderen Branchen mit verbindlichen Mindestlöhnen konnte in der erwähnten Zeitspanne eine ähnliche Entwicklung festgestellt werden. Da die Kontrollen der PK in der Regel risikoorientiert und teilweise auf konkreten Verdacht erfolgen, lassen die Verstossquoten keine Rückschlüsse auf die effektive Situation in der Branche zu.

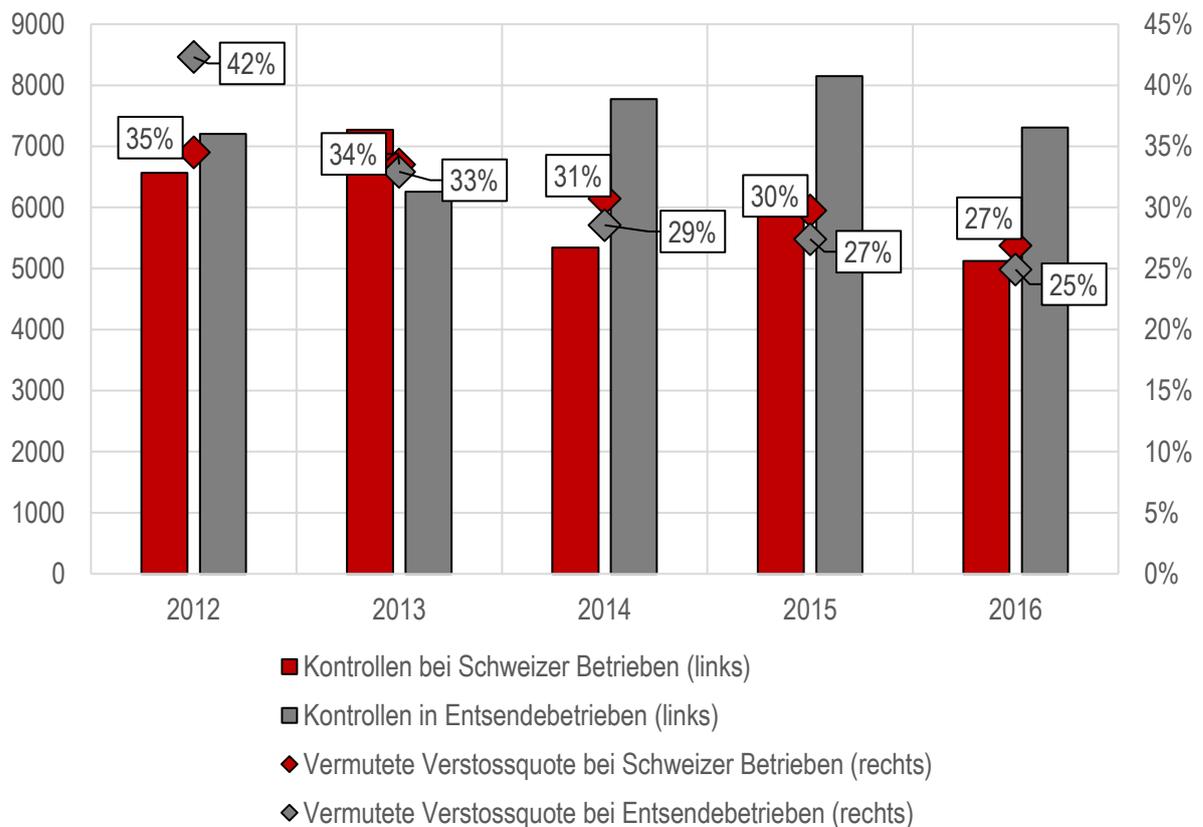
---

<sup>51</sup> Hypothese k: Aufgrund der Einführung der verstärkten Solidarhaftung entwickelten sich die Löhne im Baugewerbe positiv.

<sup>52</sup> Von vermuteten Verstössen wird gesprochen, da die Sanktionierung noch nicht in jedem Fall rechtskräftig ist. Sanktionierte Unternehmen haben je nach Branche unterschiedliche Rekursmöglichkeiten; die Verfahren können mehrere Jahre dauern.

<sup>53</sup> Unter dem Begriff «Baugewerbe» ist hier die Kontrolltätigkeit in folgenden Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen zu verstehen: Schreiner- und Metallgewerbe, Gebäudetechnikbranche, Ausbaugewerbe Westschweiz, Maler- und Gipsergewerbe, Elektro- und Telekommunikations- Installationsgewerbe, Bauhauptgewerbe, Holzbaugewerbe, Isoliergewerbe, Plattenleger Zentralschweiz, Dach- und Wandgewerbe, Marmor- und Granitgewerbe, Decken- und Innenausbau-systeme, Plattenleger BS-BL, Gerüstbau, Geleisebau.

Abbildung 5.13: ~~Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in der Baubranche<sup>54</sup> 2013 bis 2016 und Entwicklung der vermuteten Lohnverstossquote~~ Entwicklung der vermuteten Verstossquote gegen Lohnbestimmungen im Baugewerbe zwischen 2012-2016 (Betriebsebene)



Quelle: FlaM-Bericht 2016 (SECO, 2017b), eigene Berechnungen

~~Bei der vermuteten Verstossquote lässt sich zwischen 2013 und 2016 ein stetiger Anstieg der Quote von 29% auf 37% verzeichnen. Da die Kontrollen der PK in der Regel risikoorientiert und teilweise auf konkreten Verdacht erfolgen, ist diese Quote schwer interpretierbar und lässt keine Rückschlüsse auf die effektive Situation in der Branche zu.~~

~~Dennoch sind~~ verschiedene Unternehmen sind der Ansicht, dass die Solidarhaftung einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Lohnverstössen liefert:

*«Beim Lohndumping muss bemerkt werden, dass die Solidarhaftung ihren Zweck erfüllen kann» (Zitat aus Online-Umfrage).*

*« Gefühlsmässig hatte die Solidarhaftung eine positive Wirkung. Wir verfügen aber über keine griffigen Daten hierzu. Sicher ist aber, dass das Bauhaupt- und das Baunebengewerbe sich nicht gleich entwickeln. Die Solidarhaftung ist eine gute Basis, mit der gearbeitet werden kann. Ich weiss nicht, wo wir heute ohne die Haftung wären, aber es wäre definitiv schlechter. [...] Die Solidarhaf-*

<sup>54</sup> ~~Es wurde nur eine Auswahl an Branchen berücksichtigt. Die vermutete Verstossquote bezieht sich hingegen auf die Resultate der Kontrollaktivität aller PK, deren GAV ganz oder teilweise der Baubranche zugeordnet werden. Detaillierte Zahlen finden sich in Anhang 6.~~

«... ist sicher ein gutes Hilfsmittel, um die Lohn- und Arbeitsbedingungen zu schützen » (Interview Unternehmen II).

Auch die Sozialpartner vermuten, dass sich die verstärkte Solidarhaftung positiv auf die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen auswirkt und Lohndumping effizienter begegnet werden kann:

« Ich denke schon, dass der Marktdruck und der präventive Effekt dazu beitragen, dass genauer hingeschaut wird und auch die Verstösse abnehmen. Unternehmen, die bewusst Lohndumping betreiben und sich nicht intensiv um Arbeitssicherheit bemühen, werden mittelfristig vom Markt verschwinden, da sie aufgrund der Risikobeurteilung der Bauherrschaften und/oder Erstunternehmer gar keine Aufträge mehr erhalten » (Interview Sozialpartner I).

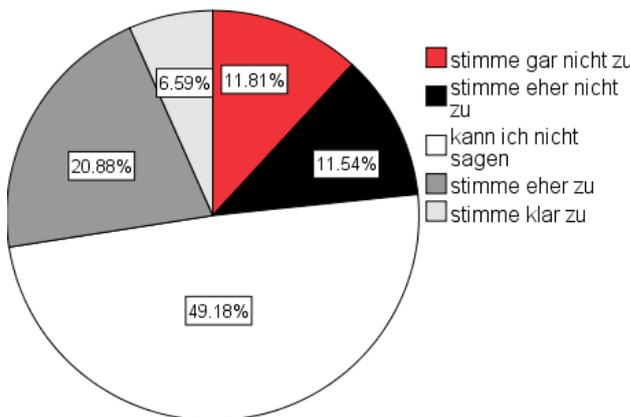
« Ich würde sagen, die Rahmenbedingungen werden schwieriger, die Solidarhaftung trägt aber dazu bei, die Situation besser unter Kontrolle zu haben » (Interview Sozialpartner II).

« Im Zusammenhang mit Subunternehmern haben die Mindestlohnunterschreitungen abgenommen » (Interview Sozialpartner III).

Die Online-Umfrage zeigt im Weiteren, dass rund ein Drittel der befragten Unternehmen annehmen, dass sie von der verstärkten Solidarhaftung profitieren (siehe Abbildung 5.14, Abbildung 5.15). Diese Unternehmen stimmten den Aussagen zu, dass die Solidarhaftung faire Wettbewerbsbedingungen schafft und Lohndumping verhindert. Zu beachten ist, dass rund 23% der Befragten diese Einschätzung nicht teilen und ein Grossteil sich dazu nicht äussern kann.

Abbildung 5.14: Faire Wettbewerbsbedingungen

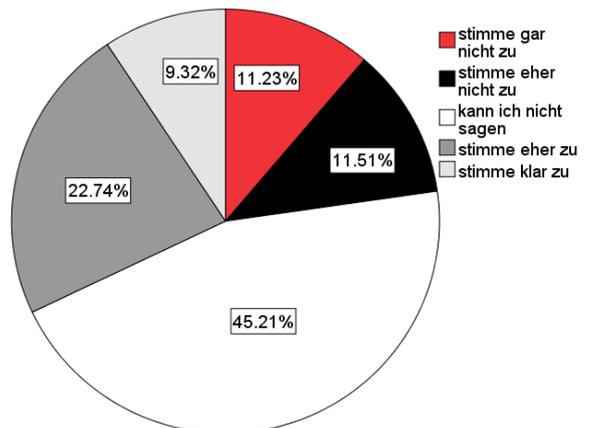
Unsere Unternehmung profitiert von der Solidarhaftung, da sie faire Wettbewerbsbedingungen schafft.  
N = 436



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 5.15: Massnahme gegen Lohndumping

Unsere Unternehmung profitiert von der Solidarhaftung, da sie Lohndumping verhindert.  
N = 436



Quelle: Eigene Darstellung

Sowohl die Sozialpartner wie auch mehrere Unternehmen, die sich im Rahmen der Online-Umfrage oder der Interviews geäussert haben, gehen davon aus, dass die Solidarhaftung einen Beitrag zur Bekämpfung von Lohndumping und zu fairen Wettbewerbsbedingungen leistet. Die Aussagen der Unternehmen und der Sozialpartner zeigen somit ein [anderes-ähnliches Bild wie als die Daten des FlaM-Berichts](#). ~~Da die vermutete Verstossquote im FlaM-~~

~~Bericht allerdings nur schwer interpretierbar und als Indikator für die Situation in der Bau-  
branche ungeeignet ist, scheint es angebracht, die Erkenntnisse der Interviews und der Onli-  
ne-Umfrage stärker zu gewichten.~~ Die Hypothese I<sup>55</sup> wird daher bestätigt.

### 5.3.3 Einstellung der Bevölkerung zur Personenfreizügigkeit

Um die Entwicklung der Einstellung der Bevölkerung zur Personenfreizügigkeit aufzuzeigen, wird auf die Daten der VOX-Analysen zur Abstimmung vom 8. Februar 2009 zur Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens und dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien und zur Abstimmung vom 9. Februar 2014 zur Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ zurückgegriffen (siehe Anhang 22). Im Rahmen der VOX-Analysen werden Nachabstimmungsumfragen bei einer repräsentativen Stichprobe von Stimmberechtigten durchgeführt (FORS, 2017). Es zeigt sich allerdings, dass gestützt auf die VOX-Analysen die Entwicklung der Einstellung der Schweizer Bevölkerung zur Personenfreizügigkeit nicht detailliert untersucht werden kann, da sich sowohl die Abstimmungsfrage wie auch die Fragestellungen in der VOX-Umfrage unterscheiden und nicht direkt vergleichbar sind. Die Daten liefern jedoch gewisse Hinweise zur Motivation des Abstimmungsentscheids.

Die Nachabstimmungsbefragung vom 8. Februar 2009 (Weiterführung Personenfreizügigkeit) ergab, dass die Befürworter dieses Abkommens insbesondere aufgrund ihrer positiven Einstellung zur EU und den bilateralen Verträgen (ca. 35%) zustimmten. Bei den Gegnern der Vorlage spielten Befürchtungen zu negativen Konsequenzen für den Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle.

*« Von den Gegnern wurden am häufigsten Befürchtungen über negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, und dabei insbesondere die Gefahr einer Zunahme der Zahl der Arbeitslosen als Entscheidungsgrund genannt. Fast 40% der Gegner stimmten Nein, weil sie die Ansicht vertreten, dass es in der Schweiz bereits heute genug oder zu viele Ausländer hat. Weit verbreitet war bei den Gegnern auch die Angst vor mehr Kriminalität und einem weiteren Anstieg der Sozialausgaben » (Hirter & Linder, 2009, S. 4).*

Die insgesamt 1'007 befragten Personen wurden ersucht, die nationale Bedeutung der Personenfreizügigkeit auf einer Skala von 0 (keine Bedeutung) bis 10 (grosse Bedeutung) zu bewerten. 25% schätzten die Bedeutung der Personenfreizügigkeit als gross ein, die Skalenpunkte 7 bis 9 vereinten rund 55% der Befragten auf sich. Nur eine kleine Minderheit (3%) schätzte die Bedeutung des Abkommens als gering ein (Skalenpunkte 0 bis 4).

Es zeigt sich wiederum, dass bei den Befragten eine gewisse Skepsis gegenüber der Zuwanderung besteht. Negative Effekte auf den Arbeitsmarkt stehen dabei im Vordergrund. Dennoch schätzt eine sehr deutliche Mehrheit der Befragten die Personenfreizügigkeit als sehr wichtig ein.

Im Rahmen der Nachabstimmungsbefragung vom 9. Februar 2014 (Masseneinwanderungs-Initiative) wurden 1'511 Personen befragt. In der VOX-Analyse werden die Hauptgründe für die Befürwortung respektive Ablehnung der Initiative wie folgt zusammengefasst:

*« Parmi les opposants, le motif principal avancé spontanément pour justifier le rejet de l'initiative UDC est de nature économique (33%) : l'initiative est mauvaise pour l'économie, l'économie profite de l'immigration, la Suisse a besoin*

---

<sup>55</sup> Hypothese I: Die Zahl der Lohnverstösse im Baugewerbe ist aufgrund der Einführung der Solidarhaftung gesunken.

*de la main d'œuvre étrangère, etc. Ensuite, 20% des opposants jugent que l'initiative est inappropriée ou excessive et ne réglerait pas les problèmes de l'immigration. Les conséquences négatives de l'initiative pour la politique européenne de la Suisse viennent en troisième position (18%) [...].*

*Plus du tiers (35%) des personnes qui ont voté Oui justifient en premier lieu ce choix par le fait qu'ils sont contre l'immigration par principe ou qu'il y a déjà assez/trop d'étrangers en Suisse. De plus, près d'une personne sur cinq (17%) s'identifie avec les objectifs de l'initiative et considère que la Suisse doit limiter, contingenter, mieux contrôler et/ou gérer elle-même l'immigration. Viennent ensuite les conséquences négatives (économiques, 11%, ou autres, 10%<sup>56</sup>) imputées à l'immigration [...] » (Sciarini, Nai, & Tresch, 2014).*

Der Wunsch, die Zuwanderung eigenständig zu steuern und zu bremsen, sowie die Ansicht, dass es bereits genug Ausländer in der Schweiz gibt, waren zentrale Gründe für die Ja-Stimmen der Befürworter der Initiative.

Es lässt sich feststellen, dass eine generelle Ablehnung der EU, die Angst vor zu viel Zuwanderung und daraus folgende negative Konsequenzen – unter anderem für den Arbeitsmarkt – zu den Hauptmotiven der Befragten gehören, die sich gegen die Bilateralen I, die Personenfreizügigkeit und für die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ aussprachen. Dagegen zeigt die Nachabstimmungsbefragung vom 8. Februar 2009, dass eine deutliche Mehrheit der Befragten die Bedeutung des Personenfreizügigkeitsabkommens als hoch bis sehr hoch einschätzt. Rund 51% der Befragten sehen in der Personenfreizügigkeit zudem ein wichtiger Pfeiler für den wirtschaftlichen Erfolg und den Wohlstand der Schweiz (siehe Anhang 22).

Aufgrund der vorhandenen Daten kann nicht überprüft werden, ob das Ziel des Parlaments, mit der Verstärkung der Solidarhaftung die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit zu erhöhen, erreicht wurde. Einerseits ist die verstärkte Solidarhaftung erst im Sommer 2013 in Kraft getreten. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass der positive Effekt bis zur Abstimmung am 9. Februar 2014 noch nicht eingetreten war. Da keine aktuelleren Daten vorliegen, ist unklar, ob ein solcher Effekt mittlerweile eingetreten ist. Andererseits ist die Einstellung zur Personenfreizügigkeit von verschiedenen Facetten geprägt. Dazu gehören unter anderem die Einstellung gegenüber der EU und der Zuwanderung im Allgemeinen. So argumentieren nur wenige Befragte direkt mit der Personenfreizügigkeit, sondern betonen beispielsweise ihre positive Einstellung zu den bilateralen Verträgen oder ihre Angst vor zu viel Zuwanderung.

Eine weitere Möglichkeit, die Hypothese m<sup>57</sup> zu testen, liegt darin, die Medienberichterstattung und die Argumentarien von Verbänden zur Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ zu analysieren. Sollte sich zeigen, dass die verstärkte Solidarhaftung als Instrument zur Abfederung von potentiellen negativen Effekten der Personenfreizügigkeit und somit als Argument gegen die Initiative angeführt wird, könnte die Solidarhaftung eine positive Auswirkung auf die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit gehabt haben.

---

<sup>56</sup> Bei der eigenen Auswertung der Resultate wurde jeweils nur der wichtigste Grund für die Ablehnung oder die Befürwortung der Initiative bei der Ermittlung des Prozentsatzes berücksichtigt. Im Rahmen der VOX-Analyse werden die vier wichtigsten Gründe berücksichtigt, daher unterscheiden sich die angegebenen Prozentsätze.

<sup>57</sup> Hypothese m: Die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit hat sich aufgrund der Einführung der Solidarhaftung verbessert.

Die Webseiten von verschiedenen Verbänden<sup>58</sup> wurden nach Beiträgen durchsucht, in denen die Solidarhaftung explizit als Argument gegen die Masseneinwanderungsinitiative angeführt wurde. Auf den berücksichtigten Webseiten konnten allerdings keine solchen Beiträge oder Argumentarien gefunden werden.

Die Deutschschweizer Medien berichteten zwischen dem Inkrafttreten der verstärkten Solidarhaftung am 15. Juli 2013 und der Annahme der Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ am 9. Februar 2014 in rund 230 Artikel<sup>59</sup> über die Masseneinwanderungsinitiative. Lediglich in drei Artikeln wird die verstärkte Solidarhaftung als Argument gegen die Initiative angeführt. Am 14. Januar 2014 hielt Regierungsrat Reber (BL) fest, dass die Personenfreizügigkeit zu gewissen Problemen führe. Diese könnten allerdings nicht durch die Masseneinwanderungsinitiative gelöst werden. Die Massnahmen zur Bekämpfung von Scheinselbständigkeit und die verstärkte Solidarhaftung könnten hingegen Abhilfe schaffen (Jermann, 2014). Auch Bundesrat Schneider-Amman hielt in einem Interview fest, dass die FlaM und die verstärkte Solidarhaftung zu fairen Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmenden führten und verzerrenden Effekten der Personenfreizügigkeit entgegenwirkten (Feusi & Gafner, 2014). Bundesrätin Sommaruga betonte rund zwei Wochen vor der Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative, dass die FlaM zentral seien für die Zustimmung der Bevölkerung zur Personenfreizügigkeit, dabei spiele auch die Solidarhaftung eine wichtige Rolle (Der Beobachter, 2014).

Während die Daten der VOX-Analysen keine klare Aussage zur Veränderung der Akzeptanz der Personenfreizügigkeit in der Schweizer Bevölkerung zulassen, deutet die summarische Medienanalyse darauf hin, dass im Abstimmungskampf gegen die Masseneinwanderungsinitiative die verstärkte Solidarhaftung nur in wenigen Einzelfällen als Argument gegen die Initiative genutzt wurde. Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Verstärkung der Solidarhaftung und der Veränderung der Akzeptanz der Personenfreizügigkeit dürfte somit eher nicht bestehen. Die Hypothese m wird daher verworfen.

#### **5.3.4 Zusammenfassung und Fazit**

Die analysierten Daten zur Lohnentwicklung in der Baubranche zeigen auf, dass die Löhne tendenziell gestiegen sind. Die Solidarhaftung scheint aber diese Entwicklung nicht direkt beeinflusst zu haben, da diese bereits vor dem Inkrafttreten der Solidarhaftung eingesetzt hat. Die Aussagen der Sozialpartner und einiger Unternehmen zur Entwicklung der Lohnverstösse in der Baubranche und die Erkenntnisse aus der Online-Umfrage lassen vermuten, dass der generelle präventive Effekt der Haftung sich auch positiv auf die Einhaltung der Löhne auswirkt. Die summarische Medienanalyse legt hingegen nahe, dass die verstärkte Solidarhaftung keine Auswirkungen auf die Akzeptanz der Bevölkerung der Personenfreizügigkeit hatte.

---

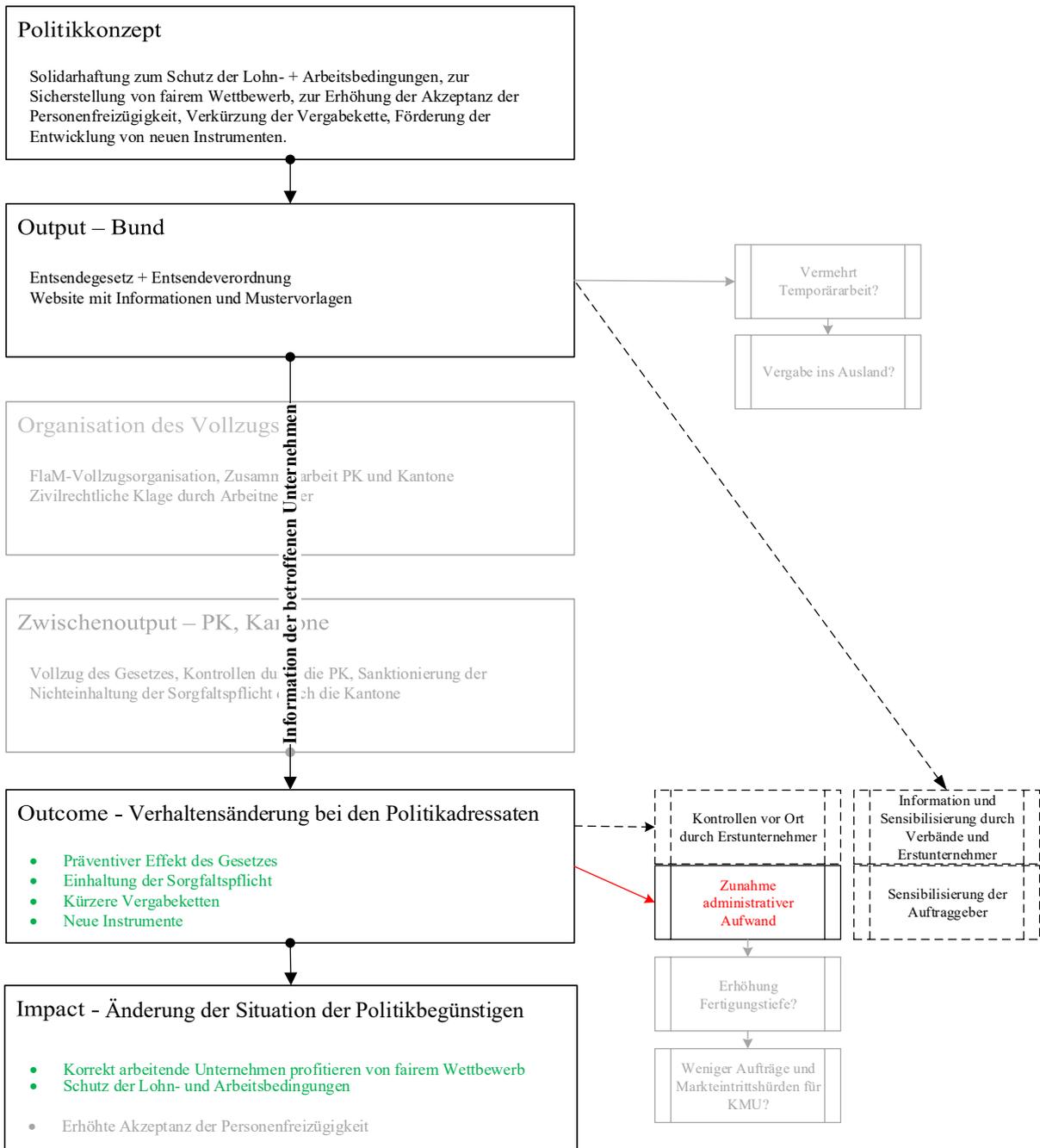
<sup>58</sup> Der Schweizerische Arbeitgeberverband, der Schweizerische Gewerbeverband, der Baumeisterverband, der Schweizerische Gewerkschaftsbund und die Unia.

<sup>59</sup> Die Artikel wurden mittels Stichwort- und Datumssuche in der Argus-Pressedatenbank ermittelt.

## 5.4 Beurteilung der Ergebnisse

Gestützt auf die durchgeführte Wirkungsanalyse kann eine Beurteilung des Zielerreichungsgrades der verstärkten Solidarhaftung vorgenommen werden. Abbildung 5.16 zeigt die Effekte der Solidarhaftung auf, die im Rahmen der Analyse ermittelt wurden. In grüner Farbe werden die gewollten, positiven Effekte dargestellt; die prognostizierten und eingetretenen negativen Effekte sind mit rot gekennzeichnet. Die hellgrauen Kästchen stellen die prognostizierten negativen Effekte dar, die nicht eingetreten sind und die gestrichelten Linien stellen die unerwarteten Auswirkungen dar.

Abbildung 5.16: Wirkungsmodell – Empirische Evidenz



Quelle: Eigene Darstellung

Ein Grossteil der Ziele, die der Gesetzgeber mit der Verstärkung der Solidarhaftung verfolgte, konnte erreicht werden. Auf der Ebene Outcome ist der angestrebte präventive Effekt des Gesetzes eingetreten, und es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der Haftungsregelung und der resultierenden Verhaltensänderung bei den Bauunternehmen. So verfügt eine Mehrheit der befragten Unternehmen über Kenntnisse der Solidarhaftung und viele Unternehmen sind bei der Auswahl ihrer Subunternehmer vorsichtiger geworden. Verstärkt wird dieser Effekt durch das Risiko eines Imageschadens, welches Erstunternehmer zu mehr Vorsicht bei Auftragsvergaben bewegt. Festzuhalten ist allerdings auch, dass insbesondere bei kleinen und Mikrounternehmen gewisse Wissenslücken zur Solidarhaftung bestehen. Nach Ansicht der interviewten Sozialpartner und Unternehmen kann auch teilweise eine Verkürzung der Vergabeketten beobachtet werden. Zudem werden bestehende Instrumente zur Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und zur erleichterten Erfüllung der Sorgfaltspflicht wie GAV-Bescheinigungen vermehrt genutzt und neue Instrumente werden derzeit entwickelt. Es zeigte sich allerdings auch, dass sich diese Effekte nicht auf die ganze Baubranche gleich auswirken. Ein Teil der interviewten Sozialpartner und Unternehmen geht davon aus, dass die Solidarhaftung im Bauhauptgewerbe grössere Auswirkungen hatte als im Baunebengewerbe. Diese Annahme wird von der Tatsache gestützt, dass Unternehmen, die dem NOGA-Code 41 (Bauhauptgewerbe) zugeordnet werden, den administrativen Aufwand der Solidarhaftung als deutlich grösser beurteilen als dies Unternehmen im Ausbaugewerbe tun (siehe Abbildung 5.9).

Mit Ausnahme des erhöhten administrativen Aufwands für die Unternehmen sind die prognostizierten negativen Auswirkungen der verstärkten Solidarhaftung nicht eingetreten. Es finden sich keine erhärteten Hinweise dafür, dass Aufträge häufiger an ausländische Erstunternehmer vergeben werden, um die Haftungsregelung zu umgehen. Zudem hat der Personalverleih in die Baubranche nicht aufgrund der verstärkten Solidarhaftung zugenommen.

Auf der Ebene des Outcomes sind auch unvorhergesehene Auswirkungen der Solidarhaftung eingetreten. Der Bund stellt eine Webseite mit Informationen und Mustervorlagen zur verstärkten Solidarhaftung zur Verfügung. Die betroffenen Verbände und einzelne grosse Unternehmen orteten allerdings einen umfassenderen Informationsbedarf in der Baubranche und übernahmen die Informations- und Sensibilisierungsarbeit. Verschiedentlich wurden Schulungs- und Informationsveranstaltungen durchgeführt, spezifische Publikationen herausgegeben und Mustervorlagen erstellt. Im Weiteren zeigt sich, dass einige Auftraggeber – insbesondere im öffentlichen Sektor – durch die Solidarhaftung sensibilisiert wurden: Einzelne öffentliche Auftraggeber wurden sich vermehrt ihres Einflusses bei der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen (siehe Abbildung 8.22) bewusst und stellen neu höhere Anforderungen bei der Auftragsvergabe. So werden unter anderem GAV-Bescheinigungen als Beleg für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die potentiellen Auftragnehmer eingefordert. Die Weitervergabe von Aufträgen wird teilweise vertraglich unterbunden oder es wird vorgegeben, dass der Erstunternehmer einen Teil des Auftrags selber ausführen muss. Schliesslich führten die Sensibilisierung der Erstunternehmer und die vorsichtigeren Auswahl der Subunternehmer auch zum ungewollten Effekt, dass einzelne Erstunternehmer selber Kontrollen auf den Baustellen durchführen, obwohl ihnen das Gesetz keine Kontrollfunktion auferlegt.

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen kann davon ausgegangen werden, dass der präventive Effekt der Solidarhaftung auf der Ebene Impact einen positiven Beitrag zur Bekämpfung von Lohnverstössen im Rahmen von kettenhaften Weitervergaben leistet. Die teilweise kürzeren Vergabeketten, die erhöhte Vorsicht bei der Auswahl der Subunternehmer sowie die tendenzielle Abnahme der Verstösse im Rahmen von Subunternehmerketten können Indizien für fairere Wettbewerbsbedingungen sein. Rund 30% der online befragten Unternehmen stimmten zudem der Aussage „Unsere Unternehmung profitiert von der Solidar-

haftung, da sie fairen Wettbewerb schafft“ zu (siehe Abbildung 5.14). Die Situation der Politikbegünstigten, die betroffenen Arbeitnehmenden und Unternehmen, dürfte sich aufgrund der Solidarhaftung etwas verbessert haben.

