



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Arbeitsmarktaufsicht

FLAM-BERICHT 2023

Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum
freien Personenverkehr Schweiz – Europäische
Union

Vollzugsbericht

10. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	5
1 Einleitung	9
2 20 Jahre Flankierende Massnahmen.....	10
3 Meldepflichtige Kurzaufenthalter in der Schweiz	17
3.1 Überblick über die meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU/EFTA Raum im Jahr 2023.....	17
3.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden	18
3.3 Entsendete Arbeitnehmende.....	20
3.4 Selbständige Dienstleistungserbringende	21
3.5 Internationaler Vergleich	23
4 Aktuelles zum FlaM Dispositiv.....	25
4.1 Verlängerung NAV Hauswirtschaft.....	25
4.2 Optimierung Meldeverfahren.....	25
4.3 Plattform für die elektronische Kommunikation.....	26
4.4 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2023 auf Bundesebene	26
4.5 Trinationale Arbeitsgruppe / französisch-schweizerische Expertengruppe	27
5 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene	28
5.1 Zielerreichung.....	28
5.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebenden, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden	32
5.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail	35
5.3.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebenden (in Branchen ohne ave GAV).....	35
5.3.1.1 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebenden im TPK Bereich ...	37
5.3.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Schweizer Arbeitgebenden	40
5.3.2 Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Arbeitgebenden (in Branchen mit ave GAV) 40	
5.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen	43
5.4.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK im Entsendebereich (in Branchen ohne ave GAV).....	43
5.4.1.1 Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe im TPK Bereich.....	44
5.4.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Entsendebetriebe	45
5.4.2 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich.....	46
5.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden	48
5.6 Massnahmen und Sanktionen.....	49
5.6.1 Verständigungsverfahren	49
5.6.2 Kollektivmassnahmen	51
5.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden.....	52
6 Schlussfolgerungen und Ausblick.....	54

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 2-1 Schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit</i>	11
<i>Abbildung 2-2: Zusammenfassung der wichtigsten Entwicklungen des FlaM Dispositivs, 2004-2023.</i>	12
<i>Abbildung 3-1: Abbildung 3 1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage), 2005-2023.</i>	17
<i>Abbildung 3-2: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte, 2005-2023</i>	18
<i>Abbildung 3-3: Entwicklung der entsandten Arbeitnehmenden nach Branche, 2005-2023.</i>	21
<i>Abbildung 3-4: Entwicklung der selbständigen Dienstleistungserbringenden, nach Branchen, 2005-2023</i>	22
<i>Abbildung 5-1: Verteilung der Betriebskontrollen 2023</i>	30
<i>Abbildung 5-2: Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständig-erwerbenden), 2023</i>	33
<i>Abbildung 5-3: Total der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgebende) zwischen 2020 und 2023, nach Branche (ohne ave GAV)</i>	36
<i>Abbildung 5-4: Betriebs- und Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Einsatzbranche von Entsandten, 2023</i>	43

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 5-1: Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2015</i>	28
<i>Tabelle 5-2: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene</i>	34
<i>Tabelle 5-3: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden, in Branchen ohne ave GAV und ohne NAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne)</i>	38
<i>Tabelle 5-4: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche, Betriebsebene</i>	39
<i>Tabelle 5-5: Von den kantonalen TPK abgeschlossene Kontrollen und festgestellte Lohnverstösse bei Schweizer Arbeitgebenden in Branchen mit NAV, 2021-2023</i>	40
<i>Tabelle 5-6: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden, 2017-2023</i>	41
<i>Tabelle 5-7: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV</i>	45
<i>Tabelle 5-8: Anzahl Betriebskontrollen und durch die kantonalen TPK festgestellte Verstösse gegen die Lohnbestimmungen im Entsendebereich in Branchen mit NAV</i>	45
<i>Tabelle 5-9: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich</i>	47
<i>Tabelle 5-10: Kontrollen des Erwerbsstatus durch die kantonalen TPK und PK</i>	48
<i>Tabelle 5-11: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2023</i>	49
<i>Tabelle 5-12 Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV</i>	51
<i>Tabelle 5-13: Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen</i>	52
<i>Tabelle 5-14: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochene verwaltungsrechtliche Sanktionen, 2018-2023</i>	53

Abkürzungsverzeichnis

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



Management Summary

Kontext

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

Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr

Die flankierenden Massnahmen wurden 2004 eingeführt. Ausschlaggebend dafür war die Tatsache, dass das Schweizer Lohnniveau gegenüber demjenigen in der EU vergleichsweise hoch ist und die vorgängigen Kontrollen zur Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen im Rahmen der Erteilung von Arbeitsbewilligungen weggefallen sind. Der Zweck der FlaM ist es zu garantieren, dass die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Sie erlauben es, einerseits gegen missbräuchliche Lohnunterbietungen vorzugehen und andererseits gleiche Wettbewerbsbedingungen für die einheimischen und die ausländischen Unternehmen zu wahren. In den vergangenen 20 Jahren hat sich gezeigt, wie anpassungsfähig das FlaM -Dispositiv ist. Trotz sich ändernder Rahmenbedingungen fanden Bund, Kantone und Sozialpartner immer wieder gemeinsam Antworten auf neue sich stellende Fragen.

Konjunkturelles Umfeld und Zunahme der meldepflichtigen Kurzaufenthalter

Die konjunkturelle Entwicklung im Berichtsjahr war geprägt durch eine Abflachung des Wirtschaftswachstums. Die Schweizer Wirtschaft wuchs gemäss ersten Schätzungen¹ um 1.3 Prozent und damit unterdurchschnittlich, nach einem deutlichen Wachstum von 2.5 Prozent im Jahr 2022. Wie bereits im Vorjahr blieb die Lage auf dem Arbeitsmarkt hingegen ausgesprochen günstig. Im Jahresdurchschnitt 2023 lag die

¹ Konjunkturtendenzen SECO, Wirtschaftslage Schweiz. Frühjahr 2024.

Arbeitslosenquote bei historisch tiefen 2% und führte in den unterschiedlichsten Branchen zu einem ausgeprägten Arbeitskräftemangel.

Die grosse Nachfrage nach Arbeitskräften widerspiegelte sich auch in den steigenden Zahlen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU-EFTA-Raum. Im Jahr 2023 haben insgesamt 272'540 meldepflichtige Kurzaufenthalter (bis 90 Arbeitstage oder drei Monate²) einen Arbeitseinsatz in der Schweiz ausgeübt, was einer Zunahme von 6% gegenüber 2022 entspricht. Nach dem starken Aufholeffekt im Vorjahr hat sich die Entwicklung nun wieder stabilisiert.

Mindestkontrollziel erreicht

Für das Jahr 2023 zeigt der Bericht eine leichte Abnahme der Kontrolltätigkeit von 37'413 auf 36'587 Kontrollen (-2%). Das in der Entsendeverordnung (EntsV) festgelegte quantitative Mindestziel von 35'000 Betriebskontrollen wurde erreicht. Im Vorjahresvergleich ging die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane im Bereich der Schweizer Arbeitgebenden leicht zurück (-4%) und nahm bei Entsandten und Selbständigerwerbenden leicht zu (+1% bzw. +4%).

Im Verlauf des Berichtsjahres wurden 7% der Schweizer Betriebe und 26% aller entsandten Arbeitnehmenden einer Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen unterzogen. Überdies wurde der Erwerbsstatus von 31% der aus dem EU/EFTA-Raum stammenden und in der Schweiz tätigen selbständigen Dienstleistungserbringenden überprüft.

Die unterschiedliche Kontrollintensität bei den Schweizer Arbeitgebenden und den entsandten Dienstleistenden erklärt sich einerseits mit dem unterschiedlichen Unterbietungsrisiko der in der Schweiz geltenden minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen, andererseits aber auch mit dem Detaillierungsgrad der Kontrollen selbst. Die Schweizer Betriebe können – im Unterschied zu den Entsendebetrieben – jederzeit und auch rückwirkend über lange Zeiträume hinweg kontrolliert werden. Darüber hinaus werden Schweizer Betriebe – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes regelmässig kontrolliert. Deshalb ist die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebenden und bei entsandten Arbeitnehmenden nur bedingt vergleichbar.

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

Leichter Rückgang der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden

Kontrollen über die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen fanden in allen Regionen und über alle Branchen hinweg statt. Insgesamt verzeichneten die Kantone Tessin, Zürich, Genf und Bern das grösste Kontrollvolumen bei den Betriebskontrollen (kantonale TPK und PK zusammen). Im Bereich der Betriebskontrollen lag der Fokus auf den Branchen des Baunebengewerbes und des verarbeitenden Gewerbes. Bei den Personenkontrollen wurden im Gastgewerbe am meisten Kontrollen durchgeführt.

In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge haben die kantonalen TPK bei Schweizer Arbeitgebenden im Jahr 2022 8'835 Kontrollen durchgeführt. Das sind 7% weniger als noch 2022. Die Kontrolltätigkeit hat sich somit wieder dem langjährigen Durchschnitt angenähert. In 919 Fällen wurden Unterbietungen der schweizerischen Lohnbedingungen festgestellt. Die Lohnunterbietungsquote bei Schweizer Arbeitgebenden lag bei 11% und war gegenüber dem Vorjahr unverändert. Auf Personenebene lag die Unterbietungsquote bei 6% (2022: 10%). Die kantonalen TPK haben im Berichtsjahr zudem 2'314 Kontrollen zur Einhaltung der in einem NAV festgelegten zwingenden Mindestlohn durchgeführt. Sie stellten in 300 Fällen Verstösse gegen den gesetzlichen Mindestlohn eines NAVs fest. Dies entspricht einer Verstossquote von 12% bei Schweizer Betrieben.

Ob diese Quoten zu- oder abnehmen, hängt nicht nur von der Entwicklung der Arbeitsbedingungen ab. Veränderungen der Quoten können sich durch die jährlich unterschiedlichen Kontrollprioritäten der kantonalen TPK oder auch durch verschiedene Ansätze der Arbeitsmarktbeobachtung ergeben. Sie sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren, da sie nicht die generelle Lohnsituation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt widerspiegeln, sondern ein Aggregat mehrerer Kontrollstrategien darstellen. Kontrollen von Schweizer Arbeitgebenden in Branchen mit einem ave GAV erfolgen durch die PK. Diese haben 2023 insgesamt 10'919 Betriebskontrollen und 77'597 Personenkontrollen durchgeführt. Im Vorjahresvergleich resultierte eine leichte Abnahme der Kontrolltätigkeit. Die Kontrolle der Schweizer Arbeitgebenden durch die PK fallen unter den ordentlichen Vollzug der ave GAV, weshalb der Bund, konkret das SECO, diese nicht steuert.

Stabilisierung und Verschiebung der Kontrolltätigkeit bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringenden

Die kantonalen TPK führten 2023 4'682 Kontrollen bei entsendenden Unternehmen durch. Gegenüber dem Vorjahr wurden bedeutend weniger Kontrollen durchgeführt (2022: 5'636 Betriebskontrollen). Der Rückgang erklärt sich hauptsächlich dadurch, dass im Schreinerhandwerk der Deutschschweiz und des Tessins im Berichtsjahr wieder ein ave GAV in Kraft getreten war. Die Kontrollen in dieser Branche wurden daher

wieder von der zuständigen PK durchgeführt. Die Lohnunterbietungsquote der entsendenden Unternehmen erhöhte sich von 16% im Vorjahr auf 21% 2023. Auch auf Personenebene nahm die Lohnunterbietungsquote von 13% auf 17% der kontrollierten Personen zu. Die kantonalen TPK haben im Berichtsjahr ausserdem 102 Kontrollen bei Entsendebetrieben zur Einhaltung der in einem NAV festgelegten Mindestlöhne durchgeführt. Dabei haben die kantonalen TPK 46 Verstösse gegen den verbindlichen Mindestlohn eines NAV festgestellt.

Im Jahr 2023 führten die PK 4'309 Kontrollen bei entsendenden Unternehmen und 9'720 Kontrollen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch, was einer deutlichen Zunahme von 32% beziehungsweise 30% im Vergleich zu 2022 entspricht. Auch hier zeigt sich die Verschiebung der Kontrollen von den TPK hin zu den PK, auf Grund des ave GAV im Schreinerhandwerk, welcher 2023 wieder in Kraft getreten war. Die Verstossquote betrug auf Betriebsebene 23% (17% im Jahr 2022), auf Personenebene 24% (18% im Jahr 2022).

Parallel dazu haben die Kontrollen bei selbständigen Dienstleistungserbringenden um 4% zugenommen. Die Vollzugsorgane haben 2023 den Erwerbsstatus von 4'718 selbständigen Dienstleistenden überprüft; bei 6% der abgeschlossenen Kontrollen wurde eine Scheinselbständigkeit vermutet (7% im Jahr 2022).

Weniger erfolgreiche Verständigungsverfahren

Werden im Rahmen der Kontrollen Unterbietungen der orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne festgestellt, führen die TPK Verständigungsverfahren durch mit dem Ziel, dass die fehlbaren Betriebe die Löhne anpassen. Im Berichtsjahr waren 81% dieser Verfahren bei Entsendebetrieben erfolgreich, während die Erfolgsquote bei den Schweizer Betrieben bei 54% lag. Bei wiederholt missbräuchlichen Unterbietungen prüfen die Behörden die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags oder den Erlass eines Normalarbeitsvertrags mit zwingenden Mindestlöhnen. In Branchen, welche einem verbindlichen Mindestlohn (ave GAV oder NAV) unterliegen, können je nach Schwere der Verstösse auch Sanktionen in Form von Bussen oder Dienstleistungssperren für die Erbringung von Dienstleistungen in der Schweiz verhängt werden. Im Berichtsjahr haben die kantonalen Behörden 1'799 Bussen verhängt und 601 Dienstleistungssperren für die Erbringung von Dienstleistungen in der Schweiz ausgesprochen.

1 Einleitung

Zwei Jahre nach Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU wurden am 1. Juni 2004 zum Schutz der Erwerbstätigen vor missbräuchlichen Unterschreitungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen sogenannte flankierende Massnahmen eingeführt. Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr und mit den Ergebnissen der Kontrolltätigkeit über die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen. Der Gesetzgeber hat zwei Akteure mit den Kontrollen von Schweizer Unternehmen sowie Dienstleistungserbringenden aus dem EU/EFTA-Raum beauftragt: Paritätische Kommissionen kontrollieren die geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (GAV), während kantonale tripartite Kommissionen den Rest des Arbeitsmarktes beobachten und kontrollieren. Der vorliegende Bericht präsentiert die Resultate für das Berichtsjahr 2023 und fasst dabei die Kontrollergebnisse der Kontrollorgane gemäss Reporting zusammen.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Angesichts des 20-jährigen Bestehens der flankierenden Massnahmen widmet sich Kapitel 2 einem Rückblick und fasst die wichtigsten Entwicklungen dieses Schutzdispositives zusammen. In Kapitel 3 wird aufgezeigt, wie sich die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter im letzten Jahr entwickelt hat. Kapitel 4 fasst die wichtigsten Neuerungen und Diskussionen rund um das FlaM-Schutzdispositiv als solches zusammen. Das letzte Kapitel fasst die eigentliche Kontrolltätigkeiten in der Schweiz als Ganzes zusammen. Die Resultate auf Ebene Person oder Betrieb werden sowohl nach den zuständigen Kontrollorganen als auch nach Regionen und Branchen differenziert. Die Kontrolltätigkeit wird auch im Hinblick auf die formulierten Kontrollziele auf kantonaler und nationaler Ebene diskutiert. Nebst der Kontrolltätigkeit und den Kontrollergebnissen zeigt dieses fünfte Kapitel auch auf, welche Massnahmen aus Verstössen gegen geltende Vorschriften resultieren.

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

2 20 Jahre Flankierende Massnahmen

20 Jahre ist es her, seit die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU am 1. Juni 2004 eingeführt wurden.

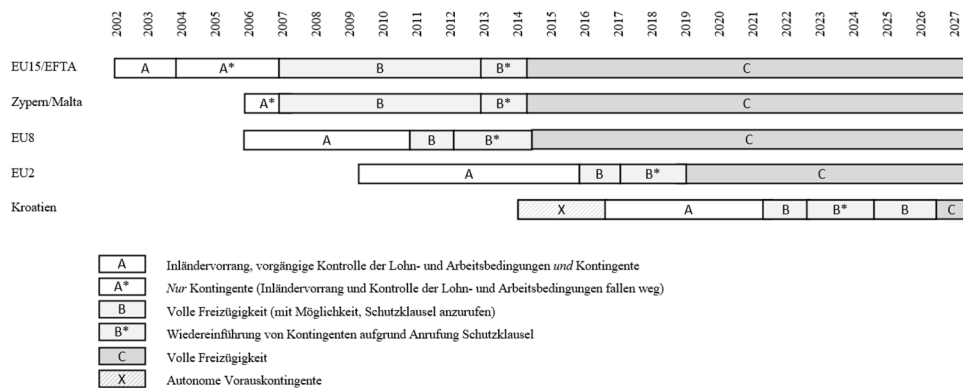
Am Ursprung der Einführung der FlaM stand die Befürchtung, dass die mit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) einhergehende Öffnung des Schweizer Arbeitsmarkts zu einem zunehmenden Lohndruck oder indirekt zu einer Verdrängung der einheimischen Arbeitskräfte führen könnte. In den folgenden Abschnitten wird dargelegt, wie sich das System der FlaM in den vergangenen 20 Jahren stetig weiterentwickelt hat. Die Instrumente des FlaM Vollzugs waren bereits bestehende, bewährte Instrumente, welche über die Zeit hinweg weiter ausgebaut und gestärkt wurden. Der Rückblick auf die vergangenen 20 Jahre zeigt auch, wie die Wirksamkeit des Vollzugs und der Massnahmen in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und den Kantonen über die Jahre kontinuierlich verstärkt wurde.

