



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 2017

Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union

12. Juni 2018

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	4
1 Einleitung	7
2 Kontext der flankierenden Massnahmen in der Schweiz: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (bis 90 Tage)	8
2.1 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern	9
2.2 Meldepflichtige selbständige und entsandte Dienstleistungserbringer.....	10
3 Die FlaM in Kürze	12
3.1 Gesetzliche Grundlagen und nationale Mindestkontrollziele	12
3.2 Kontrollorgane.....	12
3.3 Kontrollen in der Praxis	13
3.4 Rolle des SECO und Finanzierung	14
3.5 Optimierung der FlaM	15
3.6 Aktionsplan zur Vollzugsverbesserung	15
3.6.1 Ausgangslage des Aktionsplans.....	15
3.6.2 Ziele	16
3.6.3 Ergebnisse des Aktionsplans	16
3.6.4 Auswirkung auf die Praxis.....	17
4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene	18
4.1 Zielerreichung	18
4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebern, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden.....	19
4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail	22
4.3.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen (in Branchen ohne ave GAV).....	22
4.3.2 Kontrolltätigkeit der PK (in Branchen mit ave GAV)	25
4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen	26
4.4.1 Kontrolltätigkeit der PK (in Branchen mit ave GAV)	27
4.4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK (in Branchen ohne ave GAV).....	28
4.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden.....	29
4.6 Massnahmen und Sanktionen.....	30
4.6.1 Verständigungsverfahren	30
4.6.2 Kollektivmassnahmen	31
4.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden.....	32
5 Schlussfolgerungen und Ausblick	33

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 2.1: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (bis 90 Tage), 2005-2017</i>	8
<i>Abbildung 2.2: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte bei einem Schweizer Arbeitgeber von 2005 bis 2017</i>	9
<i>Abbildung 2.3: Meldepflichtige Dienstleistungserbringer in Europa</i>	11
<i>Abbildung 3.1: Organisation des Vollzugs der flankierenden Massnahmen</i>	13
<i>Abbildung 3.2: Massnahmen aus dem Aktionsplan</i>	17

<i>Abbildung 4.1: Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2009</i>	<i>18</i>
<i>Abbildung 4.2: Zielerreichung auf nationaler Ebene*</i>	<i>19</i>
<i>Abbildung 4.3: Entwicklung der Zielerreichung bei Entsandten und Selbständigerwerbenden</i>	<i>19</i>
<i>Abbildung 4.4: Anzahl Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständigerwerbenden), 2017</i>	<i>20</i>
<i>Abbildung 4.5: Anzahl Personenkontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Betrieben, inkl. kurzfristige Stellenantritte, Arbeitnehmende von Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden), 2017</i>	<i>21</i>
<i>Abbildung 4.6: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene</i>	<i>22</i>
<i>Abbildung 4.7: Verteilung der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2014 und 2017, nach Branche in %, in Branchen ohne ave GAV</i>	<i>23</i>
<i>Abbildung 4.8: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne)</i>	<i>24</i>
<i>Abbildung 4.9: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche.....</i>	<i>25</i>
<i>Abbildung 4.10: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern.....</i>	<i>25</i>
<i>Abbildung 4.11: Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Region im Bereich Entsandte und Selbständigerwerbende (2017).....</i>	<i>26</i>
<i>Abbildung 4.12: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich</i>	<i>27</i>
<i>Abbildung 4.13: Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich (2017)</i>	<i>28</i>
<i>Abbildung 4.14: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV... ..</i>	<i>29</i>
<i>Abbildung 4.15: Kontrollen des Erwerbsstatus von selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum durch die kantonalen TPK und PK</i>	<i>30</i>
<i>Abbildung 4.16: Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV</i>	<i>30</i>
<i>Abbildung 4.17: Entwicklung der Anzahl erfolgreich abgeschlossener Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebenden.....</i>	<i>31</i>
<i>Abbildung 4.18: Kollektivmassnahmen bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen ..</i>	<i>32</i>
<i>Abbildung 4.19: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochenen Sanktionen (Stand April 2018) ..</i>	<i>33</i>

Management Summary

Kontext

Der vorliegende Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) stellt die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane, d. h. der tripartiten und der paritätischen Kommissionen, vor. Mit der im Jahr 2002 schrittweise eingeführten Personenfreizügigkeit erhalten Staatsangehörige der Schweiz und der EU das Recht, ihren Arbeitsort bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen wurde ausserdem die Dienstleistungserbringung während 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr liberalisiert. Für Staatsangehörige der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gelten nach dem am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen revidierten EFTA-Übereinkommen dieselben Regelungen.

Im Jahr 2017 waren total 239'765 meldepflichtige Kurzaufenthalter (bis 90 Tage) in der Schweiz aktiv. Dies bedeutet eine Zunahme um 5 % im Vergleich zum Vorjahr. Die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern sind vorwiegend für die Zunahme zwischen 2016 und 2017 verantwortlich, insbesondere durch die Branche des Personalverleihs. Im europäischen Vergleich platziert sich die Schweiz an fünfter Position aller Zielstaaten, vor Italien und dem Vereinigten Königreich (nur unter Berücksichtigung der absoluten Zahlen der in die Schweiz entsandten Dienstleistungserbringer). Die meldepflichtigen Kurzaufenthalter haben insgesamt ein Arbeitsvolumen von 23'725 Jahresarbeitskräften verzeichnet. Im Verhältnis zum gesamten Arbeitsvolumen in der Schweiz entspricht dies einem Anteil von 0.6 %.

Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr

Die Schweiz weist im Vergleich zur EU ein hohes Lohnniveau auf. Deshalb und als Ausgleich zu den weggefallenen vorgängigen und systematischen arbeitsmarktlichen Kontrollen wurden im Jahr 2004 die flankierenden Massnahmen eingeführt. Sie sorgen dafür, dass die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Sie sollen einerseits missbräuchliche Unterbietungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen verhindern und andererseits faire Wettbewerbsbedingungen für die in- und ausländischen Unternehmen gewährleisten.

Die Einhaltung der geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen wird vor Ort überprüft. Zu diesem Zweck werden die Vollzugsorgane jährlich verpflichtet, bestimmte Kontrollziele zu erreichen. Die Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer legt ein minimales nationales Kontrollziel fest. Im Rahmen von Leistungs- und Subventionsvereinbarungen vereinbart das SECO wiederum mit jedem einzelnen Kontrollorgan individuelle Kontrollziele.

Die Kontrollen basieren auf einer durch jedes Vollzugsorgan definierten Risikoanalyse. Die Vollzugsorgane können entsprechend ihrer Kontrollkriterien jedes Jahr andere Kontrollschwerpunkte festlegen. Damit sind die flankierenden Massnahmen als Schutzdispositiv relativ flexibel und tragen der regionalen und branchenspezifischen Realität Rechnung. Die unterschiedlichen Kontrollstrategien erlauben es hingegen nicht, die Kontrollergebnisse der verschiedenen Kontrollorgane direkt miteinander zu vergleichen. Auch ein Vergleich der Ergebnisse über die Zeit hinweg ist

dementsprechend schwierig. Vergleiche der Kontrollergebnisse zwischen den Regionen oder den Branchen sind mit Vorsicht zu interpretieren.

Das SECO ist das zuständige Aufsichtsorgan des Bundes über den Vollzug der flankierenden Massnahmen. Der tatsächliche Vollzug der flankierenden Massnahmen erfolgt dezentral und dual. In Branchen, die keinem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag unterliegen, wird die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch kantonale tripartite Kommissionen überprüft, in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen sind paritätische Kommissionen für die Kontrollen zuständig.

Resultate der Aktivitäten der Kontrollorgane

Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der paritätischen und tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebern sowie bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern (Entsandte und Selbständige) zeigen, dass die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Jahr 2017 bei rund 44'000 Unternehmungen und bei mehr als 170'000 Personen überprüft wurde. Im Vorjahresvergleich hat das Kontrollvolumen somit um rund 6% zugenommen. Die durchgeführten Kontrollen liegen über der Mindestvorgabe der Entsendeverordnung von 27'000 Kontrollen pro Jahr. Im Berichtsjahr wurden 7% aller Schweizer Arbeitsstätten, 36% aller Entsandten sowie 33% der selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA auf die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft. Aus qualitativer Sicht sind das SECO und die Vollzugsorgane bestrebt, die Kontrollen basierend auf einer expliziten Risikoanalyse auf dem Arbeitsmarkt durchzuführen.

Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern

Die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen wurde in allen Regionen und Branchen überprüft. Wird die Kontrolltätigkeit der paritätischen und der tripartiten Kommissionen gemeinsam betrachtet, war der Kontrollumfang in den Kantonen Tessin, Zürich, Genf, Bern und Waadt am höchsten. Die Kontrollen fanden insbesondere im Baunebengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe statt. Wird auch die Anzahl kontrollierter Personen betrachtet, gehört auch das Gastgewerbe zu denjenigen Branchen mit einem hohen Kontrollumfang.

Die kantonalen tripartiten Kommissionen führten in den Jahren 2016 und 2017 20'989 Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durch und stellten 2'444 Unterbietungen der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen fest. Mehr als die Hälfte der Betriebe mit Unterbietungen waren dem Handel, dem Gesundheits- und Sozialwesen und der Branchengruppe „Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung“ zuzuordnen. In diesen Branchen fand auch eine Mehrheit der Kontrollen statt. Die Unterbietungen variieren je nach Vollzugsorgan und Kontrollstrategie. Die Daten des SECO-Reportings zeigen weiter auf, dass die Verständigungsverfahren mit Schweizer Betrieben nicht von allen tripartiten Kommissionen systematisch durchgeführt werden. Im Jahr 2017 waren diese Verständigungsverfahren jedoch erfolgreicher, es konnten 51% der durchgeführten Verständigungsverfahren erfolgreich abgeschlossen werden, dies entspricht einer Verbesserung um 10 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr. Die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen gehören zum üblichen Vollzug der Gesamtarbeitsverträge und werden nicht

vom SECO gesteuert. Die Kontrollzahlen werden der Vollständigkeit halber im Bericht aufgeführt, jedoch nicht qualitativ ausgewertet.

Kontrollen im Rahmen der Entsendung und bei Selbständigerwerbenden

Im Rahmen der Entsendung waren meldepflichtige Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum insbesondere im verarbeitenden Gewerbe sowie im Baunebengewerbe tätig. Die paritätischen Kommissionen haben im Jahr 2017 insgesamt 8'036 Kontrollen im Entsendebereich (Betriebskontrollen) durchgeführt und dabei 1'935 Verstösse gegen zwingende Lohn- und Arbeitsbedingungen aus allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen festgestellt. In den Jahren 2016-2017 haben die kantonalen tripartiten Kommissionen ihrerseits 11'039 Entsendebetriebe auf die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft und bei 1'490 eine Unterbietung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt. Etwa 70% dieser Fälle waren dem verarbeitenden Gewerbe und der Branchengruppe „Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Einwicklung“ zuzuordnen. 81% der im Jahr 2017 durchgeführten Verständigungsverfahren mit Entsendefirmen konnten erfolgreich abgeschlossen werden, was wiederum belegt, dass eine Mehrheit der ausländischen Dienstleistungserbringer bestrebt ist, sich korrekt zu verhalten. Überdies haben im Jahr 2017 die paritätischen und die tripartiten Kommissionen den Erwerbsstatus von 6'634 selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringern überprüft und bei 7% aller kontrollierten Selbständigen eine Scheinselbständigkeit vermutet. Die Ergebnisse des vorliegenden Berichtes zeigen, dass die flankierenden Massnahmen als Instrument gegen unerwünschte Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen notwendig sind und sich bewährt haben. Wo Missbräuche festgestellt wurden, verfügen die Vollzugsorgane heute über die nötigen Instrumente, um eingreifen zu können. So wurden im Jahr 2017 2'645 Bussen und 975 Dienstleistungssperren verhängt.

Schlussfolgerung

Das Jahr 2017 war geprägt durch die Umsetzung des Aktionsplans zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen. In Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Sozialpartnern hatte der Bundesrat 2016 neun Massnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung von Missbräuchen auf dem Arbeitsmarkt beschlossen. Der Grossteil der Massnahmen wurde 2017 umgesetzt, der gesamte Aktionsplan wird bis Mitte 2018 umgesetzt sein. Der Aktionsplan widerspiegelt insbesondere die Absicht, die Kontrollen risikobasiert durchzuführen, die Bearbeitungsdauer der Dossiers zu verkürzen und die Synergien zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen zu konsolidieren. Zusätzlich wird die Qualität der Kontrollen der paritätischen Organe zu verbessern sein.

Der Bund, die Kantone und die Sozialpartner engagieren sich auch weiterhin für eine wirksame Bekämpfung der Missbräuche auf dem Arbeitsmarkt. Nur dank einem gemeinsamen Effort aller involvierten Akteure können in- und ausländischen Arbeitnehmenden gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen garantiert und faire Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Unternehmen gewährleistet werden.

Der statistische Anhang zum Bericht enthält detaillierte Angaben zur Kontrolltätigkeit der zentralen paritätischen Kommissionen und der kantonalen tripartiten Kommissionen. Im Weiteren umfasst der Anhang Daten des Staatssekretariats für Migration zu den meldepflichtigen Dienstleistungserbringern.

1 Einleitung

Das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) und ihren Mitgliedstaaten trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Die Unterzeichnung dieses Abkommens ermöglichte einerseits die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit, wodurch Staatsangehörige der Schweiz und der EU ihren Arbeits- und Aufenthaltsort in den Vertragsstaaten frei wählen können. Andererseits liberalisierte das Abkommen teilweise die grenzüberschreitende, zeitlich beschränkte Dienstleistungserbringung. Damit ist die vorübergehende Entsendung von Arbeitnehmenden durch ein in einem EU-Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen zum Zweck einer Dienstleistungserbringung in der Schweiz oder die zeitlich beschränkte Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit einer nicht in der Schweiz niedergelassenen Person aus einem EU-Mitgliedsstaat in der Schweiz gemeint.

Mit der schrittweisen Einführung der Personenfreizügigkeit fielen ab dem 1. Juni 2004 auch die vorgängigen Kontrollen der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung weg. Um die Einhaltung der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, wurden die flankierenden Massnahmen (FlaM) eingeführt. Diese ermöglichen die Bekämpfung der missbräuchlichen Unterbietung der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen und die Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen für die in- und ausländischen Unternehmen.

Die Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurde verschiedenen Akteuren übertragen. In den Branchen, in welchen kein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) zur Anwendung kommt, überwachen die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) den Arbeitsmarkt und führen die Kontrolltätigkeit in den Unternehmen durch. In den Branchen mit ave GAV nehmen die Sozialpartner – die sogenannten paritätischen Kommissionen (PK) – die Kontrolle der Einhaltung der geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen wahr.

Das SECO publiziert jährlich einen umfassenden Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen, sprich über die Kontrolltätigkeit der verschiedenen Vollzugsorgane – d.h. der kantonalen TPK sowie der PK. Das Reporting der statistischen Daten basiert auf den Angaben der kantonalen TPK und der PK. Der vorliegende Bericht bietet einen Überblick über die gesamte Kontrolltätigkeit und die Ergebnisse dieser Kontrolltätigkeit. Er erlaubt es einerseits, das Volumen der in der Schweiz durchgeführten Kontrollen zu bestimmen und andererseits die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane zwischen Regionen und Branchen in Bezug auf die regional und national definierten Ziele zu vergleichen. Der Bericht informiert über die kontrollierten Branchen sowie die Resultate der Kontrollen und die gegebenenfalls ergriffenen Massnahmen.

