



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen
Arbeitsmarktaufsicht

FlaM-Bericht vom 26. April 2013

Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum
freien Personenverkehr Schweiz – Europäische
Union

1. Januar – 31. Dezember 2012

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Management Summary	7
1. Ausgangslage	11
2. Das Freizügigkeitsabkommen (FZA)	11
2.1. Ausdehnung des FZA auf neue EU-Mitgliedstaaten.....	12
3. Zulassung zum Schweizer Arbeitsmarkt im Lichte des FZA	12
3.2. Aufenthalt in der Schweiz mit Erwerbstätigkeit.....	13
3.2.1. Ausländische Arbeitskräfte mit Stellenantritt bei Schweizer Arbeitgebern.....	13
3.2.2. Grenzgänger	14
3.2.3. Dienstleistungserbringungen	14
4. Einwanderung aus der EU	15
5. Die flankierenden Massnahmen	21
5.1. Entwicklung der flankierenden Massnahmen	23
5.1.1. Revision des Entsendegesetzes.....	23
5.1.2. Verbesserungen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen.....	23
5.1.3. Audits	24
6. Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane	24
6.1. Kontrolltätigkeit im Überblick.....	25
6.1.1. Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Schweizer Arbeitgebern.....	27
6.1.2. Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern.....	28
6.2. Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommission	28
6.3. Kontrolltätigkeit der paritätischen Kommissionen von allgemeinverbindlich erklärten GAV (auf Bundesebene)	30
6.4. Kontrolltätigkeit nach Branchen	34
6.4.1. Fokusbranchen	36
7. Festgestellte Lohnunterbietungen in Branchen ohne ave GAV und daraus folgende Massnahmen	37
7.1. Entsendebetriebe.....	37
7.2. Schweizer Arbeitgeber.....	38
7.3. Massnahmen bei Feststellung von wiederholt missbräuchlicher Lohnunterbietung.....	39
7.4. Lohnunterbietungen in den einzelnen Branchen ohne ave GAV	40
8. Verstösse gegen die Mindestlöhne aus ave GAV und daraus folgende Massnahmen	42
8.1. Entsendebetriebe.....	42
8.2. Schweizer Arbeitgeber.....	46
8.3. Verstösse gegen die Mindestlöhne aus ave GAV in den einzelnen Branchen.....	46
9. Verstösse gegen die Arbeitsbedingungen	47

10. Sanktionen im Bereich des Meldeverfahrens	49
11. Die Liste der rechtskräftig sanktionierten Arbeitgeber	49
12. Die Situation im Bereich des Personalverleihs	51
12.1. Kontrolltätigkeit im Personalverleih	51
12.2. Sanktionen wegen Verstössen gegen ave GAV durch Personalverleiher.....	53
13. Meldepflichtige Selbständigerwerbende.....	54
14. Zusammenfassung, Beurteilung und Ausblick	56
15. Tabellarische Übersichten	58
15.1. Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter	58
15.2. Kontrolltätigkeit im Vergleich zum Vorjahr.....	60
15.3. Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebern im Vergleich zur Anzahl Arbeitsstätten in der Schweiz.....	62
15.4. Vermutete Verstösse und Lohnunterbietungen	63
15.4.1. Verstösse gegen die Arbeitsbedingungen und Unterbietungen der üblichen Löhne in den einzelnen Kantonen	63
15.4.2. Anteil der Bussen, der gemäss Einschätzung der Kantone bezahlt wird.....	64
15.4.3. Kontrolltätigkeit der einzelnen PK von ave GAV auf Bundesebene	64
15.5. Einhaltung der Kontrollvorgaben.....	67

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1: Übergangsregelungen.....	13
Abbildung 4.1: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung (ohne Grenzgänger oder meldepflichtige Kurzaufenthalter) in Tausend	16
Abbildung 4.2: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter bis 90 Tage, 2005-2012 (in 1'000)	18
Abbildung 4.3: Anteil des Arbeitsvolumens der Meldepflichtigen an der Gesamtbeschäftigung nach Kantonen, 2012.....	18
Abbildung 5.1: Schematische Darstellung der Arbeitsmarktaufsicht im Rahmen der FlaM (ohne Kontrollen bei Selbständigen)	22
Abbildung 8.1: Vereinfachte Darstellung des Ablaufs einer Kontrolle bei einem Entsendebetrieb (von Kontrolle durch PK bis zur Sanktionierung durch den Kanton)	45
Abbildung 15.1: Entwicklung der Lohnverstösse und Unterbietungen der üblichen Löhne gemäss Angaben der PK und der kantonalen TPK	69

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Meldepflichtige Kurzaufenthalter (bis 90 Tage), 2012.....	17
Tabelle 4.2: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage (Jahresarbeitskräfte in 1'000) nach Kategorie und Sprachregion	19
Tabelle 4.3: Meldepflichtige Kurzaufenthalter (Jahresarbeitskräfte in 1'000), nach Branchen	20
Tabelle 6.1: Total der kontrollierten Betriebe und Personen (inkl. Kontrollen durch die PK von kantonalen ave GAV).....	25
Tabelle 6.2: Anzahl Betriebskontrollen (durch TPK und PK) ohne Kontrollen durch die PK von kantonalen ave GAV	26
Tabelle 6.3: Anzahl Personenkontrollen (durch TPK und PK) ohne Kontrollen durch die PK von kantonalen ave GAV	26

Tabelle 6.4: Anzahl Kontrollen von PK für kantonale ave GAV	27
Tabelle 6.5: Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden (Betrieben) im Vergleich zur Anzahl Arbeitsstätten (durch TPK und PK)	27
Tabelle 6.6: Anzahl Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten (Personen) im Vergleich zur Anzahl gemeldeten Entsandten im Jahr 2012 (durch TPK und PK)	28
Tabelle 6.7: Anzahl Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden im Vergleich zur Anzahl gemeldeter Selbständigerwerbenden (durch TPK und PK)	28
Tabelle 6.8: Anzahl Kontrollen in Branchen ohne ave GAV nach Kantonen.....	29
Tabelle 6.9: Kontrolltätigkeit der Kantone in den vergangenen drei Jahren.....	30
Tabelle 6.10: Entwicklung der Kontrolltätigkeit der PK von ave GAV auf Bundesebene.....	31
Tabelle 6.11: Anzahl der durchgeführten Kontrollen in Branchen mit ave GAV auf Bundesebene	33
Tabelle 6.12: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern	34
Tabelle 6.13: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern nach Branchen	35
Tabelle 7.1: Kontrollen durch die Kantone bei Entsendebetrieben	38
Tabelle 7.2: Durchgeführte Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben, die in Branchen ohne ave GAV tätig waren	38
Tabelle 7.3: Kontrollen durch Kantone bei Schweizer Arbeitgebern (ohne Personalverleih). ..	39
Tabelle 7.4: Verständigungsverfahren mit Schweizer Betriebe, die in Branchen ohne ave GAV tätig waren.....	39
Tabelle 7.5: Anteil der kontrollierten Betriebe mit Unterbietungen der üblichen Löhne, nach Branchen	41
Tabelle 8.1: Kontrollen durch die PK bei Entsendebetrieben.....	44
Tabelle 8.2: Massnahmen wegen Verstössen gegen die Mindestlöhne durch die Kantone..	45
Tabelle 8.3: Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern (ohne Personalverleiher) durch die PK	46
Tabelle 8.4: Anteil der kontrollierten Betriebe mit (vermuteten) Verstössen gegen die Mindestlöhne aus ave GAV, nach Branchen.....	47
Tabelle 9.1: Anteil der Kontrollen mit Verstössen gegen die Arbeitsbedingungen	48
Tabelle 10.1: Sanktionen im Bereich des Meldeverfahrens.....	49
Tabelle 11.1: Rechtskräftig sanktionierte Entsendebetriebe (Stand März 2013).....	50
Tabelle 12.1: Kontrollen durch die TPK im Personalverleih.....	52
Tabelle 12.2: Kontrollen durch die PK bei Personalverleihern.....	52
Tabelle 12.3: Sanktionen wegen Verletzungen der ave GAV durch Personalverleiher	53
Tabelle 13.1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbenden.....	54
Tabelle 13.2: Anzahl Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden	55
Tabelle 15.1: Effektive Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter, nach Kantonen.....	58
Tabelle 15.2: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter	58
Tabelle 15.3: Effektive Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter	59
Tabelle 15.4: Durchgeführte Kontrollen bei Entsandten nach Branchen	60
Tabelle 15.5: Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden	61
Tabelle 15.6: Anteil der kontrollierten Schweizer Arbeitsstätten und Beschäftigten.....	62
Tabelle 15.7: Unterbietungen der üblichen Löhne und Verstösse gegen die Arbeitsbedingungen gemäss Angaben der Kantone	63
Tabelle 15.8: Anteil der Bussen, der gemäss Einschätzung der Kantone bezahlt wird.....	64
Tabelle 15.9: Durch PK durchgeführte Kontrollen bei Entsendebetrieben	64

Tabelle 15.10: Durch die PK durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden (ohne Personalverleiher).....	65
Tabelle 15.11: Durch PK durchgeführte Kontrollen bei Personalverleihern	66
Tabelle 15.12: Anzahl der durch die kantonalen Vollzugsorgane durchgeführten Kontrollen im Vergleich zur Anzahl vereinbarter Kontrollen gemäss Leistungsvereinbarung.....	67
Tabelle 15.13: Vergleich der durch die PK durchgeführten Kontrollen mit den vereinbarten Kontrollzielen gemäss Subventionsvereinbarung.....	68
Tabelle 15.14: Entwicklung des Anteils der Kontrollen mit Verstössen und Unterbietungen der üblichen Lohnbedingungen.....	69

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

Management Summary

Der vorliegende Bericht untersucht die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane der flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union für die Periode von 1. Januar bis 31. Dezember 2012. Er bietet einen Überblick über die durchgeführten Kontrollen, die vermuteten Verstösse sowie die verhängten Sanktionen im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen. Dabei stützt er sich auf die Berichterstattung der Vollzugsorgane an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

Freizügigkeitsabkommen und Einwanderung aus der EU

Das Freizügigkeitsabkommen (FZA) trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Begleitend zur schrittweisen Umsetzung der Personenfreizügigkeit, d.h. dem Wegfall der Zuwanderungsbeschränkungen (vorgängige Kontrollen der Lohn- und Arbeitsverhältnisse, Inländervorrang beim Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt, Kontingentierung) wurden am 1. Juni 2004 flankierende Massnahmen eingeführt. Die flankierenden Massnahmen bieten Schutz vor missbräuchlichen Verstössen gegen die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Ausserdem sorgen sie für gleiche Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Betriebe. Die flankierenden Massnahmen sind unter anderem im Entsendegesetz (EntsG) geregelt.

Das FZA regelt den Zugang zum Arbeitsmarkt insbesondere für folgende Personenkategorien: 1) Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebenden mit Aufenthalt in der Schweiz 2) Grenzgänger 3) Erbringer von Dienstleistungen aus dem Ausland. Kurzfristige Stellenantritte bis zu drei Monaten bei Schweizer Arbeitgebenden sowie Dienstleistungserbringungen, die nicht länger als 90 Tage dauern, unterstehen keiner Bewilligungs-, sondern lediglich einer Meldepflicht.

Im Berichtsjahr 2012 waren 202'815 (+13%) meldepflichtige Personen in der Schweiz tätig. Knapp 50% von ihnen waren Dienstleistungserbringer (entsandte Arbeitnehmende und Selbständige). Rund ein Viertel davon war selbständig erwerbend. Die meisten Einsätze meldepflichtiger Personen sind kurz, daher machen sie nur 0,6% des nationalen Beschäftigungsvolumens aus (vgl. Kapitel 4). Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer liegt in der Grössenordnung von 40 Tagen. Personen, die eine meldepflichtige Anstellung bei einem Schweizer Arbeitgeber angetreten haben, bleiben im Durchschnitt 54 Tage in der Schweiz, währenddem entsandte Arbeitnehmende 23 Tage und selbständige Dienstleistungserbringer 38 Tage in der Schweiz tätig sind.

Kontrolltätigkeit

Um die Einhaltung der schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen sicherzustellen, müssen gemäss Vorgabe der Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV) jährlich 27'000 Kontrollen durchgeführt werden. Im Gegensatz zu den Kontrollen von Schweizer Arbeitgebenden (2% bzw. 3% in Fokusbranchen) machen die Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden (50%) dabei den grösseren Anteil aus. Damit wird insbesondere der Tatsache Rechnung getragen, dass das Risiko von Lohnunterbietungen bei Entsendungen höher ist als bei Schweizer Arbeitgebenden. Im Übrigen können Schweizer Arbeitgebende rückwirkend auf einen Zeitraum von mehreren Jahren kontrolliert werden, währenddem die Kontrolle von entsandten Arbeitnehmenden lediglich für die Entsendedauer erfolgt.

In den Branchen, die keinem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) unterliegen, wird die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die tripartiten Kommissionen (TPK) überprüft. Die TPK beobachten ausserdem den Arbeitsmarkt in seiner Gesamtheit. In den Branchen, die einem ave GAV unterstellt sind, führen die paritätischen Kommissionen (PK) Kontrollen durch.

Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der PK und der TPK bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern (Entsandte und Selbständige) sowie bei Schweizer Arbeitgebenden zeigen,

dass die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Jahr 2012 bei rund 39'000 Unternehmungen (32'000 Betriebe sowie 6'700 meldepflichtigen Selbständigerwerbenden) überprüft wurde. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Anzahl der durchgeführten Kontrollen leicht gestiegen und liegt wiederum deutlich über der Kontrollvorgabe der EntsV. Einige paritätische Kommissionen haben allerdings die vereinbarten Kontrollziele nicht erreicht (Tabelle 15.13).

Im Jahr 2012 haben die TPK die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in den Branchen ohne ave GAV bei 5'200 Entsendebetrieben und 6'700 Schweizer Arbeitgebenden überprüft. Zusätzlich haben sie den Status von 3'200 Selbständigen überprüft. In diesem Bereich ist eine Zunahme der Kontrolltätigkeit gegenüber dem Jahr 2011 zu verzeichnen (+ 8%). Im Vergleich zum Jahr 2011 haben vor allem die Kontrollen bei Entsendebetrieben zugenommen (+15%, bzw. +22% unter Berücksichtigung der Kontrollen von Selbständigerwerbenden), während die Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden zurückgegangen ist (-6%). (vgl. Kapitel 6.2). Die PK haben ihrerseits die Einhaltung der ave GAV auf Bundesebene bei rund 7'400 Entsendebetrieben und rund 10'600 Schweizer Arbeitgebenden überprüft, dies bedeutet ein Rückgang der Kontrolltätigkeit gegenüber 2011 (-2% bei den Entsendebetrieben, -4% bei den Schweizer Arbeitgebenden). Zudem haben sie den Status der Selbständigkeit bei 3'500 Personen überprüft (+9% gegenüber dem Vorjahr; vgl. Kapitel 6.3). Ausserdem haben PK von kantonalen ave GAV die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei rund 1'100 Entsendebetrieben und ebenfalls rund 1'100 Schweizer Arbeitgebenden überprüft.

Insgesamt wurden 2012 bei rund 39'000 Betrieben und bei über 152'000 Personen die Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft (vgl. Kapitel 6). In diesem Bereich ist eine Zunahme um 8% gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Im Vergleich zum Vorjahr haben folglich sowohl die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden wie auch bei den Entsandten zugenommen.

Vermutete Verstösse und Sanktionen

Der Bericht unterscheidet bei Entsandten und bei Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden zwischen Lohnunterbietungen (übliche Löhne) und Verstössen gegen Mindestlöhne. Die Kontrollen durch die PK können Anlass geben zu **vermuteten Verstössen** gegen die ave GAV (insbesondere gegen die Mindestlöhne). Die Kontrollen der PK vor Ort lassen nicht in jedem Fall eine schlüssige Beurteilung zu, ob ein Verstoss gegen einen Mindestlohn vorliegt. Wird ein solcher Verstoss aufgrund weiterer Abklärungen festgestellt, so kann dies zu einer Sanktion führen. Bei Verstössen gegen die Bestimmungen aus ave GAV können die zuständigen PK den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und Konventionalstrafen auferlegen. Stellen die PK Verstösse gegen das EntsG fest (z.B. Verstösse gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen, Auskunftspflichtverletzung, usw.), müssen sie diese den für die Sanktionierung nach EntsG zuständigen kantonalen Behörden melden. Die kantonale Behörde kann bei Mindestlohnverstössen, zusätzlich zu den durch die PK auferlegten Kontrollkosten und Konventionalstrafen, Verwaltungssanktionen verhängen. Kann der fehlbare Betrieb der kantonalen Behörde nachweisen, dass eine Nachzahlung der Lohndifferenz erfolgt ist, so kann der Kanton unter Umständen auf eine Sanktion verzichten oder dies bei der Festlegung der Höhe der Sanktion berücksichtigen. Die Zahl der vermuteten Verstösse unterscheidet sich somit von der Zahl der – durch die PK oder durch die kantonale Behörde – sanktionierten Verstösse (rechtskräftige Sanktionen).

Die PK melden für das Jahr 2012 einen Anteil vermuteter Verstösse gegen die Mindestlohnbedingungen des GAV von 42% **der kontrollierten Entsendetriebe und Entsandten**. Diese Quote ist gegenüber dem Vorjahr gestiegen (2011: Entsendetriebe: 33%, Entsandte: 30%, vgl. Tabelle 8.1). Nur etwa ein Drittel dieser vermuteten Verstösse wird von den PK sanktioniert und den Kantonen gemeldet. Die Kantone haben im Jahr 2012 rund 8% der von den PK kontrollierten Entsendetriebe sanktioniert (in den letzten vier Jahren durchschnittlich 5%). Bei den **kontrollierten Schweizer Betrieben** haben die PK im Jahr 2012 bei 23% der Betriebe und bei 17% der Arbeitnehmenden einen Verstoss gegen die Mindestlöhne vermutet. Diese Verstossquote ist im Vergleich zum Vorjahr leicht zurückgegangen.

Die kantonalen TPK stellen **Lohnunterbietungen** gegenüber zuvor bestimmten üblichen Löhnen fest. In Branchen ohne ave GAV existieren mit Ausnahme von Branchen, in denen ein Normalarbeitsvertrag (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen wurde, keine verbindlichen Mindestlöhne. Die Arbeitgebenden sind aber angehalten, die üblichen Lohnbedingungen zu respektieren. Wird ein üblicher Lohn unterboten, kann dies allerdings nicht sanktioniert werden. Es obliegt den TPK, die orts- und branchenüblichen Löhne zu bestimmen, um mögliche Lohnunterbietungen feststellen zu können. Im Jahr 2012 haben die TPK bei 498 **Entsendebetrieben** (11% der kontrollierten Entsendebetriebe) und 1'059 entsandten Arbeitnehmenden (14% der kontrollierten Entsandten) Unterbietungen der üblichen Löhne festgestellt (Rückgang gegenüber dem Vorjahr; vgl. Kapitel 7.1). Bei den **Schweizer Arbeitgebenden** haben die TPK bei 10% der kontrollierten Betriebe und bei 6% der kontrollierten Personen Unterbietungen der üblichen Löhne gemeldet (leichter Anstieg im Vergleich zum Vorjahr; vgl. Kapitel 7.2). Stellen die TPK Unterbietungen der üblichen Löhne fest, so werden mit den betroffenen Betrieben in der Regel Verständigungsverfahren durchgeführt. Im Rahmen dieser Verfahren sollen die Betriebe dazu gebracht werden, den geschuldeten Lohn nachzuzahlen oder den Lohn künftig anzuheben. Die meisten dieser Verständigungsverfahren konnten im Berichtsjahr erfolgreich abgeschlossen werden (84% bei Entsendebetrieben und 68% bei Schweizer Betrieben). Das Instrument des Verständigungsverfahrens stellt somit ein wirksames und bewährtes Mittel gegen Lohnunterbietungen dar (wie dies die grosse Anzahl erfolgreicher Verfahren zeigt), ohne eine gesamte Branche beispielsweise durch Einführung eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen zu regulieren.

Die präsentierten Resultate sind mit Vorsicht zur Kenntnis zu nehmen. Es ist zu betonen, dass sie kein Gesamtbild über das Risiko von Lohnunterbietungen oder vermuteten Verstößen in der Schweiz zulassen, da die kontrollierten Betriebe aufgrund von Risikofaktoren ausgewählt werden: Einerseits verteilen sich die Kontrollen auf die verschiedenen Arbeitgeberkategorien (Schweizer Arbeitgeber, Entsendebetriebe) sowie auf Branchen, bei denen ein Risiko für Lohnunterbietungen vermutet wird. Diese Kategorien oder Branchen werden verstärkt kontrolliert (vgl. Kapitel 6). Andererseits wird ein Teil der kontrollierten Betriebe ausgewählt, weil das Kontrollorgan einen Verstoss gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen vermutet.

Die Entwicklung des Anteils der Kontrollen, bei denen Verstösse oder Lohnunterbietungen vermutet werden (vgl. Tabelle 15.14) zeigt, dass die Quoten der Verstösse und Lohnunterbietungen insgesamt gestiegen sind. Die Kantone stellen generell einen Anstieg der Quoten fest, während die von den PK festgestellte Verstossquote von Jahr zu Jahr variiert. Auch diese Daten sind mit Vorsicht zu interpretieren. Die zunehmende Erfahrung der Kontrollorgane sowie die laufenden Vollzugsverbesserungen führen dazu, dass sich die Kontrolltätigkeit vermehrt auf die problematischen Fälle konzentriert. Im Weiteren wurde die Zählweise der Kontrollen geändert (insbesondere Nichtberücksichtigung der Selbständigerwerbenden bei den Daten der Entsandten). Alle diese Elemente haben einen direkten Einfluss auf die Verstoss- und Unterbietungsquoten. Folglich können nur begrenzt Vergleiche mit den Vorjahren gemacht werden.

Die Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbender hat in den letzten Jahren laufend zugenommen. Seit 2005 war eine durchschnittliche Wachstumsrate von 24% zu verzeichnen. Der Anteil meldepflichtiger Selbständigerwerbender in Vollzeitäquivalenten ist allerdings relativ gering (unter 0,1%). In gewissen Branchen ist der Beschäftigungsanteil der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden allerdings wesentlich grösser. Die meisten meldepflichtigen Selbständigerwerbenden aus dem EU/EFTA-Raum sind im Baunebengewerbe und im Bereich der persönlichen Dienstleistungen tätig. Generell ist die Zahl der Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit 2012 gegenüber 2011 stabil geblieben: Die TPK und die PK haben bei 9,5% der überprüften Selbständigerwerbenden eine Scheinselbständigkeit vermutet (2011 betrug dieser Anteil 10%).

Der hohe Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren (Kapitel 7 und 8), die bezahlten Bussen und die tiefen Rückfallquoten zeigen, dass die Entsendebetriebe und die Schweizer

Arbeitgebenden bemüht sind, sich korrekt zu verhalten und dass der Vollzug der flankierenden Massnahmen die beabsichtigte Wirkung erzielt.

Das SECO, die Kantone und die PK sind bestrebt, ihre Effizienz beim Vollzug durch fortlaufende Verbesserungsmaßnahmen zu steigern. In den letzten zehn Jahren wurden die flankierenden Massnahmen mehrmals revidiert und seit ihrer Einführung konnten verschiedene festgestellte Gesetzeslücken geschlossen werden. Seit dem 1. Januar 2013 wurde die Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringer durch die Einführung einer Dokumentationspflicht verstärkt. Die selbständigen Dienstleistungserbringer sind nun verpflichtet, bei Kontrollen vor Ort mittels Dokumenten den Nachweis ihrer Selbständigkeit zu erbringen. Des Weiteren wurden in diesem Zusammenhang neue Möglichkeiten zur Sanktionierung geschaffen. Ausserdem ermöglicht das Gesetz neu die Sanktionierung von Schweizer Arbeitgebenden, welche die in NAV festgelegten zwingenden Mindestlöhne nicht einhalten. Ab dem 1. Mai 2013 sind die ausländischen Betriebe zudem verpflichtet, die Löhne ihrer entsandten Arbeitnehmenden im Rahmen des obligatorischen Meldeverfahrens anzugeben. Als Antwort auf die Problematik bei der Weitervergabe von Aufträgen an Subunternehmer hat sich das Parlament am 14. Dezember 2012 für eine weitere Verschärfung der FlaM ausgesprochen. Im Verlaufe des Jahres 2013 wird eine Solidarhaftung des Erstunternehmers im Bausektor (Bauhaupt- und Baunebengewerbe) im Fall von Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch Subunternehmer eingeführt.

Der Vollzug der flankierenden Massnahmen wird laufend verbessert indem verschiedene Massnahmen zur Unterstützung der PK und der Kantone bei ihren Kontrollaufgaben umgesetzt werden. Diese Massnahmen beinhalten die Professionalisierung der Vollzugsorgane sowie eine Verbesserung der Zusammenarbeit dieser Organe untereinander. Zu diesem Zweck wurden für 2013 drei strategische Ziele festgelegt: Die Erarbeitung von Musterprozessen und Hilfsmitteln für den gesamten Kontrollablauf; die Harmonisierung des Vollzugs, namentlich durch eine einheitlichere Anwendung der Weisung zum internationalen Lohnvergleich (sowie deren eventuelle Überarbeitung) und die Unterstützung der Vollzugsorgane durch gezielte Ausbildung in den beiden vorangehend genannten Bereichen.

Das SECO setzt ausserdem ein Konzept zur Durchführung von Audits bei den Vollzugsorganen um. Auf diese Weise können den auditierten Vollzugsorganen vor Ort ebenfalls Möglichkeiten zur Verbesserung des Vollzugs aufgezeigt werden.

Wie der vorliegende Bericht zeigt, werden die Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen sowie die Subventionsvereinbarungen zwischen dem Bund und den PK wirksam umgesetzt. Die flankierenden Massnahmen haben sich als Instrument gegen unerwünschte Effekte infolge des FZA auf die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen bewährt und die Kontrolldichte hat sich als ausreichend erwiesen.

1. Ausgangslage

Das am 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) unterzeichnete Freizügigkeitsabkommen (FZA)¹ trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Mit ihm wurde schrittweise der freie Personenverkehr eingeführt. Als Ausgleich für den damit verbundenen Wegfall der vorgängigen Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen und des Prinzips des Inländervorzuges als Voraussetzung für die Zulassung zum Schweizer Arbeitsmarkt wurden am 1. Juni 2004 flankierende Massnahmen (FlaM) eingeführt. Die FlaM bieten den in- und ausländischen Arbeitnehmenden Schutz vor missbräuchlichen Verstössen gegen die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Ausserdem gewährleisteten sie gleiche Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Betriebe. Die Einhaltung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die in- und ausländischen Betriebe wird einerseits durch die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) und andererseits durch die paritätischen Kommissionen (PK) der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (ave GAV) kontrolliert.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist das zuständige Aufsichtsorgan des Bundes über den Vollzug der FlaM. Es publiziert jährlich einen Bericht über deren Umsetzung. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse des Vollzugs der FlaM im Jahr 2012 durch die verschiedenen zuständigen Vollzugsorgane zusammen. Zusammen mit dem jährlichen Bericht des Observatoriums zum FZA Schweiz-EU² erlaubt der Bericht eine umfassende Analyse der Umsetzung und Wirksamkeit der FlaM in Bezug auf den Schweizer Arbeitsmarkt.

2. Das Freizügigkeitsabkommen (FZA)

Der bilaterale sektorielle Weg der schweizerischen Europapolitik ist die Folge der Ablehnung der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durch die Schweizer Bevölkerung im Jahr 1992. Um der Schweiz Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu verschaffen, verhandelte die Schweiz mit der EU in der Folge über sieben sektorielle Abkommen (Bilaterale I). Die sieben Abkommen sind durch eine sogenannte «Guillotine-Klausel» miteinander verbunden. Diese bestimmt, dass die Verträge nur gemeinsam in Kraft gesetzt werden können. Wird eines der sieben Abkommen nicht verlängert bzw. gekündigt, treten auch die übrigen sechs ausser Kraft.

Mit dem FZA erhalten Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich das Recht, Arbeitsplatz bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzung ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen, selbständig erwerbend sind oder - bei Nichterwerbstätigen - ausreichende finanzielle Mittel nachweisen können und umfassend krankenversichert sind. Das FZA erleichtert zudem die Erbringung von Dienstleistungen im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien, insbesondere sorgt es für eine Liberalisierung der kurzzeitigen Dienstleistungserbringung (bis 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr). Für die Umsetzung der mit dem FZA eingeführten Grundregeln der Personenfreizügigkeit gilt das allgemeine Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme und durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome.

¹ SR 0.142.112.681

² [8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU](#): Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Der Bericht des Observatoriums zum FZA für das Jahr 2012 wird am 11. Juni 2013 publiziert.

2.1. Ausdehnung des FZA auf neue EU-Mitgliedstaaten

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1. Juni 2002 regelte das FZA den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und den fünfzehn "alten" EU-Mitgliedstaaten (EU-15)³ und den Mitgliedern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)⁴. Mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur EU wurde das Abkommen mehrmals ausgeweitet. Am 1. April 2006 wurde es auf die zehn Staaten ausgeweitet, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten waren (EU-8⁵ sowie Malta und Zypern). Seit 1. Juni 2009 gilt das Abkommen auch für Bulgarien und Rumänien (EU-2). Für die Ausweitung des FZA auf Kroatien, welches voraussichtlich am 1. Juli 2013 der 28. Mitgliedstaat der EU wird, wurde nach Konsultation der Kantone, der ausserpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte sowie der Sozialpartner, am 8. März 2013 ein Verhandlungsmandat vom Bundesrat definitiv verabschiedet.