Schrittweise Einführung und Ausdehnung des FZA

Interessiert man sich für die Entwicklung der FlaM als Schutzdispositiv in den letzten 20 Jahren fällt auf, wie eng diese mit der schrittweisen Einführung des FZA mit **Übergangsfristen**, der **Ausdehnung** des FZA auf die neuen EU-Mitgliedsstaaten sowie **europapolitischen Abstimmungen** im Inland verbunden ist.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1. Juni 2002 regelte das FZA den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und den damaligen **fünfzehn EU-Mitgliedstaaten** und den Mitgliedern der EFTA. Im Zuge der **Erweiterung** der EU (EU-8 sowie Malta und Zypern) wurde das FZA ein erstes Mal ergänzt und am 1. April 2006 auf die zehn neuen Staaten ausgeweitet. Die entsprechende Volksabstimmung fand im September 2005 statt. Die Ausweitung des Abkommens auf Länder mit deutlich tieferem Lohnniveau als die bisherigen EU-Mitgliedstaaten führte in der Schweiz zu Diskussionen betreffend Anpassung des bestehenden Lohnschutzes. Ein zweites Mal wurde das Abkommen infolge des EU-Beitritts von **Rumänien und Bulgarien** auf diese beiden Staaten ausgedehnt. Das Schweizer Stimmvolk äusserte sich am 9. Februar 2009 zum Vorhaben und das ergänzte Abkommen trat schliesslich am 1. Juni 2009 auch für diese zwei EU-Mitgliedsstaaten in Kraft. Mit der EU-Mitgliedschaft von **Kroatien** im Jahr 2013 wurde das FZA ein weiteres Mal ergänzt. Das entsprechende Protokoll, welches die Ausdehnung des FZA auf Kroatien regelt, trat per 1. Januar 2017 in Kraft.

Abbildung 2-1 Schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit



Quelle: SECO (19. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU)

Die gegenseitige Öffnung der Arbeitsmärkte erfolgte schrittweise und kontrolliert durch verschiedene Übergangsregelungen. Das FZA sieht ein **Vorgehen in drei Etappen** vor: In einer ersten Etappe gilt jeweils ein **Inländervorrang**, es finden **vorgängige Kontrollen** der Lohn- und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung zur Zulassung zum Schweizer Arbeitsmarkt statt und die Anzahl erteilter Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligungen ist durch **Kontingente** beschränkt. In der zweiten Etappe werden diese Beschränkungen aufgehoben, es gilt jedoch noch eine Schutzklausel (sog. **Ventilklausel**), welche die Möglichkeit einer Wiedereinführung von Kontingenten vorsieht. Erst in der dritten Etappe gilt die volle Personenfreizügigkeit ohne jegliche Beschränkungen. Somit gilt die volle Personenfreizügigkeit für die EU-15, Zypern und Malta sowie EU-8 seit 2014, für Rumänien und Bulgarien seit 2019. Die Übergangsregelung für Kroatien ist gemäss FZA bis Ende 2026 anwendbar.

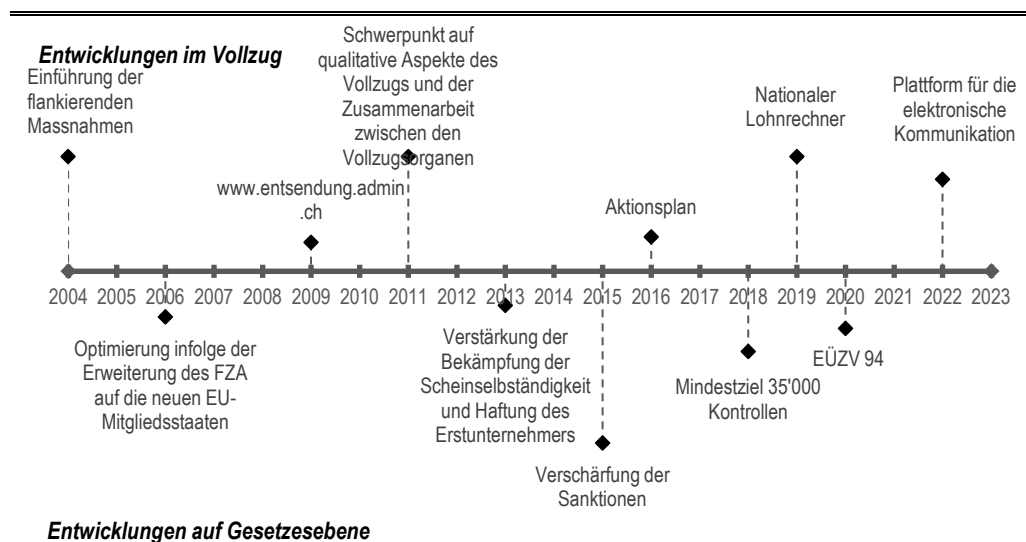
Anpassungen der FlAM

Die ersten Jahre waren geprägt vom Aufbau eines für den Bund und die Kantone neuen Vollzugssystems, basierend auf vorhandenen Strukturen wie den paritätischen Kommissionen, allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) und den tripartiten Kommissionen. Folglich galt es in den ersten Jahren, den Vollzug zu formalisieren und den finanziellen Aufwand zu quantifizieren. Mit der **Ausdehnung des FZA** auf die **zehn neuen EU-Mitgliedstaaten** wurden Wirksamkeit und Vollzug der flankierenden Massnahmen per **1. April 2006 ein erstes Mal wesentlich verstärkt**. Im Entsendebereich wurden insbesondere die Verwaltungssanktionen gegen fehlbare ausländische Arbeitgebende um die Sanktion der Dienstleistungssperre ergänzt und die Kantone wurden verpflichtet, eine genügende Zahl von Arbeitsmarktinspektorinnen und -inspektoren zur Verfügung zu stellen. Ferner umfasste die Revision eine Pflicht für selbständigerwerbende Dienstleistungserbringende zum Nachweis ihres Erwerbsstatus sowie die Anwendung von zusätzlichen Bestimmungen von ave GAV auf ausländische

Dienstleistungserbringende (insbesondere Kautionspflicht). Ziel war, das Kontrollsystem zur Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen wirksamer zu gestalten und die Instrumente zur Durchsetzung zu verstärken. Damit sollte der Gefahr eines allfälligen Lohndrucks in der Schweiz entgegengewirkt werden, der mit der schrittweisen Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den neuen EU-Staaten befürchtet wurde.

Per **1. Januar 2010** wurde der Vollzug der FlaM als Folge der Ausdehnung des FZA auf **Rumänien und Bulgarien** ein **zweites Mal optimiert**. Die Verstärkung und Optimierung der FlaM beinhaltete insbesondere eine Erhöhung der Kontrollzahlen um gut 20% von 22'500 auf 27'000 Kontrollen und deren Verankerung auf Verordnungsstufe.

Abbildung 2-2: Zusammenfassung der wichtigsten Entwicklungen des FlaM Dispositivs, 2004-2023



Quelle: Seco

Im Jahr 2011 erörterte eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Sozialpartner, der Kantone und des Bundes - nicht zum ersten, aber auch nicht zum letzten Mal – verschiedene Entwicklungen im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit. Die Arbeitsgruppe analysierte verschiedene Aspekte bezüglich Lohnunterbietungen bei Neueinstellungen, Konsequenzen bei Verfehlungen gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen und der Durchsetzung von Sanktionen bei Entsendebetrieben. Die bisherigen Erfahrungen zeigten zudem, dass Lücken im System bestanden. Diese betrafen die Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringenden, die Sanktionsmöglichkeiten von Schweizer Arbeitgebenden, welche gegen zwingende Mindestlöhne in NAV verstossen und die Sanktionsmöglichkeiten bei Verstössen gegen erleichtert allgemeinverbindlich erklärte GAV. Die diskutierten Anpassungen der flankierenden Massnahmen standen in direktem Zusammenhang mit den Arbeiten der damaligen bundesrätlichen Arbeitsgruppe Personenfreizügigkeit und Zuwanderung, die

vom Bundesrat am 4. Mai 2011 vor dem Hintergrund einer **zunehmend intensiv geführten Debatte** über die Auswirkungen der **Zuwanderung im Frühjahr 2011** eingesetzt worden war.

Die **dritte Anpassungswelle** am Lohnschutzdispositiv trat am **1. Januar 2013** in Kraft. Es handelte sich um Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringender mittels einer Dokumentationspflicht sowie neue Sanktionsmöglichkeiten. Neue Sanktionsmöglichkeiten wurden auch für Arbeitgebende, welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz beschäftigen und gegen zwingende Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen verstossen, gesetzlich verankert. Die Einführung von Sanktionsmöglichkeiten bei Verstössen gegen erleichtert allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge sowie die Verpflichtung ausländischer Arbeitgebenden, den Lohn der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu melden, bildeten ebenfalls Teil der verstärkten flankierenden Massnahmen.

Im selben Jahr trat zudem die verstärkte **Subunternehmerhaftung** für das Bauhaupt- und das Baunebengewerbe in Kraft. Diese ermöglicht es, dass ein Erstunternehmen für die Nichteinhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch seine Subunternehmen haftbar gemacht werden kann.

Im Hinblick auf **bevorstehende Volksabstimmungen** im Zusammenhang mit dem FZA (Eidgenössische Volksinitiative "**Gegen Masseneinwanderung**", Eidgenössische Volksinitiative "**Stopp der Überbevölkerung - zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen**" und einer allfälligen Referendumsabstimmung zur **Ausdehnung des FZA auf Kroatien**) nahm anfangs Juli 2013 bald schon eine weitere Arbeitsgruppe ihre Arbeit auf, unter der Leitung der damaligen SECO-Direktorin und Staatssekretärin Ineichen-Fleisch. Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, eine Auslegeordnung über die Wirkungsweise der FlaM zu erarbeiten und zu untersuchen, ob weitere Verbesserungs-massnahmen notwendig sind. Mit der Annahme der Eidgenössischen Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ durch Volk und Stände am 9. Februar 2014 änderte sich die Ausgangslage. Die von der «Arbeitsgruppe Ineichen» vorgeschlagenen und vom Bundesrat verabschiedeten Massnahmen zur Anpassung des FlaM-Dispositivs fanden in der Vernehmlassung Ende 2014 keine Mehrheit mehr (mit Ausnahme einer Erhöhung der Obergrenze von Sanktionen) und wurden nicht weiterverfolgt.

Die **vierte Anpassungswelle** war eng mit der **Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative verbunden**. Nachdem der Bundesrat im Dezember 2015 Vorentscheide zur Umsetzung von Artikel 121 a der Bundesverfassung (BV) getroffen hatte, beauftragte er eine weitere Arbeitsgruppe unter Leitung des Direktors für Arbeit des SECO, Boris Zürcher («Arbeitsgruppe Zürcher»), bestehend aus Kantonsvertretern und Sozialpartnern. Die Arbeitsgruppe orientierte sich an den sistierten Massnahmen aus der «Arbeitsgruppe Ineichen». Der Bundesrat verabschiedete darauf bereits am **4. März**

2016 ein weiteres Massnahmenpaket: Mittels eines Aktionsplans sollte der Vollzug der FlaM weiter verbessert werden. Ein wesentlicher Punkt dabei war - sowohl für die kantonalen TPK als auch für die PK – das Verfolgen einer risikobasierten Kontrollstrategie. Der Aktionsplan sah ausserdem eine Erhöhung der jährlichen Mindestkontrollvorgaben in der Entsendeverordnung von 27'000 auf 35'000 vor. Die Umsetzung des Aktionsplanes und der damit verbundenen Aufgaben dauerte bis ins Jahr 2018 hinein.

Einzelne Anpassungen am System der FlaM gab es auch noch in den letzten Jahren, auch wenn diese von der Tragweite her nicht mehr mit früheren Anpassungen vergleichbar waren: Am 1. Oktober 2019 ist das «Europäische Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland» (**EÜZV 94**) für die Schweiz in Kraft getreten. Das Übereinkommen sieht vor, dass die Vertragsstaaten eine zentrale Behörde bezeichnen, welche die ausländischen Zustellungsersuchen entgegennimmt und an den Adressaten weiterleitet. Die Übermittlung von offiziellen Dokumenten an ausländische Unternehmen stellt z.B. ein Schlüsselement im Vollzug der flankierenden Massnahmen dar. Im Auftrag des Vorstehers des WBF, Bundesrat Guy Parmelin, wurde im Herbst 2021 unter der Leitung des SECO eine Expertengruppe mit Vertretern der Sozialpartner, des Baugewerbes und der Kantone einberufen, um die Erfüllung der **Sorgfaltspflicht** aufgrund der Entwicklungen seit der Einführung der Solidarhaftung im Jahre 2013 und der heutigen Praxis zu überprüfen. Eine daraus resultierende Anpassung auf Verordnungsebene ist per 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Schliesslich ist anfangs 2024 die jüngste Entsendegesetz (EntsG) -Revision in Kraft getreten mit dem Ziel, eine **Rechtsgrundlage** für den Betrieb einer elektronischen **Kommunikationsplattform** für die FlaM-Vollzugsorgane zu schaffen, welche diesen seit 2022 zur Verfügung steht und den Informationsaustausch und den Datenfluss vereinfacht.

Parallel zu den soeben erwähnten grösseren **Anpassungswellen** wurde der FlaM-Vollzug laufend vereinheitlicht und optimiert. Ein wichtiger Aspekt war die Einführung **neuer Instrumente**, welche das System der FlaM für alle Beteiligten einfacher und transparenter machen sollte: **2009** wurde die Informationsplattform (abrufbar unter: www.entsendung.admin.ch) aufgeschaltet und 2011 komplett überarbeitet und benutzerfreundlicher gestaltet. Dadurch wurde dem Aufklärungsbedarf für ausländische Unternehmen, die einen Arbeitseinsatz in der Schweiz planen, entsprochen und mehr Transparenz über die Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz geschaffen. Diese Plattform wurde **2019 durch einen interaktiven Lohnrechner ergänzt**. Um die Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsorganen zu vereinfachen, führte das Staatssekretariat für Migration 2011 ein elektronisches System zur Übermittlung der Meldungen von Entsendebetrieben über ihre Einsätze in der Schweiz ein. Auch dieses IT-Tool wurde in den letzten Jahren mehrfach angepasst.

Erfolgsrezepte

All diese Beispiele zeigen, wie flexibel sich das FlaM-Dispositiv auf sich verändernde Rahmenbedingung anpassen kann. Auch zeigen diverse Indikatoren, dass die Schweiz die Öffnung des Arbeitsmarktes gut absorbiert hat³: Die Beschäftigung sowie die Erwerbsbeteiligung haben sich in den vergangenen 20 Jahren positiv entwickelt und auch bei der Arbeitslosenquote war kein steigender Trend auszumachen. Im Gegenteil, diese erreichte 2023 einen neuen Tiefstwert. Bemerkenswert sind diese Resultate insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Zeitspanne von einer hohen Nettozuwanderung geprägt war und auch die Anzahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter stetig zugenommen hat.

Wie nachfolgend dargelegt, setzte man mit den FlaM im Hinblick auf Strukturen und Instrumente auf Kontinuität. Zusammen mit den Kantonen spielten die Sozialpartner eine wichtige Rolle beim Aufbau und der Weiterentwicklung der FlaM. Als bewährtes Instrument gilt die seit den 1950er Jahren existierende Allgemeinverbindlicherklärung von GAV. Dieses Instrument wurde mit den FlaM indirekt gestärkt, indem sich auch Entsendefirmen an die Mindestlöhne aus allgemeinverbindlich erklärten GAV halten müssen. Auch kantonale tripartite Kommissionen gab es schon vor der Einführung der FlaM. Solche Kommissionen bestanden in verschiedenen Kantonen bereits bezüglich der Zuweisung ausländischer Arbeitskräfte, im Zusammenhang mit den regionalen Arbeitsvermittlungsstellen oder ganz allgemein zur Beobachtung des Arbeitsmarktes. Diese kantonalen Kommissionen konnten übernommen werden, in einigen Kantonen wurden dafür eigens neue Strukturen geschaffen. Den kantonalen TPK wurde mit den FlaM eine umfassende Arbeitsmarktbeobachtung in Branchen ohne GAV übertragen.

Diese Mischung aus Bewährtem und Neuem sowie die sozialpartnerschaftliche Verankerung des Schutzdispositives haben zur Akzeptanz und zum Erfolg der FlaM beigetragen. Trotz sich ändernder Rahmenbedingungen fanden Bund, Kantone und Sozialpartner immer wieder gemeinsam Antworten auf neue sich stellende Fragen. Dies stimmt auch angesichts der vom Bundesrat angestrebten Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zuversichtlich, damit die FlaM auch in Zukunft ein wirksames Instrumentarium zum Schutz der Erwerbstätigen vor missbräuchlichen Unterschreitungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen bilden.

³ Vgl. dazu 19. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU; SECO 2023.

Kasten 2.1: Verhandlungsmandat mit der EU

Der Bundesrat hat am 8. März 2024 das Mandat für die Verhandlungen über ein Gesamtpaket mit der EU verabschiedet. Sein übergeordnetes Ziel ist es, den bilateralen Weg langfristig zu stabilisieren und weiterzuentwickeln.

Das Personenfreizügigkeitsabkommen ist eines von fünf bestehenden Binnenmarktabkommen zwischen der Schweiz und der EU, welches im Rahmen des Paketansatzes aktualisiert werden soll.

Die Verhandlungen mit der EU über den Lohnschutz beziehen sich auf entsandte Arbeitnehmende. Zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU ist vorgesehen, dass die Schweiz die EU-Entsenderichtlinien grundsätzlich übernimmt. Inländische Kompensationsmassnahmen sollen es ermöglichen, das heutige Schutzniveau der Lohn- und Arbeitsbedingungen ausreichend abzusichern.