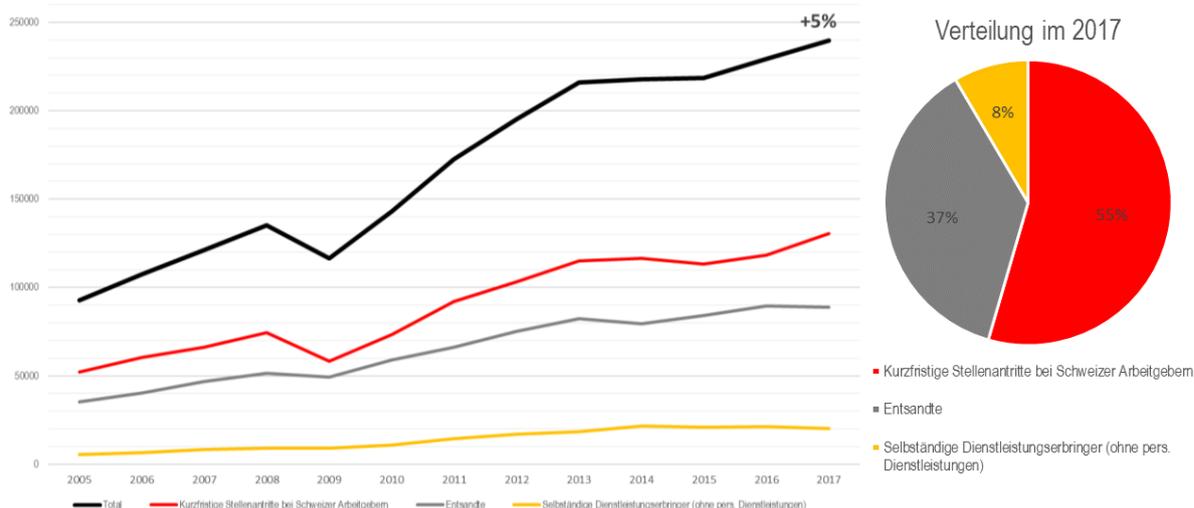
Er beschreibt in den Kapiteln 2 und 3 den Kontext der Einführung der flankierenden Massnahmen sowie ihre Funktionsweise und ihre Weiterentwicklung in den vergangenen Jahren. Kapitel 4 befasst sich mit der gesamten Kontrolltätigkeit auf dem Schweizer Arbeitsmarkt im Berichtsjahr 2017. Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit werden jeweils nach Typ des kontrollierten Arbeitnehmenden und den zuständigen Organen unterschieden. Zum Bericht gehört auch der statistische Anhang, welcher die detaillierten Daten zur Kontrolltätigkeit enthält.

2 Kontext der flankierenden Massnahmen in der Schweiz: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (bis 90 Tage)

Im Verlauf der letzten 15 Jahre haben die Schweizer Unternehmen massgeblich von der Möglichkeit profitiert, in der EU Arbeitskräfte zu rekrutieren. Wie die Berichte des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen¹ zeigen, hat sich die Pro-Kopf-Nettomigration in die Schweiz in den letzten Jahren zu einer der höchsten im Vergleich der europäischen Staaten entwickelt. Im Jahr 2017 belief sich der Anteil der im Ausland geborenen Personen an der Schweizer Wohnbevölkerung auf 28.4%. Dieser Anteil liegt bedeutend höher als etwa in Österreich (18.8%), in Deutschland (14.7%), im Vereinigten Königreich (14.1%), in Frankreich (12.2%) oder in Italien (10.0%)².

Im Jahr 2017 stieg die Gesamtzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter bis 90 Tage um 5% auf 239'765³ an (siehe Abbildung 2.1). Ein solcher Zuwachs scheint die Wiederaufnahme des Wachstumstrends nach einer Phase der relativen Stagnation von 2013 bis 2015 zu bestätigen. Diese Entwicklung ist massgeblich auf die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden zurückzuführen. So nahm diese Gruppe der Erwerbstätigen gegenüber 2016 um 12'283 Personen auf 130'593, zu. Demgegenüber verzeichnete die Kategorie der Dienstleistungserbringer (Entsandte und Selbständigerwerbende) ihren ersten Rückgang seit 2009, mit einem Saldo von -1'692 Personen respektive -2% gegenüber 2016. Genauer gesagt blieb die Anzahl entsandter Arbeitnehmender aus der EU mit einem Rückgang um 593 Personen fast unverändert (-0,7%), während die Anzahl selbständiger Dienstleistungserbringer um 1'099 Personen abnahm (-5%).

Abbildung 2.1: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (bis 90 Tage), 2005-2017



Quelle: SEM

¹ Das Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU:

https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/Observatorium_Freizuegigkeitsabkommen.html

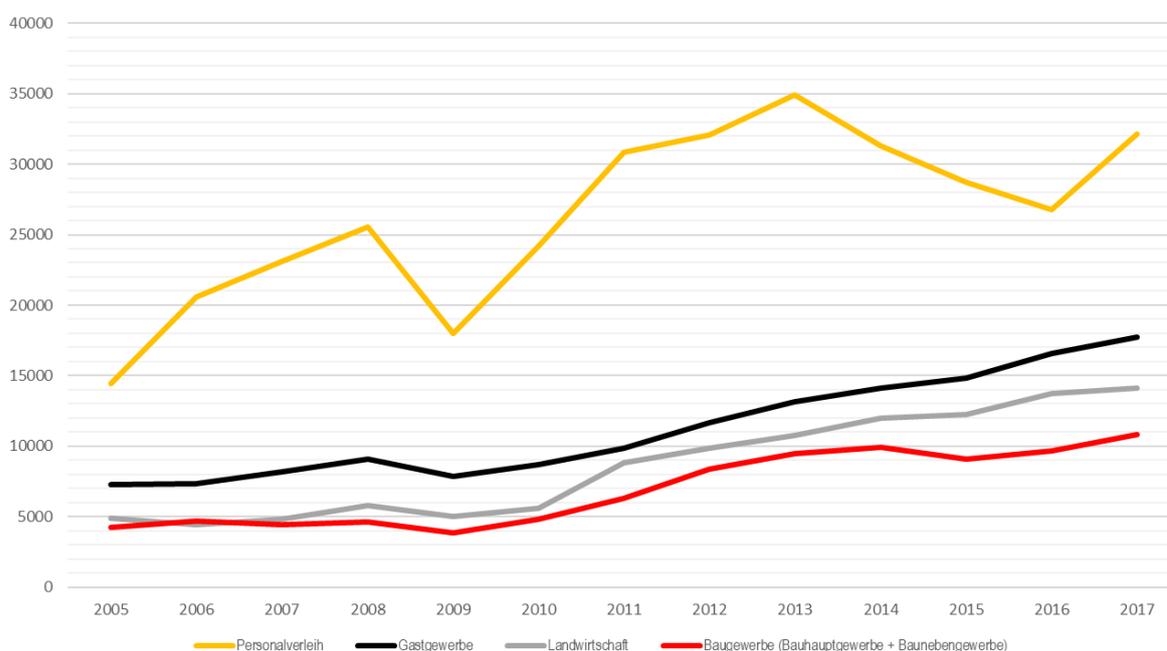
² Bevölkerung und soziale Bedingungen, Eurostat 2018.

³ In dieser Gesamtzahl sind die selbständigen Dienstleistungserbringer im Bereich persönliche Dienstleistungen nicht enthalten.

2.1 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern

Die Analyse nach Branchen zeigt, dass die starke Zunahme der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden hauptsächlich auf den signifikanten Anstieg im Bereich Personalverleih zurückzuführen ist (siehe Abbildung 2.2). Nach drei Jahren mit bedeutenden Rückgängen kehrt diese Branche wieder zu einem kräftigen Wachstum zurück. Von den 12'283 zusätzlichen Arbeitnehmenden im Jahr 2017, die unter die Kategorie der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden fallen, sind 5'343 Personen dem Personalverleih zuzurechnen, was einem Anteil von 43% entspricht. Damit ist der für die kurzfristigen Stellenantritte seit 2005 wichtigste Wirtschaftszweig 2017 für ein Viertel aller kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden verantwortlich.

Abbildung 2.2: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte bei einem Schweizer Arbeitgeber von 2005 bis 2017



Quelle: SEM

Allerdings ist diese Zunahme gegenüber 2016 zeitlich in Relation zu setzen. Seit jeher ist die Personalverleihbranche von einer vergleichsweise ausgeprägten zyklischen Dynamik sowie von einer bedeutenden Volatilität geprägt. Deshalb lässt sich einzig gestützt auf die letztjährige Zunahme nicht auf einen eigentlichen Trend schliessen. Aufgrund ihrer Beschaffenheit erlaubt diese Branche der schweizerischen Wirtschaft, in Übergangsphasen eine gewisse Flexibilität bei den Anstellungen zu behalten. Es ist somit wahrscheinlich, dass das sich ankündigende Wirtschaftswachstum über den Personalverleih einen entscheidenden Einfluss auf den Anstieg der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden gehabt hat.

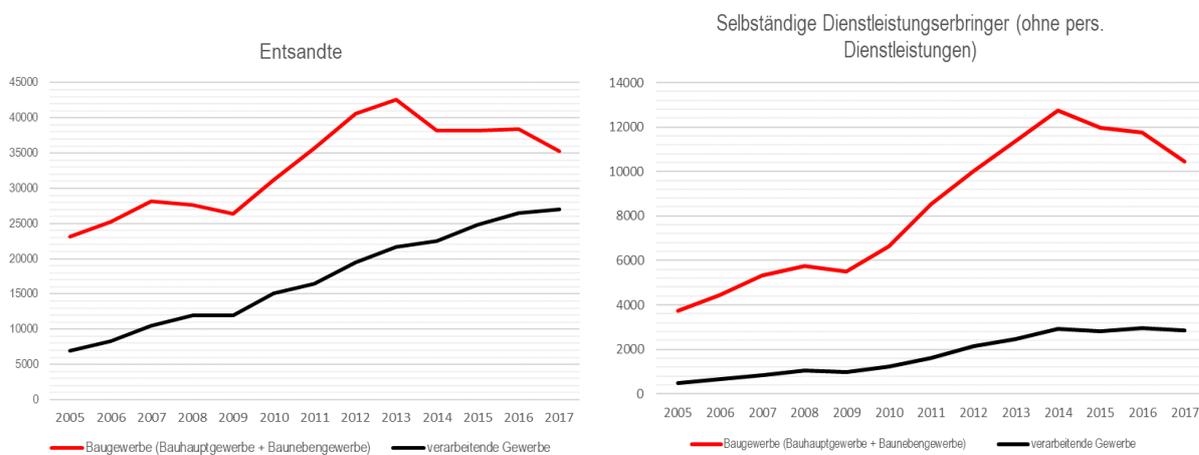
Auf kantonaler Ebene war der Kanton Tessin von der Zunahme der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern am stärksten betroffen: 15% der zusätzlichen Arbeitnehmenden waren auf seinem Gebiet tätig. Auf die Kantone Genf, Aargau, Bern und Waadt entfielen Anteile von je 9%.

2.2 Meldepflichtige selbständige und entsandte Dienstleistungserbringer

Im Bereich der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer ist ein Rückgang von 2% gegenüber 2016 festzustellen. Die starke Zunahme seit 2010 scheint sich also abzuschwächen, dies vor allem in Bezug auf entsandte Arbeitnehmende. In einer Langfristperspektive betrachtet sind innerhalb des Dienstleistungssektors die Baubranche (Bauhaupt- und Baunebengewerbe) sowie das verarbeitende Gewerbe am wichtigsten. Sie machen 52% bzw. 24% im Durchschnitt der totalen Anzahl der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer seit 2005 aus. Im letzten Jahr zeigte die Baubranche den ausgeprägtesten Rückgang, sowohl bei den entsandten Arbeitnehmenden (-8 %) als auch bei den selbständigen Dienstleistungserbringern (-11%). Diese seit 2013 beobachtbare rückläufige Entwicklung setzt sich somit fort (siehe Abbildung 2.3). Das verarbeitende Gewerbe blieb demgegenüber recht stabil (+2%) bei den entsandten Arbeitnehmenden und den selbständigen Dienstleistungserbringern (-3 %).

Auf kantonaler Ebene ist interessant zu beobachten, dass der Kanton Tessin, der bei den kurzfristigen Stellenantritten die stärkste Zunahme zu verzeichnen hat, in Bezug auf die Dienstleistungserbringer aus der EU den ausgeprägtesten Rückgang aufweist. Dasselbe gilt – wenn auch in abgeschwächter Form – für den Kanton Aargau. In den Kantonen Bern, Genf und Waadt geht hingegen die Zunahme bei den kurzfristigen Stellenantritten nicht mit einer Reduktion bei der Dienstleistungserbringung einher, sondern mit einer Nettozunahme der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (bis 90 Tage).

Abbildung 2.3: Entwicklung der wichtigsten Branchen für die meldepflichtigen Dienstleistungserbringer von 2005 bis 2017