3. Zulassung zum Schweizer Arbeitsmarkt im Lichte des FZA

Die Öffnung des Arbeitsmarktes infolge der Einführung der Personenfreizügigkeit erfolgt schrittweise und kontrolliert. Das FZA legt Übergangsperioden fest, während derer die Einwanderung beschränkt werden kann. Während diesen Übergangsperioden werden auch das Prinzip des Inländervorrangs und die vorgängige Kontrolle der Löhne und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bzw. zur Zulassung zum Schweizer Arbeitsmarkt beibehalten. Die Anzahl der Aufenthaltsbewilligungen kann mittels Kontingenten eingeschränkt werden. Für jeden Mitgliedstaat der EU gilt somit während einer begrenzten Zeit eine Übergangsregelung, bevor deren Bürger den freien Zugang zum Schweizer Markt erhalten. Nach Ablauf der Übergangsfristen können Schweizer und EU-Bürger sich frei auf dem Gebiet der Vertragsparteien niederlassen und dort einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Ablauf dieser Kontingentsregelung kann während einem bestimmten Zeitraum eine Schutzklausel (sog. Ventilklausel) aktiviert werden, die eine erneute temporäre Beschränkung der Aufenthaltsbewilligungen ermöglicht, falls der Zuzug von Arbeitskräften den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre um mehr als 10% übersteigt. Bei Anwendung der Schutzklausel wird die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen einseitig und für eine maximale Dauer von zwei Jahren auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre plus 5% festgesetzt.

3.1. Übergangsregelungen für Angehörige der EU-17, der EU-8 und der EU-2

Am 1. Juni 2007 trat die volle Personenfreizügigkeit für die EU-15 sowie für Malta und Zypern in Kraft. Seit 1. Mai 2011 kommen auch die acht osteuropäischen Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind (EU-8), in den Genuss dieser Regelung. Malta und Zypern werden gleich behandelt wie die EU-15.

Der Bundesrat hat die Ventilklausel am 1. Mai 2012 für Erwerbstätige aus acht osteuropäischen Staaten (EU-8) angerufen. Während eines Jahres wurde die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen B (Arbeitsvertragsdauer von mindestens einem Jahr) eingeschränkt. Der 1. Mai 2013 ist die letzte Möglichkeit für die Anrufung und Verlängerung der Ventilklausel gegenüber der EU-8. In Bezug auf die EU-17 ist der 1. Juni 2013 das letztmögliche Datum für die Anrufung der Ventilklausel. Ab dem 1. Mai 2014 (EU-8) bzw. dem 1. Juni 2014 (EU-17) gilt die volle Personenfreizügigkeit.

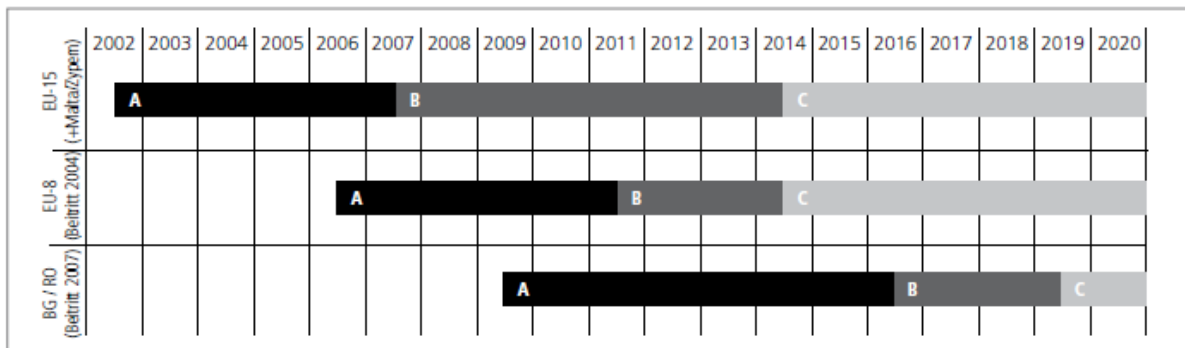
³ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien.

⁴ Island, Liechtenstein und Norwegen.

⁵ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.

Für Bulgarien und Rumänien, die der EU 2007 beigetreten sind, gelten noch längstens bis am 31. Mai 2016 gewisse Übergangsbestimmung, d.h. eine beschränkte Personenfreizügigkeit (Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Kontingente). Von der Ventilklausel kann für Bulgarien und Rumänien bis spätestens am 31. Mai 2019 Gebrauch gemacht werden.

Abbildung 3.1: Übergangsregelungen



EU-15 + Malta/Zypern:

- A** Personenfreizügigkeit mit Beschränkungen: Inländervorrang und vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen bis 31. Mai 2004; Kontingente bis 31. Mai 2007. Seit dem 1. Juni 2007 bestehen keine Kontingente mehr.
- B** Volle Personenfreizügigkeit, aber Schutzklausel bis 31. Mai 2014.
- C** Volle Personenfreizügigkeit

EU-8:

- A** Personenfreizügigkeit mit Beschränkungen: Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn und Arbeitsbedingungen sowie Kontingente bis 30. April 2011. Seit dem 1. Mai 2011 bestehen keine Kontingente mehr.
- B** Volle Personenfreizügigkeit, aber Schutzklausel bis 31. Mai 2014.
- C** Volle Personenfreizügigkeit

Bulgarien und Rumänien:

- A** Personenfreizügigkeit mit Beschränkungen: Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Kontingente während sieben Jahren ab Inkraftsetzung der Übergangsregelung (1. Juni 2009): Die Anzahl der Daueraufenthaltsbewilligungen (B-Bewilligung, 5 Jahre) für Bulgarien und Rumänien steigt schrittweise von 362 im ersten Jahr auf 1207 im siebten Jahr; die Anzahl der Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-Bewilligung, 4-12 Monate) von 3620 auf 11 664.
- B** Volle Personenfreizügigkeit, aber Schutzklausel bis 31. Mai 2019.
- C** Volle Personenfreizügigkeit

Quelle: Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA) 2013

Hier ist darauf hinzuweisen, dass die oben erwähnten Bestimmungen keine Auswirkungen auf die FlaM haben. Die volle Personenfreizügigkeit bedeutet somit nicht den Wegfall der FlaM. Diese Massnahmen bestehen unabhängig von den Übergangsregelungen der Personenfreizügigkeit oder von der Schutzklausel. Ihr Bestehen hängt mit der Umsetzung des FZA zusammen. Falls das Abkommen nicht weitergeführt werden sollte, würden auch die FlaM entfallen.

3.2. Aufenthalt in der Schweiz mit Erwerbstätigkeit

Nachfolgend werden kurz die verschiedenen Kategorien eines Aufenthalts mit Erwerbstätigkeit in der Schweiz dargestellt.

3.2.1. Ausländische Arbeitskräfte mit Stellenantritt bei Schweizer Arbeitgebern

Mit dem FZA sind grundsätzlich die vorgängigen Kontrollen der Lohn- und der Arbeitsbedingungen sowie der Inländervorrang für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Personen aus dem EU/EFTA-Raum entfallen. Für Daueraufenthalte erhalten Inhaber eines überjährigen Arbeitsvertrages eine Aufenthaltsbewilligung für fünf Jahre (Aufenthaltsbewilligung B). Diese wird automatisch verlängert, falls das Arbeitsverhältnis fortgesetzt wird. Bei den Kurz- und Saisonaufenthalten (Kurzaufenthaltsbewilligung L) wurde das Saisonierstatut mit dem Inkrafttreten des FZA aufgehoben. Für unterjährige Arbeitsverhältnisse wurde es durch EU-kompatible Kurzaufenthaltsbewilligungen ersetzt. Die Bewilligungsdauer ist an die Dauer des Arbeitsvertrages gebunden (maximal 364 Tage). Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer

Arbeitgebern bis drei Monate im Kalenderjahr sind nicht bewilligungspflichtig, es besteht lediglich eine Meldepflicht via Online-Meldeverfahren.

3.2.2. Grenzgänger

Mit dem Inkrafttreten des FZA und seiner Protokolle I und II sind die Grenzgänger nur noch verpflichtet, einmal wöchentlich in ihr Herkunftsland zurückzukehren.⁶ Die Grenzgängerbewilligungen unterliegen keinen Kontingenten.⁷ Per 1. Juni 2007 sind für Grenzgänger aus der EU-15 sowie aus Malta und Zypern die Grenzzonen weggefallen, d.h. Wohnsitz und Arbeitsort müssen nicht mehr in einer Grenzzone liegen. Diese Einschränkung wurde per 1. Mai 2011 auch für die Bürger der EU-8 aufgehoben; sie gilt jedoch weiterhin für bulgarische und rumänische Staatsangehörige, längstens allerdings bis 1. Juni 2016.

3.2.3. Dienstleistungserbringungen

Das FZA liberalisiert die personenbezogene, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung für bis zu 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr. So können Bürger der Schweiz und der EU in einem Gaststaat für bis zu 90 Arbeitstage bewilligungsfrei eine Dienstleistung erbringen (Entsendung von Arbeitnehmenden oder Dienstleistungserbringung durch Selbständige), es besteht jedoch eine vorgängige Meldepflicht. Das Online Meldeverfahren ist für alle Arbeiten obligatorisch, die länger als acht Tage pro Kalenderjahr dauern. Im Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Hotel- und Gastgewerbe, Reinigungsgewerbe in der Industrie und Haushalten, im Bewachungs- und Sicherheitsdienst, Reisengewerbe und Erotikgewerbe ist die Dienstleistungserbringung in der Schweiz bereits ab dem ersten Tag meldepflichtig.

Bulgarische und rumänische Dienstleistungsanbieter unterliegen allerdings noch gewissen Beschränkungen. In den Branchen des Bauhaupt- und Baunebengewerbes, des Gartenbaus, der Gebäudereinigung und der Bewachungs- und Sicherheitsdienste unterliegen sie der arbeitsmarktlichen Prüfung (vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, berufliche Qualifikationen) sowie der Kontingentierung. Das Meldeverfahren gelangt in diesen Branchen nicht zur Anwendung, es gilt vom ersten Tag an eine Bewilligungspflicht. In den übrigen Branchen gilt wie für die EU-25/EFTA eine vorgängige Meldepflicht.

Die Meldepflicht ermöglicht eine nachträgliche Kontrolle der Einhaltung der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen oder der Überprüfung der Selbständigkeit eines sich auf Selbständigkeit berufenden Dienstleistungserbringers. Ein entsendender Arbeitgeber (Entsendebetrieb) oder ein selbständiger Dienstleistungserbringer muss sich acht Tage vor Aufnahme der Arbeiten in der Schweiz melden. Nur in Notfällen muss diese Frist von acht Tagen nicht abgewartet werden. Solche Notfälle müssen jedoch begründet werden, und der Arbeitseinsatz darf frühestens am Tag der Meldung beginnen.

Dienstleistungserbringungen, die länger als 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr dauern und nicht in den Geltungsbereich eines speziellen Dienstleistungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU fallen, werden nicht durch das FZA geregelt. Die Zulassung richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Solche Dienstleistungserbringungen unterliegen der arbeitsmarktlichen Prüfung sowie der Kontingentierung. Es besteht folglich kein Anspruch, eine Bewilligung zu erhalten.

⁶ Mit Inkrafttreten des FZA wurde die Pflicht zur täglichen Rückkehr für Grenzgänger durch eine wöchentliche Heimkehrpflicht ersetzt.

⁷ Die Anzahl der Grenzgängerbewilligungen unterlag auch vor dem Inkrafttreten des FZA keiner Kontingentierung.

4. Einwanderung aus der EU

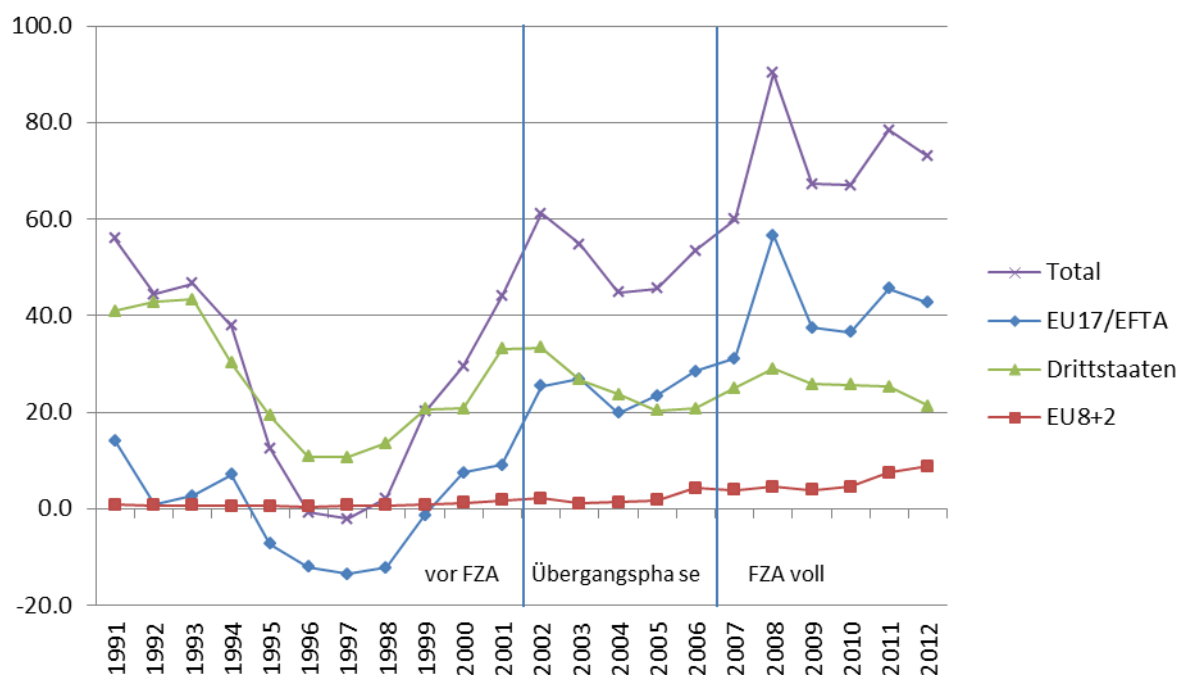
In Abbildung 4.1 sind die Migrationsbewegungen bei der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung im Erwerbsalter (Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige im Alter von 15-64 Jahren) dargestellt. Während des Wirtschaftsaufschwungs in den Jahren 1998 bis 2001 erhöhte sich die Netto-Zuwanderung in die Schweiz stetig. Nach Inkrafttreten des FZA erhöhte sich der Wanderungssaldo aus dem EU/EFTA-Raum weiter, während sich jener aus den Staaten ausserhalb des EU/EFTA-Raums – bei schwacher Arbeitskräftenachfrage – wieder etwas verringerte. Die positive konjunkturelle Entwicklung schlug sich ab 2005 sukzessive auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. Mit der zunehmenden Arbeitskräftenachfrage erhöhte sich die Netto-Zuwanderung deutlich. Per 1. Juni 2007 entfiel die Kontingentierung für die Zuwanderung aus den EU-17/EFTA-Staaten. Dies könnte die Zuwanderung zusätzlich unterstützt haben, wenn auch zuvor keine harten Restriktionen von der Kontingentierung ausgegangen waren.

Während die Netto-Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum zwischen 2005 und 2008 laufend zunahm, variierte jene von Nicht EU/EFTA-Staaten (Drittstaaten) im gleichen Zeitraum nur leicht. In der Periode 2007 bis 2008, als die Arbeitskräftenachfrage in der Schweiz sehr hoch war, lag der Wanderungssaldo von Drittstaatsangehörigen tiefer als unmittelbar vor Inkrafttreten des FZA (als die Konjunktur ebenfalls sehr gut war). Der Wanderungssaldo von EU-17/EFTA-Staatsangehörigen lag hingegen im ersten Jahr nach Eintritt der vollen Personenfreizügigkeit beinahe drei Mal so hoch wie in den zwei Jahren vor Inkrafttreten des FZA. Mit der im Jahr 2008 einsetzenden Wirtschaftskrise ging die Netto-Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum 2009 deutlich zurück. Allerdings blieb der Wanderungssaldo auch 2009 weiter im positiven Bereich und auf vergleichsweise hohem Niveau. Im Verlauf des Jahres 2010 erholte sich die Arbeitskräftenachfrage rasch und 2011 stieg der Wanderungssaldo wieder an. Im Jahr 2012 wurde insgesamt ein leichter Rückgang des Wanderungssaldos verzeichnet. Während die (Netto-)Zuwanderung aus den EU-17/EFTA-Staaten sowie aus den Drittstaaten abnahm, ist der Wanderungssaldo von den EU-8-Staatsangehörigen im Vergleich zum Vorjahr nochmals gestiegen.⁸

Detaillierte Angaben zur Entwicklung der Zuwanderung, den Migrationsbewegungen in den einzelnen Regionen der Schweiz und deren Auswirkung auf den Schweizer Arbeitsmarkt werden im Rahmen des jährlichen Berichts des Observatoriums zum FZA Schweiz-EU präsentiert. Der Bericht des Observatoriums zum FZA für das Jahr 2012 wird am 11. Juni 2013 publiziert.

⁸ Der Wanderungssaldo von EU-2-Staatsangehörigen ist im Jahr 2012 konstant geblieben.

Abbildung 4.1: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung (ohne Grenzgänger oder meldepflichtige Kurzaufenthalter) in Tausend



Quellen: BFM, BFS, eigene Berechnungen

Damit die Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Öffnung des Arbeitsmarktes nicht zunehmend unter Druck geraten, sind die FlaM eingeführt worden (vgl. Kapitel 5). Die FlaM sehen unter anderem die Beobachtung des Arbeitsmarkts und insbesondere die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vor Ort bei Schweizer Unternehmen und Entsendebetrieben vor. Fokusbranchen werden dabei intensiver kontrolliert (vgl. Kapitel 6.4.1). Bei der Bestimmung der Fokusbranchen wird unter anderem die Entwicklung der Zuwanderung betrachtet (Grenzgängerbewilligungen, Aufenthaltsbewilligungen (B) und Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)). Meldepflichtige Dienstleistungserbringer sowie Personen mit einem Stellenantritt bis maximal 90 Tage resp. drei Monate pro Kalenderjahr werden besonders berücksichtigt. Einerseits werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei den (meldepflichtigen) Dienstleistungserbringern aus dem Ausland (Entsandte und Selbständigerwerbende) im Rahmen der FlaM überprüft. Eine diesbezügliche Zielsetzung der Arbeitsmarktaufsicht ist, dass ca. 50% der Entsandten und Selbständigerwerbenden kontrolliert werden. Andererseits werden im Rahmen der Arbeitsmarktaufsicht der FlaM Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durchgeführt. Dabei werden auch die Lohn- und Arbeitsbedingungen von Personen mit kurzfristigem Stellenantritt bei einem Schweizer Arbeitgeber bis zu drei Monaten innerhalb eines Kalenderjahrs durch Arbeitskräfte aus den EU/EFTA-Staaten überprüft. Bei Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern können aber alle Angestellte - unabhängig von ihrer Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus - kontrolliert werden. In den folgenden Tabellen und Grafiken werden alle drei Kategorien, die der Meldepflicht unterliegen (Entsandte, Selbständige sowie Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern), dargestellt.

Während des Berichterstattungsjahrs 2012 wurden insgesamt 202'815 Personen für Einsätze in der Schweiz unter 90 Tagen gemeldet. Bei knapp 50% dieser Personen handelte es sich um (meldepflichtige) Dienstleistungserbringer (Entsandte und Selbständigerwerbende). Etwa ein Viertel dieser knapp 100'000 Dienstleistungserbringer waren Selbständigerwerbende. Die meisten Einsätze der meldepflichtigen Personen sind kurz. Ihre durchschnittliche Aufenthaltsdauer beläuft sich auf rund 40 Tage. Wobei Personen mit einem (meldepflichtigen) Stellenantritt bei einem Schweizer Arbeitgeber mit durchschnittlich 54 Tagen etwas län-

ger verweilen als die (meldepflichtigen) Dienstleistungserbringer.⁹ Die rund 200'000 meldepflichtigen Kurzaufenthalter verrichten somit insgesamt ein Arbeitsvolumen von 22'400 Jahresarbeitskräften. In Relation zur ansässigen Beschäftigung, die ein Arbeitsvolumen von rund 3.6 Millionen Jahresarbeitskräften erbringt, machen die meldepflichtigen Kurzaufenthalter einen Beschäftigungsanteil von 0.6% aus (vgl. Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1: Meldepflichtige Kurzaufenthalter (bis 90 Tage), 2012

	Meldepflichtige		Jahresarbeitskräfte		Beschäftigungsanteil
	in 1'000	Anteil	in 1'000	Anteil	
Arbeitnehmende bei CH-Arbeitgeber	103.1	51%	15.1	67%	0.42%
Selbständige Dienstleistungserbringer	24.6	12%	2.6	12%	0.07%
Entsandte Arbeitnehmende	75.1	37%	4.7	21%	0.13%
Total	202.8	100%	22.4	100%	0.62%

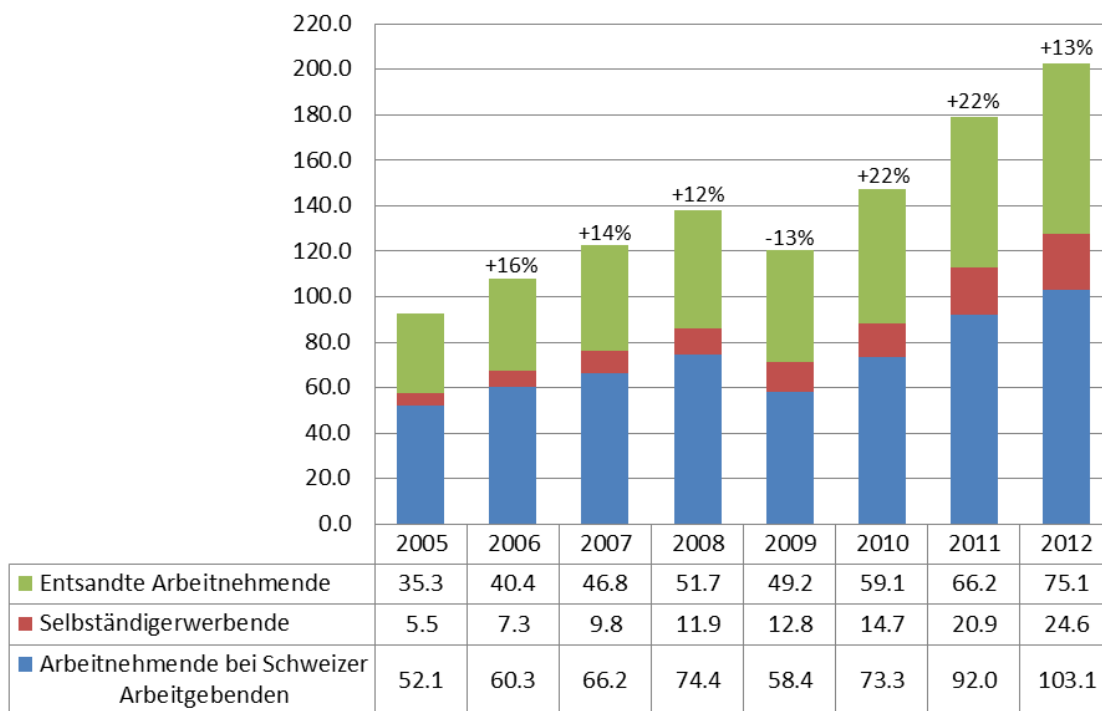
Quellen: BFM, BFS, eigene Berechnungen

Im Vergleich zum Vorjahr hat die Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter nochmals zugenommen (+13%; vgl. Abbildung 4.2). Mit Ausnahme des Jahres 2009, als die Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter im Zusammenhang mit der schlechten Wirtschaftslage erstmals abgenommen hat, hat die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter seit Einführung der Personenfreizügigkeit stetig zugenommen. Die Abnahme der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter im Jahr 2009 hat sich hauptsächlich in einer Abnahme der kurzfristigen Stellenantritte akzentuiert. Viele kurzfristige Stellenantritte finden bei Personalverleihern statt (vgl. Tabelle 4.3). In dieser Branche war im Jahr 2009 insgesamt eine starke Abnahme des Arbeitsvolumens (des verliehenen Personals) zu erkennen. Die Anzahl der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer aus dem Ausland hat im Jahr 2009 nur leicht abgenommen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein grosser Teil dieser Dienstleistungserbringer im Baugewerbe tätig ist (vgl. Tabelle 4.3). Das Baugewerbe wies auch im Jahr 2009 eine vergleichsweise robuste Konjunktur auf.

Über die letzten acht Jahre betrachtet, hat die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter jährlich um rund 12% zugenommen. Wobei die durchschnittliche Zunahme bei den meldepflichtigen Dienstleistungserbringern mit 14% etwas höher ausfällt als bei den meldepflichtigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern (10%).

⁹ Im Jahr 2012 verweilten meldepflichtige Entsandte im Durchschnitt etwa 23 Tage in der Schweiz. Der Aufenthalt von meldepflichtigen Selbständigerwerbenden dauerte durchschnittlich rund 38 Tage (ohne persönliche Dienstleistungen: 23 Tage). Die Anzahl Einsatztage einer meldepflichtigen Person während einem Kalenderjahr kann sich aber auf mehrere Einsätze beziehen. Diese Statistik gibt somit keinen Hinweis auf die durchschnittliche Dauer eines Einsatzes einer meldepflichtigen Person.

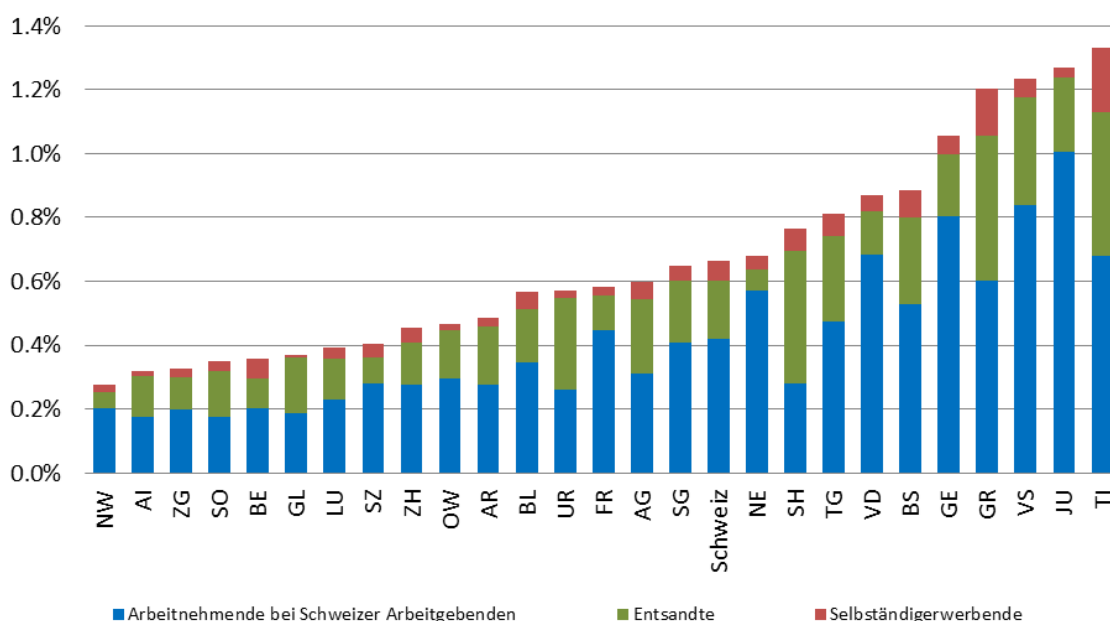
Abbildung 4.2: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter bis 90 Tage, 2005-2012 (in 1'000)



Quellen: BFM, eigene Berechnungen

Das von den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern verrichtete Arbeitsvolumen variiert je nach Kanton stark (Abbildung 4.3). In den Kantonen Tessin, Jura, Wallis, Graubünden und Genf ist deren Bedeutung mit Beschäftigungsanteilen von über einem Prozent am höchsten. In den Kantonen der Zentralschweiz ist der Beschäftigungsanteil deutlich geringer. In grenznahen Kantonen weisen die meldepflichtigen Kurzaufenthalter tendenziell höhere Beschäftigungsanteile auf. Auffallend ist, dass in den Kantonen Jura und Genf vor allem die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern zum relativ hohen Beschäftigungsanteil der Meldepflichtigen beitragen. Demgegenüber weisen in den Kantonen Tessin, Graubünden, Schaffhausen, Wallis und Basel-Stadt die meldepflichtigen Dienstleistungserbringer (Entsandte und Selbständigerwerbende) einen deutlich überdurchschnittlichen Beschäftigungsanteil aus.