Insgesamt dürfte die Solidarhaftung trotz erhöhtem administrativen Aufwands eine positive Wirkung auf die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Baubranche entfaltet haben. Die Solidarhaftung erfüllt daher die beiden Kriterien „Wirksamkeit“ und „Effektivität“. Die Haftungsregelung konnte die erwarteten Ziele grösstenteils erreichen, und es besteht ein Zusammenhang zwischen der Verstärkung der Solidarhaftung und den eingetretenen Auswirkungen. Der Zielerreichungsgrad kann als hoch beurteilt werden, allerdings wurde das Ziel, keinen zusätzlichen administrativen Aufwand zu verursachen, nicht erreicht. Ein Kosten-Nutzen-Vergleich der Auswirkungen der verstärkten Solidarhaftung kann gestützt auf die im Rahmen der Online-Umfrage und der Interviews erhaltenen Informationen nicht vorgenommen werden. Der administrative Aufwand der Unternehmen hat tendenziell zugenommen. Das Ausmass kann jedoch nicht eruiert werden, ebenso wenig wie der Teil der Zusatzkosten, welcher direkt auf die Solidarhaftung zurückzuführen ist. Es ist auch nicht zu beziffern, welcher Nutzen durch die erhöhte Vorsicht bei der Vergabe von Aufträgen und der besseren Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen entsteht.

## 6. Diskussion möglicher Optimierungspotenziale

Anlässlich der Interviews und der Online-Umfrage wurden verschiedene Massnahmen zur Optimierung der Wirkungsweise der Solidarhaftung vorgeschlagen. In diesem Kapitel werden die unterschiedlichen Vorschläge beschrieben.

### 6.1 Entwicklung von neuen Instrumenten

Sämtliche interviewten Unternehmen und Sozialpartner betonten die Wichtigkeit von effizienten Instrumenten, die die Kontrollen vereinfachen und die Erfüllung der Sorgfaltspflicht ermöglichen. Die Sozialpartner der Branche haben bereits Schritte unternommen, um eine Verbesserung zu erreichen. So wurden einheitliche Standards für GAV-Bescheinigungen definiert und ein neues Auskunftssystem (GAV-Informationenplattform) wird derzeit von den Sozialpartnern der Baubranche erarbeitet. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass mehrere Initiativen parallel laufen. Seit längerem existiert ein Berufsregister für das Maler-Gipsergewerbe, das öffentlichen Auftraggebern Informationen zur GAV-Einhaltung von möglichen Auftragnehmern gibt. Im Kanton Waadt wird bereits jetzt mit einem Badge-System gearbeitet, und auch im Kanton Genf werden Zugangskontrollen mittels Badge auf gewissen Baustellen eingesetzt. Zudem haben vereinzelt grosse Generalunternehmen ihr eigenes Badge- und Zugangssystem entwickelt. Die Entwicklung dieser unterschiedlichen Systeme führt zu Zusatzkosten und könnte wiederum in uneinheitlichen Standards münden. Diesbezüglich hielt ein Unternehmen fest:

*« Wenn ein gesamtschweizerisches Badge-System, das für die gesamte Baubranche gelten würde, eingeführt würde, wären auch die Kosten überschaubarer und vertretbarer » (Interview Unternehmen I).*

Die Initiative der Baubranche, ein einheitliches Informationssystem zu schaffen, ist zu begrüssen. Die von der IG PBK definierten Standards für GAV-Bescheinigungen könnten eine geeignete Basis für den Informationsstandard liefern.

## 6.2 Sensibilisierung der Branche

Die Analyse der Ergebnisse der Online-Umfrage hat gezeigt, dass rund 17% der befragten Unternehmen – davon ein Grossteil kleine und Mikrounternehmen – über keine Kenntnisse der verstärkten Solidarhaftung verfügen (siehe Abbildung 8.11). Seitens des Bundes wurden in Zusammenarbeit mit der SUVA, den Sozialpartnern und den Kantonen Mustervorlagen für die Selbstdeklarationen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht erarbeitet und zentrale Informationen zur Solidarhaftung auf einer Internetseite (SECO, 2017c) zur Verfügung gestellt. Anschliessend oblag es den Verbänden der Baubranche und teilweise den grossen Generalunternehmen, die von der Haftungsregel betroffenen Unternehmen zu sensibilisieren. Entsprechend hielt ein Unternehmen im Interview fest:

*« Das Bewusstsein für diese Haftungsregelung und den damit verbundenen Aufwand kommt erst jetzt langsam. Hier gilt es, vermehrt Aufklärungsarbeit zu leisten » (Interview Unternehmen I).*

Um das Bewusstsein der Branche für die Haftungsregelung zu erhöhen, könnte eine gezielte Informationskampagne für kleine und Mikrounternehmen sinnvoll sein. Dies würde die präventive Wirkung der verstärkten Solidarhaftung erhöhen.

## 6.3 Kontrolltätigkeit und Sanktionen

In den Bemerkungen zur Online-Umfrage forderten mehrere Unternehmen mehr Kontrollen in der Baubranche und schärfere Sanktionen (siehe Anhang 20). Mit seiner Entscheidung vom 23. August 2017 erhöhte der Bundesrat die minimalen Kontrollvorgaben in der Entsendeverordnung (Bundesrat, 2017). Die Kontrollintensität, die im Baugewerbe bereits jetzt hoch ist (SECO, 2017b), dürfte somit nochmals zunehmen. Dies dürfte allerdings an der Thematik nichts ändern, dass im Entsendegesetz kein spezifischer Kontrollgegenstand für die Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht vorgesehen ist.

## 6.4 Rolle des Auftraggebers

Die Interviews und die Online-Umfragen zeigen, dass bei der Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht nur dem Erstunternehmer, sondern auch dem Auftraggeber eine wichtige Rolle zukommt. Die Ausgestaltung der Fristen, des Kostendachs sowie weiterer Faktoren können die Erfüllung der Sorgfaltspflicht positiv beeinflussen.

*« [...]es fängt schon beim Beschaffungswesen und der Auftragsvergabe an. Heute wird einfach das billigste Angebot berücksichtigt. Ich sehe auch Fälle, wo ein Gipser mit zwei Angestellten einen Auftrag für eine Million erhält. Solche Faktoren werden bei der Vergabe nicht berücksichtigt. Wenn der Unternehmer belegen müsste, dass er mindestens die Hälfte des Auftrags mit eigenem Personal ausführt, wäre schon viel gewonnen und Missbräuche könnten bereits auf Stufe der Beschaffung bekämpft werden » (Interview Sozialpartner III).*

So haben denn auch verschiedene Behörden in ihrem öffentlichen Beschaffungsverfahren entsprechende Regelungen erlassen. Unternehmen, die sich um einen öffentlichen Auftrag bewerben, müssen beispielsweise eine GAV-Bestätigung vorweisen, Erstunternehmer müssen einen substantiellen Teil der Arbeiten selber ausführen oder die Weitervergaben durch Subunternehmer sind explizit untersagt (siehe Kapitel 5.2.3 und Anhang 8). Auf Bundesebene hält das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>60</sup> (BöB) in Artikel 8 Ab-

<sup>60</sup> Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1).

satz 1 Buchstabe *b* fest, dass Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden, „welche die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gewährleisten“ und die Lohngleichheit zwischen Mann und Frau sicherstellen. Die Regelung sieht vor, dass Auftragnehmer die Einhaltung dieser Bedingungen mittels einer Selbstdeklaration belegen können (SECO, 2014). Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Sozialpartner, der Kantone und des Bundes, verabschiedete im Jahr 2014 Empfehlungen zur Verbesserung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei öffentlichen Vergaben zuhanden der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) (SECO, 2014, S. 27). Die Umsetzung der Empfehlungen wurde an die Hand genommen. Da die KBOB die laufende Entwicklung von neuen Instrumenten in der Baubranche abwarten will, wurden die Arbeiten im Jahr 2016 sistiert.

## 6.5 Konkursrecht

Ein interviewtes Unternehmen schlug vor, die Bekämpfung von Lohnverstössen via das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)<sup>61</sup> zu verbessern. Der Geschäftsführer beobachtete, dass Subunternehmer, die mit Sanktionen belegt wurden, Konkurs anmeldeten um kurz darauf eine neue Unternehmung mit anderem Namen zu gründen. So würden Unternehmen den Sanktionen entgehen und die Mitarbeitenden um ihre Löhne geprellt (siehe Interview Unternehmen III).<sup>62</sup> Auch das Parlament hat sich verschiedentlich mit der Frage von sogenannten Kettenkonkursen befasst (siehe Hess, 2011; Reynard, 2017; Buttet, 2017). Die Motion von Ständerat Hess wurde im Jahr 2012 angenommen, und das BJ erarbeitete einen Entwurf zur Änderung des SchKG. Dieser wurde im August 2016 in Vernehmlassung gegeben. Derzeit wird die Botschaft zuhanden des Parlaments erarbeitet, der Bundesrat wird sie voraussichtlich im ersten Quartal 2018 verabschieden (Reynard, 2017).

## 6.6 Erleichterung des Verfahrens für die betroffenen Arbeitnehmenden

Sowohl die Interviews wie auch die Antworten aus den Online-Umfragen zeigen, dass die Voraussetzungen für einen Haftungsfall als sehr hoch eingeschätzt werden. Verschiedentlich wurde darauf hingewiesen, dass es bis dato noch zu keinem Haftungsfall kam. Dies erklärt sich zumindest teilweise durch die Tatsache, dass ausländische Arbeitnehmende in aller Regel nicht über die Mittel und den Willen verfügen, ihren Arbeitgeber im Ausland einzuklagen und – falls dieser nicht belangt werden kann – auf den Erstunternehmer Rückgriff zu nehmen (Jorens et. al., 2012, siehe auch Anhang 9). Im Rahmen zweier Interviews wurde denn auch vorgeschlagen, das Verfahren für die betroffenen Arbeitnehmenden zu erleichtern (Interview Sozialpartner II und III).

Mit diesem Ziel hat die Stadt Genf zu Beginn des Jahres 2016 im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesen einen „fonds de responsabilité solidaire“ eingeführt (Vaucher, 2016). Wird in der Stadt Genf auf öffentlichen Baustellen durch einen Subunternehmer ein Lohnverstoss begangen, werden den betroffenen Arbeitnehmenden die Lohnansprüche aus dem Fonds bezahlt. Es obliegt anschliessend den Behörden, ihre Forderung gegenüber dem Subunternehmer durchzusetzen. Die zuständige Vertreterin der Stadt hielt fest: « Ainsi, ce ne sera plus à l'ouvrier, qui parfois vient de loin et qui ne connaît pas les lois en vigueur ici, de se rendre devant les tribunaux mais à la Ville, qui s'y présentera pour le compte de l'employé » (Vaucher, 2016).

---

<sup>61</sup> Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1).

<sup>62</sup> Auch in der Online-Umfrage wiesen mehrere Unternehmen auf diese Problematik hin.

Die Voraussetzungen zur Anwendung der verstärkten Solidarhaftung sind komplex. Erfahrungen aus anderen Ländern (Jorens et. al., 2012) wie auch aus der Schweiz zeigen, dass es kaum zu Anwendungsfällen kommt, wenn Arbeitnehmende ihren Arbeitgeber zivilrechtlich für ihre Lohnforderungen einklagen müssen. Eine Vereinfachung des Verfahrens wurde denn auch in der Rechtslehre thematisiert. Entsprechend halten Wyler und Heinzer fest:

*« Si la poursuite du sous-traitant à l'étranger apparaît difficile à l'excès, la condition prévue à l'art. 5 al. 2, 2<sup>ème</sup> phrase Ldét, doit être considérée comme réalisée. La difficulté excessive devrait notamment être reconnue [...] lorsque des démarches judiciaires à son encontre apparaissent d'emblée comme très vraisemblablement vouées à l'échec ou excessivement compliquées [...]. Cette responsabilité solidaire ne doit pas être rendue illusoire et dépourvue de matérialité par une interprétation rigide, excessive de la subsidiarité » (Wyler & Heinzer, 2014, S. 932).*

Mit dieser Interpretation könnten ausländische Arbeitnehmende eines ausländischen Subunternehmers bereits dann auf den Erstunternehmer Rückgriff nehmen, wenn ein Verfahren gegen den eigenen Arbeitgeber als wenig erfolgreich erscheint.

## 6.7 Anordnung eines Arbeitsunterbruchs

Das Entsendegesetz sieht in Artikel 1 Buchstabe *b* Absatz 2 vor, dass die Kantone bei festgestellten Fällen von Scheinselbständigkeit einen Arbeitsunterbruch verfügen können. Ein einzelner GAV sieht diese Möglichkeit ebenfalls vor.<sup>63</sup> In zwei Interviews wurde dieses Instrument zur Bekämpfung von Lohndumping als sehr wirksam eingeschätzt (Interview Sozialpartner II und Interview Unternehmen III). Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine solche Verfügung einen hoheitlichen Akt darstellt, der in die Kompetenz der kantonalen Behörden fällt.

## 7. Fazit und nächste Schritte

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die verstärkte Solidarhaftung die erwartete Wirkung mehrheitlich erzielt.

Die Solidarhaftung wirkt ausschliesslich präventiv. Bis dato ist es noch zu keinem Haftungsfall gekommen und Sanktionen wegen Verletzung der Sorgfaltspflicht wurden nur in zwei Fällen ausgesprochen. Die verstärkte Solidarhaftung führt aber zu mehr Vorsicht bei der Weitervergabe von Arbeiten und wirkt so Lohnverstössen entgegen. Sie löste in der Branche eine Dynamik aus, welche die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Instrumenten zur einfacheren Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht vorantreibt. Auch scheinen einige Auftraggeber durch die Solidarhaftung sensibilisiert worden zu sein und stellen bereits bei der Auftragsvergabe höhere Anforderungen bezüglich des Nachweises der Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Demnach konnte die verstärkte Solidarhaftung ihre Ziele mehrheitlich erreichen und dem Problem von Lohnunterbietungen im Rahmen von langen Kettenvergaben im Baugewerbe entgegenwirken. Diese positiven Auswirkungen der verstärkten Solidarhaftung führten aber auch zu einem administrativen Mehraufwand. Dieser trifft insbesondere grössere Unternehmen und Unternehmen im Bauhauptgewerbe.

---

<sup>63</sup> Contratto collettivo di lavoro (CCL) per gessatori, stuccatori, montatori a secco, plafonatori e intonacatori valevole per il Cantone Ticino.

Im Weiteren muss auch festgestellt werden, dass die Wirkungsanalyse in verschiedenen Bereichen an Grenzen stösst. So wurde vor der Verstärkung der Solidarhaftung keine vertiefte Problemanalyse vorgenommen und die erwartete Wirkung der Solidarhaftung vom Gesetzgeber nur auf abstrakte Weise definiert. Es blieb damit unklar, wie weitverbreitet das Phänomen von Lohnverstössen bei Kettenvergaben im Baugewerbe tatsächlich ist, welche Bereiche davon betroffen sind und welcher Interventionsmechanismus am besten zur Lösung des Problems beitragen kann. Neben der in Kapitel 4.2.5 aufgezeigten Multikausalität erschwert die ungenügende statistische Datengrundlage klare Aussagen zu einzelnen Punkten. So kann bezüglich der Anzahl Lohnverstösse im Rahmen von Subunternehmerketten nicht abschliessend festgestellt werden, ob sich die Situation verbessert hat oder nicht. In einzelnen Aspekten widersprechen sich die Erkenntnisse der Online-Umfrage und der Interviews, was in eine – tendenziell subjektive – Gewichtung der Resultate mündet.

Diese Erkenntnisse werden dem WBF als Grundlage für die Erarbeitung eines Berichts zuhanden des Bundesrats dienen. Dieser Bericht wird voraussichtlich im Sommer 2018 im Bundesrat beraten und anschliessend den eidgenössischen Räten zugestellt.

## Literaturverzeichnis

- Amt für Hochbauten der Stadt Zürich (2016). *Massnahmen gegen Lohndumping auf Stadtzürcher Baustellen*. URL: [https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber\\_das\\_department/medien/medienmitteilungen/2016/mai/160524a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber_das_department/medien/medienmitteilungen/2016/mai/160524a.html), 09.08.2017.
- Amtliches Bulletin (2012). *Die Wortprotokolle von Nationalrat und Ständerat*. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=25281>, 20.07.2017.
- Anliker, S. (2016). *Projektarbeit: Evaluationskonzept für die empirische Wirkungsanalyse der verstärkten Solidarhaftung im Rahmen des Entsendegesetzes*.
- Balthasar, A. & Haefeli, U. (2004). *Konzept für die Evaluation des Projekts Bahn 2000 erste Etappe (B21)*. URL: <http://www.interface.skouhus.bombelli.ch/projekt/konzept-fur-die-evaluation-des-projekts-bahn-2000-erste-etappe-b21/>, 19.07.2017.
- Berufsregister (2017). *Berufsregister*. URL: <http://www.berufsregister.com/data/de/dienstleistung>, 25.07.2017.
- BFS (2017a). *NOGA*. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industriedienstleistungen/nomenklaturen/noga/oft-gestellte-fragen.html>, 02.08.2017.
- BFS (2017b). *Schweizerischer Lohnindex*. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sli.html>, 11.08.2017.
- BFS (2018). *Schweizerische Lohnstrukturerhebung*. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehner-erwerbseinkommen-arbeitskosten/lohnniveau-schweiz.html>, 14.05.2018.
- BUAK (2017). *Auftraggeberhaftung nach dem Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG)*. URL: [https://www.buak.at/cms/BUAK/BUAK\\_0.a/1481640355097/home/home/auftraggeberhaftung-nach-dem-lohn-und-sozialdumping-bekaempfungsgesetz-lsd-bg-seit-01-01-2017](https://www.buak.at/cms/BUAK/BUAK_0.a/1481640355097/home/home/auftraggeberhaftung-nach-dem-lohn-und-sozialdumping-bekaempfungsgesetz-lsd-bg-seit-01-01-2017), 04.06.2017.
- Bundesrat (2017). *Mindestzahl bei den Kontrollen der flankierenden Massnahmen erhöht*. URL: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67824.html>, 23.08.2017.
- Burkhardt, P. (2011). *Lohndumping: Erbärmliche Zustände auf Baustellen. Der Sonntag, 02.10.2011*.
- Bussmann, W. K. (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel /Frankfurt a. M: Helbing & Lichtenhan.
- Buttet, Y. (2017). *Interpellation 17.3109 - Worauf wartet der Bundesrat denn noch, bis er die Konsumentinnen und Konsumenten bei Baupfusch unterstützt?* URL:

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173109>, 09.08.2017.

Carobbio Guscetti, M. (2009). *Motion 09.4188. Freier Personenverkehr und bilaterale Abkommen. Verstösse von Subunternehmen bekämpfen*. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20094188>, 20.07.2017.

Chanut, J.-C. (2016). Une nouvelle arme contre la fraude au détachement des salariés étrangers. *La Tribune 20.01.2016*. URL: <http://www.latribune.fr/economie/france/une-nouvelle-arme-contre-la-fraude-au-detachement-des-salaries-etrangers-544366.html>, 19.08.2017.

Chevrier, M. (2008). *Interpellation 08.3085. Entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Wir müssen handeln!* URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20083085>, 20.07.2017.

Der Beobachter (2014). *Die Initiative löst die Probleme nicht*. URL: <https://www.beobachter.ch/migration/simonetta-sommaruga-die-initiative-lost-die-probleme-nicht>, 26.09.2017.

Diekmann, A. (2007). *Empirische Sozialforschung - Grundlagen, Methoden, Anwendungen* (18. Ausg.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Direktion für europäische Angelegenheiten DEA (2017). *Abstimmungen*. URL: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/abstimmungen.html>, 27.07.2017.

EFK (2016). *EFK*. URL: [http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20\(43\)/11418\\_10\\_BE\\_DEZA\\_Deutsch.pdf](http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20(43)/11418_10_BE_DEZA_Deutsch.pdf), 19.07.2017.

Fässler-Osterwalder, H. (2007). *Motion 07.3431. Solidarhaftung bei Verstössen gegen das Entsendegesetz und die flankierenden Massnahmen*. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20073431>, 20.07.2017.

Feusi, D. & Gafner, B. (2014). Wir wollen Ordnung haben im Stall. *Basler Zeitung*, 20.01.2014.

FHS St.Gallen (2014). *KMU-Spiegel 2014*. URL: <https://www.fhsg.ch/fhs.nsf/de/ifu-fhs-kmu-spiegel>, 24.06.2017.

FHS St.Gallen (2016). *KMU-Spiegel 2016*. URL: [https://www.fhsg.ch/fhs.nsf/files/IFU\\_KMU-Spiegel\\_2016%20deutsch/\\$FILE/FHS\\_KMU\\_Spiegel\\_2016\\_DE.pdf](https://www.fhsg.ch/fhs.nsf/files/IFU_KMU-Spiegel_2016%20deutsch/$FILE/FHS_KMU_Spiegel_2016_DE.pdf), 24.06.2017.

- FORS (2017). *Die Nachabstimmungsumfragen*. URL: <http://forscenter.ch/de/daris-daten-und-forschungsinformationsservice/datenservice/spezialprojekte/vox-voxit/>, 03.07.2017.
- GPK-NR (2011). *11.4055 Postulat. Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. Prüfung einer gesetzlichen Lösung zwecks Behebung gewisser Rechtsmängel in diesem Bereich*. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20114055>, 20.07.2017.
- Helfferrich, C. (2011). *Die Qualität qualitativer Daten - Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hess, H. (2011). *Motion 11.3925 - Missbrauch des Konkursverfahrens verhindern*. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113925>, 20.07.2017.
- Hirter, H. & Linder, W. (2000). *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 21. Mai 2000 (VOX-Analyse)*. URL: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/abstimmungen/bilaterale-1.html>, 14.07.2017.
- Hirter, H. & Linder, W. (2009). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 8. Februar 2009*. URL: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/abstimmungen/ausdehnung-fza.html>, 17.07.2017.
- Hug, R. (2011). So läuft Lohndumping. *St. Galler Tagblatt* 18.10.2011.
- IG PBK (2016). Häufig gestellte Fragen zur GAV-Bescheinigung.
- Jacolet, T. (2016). Construction: Vaud abat ses cartes. *Monde Économie*, 21.07.2016.
- Jermann, H.-M. (2014). Geeint für die Personenfreizügigkeit. *Aargauer Zeitung*, 14.01.2014. URL: <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/regierungsraete-in-der-nordwestschweiz-geeint-fuer-personenfreizuegigkeit-127562671>, 26.09.2017.
- Jorens, Y. Peters, S., & Houwerzijl, M. (2012). *Study on the protection of workers' rights in subcontracting processes in the European Union*. URL: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7921>, 04. 06 2017.
- Kallus, K. W. (2016). *Erstellung von Fragebogen (2. Auflage)*. Wien: Facultas.
- Keller, M., Frick, R., Schäffeler, U., Peters, M., & Sager, F. (2006). *Evaluation Bahn 2000 1. Etappe. Schlussbericht*. Bern: Bundesamt für Verkehr (BAV).
- Kopp, L. & Milic, T. (2005). *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 25. September 2005 (VOX-Analyse)*. URL: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/abstimmungen/ausdehnung-fza.html>, 14. 07 2017.

- Körber, A. & Kaufmann, P. (2007). Die Schweizer Bauwirtschaft – zyklische Branche mit strukturellen Problemen. *Die Volkswirtschaft*. URL: <http://dievolkswirtschaft.ch/de/2007/11/koerber/>, 15.05.2017.
- Labor Inspection Authority, Norwegen. (2017). *Joint and several liability of contracting entities*. URL: <http://www.arbeidstilsynet.no/>, 05.06.2017.
- Ledermann, S., Sager, F., Rüefli, C., & al., (2006). *Evaluation der Strategie "Migration und Gesundheit 2002-2006"*. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Mader, L. (2009). Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz. In T. Widmer, W. Beywl, & C. Fabian, *Evaluation - Ein systematisches Handbuch* (S. 52-63). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mieg, H. (2001). Experteninterviews. *MUB Working Paper 6. Professur für Mensch-Umwelt-Beziehungen, ETH Zürich*. URL: [mieg.ethz.ch](http://mieg.ethz.ch), 17.03.2017.
- Ministère du Travail Frankreich. (2017). *Obligations des donneurs d'ordre et maîtres d'ouvrage en France en cas de détachement*. URL: <http://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/detachement-des-salaries-et-lutte-contre-la-fraude-au-detachement/article/obligations-des-donneurs-d-ordre-et-maitres-d-ouvrage-en-france-en-cas-de>, 05.06.2017.
- Österreichische Sozialversicherung. (2017). *AuftraggeberInnenhaftung (AGH)*. URL: <https://www.sozialversicherung.at/portal27/esvportal/content?contentid=10007.683833>, 04.06.2017.
- Reynard, M. (2017). *Interpellation 17.3437 - Ein Konkurs nach dem anderen: Wie kann dieses so häufig auftretende Problem gelöst werden?* URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20173437>, 20.07.2017.
- Rieder, S. (2003). *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung - Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren*. URL: [http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/doc/3-1-2ilw\\_bericht.pdf](http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/doc/3-1-2ilw_bericht.pdf), 21.08.2017.
- Sager, F. & Hinterleitner, M. (2014). Evaluation. In K. Schubert, & N. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3. Ausg., S. 437-461). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Sager, F. & Rüefli, C. (2005). Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements - Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. *Swiss Political Science Review* 11 (2), S. 101-129.
- SBV. (2016). *Zahlen und Fakten 2016*. URL: <http://www.baumeister.ch/de/?Itemid=844>, 20.07.2017.

- SBV. (2017a). *Genfer und Waadtländer Knowhow für die Schweiz*. URL: <http://www.baumeister.ch/de/news/497-medienmitteilungen/1930-tdb17-news-vormittag>, 09.06.2017.
- SBV. (2017b). *SBV-Lohnerhebungen*. URL: <http://www.baumeister.ch/de/politik-wirtschaft/wirtschaftsdaten/lohnstatistik>, 14.08.2017.
- Schweizerische Evaluationsgesellschaft. (2017). *SEVAL-Standards*. URL: <http://www.seval.ch/de/standards/index.cfm>, 03.03.2017.
- Sciarini, P., Nai, A., & Tresch, A. (2014). *Analyse de la votation fédérale du 9 février 2014 (VOX-Analyse)*. gfs, Université de Genève. URL: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/abstimmungen/gegen-masseneinwanderung.html>, 14.07.2017.
- SECO (2012). *Erläuternder Bericht zur Subunternehmerhaftung*. URL: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/solidarhaftung.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/solidarhaftung.html), 09.01.2017.
- SECO (2013). *Erläuternder Bericht zum Entwurf über die Revision der Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV) - Umsetzung der Solidarhaftung*. URL: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/solidarhaftung.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/solidarhaftung.html), 20.06.2017.
- SECO (2014). *Personenfreizügigkeit und Arbeitsmarktmassnahmen - Wirkungsweise und Handlungsbedarf - Bericht der Arbeitsgruppe unter Leitung von Staatssekretärin M.-G. Ineichen-Fleisch*. URL: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/publikationen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/publikationen.html), 20.06.2017.
- SECO (2016a). *12. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU*. URL: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/Observatorium\\_Freizuegigkeitsabkommen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/Observatorium_Freizuegigkeitsabkommen.html), 20.07.2017.
- SECO (2016b). *Solidarhaftung*. URL: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/solidarhaftung.html#1676657527](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/solidarhaftung.html#1676657527), 07.05.2017.
- SECO (2016c). *Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union*. URL: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/publikationen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/publikationen.html), 12.05.2017.
- SECO (2017a). *13. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt*. URL:

<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-67405.html>,  
04.07.2017.

SECO (2017b). *FlaM-Bericht 2016 - Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union*. URL: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen.html), 23.09.2017.

SECO (2017c). *Solidarhaftung*. URL: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/solidarhaftung.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/solidarhaftung.html), 31.08.2017.

SECO (2017d). *Entsendung und Flankierende Massnahmen*. URL: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen.html), 20.08.2017.

SEM (2017). *Personenfreizügigkeit Schweiz – EU/EFTA*. URL: [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/fza\\_schweiz-eu-efta.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/fza_schweiz-eu-efta.html), 01.09.2017.

Sommaruga, C. (2010). *Parlamentarische Initiative 10.502. Stopp dem Lohndumping und dem Missbrauch bei Unteraufträgen*. URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20100502>, 20.07.2017.

Spoerri, A. (2017). *Der Bund muss seine Berggebietsförderung überprüfen. Die Volkswirtschaft*. URL: <http://dievolkswirtschaft.ch/de/2017/09/spoerri-10-2017/>, 26.09.2017.

Städler, I. (2016). *Baufirmen in den Bergen bangen um ihre Existenz. Tages-Anzeiger, 11.04.2016*. URL <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/zweitwohnungsinitiative-trifft-buendner-haerter-als-walliser/story/27823171>, 23.09.2017.

swisstaffing (2009). *Die Schweizer Unternehmen - zwischen Globalisierung, Personenfreizügigkeit und demographischem Wandel*. URL: [http://www.swisstaffing.ch/docs/de/Publikationen/Studien/2009\\_swisstaffing\\_Die\\_Schweizer\\_Unternehmen.pdf](http://www.swisstaffing.ch/docs/de/Publikationen/Studien/2009_swisstaffing_Die_Schweizer_Unternehmen.pdf), 14.07.2017.

swisstaffing (2011). *Die Temporärarbeit in der Schweiz - Aktualisierungsstudie*. URL: [http://www.swisstaffing.ch/docs/de/Publikationen/Studien/2011\\_swisstaffing\\_Die\\_Temporaerarbeit\\_in\\_der\\_Schweiz\\_Aktualisierungsstudie.pdf](http://www.swisstaffing.ch/docs/de/Publikationen/Studien/2011_swisstaffing_Die_Temporaerarbeit_in_der_Schweiz_Aktualisierungsstudie.pdf), 14.07.2017.

swisstaffing (2014). *Die Temporärarbeit in der Schweiz - Aktualisierungsstudie*. URL: [http://www.swisstaffing.ch/docs/de/Publikationen/Studien/2014\\_swisstaffing\\_Die\\_Temporaerarbeit\\_in\\_der\\_Schweiz\\_Aktualisierungsstudie.pdf](http://www.swisstaffing.ch/docs/de/Publikationen/Studien/2014_swisstaffing_Die_Temporaerarbeit_in_der_Schweiz_Aktualisierungsstudie.pdf), 14.07.2017.

swisstaffing (2016). *Temporärbranche - Factsheet*. URL: [http://www.swisstaffing.ch/docs/de/Pensionskasse/Fuer\\_temporaer\\_Arbeitende/swisstaffing\\_Factsheet\\_Die\\_Temporaerbranche\\_2016.pdf](http://www.swisstaffing.ch/docs/de/Pensionskasse/Fuer_temporaer_Arbeitende/swisstaffing_Factsheet_Die_Temporaerbranche_2016.pdf), 14.07.2017.

