



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen
Arbeitsmarktaufsicht

Massnahmen zur Konkretisierung des Aktionsplans

Bericht der Arbeitsgruppe zum Verbesserungsbedarf von Vollzug und Missbrauchsbekämpfung der FlaM zuhanden des Bundesrats

Vom 21. Oktober 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Grundsätzliche Erwägungen	4
1.2	Steuerung und Aufsicht des SECO	5
1.3	Aktionsplan der Arbeitsgruppe	5
1.4	Stellungnahmen der Mitglieder der Arbeitsgruppe zum Bericht	6
2	Übersicht –Konkretisierung des Aktionsplans	9
3	Umsetzung des Aktionsplans	13
3.1	Massnahme 1: Risikobasierte Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung	13
3.1.1	Festlegung und Verteilung des Umfangs der Inspektionstätigkeit durch den Bund	14
3.1.2	Ergebnisse der Kontrolltätigkeit	15
3.1.3	Bei der Verteilung des Umfangs der Kontrolltätigkeit durch die Kantone identifizierte Erfolgsfaktoren.....	15
3.1.4	Erwägungen der Arbeitsgruppe zu Massnahme 1.....	16
	Beschlüsse der Arbeitsgruppe.....	17
3.2	Massnahme 2: Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik / interinstitutionelle Zusammenarbeit	17
3.2.1	Schulung FlaM-BGSA-Inspektorinnen und -Inspektoren	17
3.2.2	Informationsaustausch zwischen den BGSA- und FlaM-/GAV-Inspektorinnen und Inspektoren gemäss der Botschaft zum revidierten BGSA.....	18
3.2.3	Erwägungen der Arbeitsgruppe	18
	Beschlüsse der Arbeitsgruppe.....	18
3.3	Massnahme 3: Optimierung der Instrumente	18
3.3.1	Instrument „Kontrolle“	18
3.3.2	Instrument „Untersuchungen“	19
3.3.3	Methoden zur Definition des orts- und branchenüblichen Lohnes sowie der Missbräuchlichkeit im Rahmen der kantonalen Arbeitsmarktbeobachtungskonzepte	19
3.3.4	Mindestanforderungen an Verständigungsverfahren mit Betrieben.....	20
3.3.5	Einführung von Instrumenten (NAV / ave GAV) im Falle wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung	20
3.3.6	Erwägungen der Arbeitsgruppe	21
	Beschlüsse der Arbeitsgruppe.....	22
3.4	Massnahme 4: Risikobasierte Strategie	22
3.4.1	Definition des Risikobegriffs.....	22
3.4.2	Das vorgeschlagene Modell (Mischansatz bottom-up und top-down)	23
3.4.3	Modellaufbau	24
3.4.4	Auf Dienstleistungserbringer anwendbare Auswahlkriterien der regionalen Vollzugsstellen	25
3.4.5	Erwägungen der Arbeitsgruppe	26
3.4.6	Beschlüsse der Arbeitsgruppe	26
3.5	Massnahme 5: Aufsicht über die Kontrollvereine	26
3.5.1	Kriterienkatalog und Mindestanforderungen	26

3.5.2	Aufsicht der PK über die Kontrollvereine	27
3.5.3	Erwägungen der Arbeitsgruppe	27
3.5.4	Beschlüsse der Arbeitsgruppe	27
3.6	Massnahme 6: Bearbeitungszeit der Dossiers	28
3.6.1	Lösungsansatz.....	28
3.6.2	Erwägungen der Arbeitsgruppe	29
3.6.3	Beschlüsse der Arbeitsgruppe	29
3.7	Massnahme 7: Organisatorische Aspekte.....	29
3.7.1	Kritische Grösse.....	29
3.7.2	Erwägungen der Arbeitsgruppe	30
3.7.3	Beschlüsse der Arbeitsgruppe	30
3.8	Massnahme 8: Harmonisierung der Sanktionspraxis	30
3.8.1	Sanktionskatalog	30
3.8.2	Erwägungen der Arbeitsgruppe	30
3.8.3	Beschlüsse der Arbeitsgruppe	31
3.9	Massnahme 9: Verwaltungsbussen wegen Verstössen gegen die Lohnbedingungen der GAV durch ausländische Dienstleistungserbringer	31
3.9.1	Erwägungen der Arbeitsgruppe	31
3.9.2	Beschlüsse der Arbeitsgruppe	32
4	Berichterstattung der weiteren Untergruppen.....	32
4.1	Bericht der Unterarbeitsgruppe zum öffentlichen Beschaffungswesen.....	32
4.2	Optimierung des Informationsaustausches als wichtige Grundlage für die Verbesserung des Vollzugs.....	33
5	Erhöhung der Kontrollvorgaben in der Entsendeverordnung	35
6	Abschliessende Erwägungen.....	36

1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 18. Dezember 2015 im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 121a BV zur Begrenzung der Zuwanderung zusätzliche Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen auf dem Arbeitsmarkt beschlossen. Er verabschiedete unter anderem die Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit (BGSA) und legte das Vorgehen bezüglich der künftigen Ausgestaltung der flankierenden Massnahmen (FlaM) zum freien Personenverkehr Schweiz-EU fest. Zudem entschied sich der Bundesrat für eine weitere Verstärkung der Massnahmen der Fachkräfteinitiative (FKI). Der Bundesrat hat im Weiteren seiner Erwartung Ausdruck gegeben, dass die Sozialpartner und die Kantone sich bis Februar 2016 über Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung im Rahmen der FlaM einigen sollen.

Aus diesem Anlass wurde die Arbeitsgruppe „Personenfreizügigkeit und Arbeitsmarktmassnahmen“ bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner, der Kantone und der Bundesverwaltung (bisher: „Arbeitsgruppe Ineichen“) unter der Leitung des SECO als „Arbeitsgruppe zum Verbesserungsbedarf von Vollzug und Missbrauchsbekämpfung der FlaM“ reaktiviert.

Die Arbeitsgruppe erstattete dem Bundesrat im Februar 2016 über die Ergebnisse ihrer Arbeiten Bericht. Die Arbeitsgruppe konnte keine Einigung bezüglich Gesetzesänderungen erzielen, schlug dem Bundesrat jedoch einen Aktionsplan zur Vollzugsverbesserung der FlaM vor. Der Bundesrat verabschiedete diesen Aktionsplan und mandatierte das WBF (SECO) diesen in Zusammenarbeit mit der „Arbeitsgruppe zum Verbesserungsbedarf von Vollzug und Missbrauchsbekämpfung der FlaM“ zu konkretisieren und umzusetzen.

1.1 Grundsätzliche Erwägungen

Das FlaM-System ist in seiner Ausgestaltung und im Vollzug komplex. Mit der Überprüfung der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen wurden verschiedene Akteure betraut. In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) beobachten die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) den Arbeitsmarkt. In Branchen, welche über einen ave GAV verfügen, kontrollieren die paritätischen Kommissionen (PK) die Einhaltung der GAV-Bestimmungen. Es wird von einem Vollzugsdualismus gesprochen. Im Rahmen des FlaM-Vollzugs werden nicht nur die Lohn- und Arbeitsbedingungen von entsandten Arbeitnehmenden überprüft, auch die Arbeitsbedingungen in Schweizer Betrieben sind Gegenstand der Kontrolltätigkeit im Rahmen der sogenannten Arbeitsmarktbeobachtung¹. Bei selbständigen Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum geht es in erster Linie darum, den Erwerbsstatus zu überprüfen. Ziel der FlaM ist der Schutz der Erwerbstätigen vor missbräuchlichen Unterschreitungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die Gewährleistung von fairen Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Unternehmen.

Seit ihrer Einführung im Jahr 2004 wurden die FlaM mehrmals revidiert und verschiedene festgestellte Gesetzeslücken geschlossen. Das SECO, die Kantone, die TPK und die PK sind bestrebt, die Effizienz und die Wirksamkeit der FlaM beim Vollzug durch fortlaufende Verbesserungsmassnahmen zu steigern. Dieses System hat sich bewährt und die kontinuierliche Optimierung des Vollzugs trug auch zu einer besseren Akzeptanz der Massnahmen im In- und Ausland bei. Im Rahmen von regelmässigen Austauschveranstaltungen mit den Nachbarstaaten konnten Probleme bei der Anwendung der FlaM gemeinsam gelöst werden. Trotzdem gilt es auch zu berücksichtigen, dass die Kommission der Europäischen Union (EU) gewisse FlaM als nicht-konform mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen kritisiert und somit mit der EU weiterhin grundsätzliche Differenzen bezüglich der FlaM bestehen.

¹ Die Kontrolle von Schweizer Betrieben in Branchen mit ave GAV fällt unter den ordentlichen GAV-Vollzug und ist grundsätzlich nicht Bestandteil der FlaM (ausgenommen sind kurzfristige Stellenantritte von ausländischen Dienstleistungserbringern bei Schweizer Arbeitgebern).

1.2 Steuerung und Aufsicht des SECO

Das SECO ist für die Steuerung und die Aufsicht des Vollzugs der FlaM verantwortlich. Der Abschluss von Leistungs- und Subventionsvereinbarungen, das jährliche Reporting der Vollzugsorgane und insbesondere die Audits sind zentrale Instrumente zur Wahrnehmung dieser Aufgaben.

Die Audits ermöglichen es dem SECO, Informationen über die Vollzugstätigkeit zu erhalten und gezielt Verbesserungen vorzunehmen. Da die individuellen Audits vertraulich sind, erarbeitete das SECO gestützt auf die Erkenntnisse der verschiedenen Audits einen Bericht², welcher die „Lessons-learned“ zusammenfasst und Verbesserungspotenzial aufzeigt. Dieser Erfolgsfaktorenbericht stützt sich auf Audits bei zehn Kantonen und sechs paritätischen Kommissionen (PK). Zwischenzeitlich sind weitere drei Kantone und drei PK auditiert worden. Die Ergebnisse dieser Audits haben die Erkenntnisse des Erfolgsfaktorenberichts bestätigt.

Der Erfolgsfaktorenbericht diente der Arbeitsgruppe als Grundlage für ihre Überlegungen. Der Bericht identifizierte Optimierungspotenzial bei den kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) wie auch bei den PK. Da verschiedene PK nach dem Milizprinzip funktionieren, schlug der Bericht in erster Linie Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsweise der PK vor. Dies spiegelt sich auch im Aktionsplan der Arbeitsgruppe, welche auf den Erkenntnissen der Audits basiert, wider. Die im Aktionsplan vorgesehenen Massnahmen für die Vollzugsoptimierung legen den Schwerpunkt auf die Tätigkeit der PK, sehen aber auch Qualitätsstandards für die TPK vor.

1.3 Aktionsplan der Arbeitsgruppe

Im Rahmen der Beratungen der Arbeitsgruppe „zum Verbesserungsbedarf von Vollzug und Missbrauchsbekämpfung der FlaM“ einigten sich die Sozialpartner, die Kantone und die Bundesverwaltung auf einen Aktionsplan zur Vollzugsverbesserung.

An seiner Sitzung vom 4. März 2016 beriet der Bundesrat den von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Aktionsplan und beauftragte das WBF (SECO), diesen zusammen mit den Sozialpartnern und den Kantonen umzusetzen und dem Bundesrat bis im Herbst 2016 Bericht zu erstatten³.

Der Aktionsplan der Arbeitsgruppe umfasst folgende Punkte:

- 1) *Risikobasierte Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung*: Fördern einer auf einer expliziten Risikoanalyse basierenden Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung durch die kantonalen TPK.
- 2) *Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik / interinstitutionelle Zusammenarbeit*: Fördern der Nutzung von Synergien bzw. der interinstitutionellen Zusammenarbeit.
- 3) *Optimierung der Instrumente*: Prüfung der Möglichkeit und Notwendigkeit, die Instrumente (Kontrolle, Untersuchungen, Definition übliche Löhne, Verständigungsverfahren, Normalarbeitsverträge (NAV) / ave GAV bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung) zu optimieren.

² SECO-Bericht: Erfolgsfaktoren beim Vollzug der flankierenden Massnahmen auf Grundlage der Erfahrungen der Audits (Oktober 2012 – Mai 2015). Bern: SECO. Dezember 2015.

³ <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2016.msg-id-60877.html>

- 4) *Risikobasierte Strategie: Fördern einer auf einer expliziten Risikoanalyse basierenden Kontrollstrategie.*
- 5) *Aufsicht über die Kontrollvereine: Verstärkte Aufsicht der PK über die Kontrollvereine, die im Auftrag der PK Kontrollen durchführen.*
- 6) *Bearbeitungszeit der Dossiers: Rasche Bearbeitung der Dossiers, Reduktion der Dauer der Prozesse und der Pendenzen.*
- 7) *Organisatorische Aspekte: Fördern von effektiven und effizienten Organisationen und Entscheidungsstrukturen (kritische Grösse, effiziente Entscheidungsstrukturen).*
- 8) *Harmonisierung der Sanktionspraxis: Fördern einer uniformen Sanktionspolitik innerhalb der PK und zwischen den PK.*
- 9) *Verwaltungsbussen wegen Verstössen gegen die Lohnbedingungen der GAV durch ausländische Dienstleistungserbringer: Fördern einer Sanktionspolitik, die eine glaubwürdige Bedrohung und Sanktionierung der fehlbaren Betriebe ermöglicht⁴⁵.*

Die Arbeitsgruppe setzte mehrere Untergruppen ein, um die Massnahmen des Aktionsplans mit den betroffenen Vollzugsakteuren zu konkretisieren. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse dieser Arbeiten zusammen.

1.4 Stellungnahmen der Mitglieder der Arbeitsgruppe zum Bericht

VSAA/VDK:

Die kantonalen Arbeitsmarktbehörden, vertreten durch die VDK und den VSAA, setzen sich für einen effizienten und effektiven Vollzug der FlaM ein. Sie befürworten eine sachbezogene Diskussion auf der Basis von objektiven Grundlagen betreffend die Optimierung des FlaM-Vollzugs. Bei der Beurteilung haben die unterschiedlichen Rollen aller Beteiligten zur Diskussion zu stehen: Sozialpartner, Bund und Kantone.