Abbildung 4.3: Anteil des Arbeitsvolumens der Meldepflichtigen an der Gesamtbeschäftigung nach Kantonen, 2012



Quellen: BFM, BFS, eigene Berechnungen

Bei der Betrachtung der verschiedenen Kategorien von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern nach Sprachregion zeigt sich ein deutlicher Unterschied der Verteilung in der Westschweiz gegenüber dem Tessin und der Deutschschweiz. Während im Tessin und der Deutschschweiz mehr als ein Drittel des Arbeitsvolumens der meldepflichtigen Personen durch Dienstleistungserbringer aus dem Ausland erbracht wird, entfällt in der Westschweiz weniger als 20% des Arbeitsvolumens in diese Kategorie (vgl. Tabelle 4.2). Eine Auflistung der effektiven Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter je Kanton ist in Kapitel 14 dargestellt.

Tabelle 4.2: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage (Jahresarbeitskräfte in 1'000) nach Kategorie und Sprachregion

	Entsandte Arbeitnehmende		Selbständige Dienstleister (ohne pers. Dienstl.)		Arbeitnehmende bei CH-Arbeitgeber		Total Meldepflichtige	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Deutschschweiz	3.1	26%	1.0	8%	7.7	66%	11.8	55%
Westschweiz	1.1	14%	0.3	4%	6.3	82%	7.7	36%
Tessin	0.5	28%	0.2	13%	1.1	59%	1.8	9%
Schweiz	4.7	22%	1.5	7%	15.1	71%	21.4	100%

Quellen: BFM, eigene Berechnungen

Meldepflichtige Dienstleistungserbringungen finden vor allem im Baugewerbe (insbesondere im Baunebengewerbe) und im verarbeitenden Gewerbe statt. So sind rund 80% der Entsandten und etwa die Hälfte der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden in diesen zwei Branchen tätig. Die Zunahme des Totals der Anzahl meldepflichtiger Dienstleistungserbringer (vgl. Abbildung 4.2) ist deshalb auch in erster Linie auf deren Zunahme im Baugewerbe sowie im verarbeitenden Gewerbe zurückzuführen. Die Zunahme der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer spiegelt somit zu einem gewissen Grad die Wirtschaftsentwicklung wider. Die tiefen Zinsen, die anhaltende Zuwanderung sowie die relativ robusten Arbeitsmarkt- und Einkommensperspektiven haben im Jahr 2012 insbesondere das Wachstum im Wohnbau gestützt, was insgesamt zu einer positiven Beschäftigungslage in der Bauwirtschaft geführt hat.

Rund ein Drittel der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden ist zudem im Bereich der persönlichen Dienstleistungen tätig. Hier wurde im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls eine überdurchschnittliche Zunahme (+20%) verzeichnet. Die im Bereich der persönlichen Dienstleistungen als selbständig Gemeldeten erbringen hauptsächlich Dienstleistungen im Erotikgewerbe. Einige Kantone verwenden das Meldeverfahren auch, um Personen im Bereich des Erotikgewerbes überhaupt zu erfassen. Die betroffenen Personen werden in der Regel nicht durch die Arbeitsmarktbehörden kontrolliert, weil hier die Problematik von Lohnunterbietungen nicht im Vordergrund steht. Die Angaben in der Statistik der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden im Bereich der persönlichen Dienstleistungen stehen somit nicht in direktem Zusammenhang mit den FlaM.

Die meldepflichtigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern konzentrieren sich im Vergleich zu den meldepflichtigen Dienstleistungserbringungen auf andere Branchen. Die meisten meldepflichtigen Stellenantritte erfolgen erfahrungsgemäss im Personalverleih (31%). Diese Personen machen 40% des Arbeitsvolumens der meldepflichtigen Stellenantritte aus (vgl. Tabelle 4.3). Im Vergleich zum Vorjahr hat aber die Anzahl meldepflichtiger Stellenantritte in dieser Branche lediglich um 4% zugenommen. Eine überdurchschnittliche Zunahme der Anzahl meldepflichtiger Stellenantritte hat im Baugewerbe (+33%) sowie im Gastgewerbe (+18%) stattgefunden. Neben dem Personalverleih werden viele kurzfristige Stellenantritte in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gastgewerbe gemeldet (vgl. Tabelle 4.3).

Nach Branchen betrachtet ist somit das Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter im Personalverleih am höchsten. Im Jahr 2012 haben diese Arbeitskräfte 27% des Arbeitsvolumens der meldepflichtigen Kurzaufenthalter erbracht. Der Personalverleih aus dem Ausland ist verboten. Entsprechend erscheinen meldepflichtige Personen im Bereich des Personalverleihs lediglich unter der Kategorie der Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebern. Die Verteilung dieser Arbeitskräfte auf die Einsatzbranchen ist auf der Basis der

Statistik zu den Meldepflichtigen nicht möglich. In Tabelle 4.3 wurden die Arbeitskräfte im Personalverleih anhand einer Schätzung der Verteilung von Grenzgängern auf die Einsatzbranchen verteilt. Dadurch erhält man eine Annäherung der tatsächlichen Branchenverteilung.¹⁰

Im Jahr 2012 betrug der Beschäftigungsanteil der meldepflichtigen Stellenantritte im Personalverleih 8%. Unter Berücksichtigung der Zuteilung der meldepflichtigen Stellenantritte bei Schweizer Personalverleihern auf deren Einsatzbranche haben meldepflichtige Personen im Baunebengewerbe mit 2.7% den grössten Beschäftigungsanteil erreicht. Ebenfalls überdurchschnittlich war der Beschäftigungsanteil in der Land- und Forstwirtschaft (1.4%) sowie im Bauhauptgewerbe (1.1%). Eine Auflistung der effektiven Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter nach Branchen ist in Kapitel 14 dargestellt.

Tabelle 4.3: Meldepflichtige Kurzaufenthalter (Jahresarbeitskräfte in 1'000), nach Branchen

	Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern	Entsante Arbeitnehmende	Selbständige Dienstleistungserbringer	Meldepflichtige Total *	Beschäftigungsanteil
Land- und Forstwirtschaft, Gärtnereien	1.4	0.0	0.0	1.5	1.4%
Verarbeitendes Gewerbe, Industrie	1.0	1.2	0.2	4.2	0.7%
Bauhauptgewerbe	0.6	0.7	0.1	1.8	1.1%
Baunebengewerbe	0.7	2.1	0.7	3.8	2.7%
Handel	0.5	0.1	0.2	1.8	0.3%
Gastgewerbe	1.4	0.0	0.0	1.8	1.0%
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0.2	0.0	0.0	0.6	0.2%
Kredit und Versicherungsgewerbe	0.1	0.0	0.0	0.3	0.1%
Immobilien, Informatik, F&E, DL für Unternehmen	0.7	0.4	0.1	1.7	0.7%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	0.1	0.0	0.0	0.1	1.2%
Reinigungsgewerbe	0.2	0.0	0.0	0.3	1.2%
Öffentliche Verwaltung	0.3	0.0	0.0	0.3	0.2%
Unterrichtswesen	0.3	0.0	0.0	0.4	0.2%
Gesundheits- und Sozialwesen	0.6	0.0	0.0	1.1	0.3%
Sonstige öffentliche und private Dienstleistungen	0.4	0.1	0.0	0.9	0.4%
Persönliche Dienstleistungen	0.4	0.0	1.1	0.5**	1.4%**
Dienstleistungen für private Haushalte	0.1	0.0	0.0	0.2	0.5%
Personenverleih	6.1	0.0	0.0	6.1***	8.0%
Total	15.1	4.7	2.6	22.4	0.62%

* Inkl. der Personen, die über einen Personalverleiher in der jeweiligen Branche tätig waren.

** Ohne Berücksichtigung der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden im Bereich der persönlichen Dienstleistungen.

*** Arbeitskräfte im Personalverleih sind anhand von Schätzungen auf die übrigen Branchen verteilt.

Quellen: BFM, BFS, SECO, eigene Berechnungen

¹⁰ Grenzgänger wurden im Jahr 2012 zu 30% in der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe und zu 15% im Handel eingesetzt. Rund 10% arbeiteten im Baugewerbe, 9% im Gesundheits- und Sozialwesen und 8% waren im Bereich der Unternehmungsdienstleistungen und der Informatik tätig. Die verbleibenden 30% verteilten sich auf die übrigen Branchen (GGS; BFS 2012).

5. Die flankierenden Massnahmen

Die FlaM sind ein Massnahmenpaket, das begleitend zum Inkrafttreten des FZA geschaffen wurde. Sie sollen u.a. zur verbesserten Akzeptanz des FZA beitragen, indem in- und ausländische Arbeitnehmende vor Verstössen gegen die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen geschützt werden. Die Entwicklung FlaM hängt eng mit der Entwicklung des FZA zusammen. Seit ihrer Einführung am 1. Juni 2004 haben die FlaM verschiedene Änderungen erfahren (siehe Kapitel 5.1). Ihre Wirksamkeit und ihr Vollzug wurden bereits zwei Mal verstärkt und werden zurzeit erneut optimiert.

Die FlaM umfassen grundsätzlich drei Pfeiler. Ein Pfeiler dieser Massnahmen ist das Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG). Das EntsG verpflichtet die ausländischen Arbeitgeber, die Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung der in der Schweiz geltenden minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die FlaM sehen in dieser Hinsicht die nachträgliche Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (vor Ort) vor. Verschiedene Vollzugsorgane wurden mit dieser Kontrolltätigkeit betraut. Der Vollzug der FlaM basiert auf einem dualistischen System: In Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) sind die paritätischen Kommissionen (PK; zusammengesetzt aus den Sozialpartnern) für die Durchführung der Kontrollen zuständig. In Branchen, für die kein ave GAV besteht, üben die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK; jeweils mit Vertretern von Behörden, Arbeitgebern sowie Gewerkschaften), ihre Kontrolltätigkeiten aus. Das SECO ist die für den Vollzug der FlaM zuständige Aufsichtsbehörde. Die verschiedenen Akteure arbeiten eng zusammen, insbesondere bei der Weiterleitung der Meldungen und der Sanktionen, um den Vollzug der FlaM zu optimieren. Die Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und den Kantonen bzw. zwischen dem SECO und den PK basiert u.a. auf dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen bzw. Subventionsvereinbarungen, in denen beispielsweise die Kontrollziele sowie die Finanzierung der Kontrolltätigkeit festgelegt sind.

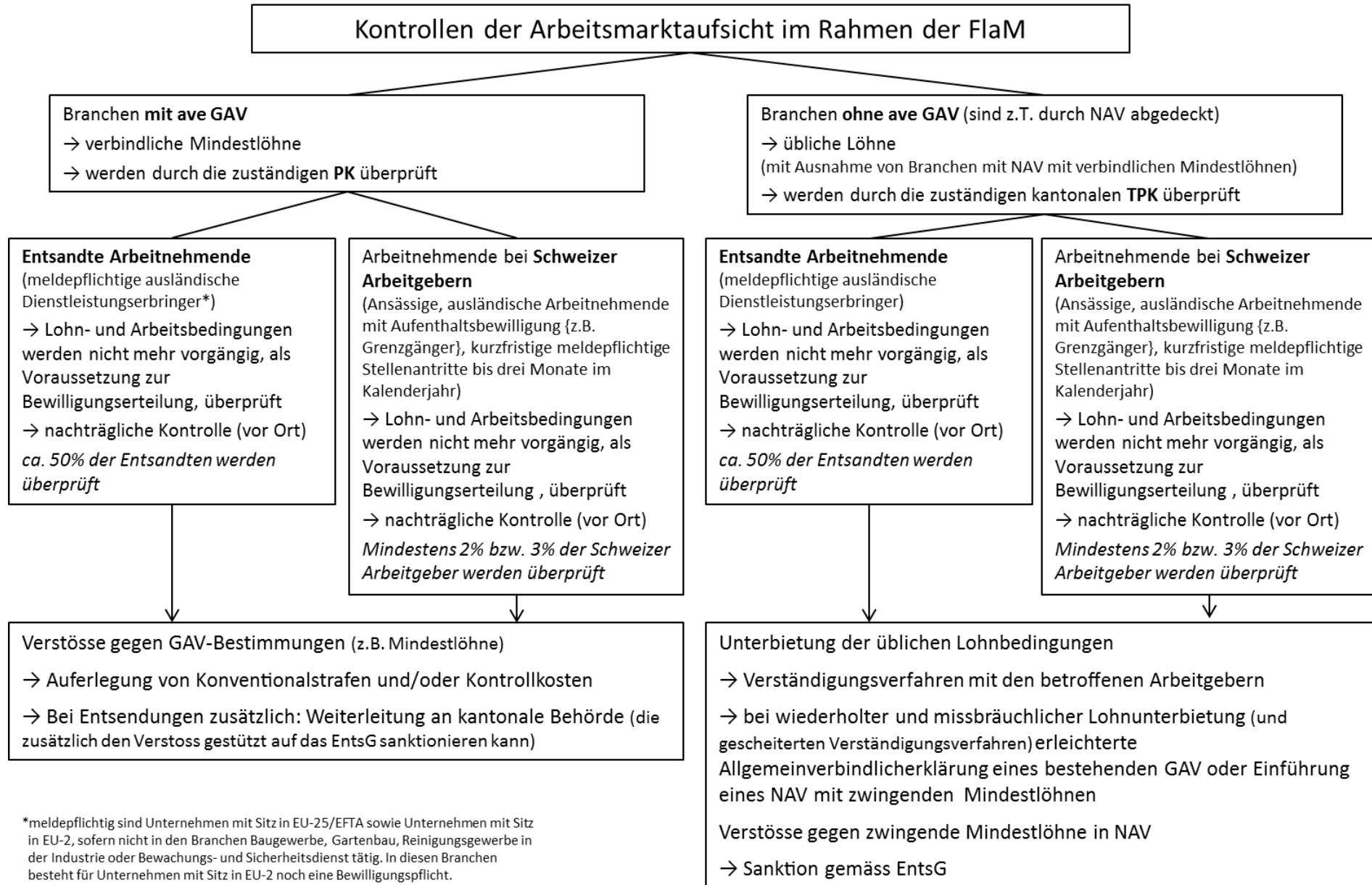
Im Rahmen der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane der FlaM werden einerseits die (meldepflichtigen) ausländischen Dienstleistungserbringer, welche gestützt auf das EntsG die Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten haben, überprüft. Andererseits werden die Arbeitsbedingungen bei Schweizer Arbeitgebern im Rahmen der Arbeitsmarktaufsicht durch die kantonalen TPK oder im Rahmen des ordentlichen Vollzugs der ave GAV durch die PK kontrolliert. Die Arbeitsmarktaufsicht im Rahmen der FlaM umfasst somit einerseits die Kontrolle der Arbeitsbedingungen bei den meldepflichtigen Dienstleistungserbringern und andererseits bei den Schweizer Arbeitgebern in allen Branchen, unabhängig davon, ob ein ave GAV für eine Branche besteht oder nicht (siehe Abbildung 5.1).

Die kantonalen TPK überprüfen in Branchen ohne ave GAV die Einhaltung der üblichen Löhne. Falls die kantonalen TPK Fälle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen aufdecken (und durchgeführte Verständigungsverfahren nicht zum Erfolg führen), können sie bei den kantonalen Behörden bestimmte Massnahmen beantragen. Diese Massnahmen ergänzen die beiden Grundpfeiler der flankierenden Massnahmen.

Der zweite Pfeiler ermöglicht es im Fall von wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung die in einem GAV enthaltenen Bestimmungen über Mindestlöhne, Arbeitszeiten, Vollzugskostenbeiträge, paritätische Kontrollen und Sanktionen erleichtert allgemeinverbindlich zu erklären. Ferner besteht als dritter Pfeiler die Möglichkeit, für Branchen ohne GAV im Fall wiederholter und missbräuchlicher Lohnunterbietungen NAV mit zwingenden Mindestlöhnen zu erlassen.

Verstösse ausländischer Arbeitgeber gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen in ave GAV oder in NAV mit zwingenden Mindestlöhnen können seitens der Kantone mit Verwaltungsbussen und in gravierenden Fällen mit einem ein bis fünfjährigen Verbot zur Erbringung von Dienstleistungen in der Schweiz sanktioniert werden.

Abbildung 5.1: Schematische Darstellung der Arbeitsmarktaufsicht im Rahmen der FlaM (ohne Kontrollen bei Selbständigen)



5.1. Entwicklung der flankierenden Massnahmen

Seit der Einführung der FlaM im Jahr 2004 hat das Parlament mehrmals Änderungen der Rechtsgrundlagen verabschiedet. Das EntsG wurde verstärkt und der Vollzug der FlaM optimiert. Im Jahr 2011 hat das Auftauchen neuer Problematiken jedoch gezeigt, dass diese Massnahmen erneut präzisiert werden müssen.

5.1.1. Revision des Entsendegesetzes

Seit dem 1. Januar 2013 sind verbesserte Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringer in Kraft. Diese Verstärkung äussert sich durch eine Dokumentationspflicht (selbständige Dienstleistungserbringer müssen seit dem 1. Januar 2013 bei Kontrollen Dokumente zum Nachweis ihrer Selbständigkeit vorweisen) sowie durch neue Sanktionsmöglichkeiten in diesem Bereich. Ausserdem ermöglicht das Gesetz neu die Sanktionierung von Schweizer Arbeitgebern, welche die in NAV festgelegten zwingenden Mindestlöhne nicht einhalten.

Ab dem 1. Mai 2013 gilt eine zusätzliche Änderung der FlaM: Ausländische Arbeitgeber sind neu bei einer Entsendung ihrer Mitarbeiter in die Schweiz verpflichtet, im Rahmen des Meldeverfahrens den in der Schweiz bezahlten Bruttostundenlohn für jeden einzelnen Mitarbeiter anzugeben. Diese Angabe soll es den zuständigen Kontrollorganen ermöglichen, arbeitsmarktliche Kontrollen gezielter durchzuführen und Verdachtsfällen auf Lohnunterbietungen nachgehen zu können.

Die Pflicht zur Lohnmeldung trifft weder selbstständige Dienstleistungserbringer noch Personen mit einem Stellenantritt bis zu maximal drei Monaten pro Kalenderjahr in der Schweiz. Als Antwort auf die Problematik bei der Weitervergabe von Aufträgen an Subunternehmer hat sich das Parlament am 14. Dezember 2012 für eine weitere Verschärfung der FlaM ausgesprochen. Im Verlaufe des Jahres 2013 wird eine Solidarhaftung des Erstunternehmers im Bausektor (Bauhaupt- und Baunebengewerbe) im Fall von Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch Subunternehmer eingeführt.

5.1.2. Verbesserungen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen

Es hat sich gezeigt, dass Verbesserungspotenzial beim Vollzug der FlaM durch die PK und deren Zusammenarbeit mit den Kantonen besteht. Das SECO hat daher ein Projekt lanciert, das die PK und die Kantone in ihrer Kontrollaufgabe unterstützen soll. Das Projekt bezieht die verschiedenen Akteure des Vollzugs der FlaM in einer Steuerungsgruppe und einer Arbeitsgruppe ein, in denen diverse Themen behandelt werden, um die Arbeitsmethoden der PK und die Zusammenarbeit zwischen den PK und den Kantonen zu optimieren. Die Steuerungsgruppe, die sich aus Vertretern der Sozialpartner und der Kantone zusammensetzt, hat in dieser Hinsicht für das Jahr 2013 drei strategische Ziele festgelegt. Das erste Ziel betrifft die Definition von Musterprozessen. Basierend auf bestehenden Unterlagen erarbeitet die Arbeitsgruppe einen Musterprozess mit dazugehörigen Musterdokumenten (Beispiele für Standardbriefe, Hinweis auf Zeitrahmen etc.) für die Durchführung einer Kontrolle (von der Kontrolle vor Ort bis zum Abschluss eines Verfahrens und der Weiterleitung an die kantonale Behörde). Das zweite Ziel beinhaltet die Überarbeitung der Weisung zum internationalen Lohnvergleich, was zu einer einheitlichen Anwendung durch alle Vollzugsorgane führen wird. Als drittes Ziel wird das Thema Ausbildung behandelt. Hier wird ein spezifisches Ausbildungskonzept für die Schulung der Mitarbeitenden der PK erstellt.

Die Ziele zur Professionalisierung der Arbeitsweise der PK haben sich namentlich bereits bei der Anpassung der Subventionsvereinbarungen für die PK ausgewirkt. Die Änderungen der Subventionsvereinbarungen mit den PK umfassen die Einführung verschiedener Präzisierungen zur Einheitlichkeit des Vollzugs und zur Qualität der Kontrollen bei ausländischen Unternehmen.

Im Weiteren hat die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) an ihrer Jahresversammlung vom 8. November 2012 beschlossen, eine kantonale Arbeitsgruppe einzusetzen, die sich mit dem Vollzugssystem im Allgemeinen und den vom SECO anvisierten Vollzugsverbesserungen im Bereich der FlaM im Besonderen befassen soll.

5.1.3. Audits

Das Audit ist eines der Aufsichtsinstrumente des SECO für den Vollzug des EntsG. Das Audit verfolgt drei Hauptziele: Zunächst sollte es die Kenntnisse des SECO über die angemessene Umsetzung des EntsG verbessern, um die Aufsicht und die Steuerung zu unterstützen (globale Steuerung, Steuerung der einzelnen Vollzugsorgane). Ausserdem kann damit die Einhaltung der Bestimmungen des EntsG durch die Vollzugsorgane überprüft werden. Schliesslich ermöglicht das Audit auch, die Vollzugsorgane in ihren Aktivitäten zu unterstützen.

6. Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane

Die kantonalen TPK und die PK überprüfen die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern sowie bei Angestellten von Schweizer Arbeitgebern. Die TPK überwachen zudem den Arbeitsmarkt als Ganzes. Im vorliegenden Kapitel wird somit jeweils zwischen Kontrollen (einerseits durch die Kantone und andererseits durch die PK) bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern (Entsandte und Selbständigerwerbende) sowie Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern unterschieden. Die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Arbeitnehmenden von Schweizer Arbeitgebern findet unabhängig von deren Aufenthaltsstatus (z.B. ansässige Arbeitskräfte, Grenzgänger oder meldepflichtige Stellenantritte) statt.

Die Kontrollziele für die Tätigkeiten bei den meldepflichtigen Arbeitskräften sehen vor, dass rund 50% der Entsandten und 50% der Selbständigerwerbenden kontrolliert werden. Allerdings gibt es verschiedene Betriebe, die seit der Einführung der FlaM bereits mehrere Einsätze in der Schweiz hatten und auch mehrmals überprüft wurden. Um Mehrfachkontrollen von Betrieben, die sich regelkonform verhalten haben, zu vermeiden, kann von der Vorgabe, rund 50% der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer zu kontrollieren, vermehrt abgerückt werden. Die Kontrollziele bei Schweizer Arbeitgebern sehen die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei rund 2% der Schweizer Arbeitgebenden¹¹ vor (bzw. von 3% in den von den TPK bestimmten Fokusbranchen; vgl. Kapitel 6.4.1).

Die Entsandten werden häufiger kontrolliert als die Schweizer Arbeitgebenden. Dies liegt daran, dass das Risiko einer Lohnunterbietung bei Entsendungen höher ist. Ausserdem besteht die Möglichkeit, bei Schweizer Arbeitgebern eine rückwirkende Lohnkontrolle über einen längeren Zeitraum durchzuführen. Bei Entsandten ist jeweils nur eine Kontrolle über den Zeitraum der Entsendung möglich.

Prinzipiell können somit die Lohn- und Arbeitsbedingungen aller Betriebe bzw. Arbeitskräfte, die in der Schweiz tätig sind, im Rahmen der FlaM überprüft werden.

Am 31. Dezember 2011 ist die Geltungsdauer des Landesmantelvertrags (LMV) für das Bauhauptgewerbe sowie dessen Allgemeinverbindlicherklärung ausgelaufen. Nach einem dreimonatigen vertragslosen Zustand trat der LMV am 1. April 2012 wieder in Kraft. Da der Bundesrat verschiedene Einsprachen behandeln musste, konnte der LMV für das Bauhauptgewerbe allerdings erst per 1. Februar 2013 wieder allgemeinverbindlich erklärt werden. Aufgrund dieser speziellen Situation beziehen sich die im Folgenden aufgeführten Zahlen

¹¹ Die Kontrollziele für die meldepflichtigen Dienstleistungserbringer beziehen sich auf Personen. Die Ziele für die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern beziehen sich hingegen auf Betriebe, die in der Regel eine grosse Anzahl an Personen beschäftigen. Die verschiedenen Kontrollziele können somit nicht direkt miteinander verglichen werden.

des Bauhauptgewerbes zum einen auf hängige Verfahren, die im Jahr 2012 abgeschlossen wurden und zum anderen auf Kontrollen, die bei Verbandsfirmen ab dem 1. April 2012 durchgeführt wurden. Im Bereich der Prüfung von Personalverleihern beziehen sich die Daten ausschliesslich auf hängige Verfahren aus dem Jahr 2011, die im 2012 abgeschlossen wurden.

6.1. Kontrolltätigkeit im Überblick

Wie Tabelle 6.1 zeigt, haben die Vollzugsorgane im Jahr 2012 insgesamt bei 40'463 Entsendte die Einhaltung der üblichen Lohnbedingungen und der zwingenden Mindestlöhne aus ave GAV oder NAV kontrolliert (inkl. Kontrollen durch die PK von kantonalen ave GAV). Die Überprüfung des Status der Selbständigkeit bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden ist wurde mitberücksichtigt. Ausserdem wurden die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei 111'583 Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden überprüft (vgl. Tabelle 4.4).

Insgesamt erfolgten Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei rund 152'000 Personen. Diese Kontrollen wurden bei knapp 39'000 Betrieben durchgeführt (vgl. Tabelle 6.1).

Tabelle 6.1: Total der kontrollierten Betriebe und Personen (inkl. Kontrollen durch die PK von kantonalen ave GAV)

	2011		2012		Entwicklung	
	Anzahl Betriebe	Anzahl Personen	Anzahl Betriebe	Anzahl Personen	Anzahl Betriebe	Anzahl Personen
Kontrollen von Entsandten und selbständigen Dienstleistern	15'793	37'979	20'470	40'463	+78%	+7%
Kontrollen von Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden	19'122	103'074	18'474	111'583	-3%	+8%
Total	38'133	141'053	38'944	152'046	+2%	+8%

Im Berichtsjahr 2011 wurde eine Abnahme der insgesamt kontrollierten Betriebe verzeichnet. Für das Jahr 2012 lässt sich hingegen eine Zunahme der Kontrollen von Entsendebetrieben (+10%) und eine Abnahme der Kontrollen von Schweizer Arbeitgebenden (-5%) feststellen. Insgesamt wurde die Anzahl Betriebskontrollen im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr leicht erhöht. Die Anzahl Betriebskontrollen in den Branchen ohne ave GAV wurde mit über 8'400 überprüften Entsendebetrieben und über 6'600 Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden im Jahr 2012 (durch die Kantone) ausgebaut. Die Anzahl Betriebskontrollen durch die PK in Branchen mit ave GAV ist dagegen im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen aus ave GAV wurden bei rund 7'400 Entsendebetrieben und rund 10'600 Schweizer Arbeitgebenden kontrolliert (vgl. Tabelle 6.2). Diese leichte Verschiebung der Kontrolltätigkeit von den PK zu den Kantonen ist zum Teil dadurch zu erklären, dass der LMV für das Bauhauptgewerbe während der gesamten Berichterstattungsperiode 2012 nicht allgemeinverbindlich erklärt war.¹² Dies hat dazu geführt, dass die Kontrollen im Bauhauptgewerbe im Jahr 2012 von den Kantonen durchgeführt werden mussten, weil mit dem vertragslosen Zustand die PK nicht mehr die Kompetenz dazu hatte. Das Bauhauptgewerbe stellt bei der Arbeitsmarktaufsicht eine wichtige Branche dar, weil viele Schweizer Betriebe in dieser Branche aktiv sind (vgl. Tabelle 15.6). Zudem finden relativ viele meldepflichtige Dienstleistungserbringungen in dieser Branche statt. Dementsprechend wurden hier durch die Kantone im Jahr 2012 deutlich mehr Kontrollen durchgeführt.

Ausserdem wurde im Jahr 2012 bei rund 6'700 meldepflichtigen Selbständigerwerbenden der Status der Selbständigkeit überprüft (vgl. Tabelle 6.7). Die in der Verordnung über die in

¹² Im Bauhauptgewerbe bestand zwischen dem 1. Januar 2012 und dem 1. April 2012 ein vertragsloser Zustand. Der LMV für das Bauhauptgewerbe wurde auf den 1. Februar 2013 erneut allgemeinverbindlich erklärt.

die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV¹³) festgehaltene Mindestanzahl von 27'000 Kontrollen wurde somit wiederum übertroffen.

Tabelle 6.2: Anzahl Betriebskontrollen (durch TPK und PK) ohne Kontrollen durch die PK von kantonalen ave GAV

	01.01.09 - 31.12.09	01.01.10 - 31.12.10	01.01.11 - 31.12.11	01.01.12- 31.12.12	Entwicklung 11 - 12 (%)
Kontrollen von meldepflichtigen Entsandten in Branchen...					
a) ohne ave GAV	6'241*	7'159*	4'568	5'239	+15%
b) mit ave GAV	7'373	8'558	7'520	7'405	-2%
Total (a+b)	13'614	15'717	12'088	12'644	+5%
Kontrollen von Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden** in Branchen...					
c) ohne ave GAV	8'284	7'760	7'213	6'787	-6%
d) mit ave GAV	8'400	10'595	11'032	10'608	-4%
Total (c+d)	16'684	18'355	18'245	17'395	-5%
Kontrollen von meldepflichtigen Selbständigerwerbenden					
e) ohne ave GAV	-*	-*	2'373	3'214	+35%
f) mit ave GAV	2'438	3'524	3'218	3'496	+9%
Total (e+f)	-	5'924	5'591	6'710	+20%

* In den Jahren 2009 und 2010 konnten noch nicht alle Kantone Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden separat ausweisen. Deshalb wurden in diesen beiden Jahren Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden sowie Kontrollen bei Entsandten gemeinsam ausgewiesen. Die Anzahl Kontrollen bei Entsendebetrieben in den Jahren 2009 und 2010 durch die Kantone kann somit nicht mit der Anzahl Kontrollen in den Jahren 2011 und 2012 verglichen werden.