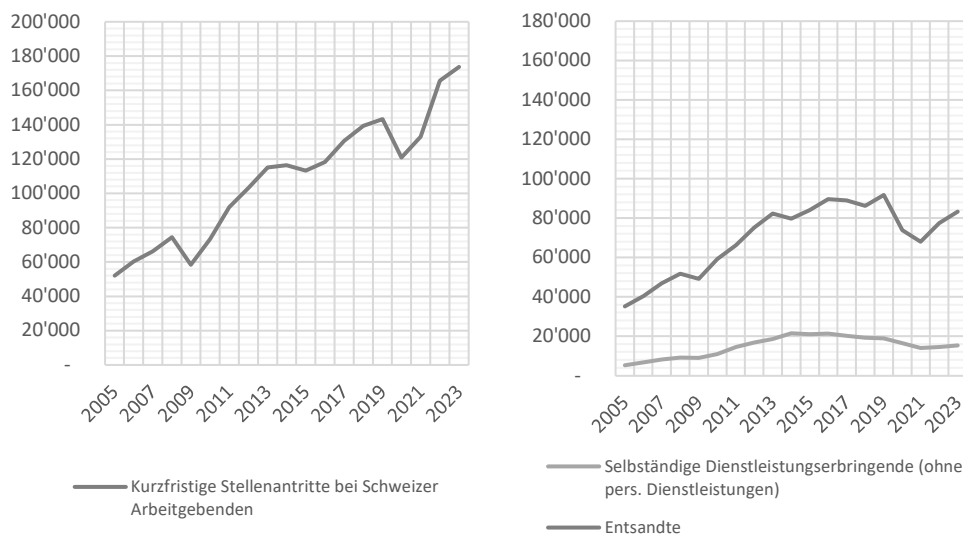
3 Meldepflichtige Kurzaufenthalter in der Schweiz

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

3.1 Überblick über die meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus dem EU/EFTA Raum im Jahr 2023

Im Jahr 2023 haben sich 272'540⁴ meldepflichtige Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA für einen Einsatz von maximal 90 Arbeitstagen in der Schweiz angemeldet. Dies entspricht einer Zunahme von 5.8% gegenüber dem Vorjahr. Nach den Einbrüchen infolge der Covid-19-Pandemie und dem darauffolgenden Aufholeffekt im Jahr 2022 normalisiert sich die Lage 2023 wieder.

Abbildung 3-1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage), 2005-2023



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

Quelle: SEM

Das geleistete Arbeitsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern in der Schweiz betrug im Jahr 2023 10'816'992 Arbeitstage, was gemessen in Vollzeitäquivalenten dem Arbeitsvolumen von 41'444 Personen entspricht. Dies ergibt eine Zunahme des Arbeitsvolumens von 4% gegenüber dem Vorjahr. Der Anteil der von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern geleisteten Arbeit am Total des Schweizer Arbeitsvolumens betrug 1% und blieb gegenüber dem Vorjahr stabil. Angesichts der relativ kurzen Einsätze insbesondere von Entsandten und selbständigen Dienstleistungserbringenden ist dieser

⁴ Dieses Total enthält nicht die selbständigen Dienstleistungserbringende im Bereich der persönlichen Dienstleistungen.

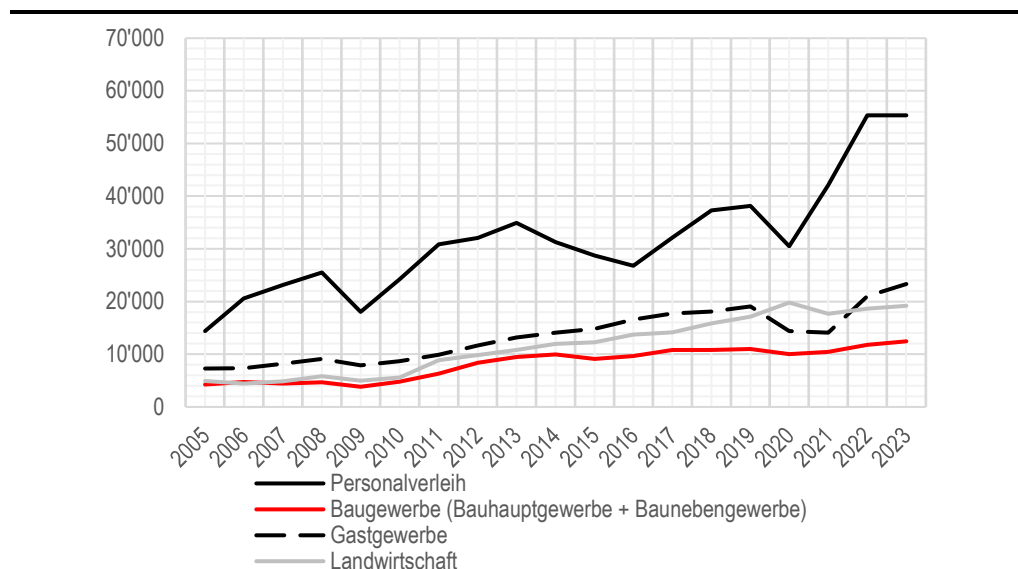
eher tiefe Wert nicht sonderlich erstaunlich. Die Spannweite des Anteils von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern am Total des Arbeitsvolumens in den Kantonen reichte von 0.4% bis 3%.

Die Abbildung 3.1 zeigt die Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter (max. 90 Arbeitstage) in den letzten 19 Jahren nach Kategorie. Die grösste Gruppe bildet, wie schon in den Jahren zuvor, auch im Jahr 2023 die Gruppe der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden mit einem Anteil von 64%. Als nächstgrösste Gruppe folgen die entsandten Arbeitnehmenden mit einem Anteil von 30%. Als kleinste Gruppe figurieren die selbständigen Dienstleistungserbringenden mit einem Anteil von 6%.

3.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden

Die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden stellen mit 173'855 Meldungen die wichtigste Kategorie der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA dar. Gegenüber dem Vorjahr haben die kurzfristigen Stellenantritte um 8'132 Meldungen oder 5% zugenommen. Nach der starken Zunahme dieser Kategorie im Vorjahr hat sich die Entwicklung nun stabilisiert. Mit wenigen Ausnahmen haben die kurzfristigen Stellenantritte in den meisten Branchen zugenommen.

Abbildung 3-2: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte, 2005-2023



Details Baugewerbe 2023: Bauhauptgewerbe 4'204 Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden; Baunebengewerbe 8'245 Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden

Quelle: SEM

Die Anzahl Stellenantritte bei Schweizer Personalverleihern hat sich gegenüber dem Vorjahr mit 55'360 Stellenantritten stabilisiert (-8 Personen). Im Gegensatz dazu hat sich die Tendenz des Vorjahres im Gastgewerbe bestätigt. Hier wurden mit 23'344 Stellenantritten (+11%, +2'348 Personen) mehr kurzfristige Arbeitseinstätze bei Schweizer Arbeitgebenden registriert als noch im Vorjahr. Der Aufholeffekt nach der Pandemie

scheint hier noch nicht abgeschlossen zu sein. In der Landwirtschaft war die Zunahme mit 2.7 % (+508 Personen) im Vergleich zu den anderen Branchen eher tief. Das Baugewerbe verzeichnete mit 12'449 Meldungen (+6%) ebenfalls eine positive Entwicklung. Diese war zurückzuführen auf eine Zunahme im Baunebengewerbe (+11.6%). Die Meldungen im Bauhauptgewerbe waren hingegen rückläufig (-3.5%). Branchen, die mit einer überdurchschnittlichen Entwicklung herausstechen, sind die Bereiche «Verkehr» (+42.8%, +772 Personen), «Kirche, Kultur, Sport, Unterhaltung» (+5.9%, +530 Personen), «Reinigungsgewerbe» (+16.7%, +430 Personen) sowie «persönliche Dienstleistungen» (+8.2%, +570 Personen).

Auf kantonaler Ebene entfällt ein Grossteil der kurzfristigen Stellenantritte auf die Kantone Waadt (12.9%), Genf (11.9%), Zürich (10.7%) und Tessin (8%). Diese vier grossen Arbeitsmarkregionen absorbierten gemeinsam 43.5% aller Meldungen auf nationaler Ebene. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da diesen Kantonen auch 40% der vollzeitäquivalenten Beschäftigung zuzuordnen sind. Eine regionale Betrachtung zeigt auf, dass eine Mehrheit der Kantone einen Anstieg bei den meldepflichtigen kurzfristigen Stellenantritten verzeichnete.

Kasten 3.1: Interpretationslinie zur Entwicklung und Rolle der meldepflichtigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden

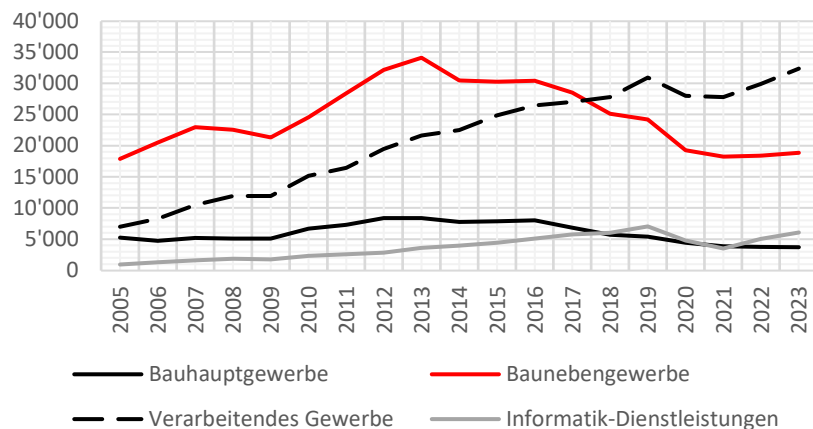
Die Anzahl der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden nimmt seit 2005 stetig zu, über den gesamten Erhebungszeitraum ergibt sich ein jährliches Wachstum von 7%. Deutliche Einschnitte sind bei wesentlichen wirtschaftlichen Ereignissen zu beobachten, so bei der Rezession infolge der Finanzkrise 2009 und bei der Covid-19-Pandemie und den damit einhergehenden Eindämmungsmassnahmen in den Jahren 2020 und 2021. Die Rekrutierung von meldepflichtigen EU/EFTA-Staatsangehörigen für kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden folgt einem ähnlichen konjunkturellen Muster wie die Zuwanderung allgemein, während sich die Anzahl der Entsandten und Selbständigerwerbenden weniger dynamisch entwickelt (vgl. Kasten 3.2). Dies kann darauf hindeuten, dass diese Kategorie der Meldepflichtigen als Rekrutierungskanal für Schweizer Arbeitgebende gesehen werden kann. Seit jeher ist die Branche des Personalverleihs jene, in welcher mit Abstand am Meisten kurzfristige Stellenantritte registriert werden. Unabhängig davon, ob eine Anstellung via Personalverleih oder Direktanstellung erfolgt: Es ist nicht auszuschliessen, dass Einsatzbetriebe diese Arbeitskräfte nach erfolgtem Einsatz innerhalb der 90 Tage und bei guter Leistung feststellen.

3.3 Entsandte Arbeitnehmende

Wie bereits im Vorjahr haben die Meldezahlen bei entsandten Arbeitnehmenden 2023 erneut zugenommen, wenn auch weniger ausgeprägt. Mit 83'295 Entsandten und einer Zunahme von 7.6% gegenüber dem Vorjahr bleibt diese Kategorie aber nach wie vor unter dem Vorkrisenniveau von 2019 zurück (91'834 Personen).

Abbildung 3.3 zeigt die Entwicklung der wichtigsten Einsatzbranchen von entsandten Arbeitnehmenden seit 2005. Die grösste Gruppe ist jeweils im verarbeitenden Gewerbe (38.9%) und im Baunebengewerbe (22.6%) tätig. Obwohl das Baunebengewerbe mit 2.4% eine leichte Zunahme gegenüber 2022 verzeichnen konnte (+451 Personen), verliert diese Einsatzbranche für Entsandte relativ gesehen weiter an Bedeutung. Das verarbeitende Gewerbe hat mit +7.4% ebenfalls mehr Entsandte registriert als 2022 und setzte die Entwicklung des Vorjahres fort. Dies entspricht einer Zunahme von 1'334 Personen. Noch ausgeprägter war die Entwicklung in der Branche der Informatik-Dienstleistungen. Die Anzahl Entsandter hat in diesem Bereich um 20% (+1'006 Personen) zugenommen. Der positive Trend des Vorjahres hat sich auch hier bestätigt. Das Bauhauptgewerbe war, wie bereits 2022, eine der Branchen, in der die Anzahl meldepflichtiger Entsandten rückläufig war. Zwischen 2022 und 2023 sind die Meldungen um 0.6% leicht zurück gegangen (-23 Personen). Dieser Trend rückläufiger Entsendungen besteht seit 2016. Grössere prozentuale Zunahmen erfuhren die Branchen «Industrie/Herstellung von Waren» +6.9% (+1'141 Personen) sowie der Bereich der «Unternehmensbezogenen Dienstleistungen» mit +23.4 % (+811 Personen).

Abbildung 3-3: Entwicklung der entsandten Arbeitnehmenden nach Branche, 2005-2023



Quelle: SEM

Quasi unverändert blieb die Zusammensetzung nach Herkunftsländern. Der überwiegende Teil der Entsandten kommt aus den Nachbarländern Deutschland (46.8%), Italien (16.2%), Frankreich (10.1%) und Österreich (6.6%). Entsendungen aus den EU-8 Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) machten zusammen einen Anteil von 7.8% aus. Dieser Wert ist gegenüber 2022 (7.7%) stabil und liegt weiterhin unterhalb des Vorkrisenniveaus aus dem Jahr 2019 (8.2%).

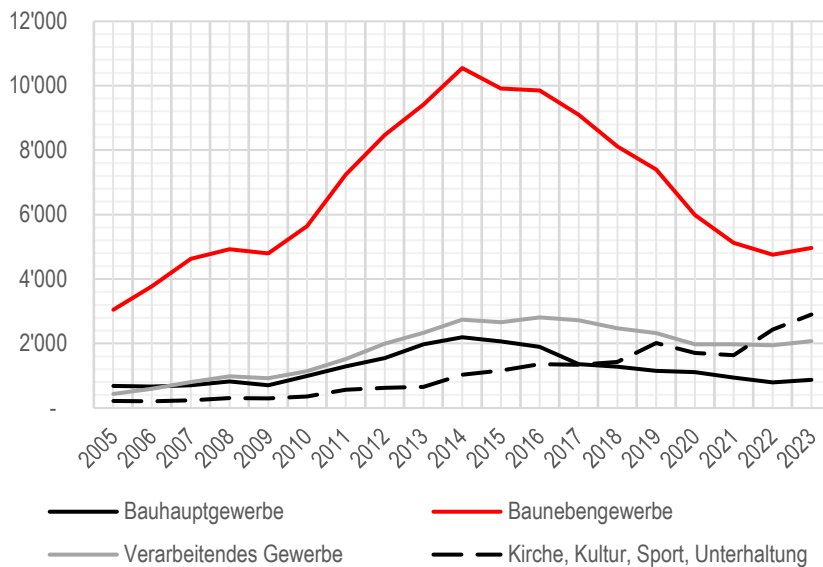
3.4 Selbständige Dienstleistungserbringende

Bei den selbständigen Dienstleistungserbringenden wurden zwischen 2017 und 2021 stets Melderückgänge beobachtet. Nun zeigt sich, wie bereits 2022, auch im Jahr 2023 im Vorjahresvergleich eine leichte Zunahme. Mit einer Zunahme um 6.5% (+945 Personen) ist die Entwicklung ähnlich wie in den anderen Kategorien.

Abbildung 3.4 zeigt die Entwicklung der wichtigsten Einsatzbranchen von selbständigen Dienstleistungserbringenden. Die Meldungen haben in den meisten Branchen auf tiefem Niveau zugenommen. Dies trifft auch auf das Baunebengewerbe zu, in welchem fast ein Drittel der selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringenden tätig sind. Gegenüber dem Vorjahr haben die Meldungen von Selbständigerwerbenden in dieser Branche um 4.3% zugenommen, was einem Plus von 206 Personen entspricht. Dies, nachdem die Meldungen seit 2014 rückläufig waren. Auch im Bauhauptgewerbe haben die Meldungen im Berichtsjahr zugenommen (+10.3%, +81 Personen). Ähnlich haben sich die Meldungen im verarbeitenden Gewerbe entwickelt mit +6.6% oder +128 Personen. Deutlicher zugenommen haben die Meldungen in der Branchengruppe «Kirche, Kultur, Sport, Unterhaltung» (+19.6%, +475 Personen). Im Bereich «Informatik» waren 2023 ebenfalls wesentlich mehr selbständige Dienstleistungserbringende aus dem EU/EFTA-Raum tätig (+15.9%; +107 Personen) als dies noch im Vorjahr der Fall war.

Aufgeschlüsselt nach Herkunftsländern entfallen 71% der Meldungen auf Deutschland (37%), Italien (19%) und Frankreich (16%), gefolgt von Polen (6%), Österreich (4%) und der Tschechischen Republik (4%).

Abbildung 3-4: Entwicklung der selbständigen Dienstleistungserbringenden, nach Branchen, 2005-2023



Quelle: SEM

Kasten 3.2: Interpretationslinien zur Entwicklung der Anzahl meldepflichtigen Dienstleistungserbringenden im Zeitverlauf

Nach einer relativ starken Zunahme der meldepflichtigen Dienstleistungserbringenden in den ersten Jahren nach Einführung der Personenfreizügigkeit war in den letzten rund zehn Jahren ein deutlich tieferes Wachstum zu beobachten. Während der starke Einbruch der Meldungen infolge der Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 relativ einfach zu erklären ist, bleibt die Suche nach den Gründen für den längerfristigen Trend schwieriger. Gesicherte empirische Analysen in diesem Bereich des Arbeitsmarktes liegen zurzeit nicht vor. Nichtsdestotrotz können gewisse Erklärungsansätze formuliert werden. Inwiefern und in welchem Ausmass diese die Entwicklung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen in den letzten Jahren geprägt haben, muss jedoch offengelassen werden.

Einerseits könnte die Einführung der Solidarhaftung des Erstunternehmens im Baugewerbe die Weitervergabe von Aufträgen an Bauunternehmen aus dem EU/EFTA-Raum gebremst haben. Die Abnahme der Dienstleistungserbringung insbesondere in diesem Gewerbe ist relativ auffallend.

