

Flankierende Massnahmen: Erweiterte Kontrolltätigkeit im Jahr 2008

Am 23. April 2009 wurde der vierte Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen (Flam) zur Freizügigkeit im Personenverkehr für das Jahr 2008 veröffentlicht. Der Bericht gibt Aufschluss über die Situation nach bald fünf Jahren Erfahrung mit den Flam zur Personenfreizügigkeit aufgrund des Freizügigkeitsabkommens (FZA) Schweiz-EU. Die Bilanz fällt insgesamt positiv aus: Einerseits hat die Kontrolltätigkeit erneut deutlich zugenommen, und andererseits wurden flächendeckend alle Branchen und Regionen in der Schweiz kontrolliert. Die überwiegende Mehrheit der Arbeitgeber verhält sich nach wie vor korrekt. Obwohl die Ergebnisse insgesamt zufrieden stellend sind, ist die Notwendigkeit von Kontrollen weiter gegeben.



Jean-Luc Zinniker
Ressort Gesamtarbeitsverträge und Arbeitsmarktaufsicht,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern



Claudio Wegmüller
Ressort Gesamtarbeitsverträge und Arbeitsmarktaufsicht,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern



Mit den flankierenden Massnahmen sollen Erwerbstätige vor der Unterbietung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen geschützt werden. Unter dem Blickwinkel des Entsendewesens gelten das Bauneben- und das Bauhauptgewerbe als besonders sensible Branchen. Diese wurden 2008 denn auch am häufigsten kontrolliert.

Bild: Keystone

Um die Arbeitnehmenden vor Lohnunterbietungen zu schützen, wurden am 1. Juni 2004 die Flam eingeführt. Diese ermöglichen die nachträgliche Kontrolle der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und sehen Massnahmen zu deren Durchsetzung vor. Im Hinblick auf die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten wurden diese Massnahmen per 1. April 2006 verstärkt. Die Einhaltung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen hängt entscheidend von einer wirkungsvollen Umsetzung der Flam ab. Die Tatsache, dass die Vollzugsautonomie bei den Kantonen liegt und die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen variieren kann, stellt besondere Anforderungen an Kontrolle und Berichterstattung. Der Bericht über die Umsetzung der Flam basiert auf den Meldungen der Vollzugsorgane, d.h. der kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) sowie der paritätischen Kommissionen (PK), welche von den Sozialpartnern mit der Kontrolle und Durchsetzung eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags (GAV) betraut wurden.