- Tschan, K. (2015). Ein Generalunternehmen wagt den Tabubruch. *Tagesanzeiger*, 29.01.2015. URL: <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Ein-Generalunternehmen-wagt-den-Tabubruch/story/29334622>, 18.09.2017.
- Valda, A. (2015). Unia mit Wirtschaftsanwälten gegen Baumeisterverband. *Tagesanzeiger*, 28.09.2015. URL: <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/standard/Unia-mit-Wirtschaftsanwaelten-gegen-Baumeisterverband/story/22291754>, 18.09.2017.
- Vaucher, A. (2016). La Ville de Genève se dote d'outils pour lutter contre le dumping salarial. *Tribune de Genève*, 26.01.2016.
- Widmer, T. (2004). Qualität der Evaluation - Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird. In R. Stockmann, *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder* (S. 83-109). 2. Auflage. Opladen : Leske+Budrich.
- Widmer, T. (2005). *Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund*. URL: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/umsetzung/leitfaden-wirksamkeitsueberpruefung-d.pdf>, 03.03.2017.
- Widmer, T. & Frey, K. (2006). Evaluation von Mehrebenen-Netzwerkstrategien. *Zeitschrift für Evaluation*, 2, S. 287-316.
- WKO (2017). *Auftraggeberhaftung*. URL: <https://www.wko.at/service/arbeitsrecht-sozialrecht/Auftraggeberhaftung.html>, 04.06.2017.
- Wyler, R. & Heinzer, B. (2014). *Droit du travail*. Bern: Précis de droit Stämpfli.
- Zollbehörde Deutschland (2017). *Haftung des Auftraggebers*. URL: [http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Haftung-Auftraggebers/haftung-auftraggebers\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Haftung-Auftraggebers/haftung-auftraggebers_node.html), 04.06.2017.

## 8. Anhang

### Anhang 1 Glossar

Auftraggeber	Der Auftraggeber bezeichnet die natürliche oder juristische Person, welche einen Auftrag – in diesem Kontext beispielsweise den Bau eines Hauses – vergibt.
Entsandte	„Entsandte sind Dienstleistungserbringer, die unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen maximal 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr als entsandte Arbeitnehmende eines ausländischen Arbeitgebers in die Schweiz kommen, um einen Auftrag zu erfüllen“ (SECO, 2017d).
Entsendebetriebe	Entsendebetriebe sind Unternehmen aus dem EU/EFTA-Raum, welche Arbeitnehmende unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen bis zu maximal 90 Tage pro Kalenderjahr in die Schweiz entsenden um eine Dienstleistung zu erbringen.
Erstunternehmer	Der Erstunternehmer ist eine Unternehmung, welche einen Auftrag eines Auftraggebers annimmt.
Fertigungstiefe	Die Fertigungstiefe bezeichnet den Umfang der Dienstleistungen eines Bauunternehmens. Ein hoher Spezialisierungsgrad stellt eine geringe Fertigungstiefe dar, während Unternehmen mit einem breiten Angebot über eine hohe Fertigungstiefe verfügen.
Flankierende Massnahmen	„Ziel der flankierenden Massnahmen ist die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz für in- und ausländische Arbeitnehmende zu garantieren und einen fairen Wettbewerb für alle zu gewährleisten. Die flankierenden Massnahmen sind im Entsendegesetz, im Obligationenrecht und im Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen verankert. Die flankierenden Massnahmen beinhalten Kontrollen auf Einhaltung der minimalen und üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die allgemeine Beobachtung des Schweizer Arbeitsmarktes. Um die Kontrolle der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durchzuführen, sind in allen Regionen und Branchen der Schweiz Arbeitsmarktinspektorinnen und -inspektoren im Einsatz“ (SECO, 2017d).
Paritätische Kommission	„In Branchen, die einem ave GAV unterstehen, führen sogenannte paritätische Kommissionen (PK) Kontrollen durch. Die PK setzen sich aus Vertretern der Arbeitgeber und der Gewerkschaften zusammen. Sie kontrollieren im Rahmen der flankierenden Massnahmen ausländische Betriebe, die im Rahmen einer Dienstleistungserbringung bis zu 90 Tage pro Jahr in der Schweiz arbeiten und überprüfen den Status von ausländischen Selbständigen. Sie kontrollieren auch ausländische Arbeitnehmende, die für maximal 3 Monate bei einem Schweizer Betrieb arbeiten (sog. kurzfristige Stellenantritte). Gleichzeitig prüfen die PK im Rahmen des ordentlichen GAV-Vollzugs die Einhaltung der GAV-Bestimmungen durch Schweizer Betriebe“ (SECO, 2017d).
Sozialpartner	Als Sozialpartner werden die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände

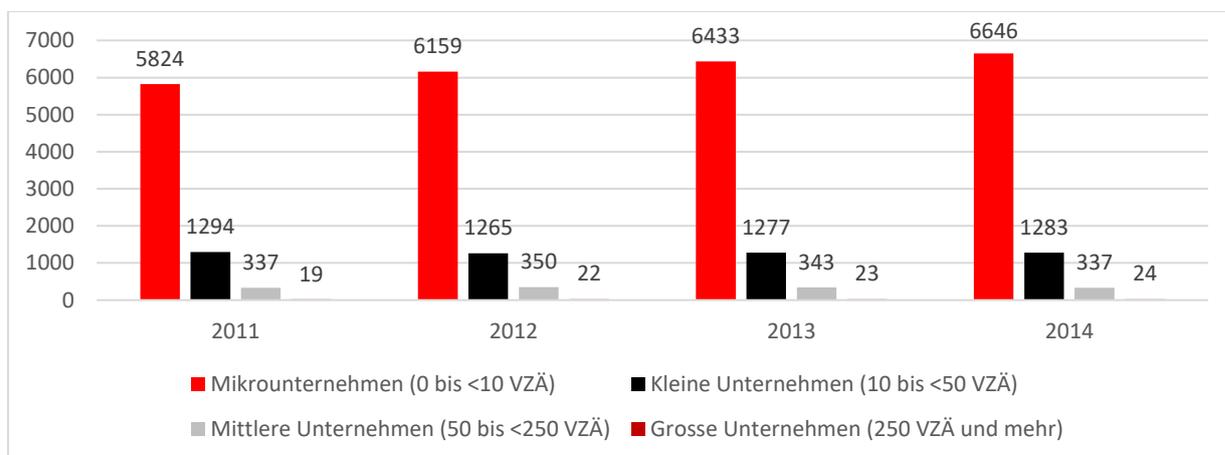
	einer Branche bezeichnet.
Subunternehmer	Ein Subunternehmer ist eine Unternehmung, welche einen Auftrag einer anderen Unternehmung annimmt.
Vergabekette	Die Vergabekette bezeichnet die Kette, welche vom Erstunternehmer bis zum untersten Subunternehmer reicht.
Vollzeitäquivalente	Vollzeitäquivalente geben das Total an Vollzeitstellen an, wenn sämtliche Teilzeitbeschäftigten einer Unternehmung oder Branche zusammengezählt werden.

## Anhang 2 Die Baubranche in der Schweiz

Der Schweizer Baubranche kommt eine grosse Bedeutung zu. Im Bausektor werden rund 5% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung erwirtschaftet (Konjunkturforschungsstelle, 2017) und im Bauhauptgewerbe wird ein Umsatz von knapp 20 Milliarden Franken realisiert (sbv, 2016). Rund 8% der in der Schweiz arbeitstätigen Personen sind in der Baubranche angestellt. Von den insgesamt ca. 578'000 Unternehmungen, die in der Schweiz niedergelassen sind, sind rund 50'000 Unternehmen (8.6%) in der Baubranche tätig<sup>64</sup>. Rund 82% der Firmen, die dem Baugewerbe angehören, werden dem Baunebengewerbe zugerechnet (rund 40'000 Unternehmen). Dem Tiefbau gehören mit rund 1'100 Unternehmen nur 2% der Betriebe an. Die restlichen 8'290 Unternehmen (16%) werden zum Hochbau gezählt. Die Anzahl der Arbeitsstätten ist in allen drei Bereichen zwischen 2011 und 2014 relativ stabil geblieben oder leicht gewachsen (siehe Abbildung 8.1, Abbildung 8.2 und Abbildung 8.3).

Wird die Entwicklung der Anzahl Arbeitsstätten nach NOGA-Code betrachtet, so zeigt sich, dass in allen Bereichen die Mikrounternehmen (mit 0 bis 9 Angestellten) den Grossteil der Unternehmen ausmachen. Im Hochbau machen diese Mikrounternehmen rund 80% der Branche aus, im Tiefbau rund 60% und im Ausbaugewerbe sogar rund 87%. Kleine Unternehmen (mit 10 bis 49 Angestellten) machen 15% (NOGA-Code 41), 31% (NOGA-Code 42) und 12% (NOGA-Code 43) der Branche aus. Mittleren und grossen Unternehmen kommt hingegen deutlich weniger Gewicht zu (siehe Abbildung 8.1, Abbildung 8.2 und Abbildung 8.3). Die Baubranche ist entsprechend stark von kleinen Betriebsstrukturen geprägt.

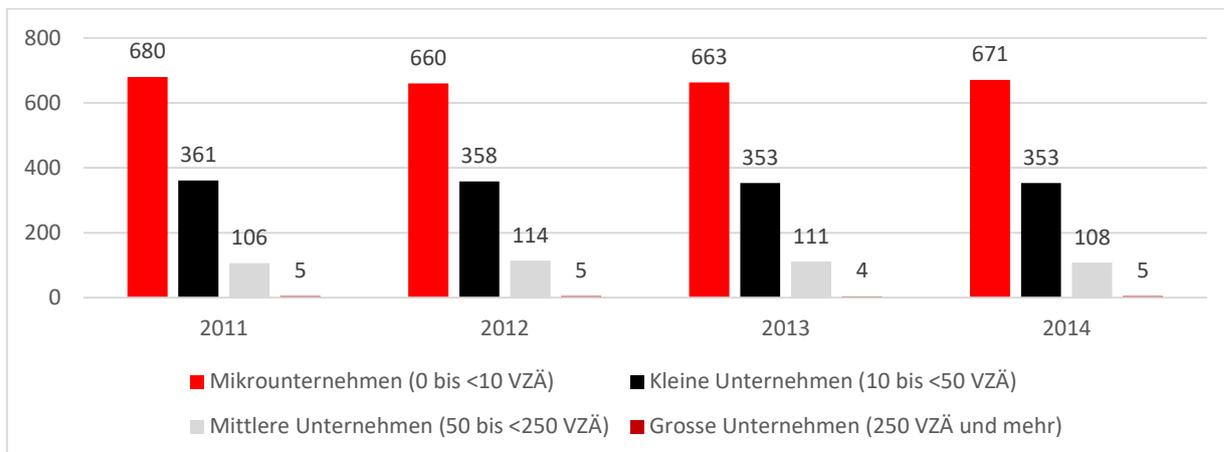
Abbildung 8.1: Entwicklung der Anzahl Arbeitsstätten im Hochbau (NOGA-Code 41)



Quelle: BFS, STATENT 2011-2014

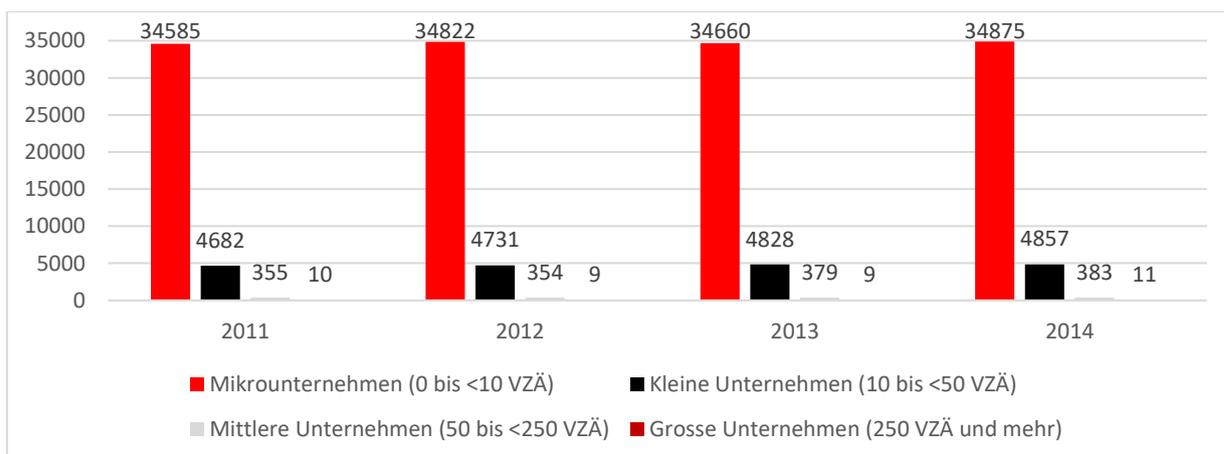
<sup>64</sup> Daten aus der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) 2014, eigene Berechnungen.

Abbildung 8.2: Entwicklung der Anzahl Arbeitsstätten im Tiefbau (NOGA-Code 42)



Quelle: BFS, STATENT 2011-2014

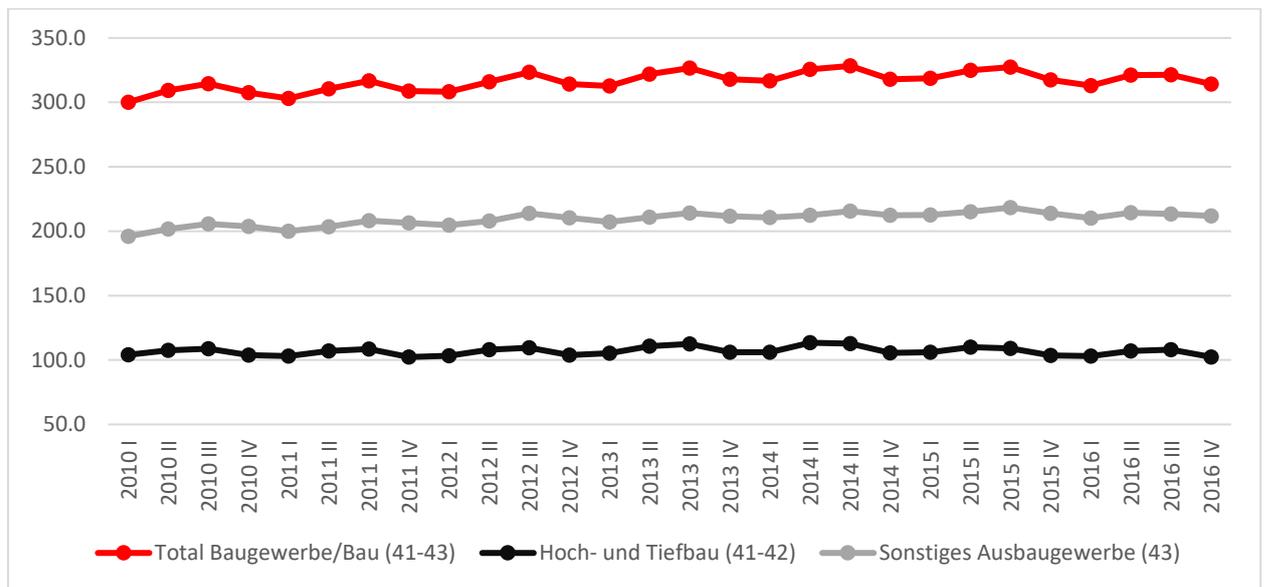
Abbildung 8.3: Entwicklung der Anzahl Arbeitsstätten bei Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe (NOGA-Code 43)



Quelle: BFS, STATENT 2011-2014

Die Anzahl Beschäftigter im Baugewerbe (NOGA-Code 41 – 43) blieb seit 2010 relativ stabil und belief sich auf 300'000 bis 326'000 Vollzeitäquivalente.

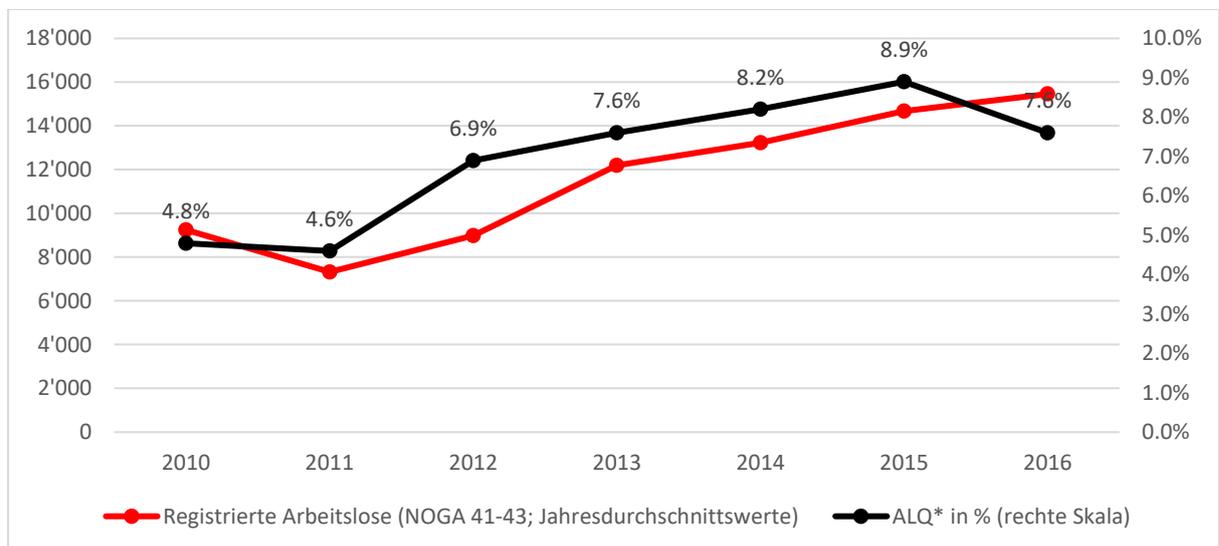
Abbildung 8.4: Entwicklung der Anzahl Beschäftigten in der Baubranche (VZÄ pro Quartal)



Quelle: BFS, BESTA

Wird die Anzahl der registrierten Arbeitslosen und die entsprechende Arbeitslosenquote (ALQ) betrachtet, zeigt sich ein stetiger Anstieg der Quote (siehe Abbildung 8.5).

Abbildung 8.5: Registrierte Arbeitslose in der Baubranche (NOGA-Code 41-43)

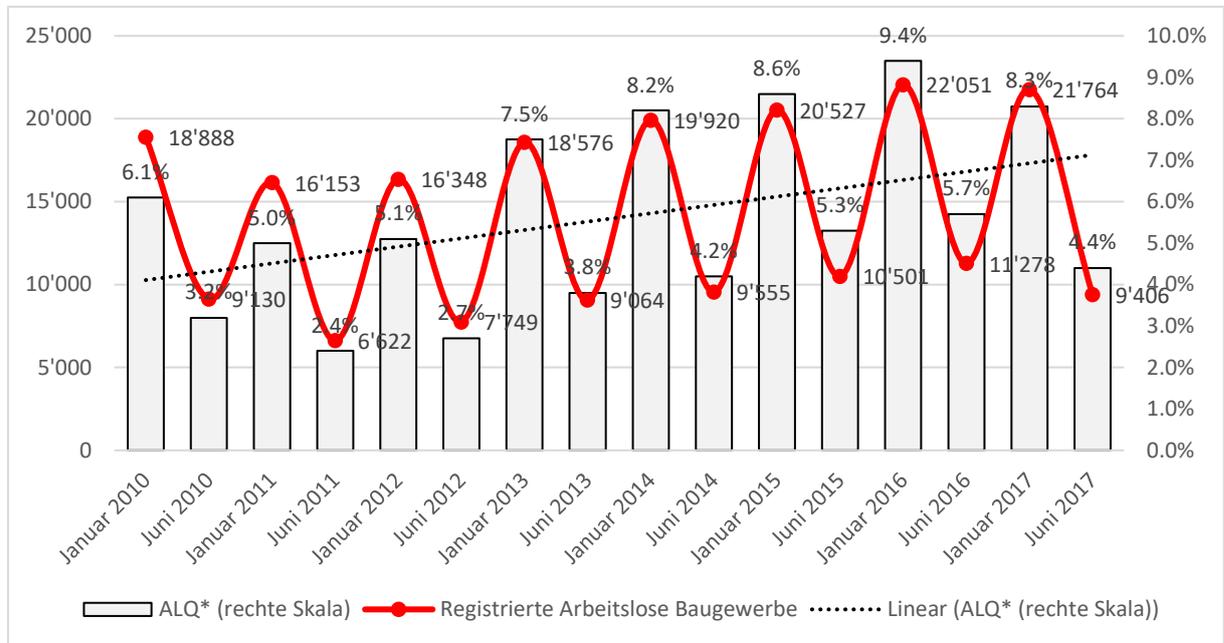


Quelle: SECO, Arbeitsmarkt-Statistik\*

\*Die Arbeitslosenquoten nach Wirtschaftszweigen werden auf der Basis von Erwerbstätigenzahlen und nicht auf jener der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Erwerbslose) berechnet. Die Erwerbstätigenzahl für die Arbeitslosenquotenberechnung nach Wirtschaftszweigen beträgt 3'250'765 anstelle der Erwerbspersonenbasis von 4'322'899 Personen. Die Differenz von 1'072'134 Personen zu den 4'322'899 Erwerbspersonen gemäss Volkszählung 2010 setzt sich aus 186'765 Erwerbslosen und 885'369 Erwerbstätigen, die im Rahmen der Volkszählung keine Angaben zu einem Wirtschaftszweig gemacht haben, zusammen. Die Arbeitslosenquoten nach Wirtschaftszweigen sind aufgrund dieser methodischen Abweichung leicht überschätzt.

Betrachtet man die registrierten Arbeitslosen in einem Halbjahresrhythmus, wird deutlich, dass die ALQ stark saisonal schwankt (siehe Abbildung 8.6). In den Sommermonaten nimmt die Arbeitslosigkeit merklich ab; es handelt sich dabei um die arbeitsintensivsten Monate für die Branche. Im Winter steigt die ALQ jährlich stark an. Dennoch kann in der Tendenz ein Trend zu einer höheren durchschnittlichen ALQ beobachtet werden (schwarz-gepunktete Trendlinie).

Abbildung 8.6: Registrierte Arbeitslose in der Baubranche, Halbjahresrhythmus (NOGA-Code 41-43)



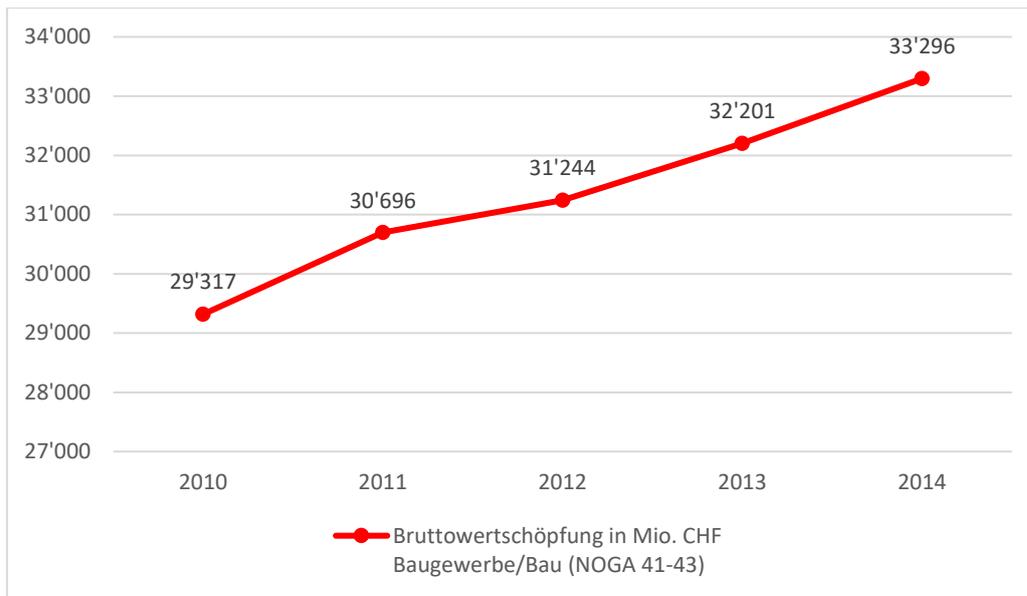
Quelle: SECO, Arbeitsmarkt-Statistik

\* Siehe Bemerkung unter Abbildung 8.5

Der Anteil an ausländischen Arbeitnehmenden ist im Baugewerbe mit 40.5% relativ hoch. Rund 21% der ausländischen Arbeitskräfte stammen aus den EU/EFTA-Staaten (inkl. Kurzaufenthalter), 8% sind Grenzgänger und rund 11% der Arbeitnehmenden stammen aus Drittstaaten (SECO, 2016a).

Abbildung 8.7 zeigt die Bruttowertschöpfung der Branche zwischen 2010 und 2014. Diese hat sich positiv entwickelt.

Abbildung 8.7: Bruttowertschöpfung in der Baubranche, 2010-2014



Quelle: BFS

Je nach Region hat das Baugewerbe allerdings eine unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung. Insbesondere in den Bergregionen hat das Bauwesen ein starkes Gewicht, während die Bruttowertschöpfung in bevölkerungsreichen Regionen am grössten ist (Körber & Kaufmann, 2007).

Die Baubranche sieht sich mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Dazu gehören gemäss einer Untersuchung der Hochschule für Angewandte Wissenschaften St.Gallen (FHS St.Gallen) insbesondere ein starker Konkurrenzdruck, Preiskampf und Regulierungen.

*« In vielen Teilbranchen im Bauhauptsegment und -nebenssegment ist seit Jahren ein sehr intensiver Preiskampf zu beobachten, der sich seit der Aufhebung des Mindestkurses weiter verschärft hat. Die grenznahen Mitbewerber treten in den Markt ein und verstärken den Preiswettbewerb zusätzlich » (FHS St.Gallen, 2016, S. 30).*

Mittels einer Online-Umfrage befragt die FHS St. Gallen jährlich über 1'000 kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Ziel dieser Studien (KMU-Spiegel) ist es unter anderem, aktuelle Herausforderungen für KMU zu identifizieren (FHS St.Gallen, 2014). In den jüngsten KMU-Spiegeln (2014-2016) betonten die befragten Bauunternehmen auch ihre Schwierigkeiten bei der Lehrlingsrekrutierung und den Fachkräftemangel. Die zunehmende Automatisierung auf Baustellen bringe einen grösseren Bedarf nach gut ausgebildetem Fachpersonal mit sich, das in der Lage ist, die Baumaschinen zu bedienen und zu unterhalten (FHS St.Gallen, 2014).

Im KMU-Spiegel 2014 (FHS St.Gallen, 2014) wird auch auf die steigenden Regulierungskosten in der Baubranche hingewiesen:

*« Die Baubranche bewertet die Belastung durch Steuern und Gebühren sowie die Regulierung durch Auflagen leicht schwerwiegender als Gefahr als die Gesamtheit der Umfrageteilnehmer. Dies spricht dafür, dass rückwirkende*

*Bauvorschriften, politische Vorstösse (Raumplanung, Zweitwohnungsinitiative), die Solidarhaftung bei Bauprojekten, die Forderung nach erhöhter Transparenz bei Preisausschreibungen und vermehrt auftretende Werkmängel (hervorgerufen durch den Zeitdruck) die Bauwirtschaft stark belasten. [...] Die Einhaltung von Industrienormen wird immer stärker kontrolliert. All diese Fakten innerhalb der rechtlich-sozialen Umweltsphäre führen zu einer erhöhten Belastung der Bauwirtschaft. Diese äussert sich in Form von erhöhtem Ressourcenbedarf und als Folge davon in zusätzlichen Kosten » (FHS St.Gallen, 2014, S. 23).*

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Baubranche in der Schweiz eine wichtige Rolle zukommt. Mit ihren rund 50'000 Unternehmen und ca. 330'000 Beschäftigten macht die Branche einen wichtigen Anteil am Schweizer Arbeitsmarkt aus. Die Branche zeichnet sich unter anderem durch eine grosse Zahl an Mikrounternehmen und einem vergleichsweise hohen Anteil an ausländischen Arbeitnehmenden aus. Die steigende Arbeitslosigkeit, der zunehmende Fachkräftemangel und die Regulierungsdichte stellen aktuelle Herausforderungen der Branche dar.

### **Anhang 3 Definition Bauhaupt- und Baunebengewerbe**

Zur Definition des Bauhaupt- und Baunebengewerbes kann auf Artikel 5 der Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer EntsV abgestellt werden. Anhaltspunkte liefern auch die Definitionen des Geltungsbereichs der Gesamtarbeitsverträge im Baugewerbe und die NOGA-Codes.

#### **Rechtliche Grundlagen**

Art. 5 der Entsendeverordnung definiert das Bauhaupt- und Baunebengewerbe wie folgt:

*Als Dienstleistungserbringungen auf dem Sektor des Bauhaupt- und Baunebengewerbes gelten alle Tätigkeiten, welche die Fertigstellung, die Wiederinstandstellung, den Unterhalt, die Änderung oder den Abbruch von Bauten umfassen. Dazu gehören namentlich:*

1. *Aushub*
2. *Erdarbeiten*
3. *eigentliche Bauarbeiten*
4. *Errichtung und Abbau von Fertigbauelementen*
5. *Einrichtung oder Ausstattung*
6. *Umbau*
7. *Renovierung*
8. *Reparatur*
9. *Abbauarbeiten*
10. *Abbrucharbeiten*
11. *Wartung*
12. *Instandhaltung (Maler- und Reinigungsarbeiten)*
13. *Sanierung.*

Ergänzend werden nachfolgende GAV ganz oder teilweise zum Baugewerbe gezählt. Es handelt es sich dabei nicht um eine abschliessende Aufzählung.

