



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen
Gesamtarbeitsverträge und Arbeitsmarktaufsicht

FlaM Bericht vom 27. Mai 2010

Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur
Freizügigkeit im Personenverkehr
1. Januar - 31. Dezember 2009

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	6
1 Ausgangslage	8
2 Das Freizügigkeitsabkommen	9
2.1 Geltende rechtliche Bedingungen im Berichtsjahr 2009	9
2.2 Einwanderung aus der EU-17/EFTA	10
3 Das System der flankierenden Massnahmen	15
3.1 Aufgabenverteilung im Kontrollsystem	15
3.1.1 Gesamtarbeitsverträge und deren Allgemeinverbindlicherklärung	16
3.1.2 Die Arbeitsmarktaufsicht der TPK und der PK	16
3.2 Die Revision der Verordnung über in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	18
3.3 Die neue Informationsplattform des SECO: www.entsendung.ch	19
4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit	20
4.1 Umfang der Kontrollen	20
4.1.1 Kontrolltätigkeit im Überblick	20
4.1.2 Kontrolltätigkeit der TPK	23
4.1.3 Kontrolltätigkeit der PK	25
4.1.4 Kontrolltätigkeit nach Branchen	27
4.2 Umfang der vermuteten Verstösse	30
4.2.1 Verstoss- und Unterbietungsquoten nach Branchen	32
4.2.2 Die Situation im Personalverleih	34
4.2.3 Meldepflichtige Selbständigerwerbende - Scheinselbständigkeit	35
4.2.4 Meldeverstösse	35
4.3 Ausgesprochene Sanktionen und Einigungsverfahren	38
4.3.1 Grundsätzliches	38
4.3.2 Staatliche Sanktionen	38
4.3.3 Sanktionen aus ave GAV	40
4.3.4 Wirksamkeit der Sanktionen	41
4.4 Tabellarische Übersichten	43
4.4.1 Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter	43
4.4.2 Kontrolltätigkeit im Vergleich zum Vorjahr	45
4.4.3 Vermutete Verstösse und Lohnunterbietungen in den einzelnen Kantonen	47
4.4.4 Kontrolltätigkeit in den einzelnen ave GAV Branchen	48

5	Zusammenfassung, Beurteilung und Ausblick	51
5.1	Ausgangslage.....	51
5.2	Entwicklung der Anzahl meldepflichtigen Kurzaufenthalter	51
5.2.1	Meldepflichtige Kurzaufenthalter nach Branchen	51
5.3	Kontrollen	52
5.3.1	Kontrollen der TPK.....	52
5.3.2	Kontrollen der PK.....	52
5.3.3	Durchgeführte Kontrollen (Kantone und PK) aufgeteilt nach Branchen.....	53
5.4	Vermutete Verstösse	53
5.4.1	Verstösse gegen die Meldevorschriften.....	53
5.4.2	Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	54
5.4.3	Verstösse gegen Mindestlöhne aus ave GAV	54
5.5	Sanktionen.....	55
5.6	Wirksamkeit der Sanktionen.....	55
5.7	Fazit.....	56
6	Grundlage der Datensammlung	57
7	Auswertungsgrundsätze.....	58
8	Anhang	58
8.1	Einhaltung der Leistungsvereinbarungen durch die Kantone.....	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.2.a:	Wanderungssaldo der 15 bis 64 jährigen der ausländischen Wohnbevölkerung und Bestandesveränderungen bei Grenzgängern	10
Abbildung 2.2.b:	Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage, 2005-2009 (in 1'000)	11
Abbildung 2.2.c:	Anteil des Arbeitsvolumens der Meldepflichtigen an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung nach Kantonen, 2009	12
Abbildung 3.3.a:	www.entsendung.ch	19

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.2.a:	Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage, 2009 (in 1'000)	11
Tabelle 2.2.b:	Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage (Jahresarbeitskräfte in 1'000), nach Kategorie und Sprachregion, 2009	13
Tabelle 2.2.c:	Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage (Jahresarbeitskräfte in 1'000), nach Branchen, 2009	14
Tabelle 4.1.a:	Anzahl Kontrollen im Bereich des Entsendewesens und bei Schweizer Arbeitgebern..	21
Tabelle 4.1.b:	Anzahl Kontrollen von PK für kantonale ave GAV	21
Tabelle 4.1.c:	Anzahl Kontrollen (Personen im Vergleich mit der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter)	22
Tabelle 4.1.d:	Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern im Vergleich mit der Anzahl Arbeitsstätten.....	22

Tabelle 4.1.e: Verteilung der Kontrollen nach Kantonen.....	23
Tabelle 4.1.f: Kontrolltätigkeit der TPK im Vergleich zum Vorjahr	24
Tabelle 4.1.g: Anzahl der durch die PK durchgeführten Betriebskontrollen im Vergleich mit den Kontrollvorgaben aus den Leistungsvereinbarungen.....	26
Tabelle 4.1.h: Anzahl durch die PK von ave GAV auf Bundesebene durchgeführter Kontrollen	27
Tabelle 4.1.i: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei Entsandten und selbständigen Dienstleistungserbringern nach Branchen	28
Tabelle 4.1.j: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	29
Tabelle 4.2.a: Anteil der Kontrollen mit (vermuteten) Verstössen oder Lohnunterbietungen	32
Tabelle 4.2.b: Anteil der kontrollierten Betriebe mit (vermuteten) Verstössen gegen oder Unterbietung von Lohnbestimmungen, nach Branchen.....	33
Tabelle 4.2.c: Kontrollen durch die PK bei Personalverleihern im Überblick.....	34
Tabelle 4.2.d: Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden durch die PK.....	35
Tabelle 4.2.e: Kontrollen auf Einhaltung der Meldepflicht	37
Tabelle 4.3.a: Sanktionen im Bereich des Meldeverfahrens	38
Tabelle 4.3.b: Massnahmen bei Entsendebetrieben in Branchen ohne ave GAV	38
Tabelle 4.3.c: Massnahmen bei Entsendebetrieben in Branchen mit ave GAV	39
Tabelle 4.3.d: Massnahmen bei Schweizer Arbeitgebern.....	39
Tabelle 4.3.e: Sanktionen wegen Verletzung von ave GAV-Bestimmungen durch Entsendebetriebe.....	40
Tabelle 4.3.f: Sanktionen wegen Verletzung von ave GAV Bestimmungen durch Personalverleiher ..	41
Tabelle 4.3.g: Anteil der Bussen, der gemäss Einschätzung der Kantone bezahlt wird.....	42
Tabelle 4.4.a: Effektive Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter, nach Kantonen.....	43
Tabelle 4.4.b: Entwicklung der Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter	44
Tabelle 4.4.c: Effektive Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter, nach Branchen.....	44
Tabelle 4.4.d: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei Entsandten und selbständigen Dienstleistungserbringern im Vergleich mit der letzten Berichterstattung.....	45
Tabelle 4.4.e: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern im Vergleich mit der letzten Berichterstattung	46
Tabelle 4.4.f: Vermutete Verstösse und Lohnunterbietungen gemäss Angaben der Kantone.....	47
Tabelle 4.4.g: Durch PK durchgeführte Kontrollen bei Entsendebetrieben, nach ave GAV Branche...48	
Tabelle 4.4.h: Durch PK durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, nach GAV Branche (ohne Personalverleih)	49
Tabelle 4.4.i: Durch PK durchgeführte Kontrollen bei Personalverleihern, nach GAV Branche.....	50
Tabelle 8.1.a: Vergleich der durchgeführten Kontrollen mit den vorgegebenen Kontrollen gemäss Leistungsvereinbarung	59

Abkürzungsverzeichnis

AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer, SR 142.20
ave GAV	allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag
AVEG	Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen; SR 221.215.311
BfM	Bundesamt für Migration
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EntsG	Entsendegesetz; Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; SR 823.20
EntsV	Entsendeverordnung, Verordnung vom 21. Mai 2003 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, SR 823.201
EU	Europäische Union
EU-15	EU-Mitgliedstaaten im Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens (21.06.1999): Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien
EU-17	EU-15-Staaten plus Zypern und Malta, die den Staatsangehörigen der EU-15/EFTA gleichgestellt sind.
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FlaM	Flankierende Massnahmen
FZA	Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GAV FAR	Gesamtarbeitsvertrag für den frühzeitigen Altersrücktritt
LV	Leistungsvereinbarung
NAV	Normalarbeitsvertrag
OR	Obligationenrecht, Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220
PK	Paritätische Kommission
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
TPK	Tripartite Kommission
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 220)

Management Summary

Am 1. Juni 2002 ist das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Schweiz in Kraft getreten. Während der Übergangszeit zwischen dem 1. Juni 2002 und dem 31. Mai 2004 fanden weiterhin vorgängige Kontrollen in Bezug auf den Vorrang inländischer Arbeitskräfte sowie die Lohn- und Arbeitsbedingungen statt. Mit dem Wegfall dieser vorgängigen Kontrollen der Arbeitsverhältnisse und des Prinzips des Inländervorranges am 1. Juni 2004 wurden die flankierenden Massnahmen (FlaM) eingeführt. Ein wichtiger Teil dieser FlaM stellt das Entsendegesetz (EnstG) dar. Es räumt den im Rahmen einer Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsandten Arbeitnehmenden einen Anspruch auf die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen ein, die in der Schweiz vorherrschen.

Zur Beobachtung des Arbeitsmarktes, zur Untersuchung von verdächtigen Situationen und zur Beantragung von angezeigten Massnahmen bei einer wiederholten und missbräuchlichen Lohnunterbietung wurden tripartite Kommissionen (TPK) auf Stufe Bund und in den Kantonen eingesetzt. Sie kontrollieren Arbeitsverhältnisse in Branchen, die nicht durch einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) abgedeckt sind. Bereiche, die von einem ave GAV abgedeckt sind, werden von den mit dem Vollzug des ave GAV beauftragten paritätischen Kommissionen (PK) kontrolliert. Die Arbeitsmarktbeobachtung im Sinne der FlaM sieht somit Kontrollen bei entsandten Arbeitnehmenden wie auch bei Schweizer Arbeitgebenden in allen Wirtschaftszweigen vor.

Der vorliegende Bericht gibt Aufschluss über die Situation nach über fünf Jahren Erfahrung mit den FlaM. Er zeigt die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane und deren Erkenntnisse auf. Zudem stellt er die Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter, die bis zu 90 Tagen im Kalenderjahr ihre Dienstleistung in der Schweiz anbieten können, dar. Hier wurde im Jahr 2009 ein deutlicher Rückgang der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern verzeichnet. Dies ist vor allem auf die schlechte Situation während des Berichterstattungsjahres im verarbeitenden Gewerbe, in der Industrie und im Personalverleih zurückzuführen. Bei den entsandten Arbeitskräften wurde lediglich ein leichter Rückgang verzeichnet, was in direktem Zusammenhang mit der relativ robusten Situation im Baugewerbe zusammenhängt. Die Anzahl der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden hat nochmals zugenommen.

Die Kontrollorgane haben während der Berichterstattungsperiode weniger Kontrollen im Entsendebereich als im Vorjahr durchgeführt. Dies ist mit der leichten Abnahme der Entsandten aber auch mit der Fokussierung auf Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durch einige Kontrollorgane zu erklären. Die Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebern hat deutlich zugenommen, diese ist jedoch im allgemeinen grösseren Schwankungen unterworfen. Dies steht im Zusammenhang mit den Fokusbranchen, die die Kantone zusätzlich zu den von der TPK-Bund bestimmten Fokusbranchen definieren können. Zudem werden in Branchen mit ave GAV nach einer Lohnerhöhung im GAV oft flächendeckende Kontrollen durchgeführt. Die meisten Kontrollen finden im Bauhaupt- und Baunebengewerbe im verarbeitenden Gewerbe und der Industrie statt. Die Kontrolltätigkeit im Personalverleih wurde deutlich ausgeweitet. Die Kontrollvorgaben des Bundes wurden eingehalten und zum Teil sogar übertroffen.

Arbeitnehmende und selbständige Dienstleistungserbringer aus den EU-/EFTA Mitgliedstaaten sowie entsandte Arbeitnehmende sind meldepflichtig. Die Meldung hat spätestens acht Tage vor Ausübung der Dienstleistung zu erfolgen. Hier wird weiterhin eine hohe Verstossquote von knapp 20% gemeldet. Kontrollen bezüglich der Einhaltung der Lohnbedingungen unterscheiden sich je nach Zuständigkeit deutlich. Die Kantone, die in Branchen ohne ave GAV Arbeitsmarktkontrollen durchführen, stellen dabei auf von ihnen definierte übliche Löhne ab. Oft handelt es sich dabei um eine Lohnbandbreite, die nicht unterschritten werden sollte. Die PK können bei ihren Kontrollen verbindlichen Mindestbedingungen, die in ave GAV geregelt sind, benützen. Diese sind exakt bewertbar, was dazu führt, dass Lohnunterbietungen (z.B. der 13. Monatslohn oder Ferien- und Feiertagsentschädigungen) von einer

PK einfacher feststellbar sind und die Lohnbestandteile für einen Lohnvergleich genau bestimmt sind. Die Quote der Lohnunterbietungen bei Schweizer Arbeitgebern (4%) und Entsendebetrieben (8%) ist gemäss Angaben der Kantone konstant auf relativ tiefem Niveau geblieben. Die PK melden hingegen nochmals leicht gestiegene Quoten bei Verstössen gegen die Mindestlöhne aus ave GAV. Gemäss Angaben der PK wurden bei 21% der kontrollierten Entsendebetrieben und 30% der kontrollierten Schweizer Arbeitgebern Verstösse gegen die Lohnbestimmungen festgestellt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass rund ein Drittel der Schweizer Arbeitgeber die Bedingungen der ave GAV nicht einhalten. Kontrollen werden oft aufgrund eines Verdachtes durchgeführt. Die PK führen auch flächendeckende Kontrollen direkt nach der Einführung einer Lohnerhöhung durch. Auch sind Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden deutlich detaillierter als bei Entsendebetrieben, so werden z.B. die Lohnbücher über länger Zeiträume angeschaut. Die verhältnismässig tiefe Anzahl der durch die PK verhängten Sanktionen (Auferlegung von Kontrollkosten oder Konventionalstrafen) lässt darauf schliessen, dass es sich bei den gemeldeten Verstössen meist um solche von geringfügiger Art handelt.

Die Ergebnisse des vorliegenden Berichts zeigen, dass die Aktivitäten im Bereich der FlaM im Berichtsjahr 2009 nochmals leicht zugenommen haben, so dass in allen Branchen und in allen Regionen der Schweiz regelmässig kontrolliert wird. Die FlaM werden umgesetzt und funktionieren. Das System der Sanktionen wird angewandt und ist angezeigt. Die wichtige Zusammenarbeit der PK und der Kantone hat sich weiter verbessert.

1 Ausgangslage

Der vorliegende Bericht gibt Aufschluss über die Situation nach über fünf Jahren Erfahrung mit den flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Personenfreizügigkeit aufgrund des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU (FZA). Mit dem Wegfall der vorgängigen Kontrollen der Arbeitsverhältnisse und des Prinzips des Inländervorranges am 1. Juni 2004 wurden die FlaM eingeführt. Ziele dieser Massnahmen sind der Schutz der in- und ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Lohn- und Sozialdumping, die Gewährleistung von gleichen Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Dienstleistungserbringer sowie die Sicherung der Akzeptanz des FZA bei der Bevölkerung. Im Rahmen der FlaM werden der Arbeitsmarkt beobachtet und die Arbeitsbedingungen kontrolliert, um bei allfälligen Missbräuchen Massnahmen ergreifen zu können.

Einer der drei Eckpfeiler der seit 1. Juni 2004 in Kraft stehenden FlaM bildet das Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und FlaM¹ (Entsendegesetz, EntsG). Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist das zuständige Aufsichtsorgan des Bundes über den Vollzug des EntsG. Wesentliche Anhaltspunkte für die Wirksamkeit des Gesetzes liefert die regelmässige Berichterstattung der Vollzugsorgane. Dazu zählen die kantonalen Vollzugsorgane mit den kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) einerseits und die von den Sozialpartnern mit der Durchsetzung eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags (ave GAV) betrauten paritätischen Kommissionen (PK) andererseits.

Der vorliegende Bericht erstreckt sich auf die Zeitspanne vom 1. Januar bis 31. Dezember 2009. Damit schliesst die Berichterstattung nahtlos an den letzten Bericht vom 23. April 2009 an, der sich auf das Kalenderjahr 2008 bezogen hatte. Zusammen mit dem jährlichen Bericht des Observatoriums zum FZA über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt liefert der vorliegende Bericht ein umfassendes Bild über die Wirksamkeit der FlaM.

¹ SR 823.20

2 Das Freizügigkeitsabkommen

2.1 Geltende rechtliche Bedingungen im Berichtsjahr 2009

Seit dem 31. Mai 2007 sind die Höchstzahlen für Arbeitskräfte, welche aus den EU-17/EFTA-Staaten² in die Schweiz einwandern, aufgehoben. Arbeitnehmende oder Selbständigerwerbende haben freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt und können bis zu 90 Tage pro Kalenderjahr in der Schweiz ihre Dienstleistungen erbringen. Diese Dienstleistungserbringung unterliegen der einfachen Meldepflicht. Für acht der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten, welche der EU am 1. Mai 2004 beigetreten sind³, läuft bis längstens am 30. April 2011 eine Übergangsregelung. Für den Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt gelten Beschränkungen in Bezug auf Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen und aufsteigende jährliche Kontingente. Dienstleistungen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Gartenbau, in der industriellen Reinigung und im Sicherheitsgewerbe bis zu 90 Arbeitstagen im Kalenderjahr sind vom ersten Tag an bewilligungspflichtig. Damit fallen diese Tätigkeiten noch unter die arbeitsmarktlichen Beschränkungen bezüglich vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen und Qualifikationsvoraussetzungen nach Art. 23 des Ausländergesetzes (AuG)⁴. Die anderen allgemeinen Dienstleistungen bis zu 90 Arbeitstagen im Kalenderjahr unterliegen wie bei den Angehörigen der EU-17/EFTA-Staaten der einfachen Meldepflicht.

Am 1. Juni 2009 wurde das FZA auf Rumänien und Bulgarien ausgedehnt, welche der EU im Jahr 2007 beigetreten sind. Für rumänische und bulgarische Arbeitskräfte gelten während sieben Jahren insbesondere folgende Übergangsregeln: Kontingente für Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen und Bewilligungspflicht für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung in speziellen Branchen (Gartenbau, Bauwesen, Sicherheitsgewerbe und betriebliche Reinigung). Dabei kommen die Prinzipien des Inländervorranges, der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und die gute berufliche Qualifikation zur Anwendung. In den allgemeinen Branchen untersteht die Erbringung von Dienstleistungen von bis zu 90 Tagen im Kalenderjahr lediglich der Meldepflicht.

² Die EU17/EFTA umfasst die 15 alten EU-Staaten (Mitglieder vor 1. Mai 2004), die EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein, Island und die Schweiz sowie Zypern und Malta (EU Beitritt 1. Mai 2004).

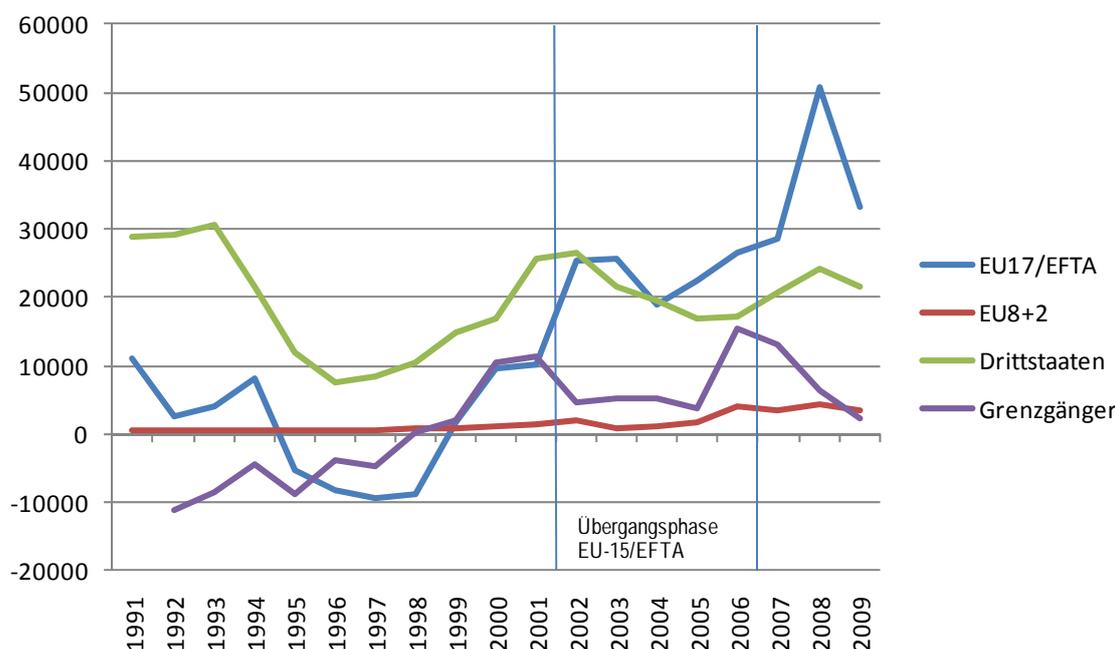
³ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn. Ausgenommen sind Zypern und Malta, die den Staatsangehörigen der EU-15/EFTA gleichgestellt sind.

⁴ SR 142.20

2.2 Einwanderung aus der EU-17/EFTA

Die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit hat die Zuwanderung in die Schweiz in den letzten Jahren massgeblich beeinflusst. Während die Zuwanderung aus Nicht-EU/EFTA-Staaten in den Jahren nach Inkrafttreten etwas an Bedeutung einbüsste, stieg der Wanderungssaldo gegenüber EU/EFTA-Staaten deutlich an. Im Vergleich zu früheren Phasen mit ähnlich guter Wirtschaftsentwicklung war die Zuwanderung tendenziell erhöht. Dies deutet darauf hin, dass das Arbeitskräfteangebot mit dem Inkrafttreten des FZA ausgedehnt wurde und die Unternehmen in der Schweiz dank geringerer Personalengpässe das Beschäftigungsniveau stärker steigern konnten.

Abbildung 2.2.a: Wanderungssaldo der 15 bis 64 jährigen der ausländischen Wohnbevölkerung und Bestandesveränderungen bei Grenzgängern



Quellen: SECO, BFS, BFM

Wie Analysen nach Berufsgruppen gezeigt haben, erhöhte sich die Zuwanderung aus dem EU-Raum vor allem in Segmenten, bei welchen auch die ansässige Bevölkerung bedeutende Beschäftigungszuwächse verzeichnete und in denen die Erwerbslosenquoten unterdurchschnittlich waren (akademische Berufe, Führungskräfte, Techniker und gleichrangige Berufe). Die Zunahme der Zuwanderung nach Inkrafttreten des FZA dürfte also wesentlich darauf zurückzuführen sein, dass die chronische Knappheit bei höheren Qualifikationen durch das FZA vermindert werden konnte.

Hoch qualifizierte Arbeitskräfte stellten einen grossen Teil der neuen Zuwanderer aus dem EU-Raum. Allerdings profitierten nicht nur sie, sondern auch mittel- und geringqualifizierte Arbeitskräfte von der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes, bzw. dem Wegfall des Inländerprivilegs per 1. Juni 2004. Vor allem in den Kategorien der Grenzgänger sowie bei den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern war der Anteil von mittel- bis wenig qualifizierten Arbeitskräften relativ hoch. In beiden Fällen spielte zudem der Personalverleih bei der Rekrutierung im Ausland eine grosse Rolle.