Die jährliche SECO-Berichterstattung über den FlaM-Vollzug sowie der Auditbericht 2016 liefern hierfür die relevanten Grundlagen. Die im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Massnahmen werden daher von der VDK und dem VSAA im Grundsatz mitgetragen. Die kantonalen Arbeitsmarktbehörden werden dort, wo es in ihrer Kompetenz liegt, die geeigneten Massnahmen umsetzen – unter Berücksichtigung der Prinzipien von Subsidiarität, Verhältnismässigkeit und Vollzugstauglichkeit. Den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten wird mit einem föderalen Vollzug am besten begegnet. Daher werden sich VDK und VSAA auch weiterhin dafür einsetzen, dass die kantonalen TPK abschliessend über ihre Strategien entscheiden dürfen. Durch den aktiven Austausch unter den Kantonen werden zudem Innovation und laufende, qualitative und quantitative Verbesserungen des Vollzugssystems gefördert. Besonders hohes Gewicht messen die kantonalen Arbeitsmarktbehörden der stetigen Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden bei. Dafür haben sie zusammen mit dem SECO spezifische Angebote aufgebaut.

Der Auditbericht zeigt eindeutig auf, dass aktuell das grösste Verbesserungspotential beim Vollzug durch die PK liegt. Die kantonalen Arbeitsmarktbehörden erwarten daher durch eine Optimierung im PK-Bereich den grössten Gewinn für den FlaM-Vollzug, sie fordern eine solche unmissverständlich ein. Nur wenn alle Partner ihre Verantwortung beim Vollzug wahrnehmen, kann das FlaM-System noch verbessert werden. Als Basis dafür dient eine echte Partnerschaft unter den Beteiligten. Polemik zerstört Vertrauen und schafft Missmut. Wird sich die heutige Situation mittelfristig nicht verbessern, ist eine grundlegende Neuverteilung der Aufgaben im Bereich FlaM in Erwägung zu ziehen.

⁴ Unter Berücksichtigung von Art. 9 Entsendegesetz (EntsG) („Der Kanton *kann* Sanktionen aussprechen“).

⁵ Die Subkommission präzisiert, dass damit die konsequente Sanktionierung von erwiesenermassen fehlbaren Betrieben erreicht werden soll.

SGB/Travail.Suisse:

Die FlaM sind grundsätzlich ein mächtiges Instrument zur Bekämpfung des Lohndumpings. Beim Vollzug der FlaM gibt es jedoch zahlreiche Probleme – insbesondere in denjenigen Branchen und Bereichen, in denen es keine verbindlichen Mindestlöhne gibt. Diese Branchen werden von den TPK kontrolliert. Sie haben ein strukturell besonders grosses Dumpingrisiko. Weil Mindestlöhne, die einen eindeutigen Anhaltspunkt für die Mindestentschädigung geben, fehlen. Und weil Lohnunterbietungen nicht sanktioniert werden können. Trotzdem wird dieser so genannte TPK-Bereich im Bericht mit Samthandschuhen angefasst. Im Bereich der PK sind die Massnahmen im Bericht viel schärfer und verbindlicher. Eine Analyse des Vollzugs der FlaM im TPK-Bereich ergibt folgende Befunde:

- Schweizer Arbeitgeber werden zu wenig kontrolliert. Gewisse Kantone überprüfen die Firmen nur rund alle 50 Jahre.
- Die Richtlöhne sind teilweise so tief, dass gewisse TPKs auch Firmen mit zu tiefen Löhnen nicht beanstanden. Einige Kantone wenden zudem noch sogenannte „Toleranzen“ an, so dass die von den Firmen einzuhaltenden Löhne noch tiefer liegen. Das effektive Ausmass der Lohnunterbietungen wird nicht erkannt.
- Trotz Lohnunterbietungen wurden in den Deutschschweizer Kantonen bisher keine Mindestlöhne eingeführt.
- Das Verständigungsverfahren verliert spürbar an Akzeptanz. Im Jahr 2013 waren 69 Prozent der Verständigungsverfahren erfolgreich. 2015 waren es noch 51 Prozent.
- Obwohl die Behörden bereits unter dem geltenden Recht Arbeitsunterbrüche verfügen können, wird das viel zu wenig gemacht. Gewisse Kantone weigern sich dem Vernehmen nach sogar, dieses Instrument anzuwenden.
- Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und PK ist nach wie vor verbesserungswürdig – insbesondere in gewissen Kantonen in der Deutschschweiz. In einigen TPK ist die Zusammenarbeit sogar schlecht.

Die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen sind keine adäquate Antwort auf diese Probleme, weil die Bereitschaft von Arbeitgebern, Kantonen und dem Bund in der Arbeitsgruppe nicht vorhanden war, die Vollzugsdefizite im TPK-Bereich konsequent zu beseitigen.

SAV/sgv/sbv:

Die FlaM-Instrumente haben sich seit Jahren bewährt und stellen sicher, dass präventiv vor Missbräuchen abgeschreckt und Missbräuche entdeckt und mit adäquaten Massnahmen sanktioniert werden können. Die Arbeitgeberseite spricht sich deshalb dafür aus, dass das Instrumentarium der FlaM ausgeschöpft und konsequent eingesetzt wird. Dazu gehören auch die von den TPK erfolgreich angewendeten Verständigungsverfahren, welche auch der Grund sind, dass bisher in der Deutschen Schweiz keine NAV mit Mindestlöhnen erlassen werden mussten. Die Prüfung der orts- und branchenüblichen Löhne durch die TPK erfolgt gestützt auf eine breite Palette von Grundlagen, was das Ansetzen von zu tiefen Richtlöhnen erfolgreich verhindert.

Die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zielen auf eine Optimierung des FlaM-Vollzugs, wobei darunter in erster Linie die grundlegenden Umsetzungsschwierigkeiten zu verstehen sind. Eine der Hauptproblematiken im Vollzug liegt bei der Übermittlung der Entsendemeldungen sowie bei der Branchenzuordnung, mitunter somit bei der ungenügenden Datenqualität. Die Expertengruppe „IT-Tool“ schätzt, dass 30 bis 40% der Meldungen der falschen Branche zugeordnet und der falschen PK weitergeleitet werden. Unter Berücksichtigung dieser Ausgangslage ist vielmehr an einer Verbesserung der Schnittstellenproblematik zu arbeiten.

In der Praxis werden seit Jahren bereits mehr Kontrollen durchgeführt, als diese die Kontrollziele vorgeben. Diese Kompetenz obliegt den Kontrollorganen und ist sinnvoll. Eine Erhöhung der Kontrollzahlen in der Entsendeverordnung ist daher nicht zielführend und auch im Gesamtzusammenhang nicht umsetzbar. Gerade im Vollzug bedeutet Qualität nicht gleich Quantität. Es ist sinnvoll, dass die Kontrollen nicht überall gleich, sondern gezielt und gestützt auf eine risikobasierte Kontrollstrategie durchgeführt werden. Es ist ein völliger Irrglaube anzunehmen, dass mit der Erhöhung der Kontrollzahlen per se etwas am Vollzug verbessert werden kann. Ein Unternehmen, welches wiederholt kontrolliert und keinen Anlass zu Beanstandungen gegeben hat, immer wieder erneut zu kontrollieren, macht keinen Sinn. Ebenso macht es keinen Sinn, Ein-Mann-Betriebe zu kontrollieren, weil der Verdacht besteht könnte, dass der Eigentümer sich selber schädigen und deshalb vor sich selber zu schützen ist. Dieses Vorgehen kann effektiv dazu führen, dass ein Ein-Mann-Betrieb während vielen Jahren nicht kontrolliert wird, dafür aber dort regelmässig Kontrollen stattfinden, wo es die risikobasierte Kontrollstrategie auch erfordert.

Die Arbeitgeberseite lehnt deshalb die Forderung der Arbeitnehmervertreter nach einer Erhöhung der Kontrollen und damit eine Anpassung der Verordnung ab.

2 Übersicht – Konkretisierung des Aktionsplans

Massnahme aus dem Aktionsplan	Konkretisierungsvorschlag	Umsetzungsverantwortung	Termin für Umsetzung
TPK-Bereich Arbeitsgruppe			
Massnahme 1 (vgl. Kapitel 3.1): Risikobasierte Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung: Fördern einer auf einer expliziten Risikoanalyse basierenden Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung durch die kantonalen TPK.	Alle kantonalen TPK müssen über eine risikobasierte Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung verfügen. Die kantonalen TPK werden im Rahmen der Leistungsvereinbarungen verpflichtet, dem SECO ihre risikobasierte Strategie darzulegen.	Kant. TPK	Ab 2017
	Die TPK Bund definiert weiterhin jährlich Fokusbranchen, die den kantonalen TPK als Grundlage für ihre eigene risikobasierte Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung dienen. Die kantonalen TPK können von diesen Branchen abweichen, wenn sie auf ihrem Arbeitsmarkt andere Risiken orten. Die TPK Bund wird neu bei der Festlegung der Fokusbranchen in Zusammenarbeit mit den Kantonen definieren, in welchen Branchen Kontrollen durch sämtliche kantonalen TPK angezeigt sind und welche Branchen regional kontrolliert werden sollen. Dieser Entscheid wird den kantonalen TPK schriftlich kommuniziert. In begründeten Fällen können die TPK von diesem Entscheid abweichen.	TPK Bund	Ab 2017
	Der Fokusbranchenbericht der TPK Bund wird den kantonalen TPK zugestellt, damit die Entscheide der TPK Bund besser nachvollziehbar sind.	SECO	Ab 2017
	Die kantonalen TPK sind gebeten, dem SECO ihre Fokusbranchen mitzuteilen und Abweichungen von den nationalen Fokusbranchen kurz zu begründen.	Kant. TPK	Ab 2017
	Mandatiert eine kantonale TPK einen Kontrollverein mit der Durchführung von Kontrollen, obliegt es ihr in ihrer Rolle als Auftraggeber auch die Aufsichtsfunktion über die Umsetzung des Auftrags wahrzunehmen und sicherzustellen, dass die risikobasierte Kontrollstrategie der TPK umgesetzt wird.	Kant. TPK	Ab 2017
Massnahme 2 (vgl. Kapitel 3.2): Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik / interinstitutionelle Zusammenarbeit: Fördern der Nutzung von	Die Schulungen der Inspektoren, die im Jahr 2016 begonnen haben, werden weiterverfolgt.	VSAA / SECO	Ab 2016
	Sofern das BGSA in vom Bundesrat vorgeschlagener Weise revidiert wird, soll den kantonalen Behörden empfohlen werden, ein Schnittstellenkon-	Kantone / SECO	Ab 2017 (In Abhängigkeit der Revision des BGSA)

Synergien bzw. der interinstitutionellen Zusammenarbeit.	zept zum Informationsaustausch unter den verschiedenen Organen zu erarbeiten. Das SECO wird die Wegleitung „Zusammenarbeit“ gemäss der neuen gesetzlichen Grundlagen erweitern und den Kantonen als Hilfsmittel zustellen.		
	Die TPK-Austauschveranstaltungen werden reaktiviert und im Rahmen dieser Veranstaltungen sollen die TPK-Sekretäre und tripartite Delegationen „Best Practices“ austauschen.	SECO / VSAA	November 2016
Massnahme 3 (vgl. Kapitel 3.3): Optimierung der Instrumente: Prüfung der Möglichkeit und Notwendigkeit, die Instrumente (Kontrolle, Untersuchungen, Definition übliche Löhne, Verständigungsverfahren, NAV / erleichterte ave GAV bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung) zu optimieren.	Es existiert zurzeit keine einheitliche Definition einer Kontrolle im TPK-Bereich. Mindestqualitätsstandards für eine Kontrolle werden festgelegt.	SECO / kant. TPK	Ab 2018 ⁶
	Da Untersuchungen in Branchen ein sehr ressourcenintensives Instrument sind, muss es gezielt eingesetzt werden. Bevor gegebenenfalls eine Untersuchung durchgeführt wird, scheint eine verstärkte Kontrolltätigkeit im Rahmen der Kontrollziele in einer Branche sinnvoll. So kann ermittelt werden, ob eine repräsentative Untersuchung erforderlich ist oder nicht. Die risikobasierte Kontrollstrategie der kantonalen TPK muss entsprechend die Kriterien für die Durchführung einer Untersuchung transparent festlegen.	Kant. TPK	Ab 2017
	Bei Lohnunterbietungen einzelner Betriebe wird ein systematisches, individuelles Verständigungsverfahren empfohlen.	SECO / kant. TPK	Ab 2017
	Mindestanforderungen zu Inhalt und «Follow-up» der Verständigungsverfahren werden festgelegt.	SECO / kant. TPK	Ab Herbst 2017
	Den TPK wird empfohlen, im Rahmen der Austauschveranstaltungen die Arbeitsmarktbeobachtung vermehrt zu koordinieren und regionale Probleme gemeinsam zu lösen. Zudem soll ein Austausch über gute Erfahrungen („Best Practices“) bei der Organisationsform und der Zusammenarbeit sowie zum Vorgehen zur Feststellung der orts- und branchenüblichen Löhne stattfinden.	SECO / VSAA / kant. TPK	Ab November 2016
	Fristen für die Bearbeitungszeit der Dossiers (Einforderung der Unterlagen und Sanktionierung) sollen in den	SECO/VSAA	Ab 2018 ⁷

⁶ Voraussichtlich wird für diese Massnahme eine Arbeitsgruppe einberufen, die bis Mitte 2017 eine solche Definition erarbeitet. Diese wird im Herbst 2017 in die Leistungsvereinbarung für 2018 einfließen.

⁷ Voraussichtlich wird eine Arbeitsgruppe des VSAA mit dieser Massnahme mandatiert, die bis Mitte 2017 solche Fristen erarbeitet. Diese werden im Herbst 2017 in die Leistungsvereinbarung für 2018 einfließen.