GAV für Branchen des Ausbaugewerbes in den Kantonen Basel- Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn
GAV für das Ausbaugewerbe der Westschweiz
GAV für das Basler Ausbaugewerbe
GAV im Schweizerischen Dach- und Wandgewerbe
GAV für das Schweizerische Gewerbe für Decken- und Innenausbau-systeme
GAV des Schweizerischen Elektro- und Telekommunikations-Installations-gewerbes
GAV im Schweizerischen Gebäudehüllengewerbe
GAV für den Gerüstbau
GAV für das Holzbaugewerbe
GAV für das Schweizerische Isoliergewerbe
GAV für das Maler- und Gipsergewerbe
LGAV für das Metallgewerbe
GAV für das Metallgewerbe Baselland und Basel-Stadt
GAV für das Plattenlegergewerbe der Gebiete Bern, Zentralschweiz, Zürich und Bezirk Baden des Kantons AG
GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz
GAV für das Schreiner-gewerbe
GAV in der Schweizerischen Gebäudetechnikbranche
GAV für das Schweizerische Marmor- und Granitgewerbe
LMV Bauhauptgewerbe

## Anhang 4 Branchenzuordnung nach NOGA-Code

GAV	CODE	TITLE
GAV für das Dach- und Wandgewerbe im Kanton Baselland	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
GAV für das Dach- und Wandgewerbe im Kanton Baselland	432902	Sonstige Bauinstallation
GAV für das Dach- und Wandgewerbe im Kanton Baselland	439102	Dachdeckerei
GAV für das Dach- und Wandgewerbe im Kanton Baselland	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
GAV für das Dach- und Wandgewerbe im Kanton Baselland	432902	Sonstige Bauinstallation
GAV für das Dach- und Wandgewerbe im Kanton Baselland	439102	Dachdeckerei
GAV für das Dach- und Wandgewerbe im Kanton Baselland	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
GAV für das Dach- und Wandgewerbe im Kanton Baselland	432902	Sonstige Bauinstallation
GAV für das Malergewerbe im Kanton Baselland	433401	Malerei
GAV für das Malergewerbe im Kanton Baselland	433402	Malerei und Gipserei ohne ausgeprägten Schwerpunkt
GAV für das Gipsergewerbe im Kanton Basel-Stadt	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
GAV für das Gipsergewerbe im Kanton Basel-Stadt	433100	Anbringen von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei
GAV für das Gipsergewerbe im Kanton Basel-Stadt	433303	Tapeziererei
GAV für das Gipsergewerbe im Kanton Basel-Stadt	433402	Malerei und Gipserei ohne ausgeprägten Schwerpunkt
GAV für das Gipsergewerbe im Kanton Basel-Stadt	439901	Abdichtungen
GAV für das Ausbaugewerbe	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
GAV für das Ausbaugewerbe	433100	Anbringen von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei
GAV für das Ausbaugewerbe	433200	Einbau von Fenster, Türen und Innenausbau, Einbauküchen, Einbaumöbel
GAV für das Ausbaugewerbe	433301	Verlegen von Fussboden
GAV für das Ausbaugewerbe	433302	Verlegen von Fliesen und Platten

GAV für das Ausbaugewerbe	433303	Tapeziererei
GAV für das Ausbaugewerbe	433401	Malerei
GAV für das Ausbaugewerbe	433402	Malerei und Gipserei ohne ausgeprägten Schwerpunkt
GAV für das Ausbaugewerbe	433403	Glaserei
GAV für das Ausbaugewerbe	439101	Holzbau, Zimmerei
GAV für das Ausbaugewerbe	439901	Abdichtungen
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	412001	Allgemeiner Hochbau
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	412002	Aktivitäten der Generalunternehmen im Baugewerbe
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	412003	Allgemeiner Hoch- und Tiefbau ohne ausgeprägten Schwerpunkt
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	412004	Unterhalt und Reparatur von Gebäuden
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	421100	Bau von Strassen
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	421300	Brücken- und Tunnelbau
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	422100	Rohrleitungstiefbau, Brunnenbau und Kläranlagenbau
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	422200	Kabelnetzleitungstiefbau
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	429100	Wasserbau
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	429900	Sonstiger Tiefbau a. n. g.
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	431100	Abbrucharbeiten
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	431200	Vorbereitende Baustellenarbeiten
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	431300	Test- und Suchbohrung
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	439901	Abdichtungen
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	439903	Maurerarbeiten
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	439904	Vermietung von Baumaschinen und -geräten mit Bedienungspersonal
Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe	439905	Sonstiger spezialisierter Hoch- und Tiefbau a. n. g.
GAV im Schweizerischen Gebäudehüllegewerbe	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
GAV im Schweizerischen Gebäudehüllegewerbe	439102	Dachdeckerei
GAV im Schweizerischen Gebäudehüllegewerbe	439901	Abdichtungen

GAV für das Gewerbe Decken- und Innenausbau-systeme	439101	Holzbau, Zimmerei
GAV des Schweizerischen Elektro- und Telekom-munikations- Installationsgewerbes	422200	Kabelnetzleitungstiefbau
GAV des Schweizerischen Elektro- und Telekom-munikations- Installationsgewerbes	432100	Elektroinstallation
GAV in der Schweizerischen Gebäudetechnikbran-che	432201	Sanitärinstallation
GAV in der Schweizerischen Gebäudetechnikbran-che	432202	Sanitärinstallation und Spenglerei
GAV in der Schweizerischen Gebäudetechnikbran-che	432203	Sanitär- und Heizungsinstallation
GAV in der Schweizerischen Gebäudetechnikbran-che	432204	Installation von Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlage-n
GAV in der Schweizerischen Gebäudetechnikbran-che	439103	Bauspenglerei
GAV für den Gleisbau	421200	Bau von Bahnverkehrsstrecken
GAV für den schweizerischen Gerüstbau	439902	Gerüstbau
GAV für das Holzbaugewerbe	433200	Einbau von Fenster, Türen und Innenausbau, Einbauküchen, Einbaumöbel
GAV für das Holzbaugewerbe	439101	Holzbau, Zimmerei
GAV im Schweizerischen Isoliergewerbe	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
GAV für das Maler- und Gipsergewerbe	433100	Anbringen von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei
GAV für das Maler- und Gipsergewerbe	433303	Tapeziererei
GAV für das Maler- und Gipsergewerbe	433401	Malerei
GAV für das Maler- und Gipsergewerbe	433402	Malerei und Gipserei ohne ausgeprägten Schwerpunkt
GAV für das Plattenlegergewerbe der Gebiete Bern, Zentralschweiz, Zürich und Bezirk Baden des Kan-tones Aargau	433301	Verlegen von Fussboden
GAV für das Plattenlegergewerbe der Gebiete Bern, Zentralschweiz, Zürich und Bezirk Baden des Kan-tones Aargau	433302	Verlegen von Fliesen und Platten
GAV für das Schreiner-gewerbe	433200	Einbau von Fenster, Türen und Innenausbau, Einbauküchen, Einbaumöbel
GAV für das Schreiner-gewerbe	433403	Glaserei
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	432100	Elektroinstallation

GAV für das Basler Ausbaugewerbe	432201	Sanitärinstallation
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	432202	Sanitärinstallation und Spenglerei
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	432203	Sanitär- und Heizungsinstallation
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	432204	Installation von Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlage
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	432902	Sonstige Bauinstallation
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433100	Anbringen von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433200	Einbau von Fenster, Türen und Innenausbau, Einbauküchen, Einbaumöbel
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433301	Verlegen von Fussboden
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433302	Verlegen von Fliesen und Platten
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433303	Tapeziererei
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433401	Malerei
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433402	Malerei und Gipserei ohne ausgeprägten Schwerpunkt
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433403	Glaserei
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433900	Sonstiger Ausbau a. n. g.
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	439101	Holzbau, Zimmerei
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	439102	Dachdeckerei
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	439103	Bauspenglerei
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	439901	Abdichtungen
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	439902	Gerüstbau
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	439903	Maurerarbeiten
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	439904	Vermietung von Baumaschinen und -geräten mit Bedienungspersonal
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	439905	Sonstiger spezialisierter Hoch- und Tiefbau a. n. g.
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433301	Verlegen von Fussboden
GAV für das Basler Ausbaugewerbe	433302	Verlegen von Fliesen und Platten
CCT pour les métiers de la métallurgie du bâtiment	432100	Elektroinstallation

GE

CCT pour les métiers de la métallurgie du bâtiment GE	432201	Sanitärinstallation
CCT pour les métiers de la métallurgie du bâtiment GE	432202	Sanitärinstallation und Spenglerei
CCT pour les métiers de la métallurgie du bâtiment GE	432203	Sanitär- und Heizungsinstallation
CCT pour les métiers de la métallurgie du bâtiment GE	432204	Installation von Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlage
CCT pour les métiers de la métallurgie du bâtiment GE	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
CCT pour les métiers de la métallurgie du bâtiment GE	432902	Sonstige Bauinstallation
CCT pour les métiers de la métallurgie du bâtiment GE	433900	Sonstiger Ausbau a. n. g.
CCL posa piastrelle e mosaici TI	433301	Verlegen von Fussboden
CCL posa piastrelle e mosaici TI	433302	Verlegen von Fliesen und Platten
CCL Posa di pavimenti in moquette, linoleum, materie plastiche, parchetto e pavimenti tecnici rialzati	433301	Verlegen von Fussboden
CCL Posa di pavimenti in moquette, linoleum, materie plastiche, parchetto e pavimenti tecnici rialzati	433302	Verlegen von Fliesen und Platten
CCL Gessatori, stuccatori, montabori a secco, plafonatori e intonacatori	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
CCL Gessatori, stuccatori, montabori a secco, plafonatori e intonacatori	432902	Sonstige Bauinstallation
CCL Gessatori, stuccatori, montabori a secco, plafonatori e intonacatori	433100	Anbringen von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei
CCL Gessatori, stuccatori, montabori a secco, plafonatori e intonacatori	439102	Dachdeckerei
CCL Gessatori, stuccatori, montabori a secco, plafonatori e intonacatori	439901	Abdichtungen
CCL nel ramo delle vetriere del Cantone Ticino	433403	Vitrierie
CCT de la ferblanterie, de la couverture et de l'installation sanitaire, du chauffage, de la climatisation et de la ventilation dans le Canton de Vaud	432203	Sanitär- und Heizungsinstallation
CCT de la ferblanterie, de la couverture et de l'installation sanitaire, du chauffage, de la climatisation et de la ventilation dans le Canton de Vaud	432204	Installation von Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlage

CCT de la ferblanterie, de la couverture et de l'installation sanitaire, du chauffage, de la climatisation et de la ventilation dans le Canton de Vaud	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
CCT de la ferblanterie, de la couverture et de l'installation sanitaire, du chauffage, de la climatisation et de la ventilation dans le Canton de Vaud	432201	Sanitärinstallation
CCT de la ferblanterie, de la couverture et de l'installation sanitaire, du chauffage, de la climatisation et de la ventilation dans le Canton de Vaud	432202	Sanitärinstallation und Spenglerei
CCT de la ferblanterie, de la couverture et de l'installation sanitaire, du chauffage, de la climatisation et de la ventilation dans le Canton de Vaud	432203	Sanitär- und Heizungsinstallation
CCT de la ferblanterie, de la couverture et de l'installation sanitaire, du chauffage, de la climatisation et de la ventilation dans le Canton de Vaud	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
CCT de la ferblanterie, de la couverture et de l'installation sanitaire, du chauffage, de la climatisation et de la ventilation dans le Canton de Vaud	432902	Sonstige Bauinstallation
CCT de la ferblanterie, de la couverture et de l'installation sanitaire, du chauffage, de la climatisation et de la ventilation dans le Canton de Vaud	439103	Bauspenglerei
GAV für das Plattenlegergewerbe des Kantons Wallis / CCT dans le carrelage	433301	Verlegen von Fussboden
GAV für das Plattenlegergewerbe des Kantons Wallis / CCT dans le carrelage	433302	Verlegen von Fliesen und Platten
GAV für den industriellen Rohrleitungsbau des Kantons Wallis	422100	Rohrleitungstiefbau, Brunnenbau und Kläranlagenbau
GAV der Gebäudetechnik und der Gebäudehülle des Kantons Wallis	432201	Sanitärinstallation
GAV der Gebäudetechnik und der Gebäudehülle des Kantons Wallis	432202	Sanitärinstallation und Spenglerei
GAV der Gebäudetechnik und der Gebäudehülle des Kantons Wallis	432203	Sanitär- und Heizungsinstallation
GAV der Gebäudetechnik und der Gebäudehülle des Kantons Wallis	432204	Installation von Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlage
GAV der Gebäudetechnik und der Gebäudehülle des Kantons Wallis	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
GAV der Gebäudetechnik und der Gebäudehülle des Kantons Wallis	439102	Dachdeckerei
GAV der Gebäudetechnik und der Gebäudehülle	439103	Bauspenglerei

des Kantons Wallis

GAV für das Elektro-, Installations- und Freileitungsgewerbe des Kantons Wallis	432100	Installation électrique
GAV für das Gipsergewerbe Stadt Zürich	432901	Dämmung gegen Kälte, Wärme, Schall und Erschütterung
GAV für das Gipsergewerbe Stadt Zürich	433100	Anbringen von Stuckaturen, Gipserei und Verputzerei
GAV für das Gipsergewerbe Stadt Zürich	433402	Malerei und Gipserei ohne ausgeprägten Schwerpunkt

## Anhang 5 Stichprobe für Online-Befragung der Unternehmen

Abbildung 8.8: Vergleich Anzahl Unternehmen in Stichprobe vs. Anzahl Unternehmen, welche die Online-Umfrage beantwortete

Sprache	Anzahl Unternehmen in Stichprobe	Anzahl Unternehmen, die Umfrage beantworteten	in %
DE	5'986	778	13%
FR	1'950	82	4%
IT	535	78	15%
<b>TOTAL</b>	<b>8'471</b>	<b>938</b>	<b>11%</b>

Kanton	Anzahl Unternehmen in Stichprobe	Anzahl Unternehmen, die Umfrage beantworteten	in %
AG	620	78	13%
AR	53	7	13%
AI	33	3	9%
BL	256	35	14%
BS	150	23	15%
BE	983	130	13%
FR	339	20	6%
GE	396	9	2%
GL	43	4	9%
GR	301	44	15%
JU	74	7	9%
LU	424	58	14%
NE	128	7	5%
NW	51	8	16%
OW	66	11	17%
SG	630	71	11%
SH	81	15	19%
SZ	258	41	16%
SO	234	33	14%
TI	494	77	16%
TG	288	34	12%
UR	30	7	23%
VD	746	32	4%
VS	400	33	8%
ZH	1'229	135	11%
ZG	164	16	10%
<b>TOTAL</b>	<b>8'471</b>	<b>938</b>	<b>11%</b>

NOGA-CODE	Anzahl Unternehmen in Stichprobe	Anzahl Unternehmen, die Umfrage beantworteten	in %
41	1'363	224	16%
42	194	29	15%
43	6'914	685	10%
<b>TOTAL</b>	<b>8'471</b>	<b>938</b>	<b>11%</b>

<b>Grösse</b>	<b>Anzahl Unternehmen in Stichprobe</b>	<b>Anzahl Unternehmen, die Umfrage beantwor- teten</b>	<b>in %</b>
2-9	6'175	479	8%
10-49	2'029	341	17%
50-249	243	82	34%
>=250	24	14	58%
Missing		22	
<b>Total</b>	<b>8'471</b>	<b>938</b>	<b>11%</b>

## Anhang 6 Entwicklung der Kontrollen und der vermuteten Lohnverstossquote bei Schweizer Arbeitgebern (2013-2016)

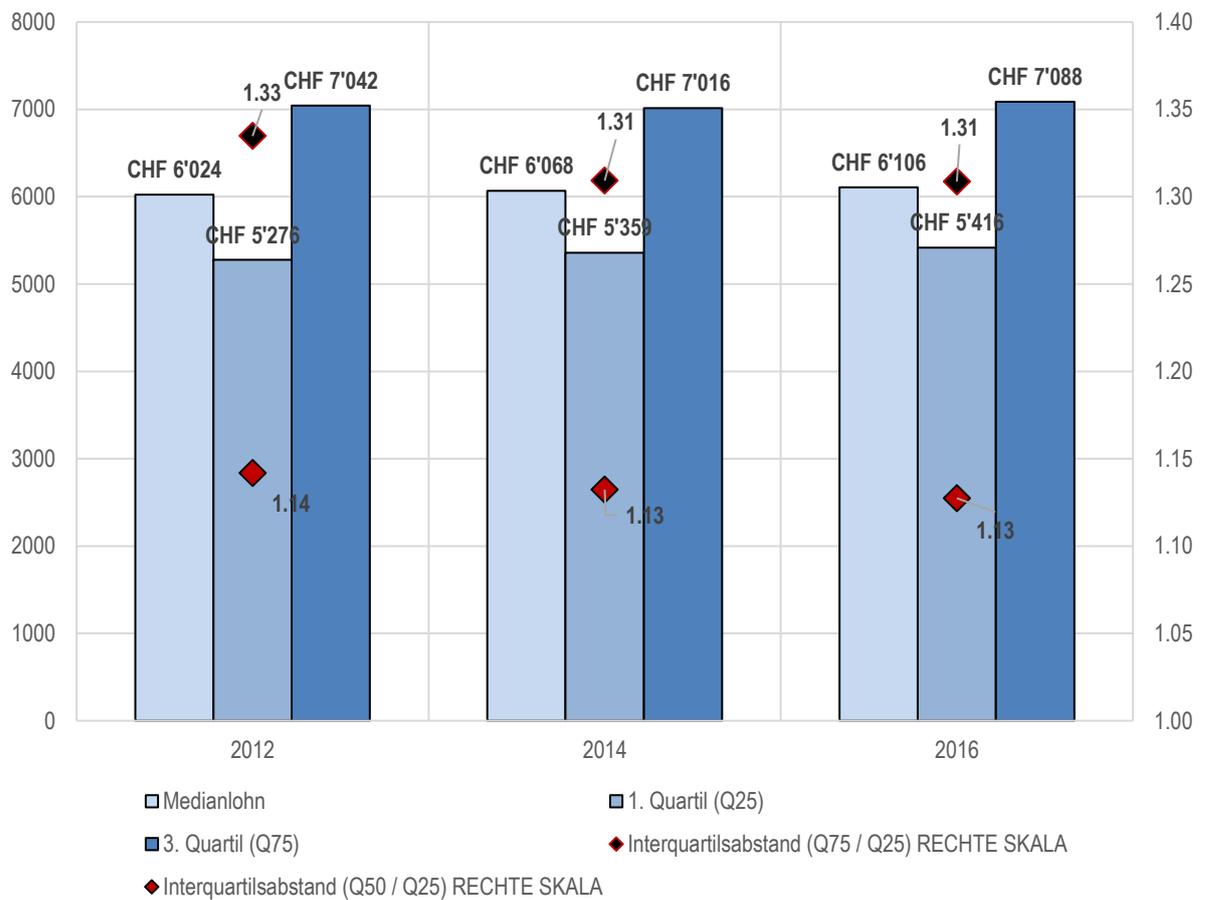
Abbildung 8.9: Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in der Baubranche (Branchen mit ave GAV)

Branche	Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern				vermutete Lohnverstossquote			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
-								
Ausbaugewerbe-Westschweiz	706	1'444	1'363	1'442	38%	42%	32%	16%
Bauhauptgewerbe	361	1153	1131	994	35%	34%	34%	37%
Gebäudehüllgewerbe	101	23	21	18	19%	26%	57%	44%
Decken- und Innenausbau-systeme	43	41	19	20	56%	17%	53%	30%
Elektro- und Telekomm-Installations-gewerbe	607	237	744	317	55%	16%	21%	28%
Gebäudetechnikbranche	835	305	588	249	33%	15%	8%	18%
Geleisebau	24	5	0	4	0%	20%	0%	100%
Gerüstbau	33	41	28	38	18%	85%	93%	68%
Holzbaugewerbe	297	152	150	106	0%	32%	41%	47%
Isoliergewerbe	124	26	67	17	51%	42%	33%	41%
Maler- und Gipsergewerbe	572	689	686	534	32%	31%	38%	38%
Marmor- und Granitgewerbe	40	28	24	21	38%	29%	29%	29%
Metallgewerbe	920	73	340	236	36%	45%	11%	8%
Plattenleger-Zentralschweiz	140	145	112	69	29%	9%	38%	36%
Basler Ausbaugewerbe	0	8	33	23	0%	88%	33%	30%
Schreiner-gewerbe	1'458	476	528	486	25%	16%	45%	26%
<b>Baubranche Total</b>	<b>6'255</b>	<b>4'843</b>	<b>5'834</b>	<b>4'574</b>	<b>29%</b>	<b>34%</b>	<b>35%</b>	<b>37%</b>

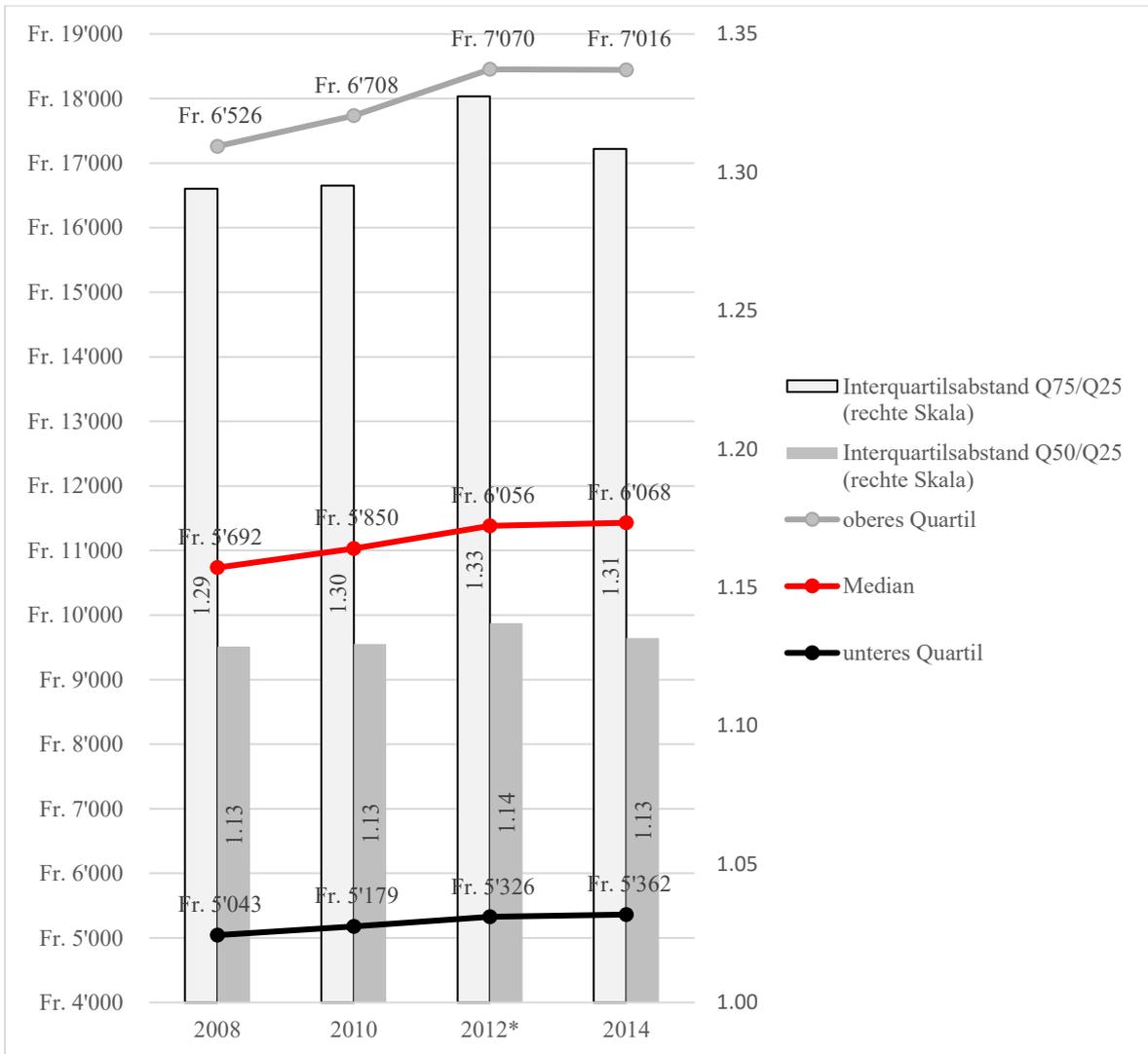
Quelle: FlaM-Berichte 2016, 2015, 2014

## Anhang 7 Anhang 6 Entwicklung des Interquartilsabstands

Abbildung 8.9: Entwicklung der Lohnverteilung-Interquartilsabstands im Baugewerbe (BFS, LSE)



Quelle: [Eigene Berechnungen, BFS \(2018\)](#)



Quelle: LSE, eigene Berechnungen

~~\*Die Daten aus dem Jahr 2012 sind mit Vorsicht zu interpretieren, da die LSE 2012 in geänderter Form durchgeführt wurde (BFS, 2018). Die Vergleichbarkeit mit den vorangehenden Resultaten ist nicht gewährleistet.~~

## Anhang 8 ~~Anhang 7~~ Übersicht Forschungsfragen und Hypothesen

Abbildung 8.10: Übersicht Forschungsfragen und Hypothesen inkl. Datengrundlage für die Beantwortung der Fragestellung

Evaluationsgegenstand	Fragestellungen	Hypothese	Datengrundlage
<b>Zwischenoutput – PK und Kantone</b>	1) Übermitteln die PK Verstösse von Subunternehmen inkl. Benennung des Erstunternehmers an die Kantone?	a) Die PK als sozialpartnerschaftliche Organe sind an der Einhaltung der ave GAV-Bestimmungen interessiert. Deshalb werden Verstösse durch Subunternehmer inklusive der Nennung des Erstunternehmers konsequent an die Kantone weitergeleitet.	Interviews mit PK, Online-Befragung1
	2) Wann erfolgt eine Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht durch die kantonalen Behörden?	b) Die kantonalen Behörden überprüfen die Einhaltung der Sorgfaltspflicht nur, wenn der Lohnverstoss ein gewisses Ausmass annimmt.	Interviews mit Kantonen, Online-Befragung1
<b>Outcome</b>	3) Hat das Gesetz eine präventive Wirkung?	c) Bereits die Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament entfaltete eine präventive Wirkung. Um das Risiko eines Haftungsfalles zu minimieren, haben die Erstunternehmer das Auswahlverfahren für ihre Subunternehmer angepasst.	Interviews mit Unternehmen und Sozialpartnern, Online-Befragung2
	4) Hat sich der administrative Aufwand beim Beizug von Subunternehmen verändert?	d) Die Erfüllung der Sorgfaltspflicht führt zu mehr administrativem Aufwand für die Unternehmungen.	Interviews mit Unternehmen und Sozialpartnern, Online-Befragung2
	5) Hat sich die Länge der Vergabeketten verändert?	e) Die Vergabeketten im Baugewerbe sind aufgrund der Einführung der Solidarhaftung kürzer geworden.	Interviews mit Unternehmen und Sozialpartnern, Online-Befragung2
	6) Hat sich die Fertigungstiefe von Generalunternehmen verändert?	f) Grössere General- und Totalunternehmungen haben aufgrund der Einführung der Solidarhaftung ihre Fertigungstiefe vergrössert.	Interviews mit Unternehmen und Sozialpartnern, Online-Befragung2

	7) Beschäftigen Erstunternehmer vermehrt temporär Arbeitende?	g) Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung beschäftigen Erstunternehmer vermehrt temporär Arbeitende.	Interviews mit Unternehmen und Sozialpartnern, Online-Befragung2
	8) Werden Aufträge vermehrt an ausländische Erstunternehmer vergeben?	h) Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung vergeben Auftraggeber vermehrt Aufträge an ausländische Erstunternehmer.	Interviews mit Unternehmen und Sozialpartnern, Online-Befragung2
	9) Erhalten KMU weniger Aufträge und sind zusätzliche Markteintrittshürden geschaffen worden?	i) Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung erhalten KMU weniger Aufträge und neue sowie ausländische Unternehmen sehen sich mit neuen Markteintrittshürden konfrontiert.	Online-Befragung2, Daten BFS, SBV
	10) Sind neue Instrumente zur besseren Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen geschaffen worden?	j) Um die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen einfacher zu prüfen und die Sorgfaltspflicht einfacher einhalten zu können, wurden neue Instrumente geschaffen.	Interviews mit Sozialpartnern
<b>Impact</b>	11) Wie haben sich die Löhne im Baugewerbe entwickelt?	k) Aufgrund der Einführung der verstärkten Solidarhaftung entwickelten sich die Löhne im Baugewerbe positiv.	LSE, SLI, Online-Befragungen
	12) Wie haben sich die Lohnverstösse im Baugewerbe entwickelt?	l) Die Zahl der Lohnverstösse im Baugewerbe ist aufgrund der Einführung der Solidarhaftung gesunken.	Berichte des SECO über den Vollzug der FlaM, Interviews mit Sozialpartnern
	13) Wie entwickelte sich die Einstellung der Bevölkerung zur Personenfreizügigkeit?	m) Die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit hat sich aufgrund der Einführung der Solidarhaftung verbessert.	VOX-Analysen

## **Anhang 9** Anhang 8 Exkurs: Öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Genf

Le Règlement sur la passation des marchés publics (RMP) du canton de Genève prévoit que l'entreprise contractante doit annoncer à l'autorité adjudicatrice tout sous-traitant - direct ou indirect - participant à l'exécution de la prestation, durant toute la durée d'exécution du contrat. L'entreprise doit démontrer qu'elle respecte les conditions de travail en usage à Genève, soit si elle est signataire d'une convention collective de travail (CCT) de secteur, en remettant à l'autorité adjudicatrice une attestation de la commission paritaire (CP), soit en remettant une attestation de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), si elle est signataire d'un engagement à respecter les usages. Cette dernière démarche se fait en ligne sur le site Internet de l'OCIRT. Un contrôle administratif est mené par l'OCIRT sur les documents (fiches de salaires, attestation des assurances sociales, etc.), qui montrent que les employés reçoivent les salaires annoncés aux assurances sociales et sont payés au salaire minimum ou au salaire d'usage.

Pour vérifier si les conditions de salaire et de travail sont respectées, un contrôle sur place a lieu au plus tard 6 mois après la demande d'attestation. Si tout est en ordre, l'entreprise concernée n'est plus contrôlée pendant une période de 5 à 7 ans, selon le secteur d'activité.

Si l'entreprise active sur un marché public (contractante ou sous-traitante) ne respecte pas cette obligation, l'autorité adjudicatrice ordonne la suspension immédiate de ses travaux et la contraint à quitter le lieu de la prestation. La suspension des travaux dure jusqu'à ce que l'entreprise ait fait le nécessaire, selon description ci-dessus, et que l'office cantonal, ou la commission paritaire concernée chargée du contrôle par délégation, ait pu établir que l'entreprise respecte les conditions de travail. De plus, une amende administrative peut être infligée par le canton.

Une modification du RMP est entrée en vigueur fin juin 2017. Nouvellement, la sous-traitance au deuxième degré est interdite, le taux de travailleurs temporaires sur les chantiers limité et seule des entreprises enregistrées depuis trois ans au registre du commerce peuvent être mandaté par le canton. La réglementation vise les entreprises actives sur les marchés publics mais des entreprises actives dans le privé qui ont bénéficié d'un soutien de l'état (p. ex. aide économique) ou celles qui sont présentes à l'aéroport international de Genève, y sont également soumises.

Dans la majorité des cas, ce sont les contrôleurs de chantiers des CP qui découvrent des sous-traitants non-annoncés et le communiquent au canton. La collaboration entre le canton et les CP est très étroite. Elle demande une grande coordination mais fonctionne bien (voir Interview Kanton II).

## **Anhang 10** Anhang 9 **Exkurs: Subunternehmerhaftung in der EU**

In der EU ist seit den 1980er-Jahren eine Zunahme von kettenartigen Weitervergaben von Arbeiten zu beobachten. Insbesondere – aber nicht nur – die Baubranche ist von diesem Phänomen betroffen (Jorens et al., 2012). Diese Entwicklung wurde einerseits begrüsst, andererseits aber auch kritisch beobachtet:

*« On the one hand, subcontracting has been encouraged by national and European policy makers and stakeholders because of the flexibility it creates for companies, which was deemed to benefit economic activity and job creation. On the other hand, the growing use of subcontracting especially in labour intensive industries led to concerns about the possible deterioration of workers' rights at the lower ends of long subcontracting chains, since the client and/or the principal contractor have no direct legal and social responsibility for the payment of wages, taxes and social security contributions on behalf of the employees of their subcontractors. » (Jorens et al., 2012, S. 5)*

Um den Arbeitnehmerschutz im Rahmen von solchen kettenartigen Weitervergaben besser zu gewährleisten und faire Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen, erliessen mehrere EU-Staaten sogenannte Kettenhaftungen. Dieses Kapitel stellt summarisch die Haftungsregelungen von Deutschland, Österreich, Frankreich und Norwegen dar. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie als Nachbarstaaten für die Schweiz von Interesse sind oder ihr System mit der Schweizer Regelung vergleichbar ist.