Im Berichtsjahr 2009 war das FZA gegenüber den Staaten der EU17/EFTA voll in Kraft. Bereits per 1. Juni 2007 war die Kontingentierung gegenüber der EU17/EFTA weggefallen. Bis ins dritte Quartal 2008 war die Beschäftigungsentwicklung zudem ausgezeichnet und der Wanderungssaldo erreichte einen Spitzenwert. Die in der zweiten Jahreshälfte 2008 einsetzende Wirtschaftskrise brachte das Beschäftigungswachstum im vierten Quartal 2008 abrupt

zum Erliegen und in den ersten drei Quartalen 2009 sank die Beschäftigung saisonbereinigt um rund 22'000 vollzeitäquivalente Stellen. Darüber hinaus schnellte die Kurzarbeit stark in die Höhe. Die dadurch ausgefallenen Arbeitsstunden entsprachen im vierten Quartal 2009 weiteren rund 14'000 Vollzeitstellen. Die schlechte Arbeitsmarktlage schlug sich in einer deutlichen Verringerung des Wanderungssaldos sowie einer Verlangsamung des Wachstums bei der Grenzgängerbeschäftigung nieder. Der Wanderungssaldo blieb allerdings positiv und im langjährigen Vergleich auch auf sehr hohem Niveau.

Genauere Analysen zur Entwicklung der Zuwanderung sowie zu den Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt werden im Rahmen des jährlichen Berichts des Observatoriums zum FZA Schweiz-EU präsentiert, welcher ebenfalls Ende Mai 2010 publiziert wurde.

An dieser Stelle gehen wir etwas näher auf die Entwicklung bei der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter unter 90 Tagen ein, da bei diesen im Rahmen der FlaM ein Schwerpunkt bei den Kontrollen der orts- und branchenüblichen Löhne gesetzt wird.

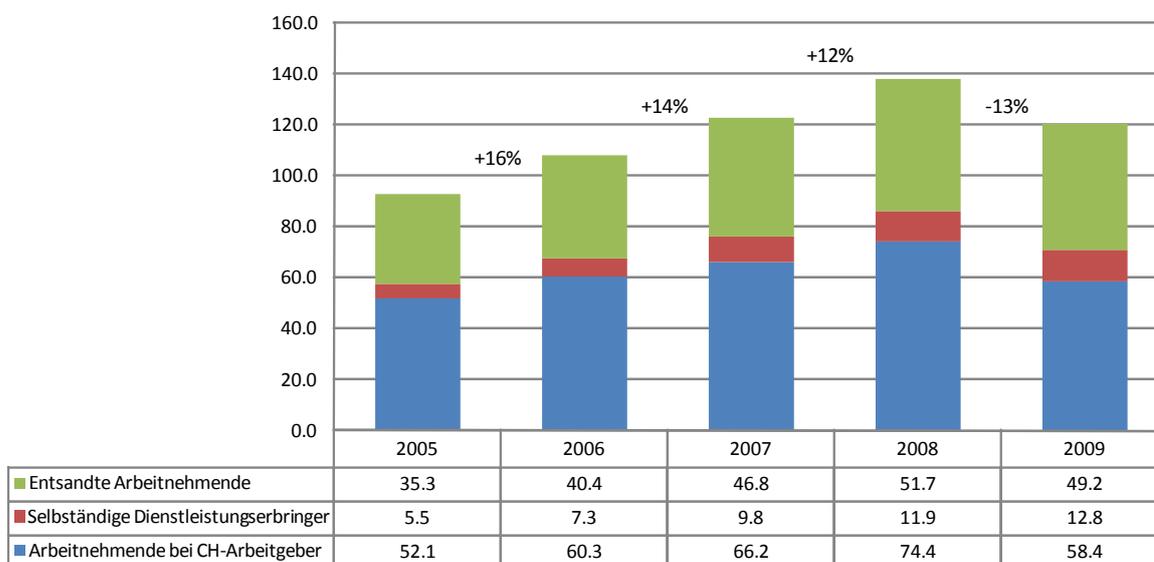
Tabelle 2.2.a: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage, 2009 (in 1'000)

	Meldepflichtige		Jahresarbeitskräfte		Beschäftigungsanteil (VZA)
	in 1'000	Anteil	in 1'000	Anteil	
Arbeitnehmende bei CH-Arbeitgeber	58.4	49%	8.8	56%	0.25%
Selbständige Dienstleistungserbringer	12.8	11%	1.9	12%	0.14%
Entsandte Arbeitnehmende	49.2	41%	4.9	32%	0.06%
Total	120.3	100%	15.7	100%	0.45%

Quellen: BFM, BFS, eigene Berechnungen

Im Verlauf des Jahres 2009 waren insgesamt 120'281 Kurzaufenthalter unter 90 Tage in der Schweiz für eine Erwerbstätigkeit gemeldet. Die meisten davon verweilten nur sehr kurz in der Schweiz. Umgerechnet verrichteten die Meldepflichtigen ein Arbeitsvolumen von rund 15'700 Jahresarbeitskräften, was einem Anteil von 0.45% an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung entspricht. Vor allem entsandte Arbeitnehmende hatten kurze Aufenthaltsdauern: Sie machten 41% der Meldepflichtigen aus, doch entfiel nur 32% des Arbeitsvolumens auf sie. 56% des Arbeitsvolumens der Meldepflichtigen wurde durch Arbeitnehmende bei einem Schweizer Arbeitgeber verrichtet.

Abbildung 2.2.b: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage, 2005-2009 (in 1'000)

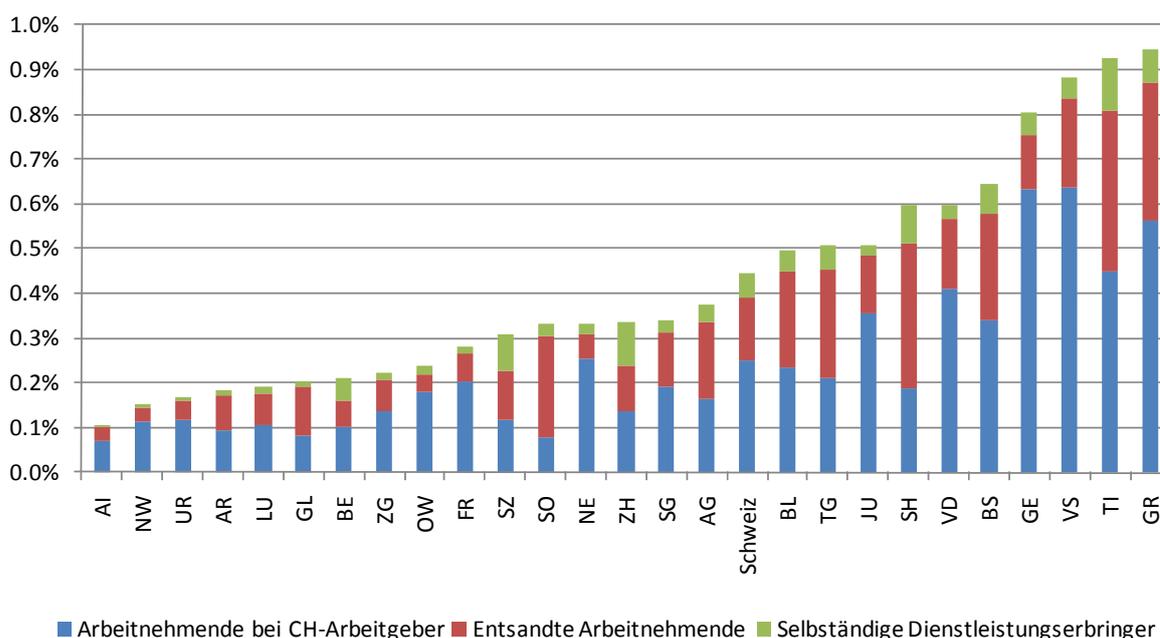


Quelle: BFM

Nachdem die Zahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter unter 90 Tagen seit Einführung der Meldepflicht laufend zugenommen hatte, nahm die Zahl 2009 erstmals ab. Insgesamt spie-

gelt damit die Zahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter die Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre wieder. Während die Zahl der Kurzaufenthalter im Wirtschaftsaufschwung stetig zunahm, verringerte sie sich 2009 gegenüber 2008 deutlich um insgesamt 13%. Eine weitere Zunahme um 7% war bei den selbständigen Dienstleistungserbringern zu verzeichnen, womit sich der Trend der Vorjahre - wenn auch stark abgeschwächt - fortsetzte. Lediglich schwach rückläufig war mit -5% die Zahl der entsandten Arbeitskräfte. Dies dürfte in erster Linie mit der vergleichsweise robusten Baukonjunktur⁵ in der Schweiz zu erklären sein. Stark rückläufig war mit - 22% die Zahl der Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebern. Vor allem Arbeitnehmende im Personalverleih haben hier stark und sehr unmittelbar unter dem Einbruch der Konjunktur in der Schweizer Industrie gelitten.

Abbildung 2.2.c: Anteil des Arbeitsvolumens der Meldepflichtigen an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung nach Kantonen, 2009



Quellen: BFM, BFS, eigene Berechnungen

Wie aus Abbildung 2.2.c hervorgeht, variierte das von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern verrichtete Arbeitsvolumen nach Kantonen sehr stark. Am höchsten ist die Bedeutung in den Kantonen GR, TI, VS und GE, mit Beschäftigungsanteilen von 0.80%-0.95%. Sehr gering war der Anteil insbesondere in den Kantonen der Zentralschweiz mit maximal 0.3% im Kanton SZ. Insgesamt weisen grenznahe Kantone tendenziell höhere Anteile an meldepflichtigen Kurzaufenthaltern auf.

Bemerkenswert ist im Vorjahresvergleich ein ausgesprochen starker Rückgang des Beschäftigungsanteils in den Kantonen JU (von 1.13% auf 0.51%) und NE (von 0.67% auf 0.33%) im Jahr 2009. Diese Rückgänge sind auf einen massiven Einbruch der Industrietätigkeit (v.a. Uhren- und Maschinenindustrie) zu erklären. Viele Meldepflichtige waren für 2008 für Indust-

⁵ Die Branche des Baugewerbes (41-41 NOGA 2008) umfasst allgemeine und spezialisierte Hoch- und Tiefbautätigkeiten. Dazu zählen Neubau, Instandsetzung, An- und Umbau, die Errichtung von vorgefertigten Gebäuden oder Bauwerken auf dem Baugelände sowie provisorischer Bauten. Ebenfalls eingeschlossen sind die Renovierung von Gebäuden und Ingenieur Tätigkeiten. Die Branche umfasst den vollständigen Bau von Gebäuden (NOGA 41) und von Tiefbauten (NOGA 42) sowie spezialisierte Bautätigkeiten, insofern diese nur einen Teil der gesamten Bauarbeiten darstellen (NOGA 43).

Im Allgemeinen wird in diesem Bericht zwischen den Branchen das Bauhauptgewerbes und des Baunebengewerbes (Ausbaugewerbe) unterschieden. Die Branche des Bauhauptgewerbes ist umfassend durch den ave GAV des Bauhauptgewerbes abgedeckt. In der Branche des Baunebengewerbes/Ausbaugewerbes existieren verschiedene ave GAV, die jeweils eine oder mehrere Tätigkeiten innerhalb der Branche abdecken.

rieunternehmen direkt oder über Personalverleiher indirekt tätig und verloren 2009 ihre Anstellung. Die Beschäftigung von Entsandten und selbständigen Dienstleistern blieb demgegenüber robust.

Bei der Aufteilung zwischen den verschiedenen Kategorien von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern gibt es bedeutende regionale Unterschiede. In der Deutschschweiz und im Tessin entfielen 37% resp. 39% des Arbeitsvolumens auf entsandte Arbeitskräfte und 16% bzw. 13% auf selbständige Dienstleistungserbringer. Deutlich tiefer waren diese Werte in der Westschweiz, mit 21% Entsandten und 6% selbständigen Dienstleistern. 73% der Meldepflichtigen in der Westschweiz waren Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern. In der Deutschschweiz und im Tessin lag dieser Anteil bei 47% bzw. 49%. Eine Auflistung der effektiven Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter je Kanton ist in Kapitel 4.4.1 dargestellt.

Tabelle 2.2.b: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage (Jahresarbeitskräfte in 1'000), nach Kategorie und Sprachregion, 2009

	Entsandte Arbeitnehmende		Selbständige Dienstleister		Arbeitnehmende bei CH-Arbeitgeber		Total Meldepflichtige	
	in 1'000	Anteil	in 1'000	Anteil	in 1'000	Anteil	in 1'000	Anteil
Deutschschweiz	3.3	37%	1.4	16%	4.2	47%	8.9	57%
Westschweiz	1.1	21%	0.3	6%	4.0	73%	5.4	34%
Tessin	0.6	39%	0.2	13%	0.7	49%	1.5	10%
Schweiz	4.9	32%	1.9	12%	8.8	56%	15.7	100%

Quellen: BFM, eigene Berechnungen

Nach Branchen betrachtet, waren am meisten meldepflichtige Kurzaufenthalter für Personalverleiher tätig. Im Jahr 2009 stellten sie 22% der geschätzten meldepflichtigen Jahresarbeitskräfte. Bei den Arbeitnehmenden für Schweizer Arbeitgeber haben sie 39% ausgemacht.⁶ Die Verteilung dieser Arbeitskräfte auf die Einsatzbranchen ist auf der Basis der Statistik zu den Meldepflichtigen nicht möglich. In Tabelle 2.2.c sind die Arbeitskräfte im Personalverleih entsprechend anhand einer Schätzung der Verteilung von Grenzgängern, welche im Personalverleih arbeiten, auf die Branchen verteilt, womit man zu einer Annäherung der tatsächlichen Branchenverteilung kommt.⁷

Am meisten meldepflichtige Kurzaufenthalter waren nach dieser Aufschlüsselung im Bauberggewerbe tätig. Der Beschäftigungsanteil erreichte hier 2.5%. Ebenfalls deutlich überdurchschnittlich waren die Beschäftigungsanteile bei den persönlichen Dienstleistungen (2.2%) mit einigem Abstand gefolgt vom Bauhauptgewerbe (0.9%), der Landwirtschaft (0.7%) und dem Gastgewerbe (0.7%). Zahlenmässig spielten Meldepflichtige auch im verarbeitenden Gewerbe und in der Industrie eine nicht unbedeutende Rolle. Im Jahr 2009 leisteten hier Meldepflichtige ein Arbeitsvolumen von rund 3'200 Jahresarbeitskräften. Ein Jahr zuvor waren es allerdings noch 4'300.

⁶ Angestellte von Personalverleihbetrieben sind per Definition Arbeitnehmende von Schweizer Arbeitgebern, da der Verleih aus dem Ausland verboten ist. Es gibt somit im Personalverleih keine entsandten Arbeitskräfte oder selbständige Dienstleistungserbringer.

⁷ Grenzgänger, welche für Personalverleihfirmen arbeiten, wurden gemäss internen Schätzungen zu 39% in der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe und zu 22% im Baugewerbe eingesetzt. 11% arbeiteten im Handel und 8% im Bereich Unternehmensdienstleistungen & Informatik. Die verbleibenden 20% verteilten sich auf die übrigen Branchen des Dienstleistungssektors.

Tabelle 2.2.c: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage (Jahresarbeitskräfte in 1'000), nach Branchen, 2009

	Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern	Entsandte Arbeitnehmende	Selbständige Dienstleistungserbringer	Meldepflichtige Total	Beschäftigungsanteil (Vollzeit-äquivalente)
Baunebengewerbe	0.8	2.1	0.6	3.5	2.5%
Persönliche Dienstleistungen	0.1	0.0	0.7	0.8	2.2%
Bauhauptgewerbe	0.7	0.6	0.1	1.4	0.9%
Land- und Forstwirtschaft, Gärtnereien	0.9	0.0	0.0	0.9	0.7%
Gastgewerbe	1.2	0.0	0.0	1.2	0.7%
Verarbeitendes Gewerbe, Industrie	1.9	1.2	0.1	3.2	0.5%
Reinigungsgewerbe	0.1	0.0	0.0	0.2	0.5%
Sonstige öffentliche und private Dienstleistungen	0.3	0.1	0.0	0.4	0.5%
Total	8.8	4.9	1.9	15.7	0.4%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	0.0	0.0	0.0	0.1	0.4%
Immobilien, Informatik, F&E, DL für Unternehmen	0.7	0.4	0.1	1.2	0.3%
Dienstleistungen für private Haushalte	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2%
Handel	0.7	0.2	0.1	1.1	0.2%
Gesundheits- und Sozialwesen	0.6	0.0	0.0	0.6	0.2%
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0.3	0.0	0.0	0.3	0.1%
Unterrichtswesen	0.2	0.0	0.0	0.3	0.1%
Öffentliche Verwaltung	0.2	0.0	0.0	0.2	0.1%
Kredit und Versicherungsgewerbe	0.1	0.0	0.0	0.2	0.1%
Personenverleih	3.4	0.0	0.0	3.4	

* Arbeitskräfte im Personalverleih sind anhand von Schätzungen auf die übrigen Branchen verteilt (Erklärungen vgl. Text).

Quellen: BFM, BFS, eigene Berechnungen

Eine Auflistung der effektiven Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter nach Branchen ist in Kapitel 4.4.1 dargestellt.

3 Das System der flankierenden Massnahmen

Begleitend zur schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU am 1. Juni 2002⁸ sind arbeitsmarktliche Massnahmen getroffen worden, mit denen verhindert werden soll, dass die Löhne und die Arbeitsbedingungen in der Schweiz durch die Öffnung des Arbeitsmarktes unter Druck geraten. Ein wichtiger Teil dieser FlaM stellt das EntsG dar. Das EntsG räumt den im Rahmen einer Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsandten Arbeitnehmern einen Anspruch auf minimale Lohn- und Arbeitsbedingungen ein, welche in Bundesgesetzen, in Verordnungen des Bundesrates, in ave GAV und in Normalarbeitsverträgen (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinne von Artikel 360a OR festgelegt sind (Art. 2 Abs. 1 EntsG).

Mit der Ausdehnung des FZA auf die neuen EU-Mitgliedstaaten am 1. April 2006 wurden die FlaM in wichtigen Punkten verbessert (FlaM II⁹). Im Entsendebereich wurden insbesondere die Verwaltungssanktionen gegen fehlbare ausländische Arbeitgeber um die sog. Dienstleistungssperre ergänzt und die Kantone wurden verpflichtet, eine genügende Zahl von Arbeitsmarktinspektoren zur Verfügung zu stellen. Ziel war, das Kontrollsystem zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen wirksamer zu gestalten und die Instrumente zur Durchsetzung zu verstärken. Damit sollte der mit der schrittweisen Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den neuen EU-Staaten verbundenen Gefahr eines allfälligen Druckes auf die Löhne in der Schweiz entgegengewirkt werden.

Eine detaillierte Beschreibung des Systems der FlaM findet sich in den vorgängigen Berichten über die Umsetzung der FlaM (vom 27. September 2007 und vom 23. April 2009)¹⁰. Die folgende Darstellung beschränkt sich deshalb auf einen kurzen Überblick. Jedoch soll das System der GAV und deren Allgemeinverbindlicherklärung hier etwas detaillierter erläutert und auf die Unterschiede zwischen den Arbeitsmarktkontrollen in Branchen mit und ohne ave GAV eingegangen werden. Dies hat im Zusammenhang mit den letzten Berichterstattungen gelegentlich zu Missverständnissen geführt. Für das System der FlaM sind ave GAV von zentraler Bedeutung, weil diese u.a. verbindliche Mindestlöhne enthalten, die auch von Entsendebetrieben eingehalten werden müssen.

3.1 Aufgabenverteilung im Kontrollsystem

Eine wichtige Funktion im Rahmen der FlaM kommt den **tripartiten Kommissionen (TPK)** zu, die auf Stufe Bund und in den Kantonen bestehen. Sie sind zur Beobachtung des Arbeitsmarktes eingesetzt worden und setzen sich aus Vertretern von Behörden, von Arbeitgebern und von Arbeitnehmern zusammen. Sie beobachten den Arbeitsmarkt (u.a. mithilfe von Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern und Entsendebetrieben), untersuchen verdächtige Situationen, versuchen zu vermitteln und beantragen den zuständigen Behörden im Falle von wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von GAV oder das Erlassen von Normalarbeitsverträgen (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen. Die Kantone und die kantonalen TPK kontrollieren die Arbeitsverhältnisse ausserhalb von ave GAV. Bereiche, die von ave GAV abgedeckt sind, werden von den **paritätischen Kommissionen (PK)** – bestehend aus Vertretern der Sozialpartner (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) – kontrolliert. Die Arbeitsmarktbeobachtung im Sinne der FlaM sieht somit Kontrollen bei Entsendebetrieben wie auch bei Schweizer Arbeitgebern in allen Wirtschaftszweigen vor, unabhängig davon, ob ein ave GAV für eine Branche existiert oder nicht.

⁸ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit; FZA; SR 0.142.112.681

⁹ AS 2006 979

¹⁰ Alle Berichte über den Vollzug der FlaM finden Sie unter:
<http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00449/index.html?lang=de>

In der Schweiz existiert kein genereller, gesetzlicher Mindestlohn. Mindestlöhne für einzelne Branchen können in GAV durch die Sozialpartner ausgehandelt und auf deren Antrag allgemeinverbindlich erklärt werden. Die PK, welche die Arbeitsverhältnisse in Bereichen der ave GAV kontrollieren, können auf zwingende Mindestlöhne abstellen. Die Kantone und die kantonalen TPK führen Kontrollen in allen anderen Branchen durch. Die TPK muss beim Lohnvergleich von ihr festgestellte übliche Löhne verwenden – ein Lohnverstoss bzw. eine Lohnunterbietung ist also schwieriger festzustellen als in Bereichen mit ave GAV. Dies zeigt sich auch in den Verstossquoten in Kapitel 4.2.

3.1.1 Gesamtarbeitsverträge und deren Allgemeinverbindlicherklärung

Ein GAV ist ein zwischen einem oder mehreren Arbeitgeber oder Arbeitgeberverbänden und einem oder mehreren Arbeitnehmerverbänden abgeschlossener Vertrag zur Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen einerseits und des Verhältnisses zwischen den Vertragsparteien andererseits. Es existieren keine Vorschriften, was den Mindestinhalt des GAV betrifft. Der GAV darf nicht vom zwingenden Recht abweichen, ausser wenn dies zum Vorteil der Arbeitnehmenden ist¹¹. Bei den GAV handelt es sich um privatrechtliche Verträge.

Der Staat ist weder an den Verhandlungen, noch am Abschluss oder am Vollzug der GAV beteiligt. Kontrollen auf Einhaltung der GAV-Bestimmungen erfolgen durch die Sozialpartner selbst bzw. durch die von ihnen eingesetzten PK. Bei diesen Kommissionen handelt es sich in der Regel um Vereine nach den Art. 60 ff. des Zivilgesetzbuches (ZGB). Sie werden als paritätisch bezeichnet, weil sie sich zur Hälfte aus Vertretern der Arbeitgeberverbände und zur andern Hälfte aus Vertretern der Arbeitnehmerverbänden zusammensetzen. Verschiedene GAV sehen ausdrücklich vor, dass die PK auch Dritte (Treuhandbüro, Anwalt usw.) mit den konkreten Vollzugsaufgaben betreuen kann.