	Leistungsvereinbarungen definiert werden.		
	Bei der Feststellung des üblichen Lohns soll auf die Verwendung des Salarium-Lohnrechners verzichtet werden.	Kant. TPK	Ab 2017
Massnahme 4 (vgl. Kapitel 3.4): Risikobasierte Strategie: Fördern einer auf einer expliziten Risikoanalyse basierenden Kontrollstrategie.	Sämtliche zentralen PK der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge erstellen gemäss den definierten Kriterien für ihre Branche eine Risikoanalyse. Bei Bedarf unterstützt das SECO die PK in der Erarbeitung der Risikoanalyse. Die zentralen PK verfügen über eine risikobasierte Kontrollstrategie und unterbreiten dem SECO jährlich ihre Kontrollplanung. Die Umsetzung der Kontrollplanung wird durch das SECO – u.a. im Rahmen von Audits – überprüft.	PK SECO PK SECO	sofort umzusetzen (Subventionsvereinbarungen 2017)
Massnahme 5 (vgl. Kapitel 3.5): Aufsicht über die Kontrollvereine: Verstärkte Aufsicht der PK über die Kontrollvereine, die im Auftrag der PK Kontrollen durchführen.	Sämtliche PK, welche mit Kontrollvereinen zusammenarbeiten, schliessen mit diesen Leistungsvereinbarungen ab. Die Leistungsvereinbarungen beinhalten zwingend eine risikobasierte Kontrollstrategie sowie Vorgaben zu Kontrollrhythmus und prioritär zu kontrollierenden Dienstleistungserbringern. Die IG PBK und das SECO erstellt zu Händen der PK eine Musterleistungsvereinbarung. Ferner vereinbaren die PK mit den Kontrollvereinen Mindestqualitätsanforderungen für die Kontrollberichte sowie zum Inhalt einer Kontrolle. Falls die Vorbereitung der Beschlüsse an eine externe Stelle (Kontrollverein, Treuhandbüro, etc.) delegiert wird, definiert die PK Mindestqualitätsstandards. Die Kontrollvereine erstatten PK regelmässig über die durchgeführten Kontrollen Bericht. Gleichzeitig kann die PK auch Stichprobenkontrollen vornehmen. Im Rahmen der Subventionsvereinbarungen können das SECO und die PK Audits bei den von den PK mandatierten Kontrollvereinen vereinbaren.	PK SECO PK / SECO PK Kontrollvereine / PK PK / SECO	sofort umzusetzen (Subventionsvereinbarungen 2017)
Massnahme 6 (vgl. Kapitel 3.6): Bearbeitungszeit der Dossiers: Rasche Bearbeitung	Zur Reduktion der Bearbeitungsdauer und der Pendenzen haben die PK genügend Personal zu beschäftigen.	PK	umzusetzen ab 2017 (Subventionsvereinbarungen 2018)

<p>der Dossiers, Reduktion der Dauer der Prozesse und der Pendenzen.</p>	<p>Der Sitzungsrhythmus der PK ist so anzupassen, dass über beschlussbereite Dossiers zeitnah entschieden werden kann.</p> <p>Dem SECO sind mit dem Berichterstattungsformular nicht nur die abgeschlossenen Kontrollen zu melden sondern auch der Zeitpunkt der Eröffnung.</p> <p>Wird die Frist von 12 Monaten (Zeitspanne zwischen Kontrolle bis zur Weiterleitung des Beschlusses an kantonale Behörde) bei mehr als 20 % der Dossiers überschritten, ist dies auf Anfrage des SECO zu begründen. Falls nötig werden in Absprache mit dem SECO Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet. Werden keine Verbesserungen vorgenommen, kann dies eine Änderung der Subventionsvereinbarung zur Folge haben.</p> <p>Im Rahmen von Audits prüft das SECO gezielt die Bearbeitungsdauer der Dossiers.</p>	<p>PK</p> <p>PK</p> <p>SECO</p> <p>SECO</p>	
<p>Massnahme 7 (vgl. Kapitel 3.7):</p> <p>Organisatorische Aspekte: Fördern von effektiven und effizienten Organisationen und Entscheidungsstrukturen (kritische Grösse, effiziente Entscheidungsstrukturen).</p>	<p>Wenn eine PK nicht in der Lage ist, die Anforderungen aus der Massnahme 6 an eine kritische Grösse zu erfüllen, wird ihr empfohlen, Synergien mit anderen PK zu nutzen.</p> <p>Verfügt die PK nicht über das notwendige Fachwissen, um gewisse Verfahren durchzuführen, wird ihr empfohlen entweder ihr Personal entsprechend auszubilden oder diese Prozessschritte auszulagern. Das SECO unterstützt die PK bei der Schulung ihrer Mitarbeitenden.</p> <p>Die Organisationsreglemente der PK sind gemäss den Anforderungen aus der Umsetzung der Massnahme 6 an die Entscheidungsstrukturen zu überarbeiten.</p> <p>Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit – beispielsweise durch Audits – kann das SECO die Organisationsreglemente und deren Umsetzung überprüfen, wenn dies aufgrund bestehender Vollzugsprobleme angezeigt ist.</p> <p>Im Rahmen der finanziellen Aufsicht des SECO über den GAV-Vollzug werden auch die Verwaltungskosten analysiert.</p>	<p>PK</p> <p>PK</p> <p>SECO</p> <p>PK</p> <p>SECO</p> <p>SECO</p>	<p>umzusetzen ab 2017 (Subventionsvereinbarungen 2018)</p>
<p>Massnahme 8 (vgl. Kapitel 3.8):</p> <p>Harmonisierung der Sanktionspraxis: Fördern einer uniformen Sanktionspolitik</p>	<p>Die PK erarbeiten gemeinsam einen Kriterienkatalog für die Bemessung der Konventionalstrafen.</p> <p>Jede zentrale PK erarbeitet auf der Grundlage des Kriterienkatalogs eine transparente Bemessungsmethode</p>	<p>IG PBK</p> <p>PK</p>	<p>umzusetzen ab 2017 (Subventionsvereinbarungen 2018)</p>

innerhalb der PK und zwischen den PK.	für die Konventionalstrafen und ist dafür besorgt, dass diese in den regionalen Kommissionen identisch angewendet wird. Längerfristig ist anzustreben, die Bemessungsmethoden über die Branchen hinweg zu harmonisieren – ohne die branchenspezifischen Besonderheiten zu vernachlässigen.		
Massnahme 9 (vgl. Kapitel 3.9): Verwaltungsbussen wegen Verstössen gegen die Lohnbedingungen der GAV durch ausländische Dienstleistungserbringer: Fördern einer Sanktionspolitik, die eine glaubwürdige Bedrohung und Sanktionierung der fehlbaren Betriebe ermöglicht.	Den Kantonen wird empfohlen, im Falle eines von den PK festgestellten Verstosses gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch einen Entsendebetrieb zumindest dann eine Verwaltungssanktion auszusprechen, wenn: <ul style="list-style-type: none"> • der Betrieb keine Lohnnachzahlung geleistet hat und • der Betrieb die durch die PK auferlegte Konventionalstrafe nicht bezahlt hat. Die Empfehlung soll in den bereits bestehenden Sanktionenkatalog des SECO einfließen. Eine striktere Sanktionspraxis ist unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen weiterhin möglich.	SECO	In Abhängigkeit des Inkrafttretens des revidierten EntsG
Optimierung des Informationsaustausches als wichtige Grundlage für die Verbesserung des Vollzugs			
Den PK und den Kantonen wird empfohlen, ihre Vorgehensweise bezüglich Datenaustausch zu prüfen. Im Rahmen einer Expertengruppe wird unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Vorgaben ein Schnittstellenkonzept erarbeitet, das als Basis für Verbesserungsmassnahmen dienen kann.		Kontrollvereine / Kantone / SECO / SEM	Ab 2017
Dem Bund wird empfohlen, eine Vor-Filterung der ZEMIS-Meldungen in Bezug auf Hinweise zu Scheinselbständigen anhand von definierten Kriterien vorzunehmen.		SECO/SEM	So bald möglich
Optimierungen im ZEMIS sollen unter Berücksichtigung eines vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses und unter Einbezug des SEM geprüft und sobald möglich umgesetzt werden.		SECO/SEM	So bald möglich

Die Arbeitsgruppe beriet zudem eine Erhöhung der Kontrollvorgaben in der Entsendeverordnung. Die Arbeitsgruppe konnte sich zu dieser Frage nicht einigen (siehe Kapitel 5).

3 Umsetzung des Aktionsplans

3.1 Massnahme 1: Risikobasierte Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung

Massnahme 1 sieht vor, dass eine risikobasierte Strategie die Grundlage für die Arbeitsmarktbeobachtung bildet. Dieses Kapitel zeigt auf, wie die Kontrollziele zugeteilt und welche Verbesserungsmassnahmen ergriffen werden. Zentral ist dabei eine adäquate Verteilung der Kontrollen nach Regionen und Branchen.

3.1.1 Festlegung und Verteilung des Umfangs der Inspektionstätigkeit durch den Bund

3.1.1.1 Strategische Ziele der TPK Bund

Es handelt sich um quantitative Ziele, die für sämtliche Vollzugsorgane gelten. Kontrolliert werden müssen:

- 50 Prozent⁸ der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer (konkret die entsandten Arbeitnehmenden und die meldepflichtigen Selbständigerwerbenden);
- 2 Prozent der Schweizer Arbeitgebenden (Schweizer Betriebe);
- 3 Prozent der Schweizer Arbeitgebenden in den Fokusbranchen.

Das SECO nimmt die Verteilung der Ziele auf die einzelnen Kantone vor.⁹ Dabei berücksichtigt es mehrere Indikatoren und sieht global zwingende Kontrollvorgaben vor.

3.1.1.2 Ursprüngliche Indikatoren

Die Entsendeverordnung (EntsV)¹⁰ legt in Art. 16a die Indikatoren zur Messung des Umfangs der Inspektionstätigkeit fest.

Mithilfe dieser Indikatoren sollen die regionalen Verschiedenheiten bei der Verteilung der quantitativen Ziele berücksichtigt werden.

- Anzahl Schweizer Betriebe (ohne den öffentlichen Dienst) gemäss der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS
- Statistiken des SEM zu den meldepflichtigen Arbeitnehmenden
- Abdeckung der Branchen mit auf Stufe Bund/Kanton allgemeinverbindlich erklärtem GAV
- Geografische Verteilung innerhalb des Kantons (Stadt-/Land-/Bergkanton usw.)
- Anteil der auf dem kantonalen Arbeitsmarkt tätigen Grenzgängerinnen und Grenzgänger

3.1.1.3 Zusätzliche Indikatoren

Um den regionalen Verschiedenheiten noch besser Rechnung zu tragen, wurde das Modell um zusätzliche Indikatoren ergänzt. Diese wurden von den Mitgliedern der «Arbeitsgruppe Ineichen» sowie vom Bundesrat mit Beschluss vom 26. März 2014 genehmigt.

Beantragt ein Kanton beim Bund eine Erhöhung seiner finanziellen Beteiligung im Rahmen des Vollzugs der FlaM, müssen diese Indikatoren als Grundlage für die vorgebrachte Argumentation dienen. Es handelt sich um folgende Indikatoren:

- Fokusbranchen (neue Gewichtung)
- Entwicklung der Anzahl/des Anteils von Grenzgängerinnen und Grenzgängern (neue Gewichtungen)
- Anteil der auf dem kantonalen Arbeitsmarkt tätigen Grenzgängerinnen und Grenzgänger (neue Gewichtung)
- Branchen mit NAV
- Entwicklung und Arbeitslosenquote im Vergleich zum gesamtschweizerischen Durchschnitt

⁸ Rund 50% der auf dem Arbeitsmarkt meldepflichtigen Dienstleistungserbringer sollen kontrolliert werden. Die Kontrollziele werden auf nationaler Ebene definiert. Den Kontrollorganen steht es frei, ihre eigene Kontrollstrategie gemäss ihren Kontrollkriterien Jahr für Jahr neu festzulegen.

⁹ Gemäss der Methode des SECO – Planung und Verteilung der kantonalen Kontrollziele

¹⁰ SR 823.201, Entsendeverordnung (EntsV), Art. 16a

- Unterbietungsquoten von üblichen Löhnen

3.1.1.4 Budgeteinschränkungen

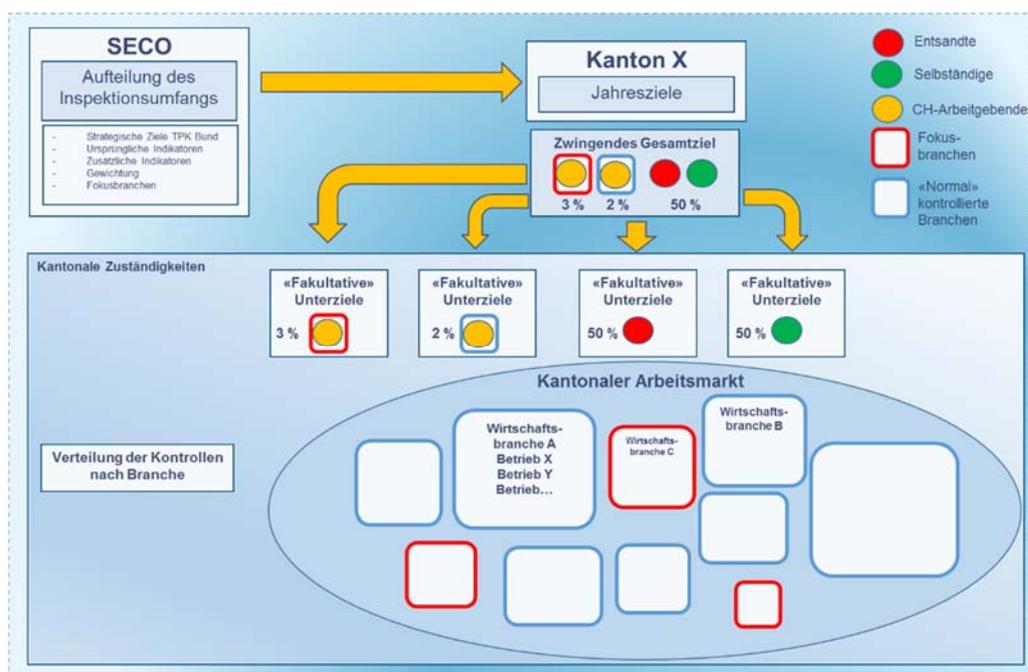
Generell hängen der gesamte Planungsprozess und der Umfang der Kontrolltätigkeit natürlich stark von der Höhe des verfügbaren Kredits ab. Da der Bund 50 Prozent der Lohnkosten der kantonalen Arbeitsmarktsinspektoren vergütet, tragen die Kantone einen Teil der Vollzugskosten.