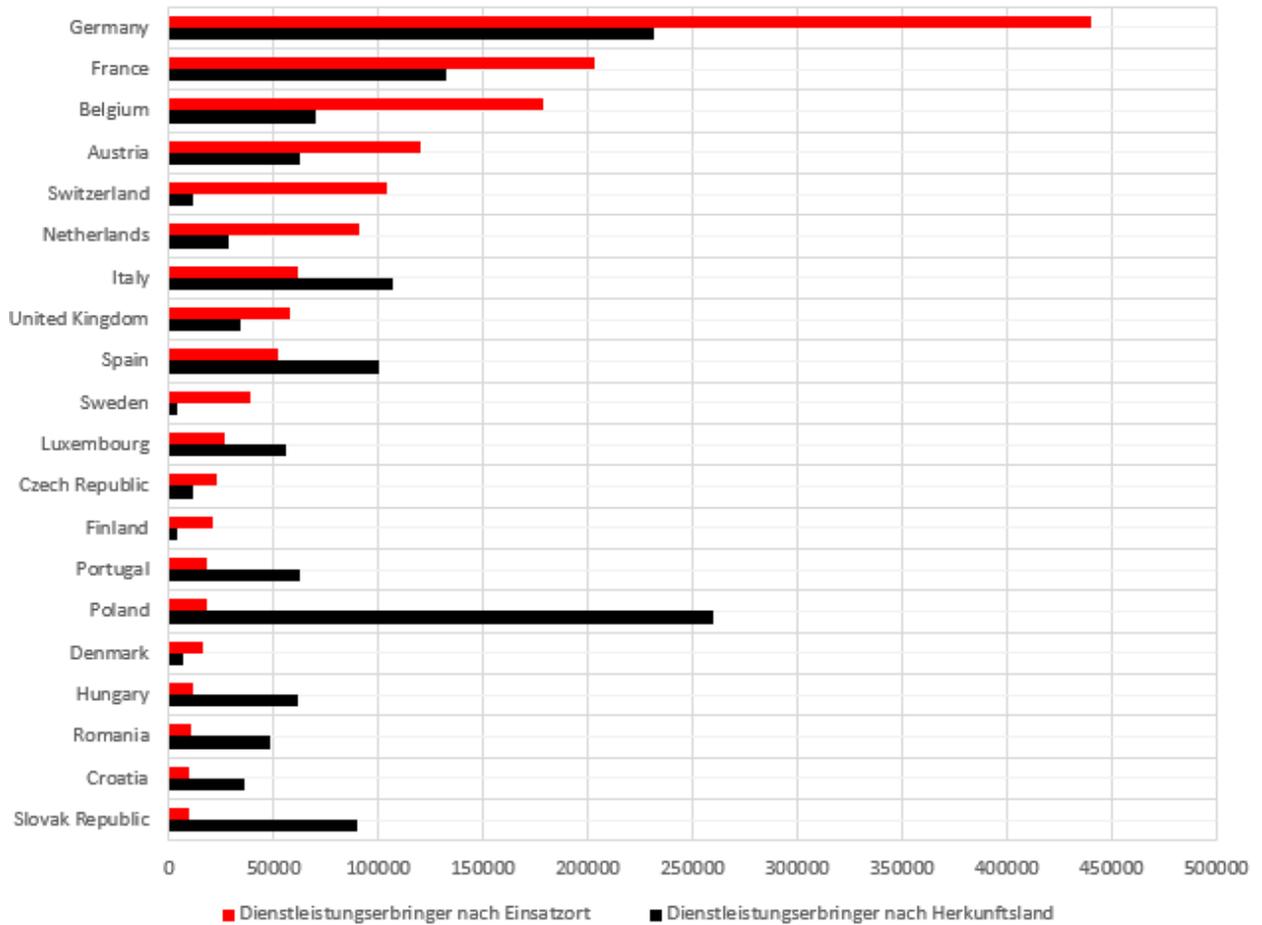
Quelle: SEM

Der schweizerische Markt bleibt für entsandte und selbständige Dienstleistungserbringer attraktiv. Im Jahr 2017 haben 117'553 Personen (davon 88'954 Entsandte und 28'599 Selbständigerwerbende; 20'218 ohne die persönlichen Dienstleistungen) als meldepflichtige Dienstleistungserbringer in der Schweiz gearbeitet. Im europäischen Vergleich ist dies ein hoher Wert. Laut einer Studie zum Arbeitsmarkt der Europäischen Kommission waren 2016 rund 104'300 Dienstleister in der Schweiz tätig (6.4% des Totals in der EU/EFTA). Damit liegt die Schweiz in der Rangliste der Zielländer innerhalb der EU an fünfter Stelle, bspw. vor Holland, Italien und dem Vereinigten Königreich (unter Betrachtung der absoluten Zahlen für die in die Schweiz entsandten Personen, siehe Abbildung 2.4)⁴.

⁴ Jozef Pacolet and Frederic De Wispelaere, Posting of Workers, Report on A1 portable documents issued in 2016, European Commission 2017.

Betrachtet man zusätzlich nur die Differenz zwischen den Eingängen und den Abgängen, positioniert sich die Schweiz mit einem Saldo von 92'568 ausländischen Dienstleistungserbringern auf seinem Territorium gar auf dem dritten Rang hinter Deutschland und Belgien und vor Frankreich. Vergleicht man schliesslich die gesamte Beschäftigung dieser Länder mit dem Anteil meldepflichtiger Dienstleistungserbringer, steigt die Schweiz auf Rang 4, nach Luxemburg, Belgien und Österreich.

Abbildung 2.3: Meldepflichtige Dienstleistungserbringer in Europa



Quelle: Eurostat

3 Die FlaM in Kürze

3.1 Gesetzliche Grundlagen und nationale Mindestkontrollziele

Die flankierenden Massnahmen umfassen im Wesentlichen das Gesetz über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsG)⁵, die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge (GAV)⁶ und den Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV)⁷. Die flankierenden Massnahmen sehen eine generelle Beobachtung des Arbeitsmarktes sowie gezielte Kontrollen der Arbeits- und Lohnbedingungen bei Schweizer Arbeitgebenden, bei Unternehmen, die Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden, und bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern vor. Die minimale Kontrollvorgabe auf nationaler Ebene wird durch die Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV) festgelegt. Für das Jahr 2017 ist in der EntsV vorgesehen, dass die Vollzugsorgane jährlich mindestens 27'000 Kontrollen im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen durchführen müssen. Die Verteilung der Kontrollen auf die verschiedenen Kategorien von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden erfolgt risikobasiert. In Absprache zwischen dem Bund, den Sozialpartnern und den Kantonen wurde auf nationaler Ebene angestrebt, im Jahr 2017 50% der entsandten Arbeitnehmenden, 50% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer und 2% der Schweizer Arbeitnehmenden sowie 3% in den sogenannten Fokusbranchen, in denen verstärkte Kontrollen durchgeführt werden⁸ zu kontrollieren.

3.2 Kontrollorgane

Die Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurde verschiedenen Akteuren übertragen. Der Vollzug ist dual ausgestaltet, damit die Kontrollorgane, welche die Situation auf ihrem kantonalen Arbeitsmarkt und in ihren Wirtschaftsbranchen am besten kennen, möglichst wirksame Kontrollen durchführen können (siehe dazu auch Abbildung 3.1):

- 1) Existiert kein allgemeinverbindlicher Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) mit verbindlichen Arbeits- und Lohnbedingungen, kontrollieren die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die TPK bestehen aus Vertretern der Kantone, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften.
- 2) Die paritätischen Kommissionen (PK), die aus Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände einer Branche bestehen, prüfen die Einhaltung der Bestimmungen des GAV durch die Schweizer Arbeitgebenden. Das EntsG beauftragt die PK zudem mit der Kontrolle der

⁵ Das Gesetz vom 8. Oktober 1999 verpflichtet ausländische Arbeitgebende, die Arbeitnehmende für eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsenden, die schweizerischen minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen, die in nationalen Gesetzen, in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und in Normalarbeitsverträgen nach Art. 360a des Obligationenrechts (OR) festgelegt sind, einzuhalten.

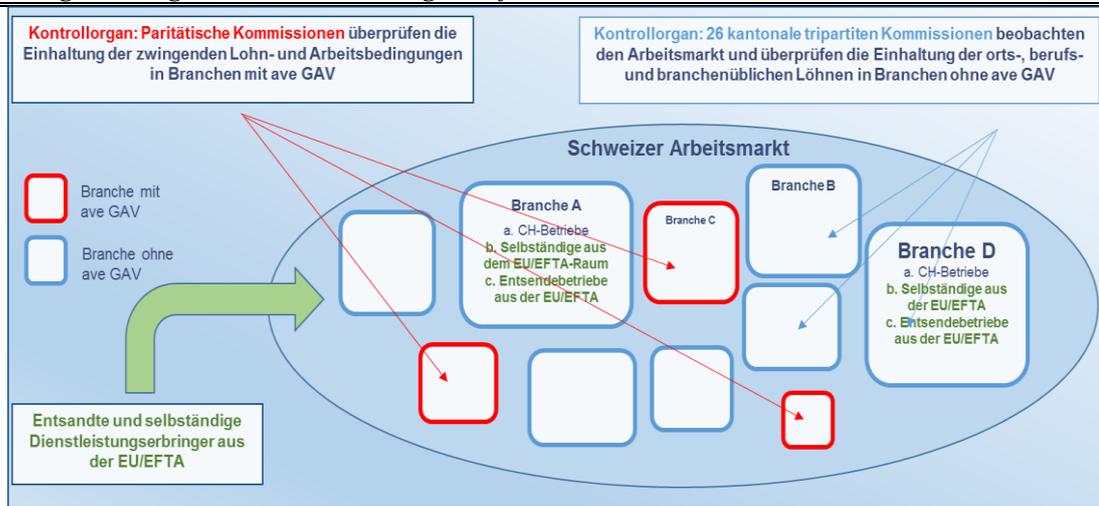
⁶ Im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen können unter anderem die Bestimmungen eines GAV bezüglich Mindestlöhnen, entsprechender Arbeitszeit und paritätischem Vollzug nach Art. 1a des Bundesgesetzes vom 29. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) erleichtert für allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Massnahme gilt für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

⁷ In Branchen, in denen kein GAV existiert, können im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinne von Art. 360a OR erlassen werden. Diese Massnahme gilt für inländische wie auch für ausländische Unternehmen.

⁸ Diese Aufteilung der Kontrollen ergibt sich aus dem grösseren Risiko für Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe (Lohnunterschiede zwischen der Schweiz und den EU-/EFTA-Staaten) und widerspiegelt den Willen, diesen Bereich intensiver zu kontrollieren. Die Kontrollen bei Schweizer Unternehmen werden jeweils rückwirkend über mehrere Jahre gemacht. Dadurch erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, allfällige Unterbietungen zu identifizieren.

Einhaltung der ave GAV durch die Unternehmen, welche Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, sowie mit der Überprüfung des Erwerbsstatus von selbständigen Dienstleistungserbringern.

Abbildung 3.1: Organisation des Vollzugs der flankierenden Massnahmen



Quelle: SECO

3.3 Kontrollen in der Praxis

Die Inspektoren der paritätischen Kommissionen sowie die kantonalen Arbeitsmarktinspektoren sind für die Kontrollen vor Ort zuständig. Die Inspektoren führen in allen Regionen der Schweiz und in allen Branchen Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen durch. Sie überprüfen einerseits, ob Schweizer Unternehmen die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die verbindlichen Mindestanforderungen der ave GAV einhalten. Andererseits kontrollieren die Inspektoren die ausländischen Arbeitgebenden. Ferner überprüfen sie den Erwerbsstatus der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern. Die Kontrollen werden sowohl schriftlich als auch am Arbeitsort durchgeführt. Bei der Mehrheit der Kontrollen von PK erfolgt eine Baustellenkontrolle. Zudem findet immer eine schriftliche Prüfung der einschlägigen Dokumente statt, anhand derer die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ermittelt werden kann (Arbeitsverträge, Lohnabrechnungen, Arbeitszeitaufzeichnungen usw.). Die Inspektoren sind anschliessend verantwortlich für die Auswertung der Kontrollergebnisse und die Vorbereitung von Entscheiden zuhanden der zuständigen Behörden. Wenn Verstösse festgestellt werden, können individuelle Massnahmen – wie Sanktionen gegen die fehlbaren in- und ausländischen Arbeitgebenden – ergriffen oder Kollektivmassnahmen – wie die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV oder der Erlass von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen – beschlossen werden.

In der Schweiz sind rund 105 Inspektoren für die kantonalen TPK tätig. Diese sind damit betraut, in einer nicht einem ave GAV unterstellten Branche zu überprüfen, ob die bezahlten Löhne den orts- und branchenüblichen Verhältnissen entsprechen und kein Lohndumping betrieben wird. Die Zahl der Inspektoren hat seit der Einführung der FlaM zugenommen, um den Entwicklungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt gerecht zu werden. Die Zahl der von den PK eingesetzten Inspektoren ist nur schwer abschätzbar, da diese in der Regel für den ordentlichen Vollzug der ave GAV sowie für die flankierenden Massnahmen zuständig sind. In Anbetracht dieser Doppelfunktionen finanziert das

SECO die Kontrolltätigkeit der PK pauschal pro Kontrolle und verfügt deshalb über keine detaillierten Daten bezüglich der Anzahl Inspektoren, die diese Kontrollen durchführen.

In der Umsetzung der FlaM kommt auch der Nutzung von Synergien eine wichtige Bedeutung zu. Die für den Vollzug verantwortlichen Instanzen sind in ständigem Kontakt mit den für die Durchführung des Bundesgesetzes gegen Schwarzarbeit (BGSA) zuständigen Kontrollorganen, mit den Zollbehörden bezüglich Fragen der Mehrwertsteuer (MWST) sowie mit der Polizei. Im Rahmen der flankierenden Massnahmen können die Kontrollen nun auch eine Wirkung in Bereichen entfalten, die sich ausserhalb des eigentlichen Kontrollgegenstandes befinden.

3.4 Rolle des SECO und Finanzierung

Das SECO als Aufsichtsbehörde sorgt für einen möglichst effizienten Vollzug der flankierenden Massnahmen und somit für faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den schweizerischen und den ausländischen Unternehmen sowie für die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmenden auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt.

Der Gesetzgeber hat das Vollzugssystem der flankierenden Massnahmen dezentral aufgebaut. Dies ermöglicht einen Vollzug, welcher den spezifischen Ausgangslagen und wirtschaftlichen Realitäten der betroffenen Branchen und Kantone Rechnung trägt, da das FZA sich nicht in allen Regionen gleich auswirkt. So ist zum Beispiel die Situation in Grenzregionen eine andere als in der Zentralschweiz. Aufgrund dieser dezentralen Vollzugsstruktur obliegen der Vollzug und insbesondere die Durchführung der Kontrollen vor Ort den kantonalen oder branchenspezifischen Vollzugsorganen.

Als Aufsichtsbehörde für den Vollzug der flankierenden Massnahmen stellt das SECO die Steuerung der Vollzugsorgane sicher. Diese Steuerung erfolgt mittels qualitativer und quantitativer Anforderungen (diese werden im Rahmen von Subventions- und Leistungsvereinbarungen⁹ festgelegt), um eine ausreichende Kontrolldichte und -qualität in der ganzen Schweiz sicherzustellen. Das SECO prüft die Einhaltung dieser Anforderungen unter anderem im Rahmen von Audits, die bei den Vollzugsorganen vorgenommen werden.

Weiter beteiligt sich das SECO finanziell am Vollzug der flankierenden Massnahmen. Der Bund entschädigt die Kantone mit 50% der Lohnkosten für die mit den Kontrollen beauftragten Inspektoren. Die PK werden ihrerseits über eine Pauschale finanziert¹⁰. Der Gesamtbetrag für den Bund belief sich 2017 auf rund CHF 14 Millionen.

Die Festlegung des Kontrollvolumens und seine Aufteilung auf die Kantone und Branchen erfolgt gestützt auf eine Risikoanalyse. Diese wurde von den Sozialpartnern, von den Kantonen und vom Bund erarbeitet. In sensiblen Regionen oder Branchen können die zwischen den Vollzugsorganen und dem Bund vereinbarten Kontrollvorgaben erhöht werden. So liegt beispielsweise die Kontrolldichte im Kanton Tessin deutlich über derjenigen der anderen Regionen der Schweiz.

⁹ Die Zusammenarbeit zwischen dem WBF und den Kantonen bzw. zwischen dem SECO und den PK äussert sich unter anderem in den Leistungs- und Subventionsvereinbarungen, in denen hauptsächlich die Kontrollziele und die Finanzierung der Kontrolltätigkeit geregelt sind. Die Vereinbarungen definieren die Anzahl der Kontrollen und die im Rahmen der Kontrollen auszuführenden Tätigkeiten.

¹⁰ Diese Pauschale soll die Tätigkeiten im Zusammenhang mit einer Vollzugskontrolle der flankierenden Massnahmen bei den durch einen allgemeinverbindlichen GAV abgedeckten Branchen decken (nur bezüglich Entsandte und Selbständigerwerbende; das SECO steuert die PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden nicht). Die Anzahl der vom Bund mitfinanzierten Kontrollen kann für eine begrenzte Zeit in den besonders exponierten Branchen oder Regionen erhöht werden, wenn ein Vollzugsorgan in einem Antrag eine begründete Notwendigkeit ausweist. Gewisse Kontrollorgane haben von dieser Möglichkeit schon Gebrauch gemacht.