### **Deutschland**

Deutschland führte 1999 im Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG<sup>65</sup>) eine Haftung des Auftraggebers ein. Während diese Regelung zu Beginn nur für die Baubranche galt, wurde sie im Jahr 2007 auf weitere Bereiche ausgedehnt, wie beispielsweise Sicherheitsdienstleistungen, Bergbauarbeiten oder Arbeiten im Entsorgungsbereich. Paragraph 14 des AEntG und Paragraph 13 Mindestlohngesetz (MiLoG<sup>66</sup>) halten fest, dass der Erstunternehmer für seine ganze Subunternehmerkette für die Löhne der Angestellten wie auch für die Beiträge an eine gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien haftet. Die Haftung gilt unabhängig vom Verschulden und der Erstunternehmer kann sich nicht von ihr befreien (Zollbehörde Deutschland, 2017).

Die Regelung gilt auch für ausländische Unternehmen. Arbeitnehmende, die nicht den gesetzlichen Mindestlohn erhalten haben, können demnach bei einem deutschen Gericht eine Lohnklage gegen den Erstunternehmer oder gegen irgendeinen Subunternehmer der Kette einreichen, ohne sich zuerst an den eigenen Arbeitgeber richten zu müssen (Jorens et al., 2012).

### **Österreich**

Österreich kennt die sogenannte Auftraggeberhaftung. Diese Haftung wurde im Jahr 2009 eingeführt, um Sozialbetrug in der Baubranche zu bekämpfen. Die Regelung sieht vor, dass der Auftraggeber für die Sozialabgaben seines Subunternehmers haftet, wenn dieser eine Dienstleistung im Bausektor erbringt. Die Haftungssumme beläuft sich auf maximal 20% des

---

<sup>65</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/aentg\\_2009/](https://www.gesetze-im-internet.de/aentg_2009/)

<sup>66</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/milog/>

Werklohns. Im Jahr 2011 wurde diese Haftung auf die lohnabhängigen Abgaben (maximal 5% des Werklohns) ausgedehnt (Österreichische Sozialversicherung, 2017).

Der Auftraggeber haftet für seinen Subunternehmer, falls die zuständige Gebietskrankenkasse den Subunternehmer erfolglos belangt hat oder der Subunternehmer insolvent ist. In der Regel beschränkt sich die Haftung auf den direkten Subunternehmer. Wurden die Arbeiten jedoch mit dem Ziel, die Haftung zu umgehen, an einen Sub-Subunternehmer weitergegeben und wusste der Auftraggeber davon oder musste er zumindest davon ausgehen, dehnt sich die Haftung auch auf die weiteren Subunternehmen in der Vergabekette aus (WKO, 2017).

Der Auftraggeber hat die Möglichkeit, sich von der Haftung zu befreien. Dies ist einerseits möglich, wenn sich der Auftraggeber von der zuständigen Krankenversicherung oder dem Dienstleistungszentrum der Wiener Gebietskrankenkasse in der Liste der haftungsfreigestellten Unternehmen<sup>67</sup> eintragen lässt. Voraussetzungen für einen solchen Eintrag sind:

- das Unternehmen beschäftigt Arbeitnehmende nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz und erbringt seit mindestens drei Jahren Bauleistungen in der EU/EWR oder in der Schweiz,
- zum Antragszeitpunkt sind keine Sozialbeiträge offen und
- keine Beitragsnachweisungen ausständig.

Andererseits kann der Auftraggeber 25% des Werklohnes (Haftungsbetrag) an das Dienstleistungszentrum der Wiener Gebietskrankenkasse und 75% des Werklohns an den Subunternehmer überweisen. Das Dienstleistungszentrum leitet anschliessend die entsprechenden Beträge an die zuständige Krankenversicherung und an das zuständige Finanzamt weiter. Die Beträge werden dem Beitragskonto und dem Abgabekonto des Subunternehmers gutgeschrieben. Allfällige Rückstände werden mit der Anzahlung des Auftraggebers aufgerechnet. Der Subunternehmer kann sich die 25% des Werklohns auszahlen lassen, sofern er keine Beitragsrückstände hat.

Arbeitgeber können sanktioniert werden, wenn sie ihren Mitarbeitenden nicht den im Tarifvertrag festgelegten Mindestlohn bezahlen. Diese Bussen können zwischen 1'000 und 50'000 Euro pro Arbeitnehmer betragen. Unter gewissen Voraussetzungen kann im Rahmen einer Auftragskette auch der Auftraggeber für einen Teil dieser Busse belangt werden.

Im Weiteren verabschiedete der österreichische Nationalrat im Juni 2016 das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG<sup>68</sup>). Der Auftraggeber haftet demnach seit dem 1. Januar 2017 «für Ansprüche der entsandten oder grenzüberschreitend überlassenen Arbeitnehmer auf das nach Gesetz, Verordnung oder Kollektivvertrag unter Beachtung der jeweiligen Einstufungskriterien gebührende Entgelt» (BUAK, 2017). In der Regel ist nur der direkte Auftraggeber von dieser Haftungsregelung betroffen. Der Auftraggeber haftet nur für weitere Subunternehmer in der Kette, wenn er wusste, dass sein Subunternehmer nicht die korrekten Löhne bezahlt hat oder wenn er über diesbezügliche Hinweise verfügte.

## **Frankreich**

Im Rahmen der Schwarzarbeitsbekämpfung kennt Frankreich eine Solidarhaftung des Auftraggebers und des Erstunternehmers im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleis-

---

<sup>67</sup> Seit 2015 können sich auch natürliche Personen in diese Liste eintragen lassen.

<sup>68</sup> [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2016\\_I\\_44/BGBLA\\_2016\\_I\\_44.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_I_44/BGBLA_2016_I_44.pdf)

tungserbringung (Jorens et. al., 2012). Diese wurde verschiedentlich verstärkt und umfasst seit 2016 alle Branchen (Chanut, 2016). Auftraggeber und Erstunternehmer haften für die Löhne und gewisse Aspekte der Arbeitsbedingungen (z.B. Unterkunft), falls einer ihrer Subunternehmer illegal ausländische Arbeitnehmende beschäftigt (Ministère du Travail Frankreich, 2017). Dem Auftraggeber und dem Erstunternehmer kommt dabei eine Sorgfaltspflicht zu: Sie müssen sicherstellen, dass ausländische Dienstleistungserbringer ihre Angestellten korrekt angemeldet haben. Die Nichteinhaltung kann mit einer Busse von 2'000 bis maximal 500'000 Euro sanktioniert werden. Für die Baubranche und bei öffentlichen Aufträgen existiert zudem seit Januar 2017 eine obligatorische ID-Karte (carte professionnelle) für die Arbeitnehmenden sowie die Entsandten.<sup>69</sup> Diese Karte ermöglicht es den Arbeitsinspektoren, die Einhaltung der Arbeitsbedingungen einfacher zu überprüfen und Schwarzarbeit rascher zu identifizieren.

### **Norwegen**

Auch Norwegen kennt seit 2010 eine Kettenhaftung für Mindestlohnforderungen. Diese kommt in allen Branchen zur Anwendung, die über einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag verfügen, und umfasst die ganze Vergabekette. Der Auftraggeber wird von der Haftung nicht erfasst; die Haftung beginnt mit dem Erstunternehmer. Die Unternehmungen in der Vergabekette können sich nicht von dieser Haftung befreien (Jorens et. al., 2012). Ein Arbeitnehmer, der seinen Mindestlohn nicht oder nur teilweise erhalten hat, kann diesen bei einer beliebigen Unternehmung der Auftragskette einfordern, ohne zuerst auf seinen eigenen Arbeitgeber Rückgriff nehmen zu müssen. Er muss diese Forderung schriftlich und spätestens drei Monate nach der Fälligkeit der Lohnzahlung stellen. Die Unternehmung, die die Lohnforderungen begleicht, kann die übrigen Unternehmen der Kette für ihren Anteil an der Zahlung belangen. Es handelt sich hierbei um eine zivilrechtliche Haftung, den Behörden kommt keine aktive Rolle zu. Es obliegt ausschliesslich den Arbeitnehmenden, ihre Lohnforderungen durchzusetzen (Labour Inspection Authority, Norwegen, 2017).

### **Umsetzung der Subunternehmerhaftung in der EU**

Konzeption, Reichweite und Art der Kettenhaftung sind je nach Land sehr unterschiedlich. In ihrer vergleichenden Studie zu 7 EU-Mitgliedstaaten und Norwegen halten Jorens et. al. (2012) jedoch einige Umsetzungsproblematiken fest, die in mehreren Ländern beobachtet werden können.

Da die Haftungsregelung oft zivilrechtlicher Natur ist, obliegt es den Arbeitnehmern, ihre Lohnforderungen durchzusetzen. Gerade im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung kennen die ausländischen Arbeitnehmenden das Gesetz des Einsatzstaates nicht ausreichend gut, sprechen die lokale Sprache nicht oder sind aufgrund der im Vergleich zu ihrem Herkunftsland hohen Löhne nicht willens, Lohnforderungen auf dem Gerichtsweg durchzusetzen. Lange Prozesse und hohe Prozesskosten wirken zusätzlich abschreckend. Gemäss den Studienautoren sind dies die Hauptgründe für die geringe Zahl von Haftungsfällen.

Werden Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durchgeführt, kann es je nach Konstellation und Länge der Kette schwierig sein, den Erstunternehmer ausfindig zu machen. Für Entsendebetriebe, die nur für einen Auftrag Arbeitnehmer in ein anderes Land entsenden, entfalten die Haftung und die Sanktionen kaum eine abschreckende Wirkung, da sie im Sitzstaat des Unternehmens nicht durchsetzbar sind. Jorens

---

<sup>69</sup> Décret n° 2016-175 du 22 février 2016 relatif à la carte d'identification professionnelle des salariés du bâtiment et des travaux publics.

et. al. (2012) kritisieren denn auch die fehlende grenzübergreifende Zusammenarbeit und den mangelhaften Informationsaustausch zwischen den EU-Staaten.

## Anhang 11 ~~Anhang 10~~ Online-Umfrage Unternehmen



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

### Evaluation Solidarhaftung - Befragung von Unternehmungen

Bitte wählen Sie eine Sprache aus. / Veuillez s'il vous plaît choisir une langue. / Please choose a language. / Selezionare una lingua. / Lütten bir dil seçin. / Por favor, seleccione un idioma. / Por favor escolha um idioma. / Kies een taal. / Välj ett språk. / Vennligst velg et språk. / Vælg sprog. / Valitse kieli. / الرجاء اختيار لغة.

- Deutsch  
 Français  
 Italiano

#### Einleitung

Besten Dank für Ihre Bereitschaft, die nachfolgende Umfrage auszufüllen!

Durch das Ausfüllen der Umfrage helfen Sie uns, einen Bericht zuhanden des Bundesrats und des Parlaments zu erarbeiten, der Ihren Erfahrungen mit der Subunternehmerhaftung Rechnung trägt. Gestützt auf diesen Bericht wird das Parlament über das weitere Vorgehen befinden.

#### Seite 2

1. Ist Ihre Unternehmung im Bauhaupt- oder im Baunebengewerbe tätig? \*

- ja  nein  weiss es nicht

#### Seite 3

2. Untersteht Ihre Unternehmung einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag? \*

- ja  nein  weiss es nicht

## Seite 4

3. Welchem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag untersteht Ihre Unternehmung? \*

4. Wie viele Mitarbeitende beschäftigt Ihre Unternehmung? \*

5. In welchem Kanton befindet sich der Hauptsitz Ihrer Unternehmung? \*

6. Wie schätzen Sie Ihre Kenntnisse der Solidarhaftung ein? \*

keine Kenntnisse     Grundkenntnisse     gute Kenntnisse     sehr gute Kenntnisse

## Erstunternehmer

7. Vergibt Ihre Unternehmung als Erstunternehmer Aufträge an Subunternehmer? \*

ja     nein     weiss es nicht

## Seite 6

8. Hat sich das Auswahlverfahren Ihrer Unternehmung für Subunternehmer mit der Einführung der Solidarhaftung im Juli 2013 verändert? \*

ja     nein     teilweise     weiss es nicht

## Seite 7

9. War die Einführung der Solidarhaftung der Grund für die Änderung Ihres Auswahlverfahrens für Subunternehmer? \*

- ja    nein    teilweise    weiss es nicht

## Seite 8

10. Ist Ihre Unternehmung bei der Auswahl von Subunternehmern seit der Einführung der Solidarhaftung vorsichtiger geworden? \*

- ja    nein    teilweise    weiss es nicht

11. Prüft Ihre Unternehmung bei der Vergabe von Aufträgen die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch den Subunternehmer? \*

- ja    nein    teilweise    weiss es nicht

## Seite 9

12. Wie prüft Ihre Unternehmung die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch den Subunternehmer? \*

- Selbstdeklaration des Subunternehmers mit Unterschriften der Mitarbeitenden  
 GAV-Bescheinigung  
 Vertrauensverhältnis  
 Andere

Seite 10

13. Wie hat sich der administrative Aufwand Ihrer Unternehmung bei der Auswahl von Subunternehmern mit der Einführung der Solidarhaftung im Jahr 2013 verändert? \*

	deutlich abgenommen	eher abgenommen	hat sich nicht verändert	eher zugenommen	deutlich zugenommen	weiss es nicht
der administrative Aufwand hat...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. War die Einführung der Solidarhaftung der Grund für die Veränderung des administrativen Aufwands? \*

ja    nein    teilweise    weiss es nicht

Subunternehmer

15. War Ihre Unternehmung seit Juli 2013 als Subunternehmer für einen Erstunternehmer tätig? \*

ja    nein    weiss nicht

Seite 12

16. Wie hat sich der administrative Aufwand Ihrer Unternehmung bei der Annahme eines Auftrags von einem Erstunternehmer mit der Einführung der Solidarhaftung im Juli 2013 verändert? \*

	deutlich abgenommen	eher abgenommen	hat sich nicht verändert	eher zugenommen	deutlich zugenommen	weiss es nicht
Der administrative Aufwand hat...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. War die Einführung der Solidarhaftung der Grund für die Veränderung des administrativen Aufwands? \*

ja    nein    teilweise    weiss es nicht

## Generalunternehmen

18. Ist Ihre Unternehmung als Generalunternehmung tätig? \*

- ja       nein       weiss nicht

## Seite 14

19. Wie hat sich die vertikale Fertigungstiefe Ihrer Unternehmung mit der Einführung der Solidarhaftung im Juli 2013 verändert? \*

- |                                      | deutlich kleiner      | eher kleiner          | gleich geblieben      | eher grösser          | deutlich grösser      | weiss es nicht        |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Die vertikale Fertigungstiefe ist... | <input type="radio"/> |

20. War die Einführung der Solidarhaftung der Grund für die Veränderung der Fertigungstiefe? \*

- ja       nein       teilweise       weiss es nicht

## Seite 15

21. Wie hat sich die Länge der Subunternehmerketten bei Ihren Aufträgen mit der Einführung der Solidarhaftung verändert? \*

- |                                  | deutlich kürzer       | eher kürzer           | gleich geblieben      | eher länger           | deutlich länger       | weiss es nicht        |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Die Subunternehmerketten sind... | <input type="radio"/> |

22. War die Einführung der Solidarhaftung der Grund für die Veränderung der Länge der Subunternehmerketten? \*

- ja       nein       teilweise       weiss es nicht

**Seite 16**

23. Beschäftigt Ihre Unternehmung Temporärarbeitnehmende? \*

- ja       nein       weiss es nicht

**Seite 17**

24. Wie hat sich die Anzahl Temporärarbeitnehmende in Ihrer Unternehmung mit der Einführung der Solidarhaftung im Juli 2013 verändert? \*

- |   | deutlich weniger<br>temporär<br>Angestellte | eher weniger<br>temporär<br>Angestellte | gleich viele<br>temporär<br>Angestellte wie<br>vorher | eher mehr<br>temporär<br>Angestellte | deutlich mehr<br>temporär<br>Angestellte | weiss es nicht        |
|---|---|---|---|--------------------------------------|--|-----------------------|
| Meine<br>Unternehmung<br>beschäftigt... | <input type="radio"/>                       | <input type="radio"/>                   | <input type="radio"/>                                 | <input type="radio"/>                | <input type="radio"/>                    | <input type="radio"/> |

25. War die Einführung der Solidarhaftung der Grund für die Veränderung der Anzahl Temporärarbeitnehmenden? \*

- ja       nein       teilweise       weiss es nicht

**Seite 18**

**26. Stimmen Sie den unten aufgeführten Aussagen zu?**

	ich stimme überhaupt nicht zu	ich stimme eher nicht zu	kann ich nicht sagen	ich stimme eher zu	ich stimme voll und ganz zu
Am Anfang stellte die Solidarhaftung für unsere Unternehmung einen grossen administrativen Aufwand dar. Jetzt ist der administrative Aufwand kleiner.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der administrative Aufwand, den die Solidarhaftung auslöst, ist vertretbar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unsere Unternehmung profitiert von der Solidarhaftung, da sie fairen Wettbewerb schafft.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Unsere Unternehmung profitiert von der Solidarhaftung, da sie Lohndumping verhindert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Seite 19**

**27. Werden Ihrer Meinung nach mit der Einführung der Solidarhaftung im Juli 2013 in Ihrer Branche mehr Aufträge an ausländische Firmen vergeben?**

	deutlich weniger Aufträge	eher weniger Aufträge	gleich viele Aufträge wie vorher	eher mehr Aufträge	deutlich mehr Aufträge	weiss es nicht
Ausländische Firmen erhalten...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

28. Welche Rolle kommt bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht Ihrer Meinung nach dem Auftraggeber zu? (z.B. bei der Ausschreibung des Auftrags oder bei der Werkvertragsausgestaltung).

	eine sehr kleine Rolle	eine eher kleine Rolle	keine Rolle	eine eher wichtige Rolle	eine sehr wichtige Rolle	weiss es nicht
Dem Auftraggeber kommt ... zu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

29. Hat die Solidarhaftung Ihrer Meinung nach einen Einfluss auf die Entwicklung der Lohnbedingungen in Ihrer Branche?

ja     nein     teilweise     weiss es nicht

30. Wie beurteilen Sie die Entwicklung der Lohnbedingungen in Ihrer Branche?

	sehr schlecht	eher schlecht	gleich wie vorher	eher gut	sehr gut	weiss es nicht
Die Entwicklung der Lohnbedingungen ist...	<input type="radio"/>					

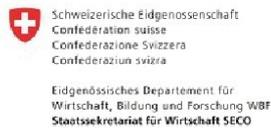
Seite 20

31. Haben Sie allgemeine Bemerkungen zur Solidarhaftung?

Die Umfrage ist beendet. Vielen Dank für die Teilnahme.

Das Fenster kann nun geschlossen werden.

## Anhang 12 Anhang 11 Online-Umfrage PK



### Evaluation Solidarhaftung - Befragung der paritätischen Kommissionen

Bitte wählen Sie eine Sprache aus. / Veuillez s'il vous plaît choisir une langue. / Please choose a language. / Selezionare una lingua. / Lütfen bir dil seçin. / Por favor, seleccione un idioma. / Por favor escolha um idioma. / Kies een taal. / Välj ett språk. / Vennligst velg et språk. / Vælg sprog. / Valitse kieli. / الرجاء اختيار لغتك.

- Deutsch  
 Français  
 Italiano

#### Seite 1

1. Bitte geben Sie an, für welche paritätische Kommission Sie tätig sind? \*

#### Seite 2

2. Wenn Sie bei einer Firma einen Verstoss gegen Ihren GAV oder gegen das Entsendegesetz feststellen, wie oft prüfen Sie, ob die Firma als Subunternehmer tätig war? \*

- immer  oft  selten  nie  weiss es nicht

#### Seite 3

3. Wie viele Verstösse gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen haben Sie seit Juli 2013 in Ihrer Branche aufgedeckt, die durch Subunternehmer begangen wurden? \*

4. Stellen Sie seit der Einführung der Solidarhaftung eine Veränderung der Anzahl Verstösse durch Subunternehmer fest? \*

- ja  nein  weiss es nicht

**Seite 4**

5. **Wie hat sich die Anzahl Verstösse durch Subunternehmer verändert? \***

	deutlich weniger Verstösse	eher weniger Verstösse	gleichviele Verstösse wie früher	eher mehr Verstösse	deutlich mehr Verstösse	weiss es nicht
In unserer Branche verzeichnen wir...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Seite 5**

6. **Wie oft leiten Sie Lohnverstösse, die durch Subunternehmer begangen wurden, an die kantonale Behörde zur Sanktionierung weiter? \***

immer       oft       selten       nie       weiss es nicht

**Seite 6**

7. **Wie viele Verstösse durch Subunternehmer haben Sie seit Juli 2013 den kantonalen Behörden weitergeleitet? \***

8. **In wie vielen Fällen haben die kantonalen Behörden den Erstunternehmer wegen Verletzung seiner Sorgfaltspflicht sanktioniert? \***

**Seite 7**

9. **Weshalb verzichtet Ihre paritätische Kommission darauf, Verstösse an die kantonale Behörde weiterzuleiten?**

**Seite 8**

**10. Stimmen Sie den unten aufgeführten Aussagen zu? \***

	ich stimme überhaupt nicht zu	ich stimme eher nicht zu	kann ich nicht sagen	ich stimme eher zu	ich stimme voll und ganz zu
Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung verzeichnen wir in unserer Branche weniger Verstöße durch Subunternehmer.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung verzeichnen wir in unserer Branche kürzere Vergabeketten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die Umsetzung der Solidarhaftung funktioniert in unserer Branche gut.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Seite 9**

**11. Welche Schwierigkeiten stellt Ihre paritätische Kommission bei der Umsetzung der Solidarhaftung fest?**

**12. Wie kann die Umsetzung der Solidarhaftung verbessert werden?**

**13. Haben Sie allgemeine Bemerkungen zur Solidarhaftung?**

Die Umfrage ist beendet. Vielen Dank für die Teilnahme.

## Anhang ~~13~~ Anhang 12 Online-Umfrage Kantone



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

### Evaluation Solidarhaftung - Befragung der kantonalen Behörden

Bitte wählen Sie eine Sprache aus. / Veuillez s'il vous plaît choisir une langue. / Please choose a language. / Selezionare una lingua. / Lütfen bir dil seçin. / Por favor, seleccione un idioma. / Por favor escolha um idioma. / Kies een taal. / Välj ett språk. / Vennligst velg et språk. / Vælg sprog. / Valitse kieli. / الرجاء اختيار لغتك.

- Deutsch  
 Français  
 Italiano

#### Seite 1

1. Bitte geben Sie an, für welchen Kanton Sie tätig sind? \*

Bitte wählen... ▼

#### Seite 2

2. Wie viele Meldungen zu Lohnverstössen durch Subunternehmer haben Sie seit Juli 2013 von den paritätischen Kommissionen erhalten? \*

3. Wie einfach oder wie schwierig ist es für Ihre Behörde im Falle eines Verstosses durch einen Subunternehmer den Erstunternehmer ausfindig zu machen?

Bitte geben Sie an, wie sich der Schwierigkeitsgrad in der Mehrheit der Fälle präsentiert.

sehr schwierig  sehr einfach

4. Welche Schwierigkeiten bestehen für Ihre Behörde bei der Ermittlung des Erstunternehmers?

**Seite 3**

5. Wie häufig überprüft Ihr Kanton die Einhaltung der Sorgfaltspflicht des Erstunternehmers, wenn eine paritätische Kommission Ihrer Behörde einen Lohnverstoss durch einen Subunternehmer meldet? \*

- immer     oft     selten     nie     weiss es nicht

**Seite 4**

6. Ist die Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht abhängig von der Höhe des Lohnverstosses? \*

- ja     nein     weiss es nicht

**Seite 5**

7. Ab welcher Höhe eines Lohnverstosses (in Prozent) prüft Ihre Behörde die Einhaltung der Sorgfaltspflicht durch den Erstunternehmer?

Bitte wählen... ▼

Seite 6

8. Welche weiteren Kriterien wendet Ihre Behörde an, um zu definieren, in welchen Fällen die Einhaltung der Sorgfaltspflicht geprüft wird?

Seite 7

9. In wie vielen Fällen hat Ihre Behörde einen Erstunternehmer wegen Verletzung seiner Sorgfaltspflicht sanktioniert? \*

Seite 8

10. Stimmen Sie den unten aufgeführten Aussagen zu? \*

	ich stimme überhaupt nicht zu	ich stimme eher nicht zu	ich weiss es nicht	ich stimme eher zu	ich stimme voll und ganz zu
Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung verzeichnen wir in unserem Kanton weniger Verstösse durch Subunternehmer.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aufgrund der Einführung der Solidarhaftung verzeichnen wir in unserem Kanton kürzere Vergabeketten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Der Vollzug der Solidarhaftung funktioniert in unserem Kanton gut.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Seite 9**

**11. Welche Schwierigkeiten stellt Ihre Behörde bei der Umsetzung der Solidarhaftung fest?**

**12. Wie kann die Umsetzung der Solidarhaftung verbessert werden?**

**13. Haben Sie allgemeine Bemerkungen zur Solidarhaftung?**

Die Umfrage ist beendet. Vielen Dank für die Teilnahme.

Das Fenster kann nun geschlossen werden.

## Anhang 13 Übersicht der Interviewpartner

Organ	Organisation	Name und Funktion
PK	Schweizerische Paritätische Berufskommission Holzbau (SPBH)	Stefan Strausak, Geschäftsführer
Kanton	Bern	Stefan Kolb, Sekretariat Kantonale Arbeitsmarktkommission
Kanton	Genf	Golay Muriel, directrice Santé et Sécurité au Travail  Kreis Marie, Service de l'inspection du travail
Kanton	Graubünden	Marcel Gross Abteilungsleiter Arbeitsbedingungen
Kanton	Zürich	Beat Werder Leiter Arbeitsmarktaufsicht
Unternehmung	Implenia AG	Alessandra Polimis, Assistent Backoffice Einkauf  Jens Sasse, Head of Procurement Group
Unternehmung	Frutiger AG	Matthias Gautschi, Mitglied der Geschäftsleitung
Unternehmung	Mordasini Maler Gipser AG	Christoph Tanner, Geschäftsinhaber
Sozialpartner	Unia	Nico Lutz, Leitung Sektor Bau
Sozialpartner	Baumeisterverband	Patrick Hauser, Vize-Direktor
Sozialpartner	Maler-Gipserunternehmerverband	Peter Baeriswyl, Direktor

## Anhang 15 ~~Anhang 14~~ Interwieleitfaden Unternehmen<sup>70</sup>

Angaben zu Experte / Ort, Zeit des Gesprächs	
Name / Vorname	
Organisation	
Ort	
Datum	
Zeit	Von                      bis

Einleitende Informationen	
Gegenstand und Ziel des Gesprächs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dank für Bereitschaft, Gespräch durchzuführen</li> <li>- Dient der Evaluation der Wirkungsweise der verstärkten Solidarhaftung</li> <li>- Evaluation wird im Auftrag des SECO und im Rahmen einer Weiterbildung an der Uni Bern durchgeführt.</li> <li>- Massnahmen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und korrekten wissenschaftlichen Arbeitsweise wurden getroffen</li> <li>- Ziel ist es, die Wirkung der Solidarhaftung aus Sicht der kantonalen Behörde zu ermitteln</li> </ul>
Vertraulichkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mit Einverständnis des Interviewpartners wird das Gespräch auf Tonband aufgezeichnet</li> <li>- Das Interview wird für die Auswertung transkribiert. Ein Transkript wird dem Interviewpartner zur Prüfung elektronisch zugestellt.</li> <li>- Die Aufnahme ist für Dritte nicht zugänglich und wird nach Abschluss der Arbeit gelöscht.</li> <li>- Das Interviewtranskript wird als vertraulicher Anhang der Arbeit beigelegt, dem Parlament allerdings nicht zugestellt.</li> <li>- Für das Parlament zugänglich ist eine Liste der interviewten Personen und der Gesprächsleitfaden.</li> </ul>
Aufzeichnung des Gesprächs	Ist der Interviewpartner damit einverstanden: ja / nein / ja, aber?

Thema	Leitfrage	Ergänzende Fragen
Erfüllung der Sorgfaltpflicht - Erstunternehmer	1. Wie erfüllt Ihre Unternehmung die Sorgfaltpflicht?	<p>a. Welche Unterlagen fordern Sie von Ihren Subunternehmern ein, um sich glaubhaft darlegen zu lassen, dass dieser die Mindestlohn- und Arbeitsbedingungen einhält?</p> <p>b. Welche Massnahmen haben Sie ergriffen, um sicherzustellen, dass Ihre</p>

<sup>70</sup> Unternehmen können sowohl als Erstunternehmer wie auch als Subunternehmer tätig sein. Daher betreffen gewisse Frageblöcke beide Bereiche.