3.1.1.5 Anzahl der gesetzlich festgelegten Kontrollen

Art. 16e der EntsV sieht vor, dass die mit dem Vollzug von GAV betrauten paritätischen Organe und die mit der Inspektionstätigkeit beauftragten TPK insgesamt 27 000 Kontrollen pro Jahr durchführen müssen.

3.1.1.6 Gesamtübersicht über das aktuelle System

Grafik 1: Aktuelles System



3.1.2 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit

Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit 2015 der PK und der kantonalen TPK bei Personen, die bei Schweizer Arbeitgebern angestellt sind, sowie bei meldepflichtigen Dienstleistungserbringern (entsandte Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende) zeigen, dass die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei mehr als 45 000 Unternehmen (knapp 38 000 Betriebe sowie über 7 000 meldepflichtige Selbständigerwerbende) und bei 175 000 Personen überprüft wurde.

Die damit erfassten Kontrollen liegen also deutlich über den in Ziffer 3.1.1.5 erwähnten Kontrollvorgaben der EntsV.

3.1.3 Bei der Verteilung des Umfangs der Kontrolltätigkeit durch die Kantone identifizierte Erfolgsfaktoren

Der auf Bundesebene festgelegte Umfang der Inspektionstätigkeit wird bei den verschiedenen Akteuren des Vollzugs verteilt. Der Umfang wird in Form von quantitativen Kontrollzielen konkretisiert. Gegenwärtig können die Kantone diese Kontrollen gemäss ihrer eigenen Strategie

durchführen, sofern sie dabei die quantitativen Vorgaben der Steuerung durch den Bund einhalten. Als Basis für die Festlegung und Verteilung des Kontrollumfangs dienen die in den Ziffern 3.1.1.2 und 3.1.1.3 ausführlich beschriebenen Elemente.

Kapitel 3.1 und insbesondere 3.2 des Berichts des SECO zu den Erfolgsfaktoren¹¹ enthalten Beobachtungen zu den Mechanismen, die die kantonalen Behörden gegenwärtig zur Steuerung der Kontrollen anwenden.

So unterscheiden sich insbesondere die kantonalen Prioritäten hinsichtlich der Verteilung der Kontrollen auf ausländische Dienstleistungserbringer und Schweizer Betriebe. Obwohl die regionalen Verschiedenheiten unterschiedliche Kontrollpolitiken rechtfertigen, sollte dennoch darauf geachtet werden, dass diese Kontrollpolitik in jedem Kanton auf einer expliziten und auf einer Risikoanalyse gestützten Strategie beruht.

3.1.4 Erwägungen der Arbeitsgruppe zu Massnahme 1

Die Arbeitsgruppe beriet gestützt auf die vorgängig aufgeführten Informationen verschiedene mögliche Optimierungsmassnahmen.

Im Rahmen ihrer Sitzungen setzte sich die Arbeitsgruppe intensiv mit den unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Arbeitsmarktbeobachtung durch die kantonalen TPK auseinander. Gestützt auf eine Umfrage bei den kantonalen TPK-Sekretariaten konnte sie feststellen, dass viele TPK über eine Risiko- und Kontrollstrategie verfügen, dies ist jedoch noch nicht für alle Kantone der Fall. Die Fokusbranchen der TPK Bund stellen eine wichtige Grundlage für die Festlegung von kantonalen Fokusbranchen dar. Wie in Kapitel 5 erläutert wird, beriet die Arbeitsgruppe eine Erhöhung der Kontrollvorgaben in der EntsV. Diese Massnahme hätte auch Auswirkungen auf die Zielvorgaben der TPK Bund. Die derzeit vorgesehenen 2 Prozent Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden, respektive 3 Prozent in Fokusbranchen, müssten bei einer Erhöhung der Kontrollvorgaben ebenfalls angepasst werden. Eine Erhöhung der Vorgaben um 30 Prozent würde zur Folge haben, dass gesamtschweizerisch neu 3 Prozent der Schweizer Betriebe und 5 Prozent in Fokusbranchen kontrolliert würden. Da sich aber die Risiken auf den regionalen Arbeitsmärkten unterscheiden und die TPK über genügend Flexibilität bei ihren Kontrollstrategien verfügen sollen, schlägt die Arbeitsgruppe mehrheitlich vor, auf verbindliche Mindestkontrollziele zu verzichten. Allerdings ist eine Mehrheit der Arbeitsgruppe der Ansicht, dass alle kantonalen TPK die Ziele der TPK Bund grundsätzlich erreichen müssten. In begründeten Ausnahmefällen können die TPK von diesen Zielvorgaben abweichen.

Die TPK Bund definiert weiterhin jährlich Fokusbranchen, die den kantonalen TPK als Grundlage für ihre eigene risikobasierte Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung dienen. Die kantonalen TPK können von diesen Branchen abweichen, wenn sie auf ihrem Arbeitsmarkt andere Risiken orten. Aktuell werden die TPK kontaktiert und gebeten, dem SECO ihre Fokusbranchen mitzuteilen. Inskünftig sollen die TPK ersucht werden, dem SECO ihre Fokusbranche schriftlich mitzuteilen und allfällige Abweichungen zu den nationalen Fokusbranchen kurz zu begründen. Zudem soll der Fokusbranchenbericht der TPK Bund den kantonalen TPK zugestellt werden, damit die Entscheide der TPK Bund besser nachvollziehbar sind. Die TPK Bund wird zusammen mit den kantonalen TPK bei der Festlegung der Fokusbranchen definieren, in welchen Branchen Kontrollen durch sämtliche kantonalen TPK durchzuführen sind und welche Branchen regional kontrolliert werden sollen. Dieser Entscheid wird den kantonalen TPK schriftlich kommuniziert. Im Rahmen der FlaM-Berichterstattung soll das SECO anschliessend prüfen, ob diese Kontrollen durchgeführt worden sind. Sofern dies nicht der Fall ist, soll das SECO weiter abklären, wieso die Kontrollen unterlassen wurden. Besteht kein triftiger Grund für die unterlassenen Kontrollen, wie beispielsweise ein existierender kantonaler ave GAV oder eine erst kürzlich durchgeführte Untersuchung oder Vollerhebung, die maximal fünf Jahre

¹¹ SECO «Erfolgsfaktoren beim Vollzug der flankierenden Massnahmen auf Grundlage der Erfahrungen der Audits (Oktober 2012 – Mai 2015)», S. 7–17.

(sofern es keine Anzeichen für starke Veränderungen in der betroffenen Branche gibt) zurückliegt, fordert das SECO die kantonale TPK auf, im nächsten Jahr Kontrollen in der betroffenen Fokusbranche durchzuführen. Sofern die Kontrollen wiederum nicht durchgeführt werden, klärt das SECO die Situation zusammen mit der betroffenen TPK. Kann diesbezüglich keine Einigung gefunden werden und scheinen Kontrollen notwendig, kann das SECO im Rahmen der Leistungsvereinbarung diese Kontrollen einfordern.

Mandatiert eine kantonale TPK einen Kontrollverein mit der Durchführung von Kontrollen, obliegt es ihr, in ihrer Rolle als Auftraggeber auch die Aufsichtsfunktion über die Umsetzung des Auftrags wahrzunehmen und sicherzustellen, dass die risikobasierte Kontrollstrategie der TPK umgesetzt wird. Als Grundlage für diese Aufsichtsfunktion können die Kriterien unter Kapitel 3.5 herangezogen werden.

Beschlüsse der Arbeitsgruppe

- *Alle kantonalen TPK müssen über eine eigene risikobasierte Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung verfügen. Die kantonalen TPK werden im Rahmen der Leistungsvereinbarungen verpflichtet, dem SECO ihre risikobasierte Kontrollstrategie darzulegen.*
- *Die TPK Bund definiert weiterhin jährlich Fokusbranchen, die den kantonalen TPK als Grundlage für ihre eigene risikobasierte Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung dienen. Die kantonalen TPK können von diesen Branchen abweichen, wenn sie auf ihrem Arbeitsmarkt andere Risiken orten. Die TPK Bund wird neu bei der Festlegung der Fokusbranchen in Zusammenarbeit mit den Kantonen definieren, in welchen Branchen Kontrollen durch sämtliche kantonalen TPK angezeigt sind und welche Branchen regional kontrolliert werden sollen. Dieser Entscheid wird den kantonalen TPK schriftlich kommuniziert. In begründeten Fällen können die TPK von diesem Entscheid abweichen.*
- *Der Fokusbranchenbericht der TPK Bund wird den kantonalen TPK zugestellt.*
- *Die kantonalen TPK sind gebeten, dem SECO ihre Fokusbranchen mitzuteilen und Abweichungen von den nationalen Fokusbranchen kurz zu begründen.*
- *Mandatiert eine kantonale TPK einen Kontrollverein mit der Durchführung von Kontrollen, obliegt es ihr in ihrer Rolle als Auftraggeber auch die Aufsichtsfunktion über die Umsetzung des Auftrags wahrzunehmen und sicherzustellen, dass die risikobasierte Kontrollstrategie der TPK umgesetzt wird.*

3.2 Massnahme 2: Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik / interinstitutionelle Zusammenarbeit

Massnahme 2 sieht eine vermehrte Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik sowie die interinstitutionelle Zusammenarbeit vor.

3.2.1 Schulung FlaM-BGSA-Inspektorinnen und -Inspektoren

Der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) erarbeitete in Zusammenarbeit mit dem SECO ein Ausbildungskonzept für Mitarbeitende im Bereich FlaM/BGSA. Zusammen mit einem externen Ausbildungsexperten und erfahrenen Referenten wurde eine praxisorientierte Ausbildung für Mitarbeitende im Vollzug FlaM/BGSA konzipiert und erstmals im März 2016 durchgeführt.

3.2.2 Informationsaustausch zwischen den BGSA- und FlaM-/GAV-Inspektorinnen und Inspektoren gemäss der Botschaft zum revidierten BGSA

Nach erfolgter Evaluation der Massnahmen des BGSA und dem darauf gestützten Bericht des WBF zuhanden des Bundesrates wurde das SECO beauftragt, eine Botschaft zur Revision des Gesetzes zu erarbeiten.

In der Vorlage, welche vom Bundesrat an das Parlament überwiesen wurde, ist unter anderem eine engere Zusammenarbeit der kantonalen Kontrollorgane mit verschiedenen Behörden vorgesehen. So soll den kantonalen Kontrollorganen künftig die Möglichkeit eingeräumt werden, anlässlich einer Schwarzarbeitskontrolle erhaltene Hinweise auf Verstösse ausserhalb des Kontrollgegenstandes der zuständigen Behörde mitzuteilen. Das BGSA umschreibt dabei den Kontrollgegenstand in Art. 6 und bestimmt, dass die kantonalen Kontrollorgane die Einhaltung der Pflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht mit ihren vorhandenen Kompetenzen kontrollieren dürfen.

Wenn das Kontrollorgan in Zukunft einen Verdacht auf einen Rechtsverstoss erlangt, soll es nach Ansicht des Bundesrats diese Erkenntnis der zuständigen Behörde melden dürfen. Es ist offensichtlich, dass die Schwarzarbeitsbehörden aufgrund ihrer normalen Kontrolltätigkeit, welche die Möglichkeit der Durchsicht von Geschäftsunterlagen beinhaltet, regelmässig auf solche Hinweise stossen. Die Möglichkeit der Weiterleitung soll nun unter anderem auf das EntsG sowie ave GAV ausgeweitet werden.

3.2.3 Erwägungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe erachtet die Nutzung von Synergien als wertvoll und effizient und begrüsst die Arbeiten in diesem Bereich. Sie regt weiter an, dass sich auch die kantonalen TPK vermehrt im Rahmen von nationalen Veranstaltungen austauschen. Das SECO und der VSAA sollen entsprechend die TPK-Austauschtagungen, die bis vor zwei Jahren regelmässig stattfanden und von einem neuen Austausch-Format abgelöst wurden, reaktivieren und neben den TPK-Sekretären auch tripartite Delegationen einladen. Ziel dieser Veranstaltungen soll der Austausch und die Verbreitung von „Best Practices“ sein.

Beschlüsse der Arbeitsgruppe

- *Die Schulungen der Inspektorinnen und Inspektoren werden weiterverfolgt.*
- *Sofern das BGSA in vom Bundesrat vorgeschlagener Weiser revidiert wird, soll den kantonalen Behörden empfohlen werden, ein Schnittstellenkonzept zum Informationsaustausch unter den verschiedenen Organen zu erarbeiten. Das SECO wird die Wegleitung „Zusammenarbeit“ gemäss der neuen gesetzlichen Grundlagen erweitern und den Kantonen als Hilfsmittel zustellen.*
- *Die TPK-Austauschveranstaltungen werden reaktiviert und im Rahmen dieser Veranstaltungen sollen sich die TPK-Sekretärinnen und -Sekretäre sowie tripartite Delegationen „Best Practices“ austauschen.*

3.3 Massnahme 3: Optimierung der Instrumente

3.3.1 Instrument „Kontrolle“

Die meisten im Rahmen der Audits geprüften Kantone führen die Mehrzahl oder zumindest einen Teil ihrer Kontrollen auf Verdacht hin oder in Risikobereichen durch. Die gezielte Kontrolle scheint der erfolgsversprechendste Ansatz zu sein, um Lohnunterbietungen durch einzelne Betriebe vorzubeugen. Keim im Rahmen der Audits geprüfter Kanton führt ausschliesslich Zufallskontrollen durch. Es existiert allerdings keine einheitliche Definition einer „Kontrolle“. Dies erschwert auch den Vergleich der Kontrollergebnisse.