3.5 Optimierung der FlaM

Seit ihrer Einführung im Jahr 2004 wurden die flankierenden Massnahmen mehrmals auf Gesetzes- und Verordnungsebene angepasst. Die Wirksamkeit und der Vollzug der flankierenden Massnahmen wurden in verschiedenen Etappen verbessert¹¹.

Zuletzt wurde das EntsG per 1. April 2017 revidiert. Diese Revision umfasste die Erhöhung der Sanktionen im EntsG¹² von CHF 5'000 auf CHF 30'000 bei Verstössen gegen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen. Die Sanktionsmassnahmen wurden im Weiteren durch die Einführung der Möglichkeit zur Kumulation von Bussen und Dienstleistungssperren bei schwerwiegenden Verstössen verstärkt.

Parallel zu Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe wurde laufend an der Verbesserung des Vollzugs gearbeitet, beispielsweise mittels Weisungen und Empfehlungen des SECO an die Vollzugsorgane. So ist zum Beispiel die Optimierung der Arbeitsweisen der PK sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsorganen (Kantone – PK) Gegenstand eines gemeinsamen Projekts des SECO mit Vertretern der PK, der Kontrollvereine sowie der Kantone. Zudem ermöglichen es die 2013 eingeführten Audits des SECO, in Zusammenarbeit mit den Vollzugsorganen Verbesserungsmöglichkeiten im Vollzug zu eruieren.

Überdies hat die Evaluation der Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit aufgezeigt, dass in diesem Bereich Verbesserungspotenzial besteht, und zwar einerseits in Bezug auf den konkreten Ablauf der Kontrollen und andererseits in Bezug auf die Zusammenarbeit der verschiedenen Kontrollorgane. Aus diesem Grund wurde für die Vollzugsorgane im vergangenen Jahr ein Musterprozess «Überprüfung Selbständigkeit» erarbeitet.

3.6 Aktionsplan zur Vollzugsverbesserung

Im vergangenen Jahr lag der Fokus insbesondere auf der Umsetzung des vom Bundesrat am 23. November 2016 verabschiedeten Aktionsplans zur Verbesserung des Vollzugs. In enger Zusammenarbeit haben der Bund, die Kantone und die Sozialpartner die vorgesehenen Massnahmen umgesetzt respektive mit deren Umsetzung begonnen.

3.6.1 Ausgangslage des Aktionsplans

Der Bundesrat hat am 18. Dezember 2015 im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 121a BV zur Begrenzung der Zuwanderung zusätzliche Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen auf dem Arbeitsmarkt beschlossen. Aus diesem Anlass wurde die „Arbeitsgruppe zum Verbesserungsbedarf von Vollzug und Missbrauchsbekämpfung der flankierenden Massnahmen“ – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner, der Kantone und der Bundesverwaltung unter der Leitung des SECO – mit der Erarbeitung von entsprechenden Massnahmen beauftragt. Die Arbeitsgruppe erstattete dem Bundesrat im Februar 2016 über die Ergebnisse ihrer Arbeiten Bericht und schlug einen Aktionsplan zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen vor. Der Bundesrat verabschiedete am 4. März 2016 den Aktionsplan und

¹¹ Sh. dazu Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union 2016 vom 11. Mai 2017.

¹² BBI 2015 5359

am 23. November 2016 – gestützt auf die Berichterstattung der Arbeitsgruppe – konkrete Umsetzungsmassnahmen. Das WBF (SECO) hat Ende 2017 den Bundesrat über den Stand der Umsetzungsarbeiten informiert.

3.6.2 Ziele

Ziel des vom Bundesrat beschlossenen Aktionsplans ist es, die Qualität und die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit im Rahmen der FlaM zu erhöhen. Schwerpunkte des Aktionsplans sind daher eine verstärkte Risikoorientierung der Kontrollen, eine Verkürzung der Bearbeitungsdauer und die Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen. Zudem beschloss der Bundesrat am 23. August 2017, die minimalen Kontrollvorgaben in der Entsendeverordnung von jährlich 27'000 auf 35'000 Kontrollen zu erhöhen. Dieses neue Minimalziel ist per 1. Januar 2018 in Kraft getreten. In diesem Zusammenhang wurden auch die mit dem Vollzug verknüpften Ziele angesprochen. Ab 2018 sollen 3 % der Schweizer Arbeitgeber kontrolliert werden, beziehungsweise 5 % in den Fokusbranchen. Gleichzeitig wurden die Kontrollziele bei den meldepflichtigen Dienstleistungserbringern angepasst, um dem Ziel des Aktionsplans, die Kontrollen risikobasiert durchzuführen, zu entsprechen. Ab 2018 wird eine Bandbreite von 30 % bis 50 % als nationales Kontrollziel festgelegt.

3.6.3 Ergebnisse des Aktionsplans

Der Aktionsplan umfasst insgesamt neun Massnahmen (sh. dazu die Abbildung 3.2). Die Massnahmen betreffend risikobasierter Strategie (1), Nutzung von Synergien (2) und Umsetzung einer glaubwürdigen Sanktionspolitik (9) wurden sofort umgesetzt. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen für das Jahr 2017 wurden die Kantone verpflichtet, dem SECO ihre risikobasierte Strategie darzulegen. Zur Umsetzung der zweiten Massnahme wurden gemeinsame Schulungen von Schwarzarbeits- und FlaM-Inspektorinnen und -Inspektoren sowie jährliche Austauschtagungen der kantonalen TPK-Sekretariate durchgeführt. Die Massnahme 9 wurde durch eine Verschärfung den Sanktionsempfehlungen zuhanden der kantonalen Behörden im Jahr 2017 implementiert. Zur Umsetzung der weiteren Massnahmen, die sowohl das SECO als auch die Kantone respektive Sozialpartner betreffen, setzte das SECO im vergangenen Jahr entsprechende Arbeitsgruppen ein. So wurde die Massnahme betreffend Optimierung der bestehenden Instrumente (3) von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Kantone und des SECO umgesetzt, während die Konkretisierung der Massnahmen im Zusammenhang mit der Aufsicht, dem Vollzug und der Organisation (4 bis 8) in einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der PK und des SECO erfolgte. Die Massnahmen zu den organisatorischen Aspekten und der Harmonisierung der Sanktionspraxis (7 und 8) des Aktionsplans werden im Jahr 2018 umgesetzt. Im Rahmen von Audits wird zudem die Implementierung der bereits umgesetzten Massnahmen geprüft.

Abbildung 3.2: Massnahmen aus dem Aktionsplan

Massnahmen aus dem Aktionsplan
<p>Massnahme 1</p> <p>Risikobasierte Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung: Fördern einer auf einer expliziten Risikoanalyse basierenden Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung durch die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK).</p>
<p>Massnahme 2</p> <p>Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik / interinstitutionelle Zusammenarbeit: Fördern der Nutzung von Synergien bzw. der interinstitutionellen Zusammenarbeit.</p>
<p>Massnahme 3</p> <p>Optimierung der Instrumente: Prüfung der Möglichkeit und Notwendigkeit, die Instrumente (Kontrolle, Untersuchungen, Definition übliche Löhne, Verständigungsverfahren, NAV / erleichterte ave GAV bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung) zu optimieren.</p>
<p>Massnahme 4</p> <p>Risikobasierte Strategie: Förderung einer auf einer expliziten Risikoanalyse basierenden Kontrollstrategie.</p>
<p>Massnahme 5</p> <p>Aufsicht über die Kontrollvereine: Verstärkte Aufsicht der paritätischen Kommissionen (PK) über die Kontrollvereine, die im Auftrag der PK Kontrollen durchführen.</p>
<p>Massnahme 6</p> <p>Bearbeitungszeit der Dossiers: Rasche Bearbeitung der Dossiers, Reduktion der Dauer der Prozesse und der Pendenzen.</p>
<p>Massnahme 7</p> <p>Organisatorische Aspekte: Fördern von effektiven und effizienten Organisationen und Entscheidungsstrukturen (kritische Grösse, effiziente Entscheidungsstrukturen).</p>
<p>Massnahme 8</p> <p>Harmonisierung der Sanktionspraxis: Fördern einer uniformen Sanktionspolitik innerhalb der PK und zwischen den PK.</p>
<p>Massnahme 9</p> <p>Verwaltungsbussen wegen Verstössen gegen die Lohnbedingungen der GAV durch ausländische Dienstleistungserbringer: Fördern einer Sanktionspolitik, die eine glaubwürdige Bedrohung und Sanktionierung der fehlbaren Betriebe ermöglicht.</p>

3.6.4 Auswirkung auf die Praxis

Bei der Umsetzung dieser Massnahmen ist dem bestehenden System Rechnung zu tragen. Insbesondere ist bei der Erhöhung des Kontrollminimums zu berücksichtigen, dass die zusätzlichen Kontrollen und die gewünschten Anforderungen an die Kontrollstrategie einen Zusatzaufwand und unter Umständen auch Mehrkosten mit sich bringen. Den Vollzugsorganen wurden deshalb gewisse Übergangsfristen eingeräumt, um ihre Personal- und Budgetplanungen den neuen Vorgaben anzupassen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass unter Berücksichtigung der Kontrollen durch die kantonalen TPK und die PK die minimale Vorgabe von 35'000 Kontrollen im Jahr 2018 erfüllt wird. Genauer wird die Erhöhung der Kontrollzahlen vorwiegend bei den Kontrollen der Schweizer Arbeitgeber vorgenommen.

4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene

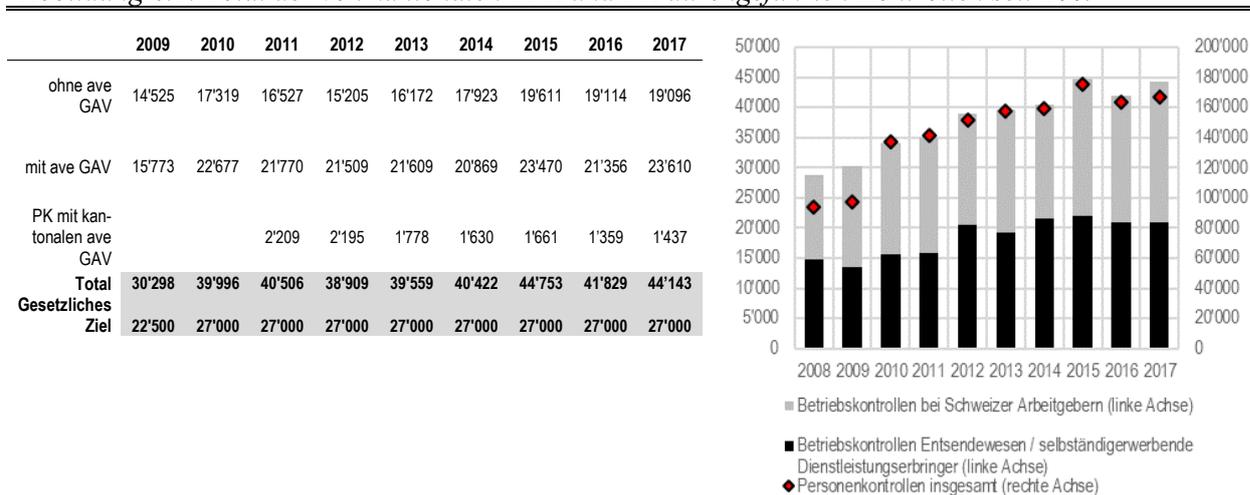
Das Kapitel 4 bietet einen Überblick der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane. Im Kapitel 4.1 wird der Umfang der Kontrollen auf nationaler Ebene mit verschiedenen vom Bund festgelegten Minimalzielen verglichen. Das Kapitel 4.2 fasst die Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK nach Regionen und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

4.1 Zielerreichung

Das von der EntsV auf nationaler Ebene festgelegte quantitative Minimalziel wurde auch im Jahr 2017 übertroffen (siehe Abbildung 4.1). Seit 2008 lag die Anzahl der Kontrollen stets über diesem Minimalziel. Auf der Grundlage verschiedener Arbeiten der letzten Jahre und infolge der Verabschiedung des Aktionsplans durch den Bundesrat haben sich die Kontrollorgane ab 2017 dazu verpflichtet, die Kontrollen von nun an gezielt durchzuführen und auf die Risiken im Arbeitsmarkt abzustimmen.

Die Anzahl durchgeführter Kontrollen ist im Vergleich zum Vorjahr auf 44'143 angestiegen. Diese Zunahme des Kontrollumfangs ist in erster Linie mit der Erhöhung der Kontrollen durch die PK zu erklären.

Abbildung 4.1: Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2009



Quelle: SECO

Gemäss Vorgaben der tripartiten Kommission des Bundes sollen jeweils 2% aller Schweizer Arbeitgebenden (3% in Fokusbranchen) sowie 50% aller meldepflichtigen Dienstleistungserbringer überprüft werden. Diese Zielsetzung wurde im Berichtsjahr unterschiedlich erreicht (Vgl. Abbildung 4.2). Insgesamt wurden im Jahr 2017 7% der Schweizer Arbeitgebenden, 36% der Entsandten und 33% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringereiner Kontrolle unterzogen .

Abbildung 4.2: Zielerreichung auf nationaler Ebene*

	Branchen mit ave GAV	Branchen ohne ave GAV	Total
Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	12'418	10'836	23'254
Anzahl Arbeitsstätten	94'766	218'456	313'222
Anteil der kontrollierten Arbeitsstätten	13%	5%	7%
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten	19'798	12'614	32'412
Anzahl meldepflichtiger Entsandte	54'548	34'406	88'954
Anteil der kontrollierten Entsandten	36%	37%	36%
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden	3'746	2'888	6'634
Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbende	12'884	7'334	20'218
Anteil der kontrollierten Selbständigerwerbenden	29%	39%	33%

Quelle: SEM (ZEMIS), Modell Egger, eigene Berechnungen

* Die Kontrollziele werden teilweise als Personenkontrollen, teilweise als Betriebskontrollen definiert.

Wie aus Abbildung 4.3 hervorgeht, liegen die Quoten für die Überprüfung der Entsendebetriebe und der Selbständigerwerbenden seit mehreren Jahren unterhalb der Zielvorgaben. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass verschiedene Dienstleistungserbringer seit der Einführung der Personenfreizügigkeit wiederkehrend in der Schweiz tätig sind. Gemäss den Vorgaben des Aktionsplans sollen solche Betriebe vermehrt risikobasiert kontrolliert werden. Gemäss den Besonderheiten der Entsendung (beispielsweise betreffend dem Tätigkeitsgebiet der Arbeitnehmer), sollen Betriebe, welche die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten, nicht mehr bei jedem weiteren Einsatz kontrolliert werden. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Anzahl der Meldungen dieser Dienstleistungserbringer seit 2016 abnimmt.