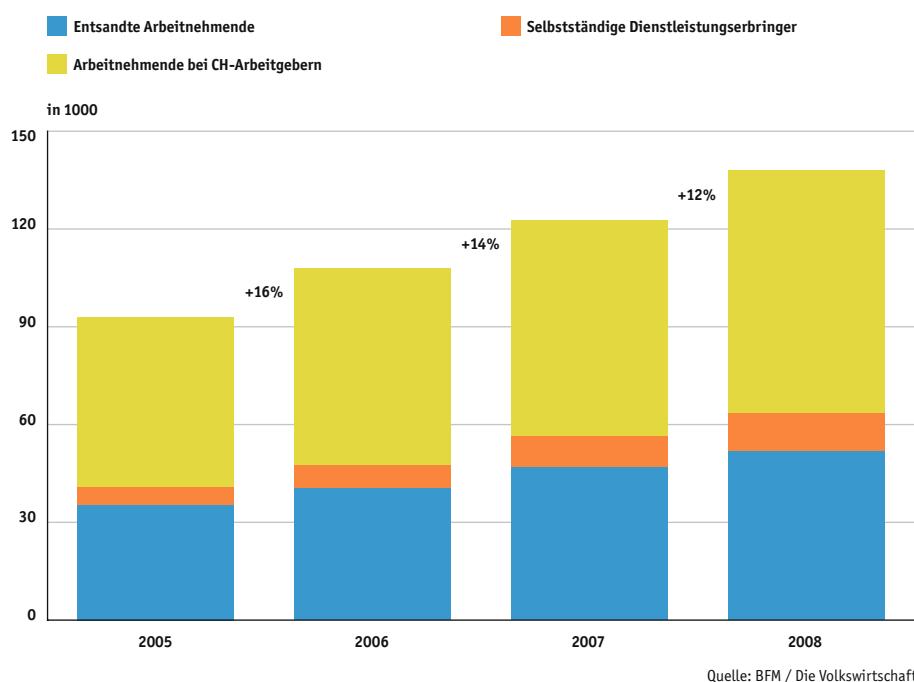
Entwicklung der Anzahl Meldepflichtige

Wie schon in den drei vorangegangenen Jahren zeigt sich für das Jahr 2008 eine Zunahme der meldepflichtigen Erwerbstätigen (siehe *Grafik 1*). Verglichen mit 2007 stieg deren Anzahl um 12%. Im Verlauf des Jahres 2008 waren insgesamt 137 919 meldepflichtige Kurzaufenthalter bis maximal 90 Tage im Kalenderjahr gemeldet. Umgerechnet auf Vollzeitstellen ergibt dies ein Volumen von rund 18 400 Jahresarbeitskräften, was einem Anteil von 0,53% an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung entspricht. Bemerkenswert ist, dass beinahe zwei Drittel des Arbeitsvolumens der Meldepflichtigen durch Arbeitnehmende bei einem Schweizer Arbeitgeber berichtet wurden, während auf die Entsandten nur 29% des Arbeitsvolumens fallen.

Aufgeteilt nach Branchen fallen am meisten meldepflichtige Kurzaufenthalter auf die Personalverleihbranche (27% der geschätzten meldepflichtigen Jahresarbeitskräfte). Die Verteilung auf die Einsatzbranchen muss hilfsweise anhand der im Personalverleih eingesetzten Grenzgänger vorgenommen

Grafik 1

Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage, 2005–2008



erreichte 29 576 Personen, was einem Anteil von 47% der 63 563 meldepflichtigen Entsandten und selbstständigen Dienstleister entspricht. Damit ist die Zielgrösse, dass 50% aller Entsandten und selbstständigen Dienstleister kontrolliert werden, als knapp erreicht zu betrachten.

Wie schon in der Berichtsperiode 2006/07 wurden mit 9944 Kontrollen die Entsendebetriebe im Baunebengewerbe am häufigsten kontrolliert, gefolgt von 1592 Betriebskontrollen im verarbeitenden Gewerbe und 1288 Kontrollen im Bauhauptgewerbe. Bei den Schweizer Arbeitgebern wurde ebenfalls im Baunebengewerbe am häufigsten kontrolliert (3533 Betriebe bzw. 26,4%), gefolgt vom Bauhauptgewerbe (1858 Betriebe bzw. 13,9%) und dem Gastgewerbe (1492 Betriebe bzw. 11,1%). Im Personalverleih wurden 566 Betriebe (4,2%) oder 3859 Arbeitnehmende (6,5%) von den Kantonen und 733 Betriebe oder 1346 Arbeitnehmende von den PK kontrolliert.

Vermutete Verstösse¹

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

Im Meldeverfahren sind die Verstossquoten mit 17% (bei Betrieben und Personen) relativ hoch. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass viele Meldeverstösse aus Unwissenheit über das Entsendegesetz und die damit verbundenen Pflichten geschehen. Wir gehen davon aus, dass sich dies mit der neuen Internetseite des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) zu den Flam, welche in diesem Sommer aufgeschaltet wird, verbessern wird. Diese Seite wird speziell für Entsendebetriebe umfassende Informationen zum Entsendewesen zur Verfügung stellen.

Gemäss den Angaben der Kantone/TPK haben 8% der kontrollierten Entsendebetriebe orts- und branchenübliche Lohnbedingungen unterboten oder gegen Lohnbestimmungen (Mindestlöhne aus Normalarbeitsverträgen) verstossen. Diese Quote ist gegenüber dem Vorjahr (ebenfalls 8%) auf tiefem Niveau konstant geblieben. Dies zeigt, dass die üblichen Lohnbedin-

werden. Schlüsselte man diese auf die mutmasslichen Einsatzbranchen auf, waren die meisten Meldepflichtigen im Baunebengewerbe tätig (Anteil der vollzeitäquivalenten Beschäftigung von 2,8%), gefolgt von den persönlichen Dienstleistungen (1,7%), dem Überwachungs- und Sicherheitsgewerbe (1,5%) und dem Bauhauptgewerbe (1,0%).

Kontrollen

Die Vorgaben für die Anzahl Kontrollen im Jahre 2008 für die Kantone und für die PK basieren auf denselben Grundlagen wie für die Berichtsperiode 2006/07. Es ist jedoch eine markante Zunahme der Kontrolltätigkeit – insbesondere bei den Entsendebetrieben – festzustellen. Bei diesen stiegen die Kontrollen um 33%, während die Kontrollen bei den Schweizer Arbeitgebern um 1% abgenommen haben. Zu beachten ist, dass diese Veränderung auf einem ziemlich hohen Niveau erfolgte, da schon in der vorangegangenen Berichtsperiode ein signifikanter Zuwachs von insgesamt 85% verzeichnet wurde (+95% bei den Entsendebetrieben, +71% bei den Schweizer Arbeitgebern). Bezogen auf die Anzahl Personen beträgt die Zunahme 21% bei den Entsandten und 30% bei den Arbeitnehmenden von Schweizer Arbeitgebern.