3.3.2 Instrument „Untersuchungen“

Der Erfolgsfaktorenbericht zeigt, dass ein Teil der Kantone regelmässig Untersuchungen durchführt. Ziel dieser Untersuchung ist es, bei Verdacht auf wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietungen in einer Branche oder einem Beruf die Situation zu klären, indem eine vertiefte Analyse vorgenommen wird. So werden beispielsweise Fragebögen an die Arbeitgebenden der Branche versandt, Vollerhebungen oder umfassende Stichprobenkontrollen durchgeführt. Die Untersuchungen sind ein ressourcenintensives Instrument und weisen daher beträchtliche Opportunitätskosten gegenüber anderen möglichen Kontrollinstrumenten (insbesondere: Kontrollen einzelner Unternehmen) auf. Daher scheint es sinnvoll, die Untersuchungen gezielt bzw. nur in Branchen anzuwenden, in denen ein realer Verdacht auf wiederholte missbräuchliche Lohnunterbietungen besteht.

Untersuchungen sind ein Instrument das – gerade auch angesichts des hohen Ressourcenbedarfs – darauf abzielen sollte, objektive Erkenntnisse über die Situation einer spezifischen Branche oder eines spezifischen Berufs zu erhalten. Daher sollten sie auf einer repräsentativen Stichprobe von Betrieben basieren.

Bevor gegebenenfalls eine Untersuchung durchgeführt wird, nehmen die Kantone oft verstärkte (Zufalls-) Kontrollen in einer Branche vor, um zu bestimmen, ob eine repräsentative Untersuchung erforderlich ist oder nicht. Dieser Ansatz scheint effizient. Er kann allerdings auch methodische Probleme verursachen und erklärt teilweise, weshalb die Untersuchungen nicht unbedingt auf einer repräsentativen Stichprobe basieren (auf pragmatische Weise führen die Kantone in einer ersten Phase verstärkte Kontrollen durch und ergänzen diese Kontrollen in der Folge, um eine Untersuchung in der Branche zu erhalten).

3.3.3 Methoden zur Definition des orts- und branchenüblichen Lohnes sowie der Missbräuchlichkeit im Rahmen der kantonalen Arbeitsmarktbeobachtungskonzepte

Die Arbeitsgruppe ersuchte das SECO um eine Übersicht über die Vorgehensweise der kantonalen TPK bei der Feststellung des orts- und branchenüblichen Lohns sowie der Definition einer wiederholt missbräuchlichen Unterbietung.

Dieses Kapitel stützt sich auf die kantonalen Arbeitsmarktbeobachtungskonzepte sowie die Auditberichte und zeigt summarisch die unterschiedlichen Vorgehensweisen auf.

Grundsätzlich können vier idealtypische Vorgehensweisen zur Feststellung des üblichen Lohns identifiziert werden:

1. Referenzlohn
2. Lohnrechner
3. Eigene Erhebungen
4. Methodenmix

In der Regel wenden die TPK mehrere Verfahren an, um einen plausibilisierten und breit abgestützten üblichen Lohn bestimmen zu können.

Verschiedene TPK stützen sich bei der Definition des üblichen Lohns in erster Linie auf Referenzlöhne ab. Als Quellen werden das Zürcher Lohnbuch¹², nicht zwingende GAV-Löhne, ave GAV aus verwandten Branchen oder Empfehlungen der Sozialpartner herangezogen. Einige dieser kantonalen TPK definieren anschliessend eine missbräuchliche Unterbietung als eine Unterschreitung des Referenzlohns um 10 Prozent. Es wird aber betont, dass diese Missbrauchsschwelle nicht starr ist, sondern je nach Situation von der TPK geprüft und allenfalls

¹² <http://www.awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/arbeitsbedingungen/infos/lohnbuch.html>

angepasst wird. Die übrigen TPK verzichten auf die Festlegung einer Missbrauchsschwelle und legen fest, dass die Missbräuchlichkeit entweder situationsabhängig von der TPK festgelegt wird oder dass eine Unterschreitung der Referenzlöhne bereits als Missbrauch gilt.

Mehrere kantonale TPK ermitteln den üblichen Lohn in erster Linie mithilfe eines kantonalen Lohnrechners oder mit dem Salarium- Lohnrechner des Bundesamts für Statistik (BFS). Bei der Festlegung des üblichen Lohns wird unterschiedlich vorgegangen, häufig wird aber das 25 Prozent- oder das 10 Prozent-Quantil als Referenzwert verwendet. Auch bei der Definition der Missbräuchlichkeit können verschiedene Vorgehensweisen identifiziert werden: Während gewisse Kantone eine Unterschreitung des Referenzwerts als missbräuchlich einstufen, legen andere die Missbräuchlichkeit bei einer „deutlichen“ Unterbietung des Referenzlohns fest, beispielsweise um 10 Prozent. Verschiedene TPK halten auch fest, dass die Untergrenze des üblichen Lohns im Einzelfall ermittelt wird.

Andere TPK stützen sich bei der Bestimmung der üblichen Löhne insbesondere auf eigene Erhebungen. Referenzwerte aus Lohnrechnern und anderen Quellen werden zur Plausibilisierung herangezogen. Die Missbräuchlichkeit wird generell umschrieben und einige TPK definieren Interventionsschwellen. Die Missbräuchlichkeit wird anschliessend im Einzelfall beurteilt.

Ein Grossteil der TPK verwendet einen Methodenmix (Lohnrechner, Referenzlöhne, eigene Erhebungen) um den üblichen Lohn festzustellen. Die Missbräuchlichkeit wird dabei in der Regel generell-abstrakt umschrieben und im Einzelfall festgelegt.

3.3.4 Mindestanforderungen an Verständigungsverfahren mit Betrieben

Die Bestimmungen von Art. 360b Abs. 3 OR und Art. 11 EntsV lassen einen Interpretationsspielraum offen, ob die Verständigung mit dem Arbeitgeber nur in Fällen wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietungen in einer Branche oder auch bei Fällen wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietungen in einem Betrieb erfolgen soll. Laut SECO impliziert Art. 360b Abs. 3 OR, dass die TPK in der Regel versucht, eine Verständigung direkt mit dem oder den von der missbräuchlichen Lohnunterbietung betroffenen Arbeitgeber(n) zu finden; diese Bestimmung wurde eingeführt, damit in Fällen, in denen Eingriffe mit zwingenden Mitteln nicht nötig sind, eine Einigung gefunden werden kann. Insbesondere wenn die TPK feststellt, dass die von einem Arbeitgeber bezahlten Löhne Gegenstand einer wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietung sind, dass jedoch in der Branche kein Risiko für eine wiederholte missbräuchliche Lohnunterbietung besteht, scheint eine direkte Verständigung am sinnvollsten. Laut den Reportingdaten des SECO weisen die individuellen Verständigungen bei schweizerischen oder ausländischen Betrieben eine befriedigende Erfolgsquote auf. Daher kann die Verständigung mit einzelnen Betrieben als ein angemessenes Instrument betrachtet werden, dessen Einsatz sich bewährt hat.

Verschiedene kantonale TPK führen nicht systematisch Verständigungsverfahren mit einzelnen Betrieben durch. Sofern in der Branche keine wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietung festgestellt wird, scheint ein Verständigungsverfahren mit einzelnen Betrieben, die den üblichen Lohn wiederholt in missbräuchlicher Weise unterbieten, sinnvoll und zielführend. Auch wenn solche Verständigungsverfahren im Einzelfall durchgeführt werden, unterscheiden sich diese Verfahren und der „Follow-up“ je nach TPK.

3.3.5 Einführung von Instrumenten (NAV / ave GAV) im Falle wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung

Die Arbeitsgruppe klärte ebenfalls die Möglichkeit der Einführung von überkantonalen oder überregionalen NAV ab. Bei der Einführung der Bestimmungen zur Arbeitsmarktbeobachtung und dem NAV hielt der Gesetzgeber explizit fest, dass diese Aufgabe durch eine Behörde wahrgenommen werden soll, die den Arbeitsmarkt kennt. Aus diesem Grund wurde jeder Kanton beauftragt, eine TPK einzusetzen. Stellen die TPK wiederholt missbräuchliche Lohnunterbietungen fest, können sie bei der zuständigen Behörde – in der Regel dem Regierungsrat –

den Erlass eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen beantragen. Grundsätzlich kann der räumliche Geltungsbereich eines NAV mehrere Kantone umfassen. In diesem Falle können mehrere TPK den gleichen NAV erlassen oder aber die TPK Bund kann auf Gesuch der betroffenen Kantone dem Bundesrat den Erlass eines überkantonalen NAV beantragen. Es liegt dabei im Zuständigkeitsbereich der TPK zu entscheiden, ob sie die Arbeitsmarktbeobachtung zusammen mit anderen Kantonen vornehmen oder koordinieren wollen.

3.3.6 Erwägungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe regt an, den Austausch unter den TPK zu verstärken. Wie unter Punkt 3.2.3 festgehalten, soll dies im Rahmen von Austauschveranstaltungen stattfinden. Dieser Austausch soll einerseits effiziente Organisations- und Zusammenarbeitsmöglichkeiten aufzeigen und andererseits auch zu einer verbesserten regionalen Koordination der Arbeitsmarktbeobachtung führen. Anhand von „Best Practices“ aus verschiedenen Kantonen soll aufgezeigt werden, dass die überkantonale Koordination und auch der regelmässige Austausch mit den PK eine optimierte Arbeitsmarktbeobachtung ermöglichen. Im Weiteren soll im Rahmen einer Arbeitsgruppe Mindestqualitätsanforderungen für die Kontrolltätigkeit im Rahmen der Arbeitsmarktaufsicht und der NAV-Kontrollen definiert werden. Seitens der Kantonsvertreter wird darauf hingewiesen, dass verschiedene dieser Optimierungsmassnahmen auch zu Mehrkosten im Vollzug führen werden, welche vom Bund und den Kantonen getragen werden müssen.

Seitens der Gewerkschaften wird kritisiert, dass gewisse kantonale TPK ihre Missbrauchsschwelle derart tief festlegen, dass keine wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen festgestellt werden könnten. Die Vertreter der Arbeitgeber, Kantone und des Bundes sind der Ansicht, dass aufgrund der gesetzlichen Grundlagen, der Autonomie der kantonalen TPK und dem vom Gesetzgeber eingeräumten Ermessensspielraum bei der Feststellung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhnen, die Entscheide der TPK nicht vom SECO in Frage gestellt werden können. Die Methoden zur Bestimmung der üblichen Löhne können sich je nach Besonderheit des kantonalen Arbeitsmarkts und dem Konsens in der TPK unterscheiden. Das SECO prüft im Rahmen der Audits, ob die Vollzugsorgane die durch die Gesetzgebung vorgesehenen Instrumente gemäss den Grundsätzen der Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit einsetzen und formuliert bei Bedarf Empfehlungen.

Die Arbeitgeberseite betonte ihrerseits, dass die bestehenden FlaM-Instrumente sich bewährt haben. Der FlaM-Vollzug sollte aber optimiert werden, wobei dafür keine neuen FlaM-Instrumente geschaffen werden dürften, sondern insbesondere die Datenqualität verbessert werden müsste.

Bezüglich der Feststellung der üblichen Löhne und der Missbräuchlichkeit wird den kantonalen TPK empfohlen, auf die Verwendung des Salarium-Lohnrechners zu verzichten. Dieser Lohnrechner bietet zwar die Möglichkeit, für eine spezifische Arbeitsstelle (Region, Wirtschaftszweig, Berufsgruppe usw.) und anhand frei wählbarer individueller Merkmale (Alter, Ausbildung, Dienstjahre usw.) den monatlichen Bruttolohn und die Streuung der Löhne zu berechnen. Die Ergebnisse werden jedoch nach Geschlecht und Aufenthaltsbewilligung differenziert, was wiederum bei der Feststellung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne durch die FlaM-Vollzugsorgane zu Problemen führt. Es besteht die Gefahr, dass eine allfällige diskriminierende Lohnpolitik im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung als üblich betrachtet wird. Bei der Feststellung der üblichen Löhne soll nicht zwischen den Geschlechtern oder unterschiedlichen Nationalitäten unterschieden werden. Weiter ist der Salarium-Lohnrechner auf Ebene der sieben Grossregionen der Schweiz angesetzt und widerspiegelt somit nur ungenügend die verschiedenen kantonalen Realitäten hinsichtlich Lohn- und Arbeitsbedingungen. An den Austauschveranstaltungen sollen die kantonalen TPK über die verschiedenen, möglichen Quellen zur Feststellung des üblichen Lohns sowie die Stärken und Schwächen dieser Quellen informiert werden. Auch „Best Practices“ bei Organisationsformen sollen in diesen Austauschveranstaltungen diskutiert werden.

Die Arbeitsgruppe beriet im Weiteren die Schnittstellen zwischen den PK und den Kantonen. Um sicherzustellen, dass die Bearbeitungsdauer der Dossiers reduziert werden kann, sollen

Fristen und Qualitätsanforderungen für die Vollzugsorgane definiert werden. Die Kommission empfiehlt dem SECO auch Fristen für die kantonalen Behörden bei der Einforderung von Unterlagen und der Sanktionierung von Verstössen in die Leistungsvereinbarungen aufzunehmen.