** Inkl. Kontrollen bei Personalverleihern.

Im Jahr 2012 ist eine generelle Zunahme der Personenkontrollen zu beobachten. Bei den entsandten Arbeitnehmenden und bei den meldepflichtigen Selbständigerwerbenden wurden im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr mehr Kontrollen durchgeführt, und zwar sowohl in den Branchen ohne ave GAV (+16%) als auch in den Branchen mit ave GAV (+5%). Dies steht im Zusammenhang mit der erneuten Zunahme der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer (vgl. Tabelle 15.2). Die Personenkontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden in den Branchen ohne ave GAV haben im Vergleich zu 2011 leicht zugenommen. In den Branchen mit ave GAV stieg die Anzahl Personenkontrollen sogar um 12%.

Tabelle 6.3: Anzahl Personenkontrollen (durch TPK und PK) ohne Kontrollen durch die PK von kantonalen ave GAV

	01.01.09 - 31.12.09	01.01.10 - 31.12.10	01.01.11 - 31.12.11	01.01.12- 31.12.12	Variation 11 - 12 (%)
Kontrollen von meldepflichtigen Entsandten und in Branchen...					
a) ohne ave GAV	13'693*	13'464*	11'262	12'660	+16%
b) mit ave GAV	16'633	19'906	18'447	19'172	+5%
Total (a+b)	30'326	33'370	29'709	31'832	+9%
Kontrollen von Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden** in Branchen...					
c) ohne ave GAV	31'846	34'764	36'782	37'489	+2%
d) mit ave GAV	35'139	62'445	62'378	69'554	+12%
Total (c+d)	66'985	97'209	99'160	107'043	+8%
Kontrollen von meldepflichtigen Selbständigerwerbenden					
e) ohne ave GAV	-*	-*	2'373	3'214	+35%
f) mit ave GAV	-	3'524	3'218	3'496	+9%
Total (e+f)	-	5'924	5'591	6'710	+20%

* In den Jahren 2009 und 2010 konnten noch nicht alle Kantone Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden separat ausweisen. Deshalb wurden in diesen beiden Jahren Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden sowie Kontrollen bei Entsandten gemeinsam ausgewiesen. Die Anzahl Kontrollen bei Entsendebetrieben in den Jahren 2009 und 2010 durch die Kantone kann somit nicht mit der Anzahl Kontrollen in den Jahren 2011 und 2012 verglichen werden.

** Inkl. Kontrollen bei Personalverleihern.

Die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV wird vom Bundesrat angeordnet, wenn sich der Geltungsbereich des GAV auf das Gebiet mehrerer Kantone erstreckt. Der Kanton (Regierungsrat) ist hingegen zuständig, wenn der Geltungsbereich des GAV nicht über sein Gebiet hinaus reicht. Der Bund ist lediglich für die Finanzierung der Kontrolltätigkeit bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern der PK, die einen ave GAV auf Bundesebene betreuen, zuständig und schliesst auch nur mit diesen PK Subventionsvereinbarungen ab. Die Kantone, bei denen ein kantonaler ave GAV existiert¹⁴, können ebenfalls mit der PK für den kantonalen ave GAV eine Subventionsvereinbarung abschliessen. Nur die PK von ave GAV auf Bundesebene erstatten direkt dem SECO über ihre Kontrolltätigkeit Bericht.

Wie bereits im Rahmen der letzten Berichte zur Umsetzung der FlaM konnten die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Tessin, Waadt und Zürich vereinzelt zur Kontrolltätigkeit der PK von kantonalen ave GAV Bericht erstatten, was die folgende Übersicht ermöglicht. Diese Kontrollen wurden zusätzliche zu den in Tabelle 6.2 und Tabelle 6.3 dargestellten Kontrollen durchgeführt. Sie wurden in diesen Tabellen jedoch nicht mitberücksichtigt, weil nur vereinzelt Kantone Auskunft zur Kontrolltätigkeit der PK von kantonalen ave GAV geben können. Zudem werden diese Informationen erst seit 2010 eingereicht.

Tabelle 6.4: Anzahl Kontrollen von PK für kantonale ave GAV

	Entsante und meldepflichtige Selbständigerwerbende		Schweizer Arbeitgebende	
	Anzahl Betriebe	Anzahl Personen	Anzahl Betriebe	Anzahl Personen
BL	324	464	0	0
BS	12	37	.*	.*
GE	241	518	960	4'368
TI	429	591	.*	.*
VD	30	116	119	172
ZH	80	195	.*	.*
Total	1'116	1'921	1'079	4'540

* keine Angaben

6.1.1. Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Schweizer Arbeitgebenden

Im Berichtsjahr 2012 wurden rund 6% der Schweizer Arbeitsstätten durch die PK und die kantonalen TPK überprüft (vgl. Tabelle 6.5). Die PK haben rund 12% der Schweizer Arbeitsstätten, welche in den Geltungsbereich eines ave GAV fallen, im Rahmen des Vollzugs ihrer GAV kontrolliert. Die kantonalen TPK haben ihrerseits rund 3% der Schweizer Arbeitsstätten auf Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft. Das auf 2% aller Schweizer Arbeitgebenden festgelegte Kontrollziel (3% für die Fokusbranchen) wurde somit vollumfänglich erreicht.

Tabelle 6.5: Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden (Betrieben) im Vergleich zur Anzahl Arbeitsstätten (durch TPK und PK)

	Branchen mit ave GAV	Branchen ohne ave GAV	Total
Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	11'687	6'787	18'474
Anzahl Arbeitsstätten*	96'715	216'218	312'933
Anteil der kontrollierten Arbeitsstätten	12%	3%	6%

* Anzahl Arbeitsstätten in der Schweiz ohne Einzelunternehmen mit nur einem Angestellten (Selbständigerwerbende), ohne landwirtschaftliche Familienbetriebe sowie ohne öffentliche Verwaltung.

Quelle: SECO, BFS (BZ 2008), eigene Berechnung

¹⁴ Vom WBF genehmigte kantonale Erlasse.

6.1.2. Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern

Im Berichtsjahr haben die PK 19'172 Kontrollen bei Entsandten durchgeführt, die Kantone 12'660. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen wurden somit insgesamt bei 31'832 Entsandten überprüft, was 42% aller im Jahr 2012 gemeldeten Entsandten ausmacht (vgl. Tabelle 6.6). Das auf 50% festgelegte Kontrollziel wurde somit 2012 nicht vollumfänglich erreicht. Der Anteil ging gegenüber dem Vorjahr (45%) zurück. Dies ist einerseits auf die erneute Zunahme der meldepflichtigen Dienstleister zurückzuführen (vgl. Kapitel 4). Andererseits gibt es verschiedene Entsendebetriebe, die seit der Einführung der FlaM bereits viele Einsätze in der Schweiz hatten und auch mehrmals überprüft wurden. Angesichts dieses Aspekts kann von der Vorgabe, rund 50% aller Entsandten zu kontrollieren, vermehrt abgerückt werden, insbesondere, um Mehrfachkontrollen von Betrieben, die sich in der Vergangenheit regelkonform verhalten haben, zu vermeiden.

Tabelle 6.6: Anzahl Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten (Personen) im Vergleich zur Anzahl gemeldeten Entsandten im Jahr 2012 (durch TPK und PK)

	Branchen mit ave GAV	Branchen ohne ave GAV	Total
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten	19'172	12'660	31'832
Anzahl meldepflichtiger Entsandte*	75'072	75'072	75'072
Anteil der kontrollierten Entsandten	26%	17%	42%

* Da die Branchenzuteilung bei der Erhebung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter sehr grob ist, wird hier auf eine Aufteilung nach Zuständigkeit (TPK bzw. PK) verzichtet. Deshalb werden in dieser Spalte dreimal dieselben Werte ausgegeben.

Quelle: SECO, BFM

Die Anzahl der Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden hat im Berichtsjahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr von 5'591 auf 6'710 zugenommen. Auch die Zahl der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer in der Schweiz ist erneut gestiegen (von 14'479 auf 16'839). Der Anteil der kontrollierten Selbständigerwerbenden beträgt 40%.

Tabelle 6.7: Anzahl Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden im Vergleich zur Anzahl gemeldeter Selbständigerwerbenden (durch TPK und PK)

	Branchen mit ave GAV	Branchen ohne ave GAV	Total
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden	3'496	3'214	6'710
Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbende*	16'839	16'839	16'839
Anteil der kontrollierten Selbständigerwerbender	21%	19%	40%

* Ohne persönliche Dienstleistungen. Da die Branchenzuteilung bei der Erhebung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter sehr grob ist, wird hier auf eine Aufteilung nach Zuständigkeit (TPK bzw. PK) verzichtet. Deshalb werden in dieser Spalte dreimal dieselben Werte ausgegeben.

Quelle: SECO, BFM

6.2. Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommission

Tabelle 6.8 zeigt die Verteilung der Kontrollen der kantonalen TPK nach Kantonen für das Jahr 2012, gegliedert nach Entsendewesen, Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden und Überprüfung des Statuts bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden. Die Kontrollen der kantonalen TPK erfolgen nur in Branchen, die nicht durch einen ave GAV abgedeckt sind. Die Grösse des kantonalen Arbeitsmarktes, die Branchenzusammensetzung im Kanton, die Abdeckung durch Branchen mit ave GAV sowie die Grenznähe des Kantons und die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter beeinflussen das Kontrollvolumen der Kantone.¹⁵

¹⁵ Diese kantonspezifischen Elemente werden bei der Festlegung der Kontrollziele in den zwischen dem WBF und jedem Kanton unterzeichneten Leistungsvereinbarungen jeweils berücksichtigt.

Bei der Festlegung der intensiviert zu kontrollierenden Branchen können die TPK sich unter anderem auf den Grenzgängeranteil oder den Aufenthaltsstatus der Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden stützen. Bei den kontrollierten Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden wird in diesem Bericht allerdings weder nach Aufenthaltsstatus unterschieden noch findet eine separate Erfassung der Kontrollen bei meldepflichtigen Stellenantritten statt.

Tabelle 6.8: Anzahl Kontrollen in Branchen ohne ave GAV nach Kantonen

Anzahl kontrollierter Betriebe*				Anzahl kontrollierter Personen				
	Kontrollen Entsendewesen	Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	Total der durchgeführten Kontrollen		Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten	Kontrollen in Bezug auf die Überprüfung der Selbständigkeit	Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	Total der durchgeführten Kontrollen
AG	243	403	646	AG	966	102	1'385	2'453
AI/AR	49	22	71	AI/AR	133	22	197	352
BL	112	202	314	BL	318	80	910	1'308
BS	213	280	463	BS	353	122	460	935
BE	334	424	758	BE	1'023	1'151	1'979	4'153
FR	382	107	489	FR	776	85	286	1'147
GE	170	1'016	1'186	GE	676	38	11'313	12'027
GL	78	1	79	GL	248	32	1	281
GR	222	172	394	GR	738	131	770	1'639
JU	76	318	394	JU	153	1	2'445	2'599
LU	399	221	620	LU	871	259	723	1'853
NE	76	253	329	NE	193	81	737	1'011
SG	147	178	325	SG	649	181	433	1'263
SH	317	48	365	SH	613	40	144	797
SZ	124	30	154	SZ	282	113	41	436
SO	163	234	397	SO	331	66	514	911
TG	247	181	428	TG	426	114	1'269	1'809
TI	511	728	1'239	TI	972	77	4'614	5'663
UR/OW/NW	51	20	71	UR/OW/NW	121	59	30	210
VD	254	630	884	VD	586	187	4'040	4'813
VS	130	225	355	VS	560	44	3'022	3'626
ZG	60	27	87	ZG	140	29	170	339
ZH	881	1'067	1'948	ZH	1'532	200	2'006	3'738
CH	5'239	6'787	12'026	CH	12'660	3'214	37'489	53'363

* ohne Selbständigerwerbende

Im Berichtsjahr 2012 war ein leichter Anstieg der Gesamtzahl an Kontrollen der kantonalen TPK sowohl bei den Betriebs- als auch bei den Personenkontrollen zu verzeichnen (vgl. Tabelle 6.9). Die vereinbarten Kontrollziele wurden somit erreicht und in einigen Kantonen sogar übertroffen (vgl. Tabelle 15.12).

Bei den Betriebskontrollen ist festzustellen, dass eine kleine Mehrheit der Kantone ihre Kontrollen verstärkt haben, während die anderen Kantone weniger Kontrollen durchführten. Mehr als die Hälfte der Kantone haben die Personenkontrollen erhöht. Dabei fällt insbesondere der Kanton Wallis auf, der seine Personenkontrollen praktisch verdoppelt hat. Auch in den Kantonen Tessin, Genf und Bern ist eine starke Zunahme der Personenkontrollen zu verzeichnen. Der vertragslose Zustand im Bauhauptgewerbe bzw. die fehlende Allgemeinverbindlicherklärung des LMV für das Bauhauptgewerbe zwischen 1. Januar 2012 und 1. Februar 2013 trägt zur Erklärung des Anstiegs der Kontrollen durch die kantonalen TPK bei. Dies führte zu einer Erhöhung der Kontrollen durch die Kantone in dieser Branche.

Die jährliche Anzahl durchgeführter Kontrollen eines Kantons variiert je nach Anzahl meldepflichtiger Personen, nach Fokusbranchen sowie nach der kantonalen Kontrollpolitik. Die folgende Tabelle zeigt die Fluktuationen in den letzten drei Jahren. Bei den Betriebskontrollen ist zunächst ein Rückgang der Anzahl Kontrollen und anschliessend eine Stabilisierung zwischen 2011 und 2012 festzustellen. Die Anzahl Personenkontrollen weist einen zunehmenden Trend auf.

Tabelle 6.9: Kontrolltätigkeit der Kantone in den vergangenen drei Jahren

Anzahl Betriebskontrollen*				Anzahl Personenkontrollen			
	2010	2011	2012		2010	2011	2012
AG	828	743	646	AG	2'729	3'207	2'453
AI/AR	93	60	71	AI/AR	292	289	352
BL	288	526	314	BL	1'565	2'014	1'308
BS	441	414	463	BS	1'468	869	935
BE	1'139	1'005	758	BE	3'537	3'198	4'153
FR	342	429	489	FR	1'274	1'804	1'147
GE	1'169	1'136	1'186	GE***	6'330	11'030	12'027
GL	111	74	79	GL	356	249	281
GR	346	341	394	GR	1'515	1'510	1'639
JU	93	398	394	JU	1'332	2'749	2'599
LU	645	609	620	LU	1'749	1'843	1'853
NE	370	151	329	NE	1'569	404	1'011
SG	475	376	325	SG	1'853	1'447	1'263
SH	245	327	365	SH	1'178	747	797
SZ	140	108	154	SZ	501	454	436
SO	501	427	397	SO	1'206	1'013	911
TG	507	512	428	TG	1'353	1'623	1'809
TI	1'231	797	1'239	TI	7'530	4'754	5'663
UR/OW/NW	160	72	71	UR/OW/NW	380	204	210
VD	968	908	884	VD	6'497	5'051	4'813
VS	305	315	355	VS	1'693	1'977	3'626
ZG	81	64	87	ZG	295	299	339
ZH	2'662	1'989	1'948	ZH	4'426	3'682	3'738
CH	13'140	11'781	12'026	CH	50'628	50'417	53'363

Die Entwicklung der Kontrolltätigkeit der einzelnen Kantone hängt mit der Fokussierung der Kontrollen und mit den vereinbarten Kontrollen zusammen. Die Entwicklung gibt somit keine Auskunft über die Einhaltung der Kontrollziele (dazu dient Tabelle 15.12).

* ohne Selbständigerwerbende

6.3. Kontrolltätigkeit der paritätischen Kommissionen von allgemeinverbindlich erklärten GAV (auf Bundesebene)

Die PK von ave GAV auf Bundesebene haben 2012 7'405 Entsendebetriebe (-2%) und 10'608 Schweizer Arbeitgebende (-4%) kontrolliert (inkl. Personalverleiher). Aus Tabelle 6.10 geht hervor, dass die Betriebskontrollen sowohl bei den Entsendebetrieben als auch bei den Schweizer Arbeitgebenden leicht zurückgegangen sind, während die Personenkontrollen bei den entsandten Arbeitnehmenden (+4%) sowie bei den Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebenden (+12%) zugenommen haben. Dies bedeutet, dass im Durchschnitt mehr Personen pro Betrieb kontrolliert wurden (vgl. Tabelle 6.10).

Tabelle 6.10: Entwicklung der Kontrolltätigkeit der PK von ave GAV auf Bundesebene

	2009	2010	2011	2012	Entwicklung 2011-2012
Entsendebetriebe	7'373	8'558	7'520	7'405	-2%
Entsante Arbeitnehmende	14'195	19'906	18'447	19'172	+4%
meldepflichtige Selbständigerwerbende	2'438	3'524	3'218	3'496	+9%
Schweizer Arbeitgebende	7'281	9'789	10'218	10'001	-2%
Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebenden	31'576	59'667	59'420	66'399	+12%
Personalverleiher	1'119	806	814	607	-25%
Arbeitnehmende bei Personalverleiher	3'563	2'778	2'958	3'155	+7%
Total Betriebskontrollen	15'773	19'153	18'552	18'013	-3%
Total Personenkontrollen	51'772	85'875	84'043	92'222	+10%

Die Kontrolltätigkeit der PK bei meldepflichtigen Entsandten hängt direkt von der Anzahl gemeldeter Personen in der betreffenden Branche ab. Der grösste Teil der Entsandten war im Jahr 2012 im Baunebengewerbe tätig (43%), gefolgt vom verarbeitenden Gewerbe (27%) und vom Bauhauptgewerbe (11%). Ausführlichere Angaben sind in Tabelle 15.3 enthalten. Weil das Baunebengewerbe auch weitgehend durch verschiedene ave GAV abgedeckt ist, finden hier die meisten Kontrollen von Entsandten durch die PK statt (vgl. Kapitel 6.4).

Im Baunebengewerbe fanden 1'837 Personenkontrollen von meldepflichtigen Entsandten in der Gebäudetechnikbranche und 1'889 im Maler- und Gipsergewerbe statt. Diese Zahlen zeigen, dass rund 17,5% respektive 18% der von den PK durchgeführten Kontrollen bei Entsandten im Baunebengewerbe in diesen beiden Branchen erfolgten. Da erfahrungsgemäss etwa ein Drittel der Angestellten im Schreinerergewerbe im Baunebengewerbe tätig ist¹⁶, sind rund 1'385 weitere Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten dem Baunebengewerbe zuzuordnen. Gesamthaft wurden im Berichtsjahr 9'830¹⁷ Entsandte im Baunebengewerbe kontrolliert, was 51% aller von den PK durchgeführten Kontrollen bei Entsandten entspricht.

Im verarbeitenden Gewerbe wurden die Lohn- und Arbeitsbedingungen von 7'730¹⁸ Entsandten überprüft. Die PK haben folglich 41% ihrer Kontrollen bei Entsandten im verarbeitenden Gewerbe durchgeführt.

Die dritte Branche, in der viele Entsendungen stattfinden, ist das Bauhauptgewerbe. Hier wurden im Berichtsjahr 772 Entsandte kontrolliert. Die Anzahl Kontrollen im Bauhauptgewerbe ist stark zurückgegangen und hat sich gegenüber dem Vorjahr praktisch halbiert (2011: 1'435 Kontrollen von Entsandten). Dieser Rückgang erklärt sich durch den vertragslosen Zustand im Bauhauptgewerbe während des Jahres 2012. Die hier verzeichneten Kontrollen wurden bereits 2011 durch die zuständige PK durchgeführt, als die Branche noch einem ave GAV unterlag, und im Jahr 2012 mit einem Entscheid abgeschlossen. Die PK kontrollierte aber keine Entsandten, die im Jahr 2012 einen Einsatz in dieser Branche leisteten.

¹⁶ Das Schreinerergewerbe ist etwa zu einem Drittel dem Baunebengewerbe und zu zwei Dritteln dem verarbeitenden Gewerbe zuzuordnen.

¹⁷ Zum Baunebengewerbe können anteilmässig folgende ave GAV-Branchen gezählt werden: die Gebäudetechnikbranche (zu 100%), der Gerüstbau (zu 100%), das Isoliergewerbe (zu 100%), das Dach- und Wandgewerbe (zu 100%), das Gewerbe der Decken- und Innenbausysteme (zu 100%), das Maler- und Gipsergewerbe (zu 100%), das Plattenlegergewerbe (zu 83% BL-BS und zu 81% Zentralschweiz), das Ausbaugewerbe Westschweiz (zu 51%), das Holzbaugewerbe (zu 41%), das Schreinerergewerbe (zu 33%), das Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe (zu 29%) und das Bauhauptgewerbe (zu 20%).

¹⁸ Zum verarbeitenden Gewerbe können anteilmässig folgende ave GAV-Branchen gezählt werden: Ziegelindustrie (zu 100%), die Betonwarenindustrie (zu 100%), das Marmor- und Granitgewerbe (zu 100%), das Metallgewerbe (zu 100%), das Schreinerergewerbe (zu 66%), das Holzbaugewerbe (zu 59%), das Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe (zu 52%), das Ausbaugewerbe Westschweiz (zu 49%), die Möbelindustrie (zu 49%) und das Plattenlegergewerbe (zu 17% BS-BL und zu 19% Zentralschweiz).

In Bezug auf die Überprüfung des Status der Selbständigkeit bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden in Branchen mit ave GAV, ist im Jahr 2012 eine Zunahme der Kontrollen durch die PK von 9% im Vergleich zum Vorjahr, von 3'218 auf 3'496 Kontrollen, zu beobachten. Praktisch alle PK haben ihre Kontrolltätigkeit in diesem Bereich erhöht. Allerdings ist ein starker Rückgang der Kontrollen im Bauhauptgewerbe erkennbar, was auf den vertragslosen Zustand während des Berichtsjahres zurückzuführen ist.

Zur Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebenden ist Folgendes festzustellen: Die PK haben die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei rund 10'600 Schweizer Betrieben, welche in einer Branche mit einem ave GAV auf Bundesebene tätig sind, überprüft. Diese Kontrollen finden im Rahmen des GAV-Vollzugs statt und betreffen die Arbeitsmarktaufsicht im Rahmen des FlaM-Vollzugs nur indirekt, die Auswertung der Ergebnisse ist dennoch von Bedeutung.

Von den etwa 10'600 Betriebskontrollen wurde etwa ein Drittel der Kontrollen durch die PK des Gastgewerbes durchgeführt. Dies entspricht etwa der Anzahl Kontrollen im Vorjahr. Die weiteren Betriebskontrollen erfolgen hauptsächlich im Bauhauptgewerbe und im Baunebengewerbe. 2'204 Kontrollen wurden im Bauhauptgewerbe durchgeführt, was 21% der durch die PK der ave GAV durchgeführten Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden entspricht. 1'219 Kontrollen erfolgten im Ausbaugewerbe Westschweiz¹⁹. Diese machen 12% der Kontrollen durch die PK bei Schweizer Arbeitnehmenden aus. Die Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden ging insgesamt leicht zurück, von 11'032 auf 10'608.

Die Personenkontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden durch die PK verzeichneten einen leichten Anstieg von knapp 62'500 auf über 69'500 kontrollierte Personen. Die Betrachtung der Anzahl kontrollierter Personen bei Schweizer Arbeitnehmenden nach Branche ergibt ein ähnliches Ergebnis wie jene der kontrollierten Betriebe. Von den gesamthaft rund 69'500 Personenkontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden erfolgten 33'152 (48%) im Gastgewerbe und 16'328 (24%) im Bauhauptgewerbe.

¹⁹ Unter diesen GAV fallen verschiedene Betriebe in der Westschweiz, insbesondere im Baunebengewerbe.

Tabelle 6.11: Anzahl der durchgeführten Kontrollen in Branchen mit ave GAV auf Bundesebene

Anzahl Betriebskontrollen				Anzahl Personenkontrollen			
	Durchgeführte Kontrollen Entsendewesen	Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden	Total der durchgeführten Kontrollen	Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten	Kontrollen in Bezug auf die Überprüfung der Selbständigkeit	Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden	Total der durchgeführten Kontrollen
Ausbaugewerbe Westschweiz	838	1'219	2'057	2'231	779	4'133	7'143
Bauhauptgewerbe ²⁰	305	2'204	2'509	920	27	16'328	17'275
Betonwaren-Industrie*	0	0	0	0	0	0	0
Carrosseriegewerbe*	0	110	110	0	9	194	203
Coiffeurgewerbe*	0	100	100	0	0	255	255
Dach- und Wandgewerbe	153	55	208	281	44	103	428
Decken- und Innenausbausysteme	41	14	55	99	39	36	174
Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe	643	410	1'053	1'489	173	820	2'482
Gärtnergewerbe BS-BL	34	28	62	101	6	43	150
Gastgewerbe	39	3'510	3'549	273	18	33'152	33'443
Gebäudetechnikbranche	897	505	1'402	1'837	231	1'364	3'432
Geleisebau	19	4	23	49	0	18	67
Gerüstbau	29	90	119	95	9	1'144	1'248
Holzbaugewerbe	357	132	489	1'224	114	1'483	2'821
Isoliergewerbe	153	104	257	468	34	218	720
Maler- und Gipsergewerbe	756	607	1'363	1'889	390	2'088	4'367
Marmor- und Granitgewerbe	102	49	151	264	62	198	524
Metallgewerbe	1'030	439	1'469	2'838	525	1'041	4'404
Metzgereigewerbe*	0	14	14	0	0	474	474
Möbelindustrie*	0	1	1	0	0	13	13
Plattenleger Zentralschweiz	150	199	349	404	67	391	862
Plattenleger BS-BL	41	10	51	89	11	18	118
Sicherheitsdienstleistungsbranche	20	46	66	88	11	1'967	2'066
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	110	82	192	378	22	1'507	1'907
Reinigungsgewerbe Westschweiz	0	0	0	0	0	0	0
Schreinergewerbe	1'688	525	2'213	4'155	925	1'465	6'545
Ziegelindustrie*	0	3	3	0	0	112	112
zahn technische Laboratorien*	0	62	62	0	0	150	150
Personalverleih*	-	86	86	-	-	839	839
Total ave GAV Bund	7'405	10'608	18'013	19'172	3'496	69'554	92'222

* Branchen, in denen erfahrungsgemäss kaum meldepflichtige Dienstleistungserbringer tätig sind. Deshalb werden mit den betroffenen PK keine Kontrollvorgaben vereinbart. Einige PK, zum Beispiel jene des Reinigungsgewerbes Westschweiz oder jene der Betonwarenindustrie, haben aber auch im Rahmen des Vollzugs des ave GAV keine Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden durchgeführt.

²⁰ Der LMV für das Bauhauptgewerbe war im Jahr 2012 nicht allgemeinverbindlich erklärt. Daher hat die zuständige PK keine Kontrollen bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern, die im Verlaufe des Jahres 2012 einen Einsatz in der Schweiz hatten, durchgeführt. Die Kontrollziele wurden vor dem Ausserkrafttreten der Allgemeinverbindlicherklärung des LMV mit der zuständigen PK vereinbart und konnten daher für 2012 nicht angewendet werden. Die von der PK gemeldeten Kontrollzahlen beziehen sich auf Kontrollen, die im Jahr 2011 durchgeführt und im Jahr 2012 abgeschlossen wurden.

6.4. Kontrolltätigkeit nach Branchen

Dieses Kapitel behandelt die von den kantonalen sowie den paritätischen Vollzugsorganen durchgeführten Kontrollen und ihrer Verteilung auf die verschiedenen Branchen. Bei den Betriebskontrollen im Entsendewesen verzeichneten das Baunebengewerbe und das verarbeitende Gewerbe die höchste Kontrolltätigkeit. Rund 43% aller Kontrollen bei Entsendebetrieben wurden im Baunebengewerbe durchgeführt, im verarbeitenden Gewerbe 37% der Kontrollen. Somit erfolgten insgesamt rund 80% aller Kontrollen bei Entsendebetrieben in diesen beiden Branchen (vgl. Tabelle 6.12).

Ähnlich verhält es sich bei der Verteilung der Personenkontrollen (wobei hier auch die meldepflichtigen Selbständigerwerbenden mitgezählt werden) auf die Branchen. Die meisten Kontrollen wurden im Baunebengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe durchgeführt: 42% der Personenkontrollen erfolgten im Baunebengewerbe und 36% im verarbeitenden Gewerbe, womit diese beiden Branchen insgesamt knapp 80% der Personenkontrollen ausmachen. Es ist darauf hinzuweisen, dass rund 70% aller Entsandten in diesen beiden Branchen tätig sind (vgl. Tabelle 15.3).