Im Jahre 2008 wurde im Entsendewesen mit 14 762 kontrollierten Betrieben eine Zunahme von 33% gegenüber 2006/07 erreicht. Bei der Anzahl kontrollierter entsandter Personen nahm die Tätigkeit um 21% zu und

Kasten 1

Flankierende Massnahmen – das Massnahmenpaket

- Für Erwerbstätige, die von einem ausländischen Arbeitgeber im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistung in die Schweiz geschickt werden, verpflichtet das so genannte Entsendegesetz (EntsG) diesen zur Einhaltung von minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen gemäss den entsprechenden schweizerischen Vorschriften.
- Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV), die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, leichter für allgemeinverbindlich erklärt werden.
- In Branchen ohne GAV können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden.

gungen in der grossen Mehrheit der Entsendebetriebe eingehalten werden. Lohnunterbietungen durch Schweizer Arbeitgeber werden durch die Kantone weniger als in der letzten Berichterstattung gemeldet. Gemäss Angaben der Kantone wurden bei rund 4% der kontrollierten Schweizer Arbeitgeber Lohnunterbietungen festgestellt, was eine Abnahme um 4 Prozentpunkte gegenüber der letzten Berichterstattung bedeutet.

Deutlich höhere Quoten im Bereich der Lohnverstösse melden jedoch die PK. Gemäss Angaben der PK haben 19% der Entsendebetriebe gegen die GAV-Lohnbestimmungen verstossen. Obwohl diese Quote immer noch relativ hoch ist, hat sie doch gegenüber der letzten Periode um 17 Prozentpunkte markant abgenommen. Interessant ist, dass in derselben Zeit die Verstossquote bei Schweizer Arbeitgebern von 18% auf 26% zugenommen hat. Die starken Veränderungen lassen sich zumindest zum Teil durch die verbesserte Berichterstattung der PK erklären.

Die generell höheren Verstossquoten gemäss PK sind darauf zurückzuführen, dass Verstösse gegen GAV-Lohnbestimmungen leichter identifizierbar sind. Auch eine geringfügige Unterschreitung des GAV-Lohnes wird als Verstoß geahndet, während es im Bereich ohne GAV bezüglich der Definition der orts- und branchenüblichen Löhne einen gewissen Spielraum gibt.

Bei den von den PK festgestellten Lohnverstössen ist die Quote bei Schweizer Arbeitgebern deutlich höher als bei Entsendebetrieben. Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durch die PK sind viel detaillierter. So werden zum Beispiel die Löhne über längere Zeiträume betrachtet, während denen gesamtarbeitsvertragliche Lohnerhöhungen (auch verhandelte Realloohnerhöhungen) vorgenommen worden sein können. Bei Entsendebetrieben wird lediglich der zum Zeitpunkt des Einsatzes geltende Mindestlohn kontrolliert. Zusätzlich ist es schwierig zu kontrollieren, ob ein Entsendebetrieb tatsächlich den 13. Monatslohn bezahlt, was bei Schweizer Arbeitgebern jedoch besonders genau überprüft wird. Ein weiterer Grund für die unterschiedlichen Verstossquoten könnte auch der Umstand sein, dass die Entsendebetriebe aufgrund ihrer Meldungen kontrolliert werden, während bei Schweizer Unternehmen nur in einer beschränkten Anzahl von Fällen eine systematische Kontrolle vorgenommen wird. Vielmehr wird dort aufgrund konkreter Verdachtsmomente kontrolliert.

Im Entsendewesen zeigt eine Differenzierung der Quoten nach Branchen in den folgenden Bereichen einen überdurchschnitt-

lichen Anteil an Lohnunterbietungen/-verstössen: Baunebengewerbe (gemäss Kantone 11%; gemäss PK 19%), verarbeitendes Gewerbe (Kantone: 9%), persönliche Dienstleistungen (8%), Bauhauptgewerbe (8% bzw. 22%).

Gemäss den Angaben der Kantone/TPK fallen bei Schweizer Arbeitgebern vor allem das Gesundheits- und Sozialwesen (9% bei 280 kontrollierten Betrieben), die Coiffeursalons und Kosmetikinstitute (9% bei 681 kontrollierten Betrieben), der Personalverleih (8% bei 733 kontrollierten Betrieben), persönliche Dienstleistungen (7% bei 342 kontrollierten Betrieben) und das Bauhauptgewerbe (6% bei 872 kontrollierten Betrieben) auf. Diese Unterbietungsquoten liegen allerdings alle mit weniger als 10% auf einem relativ tiefen Niveau.