Abbildung 4.3: Entwicklung der Zielerreichung bei Entsandten und Selbständigerwerbenden

Entsandte Arbeitnehmende								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PK	34%	28%	26%	21%	25%	40%	32%	36%
TPK	23%	17%	17%	14%	16%	39%	43%	37%
Total	56%	45%	42%	35%	41%	40%	36%	36%
Selbständigerwerbende								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PK	24%	22%	21%	20%	16%	26%	27%	29%
TPK	16%	16%	19%	17%	16%	56%	43%	39%
Total	40%	39%	40%	37%	32%	35%	32%	33%

Quelle: SECO

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

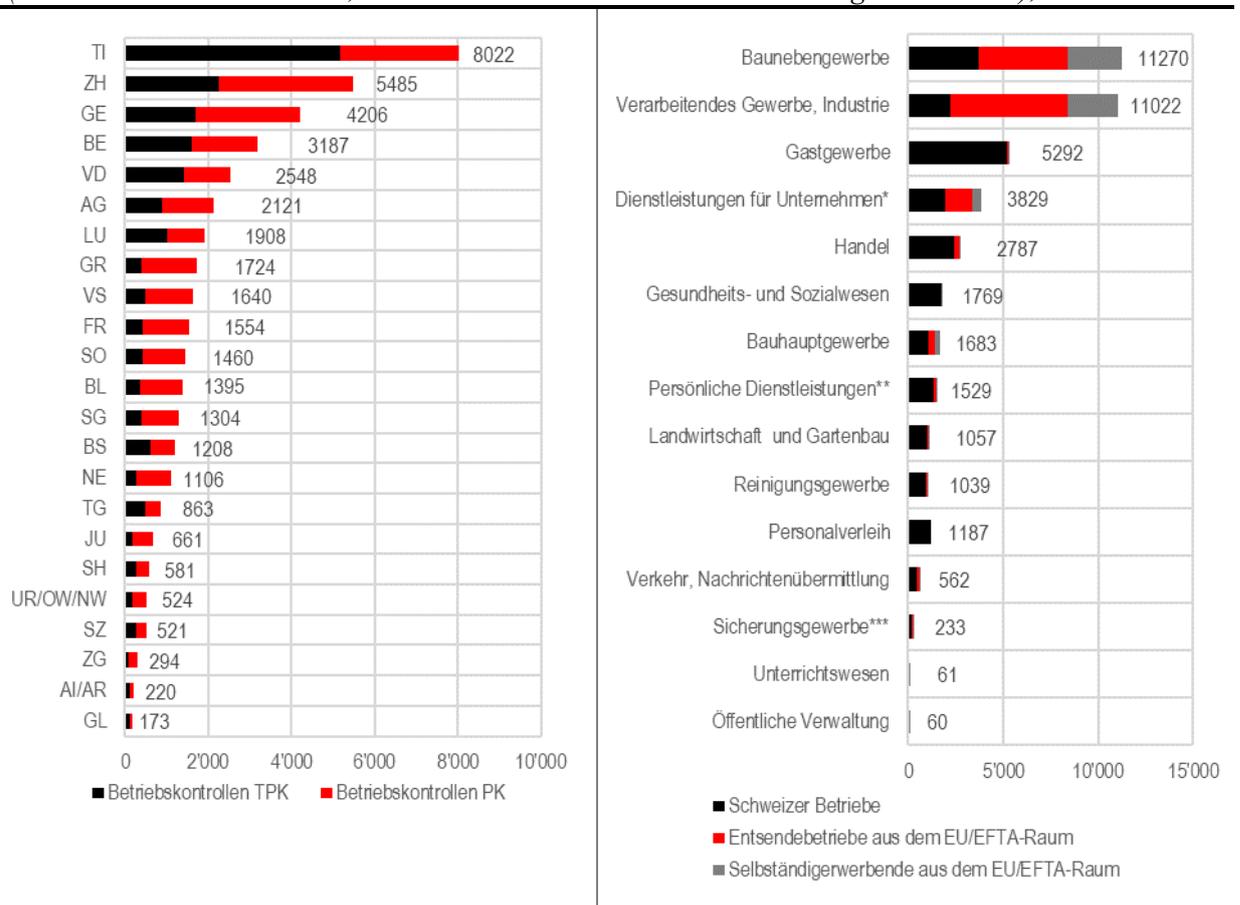
Die Überprüfung der Einhaltung der geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen fand im Berichtsjahr in allen Regionen der Schweiz und in allen Wirtschaftsbranchen statt.

Die Kontrollen werden einerseits nach Kantonen aufgeteilt. Die Aufteilung der Kontrollen auf die Kantone erfolgt nach der Grösse des Arbeitsmarktes, der Anzahl der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringer sowie dem generellen Einfluss des freien Personenverkehrs auf die kantonalen Arbeitsmärkte. Am intensivsten ist die Kontrolltätigkeit im Kanton Tessin. Im Kanton Genf, wo die Kontrollaktivität ebenfalls hoch ist, sind hier unter anderem beispielsweise mehr Grenzgänger tätig als in anderen Gebieten der Schweiz. Die hohe Anzahl der Kontrollen im Kanton Zürich erklärt sich wiederum mit der Grösse seines Arbeitsmarktes. Der Abdeckungsgrad durch die ave GAV variiert ebenfalls von Kanton zu Kanton, was die unterschiedliche Verteilung der

Kontrolltätigkeiten zwischen TPK und PK von einem Kanton zum anderen erklärt (siehe Abbildung 4.4).

Andererseits variiert das Kontrollvolumen je nach Branche. Dies ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, wie z.B. die Bedeutung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung oder das Risiko einer Lohnunterbietung oder eines Verstosses gegen die in einem ave GAV vereinbarten Bestimmungen in einer konkreten Branche. Die ausländischen Dienstleistungserbringer sind mehrheitlich im Baunebengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe tätig; aus diesem Grund wurden dort auch mehr Kontrollen durchgeführt. Die Kontrollen bei den Schweizer Arbeitgebenden konzentrieren sich vor allem auf das Gastgewerbe, aber auch auf das Baunebengewerbe und den Handel.

Abbildung 4.4: Anzahl Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständigerwerbenden), 2017



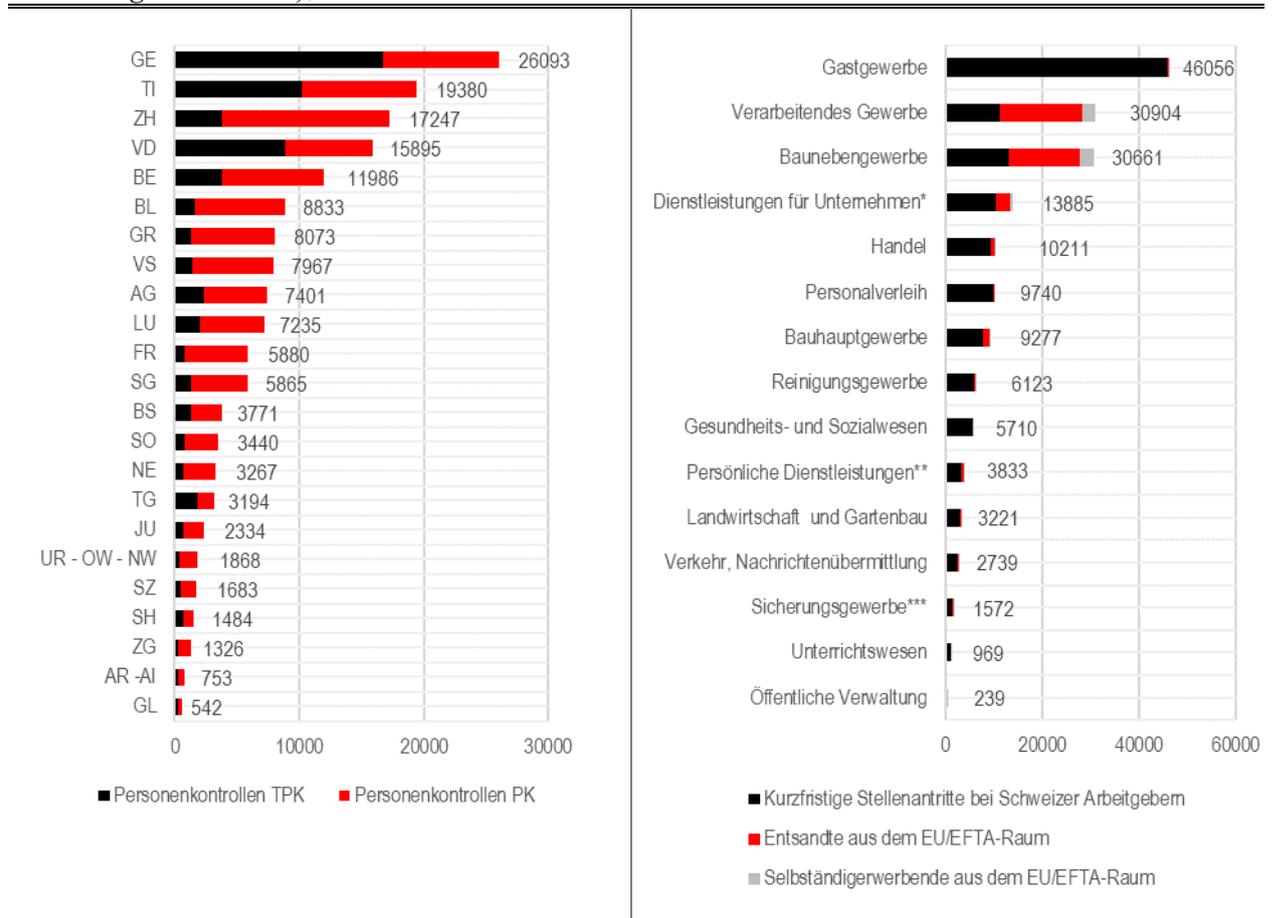
Quelle: SECO, ohne Kontrollen durch PK von kantonalen ave GAV
 * Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung
 ** Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Dienstleistungen für private Haushalte
 *** Überwachungs- und Sicherungsgewerbe

Erfolgt die Analyse auf der Basis von Personenkontrollen, so verändert sich die Aufteilung nach Branchen (siehe Abbildung 4.5). Im Gastgewerbe werden pro Betrieb deutlich mehr Personenkontrollen durchgeführt als in anderen Branchen. Jedoch ist die Zusammensetzung der kontrollierten Personen hier eine andere, zumal es im Gastgewerbe kaum entsandte Arbeitnehmende oder Selbständigerwerbende aus der EU gibt. Die Kontrollen beziehen sich zumeist auf Arbeitnehmende, welche von Schweizer Betrieben beschäftigt werden. Dazu gehören auch die meldepflichtigen kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Unternehmen. Hierbei ist anzumerken,

dass die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Unternehmen in dieser Branche um 10% gegenüber 2016 zugenommen haben.

In Bezug auf die Kantone ist der Kanton Genf derjenige, der u.a. aufgrund seiner Kontrollpolitik im öffentlichen Beschaffungswesen am meisten Personenkontrollen durchgeführt hat.

Abbildung 4.5: Anzahl Personenkontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Betrieben, inkl. kurzfristige Stellenantritte, Arbeitnehmende von Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden), 2017



Quelle: SECO, ohne Kontrollen durch PK von kantonalen ave GAV
 * Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung
 ** Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte
 *** Überwachungs- und Sicherungsgewerbe

Bei der Arbeitsmarktbeobachtung (im Bereich der nicht ave-GAV) liegt die Festlegung der Kontrollschwerpunkte jeweils in der Kompetenz der kantonalen TPK. Diese berücksichtigen dabei unter anderem die von der TPK des Bundes festgelegten Fokusbranchen. Die TPK Bund legt jährlich Fokusbranchen fest, in welchen eine intensivere Kontrolltätigkeit zu erfolgen hat als in anderen Branchen. Im Übrigen legen die kantonalen TPK gemäss der Situation des kantonalen Arbeitsmarkts auch eigene Schwerpunkte fest (siehe Abbildung 4.6).

Abbildung 4.6: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene

	2016	2017
Bundesebene	Überwachung und Sicherheit, Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Personalverleih, Reinigung	Überwachung und Sicherheit, Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Personalverleih, Reinigung
AG	Hauswirtschaft, Kindertagesstätten, Strassen-Gütertransport, Kioske und Press&Books-Fillialen, Bauhauptgewerbe (1 Halbjahr 2016)	Hauswirtschaft, Landwirtschaft, Gemüsebau
BE	Gartenbau, Detailhandel, Hauswirtschaft, Baunebengewerbe, Transport	Baunebengewerbe, Detailhandel, Gartenbau, Hauswirtschaft, Transport, Maschinenbau
BL	Informatik/EDV, Physiotherapie-Praxen, Personentransport/Taxigewerbe, Landwirtschaft	Kindertagesstätten, Apotheken/Drogerien, Architektur-/Ingenieurbüros, Telekommunikations-Shops
BS	IT-Branche, Inventurfirmer, Hauswirtschaft, Praktikanten/innen, Neu: Strassen-transport, Personalverleih	Nagelstudios, IT-Consulting
GE	Industrie chimique et pharmaceutique, Primeurs en gros, Situations de stage (tout secteur confondu), Monteurs de stands, Economie domestique, Chauffeurs de taxi et limousine	Petite enfance, Industrie chimique et pharmaceutique, Monteurs de stands, Economie domestique, Informatique
GR	Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte, Gesundheits- und Sozialwesen, Handel	Erbringungen von Dienstleistungen für private Haushalte, Gesundheits- und Sozialwesen, Handel
JU	Horlogerie, le commerce de détails et la location de personnel	Horlogerie, le commerce de détails, Programmation conseil et informatique, Agence de travail temporaire
LU	Fugenabdichtungsgewerbe, Velo/Mofa-Händler mit Werkstatt, Liftunternehmer	Strassentransport, Gesundheits- und Sozialwesen: private Kitas sowie private Altersheime, Hauswirtschaft
NE	Commerce de détail de chaussures et de vêtements	Service d'aménagement paysager
SG	Pferdepfleger	Strassentransport, Verkauf an Kiosken, Kosmetik (Nagel- und Fusspflege)
SH	Kindertagesstätten, Kleintransportgewerbe	Facility Management
TG	Floristenbranche, Architektur- und Ingenieurbüros: Hochbauzeichner, Milchverarbeitungsbetriebe, Pferdebranche, Sicherheitsfirmen (nicht ave GAV unterstellte)	Kosmetik, medizinische Praxisassistentinnen, Taxibetriebe, Kinderkrippen
TI	Écoles privées, Entreprises du transport routiers, Activité de production cinématographique, de vidéo et de programmes tv, Employés de commerce dans les agences de placement et de location de services, Employés de commerce dans les autres activités auxiliaires des services financiers, Publicité et études de marché, Fabrication d'équipements électriques	Lavanderie e pulitura a secco, Attività dei servizi d'informazione, Altri servizi di supporto alle imprese, Studi medici generici, specialistici e medico-dentistici, Impiegati di commercio nei call center, Servizi di sicurezza privati (aziende con meno di 10 dipendenti)
VD	Industrie, Commerce, Salons de beauté / esthétique	Industrie, Commerce
VS	Toutes les branches de l'artisanat du bâtiment / pour les travailleurs détachés, Secteur principal de la construction / pour les travailleurs détachés, Maintenance et nettoyage industriels / pour les travailleurs détachés, Nettoyage des bâtiments / pour les travailleurs détachés, Vente - petits commerces / pour les entreprises indigènes, Economie domestique, Location de services auprès d'entreprises industrielles, Stagiaires	Toutes les branches de l'artisanat du bâtiment / pour les travailleurs détachés, Secteur principal de la construction / pour les travailleurs détachés, Maintenance et nettoyage industriels / pour les travailleurs détachés, Surveillance et sécurité, Economie domestique, Montage de stands, Location de services auprès d'entreprises industrielles
ZG	Bauhauptgewerbe (während AVE-Iosem Zustand), Sicherheitsbranche, Montage	Alters und Pflegeheime, Kindertagesstätten
ZH	Detailhandel, Maschinenbau, Autogewerbe, Bauhauptgewerbe, Boden- und Parkettgewerbe, Inventurbetriebe, Veranstaltungsorganisation, Gartenbau, Gastgewerbe, Private Anbieter von Sozial- und Pflegedienstleistungen, Landwirtschaft und Personalverleih	Autogewerbe, Boden- und Parkettgewerbe, Landwirtschaft, Veranstaltungsorganisation und Gesundheits- und Sozialwesen, Detailhandel, Maschinenbau, Gipsergewerbe Stadt Zürich, Inventur, Transportgewerbe, Personalverleih