Tabelle 6.12: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern

	Anzahl kontrollierte Betriebe				Anzahl kontrollierte Personen			
	Branchen ohne ave GAV	Branchen mit ave GAV	Total	Anteil Kontrollen (Total Betriebe)	Branchen ohne ave GAV	Branchen mit ave GAV	Total	Anteil Kontrollen (Total Personen)
Landwirtschaft ohne Gartenbau	36	0	36	0.3%	158	0	158	0.4%
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	115	34	149	1.2%	310	107	417	1.1%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Bergbau*	1'743	2'896	4'639	36.7%	4'691	9'269	13'960	36.2%
Bauhauptgewerbe	705	259**	964	7.6%	2'167	793**	2'960	7.7%
Baunebengewerbe*	1'416	4'047	5'463	43.2%	4'585	11'700	16'285	42.3%
Handel	221	0	221	1.7%	870	9	879	2.3%
Gastgewerbe	2	39	41	0.3%	33	291	324	0.8%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	39	0	39	0.3%	95	0	95	0.2%
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, D. für Unternehmen	824	0	824	6.5%	1'665	0	1'665	4.2%
Personalverleih***	3	0	3	0.0%	29	0	29	0.1%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	1	20	21	0.2%	16	99	115	0.5%
Reinigungsgewerbe	17	110	127	1.0%	192	400	592	1.2%
Öffentliche Verwaltung	27	0	27	0.2%	64	0	64	0.2%
Unterrichtswesen	5	0	5	0.0%	19	0	19	0.4%
Gesundheits- und Sozialwesen	19	0	19	0.2%	45	0	45	0.1%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung	41	0	41	0.3%	266	0	266	0.7%
Erotikgewerbe	0	0	0	0.0%	607	0	607	1.6%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	1	0	1	0.0%	5	0	5	0.0%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	24	0	24	0.2%	57	0	57	0.1%
Total	5'239	7'405	12'644	100%	15'874	22'668	38'542	100%

* Der Geltungsbereich verschiedener ave GAV erstreckt sich zum Teil über die Branchen des Baunebengewerbes und des verarbeitenden Gewerbes. Die durchgeführten Kontrollen in diesen ave GAV wurden anteilmässig (gemäss den Anteilen der Schweizer Betriebe in diesen Branchen) auf die Bereiche des verarbeitenden Gewerbes und des Baunebengewerbes aufgeteilt.

** Der LMV für das Bauhauptgewerbe war im Jahr 2012 nicht allgemeinverbindlich erklärt. Deshalb hat die zuständige PK keine meldepflichtigen Betriebe bzw. Personen kontrolliert die im Jahr 2012 einen Einsatz in der Schweiz hatten. Die Kontrollziele wurden aber unter der Voraussetzung der Allgemeinverbindlicherklärung des GAV vereinbart und sind somit im Jahr 2012 nicht zur Anwendung gekommen. Die angegebenen Kontrollen beziehen sich auf Einsätze im Jahr 2011, bei denen die Kontrolle im Jahr 2012 abgeschlossen werden konnte.

*** Der Personalverleih aus dem Ausland ist verboten.

Die Verteilung der durchgeführten Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden auf die Branchen ist grundsätzlich gleichmässiger als jene der Entsandten. Dies ist dadurch zu erklären, dass Entsandte bzw. Entsendebetriebe in bestimmten Branchen gehäuft ihre Dienstleistungen anbieten. Diese sind, wie oben beschrieben, etwa das Baunebengewerbe und das verarbeitende Gewerbe.

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die bei Schweizer Arbeitgebenden durchgeführten Kontrollen nach Branche. Sie zeigt, dass die meisten Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Schweizer Betrieben im Gastgewerbe (22%), im Baunebengewerbe (20%), im verarbeitenden Gewerbe (15%) und im Bauhauptgewerbe (13%) erfolgten. Auch die Personenkontrollen sind schwerpunktmässig auf diese Branchen verteilt.

Tabelle 6.13: Gesamtheit der durchgeführten Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern nach Branchen

	Anzahl kontrollierte Betriebe				Anzahl kontrollierte Personen			
	Branchen ohne ave GAV	Branchen mit ave GAV	Total	Anteil Kontrollen (Total Betriebe)	Branchen ohne ave GAV	Branchen mit ave GAV	Total	Anteil Kontrollen (Total Personen)
Landwirtschaft ohne Gartenbau	265	0	262	1.5%	1'082	0	1'082	1.0%
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	325	28	353	2.0%	823	43	866	0.8%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Bergbau*	661	1'974	2'635	15.2%	5'142	8'326	13'468	12.7%
Bauhauptgewerbe	475	1'743	2'218	12.8%	1'510	13'088	14'598	13.7%
Baunebengewerbe*	472	2'917	3'389	19.6%	1'195	9'769	10'964	10.3%
Handel	1'736	122	1'858	10.7%	7'533	608	8'141	7.7%
Gastgewerbe	278	3'510	3'788	21.9%	1'176	33'152	34'328	32.3%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	172	0	172	1.0%	2'887	0	2'887	2.7%
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, D. für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	1'125	0	1'125	6.5%	6'592	0	6'592	6.2%
Personalverleih**	136	607	743	4.3%	1'291	3'155	4'446	4.2%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	31	46	77	0.4%	1'151	1'967	3'118	2.9%
Reinigungsgewerbe	110	82	192	1.1%	2'249	1'507	3'756	3.5%
Öffentliche Verwaltung	23	0	23	0.1%	166	0	166	0.2%
Unterrichtswesen	98	0	98	0.6%	832	0	832	0.8%
Gesundheits- und Sozialwesen	449	0	449	2.6%	2'522	0	2'522	2.4%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung	142	0	142	0.8%	625	0	625	0.6%
Erotikgewerbe	1	0	1	0.0%	7	0	7	0.0%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	66	100	166	1.0%	206	255	461	0.4%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	222	0	222	1.3%	500	0	500	0.5%
Total	6'787	10'608	17'309	100%	37'489	69'554	106'204	100%

* Der Geltungsbereich verschiedener ave GAV erstreckt sich zum Teil über die Branchen des Baunebengewerbes und des verarbeitenden Gewerbes. Die durchgeführten Kontrollen in diesen ave GAV wurden anteilmässig (gemäss den Anteilen der Schweizer Betriebe in diesen Branchen) auf die Bereiche des verarbeitenden Gewerbes und des Baunebengewerbes aufgeteilt.

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

6.4.1. Fokusbranchen

Die tripartite Kommission des Bundes (TPK Bund) hat unter anderem den Auftrag, jährlich Fokusbranchen auf nationaler Ebene festzulegen, was eine intensivere Kontrolltätigkeit in diesen Branchen mit sich bringt. Die kantonalen TPK und die PK haben den Auftrag, in den jeweils festgelegten Fokusbranchen mindestens 3% aller Schweizer Arbeitsstätten mit und ohne ave GAV zu überprüfen (in den übrigen Branchen wird angestrebt, rund 2% aller Arbeitsstätten zu kontrollieren). Die Fokusbranchen werden auf der Grundlage der Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der FlaM-Kontrollorgane sowie der Entwicklung der Migration und der Lohnentwicklung bestimmt.

Für die Festlegung der Fokusbranchen beruft sich die TPK Bund unter anderem auf die jährliche Berichterstattung des SECO über den Vollzug der FlaM, auf die Daten des Zentralen Migrations-Informationssystems (ZEMIS) bezüglich ausländischer Arbeitnehmenden in der Schweiz und auf die Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamts für Statistik (BFS). Falls die Analyse dieser Daten auf eine allfällige vermehrte Unterbietung der üblichen Löhne in einer Branche hindeutet, oder falls in einer Branche viele ausländische Arbeitnehmende tätig sind, kann die TPK Bund die entsprechende Branche zur Fokusbranche erklären. Die kantonalen TPK können für ihre Zuständigkeitsbereiche gegebenenfalls zusätzliche Fokusbranchen festlegen. Die intensiven Kontrolltätigkeiten in den Fokusbranchen ermöglichen den Erhalt vertiefter Erkenntnisse zur Lage in jeder dieser Branchen. Sie dient damit den TPK der verbesserten Einschätzung der Situation in bestimmten Branchen im Rahmen der Arbeitsmarktaufsicht und bietet die Grundlage für allfällige weiterführende Massnahmen im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen (vgl. Kapitel 5).

Im Jahr 2012 hat die TPK des Bundes das Baunebengewerbe, das Gastgewerbe, den Personalverleih, das Reinigungsgewerbe, das Überwachungs- und Sicherungsgewerbe sowie einige Bereiche des Detailhandels als Fokusbranchen bezeichnet. Die kantonalen TPK wurden aufgefordert, ihre Kontrolltätigkeit im Detailhandel mit Schuhen und Kleidern zu verstärken, insbesondere bei kleineren Betrieben. Das SECO hat seinerseits im Auftrag der TPK des Bundes das Lohngefüge bei zehn ausgewählten Grossverteilern im Detailhandel mit Schuhen und Bekleidung analysiert. Zudem sollten auch die Betriebe, die Inventare für Detailhändler vornehmen (dabei handelt es sich in erster Linie um Entsendebetriebe), vermehrt kontrolliert werden.

7. Festgestellte Lohnunterbietungen in Branchen ohne ave GAV und daraus folgende Massnahmen

In Branchen ohne ave GAV existieren mit Ausnahme von Branchen, in denen ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen wurde, keine verbindlichen Mindestlöhne. Arbeitgeber müssen aber die üblichen Lohnbedingungen respektieren. Wird ein üblicher Lohn unterboten, kann dies allerdings nicht sanktioniert werden.

Liegt kein Mindestlohn gemäss ave GAV oder zwingendem NAV vor, so ist die kantonale TPK für die Definition eines üblichen Lohnes und der Feststellung einer allfälligen Unterbietung zuständig. Zur Bestimmung von orts-, berufs- und branchenüblichen Löhnen können im Allgemeinen unterschiedliche Quellen verwendet werden. Die Wahl der Methode zur Bestimmung des üblichen Lohns steht den kantonalen TPK frei. 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. Falls für eine bestimmte Branche ein GAV, der nicht allgemeinverbindlich erklärt ist, eine gewisse Repräsentanz aufweist, ist es sinnvoll, von den Lohnvorgaben im bestehenden GAV auszugehen oder diese bei der Bestimmung des üblichen Lohns zu berücksichtigen. Eine Unterbietung des üblichen Lohnes liegt vor, wenn eine Person weniger verdient als der definierte übliche Lohn bzw. die Lohnspanne, welche durch eine überwiegende Mehrheit von Unternehmen einer betrachteten Branche und Region für entsprechende Arbeitskräfte bezahlt wird.

Kapitel 7 präsentiert die festgestellten Lohnunterbietungen in Branchen, die nicht unter einen ave GAV fallen. Einleitend gilt es festzuhalten, dass die hier dargestellten Ergebnisse keine Schlüsse auf die Gesamtsituation der Lohnunterbietungen in allen Branchen zulassen. Dies liegt daran, dass die zu kontrollierenden Unternehmungen aufgrund gewisser Risikofaktoren ausgewählt werden: Einerseits werden die Kontrollen auf die verschiedenen Kategorien von Arbeitgebern (Schweizer Arbeitgeber, Entsendebetriebe) und auf die verschiedenen Branchen aufgeteilt (siehe Kapitel 6). Andererseits wird ein Teil der Unternehmungen aufgrund eines Verdachts auf Unterbietung der minimalen bzw. üblichen Lohn- oder Arbeitsbedingungen kontrolliert.

7.1. Entsendebetriebe

Im Jahr 2012 haben die kantonalen TPK in Branchen ohne ave GAV bei insgesamt 5'239 Entsendebetrieben und 12'660 Entsandten die Lohnbedingungen überprüft (vgl. Kapitel 6). Davon haben 5'029 Betriebskontrollen und 11'744 Personenkontrollen in Branchen ohne NAV mit zwingenden Mindestlöhnen stattgefunden. Bei diesen Kontrollen hat es sich somit um die Überprüfung der üblichen Lohnbedingungen - in Bereichen, in denen kein Mindestlohn besteht - gehandelt.

Zur abschliessenden Beurteilung einer Lohnkontrolle bedarf es einer vorgängigen Definition des branchen- und ortsüblichen Lohns sowie der Prüfung aller Lohnunterlagen (die allenfalls nachträglich zu einer Kontrolle vor Ort beim Entsendebetrieb eingefordert werden müssen). Insbesondere die Einforderung zusätzlicher Unterlagen kann zu zeitlichen Verzögerungen bei der Beurteilung führen. Dies hat zur Folge, dass das zuständige Kontrollorgan per Ende des Berichterstattungsjahrs noch nicht zu allen durchgeführten Kontrollen einen Beschluss über das Vorliegen einer Lohnunterbietung fassen konnte. Im Jahr 2012 konnten die kantonalen TPK insgesamt Kontrollen bei 4'596 Entsendebetrieben und bei 10'525 Entsandten abschliessend beurteilen (Kontrollen mit Ergebnis; vgl. Tabelle 7.1). Bei 11% dieser Betriebskontrollen und 14% dieser Personenkontrollen wurde eine Unterbietung des üblichen Lohns durch die kantonalen TPK gemeldet. Damit melden die kantonalen TPK im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr verhältnismässig weniger Unterbietungen des üblichen Lohns durch Entsendebetriebe (vgl. Tabelle 7.1).

Tabelle 7.1: Kontrollen durch die Kantone bei Entsendebetrieben

	2011		2012	
	Entsendebetriebe	Entsandte	Entsendebetriebe	Entsandte
Kontrollen von Entsandten	4'568	11'262	5'239	12'660
Kontrollen mit Ergebnis	4'047	9'076	4'596	10'525
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	561	1'428	498	1'509
Anteil Kontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	14%	16%	11%	14%

Stellen die TPK Unterbietungen der üblichen Löhne fest, so werden mit den betroffenen Betrieben in der Regel Verständigungsverfahren durchgeführt, bei denen die einzelnen Betriebe zur Lohnnachzahlung bzw. Anpassung des Lohngefüges aufgefordert werden. Im Jahr 2012 haben die kantonalen TPK mit insgesamt 358 Entsendebetrieben solche Verständigungsverfahren durchgeführt (vgl. Tabelle 7.2). Weil Verständigungsverfahren teilweise sehr zeitaufwendig sind, können sich einzelne ausgewiesene Verfahren noch auf Kontrollen im Vorjahr beziehen. Deshalb kann die Anzahl durchgeführter Verständigungsverfahren mit einzelnen Betrieben nicht direkt in Relation zur Anzahl gemeldeter Unterbietungen der üblichen Löhne (Tabelle 7.1) gesetzt werden. Werden die beiden letzten Berichterstattungsjahre betrachtet, so kann festgestellt werden, dass mit etwa 70% der Entsendebetriebe, bei denen eine Lohnunterbietung gemeldet wurde, auch ein Verständigungsverfahren²¹ durchgeführt wird.

Rund 84% der 358 Verständigungsverfahren, die im Jahr 2012 mit Entsendebetrieben durchgeführt wurden, waren erfolgreich. Im Vergleich zum Vorjahr waren somit die Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben, die in Branchen ohne Mindestlohn tätig waren, verhältnismässig etwas erfolgreicher.

Tabelle 7.2: Durchgeführte Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben, die in Branchen ohne ave GAV tätig waren

	2011	2012	Entwicklung in Prozent
Einigungsverfahren	383	358	-7%
davon erfolgreich	306	302	-1%
Anteil der erfolgreichen Einigungsverfahren	80%	84%	+4%*

* in Prozentpunkten

7.2. Schweizer Arbeitgeber

Neben den Kontrollen bei Entsendebetrieben haben die kantonalen TPK in Branchen ohne ave GAV im Jahr 2012 bei insgesamt 6'787 Schweizer Arbeitgebenden die Lohnbedingungen von 37'489 Personen überprüft (vgl. Kapitel 6). Davon haben die kantonalen TPK insgesamt 5'990 Betriebskontrollen und 30'778 Personenkontrollen abschliessend beurteilt. Bei 10% dieser Betriebskontrollen und 6% dieser Personenkontrollen wurde eine Unterbietung des üblichen Lohns gemeldet. Damit melden die kantonalen TPK im Vergleich zum Vorjahr verhältnismässig etwa gleich viele Unterbietungen des üblichen Lohns durch Schweizer Arbeitgeber (vgl. Tabelle 7.3).

²¹ Der Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren variiert von Kanton zu Kanton. Während gewisse Kantone in 100% der Fälle eine Einigung erzielen (beispielsweise der Kanton St. Gallen), verzichten andere Kantone auf Verständigungsverfahren, wenn sie eine hohe Anzahl an Lohnunterbietungen in einer Branche feststellen und daher beschliessen, eine vertiefte Analyse der Branche durchführen.

Tabelle 7.3: Kontrollen durch Kantone bei Schweizer Arbeitgebern (ohne Personalverleih)

	2011		2012	
	Betriebe	Personen	Betriebe	Personen
Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern	7'213	36'782	6'787	37'489
Kontrollen mit Ergebnis	6'194	29'323	5'990	30'778
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	560	1'423	585	1'839
Anteil Kontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	9%	5%	10%	6%

Schweizer Arbeitgebende, deren Tätigkeit nicht unter den Geltungsbereich eines ave GAV fällt, müssen keine zwingenden Mindestlöhne berücksichtigen (mit Ausnahme von Arbeitgebern in Branchen mit NAV mit zwingenden Mindestlöhnen). Schweizer Arbeitgebende, welche die üblichen Löhne unterbieten, sind somit nicht sanktionierbar. Stellen die TPK Unterbietungen der üblichen Löhne durch Schweizer Arbeitgeber fest, so werden mit diesen Betrieben Verständigungsverfahren durchgeführt. Im Jahr 2012 haben die kantonalen TPK mit insgesamt 318 Schweizer Betrieben solche Verständigungsverfahren durchgeführt (vgl. Tabelle 7.4). Weil Verständigungsverfahren teilweise sehr zeitaufwendig sind, können sich einzelne ausgewiesene Verfahren noch auf Kontrollen im Vorjahr beziehen. Deshalb kann die Anzahl durchgeführter Verständigungsverfahren mit einzelnen Betrieben in einem Berichterstattungsjahr nicht direkt in Relation zur Anzahl im selben Jahr gemeldeter Unterbietungen der üblichen Löhne (Tabelle 7.3) gesetzt werden. Werden die beiden letzten Berichterstattungsjahre betrachtet, so kann festgestellt werden, dass mit knapp 60% der Schweizer Arbeitgebern, bei denen eine Lohnunterbietung gemeldet wurde, auch ein Verständigungsverfahren durchgeführt wird.

Knapp 70% der 319 Verständigungsverfahren, die im Jahr 2012 mit Schweizer Arbeitgebern durchgeführt wurden, waren erfolgreich. Im Vorjahr waren etwa gleich viele Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebern, die in Branchen ohne Mindestlohn tätig waren, erfolgreich.

Tabelle 7.4: Verständigungsverfahren mit Schweizer Betriebe, die in Branchen ohne ave GAV tätig waren

	2011	2012	Entwicklung in Prozent
Einigungsversuche	323	319	-1%
davon erfolgreich	222	218	-2%
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	69%	68%	-1%*

* in Prozentpunkten

7.3. Massnahmen bei Feststellung von wiederholt missbräuchlicher Lohnunterbietung

Wie oben dargestellt (vgl. Kapitel 7.1 und Kapitel 7.2), wird bei einer Feststellung einer Unterbietung des üblichen Lohns mit dem betroffenen Arbeitgeber ein Verständigungsverfahren durchgeführt, bei dem er aufgefordert wird, die Lohndifferenz zu begleichen oder zumindest das Lohngefüge zukünftig anzupassen (Verständigungsverfahren im Einzelfall). Wird eine wiederholte und missbräuchliche Lohnunterbietung durch mehrere Betriebe (einem wesentlichen Teil einer Branche) oder einem repräsentativen Betrieb (mit einer gewissen Marktmacht) festgestellt, so wird gemäss Art. 360b Abs. 3 OR die direkte Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebern gesucht.

Scheitert ein solches Verständigungsverfahren²² und liegt eine wiederholte und missbräuchliche Lohnunterbietung vor, so können Bestimmungen eines GAV, die Mindestlöhne, Ar-

²² Ein gescheitertes Verständigungsverfahren ist nicht eine zwingende Voraussetzung für den Erlass eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV. In Branchen, in

beitszeiten, paritätischen Vollzug, Vollzugskosten und Sanktionen betreffen, im Sinne von Artikel 1a AVEG erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden können. In Branchen, in denen kein GAV existiert, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung NAV im Sinne von Artikel 360a des OR mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden.

Auf den 1. Januar 2012 wurde erstmals ein GAV auf Bundesebene erleichtert allgemeinverbindlich erklärt²³. Ausserdem existiert auf Bundesebene zurzeit ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen²⁴. Zurzeit sind zudem in folgenden Kantonen kantonale NAV mit zwingendem Mindestlohn in Kraft: Genf (Schönheitspflege, Hauswirtschaft und, seit dem 1. Februar 2013, Detailhandel), Tessin (Reifenwechsel und -reparatur, Callcenter, Fitnesscenter, Schönheitssalons, Detailhandel).

7.4. Lohnunterbietungen in den einzelnen Branchen ohne ave GAV

Wie bereits in Kapitel 6.4 dargestellt, haben die Kantone im Jahr 2012 bei **Entsendebetrieben** hauptsächlich Kontrollen im verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe sowie im Bereich der Banken, Versicherungen und der Dienstleistungen für Unternehmen durchgeführt. Überdurchschnittlich hohe Anteile an festgestellten Unterbietungen der üblichen Löhne durch Entsendebetriebe melden die Kantone insbesondere im verarbeitenden Gewerbe (13%) und im Baunebengewerbe (ebenfalls 13%). In diesen Branchen wurden auch relativ viele Kontrollen durchgeführt. Ausserdem melden die Kantone im Bereich des Gartenbaus und des Handels relativ viele Unterbietungen der üblichen Löhne durch Entsendebetriebe. Mit den meisten der betroffenen Entsendebetriebe wurden Verständigungsverfahren durchgeführt, die grösstenteils erfolgreich waren. Im Bereich des Handels waren zwar über die Hälfte der durchgeführten Verständigungsverfahren erfolgreich. Der Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren ist aber mit 58% tiefer als in den anderen Branchen.

Ein grosser Teil der Kontrollen bei **Schweizer Arbeitgebern** wurde im Handel, aber auch im Baugewerbe und im Bereich der Banken, Versicherungen und Dienstleistungen für Unternehmen, durchgeführt. Im Bereich des Handels wurden die Kantone im Rahmen der von der TPK Bund definierten Fokusbranchen (vgl. Kapitel 6.4.1) aufgefordert, im Detailhandel mit Schuhen und Bekleidung die Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebenden zu intensivieren. Ausserdem wurden vermehrt Kontrollen im Gastgewerbe - in Bereichen, die nicht unter den Geltungsbereich des ave GAV für das Gastgewerbe fallen - durchgeführt. Einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Betrieben, welche die üblichen Löhne unterboten haben, melden die Kantone im Bauhauptgewerbe, im Bereich des Handels sowie im Gastgewerbe. Weil im Gastgewerbe lediglich mit einem Betrieb ein Verständigungsverfahren durchgeführt wurde, kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei den gemeldeten Lohnunterbietungen grösstenteils um geringe Unterbietungen gehandelt hat, bei denen auf ein Verständigungsverfahren verzichtet wurde. Auffällig ist, dass im Bauhauptgewerbe (wie auch im Baunebengewerbe) und im Handel weniger als die Hälfte der durchgeführten Verständigungsverfahren erfolgreich war. Auch mit den meisten Schweizer Arbeitgebern, bei denen Unterbietungen des üblichen Lohns festgestellt werden, werden Verständigungsverfahren durchgeführt. Im Baugewerbe und im Handel war aber weniger als die Hälfte dieser durchgeführten Verfahren erfolgreich (Tabelle 7.5). Die TPK des Bundes untersucht die Situation im Bereich des Handels insbesondere beim Detailhandel mit Schuhen und Bekleidung sowie bei Inventurbetrieben zurzeit näher (vgl. Kapitel 6.4.1).

denen trotz an sich erfolgreicher Verständigungsverfahren wiederum wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietungen festgestellt werden, können die Massnahmen (erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung oder NAV mit zwingenden Mindestlöhnen) ebenfalls zur Anwendung gelangen.

²³ [Bundesratsbeschluss über die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung des Gesamtarbeitsvertrages für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz](#)

²⁴ [Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft \(NAV Hauswirtschaft\)](#)

Es ist davon auszugehen, dass sich die Situation im Bauhauptgewerbe im laufenden Jahr wieder entspannt, weil seit dem 1. Februar 2013 der GAV erneut allgemeinverbindlich erklärt ist. Im Jahr 2012 herrschte ein vertragsloser Zustand im Bauhauptgewerbe. Es galt somit in dieser Branche kein zwingender Mindestlohn und die Kompetenz zur Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ist von der PK für das Bauhauptgewerbe auf die kantonalen TPK übergegangen. Von den meisten Kantonen wurde zur Bestimmung des üblichen Lohns weiterhin der Mindestlohn des GAV aus dem Jahr 2011 herangezogen. Werden die Unterbietungsquoten und der Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren verglichen, so zeigt sich, dass sich die Entsendebetriebe eher an diesen üblichen Lohn gehalten haben als die Schweizer Arbeitgeber, die den üblichen Lohn vermehrt unterboten haben und im Rahmen von Verständigungsverfahren mehrheitlich nicht bereit waren, den üblichen Lohn im Nachhinein zu erstatten.

Es ist zu beachten, dass Kontrollen häufig aufgrund eines Verdachts und daher auch in Bereichen (Branchen und Regionen) intensiviert durchgeführt werden, in denen das Risiko von Lohnunterbietungen höher eingestuft wird (vgl. bspw. Kapitel 6.4.1). Deshalb widerspiegeln die untenstehenden Ergebnisse nicht die tatsächliche Situation im Arbeitsmarkt sondern in den intensiviert kontrollierten Bereichen und Unternehmung. Die in diesem Bericht präsentierten Unterbietungsquoten lassen somit keine Schlüsse über die Gesamtsituation auf dem Arbeitsmarkt bzw. in den einzelnen Branchen zu.

Tabelle 7.5: Anteil der kontrollierten Betriebe mit Unterbietungen der üblichen Löhne, nach Branchen

	Entsendebetriebe				Schweizer Arbeitgeber			
	Anzahl Kontrollen (mit Ergebnis)	Anteil Kontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	Anzahl durchgeführter Verständigungsverfahren	Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	Anzahl Kontrollen (mit Ergebnis)	Anteil Kontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	Anzahl durchgeführter Verständigungsverfahren	Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren
Landwirtschaft ohne Gartenbau	36	6%	0	-	248	4%	2	50%
Gartenbau i.e.S. / Gärtnerische Dienstleistungen	111	13%	11	91%	313	3%	7	71%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Bau- nebenberufe), Industrie, Bergbau	1'526	13%	157	87%	596	3%	15	53%
Bauhauptgewerbe	667	4%	20	75%	456	14%	11	36%
Baunebenberufe	1'151	13%	82	87%	444	7%	32	47%
Handel	187	14%	19	58%	1'366	14%	63	48%
Gastgewerbe	1	0%	0	-	256	21%	1	0%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	33	6%	1	100%	156	6%	13	54%
Banken, Versicherungen, Immobilienwe- sen, Dienstleistungen für Unternehmen	754	8%	56	89%	1'034	7%	115	83%
Personalverleih	2	-	0	-	121	4%	4	50%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	1	100%	1	100%	23	13%	4	100%
Reinigungsgewerbe	15	27%	3	67%	82	15%	8	75%
Öffentliche Verwaltung, internationale Organisationen, Abwasserreinigung, Abfallentsorgung, sonstige Entsorgung	26	8%	1	100%	21	0%	3	100%
Unterrichtswesen	3	0%	0	-	41	0%	0	-
Gesundheits- und Sozialwesen	18	6%	1	0%	441	11%	7	86%
Persönliche Dienstleistungen (Wäscherei, chem. Reinigung, Fitnesszentren), Kultur,	44	14%	5	60%	131	5%	8	75%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	1	100%	1	100%	63	51%	3	100%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	20	0%	0	-	197	10%	21	100%
Total	4'596	11%	358	84%	5'990	10%	319	68%

Unterbietungsquoten in grau bei den Kantonen beziehen sich auf weniger als 100 Kontrollen und lassen somit nur unter Vorbehalt Rückschlüsse auf die Situation in der gesamten Branche zu.

8. Verstösse gegen die Mindestlöhne aus ave GAV und daraus folgende Massnahmen

In Branchen mit ave GAV gelten die im betroffenen GAV verbindlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die PK können bei Verstössen gegen die Bestimmungen ihres ave GAV den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und Konventionalstrafen auferlegen (Verfahren mit kollektivrechtlichem Zusammenhang). Stellen die Kontrollorgane der PK Verstösse gegen das EntsG fest, so sind sie zur Meldung derselben an die für die (verwaltungsrechtliche) Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet²⁵. Zusätzlich zu den auferlegten Kontrollkosten und Konventionalstrafen der PK kann die kantonale Behörde bei Mindestlohnverstössen öffentlich-rechtliche Sanktionen (Bussen) verhängen. Bei schweren Verstössen gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen, bei nicht bezahlten, rechtskräftigen Bussen oder bei einer Verletzung der Auskunfts- und Mitwirkungspflicht kann die kantonale Behörde gegenüber einem ausländischen Arbeitgebenden, der im Rahmen einer Dienstleistungserbringung Arbeitnehmende in die Schweiz entsendet hat, eine Dienstleistungssperre von ein bis fünf Jahren auferlegen. Verletzt ein Entsendebetrieb seine Auskunftspflicht oder verhindert er die Kontrolle, so können ausserdem strafrechtliche Sanktionen verhängt werden.