Im Vergleich zu den von den Kantonen gemeldeten tiefen Unterbietungsquoten bei Schweizer Arbeitgebern melden die PK in folgenden Branchen sehr hohe Anteile an Lohnverstössen: Reinigungsgewerbe (46% bei 211 kontrollierten Betrieben), Überwachungs- und Sicherungsgewerbe (45% bei 101 kontrollierten Betrieben), verarbeitendes Gewerbe² (44% bei 150 kontrollierten Betrieben) und Bauhauptgewerbe (40% bei 186 kontrollierten Betrieben). Gemäss den Angaben der PK liegt die Lohnverstossquote im Personalverleih mit 11% deutlich unter dem Durchschnitt der Quote (26%).

Sanktionen: Kantonal unterschiedliche Praktiken

Die meisten Sanktionen wurden auch in dieser Berichtsperiode wegen Verstössen im Bereich des Meldeverfahrens verhängt. Hier wurden 1426 Betriebe (2011 Personen) verwarnet und 1143 Betriebe (1708 Personen) gebüsst. Gegen 81 Betriebe verhängten die Kantone Dienstleistungssperren wegen nicht bezahlter Bussen bei Meldeverstössen. Zusätzlich wurden gegen 39 Betriebe, die in Branchen mit GAV oder zwingendem Normalarbeitsvertrag tätig waren, Dienstleistungssperren ausgesprochen. In Branchen ohne GAV wurden gegen 252 Betriebe (400 Personen) Sanktionen wegen Verstössen gegen Art. 2 EntsG und Art. 3 EntsG verhängt. Diese können entweder aus Bussen oder Dienstleistungssperren (nur bei Verstössen gegen Art. 2 EntsG, gegen Art. 12 EntsG sowie bei nicht bezahlten Bussen) bestehen. Die tatsächliche Anzahl der ausgesprochenen Dienstleistungssperren könnte also noch höher sein als die oben erwähnten 120 Dienstleistungssperren. In Branchen mit GAV sind zusätzlich 238 Bussen und 56 Verwarnungen ausgesprochen worden.

Kasten 2

Verstärkung der Flam im Hinblick auf die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten

- Rund 150 Inspektoren gehen in den Kantonen gegen Lohn- und Sozialdumping vor.
- Die Strafen gegen ausländische Arbeitgeber, die gegen schweizerische Gesetze verstossen, wurden verschärft. Sie können leichter vom Schweizer Markt ausgeschlossen werden (z.B. wenn sie rechtskräftige Bussen nicht bezahlen).
- Die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV wurde zusätzlich erleichtert.
- Ausländische Arbeitgeber, die Angestellte vorübergehend in die Schweiz entsenden, müssen den zuständigen kantonalen Behörden schriftliche Angaben u.a. über Identität, Tätigkeit und Arbeitsort dieser Arbeitnehmenden liefern.
- Wichtige Aspekte des Arbeitsverhältnisses (wie der Lohn oder die Arbeitszeit) müssen den Arbeitnehmenden schriftlich mitgeteilt werden.
- Selbständig Erwerbende unterstehen den Flam nicht. Sie müssen aber neu bei der Arbeitsaufnahme in der Schweiz die Selbständigkeit nachweisen, z.B. durch das Vorlegen einer Buchhaltung oder durch Auszüge aus dem Berufsregister.
- Temporär Angestellte (Angestellte von Verleihbetrieben) werden besser geschützt.

1 Es ist möglich, dass gewisse Sanktionen gegen Verstösse zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht rechtskräftig waren. Die PK melden den Kantonen Fälle, bei welchen sie einen Verstoß festgestellt haben oder zumindest vermuten.

2 In der Branche des verarbeitenden Gewerbes wird lediglich das Karosseriegewerbe durch eine PK kontrolliert.

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

Wirksamkeit der Sanktionen

Weil das korrekte Verhalten schwer zu erfassen ist, kann auf gewisse Indikatoren, wie die Anzahl der Rückfälle oder die Bezahlung von Bussen, zurückgegriffen werden. Die Kantone haben im Jahr 2008 81 Sperren wegen nicht bezahlter Bussen bei Meldeverstössen verhängt. Dies bedeutet, dass rund 7% der 1143 Bussen wegen Meldeverstössen nicht bezahlt wurden. Etwa 4,5% der Betriebe, die wegen Meldeverstössen gebüsst wurden, haben erneut gegen die Meldevorschriften verstossen. Die Rückfallquoten, welche durch die PK gemeldet wurden, sind sehr tief (0,5% bei Entsendungen und 1,5% bei Schweizer Arbeitgebern). Die Rückfallquote im Rahmen des Personalverleihs beläuft sich demgegenüber auf ungefähr 5% (gemäss Angaben der PK).