Es besteht eine vom Gesetz eingeräumte Möglichkeit, um die Aussenseiter zur Einhaltung des Vertrages anzuhalten: die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von GAV. Im Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen¹² werden die entsprechenden Voraussetzungen geregelt. Die AVE bewirkt, dass sich alle Anbieter auf dem Markt an dieselben Bedingungen halten müssen. Für die Arbeitgeber bedeutet dies, dass in einer bestimmten Wirtschaftsbranche alle dieselben Mindestlöhne sowie weitere Leistungen des (ave) GAV zu erbringen haben. Damit wird das „Prinzip der gleich langen Spiesse“ erreicht.

Die PK, die mit der Durchsetzung des ave GAV betraut sind, kontrollieren die Einhaltung der Bestimmungen des GAV bei Schweizer Betrieben. Die private Kontroll- und Aufsichtstätigkeit durch die PK gilt auch für GAV, die vom Bundesrat oder einer kantonalen Behörde allgemeinverbindlich erklärt worden sind. Das Entsendegesetz (EntsG) überträgt den PK zusätzlich die Kontrolle der Einhaltung des ave GAV bei den Entsendebetrieben. Die PK verfügen bereits über grosse Erfahrung in der Kontrolle der GAV, seien diese allgemeinverbindlich erklärt oder nicht. Für die Bereiche, die nicht in die Kompetenz der Sozialpartner fallen, sind die entsprechenden Vollzugsorgane der betroffenen Gesetze zuständig¹³ (z.B. für das Arbeitsgesetz die kantonalen Arbeitsinspektorate) oder subsidiär die von den Kantonen bezeichneten Behörden.¹⁴

3.1.2 Die Arbeitsmarktaufsicht der TPK und der PK

Die Kontrolltätigkeit der TPK und der PK unterscheidet sich dahingehend, dass die PK Branchen kontrollieren, in denen verbindliche Mindestlöhne bestehen, während die TPK die Ein-

¹¹ Dies gilt nur für relativ zwingende Vorschriften.

¹² Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG), SR 221.215.311

¹³ Art. 7 Abs. 1 Bst. c EntsG.

¹⁴ Art. 7 Abs. 1 bst. d EntsG.

haltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrollieren. Dies führt dazu, dass eine Lohnunterbietung von einer PK einfacher feststellbar ist und die Lohnbestandteile für den internationalen Lohnvergleich¹⁵ (13. Monatslohn, Feiertags- und Ferienentschädigungen etc.) genau definiert sind. Schweizer Arbeitgeber müssen wie auch ausländische Entsendebetriebe – nebst der Einhaltung der Lohn- und Arbeitszeitvorschriften – auch die in den ave GAV vorgesehenen Kontroll- und Vollzugskostenbeiträge sowie Weiterbildungsbeiträge bezahlen. Diese Gegebenheiten haben zur Folge, dass die PK bei ihren Kontrollen im Allgemeinen mehr Verstösse bei Entsendebetrieben und Schweizer Arbeitgebern aufdecken als die TPK (vgl. Kapitel 4.2). Das Einfordern von Kontroll-, Vollzugs- und Weiterbildungsbeiträgen bei Entsendebetrieben wird jedoch je nach PK unterschiedlich gehandhabt. Einige PK verzichten aus Gründen der Einfachheit gänzlich auf die Bezahlung dieser Beiträge durch Entsendebetriebe.

Für die Entschädigung der Kontrolltätigkeit der Inspektoren schliesst das EVD Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen ab (Art. 7a Abs. 3 EntsG). Die Kontrollvorgaben für das Jahr 2009 haben sich nach den vorangegangenen Vereinbarungen gerichtet, d.h. die Gesamtzahl der durchzuführenden jährlichen Kontrollen blieb unverändert auf gerundet 22'500. Für das Jahr 2010 richtet sich die Gesamtzahl nach der Revision der EntsV (siehe 3.2) und wurde auf 27'000 Kontrollen erhöht. Im Jahre 2009 wurden erstmals Leistungsvereinbarungen auf Basis der durchschnittlichen Kontrollzahlen von 2005 bis 2008 zwischen dem SECO und den PK abgeschlossen.

Im Rahmen der Vollzugsautonomie können die Kantone die Organisation der Arbeitsmarktaufsicht und die Zusammenarbeit frei gestalten. Verschiedene Kantone haben in Zusammenarbeit mit einigen PK Arbeitskontrollstellen eingerichtet, die Kontrollen zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowohl in Branchen mit ave GAV als auch in nicht gesamtarbeitsvertraglich geregelten Branchen durchführen.

Die TPK haben keine Sanktionskompetenz, sind jedoch gehalten, festgestellte Gesetzesverstösse den zuständigen kantonalen Behörden zur Sanktionierung zu melden. Die PK können bei Verstössen gegen die Bestimmungen ihres GAV den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und Konventionalstrafen auferlegen. Stellen die Kontrollorgane der PK Verstösse gegen das EntsG fest, so sind sie zur Meldung derselben an die für die Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet¹⁶. Zusätzlich zu den auferlegten Kontrollkosten und Konventionalstrafen der PK kann die kantonale Behörde bei Mindestlohnverstössen administrativ Bussen verhängen. Bei schweren Verstössen gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen, bei nicht bezahlten, rechtskräftigen Bussen oder bei einer Verletzung der Auskunftspflicht kann die kantonale Behörde gegenüber einem ausländischen Dienstleistungserbringer eine Dienstleistungssperre von ein bis fünf Jahren auferlegen. Verletzt ein Entsendebetrieb seine Auskunftspflicht oder verhindert er die Kontrolle, so können die kantonalen Strafgerichte strafrechtliche Sanktionen (Bussen) verhängen.

Die Zusammenarbeit zwischen den PK und den kantonalen Behörden verläuft noch nicht optimal. Dies führt dazu, dass viele fehlbare Entsendebetriebe nicht durch die kantonale Behörde sanktioniert werden können. Diese Problematik zeigt sich in Kapitel 4 (Ergebnisse der Kontrolltätigkeit). Die PK stellen zwar sehr viele Verstösse bei Entsendebetrieben fest, die Anzahl Meldungen an die kantonale Behörde ist jedoch relativ gering. Gerade weil die PK oft Mühe bekunden, die ausgesprochenen Konventionalstrafen und Kontrollkosten auch einzufordern, wäre es wichtig, dass die PK festgestellte Gesetzesverstösse den zuständigen kantonalen Behörden zur Sanktionierung melden. Damit diese allenfalls eine Dienstleistungssperre gegenüber dem fehlbaren Entsendebetrieb aussprechen können. Bemühungen des Bundes, diese Zusammenarbeit zu verbessern, sind im Gange.

¹⁵ Siehe [Weisung «Vorgehen zum internationalen Lohnvergleich»](#)

¹⁶ Art. 9 Abs. 1 EntsG

Das EntsG ermächtigt die PK zur Auferlegung von Kontrollkosten und Konventionalstrafen. Diese Sanktionen bleiben privatrechtlicher Natur. Ihre Durchsetzung hat auf dem zivilrechtlichen Weg zu erfolgen. Bezahlt der Entsendebetrieb eine Konventionalstrafe oder die geschuldeten Vollzugskosten- und Weiterbildungsbeiträge nicht, so kann die PK den Rechtsweg beschreiten. Dabei stellt sich das Problem, dass für solche Fälle in der Schweiz kein Gerichtsstand besteht. Will die PK hingegen im Staat klagen, in dem der Entsendebetrieb seinen Sitz hat, so besteht die Gefahr, dass sich das Gericht als nicht zuständig erachtet bzw. das einschlägige Schweizer Recht nicht als relevant erachtet. Auf jeden Fall ist schon allein die Tatsache, dass eine Klageerhebung im Ausland zu erfolgen hat, mit einem grossen Mehraufwand verbunden. Um diesem Problem entgegenzutreten, wurde im Entsendegesetz eine Klausel eingefügt, wonach Entsendebetriebe, die in der Schweiz Arbeiten ausführen, eine Kautionsleistung zu hinterlegen haben, sofern eine solche Kautionsleistung auch für Schweizer Betriebe in einem AVE GAV vorgesehen ist. Wird gegenüber der PK eine Verpflichtung nicht erfüllt, kann diese die Kautionssumme auslösen, womit ein Prozess im Ausland entfällt.

Zurzeit existiert in einer Branche eine AVE von GAV-Bestimmungen, die das Leisten einer Kautionsleistung durch die Arbeitgeber – inkl. Entsendebetriebe – vorsehen. Es handelt sich um das schweizerische Gerüstbaugewerbe. Es sind bereits weitere AVE-Gesuche mit einer Kautionsleistung beim Bund eingegangen.

3.2 Die Revision der Verordnung über in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die FlaM-Berichterstattung 2006/2007 ergab, dass die Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen flächendeckend in allen Branchen durchgeführt werden. Es wurden aber gewisse Mängel im Vollzug der FlaM festgestellt. Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite, der Kantone und des Bundes hat Lösungsvorschläge ausgearbeitet, mit denen der Vollzug des Gesetzes optimiert werden soll. Diese Massnahmen verlangten teilweise Anpassungen auf Verordnungsebene.

Der Bundesrat hat am 4. November 2009 eine entsprechende Änderung der Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV) gutgeheissen¹⁷. Diese Änderungen sind am 1. Januar 2010 in Kraft getreten. Es handelt sich um folgende Massnahmen:

Erhöhung der ursprünglich berechneten 22'500 Kontrollen um 20 Prozent: Die neue Anzahl von insgesamt 27'000 Kontrollen im Jahr wird proportional auf Basis der bisherigen Vorgaben auf die Kantone und PK verteilt. In den Leistungsvereinbarungen 2010 zwischen dem Bund und den Kantonen resp. den PK wird die Erhöhung berücksichtigt. Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den 27'000 um eine Gesamtgrösse handelt, welche Kompensationen innerhalb des gesamten Kontrollbereichs zulässt.

Entschädigung der PK: Ab 2010 werden der Bund und die Kantone den PK die nicht gedeckten Kosten für die Kontrollen von Personen mit kurzfristigem Stellenantritt (bis zu drei Monate im Kalenderjahr) bei einem Schweizer Arbeitgeber vergüten. Die Entschädigungsgrundlage basiert auf den effektiven Kosten, d.h. es werden nur die Kosten entschädigt, welche die Einnahmen aus Vollzugskostenbeiträgen, Konventionalstrafen und Kontrollkosten im Zusammenhang mit meldepflichtigen Stellenantritten übersteigen. Im Rahmen der Vollzugsverbesserungen wurde in der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP)¹⁸ auch eine Grundlage für die Weiterleitung von Meldungen von kurzfristigen Stellenantritten und Selbständigen an die Kontrollorgane geschaffen.

¹⁷ PM: [Personenfreizügigkeit: Optimierter Vollzug der flankierenden Massnahmen](#)

¹⁸ SR 142.203

3.3 Die neue Informationsplattform des SECO: www.entsendung.ch

Im Juni 2009 hat das SECO eine Informationsplattform zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz und den Kantonen aufgeschaltet. Sie richtet sich in erster Linie an ausländische Unternehmen, die einen Arbeitseinsatz in der Schweiz planen und stellt dazu alle nötigen Informationen dar.

Auch Arbeitnehmende und Schweizer Arbeitgeber finden auf der Plattform viele nützliche Informationen. So bietet sie z.B. einen Lohnrechner, der alle geltenden Mindestlöhne aus ave GAV und NAV mit zwingenden Mindestlöhnen angibt oder eine Zusammenfassung der geltenden Bestimmungen aus ave GAV und NAV darstellt. Weiter kann abgeklärt werden, wie und unter welchen Voraussetzungen eine Meldung auszuführen ist. Ausserdem findet der Besucher von entsendung.ch weiterführende Links und Kontaktadressen für zusätzliche Informationen.

Abbildung 3.3.a: www.entsendung.ch

The screenshot shows the homepage of entsendung.ch. At the top left is the Swiss Confederation logo with the text: Schweizerische Eidgenossenschaft, Confédération suisse, Confederazione Svizzera, Confederaziun svizra. At the top right is the logo for Bundesverwaltung admin.ch EVD | SECO and the website name entsendung.ch with the tagline 'Flankierende Massnahmen'. Below the header is a navigation bar with 'Home | FAQ' and language options: 'Deutsch | Français | Italiano'. A left sidebar contains a menu with the following items: 'Auftrag in der Schweiz', 'Schweizer Behörden', 'Recht', 'Lohn und Arbeit', 'Arbeitnehmer', 'Selbständigerwerbende', and 'Info'. The main content area is titled 'Willkommen auf entsendung.ch'. It features a small image of two women working in a garden. The text below the image reads: 'entsendung.ch ist eine Informationsplattform zum Thema Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz und in den verschiedenen Kantonen. Sie richtet sich sowohl an Schweizer als auch an ausländische Unternehmen. Aber auch Arbeitnehmende erhalten hier viele interessante Hinweise. entsendung.ch unterstützt ausländische Arbeitgeber, die sich bei einer Mandatübernahme in der Schweiz korrekt verhalten möchten, durch [Beantwortung der meisten Fragen](#), die sie sich in diesem Zusammenhang stellen. So erfahren die Unternehmen zum Beispiel, wie ein [Meldeverfahren](#) abläuft oder welche [Mindestlöhne](#) in den betreffenden [Branchen und Kantonen](#) gelten und eingehalten werden müssen. Ausserdem findet der Besucher von [entsendung.ch](#) weiterführende [Links und Kontaktadressen](#) für zusätzliche Informationen.' Below this text is a paragraph: 'Wenn Sie zur Erbringung einer Dienstleistung in der Schweiz Arbeitnehmende vorübergehend entsenden, damit sie hier einen Arbeitseinsatz leisten oder in einer Ihrer Niederlassungen arbeiten, dann müssen Sie sich an bestimmte orts- und branchenübliche minimale Arbeits- und Lohnbedingungen halten. In der Tat kann auf Grund des Bundesgesetzes über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen die Einhaltung der minimalen Lohnbedingungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt kontrolliert werden. Zudem sieht dieses Gesetz bei wiederholtem Missbrauch die Möglichkeit vor, zwingende Mindestlöhne festzusetzen.' At the bottom of the main content area is a section titled 'Die beliebtesten Funktionen:' with four buttons: 'Lohnrechner', 'Bewilligungspflicht', 'Kontaktadressen', and 'GAV in Kürze'.

4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit

4.1 Umfang der Kontrollen

4.1.1 Kontrolltätigkeit im Überblick

Die Kontrolltätigkeit der TPK und der PK bildet die Grundlage der Durchsetzung der FlaM. Das Total der kontrollierten Betriebe und Personen hat nochmals leicht zugenommen. Bei den Kontrollen, die durch die PK durchgeführt wurden, kann festgestellt werden, dass die PK im letzten Jahr deutlich mehr Schweizer Arbeitgeber kontrolliert haben. Auch die TPK haben im Vergleich zum Vorjahr mehr Schweizer Arbeitgeber kontrolliert. Die Kontrollen von Arbeitnehmenden durch die TPK haben jedoch abgenommen. Durchschnittlich wurden durch die TPK weniger Personen bei Schweizer Arbeitgebern kontrolliert. Dies ist vor allem auf eine veränderte Kontrolltätigkeit der Kantone AG, BE, GE, GR, SH und ZG zurückzuführen (vgl. Tabelle 4.1.f). In diesen Kantonen wurde zum Teil die Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebern im Jahr 2009 vermehrt auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) fokussiert sowie die Problematik der Scheinselbständigkeit bei selbständig erwerbenden Dienstleistungserbringern überprüft. Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durch die TPK im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung machen einen wesentlichen Anteil der Kontrollen aus. Deshalb ist die Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden von Schweizer Arbeitgebenden generell, bzw. je nach Bedarf grösseren Schwankungen unterworfen. Die vermehrte Kontrolltätigkeit der PK und der TPK bei Schweizer Arbeitgebern hat trotz einer markanten Abnahme der meldepflichtigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern (vgl. Tabelle 4.4.b) stattgefunden. Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern werden in erster Linie im Rahmen der Arbeitsmarktaufsicht innerhalb der FlaM durchgeführt und sind deshalb nicht direkt von den kurzfristigen Stellenantritten abhängig.

Die Kontrollen von Entsendebetrieben und selbständigen Dienstleistern durch die PK hat im Vergleich zum Vorjahr markant abgenommen. Dies kann dadurch erklärt werden, dass einige Arbeitskontrollstellen in diesem Berichterstattungsjahr ihren Fokus auf Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern gelegt haben. In den Kapiteln 2.2 und 4.4.1 wird ersichtlich, dass die Summe der effektiven Anzahl der entsandten Personen und der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden leicht abgenommen (-2.6%) hat und somit auch weniger Kontrollen angezeigt waren. Zudem gibt es verschiedene Entsendebetriebe, die seit der Einführung der FlaM bereits viele Einsätze in der Schweiz hatten und auch mehrmals kontrolliert wurden. Um Mehrfachkontrollen von Betrieben, die sich konform verhalten haben, zu vermeiden, werden diese Betriebe weniger kontrolliert. Damit diesem Umstand Rechnung getragen wird, kann von der Vorgabe, dass rund 50% der Entsandten zu kontrollieren sind, leicht abgerückt werden (vgl. Tabelle 4.1.c). Wie bereits in den Vorjahren waren die abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen und die darauf basierende finanzielle Unterstützung des Bundes ausschlaggebend dafür, dass die Kontrolltätigkeit auch im letzten Jahr nochmals leicht verstärkt werden konnte. Der Umfang der Kontrolltätigkeit entsprach im Jahre 2009 somit bereits den Vorgaben der revidierten EntsV, die am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist (vgl. Kapitel 3.2).

Zu beachten ist, dass Kontrollen, die durch PK von kantonalen ave GAV durchgeführt werden, in dieser Statistik nicht mitgezählt werden.

Tabelle 4.1.a: Anzahl Kontrollen im Bereich des Entsendewesens und bei Schweizer Arbeitgebern

	Anzahl Betriebe					Anzahl Personen				
	01.01.05 - 31.12.05	01.01.06 - 30.06.07 *	01.01.08 - 31.12.08	01.01.09 - 31.12.09	Differenz 08 - 09 (%)	01.01.05 - 31.12.05	01.01.06 - 30.06.07 *	01.01.08 - 31.12.08	01.01.09 - 31.12.09	Differenz 08 - 09 (%)
Kontrollen von Entsandten und selbständigen Dienstleistern durch...										
a) Kantone/TPK	2'573	7'581	6'034	6'214	+3%	7'365	17'022	13'346	13'616	+2%
b) PK/PK-Vereine	3'106	9'042	8'728	7'373	-16%	7'169	19'679	18'590	16'633	-11%
Total (a+b)	5'679	16'623	14'762	13'587	-8%	14'534	36'701	31'936	30'249	-5%
Kontrollen von Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden durch...										
c) Kantone/TPK	3'914	10'031	7'466	8'284	+11%	16'462	39'617	37'458	31'846	-15%
d) PK/PK-Vereine	-	10'260	6'660	8'400	+26%	-	30'486	24'649	35'139	+43%
Total (c+d)	-	20'291	14'126	16'684	+18%	-	70'103	62'107	66'985	+8%

* Die Berichterstattung für die Jahre 2006/07 bezieht sich auf eine Periode von 18 Monaten. Deshalb können die Kontrollzahlen aus dieser Berichtszeitungsperiode nicht direkt mit den anderen Angaben verglichen werden.

Die AVE wird vom Bundesrat angeordnet, wenn ihr Geltungsbereich sich auf das Gebiet mehrerer Kantone erstreckt. Der Kanton (Regierungsrat) ist hingegen zuständig, wenn sich der Geltungsbereich der AVE nicht über sein Gebiet hinaus erstreckt. Der Bund ist lediglich für die Finanzierung der Kontrolltätigkeit der PK, die einen GAV betreuen, der vom Bundesrat allgemeinverbindlich erklärt wurde, zuständig und schliesst auch nur mit diesen PK Leistungsvereinbarungen ab. Die Kantone, bei denen eine kantonale AVE existiert, können ebenfalls mit den PK für kantonale ave GAV Leistungsvereinbarungen abschliessen. Nur PK von ave GAV auf Bundesebene erstatten dem SECO über ihre Kontrolltätigkeit Bericht.

Das SECO hat die Kantone gebeten, für diese Berichtszeitungsperiode auch Angaben zur Kontrolltätigkeit der PK für kantonale ave GAV zu machen. Da die Zusammenarbeit zwischen diesen PK und den Kantonen noch nicht überall geregelt ist, konnten bis jetzt lediglich die Kantone BL, BS, GE, TI, VD und ZH vereinzelt Angaben dazu machen. Die folgende Tabelle ergänzt die Kontrollangaben aus der obigen Tabelle um die Anzahl der durchgeführten Kontrollen der kantonalen PK der erwähnten Kantone.

Tabelle 4.1.b: Anzahl Kontrollen von PK für kantonale ave GAV

	Entsandte und meldepflichtige Selbständigerwerbende		Schweizer Arbeitgebende	
	Anzahl Betriebe	Anzahl Personen	Anzahl Betriebe	Anzahl Personen
BL	272	296	189	276
BS	41	-	-	-
GE	371	1'406	715	2'684
TI	178	342	-	-
VD	-	-	68	123
ZH	106	212	-	-
Total	968	2'256	972	3'083

Im Bereich des Entsendewesens wurden gesamtschweizerisch 13'616 Personen durch die Kantone und 16'633 Personen durch die PK kontrolliert. Total wurden 30'271 Entsandte und selbständige Dienstleister kontrolliert, dies entspricht einem Anteil von 49% der meldepflichtigen Kurzaufenthalter (ohne kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern). Eine Vorgabe zur Berechnung der Kontrollvorgaben für die PK und die Kantone ist, dass jährlich

die Lohn- und Arbeitsbedingungen von rund 50% der Entsandten und Selbständigen¹⁹ zu kontrollieren sind. Diese Vorgabe wurde auch im Jahr 2009 weitgehend erfüllt.

Tabelle 4.1.c: Anzahl Kontrollen (Personen im Vergleich mit der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter²⁰)

	Anzahl kontrollierter Entsandter und selbständiger Dienstleistungserbringer	Anzahl entsandter Arbeitnehmenden und meldepflichtiger, selbständiger Dienstleistungserbringer	Anteil der kontrollierten Entsandten
Durch PK durchgeführte Kontrollen (bei Entsandten)	16'633	61'915	27%
Durch Kantone durchgeführte Kontrollen	13'616	61'915	22%
Total durchgeführte Kontrollen	30'249	61'915	49%

Quelle: SECO, BfM

Im Jahr 2009 wurden rund 16'700 Schweizer Arbeitgeber (Betriebe) kontrolliert. Dies bedeutet, dass ca. 4 Prozent aller Schweizer Arbeitsstätten kontrolliert wurden. Das Ziel, dass ca. 2% der CH-Arbeitgeber und in Fokusbranchen ca. 3% der Schweizer Arbeitgeber kontrolliert werden sollen, wurde damit sogar übertroffen.