Zwischen der Sanktionierung eines Verstosses und dem Einsatz des betroffenen Entsendebetriebs liegt in der Regel ein gewisser Zeitraum. Dies erschwert die Berichterstattung. Sanktionen, seien es zivilrechtliche aus ave GAV oder verwaltungsrechtliche gemäss EntsG, können auf dem Rechtsweg angefochten werden, was mehrere Monate bis Jahre dauern kann. Da es sich bei diesen Sanktionen oft um beträchtliche Geldbeträge (Bussen wie auch Konventionalstrafen) handelt, wird der Rechtsweg auch häufig beschritten. Weil nach einer Kontrolle vor Ort oft noch zusätzliche Unterlagen von den betroffenen Arbeitgebenden eingefordert werden müssen, kann es auch schon zwischen der Kontrolle und dem eigentlichen Beschluss bezüglich eines Verstosses zu einer zeitlichen Verzögerung kommen. Die PK erstatten Bericht über Kontrollen, die im Berichterstattungsjahr mit einem Beschluss seitens der PK abgeschlossen werden konnten. Die im vorliegenden Bericht dargestellten Kontrollen müssen sich somit nicht zwingend auf Einsätze von Entsendebetrieben im Berichterstattungsjahr beziehen. Auch bei den dargestellten Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern ist es möglich, dass die Kontrolle durch PK bereits vor dem Berichterstattungsjahr begonnen wurde.

Kapitel 8 präsentiert die Verstösse gegen in ave GAV festgelegte Mindestlöhne. Einleitend gilt es festzuhalten, dass die hier dargestellten Ergebnisse keine Schlüsse auf die Gesamtsituation der Lohnunterbietungen in allen Branchen zulassen. Dies liegt daran, dass die zu kontrollierenden Unternehmungen aufgrund gewisser Risikofaktoren ausgewählt werden: Einerseits werden die Kontrollen auf die verschiedenen Kategorien von Arbeitgebern (Schweizer Arbeitgeber, Entsendebetriebe) und den verschiedenen Branchen aufgeteilt (siehe Kapitel 6). Andererseits wird ein Teil der Unternehmungen aufgrund eines Verdachts auf Unterbietung der minimalen Lohn- oder Arbeitsbedingungen kontrolliert.

8.1. Entsendebetriebe

Im Jahr 2012 haben die PK in Branchen mit ave GAV bei insgesamt 7'405 Entsendebetrieben und 19'172 Entsandten die Lohnbedingungen überprüft (vgl. Kapitel 6). Bei diesen Kontrollen hat es sich somit um die Überprüfung der verbindlichen Lohnbedingungen, wie sie in den verschiedenen ave GAV festgehalten sind, gehandelt.

Die hier dargestellten Kontrollen müssen sich nicht zwingend auf Einsätze von Entsendebetrieben beziehen, die im Jahr 2012 stattgefunden haben. Es handelt sich dabei um Kontrollen, die im Verlaufe des Jahres 2012 von der PK abschliessend beurteilt worden sind. Weil

²⁵ Art. 9 Abs. 1 EntsG

aber die Beschlüsse bzw. daraus folgende Sanktionen seitens der PK noch nicht zwingend rechtskräftig sind und allenfalls noch ein Rekurs durch den betroffenen Entsendebetrieb eingereicht werden kann, spricht man bei den hier dargestellten Verstössen von **vermuteten Verstössen**. Die PK melden im Jahr 2012 bei 8'099 Entsandten vermutete Verstösse gegen die Mindestlöhne durch 3'109 Entsendebetriebe. Dies entspricht einem Anteil von 42% der kontrollierten Entsendebetriebe und Entsandten, bei denen ein Verstoss vermutet wurde (vgl. Tabelle 8.1). Diese Quote ist im Vergleich zum Vorjahr (Entsendebetriebe: 33% und Entsandte: 30%) gestiegen.

Zwischen dem Beschluss der PK und der tatsächlichen Sanktionierung des Verstosses seitens der PK (Auferlegung einer Konventionalstrafe und/oder von Kontrollkosten) kann es ebenfalls eine zeitliche Verzögerung geben (z.B. wegen einer allfälligen Gewährung des rechtlichen Gehörs oder einer Aufforderung zur Nachzahlung der Lohndifferenz). Deshalb kann die Anzahl der in einem Jahr gemeldeten vermuteten Verstösse nicht direkt mit der Anzahl von den PK auferlegten Sanktionen verglichen werden. Vergleicht man aber die Anzahl gemeldeter vermuteter Verstösse mit der Anzahl auferlegter Konventionalstrafen bzw. Kontrollkosten in den Jahren 2009 bis 2012, so wurde bei rund einem Drittel der gemeldeten Betriebe mit einem vermuteten Verstoss gegen die Mindestlöhne schlussendlich auch eine Konventionalstrafe auferlegt. Ebenfalls bei rund einem Drittel der gemeldeten Betriebe mit einem vermuteten Verstoss wurden Kontrollkosten auferlegt. Daraus folgt, dass bei etwa 11% der in den Jahren 2009 bis 2012 kontrollierten Entsendebetrieben eine Konventionalstrafe auferlegt wurde. Im gleichen Zeitraum wurden ebenfalls rund 11% der kontrollierten Entsendebetriebe Kontrollkosten (durch die PK) auferlegt. Daraus kann geschlossen werden, dass es sich bei einem grossen Teil der gemeldeten vermuteten Verstösse entweder um kleine Verstösse gehandelt hat, bei denen auf eine Sanktionierung durch die PK verzichtet wurde, oder dass es zu einer Nachzahlung der Lohndifferenz durch den betroffenen Betrieb gekommen ist und in der Folge auf eine Sanktionierung verzichtet wurde²⁶.

Im Jahr 2012 war der Anteil der kontrollierten Betriebe, bei denen ein (vermuteter) Verstoss gegen den Mindestlohn festgestellt wurde (42%) und denen eine Konventionalstrafe bzw. Kontrollkosten (19% bzw. 16%) auferlegt wurde, etwas höher als in den drei vorangehenden Jahren (vgl. Tabelle 8.1). Auch der Anteil der vermuteten Verstösse, die von der PK an die sanktionierende Behörde (Kanton) weitergeleitet wurden, ist mit rund 40%²⁷ im Jahr 2012 etwas höher als in den vorangehenden Jahren.²⁸ Ob dieser Zusammenhang bzw. dieser erhöhte Anteil auf eine Zunahme der Lohnverstösse durch Entsendebetriebe oder auf die Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitsweise und der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den PK (vgl. Kapitel 5.1.2) zurückzuführen ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht gesagt werden.

²⁶ Die Nachzahlung der vorenthaltenen Löhne schliesst eine Auferlegung von Kontrollkosten oder einer Konventionalstrafe nicht aus. Sie kann allerdings bei der Festlegung der Höhe der Konventionalstrafe mitberücksichtigt werden.

²⁷ Dies bedeutet, dass im Jahr 2012 bei 16% der durch die PK kontrollierten Entsendebetriebe ein Verstoss gegen einen Mindestlohn an die kantonale Behörde gemeldet wurde.

²⁸ Es ist nochmals zu betonen, dass dieser Zusammenhang nur unter Vorbehalt direkt interpretiert werden kann. Weil eine zeitliche Verzögerungen zwischen dem Feststellen eines (vermuteten) Verstosses, dessen Sanktionierung und der Weiterleitung an den Kanton bestehen kann.

Tabelle 8.1: Kontrollen durch die PK bei Entsendebetrieben

	2011		2012	
	Entsendebetriebe	Entsandte	Entsendebetriebe	Entsandte
Kontrollen von Entsandten (vermutete) Verstösse gegen die Mindestlöhne (aus ave GAV)	7'520	18'447	7'405	19'172
Anteil Kontrollen mit festgestellten Verstössen gegen die Mindestlöhne	33%	30%	42%	42%
Anzahl auferlegter Konventionalstrafen	773	-	1'152	-
Anteil der Betriebe mit vermutetem Verstoss gegen die Mindestlöhne, denen eine Konventionalstrafe auferlegt wurde	31%	-	37%	-
Anzahl auferlegter Kontrollkosten	768	-	1'378	-
Anteil der Betriebe mit vermutetem Verstoss gegen die Mindestlöhne, denen Kontrollkosten auferlegt wurde	31%	-	44%	-
Anzahl der sanktionierenden Behörde überwiesene Fälle	628	1'608	1'179	3'303
Anteil der überwiesenen Fälle von den gemeldeten (vermuteten) Verstössen	25%	29%	38%	41%

Korrigiert die Unternehmung ihr Verhalten indem sie eine Lohnnachzahlung leistet oder eine Anpassung des Lohnniveaus vornimmt, kann diese Tatsache vom Kanton berücksichtigt werden und die Sanktion entsprechend geringer ausfallen.

Wie bereits in Tabelle 8.1 dargestellt, wurden im Jahr 2012 insgesamt 1'179 Fälle von den zuständigen PK an die Kantone zur Sanktionierung überwiesen. Die Kantone haben 269 der betroffenen Entsendebetriebe zu einer Lohnnachzahlung aufgefordert²⁹. Über die letzten vier Jahre betrachtet haben die Kantone mit rund einem Viertel der betroffenen Entsendebetriebe eine solche Aufforderung zur Lohnnachzahlung durchgeführt. Etwa drei Viertel dieser Lohnnachzahlung waren erfolgreich (vgl. Tabelle 8.2). Das bedeutet, dass im Zeitraum zwischen 2009 und 2012 bei etwa 20% der durch die PK weitergeleiteten Fälle der Lohnverstoss im Nachhinein (aufgrund der Aufforderung zur Lohnnachzahlung durch den Kanton) beglichen wurde.

Im Jahr 2012 wurde gegen insgesamt 519 Entsendebetrieben eine Busse durch die kantonale Behörde wegen eines Verstosses gegen den Mindestlohn aus einem ave GAV ausgesprochen (vgl. Tabelle 8.2). Die durchschnittliche Bussenhöhe betrug dabei CHF 880.-. Ausserdem wurde gegenüber 41 Entsendebetrieben eine Dienstleistungssperre von maximal 60 Monaten wegen eines nicht geringfügigen Lohnverstosses verhängt. Werden die rechtskräftigen Sanktionen wegen Mindestlohnverstössen durch die kantonale Behörde mit der Anzahl Kontrollen durch die PK über die letzten vier Jahre betrachtet, so lässt sich feststellen, dass rund 5% der kontrollierten Betriebe schlussendlich rechtskräftig durch den Kanton sanktioniert werden (vgl. Tabelle 8.2 und Abbildung 8.1). Weil in der Regel eine grosse zeitliche Verzögerung zwischen der abschliessenden Beurteilung eines Falls durch die PK, der Weiterleitung an die kantonale Behörde und der rechtskräftigen Sanktion besteht, kann dieser Vergleich nicht für ein einzelnes Jahr (insbesondere das Jahr 2012) durchgeführt werden.

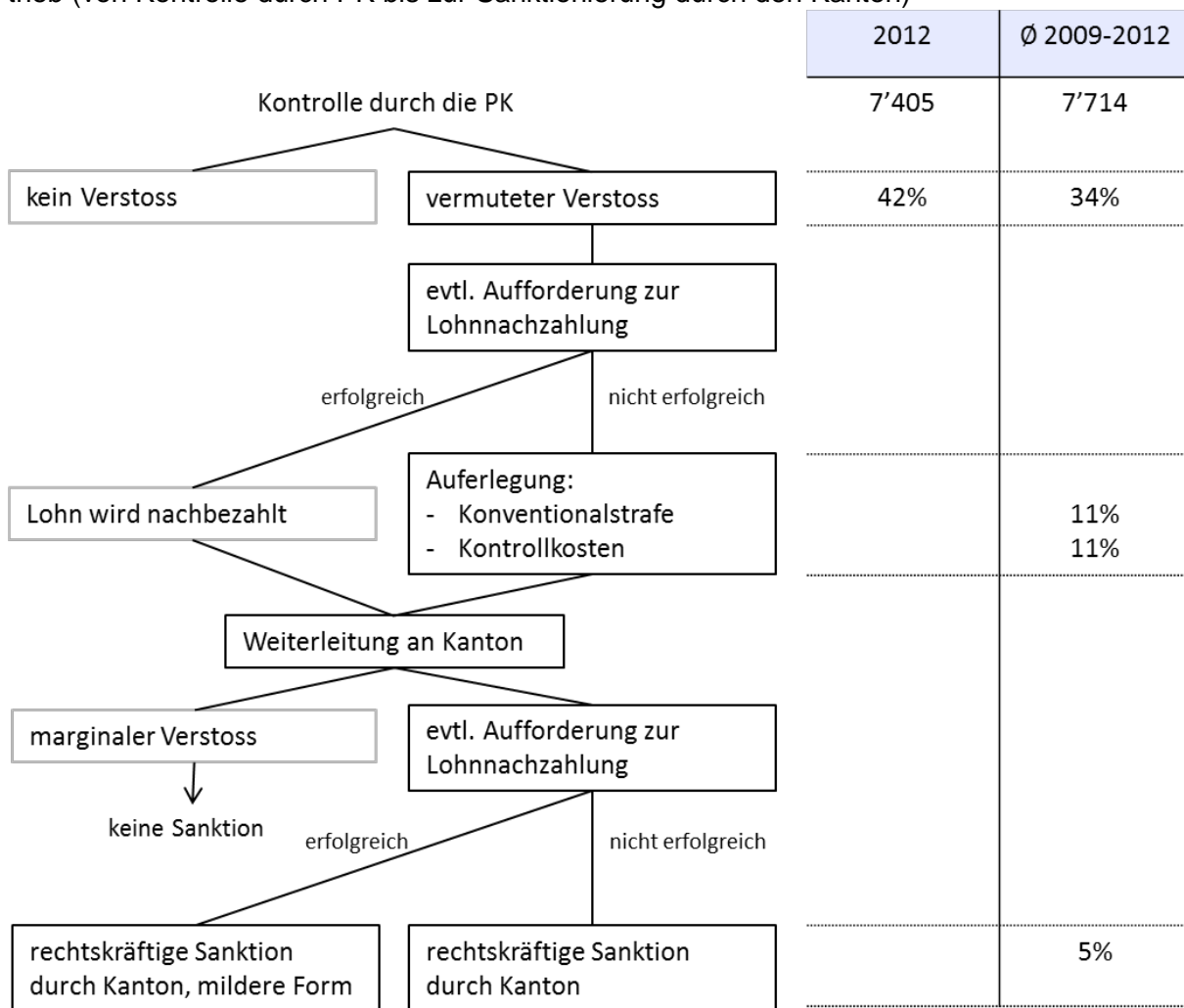
²⁹ Nicht alle Kantone fordern die betroffenen Betriebe nach Übermittlung der Fälle durch die PK (nochmals) zu einer Lohnnachzahlung auf.

Tabelle 8.2: Massnahmen wegen Verstössen gegen die Mindestlöhne durch die Kantone³⁰

	2009	2010	2011	2012
Kontrollen bei Entsendebetrieben	7'373	8'558	7'520	7'405
Anzahl der sanktionierenden Behörde überwiesene Fälle	440	858	628	1'179
Aufforderungen zur Lohnnachzahlung	108	151	281	269
davon erfolgreich	76	131	220	182
Anteil der erfolgreichen Aufforderungen	70%	87%	78%	68%
ausgesprochene Bussen wegen (geringfügigen) Verstössen gegen die Mindestlöhne	111	290	406	519
durchschnittliche Bussenhöhe	Fr. 926	Fr. 961	Fr. 914	Fr. 880
aufgelegte Dienstleistungssperren wegen nicht geringfügigen Verstössen gegen die Mindestlöhne	14	31	32	41
Anteil der durch die PK kontrollierten Entsendebetrieben, die durch den Kanton sanktioniert wurden	2%	4%	6%	8%

Quelle: RESA-Liste (Stand März 2013)

Abbildung 8.1: Vereinfachte³¹ Darstellung des Ablaufs einer Kontrolle bei einem Entsendebetrieb (von Kontrolle durch PK bis zur Sanktionierung durch den Kanton)



³⁰ Der Kanton Zürich hat in 135 Fällen Sanktionen gegen Entsendebetriebe wegen Nichteinhaltung des Mindestlohns eines ave GAV ausgesprochen. Die betroffenen Unternehmungen wurden eingeladen, Lohnnachzahlungen zu leisten.

³¹ Die Abbildung zeigt nicht alle Praktiken der Kantone auf.

8.2. Schweizer Arbeitgeber

Kontrollen durch die PK von ave GAV bei Schweizer Arbeitgebern werden im Rahmen des Vollzugs des ave GAV durchgeführt und stehen somit nicht in direktem Zusammenhang mit dem Vollzug der FlaM. Für die Arbeitsmarktbeobachtung im Allgemeinen sind diese durchgeführten Kontrollen und deren Ergebnisse aber ebenfalls von grossem Interesse.

Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden durch die PK sind in der Regel detaillierter als bei Entsendebetrieben. So werden zum Beispiel die Löhne über längere Zeiträume angeschaut. Während diesen Zeiträumen können in den GAV Lohnerhöhungen (auch verhandelte Reallohnerhöhungen) eingeführt worden sein. Vermehrte, flächendeckende Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden werden von den PK vor allem nach Lohnerhöhungen in ihrem ave GAV durchgeführt. Deshalb können die Kontrollvolumen bei Schweizer Arbeitgebenden der einzelnen PK stark schwanken und erhöhte Verstossquoten können in direktem Zusammenhang mit den Lohnerhöhungen und den vermehrten Kontrollen sein.

Wie bei den Kontrollen bei Entsendebetrieben müssen sich die hier dargestellten Kontrollen nicht zwingend auf Einsätze von bzw. Kontrollen vor Ort bei Schweizer Arbeitgebern beziehen, die im Jahr 2012 stattgefunden haben. Es handelt sich dabei um Kontrollen, die im Verlaufe des Jahrs 2012 von der PK abschliessend beurteilt worden sind. Weil aber die Beschlüsse bzw. daraus folgende Sanktionen seitens der PK noch nicht zwingend rechtskräftig sind und allenfalls noch ein Rekurs durch den betroffenen Schweizer Arbeitgeber eingereicht werden kann, spricht man auch bei den unter dieser Ziffer dargestellten Verstössen von **vermuteten Verstössen**. Die PK haben im Jahr 2012 Kontrollen von 10'001 Schweizer Betrieben abgeschlossen und dabei bei rund 2'287 der kontrollierten Betriebe (23%) mindestens einen Verstoss gegen die Mindestlöhne festgestellt bzw. vermutet. Davon betroffen waren 11'383 Angestellte (17%) von Schweizer Arbeitgebern. Diese Quote ist somit im Vergleich zum Vorjahr etwa gleich geblieben (vgl. Tabelle 8.3).

Tabelle 8.3: Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern (ohne Personalverleiher) durch die PK

	2011		2012	
	Betriebe	Personen	Betriebe	Personen
Kontrollen	10'218	59'420	10'001	66'399
(vermutete) Verstösse gegen die Mindestlöhne (aus ave GAV)	2'485	10'476	2'287	11'383
Anteil Kontrollen mit festgestellten Verstössen gegen die Mindestlöhne	24%	18%	23%	17%

8.3. Verstösse gegen die Mindestlöhne aus ave GAV in den einzelnen Branchen

Wie bereits in Kapitel 6.4 dargestellt, haben die PK im Jahr 2012 bei **Entsendebetrieben** hauptsächlich Kontrollen im verarbeitenden Gewerbe und im Baunebengewerbe durchgeführt. In diesen Bereichen ist der Abdeckungsgrad durch die ave GAV auch am höchsten. Hier melden die PK auch hohe Anteile an (vermuteten) Verstössen gegen die Mindestlöhne aus ave GAV durch Entsendebetriebe. Die Anteile der kontrollierten Entsendebetriebe, bei denen ein Verstoss gegen die Mindestlöhne vermutet wurde, aufgeschlüsselt nach jeder GAV-Branche, ist in Tabelle 15.9 ersichtlich. In Tabelle 15.9 wird ebenfalls ersichtlich, dass ein grosser Teil der bei Entsendebetrieben durchgeführten Kontrollen aufgrund eines Verdachts durchgeführt werden. Im Bereich des Gartenbaus (betrifft allerdings nur die Kantone Baselland und Basel-Stadt³²) sowie im Reinigungsgewerbe (betrifft die Deutschschweiz³³)

³² [GAV für das Gärtnergewerbe in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft](#)

³³ [GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz](#). Die PK des ave GAV des Reinigungssektor der Westschweiz hat im Jahr 2012 keine Kontrollen bei Entsendebetrieben durchgeführt.

werden ebenfalls relativ viele (vermutete) Verstösse gegen die Mindestlöhne durch Entsendebetriebe gemeldet.

Bei **Schweizer Arbeitgebern** wurden im Jahr 2012 ebenfalls viele Kontrollen im Baugewerbe und im verarbeitenden Gewerbe durchgeführt. Zusätzlich werden erfahrungsgemäss viele Kontrollen im Gastgewerbe durch die zuständige PK durchgeführt. Überdurchschnittliche Verstossquoten melden die PK im verarbeitenden Gewerbe und im Baunebengewerbe. Ausserdem wird im Personalverleih durch verschiedene PK ein hoher Anteil an Personalverleihern gemeldet, bei denen zumindest bei einem Angestellten die Mindestlöhne nicht eingehalten wurden (vgl. Kapitel 12: Die Situation im Bereich des Personalverleihs). Insgesamt melden die PK, dass sie bei 23% der kontrollierten Schweizer Betriebe bei zumindest einem Angestellten einen Lohnverstoss vermutet haben (vgl. Tabelle 8.4).

Tabelle 8.4: Anteil der kontrollierten Betriebe mit (vermuteten) Verstössen gegen die Mindestlöhne aus ave GAV, nach Branchen

	Entsendebetriebe		Schweizer Arbeitgeber	
	Kontrollen bei Entsendebetrieben	Anteil Kontrollen mit (vermuteten) Verstössen gegen die Mindestlöhne	Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	Anteil Kontrollen mit (vermuteten) Verstössen gegen die Mindestlöhne
Gartenbau i.e.S. /Gärtnerische Dienstleistungen	34	38%	28	33%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Bergbau	2'896	44%	1'974	36%
Bauhauptgewerbe*	259	38%	1'743	24%
Baunebengewerbe	4'047	42%	2'917	37%
Handel	0	-	122	23%
Gastgewerbe	39	8%	3'510	13%
Personalverleih	0	-	607	49%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	20	10%	46	29%
Reinigungsgewerbe	110	40%	82	65%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	0	-	100	2%
Total	7'405	42%	10'608	23%

Unterbietungsquoten in *grau* beziehen sich auf weniger als 100 Kontrollen und lassen somit nur unter Vorbehalt Rückschlüsse auf die Situation in der gesamten Branche zu.

* Der LMV für das Bauhauptgewerbe war im Jahr 2012 nicht allgemeinverbindlich erklärt. Daher hat die zuständige PK keine Kontrollen bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern, die im Verlaufe des Jahre 2012 einen Einsatz in der Schweiz hatten, durchgeführt. Die von der PK gemeldeten Kontrollzahlen beziehen sich einerseits auf Kontrollen, die im Jahr 2011 durchgeführt und im Jahr 2012 abgeschlossen wurden und andererseits auf die Kontrollen, die bei Verbandsfirmen seit dem 1. April 2012 durchgeführt wurden.

9. Verstösse gegen die Arbeitsbedingungen

Neben den Unterbietungen üblicher Löhne und den Verstössen gegen Mindestlöhne werden auch Informationen zu anderen Verstössen gegen Bestimmungen des Arbeitsrechts (inkl. den Vorschriften des Unfallversicherungsgesetzes) oder gegen weitere Bestimmungen aus ave GAV eingefordert. Mit dem Vollzug des Arbeitsgesetzes (ArG; SR 822.11) und des Unfallversicherungsgesetzes (UVG; 832.20) sind allerdings im Allgemeinen andere Stellen betraut. Die Inspektoren im Bereich der FlaM melden aber gegebenenfalls Verstösse den zuständigen Stellen. Deshalb sind unterschiedliche Verstösse gegen andere Bestimmungen als die Lohnbedingungen zwischen den Vollzugsorganen nicht miteinander vergleichbar und lediglich unter diesem Vorbehalt zu interpretieren.

Bei der Interpretation verschiedener Verstossquoten bzw. Unterbietungsquoten ist zu berücksichtigen, dass pro kontrollierten Arbeitnehmenden gleichzeitig mehrere Bestimmungen

verletzt sein können. So können beim gleichen Arbeitnehmenden beispielsweise nebst Verletzung der Meldebestimmungen auch Verstösse gegen Lohn- und Arbeitszeitvorschriften vorliegen. Aus diesem Grund sind verschiedene Quoten nicht zu kumulieren.

Unter dieser Ziffer werden festgestellte Verstösse gegen die Arbeitsbedingungen und daraus resultierende Sanktionen und Massnahmen präsentiert, die sich nicht auf Verstösse gegen die Mindestlöhne (vgl. Kapitel 8) oder Unterbietungen der üblichen Löhne (vgl. Kapitel 7) beziehen.

Bei den durch die Kantone/TPK gemeldeten Verstössen gegen die Arbeitsbedingungen ist 2012 der Anteil auf 6% gestiegen (4% im Vorjahr). Dagegen ist der Anteil der davon betroffenen Personen von 10% im Jahr 2011 auf 8% leicht zurückgegangen. Der Anteil der von den Kantonen gemeldeten Verstösse gegen die Arbeitsbedingungen ist in Tabelle 15.7 abgebildet.

Die PK melden dieselben Beobachtungen, d.h. ein Anstieg der vermuteten Verstösse gegen die Arbeitsbedingungen bei den Unternehmen (von 27% 2011 auf 30% 2012) sowie ein Rückgang der davon betroffenen Personen (von 18% 2011 auf 16% 2012). Tabelle 15.9, Tabelle 15.10 sowie Tabelle 15.11 enthalten einige Präzisierungen zu diesen anderen Verstössen, aufgeteilt auf die Kontrollen bei Entsendebetrieben, die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden und die Kontrollen bei Personalverleihern. So wird ersichtlich, dass der Anteil der Verstösse gegen die Arbeitsbedingungen bei den Entsendebetrieben 24% beträgt. Den höchsten Anteil vermuteter Verstösse meldet die PK für das Plattenlegergewerbe der Zentralschweiz auf (47%), gefolgt von der PK für das Metallgewerbe (35%) und der PK für das Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe (35%). Der Anteil der Verstösse gegen Arbeitsbedingungen beläuft sich auf 33% für die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden und auf 44% für die Kontrollen bei Personalverleihern.

Tabelle 9.1: Anteil der Kontrollen mit Verstössen gegen die Arbeitsbedingungen

	2011				2012				Entwicklung 11 - 12 (in Prozentpunkten)			
	Anteil Betriebe		Anteil Personen		Anteil Betriebe		Anteil Personen		Anteil Betriebe		Anteil Personen	
	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK
Andere Verstösse gegen das Entsendegesetz	4%	20%	4%	19%	6%	24%	5%	23%	+2%	+4%	+1%	+4%
Andere Verstösse durch Schweizer Arbeitgeber	4%	32%	11%	17%	5%	34%	9%	14%	+1%	+2%	-3%	-4%
Total andere Verstösse	4%	27%	10%	18%	6%	30%	8%	16%	+1%	+3%	-2%	-2%

Die Kantone konnten insgesamt 4'596 Fälle, der im Jahr 2012 kontrollierten Entsendebetrieben, abschliessend beurteilen. Bei 264 Kontrollen (bzw. bei 6% dieser Kontrollen) wurde ein Verstoß gegen die Arbeitsbedingungen festgestellt. 185 Entsendebetriebe wurden im Jahr 2012 wegen einem Verstoß gegen die Arbeitsbedingungen gebüsst. Diese Angaben betreffen lediglich durch die Kantone kontrollierte Entsendebetriebe. Eine Übersicht zu allen rechtskräftigen Sanktionen auf Basis des EntsG bietet die Liste der rechtskräftig sanktionierten Arbeitgeber (vgl. Kapitel 11).

10. Sanktionen im Bereich des Meldeverfahrens

Um einen Arbeitseinsatz ordnungsgemäss zu melden, muss ein Dienstleistungserbringer die Einsatztage, den Einsatzort und den Zweck der in der Schweiz auszuführenden Dienstleistung melden. Zusätzlich müssen detaillierte Angaben zu den Arbeitnehmenden, die entsendet werden sollen, gemacht werden. Bei entsandten Arbeitnehmenden sowie selbständigen Dienstleistungserbringern hat die Meldung spätestens acht Tage vor Ausübung der Dienstleistung auf den dafür vorgesehenen Formularen zu erfolgen. Einsätze unter acht Tagen im Kalenderjahr müssen mit Ausnahme einiger Einsatzbranchen³⁴ nicht gemeldet werden. Um Kontrollen vor Ort bei entsandten Personen zu organisieren und durchzuführen, ist die vorgängige Meldung für Kontrollorgane von zentraler Bedeutung.