Gemäss Einschätzung der Kantone wird ein grosser Teil der verhängten Bussen auch tatsächlich bezahlt. Die Mehrheit der kantonalen Behörden berichtet, dass 90% oder mehr der Bussen bezahlt werden. Die PK scheinen hier mehr Schwierigkeiten zu haben: Sie geben an, dass lediglich rund 50% der Bussen auch tatsächlich bezahlt werden. Der hohe Anteil an erfolgreichen Einigungsversuchen (63% bei Entsendebetrieben und 86% bei Schweizer Arbeitgebern) zeigt, dass die Betriebe im Allgemeinen bemüht sind, sich vorschriftsgemäss zu verhalten.

Fazit

Die Aktivitäten im Bereich der flankierenden Massnahmen haben im Berichtsjahr 2008 erneut stark zugenommen, sodass in allen Branchen und Regionen der Schweiz regelmässig kontrolliert wird. Die Vorgabe, 50% aller Entsandten zu kontrollieren, wurden von den Kantonen/TPK erfüllt und von den PK sogar übertroffen. Insbesondere Schweizer Arbeitgeber wurden im Berichtsjahr stärker kontrolliert. Die unter dem Blickwinkel des Entsendewesens als sensibel geltenden Branchen des Bauneben- und Bauhauptgewerbes wurden am häufigsten kon-

trolliert, was mit dem relativ hohen Anteil an meldepflichtigen Personen in diesen Branchen übereinstimmt.

Die Unterbietungsquoten gegen Lohn- und Arbeitsbedingungen weisen je nach zuständigem Vollzugsorgan erneut beachtliche Differenzen auf: Gemäss den Erhebungen der PK verstiesse 19% der Entsendebetriebe gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen, während die Resultate der Kantone/TPK eine unveränderte Unterbietungsquote von 8% ergeben. Zu beachten ist jedoch, dass es im Kontrollbereich der PK verbindliche Mindestlöhne gibt und Verstösse somit einfacher feststellbar sind. Als positiv zu werten ist, dass die Verstossquoten in den GAV-Branchen von 36% auf 19% zurückgegangen sind. Obwohl die Ergebnisse insgesamt als zufrieden stellend zu betrachten sind, ist die Notwendigkeit von Kontrollen nach wie vor gegeben.

Die Anzahl der von den Kantonen ausgesprochenen Administrativbussen zeigt, dass Verstösse nicht nur festgestellt, sondern auch geahndet werden. Ein grosser Teil der Bussen betrifft Verstösse gegen das Meldeverfahren, wo die Verstossquote mit 17% relativ hoch ist. Die Verstösse im Entsendewesen sind oft auf Unwissenheit über das Entsendegesetz zurückzuführen. Dies zeigen die tiefe Rückfallquote im Meldeverfahren und die weitgehend erfolgreichen Einigungsverfahren bei Verstössen gegen Lohnbestimmungen oder Unterbietungen von üblichen Lohnbedingungen durch Entsendebetriebe.

In den durch die TPK Bund festgelegten Fokusbranchen (Bauhauptgewerbe, Bauneben- und Gastgewerbe, Personalverleih, Reinigungsgewerbe und Gastgewerbe) wurden die Kontrollen weiter intensiviert. Die kantonalen TPK haben daneben auch selbst Fokusbranchen definiert und dort vermehrt Kontrollen durchgeführt.

Im Allgemeinen hat die Berichterstattung der Vollzugsorgane im letzten Jahr gut funktioniert und die Qualität der Daten im Vergleich zu der letzten Berichterstattung deutlich zugenommen. Vor allem die von den PK gelieferten Daten konnten erstmals verlässlich ausgewertet werden. Allerdings wird die Zusammenarbeit mit den PK von den Kantonen weiterhin als verbesserungsfähig bezeichnet. Das Berichterstattungsjahr 2008 war durch eine gute realwirtschaftliche Lage und eine Abflachung des Zuwachses der Anzahl Meldepflichtiger geprägt. Ob und wie stark sich die Abkühlung der Wirtschaftslage auf die Flam auswirkt, wird sich in den nächsten Berichten zeigen. ■