Andererseits dürfte hier auch die Baukonjunktur in den wichtigsten Herkunftsländern - namentlich Deutschland – einen Einfluss auf die Bereitschaft der Unternehmen gehabt haben, Aufträge ausserhalb der eigenen Landesgrenzen anzunehmen.

Ist die Auftragslage im Herkunftsland gut, sind die Unternehmen weniger auf Aufträge in der Schweiz angewiesen. Ein Blick auf die Entwicklung der Bautätigkeit insbesondere im Süddeutschenraum stützt diese These.

Ein weiterer Grund für die tieferen Wachstumsraten könnte darin liegen, dass das Potenzial an Unternehmungen aus dem EU/EFTA-Raum, welche die Dienstleistungserbringung in der Schweiz als Geschäftsmodell betreiben, irgendwann ausgeschöpft ist. Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung ist mit gewissen Kosten verbunden und benötigt u.U. eine gewisse Spezialisierung. Kunden müssen akquiriert werden und Geschäftsbeziehungen laufend gepflegt werden. Nicht jedes Unternehmen aus der EU ist bereit und in der Lage, diesen Aufwand zu betreiben. Dass dieser Erklärungsansatz durchaus vertieft werden könnte, zeigen exploratorische Auswertung der Meldedaten für die Jahre 2018 bis 2023: Rund zwei Drittel aller Entsendefirmen, welche das Meldeverfahren 2023 genutzt haben, hatten in den Jahren 2018 bis 2022 bereits mindestens einmal einen Einsatz in der Schweiz.

Schliesslich gilt es ganz allgemein die Frage der Wettbewerbsfähigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringenden zu erwähnen. Dabei spielen die Preis- und Lohnentwicklungen in den Herkunftsländern eine wichtige Rolle. Auch diesbezüglich hat sich in den letzten 20 Jahren seit Einführung der FlaM einiges geändert. Nicht zuletzt der Wechselkurs könnte eine wichtige Rolle gespielt haben. Die Wechselkursentwicklung ab der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009 hat den Einsatzort Schweiz für europäische Dienstleistungserbringende tendenziell verteuert. Während dem Einsatz in der Schweiz müssen Schweizer Löhne bezahlt werden. Im Vergleich zu 2004 dürften somit die Lohnkosten pro Einsatz heute nur schon wechselkursbedingt in den jeweiligen nationalen Währungen teurer ausfallen. Gleichzeitig dürfte der Import von Dienstleistungen aus der EU für Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten oder Unternehmen verbilligt worden sein. Welcher dieser Einflüsse wie stark auf die Dienstleistungserbringung eingewirkt hat, dürfte je nach Branche und Produkt wiederum anders sein.

3.5 Internationaler Vergleich

In einer von der Europäischen Kommission publizierten Studie zu Entsendungen im EU- und EFTA-Raum werden die ausgestellten PD-A1-Zertifikate⁵ analysiert. Die Anzahl ausgestellter Zertifikate kann als Indikator herangezogen werden, um das Ausmass der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung anhand der Arbeitsein-

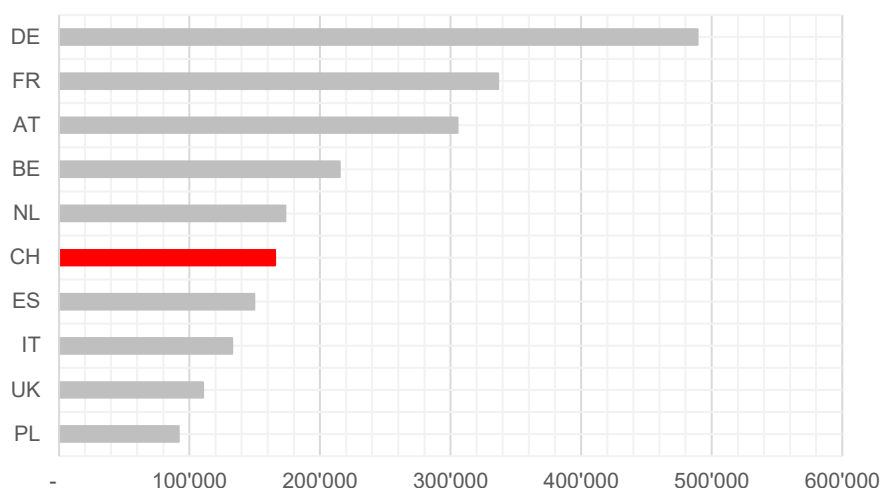
⁵ Mit dieser Bescheinigung wird nachgewiesen, dass die Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit des ausstellenden Mitgliedstaats Anwendung finden, und es wird bestätigt, dass die betreffende Person in einem anderen Mitgliedstaat nicht zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen verpflichtet ist.

sätze zu erfassen und stellt die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im internationalen Kontext dar. Aus der Studie geht hervor, dass die Schweiz im Jahr 2022⁶ zu den sechs wichtigsten Empfängerstaaten für entsandte Arbeitnehmende und selbständige Dienstleistungserbringende zählte⁷.

Gegenüber dem Vorjahr hat die Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden im Jahr 2022 deutlich zugenommen. Im Ländervergleich war die Entwicklung in allen Ländern zunehmend. Besonders stark war das Wachstum in Grossbritannien und Malta.

In absoluten Zahlen steht die Schweiz mit 165'535 PD-A1-Zertifikaten an sechster Stelle der Länder, die am meisten PD-A1-Zertifikate ausgestellt haben, hinter Deutschland (489'178), Frankreich (336'595), Österreich (305'478), Belgien (215'167) und den Niederlanden (173'403). Relativ gesehen machen die ausgestellten Zertifikate 3.2 % der Schweizer Erwerbsbevölkerung aus.

Abbildung 3-5: Anzahl der ausgestellten PD-A1-Zertifikate nach Ländern, 2022



Quelle: Europäische Kommission

Auch 2022 war die Zahl der einreisenden Dienstleistungserbringenden in die Schweiz deutlich höher als die Anzahl in einem anderen Land tätig werdenden Dienstleistungserbringenden aus der Schweiz. Die daraus resultierende positive Nettobilanz zeigt auf, dass der Schweizer Arbeitsmarkt auch 2022 sehr attraktiv für Entsendebetriebe und selbständige Dienstleistungserbringende aus der EU war. Die Schweiz hat als Empfängerland einen bedeutenden Anteil an der innereuropäischen Arbeitskräftemigration. Sie liegt bei den Nettoempfängerstaaten auf Platz 8, hinter den Spitzenreitern Österreich, Frankreich, Niederlande, Belgien, Grossbritannien, Schweden und Tschechien. Die grössten Nettoentsendestaaten im europäischen Vergleich waren Deutschland, Polen und Italien.

⁶ 2022 sind die aktuellsten verfügbaren Zahlen.

⁷ Frederic De Wispelaere, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet, Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2022, European Commission 2023.

4 Aktuelles zum FlaM Dispositiv

4.1 Verlängerung NAV Hauswirtschaft

Seit dem 1. Januar 2011 gilt für Hausangestellte in Privathaushalten die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft).⁸ Damit legte der Bundesrat zum ersten Mal seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr einen Mindestlohn gemäss Artikel 360a des Obligationenrechts (OR) für eine Branche fest.⁹ Der Bundesrat verlängerte den NAV Hauswirtschaft dreimal jeweils um drei Jahre (2013, 2016 und 2019). Dabei wurden bei jeder Verlängerung die Bruttomindestlöhne, ohne Ferien- und Feiertagszuschläge (Art. 5 NAV Hauswirtschaft), an die Nominallohnentwicklung angepasst. Die Verordnung über den NAV Hauswirtschaft wurde vom Bundesrat am 9. Dezember 2022 um drei weitere Jahre verlängert. Die Mindestlöhne wurden mit dieser Verlängerung per 1. Januar 2023 um 1.5 Prozent erhöht. Auf Antrag der tripartiten Kommission des Bundes im Rahmen der flankierenden Massnahmen (TPK Bund) beschloss der Bundesrat letztes Jahr eine erneute Anpassung der Mindestlöhne um 2.2 % und setzte diese per 1. Januar 2024 in Kraft. Der Bundesrat stützte sich dabei auf die Einschätzung der TPK Bund, die aus Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände und der Verwaltung besteht. Die Kommission erachtete eine erneute Anpassung der Mindestlöhne im NAV Hauswirtschaft infolge der allgemeinen Teuerung als angezeigt. Für die Berechnung der Erhöhung der Mindestlöhne wurde die Septemberprognose der «Expertengruppe Konjunkturprognosen» des Bundes herangezogen. Die Expertengruppe prognostizierte am 20. September 2023 eine Jahresteu-erung von 2.2 % für das Jahr 2023.

4.2 Optimierung Meldeverfahren

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

In einer ersten Phase werden insbesondere Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität und der Datenübermittlung umgesetzt («Aktualisierung»). Das für die Umsetzung federführende Staatssekretariat für Migration (SEM) hatte ein entsprechendes Umsetzungsprojekt lanciert (UPOM1) und im Herbst 2020 erste Massnahmen umgesetzt (siehe dazu Erläuterungen der FlaM-Berichte 2020 bis 2022). Anfang 2023 wurde entschieden, die Integration des Meldeverfahrens auf EasyGov zu prüfen und die weiteren Arbeiten im Rahmen des Projekts MV@EasyGov fortzuführen (vgl. FlaM-Bericht

⁸ SR 221.215.329.4

⁹ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht), vom 30. März 1911 (OR); SR 220.

2022). UPOM1 wurde daraufhin sistiert. Das Projekt setzt die Massnahmen von Phase 1 und darüber hinaus bereits gewisse Massnahmen von Phase 2 (s. unten) um.¹⁰ Ende 2023 befand sich das Vorhaben in der Konzeptphase. Die Realisierungsarbeiten sollen im April 2024 starten. Die Umsetzung soll bis März 2025 erfolgen.

In der zweiten Phase («Weiterentwicklung») werden konzeptionell grundsätzlichere Fragen aufgegriffen, die sich auch im Kontext von mehreren parlamentarischen Vorstössen stellen.¹¹ Die Arbeiten werden im Rahmen des Programm ERZ¹² umgesetzt. Basis für diese Arbeiten bilden der vom SECO zusammen mit den Vollzugsorganen und unter Einbezug des SEM erarbeitete Massnahmenkatalog aus dem Jahr 2020 sowie die Ergebnisse der im Kontext der europapolitischen Entwicklungen stattgefundenen technischen Gespräche zwischen SECO, Kantonen und Sozialpartnern zum Lohnschutz. Ende 2023 wurde die Projektorganisation konstituiert, die materiellen Arbeiten (Konzeptphase) werden 2024 aufgenommen. Die Konzeptarbeiten sollen bis Ende 2024 abgeschlossen sein. Anschliessend soll mit der Realisierung gestartet werden.

4.3 Plattform für die elektronische Kommunikation

Die Plattform für die elektronische Kommunikation im FlaM-Vollzug ermöglicht einen medienbruchfreien, effizienten und sicheren Austausch von Kontrolldossiers und -daten zwischen den Vollzugsorganen. Die Plattform wurde durch den Bund unter Einbezug der Vollzugsorgane entwickelt und in einer Pilotphase intensiv getestet.

Seit der Inbetriebnahme der Plattform am 1. Dezember 2022 registrierten sich bis Anfang 2024 bereits über vierzig kantonale Vollzugsorgane, paritätische Kommissionen und Kontrollvereine auf der Plattform oder richteten eine gesicherte technische Schnittstelle zu ihrer Vollzugssoftware ein. 2024 erfolgt die Anbindung weiterer Vollzugsorgane. Um die Anliegen der Vollzugsorgane zu koordinieren und entsprechende Weiterentwicklungen der Plattform umzusetzen, wurde 2023 eine Begleitgruppe konstituiert. Die Begleitgruppe tauscht sich in regelmässigen Abständen aus.

4.4 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2023 auf Bundesebene

Nachfolgend werden die parlamentarischen Vorstösse zu den FlaM aufgeführt, die 2023 eingereicht oder weiterbehandelt wurden.

Im März 2023 wurde die *Interpellation Wermuth 23.3374 «Individuelle Sanktionen für Lohndumping-Unternehmen»* eingereicht. Der Interpellant verlangt vom Bundesrat Auskunft darüber, ob dieser bereit ist, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass in Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag oder Normalarbeitsvertrag individuelle Sanktionen gegen missbräuchliche Unternehmen möglich sind. Der Bundesrat führte in seiner Antwort aus, dass sich der Gesetzgeber für ein duales und dezentrales System des FlaM-Vollzugs entschieden hat, um genügend Spielraum für die regionalen

¹⁰ So beispielsweise die Nutzung und Vergabe der UID bei inländischen sowie ausländischen Unternehmen.

¹¹ Vgl. Mo. 18.3758 Regazzi Fabio: Zemis-Datenbank. Verbesserte Kontrollen dank Fehlerbehebung und Mo. 18.4250 Müller Walter: Flankierende Massnahmen modernisieren.

¹² Programm Gesamterneuerung ZEMIS.

und branchenspezifischen Gegebenheiten offen zu lassen. Zudem ist der Bundesrat der Ansicht, dass eine staatliche Sanktion nur bei einem Verstoss gegen einen gesetzlichen verbindlichen Mindestlohn möglich ist. Mangels Verbindlichkeit eines üblichen Lohnes oder einer Lohnbandbreite können missbräuchliche Lohnunterbietungen nicht gebüsst werden. Das Geschäft wurde vom Parlament noch nicht behandelt.

Die *Interpellation Maillard 23.3179 «Einstimmige Stärkung der Arbeitsmarktkontrolle in Genf. Welche Lehren zieht der Bundesrat?»* wurde im Zusammenhang mit dem im Februar 2023 vom Genfer Kantonsparlament verabschiedeten Gesetzesentwurf eingereicht. Der Interpellant verlangt Auskunft vom Bundesrat, ob sich dieser über die Reform der Arbeitsmarktkontrollen im Kanton Genf informiert hat und ob der Bundesrat beabsichtigt, die Erfahrungen des Kantons Genf für künftige Entwicklungen des Bundesrechts zu nutzen. Der Bundesrat weist in seiner Antwort darauf hin, dass sich die in der Interpellation gestellten Fragen auf einen Revisionsentwurf eines kantonalen Gesetzes oder ein kürzlich in Kraft getretenes kantonales Gesetz beziehen. Deshalb wäre es verfrüht, bereits jetzt die Auswirkungen auf die Arbeitsmarktaufsicht beurteilen zu wollen. Weil daraufhin keine Diskussion verlangt wurde, ist das Geschäft erledigt.

4.5 Trinationale Arbeitsgruppe / französisch-schweizerische Expertengruppe

Die trinationale Arbeitsgruppe und die französisch-schweizerische Expertengruppe bieten seit mehreren Jahren einen Rahmen für die Lösung technischer Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der flankierenden Massnahmen. Die französisch-schweizerische Expertengruppe traf sich am 10. Mai 2023 (in Evian, Frankreich), während sich die trinationale Arbeitsgruppe am 1. Juni 2023 (in Bregenz, Österreich) traf. Im Rahmen der französisch-schweizerischen Expertengruppe wurden Themen im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen und im Zusammenhang mit den jüngsten und künftigen gesetzlichen und regulatorischen Entwicklungen in der Schweiz und in Frankreich besprochen. Im Rahmen der trinationalen Arbeitsgruppe fanden Diskussionen über die Vollzugstätigkeit statt.

5 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene

Kapitel 5 präsentiert die Resultate der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane. In Kapitel 5.1 wird der Umfang der Kontrollen auf nationaler Ebene mit verschiedenen vom Bund festgelegten Minimalzielen verglichen. Das Kapitel 5.2 fasst die Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK nach Regionen und Branchen zusammen. Das Kapitel 5.3 befasst sich mit den Kontrollen von Schweizer Arbeitgebenden, einerseits aus Sicht der Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und andererseits aus Sicht der Kontrolltätigkeit der PK. In den Kapiteln 5.4 und 5.5 wird die Kontrolltätigkeit im Entsendebereich sowie im Bereich der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringenden dargestellt. Das Kapitel 5.6 bietet schliesslich einen Überblick der verschiedenen von den Vollzugsorganen ergriffenen Massnahmen, insbesondere der Verständigungsverfahren, der Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen nach Art. 360a OR sowie der Sanktionen.

Kasten 5.1: Kantonale Mindestlöhne

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

5.1 Zielerreichung

Tabelle 5-1: Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2015

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ohne ave GAV	19'611	19'114	19'096	19'619	18'785	16'699	20'186	20'805	18'322
mit ave GAV	23'470	21'356	23'610	21'420	20'862	16'010	14'587	16'018	17'573
PK mit kantonalen ave GAV	1'661	1'359	1'437	1'046	1'658	1'417	1'022	590	692
Total	44'753	41'829	44'143	42'085	41'305	34'126	35'795	37'413	36'587
Ziel EntsV	27'000	27'000	27'000	35'000	35'000	35'000	35'000	35'000	35'000

Quelle: SECO

Das Kontrollziel aus der Entsendeverordnung (35'000 Kontrollen) wurde mit 36'587 durchgeführten Kontrollen erreicht. Während das Kontrollvolumen in den Branchen ohne ave GAV nach dem Höchstwert im Vorjahr wieder zurück ging, sind die Kontrollzahlen im Bereich mit ave GAV erneut angestiegen. Die Kontrollen im TPK Bereich erreichen nun wieder das Niveau von 2019. Diese Verschiebung dürfte auch dadurch zu erklären sein, dass das Schreinergerwerbe der Deutschschweiz und des Tessins im Berichtsjahr wieder einen ave GAV hatte und somit Kontrollen in diesem Bereich nicht mehr den kantonalen TPK zugeordnet wurden.