Tabelle 4.1.d: Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern im Vergleich mit der Anzahl Arbeitsstätten

	Durchgeführte Kontrollen bei CH-Arbeitgebern	Anzahl Arbeitsstätten*	Anteil der kontrollierten Schweizer Arbeitsstätten
Durch PK durchgeführte Kontrollen	8'400	451'758	2%
Durch Kantone durchgeführte Kontrollen	8'284	451'758	2%
Total durchgeführte Kontrollen	16'684	451'758	4%

*Die Anzahl Arbeitsstätten wurde nicht nach ave GAV Branchen aufgeschlüsselt. Die Anzahl Kontrollen wird deshalb in dieser Tabelle jeweils mit dem Total aller Arbeitsstätten verglichen (dreimal dieselbe Anzahl Arbeitsstätten in der Kolonne).

Quelle: SECO, BfS

¹⁹ Überprüfung des Status als Selbständigerwerbende.

²⁰ Ohne kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern.

4.1.2 Kontrolltätigkeit der TPK

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der durchgeführten Kontrollen je Kanton. Sie beinhaltet jedoch nur die Kontrollen, die die TPK durchgeführt haben. Informationen über die Kontrolltätigkeit der PK von ave GAV auf Bundesebene liegen nicht in kantonalisierter Form vor. Die unterschiedlichen Kontrollvolumen je Kanton sind einerseits von der Grösse des kantonalen Arbeitsmarktes, der Branchenzusammensetzung und der Abdeckung der ave GAV abhängig. Andererseits hängt die Kontrolltätigkeit auch von der Grenznähe eines Kantons und Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter ab. Diese kantonsspezifischen Faktoren wurden auch bei den Kontrollvorgaben in den Leistungsvereinbarungen mitberücksichtigt. Um den Arbeitsmarkt zu beobachten führen die kantonalen TPK Kontrollen bei Entsandten und insbesondere auch bei Arbeitnehmenden von Schweizer Arbeitgebern durch. Bei ihrer Fokussierung der zu kontrollierenden Branchen können die TPK auch den Grenzgängeranteil oder den Aufenthaltsstatus der Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden berücksichtigen. Bei den kontrollierten Personen bei Schweizer Arbeitgebern wird in der Berichterstattung jedoch nicht nach Aufenthaltsstatus der Arbeitnehmenden unterschieden oder ob es sich um kurzfristige Stellenantritte handelt.

Tabelle 4.1.e: Verteilung der Kontrollen nach Kantonen

Anzahl Kontrollen vor Ort (Betriebe) in den Kantonen				Anzahl Kontrollen vor Ort (Personen) in den Kantonen			
	Durchgeführte Kontrollen Entsendewesen	Durchgeführte Kontrollen bei CH-Arbeitgebern	Total der durchgeführten Kontrollen der Kantone		Durchgeführte Kontrollen Entsendewesen	Durchgeführte Kontrollen bei CH-Arbeitgebern	Total der durchgeführten Kontrollen der Kantone
AG	460	666	1'126	AG	1'097	2'374	3'471
AI/AR	134	16	150	AI/AR	248	53	301
BL*	96	121	217	BL*	119	1'380	1'499
BS	335	329	664	BS	583	1'149	1'732
BE	640	1'237	1'877	BE	1'252	2'090	3'342
FR	349	85	434	FR	964	502	1'466
GE**	176	905	1'081	GE**	1'038	5'021	6'059
GL	120	44	164	GL	244	145	389
GR	195	271	466	GR	436	900	1'336
JU	47	40	87	JU	112	1'657	1'769
LU	634	85	719	LU	1'374	174	1'548
NE	114	109	223	NE	389	159	548
SG	483	230	713	SG	910	1'234	2'144
SH	341	104	445	SH	498	287	785
SZ	199	22	221	SZ	400	35	435
SO	204	333	537	SO	411	572	983
TG	94	167	261	TG	345	758	1'103
TI	596	351	947	TI	1'068	3'358	4'426
UR/OW/NW	178	17	195	UR/OW/NW	287	44	331
VD	216	837	1'053	VD	389	5'271	5'660
VS	126	105	231	VS	587	761	1'348
ZG	31	15	46	ZG	98	138	236
ZH	446	2'195	2'641	ZH	767	3'784	4'551
CH	6'214	8'284	14'498	CH	13'616	31'846	45'462

* Im Kanton BL ist das Baunebengewerbe, wo die meisten Entsendungen stattfinden, fast vollständig durch ave GAV abgedeckt.

** Der Kanton GE führt neben den PK ebenfalls Kontrollen in Branchen mit ave GAV durch. Diese Kontrollen werden hier ebenfalls aufgeführt.

Die Anzahl Betriebskontrollen der Kantone hat im Vergleich zum Vorjahr zugenommen. Durchschnittlich wurden jedoch weniger Personen pro Betrieb kontrolliert. Die Anzahl an durch die TPK kontrollierten Personen hat um 11% abgenommen. Während die Kantone AI/AR, GL, NE und SG ihre Kontrolltätigkeit deutlich ausgeweitet haben, haben die Kantone JU, SH, SO, VS und ZG im Jahr 2009 offensichtlich weniger Kontrollen als im Vorjahr durchgeführt. Trotzdem wurden, wie im Anhang (Kapitel 8) beschrieben, die Kontrollvorgaben der Leistungsvereinbarungen von allen Kantonen eingehalten oder sogar deutlich übertroffen.

Tabelle 4.1.f: Kontrolltätigkeit der TPK im Vergleich zum Vorjahr

Anzahl Kontrollen vor Ort (Betriebe) in den Kantonen				Anzahl Kontrollen vor Ort (Personen) in den Kantonen			
	Total der durchgeführten Kontrollen 2008	Total der durchgeführten Kontrollen 2009	Veränderung		Total der durchgeführten Kontrollen 2008	Total der durchgeführten Kontrollen 2009	Veränderung
AG	1'075	1'126	+5%	AG	4'815	3'471	-28%
AI/AR	70	150	+114%	AI/AR	138	301	+118%
BL	222	217	-2%	BL	764	1'499	+96%
BS	688	664	-3%	BS	1'661	1'732	+4%
BE	675	1'877	+178%	BE	3'443	3'342	-3%
FR	407	434	+7%	FR	1'220	1'466	+20%
GE	1'087	1'081	-1%	GE	8'558	6'059	-29%
GL	120	164	+37%	GL	199	389	+95%
GR	448	466	+4%	GR	1'488	1'336	-10%
JU	113	87	-23%	JU	3'051	1'769	-42%
LU	797	719	-10%	LU	1'632	1'548	-5%
NE	105	223	+112%	NE	192	548	+185%
SG	558	713	+28%	SG	1'718	2'144	+25%
SH	484	445	-8%	SH	1'663	785	-53%
SZ	220	221	0%	SZ	333	435	+31%
SO	724	537	-26%	SO	1'350	983	-27%
TG	322	261	-19%	TG	1'093	1'103	+1%
TI	1'279	947	-26%	TI	2'894	4'426	+53%
UR/OW/NW	202	195	-3%	UR/OW/NW	383	331	-14%
VD	1'047	1'053	+1%	VD	5'297	5'660	+7%
VS	488	231	+11%*	VS	3'929	1'348	11%*
ZG	60	46	-23%	ZG	518	236	-54%
ZH	2'309	2'641	+14%	ZH	4'464	4'551	+2%
CH	13'500	14'498	+7%	CH	50'803	45'462	-11%

* Der Kanton VS hat im Jahr 2008 die Anzahl Kontrollen gemäss Leistungsvereinbarung gezählt und nicht die Anzahl kontrollierter Betriebe. Deshalb lassen sich die Angaben für den Kanton VS nicht direkt mit dem Vorjahr vergleichen. Effektiv wurden im Kanton VS im Vergleich zum Vorjahr 11% mehr Kontrollen gemäss LV durchgeführt.

4.1.3 Kontrolltätigkeit der PK

Für das Jahr 2009 wurden erstmals auch mit den PK Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Kontrollvorgaben für die PK wurden aufgrund eines Vorschlages des Bundes (der sich auf die bisherige Kontrolltätigkeit der einzelnen Vollzugsorgane der ave GAV hinsichtlich der Entsendebetriebe abgestützt hat), der anschliessend vom zentralen paritätischen Organ erfolgten Stellungnahme dazu, sowie den daraus resultierten Bereinigungen vereinbart. Sie bilden die Grundlage für die Entschädigung der Kontrolltätigkeit der PK durch den Bund. Für die Branchen mit ave GAV wurde mit den PK vereinbart, dass diese im Jahr 2009 Kontrollen bei 7'130 Entsendebetrieben vornehmen. Der Bund entschädigt die PK lediglich für die Kontrollen im Entsendebereich, deshalb werden in den Leistungsvereinbarungen mit den PK nur Kontrollvorgaben für diesen Bereich abgeschlossen. In der folgenden Tabelle sind diese Sollwerte der Anzahl gemeldeter Kontrollen gegenübergestellt.

Das Total von 7'130 Kontrollen bei Entsendebetrieben wurde eingehalten und sogar leicht übertroffen. Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, haben jedoch gewisse PK die Kontrollvorgaben noch nicht erreicht. Eine gewisse Abweichung kann auch entstanden sein, weil einige PK nur über abgeschlossene Fälle Berichterstaten. Kontrollen, die sich über Jahresfrist erstrecken oder per Ende Jahr durchgeführt wurden und noch nicht beurteilt wurden, sind somit in der Statistik nicht enthalten. Dieser Ungenauigkeit soll im nächsten Jahr entgegengewirkt werden, indem das Berichterstattungsformular für die PK leicht angepasst wird.

Tabelle 4.1.g: Anzahl der durch die PK durchgeführten Betriebskontrollen im Vergleich mit den Kontrollvorgaben aus den Leistungsvereinbarungen

	Anzahl erforderlicher Kontrollen gemäss LV 2009 (Kontrollen bei Entsendebetrieben)	Anzahl Betriebskontrollen (vor Ort/Art. 2 Entsg)	Relative Abweichung der durchgeführten von den erforderlichen Kontrollen	Anzahl Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebern
Ausbaugewerbe Westschweiz	300	549	83%	338
Autogewerbe Ostschweiz*	-	0	-	0
Bauhauptgewerbe	1'000	886	-11%	2'611
Betonwaren-Industrie*	-	0	-	1
Carrosseriegewerbe	20	15	-25%	7
Dach- und Wandgewerbe	100	118	18%	161
Decken- und Innenausbausysteme	60	16	-73%	14
Elektro- und Telekommunikations- Installationsgewerbe	600	653	9%	548
Gärtnergewerbe BS-BL	40	31	-23%	50
Gastgewerbe	20	36	80%	1'792
Gebäudetechnikbranche	750	767	2%	610
Gleisbau	30	51**	+70%	7
Gerüstbau	50	6	-88%	24
Holzbaugewerbe	200	359	80%	207
Isoliergewerbe	60	89	48%	61
Maler- und Gipsergewerbe	700	564	-19%	566
Marmor- und Granitgewerbe	80	7	-91%	3
Metallgewerbe	1'000	1'183	18%	335
Möbelindustrie*	-	0	-	14
Metzgereigewerbe*	-	0	-	0
Plattenleger Zentralschweiz	200	117	-42%	219
Plattenleger BS-BL	40	87	118%	35
Sicherheitsdienstleistungsbranche	20	23	15%	41
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	60	67	12%	329
Schreinergewerbe	1'800	1'795	0%	365
Ziegelindustrie*	-	0	-	2
zahn technische Laboratorien*	-	0	-	60
Total ave GAV Bund	7'130	7'373	3%	8'400

* Mit PK von ave GAV in Branchen, die erfahrungsgemäss keine Entsendungen kennen, hat der Bund keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

** Tatsächlich wurden im Gleisbau lediglich Kontrollen bei 5 Entsendebetriebe abgeschlossen. Im Jahr 2009 wurde 25 Entsendebetriebe kontrolliert. Diese hatten jedoch mehrere Einsätze in der Schweiz, was bedeutet, dass im Gleisbau aufgrund von 51 Meldungen detaillierte Kontrollen durchgeführt wurden.

Wie schon zu Beginn des Kapitels erwähnt, haben die PK im letzten Jahr weniger Entsandte und meldepflichtige Selbständigerwerbende kontrolliert, während die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern und insbesondere bei Personalverleihern deutlich intensiviert wurden. Viele PK haben gemeldet, dass sie planen, die Kontrolltätigkeit im Entsendebereich im Jahr 2010 wieder auszuweiten.

Tabelle 4.1.h: Anzahl durch die PK von ave GAV auf Bundesebene durchgeführter Kontrollen

	Total der durchgeführten Kontrollen 2008	Total der durchgeführten Kontrollen 2009	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
Entsendebetriebe	8'728	7'373	-16%
Entsandte Arbeitnehmende	16'230	14'195	-13%
Meldepflichtige Selbständigerwerbende	2'360	2'438	+3%
Schweizer Arbeitgeber	5'927	7'281	+23%
Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgeber	23'193	31'576	+36%
Personalverleiher	733	1'119	+53%
Arbeitnehmende bei Personalverleihern	1'456	3'563	+145%
Total Betriebskontrollen	15'388	15'773	+3%
Total Personenkontrollen	43'239	51'772	+20%

4.1.4 Kontrolltätigkeit nach Branchen

Bei der Betrachtung der Kontrolltätigkeit nach Branchen zeigt sich, wie schon in den vorigen Berichterstattungen, dass die meisten Kontrollen im Baunebengewerbe durchgeführt werden. Rund 60% der Betriebskontrollen im Entsendebereich wurden in dieser Branche durchgeführt. Erfahrungsgemäss finden die meisten Entsendungen auch im Baunebengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe statt. Dies spiegelt sich in der Anzahl der durchgeführten Kontrollen wider.

Ein Vergleich der Kontrolltätigkeit bei Entsendebetrieben und meldepflichtigen, selbständigen Dienstleistungserbringern mit der letzten Berichterstattung wird in Kapitel 4.4.1 dargestellt.

Tabelle 4.1.i: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei Entsandten und selbständigen Dienstleistungserbringern nach Branchen

	Anzahl kontrollierte Betriebe				Anzahl kontrollierte Personen			
	Kantone TPK	PK/PK-Verein	Total	Anteil Kontrollen (Total Betriebe)	Kantone TPK	PK/PK-Verein	Total	Anteil Kontrollen (Total Personen)
Landwirtschaft ohne Gartenbau	11	0	11	0.1%	16	0	16	0.1%
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	164	31	195	1.4%	310	5	315	1.0%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	1'696	607	2'302	16.9%	3'839	1'254	5'093	16.8%
Bauhauptgewerbe	75	891	966	7.1%	343	2'485	2'828	9.3%
Baunebengewerbe	2'235	5'719	7'953	58.5%	4'319	12'435	16'754	55.4%
Handel	527	0	527	3.9%	1'689	0	1'689	5.6%
Gastgewerbe	60	36	96	0.7%	266	126	392	1.3%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	79	0	79	0.6%	163	0	163	0.5%
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	929	0	929	6.9%	1'418	0	1'418	4.7%
Personalverleih*	3	-	3	0.0%	10	-	10	0.0%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	5	23	28	0.2%	7	60	67	0.2%
Reinigungsgewerbe	73	67	140	1.0%	259	269	528	1.7%
Öffentliche Verwaltung	21	0	21	0.2%	41	0	41	0.1%
Unterrichtswesen	17	0	17	0.1%	18	0	18	0.1%
Gesundheits- und Sozialwesen	69	0	69	0.5%	98	0	98	0.3%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	127	0	127	0.9%	414	0	414	1.4%
Erotikgewerbe	51	0	51	0.4%	268	0	268	0.9%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	52	0	52	0.4%	109	0	109	0.4%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	22	0	22	0.2%	29	0	29	0.1%
Total	6'214	7'373	13'587	100%	13'616	16'633	30'249	100%

* Der Personalverleih aus dem Ausland ist verboten. Der Kanton AG meldet jedoch 3 Betriebskontrollen, bei denen sich während der Nachbearbeitung herausgestellt hat, dass es sich um verbotenen Personalverleih aus dem Ausland handelt.

Auch bei den Schweizer Arbeitgebern wurden mit rund 24% aller Betriebskontrollen am meisten Arbeitgeber im Baunebengewerbe kontrolliert. Die TPK Bund legt Branchen fest, welche im Rahmen von arbeitsmarktlichen Kontrollen besonders beobachtet werden, um die Notwendigkeit von Massnahmen im Rahmen der FlaM zu prüfen. Ist eine Branche als Fokusbranche deklariert, so handelt es sich nicht um eine Vorverurteilung. Fokusbranchen werden lediglich intensiver beobachtet und es werden Informationen über die spezifische Branche auf verschiedene Art und Weise beschafft. Für die Jahre 2008 und 2009 wurden das Bauhauptgewerbe, das Baunebengewerbe, der Personalverleih, die Reinigungsbranche und das Gastgewerbe als Fokusbranchen bezeichnet. Wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich wird, wurden im Jahr 2009 in diesen Branchen auch vermehrt Kontrollen durchgeführt.

Einen Vergleich der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebern mit der letzten Berichterstattung wird in Kapitel 4.4.1 dargestellt.

Tabelle 4.1.j: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern

	Anzahl kontrollierte Betriebe				Anzahl kontrollierte Personen			
	Kantone TPK	PK/PK-Verein	Total	Anteil Kontrollen (Total Betriebe)	Kantone TPK	PK/PK-Verein	Total	Anteil Kontrollen (Total Personen)
Landwirtschaft ohne Gartenbau	211	0	211	1.3%	627	0	627	0.9%
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	567	50	617	3.7%	1'332	83	1'415	2.1%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	507	189	696	4.2%	5'683	1'596	6'109	9.1%
Bauhauptgewerbe	75	2'618	2'693	16.2%	384	11'407	11'791	17.6%
Baunebengewerbe	650	3'322	3'972	23.8%	1'518	8'101	9'619	14.4%
Handel	2'095	0	2'095	12.6%	7'290	0	7'290	10.9%
Gastgewerbe	224	1'792	2'016	12.1%	824	10'692	11'516	17.2%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	447	0	447	2.7%	1'439	0	1'439	2.1%
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	1'279	0	1'279	7.7%	4'365	0	4'365	6.5%
Personalverleih*	463	1'119	1'582	9.5%	1'056	3'563	4'619	6.9%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	14	41	55	0.3%	102	1'110	1'212	1.8%
Reinigungsgewerbe	315	329	644	3.9%	1'063	2'010	3'073	4.6%
Öffentliche Verwaltung	35	0	35	0.2%	181	0	181	0.3%
Unterrichtswesen	53	0	53	0.3%	468	0	468	0.7%
Gesundheits- und Sozialwesen	292	60	352	2.1%	2'001	141	2'142	3.2%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	206	0	206	1.2%	1'296	0	1'296	1.9%
Erotikgewerbe	46	0	46	0.3%	196	0	196	0.3%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	706	0	706	4.2%	1'650	0	1'650	2.5%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	99	0	99	0.6%	332	0	332	0.5%
Total	8'284	8'400	16'684	100%	31'846	35'139	66'985	100%

* Die PK kontrollieren auch Personen im Personalverleih. Diese sind in den entsprechenden Einsatzbranchen zugeordnet. Die Werte (in grau) in Klammern sind in der Summe nicht berücksichtigt.

4.2 Umfang der vermuteten Verstösse

Ein wesentliches Element der Berichterstattung im Rahmen der flankierenden Massnahmen besteht darin, zu ermitteln, wie viele und welche Art von Verstössen oder Unterbietungen durch die Kontrollinstanzen festgestellt wurden. Die Erhebung wird dabei getrennt für entsandte Arbeitskräfte und für Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern durchgeführt.

Die vermuteten²¹ Verstösse werden nach ihrer Art separat erhoben. Von vorrangigem Interesse sind dabei Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen bzw. vermutete Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen. Daneben wurde aber auch nach anderen Verstössen gegen Bestimmungen des Arbeitsrechts (inkl. den Vorschriften des Unfallversicherungsgesetzes) oder gegen weitere Bestimmungen aus dem GAV gefragt. Im Entsendewesen wird zudem die Anzahl von Meldeverstössen erhoben.

Bei der Interpretation verschiedener Verstossquoten bzw. Unterbietungsquoten ist zu berücksichtigen, dass pro kontrollierter Arbeitnehmer sehr oft gleichzeitig mehrere Bestimmungen verletzt sein können: So können beim gleichen Arbeitnehmer beispielsweise nebst Verletzung der Meldebestimmungen auch Verstösse gegen Lohn- und Arbeitszeitvorschriften vorliegen. Aus diesem Grund sind verschiedene Quoten nicht zu kumulieren.

Eine grundlegende Schwierigkeit bei der Interpretation der Quoten besteht darin, dass die Auslegung, wann ein Verstoß oder eine Lohnunterbietung vorliegt, kantonale sehr unterschiedlich ist. Bei Kontrollen der PK, die sich auf verbindliche Mindestlöhne aus dem GAV stützen können, stellt sich diese Problematik weniger. Gewisse Kantone erfassen nur bestätigte, andere auch vermutete Verstösse. Dies führt dazu, dass Verstoss- und Unterbietungsquoten zwischen den Kantonen variieren. Eine höhere Verstossquote in Tabelle 4.4.f bedeutet nicht zwingend, dass in diesen Kantonen öfter gegen Mindestlöhne verstossen oder übliche Löhne unterboten wurden. Die gemeldete Anzahl Lohnverstösse- oder Unterbietungen hängt auch von der Praxis des jeweiligen Kantons ab. Gleiches kann im Vergleich mit der letzten Berichtsperiode zutreffen, womit Entwicklungen innerhalb einzelner Kantone teilweise schwer interpretierbar sind.

Liegt kein Mindestlohn gemäss dem GAV oder zwingendem NAV vor, so ist die kantonale Behörde für die Definition eines üblichen Lohnes und einer allfälligen Unterbietung dessen zuständig. Diese Definitionen können sich je nach Kanton deutlich unterscheiden. Bei einem üblichen Lohn handelt es sich nicht um einen einzelnen Lohnwert, sondern in aller Regel um eine Lohnspanne, in welcher sich die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmenden einer Branche, in einem Berufsfeld und einer bestimmten Region befinden. Eine Unterbietung des üblichen Lohnes liegt vor, wenn eine Person weniger verdient als die Lohnspanne, welche durch eine überwiegende Mehrheit von Unternehmen einer betrachteten Branche und Region für entsprechende Arbeitskräfte bezahlt werden.

Die von den Kantonen gemeldeten Lohnunterbietungen sind konstant geblieben. Es werden weniger Verstösse gegen das Arbeitsrecht im Bereich der meldepflichtigen Kurzaufenthalter und von Schweizer Arbeitgebern durch die Kantone gemeldet (jeweils minus 2 Prozentpunkte). Während die PK im Vorjahr einen deutlichen Rückgang der Lohnverstösse im Entsendebereich gemeldet haben, hat die Lohnverstossquote in diesem Bereich im Jahr 2009 wieder zugenommen (vor allem bei den personenbezogenen Verstossquoten - plus 12 Prozentpunkte). Auch bei den Schweizer Arbeitgebern werden von den PK mehr Lohnverstösse gemeldet. Es werden jedoch weniger Verstösse gegen andere GAV-Bestimmungen von Schweizer Arbeitgebern durch die PK gemeldet. Die hohe Quote der vermuteten Verstösse bei Entsendebetrieben ist vor allem auf die Angaben der PK für den Gleisbau, den Gerüstbau, das Holzbaugewerbe, das Isoliergewerbe, die Sicherheitsdienstleistungsbranche, das

²¹ Es ist möglich, dass gewisse Sanktionen wegen Verstössen zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht rechtskräftig waren. Die PK und die Kantone melden Fälle, bei welchen sie einen Verstoß festgestellt haben oder zumindest vermuten.