Quelle: FlaM Berichterstattungsformular TPK

4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail

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

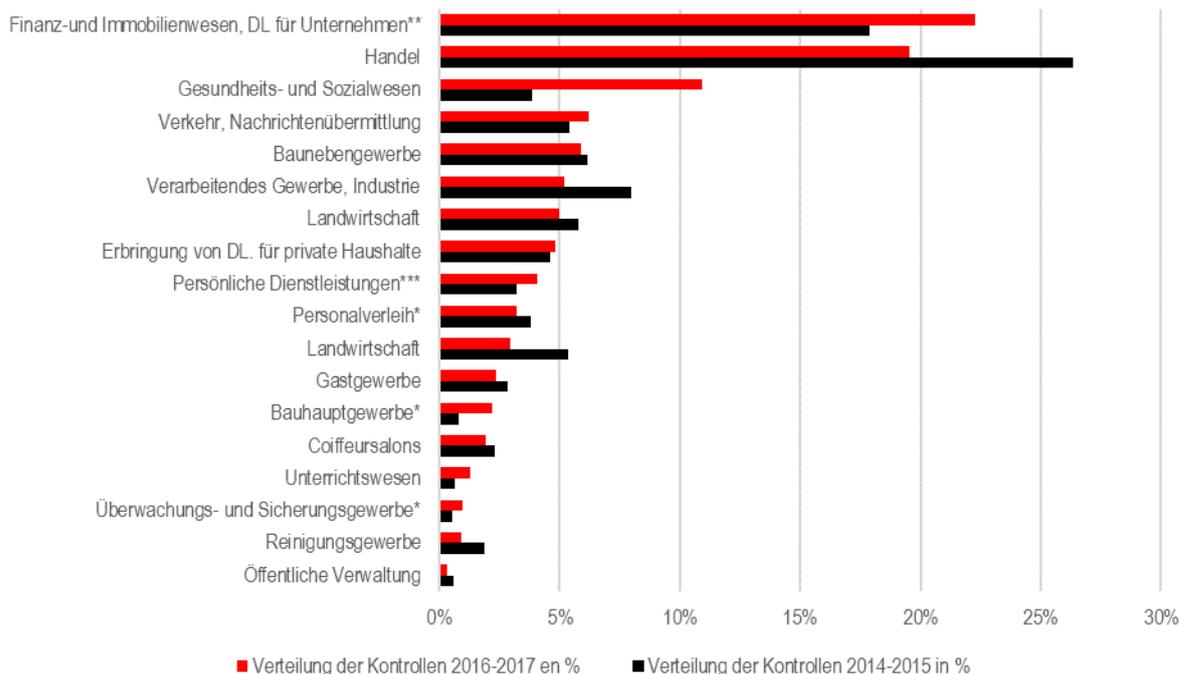
Das EntsG gewährt einen gewissen Ermessensspielraum bei der Interpretation der Aufgaben im Zusammenhang mit der Beobachtung des Arbeitsmarkts, damit kantonalen TPK im Vollzug die Gegebenheiten des kantonalen Arbeitsmarkts berücksichtigen können. Daher haben die kantonalen TPK auch unterschiedliche Kontrollstrategien entwickelt, welche die kantonalen Besonderheiten berücksichtigen.

Gemäss den nachfolgend dargestellten Kontrollergebnissen der kantonalen TPK wurden in den letzten vier Jahren die meisten Kontrollen in der Branchengruppe Finanz-, Immobilien- und Unternehmensdienstleistungen sowie im Handel durchgeführt. Von einem Jahr zum anderen verteilen sich die Kontrollen jedoch sehr unterschiedlich auf die Branchen. Im Vergleich zum letzten Jahr¹³, setzt sich die Zunahme der Kontrollen in der Branchengruppe Finanz-, Immobilien- und Unternehmensdienstleistungen im Berichtsjahr fort, während im Gesundheits- und Sozialwesen deutlich mehr Kontrollen als zuvor durchgeführt wurden. Die Kantone Zürich, Genf und Waadt waren bereit bisher aktiv in dieser Branche; der Kanton Aargau erhöhte 2016 hier seine Kontrollen (Kindertagesstätten figurierten in der Liste der kantonalen Fokusbranchen, siehe Abbildung 4.6). Neu

¹³ FlaM-Bericht 2016

haben nun die Kantone Luzern, Thurgau und vor allem Tessin (über 60% der Kontrollen in dieser Branche 2017) ihre Kontrolltätigkeit im Gesundheits- und Sozialwesen signifikant gesteigert. Dazu beigetragen hat gemäss Abbildung 4.6 wohl die Beobachtung der privaten Kitas und privaten Altersheime im Kanton Luzern sowie der medizinischen Praxisassistenten im Kanton Thurgau. Der Kanton Tessin führte – ebenfalls gemäss Abbildung 4.6 – eine Studie im Bereich allgemeine Medizin und Zahnärzte durch. Gleichzeitig steht diese Branche gemäss den Anforderungen der TPK des Bundes unter spezieller Beobachtung.

Abbildung 4.7: Verteilung der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2014 und 2017, nach Branche in %, in Branchen ohne ave GAV



* In diesen Branchen kommen meist ave GAV zur Geltung. In der Abbildung sind jedoch die Kontrollen der kantonalen TPK in Bereichen ohne ave GAV wiedergegeben. Die Branchen in der Abbildung werden gemäss allgemeiner Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) definiert und sind dementsprechend nicht zwingend mit dem Geltungsbereich bestehender ave GAV gleichzusetzen.

** Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung

*** Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte

Quelle: SECO

Die Änderungen in den Kontrollprioritäten von einer Periode zur nächsten können die Interpretation der Unterbietungsquoten stark beeinflussen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ansätze in Bezug auf die Arbeitsmarktbeobachtung ist es schwierig, die Kontrolltätigkeiten der Organe miteinander zu vergleichen. Die in Abbildung 4.8 dargelegten Ergebnisse widerspiegeln daher nicht die globale Lohnsituation in der Schweiz, sondern stellen ein Aggregat der verschiedensten Kontrollstrategien dar.

Angesichts der Tatsache, dass die Bearbeitungsdauer einer Kontrolle sowohl je nach Ausgangslage der einzelnen Fälle als auch je nach interner Organisationsstruktur der Kontrollorgane variiert, können die von den TPK gemeldeten Fälle von Lohnunterbietungen auch auf Kontrollen von früheren Jahren zurückzuführen sein. Umgekehrt können einige festgestellte Lohnunterbietungen bei 2017 durchgeführten Kontrollen erst im Reporting 2018 erscheinen. Es besteht somit eine gewisse

Unsicherheit bezüglich der effektiven jährlichen Lohnunterbietungsquote.¹⁴ Aus diesem Grund werden die Unterbietungsquoten seit 2015 über zwei Jahre hinweg erhoben. Diese Quoten von Lohnunterbietungen bei Schweizer Arbeitgebern sind zwischen den Perioden 2014-2015 und 2016-2017 relativ stabil leicht gestiegen, von 11% auf 13%. Gleichwohl bleiben sie betreffend der Unterbietungsquote bei Personen stabil. Da die Kontrollstrategien und -schwerpunkte von einem Jahr zum anderen stark schwanken können, sind Vergleiche über die Zeit oder nach Branchen und Regionen mit Vorsicht zu interpretieren.

Im Verlauf der Periode 2016-2017 haben drei Kantone mehr als 70 % aller Lohnunterbietungen festgestellt. Es handelt sich um die Kantone Tessin, Zürich und Genf. Die Unterbietungsquote selbst war im Kanton Zürich während diesen beiden Jahren mit 23 % besonders hoch. Dieses Resultat lässt sich mit der explizit risikobasierten Kontrollstrategie erklären. Die risikobasierte Strategie der TPK des Kantons Zürich sieht vor, dass Kontrollen in Fokusbranchen, in heiklen Bereichen/Betriebsgruppen innerhalb einer Fokusbranche und heiklen Personengruppen innerhalb einer Fokusbranche sowie aufgrund von Hinweisen und auf Verdacht hindurchgeführt werden. Die Resultate sind vergleichbar betreffend die Unterbietungen bei den Arbeitnehmenden.

Abbildung 4.8: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne)

	Schweizer Betriebe				Personen				Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen		Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014-2015	2016-2017	2014-2015	2016-2017
Kontrollen	8'941	10'561	10'153	10'836	44'756	53'933	41'169	46'390				
Kontrollen mit Ergebnis Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	8'311	8'833	9'475	10'060	40'417	45'811	36'934	41'572	11%	13%	7%	7%
	862	979	1'180	1'264	2'881	3'042	3'018	2'836				

Quelle: SECO

Die Kontrollpolitik unterscheidet sich auch nach Branchen. Wird beispielsweise eine Branche von einer kantonalen TPK als Risikobranche identifiziert, wird diese einer Untersuchung (Zufallsstichprobe) unterzogen. Die Unterbietungsquote in einer solchen Branche dürfte tiefer liegen als diejenige in Branchen, in denen die kantonalen TPK vor allem aufgrund von Verdachtsmeldungen kontrollieren. Im Weiteren haben Branchenuntersuchungen oder Kontrollen von grösseren Kantonen eine Auswirkung auf die nationale Unterbietungsquote. Die im Bericht ausgewiesenen Unterbietungen von üblichen Löhnen widerspiegeln somit nicht die Situation auf dem gesamten Arbeitsmarkt.

Gemäss Abbildung 4.9 wurde die Mehrheit der Lohnunterbietungen in den Branchengruppen Handel sowie Finanz-, Immobilien- und Unternehmensdienstleistungen festgestellt. Auch das Kontrollniveau lag in diesen beiden Branchengruppen hoch.

Seit neuestem tritt auch die Branche Gesundheits- und Sozialwesen stärker hervor. Die Anzahl der Kontrollen wurde hier deutlich erhöht und es wurden mehr Fälle von Lohnunterbietungen festgestellt. Wie eingangs des Kapitels 4.3.1 ausgeführt, erklärt sich die Zunahme der Kontrolltätigkeit mit strukturellen Änderungen der Kontrollen in drei Kantonen (TG, LU, TI). Allerdings treibt auf Basis der 2017 abgeschlossenen Kontrollen die hohe Anzahl festgestellter Lohnunterbietungen im Kanton Tessin die Unterbietungsquote im Gesundheits- und Sozialwesen der Periode 2016-2017 in die Höhe,

¹⁴ In einigen Kantonen beziehen sich die Angaben zu den durchgeführten Kontrollen und den Kontrollen mit Ergebnis ausschliesslich auf das Berichtsjahr. Die Anzahl Unterbietungen enthalten hingegen auch Fälle aus früheren Jahren. Beide Zahlen können somit nicht einfach miteinander verglichen werden.

zumal 60% der Unterbietungen in dieser Branche 2017 aus Kontrollen in diesem Kanton resultieren. Gleichwohl ist die Unterbietungsquote in dieser Branche mit Vorsicht zu interpretieren, da verschiedene Kantone, darunter LU, ihre Kontrollergebnisse noch auswerten müssen.

Abbildung 4.9: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche

	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis		Anzahl festgestellte Unterbietungen		Anzahl Unterbietungen
	2014-2015	2016-2017	2014-2015	2016-2017	2017
Landwirtschaft	710	911	27	76	43
Gartenbau	1'013	572	74	64	29
Verarbeitendes Gewerbe	1'441	949	190	82	32
Bauhauptgewerbe*	112	428	7	22	3
Baunebengewerbe	1'003	1122	32	148	91
Handel	4'330	3857	535	571	301
Gastgewerbe*	505	437	104	153	83
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	964	1203	116	146	51
Banken, Immobilienwesen, DL für Unternehmen	3'268	4513	373	423	193
Personalverleih*	712	634	21	39	15
Überwachung und Sicherungsgewerbe*	80	192	10	13	10
Reinigungsgewerbe*	309	176	9	18	16
Öffentliche Verwaltung	98	50	9	2	1
Unterrichtswesen	116	241	9	27	2
Gesundheits- und Sozialwesen	692	2169	86	340	220
Persönliche DL, Kultur, Sport, Unterhaltung	574	805	45	145	88
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	403	373	77	46	29
Erbringung von DL für private Haushalte	812	903	116	129	57
Total	17'144	19'535	1'841	2'444	1'264

* In diesen Branchen kommen meist ave GAV zur Geltung. In der Abbildung sind jedoch die Kontrollen der kantonalen TPK wiedergegeben in Bereichen ohne ave GAV. Die Branchen in der Abbildung werden gemäss allgemeiner Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) definiert und sind dementsprechend nicht zwingend mit dem Geltungsbereich bestehender ave GAV gleichzusetzen.
Quelle: SECO

4.3.2 Kontrolltätigkeit der PK (in Branchen mit ave GAV)

Die Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Unternehmen entspricht dem ordentlichen GAV-Vollzug. Das SECO steuert diesen Teil der Kontrollen nicht und unterstützt die damit verbundenen Kontrollaktivitäten auch nicht finanziell. Die detaillierten Ergebnisse des ordentlichen GAV-Vollzugs finden sich im statistischen Anhang unter Kapitel 3.1.

Abbildung 4.10: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Entwicklung 2016-2017
Schweizer Arbeitgebende	10'608	11'386	9'456	11'462	10'296	11'828	+15%
Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebenden	69'554	76'585	67'812	73'874	80'482	80'081	0%

Quelle: SECO

In Umsetzung des Aktionsplans und der Erhöhung des in der EntsV festgelegten Minimalziels auf 35'000 Kontrollen wurde ein Teil der zusätzlichen Kontrollen den paritätischen Organen übertragen. Diese sollen die zusätzlichen Kontrollen ab 2018 zur Hälfte im Bereich der Schweizer Arbeitgebenden durchführen. Die Ergebnisse für 2017 zeigen bereits erste Bestrebungen in diese Richtung.