Beschlüsse der Arbeitsgruppe

- *Es existiert zurzeit keine einheitliche Definition einer Kontrolle im TPK Bereich. Mindestqualitätsstandards für eine Kontrolle werden festgelegt.*
- *Da Untersuchungen in Branchen ein sehr ressourcenintensives Instrument sind, muss es gezielt eingesetzt werden. Bevor gegebenenfalls eine Untersuchung durchgeführt wird, scheint eine verstärkte Kontrolltätigkeit im Rahmen der Kontrollziele in einer Branche sinnvoll. So kann ermittelt werden, ob eine repräsentative Untersuchung erforderlich ist oder nicht. Die risikobasierte Kontrollstrategie der kantonalen TPK muss entsprechend die Kriterien für die Durchführung einer Untersuchung transparent festlegen.*
- *Bei Lohnunterbietungen einzelner Betriebe wird ein systematisches, individuelles Verständigungsverfahren empfohlen.*
- *Mindestanforderungen zu Inhalt und «Follow-up» der Verständigungsverfahren werden festgelegt.*
- *Den TPK wird empfohlen, im Rahmen der Austauschveranstaltungen die Arbeitsmarktbeobachtung vermehrt zu koordinieren und regionale Probleme gemeinsam zu lösen. Zudem soll ein Austausch über gute Erfahrungen („Best Practices“) bei der Organisationsform und der Zusammenarbeit sowie zum Vorgehen zur Feststellung der orts- und branchenüblichen Löhne stattfinden.*
- *Fristen für die Bearbeitungszeit der Dossiers (Einforderung der Unterlagen und Sanktionierung) sollen in den Leistungsvereinbarungen definiert werden.*
- *Bei der Feststellung des üblichen Lohns soll auf die Verwendung des Salarium-Lohnrechners verzichtet werden.*

3.4 Massnahme 4: Risikobasierte Strategie

Massnahme 4 sieht vor, dass eine auf einer expliziten Risikoanalyse basierende Kontrollstrategie der PK gefördert wird.

3.4.1 Definition des Risikobegriffs

Beim Vollzug der FlaM durch die PK kann das Risiko wie folgt definiert werden:

Bei Entsendebetrieben: Risiko, dass ein Entsendebetrieb gegen die Vorschriften des ave GAV über die Lohn- und Arbeitsbedingungen verstösst.

Bei selbständigen Dienstleistungserbringern: Risiko, dass eine in einer Branche mit ave GAV erwerbstätige Person trotz ihres Status als unselbständiger Arbeitnehmer als selbständig erwerbstätig gemeldet ist.

Es geht darum, bei der Bestimmung des Umfangs der Inspektionstätigkeit und bei der Auswahl der zu überprüfenden Dienstleistungserbringer abzuwägen, mit welcher Wahrscheinlichkeit das genannte Risiko in der jeweiligen Kategorie auftritt. Grundsätzlich sollte der Umfang der Kontrollen in jenen Bereichen grösser sein, wo die Eintretenswahrscheinlichkeit höher ist.

3.4.1.1 Risikofaktoren und Indikatoren für die Aufteilung des Kontrollumfangs durch die zentrale PK

Der auf der Makroebene für die Aufteilung massgebliche Risikofaktor ist die Anzahl in einem bestimmten Arbeitsmarkt vorhandenen meldepflichtigen Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum (nachfolgend als „Dichte“ bezeichnet). Die Verstossquote ist als objektiver Massstab als Risikofaktor nicht in jedem Fall tauglich (mangelnde Vergleichbarkeit von Regionen und Branchen), kann aber berücksichtigt werden, wenn dies angezeigt ist.

3.4.1.2 Dichte der vorhandenen Dienstleistungserbringer

Zwischen dem Risiko und der Dichte der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer besteht eine Korrelation. Aufgrund der Intensität dieser Korrelation und der Risikowahrnehmung hat die TPK Bund spezifische Kontrollziele¹³ erarbeitet. Die Dichte als Risikofaktor berücksichtigt auch regionale Gegebenheiten (Grenzgebiet, Tourismus, etc.). Stammt ein meldepflichtiger Dienstleistungserbringer aus einer Grenzregion, ergibt sich aus der Nähe zur Schweiz eine erhöhte Wahrscheinlichkeit einer grenzüberschreitenden Aktivität. Folglich wird das sich aus der geographischen Lage ergebende Risiko durch den Faktor der Dichte bestimmt.

Die Zuweisung der Kontrollen muss daher auf der Grundlage der Anzahl der Meldungen pro Dienstleistungskategorie („Dichte“) unter Berücksichtigung des durch die TPK Bund vorgesehenen Kontrollumfangs erfolgen.

Dies schliesst aber nicht aus, dass das Kontrollziel auf die ganze Branche angewendet wird. So kann der Kontrollumfang differenziert nach regional unterschiedlichen Indikatoren aufgeteilt werden.

So kann z. B. die Anzahl der Meldungen pro Region mit dem Arbeitsvolumen verglichen werden. Es wäre daher legitim, den Regionen/Kantonen mit einer im Vergleich zum Arbeitsvolumen höheren Anzahl an Meldungen mehr Kontrollen zu übertragen.

Die zentrale PK kann einen Teil der Kontrollen von der Verteilung ausnehmen, um in einer bestimmten Region auf unvorhergesehene Situationen reagieren zu können.

3.4.2 Das vorgeschlagene Modell (Mischansatz bottom-up und top-down)

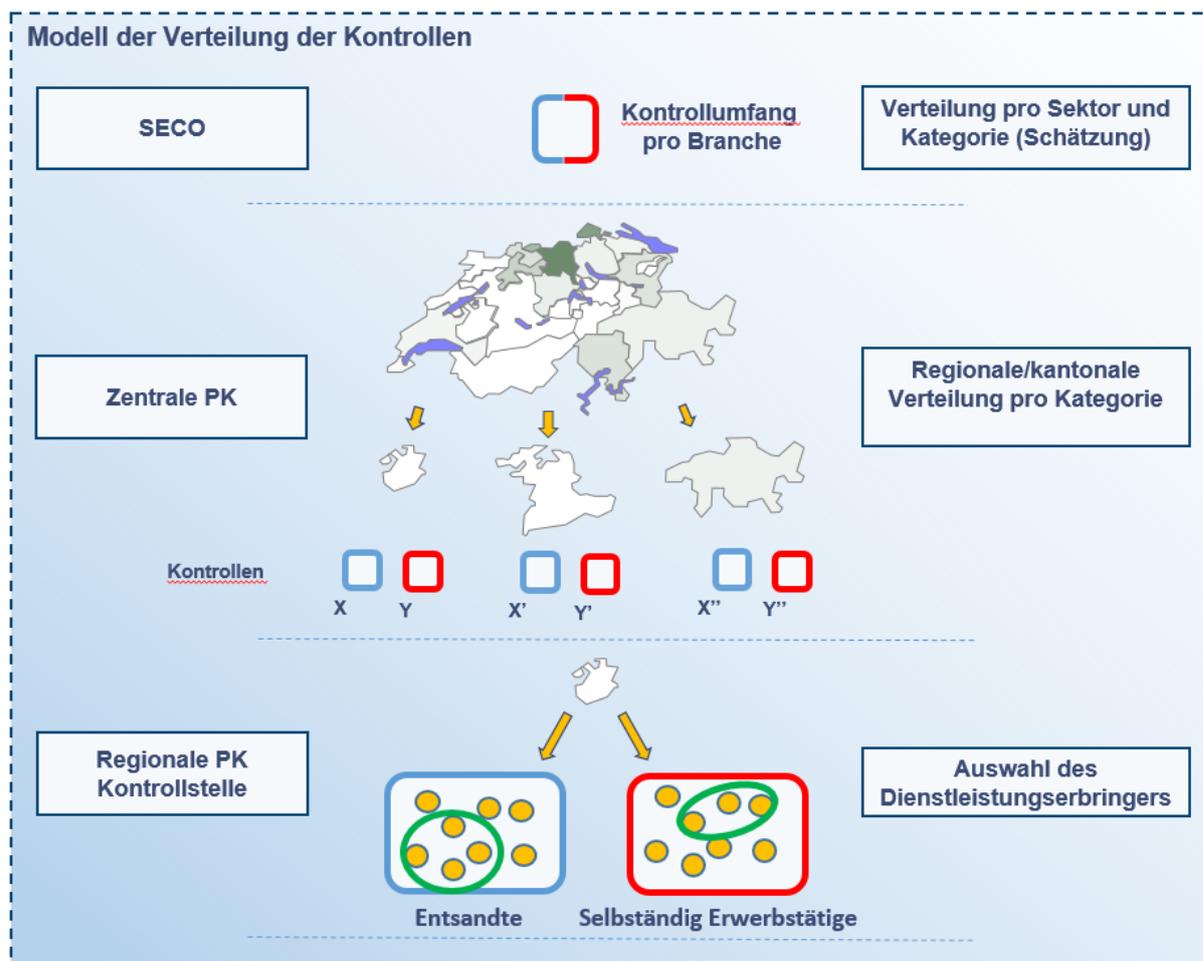
Die zentralen PK sind zuständig für die Organisation und Verwaltung des Vollzugs innerhalb ihrer jeweiligen Branche. In diesem Rahmen sind sie verantwortlich für eine angemessene Verteilung der Kontrollen innerhalb der verschiedenen Regionen. Bei der Verteilung muss die Eintretenswahrscheinlichkeit der jeweiligen Risiken in den verschiedenen Regionen berücksichtigt werden.

Das zwischen den zentralen und regionalen PK und auch mit den Kontrollstellen bestehende Organisations- und Entscheidungssystem ermöglicht im Rahmen der Kontrollverfahren üblicherweise keine zentrale Führung.

Ein pragmatisches Vorgehen besteht darin, die Zuteilung der Kontrollen in zwei Etappen vorzusehen und es den regionalen Vollzugsstellen zu überlassen, welche Dienstleister sie überprüfen. Diese Vorgehensweise ist auch vorzuziehen, weil die Entscheidung, Kontrollen durchzuführen, innerhalb sinnvoller Frist getroffen werden muss und weil die Meldungen oft zuerst an die dezentralen Stellen übermittelt werden und diese über die entsprechenden Kompetenzen verfügen, um diese Auswahl zu treffen.

¹³ Rund 50% der auf dem Arbeitsmarkt meldepflichtigen Dienstleistungserbringer sollen kontrolliert werden. Die Kontrollziele werden auf nationaler Ebene definiert. Den Kontrollorganen steht es frei, ihre eigene Kontrollstrategie gemäss ihren Kontrollkriterien Jahr für Jahr neu festzulegen.

Grafik 2: Modell zur Verteilung der Kontrollen (Vorschlag)



3.4.3 Modellaufbau

Im Rahmen des Vollzugs der FlaM teilt das SECO gestützt auf ein Berechnungsmodell anhand der Subventionsvereinbarung jeder zentralen PK eines ave GAV eine bestimmte Anzahl Kontrollen zu.

Die zentralen PK teilen den Kontrollumfang auf die für die Kontrollen zuständigen regionalen Vollzugsstellen auf.¹⁴ Bei der Verteilung muss die Eintretenswahrscheinlichkeit berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte bestimmt werden, welche Risikofaktoren und -indikatoren als Grundlage für die Einschätzung der Eintretenswahrscheinlichkeit angewendet werden. Bei der Auswahl der Dienstleistungserbringer erscheint ein pragmatischer Ansatz sinnvoll. Es ist daher ratsam, hier nicht Risikofaktoren, sondern Auswahlkriterien anzuwenden. Diese Auswahlkriterien beinhalten zwar auch den Risikobegriff, haben aber den Vorteil, dass sie ohne zusätzliche, umfangreiche Analyse der jeweiligen regionalen Stelle angewendet werden können.

Das Modell wird so aufgebaut, dass es folgende Etappen durchläuft:

- Definition der Risikofaktoren und ihrer entsprechenden Indikatoren für die Aufteilung des Kontrollumfangs durch die zentrale PK.
- Definition der auf die Dienstleistungserbringer anwendbaren Auswahlkriterien zuhanden der regionalen Vollzugsstellen.

¹⁴ Hierbei handelt es sich um die am häufigsten angewendete Organisationsform. Sofern eine PK zentral aufgebaut ist und ohne regionale Vollzugsstellen arbeitet, kann diese im Modell beschriebene Etappe der Verteilung auf die regionale Ebene direkt durch die Kontrollorgane vorgenommen werden.

3.4.4 Auf Dienstleistungserbringer anwendbare Auswahlkriterien der regionalen Vollzugsstellen

Im Musterprozess für den Vollzug der FlaM durch die PK sind die meisten Kriterien zur Auswahl der Unternehmen definiert. Diese Kriterien¹⁵ sind grundsätzlich verbindlich, wobei in begründeten Ausnahmefällen davon abgewichen werden kann. Betriebe, die bereits überprüft und bei welchen keine Verstösse festgestellt wurden, sollten kurz nach einer erfolgten Kontrolle nicht noch einmal überprüft werden.¹⁶

Unternehmen, die den folgenden Kriterien entsprechen, sollten prioritär überprüft werden:

- Neue Betriebe
- Betriebe, bei denen bei früheren Kontrollen nicht geringfügige Verstösse festgestellt wurden
- Betriebe, bei denen der Verdacht besteht, dass sie mit einer Dienstleistungssperre belegt sind
- Betriebe, bei denen der Verdacht auf einen Verstoß besteht oder die angezeigt werden
- Betriebe, die bei einer Kontrolle vor Ort zufällig entdeckt wurden und bei denen Verstösse vermutet werden
- Betriebe, welche in den Medien negativ thematisiert werden (Untersuchungen, Skandale, usw.)
- Betriebe, die über einen längeren Zeitraum Dienstleistungen erbringen und viele Arbeitnehmende entsenden

Selbständige Dienstleistungserbringer¹⁷, die den folgenden Kriterien¹⁸ entsprechen, sollten prioritär überprüft werden.¹⁹ Selbständige Dienstleistungserbringer, die bereits überprüft und bei welchen keine Verstösse festgestellt wurden, sollten kurz nach der Kontrolle nicht noch einmal überprüft werden.²⁰

- Selbständig Erwerbstätige, die sich erstmals in der Schweiz / für die Branche anmelden (je nach zur Verfügung stehenden Informationen).
- Selbständige Dienstleistungserbringer, welche im Auftrag eines Unternehmens für ein Projekt gemeldet werden, für welches das projektbeteiligte Unternehmen die 90 Kalendertage im Meldeverfahren ausgeschöpft hat.
- Selbständig Erwerbstätige, welche bereits früher einmal als «unselbständiger Arbeitnehmer» gemeldet wurde.
- Der frühere Arbeitgeber entspricht dem jetzigen Auftraggeber/Besteller.
- Die Meldung erfolgt nicht durch den selbständig Erwerbstätigen, sondern durch seinen Auftraggeber/Besteller, welcher oftmals auch als Ansprechperson auf dem Meldeformular aufgeführt ist.