Reinigungsgewerbe und das Schreinergerbe zurückzuführen. Diese PK haben im Vergleich zum Vorjahr deutlich höhere Verstossquoten gemeldet.

Die grossen Veränderungen der Verstossquoten, die durch die PK gemeldet werden, könnte auch auf die mangelnde Qualität der Angaben einiger regionaler PK zurückzuführen sein. Gemäss den zentralen PK ist die Berichterstattung der regionalen PK zum Teil immer noch nicht zuverlässig.

Im Allgemeinen sind höhere Verstossquoten im Bereich von ave GAV sicherlich darauf zurückzuführen, dass in Branchen mit ave GAV auch verbindliche Mindestlöhne existieren. Diese sind bei einer Kontrolle exakt bewertbar. Was dazu führt, dass eine Lohnunterbietung von einer PK einfacher feststellbar ist und die Lohnbestandteile für einen Lohnvergleich (13. Monatslohn, Feiertags- und Ferienentschädigungen etc.) genau bestimmt sind. Zudem müssen Schweizer Arbeitgeber wie auch ausländische Entsendebetriebe – nebst der Einhaltung der Lohn- und Arbeitszeitvorschriften – auch die in den ave GAV vorgesehenen Kontroll- und Vollzugskostenbeiträge sowie die Weiterbildungsbeiträge bezahlen. Gerade Entsendebetriebe bekunden Mühe, sich diesbezüglich vorschriftsgemäss zu verhalten. Oft ist ihnen nicht bewusst, dass für ihren Tätigkeitsbereich und in ihrem Einsatzort ein ave GAV existiert und somit verbindliche Mindestlöhne einzuhalten sind sowie Vollzugskosten- und Weiterbildungsbeiträge zu bezahlen sind. Der Bund versucht diesem Informationsmangel mit der seit Juni 2009 aufgeschalteten Informationsplattform zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz und in den verschiedenen Kantonen www.entsendung.ch entgegenzuwirken (siehe Kapitel 3.3). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das EntsG mittlerweile seit über fünf Jahren in Kraft ist und damit die meisten Entsendebetriebe auch Informationen dazu haben sollten. Zudem informieren ausländische Handels- und Gewerkekammern wie auch die Kantone seit längerem über die konkreten Regelungen.

Bei den durch die PK festgestellten Lohnunterbietungen ist die Quote bei Schweizer Arbeitgebern deutlich höher als bei Entsendebetrieben. Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durch die PK sind viel detaillierter, so werden zum Beispiel die Löhne über längere Zeiträume angeschaut. Während diesen Zeiträumen können in den GAV Lohnerhöhungen (auch verhandelte Realloohnerhöhungen) eingeführt worden sein. Vermehrte, flächendeckende Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern werden von den PK vor allem nach Lohnerhöhungen in ihrem ave GAV durchgeführt. Deshalb können die Kontrollvolumen bei Schweizer Arbeitgebern der einzelnen PK stark schwanken und erhöhte Verstossquoten sind in direktem Zusammenhang mit den Lohnerhöhungen und den vermehrten Kontrollen. Bei Entsendebetrieben wird lediglich der zum Zeitpunkt des Einsatzes geltende Mindestlohn kontrolliert. Zusätzlich ist es schwierig kontrollierbar, ob ein Entsendebetrieb tatsächlich den 13. Monatslohn bezahlt, bei Schweizer Arbeitgebern wird jedoch gerade dies genau angeschaut. Ein weiterer Grund für die unterschiedlichen Verstossquoten könnte auch der folgende Umstand sein: Während die Entsendebetriebe aufgrund ihrer Meldungen kontrolliert werden, ist bei Schweizer Unternehmen nur in einer beschränkten Anzahl von Fällen eine systematische Kontrolle vorhanden. Vielmehr wird dort aufgrund konkreter Verdachtsmomente eine Kontrolle angesetzt.

Einen Anteil von 25% der Kontrollen mit vermuteten Lohnunterbietungen, wie er von den PK gemeldet wird, bedeutet nicht zwingend, dass 25% der Betriebe die Mindestlöhne unterbieten. Wie in Kapitel 4.1.1 erwähnt, werden rund 4% der Schweizer Arbeitgeber und knapp 50% der Entsandten kontrolliert. Zudem werden die Kontrollen oft aufgrund eines Verdachtes durchgeführt, was dazu führt, dass verhältnismässig mehr Verstösse aufgedeckt werden, als wenn systematische Kontrollen durchgeführt würden. Angaben zum Anteil der Betriebe, die aufgrund eines Verdachts kontrolliert wurden, sind in den Tabellen in den Kapiteln 4.4.3 und 4.4.4 ersichtlich.

Viele Kantone melden, dass durch ein rigores Durchsetzen der FlaM die relative Anzahl der Verstösse verhältnismässig tief gehalten werden kann. Die PK bekunden damit offensichtlich mehr Mühe. Da die Kontrollkosten und Konventionalstrafen der PK Sanktionen privatrechtlicher Natur sind, hat ihre Durchsetzung auf zivilrechtlichem Weg zu erfolgen. Dabei

stellen sich bei einer allfälligen Einforderung einer nicht bezahlten Konventionalstrafe gewisse Probleme (siehe Kapitel 3.1.2). Deshalb ist es wichtig, dass gerade Fälle von Entsendebetrieben, die die auferlegten Kontrollkosten und Konventionalstrafen nicht bezahlen, den kantonalen Behörden übermittelt werden. Die kantonale Behörde kann dies bei einer Sanktionierung gemäss den Möglichkeiten des EntsG berücksichtigen. Falls ein Entsendebetrieb die Busse der kantonalen Behörde nicht bezahlt, kann sie eine Dienstleistungssperre gegenüber den fehlbaren Entsendebetrieben verhängen. Es ist aber ersichtlich, dass die PK der sanktionierenden Behörde immer noch nicht alle Fälle überweisen. Die PK geben an, dass sie der sanktionierenden Behörde im Jahr 2009 698 Fälle überwiesen haben. Sie melden jedoch für das Jahr 2009 1'565 Betriebe mit Verstössen gegen Lohnbestimmungen und 1'077 Betriebe mit Verstössen bei den Arbeitsbedingungen.

Tabelle 4.2.a: Anteil der Kontrollen mit (vermuteten) Verstössen oder Lohnunterbietungen

	2008				2009				Entwicklung 08 – 09 (in Prozentpunkten)			
	Anteil Betriebe		Anteil Personen		Anteil Betriebe		Anteil Personen		Anteil Betriebe		Anteil Personen	
	gemäss Angaben der Kantone/TPK	gemäss Angaben der PK	gemäss Angaben der Kantone/TPK	gemäss Angaben der PK	gemäss Angaben der Kantone/TPK	gemäss Angaben der PK	gemäss Angaben der Kantone/TPK	gemäss Angaben der PK	gemäss Angaben der Kantone/TPK	gemäss Angaben der PK	gemäss Angaben der Kantone/TPK	gemäss Angaben der PK
Lohnverstösse/-unterbietungen durch Entsandte	8%	19%	9%	13%	8%	21%	10%	25%	+1%	+2%	0%	+12%
Lohnverstösse/-unterbietungen durch Schweizer Arbeitgeber	4%	26%	2%	17%	4%	30%	3%	22%	0%	+4%	+1%	+5%
Lohnverstösse/-unterbietungen Total	5%	22%	5%	16%	6%	25%	5%	23%	+1%	+3%	0%	+7%
Andere Verstösse gegen das Entsendegesetz	9%	12%	10%	10%	6%	15%	7%	16%	-4%	+3%	-2%	+7%
Andere Verstösse durch Schweizer Arbeitgeber	3%	19%	5%	21%	2%	22%	2%	16%	-1%	+3%	-2%	-5%
Andere Verstösse Total	5%	15%	4%	17%	3%	18%	4%	16%	-1%	+3%	-1%	-1%

4.2.1 Verstoss- und Unterbietungsquoten nach Branchen

Im Entsendewesen melden die Kantone in den Branchen des Baunebengewerbes, des verarbeitenden Gewerbes und des Gartenbaus/gärtnerische Dienstleistungen überdurchschnittlich hohe Quoten von vermuteten Lohnunterbietungen. Auch bei Schweizer Arbeitgebern melden die Kantone in der Branche des verarbeitenden Gewerbes die höchste Lohnunterbietungsquote. Von allen Entsendebetrieben haben gemäss den Kantonen 8% die üblichen Löhne unterboten. Bei Schweizer Arbeitgebern melden die Kantone lediglich 4% der kontrollierten Betriebe mit Lohnunterbietungen²².

Die PK für die Sicherheitsdienstleistungsbranche und für das Reinigungsgewerbe der Deutschschweiz melden hohe Lohnverstossquoten im Bereich des Entsendewesens. Allerdings beruhen diese Angaben auf lediglich 23 (Sicherheitsdienstleistungsbranche) bzw. 67 (Reinigungsgewerbe) Betriebskontrollen. Die PK des Bauhaupt- und Baunebengewerbes melden wie im Vorjahr, dass bei rund jedem fünften, kontrollierten Entsendebetrieb Unterschreitungen von Mindestlöhnen aufgedeckt werden.

²² In Branchen, die von der TPK kontrolliert werden, existieren lediglich vereinzelt verbindliche Mindestlöhne (NAV mit zwingenden Mindestlöhnen). Bei Kontrollen der TPK ausserhalb von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen kann nur eine Unterbietung eines üblichen Lohnes festgestellt werden.

Bei Schweizer Arbeitgebern stellen die PK viele Verstösse gegen die Mindestlohnbestimmungen fest. Bei 60% der im Reinigungsgewerbe kontrollierten Betriebe wurden solche Verstösse festgestellt. Im verarbeitenden Gewerbe, Baunebengewerbe und im Bauhauptgewerbe melden die PK bei Schweizer Arbeitgebern ebenfalls hohe Lohnverstossquoten von annähernd 30% und mehr.

Tabelle 4.2.b: Anteil der kontrollierten Betriebe mit (vermuteten)²³ Verstössen gegen oder Unterbietung von Lohnbestimmungen, nach Branchen

	Kantone			PK		
	Unterbietung von Mindestlöhnen / üblichen Löhnen			Unterbietung von Mindestlöhnen		
	durch Entsandte *	durch Schweizer Arbeitgeber *	total	durch Entsandte	durch Schweizer Arbeitgeber	total
Landwirtschaft ohne Gartenbau	0%	2%	2%			
Gartenbau i.e.S. /Gärtnerische Dienstleistungen	9%	2%	3%	16%	6%	10%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	10%	7%	9%	13%	37%	18%
Bauhauptgewerbe	13%	0%	6%	20%	28%	26%
Baunebengewerbe	10%	4%	9%	22%	34%	26%
Handel	6%	5%	6%			
Gastgewerbe	0%	1%	1%	6%	20%	20%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	11%	5%	5%			
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	6%	6%	6%			
Personalverleih**	-	1%	2%		(31%)	
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	40%	0%	15%	48%	12%	24%
Reinigungsgewerbe	13%	0%	2%	34%	60%	55%
Öffentliche Verwaltung	20%	3%	9%			
Unterrichtswesen	0%	3%	2%			
Gesundheits- und Sozialwesen	0%	0%	0%		3%	3%
Persönliche Dienstleistungen (Wäscherei, chem. Reinigung, Fitnesszentren), Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	2%	3%	3%			
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	0%	6%	6%			
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	15%	2%	5%			
Total	8%	4%	6%	21%	30%	25%

* Werte in grau bei den Unterbietungsquoten der Kantone beziehen sich auf Ergebnisse von weniger als 100 Kontrollen und lassen damit nur unter Vorbehalt Rückschlüsse auf die Situation in der gesamten Branche zu.

** Entsendungen aus dem Ausland im Personalverleih sind nicht zulässig. Verstösse im Personalverleih (bei Schweizer Arbeitgebern gemäss PK sind in den Einsatzbranchen mitberücksichtigt).

²³ Der Begriff der vermuteten Verstösse wird verwendet, um zu erwähnen, dass einige der Verstösse noch nicht rechtskräftig sind. Zudem muss der Unterschied zwischen den Verstossquoten der PK und den Unterbietungsquoten, die von den Kantonen gemeldet werden hervorgehoben werden. PK stellen einen Verstoß gegen den GAV-Mindestlohn fest, wobei auch dies mit gewissen Abklärungen verbunden sein kann, die sich über eine längere Zeitspanne erstrecken können. In Bereichen, die nicht von ave GAV abgedeckt sind und durch die Kantone kontrolliert werden, wird lediglich die Unterbietung eines durch den Kanton festgelegten üblichen Lohnes festgestellt bzw. vermutet.

4.2.2 Die Situation im Personalverleih

Wie schon in Kapitel 4.1.3 erwähnt, haben die PK ihre Kontrolltätigkeit im Personalverleih im Jahr 2009 deutlich ausgeweitet. Während der Berichterstattungsperiode wurden durch die PK 1'119 Personalverleihbetriebe und 3'563 Angestellte bei Personalverleihern kontrolliert. Die TPK haben im gleichen Zeitraum 463 Personalverleihbetriebe und 1'056 Angestellte bei Personalverleihern kontrolliert. Insgesamt wurden damit im Personalverleih 1'582 Betriebe und 4'619 Personen kontrolliert. Da Personalverleiher meist in unterschiedlichen Branchen und Kantonen verleihen, ist davon auszugehen, dass einige Personalverleiher mehrmals kontrolliert wurden. Oft werden auch nur Anstellungsverhältnisse von verliehenem Personal kontrolliert, das auf einer Arbeitsstätte (z.B. einer Baustelle) angetroffen wird. Somit kann auch innerhalb einer ave GAV-Branche ein Betrieb mehrmals kontrolliert werden.

Während die TPK kaum Verstösse bei Personalverleihern festgestellt haben, melden die PK, dass 31% der Personalverleiher die Mindestlöhne nicht eingehalten haben. Davon betroffen waren 47% der kontrollierten Arbeitnehmer bei Personalverleihern. Diese hohe Lohnverstossquote ist bemerkenswert, weil die PK im letzten Jahr im Personalverleih noch eine unterdurchschnittliche Verstossquote von 11% gemeldet haben. Der markante Anstieg von Verstössen gegen die Mindestlohnbestimmungen im Personalverleih ist vor allem auf die Angaben der PK des Bauhaupt- und des Baunebengewerbes zurückzuführen. Die PK des Bauhauptgewerbes hat im Jahr 2008 Verstösse gegen die Lohnbestimmungen bei lediglich einem Prozent der kontrollierten Personalverleiher und auch der kontrollierten Angestellten bei Personalverleihern gemeldet. Aufgrund des vertragslosen Zustands im Bauhauptgewerbe während nahezu dem gesamten Jahr 2008 wurden im Vorjahr auch nur wenig Schweizer Arbeitgeber und insbesondere Personalverleiher in dieser Branche kontrolliert. Die meisten PK des Baunebengewerbes haben ebenfalls im Vorjahr keine oder nur wenige Verstösse im Personalverleih gemeldet.

Zu beachten ist, dass 23% aller Kontrollen aufgrund eines Verdachtes durchgeführt wurden. Verstösse gegen die Lohnbestimmungen bei 31% der kontrollierten Personalverleiher bedeuten somit nicht, dass rund ein Drittel der Personalverleiher die Lohnbestimmungen nicht einhält. Angaben zu den durchgeführten Kontrollen und den aufgedeckten Verstössen im Personalverleih nach ave-GAV Branchen sind in Tabelle 4.4.i ersichtlich.

Tabelle 4.2.c: Kontrollen durch die PK bei Personalverleihern im Überblick

	Anzahl Kontrollen bei Personalverleihern (Art. 20 AVG)		Verstösse gegen Lohnbestimmungen		Andere Verstösse	
	Betriebe	Personen	Betriebe	Personen	Betriebe	Personen
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	32	228	40%	6%	5%	7%
Bauhauptgewerbe	422	1'895	22%	46%	2%	16%
Baunebengewerbe	655	1'361	36%	54%	15%	44%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	1	20	100%	5%	5%	20%
Reinigungsgewerbe	10	60	70%	63%	8%	58%
Total Kontrollen	1'119	3'563	31%	47%	7%	27%

4.2.3 Meldepflichtige Selbständigerwerbende - Scheinselbständigkeit

Während die effektive Anzahl wie auch die Anzahl der Jahresarbeitskräfte der entsandten Arbeitskräfte und der Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden im Jahr 2009 abgenommen hat, wurde bei den meldepflichtigen Selbständigerwerbenden eine Zunahme verzeichnet. Wie im Rahmen der letzten Berichte, wurden die PK in der Befragung aufgefordert, in Branchen mit ave GAV bei Kontrollen von meldepflichtigen, selbständigen Dienstleistungserbringern den Tatbestand der sogenannten Scheinselbständigkeit abzuklären. Während der Berichtsperiode wurde bei 2'438 Personen der Status der Selbständigkeit überprüft (Vorjahr 2'360). Die meisten Kontrollen davon wurden im Baunebengewerbe durchgeführt (78%). Bei 20% der kontrollierten Personen wurde eine Scheinselbständigkeit vermutet. In zukünftigen Berichterstattungen werden auch die kantonalen Behörden zu diesem Sachverhalt befragt.

Tabelle 4.2.d: Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden durch die PK

	Total der kontrollierten Selbständigerwerbenden	Anteil vom Total der kontrollierten Selbständigerwerbenden	davon Fälle von vermuteten Scheinselbständigen	Anteil der vermuteten Scheinselbständigkeit
Gartenbau i.e.S. (Gemüse/Blumen, etc.) / Gärtnerische Dienstleistungen	5	0%	0	0%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	175	7%	34	19%
Bauhauptgewerbe (Hoch- und Tiefbau)	291	12%	74	25%
Baunebengewerbe	1'908	78%	350	18%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	2	0%	1	50%
Reinigungsgewerbe	58	2%	39	67%
Total Kontrollen	2'438	100%	497	20%

Der Anteil der kontrollierten Personen, bei denen eine Scheinselbständigkeit vermutet wird, hat im Vergleich zum Vorjahr nicht zugenommen. Die Zunahme der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden zeigt jedoch, dass diesem Phänomen in Zukunft mehr Beachtung geschenkt werden muss. Selbständigkeit wird vorgetäuscht, um zwingend geltende Mindeststandards bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen zu umgehen, da diese für Selbständigerwerbende nicht gelten. Dabei aufgedeckte Verstösse gegen Mindestlöhne aus ave GAV können durch die PK sanktioniert werden. Gerade bei solchen Fällen ist es wichtig, dass die PK auch der sanktionierenden, kantonalen Behörde dazu Meldung erstattet, damit diese auch den Meldeverstoss sanktionieren kann. Durch gezielte Kontrollen im Einzelfall soll der Scheinselbständigkeit in Zukunft noch vermehrt entgegengewirkt werden.

4.2.4 Meldeverstösse

Angehörige der EU (EU-15 plus Zypern und Malta) oder EFTA²⁴, die als entsandte Arbeitnehmer oder als selbständige Dienstleistungserbringer eine Dienstleistung erbringen und solche²⁵, die als Arbeitnehmer mit Stellenantritt bei einem schweizerischen Arbeitgeber kurzfristig erwerbstätig sind, sind meldepflichtig. Um einen Arbeitseinsatz ordnungsgemäss zu melden, muss ein Entsendebetrieb die Einsatztage, den Einsatzort und den Zweck der in der Schweiz auszuführenden Dienstleistung melden. Zusätzlich müssen detaillierte Angaben zu den Arbeitnehmern, die entsendet werden sollen, gemacht werden. Bei entsandten Arbeit-

²⁴ Sowie der EU8-/EU2-Staaten für allgemeine Dienstleistungen ohne die Branchen: Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Gartenbau, industrielle und betriebliche Reinigung, Bewachungs- und Sicherheitsdienstleistungen.

²⁵ Nur EU15-Staaten plus Zypern und Malta.

nehmern sowie selbständigen Dienstleistungserbringern hat die Meldung spätestens acht Tage vor Ausübung der Dienstleistung auf den dafür vorgesehenen Formularen zu erfolgen.

Die Kantone erstatten detailliert Bericht zu Kontrollen im Meldeverfahren und den festgestellten Meldeverstössen. Eine Kontrolle auf Einhaltung der Meldepflicht ist nicht mit einer Kontrolle vor Ort, bei welcher die Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert werden, vergleichbar. Die Prüfung, ob das Meldeformular ordnungsgemäss ausgefüllt und die Meldefrist eingehalten wurde, kann bereits eine Kontrolle auf Einhaltung der Meldepflicht bedeuten. Auch hier kann sich die Praxis je nach Kanton deutlich unterscheiden.

Meldet ein Betrieb eine Entsendung, ein Selbständigerwerbender einen Einsatz in der Schweiz oder ein Schweizer Arbeitgeber einen kurzfristigen Stellenantritt, so erhält die zuständige kantonale Behörde diese Meldung. Diese Meldung wird gegebenenfalls auf ihre Korrektheit geprüft. Falls die Meldung einen Einsatz in einer Branche mit einem ave GAV betrifft, leitet die kantonale Behörde die Meldung an die zuständige PK weiter. Führt die PK danach eine Kontrolle vor Ort durch, so wird die Einhaltung der Meldevorschriften ebenfalls überprüft. Die folgende Tabelle bezieht sich jedoch lediglich auf die Angaben der Kantone, um eine Doppelzählung von Meldeverstössen zu vermeiden. Tabelle 4.2.e stellt die Kontrolltätigkeit auf Einhaltung der Meldevorschriften dar. In einigen Branchen wurde diesbezüglich viel intensiver kontrolliert (z.B. wurden im Baunebengewerbe 36% der Meldungen kontrolliert) als in anderen Branchen. Gesamthaft wurden knapp 20% der Meldungen kontrolliert. Bei 19% der diesbezüglich kontrollierten Personen wurden Meldeverstösse festgestellt.

Um Kontrollen bei einem Entsendebetrieb zu organisieren und durchzuführen, ist die vorgängige Meldung von zentraler Bedeutung. Die hohe Verstossquote (die jedoch nicht nur auf fehlende Meldungen zurückzuführen ist) zeigt, dass einerseits die Sanktionierung nötig ist und andererseits Aufklärungsbedarf besteht. Dazu hat das SECO im Juni 2009 eine Informationsplattform zu den FlaM aufgeschaltet, welche speziell für Entsendebetriebe umfassende Informationen zum Entsendewesen zur Verfügung stellt²⁶. In Kapitel 3.3 wird diese Informationsplattform etwas genauer vorgestellt.