		<p>Subunternehmer nicht Arbeiten ohne Ihr Wissen weitergeben?</p> <p>c. Welche organisatorischen Massnahmen haben Sie ergriffen, um Ihre Sorgfaltspflicht zu erfüllen?</p>
Erfüllung der Sorgfaltspflicht - Subunternehmer	<p>2. Welche Anforderungen stellen Ihre Erstunternehmer an Sie, damit sie die Sorgfaltspflicht erfüllen können?</p>	<p>a. Welche Unterlagen werden von Ihnen verlangt, um glaubhaft darzulegen, dass Ihre Unternehmung die Mindestlohn- und Arbeitsbedingungen einhält?</p> <p>b. Welche Massnahmen haben Ihre Erstunternehmer ergriffen, um sicherzustellen, dass Ihre Unternehmung nicht Arbeiten ohne ihr Wissen weitergeben?</p> <p>c. Welche organisatorischen Massnahmen haben Ihre Erstunternehmer ergriffen, um ihre Sorgfaltspflicht zu erfüllen?</p>
Aufwand der Solidarhaftung	<p>3. Wie hat sich Ihr administrativer Aufwand seit der Einführung der Solidarhaftung verändert?</p> <p><i>Haben Sie Daten hierzu oder ist es eine Schätzung?</i></p>	<p>a. Wie hat sich Ihre Zusammenarbeit mit den Erstunternehmen verändert?</p> <p>b. Wie hat sich Ihr Auswahlverfahren für Subunternehmer verändert?</p> <p>c. Benötigt Ihre Unternehmung aufgrund der Solidarhaftung zusätzliche administrative Ressourcen?</p>
Weitere mögliche Effekte	<p>4. Welche weiteren Auswirkungen hatte die Solidarhaftung auf Ihre Unternehmung?</p>	<p>a. Wie hat sich die Länge Ihrer Vergabeketten verändert?</p> <p>b. Wie hat sich die Fertigungstiefe Ihrer Unternehmung verändert?</p> <p>c. Hat sich die Praxis Ihrer Firma bezüglich der Beschäftigung von Temporärangestellten verändert?</p>
Auswirkungen auf die Branche	<p>5. Welche Auswirkungen hatte die Solidarhaftung auf Ihre Branche?</p> <p><i>Haben Sie Daten hierzu oder ist es eine Schätzung?</i></p>	<p>a. Gehen Sie davon aus, dass Auftraggeber vermehrt Aufträge ins Ausland vergeben?</p> <p><i>Wenn ja: warum?</i></p> <p>b. Gehen Sie davon aus, dass andere Unternehmen (ebenfalls) vermehrt Temporärangestellte beschäftigen?</p> <p><i>Wenn ja: warum?</i></p> <p>c. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Solidarhaftung auf die Entwick-</p>

		lung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in Ihrer Branche?
Beurteilung der Wirkungsweise der Solidarhaftung	<p>6. Die Solidarhaftung hat zum Ziel, die Lohn- und Arbeitsbedingungen zu schützen, einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten und die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit zu stärken. Hat die Haftungsregelung aus Ihrer Sicht diese Ziele erreicht?</p>	<p>a. Gehen Sie davon aus, dass Ihre Unternehmung von der Solidarhaftung profitiert? (z.B. fairerer Wettbewerb?)</p> <p>b. Beobachten Sie eine präventive Wirkung der Haftungsregelung?</p> <p><i>Falls ja: als wie gross schätzen Sie diese ein?</i></p> <p><i>Falls nein: wieso hatte die Regelung Ihrer Meinung nach keine präventive Wirkung?</i></p> <p>c. In den letzten Jahren wurden neue Instrumente entwickelt oder weiterentwickelt, wie beispielsweise ein Berufsregister oder ein Badgesystem. Wie beurteilen Sie diese Instrumente?</p> <p>d. Im Rahmen einer Online-Umfrage konnten wir feststellen, dass viele Unternehmen die Wirkungsweise der Solidarhaftung eher als gering einschätzen. Die Regelung sei zudem zu kompliziert und mit zu grossem Aufwand verbunden. Wie schätzen Sie das ein?</p> <p>e. Wie könnte aus Ihrer Sicht die Wirkungsweise der Solidarhaftung verbessert werden?</p> <p>f. Wie könnte die Haftung wirkungsvoll aber mit weniger Aufwand für die Unternehmen ausgestaltet werden?</p>

## Anhang 15 Interviewleitfaden PK

Angaben zu Experte / Ort, Zeit des Gesprächs	
Name / Vorname	
Organisation	
Ort	
Datum	
Zeit	Von                      bis

Einleitende Informationen	
Gegenstand und Ziel des Gesprächs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dank für Bereitschaft, Gespräch durchzuführen</li> <li>- Dient der Evaluation der Wirkungsweise der verstärkten Solidarhaftung</li> <li>- Evaluation wird im Auftrag des SECO und im Rahmen einer Weiterbildung an der Uni Bern durchgeführt.</li> <li>- Massnahmen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und korrekten wissenschaftlichen Arbeitsweise wurden getroffen</li> <li>- Ziel ist es, die Wirkung der Solidarhaftung aus Sicht der paritätischen Kommission zu ermitteln</li> </ul>
Vertraulichkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mit Einverständnis des Interviewpartners wird das Gespräch auf Tonband aufgezeichnet</li> <li>- Das Interview wird für die Auswertung transkribiert. Ein Transkript wird dem Interviewpartner zur Prüfung elektronisch zugestellt.</li> <li>- Die Aufnahme ist für Dritte nicht zugänglich und wird nach Abschluss der Arbeit gelöscht.</li> <li>- Das Interviewtranskript wird als vertraulicher Anhang der Arbeit beigelegt, dem Parlament allerdings nicht zugestellt.</li> <li>- Für das Parlament zugänglich ist eine Liste der interviewten Personen und der Gesprächsleitfaden.</li> </ul>
Aufzeichnung des Gesprächs	Ist der Interviewpartner damit einverstanden: ja / nein / ja, aber?

Thema	Leitfrage	Ergänzende Fragen
Allgemein	1. Wie geht Ihre PK vor, um zu wissen, welche Firmen dem ave GAV unterstehen? Wie werden Sie beispielsweise auf neu gegründete Firmen in Ihrer Branche aufmerksam?	
Umsetzung der Solidarhaftung	2. Gemäss der durchgeführten Online-Umfrage können die meisten PK den kantonalen Behörden nicht mitteilen, ob eine fehlbare Unternehmung als Subunternehmer tätig war oder	a. Gemäss der Online-Umfrage meldete Ihre PK vereinzelt Verstösse durch Subunternehmen den kantonalen Behörden. Können Sie erläutern, wie Sie bei der Feststellung der Verstösse und bei der Meldung an den Kan-

	<p>nicht. Wie erklären Sie sich das?</p>	<p>ton genau vorgegangen sind?</p> <p><i>Sie melden keine oder kaum Verstösse durch Subunternehmer den kantonalen Behörden. Hat Ihre PK dennoch ein Konzept oder einen Prozess erarbeitet, wie mit einem all-fälligen Verstoss durch einen Subunternehmer umgegangen würde?</i></p> <p>b. Wenn Ihre PK einen Verstoss feststellt, wird überprüft, ob der betroffene Betrieb als Subunternehmer tätig ist?</p> <p><i>Wenn ja, wie?</i></p> <p>c. Wenn Sie feststellen, dass ein Subunternehmer einen Verstoss begangen hat, versuchen Sie den Erstunternehmer ausfindig zu machen?</p> <p><i>Wenn ja: wie gehen Sie vor? Wenn nein: wieso nicht?</i></p> <p>d. Unter welchen Bedingungen leiten Sie einen Verstoss durch einen Subunternehmer der kantonalen Behörde weiter?</p>
<p>Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden</p>	<p>3. Wie arbeitet Ihre PK in Bezug auf die Solidarhaftung mit den kantonalen Behörden zusammen?</p>	<p>a. Ist eine gute Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden für die Umsetzung der Solidarhaftung wichtig?</p> <p><i>Wenn ja: Warum? Wenn nein: Warum nicht?</i></p> <p>b. Existieren Gremien für einen regelmässigen Austausch mit den kantonalen Behörden?</p> <p>c. Haben Sie einen definierten Ansprechpartner im Kanton?</p> <p>d. Welches sind für Sie die Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit in dieser Thematik?</p> <p>e. Wissen Sie, bei wie vielen dieser gemeldeten Verstösse durch Subunternehmer die Kantone überprüft haben, ob der Erstunternehmer seine Sorgfaltspflicht erfüllt hat?</p> <p><i>Falls ja, sind Sanktionen ausgesprochen worden?</i></p> <p><i>Wenn ja wie viele?</i></p>
<p>Zusammenarbeit mit Un-</p>	<p>4. Wie arbeitet Ihre PK mit Unternehmen zusammen, die von der</p>	<p>d. Stellen Sie GAV-Bestätigungen oder andere Dokumente aus, die die Ein-</p>

<p>ternehmen</p>	<p>Solidarhaftung betroffen sind?</p>	<p>haltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen bestätigen?</p> <p><i>Auf welche Daten stützen sich diese Bestätigungen?</i></p> <p>e. Geben Sie einem Erstunternehmer Auskunft, wenn er bei Ihnen Informationen zu seinen Subunternehmern einfordert?</p>
<p>Wirkungsweise der Solidarhaftung</p>	<p>5. Welche Auswirkungen hat die Solidarhaftung in Ihrer Branche?</p> <p><i>Warum führte die Solidarhaftung zu diesen Auswirkungen?</i></p> <p><i>In welchem Rahmen haben Sie diese beobachtet?</i></p>	<p>a. Hat die Solidarhaftung Ihrer Ansicht nach eine präventive Wirkung?</p> <p><i>Warum ja / warum nein?</i></p> <p>b. Gehen Sie davon aus, dass Verstösse durch Subunternehmer in Ihrer Branche abgenommen haben?</p> <p><i>Falls ja, was sind Ihrer Meinung nach die Gründe für diese Abnahme? (Androhung von Sanktionen, regelmässige Kontrollen, Zufall?)</i></p> <p>c. Sind die Erstunternehmer ihrer Meinung nach bei der Vergabe von Aufträgen an Subunternehmer vorsichtiger geworden?</p> <p><i>Warum ja / warum nein?</i></p> <p>d. Beobachten Sie, dass die Vergabeketten sich verändert haben? Wenn ja, wie?</p> <p><i>Warum ja / warum nein?</i></p> <p>e. Beobachten Sie, dass Firmen mehr Temporärangestellte beschäftigen?</p> <p><i>Warum ja / warum nein?</i></p> <p>f. Beobachten Sie, dass Auftraggeber vermehrt Aufträge an ausländische Firmen vergeben?</p> <p><i>Warum ja / warum nein?</i></p> <p>g. Wurden Ihrer Meinung nach neue Instrumente entwickelt oder weiterentwickelt, welche die Umsetzung der Solidarhaftung erleichtern? (z.B. Berufsregister / ein Badgesystem).</p> <p><i>Wenn ja: Welche Rolle spielte dabei die Solidarhaftung?</i></p>

		<p><i>Wie beurteilen Sie diese Instrumente?</i></p> <p>h. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Solidarhaftung auf die Entwicklung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in Ihrer Branche?</p>
Mögliche Vollzugsverbesserungen	6. Sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten in der Umsetzung der Solidarhaftung?	<p>a. Sehen Sie Fehlanreize oder andere Schwächen in der Ausgestaltung oder im Vollzug der Solidarhaftung?</p> <p>b. Welche Massnahmen müssten Ihrer Ansicht nach getroffen werden, um die Wirkungsweise der Solidarhaftung zu verbessern? (gesetzliche, organisatorische, Schulungen)</p>

## Anhang 17 Anhang 16 Interviewleitfaden Kantone

Angaben zu Experte / Ort, Zeit des Gesprächs	
Name / Vorname	
Organisation	
Ort	
Datum	
Zeit	Von                      bis

Einleitende Informationen	
Gegenstand und Ziel des Gesprächs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dank für Bereitschaft, Gespräch durchzuführen</li> <li>- Dient der Evaluation der Wirkungsweise der verstärkten Solidarhaftung</li> <li>- Evaluation wird im Auftrag des SECO und im Rahmen einer Weiterbildung an der Uni Bern durchgeführt.</li> <li>- Massnahmen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und korrekten wissenschaftlichen Arbeitsweise wurden getroffen</li> <li>- Ziel ist es, die Wirkung der Solidarhaftung aus Sicht der kantonalen Behörde zu ermitteln</li> </ul>
Vertraulichkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mit Einverständnis des Interviewpartners wird das Gespräch auf Tonband aufgezeichnet</li> <li>- Das Interview wird für die Auswertung transkribiert. Ein Transkript wird dem Interviewpartner zur Prüfung elektronisch zugestellt.</li> <li>- Die Aufnahme ist für Dritte nicht zugänglich und wird nach Abschluss der Arbeit gelöscht.</li> <li>- Das Interviewtranskript wird als vertraulicher Anhang der Arbeit beigelegt, dem Parlament allerdings nicht zugestellt.</li> <li>- Für das Parlament zugänglich ist eine Liste der interviewten Personen und der Gesprächsleitfaden.</li> </ul>
Aufzeichnung des Gesprächs	Ist der Interviewpartner damit einverstanden: ja / nein / ja, aber?

Thema	Leitfrage	Ergänzende Fragen
Vollzug der Solidarhaftung	<p>1. Gemäss den Rückmeldungen aus der Online-Umfrage erhalten die Kantone kaum Meldungen von den PK, dass ein Subunternehmer einen Verstoß begangen hat. Wie sieht die Situation in Ihrem Kanton aus?</p> <p><i>Wenn die PK Ihnen Dossiers von Entsendebetrieben zur Sanktionierung weiterleiten, ist in den Unterlagen ersichtlich, ob</i></p>	<p>a. Wie arbeitet Ihre Behörde mit den PK in Bezug auf die Solidarhaftung – resp. die Sorgfaltspflicht des Erstunternehmers                      zusammen?</p> <p>Funktioniert diese Zusammenarbeit gut?</p> <p>b. Leiten die PK Ihnen Verstöße durch Subunternehmer                      weiter?</p> <p><i>Falls nein: wissen Sie, weshalb nicht?</i></p>

	<p><i>der Entsendebetrieb als Subunternehmer tätig war? Ist ersichtlich, wer der Erstunternehmer ist?</i></p> <p><i>Falls ja, wie gehen Sie mit diesen Fällen um?</i></p>	<p><i>Umfrage hat ergeben, dass die PK nicht systematisch prüfen, ob Verstösse im Rahmen einer Subunternehmerkonstellation begangen wurden. Wie nehmen Sie das wahr? Können die PK das gar nicht herausfinden?</i></p> <p>c. Wie machen Sie den Erstunternehmer ausfindig?</p> <p><i>Verfügen Sie über Praxiserfahrung?</i></p> <p><i>Falls ja: Bewährt sich dieses Vorgehen? Welche Schwierigkeiten bestehen in der Praxis?</i></p> <p><i>Falls nein: Haben Sie ein Konzept/Anleitung/HowTo</i></p> <p>d. In welchen Fällen prüfen Sie, ob der Erstunternehmer seine Sorgfaltspflicht eingehalten hat?</p> <p><i>Verfügen Sie über Praxiserfahrung?</i></p> <p><i>Falls ja: Bewährt sich dieses Vorgehen? Welche Schwierigkeiten bestehen in der Praxis?</i></p> <p><i>Falls nein: Haben Sie ein Konzept/Anleitung/HowTo</i></p>
<p>Zusammenarbeit mit den PK</p>	<p>2. Wie arbeitet ihr Kanton mit den PK in Bezug auf die Solidarhaftung zusammen?</p>	<p>a. Ist eine gute Zusammenarbeit mit den PK für die Umsetzung der Solidarhaftung wichtig?</p> <p><i>Wenn ja: Warum?</i> <i>Wenn nein: Warum nicht?</i></p> <p>b. Existieren Gremien für einen regelmässigen Austausch mit den PK?</p> <p>c. Haben Sie einen definierten Ansprechpartner bei den PK?</p> <p>d. Welches sind für Sie die Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit in dieser Thematik?</p>
<p>Wirkungsweise der Solidarhaftung</p>	<p>3. Welche Auswirkungen der Solidarhaftung konnten Sie in Ihrem Kanton beobachten?</p> <p><i>Warum führte die Solidarhaftung zu diesen Auswirkungen?</i></p> <p><i>In welchem Rahmen haben Sie diese beobachtet?</i></p>	<p>a. Hat die Solidarhaftung Ihrer Ansicht nach eine präventive Wirkung?</p> <p><i>Warum ja / warum nein?</i></p> <p>b. Gehen Sie davon aus, dass Verstösse durch Subunternehmer in Ihrem Kanton abgenommen haben?</p> <p><i>Falls ja, was sind Ihrer Meinung nach die Gründe für diese Abnahme? (Androhung von Sanktionen,</i></p>

		<p><i>regelmässige Kontrollen, Zufall?)</i></p> <p>c. Sind die Erstunternehmer ihrer Meinung nach bei der Vergabe von Aufträgen an Subunternehmer vorsichtiger geworden?</p> <p><i>Warum ja / warum nein?</i></p> <p>d. Beobachten Sie, dass die Vergabeketten sich verändert haben?</p> <p><i>Warum ja / warum nein? Wenn ja, wie?</i></p> <p>e. Beobachten Sie, dass Firmen mehr Temporärangestellte beschäftigen?</p> <p><i>Warum ja / warum nein?</i></p> <p>f. Beobachten Sie, dass Auftraggeber vermehrt Aufträge an ausländische Firmen vergeben?</p> <p><i>Warum ja / warum nein?</i></p> <p>g. Wurden Ihrer Meinung nach neue Instrumente entwickelt oder weiterentwickelt, welche die Umsetzung der Solidarhaftung erleichtern? (z.B. Berufsregister / ein Badgesystem).</p> <p><i>Wenn ja: Welche Rolle spielte dabei die Solidarhaftung?</i></p> <p><i>Wie beurteilen Sie diese Instrumente?</i></p>
Mögliche Vollzugsverbesserungen	4. Sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten im Vollzug der Solidarhaftung?	<p>a. Sehen Sie Fehlanreize oder andere Schwächen in der Ausgestaltung oder im Vollzug der Solidarhaftung?</p> <p>b. Welche Massnahmen müssten Ihrer Ansicht nach getroffen werden, um die Wirkungsweise der Solidarhaftung zu verbessern? (gesetzliche, organisatorische, Schulungen)</p>

## Anhang 18 Anhang 17 Interviewleitfaden Sozialpartner

Angaben zu Experte / Ort, Zeit des Gesprächs	
Name / Vorname	
Organisation	
Ort	
Datum	
Zeit	Von                      bis

Einleitende Informationen	
Gegenstand und Ziel des Gesprächs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dank für Bereitschaft, Gespräch durchzuführen</li> <li>- Dient der Evaluation der Wirkungsweise der verstärkten Solidarhaftung</li> <li>- Evaluation wird im Auftrag des SECO und im Rahmen einer Weiterbildung an der Uni Bern durchgeführt.</li> <li>- Massnahmen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und korrekten wissenschaftlichen Arbeitsweise wurden getroffen</li> <li>- Ziel ist es, die Wirkung der Solidarhaftung aus Sicht der Sozialpartner zu ermitteln</li> </ul>
Vertraulichkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mit Einverständnis des Interviewpartners wird das Gespräch auf Tonband aufgezeichnet</li> <li>- Das Interview wird für die Auswertung transkribiert. Ein Transkript wird dem Interviewpartner zur Prüfung elektronisch zugestellt.</li> <li>- Die Aufnahme ist für Dritte nicht zugänglich und wird nach Abschluss der Arbeit gelöscht.</li> <li>- Das Interviewtranskript wird als vertraulicher Anhang der Arbeit beigelegt, dem Parlament allerdings nicht zugestellt.</li> <li>- Für das Parlament zugänglich ist eine Liste der interviewten Personen und der Gesprächsleitfaden.</li> </ul>
Aufzeichnung des Gesprächs	Ist der Interviewpartner damit einverstanden: ja / nein / ja, aber?

Thema	Leitfrage	Ergänzende Fragen
Umsetzung der Solidarhaftung	1. Wie bewerten Sie die Umsetzung der Solidarhaftung?	a. Wie beurteilen Sie den Aufwand der Vollzugsorgane?
Aufwand der Solidarhaftung	2. Wie bewerten Sie den Aufwand, den die Solidarhaftung bei den Unternehmungen auslöst?	a. Wie beurteilen Sie den administrativen Aufwand der Unternehmungen?  <i>Worauf stützt sich Ihre Beurteilung? Verfügen Sie über Daten, konkrete Hinweise oder sind es eher Schätzungen?</i>

<p>Wirkungsweise der Solidarhaftung</p>	<p>3. Welche Auswirkungen hat die Solidarhaftung in Ihrer Branche?</p> <p><i>Warum führte die Solidarhaftung zu diesen Auswirkungen?</i></p> <p><i>In welchem Rahmen haben Sie diese beobachtet?</i></p>	<p>a. Beobachten Sie eine präventive Wirkung der Haftungsregelung?</p> <p><i>Falls ja: als wie gross schätzen Sie diese ein?</i></p> <p><i>Falls nein: wieso hatte die Regelung Ihrer Meinung nach keine präventive Wirkung?</i></p> <p>b. Wie haben sich die Lohn- und Arbeitsbedingungen in Ihrer Branche entwickelt?</p> <p><i>Welche Rolle spielte dabei die Solidarhaftung?</i></p> <p>c. Gehen Sie davon aus, dass Verstösse durch Subunternehmer in Ihrer Branche abgenommen haben?</p> <p><i>Warum ja/ warum nein? Worauf stützt sich Ihre Beurteilung? Verfügen Sie über Daten, konkrete Hinweise oder sind es eher Schätzungen?</i></p> <p>d. Beobachten Sie, dass die Vergabeketten sich verändert haben?</p> <p><i>Wenn ja, wie?</i></p> <p>e. Beobachten Sie, dass Firmen ihre Fertigungstiefe vergrössert haben?</p> <p><i>Wenn ja, was sind Ihrer Meinung nach die Gründe dafür?</i></p> <p>f. Beobachten Sie, dass Firmen mehr Temporärangestellte beschäftigen?</p> <p><i>Wenn ja, was sind Ihrer Meinung nach die Gründe dafür?</i></p> <p>g. Beobachten Sie, dass Auftraggeber vermehrt Aufträge an ausländische Firmen vergeben?</p> <p><i>Warum ja / warum nein?</i></p> <p>h. Wurden Ihrer Meinung nach neue Instrumente entwickelt oder weiterentwickelt, welche die Umsetzung der Solidarhaftung erleichtern? (z.B. Berufsregister / ein Badgesystem).</p> <p><i>Wenn ja: Welche Rolle spielte dabei die Solidarhaftung?</i></p> <p><i>Wie beurteilen Sie diese Instrumente?</i></p> <p><i>Würden Sie ein einheitliches System für die ganze Schweiz und die gesamte Baubranche befürworten?</i></p>
---	--	--

Verbesserungsmöglichkeiten	4. Sehen Sie Möglichkeiten, um die Wirkungsweise der Solidarhaftung zu verbessern?	<p>a. Sehen Sie Fehlanreize oder andere Schwächen in der Ausgestaltung oder im Vollzug der Solidarhaftung?</p> <p>b. Sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten in der Umsetzung der Solidarhaftung?</p> <p><i>Falls ja: welche?</i> <i>Falls nein: weshalb nicht?</i></p> <p>c. Welche Massnahmen müssten Ihrer Ansicht nach getroffen werden, um die Wirkungsweise der Solidarhaftung verbessern? (gesetzliche, organisatorische, Schulungen)</p>

Die Sozialpartner wurden zudem ersucht, die nachfolgenden Aussagen und Erkenntnisse zu beurteilen:

- Das Gesetz wird nicht vollzogen. Dort liegt die Problematik. Die Solidarhaftung müsste konsequent kontrolliert werden. Die heutigen Prozesse sind zu langsam, der Vollzugsweg ist sehr lang. Die PK sind weder schnell noch professionell genug um rechtzeitig auf den Baustellen intervenieren zu können.
- Es ist utopisch zu glauben, ein ausländischer Arbeitnehmer werde seinen eigenen Arbeitgeber einklagen und dann den langen Prozessweg auf sich nehmen, um auf den Erstunternehmer Rückgriff nehmen zu können.
- Grosse Erstunternehmer fürchten sich eher vor einem Imageschaden als vor einem Haftungsfall.
- Gerade bei längeren Subunternehmerketten wissen die kontrollierten Entsendebetriebe gar nicht, wer der Erstunternehmer ist.
- Ein grosses Problem unserer Branche ist, dass mit Subunternehmen sehr viel Geld verdient werden kann. Die ausführenden Subunternehmer können die tiefen Preise nur erreichen, indem sie die Mindestlöhne nicht einhalten.
- Fast 20% der befragten Unternehmen kennen die Solidarhaftung nicht, obwohl sie einem ave GAV unterstellt sind, der zum Baugewerbe gehört. 16% dieser Firmen unterstehen dem LMV Bauhauptgewerbe. 13% dieser Firmen unterstehen dem GAV des Maler-Gipsergewerbes.
- Ein Grossteil der Firmen, die angaben, häufig als Erstunternehmer tätig zu sein, hat das Auswahlverfahren der Subunternehmer nicht geändert.
- Über 40% der befragten Erstunternehmen geben an, dass sich der administrative Aufwand nicht verändert hat. Rund 50% gehen von einer Zunahme aus. Von den knapp 20%, die von einer deutlichen Zunahme ausgehen, stammen 44% aus dem Bauhauptgewerbe.

## Anhang 19 Anhang 18 Schreiben vom 30.03.2017 der PK<sup>71</sup>

### Online-Umfrage zur Subunternehmerhaftung

Sehr geehrter Herr Gasser

Die PK Marmor und Granit bedankt sich für die angebotene Möglichkeit, an einer Umfrage zur Subunternehmerhaftung teilzunehmen.

Die PK Marmor und Granit befürwortet jegliche Massnahmen, welche die Einhaltung der Arbeitsbedingungen fördern. Als ebensolche Massnahme hilft die Solidarhaftung sicherzustellen, dass die Bestimmungen der verschiedenen AVE GAV durch die Subunternehmer eingehalten werden.

Die Solidarhaftung hat die präventive Wirkung entfaltet, die wir auch erwartet haben. So hat deren Einführung unter anderem in diversen Kantonen bereits zu flankierenden Massnahmen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen beigetragen. Unter Einbezug von bedeutenden Investoren wie grossen Pensionskassen oder Generalunternehmen hat sie mithilfe von Sondervereinbarungen dazu geführt, dass bei grossen Immobilieninvestitionen die Arbeitsbedingungen von den Subunternehmern respektiert werden.

Es dürfte Ihnen bekannt sein, dass die Partner vom Baugewerbe aktuell daran sind, Lösungen zu erarbeiten, welche die Solidarhaftung des Subunternehmers gemäss Art. 5 EntSG und deren Umsetzung gemäss Art. 8 lit. b der Verordnung konkretisieren. Die paritätischen Kommissionen ihrerseits sind mit der Weiterentwicklung des Berufsregisters beschäftigt. Das Berufsregister existiert bereits für Branchen im Ausbaugewerbe und stützt sich auf die GAV-Bescheinigungen der verschiedenen paritätischen Kommissionen. Dies, um eine einheitliche Anwendung der Solidarhaftung zu garantieren und die Kontrollen von Schweizer- und ausländischen Betrieben zu verstärken.

Allerdings sind wir aus folgenden Gründen im Moment nicht in der Lage, Ihre Umfrage vollumfänglich zu beantworten:

1. Wir führen keine dezidierten Kontrollen von Subunternehmern durch: Da wir den Status als Subunternehmer im Vorhinein nicht kennen, können wir keine risikobasierten Kontrollen durchführen. Aus diesem Grund führen wir bei Kontrollen keine spezielle Statistik über diese Kategorie und unsere aktuellen Software-Lösungen sehen diesbezüglich auch keine Unterscheidung zwischen „Subunternehmer“ und „kein Subunternehmer“ vor.
2. Die Lohnbuchkontrollen durch die Paritätische Kommission bei Schweizer Betrieben werden nicht für einen spezifischen Auftrag durchgeführt, sondern für eine von der PK definierte Periode (bis zu 3 Jahre). In dieser Periode kann der Betrieb sowohl Aufträge als Subunternehmer wie auch Aufträge als Hauptunternehmer ausgeführt haben. Bei solchen Kontrollen kann deshalb keine Unterscheidung gemacht werden.
3. Eine Unterscheidung kann normalerweise nur bei Baustellenkontrollen gemacht werden. Diese Kontrollen repräsentieren aber nur einen Bruchteil des Marktes und würden deshalb zu einer verfälschten Auswertung desselben führen.

Bei dieser Ausgangslage ersuchen wir Sie, von unserer Beurteilung der Wirksamkeit der Solidarhaftung und der geschilderten Schwierigkeiten, verwertbare Grundlagedaten zu liefern, Kenntnis zu nehmen.

---

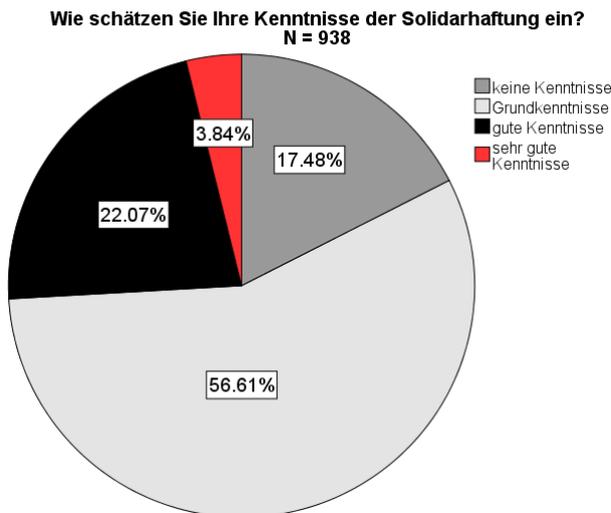
<sup>71</sup> Die paritätische Berufskommission Gipsergewerbe Stadt Zürich, die PK Marmor und Granit, die PLK im Schweizerischen Gebäudehüllengewerbe, die Paritätische Berufskommission für das Schweiz. Gewerbe für Decken- und Innenausbau-systeme und die Paritätische Berufskommission für das schweizerische Gerüstbaugewerbe haben dem SECO identische Schreiben zugestellt.

## ~~Anhang 20~~ Anhang 19 Ergebnisse aus der Online-Umfrage der Unternehmen

### ***Kenntnisse der verstärkten Solidarhaftung***

Anlässlich der Online-Umfrage wurden die Unternehmen ersucht, ihre Kenntnisse der verstärkten Solidarhaftung einzuschätzen. Ca. 17% der Unternehmen verfügen über keine Kenntnisse der Solidarhaftung. Rund 57% verfügen über Grundkenntnisse, während 26% ihre Kenntnisse als gut bis sehr gut einschätzen.

Abbildung 8.11: Kenntnisse der Solidarhaftung



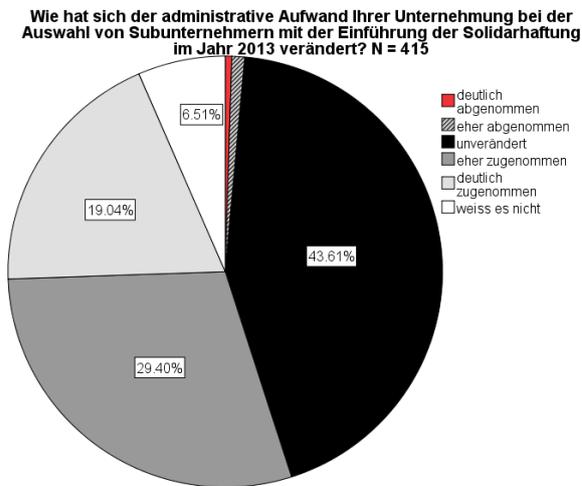
Quelle: Eigene Darstellung

### ***Veränderung des administrativen Aufwands***

Wie aus Abbildung 8.12 hervorgeht, verzeichnen 19% der Erstunternehmer eher eine Zunahme und 29% eine deutliche Zunahme des administrativen Aufwands. Gemäss Abbildung 8.13 geben rund 32% der Erstunternehmen an, dass die Zunahme des administrativen Aufwands auf die Solidarhaftung zurückzuführen sei. Ca. 20% geben an, dass die Zunahme teilweise mit der Einführung der verstärkten Solidarhaftung zusammenhänge. Bei den Subunternehmern zeigt sich ein ähnliches Bild (siehe Abbildung 8.14 und

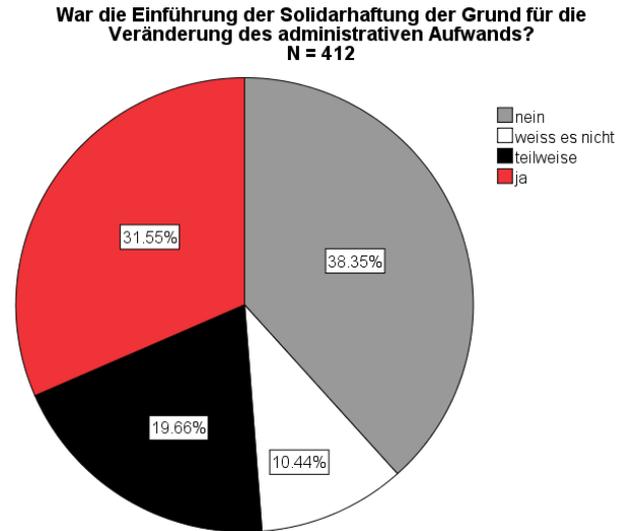
Abbildung 8.15): Rund 39% von ihnen können keine Veränderung im administrativen Aufwand ausmachen, während 29% eher eine Zunahme und 24% eine deutliche Zunahme feststellen. 35% der befragten Subunternehmer führen die Veränderung des administrativen Aufwands auf die Solidarhaftung zurück, für 18% ist die Solidarhaftung für die Veränderung teilweise verantwortlich.