¹⁵ Die Kriterien sind alle gleich zu gewichten, die Aufzählung entspricht nicht einer Prioritätenordnung.

¹⁶ Eine erneute Kontrolle bei einem Betrieb hat in der Regel nur dann zu erfolgen, wenn die vorhergehende Kontrolle formell abgeschlossen wurde.

¹⁷ Es ist anzumerken, dass die kantonalen Behörden im Rahmen des Meldeverfahrens keine systematischen Abklärungen treffen dürfen.

¹⁸ Ein Grossteil der genannten Kriterien sind in der Weisung zum «Vorgehen zur Überprüfung der selbständigen Erwerbstätigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern» dargelegt.

¹⁹ Vgl. Fussnote 12.

²⁰ vgl. Fussnote 13.

- Zahlreiche Meldungen von verschiedenen selbständigen Dienstleistungserbringern weisen die gleiche Kontaktadresse, E-Mailadresse, Telefonnummer, etc. auf und diese sind für dasselbe Projekt gemeldet.
- Selbständige Dienstleistungserbringer, die über einen längeren Zeitraum Dienstleistungen erbringen.
- Als selbständig gemeldete Dienstleistungserbringer, bei welchen bei einer früheren Kontrolle Scheinselbständigkeit festgestellt wurde.

3.4.5 Erwägungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat die massgebenden Kriterien zur Bestimmung des Risikos intensiv diskutiert und erachtet sie als sinnvoll und angemessen. Auch die Vorgehensweise zur Bestimmung des Risikos bzw. zur Auswahl der zu kontrollierenden ausländischen Dienstleistungserbringer wird als angemessen empfunden. Es herrscht Einigkeit, dass die Anzahl Meldungen pro Branche und Region („Dichte“) den entscheidenden Risikofaktor darstellt. Die Risikobasierung erfolgt auf drei Ebenen: Erstens beim Berechnungsmodell zur Zuteilung von Kontrollen auf die Branchen, zweitens bei der Zuteilung von Kontrollen durch die zentrale PK auf die Regionen. Auf der dritten Ebene der Regionen (oder durch die zentrale PK (vgl. Fussnote 10) werden für die risikobasierte Auswahl der zu kontrollierenden Dienstleistungserbringer (Entsendefirmen und als selbständige Dienstleistungserbringer gemeldete Personen) die definierten Kriterien angewandt. Sollten jedoch gute Gründe für die Überarbeitung des Kriterienkatalogs sprechen, soll dies möglich sein.

Damit Betriebe, die bereits überprüft wurden und bei denen kein Verstoß festgestellt wurde, nicht wiederholt kontrolliert werden, muss der Informationsaustausch zwischen den Vollzugsorganen verbessert werden (vgl. Kapitel 4.2).

3.4.6 Beschlüsse der Arbeitsgruppe

Umsetzung des Aktionsplans

- *Sämtliche zentralen PK der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge erstellen gemäss den definierten Kriterien für ihre Branche eine Risikoanalyse.*
- *Bei Bedarf unterstützt das SECO die PK in der Erarbeitung der Risikoanalyse.*
- *Die zentralen PK verfügen über eine risikobasierte Kontrollstrategie und unterbreiten dem SECO jährlich ihre Kontrollplanung.*
- *Die Umsetzung der Kontrollplanung wird durch das SECO – u.a. im Rahmen von Audits – überprüft.*

3.5 Massnahme 5: Aufsicht über die Kontrollvereine

Massnahme 5 sieht eine verstärkte Aufsicht der PK über die Kontrollvereine, die im Auftrag der PK Kontrollen durchführen, vor.

3.5.1 Kriterienkatalog und Mindestanforderungen

Um einen wirksamen Vollzug des EntsG zu gewährleisten, ist es angezeigt, dass die PK Kriterien festlegen, welche die Kontrollvereine bei den Kontrollen systematisch einzuhalten haben (vorrangig zu kontrollierende Dienstleistungserbringer, Mindestabstand zwischen zwei Kontrollen usw.). Es liegt in der Verantwortung der PK, dafür zu sorgen, dass die Kontrolle der risikobehafteten Dienstleistungserbringer systematisch durchgeführt wird. Es ist daher sinnvoll, dass die PK die Situationen definieren – insbesondere bei Verdacht auf einen Verstoß – in denen ein Dienstleistungserbringer zwingend zu kontrollieren ist. Es ist angezeigt, dass die PK die Steuerung der Kontrollvereine verstärken und eine Qualitätskontrolle hinsichtlich der Arbeit der Kontrollvereine vornehmen. Ausserdem sollten Mindestanforderungen (vgl. Kapitel

4.2.2) an die Kontrollvereine formuliert werden. Diese Mindestanforderungen sind auch in Bezug auf quantitative Ziele zu definieren. Besondere Beachtung gilt es der Beschlussfassung zu schenken. Wird die Vorbereitung der Beschlüsse an eine externe Stelle delegiert (Kontrollverein, Treuhandbüro, etc.), ist eine verstärkte Qualitätskontrolle nötig.

3.5.2 Aufsicht der PK über die Kontrollvereine

Folgende Elemente sollte die Aufsicht der PK über die Kontrollvereine umfassen:

Kriterium	Mindestanforderung	Umsetzung
Vorrangig oder zwingend zu kontrollierende Dienstleistungserbringer	Definition der gemäss risikobasierter Kontrollstrategie zu kontrollierenden Dienstleistungserbringer	Definition von strategischen Prioritäten der PK („Risikoraster“) Risikoraster und Definition von Situationen (z.B. Verdacht auf Verstoss)
Kontrollfrequenz / Kontrollintensität	Definition der Mindestanzahl durchzuführender Kontrollen Definition des Mindestabstands zwischen zwei Kontrollen beim selben Unternehmen	Leistungsvereinbarung PK-Kontrollverein
Qualitätskontrolle	Controlling über die durchgeführten Kontrollen Definition von Mindeststandards zum Inhalt einer Kontrolle Definition von Mindestanforderungen für die Kontrollberichte Definition von Mindeststandards für die Beschlüsse (sofern Beschluss durch Dritten vorbereitet wird)	Berichterstattung der Kontrollvereine an die PK Stichprobenkontrollen durch die PK bei den Kontrollvereinen Audits durch das SECO im Auftrag der PK bei den Kontrollvereinen

3.5.3 Erwägungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe begrüsst es, wenn die IG PBK in Zusammenarbeit mit dem SECO eine Musterleistungsvereinbarung zu Händen der PK erstellt, welche als Vorlage für Leistungsvereinbarungen zwischen Kontrollvereinen und PK dienen könnte. Ausserdem kann in den Subventionsvereinbarungen zwischen dem SECO und den zentralen PK festgehalten werden, dass die PK dem SECO das Mandat erteilen, in ihrem Auftrag Audits bei den Kontrollvereinen durchzuführen.

Es wird betont, dass die Aufsichtsfunktion der PK über die Kontrollvereine nur diejenigen Aufgaben betreffen, welche von den PK an die Kontrollvereine delegiert wurden.

3.5.4 Beschlüsse der Arbeitsgruppe

Umsetzung des Aktionsplans:

- *Sämtliche PK, welche mit Kontrollvereinen zusammenarbeiten, sollen mit diesen Leistungsvereinbarungen abschliessen.*

- Die IG PBK und das SECO erstellt zu Händen der PK eine Musterleistungsvereinbarung.
- Die Leistungsvereinbarungen beinhalten zwingend eine risikobasierte Kontrollstrategie sowie Vorgaben zu Kontrollrhythmus und prioritär zu kontrollierenden Dienstleistungserbringern.
- Ferner sollen die PK mit den Kontrollvereinen Mindestqualitätsanforderungen für die Kontrollberichte sowie zum Inhalt einer Kontrolle vereinbaren.
- Falls die Vorbereitung der Beschlüsse an eine externe Stelle (Kontrollverein, Treuhandbüro, etc.) delegiert wird, definiert die PK Mindestqualitätsstandards.
- Die Kontrollvereine erstatten den PK regelmässig über die durchgeführten Kontrollen Bericht. Gleichzeitig kann die PK auch Stichprobenkontrollen vornehmen.
- Im Rahmen der Subventionsvereinbarungen können das SECO und die PK Audits bei den von den PK mandatierten Kontrollvereinen vereinbaren..

3.6 Massnahme 6: Bearbeitungszeit der Dossiers

Massnahme 6 umfasst folgende Prüfaufträge: Dossiers sollen rasch bearbeitet werden, die Dauer der Prozesse sowie die Pendenzen sollen reduziert werden.

3.6.1 Lösungsansatz

Eine glaubwürdige Sanktionierungspraxis erfordert den zeitnahen Abschluss der Dossiers. Eine generelle Angabe zur maximalen Bearbeitungszeit der Dossiers ist schwierig, da es branchenspezifische Unterschiede gibt (Zusammenarbeit mit Kontrollvereinen, Beschränkung auf schriftliche Kontrollen, etc.). Hingegen sind allgemeingültige Aussagen zu Strukturen und Ressourcen möglich.

Damit die Entscheidungsstrukturen mit den Kontrollstrukturen übereinstimmen, ist der Sitzungsrhythmus der Bearbeitungsdauer anzupassen. Über beschlussbereite Dossiers soll zeitnah entschieden werden, damit zwischen Abschluss der Kontrolle und Beschluss der PK nicht unnötig Zeit verloren geht. Über beschlussbereite Dossiers ist folglich zeitnah nach Abschluss der Kontrolle zu befinden. Ausserdem könnte das Dossier, um die Dauer bis zur Übermittlung an die kantonale Behörde zu reduzieren, gegebenenfalls schon nach dem Ablauf der allfälligen Rekursfrist weitergeleitet werden.²¹ In der Regel (80 % der Fälle) sollte es möglich sein, ein Dossier innerhalb von maximal 12 Monaten seit der Kontrolle²² abzuschliessen und der kantonalen Behörde zu übermitteln.²³

Damit die Bearbeitung der Dossiers sichergestellt werden kann, hat die PK ausreichende personelle Ressourcen zu beschäftigen (vgl. Kapitel 4.4). Vorbehalten bleibt eine Änderung der Subventionsvereinbarung, wenn das Dossier nicht in der erforderlichen Zeit abgeschlossen wird.

Die Reduktion von Kontrollzielen wird von der Arbeitsgruppe als Lösungsansatz für das Problem als ungeeignet betrachtet. Es sollte eine möglichst differenzierte Lösung angestrebt werden, da es branchenspezifische Unterschiede im Kontrollablauf gibt (Zusammenarbeit mit Kontrollvereinen, Beschränkung auf schriftliche Kontrollen, etc.).

²¹ Der Kanton sollte jedoch in diesem Fall den Entscheid der Rekursinstanz, bzw. die Rechtskraft der Sanktion, abwarten, bevor er ein Verfahren eröffnet.

²² „Kontrolle“ bezeichnet die Überprüfung vor Ort oder das erstmalige Einfordern von Unterlagen auf dem Schriftweg.

²³ Besteht eine Vereinbarung zwischen einer kantonalen Behörde und regionalen PK, welche eine raschere Bearbeitungszeit vorsieht, so geht diese Spezialregelung der Grundregel vor.

3.6.2 Erwägungen der Arbeitsgruppe

Damit die Dossiers durch die PK effizient und zeitnah behandelt bzw. abgeschlossen werden können, sollen die Kantone aus Sicht der PK insbesondere im Falle von Auskunftspflichtverletzung auch zeitnah – vorgeschlagen wird eine Frist von zwei bis drei Monaten – einen Entscheid zur Sanktionierung fällen und diesen der PK zurückmelden. Ausserdem empfiehlt es sich, dass die PK mit den Kantonen Leitlinien vereinbaren, welche das Vorgehen bei einem Antrag auf eine Dienstleistungssperre wegen Auskunftspflichtverletzung regeln.

Einzelne Mitglieder der Arbeitsgruppe weisen darauf hin, dass die Festlegung einer Maximaldauer dazu führen könnte, dass komplexe und kostenintensive Verdachtsfälle unsorgfältig oder jeweils nur in kleiner Zahl bearbeitet werden. Zudem würden die regionalen Besonderheiten und branchenspezifischen Eigenheiten nicht berücksichtigt, die jedoch je nach unterschiedlichen Voraussetzungen eine ungleiche Häufung von Hochrisikofällen nahelegen würden.

3.6.3 Beschlüsse der Arbeitsgruppe

Umsetzung des Aktionsplans :

- *Zur Reduktion der Bearbeitungsdauer und der Pendenzen haben die PK genügend Personal zu beschäftigen.*
- *Der Sitzungsrhythmus der PK ist so anzupassen, dass über beschlussbereite Dossiers zeitnah entschieden werden kann.*
- *Dem SECO sind mit dem Berichterstattungsformular nicht nur die abgeschlossenen Kontrollen zu melden sondern auch der Zeitpunkt der Eröffnung.*
- *Wird die Frist von 12 Monaten bei mehr als 20 % der Dossiers überschritten, ist dies auf Anfrage des SECO zu begründen. Falls nötig werden in Absprache mit dem SECO Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet. Werden keine Verbesserungen vorgenommen, kann dies eine Änderung der Subventionsvereinbarung zur Folge haben.*
- *Im Rahmen von Audits prüft das SECO gezielt die Bearbeitungsdauer der Dossiers.*

3.7 Massnahme 7: Organisatorische Aspekte

Massnahme 7 sieht vor, dass effektive und effiziente Organisationen und Entscheidungsstrukturen gefördert werden.