²⁶ www.entsendung.ch

Tabelle 4.2.e: Kontrollen auf Einhaltung der Meldepflicht

	Total Meldepflichtige Kurzaufenthalter	Anzahl Kontrollen auf Einhaltung der Meldepflicht (Personen)	Anteil der auf Meldepflicht kontrollierten meldepflichtigen Kurzaufenthalter	Anzahl Meldeverstöße	Meldeverstossquote (Personen)	Meldeverstossquote (Betriebe)
Landwirtschaft ohne Gartenbau		240		9	4%	3%
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	5233	258	10%	36	14%	13%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	17'629	3'521	20%	853	24%	21%
Bauhauptgewerbe	7'348	2'051	28%	284	14%	11%
Baunebengewerbe	28'417	10'337	36%	2'484	24%	23%
Handel	5'478	1'048	19%	108	10%	8%
Gastgewerbe (Diskotheken, Dancing, Night Club (Tänzerinnen))	8'760	623	7%	14	2%	2%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	1'141	150	13%	36	24%	30%
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	8'131	1'719	21%	195	11%	11%
Personalverleih	18'020	10	0%	2	20%	25%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	938	58	6%	18	31%	32%
Reinigungsgewerbe	1'307	356	27%	42	12%	16%
Öffentliche Verwaltung	1'654	76	5%	20	26%	23%
Unterrichtswesen	2'068	19	1%	3	16%	38%
Gesundheits- und Sozialwesen	3'420	91	3%	3	3%	5%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	9'934	121		8	7%	12%
Erotikgewerbe		409	7%	8	2%	0%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute		190		1	1%	1%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	803	137	17%	6	4%	7%
Total	120'281	21'414	18%	4'130	19%	18%

4.3 Ausgesprochene Sanktionen und Einigungsverfahren

4.3.1 Grundsätzliches

Es besteht bei allen Sanktionen eine zeitliche Verschiebung, was die Berichterstattung erschwert. Sanktionen, seien es zivilrechtliche aus dem GAV oder verwaltungsrechtliche aus den Kontrollen der TPK, unterliegen einem Rechtsweg, der normalerweise mehrere Monate bis Jahre dauern kann. Da es sich bei diesen Sanktionen häufig um beträchtliche Geldbeträge (Bussen, Konventionalstrafen usw.) handelt, wird dieser Rechtsweg auch häufig beschritten. Die berichteten Sanktionen können deshalb Sachverhalte betreffen, die längere Zeit zurückliegen.

4.3.2 Staatliche Sanktionen

Im Bereich des Meldeverfahrens wurde gegen 1'306 Betrieben eine Verwarnung ausgesprochen und gegen 1'038 Betriebe eine Busse verhängt. Die Bussen und Verwarnungen wegen Meldeverstössen sind damit etwa auf demselben Niveau geblieben wie im letzten Jahr.

Tabelle 4.3.a: Sanktionen im Bereich des Meldeverfahrens

	2008	2009	Entwicklung in Prozent
Anzahl Verwarnungen	1'426	1'306	-8%
Bussen wegen Meldeverstössen	1'023	1'038	+1%
Sperrungen wegen nicht bezahlten Bussen bei Meldeverstössen	81	74	-9%
Rückfälle: Verstösse durch vorgängig gebüsste	51	63	+24%

In Branchen ohne das GAV wurden gegen 143 Betriebe Sanktionen wegen Verstössen gegen Art. 2 EntsG und Art. 3 EntsG verhängt. Im Vergleich zum Jahr 2008 wurden damit deutlich weniger Sanktionen gegen Entsendebetriebe verhängt. Diese können entweder aus Bussen oder Dienstleistungssperren (nur bei Verstössen gegen Art. 2 EntsG, gegen Art. 12 EntsG sowie bei nichtbezahlten Bussen) bestehen. Mit 347 Betrieben wurden Einigungsverfahren wegen einer Unterbietung von üblichen Löhnen durchgeführt; davon waren 307 Einigungsverfahren erfolgreich (z.B. wenn es zu einer Lohnnachzahlung gekommen ist). Auch im Berichterstattungsjahr 2009 waren somit die meisten Einigungsverfahren mit Entsendebetrieben erfolgreich. Dies zeigt, dass Lohnverstösse und –unterbietungen oft auf Unwissenheit über die Entsendevorschriften zurückzuführen sind und die Entsendebetriebe im Allgemeinen auch bereit sind diese einzuhalten, was durch die wenigen Rückfälle unterstrichen wird.

Tabelle 4.3.b: Massnahmen bei Entsendebetrieben in Branchen ohne das GAV

	2008	2009	Entwicklung in Prozent
Sanktionen wg. Verstössen geg. Art. 2 EntsG (z.B. ArG, UVG) und Art. 3 EntsG	252	143	-43%
Einigungsverfahren	255	347	+36%
davon erfolgreich	186	307	+65%
Anteil der erfolgreichen Einigungsverfahren	73%	88%	+16%*
Rückfälle	3	5	+67%

* in Prozentpunkten

Bei Entsendebetrieben in Branchen mit dem GAV wurden 108 Einigungsversuche durchgeführt, davon waren 76 erfolgreich. Damit wurden im Jahr 2009 weniger Einigungsverfahren in diesem Bereich durchgeführt als im Jahr 2008. Die Einigungsverfahren waren jedoch erfolgreicher als in der letzten Berichterstattungsperiode. Im EntsG ist eine Lohnnachzahlung nicht ausdrücklich vorgesehen, wird unseres Wissens jedoch praktiziert. Auch bei einer Lohnnachzahlung bleibt eine Sanktionierung möglich. Die Lohnnachzahlung kann jedoch als mil-

dernder Umstand berücksichtigt werden. Von den 302 ausgesprochenen Bussen wurden lediglich 84 bezahlt. Es ist aber möglich, dass einige Bussen noch im Verlaufe der nächsten Berichterstattungsperiode bezahlt werden. Weiter wurden gegen 54 Entsendebetriebe, welche Dienstleistungen in ave Branchen ausgeführt haben, Dienstleistungssperren verhängt.

Tabelle 4.3.c: Massnahmen bei Entsendebetrieben in Branchen mit ave GAV

	2008	2009	Entwicklung in Prozent
Einigungsversuche	168	108	-36%
davon erfolgreich	81	76	-6%
Anteil der erfolgreichen Einigungsverfahren	48%	70%	+22%*
Bussen	238	302	+27%
davon bezahlt	122	84	-31%
Sperren	39	54	+38%
Strafentscheide	0	0	-
Verwarnungen	56	59	+5%
Rückfälle	13	12	-8%

* in Prozentpunkten

Schweizer Arbeitgeber, die nicht durch einen ave GAV abgedeckt sind, sind nicht sanktionierbar, selbst wenn, wie im Falle eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen, verbindliche Lohnbestimmungen existieren. Die Durchsetzung dieser Löhne erfolgt auf dem Zivilgerichtsweg. Von den 252 Einigungsversuchen waren 155 erfolgreich. Die Kantone melden jedoch, dass viele Einigungsverfahren noch nicht abgeschlossen wurden. Auch im Jahr 2009 wurde keine erleichterte Ave beantragt oder eingeführt. Im Kanton VS (für die industrielle Wartung und Reinigung) wurde im Jahr 2009 ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen. Am 1. April 2010 ist im Kanton TI ein weiterer NAV (Contratto normale di lavoro per i saloni di bellezza) mit zwingenden Mindestlöhnen in Kraft getreten.

Zurzeit (Stand April 2010) existieren somit gesamtschweizerisch fünf kantonale NAV mit zwingenden Mindestlöhnen: GE (secteur de l'esthétique, économie domestique), TI (Call Center, saloni di bellezza), VS (Sektors der industriellen Wartung und Reinigung).

Tabelle 4.3.d: Massnahmen bei Schweizer Arbeitgebern

	2008	2009	Entwicklung in Prozent
Einigungsversuche	356	252	-29%
davon erfolgreich	306	155	-49%
Anteil der erfolgreichen Einigungsverfahren	86%	62%	-24%*
Prüfung auf erleichterte Ave/NAV	1	0	-
Antrag auf erleichterte Ave/NAV	1	0	-
Erleichterte Ave, Errichtung NAV	0	1	-
Rückfälle	1	6	+600%

* in Prozentpunkten

4.3.3 Sanktionen aus ave GAV

Sanktionen aus ave GAV können seit dem 1. April 2006 auch gegenüber Entsendebetrieben und Personalverleihbetrieben verhängt werden. Es handelt sich um Konventionalstrafen und um die Auferlegung von Kontrollkosten. Im Bereich des Personalverleihs war letztere Möglichkeit schon nach altem Recht anerkannt.

Gemäss Angaben der PK wurden im Jahr 2009 410 Konventionalstrafen gegenüber Entsendebetrieben und 75 Konventionalstrafen gegenüber Personalverleihern ausgesprochen. Insgesamt wurden damit rund 10% mehr Konventionalstrafen als im Vorjahr ausgesprochen. Es ist zu berücksichtigen, dass der GAV im Bauhauptgewerbe zwischen dem 1. Oktober 2007 und dem 1. Oktober 2008 nicht in Kraft war. Dies dürfte die Unterschiede gegenüber dem Vorjahr grösstenteils erklären – im Bauhauptgewerbe wurden im Jahr 2008 kaum Konventionalstrafen verhängt.

Bei Entsendebetrieben wurden insgesamt 1'565 Verstösse gegen die Mindestlöhne und 1'077 Verstösse gegen andere Bestimmungen festgestellt. Dies bedeutet einerseits einen Rückgang bei den festgestellten Verstössen gegen Mindestlöhne und andererseits einen Anstieg bei den Verstössen gegen andere Bestimmungen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass im Jahr 2009 rund 16% weniger Entsendebetriebe kontrolliert wurden als im Vorjahr. Relativ wurden demnach mehr Verstösse bei Entsendebetrieben (vgl. Tabelle 4.2.a) festgestellt und auch mehr Konventionalstrafen verhängt. Auch wurden deutlich mehr Entsendebetrieben Kontrollkosten auferlegt. Bemerkenswert ist jedoch, dass lediglich bei rund einem Viertel der kontrollierten Entsendebetriebe mit Verstössen auch Kontrollkosten auferlegt und Konventionalstrafen verhängt wurden. Einige PK warnen Betriebe mit leichten Verstössen und sehen bei einem ersten Verstoß von einer Auferlegung von Kontrollkosten oder Konventionalstrafen ab. Damit kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei einem Teil der durch die PK gemeldeten Verstösse lediglich um geringfügige Verstösse handelt.

Tabelle 4.3.e: Sanktionen wegen Verletzung von ave GAV-Bestimmungen durch Entsendebetriebe

	2008	2009	Veränderung geg. Vorjahr
Betriebe mit Verstössen geg. Mindestlöhne	1'686	1'565	-7%
Betriebe mit Verstössen and. Bestimmungen	1'015	1'077	+6%
Konventionalstrafen	371	410	+11%
Gesamtbetrag verhängter Konventionalstrafen (CHF)	336'137	354'560	+5%
Durchschnittliche Konventionalstrafe	906	865	-5%
Betriebe, denen Kontrollkosten auferlegt wurden	252	380	+51%
Durchschnittlich auferlegte Kosten pro Betrieb (CHF)	835	749	-10%
Gesamtbetrag auferlegte Kontrollkosten (CHF)	210'307	284'797	+35%
Rückfälle	14	21	+50%

Personalverleiher wurden im Jahr 2009 durch die PK deutlich intensiver kontrolliert. Im Vergleich zum Vorjahr wurden offensichtlich mehr Verstösse durch Personalverleiher festgestellt (vgl. Kapitel 4.2.2). Die Anzahl der Konventionalstrafen hat jedoch nur leicht zugenommen und der Gesamtbetrag der verhängten Konventionalstrafen ist tiefer als im Vorjahr. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass im Personalverleih zwar mehr Verstösse festgestellt wurden, diese aber eher von geringem Umfang waren und somit nur leicht gebüsst wurden. Auch wurde lediglich ein Wiederholungsfall (Personalverleiher, bei dem bereits im Rahmen einer früheren Kontrollen ein Verstoß festgestellt wurde) festgestellt.

Tabelle 4.3.f: Sanktionen wegen Verletzung von ave GAV Bestimmungen durch Personalverleiher

	2008	2009	Veränderung geg. Vorjahr
Anzahl kontrollierter Betriebe	733	1'119	+53%
Betriebe mit Verstössen geg. Mindestlöhne	82	352	+329%
Betriebe mit Verstössen and. Bestimmungen	56	260	+364%
Konventionalstrafen	68	75	+10%
Gesamtbetrag verhängter Konventionalstrafen (CHF)	428'123	129'310	-70%
Durchschnittliche Konventionalstrafe	6'296	1'724	-73%
Betriebe, denen Kontrollkosten auferlegt wurden	33	86	+161%
Durchschnittlich auferlegte Kosten pro Betrieb (CHF)	4'831	3'164	-35%
Gesamtbetrag auferlegte Kontrollkosten (CHF)	159'431	272'133	+71%
Rückfälle	7	1	-86%

4.3.4 Wirksamkeit der Sanktionen

Eine Sanktion ist dann als wirksam zu betrachten, wenn sie zu einem korrekten Verhalten in der Zukunft führt. Da das korrekte Verhalten zahlenmässig schwer zu erfassen ist, wurde auf die Grösse der Rückfälle zurückgegriffen. Ein weiteres Kriterium kann die Befolgung der Sanktion selbst bilden. Dem SECO ist kein Fall bekannt, bei welchem ein Einreisen trotz bestehender Sperre entdeckt wurde. Kantone haben jedoch darauf hingewiesen, dass es möglich sein könnte, dass gesperrte Betriebe sich unter einem leicht abgeänderten Namen anmelden und so im System nicht als der gesperrte Betrieb angezeigt werden. Weiter wurde auch in diesem Jahr nach der Bezahlung der verhängten Bussen und Kontrollkosten gefragt. Zudem haben die Vollzugsorgane gemeldet, wie viele Sperren wegen nicht bezahlter Bussen bei Meldeverstössen verhängt wurden.

Reaktionen aus dem nahegelegenen Ausland (vor allem Deutschland und Österreich) haben gezeigt, dass die Publikation der Liste der rechtskräftig sanktionierten Arbeitgeber (RESA-Liste) eine gewisse abschreckende Wirkung entfaltet. Stossend wurde dabei von den Betroffenen empfunden, dass eine rechtskräftige Bussenverfügung auch dann publiziert wird, wenn sie bezahlt wurde und wenn der Fehlbare danach die gesetzlichen Vorgaben einhält. Besonders bei Verstössen gegen das Meldeverfahren verursachte die Publikation Unbehagen, zumal die öffentliche Liste mangels gesetzlicher Grundlage die strafrechtlichen Sanktionen gemäss Art. 12 EntsG nicht umfasst. Deshalb werden seit Februar 2009 in der publizierten Liste nur diejenigen Arbeitgeber aufgeführt, gegen die eine Dienstleistungssperre verhängt wurde. Eine Liste aller Arbeitgeber, die Gegenstand einer rechtskräftigen Sanktion gewesen sind, kann jedoch weiterhin angefordert werden.

Wie in Kapitel 4.3.2 bereits ausgeführt wurde, meldeten die Kantone, dass im Jahr 2009 74 Sperren wegen nicht bezahlten Bussen bei Meldeverstössen verhängt wurden. Dies entspricht rund 7% der 1'038 Bussen, die wegen Meldeverstössen ausgesprochen wurden. Rückfälle im Sinne, dass vorgängig gebüsste Betriebe wieder gegen die Meldevorschriften verstossen haben, wurden 63 gemeldet. Dies entspricht 6% der gebüssten Betriebe. Die kantonalen Behörden haben mit Entsendebetrieben 347 Einigungsversuche durchgeführt, davon waren 307 erfolgreich; 88% der mit Entsendebetrieben durchgeführten Einigungsversuche waren erfolgreich. Dies zeigt, dass Lohnverstösse und –unterbietungen oft auf Unwissenheit über die Entsendevorschriften zurückzuführen sind und die Entsendebetriebe im Allgemeinen auch bereit sind diese einzuhalten, was durch die wenigen Rückfälle unterstrichen wird.

Gemäss Einschätzung der Kantone werden im Allgemeinen etwa 45% (VS) bis 100% (AI, GL, ZG) der Bussen bezahlt. 19 der 26 kantonalen Behörden, geben an, dass 80% oder mehr der Bussen auch bezahlt werden.

Schätzungen der PK zufolge, dürfte sich der Anteil der von den Betrieben tatsächlich bezahlten Bussen und Kontrollkosten auf rund 53% (gewichteter Durchschnitt) belaufen. Der geschätzte Anteil der bezahlten Bussen ist damit im Vergleich zu den Vorjahren nochmals leicht angestiegen. Für die Berichterstattungsperiode 2008 haben die PK diesen auf 50% und in der vorigen Berichterstattungsperiode auf 18% geschätzt. Im Vergleich zu den PK bekunden die Kantone damit weit weniger Mühe. Die Mehrheit der kantonalen Behörden meldet, dass 80% der Bussen oder mehr tatsächlich bezahlt werden (vgl. Tabelle 4.3.g). Es hat sich gezeigt, dass zwischen dem Zeitpunkt, in dem die Busse ausgesprochen wird, und der Bezahlung derselben, einige Zeit vergehen kann. Deshalb handelt es sich bei den Angaben dazu um reine Schätzungen.

In Branchen mit ave GAV ist die Rückfallquote bei Entsendebetrieben (Rückfälle im Vergleich zu den gebüssten Entsendebetrieben) auf 4% gesunken. Die Rückfallquote ging bereits im Jahre 2006 von schätzungsweise 11% im 2005 auf 6% zurück und ist nun im Vergleich zum Vorjahr (5.5%) nochmals gesunken.

Bei den Schweizer Arbeitgebern, die im letzten Jahr durch die PK vermehrt kontrolliert wurden (vgl. Tabelle 4.1.a), sind mehr Rückfälle festgestellt worden. Prozentual waren mit 62% der Einigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebern weniger erfolgreich als im Vorjahr (86% der Einigungsverfahren).

Tabelle 4.3.g: Anteil der Bussen, der gemäss Einschätzung der Kantone bezahlt wird

	Anteil der Bussen		Anteil der Bussen
AG	90%	NE	75%
AR	95%	SG	95%
AI	100%	SH	90%
BL	95%	SZ	80%
BS	60%	SO	90%
BE	75%	TG	85%
FR	85%	TI	60%
GE	75%	UR/OW/NW	80%
GL	100%	VD	80%
GR	90%	VS	45%
JU	95%	ZG	100%
LU	80%	ZH	80%

4.4 Tabellarische Übersichten

4.4.1 Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter

Um mögliche Auswirkungen auf die Wirtschaft zu analysieren, ist die Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter in der Form von Vollzeitäquivalenten (wie sie in Kapitel 2 präsentiert werden) von Bedeutung. Wichtig für die Kontrolltätigkeit ist jedoch die effektive Anzahl an meldepflichtigen Kurzaufenthaltern und weniger deren Arbeitsvolumen. Deshalb wird in diesem Abschnitt die effektive Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter etwas detaillierter dargestellt.

Am meisten Entsendungen (inkl. selbständiger Dienstleistungserbringer) weist der Kanton ZH auf; 16.6% aller Entsandten und meldepflichtigen Selbständigerwerbenden hatten ihren Einsatz unter anderem²⁷ im Kanton ZH.

Tabelle 4.4.a: Effektive Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter²⁸, nach Kantonen

	Entsandte	Meldepflichtige Selbständigerwerbende	Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgeberern	Total
AG	6'651	1'255	3'185	11'091
AI/AR	459	68	211	738
BL	3'385	696	1'956	6'037
BS	4'519	1'130	4'289	9'938
BE	4'157	1'817	4'093	10'067
FR	1'106	233	1'271	2'610
GE	3'376	1'142	11'738	16'256
GL	298	40	114	452
GR	3'713	784	3'429	7'926
JU	593	134	747	1'474
LU	2'170	385	1'248	3'803
NE	697	151	1'385	2'233
SG	4'366	741	3'130	8'237
SH	2'223	473	488	3'184
SZ	905	473	485	1'863
SO	2'903	480	631	4'014
TG	3'713	711	1'465	5'889
TI	3'817	1'330	4'106	9'253
UR/OW/NW	475	102	483	1'060
VD	3'092	636	6'205	9'933
VS	2'722	526	4'549	7'797
ZG	696	165	725	1'586
ZH	9'055	4'797	6'424	20'276
CH	65'091	18'269	62'357	145'717
CH (ohne Doppelzählung)*	49'152	12'763	58'366	120'281

* Wenn man die Zahlen über die Kantone summiert, erhält man mehr als das Total für die gesamte Schweiz. Dies hat damit zu tun, dass Personen, die in mehreren Kantonen tätig waren, mehrmals aufgeführt sind.

Quelle: BfM

²⁷ Personen, die in mehreren Kantonen tätig waren, werden in dieser Statistik mehrmals aufgeführt.

²⁸ Personen, die im gleichen Jahr mehrere Einsätze hatten, werden jeweils nur einmal aufgeführt.

Tabelle 4.4.b: Entwicklung der Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter

	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderung 08 - 09
Arbeitnehmende bei CH-AG	52'061	60'293	66'179	74'356	58'366	-22%
Entsandte Arbeitskräfte	35'298	40'394	46'821	51'653	49'152	-5%
Selbständige Dienstleistungserbringer	5'471	7'254	9'799	11'910	12'763	+7%
Total Meldepflichtige	92'830	107'941	122'799	137'919	120'281	-13%

Quelle: BfM

Tabelle 4.4.c: Effektive Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter, nach Branchen

	Entsandte Arbeitnehmende	Selbständige Dienstleistungserbringer	Arbeitnehmende bei CH-Arbeitgeber	Total 2008	Total 2009	Veränderung 08-09
Landwirtschaft	203	46	4'984	6'039	5'233	-13%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	12'596	1'005	4'028	20'723	17'629	-15%
Bauhauptgewerbe	5'093	704	1'551	7'865	7'348	-7%
Baunebengewerbe	21'331	4'795	2'291	30'193	28'417	-6%
Handel	2'119	704	2'655	5'872	5'478	-7%
Gastgewerbe	603	277	7'880	10'094	8'760	-13%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	302	28	811	1'251	1'141	-9%
Banken, Versicherungen, Immobilienwe- sen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	3'886	717	3'528	9'538	8'131	-15%
Personalverleih	15	0	18'005	25'544	18'020	-29%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	693	16	229	1'679	938	-44%
Reinigungsgewerbe	471	60	776	1'360	1'307	-4%
Öffentliche Verwaltung	100	13	1'541	2'163	1'654	-24%
Unterrichtswesen	24	42	2'002	2'125	2'068	-3%
Gesundheits- und Sozialwesen	53	57	3'310	3'610	3'420	-5%
Persönliche Dienstleistungen	1'343	4'129	4'462	9'003	9'934	10%
Erbringung von Dienstleistungen für priva- te Haushalte	320	170	313	860	803	-7%
Total	49'152	12'763	58'366	137'919	120'281	-13%

Quelle: BfM

4.4.2 Kontrolltätigkeit im Vergleich zum Vorjahr

Tabelle 4.4.d: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei Entsandten und selbständigen Dienstleistungserbringern im Vergleich mit der letzten Berichterstattung

	Anzahl kontrollierte Betriebe			Anzahl kontrollierte Personen		
	01.01.2008	01.01.2009	Veränderung	01.01.2008	01.01.2009	Veränderung
	- 31.12.2008	- 31.12.2009		- 31.12.2008	- 31.12.2009	
Landwirtschaft ohne Gartenbau	23	11	-52%	39	16	-59%
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	217	195	-10%	566	315	-44%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	1'592	2'302	+45%	3'722	5'093	+37%
Bauhauptgewerbe	1'288	966	-25%	3'194	2'828	-11%
Baunebengewerbe	9'944	7'953	-20%	20'182	16'754	-17%
Handel	317	527	+66%	739	1'689	+129%
Gastgewerbe	81	96	+19%	496	392	-21%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	67	79	+18%	130	163	+25%
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	707	929	+31%	1'283	1'418	+11%
Personalverleih*	-	3	-	-	10	-
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	83	28	-66%	315	67	-79%
Reinigungsgewerbe	200	140	-30%	665	528	-21%
Öffentliche Verwaltung	47	21	-55%	97	41	-58%
Unterrichtswesen	5	17	+240%	5	18	+260%
Gesundheits- und Sozialwesen	12	69	+475%	18	98	+444%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	120	127	+6%	371	414	+12%
Erotikgewerbe	8	51	+538%	30	268	+793%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	6	52	+758%	10	109	+990%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	45	22	-51%	74	29	-61%
Total	14'762	13'587	-8%	31'936	30'249	-5%

* Der Personalverleih aus dem Ausland ist verboten. Der Kanton AG meldet jedoch 3 Betriebskontrollen, bei denen sich während der Nachbearbeitung herausgestellt hat, dass es sich um verbotenen Personalverleih aus dem Ausland handelt.