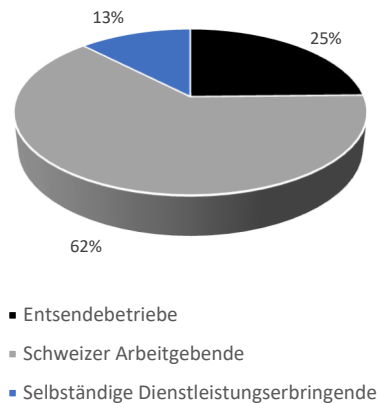
Gemäss den von der TPK Bund festgelegten Zielen müssen jährlich 3% aller Schweizer Arbeitgebenden kontrolliert werden. In den sogenannten Fokusbranchen liegt das Kontrollziel bei 5% und somit höher. Das Kontrollziel der TPK Bund wurde im Berichtsjahr mit 7% übertroffen. Verglichen mit dem Jahr 2022 blieb die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebenden stabil. Die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebenden in Branchen mit ave GAV war mit 14% höher als in Branchen ohne ave GAV (4%).

Das Kontrollziel für meldepflichtige entsandte Arbeitnehmende und selbständige Dienstleistungserbringende wurde von der TPK Bund als Bandbreite zwischen 30%-50% festgelegt. Im Jahr 2023 wurden 26% der entsandten Arbeitnehmenden und 31% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringenden kontrolliert. Das Kontrollziel wurde bei den entsandten Arbeitnehmenden somit knapp verfehlt. Bei den selbständigen Dienstleistungserbringenden befindet man sich am unteren Rand der festgelegten Zielvorgabe. Da meldepflichtige Dienstleistungserbringende im Jahresverlauf auch mehrere Einsätze in der Schweiz durchführen können, ist auch die Anzahl Einsätze von Interesse¹³. Diese lag im Jahr 2023 bei rund 196'484 Einsätzen respektive Meldungen, und somit fast doppelt so hoch wie die Anzahl Dienstleistungserbringenden (Entsandte und Selbständige). Werden die durchgeführten Kontrollen mit den Einsätzen verglichen, wird die Kontrollintensität etwas relativiert.

Im Vorjahresvergleich erhöhte sich die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane im Bereich der Entsandten (+1%) und Selbständigerwerbenden (+4%) leicht und war bei Schweizer Arbeitgebenden mit -4% rückläufig. 62% der Betriebskontrollen fanden bei Schweizer Arbeitgebenden, 25% bei Entsendebetrieben und 13% bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringenden statt.

¹³ Anders ausgedrückt bedeutet das, dass eine Person im Meldeverfahren als eine Meldung zählt, innerhalb des Jahres aber mehrmals für Arbeitseinsätze in die Schweiz kommen kann und daher die Anzahl der Einsätze wesentlich höher liegt als die Anzahl der Meldungen.

Abbildung 5-1: Verteilung der Betriebskontrollen 2023



Quelle: SECO

Kontrollintensität auf nationaler Ebene

Die Kontrollintensität bei Schweizer Betrieben und bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringenden variiert aufgrund des Risikos von Unterbietungen der Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz, aber auch aufgrund der unterschiedlichen Kontrolltiefe an sich.

Der Unterschied zwischen dem Anteil der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden und dem Anteil der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden erklärt sich dadurch, dass die Kontrollen bei Schweizer Betrieben – im Gegensatz zur Kontrolle von entsandten Arbeitnehmenden – rückwirkend für längere Perioden durchgeführt werden können. Mit anderen Worten: Während der Anteil der kontrollierten Schweizer Arbeitgebenden geringer ist, gehen diese Kontrollen mehr in die Tiefe. Der Anteil der kontrollierten Arbeitnehmenden bei Schweizer Betrieben ist in der Regel zudem höher, eine Kontrolle kann sogar alle Arbeitnehmenden eines Unternehmens betreffen. Für ausländische Dienstleistungserbringende bezieht sich die Kontrolle hingegen nur auf die Dauer der in der Schweiz erbrachten Dienstleistung¹⁴. Ein Schweizer Betrieb kann jederzeit und für den gegenwärtigen Zeitraum wie auch für vergangene Perioden kontrolliert werden. In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass Schweizer Arbeitgebende – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – auch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einer intensiven Aufsicht unterliegen¹⁵. Insgesamt ergibt sich somit auch bei Schweizer Arbeitgebenden eine hohe Kontrollintensität. Aufgrund der aufgeführten Unterschiede sind die

¹⁴ Die Entsendungen in die Schweiz dauern zu einem Drittel nur einen Tag, zu 75% weniger als fünf Tage.

¹⁵ In seinem Bericht vom 29.05.2019 zum Postulat 15.3117 de Courten "Abbau von Regulierungskosten. Bonusorientierte Kontrollintervalle für Betriebe und Anlagen" hat der Bundesrat die Frage der Kontrollintensität bei Schweizer Unternehmen umfassend behandelt: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2019.msg-id-75262.html>.

Kontrollintensitäten bei Schweizer Arbeitgebenden und bei entsandten Arbeitnehmenden nicht direkt miteinander vergleichbar.

Weiter besteht für den Bund einzig bezüglich der Kontrolle von ausländischen Dienstleistungserbringenden eine rechtliche Grundlage zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den kantonalen Organen sowie von Subventionsvereinbarungen mit den PK in ave GAV-Branchen¹⁶. Die durch ave GAV abgedeckten Branchen, die nicht oder nur sehr schwach von der ausländischen Dienstleistungserbringung betroffen sind, haben mit dem SECO keine Subventionsvereinbarungen abgeschlossen. Sie sind folglich auch nicht verpflichtet, über ihre Kontrolltätigkeit Bericht zu erstatten. Ein Teil der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden in ave GAV-Branchen ist demnach nicht im FlaM-Reporting enthalten¹⁷. Überdies leiteten mehrere Kantone die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden im Bereich der 37 kantonalen ave GAV nicht weiter. Somit wird der in diesem Bericht ausgewiesene Umfang der Kontrollen bei Schweizer Betrieben unterschätzt.

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

Kasten 5.2: Interpretation der Resultate

Die im Bericht dargestellten Ergebnisse sind das Resultat verschiedener Arbeitsmarktbeobachtungskonzepte und Kontrollstrategien. Die kantonalen und paritätischen Vorgehensweisen zum Vollzug der flankierenden Massnahmen sind das Ergebnis eines, vom Gesetzgeber gewollten, dualen und dezentralen Vollzugs der Arbeitsmarktaufsicht in der Schweiz. Anhand der einzelnen Kontrollergebnisse lassen sich betreffend Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen keine generellen Rückschlüsse auf die gesamte Situation in der Schweiz ziehen. Es ist zudem schwierig, die Kontrolltätigkeit und die Kontrollergebnisse der einzelnen Vollzugsorgane miteinander zu vergleichen.

Risikobasierte Kontrollstrategie

Die Vollzugsorgane verteilen die Kontrollen nach den spezifischen Risiken ihrer Regionen und Branchen. Das dezentrale und duale System der flankierenden Massnahmen ermöglicht es den kantonalen TPK, ihre Kontrollstrategie lokal

¹⁶ Die Kontrolltätigkeit der PK bei den Schweizer Arbeitgebenden fällt unter den ordentlichen Vollzug der GAV. Das SECO übt keine Aufsicht über diesen Kontrollbereich aus und unterstützt die diesbezügliche Kontrolltätigkeit auch nicht finanziell.

¹⁷ Von den 43 ave GAV auf Bundesebene (Stand vom 01.07.2022) erhält das SECO von 33 PK Kontrollzahlen. Da die restlichen PK nicht von Entsendungen betroffen sind, verfügt das SECO auch über keine Vereinbarungen mit diesen Kommissionen. Von den 37 ave GAV auf Kantonsebene (Stand vom 01.07.2022) konnte im vorliegenden Bericht die Kontrolltätigkeit von weniger als der Hälfte der zuständigen kantonalen PK berücksichtigt werden.

auszurichten und sich auf die für ihre Situation spezifischen Herausforderungen und Risiken zu konzentrieren.

Die Kontrollprioritäten können sich daher von Jahr zu Jahr und von Region zu Region ändern. Anpassungen der Kontrollschwerpunkte oder der Kontrollstrategie haben u.U. einen grossen Einfluss auf die Unterbietungs- und Verstossquoten.

Einfluss der Kantone auf die nationalen Ergebnisse

Aufgrund der Grösse ihrer Arbeitsmärkte, ihrer geografischen Lage oder ihrer Kontrollstrategie beeinflussen gewisse kantonale TPK die Ergebnisse auf nationaler Ebene stark. Anpassungen der Kontrollprioritäten oder des Kontrollvolumens in diesen Kantonen können u.U. erhebliche Schwankungen des Gesamtergebnisses verursachen. Eine Branche kann also eine hohe Kontrollintensität ausweisen, ohne dass dies für die Situation der gesamten Schweiz repräsentativ wäre.

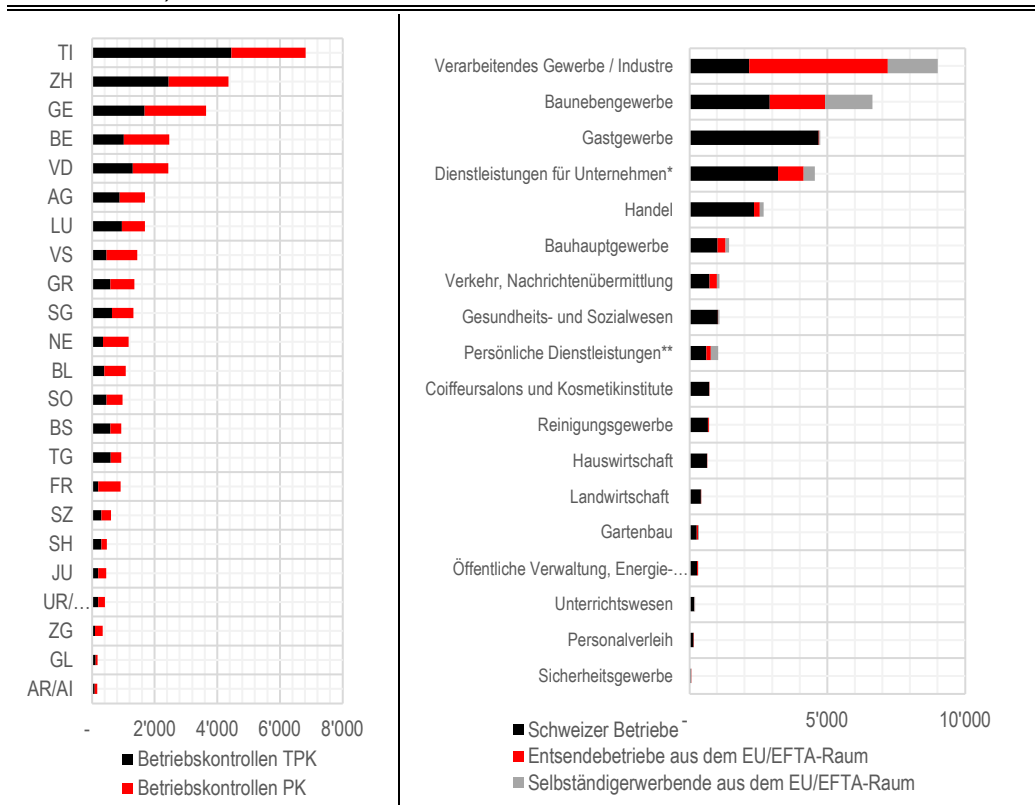
5.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebenden, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden

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

Wie in Abbildung 5.2 ersichtlich, war die Kontrolltätigkeit in den Kantonen Tessin, Zürich und Genf am höchsten. Einerseits erklärt sich diese Feststellung mit der Arbeitsmarktgrösse der genannten Kantone. Andererseits sind sie das Ergebnis unterschiedlicher Strategien der Kantone, aber auch einer stärkeren Risikoexposition, insbesondere in den Grenzregionen. Die Tabelle 5.2 stellt die Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene dar und zeigt, wo genau die Kontrollschwerpunkte gesetzt wurden.

Wie in Kapitel 3 ausgeführt, waren auch in diesem Berichtsjahr die ausländischen Dienstleistungserbringenden grossmehrheitlich im verarbeitenden Gewerbe sowie im Baunebengewerbe tätig. Deshalb finden dort auch die meisten Kontrollen von Dienstleistungserbringenden statt. Die Abnahme der Betriebskontrollen im Vorjahresvergleich ist auf die rückläufige Kontrolltätigkeit der TPK zurückzuführen, sowohl bei Schweizer Arbeitgebenden als auch bei Entsandten. Anzumerken ist, dass die Betriebskontrollen der TPK im Vorjahr aussergewöhnlich hoch waren und sich nun wieder auf dem Niveau des Jahres 2019 befinden.

Abbildung 5-2: Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständig-erwerbenden), 2023



Ohne Kontrollen durch PK von kantonalen ave GAV. *Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung. ** Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung. Quelle: SECO

Die Kompetenz zur Festlegung von Kontrollschwerpunkten im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung obliegt den kantonalen TPK. Diese berücksichtigen dabei unter anderem die von der TPK Bund definierten Fokusbranchen. Die TPK Bund bestimmt jährlich Fokusbranchen, in welchen eine intensivere Kontrolltätigkeit zu erfolgen hat als in anderen Branchen. Die kantonalen TPK legen gemäss der Situation des kantonalen Arbeitsmarkts noch zusätzliche Kontrollschwerpunkte fest (s. Tabelle 5.2).

Tabelle 5-2: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene

Auf Bundes- ebenen	2022 Gastgewerbe, Personalverleih, Baunebenge- werbe, Überwachungs- und Sicherheitsge- werbe, Reinigungsgewerbe, Coiffeurge- werbe, Detailhandel, Landwirtschaft	2023 Gastgewerbe, Personalverleih, Baunebenge- werbe, Überwachungs- und Sicherheitsge- werbe, Reinigungsgewerbe, Coiffeurge- werbe, Detailhandel,
AG	Hauswirtschaft, Detailhandel Kioske, Detailhan- del Hörgeräte, Detailhandel Blumen, Personal- verleih/-vermittlung (Personalberatende), Auto- waschanlagen, Unternehmenskommunikations- und Werbeagenturen	Hauswirtschaft, Detailhandel Drogerien, Detail- handel Elektronik, Detailhandel Möbel, Detail- handel Schreibwaren und Bürobedarf, Detail- handel Bücher, Nagelstudios, Kaminfeger
AR / AI	Unternehmenskommunikations- und Werbe- agenturen, Zahnarztgehilfen	Gartenbau
BE	Baunebengewerbe, Maschinenbau, Hauswirt- schaft	Bau-, Bauneben und Ausbaugewerbe, Maschi- nenbau, Hauswirtschaft
BL	Alters- und Pflegeheime, Spitex-Betriebe, Haus- wirtschaft, Informatik / EDV	
BS	Schreinergerwerbe, Detailhandel (ohne grosse Detailhändler mit eigenem Firmen-GAV) inkl. Apotheken und Drogerien, Strassentransport, Hauswirtschaft, Pneuhandel	Schreinergerwerbe (wenn nicht im Geltungsbe- reich ave), Detailhandel (ohne grosse Detail- händler mit eigenem Firmen-GAV) inkl. Apothe- ken und Drogerien, Fitnesszentren und Sportan- lagen, Kosmetikinstitute inkl. Nagelstudios, Hauswirtschaft
FR	Physiothérapie	Physiothérapie, Réparation et installation de ma- chines et d'équipements, Instituts de beauté, In- dustries alimentaires
GE	Aide et soins à domicile / Secteur des plate- formes	Economie des plateformes
GL	Detailhandel	Treuhand, Architekturbüros
GR	Alpwirtschaft, Unterricht, Skischulen	Forstwirtschaft
JU	Horlogerie, Commerce de détail	Horlogerie
LU	Recycling, kleines Überwachungs- und Sicher- heitsgewerbe, Hauswirtschaft, Detailhandel (Blumen sowie Uhren/Schmuck), Landwirtschaft	Architekturbüros, Privatschulen, Kosmetik (Schwerpunkt Nagelstudios), Detailhandel (Schwerpunkt Optiker & Drogerien)
NE	Horlogerie	Salons de coiffure et barbiers
SG	Detailhandel Apotheken / Drogerien, NAV Haus- wirtschaft, Pneuhandel	Treuhand, Gartenbau, Detailhandel Getränke, Detailhandel Bücher
SH	Vorgaben nach TPK Bund	Vorgaben nach TPK Bund
SO	Alters- und Pflegeheime, Transportgewerbe, Reitbetriebe	Kitas, Detailhandel Schuhe und Bekleidung
SZ		Vorgaben nach TPK Bund
TG	Transportgewerbe, Kunststoffindustrie	Betriebe mit Hauptzweck Recycling, Detailhan- del (gemäss Vorgabe TPK Bund), Nagelstudios, Auto-Spa
TI	Activités financières et d'assurance, Services d'information, Fabrication de produits en caout- chouc et plastique, Fabrication de produits mé- talliques, à l'exception des machines et des équi- pements, Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques, Autres industries ma- nufacturières	Industries alimentaires, Autres services person- nels, Commerce de pneus, Activités de poste et de courrier, Physiothérapie, Bureaux de change, Secteur informatique, Commerce de motos, Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques, Entreposage et services auxiliaires des transports, Activités administratives et autres activités de soutien aux entreprises, Fa- brication de produits métalliques, Autres indus- tries manufacturières
UR- OW- NW	-	Vorgaben nach TPK Bund
VD	Industrie, Commerce, Agriculture	Industrie, Commerce, Agriculture
VS	Secteur principal de la construction Second œuvre, Professeur de ski britannique	Livraison à domicile, Remontée mécanique (CTT avec salaire obligatoire), Barbier (dans la coiffure), Transport de choses
ZG	Detailhandel, Landwirtschaft, Elektro – und Handwerkerzubehörshops, Marketing- und Kommunikationsdienstleister, Radio und Zeitun- gen	Forstwirtschaft, Privatschulen im obl. Bereich, Nagelstudios, Kosmetikinstitute, Möbelhäuser, Innen- und Kücheneinrichtungen
ZH	Autogewerbe & Boden- und Parkettgewerbe, Detailhandel, Maschinenbau, Schreinerge- werbe, Veranstaltungsorganisation	Autogewerbe & Boden- und Parkettgewerbe, Baunebengewerbe und Detailhandel, Maschi- nenbau, Veranstaltungsorganisation Transport- gewerbe (Schwerpunkt Personentransport)