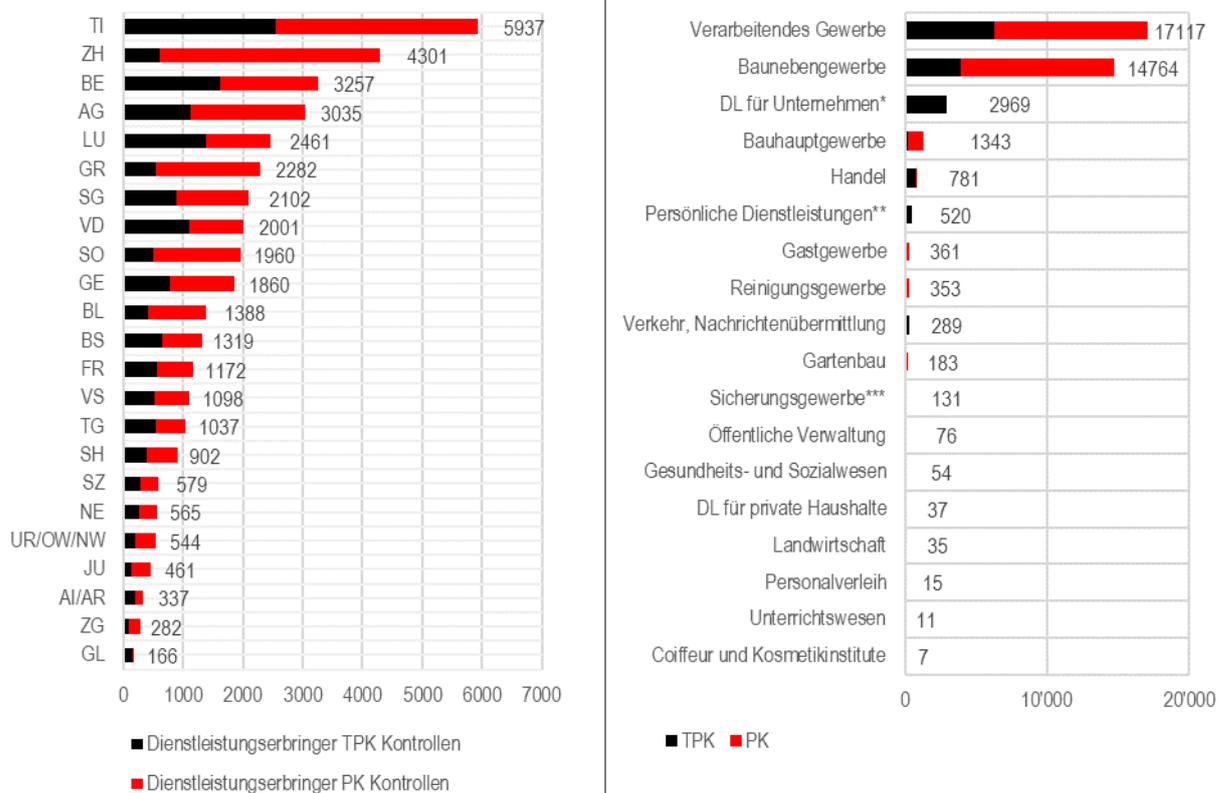
4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen

Im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen sind die kantonalen TPK zuständig für die Kontrolle von entsandten Arbeitnehmenden und selbständigen Dienstleistungserbringern in Branchen ohne ave GAV. Die PK ihrerseits kontrollieren die Einhaltung der im EntsG festgelegten Bestimmungen in Branchen mit ave GAV. Die Kontrolltätigkeit der PK und der TPK wird regional bzw. kantonal geplant. Die Kontrolle ist dezentralisiert und wird je nach Region unterschiedlich gehandhabt. Je nach Anzahl Entsandter in einem Kanton oder in einer Branche variieren die Kontrollprioritäten der kantonalen TPK und PK.

Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden und von selbständigen Dienstleistungserbringern finden in der ganzen Schweiz statt. Ein grosser Teil der Kontrollen verteilt sich auf die Kantone Tessin, Zürich, Bern und Aargau statt, in welchen ebenfalls die meldepflichtigen Dienstleistungserbringer stark tätig sind (siehe statistischer Anhang, Tabelle 1.2).

Die Mehrzahl der entsandten Arbeitnehmenden und Selbständigerwerbenden arbeitet im Baunebengewerbe oder im verarbeitenden Gewerbe (siehe Anhang, Tabelle 1.3). In diesen Branchen werden denn auch die meisten Kontrollen durchgeführt. Diese Branchen sind hauptsächlich durch ave GAV abgedeckt und verfügen über verbindliche Mindestlöhne. Die PK sind daher zumeist für die Durchführung der Kontrollen verantwortlich.

Abbildung 4.11: Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Region im Bereich Entsandte und Selbständigerwerbende (2017)



Quelle: SECO

* Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung

** Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte

*** Überwachungs- und Sicherungsgewerbe

4.4.1 Kontrolltätigkeit der PK (in Branchen mit ave GAV)

Die Anzahl der 2017 von den PK durchgeführten Kontrollen zeigt eine Erhöhung der Kontrolltätigkeit in Branchen mit ave GAV. Mit 8'036 Kontrollen in Entsendebetrieben und 19'798 kontrollierten entsandten Arbeitnehmenden übertrifft die Kontrolltätigkeit im Entsendebereich das Niveau von 2014. Demgegenüber ist die Quote der Verstösse gegen Lohnbestimmungen seit 2012 rückläufig (Betriebe: 2012: 42%, 2013: 33%, 2014: 28%, 2015: 27%, 2016: 25%, 2017: 24% – Personen: 2012: 42%, 2013: 32%, 2014: 30%, 2015: 28%, 2016: 27%, 2017: 25%).

Abbildung 4.12: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich

	Entsendebetriebe				Entsandte				Anteil Betriebskontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen		Anteil Personenkontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Kontrollen im Entsendebereich	7920	8290	7444	8036	19684	21302	18432	19798				
Vermutete ¹⁵ Verstösse gg. Lohnbestimmungen aus ave GAV	2248	2258	1846	1935	5906	5904	4937	4873	25%	24%	27%	25%

Quelle: SECO

Die Kontrollziele für die PK wurden bis 2017 hochgehalten. In der Realität hat die Anzahl der Anmeldungen von entsandten Arbeitnehmenden und von selbständigen Dienstleistungserbringern zwischen 2016 und 2017 abgenommen (siehe Kapitel 2). Die Kontrollziele werden jeweils auf der Basis der Anmeldestatistik der letzten Jahre festgelegt und widerspiegeln somit nicht unbedingt die Situation des laufenden Kontrolljahrs. Zudem zeigt die Erfahrung, dass die ausländischen Dienstleistungserbringer in der Mehrzahl wiederkehrend in der Schweiz tätig sind und somit wiederholte Kontrollen nicht angezeigt sind. Aufgrund der im Verlauf der letzten Jahre schrittweise eingeführten Qualitätsanforderungen des SECO bezüglich der Kontrollen durch die PK hat sich zudem die Behandlungsdauer der Kontrollen verlängert.

All diese Gründe erklären, weshalb nicht alle PK die jährlichen Kontrollziele erreicht haben. Um die Kontrollziele der Realität vor Ort und den effektiven Bedürfnissen anzupassen, haben sich das SECO und die PK gemäss dem Beschluss der TPK Bund auf eine Anpassung der Subventionsvereinbarungen 2018 geeinigt. Ab 2018 wird das nationale Kontrollziel mit einem Toleranzbereich zwischen 30% und 50% - in Berücksichtigung der eigentlichen Risikosituation – festgelegt.

¹⁵ Die präsentierten Kontrollergebnisse beziehen sich auf Kontrollen, die durch die PK definitiv in den Jahren 2014, 2015, 2016 und 2017 beurteilt wurden. Trotzdem werden sie als **vermutete** Verstösse bezeichnet, da die Beschlüsse und Sanktionen möglicherweise noch nicht rechtskräftig sind (das bedeutet, dass Entscheide Gegenstand von PK-internen Rekursen sein können, wo ein solcher vorgesehen ist, ausserdem steht der zivilrechtliche Weg noch offen).

Abbildung 4.13: Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der PK im Entsendezbereich (2017)

	Kontrollen gemäss Subventionsvereinbarung			Durchgeführte Kontrollen				Vermutete Verstösse gg. Lohnbestimmungen***	Vermutete Verstösse gegen Arbeitsbedingungen***
	Entsendebetriebe	Selbständigwerbende	Total	Entsendebetriebe	Selbständigwerbende	Total	Differenz		
Ausbaugewerbe Westschweiz	415	525	940	706	583	1'289	349	22%	10%
Bauhauptgewerbe*	900	200	1100	461	146	607	-493	31%	13%
Betonwaren-Industrie	0	0	0	0	0	0	0	-	0%
Carrosseriegewerbe	10	5	15	0	18	18	3	0%	0%
Coiffeurgewerbe	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%
Gebäudehüllgewerbe	134	48	182	114	30	144	-38	54%	0%
Decken- und Innenausbau-systeme	45	40	85	45	41	86	1	42%	0%
Elektro- und Telekommunikations- Installations-gewerbe	750	270	1020	632	163	795	-225	29%	15%
Gärtnergewerbe BS-BL	30	20	50	9	2	11	-39	22%	0%
Gastgewerbe****	0	0	0	64	26	90	90	0%	0%
Gebäudetechnikbranche	1000	550	1550	952	229	1'181	-369	15%	4%
Geleisebau**	50	15	65	4	0	4	-61	100%	25%
Gerüstbau	25	5	30	26	10	36	6	27%	12%
Holzbaugewerbe	400	100	500	664	331	995	495	22%	0%
Isoliergewerbe	110	110	220	151	20	171	-49	17%	1%
Maler- und Gipsergewerbe	650	580	1230	400	296	696	-534	26%	12%
Marmor- und Granit-gewerbe	60	30	90	64	26	90	0	34%	5%
Metallgewerbe	1300	850	2150	1398	466	1'864	-286	27%	12%
Metzgereigewerbe	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%
Möbelindustrie	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%
Plattenleger Zentral-schweiz	150	160	310	103	76	179	-131	29%	0%
Basler Ausbaugewerbe	50	25	75	36	18	54	-21	17%	0%
Sicherheitsdienstleis-tungsbranche	30	0	30	13	12	25	-5	54%	38%
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	60	10	70	75	5	80	10	16%	3%
Reinigungsgewerbe Westschweiz	5	0	5	5	2	7	2	60%	0%
Schreiner-gewerbe	2050	1150	3200	2039	1232	3'271	71	23%	4%
Metallgewerbe BL-BS	50	15	65	75	14	89	24	0%	0%
zahn-technische Laborato-rien	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%
Personalverleih	0	0	0	-	-	-	-	-	-
Total ave GAV Bund	8'274	4'708	12'982	8'036	3'746	11'782	-1'200	24%	7%

* Da die Anzahl durchgeführter Kontrollen in dieser Branche seit mehreren Jahren unterhalb der vereinbarten Kontrollziele liegt, wurden die Ziele für 2018 angepasst.

** Es gab in dieser Branche eine AVE-Lücke, welche über 1 Monat dauerte. Die Kontrollen wurden während dieser Zeit von den kantonalen TPK durchgeführt.

*** Die Daten in diesen beiden Kolonnen sind mit Vorsicht zu interpretieren: Die Prozentanteile widerspiegeln nicht die Situation in der Branche, da die kontrollierten Unternehmen nicht repräsentativ sind und auf Verdacht (und nicht nach Zufallsprinzip) kontrolliert wurden. Im Weiteren ist die Stichprobe sehr klein: So beläuft sich beispielsweise die Verstossquote gegen die Lohnbestimmungen des GAV Gleisbau auf 100%, stützt sich aber nur auf 4 Kontrollen. Schliesslich handelt es sich hier nicht um den finalen Entscheid durch die kantonale Behörde, sondern um vermutete Verstossquoten.

****Das SECO und die nationale Aufsichtskommission im Gastgewerbe haben keine Subventionsvereinbarung für 2017 abgeschlossen.

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

Die Kontrolltätigkeit der TPK im Entsendezbereich konzentrierte sich auf Branchen mit einem hohen Anteil an grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung. Wie aus Abbildung 4.14 hervorgeht, ist die Kontrolltätigkeit in den letzten vier Jahren relativ stabil geblieben, was auch mit der Entwicklung der Anzahl Anmeldungen im Einklang steht. Alle kantonalen TPK haben in diesem spezifischen Bereich des Arbeitsmarktes Kontrollen durchgeführt. Für das Berichtsjahr sind Kontrollen von 12'614 entsandten Arbeitnehmenden und 5'372 Entsendezbetrieben zu verzeichnen. Kantonale TPK mit vergleichsweise starker Kontrolltätigkeit waren die TPK der Kantone Tessin (20% des Totals), Luzern

(11%), Bern (8%), Waadt (7%), Zürich (6%) und Aargau (6%). Rund 60% der Betriebskontrollen erfolgten durch die kantonalen TPK.

Bezüglich der Branchenzugehörigkeit der kontrollierten Betriebe zeigt sich das gewohnte Bild. 90% der kontrollierten Betriebe waren im verarbeitenden Gewerbe (48%), in der Branchengruppe Finanz-, Immobilien- und Unternehmensdienstleistungen (26%) sowie im Baunebengewerbe (15%) tätig.

Im Jahr 2017 stellten die TPK bei 784 Entsendebetrieben Lohnunterbietungen fest, wovon 1'570 Personen betroffen waren. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einer Erhöhung in Bezug auf die Anzahl fehlbarer Betriebe, jedoch einer Verringerung in Bezug auf die Anzahl betroffener Personen. Die über zwei Jahre berechneten Unterbietungsquoten nahmen leicht zu und erreichten 2016-2017 16% bei den Betrieben sowie 16% bei den Arbeitnehmenden. 15% der festgestellten Fälle von Lohnunterbietungen entfielen allein auf den Kanton Tessin. Erstmals seit 2014 hat die Tessiner TPK wieder Lohnunterbietungen in diesem Ausmass festgestellt. Aufgrund der hohen Anzahl an Kontrollen in diesem Kanton hat dies unmittelbare Auswirkungen auf die nationale Unterbietungsquote.

Da die Kontrollstrategie – wie vom Aktionsplan des Bundesrates verlangt – nach Risikoanalysen ausgerichtet wird, ist in den nächsten Jahren mit einer Erhöhung der Unterbietungsquoten zu rechnen.

Abbildung 4.14: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV

	Entsendebetriebe				Entsandte				Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen		Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014-2015	2016-2017	2014-2015	2016-2017
Kontrollen im Entsendebereich	5'637	5'377	5'667	5'372	13093	12283	13599	12614				
Kontrollen mit Ergebnis Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	4'773	4'107	4'742	4'623	10266	9'023	11096	10218	14%	16%	15%	16%
	560	681	706	784	1'260	1'697	1'925	1'570				

Quelle: SECO

4.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden

Für Selbständigerwerbende aus dem EU/EFTA-Raum, welche in der Schweiz im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung einen Auftrag ausführen, gelten die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen des Entsendegesetzes nicht, da sie keine Arbeitnehmende sind. Bei selbständigen Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum geht es daher in erster Linie darum, den Erwerbsstatus zu überprüfen.

Im Jahr 2017 überprüften die Vollzugsorgane den Status von 6'634 meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern. Auf die kantonalen TPK entfielen 2'888 Kontrollen, was einem Rückgang von 12% gegenüber 2016 entspricht. Die von den PK durchgeführten Kontrollen beliefen sich auf 3'746 (+4% gegenüber dem Vorjahr). Die selbständigen Dienstleistungserbringer gehören mehrheitlich dem Baunebengewerbe und dem verarbeitenden Gewerbe an (siehe Anhang, Tab. 3.1). In diesen Branchen fanden auch am meisten Kontrollen statt.

Eine Scheinselbständigkeit wurde in insgesamt 461 Fällen (7%) vermutet. Die Anzahl verhängter Bussen durch die kantonalen TPK (in Fällen, wo der Dienstleistungserbringer seinen selbständigen Status nicht beweisen kann) betrug 587 und die Anzahl der Arbeitsunterbrüche 142. Letztere wurden in den Kantonen Genf (72), Bern (60), St. Gallen (4), Waadt (4) und Wallis (2) verhängt.