Tabelle 4.4.e: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern im Vergleich mit der letzten Berichterstattung

	Anzahl kontrollierte Betriebe			Anzahl kontrollierte Personen		
	01.01.2008	01.01.2009	Veränderung	01.01.2008	01.01.2009	Veränderung
	- 31.12.2008	- 31.12.2009		- 31.12.2008	- 31.12.2009	
Landwirtschaft ohne Gartenbau	163	211	+29%	571	627	+10%
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	280	617	+120%	1'089	1'415	+30%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	866	696	-20%	5'302	6'279	+37%
Bauhauptgewerbe	2'034	2'693	+32%	13'889	11'791	-15%
Baunebengewerbe	4'077	3'972	-3%	9'030	9'658	+7%
Handel	1'325	2'095	+58%	4'323	7'290	+69%
Gastgewerbe	1'492	2'016	+35%	7'347	11'516	+57%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	363	447	+23%	3'219	1'439	-55%
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	620	1'279	+106%	2'617	4'365	+67%
Personalverleih*	1'299	1'582	+22%	5'322	4'619	-13%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	123	55	-55%	962	1'212	+26%
Reinigungsgewerbe	688	644	-6%	4'129	3'073	-26%
Öffentliche Verwaltung	43	35	-19%	103	181	+76%
Unterrichtswesen	52	53	+2%	384	468	+22%
Gesundheits- und Sozialwesen	333	352	+6%	1'836	2'142	+17%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	342	206	-40%	1'628	1'296	-20%
Erotikgewerbe	1	46	-	1	196	-
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	681	706	+4%	1'569	1'650	+5%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	77	99	+29%	134	332	+148%
Total	14'126	16'684	+18%	62'107	66'985	+8%

* Die PK kontrollieren auch Personen im Personalverleih. Diese sind in den entsprechenden Einsatzbranchen zugeordnet. Die Werte (in grau) in Klammern sind in der Summe nicht berücksichtigt.

4.4.3 Vermutete Verstösse und Lohnunterbietungen in den einzelnen Kantonen

Tabelle 4.4.f: Vermutete Verstösse und Lohnunterbietungen gemäss Angaben der Kantone

	Löhne				Andere Bestimmungen				Anteil der kontrollierten Betriebe, die aufgrund eines Verdachts kontrolliert wurden
	Betriebe		Personen		Betriebe		Personen		
	Unterbietung von üblichen Löhnen durch Entsendebetriebe	Unterbietung von üblichen Löhnen durch Schweizer Arbeitgeber	Unterbietung von üblichen Löhnen bei Entsandten	Unterbietung von üblichen Löhnen bei Schweizer Arbeitnehmenden	Andere Verstösse gegen das Entsendegesetz	Andere Verstösse durch Schweizer Arbeitgeber	Andere Verstösse gegen das Entsendegesetz	Andere Verstösse bei Schweizer Arbeitnehmenden	
AG	19%	12%	16%	6%	2%	0%	3%	0%	5%
AR	0%	0%	0%	0%	19%	0%	16%	0%	50%
AI	0%	-*	0%	-*	0%	-*	0%	-*	50%
BL	0%	10%	0%	7%	0%	0%	0%	0%	5%
BS**	26%	7%	34%	5%	0%	0%	0%	0%	5%
BE	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%	1%	5%
FR	7%	13%	9%	4%	2%	0%	1%	0%	75%
GE	1%	1%	1%	0%	7%	4%	4%	6%	30%
GL	0%	0%	0%	0%	8%	0%	4%	0%	95%
GR	33%	12%	33%	11%	11%	19%	13%	14%	30%
JU	19%	14%	17%	0%	0%	0%	0%	0%	50%
LU	9%	5%	7%	7%	1%	1%	1%	1%	10%
NE	33%	10%	21%	8%	33%	90%	21%	92%	5%
SG	15%	6%	24%	2%	20%	6%	26%	2%	50%
SH***	2%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
SZ	0%	0%	0%	0%	6%	0%	7%	0%	50%
SO	1%	4%	1%	4%	0%	0%	0%	0%	0%
TG	5%	0%	6%	0%	13%	0%	7%	0%	40%
TI	0%	13%	0%	3%	17%	1%	21%	2%	50%
UR/OW/NW	0%	0%	0%	0%	9%	0%	11%	0%	30%
VD	3%	1%	3%	0%	1%	0%	3%	0%	15%
VS	17%	6%	14%	6%	3%	13%	13%	14%	10%
ZG	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%
ZH	6%	3%	6%	3%	0%	0%	0%	0%	0%
CH	8%	4%	10%	3%	6%	2%	7%	2%	-

* Der Kanton AI hat während der Berichterstattungsperiode keine Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durchgeführt.

** Die TPK des Kantons BS ist der Auffassung, dass die Arbeits- und Lohnbedingungen grossmehrheitlich eingehalten werden. Während des Berichterstattungsjahrs wurden im Kanton BS jedoch überdurchschnittlich viele Kontrollen in problematischen Branchen wie bei Marktfahrenden und in der Montage durchgeführt.

*** Im Kanton SH wird ein Betrieb solange als verdächtig erachtet, bis dieser das Gegenteil beweisen kann.

4.4.4 Kontrolltätigkeit in den einzelnen ave GAV Branchen

Tabelle 4.4.g: Durch PK durchgeführte Kontrollen bei Entsendebetrieben, nach ave GAV Branche

ave GAV Branche	Anzahl Kontrollen bei Entsendebetrieben (Art. 2 EntsG)	Kontrollen auf Verdacht	Verstösse gegen Lohnbestimmungen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a EntsG und Art. 1 EnstV)	Verstösse gegen Arbeitsbedingungen (Art. 2 EntsG Bst. b-f und Art. 2 EnstV)
Ausbaugewerbe Westschweiz	549	57%	40%	4%
Autogewerbe Ostschweiz	-	-	-	-
Bauhauptgewerbe	886	12%	20%	17%
Betonwaren-Industrie	-	-	-	-
Carrosseriegewerbe	15	0%	7%	20%
Dach- und Wandgewerbe	118	0%	12%	0%
Decken- und Innenausbau-systeme	16	24%	6%	0%
Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe	653	31%	18%	11%
Gärtnergewerbe BS-BL	31	0%	16%	16%
Gastgewerbe	36	0%	6%	0%
Gebäudetechnikbranche	767	20%	14%	19%
Gleisbau	5	17%	60%	20%
Gerüstbau	6	14%	83%	0%
Holzbaugewerbe	359	2%	40%	0%
Isoliergewerbe	89	31%	33%	12%
Maler- und Gipsergewerbe	564	47%	17%	7%
Marmor- und Granitgewerbe	7	0%	0%	0%
Metallgewerbe	1'183	9%	13%	21%
Metzgereigewerbe	-	-	-	-
Möbelindustrie	-	-	-	-
Plattenleger Zentralschweiz	117	66%	31%	23%
Plattenleger BS-BL	87	0%	11%	8%
Sicherheitsdienstleistungsbranche	23	4%	48%	22%
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	67	19%	34%	24%
Schreiner-gewerbe	1'795	39%	23%	18%
Ziegelindustrie	-	-	-	-
zahn-technische Laboratorien	-	-	-	-
Total ave GAV Bund	7'373	23%	21%	15%

Tabelle 4.4.h: Durch PK durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, nach GAV Branche (ohne Personalverleih)

ave GAV Branche	Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	Kontrollen auf Verdacht	Verstösse gegen Lohnbestimmungen	Verstösse gegen Arbeitsbedingungen
Ausbaugewerbe Westschweiz	331	0%	30%	54%
Autogewerbe Ostschweiz	0	-	-	-
Bauhauptgewerbe	2'194	15%	29%	12%
Betonwaren-Industrie	1	0%	100%	0%
Carrossiergewerbe	6	0%	17%	17%
Dach- und Wandgewerbe	158	0%	4%	3%
Decken- und Innenausbausysteme	10	20%	70%	30%
Elektro- und Telekommunikations- Installationsgewerbe	365	24%	31%	26%
Gärtnergewerbe BS-BL	50	0%	6%	6%
Gastgewerbe	1'792	0%	20%	0%
Gebäudetechnikbranche	440	8%	27%	29%
Gleisbau	2	50%	0%	0%
Gerüstbau	13	69%	62%	46%
Holzbaugewerbe	181	0%	32%	39%
Isoliergewerbe	42	26%	14%	14%
Maler- und Gipsergewerbe	428	48%	32%	28%
Marmor- und Granitgewerbe	3	100%	100%	33%
Metallgewerbe	278	4%	36%	42%
Metzgereigewerbe	12	42%	58%	58%
Möbelindustrie	0	-	-	-
Plattenleger Zentralschweiz	218	83%	58%	100%
Plattenleger BS-BL	33	0%	39%	0%
Sicherheitsdienstleistungsbranche	40	38%	10%	15%
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	319	24%	60%	59%
Schreinergewerbe	303	61%	50%	37%
Ziegelindustrie	2	0%	0%	0%
zahn technische Laboratorien	60	33%	3%	77%
Total ave GAV Bund	7'281	16%	30%	22%

Tabelle 4.4.i: Durch PK durchgeführte Kontrollen bei Personalverleihern, nach GAV Branche

ave GAV Branche	Anzahl Kontrollen bei Personalverleihern	Kontrollen auf Verdacht	Verstöße gegen Lohnbestimmungen	Verstöße gegen Arbeitsbedingungen
Ausbaugewerbe Westschweiz	7	0%	0%	0%
Autogewerbe Ostschweiz	0	-	-	-
Bauhauptgewerbe	417	11%	22%	7%
Betonwaren-Industrie	0	-	-	-
Carrosseriegewerbe	1	0%	0%	0%
Dach- und Wandgewerbe	3	0%	33%	33%
Decken- und Innenausbau-systeme	4	50%	50%	0%
Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe	183	38%	34%	27%
Gärtnergewerbe BS-BL	0	-	-	-
Gastgewerbe	0	-	-	-
Gebäudetechnikbranche	170	15%	33%	29%
Gleisbau	5	0%	20%	80%
Gerüstbau	11	9%	0%	18%
Holzbaugewerbe	26	0%	0%	0%
Isoliergewerbe	19	42%	11%	5%
Maler- und Gipsergewerbe	138	33%	43%	37%
Marmor- und Granitgewerbe	0	-	-	-
Metallgewerbe	57	4%	44%	44%
Metzgereigewerbe	2	0%	0%	0%
Möbelindustrie	0	-	-	-
Plattenleger Zentralschweiz	1	100%	100%	0%
Plattenleger BS-BL	2	0%	100%	100%
Sicherheitsdienstleistungsbranche	1	100%	100%	100%
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	10	10%	70%	50%
Schreiner-gewerbe	62	60%	65%	65%
Ziegelindustrie	0	-	-	-
zahn-technische Laboratorien	0	-	-	-
Total ave GAV Bund	1'119	21%	31%	23%

5 Zusammenfassung, Beurteilung und Ausblick

5.1 Ausgangslage

Der vorliegende Bericht analysiert die Wirksamkeit der FlaM zum freien Personenverkehr. Er gibt Aufschluss über die Einhaltung der Mindestlöhne bzw. der orts- und branchenüblichen Löhne von entsandten Arbeitnehmern im Rahmen der freien Dienstleistungserbringung während maximal 90 Tagen im Kalenderjahr. Zudem widerspiegelt er die Einhaltung der Löhne von Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebern. Der Bericht basiert auf den Angaben zu den Kontrollen der kantonalen Vollzugsorgane (kantonale TPK) sowie der mit der Durchsetzung eines ave GAV betrauten PK.

Die Beurteilung der FlaM erfolgt aufgrund der Angaben zur Anzahl Meldepflichtige, Kontrollen, Verstösse gegen Mindestlöhne, Unterbietung von üblichen Löhnen, Sanktionen und deren Wirksamkeit.

5.2 Entwicklung der Anzahl meldepflichtigen Kurzaufenthalter

Nachdem sich während den letzten vier Jahren eine stetige Zunahme der meldepflichtigen Kurzaufenthalter gezeigt hat, hat die Anzahl dieser im Vergleich zum Vorjahr im Jahr 2009 abgenommen (-13%, vgl. Abbildung 2.2.b). Ein deutlicher Rückgang wurde bei den kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern verzeichnet. Dies ist direkt auf die schlechte Wirtschaftslage und die während der Berichterstattungsperiode gestiegene Arbeitslosigkeit in der Schweiz zurückzuführen. Während die Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden ebenfalls im Vergleich zum Vorjahr abgenommen hat (-5%), hat die Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbender nochmals um 7% zugenommen. Im Verlauf des Jahres 2009 waren insgesamt 120'281 meldepflichtige Kurzaufenthalter (Entsandte, selbständige Dienstleistungserbringer und Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern) bis maximal 90 Tage im Kalenderjahr gemeldet. Die meisten davon verrichten nur sehr kurze Arbeitseinsätze in der Schweiz. Umgerechnet auf Vollzeitstellen ergibt dies ein Volumen von rund 15'700 Jahresarbeitskräften, was einem Anteil von 0.45% an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung entspricht. Bemerkenswert ist, dass beinahe 60% des Arbeitsvolumens der Meldepflichtigen durch Arbeitnehmende bei einem Schweizer Arbeitgeber verrichtet wurden, während auf die Entsandten nur 32% des Arbeitsvolumens fällt. Dies zeigt, dass die Einsätze von Entsandten im Allgemeinen kürzer sind als solche von meldepflichtigen Personen mit kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern.

5.2.1 Meldepflichtige Kurzaufenthalter nach Branchen

Aufgeteilt nach Branchen fallen am meisten meldepflichtige Kurzaufenthalter auf das Baugewerbe (22% der geschätzten meldepflichtigen Jahresarbeitskräfte). Knapp 40% (der meldepflichtigen Jahresarbeitskräfte) der meldepflichtigen Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebern (Kurzaufenthalter) waren im Jahr 2009 bei Personalverleihern tätig. Es ist jedoch anzufügen, dass das Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Stellenantritte im Personalverleih deutlich abgenommen hat. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einerseits das Temporärarbeitsvolumen in der Schweiz im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise im Vergleich zum Vorjahr abgenommen hat und andererseits durch die relativ hohe Arbeitslosigkeit die Rekrutierungsmöglichkeiten aus der Schweiz für Personalverleiher zugenommen hat. Ein deutlicher Einbruch der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern hat auch in der Branche des verarbeitenden Gewerbes und der Industrie stattgefunden. Dies ist direkt auf den starken Rückgang der Wertschöpfung in der Industrie und der damit verbundenen überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote zurückzuführen. Der Rückgang der Entsandten und meldepflichtigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern im Überwachungs- und Sicherungsgewerbe im Vergleich zum Vorjahr steht in direktem Zusammenhang mit der erhöhten Nachfrage nach diesen Dienstleistungen im Jahre 2008 wegen der Fussball-Europameisterschaft, die im Jahr 2008 in der Schweiz durchgeführt wurde.

Schlüsselt man die meldepflichtigen Kurzaufenthalter auf die mutmasslichen Einsatzbranchen auf, waren relativ zum Beschäftigungsanteil in der Branche die meisten Meldepflichtigen im Baunebengewerbe tätig (Beschäftigungsanteil von 2.5%), gefolgt von den persönlichen Dienstleistungen (2.2%) und dem Bauhauptgewerbe (0.9%) (vgl. Abbildung 2.2.c).

5.3 Kontrollen

Die Vorgaben für die Anzahl Kontrollen im Jahr 2009 für die Kantone und für die PK basieren auf denselben Grundlagen wie für die Berichtsperiode 2008 und 2006/07. Es ist jedoch nochmals eine leichte Zunahme der Kontrolltätigkeit insbesondere bei den Schweizer Arbeitgebern festzustellen. Im Vergleich zum Vorjahr wurden rund 5% mehr Betriebskontrollen durchgeführt. Bei Schweizer Arbeitgebern stiegen die Kontrollen um 18%, bei den Entsendebetrieben haben die Kontrollen um 8% abgenommen (vgl. Tabelle 4.1.f). Zu beachten ist, dass diese Veränderung auf einem ziemlich hohen Niveau erfolgte, da schon in der vorangegangenen Berichtsperiode ein markanter Zuwachs verzeichnet wurde. Bezogen auf die Anzahl kontrollierter Personen beträgt die Zunahme rund 3% (minus 5% bei den Entsandten und plus 8% bei den Arbeitnehmenden von Schweizer Arbeitgebern). Der Umfang der Kontrolltätigkeit entsprach im Jahr 2009 bereits den Vorgaben der revidierten EntsV, die am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist.

Im Entsendewesen wurden mit 13'587 kontrollierten Betrieben 8% weniger Betriebe als im Vorjahr kontrolliert. Bei der Anzahl der kontrollierten Entsandten nahm die Tätigkeit um 5% ab. Dies ist einerseits mit der Abnahme der entsandten Arbeitnehmenden und andererseits damit zu erklären, dass durch die Kontrollorgane im Jahr 2009 der Fokus eher auf Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern gelegt wurde. Zudem gibt es verschiedene Entsendebetriebe, die seit der Einführung der FlaM bereits viele Einsätze in der Schweiz hatten. Um Mehrfachkontrollen von Betrieben, die sich konform verhalten haben, zu vermeiden, werden solche Betriebe weniger kontrolliert.

Die Arbeitsmarktaufsicht in Form von Kontrollen von Arbeitsverhältnissen wird in der Schweiz von kantonalen TPK und den PK durchgeführt. Branchen, die durch einen ave GAV abgedeckt sind, werden von den PK kontrolliert. In Branchen ohne ave GAV kontrollieren die TPK der Kantone die Arbeitsverhältnisse.

5.3.1 Kontrollen der TPK

Die von den TPK bei den Entsendebetrieben durchgeführten Kontrollen betragen insgesamt 6'214 (+3%). Bezogen auf Personen wurden 13'616 (+2%) durch die TPK kontrollierte Entsandte gemeldet, was einem Anteil von 22% aller Entsandten entspricht. Bei Schweizer Arbeitgebern wurden 8'284 Betriebe (+11%) von den Kantonen kontrolliert, was einem Anteil von 2% aller Schweizer Arbeitsstätten entspricht.

Wegen der unterschiedlichen Zählweise der Kontrollen in der Berichterstattung und in den Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen ist aufgrund der vorliegenden Berichterstattung ein direkter Rückschluss auf die Erreichung der vom Bund mit den Kantonen vereinbarten Kontrollzahlen nicht möglich. Gesamthaft betrachtet zeigen die Angaben, dass die Kantone die Kontrollziele erreicht haben (vgl. Kapitel 8.1).

5.3.2 Kontrollen der PK

Die von den PK gemeldeten Kontrollen bei Betrieben haben in der Berichtsperiode ebenfalls leicht zugenommen (+3%, vgl. Tabelle 4.1.h). Bei den Entsendebetrieben wurden 7'373 Kontrollen durchgeführt (-16%), bei den Schweizer Arbeitgebern 8'400 Kontrollen (+26%). Die PK haben damit die vereinbarten Kontrollvorgaben 2009 um 3% übertroffen (vgl. Tabelle 4.1.g).

Bezogen auf Personen wurden bei Schweizer Arbeitgebern 35'139 (+43%) Arbeitnehmende durch die PK kontrolliert. Bei den entsandten Personen wurden 16'633 (-11%) durch die PK

kontrolliert. Zusammengezählt mit den kantonalen Kontrollen wurden insgesamt 30'130 Entsandte und selbständige Dienstleister kontrolliert, was einem Anteil von 49% der 61'915 Entsandten und meldepflichtigen Selbständigerwerbenden entspricht. Damit ist die Zielgrösse, dass 50% aller Entsandten und selbständigen Dienstleister kontrolliert werden, als erreicht zu betrachten. Bei Schweizer Arbeitgebern wurden insgesamt 16'684 Betriebe (durch die Kantone und die PK) kontrolliert, was einem Anteil von rund 4% aller Schweizer Arbeitsstätten entspricht.

5.3.3 Durchgeführte Kontrollen (Kantone und PK) aufgeteilt nach Branchen

Wie schon in den vorigen Berichtsperioden wurden mit 7'953 Kontrollen am meisten Entsendebetriebe im Baunebengewerbe kontrolliert, gefolgt von 2'302 Betriebskontrollen im verarbeitenden Gewerbe und 966 Betriebskontrollen im Bauhauptgewerbe. 83% der Betriebskontrollen im Entsendewesen wurden in diesen drei Branchen durchgeführt.

Bezogen auf entsandte Arbeitnehmende wurde mit 16'754 Personenkontrollen das Baunebengewerbe am stärksten kontrolliert. Auf dem zweiten Rang folgt mit 5'093 Personenkontrollen das verarbeitende Gewerbe, am dritthäufigsten wurde mit 2'828 das Bauhauptgewerbe kontrolliert. In relativen Zahlen bedeutet dies, dass im Berichterstattungsjahr 2009 im Baunebengewerbe 59% der Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden und Entsandten, im verarbeitenden Gewerbe 17% und im Bauhauptgewerbe 7% durchgeführt wurden (vgl. Tabelle 4.1.i).

Bei den Schweizer Arbeitgebern wurde ebenfalls im Baunebengewerbe am häufigsten kontrolliert (3'972 Betriebe resp. 24% der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern), gefolgt vom Bauhauptgewerbe (2'693 Betriebe resp. 16%), dem Handel (2'095 Betriebe resp. 13%) und dem Gastgewerbe (2'016 Betriebe resp. 12%). Bezogen auf kontrollierte Arbeitnehmende zeigt sich ein ähnliches Bild (vgl. Tabelle 4.1.j).

Im Personalverleih zeigt sich folgende Tätigkeit: Von den Kantonen wurden 463 Personalverleihbetriebe oder 1'056 Arbeitnehmende kontrolliert. Von den PK wurden 1'119 Betriebe oder 3'563 Arbeitnehmende kontrolliert. Damit wurden rund 10% aller Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebern und 7% der Personenkontrollen bei Arbeitnehmenden von Schweizer Arbeitgebenden im Personalverleih durchgeführt.

5.4 Vermutete Verstösse

Die Kontrollorgane kontrollieren einerseits die Einhaltung der Meldevorschriften und andererseits die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer. Folglich werden auch unterschiedliche Verstösse festgestellt (Meldeverstösse, Verstösse gegen Mindestlöhne, Unterbietungen der üblichen Löhne und Verstösse gegen andere Arbeitsbedingungen). Es ist möglich, dass bei der Kontrolle eines Arbeitnehmers gleichzeitig Verstösse gegen mehrere Bestimmungen entdeckt werden. Aus diesem Grund sind die Quoten nur einzeln zu betrachten und können nicht kumuliert werden.