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

Quelle: SECO

5.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail

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

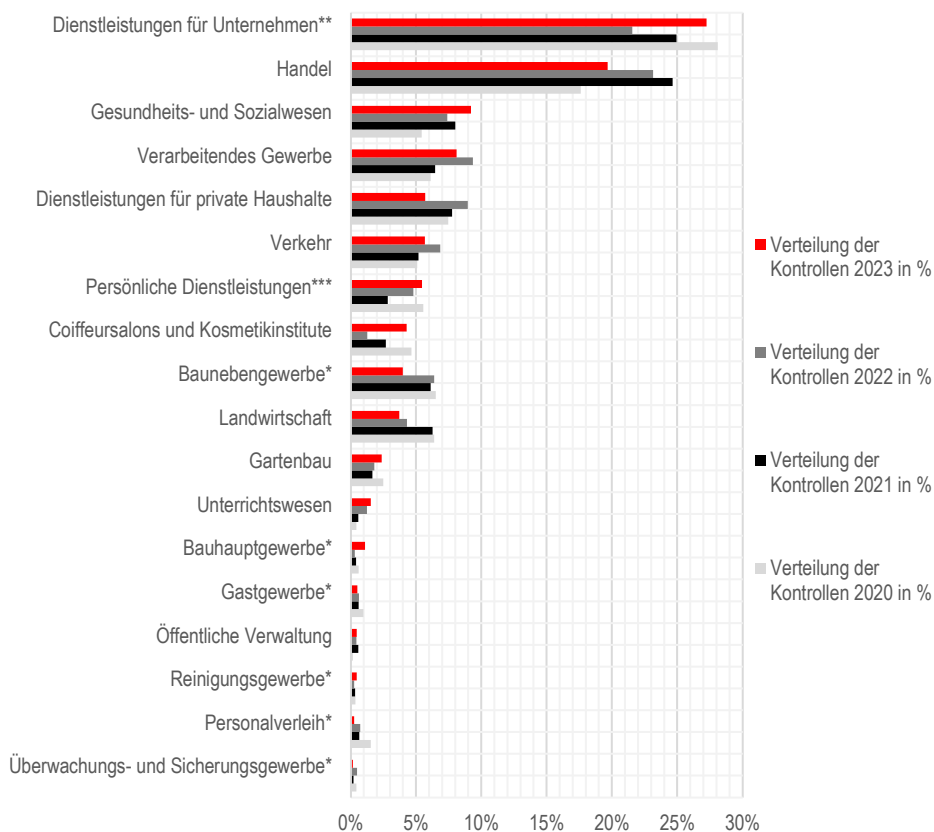
Das EntsG gewährt den Vollzugsorganen bewusst einen gewissen Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Aufgaben in Zusammenhang mit der Beobachtung des Arbeitsmarkts. Auf nationaler Ebene müssen die TPK mindestens 3% der Schweizer Arbeitgebenden kontrollieren, respektive 5% in den Fokusbranchen (Vorgaben TPK Bund). Ziel ist, dass die kantonalen TPK ihre Arbeitsmarktaufsicht an die Realität des kantonalen Arbeitsmarktes anpassen. Die kantonalen TPK haben denn auch Kontrollstrategien entwickelt, welche die kantonalen Besonderheiten berücksichtigen.

Gegenüber dem Vorjahr ist die Kontrolltätigkeit der TPK bei Schweizer Arbeitgebenden leicht zurückgegangen. Im Jahr 2023 wurden im Bereich ohne ave GAV (inkl. NAV-Kontrollen mit zwingenden Mindestlöhnen) 8% weniger Kontrollen durchgeführt als noch 2022. Die Kontrolltätigkeit hat sich wieder dem langjährigen Durchschnitt angenähert.

Abbildung 5.3 zeigt die Anzahl Betriebskontrollen nach Branchen, welche in den Jahren 2020 bis 2023 durchgeführt wurden. Das Kontrollvolumen kann jeweils stark von einer Branche zur anderen und von Jahr zu Jahr variieren¹⁸. Zu den in den letzten Jahren am meisten kontrollierten Branchen gehören die Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen (Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Personalvermittlung, Informatik), der Handel, das verarbeitende Gewerbe sowie die Dienstleistungen für private Haushalte.

¹⁸ Je nach Jahr können sich die Fokusbranchen des Bundes und der Kantone überschneiden (s. Tabelle 5.2). Diese Überschneidung kann die Bandbreite der Kontrollen zwischen den Branchen im Laufe der Zeit erhöhen.

Abbildung 5-3: Total der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgebende) zwischen 2020 und 2023, nach Branche (ohne ave GAV)



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

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

Insgesamt wurden im Berichtsjahr 11'149 Betriebskontrollen von tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebenden durchgeführt (inkl. NAV). Am meisten Kontrollen fanden in der Branchengruppe «Dienstleistungen für Unternehmen» statt. Allein in dieser Branchengruppe wurde mit 3'038 über ein Viertel aller Kontrollen durchgeführt. Gegenüber 2022 haben die Kontrollen in diesem Bereich um 19% zugenommen, hauptsächlich in den Unterbranchen «Grundstück- und Wohnungswesen» sowie «Rechts- und Steuerberatung». Eine weitere wichtige Branche bezüglich der Anzahl Betriebskontrollen ist der Handel mit 2'194 Kontrollen, auch wenn die anteiligen Kontrollen hier seit 2021 rückläufig sind. Zurückzuführen ist der Rückgang auf sinkende Kontrollzahlen im Grosshandel, aber auch im Handel mit Motorfahrzeugen. Die Kontrollen im Detailhandel sind gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen. Wie im Vorjahr wurden auch im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens vermehrt kontrolliert (1'028 Betriebskontrollen). Weitere 905 Betriebskontrollen wurden im verarbeitenden Gewerbe durchgeführt, leicht weniger als noch im Vorjahr, was 8% der Kontrollen entspricht.

In absoluten Zahlen haben die Kontrollen u.a. in folgenden Branchen zugenommen: Dienstleistungen für Unternehmen (+477 Betriebskontrollen), Coiffeur und Kosmetik (+327 Betriebskontrollen) sowie im Gesundheits- und Sozialwesen (+150 Betriebskontrollen). Rückläufig waren die absoluten Betriebskontrollen vor allem in den Branchen Handel (-556 Betriebskontrollen, betroffen waren Kontrollen im Grosshandel und im Handel mit Motorfahrzeugen) sowie bei den Erbringungen von Dienstleistungen für private Haushalte (-429 Betriebskontrollen). Zurück gingen hier die Kontrollen zur Einhaltung des nationalen NAV Hauswirtschaft, welcher einen verbindlichen Mindestlohn vorgibt. Auch im Baunebengewerbe wurden gut 40% weniger Betriebskontrollen durchgeführt, was einem Minus von -316 Kontrollen entspricht.

Schliesslich zeigt die regionale Aufteilung der Kontrollen, dass allein die Kantone Tessin (31%), Zürich (17%) und Genf (13%) 61% der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden in Branchen ohne ave GAV durchgeführt haben.

5.3.1.1 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebenden im TPK Bereich

Im Jahr 2023 haben die kantonalen TPK gemäss Reporting bei 919 Betriebskontrollen Verfehlungen festgestellt. Die Lohnunterbietungsquote belief sich letztes Jahr somit auf 11% und blieb im Vorjahresvergleich stabil (2022: 11%). Auf Personenebene wurden bei 2'945 kontrollierten Personen Verfehlungen festgestellt, was eine Unterbietungsquote von 6% ergibt (2022: 10%).

In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Kontrollprioritäten von Jahr zu Jahr ändern können, sind die Vergleiche über die Zeit oder über Branchen hinweg mit Vorsicht zu interpretieren. Die in Tabelle 5.3 ausgewiesenen Resultate ermöglichen somit keine Rückschlüsse auf die allgemeine Arbeitsmarktlage, sondern sind das Ergebnis verschiedener Kontrollstrategien und geprägt durch eine risikobasierte Kontrolltätigkeit (s. Kasten 5.2). Ein konkretes Beispiel: Die vergleichsweise hohe Unterbietungsquote auf Personenebene im Jahr 2022 erklärt sich dadurch, dass die TPK des Kantons Wallis im letzten Berichtsjahr verstärkt Kontrollen im Bereich der Bergbahnen durchgeführt und dabei vermehrt Lohnunterbietungen festgestellt hat. Ohne die Ergebnisse des Kantons Wallis hätte die Unterbietungsquote auf Personenebene im Jahr 2022 7% und nicht 10% betragen.

Interpretation der Lohnunterbietungsquote: Verschiebungen der Kontrollprioritäten von einem Zeitraum zum anderen können die Interpretation der Resultate bezüglich der Lohnunterbietungsquote erheblich beeinflussen. Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze zur Arbeitsmarktbeobachtung ist es nicht möglich, die Kontrollaktivität sowohl über die Jahre als auch über die einzelnen Vollzugsorgane miteinander zu vergleichen.

Tabelle 5-3: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden, in Branchen ohne ave GAV und ohne NAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne)

	Schweizer Betriebe			Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2021	2022	2023	2022	2023
Kontrollen	8'290	9'107	8'835		
Kontrollen mit Ergebnis*	7'217	9'311	8'488	11%	11%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	713	998	919		
	Personen			Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2021	2022	2023	2022	2023
Kontrollen	29'138	56'432	44'014		
Kontrollen mit Ergebnis*	27'689	53'380	48'669	10%	6%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	1'815	5'255	2'945		

* Abgeschlossene Kontrollen; Quelle: SECO.

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

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

Gemäss der Tabelle 5.4 wurde im Jahr 2023 die Mehrzahl der 919 Unterbietungen auf Betriebsebene im Handel und der Branchengruppe «Dienstleistungen für Unternehmen» festgestellt. Während über alle Branchen hinweg die Unterbietungsquote stabil geblieben ist, stellt man im Vorjahresvergleich auf Branchenebene durchaus unterschiedliche Entwicklungen fest. So ist im Handel und bei den Dienstleistungen für Unternehmen z.B. die Unterbietungsquote gegenüber dem Vorjahr von 12% auf 14% gestiegen bzw. von 10% auf 11%. Im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im verarbeitenden Gewerbe war hingegen ein leichter Rückgang von 11% auf 9% bzw. von 9% auf 8% zu beobachten.

Tabelle 5-4: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche, Betriebsebene

	2021		2022		2023	
	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen
Landwirtschaft	638	25	564	17	427	13
Gartenbau	193	9	200	4	205	7
Verarbeitendes Gewerbe	538	75	1016	96	960	80
Bauhauptgewerbe*	47	0	38	1	125	8
Baunebengewerbe	695	54	712	87	469	54
Handel	1'712	200	2'413	301	1'890	276
Gastgewerbe*	68	5	70	24	52	5
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	450	35	708	91	455	42
DL für Unternehmen**	1'501	118	1'553	152	1'776	198
Personalverleih*	60	3	99	8	24	2
Überwachung und Sicherungsgewerbe*	22	2	41	4	25	1
Reinigungsgewerbe*	36	2	28	2	55	1
Öffentliche Verwaltung	61	10	53	7	45	8
Unterrichtswesen	52	4	155	16	129	4
Gesundheits- und Sozialwesen	668	108	856	94	934	83
Persönliche DL***	327	38	570	57	556	68
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	93	21	133	36	318	63
Erbringung von DL für private Haushalte	56	4	102	1	43	6
Total	7'217	713	9'311	998	8'488	919

Ohne die Kontrollen in der Erotikbranche. * In diesen Branchen kommen meist ave GAV zur Geltung. In der Abbildung sind jedoch die Kontrollen der kantonalen TPK wiedergegeben in Bereichen ohne ave GAV. Die Branchen in der Abbildung werden gemäss allgemeiner Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA) definiert und nicht gemäss dem Geltungsbereich bestehender ave GAV. ** Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung. *** Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung. Quelle : SECO

5.3.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Schweizer Arbeitgebenden

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

Im Jahr 2023 wurden 2'579 Schweizer Arbeitgebenden auf die Einhaltung von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen kontrolliert. Diese Kontrollen betrafen insgesamt 9'402 Personen. Bei 12% aller abgeschlossenen Betriebskontrollen (Kontrollen mit Ergebnis) wurde mindestens ein Verstoß gegen einen NAV-Mindestlohn festgestellt, die Verstoßquote bei den Personenkontrollen betrug 13%. Die grosse Mehrheit der Kontrollen wurde im Kanton Tessin durchgeführt (72%), was auf den Umstand zurückgeht, dass in diesem Kanton die meisten NAV mit zwingenden Mindestlöhnen in Kraft sind. Der zweite Kanton, welcher im Jahr 2023 einen bedeutenden Anteil an Kontrollen meldete, ist der Kanton Genf, wo 11% der Betriebskontrollen und 15% der Personenkontrollen stattgefunden haben. Die Verstoßquote gegen NAV-Mindestlöhne liegt im Kanton Genf bei 37% und im Kanton Tessin bei 10% der kontrollierten Betriebe. Für den NAV Hauswirtschaft, der als einziger für die ganze Schweiz gilt, wurden im Jahr 2023 bei 9% der Betriebskontrollen Verstösse gegen die geltenden Mindestlöhne festgestellt.

Tabelle 5-5: Von den kantonalen TPK abgeschlossene Kontrollen und festgestellte Lohnverstösse bei Schweizer Arbeitgebenden in Branchen mit NAV, 2021-2023

	2021		2022		2023	
	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse
Total NAV Hauswirtschaft	772	146	700	88	882	75
Total weitere kantonale NAV	2'269	226	1'927	179	1'697	225
<i>Basel-Stadt</i>	7	1	6	0	-	-
<i>Genf</i>	136	48	36	17	195	72
<i>Jura</i>	16	0	26	0	9	3
<i>Wadt</i>	-	-	-	-	5	0
<i>Tessin</i>	2'110	177	1'859	162	1'477	146
<i>Wallis</i>	-	-	-	-	11	4
Total NAV Betriebskontrollen	3'041	372	2'627	267	2'579	300

Quelle: SECO

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

Die Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Unternehmen entspricht dem «ordentlichen» GAV-Vollzug. Das SECO steuert diesen Teil der Kontrollen nicht und beteiligt sich auch nicht finanziell an der Kontrollaktivität. Für das Jahr 2023 liegen dem SECO auf nationaler Ebene Kontrollzahlen von 30 paritätischen Kommissionen vor. Es handelt sich dabei teilweise um PK, welche für die Kontrollen der meldepflichtigen Dienstleistungserbringenden eine Subventionsvereinbarung mit dem Bund

abgeschlossen haben.¹⁹ Schweizweit waren per 1. Juli 2023 jedoch 82 GAV allgemeinverbindlich erklärt. Das SECO verfügt somit nur über Angaben zu einem Teil der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen. Das in Tabelle 5.6 ersichtliche Kontrollvolumen wird somit unterschätzt (vgl. Kasten 5.3).

Tabelle 5-6: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden, 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Entwicklung 2022-2023
Betriebskontrollen	11'828	11'346	11'491	8'381	8'451	11'113	10'919	-2%
Personenkontrollen	80'081	80'693	83'473	65'041	72'181	80'308	77'597	-3%

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

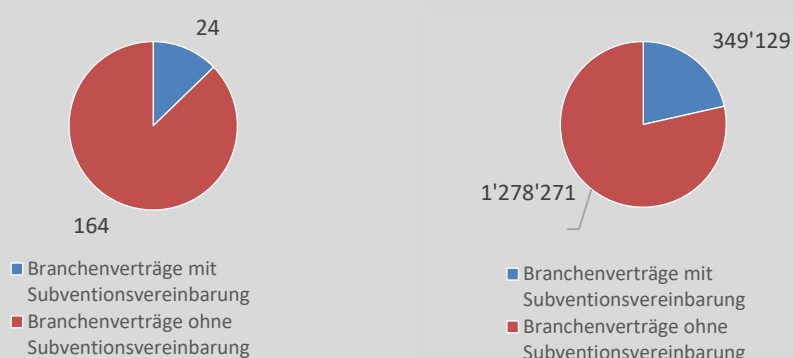
Quelle: SECO

Die Tabelle 5.6 zeigt die Anzahl der durch die PK vorgenommenen Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden über die letzten sieben Jahre. Deutlich ersichtlich ist der Einbruch des Kontrollvolumens in den Jahren 2020 und 2021, der grösstenteils mit den Einschränkungen aufgrund der Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie zu erklären ist.

Kasten 5.3: Berichterstattung im PK-Bereich

Schweizweit gab es gemäss BFS-Erhebung über die Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz (EGS) im Jahr 2021 562 GAV.²⁰ 188 davon regeln die Lohn- und Arbeitsbedingung einer Branche - sogenannte Branchen-GAV. Im selben Jahr hat der Bund im Rahmen des Vollzugs der FlaM mit 24 paritätischen Kommissionen von allgemeinverbindlichen Branchen-GAV eine Subventionsvereinbarung unterzeichnet und Kontrollziele vereinbart. Im Rahmen dieser Subventionsvereinbarungen wird u.a. die Art und Weise der Berichterstattung verbindlich festgehalten. Insgesamt lieferten 26 paritätische Kommissionen Kontrollzahlen für das Jahr 2021 (zwei auf freiwilliger Basis).

Abbildung: Branchen-GAV mit und ohne Subventionsvereinbarung (2021)



¹⁹ Im Rahmen dieser Subventionsvereinbarungen beteiligt sich der Bund finanziell ausschliesslich an den Kontrollen der PK im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung.

²⁰ Wir stellen auf das Jahr 2021 ab da für dieses Jahr die aktuellsten Daten der EGS vorliegen. Die Anzahl Subventionsvereinbarungen mit PK liegt für das Jahr 2023 bei 23. Sieben PK von ave GAV haben zudem auf freiwilliger Basis dem SECO Kontrollzahlen gemeldet.