Wie Tabelle 10.1 unten zeigt, wurden im Jahr 2012 gegenüber Betrieben, die ihre Meldepflicht verletzt hatten, 1'367 Verwarnungen und 1'321 Bussen ausgesprochen. Diese Zahlen bedeuten einen leichten Anstieg gegenüber 2011 (+12%), der jedoch verhältnismässig der Zunahme der Meldungen entspricht (+13% laut Tabelle 15.2). Ausserdem wurde gegenüber 210 Betrieben eine Dienstleistungssperre verhängt, weil sie einen Meldeverstoss begangen und die darauf folgende Busse nicht beglichen haben. Auch bei diesen Fällen ist ein leichter Anstieg gegenüber dem Vorjahr zu beobachten (+6%).

Tabelle 10.1: Sanktionen im Bereich des Meldeverfahrens

	2011	2012	Entwicklung in Prozent
Anzahl Verwarnungen	1'223	1'367	12%
Bussen wegen Meldeverstössen	1'175	1'321	12%
Sperren wegen nicht bezahlten Bussen bei Meldeverstössen	199	210	6%
Rückfälle: Verstösse durch vorgängig gebüsste	81	67	-17%

11. Die Liste der rechtskräftig sanktionierten Arbeitgeber

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 ave GAV den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und Konventionalstrafen auferlegen (Verfahren mit kollektivrechtlichem Zusammenhang). Stellen die Kontrollorgane der PK Verstösse gegen das EntsG fest, so sind sie zur Meldung derselben an die für die (verwaltungsrechtliche) Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet³⁵. Zusätzlich zu den auferlegten Kontrollkosten und Konventionalstrafen der PK kann die kantonale Behörde administrativ Bussen verhängen. Bei schweren Verstössen gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen, bei nicht bezahlten, rechtskräftigen Bussen oder bei einer Verletzung der Auskunftspflicht und Mitwirkungspflicht kann die kantonale Behörde gegenüber einem ausländischen Arbeitgebenden, der im Rahmen einer Dienstleistungserbringung Arbeitnehmende in die Schweiz entsendet, eine Dienstleistungssperre von ein bis fünf Jahren auferlegen. Verletzt ein Entsendebetrieb seine Auskunftspflicht oder verhindert er die Kontrolle, so können die kantonalen Strafgerichte ausserdem Bussen (strafrechtliche Sanktionen) verhängen.

³⁴ Baugewerbe, Gastgewerbe/Hotelgewerbe, Reinigungsgewerbe in Industrie und Haushalten, Bewachungs- und Sicherheitsdienst, Reisengewerbe und Erotikgewerbe.

³⁵ Art. 9 Abs. 1 EntsG

Die kantonalen Behörden stellen ihre (verwaltungsrechtlichen) Sanktionsentscheide dem SECO zu. Das SECO führt eine Liste der Arbeitgeber, die gegen Bestimmungen des EntsG verstossen haben³⁶. Die Liste wird monatlich aktualisiert und ist öffentlich.

Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über den Vollzug der FlaM erstatten die Vollzugorgane dem SECO Bericht über die durchgeführten Kontrollen und die festgestellten Unterbietungen der üblichen Löhne bzw. die (vermuteten) Verstösse gegen die Mindestlöhne aus ave GAV. Bei den in den Kapiteln 8 und 9 dargestellten Verstössen handelt es sich somit in erster Linie nicht um rechtskräftige Verstösse. Zudem ist es möglich, dass die von den PK festgestellten oder sanktionierten Verstösse gegen ave GAV noch nicht durch die kantonale Behörde sanktioniert wurden. Weil zwischen dem Feststellen eines Verstosses und der rechtskräftigen Sanktionierung dieses Verstosses ein gewisser Zeitraum vergeht, unterscheidet sich die Anzahl der im vorliegenden Bericht angegebenen (vermuteten) Verstössen von der Anzahl unter dieser Ziffer dargestellten rechtskräftig sanktionierten Arbeitgeber (Entsendebetriebe).

Wie Tabelle 11.1 zeigt, enthält die Liste für das Jahr 2012 2'408 Betriebe, deren Sanktion für einen Verstoß gegen das EntsG rechtskräftig wurde (Stand März 2013). Gegen 606 dieser 2'408 Betriebe wurde eine Dienstleistungssperre von einem bis fünf Jahren verhängt.

Die Sanktionierung der Verletzung der Auskunftspflicht stellt einen wichtigen Anteil der ausgesprochenen Sanktionen dar (333 von 606 Dienstleistungssperren und 333 der insgesamt 2'408 Sanktionen) dar. Die Dienstleistungssperre ist die schärfste Sanktionsmöglichkeit, die das EntsG vorsieht und wird nur bei schwerwiegenden Verstössen ausgesprochen. In der Regel werden die Betriebe sanktioniert.³⁷

Tabelle 11.1: Rechtskräftig sanktionierte Entsendebetriebe (Stand März 2013)

	2009	2010	2011	2012
Bussen wegen Meldeverstössen	712	895	1'017	1'085
Bussen wegen Verstössen gegen Mindestlöhne	117	298	413	535
Bussen wegen einem Verstoß gegen andere Bestimmungen des EntsG	45	25	20	182
Total Bussen	874	1'218	1'450	1'802
Dienstleistungssperren wegen einem nicht geringfügigen Verstoß gegen die Mindestlöhne	14	31	32	41
Dienstleistungssperren wegen einem Verstoß gegen die Auskunftspflicht	147	241	213	333
Dienstleistungssperre wegen Nicht-Bezahlung einer rechtskräftigen Busse	81	288	259	228
Dienstleistungssperre wegen anderen nicht geringfügigen Verstössen gegen das EntsG	4	3	6	4
Total Dienstleistungssperren	246	563	510	606

Quelle: SECO (RESA-Liste)

³⁶ Art. 9 Abs. 3 EntsG

³⁷ Unter gewissen Umständen, hauptsächlich im grenzüberschreitenden, mehrsprachigen Kontext, kann es vorkommen, dass sich die Einforderung der benötigten Unterlagen als schwierig gestaltet.

12. Die Situation im Bereich des Personalverleihs

Im Jahr 2011 konnten sich die Sozialpartner im Bereich des Personalverleihs über einen GAV für die Branche einigen. Die Allgemeinverbindlicherklärung dieses GAV ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Sie regelt die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden, die von mittleren und grösseren Personalverleihbetrieben verliehen werden³⁸.

In den letzten zehn Jahren hat die Bedeutung der Branche des Personalverleihs zugenommen. Eine hohe Zahl von Grenzgängern und meldepflichtigen Arbeitnehmenden ist in dieser Branche tätig. Der Personalverleih aus dem Ausland ist in der Schweiz verboten. Daher fallen im Personalverleih tätige (und meldepflichtige) Arbeitnehmende ausschliesslich in die Kategorie der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden.

Wie in Kapitel 4 beschrieben, haben sich rund 103'000 Personen für einen Stellenantritt von weniger als drei Monaten in der Schweiz angemeldet. Etwa ein Drittel dieser Personen war im Personalverleih tätig. Wie Tabelle 4.3 zeigt, machte das Arbeitsvolumen der im Personalverleih tätigen meldepflichtigen Stellenantritte rund 40% des Arbeitsvolumens aller kurzfristigen Stellenantritte (bei Schweizer Arbeitgebern) aus. Das Arbeitsvolumen der im Personalverleih tätigen meldepflichtigen Stellenantritte beträgt 27% des Arbeitsvolumens aller meldepflichtigen Arbeitnehmenden (Stellenantritte, Entsandte und Selbständige). Das Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Arbeitnehmenden (unter 90 Tagen) ist somit in der Branche des Personalverleihs am höchsten. Der Beschäftigungsanteil der Meldepflichtigen liegt im Personalverleih bei 8% (der Beschäftigungsanteil aller meldepflichtigen in der Gesamtwirtschaft liegt bei 0.6%).

12.1. Kontrolltätigkeit im Personalverleih

Die Tatsache, dass Personalverleiher relativ stark von den Möglichkeiten zur Rekrutierung von Personal aus dem EU/EFTA-Raum profitieren, rechtfertigt eine genauere Beobachtung der Branche im Rahmen der FlaM. So hat die TPK des Bundes den Personalverleih auch 2012 als Fokusbranche bezeichnet (vgl. Kapitel 6.4.1). Entsprechend wurden auch im Jahr 2012 vermehrte Kontrollen in diesem Bereich durchgeführt. Die Kantone haben 136 Betriebe kontrolliert; 121 dieser Kontrollen im konnten Jahr 2012 abschliessend beurteilt werden. Die Kantone haben bei den 136 Betriebskontrollen 1'291 Personen kontrolliert, von denen 808 Gegenstand eines Beschlusses waren. Die PK haben 607 Betriebe und 3'155 Personen kontrolliert. Gesamthaft wurden 2012 die Lohn- und Arbeitsbedingungen von 4'400 im Personalverleih tätigen Personen bei insgesamt 712 Betrieben³⁹ überprüft (2011: rund 4'900 Personen und 1300 Personalverleiher). Die Kontrolltätigkeit ist im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr somit leicht zurückgegangen.

Die Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK deckte Lohnunterbietungen bei 4% der Betriebe auf. Die kantonalen TPK stellten zudem fest, dass 12% der kontrollierten Personen von Lohnunterbietungen betroffen waren. Im Vergleich zum Vorjahr war damit im Jahr 2012 ein höherer Anteil an Lohnunterbietungen bei Personen festzustellen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass nur ein Teil der Kantone in diesem Bereich aktiv war, wie auch die folgende Tabelle zeigt. Im Kanton Jura wurden die meisten Kontrollen durchgeführt, insbesondere Personenkontrollen. Dieser Kanton meldet auch den höchsten Anteil an Lohnunterbietungen im Bereich des Personalverleihs.

³⁸ Betriebe, die bezüglich der verliehenen Arbeitnehmenden pro Kalenderjahr eine Lohnsumme von mindestens CHF 1,2 Mio. aufweisen.

³⁹ Weil ein grosser Teil der Kontrollen vor Ort (bspw. auf einer Baustelle) durchgeführt werden und viele Personalverleiher Personen in verschiedenen Branchen (die dann an verschiedenen Orten im Einsatz sind) verleihen, ist davon auszugehen, dass verschiedene Personalverleiher (Betriebe) mehrmals kontrolliert wurden. Dies bedeutet, dass nicht zwingend bei 712 verschiedenen Personalverleihern im Jahr 2012 die Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft wurden.

Tabelle 12.1: Kontrollen durch die TPK im Personalverleih

	Anzahl kontrollierter Betriebe	Kontrollen mit Beschlüssen*	Anteil Lohnunterbietungen	Anzahl kontrollierter Personen	Kontrollen mit Beschlüssen	Anteil Lohnunterbietungen
AG	1	1	100%	8	2	100%
AR	1	1	0%	60	60	0%
BS	30	29	3%	36	34	3%
FR	1	0	-	5	0	-
GE	6	6	17%	111	111	1%
GR	1	1	0%	2	2	0%
JU	19	11	18%	959	499	19%
LU	1	1	0%	1	1	0%
NE	1	1	0%	10	10	0%
SG	25	20	0%	44	34	0%
SZ	3	3	0%	3	3	0%
SO	42	42	0%	42	42	0%
UR – OW - NW	2	2	0%	2	2	0%
VS	3	3	0%	8	8	0%
CH	136	121	4%	1'279	808	12%

* Kontrollen mit Beschlüssen: je nach Fall; bei Unterbietung mit Sanktion, liegt keine Unterbietung vor, ohne Sanktion

Die Anzahl Kontrollen durch die PK bei Personalverleihern ging im Jahr 2012 von 814 auf 607 zurück (vgl. Tabelle 12.2 bzw. Tabelle 6.10). Die Anzahl Personenkontrollen stieg hingegen von 2'958 kontrollierten Personen auf 3'155. Die Zahl der Verstösse gegen die Mindestlöhne durch Personalverleiher ist relativ hoch: fast jeder zweite kontrollierte Betrieb beging einen Verstoß gegen die Lohnvorschriften (vgl. Tabelle 12.1). Auch die Lohnverstösse bei den 2012 kontrollierten Personen sind von 29% im Jahr 2011 auf 35% im Jahr 2012 gestiegen. Sowohl bei den Betriebs- als auch bei den Personenkontrollen ist der Anteil der Lohnverstösse im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr also gestiegen.

Tabelle 12.2: Kontrollen durch die PK bei Personalverleihern

	Anzahl Kontrollen bei Schweizer Personalverleihern (Art. 20 AVG)		Verstösse gegen Lohnbestimmungen		Andere Verstösse	
	Betriebe	Personen	Betriebe	Personen	Betriebe	Personen
Gartenbau i.e.S. / Gärtnerische Dienstleistungen	1	1	0%	0%	0%	0%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Bergbau	127	190	60%	64%	34%	66%
Bauhauptgewerbe	36	1'123	44%	36%	1%	29%
Baunebengewerbe	339	970	49%	47%	13%	18%
Handel	0	0	0%	0%	0%	0%
Reinigungsgewerbe	17	24	76%	83%	46%	75%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	1	8	0%	0%	100%	100%
Personalverleih	86	839	35%	13%	7%	27%
Total ave GAV Bund	607	3'155	49%	35%	9%	28%

Für Personalverleiher, die gegen Mindestlöhne, Sozialversicherungsvorschriften, ausländerrechtliche Vorschriften etc. verstossen, sieht das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG)⁴⁰ zwei verschiedene Sanktionsarten vor. Entweder steht den Behörden das administrativrechtliche Entzugsverfahren der Bewilligung zu oder es kann ein strafrechtliches Verfahren eröffnet werden. Ein Bewilligungsentzug hat immer auch den Verlust von Arbeitsplätzen sowohl für das festangestellte Stammpersonal als auch für das verliehene Personal zur Folge. Daher wird das Instrument des Bewilligungsentzugs zurückhaltend eingesetzt. Die Behörden wirken in diesen Fällen primär darauf hin, dass die Verleiher, welche beispielsweise Mindestlöhne aus ave GAV unterschritten haben, Nachzahlungen an die Arbeitnehmer leisten und sich inskünftig an die im AVG vorgegebenen Arbeitnehmerschutzbestimmungen halten.

12.2. Sanktionen wegen Verstössen gegen ave GAV durch Personalverleiher

Aus Tabelle 12.3 geht hervor, dass die Anzahl kontrollierter Betriebe im Vergleich zum letzten Jahr um ein Viertel abgenommen hat (-25%). Auch die (absolute) Anzahl von Verstössen gegen Mindestlohnbestimmungen ist zurückgegangen (-9%). Die Verstösse gegen andere Bestimmungen haben dagegen um 11% zugenommen. Die Konventionalstrafen sind weiter zurückgegangen (-35%), nachdem sie sich schon im Vorjahr um ein Viertel reduziert hatten (-26%). Zwischen 6% und 12% der von den PK gemeldeten (vermuteten) Verstösse wurden mit einer Konventionalstrafe belegt.

Tabelle 12.3: Sanktionen wegen Verletzungen der ave GAV durch Personalverleiher

	2009	2010	2011	2012	Veränderung geg. Vorjahr
Anzahl kontrollierter Betriebe	1'119	806	814	607	-25%
Betriebe mit Verstössen geg. Mindestlöhne	352	333	329	300	-9%
Betriebe mit Verstössen and. Bestimmungen	260	264	244	270	+11%
Konventionalstrafen	75	73	54	35	-35%
Gesamtbetrag verhängter Konventionalstrafen (CHF)	129'310	123'284	87'996	71'666	-19%
Durchschnittliche Konventionalstrafe	1'724	1'689	1'630	2'048	+26%
Betriebe, denen Kontrollkosten auferlegt wurden	86	96	59	40	-32%
Durchschnittlich auferlegte Kosten pro Betrieb (CHF)	3'164	2'058	3'560	3'696	+4%
Gesamtbetrag auferlegte Kontrollkosten (CHF)	272'133	197'553	210'059	147'854	-30%
Rückfälle	1	4	6	3	-50%

⁴⁰ SR 823.11

13. Meldepflichtige Selbständigerwerbende

Wie Tabelle 13.1 zeigt, hat die Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbender in den letzten Jahren laufend zugenommen. Ihr Beschäftigungsanteil (das Arbeitsvolumen entspricht rund 2'600 Vollzeitäquivalenten Arbeitnehmenden) ist allerdings relativ gering. Mit einem durchschnittlichen Wachstum in den Jahren von 2005 bis 2012 von 24% steigt ihre Zahl jedoch ständig (ohne persönliche Dienstleistungen 18%). 2012 wurde eine Zunahme von 18% gegenüber 2011 verzeichnet (ohne persönliche Dienstleistungen 16%). Im Bereich der persönlichen Dienstleistungen sind neben dem Baunebengewerbe am meisten meldepflichtige Selbständigerwerbende tätig.

Tabelle 13.1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbenden

	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Selbständigerwerbende	7'254	9'799	11'910	12'763	14'738	20'921	24'649
Entwicklung	33%	35%	22%	7%	15%	42%	18%
Selbständigerwerbende ohne persönliche Dienstleistungen	6'742	8'199	9'220	8'927	10'885	14'479	16'839
Entwicklung	+27%	+22%	+12%	-3%	+22%	33%	+16%

* Entwicklung im Vergleich zum Jahr 2005

Laut Tabelle 15.3 sind die Selbständigerwerbenden aus dem EU/EFTA-Raum hauptsächlich im Baunebengewerbe (8'467 Selbständigerwerbende), im Bereich der persönlichen Dienstleistungen (8'431 Selbständigerwerbende) sowie im verarbeitenden Gewerbe (2'196 Selbständigerwerbende) tätig. Ein wesentlicher Anteil der Kontrollen (in Bezug auf die Überprüfung des Status als Selbständigerwerbender) wurde daher im Baunebengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe durchgeführt. In diesen Branchen werden auch am meisten Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit gemeldet. Gemäss Tabelle 13.2 wurde bei 11% der überprüften Personen im Baunebengewerbe eine Scheinselbständigkeit vermutet.

Generell ist die Zahl der Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit im Jahr 2012 gegenüber dem letzten Berichtsjahr mehr oder weniger stabil geblieben. Die kantonalen TPK haben bei 4% der kontrollierten (und als selbständig gemeldeten) Personen eine Scheinselbständigkeit gemeldet, was dem Verhältnis des Vorjahres entspricht. Die PK melden bei 14% der kontrollierten Personen eine Scheinselbständigkeit. 2012 wurde insgesamt bei 9,5% der von den TPK und den PK überprüften Selbständigerwerbenden eine Scheinselbständigkeit vermutet. 2011 betrug dieser Anteil 10%.

Wie aus Tabelle 13.2 unten hervorgeht, haben die TPK und die PK bei insgesamt 6'710 Personen den Status der Selbständigkeit überprüft. Die TPK haben ihre Kontrolltätigkeit von 2'218 auf 3'214 kontrollierte meldepflichtige Selbständigerwerbende erhöht. Die PK haben im Jahr 2012 3'496 Selbständigerwerbende überprüft (2011: 3'218). Den Status der Selbständigkeit abschliessend zu überprüfen, ist relativ aufwendig und dauert in vielen Fällen recht lange, weil nach der Kontrolle am Arbeitsort meist noch zusätzliche Unterlagen eingefordert werden müssen. Die Kontrollorgane treffen ausserdem oft auf komplizierte Konstellationen im Rahmen von Subunternehmerverhältnissen. Dies kann die Überprüfung der Selbständigkeit zusätzlich erschweren. Wird eine Scheinselbständigkeit festgestellt, so muss der Arbeitgeber ausfindig gemacht werden, damit dieser zu einer allfälligen Lohnnachzahlung aufgefordert und gegebenenfalls sanktioniert werden kann. Um die Überprüfung der Selbständigkeit zu erleichtern und um weitere Lücken bei den FlaM zu schliessen, sind infolge der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Revision des EntsG die meldepflichtigen Selbständigerwerbenden verpflichtet, über Unterlagen zu verfügen, welche ihre Selbständigkeit nachweisen. Falls diese Dokumente nicht unterbreitet werden, können die Kantone unter Umständen einen Arbeitsunterbruch anordnen. Diese Dokumentationspflicht soll die Überprüfung der Selbständigkeit für die Vollzugsorgane der FlaM erleichtert.

Tabelle 13.2: Anzahl Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden

	Kantone (Branchen ohne ave GAV)		PK (Branchen mit ave GAV)		Total der kontrollierten Selbständigerwerbenden	Anteil vom Total der kontrollierten Selbständigerwerbenden	Total der Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit	Anteil der Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit
	Kontrollen	Fälle von vermuteter Schein- selbständigkeit	Kontrollen	Fälle von vermuteter Schein- selbständigkeit				
Landwirtschaft	2	0	0	0	2	0.0%	0	0.0%
Gartenbau i.e.S. / Gärtnerische Dienstleistungen	35	1	6	0	41	0.6%	1	2.4%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Bau- nebenberufe), Industrie, Bergbau	389	19	1'539	217	1'928	28.7%	236	12.2%
Bauhauptgewerbe	299	11	21*	6	320	4.8%	17	5.4%
Baunebenberufe	1'345	83	1'870	271	3'215	47.9%	354	11.0%
Handel	103	1	9	2	112	1.7%	3	2.7%
Gastgewerbe	0	0	18	0	18	0.3%	0	0.0%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	8	0	0	0	8	0.1%	0	0.0%
Banken, Versicherungen, Immobilienwe- sen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	286	8	0	0	286	4.3%	8	2.8%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	13	0	11	11	24	0.4%	11	45.8%
Reinigungsgewerbe	10	0	22	0	32	0.5%	0	0.0%
Öffentliche Verwaltung, internationale Organisationen	3	0	0	0	3	0.0%	0	0.0%
Unterrichtswesen	14	0	0	0	14	0.2%	0	0.0%
Gesundheits- und Sozialwesen	15	1	0	0	15	0.2%	1	6.7%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung	59	3	0	0	59	0.9%	3	5.1%
Erotikgewerbe	607	2	0	0	607	9.0%	2	0.3%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	3	0	0	0	3	0.0%	0	0.0%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	23	0	0	0	23	0.3%	0	0.0%
Total	3'214	129	3'496	507	6'710	100%	636	9.5%

* Der LMV für das Bauhauptgewerbe war im Jahr 2012 nicht allgemeinverbindlich erklärt. Daher hat die zuständige PK keine Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden, die im Verlaufe des Jahre 2012 einen Einsatz in der Schweiz hatten, durchgeführt. Die von der PK gemeldeten Kontrollzahlen beziehen sich auf Kontrollen, die im Jahr 2011 durchgeführt und im Jahr 2012 abgeschlossen wurden.

14. Zusammenfassung, Beurteilung und Ausblick

Der vorliegende Bericht analysiert im Detail den Vollzug der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (FlaM). Die FlaM bezwecken den Schutz vor missbräuchlichen Unterschreitungen der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen sowohl für Schweizer Erwerbstätige als auch für Arbeitstätige aus einem EU/EFTA-Staat.

Die FlaM haben im Verlauf des Jahres 2012 einige Verbesserungen erfahren, mit denen diverse von den politischen Akteuren festgestellte Mängel behoben werden konnten. Die verschiedenen Projekte zur Verbesserung des Vollzugs und zur Unterstützung der PK und der Kantone werden im Jahr 2013 weitergeführt.

Die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter ist 2012 erneut gestiegen (+13%), wobei der höchste Beschäftigungsanteil im Personalverleih und im Baunebengewerbe zu finden ist (vgl. Tabelle 4.3). Die von der Entwicklung der Anzahl Meldepflichtiger abhängige Kontrolltätigkeit bei Dienstleistungserbringern hat ebenfalls zugenommen (+5%). Die Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden sind im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen (-5%); hingegen wurden mehr Personenkontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden durchgeführt (+5%). Generell blieb die Anzahl der Betriebskontrollen stabil und die Personenkontrollen haben zugenommen (+7%). Die Lohn- und Arbeitsbedingungen wurden bei rund 6% der Schweizer Arbeitgebenden, bei 40% der meldepflichtigen Entsandten (vgl. Tabelle 6.5 und Tabelle 6.6). Ausserdem wurde bei 40% der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden der Status der Selbständigkeit überprüft (vgl. Tabelle 6.7). Die unter dem Blickwinkel der Arbeitsmarktaufsicht als sensibel geltenden Branchen des Baunebengewerbes, des Personalverleihs, des verarbeitenden Gewerbes und des Bauhauptgewerbes wurden intensiv kontrolliert, was dem relativ hohen Anteil von meldepflichtigen Personen in diesen Branchen entspricht (vgl. Tabelle 4.3). Zudem wurden bei vielen Schweizer Unternehmen im Bereich des Gastgewerbes, des Bauhauptgewerbes und des Baunebengewerbes die Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft (vgl. Tabelle 6.11).

Beim Vollzug der FlaM wird zwischen Unterbietungen von üblichen Löhnen (in Branchen ohne ave GAV oder NAV mit zwingenden Mindestlöhnen) und den vermuteten Verstössen gegen die Mindestlöhne unterschieden. Die TPK haben bei ihrer Kontrolltätigkeit festgestellt, dass der Anteil der Unterbietungen von üblichen Löhnen bei rund 11% der Entsendebetriebe liegt (498 Betriebe; vgl. Tabelle 7.1). Sie melden ausserdem Unterbietungen der üblichen Löhne bei 10% der kontrollierten Schweizer Arbeitgebenden (564 Betriebe; vgl. Tabelle 7.3). Die Kantone haben im Jahr 2012 mit 358 Entsendebetrieben und mit 319 Schweizer Arbeitgebenden Verständigungsverfahren in den Branchen ohne ave GAV durchgeführt. 84% dieser Verständigungsverfahren bei Entsendebetrieben und 68% bei Schweizer Arbeitgebenden konnten erfolgreich abgeschlossen werden.

Die PK meldeten bei 42% ihrer Kontrollen bei Entsendebetrieben vermutete Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen. Etwa ein Drittel dieser Verstösse wurden von den zuständigen PK sanktioniert und an die kantonalen Behörden weitergeleitet (vgl. Tabelle 8.1). Die Kantone können ihrerseits bei den von den PK weitergeleiteten Fällen die betroffenen Entsendebetriebe zu einer Lohnnachzahlung auffordern⁴¹. Etwa drei Viertel dieser Verfahren konnten die Kantone erfolgreich abschliessen, was aber eine Sanktionierung der betroffenen Betriebe nicht ausschliesst. Die Kantone sanktionieren rund die Hälfte der von den PK weitergeleiteten Fälle (bezüglich Entsendebetriebe). Über die letzten vier Jahre hinweg wurden somit rund 5% der von den PK kontrollierten Entsendebetriebe durch die Kantone sanktioniert. Die PK meldeten bei 24% ihrer Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden vermutete Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen (vgl. Tabelle 8.3). Es ist festzustellen, dass die (vermuteten) Lohnverstösse bei den Entsendebetrieben gegenüber 2011 zugenommen

⁴¹ Nicht alle Kantone fordern nach Übermittlung der Fälle durch die PK die betroffenen Betriebe (nochmals) zu einer Lohnnachzahlung auf.

(2012: 42% und 2011: 35%) und bei den Schweizer Arbeitgebenden abgenommen haben (33% bzw. 24%).

Die TPK und die PK melden im Jahr 2012 gegenüber 2011 eine leicht höhere Anzahl vermunteter Scheinselbständiger. Die Zahl der Fälle stieg von 557 im Jahr 2011 auf 636 im Jahr 2012 (vgl. Tabelle 13.2). Der Anteil der kontrollierten Selbständigerwerbenden, bei denen Scheinselbständigkeit vermutet wird (9,5%) blieb jedoch gegenüber dem Jahr 2011 (10%) (vgl. Tabelle 13.2) stabil.

Die aufgedeckten Verstösse gegen die Mindestlöhne aus dem GAV und die gemeldeten Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe und Schweizer Arbeitgebende zeigen, dass die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen weiterhin notwendig ist.

Sanktionen werden in erster Linie mit dem Ziel erteilt, die Betriebe von künftigen Verstössen abzuhalten und ein korrektes Verhalten zu erwirken. Die Zahl der Rückfälle ist ein Indikator für den Nutzen der Sanktionen und für ihre Auswirkungen auf das Verhalten der Betriebe. Die Vollzugsorgane melden relativ wenige Rückfälle. Wie Tabelle 15.8 zeigt, werden laut 17 der 23 Kontrollorgane 80% oder mehr der verhängten Bussen auch tatsächlich bezahlt. Die PK melden, dass rund 59% der bei Entsendebetrieben auferlegten Konventionalstrafen oder Kontrollkosten bezahlt werden. Allerdings ist dieses Ergebnis zu nuancieren, da nur die Hälfte der PK Angaben dazu gemacht hat. Der Anteil der Konventionalstrafen in diesem Bereich ist gegenüber 2011 gestiegen (+3%). Die weiterhin annehmbare Bereitschaft, auferlegte Bussen zu begleichen, die erfolgreichen Verständigungsverfahren und die recht tiefen Rückfallquoten zeigen, dass die Entsendebetriebe und die Schweizer Arbeitgebenden im Allgemeinen bemüht sind, sich korrekt zu verhalten. Der Vollzug der FlaM erzielt somit die beabsichtigten Wirkungen.