Abbildung 8.12: Veränderung des administrativen Aufwands für Erstunternehmer



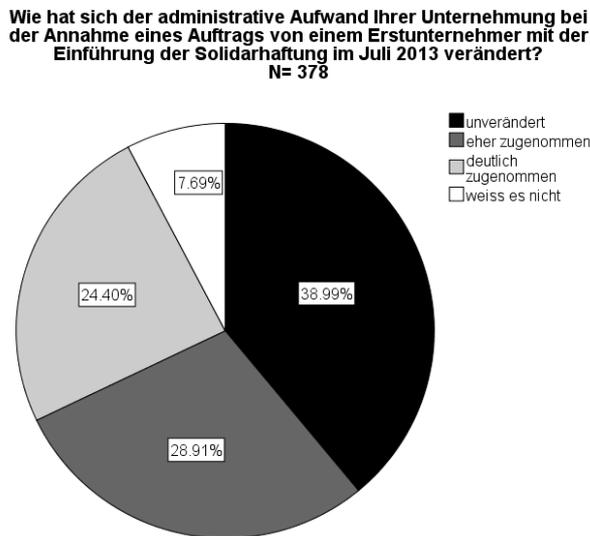
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 8.13: Solidarhaftung als Grund für die Veränderung (Erstunternehmer)



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 8.14: Veränderung des administrativen Aufwands für Subunternehmer



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 8.15: Solidarhaftung als Grund für die Veränderung (Subunternehmer)

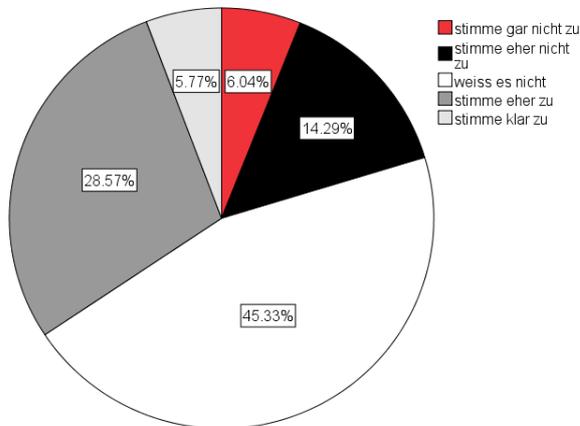


Quelle: Eigene Darstellung

Anlässlich der Online-Umfrage wurden die Unternehmen gebeten, die Entwicklung des administrativen Aufwands – insbesondere ob der Aufwand nach einer Anfangsphase wieder abgenommen hat – zu beurteilen. Rund ein Drittel der Befragten stimmten der Aussage eher oder klar zu, während rund 20% eher oder gar nicht zustimmten. Ein grosser Teil der Unternehmen sah sich allerdings nicht in der Lage, diese Frage zu beantworten.

Abbildung 8.16: Entwicklung des administrativen Aufwands

**Am Anfang stellte die Solidarhaftung für unsere Unternehmung einen grossen administrativen Aufwand dar. Jetzt ist der administrative Aufwand kleiner.**  
N = 436



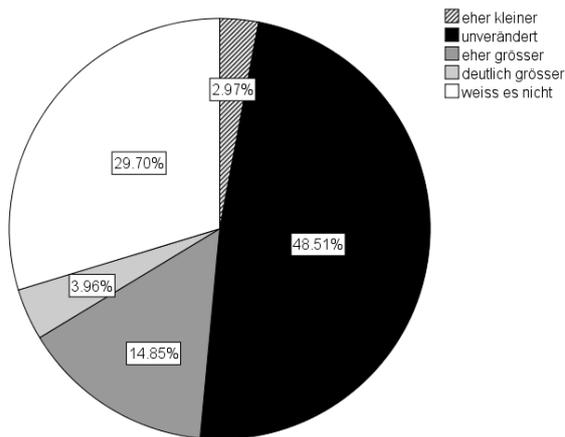
Quelle: Eigene Darstellung

### Fertigungstiefe

Ein Grossteil (49%) der befragten Generalunternehmen änderte die Fertigungstiefe nicht. 3% gaben an, dass sie die Fertigungstiefe verkleinert hätte. 15% haben die Fertigungstiefe eher vergrössert und rund 4% deutlich vergrössert (siehe Abbildung 8.17).

Abbildung 8.17: Veränderung Fertigungstiefe

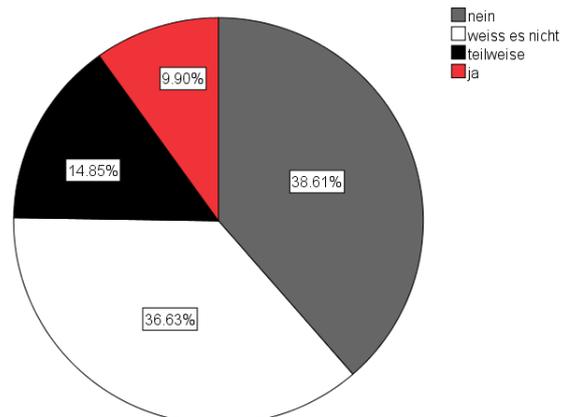
**Wie hat sich die vertikale Fertigungstiefe Ihrer Unternehmung mit der Einführung der Solidarhaftung im Juli 2013 verändert?**  
N = 121



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 8.18: Solidarhaftung als Grund für die Veränderung der Fertigungstiefe

**War die Einführung der Solidarhaftung der Grund für die Veränderung der Fertigungstiefe?**  
N = 121



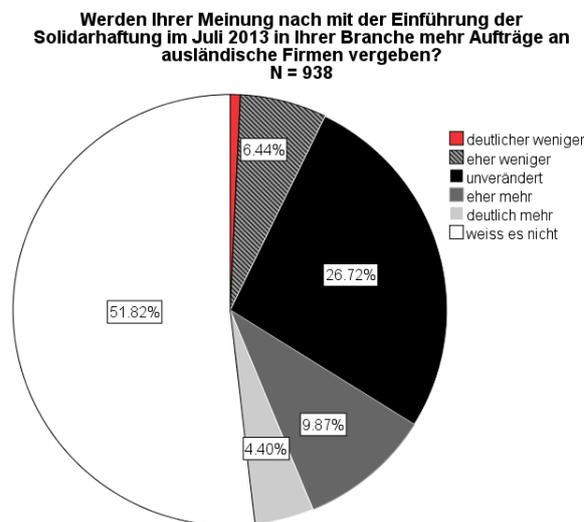
Quelle: Eigene Darstellung

10% der Befragten sahen in der Solidarhaftung den Auslöser für die Veränderung der Fertigungstiefe, für 15% ging die Veränderung zumindest teilweise auf die Solidarhaftung zurück. 39% geben an, dass die Solidarhaftung keinen Einfluss auf die Veränderung Fertigungstiefe hatte (siehe Abbildung 8.18). Die Angaben der Befragten unterscheiden sich nicht aufgrund der Unternehmensgrösse oder der Branche.

### Auftragsvergabe an ausländische Erstunternehmen

Die Unternehmen wurden auch nach ihrer Meinung zur Anzahl Vergaben an ausländische Erstunternehmer befragt. Es zeigt sich, dass eine Mehrheit der Befragten die Frage nicht beantworten konnte. Knapp 27% der Unternehmen gehen davon aus, dass sich die Situation nicht verändert hat. 7% schätzen, dass es weniger oder deutlich weniger zu solchen Vergaben kommt. Rund 14% meinen, dass es eher oder deutlich mehr Vergaben an ausländische Erstunternehmer gibt.

Abbildung 8.19: Auftragsvergabe an ausländische Erstunternehmer



Quelle: Eigene Darstellung

### Unternehmen aus Grenzregionen

Eine Unternehmung merkte an:

*« Die Solidarhaftung hat nicht gross Auswirkung auf Lohndumping von ausländischen Firmen, billige Preise sind da mehr von Bedeutung. zur Einhaltung der Solidarhaftung braucht es dementsprechende Kontrollen., Bessere und strengere Kontrollen gegenüber Mitbewerbern aus dem Ausland sind viel wichtiger, flankierende Massnahmen existieren nur bei den Politikern in ihren grossen Reden, 1 zu 1 im Geschäftsleben in einer Grenzregion merkt man nichts davon., Gerade in einer Grenzregion wie das Engadin wären diese Kontrollen wichtig, sie sind inexistent oder haben keine Wirkung. Wartet man noch lange damit, so blutet das Engadin aus » (Zitat aus Online-Umfrage).*

Diese Bemerkung wie auch Aussagen anlässlich der Interviews, dass man die Situation in den Grenzregionen nicht im Griff hätte, legt die Vermutung nahe, dass die Unternehmen in den grenznahen Gebieten eine andere Einschätzung der Situation haben als Unternehmen in der Zentralschweiz. Um diese Vermutung zu überprüfen, wurden Unternehmen mit Sitz in

den Kantonen Tessin, Genf, Waadt, Neuenburg Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Graubünden, Wallis, Jura und Schaffhausen als „Unternehmen in Grenzregionen“ definiert.

Bezüglich der Kenntnisse der Solidarhaftung bestätigte sich die Vermutung nicht: Unternehmen in Grenzregionen verfügen nicht über bessere Kenntnisse der Haftungsregel. 53% der Unternehmen verfügen über Grund-, 24% über gute und 4% über sehr gute Kenntnisse. Hingegen kennen 19% der Unternehmen die Solidarhaftung gar nicht.

Zum gleichen Schluss kommt man auch, wenn die Veränderung des Auswahlverfahrens von Subunternehmern verglichen wird. 55% der Firmen aus Grenzregionen haben ihr Auswahlverfahren nicht angepasst, 19% nahmen eine Anpassung vor und 19% haben ihr Verfahren teilweise angepasst. Dabei sind 64% der Unternehmen bei der Auswahl ihrer Subunternehmen vorsichtiger geworden. Auch bezüglich der Einschätzung der Auswirkung der Solidarhaftung auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen kann kein Unterschied zwischen Unternehmen in Grenzregionen und solchen in der Zentralschweiz festgestellt werden.

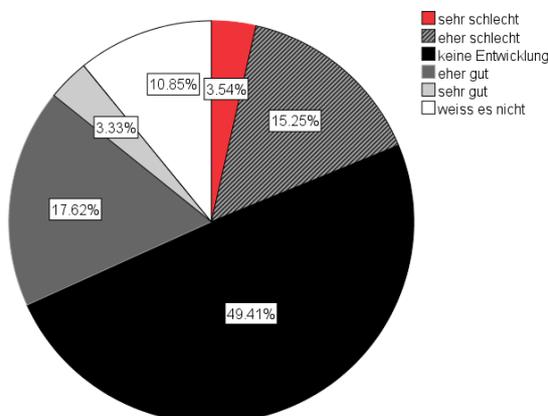
Es kann also festgehalten werden, dass Unternehmen in Grenzregionen nicht über bessere Kenntnisse der Solidarhaftung verfügen, ihre Auswahlverfahren von Subunternehmer nicht vermehrt angepasst haben oder die Auswirkungen der Solidarhaftung auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht anders werten, als Unternehmen die nicht in Grenzregionen angesiedelt sind.

### Beurteilung der Lohnentwicklung

Die Teilnehmer der Online-Umfrage wurden zu ihrer Einschätzung zur Lohnentwicklung in der Baubranche befragt. Während rund 50% der Unternehmen keine Entwicklung der Löhne feststellen, geben ca. 21% an, dass die Lohnentwicklung eher gut oder sehr gut sei. 15% beurteilen die Lohnentwicklung als eher schlecht, knapp 4% als sehr schlecht (siehe Abbildung 8.20). Gemäss Abbildung 8.21 gehen 41% der Unternehmen davon aus, dass die Solidarhaftung keinen Effekt auf die Lohnentwicklung hatte. 21% messen der Solidarhaftung zumindest teilweise einen Einfluss bei und 13% nehmen an, dass die Solidarhaftung einen Einfluss hatte.

Abbildung 8.20: Beurteilung der Lohnentwicklung

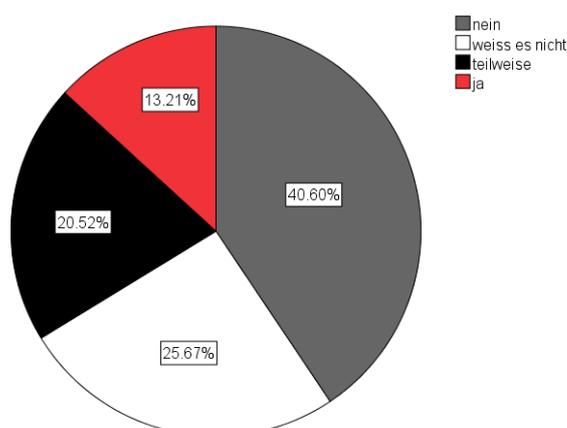
Wie beurteilen Sie die Entwicklung der Lohnbedingungen in Ihrer Branche?  
N = 938



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 8.21: Einfluss der Solidarhaftung auf die Lohnentwicklung

Hat die Solidarhaftung Ihrer Meinung nach einen Einfluss auf die Entwicklung der Lohnbedingungen in Ihrer Branche?  
N = 938



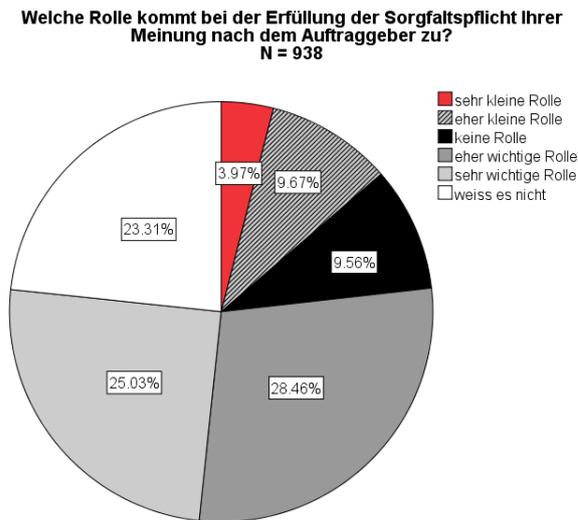
Quelle: Eigene Darstellung



### **Rolle des Auftraggebers**

Im Rahmen der Online-Umfrage wurden die Unternehmen ersucht einzuschätzen, welche Rolle dem Auftraggeber bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht beikommt. Die Experteninterviews im Rahmen des „Evaluationskonzepts für die empirische Wirkungsanalyse der verstärkten Solidarhaftung im Rahmen des Entsendegesetzes“ vom 1. November 2016 ergaben Hinweise, wonach die Art der Ausschreibung, die gewährten Fristen, das Kostendach sowie die Ausgestaltung des Werkvertrags einen Einfluss auf die Erfüllung der Sorgfaltspflicht des Erstunternehmers hätten. Würden beispielsweise Fristen sehr kurz berechnet, bleibe kaum Zeit, eine sorgfältige Prüfung der Subunternehmer vorzunehmen. Die Umfrage ergab denn auch, dass über 50% der befragten Unternehmen dem Auftraggeber eine eher oder sehr wichtige Rolle zuordnen.

Abbildung 8.22: Beurteilung der Rolle des Auftraggebers



Quelle: Eigene Darstellung

## Temporärarbeit

Abbildung 8.23: Solidarhaftung als Grund für die Veränderung der Anzahl temporär Arbeitnehmenden



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 0.24 zeigt, dass sich bei über 80% der Unternehmen die verstärkte Solidarhaftung nicht auf die Anzahl temporär beschäftigter Arbeitnehmender auswirkt.

## Anhang 21 ~~Anhang 20~~ Bemerkungen aus der Online-Umfrage

Insgesamt haben 113 Unternehmen das Bemerkungsfeld der Online-Umfrage genutzt. Dies entspricht 12% der für die Auswertung berücksichtigten Firmen. 27 Unternehmen äusserten sich zum administrativen Aufwand der verstärkten Solidarhaftung, dies entspricht rund 3% der befragten Unternehmen und stellt somit eine Minderheit dar. Zu bedenken ist auch, dass vermutlich in erster Linie Unternehmen, die besonders zufrieden oder besonders unzufrieden sind, Bemerkungen angebracht haben. Eine gewisse verzerrte Polarisierung ist entsprechend zu erwarten.

Abbildung 8.24: Bemerkungen aus der Online-Umfrage

Keine grosse Veränderung der Subunternehmerauswahl, da wir wie bisher die gleichen - seriösen- Firmen als Subunternehmer nehmen, - Keine grosse Veränderung als Subunternehmer, da wir für die gleichen Firmen als Subunternehmer arbeiten wie vorher.
Al momento non possiamo constatare un miglioramento perché temiamo che le ditte estere riescano ancora ad aggirare le normative e ha comportato maggiore burocrazia e conseguenti maggiori costi interni per le ditte svizzere
Aus unserer Sicht ein eher nutzlose Sache.
Ausser einem zusätzlichen Aufwand hat es nichts gebracht.
Bedingt durch den tiefen EURO-Wechselkurs und dem sehr tiefen Lohnniveau im Ausland sind die Mitbewerber aus dem Ausland preislich immer noch viel günstiger als unser eigenes Personal. Die Lohnkontrollen, wenn überhaupt welche stattfinden, werden ausgetrickst und bringen nicht den gewünschten Erfolg. Leider müssen wir nach wie vor diese Erfahrung machen wenn wir Aufträge an die ausländischen Mitbewerber verlieren.
Bei Auftragsvergabe wird nach wie vor die billigste Arbeitskraft bevorzugt. Qualität ist zweitrangig. Dadurch sind Ausländer ohne Ausbildung auf den Baustellen hoch vertreten.
Ces mesures ont entraîné des surcharges administratives mais leurs applications dans la réalité ne sont que trop peu contrôlées et nous sommes confrontés régulièrement à de nombreux abus.

Da wir sehr wenige Aufträge an Subunternehmer vergeben, betrifft uns die Solidarhaftung nur bedingt. Auch GU-Aufträge ergeben sich bei uns nur bei kleineren Umbauten.
Das Ganze ist gut und recht, jedoch ohne den Finanzfluss zu verfolgen ein Leerlauf!!
Das Papier ist willig. In unserer Branche arbeiten Akkordtruppen aus ganz Europa. Der Chef der Truppe handelt oftmals einen Vertrag mit einer Plattenverlegefirma aus, wo er bestätigt, dass seine Mitarbeiter den Mindestlohn von ca. Fr. 5800.00 per Monat plus Fr. 250 Spesen und 4 Wochen Ferien erhalten. Diese Plattenleger unterschreiben den Lohnzettel, müssen aber wieder 2 - 3000 Franken ihrem 'Chef' zurückzahlen als Miete für ein Schlafgelegenheit oder Anderes. Bei Grossbaustellen geht es teilweise richtig kriminell zu. Wir, die den allgemein verbindlichen GAV einhalten, haben da keine Chance mehr für einen Auftrag. Den schuldigen Plattenverlegefirmen kann nichts passieren, da der 'Chef' der Akkordgruppe ja schriftlich bestätigt hat, dass er alle Bedingungen des GAV einhält. Dass die Akkordpreise, die die Truppe verlangt viel tiefer sind als normal, fällt natürlich niemandem auf!? Wir haben bei Grossbaustellen bei der Eingabe Differenzen bis zu 40%, was bei einem so Lohnintensiven Gewerbe schlicht nicht möglich ist.
Den Grossunternehmern die uns Subunternehmer beauftragen, geht es nur darum das man ihnen alle Bedienungen unterzeichnet, ob alle Subunternehmer die Gesamtarbeitsverträge einhalten fragt man sich wohl, denn vor allem in der Baubranche sind die Entgelte in den letzten Jahren massiv gesunken und die Löhne gestiegen, dann müssen wir uns fragen wie lange die Kleinunternehmen noch aushalten, bevor alle bankrotieren.
Depuis que la responsabilité solidaire est en vigueur, il semble que les entrepreneurs font de plus en plus appel à des sociétés étrangères, domiciliées à l'étranger, pour effectuer les travaux, au détriment des petites sociétés suisses (coûts moins élevés, contrôles absents, etc...). Ceci oblige les petites sociétés suisses à fermer leurs portes, les travaux ne leur étant de ce fait pas attribués, les prix ne pouvant concurrencer la main-d'œuvre étrangère.
Der allgemeine Bürokratismus hat zugenommen, und das nervt gröber und hindert uns am arbeiten.
Der anfänglich grosse Aufwand hält sich mittlerweile im Rahmen. Das angestrebte Ziel ist nach meiner Ansicht noch nicht erkennbar.
Zum Lohndumping muss bemerkt werden, so dass die Solidarhaftung ihren Zweck erfüllen kann. Ansonsten ist sie nutzlos und ein administrativer Aufwand für die Unternehmungen.
Der Schweizerische Baumeisterverband hat gute Vorlagen für die Bestätigung von Lohn- und Arbeitssicherheitsbestätigungen.
Der sich ständig wiederholende Aufwand für gleiche Nachweise ist gross
Der Subunternehmer wird oft vom Erstunternehmer ausgenutzt - Der Preis ist klein und man muss oft improvisieren - mahnt man den Unternehmer nicht ab, kann (muss) man für viel Geld Reparaturen machen.
Der zusätzliche administrative Aufwand steht in keinem Verhältnis zum Ergebnis!
Die administrativen Hürden sind für kleine Betriebe (wie wir) sehr hoch. Zudem ist nicht definiert, wie lange die Formulare Gültigkeit haben, wenn die Rahmenbedingungen (Minimallöhne gemäss GAV etc.) nicht verändert wurden.
Die Einführung haben wir als notwendig erachtet, um eine Stabilisierung zu bewirken.
Die Grundidee der Solidarhaftung ist absolut wünschenswert. Jedoch verlangen die Baufirmen von ihren Subunternehmern die Bestätigungen über die Bezahlung der Sozialversicherungsbeiträge usw., wissen aber genau das gewisse Firmen nicht alle ihre Mitarbeiter richtig gemeldet haben., Bei einer Kontrolle können sie sich als getäuschte Firma darstellen. Dies ist aus unserer Sicht 'scheinheilig'. Das Problem ist, dass die Dokumente zwar bestätigen, dass Beiträge bezahlt wurden, jedoch sind die Anzahl Mitarbeiter bzw. deren Namen usw. nie ersichtlich. Sprich wer AHV, SUVA usw. einbezahlt, kriegt eine Bestätigung dass er bezahlt hat, aber nicht ob alle Arbeiter wirklich abgerechnet werden. Ein weiteres Problem ist, dass sich immer mehr 'ausländische' Subunternehmer (Akkordanten) selbständig machen und so viele Vorschriften umgehen. Aus unserer Sicht hat die Solidarhaftung viel administrativen Aufwand, aber sehr wenig Ertrag gebracht.
Die Solidarhaftung bringt als Steuerungsinstrument eher wenig und wird von mir eher als Alibiübung beurteilt. Es gibt trotzdem vor allem von grossen Unternehmungen Preisdumping über Subunternehmungen, welche als Montage-Equipen nur für sich selbst offerieren und Montagelose mit viel Aufwand zu Pauschalpreisen übernehmen, sozusagen mit unternehmerischem Risiko als Subunternehmer Montagelose übernehmen. Davor schützt offensichtlich keine Solidarhaftung, da sich diese Montage-Equipen selbst deklarieren.
Die Solidarhaftung bringt für uns als Subunternehmer eines Erstunternehmens einen wesentlichen administrativen Mehraufwand. Ein Nutzen bringt die Solidarhaftung aber nicht. Meines Erachtens bringt die Solidarhaftung vor allem etwas im Ausbau- und Baunebengewerbe
Die Solidarhaftung hat vorerst viel Staub aufgewirbelt. Je nach Auftraggeber wurde dann viel Papier kreiert und gefordert. und Schliesslich ist der Nutzen gleich Null...

die Solidarhaftung ist bei uns kein Thema...da wir in unserem Unternehmen, keine Subunternehmer anstellen, kenne mich damit gar nicht aus!

Die Solidarhaftung ist ein gutes Instrument um einen Beitrag für gute Arbeits- und Lohnbedingungen zu erbringen und sich rechtlich abzusichern. Die Solidarhaftung wird untergraben in dem vermehrt Temporärmitarbeiter eingestellt werden, denen man bei grossen Arbeitswegen die Fahrzeiten nicht bezahlt und als Arbeitsort die Baustelle angibt. Dies ist nicht rechtens aber die übliche Praxis. Rechnet man die Fahrzeit zu der Arbeitszeit, wird der Mindestlohn in vermehrten Fällen nicht eingehalten und das Arbeitsgesetz mit einer max. 50 Stunden Woche auch nicht. Der Wettbewerb wird verzerrt. Wir Zahlen unseren Mitarbeitern die Fahrzeiten gemäss GAV Gebäudetechnik. Firmen, die ausschliesslich mit Temporärmitarbeiter arbeiten, meistens nicht. Dies drückt auf die Marge und die Möglichkeit Investitionen für die Zukunft zu tätigen.

Die Solidarhaftung ist ein Papiertiger der niemandem etwas bringt.

Die Solidarhaftung ist nur so gut, wie sie konsequent kontrolliert und entsprechend umgesetzt wird.

Die Solidarhaftung Summe ist viel zu klein die Müsste mindestens 10x höher sein

Die Solidarhaftung wie sie heute geregelt ist, ist ein riesengrosser Papiertiger, welcher keine Wirkung erzielt. Ein Schnellschuss aufgrund von starken äusseren Drucks, leider ohne jegliche Verbesserungen der Situation.

Die Solidarhaftung hat nicht gross Auswirkung auf Lohndumping von Ausländischen Firmen, billige Preise sind da mehr von Bedeutung. zur Einhaltung der Solidarhaftung braucht es dementsprechende Kontrollen. Bessere und strengere Kontrollen gegenüber Mitbewerbern aus dem Ausland sind viel wichtiger, flankierende Massnahmen existieren nur bei den Politikern in ihren grossen Reden, 1 zu 1 im Geschäftsleben in einer Grenzregion merkt man nichts davon. Gerade in einer Grenzregion wie das Engadin wären diese Kontrollen wichtig, sie sind inexistent oder haben keine Wirkung. Wartet man noch lange damit, so blutet das Engadin aus.

Die Unternehmer sollten die Möglichkeit erhalten sich einmalig pro Jahr 'zertifizieren' zu lassen. Dieses Zertifikat würde dann die Einhaltung der Bedingungen bestätigen.

Ein Papiertiger, welcher einseitig das Bauhauptgewerbe trifft. Das Ziel wurde verfehlt.

Ein unnötiger Papiertiger. Der meines Wissens bis heute nicht vorgekommene Haftungsfall verdeutlicht dies.

Eine gute Sache.

Eine Unternehmung, welche einen Auftrag erhält, soll diesen auch selber Ausführen, es kann nicht sein, dass für diesen Auftrag ein Subunternehmen gesucht wird, das noch einen tieferen Preis anbietet! Aus dieser Sicht, ist es zwingend, dass alle solidarisch haften

Elle ne sert à rien car certaines entreprises n'ont que faire de cette responsabilité solidaire. La responsabilité solidaire devrait être imputée aux maîtres d'ouvrages.

Encore une encouble supplémentaire faite par des fonctionnaires et des avocats. Il faudrait du bon sens pour faire des affaires et de la politique mais ce bon sens a disparu. La responsabilité solidaire est aussi une façade car ce sont les institutionnels qui s'en moquent (SUVA, ETAT, etc...). En effet c'est sur leurs chantiers que l'on trouve les plus gros cas de non-respect de la responsabilité solidaire. Cherchez l'erreur.

Es gibt immer noch 'schwarze Schafe' die wissen wie man den Minimallohn unterschreiten kann. Auch vermehrte Kontrollen lösen dieses Problem (leider) nicht. , Abend-/Wochenend-Arbeit wird fast nie kontrolliert. Viele Arbeiter (vor allem Ausländische Arbeitnehmer) unterschreiben zwar den Minimallohn, verdienen aber weniger als auf dem Formular bestätigt. Löhne werden teilweise mit Barzahlung ausbezahlt und können so nicht, wie eine Bankzahlung, geprüft werden. Akkord-Arbeiten werden von ausländischen Einmann-Firmen weit unter dem Schweizer Preis Niveau ausgeführt. Summary: Schwerer Stand für Schweizer Firmen im Baugewerbe, die sich an die Vorschriften halten.

Es gibt unserer Meinung nach zu wenig wirksame Kontrollen. Im Ausbaugewerbe werden Aufträge innerhalb weniger Tage oder Wochen ausgeführt. Kontrollen greifen nicht, weil oft zu spät.

Es gibt zu wenige Kontrollen, kommt mal eine Kontrolle sind die Kontrolleure eher unanständig. Die Strafen für Wiederholungstäter sind VIEL zu klein. Firmen die wiederholt negativ auffallen (Wiederholungstäter), sollten öffentlich genannt werden. Ausländische Firmen sollten Schweizweit gesperrt werden. Verwaltungsratsmitglieder sollten ebenfalls gesperrt werden.

Es wird m.E. mit Kanonen auf Spatzen geschossen. Die effektiven Sünder werden auch mit diesem administrierten Prozess nicht eliminiert. Aber es gibt den politisch Verantwortlichen ev. ein gutes Gefühl.... Verbesserungsvorschlag: Firmen, welche z.B. über das Zertifikat 'ständige Liste des Kantons Thurgau' seit Jahren qualifiziert sind, müssten von diesem Aufwand befreit werden. Da jeder Kanton aber wieder nur für sich denkt, wird das Wunschdenken bleiben.