Die 24 Branchen-GAV mit Subventionsvereinbarung regeln die Lohn- und Arbeitsbedingungen von rund 350'000 Beschäftigten oder 21% aller einem Branchen-GAV unterstellten Personen. Für die restlichen 164 Branchen-GAV liegen dem SECO keine Kontrollergebnisse vor, womit das Kontrollvolumen bei Schweizer Arbeitgebenden im PK Bereich im vorliegenden Bericht unterschätzt wird.

Im Jahr 2023 überprüften die PK die Einhaltung zwingender Lohn- und Arbeitsbedingungen aus ave GAV bei 77'597 Personen und dies in 10'919 Schweizer Firmen. Da die PK für sehr unterschiedliche Branchen zuständig sind, insbesondere was die Grösse der Branche anbelangt, variiert die Anzahl Kontrollen von PK zu PK relativ stark. Rund 70% aller Betriebskontrollen können drei PK zugeordnet werden: Den zuständigen PK für das Gastgewerbe, für das Westschweizer Ausbaugewerbe sowie für das Bauhauptgewerbe.

Nachdem 2022 die Anzahl der Betriebskontrollen noch deutlich zugenommen hatte (+31%), sind diese im Berichtsjahr nun gegenüber dem Vorjahr auf Betriebsebene um 2% zurückgegangen. Dies entspricht einer Abnahme von -194 Betriebskontrollen. Rückgängig waren die Betriebskontrollen hauptsächlich im Ausbaugewerbe Westschweiz und im Bauhauptgewerbe, während die PK des Gastgewerbes ihre Kontrolltätigkeit wie bereits 2022 erhöht hat.

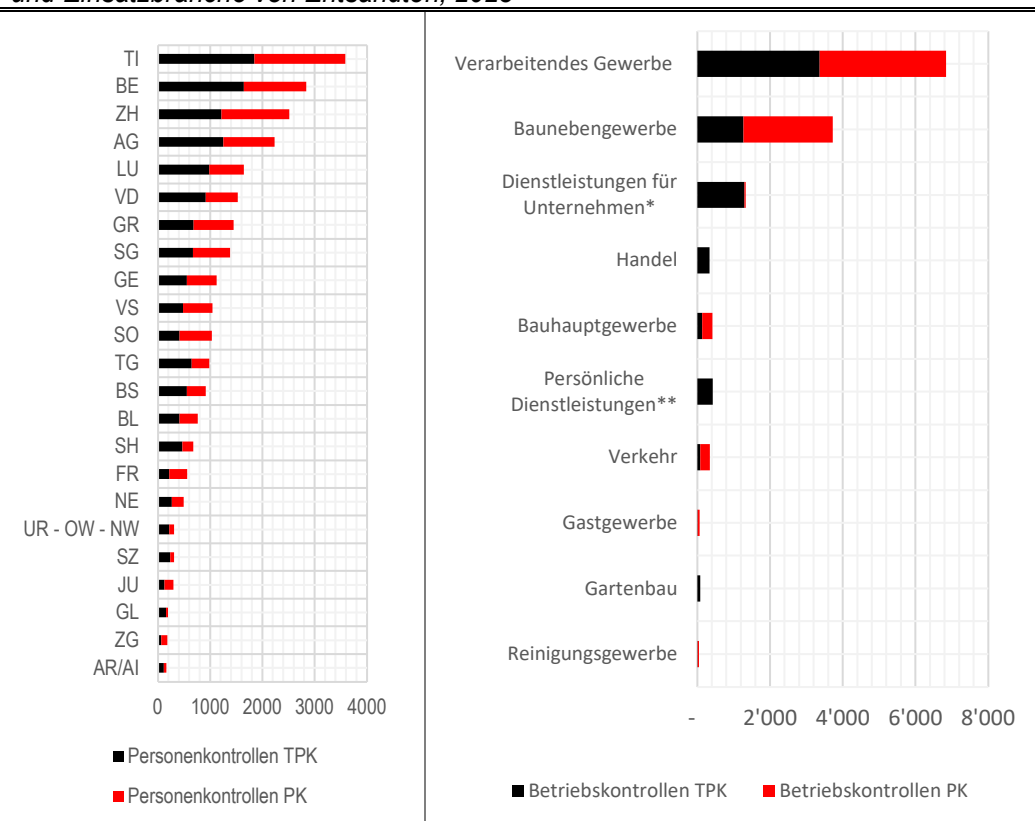
Detailliertere Daten zur Kontrolltätigkeit der PK sind in Kapitel 3.1 des statistischen Anhangs zu finden.

5.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen

Im Jahr 2023 war die Mehrzahl der entsandten Arbeitnehmenden im verarbeitenden Gewerbe, im Baunebengewerbe und in der Einsatzbranche persönliche Dienstleistung tätig (s. statistischer Anhang, Tabelle 1.3). Auch der Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen und dabei insbesondere die Informatik gehörte zu den Branchen mit einer bedeutenden Anzahl an Meldungen. Die Kontrollen wurden folglich überwiegend in diesen Branchen getätigt. Während das Baunebengewerbe zu grossen Teilen von ave GAV mit zwingenden Mindestlöhnen abgedeckt ist, ist dies weniger der Fall in Branchen des verarbeitenden Gewerbes und im Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen. Im Jahr 2023 haben die kantonalen TPK 11'801 (inkl. NAV) und die PK 9'720 Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden durchgeführt.

Auf regionaler Ebene haben 65% der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden im Jahr 2023 in der Deutschschweiz, 19% in der Westschweiz und 16% im Tessin stattgefunden.

Abbildung 5-4: Betriebs- und Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Einsatzbranche von Entsandten, 2023



Kontrollen im Entsendebereich:

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

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

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

Im Jahr 2023 haben die kantonalen TPK 4'682 Betriebe und 11'306 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert (ohne NAV). Bei den Personenkontrollen hat das

Kontrollvolumen um 8% abgenommen, die Betriebskontrollen waren mit 17% stark rückläufig.

Das durch die kantonalen Organe erreichte Kontrollvolumen (25%) liegt somit unterhalb des Kontrollziels in Bezug auf die entsandten Arbeitnehmenden. Der starke Rückgang der Kontrollen ist vor allem auf eine verminderte Kontrolltätigkeit in der Branche Baunebengewerbe zurückzuführen. Hier sind die Betriebskontrollen um 70% zurückgegangen, was einer Abnahme von rund 1'000 Betriebskontrollen entspricht. Diese Entwicklung fand fast in allen Kantonen statt und erklärt sich dadurch, dass im Schreinerhandwerk 2023 in der Deutschschweiz und im Tessin wieder ein avel GAV galt, und entsprechend die Kontrollen in dieser Branche nicht mehr durch die kantonalen TPK, sondern von der zuständigen PK durchgeführt wurden.

Über die Hälfte der Betriebskontrollen im Entsandebereich wurde in den Kantonen Bern (11%), Tessin (16%), Zürich (9%), Luzern (10%) und Aargau (7%) vorgenommen. Beinahe die Gesamtheit der Kontrollen entfiel dabei auf das verarbeitende Gewerbe (58%), die Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen (19%) sowie das Baunebengewerbe (10%). Wobei das verarbeitende Gewerbe gegenüber dem Vorjahr relativ gesehen an Bedeutung gewonnen hat (48% im Jahr 2022), dies auf Kosten des Baunebengewerbes (27% im Jahr 2022). Die Kontrollen im verarbeitenden Gewerbe konzentrierten sich auf die Bereiche Maschinenbau sowie die Branchengruppe Reparatur und Instandhaltung von Maschinen, Herstellung von Möbeln und sonstigen Waren.

5.4.1.1 Lohnunterbietungen durch Entsandebetriebe im TPK Bereich

Die kantonalen TPK stellten Unterbietungen der üblichen Löhne bei 968 Betriebskontrollen fest. Dies entspricht einer Unterbietungsquote von 21% und einer Zunahme im Vorjahresvergleich (2022: 16%). Auf Personenebene entsprechen die 1'856 Verfehlungen einer Unterbietungsquote von 17% aller kontrollierten Personen und ebenfalls einer Zunahme im Vorjahresvergleich (2022: 13%). Die tripartiten Kommissionen der Kantone Zürich, Aargau, Waadt, Bern, Tessin und Luzern haben im Rahmen des Reportings die Mehrzahl der Fälle von Lohnunterbietungen übermittelt. Die festgestellten Unterbietungsquoten haben in all diesen Kantonen gegenüber 2022 zugenommen. Am meisten zugenommen haben die festgestellten Unterbietungen im Kanton Zürich. Auch auf Branchenebene haben die festgestellten Unterbietungsquoten in allen vermehrt kontrollierten Branchen zugenommen, so im verarbeitenden Gewerbe, im Baunebengewerbe und bei den Dienstleistungen für Unternehmen.

Interpretation der Lohnunterbietungsquote: Verschiebungen der Kontrollprioritäten von einem Zeitraum zum anderen können die Interpretation der Resultate bezüglich der Lohnunterbietungsquote erheblich beeinflussen. Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze zur Arbeitsmarktbeobachtung ist es nicht möglich, die Kontrollaktivität sowohl über die Jahre als auch über die einzelnen Vollzugsorgane miteinander zu vergleichen.

Tabelle 5-7: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV

	Entsendebetriebe			Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2021	2022	2023	2022	2023
Kontrollen im Entsendebereich	5'605	5'636	4'682	16%	21%
Kontrollen mit Ergebnis	5'298	5'133	4'597		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	694	826	968		
	Entsandte			Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2021	2022	2023	2022	2023
Kontrollen im Entsendebereich	11'451	12'247	11'306	13%	17%
Kontrollen mit Ergebnis	10'561	11'247	10'863		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	1'439	1'494	1'856		

Quelle: SECO

5.4.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Entsendebetriebe

Im Jahr 2023 haben die kantonalen TPK zudem 102 Kontrollen bei Entsendebetrieben (495 Entsandte) auf die Einhaltung der zwingenden NAV-Mindestlöhne durchgeführt. Bei 45% der kontrollierten Betriebe wurde mindestens ein Verstoß gegen einen NAV-Mindestlohn festgestellt. Bei den Personenkontrollen betrug die Verstoßquote 40%. Anhand dieser hohen Verstoßquoten lassen sich keine allgemein gültigen Rückschlüsse auf die Ausgangslage insgesamt in den betroffenen Kantonen ziehen, kommen diese NAV doch in sehr spezifischen Branchen zur Anwendung. Die Anzahl Kontrollen von Entsendebetrieben in Branchen mit NAV fiel zudem tief aus. Wie in den Vorjahren beeinflusste vor allem die Kontrolltätigkeit im Kanton Genf die oben erwähnte Verstoßquote. Über 80% der Kontrollen und 90% der gemeldeten Verstösse wurden im Kanton Genf festgestellt.

Tabelle 5-8: Anzahl Betriebskontrollen und durch die kantonalen TPK festgestellte Verstösse gegen die Lohnbestimmungen im Entsendebereich in Branchen mit NAV

	2021		2022		2023	
	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontrollen mit Ergebnis	Lohnverstösse
Total NAV Hauswirtschaft	3	-	7	0	1	0
Total weitere kantonale NAV	191	38	176	50	101	46
<i>Basel-Stadt</i>	-	-	-	-	1	-
<i>Genf</i>	76	33	78	39	89	43
<i>Tessin</i>	91	5	94	11	2	0
<i>Wallis</i>	24	-	4	0	9	3
Total NAV Betriebskontrollen	194	38	183	50	102	46

Quelle: SECO

5.4.2 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich

Das Kontrollvolumen der PK in Branchen mit ave GAV hat 2023 um 32% zugenommen. So wurden im Berichtsjahr 4'309 Entsendebetriebe und 9'720 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert. In absoluten Zahlen sind dies 1'051 Betriebskontrollen und 2'220 Personenkontrollen mehr als noch ein Jahr zuvor. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die PK des GAV für das Schreinerhandwerk der Deutschschweiz und des Tessins die Kontrolltätigkeit wieder aufgenommen hat, nachdem die Allgemeinverbindlicherklärung des GAV anfangs 2023 wieder in Kraft getreten ist. Diese PK allein hat 2023 990 Kontrollen bei Entsendebetrieben durchgeführt. Auch die PK der Elektrobranche sowie die PK des Ausbaugewerbes Westschweiz haben ihre Kontrollen bei Entsendebetrieben im Berichtsjahr erhöht.

Auf nationaler Ebene wurden in Einsatzbranchen mit ave GAV im Berichtsjahr 28% der Entsandten kontrolliert. Das Kontrollziel der TPK Bund wurde somit knapp verfehlt. Dies, obwohl die Mehrheit der PK eine Zunahme der Anzahl Kontrollen verzeichnete. Auf individueller Ebene erfüllten jedoch 16 der 21 PK, mit welchen der Bund für 2023 Kontrollziele in Bezug auf die Überprüfung der entsandten Arbeitnehmenden vereinbart hatte, ihre Kontrollziele nicht. Ein Grund dafür ist weiterhin, dass die Kontrollziele auf Basis der Meldungen aus dem Jahr 2019 festgelegt wurden. Bisher ist die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung insgesamt noch nicht wieder auf dem Niveau von 2019, dies insbesondere im Baugewerbe, welches mehrheitlich ave GAV Regelungen kennt. Zudem bestand anfangs des Jahres eine ave Lücke für den LMV des Bauhauptgewerbes.

Die PK stellten bei 1'012 Entsendebetrieben Verfehlungen gegen zwingende Lohnbestimmungen fest. Dies entspricht einer Verstossquote von 23%. Im Vorjahresvergleich ist diese Quote nun höher ausgefallen (2022: 17%). Auch auf Personenebene lag die Verstossquote gegenüber zwingenden Lohnbestimmungen mit 24% höher als noch ein Jahr zuvor (18%).

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

Tabelle 5-9: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich

	Entsendebetriebe				Anteil Betriebskontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2020	2021	2022	2023	2022	2023
Kontrollen im Entsendebereich	5'173	4'298	3'258	4'309	17%	23%
Vermutete ²¹ Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	1'101	904	570	1'012		
	Entsandte				Anteil Personenkontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2020	2021	2022	2023	2022	2023
Kontrollen im Entsendebereich	11'747	10'082	7'500	9'720	18%	24%
Vermutete Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	2'480	2'000	1'367	2'315		

Quelle: SECO

Fünf PK waren im Berichtsjahr für rund 80% der Kontrollen im Entsendebereich zuständig: die PK des Schreinerhandwerks der Deutschschweiz und des Tessins (23%), die PK des Metallhandwerks (22%), die zuständige PK für die Gebäudetechnikbranche (11%), die PK des Westschweizer Ausbaugewerbes (13%) sowie die PK der Elektrobranche (12%). Diese PK meldeten denn auch 78% der 1'012 Verstösse gegen Lohn- und Arbeitsbestimmungen aus ave GAV.

Die Tabelle 5.9 zeigt die Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich ab 2020. Ersichtlich ist, dass das Kontrollvolumen über die letzten Jahre hinweg kontinuierlich abgenommen und 2023 erstmals wieder zugenommen hat. Mehrere Faktoren können diese Entwicklung erklären. Einerseits war die Dienstleistungserbringung von Entsendebetrieben in die Schweiz in den Jahren 2020 und 2021 infolge der pandemiebedingten Massnahmen stark rückläufig. Die Dienstleistungserbringung insbesondere im Baugewerbe kennt jedoch schon länger einen negativen Trend. Seit 2013 hat sich die Anzahl Meldungen von Entsendebetrieben mit Einsätzen im Schweizer Baugewerbe beinahe um die Hälfte reduziert. Da ave GAV im Bauhaupt- und Baunebengewerbe eine wichtige Rolle spielen, dürfte diese Entwicklung das Kontrollvolumen der zuständigen PK des Baugewerbes im Bereich Dienstleistungserbringung beeinflusst haben. Nicht zu unterschätzen ist auch die Tatsache, dass gewichtige ave GAV-Branchen, wie z.B. das Schreinerhandwerk, in den Jahren 2021 und 2022 infolge vertragslosen Zustands, respektive AVE-Lücke, kaum Kontrollen durchgeführt haben. Die Kontrollorgane sind schliesslich auf der Basis der Arbeiten der vergangenen Jahre und infolge der Umsetzung des Aktionsplans des Bundesrates seit 2017 gehalten, gezielte und risikobasierte Kontrollen durchzuführen. Die erneute Zunahme der Kontrollen im Jahr 2023 ist denn auch hauptsächlich auf die Wiederaufnahme der PK des Schreinerhandwerks der Deutschschweiz und des Tessins zurück zu führen.

Bagatellfälle:

Bei den in diesem Bericht ausgewiesenen Verstossquoten wird nicht zwischen der Schwere des Verstosses unterschieden. Die Verstossquoten umfassen je einen Teil sogenannter «Bagatellfälle» und einen Teil gravierenderer Verstösse.

²¹ Die präsentierten Kontrollergebnisse beziehen sich auf Kontrollen, die durch die PK in den Jahren 2020, 2021, 2022 und 2023 definitiv beurteilt wurden. Trotzdem werden sie als **vermutete** Verstösse bezeichnet, da die Beschlüsse und Sanktionen möglicherweise noch nicht rechtskräftig sind (das bedeutet, dass Entscheide Gegenstand von PK-internen Rekursen sein können, wo ein solcher vorgesehen ist; ausserdem steht der zivilrechtliche Weg noch offen).

5.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden

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

Im Jahr 2023 haben die Vollzugsorgane den Erwerbsstatus von 4'734 meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringenden kontrolliert und 4'718 Kontrollen abgeschlossen. Nach dem Rückgang des Kontrollvolumens in den letzten Jahren stabilisiert sich dieses nun, was sicher auch auf die Entwicklung der Meldungen zurückzuführen ist.