15. Tabellarische Übersichten

15.1. Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter

Tabelle 15.1: Effektive Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter⁴², nach Kantonen

	Entsandte	Selbständigerwerbende (ohne persönliche Dienstleistungen)	Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden	Total
AG	9'645	1'840	5'952	17'437
AI/AR	980	100	448	1'528
BL	3'695	983	2'775	7'453
BS	5'202	1'523	7'178	13'903
BE	6'673	2'012	6'400	15'085
FR	2'122	364	2'789	5'275
GE	5'572	1'543	15'442	22'557
GL	554	49	209	812
GR	6'181	1'739	4'105	12'025
JU**	854	244	1'974	3'072
LU	3'796	872	2'984	7'652
NE	979	367	3'166	4'512
SG	7'393	1'316	6'828	15'537
SH	2'792	483	778	4'053
SZ	1'244	344	1'169	2'757
SO	2'959	661	1'606	5'226
TG	5'058	1'034	3'235	9'327
TI	9'116	3'705	8'483	21'304
UR/OW/NW	1'067	177	917	2'161
VD	5'337	1'483	14'509	21'329
VS	4'618	911	6'270	11'799
ZG	1'369	281	1'070	2'720
ZH	13'953	3'714	12'701	30'368
CH	101'159	25'745	110'988	237'892
CH (ohne Doppelzählung)*	75'072	16'839	103'094	202'815

* Die Summe der Meldepflichtigen über alle Kantone ist grösser als das Total für die gesamte Schweiz, weil Personen, die in mehreren Kantonen tätig waren, mehrmals aufgeführt sind.

Quelle: BFM

Tabelle 15.2: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Entwicklung 11-12
Arbeitnehmende bei CH-AG	60'293	66'179	74'356	58'366	73'253	92'033	103'094	+12%
Entsandte Arbeitskräfte	40'394	46'821	51'653	49'152	59'125	66'150	75'072	+13%
Selbständigerwerbende	7'254	9'799	11'910	12'763	14'738	20'921	24'649	+18%
Selbständigerwerbende ohne persönliche Dienstleistungen	6'742	8'199	9'220	8'927	10'885	14'479	16'839	+16%
Total Meldepflichtige	107'941	122'799	137'919	120'281	147'116	179'104	202'815	+13%

Quelle: BFM

⁴² Personen, die im gleichen Jahr mehrere Einsätze hatten, werden jeweils nur einmal aufgeführt.

Tabelle 15.3: Effektive Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter

	Entsandte Arbeitnehmende	Selbständige Dienstleistungserbringer	Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern	Total 2011	Total 2012	Entwicklung 11-12
Landwirtschaft	375	83	9'829	9'212	10'287	+12%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Bergbau	20'082	2'196	7'702	26'310	29'980	+14%
Bauhauptgewerbe	8'402	1'551	3'638	11'431	13'591	+19%
Baunebengewerbe	32'166	8'467	4'715	39'102	45'348	+16%
Handel	2'548	1'551	3'892	7'244	7'991	+10%
Gastgewerbe	931	506	11'678	11'174	13'115	+17%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	454	46	1'162	1'502	1'662	+11%
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	6'104	1'156	5'685	12'325	12'945	+5%
Personalverleih	4	0	32'090	30'857	32'094	+4%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	794	29	513	1'278	1'336	+5%
Reinigungsgewerbe	639	101	1'754	2'029	2'494	+23%
Öffentliche Verwaltung	173	93	2'478	2'512	2'744	+9%
Unterrichtswesen	54	91	3'278	2'903	3'423	+18%
Gesundheits- und Sozialwesen	88	124	4'610	4'469	4'822	+8%
Persönliche Dienstleistungen	1'829	8'431	9'387	15'521	19'647	+27%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	429	224	683	1'235	1'336	+8%
Total	75'072	24'649	103'094	179'104	202'815	+13%

Quelle: BFM

15.2. Kontrolltätigkeit im Vergleich zum Vorjahr

Tabelle 15.4: Durchgeführte Kontrollen bei Entsandten nach Branchen

	Anzahl kontrollierte Betriebe			Anzahl kontrollierte Personen		
	01.01.2011 - 31.12.2011	01.01.2012 - 31.12.2012	Entwick- lung	01.01.2011 - 31.12.2011	01.01.2012 - 31.12.2012	Entwick- lung
Landwirtschaft ohne Gartenbau	28	36	+29%	44	158	+259%
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	163	149	-9%	459	417	-9%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Bau- nebgewerbe), Industrie, Bergbau	4'615	4'639	+1%	13'075	13'960	+7%
Bauhauptgewerbe	740	964	+30%	2'180	2'960	+36%
Baunebgewerbe	5'177	5'463	+6%	14'390	16'285	+13%
Handel	203	221	+9%	607	879	+45%
Gastgewerbe	83	41	-51%	451	324	-28%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	65	39	-40%	647	95	-85%
Banken, Versicherungen, Immobilienwe- sen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	719	824	+15%	1'865	1'665	-11%
Personalverleih*	0	3	-	0	29	-
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	21	21	+0%	153	115	-25%
Reinigungsgewerbe	129	127	-2%	408	592	+45%
Öffentliche Verwaltung	10	27	+170%	39	64	+64%
Unterrichtswesen	8	5	-38%	16	19	+19%
Gesundheits- und Sozialwesen	14	19	+36%	37	45	+22%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung	67	41	-39%	245	266	+9%
Erotikgewerbe	11	0	-100%	572	607	+6%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	1	1	+0%	3	5	+67%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	34	24	-29%	109	57	-48%
Total	12'088	12'644	+5%	35'300	38'542	+9%

* Der Personalverleih aus dem Ausland ist verboten.

Tabelle 15.5: Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden

	Anzahl kontrollierte Betriebe			Anzahl kontrollierte Personen		
	01.01.2011 - 31.12.2011	01.01.2012 - 31.12.2012	Entwick- lung	01.01.2011 - 31.12.2011	01.01.2012 - 31.12.2012	Entwick- lung
Landwirtschaft ohne Gartenbau	286	265	-7%	910	1'082	+19%
Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	599	353	-41%	2'170	866	-60%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Bau- nebergewerbe), Industrie, Bergbau	2'430	2'635	+8%	11'837	13'468	+14%
Bauhauptgewerbe	2'386	2'218	-7%	17'767	14'598	-18%
Baunebergewerbe	3'721	3'389	-9%	8'634	10'964	27%
Handel	1'799	1'858	+3%	8'013	8'141	+2%
Gastgewerbe	3'807	3'788	0%	30'653	34'328	+12%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	353	172	-51%	2'982	2'887	-3%
Banken, Versicherungen, Immobilienwe- sen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	791	1'125	+42%	6'161	6'592	+7%
Personalverleih*	1'305	743	-43%	4'913	5'285	+8%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	50	77	+54%	1'046	3'118	+198%
Reinigungsgewerbe	238	192	-19%	1'893	3'756	+98%
Öffentliche Verwaltung	46	23	-50%	205	166	-19%
Unterrichtswesen	45	98	+118%	306	832	+172%
Gesundheits- und Sozialwesen	685	449	-34%	3'339	2'522	-36%
Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung	208	142	-32%	756	625	-17%
Erotikgewerbe	3	1	-67%	11	7	-36%
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	149	166	+11%	321	461	+44%
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	157	222	+41%	201	500	+149%
Total	19'059	17'916	-6%	99'160	107'043	+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 und im prozentualen Anteil lediglich zum Teil (Kontrollen durch die Kantone im Personalverleih) berücksichtigt.

15.3. Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebern im Vergleich zur Anzahl Arbeitsstätten in der Schweiz

Tabelle 15.6: Anteil der kontrollierten Schweizer Arbeitsstätten und Beschäftigten

	Anzahl kontrollierter Betriebe					Anzahl kontrollierter Personen				
	Branchen ohne ave GAV	Branchen mit ave GAV	Total	Anzahl Arbeitsstätten* (in 1'000)	Anteil der kontrollierten Arbeitsstätten	Branchen ohne ave GAV	Branchen mit ave GAV	Total	Anzahl Beschäftigte* (in 1'000)	Anteil der kontrollierten Personen
Total Landwirtschaft inkl. Gartenbau i.e.S./Gärtnerische Dienstleistungen	590	28	618	50	1.2%	1'905	43	1'724	131	1.3%
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Bergbau	661	1'974	2'635	32	8.2%	5'142	8'326	13'468	709	1.9%
Bauhauptgewerbe	475	1'743	2'218	6	37.0%	1'510	13'088	14'598	111	13.2%
Baunebengewerbe	472	2'917	3'389	24	14.1%	1'195	9'769	10'964	196	5.6%
Handel	1'736	122	1'858	73	2.5%	7'533	608	8'141	609	1.3%
Gastgewerbe	278	3'510	3'788	27	14.0%	1'176	33'152	34'328	232	14.8%
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	172	0	172	17	1.0%	2'887	0	2'887	251	1.2%
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung	1'125	0	1'125	70	1.6%	6'592	0	6'592	660	1.0%
Personalverleih**	136	607	743	3	24.8%	1'291	3'155	4'446	288	1.5%
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	31	46	77	1	7.7%	1'151	1'967	3'118	17	18.3%
Reinigungsgewerbe	110	82	192	2	9.6%	2'249	1'507	3'756	53	7.1%
Öffentliche Verwaltung	23	0	23	13	0.2%	166	0	166	258	0.1%
Unterrichtswesen	98	0	98	14	0.7%	832	0	832	252	0.3%
Gesundheits- und Sozialwesen	449	0	449	22	2.0%	2'522	0	2'522	475	0.5%
Total Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte	431	100	531	13	4.1%	1'338	255	1'593	121	1.3%
Total	6'787	11'129	17'309	364	4.8%	37'489	71'870	105'980	4'363	2.4%

* Schweizer Arbeitsstätten ohne Einzelfirmen mit nur einem Beschäftigten (Selbständigerwerbende) und ohne landwirtschaftliche Betriebe, die keine familienexterne Beschäftigte haben (landwirtschaftliche Familienbetriebe).

** Kontrollen im Personalverleih sind in den entsprechenden Einsatzbranchen zugeordnet. Die Werte in grau sind in der Summe nicht berücksichtigt. Weil Kontrollen von verliehenem Personal oft am Einsatzort durchgeführt werden, werden viele Personalverleiher mehrmals überprüft. Deshalb wird auf die Angabe eines Anteils der kontrollierten Betriebe hier verzichtet.

Quelle: SECO, BFS (BZ 2008); eigene Berechnungen

15.4. Vermutete Verstösse und Lohnunterbietungen

15.4.1. Verstösse gegen die Arbeitsbedingungen und Unterbietungen der üblichen Löhne in den einzelnen Kantonen

Tabelle 15.7: Unterbietungen der üblichen Löhne und Verstösse gegen die Arbeitsbedingungen gemäss Angaben der Kantone⁴³

	Löhne				Andere Bestimmungen				Anteil der kontrollierten Betriebe, die aufgrund eines Verdachts kontrolliert wurden
	Betriebe		Personen		Betriebe		Personen		
	Unterbietung von üblichen Löhnen durch Entscheiderbetriebe	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	47%	7%	39%	3%	1%	3%	1%	3%	5%
AR	2%	0%	2%	0%	3%	0%	3%	0%	65%
AI	0%	0%	0%	0%	6%	0%	7%	0%	65%
BL	35%	29%	54%	12%	0%	0%	0%	0%	5%
BS	14%	3%	23%	2%	0%	0%	0%	0%	5%
BE	15%	40%	12%	25%	0%	12%	0%	9%	5%
FR	8%	2%	11%	6%	1%	0%	1%	0%	50%
GE	47%	9%	52%	3%	38%	24%	44%	27%	20%
GL	2%	-	3%	-	0%	0%	0%	0%	75%
GR	11%	9%	9%	5%	0%	0%	0%	0%	25%
JU	14%	5%	8%	0%	3%	0%	3%	0%	70%
LU	20%	5%	33%	4%	10%	4%	9%	2%	10%
NE	3%	3%	1%	8%	0%	0%	0%	0%	25%
SG	7%	2%	22%	1%	0%	0%	0%	0%	50%
SH	5%	0%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
SZ	7%	0%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	15%
SO	0%	0%	0%	0%	1%	0%	3%	0%	20%
TG	5%	4%	6%	2%	5%	1%	4%	1%	0%
TI	0%*	20%	0%*	6%	28%	3%	23%	3%	50%
UR/OW/NW	10%	5%	13%	3%	0%	0%	0%	0%	15%
VD	7%	2%	7%	1%	0%	0%	0%	0%	10%
VS	13%	6%	10%	2%	30%	2%	17%	1%	5%
ZG	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%
ZH	6%	4%	5%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
CH	11%	10%	15%	5%	0%	5%	0%	9%	

* Kanton Tessin: Die Unterbietungsquote beträgt 0%, da der Kanton in Branchen ohne verbindlichen Mindestlohn im Falle eines Verdachts auf wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietung gezielte Untersuchungen in der betroffenen Branche durchführt.

⁴³ Angaben in dieser Tabelle beziehen sich im Allgemeinen lediglich auf Kontrollen mit einem Beschluss durch die kantonale Behörde (allerdings nicht zwingend auf Kontrollen mit einer rechtskräftigen Sanktionierung). Ausserdem werden Lohnunterbietungen zum Teil im Rahmen von erfolgreichen Einigungsverfahren (nach Feststellung der Unterbietung) beglichen (vgl. Kapitel 7). Deshalb können die Verstoss- und Unterbietungsquoten nicht in direktem Zusammenhang mit der Anzahl Kontrollen, wie sie in Kapitel 6 dargestellt wird, betrachtet werden.

15.4.2. Anteil der Bussen, der gemäss Einschätzung der Kantone bezahlt wird

Tabelle 15.8: Anteil der Bussen, der gemäss Einschätzung der Kantone bezahlt wird

AG	AR	AI	BL	BS	BE	FR	GE	GL	GR	JU	LU
90%	90%	100%	75%	60%	90%	100%	20%	100%	85%	95%	80%
NE	SG	SH	SZ	SO	TG	TI	UR/ OW/NW	VD	VS	ZG	ZH
25%	80%	70%	80%	90%	85%	70%	80%	80%	0%	80%	85%

Die in dieser Tabelle dargestellten Einschätzungen der Kantone beziehen sich auf alle ausgesprochenen Bussen. Die meisten Bussen wurden aufgrund von Verletzungen der Meldepflicht und wegen Verstössen gegen die in ave GAV festgelegten Mindestlöhnen ausgesprochen.

15.4.3. Kontrolltätigkeit der einzelnen PK von ave GAV auf Bundesebene

Tabelle 15.9: Durch PK durchgeführte Kontrollen bei Entsendebetrieben

ave GAV Branche	Anzahl Kontrollen bei Entsendebetrieben	Kontrollen auf Verdacht	Verstösse gegen Lohnbestimmungen	Verstösse gegen Arbeitsbedingungen
Ausbaugewerbe Westschweiz	838	44%	32%	5%
Bauhauptgewerbe*	305	9%	39%	16%
Betonwaren-Industrie	0	-	-	-
Carrossiergewerbe	0	-	-	-
Coiffeurgewerbe	0	-	-	-
Dach- und Wandgewerbe	153	-	8%	0%
Decken- und Innenausbau-systeme	41	100%	59%	20%
Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe	643	12%	58%	35%
Gärtnergewerbe BS-BL	34	32%	38%	0%
Gastgewerbe	39	100%	8%	3%
Gebäudetechnikbranche	897	12%	38%	23%
Geleisebau	19	-	21%	5%
Gerüstbau	29	49%	55%	34%
Holzbaugewerbe	357	-	40%	0%
Isoliergewerbe	153	36%	64%	30%
Maler- und Gipsergewerbe	756	44%	40%	24%
Marmor- und Granitgewerbe	102	100%	54%	27%
Metallgewerbe	1'030	10%	45%	35%
Metzgereigewerbe	0	-	-	-
Möbelindustrie	0	-	-	-
Plattenleger Zentralschweiz	150	100%	61%	47%
Plattenleger BS-BL	41	28%	27%	2%
Sicherheitsdienstleistungsbranche	20	45%	10%	0%
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	110	35%	40%	30%
Reinigungsgewerbe Westschweiz	0	-	-	-
Schreiner-gewerbe	1'688	51%	43%	31%
Ziegelindustrie	0	-	-	-
zahn-technische Laboratorien	0	-	-	-
Total ave GAV Bund	7'405	-	42%	24%

* Der LMV für das Bauhauptgewerbe war im Jahr 2012 nicht allgemeinverbindlich erklärt. Daher hat die zuständige PK keine Kontrollen bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern, die im Verlaufe des Jahres 2012 einen Einsatz in der Schweiz hatten, durchgeführt. Die Kontrollziele wurden vor dem Ausserkrafttreten der Allgemeinverbindlicherklärung des LMV mit der zuständigen PK vereinbart und konnten daher für 2012 nicht angewendet werden. Die von der PK gemeldeten Kontrollzahlen beziehen sich auf Kontrollen, die im Jahr 2011 durchgeführt und im Jahr 2012 abgeschlossen wurden.

Tabelle 15.10: Durch die PK durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden (ohne Personalverleiher)

ave GAV Branche	Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	Kontrollen auf Verdacht	Verstösse gegen Lohnbestimmungen	Verstösse gegen Arbeitsbedingungen
Ausbaugewerbe Westschweiz	1'176	36%	26%	32%
Bauhauptgewerbe*	2'170	19%	24%	50%
Betonwaren-Industrie	0	-	0%	0%
Carrossiergewerbe	110	-	15%	31%
Coiffeurgewerbe	100	-	2%	17%
Dach- und Wandgewerbe	41	-	32%	17%
Decken- und Innenausbausysteme	13	77%	46%	38%
Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe	323	15%	31%	26%
Gärtnergewerbe BS-BL	27	26%	33%	0%
Gastgewerbe	3'510	100%	13%	20%
Gebäudetechnikbranche	416	10%	30%	29%
Geleisebau	2	-	50%	0%
Gerüstbau	81	7%	74%	68%
Holzbaugewerbe	130	ö	48%	0%
Isoliergewerbe	90	9%	27%	41%
Maler- und Gipsergewerbe	525	65%	49%	49%
Marmor- und Granitgewerbe	49	100%	53%	41%
Metallgewerbe	369	8%	53%	51%
Metzgereigewerbe	14	14%	100%	100%
Möbelindustrie	1	-	100%	0%
Plattenleger Zentralschweiz	174	100%	51%	51%
Plattenleger BS-BL	5	33%	40%	0%
Sicherheitsdienstleistungsbranche	45	44%	29%	0%
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	65	45%	65%	42%
Reinigungsgewerbe Westschweiz	0	-	0%	0%
Schreinergewerbe	500	53%	44%	33%
Ziegelindustrie	3	-	0%	0%
zahn technische Laboratorien	62	29%	19%	44%
Total ave GAV Bund	10'001	-	23%	33%

* Der LMV für das Bauhauptgewerbe war im Jahr 2012 nicht allgemeinverbindlich erklärt. Die von der PK gemeldeten Angaben zu Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern beziehen sich einerseits auf Kontrollen, die im Jahr 2011 durchgeführt und im Jahr 2012 abgeschlossen wurden und andererseits auf die Kontrollen, die bei Verbandsfirmen seit dem 1. April 2012 durchgeführt wurden.

Tabelle 15.11: Durch PK durchgeführte Kontrollen bei Personalverleihern

ave GAV Branche	Anzahl Kontrollen bei Schweizer Personalverleiher	Kontrollen auf Verdacht	Verstösse gegen Lohnbestimmungen	Verstösse gegen Arbeitsbedingungen
Ausbaugewerbe Westschweiz	43	19%	28%	5%
Bauhauptgewerbe*	34	44%	47%	35%
Betonwaren-Industrie	0	-	-	-
Carrossiergewerbe	0	-	-	-
Gastgewerbe	0	-	-	-
Dach- und Wandgewerbe	14	0%	36%	7%
Decken- und Innenausbausysteme	1	100%	0%	0%
Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe	87	11%	43%	33%
Gärtnergewerbe BS-BL	1	0%	0%	0%
Gastgewerbe	0	-	-	-
Gebäudetechnikbranche	89	10%	45%	38%
Geleisebau	2	0%	0%	0%
Gerüstbau	9	89%	56%	56%
Holzbaugewerbe	2	0%	0%	0%
Isoliergewerbe	14	29%	43%	21%
Maler- und Gipsergewerbe	82	68%	56%	46%
Marmor- und Granitgewerbe	0	-	-	-
Metallgewerbe	70	7%	69%	61%
Metzgereigewerbe	0	-	-	-
Möbelindustrie	0	-	-	-
Plattenleger Zentralschweiz	25	100%	80%	76%
Plattenleger BS-BL	5	0%	40%	0%
Sicherheitsdienstleistungsbranche	1	100%	0%	0%
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	17	47%	76%	65%
Schreinergewerbe	25	100%	80%	72%
Ziegelindustrie	0	-	-	-
zahn technische Laboratorien	0	-	-	-
Personalverleih	86	7%	35%	64%
Total ave GAV Bund	607	30%	49%	44%

* Der LMV für das Bauhauptgewerbe war im Jahr 2012 nicht allgemeinverbindlich erklärt. Die von der PK gemeldeten Angaben zu Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern beziehen sich einerseits auf Kontrollen, die im Jahr 2011 durchgeführt und im Jahr 2012 abgeschlossen wurden und andererseits auf die Kontrollen, die bei Verbandsfirmen seit dem 1. April 2012 durchgeführt wurden.

15.5. Einhaltung der Kontrollvorgaben

Tabelle 15.12: Anzahl der durch die kantonalen Vollzugsorgane durchgeführten Kontrollen im Vergleich zur Anzahl vereinbarter Kontrollen gemäss Leistungsvereinbarung

	Anzahl vereinbarte Kontrollen (LV 2012)	Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten	Anzahl Kontrollen in Bezug auf die Überprüfung der Selbständigkeit	Anzahl durchgeführte Kontrollen*	Differenz Leistungsvereinbarung Anzahl durchgeführte Kontrollen
AG	930	403	966	102	988	58
AI/AR	100	22	133	22	111	11
BL	370	202	318	80	441	71
BS	530	280	353	122	579	49
BE	1'550	424	1'023	1'151	2'087	537
FR	310	107	776	85	580	270
GE	1'110	1'016	676	38	1'392	282
GL	70	1	248	32	157	87
GR	420	172	738	131	672	252
JU	160	318	153	1	396	236
LU	750	221	871	259	916	166
NE	330	253	193	81	431	101
SG	650	178	649	181	684	34
SH	240	48	613	40	395	155
SZ	250	30	282	113	284	34
SO	400	234	331	66	466	66
TG	430	181	426	114	508	78
TI	900	728	972	77	1'291	391
UR/OW/NW	120	20	121	59	140	20
VD	1'050	630	586	187	1'110	60
VS	420	225	560	44	549	129
ZG	100	27	140	29	126	26
ZH	1'850	1'067	1'532	200	2'033	183
CH	13'040	6'787	12'660	3'214	16'331	3'291

* Gemäss den Leistungsvereinbarungen zwischen dem EVD und den einzelnen Kantonen zählte im Jahr 2012 die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei einem Schweizer Arbeitgebenden (Betrieb), die Überprüfung des Status der Selbständigkeit bei einem meldepflichtigen Selbständigerwerbenden und die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen von zwei Entsandten (Personen) jeweils als eine Kontrolle.

Tabelle 15.13: Vergleich der durch die PK durchgeführten Kontrollen mit den vereinbarten Kontrollzielen gemäss Subventionsvereinbarung

	Anzahl vereinbarter Kontrollen bei Entsendebetrieben (gemäss Subventionsvereinbarung)	Anzahl vereinbarter Kontrollen bei Selbständigerwerbenden (gemäss Subventionsvereinbarung)	Total vereinbarter Kontrollen	Anzahl Betriebskontrollen bei Entsendebetrieben	Anzahl Kontrollen von meldepflichtigen Selbständigerwerbenden	Total der durchgeführten Kontrollen	Differenz vereinbarte Kontrollen/durchgeführte Kontrollen
Ausbaugewerbe Westschweiz	400	500	900	838	779	1'617	+717
Bauhauptgewerbe**	800	300	1'100	305	27	332	-768
Betonwaren-Industrie*	0	0	0	0	0	0	0
Carrosseriegewerbe	10	5	15	0	9	9	-6
Coiffeurgewerbe*	0	0	0	0	0	0	0
Dach- und Wandgewerbe	130	30	160	153	44	197	+37
Decken- und Innenausbausysteme	40	20	60	41	39	80	+20
Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe	700	190	890	643	173	816	-74
Gärtnergewerbe BS-BL	30	5	35	34	6	40	+5
Gastgewerbe	35	0	35	39	18	57	+22
Gebäudetechnikbranche	840	260	1'100	897	231	1'128	+28
Geleisebau	25	5	30	19	0	19	-11
Gerüstbau	20	5	25	29	9	38	+13
Holzbaugewerbe	450	100	550	357	114	471	-79
Isoliergewerbe	100	90	190	153	34	187	-3
Maler- und Gipsergewerbe	600	300	900	756	390	1'146	+246
Marmor- und Granitgewerbe	54	6	60	102	62	164	+104
Metallgewerbe	1'230	400	1'630	1'030	525	1'555	-75
Metzgereigewerbe*	0	0	0	0	0	0	0
Möbelindustrie*	0	0	0	0	0	0	0
Plattenleger Zentralschweiz	140	90	230	150	67	217	-13
Plattenleger BS-BL	80	30	110	41	11	52	-58
Sicherheitsdienstleistungsbranche	20	0	20	20	11	31	+11
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	60	50	110	110	22	132	+22
Reinigungsgewerbe Westschweiz	5	0	5	0	0	0	-5
Schreinergewerbe	1'950	700	2'650	1'688	925	2'613	-37
Ziegelindustrie*	0	0	0	0	0	0	0
zahn technische Laboratorien*	0	0	0	0	0	0	0
Personalverleih***	0	0	0	-	-	-	-
Total ave GAV Bund	7'719	3'086	10'805	7'405	3'496	10'901	+96

* Branchen in denen erfahrungsgemäss kaum meldepflichtige Dienstleistungserbringer tätig sind. Deshalb werden mit den betroffenen PK keine Kontrollvorgaben vereinbart.

** Der LMV für das Bauhauptgewerbe war im Jahr 2012 nicht allgemeinverbindlich erklärt. Deshalb hat die zuständige PK keine meldepflichtigen Betriebe bzw. Personen kontrolliert die im Jahr 2012 einen Einsatz in der Schweiz hatten. Die Kontrollziele wurden aber unter der Voraussetzung der Allgemeinverbindlicherklärung des GAV vereinbart und sind somit im Jahr 2012 nicht zur Anwendung gekommen. Die angegebenen Kontrollen beziehen sich auf Einsätze im Jahr 2011, bei denen die Kontrolle im Jahr 2012 abgeschlossen werden konnte.

*** Der Personalverleih aus dem Ausland ist verboten. Deshalb werden mit der zuständigen PK keine Kontrollziele vereinbart

Tabelle 15.14: Entwicklung des Anteils der Kontrollen mit Verstössen und Unterbietungen der üblichen Lohnbedingungen

	2009*				2010				2011				2012				Entwicklung 10 - 11 (in Prozentpunkten)			
	Anteil Betriebe		Anteil Personen		Anteil Betriebe		Anteil Personen		Anteil Betriebe		Anteil Personen		Anteil Betriebe		Anteil Personen		Anteil Betriebe		Anteil Personen	
	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK	TPK	PK
Lohnverstösse/- unterbietungen durch Entsandte	8%	21%	10%	25%	12%	38%	14%	32%	14%	35%	16%	32%	11%	42%	14%	42%	-3%	7%	-1%	10%
Lohnverstösse/- unterbietungen durch Schweizer Arbeitgeber	4%	30%	3%	22%	6%	41%	3%	36%	9%	26%	5%	18%	10%	24%	6%	18%	1%	-1%	1%	0%
Total	6%	25%	5%	23%	8%	39%	6%	35%	11%	29%	7%	21%	10%	32%	8%	23%	-1%	3%	1%	2%
Andere Verstös- se gegen das Entsendegesetz	6%	15%	7%	16%	6%	21%	7%	16%	4%	20%	4%	19%	5%	26%	6%	24%	1%	5%	2%	5%
Andere Verstös- se durch Schweizer Ar- beitgeber	2%	22%	2%	16%	2%	38%	2%	30%	4%	32%	11%	17%	5%	34%	9%	14%	1%	2%	-3%	-4%
Total	3%	18%	4%	16%	4%	28%	3%	24%	4%	27%	10%	18%	6%	30%	8%	16%	2%	3%	-2%	-2%

* Seit dem Berichterstattungsjahr 2010 werden Kontrollen bei Selbständigerwerbenden durch die Kantone separat erfasst. Dies führt dazu, dass solche Kontrollen bei der Berechnung der Quoten der Lohnunterbietungen nicht mehr berücksichtigt werden. Die Quoten der durch die Kantone gemeldeten Lohnunterbietungen bei Entsendebetrieben und Entsandten der Jahre 2010, 2011 und 2012 lassen sich somit nur unter diesem Vorbehalt mit den Quoten des Jahres 2009 vergleichen.

Abbildung 15.1: Entwicklung der Lohnverstösse und Unterbietungen der üblichen Löhne gemäss Angaben der PK und der kantonalen TPK