5.4.1 Verstösse gegen die Meldevorschriften

Dienstleistungserbringer aus dem Ausland, die einen Einsatz in der Schweiz planen, müssen diesen mindestens 8 Tage vor Aufnahme ihrer Arbeit in der Schweiz anmelden. Um Kontrollen bei Entsandten und meldepflichtigen Selbständigerwerbenden zu organisieren und durchzuführen, ist die vorgängige Meldung von zentraler Bedeutung. Im Meldeverfahren sind die Verstossquoten mit 19% (bei Personen und 18% bei Betrieben) relativ hoch. Es sind jedoch nicht alle Verstösse auf eine fehlende Meldung zurückzuführen; oft wird die Meldung zu spät vorgenommen oder enthält gewisse Formfehler. Die Erfahrung zeigt, dass viele Meldeverstösse aus Unwissenheit über das Entsendegesetz und den damit verbundenen Pflichten

geschehen. Wir gehen davon aus, dass sich dies mit der neuen Internetseite des SECO zu den FlaM²⁹, welche im Juni 2009 aufgeschaltet wurde, verbessern wird (vgl. Kapitel 3.3).

5.4.2 Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen

Gemäss den Angaben der TPK haben 8% der kontrollierten Entsendebetriebe übliche Lohnbedingungen unterboten oder gegen zwingende NAV-Mindestlöhne verstossen. Die Quote ist somit im Vergleich zu den letzten Berichterstattungen³⁰ konstant geblieben und zeigt, dass die üblichen Lohnbedingungen in der grossen Mehrheit der Entsendebetriebe eingehalten werden. Auch werden von den Kantonen etwa gleich viele Lohnunterbietungen durch Schweizer Arbeitgeber gemeldet. Gemäss Angaben der Kantone wurden bei rund 4% der kontrollierten Schweizer Arbeitgeber Lohnunterbietungen festgestellt bzw. vermutet.

Die TPK melden, dass bei Schweizer Arbeitgebern vor allem die Bereiche des verarbeitenden Gewerbes und der Industrie (7%), der Finanzdienstleistungen, Dienstleistungen für Unternehmen und Informatik (6%) sowie bei Coiffeursalons und Kosmetikinstituten (6%) auffallen (vgl. Tabelle 4.2.b). Im Allgemeinen liegen allerdings alle Quoten der TPK mit weniger als 10% auf einem relativ tiefen Niveau. Trotzdem ist zumindest die Quote in den Bereichen des verarbeitenden Gewerbes und der Industrie (7%) sowie der Finanzdienstleistungen, Dienstleistungen für Unternehmen und Informatik (6%) auffallend, da diese Quoten in der letzten Berichterstattung noch bei durchschnittlichen 4% bzw. bei unterdurchschnittlichen 0% lagen. Dies könnte im Zusammenhang mit der schlechten wirtschaftlichen Lage im Jahr 2009 stehen, die gerade in diesen Branchen ein bedeutendes Ausmass erreicht hat. Bemerkenswert ist, dass bei 292 Betriebskontrollen im Gesundheits- und Sozialwesen lediglich bei einem Betrieb eine Unterbietung der üblichen Lohnbedingungen vermutet wurde. Im Vorjahr meldeten die TPK für diese Branche noch eine überdurchschnittliche Unterbietungsquote von 9%. Wahrscheinlich hat die vermehrte Kontrolltätigkeit hier ihre Wirkung gezeigt.

5.4.3 Verstösse gegen Mindestlöhne aus ave GAV

Deutlich höhere Quoten im Bereich der Lohnverstösse melden die PK. Gemäss Angaben der PK haben 21% der Entsendebetriebe gegen die Lohnbestimmungen aus den ave GAV verstossen. Die PK melden damit im Entsendebereich eine leicht höhere Lohnverstossquote als im Vorjahr (+2 Prozentpunkte). Auch bei Schweizer Arbeitgebern melden die PK einen Anstieg um vier Prozentpunkte bei den vermuteten Lohnverstössen. Bei 30% der durch die PK kontrollierten Schweizer Arbeitgeber wurden Verstösse gegen die Mindestlohnbestimmungen aus ave GAV gemeldet. Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass 30% der Schweizer Arbeitgeber die Lohnbestimmungen nicht einhalten. Vielmehr werden Betriebskontrollen oft aufgrund eines begründeten Verdachts durchgeführt (vgl. Tabelle 4.4.h). Auch sagt diese Quote nichts über das Ausmass des Verstosses aus.

Die hohen Quoten gemäss PK im Vergleich zu der relativen Anzahl Lohnunterbietungen, die von den TPK gemeldet wurden, lassen sich auch dadurch erklären, dass ave GAV-Verstösse gegen Lohnbestimmungen leichter identifizierbar sind, weil in diesen Branchen verbindliche Mindestlöhne existieren. Auch eine geringfügige Unterschreitung des GAV-Lohnes wird als Verstoss geahndet, während es im Bereich ohne ave GAV bezüglich der Definition der orts- und branchenüblichen Löhne einen gewissen Spielraum gibt.

Bei den von den PK festgestellten Lohnunterbietungen ist die Quote bei Schweizer Arbeitgebern höher als bei Entsendebetrieben. Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durch die PK sind viel detaillierter, so werden zum Beispiel die Lohnbücher über längere Zeiträume angeschaut. Während diesen Zeiträumen können in den ave GAV Lohnerhöhungen (auch verhandelte Realloohnerhöhungen) eingeführt worden sein. Bei Entsendebetrieben wird lediglich

²⁹ www.entsendung.ch

³⁰ Alle Berichte über den Vollzug der FlaM finden Sie unter:
<http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00449/index.html?lang=de>

der zum Zeitpunkt des Einsatzes geltende Mindestlohn kontrolliert. Zusätzlich ist es schwierig zu kontrollieren, ob ein Entsendebetrieb tatsächlich den 13. Monatslohn bezahlt, bei Schweizer Arbeitgebern wird jedoch gerade dies genau angeschaut.

Die gestiegene Quote der vermuteten Verstösse bei Entsendebetrieben ist vor allem auf die Angaben der PK für den Gleisbau, den Gerüstbau, das Holzbaugewerbe, das Isoliergewerbe, die Sicherheitsdienstleistungsbranche, das Reinigungsgewerbe und das Schreinergerber zurückzuführen. Diese PK haben im Vergleich zum Vorjahr deutlich höhere Verstossquoten gemeldet. Im Entsendewesen zeigt eine Differenzierung der Quoten nach Branchen für folgende Branchen einen überdurchschnittlichen Anteil an Lohnunterbietungen oder Lohnverstössen: Baunebengewerbe (gemäss TPK 11%; gemäss PK 22%), verarbeitendes Gewerbe und Industrie (TPK: 10%), Überwachungs- und Sicherungsgewerbe (PK: 48%) und Reinigungsgewerbe (PK: 34%).

Im Vergleich zu den, von den Kantonen gemeldeten, tiefen Unterbietungsquoten bei Schweizer Arbeitgebern, melden die PK in folgenden Branchen sehr hohe Anteile an Lohnverstössen: Reinigungsgewerbe (60% bei 329 kontrollierten Betrieben), verarbeitendes Gewerbe (37% bei 189 Betriebskontrollen), Baunebengewerbe (37% bei 3'322 kontrollierten Betrieben) und Personalverleih (31% bei 1'119 kontrollierten Betrieben). Im Vergleich zum Vorjahr werden insbesondere im Baunebengewerbe (Vorjahr 22%) und beim Personalverleih (Vorjahr 11%) deutlich mehr Lohnverstösse gemeldet.

5.5 Sanktionen

Die meisten Sanktionen wurden auch in dieser Berichtsperiode wegen Verstössen im Bereich des Meldeverfahrens verhängt. Hier wurden 1'306 Betriebe verwarnt und 1'038 Betriebe gebüsst. Gegen 74 Betriebe verhängten die Kantone Dienstleistungssperren wegen nicht bezahlten Bussen bei Meldeverstössen. Zusätzlich wurden gegen 54 Betriebe, die in Branchen mit ave GAV tätig waren, Dienstleistungssperren ausgesprochen. Insgesamt wurden in diesem Bereich somit 128 Dienstleistungssperren verhängt. Im Vergleich zur letzten Berichterstattungsperiode wurden etwa gleich viele Dienstleistungssperren verhängt. In Branchen ohne ave GAV wurden gegen 143 Betriebe Sanktionen wegen Verstössen gegen Art. 2 EntsG und Art. 3 EntsG verhängt. Diese können entweder aus Bussen oder Dienstleistungssperren (nur bei Verstössen gegen Art. 2 EntsG, gegen Art. 12 EntsG sowie bei nichtbezahlten Bussen) bestehen. Die tatsächliche Anzahl der ausgesprochenen Dienstleistungssperren könnte also noch höher als die oben erwähnten 128 Dienstleistungssperren, sein. In Branchen mit ave GAV sind zusätzlich 302 Bussen und 59 Verwarnungen ausgesprochen worden.

Die Praxis zur Verhängung von Bussen und Verwarnungen unterscheidet sich je nach Kanton markant. Gewisse Kantone machen von der Möglichkeit zur Aussprechung von Verwarnungen bei Meldeverstössen keinen oder kaum, andere regen Gebrauch. Auch die Höhe der Busse bei gleichen Verstössen kann sich je nach Kanton unterscheiden. Die Empfehlung des SECO vom 24. Februar 2009 (Sanktionenkatalog gemäss EntsG) sollte zu einer gewissen Vereinheitlichung führen.

5.6 Wirksamkeit der Sanktionen

Weil das korrekte Verhalten schwer zu erfassen ist, kann auf gewisse Indikatoren, wie die Anzahl der Rückfälle oder die Bezahlung von Bussen, zurückgegriffen werden. Die Kantone haben im Jahr 2009 74 Sperren wegen nicht bezahlter Bussen bei Meldeverstössen verhängt. Dies bedeutet, dass rund 7% der 1'038 Bussen wegen Meldeverstössen nicht bezahlt wurden. Etwa 6% der Betriebe, die wegen Meldeverstössen gebüsst wurden, haben erneut gegen die Meldevorschriften verstossen. Die Rückfallquoten, welche durch die PK gemeldet wurden, sind relativ tief (1.3% bei Entsendebetrieben und bei Schweizer Arbeitgebern). Bei Personalverleihern wurde lediglich ein Rückfall von den PK gemeldet. Es ist jedoch zu beachten, dass sich die Rückfälle und die Sperren wegen nicht bezahlten Bussen meistens auf

Verstösse aus vorigen Jahren beziehen. Die hier angegebenen Quoten beziehen sich auf die Verstösse der Berichterstattungsperiode und sind somit nur eine Schätzung.

Gemäss Einschätzung der Kantone wird ein grosser Teil der gegenüber Entsendebetrieben verhängten Bussen auch tatsächlich bezahlt. Die Mehrheit der kantonalen Behörden meldet, dass 80% der Bussen oder mehr bezahlt werden. Insbesondere Kantone aus der französischsprachigen Schweiz geben jedoch an, hier gewisse Probleme zu haben; geschätzter Anteil der bezahlten Bussen: GE (75%), NE (75%), TI (60%), VS (45%). Die PK scheinen hier mehr Schwierigkeiten zu haben, sie geben an, dass lediglich rund 53% der Bussen auch tatsächlich bezahlt werden.

Der hohe Anteil an erfolgreichen Einigungsversuchen (88% bei Entsendebetrieben in Branchen ohne ave GAV, 70% bei Entsendebetrieben in Branchen mit ave GAV und 62% bei Schweizer Arbeitgebern) zeigt, dass die Betriebe im Allgemeinen bemüht sind, sich vorschriftsgemäss zu verhalten. Während der Anteil der erfolgreichen Einigungsverfahren bei Entsendebetrieben im Vergleich zum Vorjahr deutlich zugenommen hat, hat dieser bei Schweizer Arbeitgebern abgenommen. Im Jahr 2008 waren fast 90% der Einigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebern erfolgreich, wohingegen im Jahr 2009 lediglich 62% davon erfolgreich waren.

5.7 Fazit

Die Ergebnisse des vorliegenden Berichts zeigen, dass die Aktivitäten im Bereich der FlaM im Berichtsjahr 2009 nochmals leicht zugenommen haben, so dass in allen Branchen und in allen Regionen der Schweiz regelmässig kontrolliert wird. Trotz einer markanten Abnahme der Kontrolltätigkeit der PK im Entsendewesen wurde die Vorgabe, 50% aller Entsandten zu kontrollieren, von den Kontrollorganen erreicht. Um Mehrfachkontrollen von Entsendebetrieben, die bereits mehrere Einsätze in der Schweiz hatten und sich korrekt verhalten haben zu vermeiden, kann von dieser Vorgabe leicht abgerückt werden. Schweizer Arbeitgeber wurden im Berichtsjahr deutlich mehr kontrolliert, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die PK ihre Kontrolltätigkeit im Berichterstattungsjahr auf Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern fokussiert haben. Die unter dem Blickwinkel des Entsendewesens als sensibel geltenden Branchen des Baunebengewerbes, des verarbeitenden Gewerbes und der Industrie und des Bauhauptgewerbes wurden am häufigsten kontrolliert, was mit dem relativ hohen Anteil von meldepflichtigen Personen in diesen Branchen übereinstimmt.

Die Unterbietungs- und Verstossquoten gegen Lohn- und Arbeitsbedingungen weisen je nach zuständigem Vollzugsorgan erneut beachtliche Differenzen auf: Gemäss den Erhebungen der PK haben 21% der Entsendetriebe gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen verstossen, während die Resultate der TPK eine unveränderte Unterbietungsquote von 8% ergeben. Zu beachten ist jedoch, dass es im Kontrollbereich der PK verbindliche Mindestlöhne gibt und Verstösse einfacher feststellbar sind. Obwohl das Ergebnis insgesamt als zufriedenstellend zu betrachten ist, ist die Notwendigkeit von Kontrollen nach wie vor gegeben.

Die Anzahl der von den Kantonen ausgesprochenen Administrativbussen zeigt, dass nicht nur Verstösse festgestellt werden, sondern dass diese auch geahndet werden. Ein grosser Teil der Bussen betrifft Verstösse gegen das Meldeverfahren, wo die Verstossquote mit 19% relativ hoch ist. Die Verstösse im Entsendewesen sind jedoch oft auf Unwissenheit über das Entsendegesetz zurückzuführen. Dies zeigt die tiefe Rückfallquote im Meldeverfahren und die weitgehend erfolgreichen Einigungsverfahren bei Unterbietungen von üblichen Lohnbestimmungen oder Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen durch Entsendetriebe.

In den durch die TPK Bund festgelegten Fokusbranchen (Bauhauptgewerbe, Baunebengewerbe, Personalverleih, Reinigungsgewerbe und Gastgewerbe) wurden die Kontrollen weiter intensiviert. Die kantonalen TPK haben daneben auch selbst Fokusbranchen definiert und dort vermehrt Kontrollen durchgeführt. Im Bereich der überdurchschnittlichen Verstoss- oder Unterbietungsquoten sind neue Branchen aufgeführt. Aussagen dazu müssen jedoch mit Einbezug der Anzahl effektiven Kontrollen je Branche gemacht werden. Zudem muss be-

rücksichtigt werden, ob eine Kontrolle auf Verdacht hin oder zufällig erfolgte (vgl. Kapitel 4.4.3 und 4.4.4).

Im Bereich des Personalverleihs wurden unter anderem aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses Kontrollen durch das SECO vorgeschrieben. Die kantonalen Kontrollorgane haben hier kaum Unterbietung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt. Lediglich 1% der durch die Kantone kontrollierten Verleihbetriebe haben hier die orts- und branchenüblichen Löhne unterboten; im Vergleich zu durchschnittlich 4% der kontrollierten Schweizer Arbeitgeber. Die durch die PK festgestellten Lohnverstösse im Personalverleih liegen mit 31% der kontrollierten Betriebe etwa im Durchschnitt aller Branchen. Diese hohe Lohnverstossquote bei Personalverleihern ist bemerkenswert, weil die PK im letzten Jahr hier noch eine unterdurchschnittliche Verstossquote von 11% gemeldet haben.

Während die meldepflichtigen, kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern deutlich und die Anzahl entsandte Arbeitskräfte im Zusammenhang mit der schlechten gesamtwirtschaftlichen Situation im Berichterstattungsjahr leicht abgenommen haben, wurde eine weitere Zunahme der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden verzeichnet. Bei rund 20% der kontrollierten Selbständigerwerbenden wurde eine Scheinselbständigkeit vermutet. Selbständigkeit wird vorgetäuscht, um zwingend geltende Mindeststandards bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen zu umgehen, da diese für Selbständigerwerbende nicht gelten. Diesem Phänomen muss in Zukunft mehr Beachtung geschenkt werden. Durch gezielte Kontrollen im Einzelfall soll der Scheinselbständigkeit in Zukunft noch vermehrt entgegengewirkt werden.

Die durch die Kontrollorgane aufgedeckten Verstösse und Unterbietungen zeigen, dass einerseits Kontrollen und Sanktionen wichtig sind und andererseits weiterhin ein gewisser Aufklärungsbedarf besteht. Die im Juni 2009 neu aufgeschaltete Informationsplattform www.entsendung.ch des SECO kommt diesem Bedarf nach. Zukünftige Berichterstattungen werden zeigen, ob sich die Betriebe mit Hilfe dieser Plattform ausreichend informieren und dadurch die Verstösse und Unterbietungen abnehmen werden.

6 Grundlage der Datensammlung

Die Datensammlung erfolgte, wie schon in den Vorjahren, mittels Formularen, die ursprünglich in Zusammenarbeit mit dem beco erarbeitet und nach Vorliegen des ersten Vollzugsberichts im Rahmen einer aus Sekretären von kantonalen TPK und Mitarbeitern des SECO zusammengesetzten Arbeitsgruppe überarbeitet wurden.

Adressaten der Formulare waren die TPK der Kantone und die kantonalen Vollzugsorgane für die flankierenden Massnahmen einerseits, die PK andererseits.

Anlässlich der diesjährigen Berichterstattung wurde das Formular für die PK leicht angepasst und deutlich vereinfacht. Auch für die nächste Berichterstattung ist vorgesehen, die Formulare nochmals leicht anzupassen. Den Grundsätzen, dass die Berichterstattung auch Vergleiche zu den Vorjahren zulässt und möglichst einfach durch die Vollzugsorgane zu bearbeiten ist, wird Rechnung getragen.

Um ihrer Berichterstattungspflicht nachzukommen hatten die Vollzugsorgane dem SECO bis zum 31. Januar 2010 die ausgefüllten Formulare einzureichen. Zum Teil wurden neben den Formularen auch zusätzliche Berichte und Detailangaben geliefert, die ebenfalls berücksichtigt wurden.

7 Auswertungsgrundsätze

Die von den Kontrollbehörden ausgefüllten Fragebogen wurden durch das SECO zusammengezogen und in Tabellen zusammengefasst. Bei den Auswertungen kamen zum Teil auch Schwächen des Datenmaterials zum Vorschein, welche durch die teils unterschiedliche Interpretation der Fragen zu erklären sind.

In verschiedenen Fällen konnte nach Rücksprache mit den Kontrollbehörden Lücken oder Fehler in den Daten vermieden werden. Bei allen Auswertungen dieses Berichts ist aber zu berücksichtigen, dass weiterhin fehlerhafte Angaben enthalten sein können, welche durch einfache Plausibilitätsüberprüfungen nicht zum Vorschein kamen. Entsprechend ist bei der Interpretation der Ergebnisse Vorsicht geboten.

Bei den Prozentangaben in den unterschiedlichen Tabelle handelt es sich jeweils um Rundungen. Dies kann dazu führen, dass die Summe über die Zeilen nicht immer der angegebenen Summe im Total entspricht.

8 Anhang

8.1 Einhaltung der Leistungsvereinbarungen durch die Kantone

Seit dem Berichterstattungsjahr 2008 zählt **eine** Kontrolle der Kantone als die Überprüfung von zwei Personen innerhalb eines Betriebes oder auf einer Baustelle. Die Kontrolle eines einzigen Arbeitnehmers wird als halbe Kontrolle erfasst. Die Überprüfung einer (schein-)selbständigen Person zählt als **eine** Kontrolle. Pro Betrieb können nicht mehr als fünf Kontrollen angerechnet werden. In den Berichterstattungsformularen der PK und der TPK wird jedoch nach der tatsächlichen Anzahl der kontrollierten Betrieben und Personen gefragt. Deshalb ist ein direkter Vergleich zwischen den vorgeschriebenen Kontrollen und den tatsächlich durchgeführten nur annähernd möglich.

Um zu zeigen, inwieweit die Kantone die mit dem Bund abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen (LV) eingehalten haben, wird hier ein annähernder Vergleich präsentiert. Da die Kontrolle eines einzigen Arbeitnehmers gemäss LV als eine halbe Kontrolle erfasst wird, wird in Tabelle 8.1.a das Total der kontrollierten Personen halbiert und mit den Vorgaben der LV verglichen. Bei dieser Berechnung werden jedoch die Kontrollen der selbständigen Dienstleister (die gemäss LV als eine Kontrolle angerechnet wird) nicht als solche berücksichtigt. Wir gehen davon aus, dass die Anzahl Kontrollen nach der neuen Zählweise höher ist. Folglich haben die meisten Kantone die vorgegebenen Kontrollzahlen sogar deutlich übertroffen.

Eine weitere Möglichkeit zum Vergleich besteht darin, auf die Anzahl kontrollierter Betriebe abzustellen. Dieser Vergleich erscheint jedoch noch ungenauer und sollte die Anzahl Kontrollen eher unterschätzen. Einige Kantone haben uns zusätzlich zu den personenbezogenen Angaben auch Angaben zur Kontrolltätigkeit gemäss der Zählweise der LV gemeldet. Ein Vergleich der Vorgaben mit diesen Zahlen zeigt, dass die LV von diesen Kantonen eingehalten oder sogar deutlich überschritten wurden.

Obwohl ein direkter Vergleich mit der tatsächlichen Anzahl der kontrollierten Personen und Betriebe mit den Kontrollvorgaben der LV nicht möglich ist, kann davon ausgegangen, dass diese von allen Kantonen eingehalten oder sogar stark übertroffen wurden. Dies deutet darauf hin, dass die kantonalen Kontrollorgane gut organisiert sind und gemäss den Vorgaben des Bundes funktionieren.

Tabelle 8.1.a: Vergleich der durchgeführten Kontrollen mit den vorgegebenen Kontrollen gemäss Leistungsvereinbarung

	LV	Total der durchgeführten Kontrollen durch zwei geteilt	Total der durchgeführten Kontrollen bei Betrieben	Anzahl Kontrollen gemäss der Zählweise der LV *	Indikator: Differenz LV Anzahl kontrollierte Personen durch zwei geteilt
AG	1'000	1'736	1'126	1'560	736
AI/AR	125	151	150		26
BL	300	750	217		450
BS	440	866	664		426
BE	1'350	1'671	1'877	1'443	321
FR	360	733	434		373
GE	1'150	3'030	1'081		1'880
GL	60	195	164		135
GR	450	668	466		218
JU	120	885	87		765
LU	700	774	719		74
NE	345	274	223		-71
SG	700	1'072	713		372
SH	200	393	445		193
SZ	200	218	221	261	18
SO	550	492	537	635.5	-59
TG	500	552	261		52
TI	650	2'213	947		1'563
UR/OW/NW	160	166	195	191	6
VD	1'200	2'830	1'053		1'630
VS	450	674	231	544	224
ZG	120	118	46	121.5	-2
ZH	1'879	2'276	2'641		397
CH	13'009	22'731	14'498		9'722

* Einige Kantone haben in ihrer Berichterstattung auch die Anzahl Kontrollen gemäss der Zählweise der Leistungsvereinbarung angegeben.