Tabelle 5-10: Kontrollen des Erwerbsstatus durch die kantonalen TPK und PK

Jahr	Anzahl Kontrollen					Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit					Anteil der vermuteten Scheinselbständigkeit
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023	2023
TPK	2'360	2'316	2'758	2'958	2'373	113	226	96	85	62	3%
PK	3'291	2'456	1'838	1'647	2'345	348	154	163	250	203	9%
TOT	5'651	4'772	4'596	4'605	4'718	461	380	259	335	265	6%

Quelle: SECO

Erwartungsgemäss fanden im Jahr 2023 infolge der üblichen Einsatzbranchen 75% der Kontrollen des Erwerbsstatus von selbständigen Dienstleistungserbringenden im verarbeitenden Gewerbe sowie im Baunebengewerbe statt. Bei einem Total von 4'718 Kontrollen wurde bei 265 Selbständigen aus dem EU/EFTA-Raum eine Scheinselbständigkeit vermutet. 75% der vermuteten Scheinselbständigen verrichteten Arbeiten im Baunebengewerbe oder im verarbeitenden Gewerbe. Im verarbeitenden Gewerbe waren dies u.a. meldepflichtige Dienstleistungserbringende im Metallgewerbe, der Herstellung von Druckerzeugnissen sowie im Bereich Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen. Im Baunebengewerbe finden die Kontrollen traditionell im Schreiner- und Malergewerbe, im Gipsergewerbe, im Metallgewerbe sowie der Gebäudetechnikbranche statt. Eine regionale Betrachtung zeigt, dass die Kontrollen von selbständigen Dienstleistungserbringenden im Berichtsjahr insbesondere in den Kantonen Tessin, Bern, Zürich sowie Graubünden stattfanden. 41% aller Kontrollen wurden in diesen vier Kantonen durchgeführt. Eine Scheinselbständigkeit wurde im Berichtsjahr in insgesamt 265 Fällen vermutet, was einem Anteil von 6% entspricht (2022: 7%).

Dienstleistungserbringende, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, müssen ihren Status gegenüber den zuständigen Kontrollorganen nachweisen²². Die selbständigen Dienstleistungserbringenden sind dazu verpflichtet, die gesetzlich

Scheinselbständigkeit: Selbständige Dienstleistungserbringende werden dann als scheinselfständig eingestuft, wenn sie den selbständigen Charakter ihrer Erwerbstätigkeit nicht nachweisen können, bzw. wenn die Selbständigkeit zur Umgehung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vorge-täuscht wird.

²² Art. 1a Abs. 2 EntsG.

vorgeschriebenen Dokumente vorzuweisen und den Kontrollorganen Auskunft zu geben. Letztere können gewisse Massnahmen ergreifen, falls diese Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Sie verfügen zudem über die Möglichkeit, der Person die Weiterführung der Arbeiten zu untersagen, wenn diese der Verpflichtung zum Vorweisen der Dokumentation nach Ablauf der auferlegten Frist nicht nachgekommen ist und damit eine Überprüfung ihres Erwerbsstatus verhindert²³. Im Jahr 2023 wurden 396 Bussen, 23 Arbeitsunterbrüche und 186 Dienstleistungssperren aufgrund von Verletzungen der Dokumentationspflicht bzw. Auskunftspflicht verhängt.

Tabelle 5-11: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2023

	Anzahl Bussen (Art. 9 Abs. 2a)	Anzahl Arbeitsunterbrüche (Art. 1b Abs. 3 Bst. a)	Anzahl ausgesprochene Sperren (Art. 9 Abs. 2 Bst. e)
TPK	173	11	72
PK	223	12	114
Total	396	23	186

Quelle: SECO

5.6 Massnahmen und Sanktionen

5.6.1 Verständigungsverfahren

Die kantonalen TPK führen Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben sowie Schweizer Unternehmen durch, wenn eine Unterbietung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt wurde. Gegenüber 2022 wurden im Berichtsjahr weniger Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebenden durchgeführt (-120 Verfahren). Die Zahl der durchgeführten Verfahren bei Entsendebetrieben ist hingegen leicht angestiegen (+30). Die Verständigungsverfahren sind ein wichtiges Instrument für die Vollzugsbehörden. So wurden im Jahr 2023 insgesamt 1'628 Verständigungsverfahren eröffnet. 67% dieser Verfahren konnten erfolgreich abgeschlossen werden.

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

²³ Art. 1b EntsG.

Kasten 5.4: Gesetzliche Grundlage der Verständigungsverfahren

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

Wenn die kantonalen TPK wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietungen in einer Branche bei mehreren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern feststellen, so versuchen sie in der Regel, eine Einigung mit den betroffenen Arbeitgebenden gemäss Art. 360b Abs. 3 OR in Form eines kollektiven Verständigungsverfahrens zu erzielen. Wenn ihnen dies nicht innerhalb einer Frist von zwei Monaten gelingt, schlagen sie der zuständigen Behörde vor, für die betroffene Branche oder Berufsgruppe eine NAV mit zwingenden Mindestlöhnen zu erlassen.

Die kantonalen TPK führen auch individuelle Verständigungsverfahren durch, wenn Fälle von Lohnunterbietung nur in einem Unternehmen und nicht in einer gesamten Branche konstatiert werden.

Bezüglich Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebenden waren, wie bereits im Vorjahr, die Kantone Genf, Zürich und Waadt am aktivsten. 79% der durchgeführten Verfahren sind diesen drei Kantonen zuzuordnen. Die Ergebnisse der Verfahren in diesen Kantonen beeinflussen somit auch in diesem Jahr die gesamtschweizerische Erfolgsquote. Diese liegt bei Schweizer Betrieben im Berichtsjahr bei 54%. Der Erfolg der Verständigungsverfahren hängt davon ab, welche Anforderungen die kantonalen TPK in Bezug auf die Lohnnachzahlung haben und somit auch, wie der Erfolg definiert wird. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen werden Mindestanforderungen an die Verständigungsverfahren²⁴ verbindlich festgelegt. Gewisse kantonale Unterschiede bei der Handhabung dieser Verfahren können in der Praxis jedoch weiterhin bestehen. Die Erfolgsquote der durchgeführten Verständigungsverfahren im Kanton Genf im Jahr 2023 kann auf 88% beziffert werden, während die Kantone Zürich und Waadt Erfolgsquoten von 27% bzw. 53% aufweisen. Wenig erfolgreich waren die Verständigungsverfahren unter anderem im Handel, im Gesundheits- und Sozialwesen, im Baunebengewerbe sowie bei Kosmetikinstituten.

²⁴ In den Leistungsvereinbarungen wurden Mindestkriterien für den Erfolg eines Verständigungsverfahrens festgelegt. Die kantonalen TPKs beurteilen den Erfolg unter Berücksichtigung rechtlicher, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Faktoren. Das wichtigste Kriterium ist die Gehaltsanpassung. Ein Verständigungsverfahren wird also dann als Erfolg gewertet, wenn der betroffene Schweizer Betrieb den künftig gezahlten Lohn auf das Minimum anhebt und dies glaubhaft nachweisen kann.

Tabelle 5-12 Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV

Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Entwicklung 2022 - 2023
Verständigungsverfahren	497	404	449	497	692	722	
Abgeschlossene Verfahren	423	347	393	414	529	644	
davon erfolgreich	358	291	324	339	461	520	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	85%	84%	82%	82%	87%	81%	-6 Prozentpunkt
Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebenden	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Entwicklung 2022 - 2023
Verständigungsverfahren	850	780	753	790	1'026	906	
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	832	640	566	599	823	735	
davon erfolgreich	427	367	299	358	465	399	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	51%	57%	53%	60%	57%	54%	-3 Prozentpunkte

Quelle: SECO

Traditionell höher ist die Erfolgsquote im Entsendebereich. Hier konnten die kantonalen TPK 81% aller durchgeführten Verständigungsverfahren erfolgreich abschliessen. Beinahe alle kantonalen TPK haben im Berichtsjahr Verständigungsverfahren mit fehlbaren Entsendebetrieben durchgeführt, wobei die Kantone Waadt und Zürich am meisten solcher Verfahren durchführten, gefolgt von den Kantonen Aargau, Graubünden und Luzern.

5.6.2 Kollektivmassnahmen

Stellen die Vollzugsorgane in einer Branche wiederholt missbräuchliche Unterbietungen fest, können die kantonalen TPK den Behörden Vorschläge für kollektive Massnahmen machen. Es können einerseits Bestimmungen eines bestehenden Gesamtarbeitsvertrages, die Mindestlöhne, Arbeitszeiten, paritätischen Vollzug und Sanktionen betreffen, erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden. Andererseits kann ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden. Derzeit gibt es einen NAV auf nationaler Ebene, den NAV für die Hauswirtschaft. Die Kantone Tessin und Genf haben die meisten der bestehenden kantonalen NAV erlassen (21 von 26). Darüber hinaus gibt es NAV in den Kantonen Basel-Stadt (Detailhandel), Jura (Detailhandel), Waadt (für Praktikanten in Einrichtungen für die Betreuung von Kleinkindern) und im Kanton Wallis (für das Personal von Seilbahnen, Sesselliften, Skiliften und ähnlichen Betrieben sowie in der industriellen Reinigung).

Kollektivmassnahmen:

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

Tabelle 5-13: Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen

	Normalarbeitsverträge, Art. 360a OR	In Kraft seit	In Kraft bis
Schweiz	CTT pour l'économie domestique	01.01.2011	31.12.2025
Basel Stadt	NAV Detailhandel	01.07.2017	30.06.2023
	CTT de l'économie domestique	01.01.2012	31.12.2023
	CTT de l'esthétique	01.01.2013	31.12.2023
	CTT pour le transport professionnel de choses	01.01.2014	31.12.2023
Genf	CTT pour les monteurs de stands	01.04.2014	31.12.2023
	CTT pour le commerce de détail	01.07.2017	31.12.2023
	CTT pour le secteur de la mécanique	01.11.2019	31.12.2023
	CTT pour le secteur de l'assistance au sol aux compagnies aériennes	01.06.2022	31.12.2024
	CTT pour le secteur du gros oeuvre	01.01.2023	31.12.2023
Jura	CTT pour le personnel au service de la vente dans le commerce de détail	01.07.2020	30.09.2026
	CNL per il settore della fabbricazione di apparecchiature elettriche	01.07.2021	31.12.2023
	CNL per centri fitness	01.03.2021	31.12.2026
	CNL nel settore delle attività di pubblicità e ricerche di mercato	01.06.2017	31.12.2025
	CNL per il commercio al dettaglio per corrispondenza o via internet	06.03.2020	31.12.2025
	CNL per il settore della attività immobiliari	01.01.2021	31.12.2026
	CNL per il settore degli spedizionieri	01.03.2022	31.12.2024
Tessin	CNL per gli impiegati di commercio nelle fiduciarie	01.01.2015	31.12.2023
	CNL per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale	01.01.2014	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio nelle aziende del settore delle attività ausiliarie dei servizi finanziari	01.06.2017	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di collocamento e prestito di personale	01.06.2017	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di viaggio e tour operator	06.03.2020	31.12.2025
	CNL per gli impiegati di commercio attivi nel settore delle società di investimento	01.09.2022	31.12.2025
	CNL per le attività del settore del commercio al dettaglio escluse dall'applicazione del contratto collettivo di lavoro per il commercio al dettaglio	01.05.2023	31.12.2025
Wallis	NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Sektors der industriellen Wartung und Reinigung	01.05.2021	30.04.2025
	NAV für das Personal von Seilbahnen, Sesselliften, Skiliften und ähnlichen Betrieben	01.01.2023	31.05.2027
Waadt	CTT pour les stages dans les institutions d'accueil de jour collective préscolaire et parascolaire (ACTT-stages-ajpp)	01.08.2023	31.07.2026
	Vereinfachte Allgemeinverbindlichkeitserklärung, Art 1a AVEG		
Schweiz	GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz	01.12.2018	31.12.2025

Quelle: SECO

5.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden

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

(verwaltungsrechtliche) Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet. Die PK können ihrerseits bei Verstössen gegen die Bestimmungen ihres ave GAV den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und Konventionalstrafen auferlegen (Kollektivrechtliches Verfahren).

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

Tabelle 5-14: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochene verwaltungsrechtliche Sanktionen, 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bussen wegen Meldeverstössen	1'339	1'100	794	814	842	868
Bussen wegen Verstössen gegen Mindestlöhne	857	755	734	596	400	438
Bussen wegen einem Verstoss gegen andere Bestimmungen des EntsG	952	648	614	599	560	493
Total Bussen	3'148	2'503	2'142	2'009	1'802	1'799
Dienstleistungssperren wegen einem nicht geringfügigen Verstoss gegen die Mindestlöhne	71	21	99	98	53	84
Dienstleistungssperren wegen einem Verstoss gegen die Auskunftspflicht	557	516	417	373	364	347
Dienstleistungssperre wegen Nicht-Bezahlung einer rechtskräftigen Busse	469	343	317	229	190	131
Dienstleistungssperre wegen anderen nicht geringfügigen Verstössen gegen das EntsG	17	51	20	36	46	39
Total Dienstleistungssperren	1'114	931	853	736	653	601
Total rechtskräftige Sanktionen	4'262	3'434	2'995	2'745	2'455	2'400

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

Die Vollzugsorgane übermitteln dem SECO die Angaben zu den durchgeführten Kontrollen sowie zu den vermuteten Verstössen gegen die Lohnbestimmungen in ave GAV. Die in den vorangegangenen Abschnitten erwähnten Verstösse betreffen in der Regel nicht die Verstösse mit rechtskräftigen Entscheiden. Die vermuteten Verstösse beinhalten alle im Verlauf einer Kontrolle (vor Ort) entdeckten eventuellen Verstösse. Ein durch eine PK sanktionierter Verstoss wurde zum Zeitpunkt des Verfassens des Berichts möglicherweise noch nicht durch die kantonale Behörde sanktioniert. Zwischen der Vermutung eines Verstosses und dem Inkrafttreten eines Entscheids vergeht eine je nach Fall und Kanton unterschiedlich lange Frist. Die im vorliegenden Bericht ausgewiesenen vermuteten Verstösse unterscheiden sich deshalb von den in diesem Abschnitt präsentierten Zahlen, welche ausschliesslich die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit rechtskräftig sanktionierten Verstössen umfassen. Die kantonalen Behörden haben im Berichtsjahr 1'799 Bussen verhängt und 601 Dienstleistungssperren für die Schweiz ausgesprochen.

Verwaltungssanktionen:

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

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sind ein Instrument zum Schutz von Erwerbstätigen vor missbräuchlichen Unterschreitungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese sind nun seit 20 Jahren in Kraft. Es hat sich gezeigt, dass die FlaM ein anpassungsfähiges Schutzdispositiv sind. Trotz sich ändernder Rahmenbedingungen fanden Bund, Kantone und Sozialpartner immer wieder gemeinsam Antworten auf neue sich stellende Fragen. Grundsätzlich geht aus den Ergebnissen des vorliegenden Berichts hervor, dass sich der Vollzug der flankierenden Massnahmen an den wirtschaftlichen Realitäten im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr orientiert. Der dezentrale Aufbau des Vollzugssystems verfolgt dabei den Ansatz, dass die Vollzugsorgane ihren regionalen und branchenspezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen können.

2023 war geprägt von einem moderaten Wirtschaftswachstum gepaart mit einer historisch tiefen Arbeitslosenquote. Trotz einer leicht nachlassenden Arbeitskräftenachfrage im Verlauf des Jahres blieb die Lage insgesamt angespannt. Dies erklärt auch den weiteren Anstieg der meldepflichtigen Kurzaufenthalter im Jahr 2023 (+ 5.8%), welcher sich bei allen drei Unterkategorien gezeigt hat. Die meldepflichtigen Kurzaufenthalter haben damit erneut einen Beitrag dazu geleistet, die starke Nachfrage nach Arbeitskräften etwas zu dämpfen. Dementsprechend haben auch die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden im Gastgewerbe weiter zugenommen, im Personalverleih haben sie sich auf hohem Niveau stabilisiert. Die entsandten Arbeitnehmenden waren vorwiegend im verarbeitenden Gewerbe, im Baunebengewerbe sowie in der Branchengruppe Industrie und Herstellung von Waren tätig.

Trotz der steigenden Anzahl der meldepflichtigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden sowie der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung war die Kontrolltätigkeit gegenüber dem Vorjahr leicht rückläufig. Das Kontrollziel der Entsendeverordnung wurde mit 36'587 Kontrollen dennoch erneut erreicht. Nach Arbeitgebenden betrachtet wurde das Kontrollziel für Schweizer Arbeitgebende mit 7% klar übertroffen. Von den entsandten Arbeitnehmenden wurden 26% kontrolliert. Das Kontrollziel konnte knapp nicht erreicht werden. Dies obwohl die PK ihre Kontrolltätigkeit bei Entsandten ausgebaut haben. Im Gegenzug ging die Kontrolltätigkeit der tripartiten Kommissionen bei Entsandten zurück. Im Entsendebereich fand eine Verschiebung der Kontrolltätigkeit von TPK hin zu den PK statt. Dies aufgrund der Tatsache, dass im Schreinerhandwerk der Deutschschweiz und des Tessins seit 2023 wieder ein ave GAV in Kraft ist. Bei den Schweizer Arbeitgebenden haben beide Kontrollorgane ihre Kontrolltätigkeit verringert. Hier war der Rückgang bei den TPK ausgeprägter, ihre Kontrolltätigkeit hat sich wieder dem langjährigen Durchschnitt angenähert. Die festgestellten Unterbietungsquoten der TPK bei Schweizer Arbeitgebenden waren

stabil. Bei Entsandten haben diese zugenommen, sowohl in Branchen ohne ave GAV als auch in Branchen mit ave GAV. Die Kontrollen von selbständigen Dienstleistungserbringenden haben sich, nach einem Rückgang in den Vorjahren, nun stabilisiert. Dies ist sicher auch auf die Entwicklung der Meldungen in diesem Bereich zurückzuführen. Mit 6% hat die Quote der festgestellten Scheinselbständigkeit leicht abgenommen.

Das System der flankierenden Massnahmen wird ständig weiterentwickelt, um den bestehenden Bedürfnissen gerecht werden zu können. In diesem Sinne standen auch 2023 verschiedene Projekte zur Optimierung auf dem Programm. Die Digitalisierung der Instrumente der Vollzugsorgane bildete letztes Jahr einen Schwerpunkt und wird mit der Bereitstellung der Plattform für Datenaustausch sowie mit der Aktualisierung der Online-Anmeldeprozesse weiter vorangetrieben.