Abbildung 4.15: Kontrollen des Erwerbsstatus von selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum durch die kantonalen TPK und PK

	Anzahl Kontrollen				Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit				Anteil der vermuteten Scheinselbständigkeit	Anzahl Verstösse gegen die Dokumentationspflicht	Anzahl Bussen (Art. 9 Abs. 2a)	Anzahl Arbeitsunterbrüche
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2017	2017	2017	
TPK	3345	3673	3294	2888	237	168	221	151	5%	436		
PK	3493	3718	3616	3746	605	250	183	310	8%	425		
Total	6838	7391	6910	6634	842	418	404	461	7%	861	587	142

Quelle: SECO

4.6 Massnahmen und Sanktionen

4.6.1 Verständigungsverfahren

Die kantonalen TPK führen individuelle Verständigungsverfahren mit den Entsendebetrieben und den Schweizer Unternehmen durch, welche Löhne unterhalb des Referenzlohnes der betroffenen Branchen zahlen. Die fehlbaren Arbeitgebenden werden aufgefordert, die Lohndifferenz auszugleichen.

Verständigungsverfahren sind im Vergleich vor allem bei ausländischen Arbeitgebenden erfolgreich. In letzter Zeit haben aber auch Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebenden wieder vermehrt positive Resultate gezeigt. So hat der Anteil der erfolgreich abgeschlossenen Verständigungsverfahren von 2016 bis 2017 um 10 Prozentpunkte zugenommen.

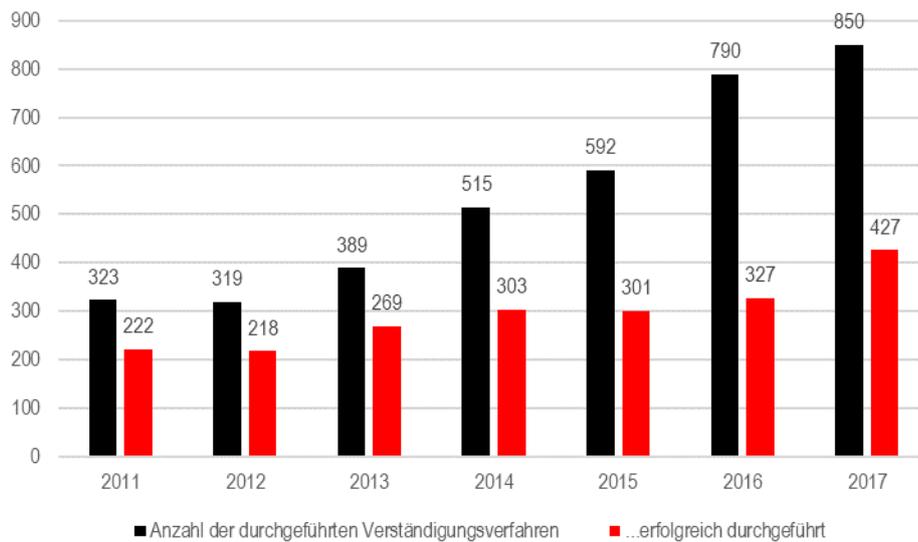
Abbildung 4.16: Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV

Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben, in Branchen ohne ave GAV				
	2015	2016	2017	Entwicklung 2016-2017 in %
Verständigungsverfahren	469	516	487	-6%
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	469	516	484	
davon erfolgreich	341	374	399	+7%
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	73%	72%	81%	+14%
Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV				
Verständigungsverfahren	592	790	850	+8%
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	592	790	832	
davon erfolgreich	301	327	427	+31%
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	51%	41%	51%	+24%

Quelle: SECO

Seit 2013 wies die Erfolgsquote der Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebenden einen ausgeprägten Rückgang auf. Im Jahr 2016 lag diese bei 41%, während sie 2011 noch 70% erreicht hatte. Eine genauere Analyse der Daten zeigt jedoch, dass die Anzahl erfolgreich abgeschlossener Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebenden absolut gesehen dennoch zugenommen hat. Deren Erfolgsquote verbesserte sich von 41% im 2016 auf 51% im 2017.

Abbildung 4.17: Entwicklung der Anzahl erfolgreich abgeschlossener Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebenden



Quelle: SECO

Der Erfolg der Verständigungsverfahren hängt stark von der Strategie der kantonalen TPK in Bezug auf den Ausgleich der Lohndifferenz sowie von der eigentlichen Definition des Erfolgs oder Misserfolgs eines Verständigungsverfahrens ab. Deshalb haben die Vertreter der Kantone und des SECO Minimalstandards geschaffen, die bei der Durchführung und Bewertung von Verständigungsverfahren zu beachten sind.

4.6.2 Kollektivmassnahmen

Wenn die Vollzugsorgane eine missbräuchliche und wiederholte Lohnunterbietung in einer Branche feststellen und keine Lohnkorrektur erreicht wird, können die kantonalen TPK zuhanden der Behörden Vorschläge bezüglich der Einführung eines NAV¹⁶ mit zeitlich befristeten Mindestlöhnen oder einer für die gesamte Branche geltenden erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung für gewisse Bestimmungen eines GAV erarbeiten¹⁷. Diese Massnahmen wurden bis heute erst wenig ergriffen. Aktuell existiert ein NAV auf nationaler Ebene, der NAV für die Hauswirtschaft. Die Kantone Tessin und Genf haben die meisten geltenden NAV erlassen (21/26). Die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung wurde in den vergangenen vierzehn Jahren nur im Kanton Genf und auf nationaler Ebene für die Branche des Reinigungsgewerbes für die deutsche Schweiz ergriffen.

¹⁶ Gemäss Art. 360a OR

¹⁷ Gemäss Art. 1a AVEG

Abbildung 4.18: Kollektivmassnahmen bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen

	Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen, Art. 360a OC	In Kraft seit	In Kraft bis
Schweiz	1. CTT pour l'économie domestique	01.01.2011	31.12.2016
Basel-Stadt	2. NAV Detailhandel	01.07.2017	30.06.2020
Genf	3. CTT de l'économie domestique	05.05.2005	31.12.2020
	4. CTT des esthéticiennes	01.10.2007	31.12.2020
	5. CTT pour le transport de choses pour compte de tiers	01.01.2014	31.12.2020
	6. CTT des monteurs de stands	01.04.2014	31.03.2019
	7. CTT pour le commerce de détail	01.07.2017	31.12.2018
Jura	8. CTT pour le personnel au service de la vente dans le commerce de détail	01.01.2014	31.12.2016
Tessin	9. CNL per il settore orologiero (aziende non firmatarie della Convenzione)	01.07.2015	30.06.2018
	10. CNL per personale delle agenzie di viaggio	01.01.2016	31.12.2018
	11. CNL per gli impiegati dei Call Center	01.08.2007	31.12.2020
	12. CNL per i saloni di bellezza	01.04.2010	31.12.2020
	13. CNL per il personale di vendita al dettaglio (negozi meno di 10 dipendenti)	01.04.2013	31.12.2018
	14. CNL per il settore del prestito di personale	01.10.2013	30.05.2020
	15. CNL per il settore della fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica	01.01.2014	31.12.2018
	16. CNL per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale	01.01.2014	31.12.2019
	17. CNL per il settore dell'informatica	01.09.2014	31.08.2020
	18. CNL per gli impiegati di commercio nelle fiduciarie	01.01.2015	31.12.2020
	19. CNL per gli impiegati di commercio negli studi legali	01.07.2015	30.06.2018
	20. CNL per il settore del commercio all'ingrosso	01.01.2016	31.12.2018
	21. CNL per gli impiegati di commercio nelle aziende del settore delle attività ausiliarie dei	01.06.2017	31.05.2020
	22. CNL nel settore delle attività di pubblicità e ricerche di mercato	01.06.2017	31.05.2020
23. CNL per il ramo dei servizi di sicurezza privati (aziende con meno di 10 dipendenti)	01.02.2018	31.12.2020	
24. CNL per il settore delle lavanderie e della pulitura a secco	01.02.2018	31.12.2020	
Wallis	25. NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Sektors der industriellen Wartung und Reinigung	13.09.2009	
	26. NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bauhauptgewerbes	01.03.2013	
	Erleichterte AVE, Art.1a AVEG		
Schweiz	- GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz	01.01.2012	31.12.2018
Genf	- CCT du secteur des parcs et jardins, des pépinières et de l'arboriculture	01.01.2015	31.12.2020
	- CCT de la mécatronique dans le canton de Genève	01.04.2017	31.12.2019

*bis die Lohn- und Arbeitsbedingungen wieder im Rahmen eines AVE GAV geregelt werden.

4.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden

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 verpflichtet. Zusätzlich zu den auferlegten Kontrollkosten und Konventionalstrafen der PK kann die kantonale Behörde Administrativbussen verhängen.¹⁸ 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 Strafverfolgungsbehörden ausserdem Bussen (strafrechtliche Sanktionen) verhängen. Die kantonalen Behörden stellen ihre (verwaltungsrechtlichen) Sanktionsentscheide dem SECO zu. Das SECO führt eine Liste der Arbeitgebenden, die gegen Bestimmungen des EntsG verstossen haben. Die Liste wird monatlich aktualisiert und ist öffentlich.

¹⁸ Verstösse von ausländischen Unternehmen gegen die in den allgemeinverbindlich erklärten GAV oder den NAV mit verbindlichen Mindestlöhnen festgelegten minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen können durch die Kantone mit verwaltungsrechtlichen Sanktionen bis CHF 30'000 und in schweren Fällen auch mit einem Verbot der Dienstleistungserbringung in der Schweiz von bis zu fünf Jahren bestraft werden.

Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über den Vollzug der FlaM erstatten die Vollzugsorgane dem SECO Bericht über die durchgeführten Kontrollen und die festgestellten Unterbietungen der üblichen Löhne bzw. die vermuteten Verstösse gegen die Lohnbestimmungen aus ave GAV. Bei den vermuteten Verstössen handelt es sich somit nicht in erster Linie um Verstösse, welche bereits rechtskräftig sind. 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 Verstösse von der Anzahl der unter dieser Ziffer dargestellten rechtskräftig sanktionierten Arbeitgeber. Im Jahr 2017 wurden insgesamt 2'645 Bussen und 3'667 Dienstleistungssperren ausgesprochen (siehe Tabelle 4.19).

Abbildung 4.19: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochenen Sanktionen (Stand April 2018)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bussen wegen Meldeverstössen	1'250	1'378	1'342	1'536	1'352	1'376
Bussen wegen Verstössen gegen Mindestlöhne	618	857	729	667	544	791
Bussen wegen einem Verstoß gegen andere Bestimmungen des EntsG	314	674	1'101	977	557	493
Total Bussen	2'182	2'909	3'172	3'180	2'453	2'645
Dienstleistungssperren wegen einem nicht geringfügigen Verstoß gegen die Mindestlöhne	51	107	99	67	93	55
Dienstleistungssperren wegen einem Verstoß gegen die Auskunftspflicht	417	477	635	553	370	522
Dienstleistungssperre wegen Nicht-Bezahlung einer rechtskräftigen Busse	297	387	464	484	278	390
Dienstleistungssperre wegen anderen nicht geringfügigen Verstössen gegen das EntsG	9	42	133	136	0	0
Total Dienstleistungssperren	774	1'013	1'331	1'240	741	975
Total rechtskräftige Sanktionen	2'956	3'922	4'503	4'420	3'197	3'667

Quelle: RESA Liste

Der Kanton Zürich hat in 125 Fällen Bussen wegen Verletzung der Mindestlohnvorschriften aus ave GAV durch ausländische Entsendebetriebe ausgesprochen. In diesen Fällen wurden die Betriebe ausserdem zur Nachzahlung der vorenthaltenen Lohndifferenz aufgefordert.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sind ein Instrument zur Bekämpfung der unerwünschten Auswirkungen des Abkommens zum freien Personenverkehr mit der EU auf die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Grundsätzlich geht aus den Ergebnissen des vorliegenden Berichts hervor, dass sich der Vollzug der flankierenden Massnahmen an den wirtschaftlichen Realitäten im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr orientiert. Der dabei verfolgte Ansatz fokussiert auf Regionen und Branchen mit erhöhten Risiken. Die Umsetzung des den Vollzugsorganen zur Verfügung stehenden Instrumentariums hat sich positiv weiterentwickelt, wie beispielsweise die Zunahme der positiv verlaufenen Verständigungsverfahren bei schweizerischen und ausländischen Betrieben zeigt.

Die Resultate des Berichts zeigen eine Erhöhung der Kontrolltätigkeit im Jahr 2017. Die in der EntsV festgelegten Minimalziele (27'000 Kontrollen) wurden klar übertroffen; die Kontrollen sind von knapp 42'000 im Jahr 2016 auf über 44'000 im Jahr 2017 gestiegen. Generell haben die kantonalen TPK ihre Kontrollen bei den Schweizer Arbeitgebenden erhöht (+7%) und bei den entsandten Arbeitnehmenden reduziert (-5%). Dieses Resultat erklärt sich einerseits durch die Kompetenz jeder kantonalen TPK, ihre Kontrollprioritäten gemäss ihrer risikobasierten Kontrollstrategie zu wählen. Andererseits zeigt sich, dass seit der Einführung der Personenfreizügigkeit die Dienstleistungserbringer regelmässig für Aufträge in die Schweiz zurückkehren und folglich nicht mehr automatisch ein zweites Mal

kontrolliert werden müssen. Die PK haben ihrerseits die Kontrolltätigkeit sowohl bei den Schweizer Arbeitgebenden (+15%) als auch im Entsendebereich (+8%) verstärkt. Diese Kontrollen werden auf Basis einer Strategie nach Risiken durchgeführt, welche sich in den jeweiligen Branchen und Regionen der allgemeinverbindlichen GAV ergeben. Im Bereich der selbständigen Dienstleistungserbringung wurden 4% weniger Kontrollen getätigt, dies in erster Linie aufgrund der geringeren Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK.

Die von den kantonalen TPK bei den Schweizer Arbeitgebenden festgestellten Lohnunterbietungsquoten sind zwischen den Perioden 2014-2015 und 2016-2017 leicht von 11 % auf 13 % angestiegen. Ähnlich haben im Entsendebereich die Lohnunterbietungsquoten leicht von 14% auf 16% zugenommen. Diese Quoten von Unterbietungen der üblichen Löhne variieren von einem Jahr zum andern je nach Prioritäten der kantonalen TPK bzw. den gewählten Ansätzen für die Arbeitsmarktbeobachtung. Die Quote widerspiegelt nicht die gesamte Situation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, sondern ist eine Aggregation von verschiedenen Strategien. Die Quote der Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen hat gegenüber dem Vorjahr bei Schweizer Arbeitgebenden von 27% auf 24% und bei Entsendebetrieben von 25% auf 24% abgenommen.

Die Verständigungsverfahren haben wieder vermehrt positive Ergebnisse erbracht und ihre Erfolgsquote von 41% auf 51% bei Schweizer Arbeitgebenden sowie von 72% auf 81% im Entsendebereich gesteigert. Die kantonalen TPK handeln auch in einem wirtschaftlich günstigeren Umfeld konsequent. Es wird wichtig sein, die Entwicklung der Verständigungsverfahren weiterhin zu beobachten. Bei Bedarf werden die zur Verfügung stehenden Instrumente wie den Erlass von Normalarbeitsverträgen oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines bestehenden Gesamtarbeitsvertrages geprüft.

Die in diesem Bericht festgestellten Resultate weisen darauf hin, dass das Schutzdispositiv gezielter ausgerichtet ist und auf einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den staatlichen Stellen beruht. Insgesamt sind die flankierenden Massnahmen als funktionierendes, wenn auch in ständiger Entwicklung begriffenes, Dispositiv zum Schutz der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu beurteilen.