<p>Excellent principe de base, reste que le nombre de contrôles des conditions de salaire et de travail reste insuffisant et permet à quelques (nouvelles) entreprises de tricher en la matière (notamment à Genève). A noter que cette situation ne semble pas poser de problèmes à certains maîtres d'ouvrage (privé ET publics) qui profitent ainsi largement des économies permises par des salaires en dessous des obligations légales, alors que les entreprises respectant pleinement celles-ci ont probablement un avenir relativement sombre.....mais est-ce que cela intéresse véritablement nos autorités ?</p>
<p>Für den Erstunternehmer ist es eine unfaire Haftung, welche er im schlimmsten Fall zu tragen hat. Fazit: Ungerecht und grösstenteils nur mit Bürokratie und dementsprechend mit Mehraufwand verbunden.</p>
<p>Für einen kleinen Betrieb wie wir es sind ist Zahlung der Solidarhaftung eine echte Belastung!</p>
<p>Für korrekt arbeitende Unternehmungen spielt es keine Rolle ob es eine Solidarhaftung gibt oder nicht, das Problem sind die Firmen die gänzlich schwarzarbeiten, bzw. ihre Mitarbeiter schwarz bezahlen und so die Auftragssummen extrem drücken. Korrekt arbeitende Firmen können mit den Ausschreibungssummen dann kaum mehr mithalten. V.a. Architekturbüros (Neubauten) kümmern sich nicht darum, wie die Mitarbeiter angestellt, bzw. bezahlt werden, Hauptsache die Arbeiten sind billig. Es wäre wünschenswert mehr Schwarzarbeiterkontrollen durchzuführen, v.a. auf Grossbaustellen. Diese müssten aber zwingend mit der Polizei koordiniert sein, ansonsten die Kontrollen mehr Aufwand als Ertrag erbringen.</p>
<p>Für uns Kleinunternehmer ein zusätzliches Risiko und Mehraufwand im Büro.</p>
<p>Gegen Lohndumping nützt die Solidarhaftung kaum etwas. Dringend mehr Kontrollen vor Ort wären nötig. Solange die öffentliche Hand das 'wirtschaftlich günstigste' Angebot berücksichtigen muss (Vergabeverordnung), und nicht das 'wirtschaftlich nachhaltigste' Angebot berücksichtigen kann, wird es keine Besserung geben.</p>
<p>Greift nur teilweise, da die Kontrollen lückenhaft sind.</p>
<p>Grundsätzlich haben wir die Einführung befürwortet. Doch in der täglichen Arbeit spielt die Solidarhaftung keine Rolle. Wir haben immer, auch vor 2013 unsere Partner sorgfältig ausgewählt und sind damit immer gut gefahren.</p>
<p>Grundsätzlich ist die Solidarhaftung eine gute Sache. sollte aber vermehrt auf den Baustellen kontrolliert und durchgesetzt werden. (Scheinselbständige Subunternehmer ?). Subunternehmer und Sub-Subunternehmer werden in den meisten Werkverträgen ausgeschlossen.... aber auf den Baustellen trifft man sie immer an.... eigentlich auch Sache der Bauleitung</p>
<p>Gutes Instrument um dem unheilvollen Subunternehmertum einen Riegel zu schieben</p>
<p>Hier, wie auch im persönlichen, werden die die sich mehr kennen untereinander mehr vergeben und gearbeitet und die Mitarbeiter arbeiten gratis und vor allem sind die Handwerker allgemein gestraft. Die, die Ware liefern haben ihren Preis jedoch die Handwerker müssen fast gratis arbeiten und die Verwaltungsarbeit ist nicht mitgerechnet und ist dann viel viel zu teuer. Kein korrekter Ausgleich.</p>
<p>Ich denke, dass das Thema Solidarhaftung eher Grossbetriebe im Neubausektor betrifft. Diese können sich aber betreffend Löhne und Schwarzarbeit, Einhaltung Arbeitszeiten, etc. 'durchmogeln'. Kontrollen sind zu langsam - Bau meistens schon fertig, Kontrollen haben dann gar keine Folgen mehr.</p>
<p>Ich finde die Solidarhaftung eine Riesenschweineerei. Es kann und darf nicht sein, dass ein Auftrag-vergebendes Unternehmen für den Auftragnehmer haften muss. Jedes Unternehmen ist unabhängig und selbst verantwortlich. Das Grundübel liegt woanders: Die Personenfreizügigkeit und die Entsendeabkommen, wo die Schweiz die Regelungen musterschlüchlerhaft einhält und das Ausland mehr oder weniger macht was es will, siehe Italien. Kein Wunder, wenn man weiss wer uns den Schlamassel eingebrockt hat: Philip Müller, Gipsermeister aus dem Kanton AG.</p>
<p>Ich finde die Solidarhaftung für kleine KMU's nicht notwendig</p>
<p>Ich finde diese eine Frechheit und unternehmerfeindlich!</p>
<p>Ich finde es eine Zumutung, dass ein kleiner Betrieb gezwungen wird, CHF 10'000.00 auf ein Depot zu legen (notabene bis die Firma nicht mehr besteht!). Dieses Geld ist für viele eine wichtige Schwankungsreserve, die dem Kleinst-KMU entzogen wird. Kleinstunternehmen vergeben sowieso keine Aufträge weiter an ausländische Unternehmen. Hier hätte man eine Ausnahme für Kleinstunternehmen machen können und diese Regel erst für Betriebe mit mehr als 10 Angestellten aufstellen können!</p>
<p>Ich kann nicht verstehen, wieso die Sozialwerke der Schweiz nur durch paritätische Kommissionen etc. kontrolliert werden. Unserer Meinung nach sind die Sozialwerke eine der wichtigsten Errungenschaften der Schweiz. Sie sollten von professioneller Seite kontrolliert werden, z.B. vom Zoll, wie in Deutschland. Ist es nicht ein wenig komisch, dass unsere Zöllner an der Grenze kontrollieren, ob jemand 1 Fläche Wien zu viel importieren will, unsere teuren und fortschrittlichen, von allen beneideten Sozialversicherungen hingegen von paritätischen Kommissionen 'kontrolliert' werden müssen? Die paritätischen Kommissionen haben im Weiteren kaum Befugnisse, sind demnach nur Marionetten.</p>

<p>Il committente appaltatore introduce nei capitolati delle condizioni che sono persino lesive della libertà di impresa e di commercio ma poi al momento dell'esecuzione dei lavori non fa nessun controllo per vedere che le condizioni poste vengano rispettate. Il nostro è un campo dove la figura dell'artigiano subappaltante non esiste. Ciò che subappaltiamo sono lavori speciali che richiedono di ditte con forte investimento e con provata esperienza. In altre parole i 'salta pastì' non sono candidati a lavorare con noi.</p>
<p>Il committente può non essere a conoscenza di irregolarità commesse dagli appaltatori e sub appaltatori ma affidando il lavoro ad imprese che offrono prezzi troppo bassi (fuori mercato) diventa complice di queste ultime. Ma il committente può essere un comune cittadino che può non essere a conoscenza di certe dinamiche. Mentre architetti ed ingegneri, quindi professionisti del settore, conoscono il settore e le dinamiche. Forse se la responsabilità viene allargata anche a loro si riesce ad avere un migliore controllo delle imprese, favorendo quelle sane e penalizzando quelle che commettono irregolarità.</p>
<p>Il y a encore des tricheurs, il faut plus de contrôles</p>
<p>Impresa costituita nel 2015</p>
<p>In Randregionen, wo Unternehmer seit mehreren Generationen zusammen arbeiten, bringt die Solidarhaftung mehr Streit und Unverständnis als Sicherheit. Wenn ein langjähriges Subunternehmen auf einmal alle Löhne angeben muss und zusätzliche Papiere unterschreiben muss, dann ist sein Vertrauen zu uns verletzt. Bei korrekten Unternehmer geht es viel zu weit, nur um Unkorrekte erwischen zu können.</p>
<p>Ist Sache der ausschreibenden Stelle zu prüfen, dass keine Dumpinglöhne bezahlt werden. Jeder Subunternehmer muss laut Vertragsbedingungen genehmigt werden. Also sollen sie keine Subunternehmer bewilligen die sich nicht ans Gesetz halten.</p>
<p>Ja. Viele Bauunternehmungen vergeben die Armierungsarbeiten an Subunternehmen die alle 1-2 Jahre Konkurs machen. Zu Preisen wie 1985, wir können dies beweisen. Wenn diese Konkurs gehen, geschieht dem Bauunternehmer gar nichts. Diese Konkursfirmen arbeiten 1 Woche später unter neuem Namen wieder für diese Bauunternehmer. Wir bestehen seit 1988 das 30 Bilanzjahr haben wir 2017 angefangen und haben immer alles korrekt bezahlt. Die Solidarhaftung hat uns in keinsten Weise etwas genützt. Wir erhalten seit Jahren von diesen Firmen zu kostendeckenden Preisen Arbeit. Sehr Bedenklich. Oft Arbeiten solche Subunternehmen mit Zwischenverdienst-Personal, sie melden dem RAV nur 25% der geleisteten Arbeitsstunden. Den Rest bezahlen sie den Arbeitern schwarz... man fragt sich, ist unsere Aufsichtsbehörde Blind??? Wir können gemäss unserem Archiv alles beweisen.</p>
<p>Je pense que l'initiative de la Fédération Vaudoise des entrepreneurs de badges pour les employés est une excellente idée. Aussi pour les sous-traitants.</p>
<p>Jedes Gesetz ist nur so gut wie die entsprechenden Kontrollen zur Einhaltung dessen.</p>
<p>keine</p>
<p>Keine Informationen</p>
<p>la responsabilité solidaire n'est de loin pas maîtrisée</p>
<p>Le contrôle des sous-traitants représente une grande charge de travail administratif supplémentaire et malgré tous notre bonne volonté, ne permet pas d'assurer à 100% le respect des conditions salariales du sous-traitant envers ses employés. Il existe de trop nombreuses façons de détourner ces contrôles et nous avons également eu quelques falsifications de documents du sous-traitant, par exemple pour les attestations de règlement des charges salariales....</p>
<p>Leider werden zwischenzeitlich bereits in der Offertphase sämtliche Bestätigungen SECO Anstellungs- und Lohnbedingungen gefordert und dies mit Nachdruck, dass nur diese Subunternehmen dann Arbeiten ausführen dürfen. An uns gerichtete und verlangte Deklarationen sind auch bereits bei Offerteingabe schon mehrmals vorgekommen, hier werden in dieser Phase bereits die Baugruppen mit Namen (Bescheinigungen AN) verlangt. Wenn diese formelle Erfüllung nicht vorliegt, keine Berücksichtigung in der Offertphase !!!!</p>
<p>Massive administrative Mehrkosten, welche zu einer zusätzlichen Verschärfung der Konkurrenzsituation mit ausländischen Unternehmen führt. Grund: Administrative Mitarbeiter ausländischer Unternehmen werden tiefer entlohnt als in der Schweiz (Lohnniveau Schweiz massiv über Ausland), entsprechend haben diese Unternehmen tiefere Gemeinkosten, welche durch die Aufträge mitfinanziert werden (tiefere Stundensätze, tiefere Angebote trotz gleichen Minimallöhnen). , Zudem dürften die Minimallöhne für das Ausland hohe Löhne darstellen, was in der Schweiz bei weitem nicht der Fall ist.</p>

<p>Meiner Meinung nach sollte die Verantwortung und Haftung zu 100% bei der jeweiligen Unternehmung liegen, die sich anstellen lässt. Auf keinen Fall bei der vergebenden Firma. Dafür sollten lediglich inländische Firmen berücksichtigt werden. Wenn ausländische Firmen beauftragt werden, sollte die Solidarhaftung zum Tragen kommen, aber nicht für inländische. Im eigentlichen Sinn ist es nicht vertretbar, da der Staat dies ja auch nicht tut. Z.B. die Befürworter der AKWs müssen ja den Rückbau auch nicht selber bezahlen. Oder die Bachbegradigungen, die renaturiert werden, müssen ja auch nicht denjenigen, die es entschieden haben, bezahlen. Konsequenz davon ist, dass immer weniger diese Verantwortung tragen und somit mehr direkt an ausländische Firmen geht, dort hat man ohnehin fast keine Handhabe. Wenn schon Verantwortung, dann alle gleichermassen.</p>
<p>Müsste mehr geprüft werden! Lohndumping / Scheinfirmer - wird zu wenig geahndet / Kontrolliert.</p>
<p>Nicht zielführend! Die Nachweispflicht versagt und führt zu einem gewaltigen bürokratischen Aufwand. Wir verzichten in Zukunft auf die entsprechenden Nachweise unsere Subunternehmer. Stattdessen arbeiten wir nur mit vertrauenswürdigen und solventen Unternehmungen zusammen. Es reicht, diejenigen zu bestrafen, welche sich nicht an die Vorgaben halten.</p>
<p>Notre entreprise est de trop petite dimension et travaille essentiellement dans un rayon local et est donc très peu touchée par la responsabilité solidaire. Notre convention collective fait force obligatoire.</p>
<p>Nous estimons que la responsabilité solidaire devrait également s'appliquer au Maître de l'ouvrage et au Maître de l'œuvre, qui systématiquement adjuge au meilleur marché. Ce qui engendre du dumping salarial et de la concurrence déloyale avec des travailleurs détachés. Exemple : Hôpital du Chablais à Villeneuve (Etat de Vaud), Royal Savoy à Lausanne (Privé) et plus...</p>
<p>Nuove leggi e nuovi regolamenti generano fuorilegge e non migliori cittadini responsabili, virtuosi, rispettosi e capaci di assumersi le proprie responsabilità. In mancanza di civiltà le regole servono a poco, in presenza di civiltà servono poche regole. Per questo ritengo stiamo sbagliando l'approccio a tutti i problemi perché ci occupiamo delle conseguenze e mai delle cause.</p>
<p>Papier ist geduldig. Uns erscheint, dass mit der Einführung der Solidarhaftung der Werklohn (unsere Werkpreise) um ca. 10% zurückgegangen ist. Es wirkt mehr wie ein Persilschein für Preisdumping. Gut gemeinte Regelung, in der Praxis geht es leider nach hinten los.</p>
<p>Purtroppo nel Canton Ticino è una delle innumerevoli leggi e disposizioni che non verranno mai applicate. Il problema non è quello di creare nuove leggi, ma il problema è il non far applicare in egual misura a tutti le attuali leggi vigenti.</p>
<p>Quand tous les artisans auront fermé, les gens en comprendront l'utilité.</p>
<p>Secondo noi è sbagliata, anticostituzionale, ognuno dovrebbe rispondere per sé. Se la ditta che si sceglie è in regola con tutto, e questo viene controllato, ma durante l'esecuzione dei lavori sbaglia o si comporta in modo non corretto, deve rispondere lei direttamente e non l'appaltatore. Siamo contrari alla responsabilità solidale, in certi casi a noi legati è addirittura il committente (lo Stato) che ci obbliga al subappalto. Questi lavori dovrebbero essere messi a concorso separatamente. (Es. impermeabilizzazioni, perforazioni, lavori specialistici, ecc.). Nei nostro caso figurano le pavimentazioni, i ponteggi che creano una concorrenza sleale. Risolvete questi problemi, non fare solo i sondaggi.</p>
<p>Sehe absolut keine Durchsetzung der Solidarhaftung, daher machen für mich die administrativen Vorgaben des SECO keinen Sinn! Leider macht es nur Aufwand in der Privatwirtschaft und den Unternehmen. Ihre Solidarhaftungsdokumentation ist eine weitere allgemeine Beilage geworden im Werkvertrag, wo die Verantwortung vom Bauherren/GU usw. einmal mehr weitergeleitet wird. Man sieht kaum eine reale Wirkung der Solidarhaftung. Im Gegenteil: die Firmen die sich daran halten und richten sind leider im grossen Nachteil im täglichen Wettbewerb. Die Solidarhaftung ist nicht umgesetzt und die Löhne sind kaum besser geschützt.</p>
<p>Sehr grosser administrativer Aufwand für die Einholung und Überprüfung der Selbstdeklarationen. Teilweise schwierige Auswertung der Selbstdeklarationen, da verschiedene GAVs in verschiedenen Branchen und Kantonen vorhanden sind. Datenbasis schlecht und zu umfangreich.</p>
<p>Sempre più gli appalti sono affidati a imprese generali che subappaltano lavori a diverse imprese. Spesso scelgono solo le ditte con il minor costo infischandosi delle esecuzioni finali dei lavori, per poter avere più profitto alla fine dell'appalto. Molte imprese generali chiedono delle indennità malus fino a Fr. 5'000.00 giornalieri in caso di mancato adempimento o ritardi delle opere delle ditte subappaltatrici.</p>
<p>Sie sehen, dass ich keine Ahnung habe von Solidarhaftung. Was ist das?</p>
<p>Die Subunternehmen sind in den meisten Fällen in der Rechtsform einer GmbH. Es nützt die ganze Sorgfaltspflicht vom Erstunternehmer nichts, wenn der Subunternehmer die offenen Rechnungen der Sozialversicherungen und Steuern nicht einbezahlt. Die Firmen gehen regelmässig im Dezember in Konkurs und im Januar ist die gleiche Belegschaft mit neuem Namen unterwegs. Hier ist dringend eine Anpassung der Rechtsform GmbH nötig.</p>
<p>Sie wird, nach meiner Einschätzung oft durch ausländische Subunternehmer umgangen.</p>
<p>Sind noch nie damit in Berührung gekommen... Ist uns nicht bekannt.</p>
<p>Situazione difficilmente gestibile senza controlli più approfonditi.</p>
<p>Sollte kontrolliert und ausgeführt und nicht immer nur davon geredet werden</p>

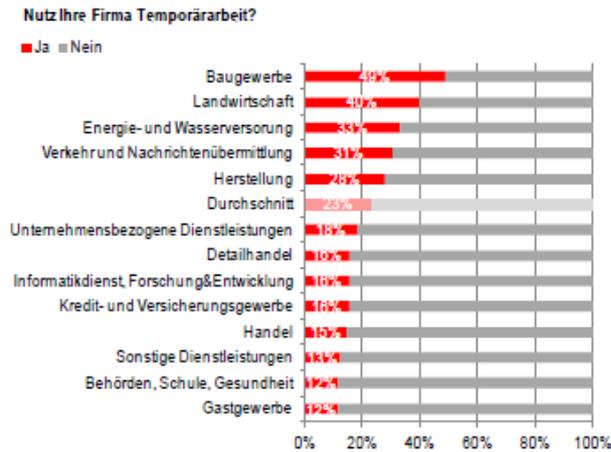
Travail au noir pas assez contrôlé, Travailleurs étrangers frontaliers envahissent le marché du travail et dumpings salariales
Unbedingt beibehalten, vor allem für TU & GU sehr wichtig. Griffige Instrumente gegenüber Lohndumping sind wichtig. Evtl. im Bereich von Kleinaufträgen und regionale Zusammenarbeit Anpassungen vornehmen. Ziel der Solidarhaftung ist es, Ordnung in das Subunternehmertum zu bekommen. Aber das Subunternehmertum regional und lokal (Zusammenarbeit mit anderen Gewerken, z.B. Maler und Gipser, Gerüstbauer usw.) sollte immer noch einfach möglich sein, ohne grosse Risiken. Die Idee und der Gedanken ist sehr gut, daher beibehalten und stellenweise anpassen.
Unnötige administrative Arbeiten. Es wird oft gefälscht.
Unnötige Gebühr!!! Man müsste die schwarzen Schafe strenger Bestrafen und nicht den pflichtbewussten Unternehmern eine zusätzliche Gebühr aufzwingen.
Verursacht unnötigen administrativen Aufwand und fördert die Bürokratie
Viel Aufwand für nichts.
Viel zu hohe Grundlöhne. Sind nicht mehr konkurrenzfähig mit ausländischen Firmen! Zum Kotzen!
Weiter so.
Weniger direkte Aufträge.
Wie jede neue Regulierung verursacht diese in erster Linie einen zusätzlichen Aufwand, der nur von den grösseren Firmen bewältigt werden kann. Die kleinen Unternehmen sind gezwungen, Schlupflöcher zu finden, die keinen grossen Mehraufwand verursachen - oder langfristig nicht überlebensfähig zu sein! Unsere Politiker und Behörden kennen leider die Bedürfnisse der KMU, insbesondere der Kleinstunternehmen, immer weniger bzw. interessieren sich nicht dafür - alles muss heute 'international anerkannt' und 'EU-Konform' sein!
Wir arbeiten nur mit Firmen zusammen, die wir kennen. Egal ob wir als Subunternehmer an einem Bauvorhaben beteiligt sind, oder ob andere Unternehmer sich uns (GU) als Subunternehmer 'unterordnen'.
Wir haben schon vorher nur mit seriösen Subunternehmer gearbeitet. Deshalb hat sich für uns nicht viel verändert.
Wir sind dem LMV unterstellt und Bezahlen alle Beiträge wie FAR, Suva, usw. gemäss LMV. Leider sind nicht alle im Grablosen Leitungsbau tätigen Unternehmen diesem LMV unterstellt und keiner überprüft das. Wir können mit unseren Lohnstrukturen nicht mit Gartenbaubetrieben oder Landmaschinenmechaniker konkurrieren, es ist Wahnsinn, dass solche Unternehmen trotzdem Aufträge erhalten. Wir werden alle 2 Jahre durch Suva oder SVA überprüft, dieser Prüfer sieht ob ein Unternehmen dem LMV unterstellt ist oder nicht, ob alles abgerechnet wird oder nicht. Wieso kann hier nicht eine einfache Bestätigung dieser Stellen ausgestellt werden, damit Auftraggeber ZUVERLÄSSIG überprüfen können ob ein Subunternehmer sich an den LMV hält? Formulare, die durch den Subunternehmer ausgefüllt werden müssen, jedoch nie überprüft werden sind nutzlos. Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme
Wir sind der Meinung, dass die Solidarhaftung den Bauherrn zur verantwortungsbewussten Auftragsvergabe zwingt und Schwarze Schafe vermindert. Wir würden aber vermehrte Baustellenkontrollen begrüssen, auch auf kleineren Baustellen. Denn die Lohndumping-Problematik kann nur auf den Baustellen (und nicht allein mit Buchhaltungskontrollen) effektiv bekämpft werden.
Wir sind eine kleine Generalunternehmung und uns betrifft die Solidarhaftung nicht, da wir mit keinen Subunternehmer zusammen arbeiten.
Wir sind eine sehr junge Firma und haben noch keine Erfahrung bzw. Vergleichswerte in Sachen Solidarhaftung
Wir sind erst 2014 gegründet, unser Unternehmenszweck ist ca. 80- 90% Regie- Montage
Zu grosser Aufwand
Zu komplizierter Vorgang. Sollte einfacher sein, z.B. Garantie einmalig durch PLK Verband.

Quelle: Auszug aus der Online-Umfrage

## Anhang 22 ~~Anhang 21~~ Temporärarbeit

Um gewisse Anhaltspunkte zur Rolle des Personalverleihs in der Baubranche zu erhalten, wurden die Daten von swissstaffing herangezogen. Es zeigt sich, dass rund 50% der Unternehmen in der Baubranche temporär Arbeitnehmende einsetzen. Ca. 70% dieser Firmen gaben an, temporär Arbeitnehmende einzusetzen, um Spitzen abzudecken.

Abbildung 8.25: Nutzung von Temporärarbeit nach Branche



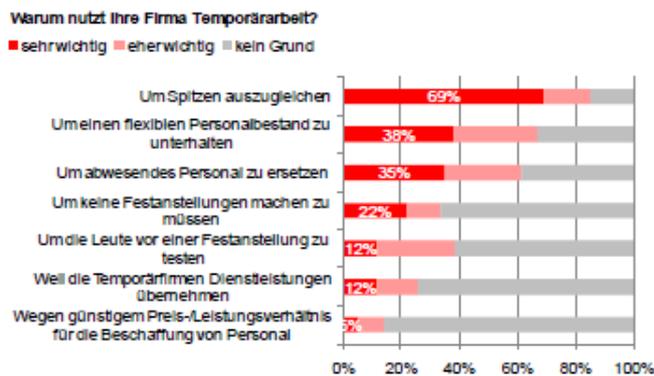
Quelle: swissstaffing, 2009, S. 8;  
N = 1098 Unternehmen

Abbildung 8.26: Anteil temporär Arbeitender nach Branche



Quelle: swissstaffing, 2009, S. 8;  
N = 467 Unternehmen

Abbildung 8.27: Gründe für die Nutzung von Temporärarbeit



Quelle: swissstaffing, 2009, S. 7 N = 467 Unternehmen

## Anhang 22 Erkenntnisse aus den VOX-Analysen

### Exkurs: Die Abstimmungsvorlage vom 8. Februar 2009 in Kürze

Am 8. Februar 2009 stimmte die Schweiz über die Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens und dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien ab. Das Stimmvolk nahm die Vorlage mit einem Ja-Anteil von 59.6% bei einer Stimmbeteiligung von 51.4% an. (Direktion für europäische Angelegenheiten DEA, 2017).

Die Nachabstimmungsbefragung vom 8. Februar 2009 ergab, dass die Befürworter dieses Abkommens insbesondere aufgrund ihrer positiven Einstellung zur EU und den bilateralen Verträgen (ca. 35%) zustimmten. Bei den Gegnern der Vorlage spielten Befürchtungen zu negativen Konsequenzen für den Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Knapp 8% der Gegner gaben an, dass sie aufgrund des Verlusts an Arbeitsplatzsicherheit nein stimmten. 10% befürchteten Arbeitslosigkeit und 4% Lohndumping. In ihrer Analyse hielten Hirter und Linder daher fest:

« Von den Gegnern wurden am häufigsten Befürchtungen über negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, und dabei insbesondere die Gefahr einer Zunahme der Zahl der Arbeitslosen als Entscheidungsgrund genannt. Fast 40% der Gegner stimmten Nein, weil sie die Ansicht vertreten, dass es in der Schweiz bereits heute genug oder zu viele Ausländer hat. Weit verbreitet war bei den Gegnern auch die Angst vor mehr Kriminalität und einem weiteren Anstieg der Sozialausgaben » (Hirter & Linder, 2009, S. 4).

Der Aussage „durch die Personenfreizügigkeit kommen noch mehr ausländische Arbeitnehmende in die Schweiz und verdrängen die Schweizer und Schweizerinnen aus dem Arbeitsmarkt“ stimmten rund 16% der Befragten klar und 15% eher zu. 30% lehnten die Aussage eher und 35% klar ab. Der Aussage „die flankierenden Massnahmen schützen die Arbeitnehmenden in der Schweiz vor Lohndumping“ stimmten 32% der Personen klar und 28% eher zu. Gar nicht einverstanden waren 10%, während 16% eher nicht einverstanden waren. Die insgesamt 1'007 befragten Personen wurden ersucht, die nationale Bedeutung der Personenfreizügigkeit auf einer Skala von 0 (keine Bedeutung) bis 10 (grosse Bedeutung) zu bewerten. 25% schätzten die Bedeutung der Personenfreizügigkeit als gross ein, die Skalenpunkte 7 bis 9 vereinten rund 55% der Befragten auf sich. Nur eine kleine Minderheit (3%) schätzte die Bedeutung des Abkommens als gering ein (Skalenpunkte 0 bis 4).

Es zeigt sich wiederum, dass bei den Befragten eine gewisse Skepsis gegenüber der Zuwanderung besteht. Negative Effekte auf den Arbeitsmarkt stehen dabei im Vordergrund.

Dennoch schätzt eine sehr deutliche Mehrheit der Befragten die Personenfreizügigkeit als sehr wichtig ein.

*Exkurs: Die Abstimmungsvorlage vom 9. Februar 2014 in Kürze*

*Am 9. Februar 2014 nahm das Schweizer Stimmvolk die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ mit einem Ja-Stimmenanteil von 50,3% bei einer Stimmbeteiligung von 57% an. Die Initiative verlangt, dass der Staat die gesamte Zuwanderung steuert, Inländer einen Vorrang auf dem Arbeitsmarkt erhalten und dass völkerrechtliche Verträge, die dem widersprechen, neu zu verhandeln sind. Davon betroffen war auch das Freizügigkeitsabkommen (Direktion für europäische Angelegenheiten DEA, 2017).*

Im Rahmen der Nachabstimmungsbefragung wurden 1'511 Personen befragt. 7% der Befürworter der Initiative gaben an, der wichtigste Grund für ihr „Ja“ sei die Angst vor dem Jobverlust. Weitere 7% gaben an, ein Zeichen setzen zu wollen, 3% wollten die Einwanderung einschränken und 1% begründete die Zustimmung in erster Linie mit zu viel Lohndumping. 3% der Gegner gaben an, die Initiative vor allem abzulehnen, weil sie die Personenfreizügigkeit befürworteten und 10% fürchteten sich vor den Folgen für die Beziehungen zur EU, 10% begründeten ihre Ablehnung damit, dass die Schweiz auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sei, 6% sprachen sich aus wirtschaftlichen Gründen gegen die Initiative aus und 5% wollten gegen eine Abschottung der Schweiz stimmen. Mit dem Argument „Wenn die Kontrolle der Zuwanderung zu einer Kündigung der bilateralen Verträge mit der EU führt, müssen wir dieses Risiko eingehen“ waren 38% der Befragten sehr und 24% eher einverstanden. Eher abgelehnt wurde die Aussage von 12% und 19% waren überhaupt nicht einverstanden. Die Aussage „Die unkontrollierte Zuwanderung führt zu Lohndruck, Wohnungs- und Verkehrsproblemen“ wurde von 38% der Befragten sehr und von 25% eher unterstützt. 18% waren damit eher nicht und 13% überhaupt nicht einverstanden. Dem Argument „Wenn die Personenfreizügigkeit mit der EU aufgehoben wird, wird ein wichtiger Pfeiler für den Erfolg der Wirtschaft und den Wohlstand in der Schweiz gefährdet“ stimmten 28% der Befragten deutlich und 23% eher zu, 24% waren eher nicht und 18% überhaupt nicht einverstanden.

In der VOX-Analyse werden die Hauptgründe für die Befürwortung respektive Ablehnung der Initiative wie folgt zusammengefasst:

*« Parmi les opposants, le motif principal avancé spontanément pour justifier le rejet de l'initiative UDC est de nature économique (33%) : l'initiative est mauvaise pour l'économie, l'économie profite de l'immigration, la Suisse a besoin de la main d'œuvre étrangère, etc. Ensuite, 20% des opposants jugent que l'initiative est inappropriée ou excessive et ne réglera pas les problèmes de l'immigration. Les conséquences négatives de l'initiative pour la politique européenne de la Suisse viennent en troisième position (18%) [...]. Plus du tiers (35%) des personnes qui ont voté Oui justifient en premier lieu ce choix par le fait qu'ils sont contre l'immigration par principe ou qu'il y a déjà assez/trop d'étrangers en Suisse. De plus, près d'une personne sur cinq (17%) s'identifie avec les objectifs de l'initiative et considère que la Suisse doit limiter, continger, mieux contrôler et/ou gérer elle-même l'immigration. Viennent ensuite les conséquences négatives (économiques, 11%, ou autres, 10%<sup>72</sup>) imputées à l'immigration [...] » (Sciarini, Nai, & Tresch, 2014).*

<sup>72</sup> Bei der eigenen Auswertung der Resultate wurde jeweils nur der wichtigste Grund für die Ablehnung oder die Befürwortung der Initiative bei der Ermittlung des Prozentsatzes berücksichtigt. Im Rahmen der VOX-Analyse werden die vier wichtigsten Gründe berücksichtigt, daher unterscheiden sich die angegebenen Prozentsätze.