3.7.1 Kritische Grösse

Die Definition von Anforderungen an die Organisation hat mit Blick auf die Umsetzung der Massnahme 6 zu erfolgen. Zur Reduktion der Bearbeitungsdauer hat eine PK gemäss Massnahme 6 genügend Personal zu beschäftigen. Kann sie diese Vorgaben an die kritische Grösse nicht erfüllen, so wird ihr empfohlen, die Kooperation mit anderen PK zu suchen und wo möglich Synergien zu nutzen, beispielsweise in der Zusammenlegung von Sekretariaten.

Ebenfalls hat die PK sicherzustellen, dass ihr Personal über das entsprechende Know-how verfügt, um die Dossiers professionell zu bearbeiten. Wenn beispielsweise bei Rekursverfahren juristische Fachkenntnis notwendig ist und diese in der PK selbst nicht vorhanden ist, wird ihr empfohlen, entweder ihre Inspektoren entsprechend ausbilden zu lassen oder das betreffende Verfahren auszulagern.

Eine weitere Anforderung an die Organisation betrifft die Entscheidungsstrukturen der PK. Eine PK muss in der Lage sein, über ein beschlussberechtigtes Dossier in vernünftiger Zeit zu entscheiden. Die Organisationsreglemente der PK müssen dementsprechend angepasst werden.

3.7.2 Erwägungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe gibt zu bedenken, dass viele organisatorische Aspekte bei der Umsetzung aufgrund mangelnder Ressourcen scheitern könnten.

Ausserdem wird darauf hingewiesen, dass nicht nur fehlendes Know-how zu Problemen führen kann, sondern dass auch die Prozessabläufe²⁴ innerhalb der PK oder die Schnittstellen zwischen PK und Kontrollvereinen zu überdenken sind (siehe Kapitel 4.2).

3.7.3 Beschlüsse der Arbeitsgruppe

Umsetzung des Aktionsplans :

- *Wenn eine PK nicht in der Lage ist, die Anforderungen aus der Massnahme 6 an eine kritische Grösse zu erfüllen, wird ihr empfohlen, Synergien mit anderen PK zu nutzen.*
- *Verfügt die PK nicht über das notwendige Fachwissen, um gewisse Verfahren durchzuführen, wird ihr empfohlen, entweder ihr Personal entsprechend auszubilden oder diese Prozessschritte auszulagern.*
- *Das SECO unterstützt die PK bei der Schulung ihrer Mitarbeitenden.*
- *Die Organisationsreglemente der PK sind gemäss den Anforderungen aus der Umsetzung der Massnahme 6 an die Entscheidungsstrukturen zu überarbeiten.*
- *Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit – beispielsweise durch Audits – kann das SECO die Organisationsreglemente und deren Umsetzung überprüfen, wenn dies aufgrund bestehender Vollzugsprobleme angezeigt ist.*
- *Im Rahmen der finanziellen Aufsicht des SECO über den GAV-Vollzug werden auch die Verwaltungskosten analysiert.*

3.8 Massnahme 8: Harmonisierung der Sanktionspraxis

Massnahme 8 sieht vor, dass eine uniforme Sanktionspolitik innerhalb und zwischen den PK gefördert wird.

3.8.1 Sanktionskatalog

Analog den Empfehlungen des SECO zu Händen der Kantone zur Sanktionierung im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitnehmenden soll von den PK ein Kriterienkatalog erstellt werden, welcher festlegt, welche Faktoren für die Berechnung der Sanktionen angewendet werden sollen. Damit wird die Sanktionierung nachvollziehbar.

Weiter soll jede PK über eine Methode zur Berechnung von Konventionalstrafen verfügen. Damit wird die Sanktionierung innerhalb einer Branche harmonisiert. Längerfristig ist anzustreben, eine einheitlichere Sanktionierung auch über Branchen hinweg zu erreichen. Ein identischer Verstoss würde folglich in jeder Branche auf der Grundlage desselben Sanktionsrahmens sanktioniert. In einem weiteren Schritt ist ebenfalls eine einheitliche Methode für die Bemessung der Kontrollkosten ins Auge zu fassen.

3.8.2 Erwägungen der Arbeitsgruppe

Als mögliche Stossrichtung zur Harmonisierung der Sanktionspraxis erachtet die Arbeitsgruppe die Aufstellung eines Sanktionskataloges analog zu demjenigen zu Händen der Kantone. In diesem Katalog werden Kriterien festgelegt, welche für die Berechnung der Sanktion angewendet werden sollten (Nachvollziehbarkeit). Minimalziel sollte sein, dass jede PK eine Methode zur Berechnung von Konventionalstrafen hat (Harmonisierung innerhalb einer Branche). Längerfristig wäre auch eine PK-übergreifend einheitliche Sanktionspraxis anzustreben.

²⁴ Insbesondere sind Informationen und Anliegen der kantonalen Arbeitsmarktbehörden konsequent an die Mitarbeitenden an der Basis weiterzugeben.

Bei der Bemessung der Konventionalstrafe muss die Gleichbehandlung (Verhältnismässigkeit) von Schweizer und ausländischen Betrieben gewährleistet sein.

3.8.3 Beschlüsse der Arbeitsgruppe

Umsetzung des Aktionsplans :

- *Die PK erarbeiten gemeinsam einen Kriterienkatalog für die Bemessung der Konventionalstrafen.*
- *Jede zentrale PK erarbeitet auf der Grundlage des Kriterienkatalogs eine transparente Bemessungsmethode für die Konventionalstrafen und ist dafür besorgt, dass diese in den regionalen Kommissionen identisch angewendet wird.*
- *Längerfristig ist anzustreben, die Bemessungsmethoden über die Branchen hinweg zu harmonisieren – ohne die branchenspezifischen Besonderheiten zu vernachlässigen.*

3.9 Massnahme 9: Verwaltungsbussen wegen Verstössen gegen die Lohnbedingungen der GAV durch ausländische Dienstleistungserbringer

Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans zur Verbesserung des Vollzugs der FlaM wurde beschlossen, so weit möglich eine Sanktionspolitik zu fördern, die eine glaubwürdige Sanktionierung der erwiesenermassen fehlbaren ausländischen Entsendebetriebe ermöglicht.

Der Bericht des SECO über die Erfolgsfaktoren beim Vollzug der FlaM auf Grundlage der Erfahrungen der Audits (Oktober 2012 – Mai 2015) zeigt auf, dass sich die Meinungen der Kantone in der Frage unterscheiden, ob eine «doppelte Sanktion» (Konventionalstrafe und Verwaltungssanktion) für Betriebe, die gegen die Bestimmungen von Art. 2 EntsG (minimale Lohn- und Arbeitsbedingungen) verstossen haben, angebracht ist.

Manche Kantone finden, die gesetzlich vorgesehene Administrativsanktion sei nicht oder nur in Ausnahmefällen zu rechtfertigen und in der Regel sollte auf eine Verwaltungssanktion gegen den Betrieb zusätzlich zu der von der PK verhängten Konventionalstrafe verzichtet werden. Andere verhängen systematisch eine solche Verwaltungssanktion.

Diese unterschiedlichen Haltungen zeigen den grossen Ermessensspielraum der Kantone in diesem Bereich, der mit den Bestimmungen des EntsG vereinbar ist.

Das SECO als Aufsichtsbehörde über den Vollzug der FlaM erteilt den kantonalen Behörden keine Weisungen in Bezug auf die Sanktionspraxis, sondern gibt lediglich Empfehlungen ab. Bei der Sanktionsbestimmung in Art. 9 EntsG handelt es sich um eine „Kann-Bestimmung“.

3.9.1 Erwägungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass die Sanktionspraxis der Kantone sehr unterschiedlich ist. Während gewisse Kantone in jedem Fall den Entscheid der PK prüfen und eine Administrativsanktion aussprechen, verzichten andere Kantone auf eine Sanktionierung. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, zumindest in gewissen Fällen eine Verwaltungssanktion bei einem Verstoss gegen die Löhne der GAV auszusprechen. Dies insbesondere, wenn es darum geht, eine glaubwürdige Sanktionspolitik gegenüber einem fehlbaren Betrieb zu gewährleisten, der sich weigert, den Schaden wiedergutzumachen und den Lohn seiner Angestellten anzuheben und der zudem die von der PK verhängte Konventionalstrafe nicht bezahlt.

Wenn in einem solchen Fall keine Verwaltungssanktion erfolgt, hat das fehlbare Verhalten keine negativen Folgen für den Betrieb. Es scheint daher sinnvoll, dass die kantonalen Behörden zumindest in einem solchen Fall eine Verwaltungssanktion gegen den betroffenen Betrieb verhängen. Nach Kenntnis des SECO wird dieses Vorgehen in manchen Kantonen, die den

Grundsatz der doppelten Sanktion ablehnen, bereits praktiziert. Diejenigen Kantone, die bereits eine strengere Sanktionspraxis kennen, können diese unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen weiterhin anwenden.

3.9.2 Beschlüsse der Arbeitsgruppe

Den Kantonen wird empfohlen, zumindest im Falle eines von den PK festgestellten Verstosses gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen durch einen Entsendebetrieb zumindest dann eine Verwaltungssanktion auszusprechen, wenn:

- *der Betrieb keine Lohnnachzahlung geleistet hat und*
- *der Betrieb die durch die PK auferlegte Konventionalstrafe nicht bezahlt hat.*

Die Empfehlung soll in den bereits bestehenden Sanktionenkatalog des SECO einfließen. Eine strengere Sanktionspraxis ist unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen weiterhin möglich.

4 Berichterstattung der weiteren Untergruppen

4.1 Bericht der Unterarbeitsgruppe zum öffentlichen Beschaffungswesen

Die Arbeitsgruppe zum Verbesserungsbedarf von Vollzug und Missbrauchsbekämpfung der FlaM setzte eine Unterarbeitsgruppe ein, die den Stand der Arbeiten bezüglich der Umsetzung der Prüfaufträge des Bundesrats vom 26. März 2014 zum öffentlichen Beschaffungswesen sowie sozialpartnerschaftliche Instrumente wie GAV-Bescheinigungen und Berufsregister zur Verhinderung von Lohnverstössen zu prüfen hatte.

Die Unterarbeitsgruppe konnte feststellen, dass das BBL / die KBOB die Prüfaufträge des Bundesrats vom 26. März 2014 an die Hand genommen hat. Diese Prüfaufträge beinhalten im Wesentlichen die Ausdehnung des sogenannten „Berufsregisters“ des Maler- und Gipsergewerbes, des Gerüstbaus, des Decken- und Innenausbau sowie dem Plattenlegergewerbe auf weitere Branchen im Baugewerbe und auf Subunternehmer. Das Berufsregister wird im Rahmen eines Pilotprojekts mit dem Maler-, Gipser- sowie mit dem Gerüstbaugewerbe geprüft und Kontakte über eine Ausdehnung auf weitere Branchen im Baugewerbe sowie auf Subunternehmer sind im Gange.

Zudem wurden die Bedürfnisse und Anforderungen von Auftraggebern mit Blick auf die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Unternehmer eingehend thematisiert. Im Fokus standen die zwei sozialpartnerschaftlich organisierte Arbeitsgruppen („Arbeitsgruppe Solidarhaftung“ im Auftrag der Interessengemeinschaft der Paritätischen Kommissionen von AVE-GAV (IG PBK) zur Erarbeitung einer Empfehlung für eine GAV-Bescheinigung und „Arbeitsgruppe zur Vollzugsoptimierung“, im Auftrag der „Allianz Bau“), in welchen die Sozialpartner Lösungen erarbeiten, welche den Nachweis der GAV-Konformität gegenüber den Auftraggebern/Werkunternehmern und den Kontrollorganen erleichtern sollen.

Die Unterarbeitsgruppe hat die von der IG PBK verabschiedete Empfehlung zur GAV-Bescheinigung für das Baugewerbe beraten. Die GAV-Bescheinigung soll ein Standardinstrument für öffentliche und private Vergaben sein, um vereinheitlichte Informationen über ein Unternehmen bezüglich der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen im anwendbaren GAV datenschutzkonform zugänglich zu machen. Die Untergruppe beschloss, an der Weiterentwicklung dieser Empfehlung mit Blick auf das öffentliche Beschaffungswesen zu arbeiten. Diese Arbeiten werden vom der KBOB in Zusammenarbeit mit der IG PBK und der Allianz Bau weitergeführt. Die KBOB wird diesbezüglich eine Arbeitsgruppe einsetzen. In einem ersten

Schritt soll eine gemeinsame Auslegeordnung erstellt und ab 2017 soll ein konkreter Vorschlag erarbeitet werden.

4.2 Optimierung des Informationsaustausches als wichtige Grundlage für die Verbesserung des Vollzugs

Im Rahmen eines Projekts des SECO zur Verbesserung der Arbeitsweise der PK und der Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und den paritätischen Vollzugsorganen evaluierte eine Expertengruppe die bestehenden EDV-Applikationen für den Vollzug der FlaM.

Die Expertengruppe setzte sich aus Vertretern der PK, der Kantone, der Kontrollvereine und einem Datenbankspezialisten zusammen. Ihr Auftrag war es, einen Überblick über die bestehenden IT-Tools zu erhalten, die Schaffung eines nationalen Tools sowie einer nationalen Vollzugsdatenbank zu prüfen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu formulieren.

Gestützt auf eine Umfrage bei den Vollzugsorganen kam die Expertengruppe zum Schluss, dass ein einheitliches nationales Tool nicht sinnvoll ist. Dies liegt insbesondere daran, dass die Vollzugsorgane ihre Informatiksysteme nicht ausschliesslich für den Vollzug der FlaM, sondern auch für andere Aufgaben verwenden. Nach über zehn Jahren FlaM-Vollzug hat sich eine heterogene Softwarelandschaft entwickelt. Die Einführung eines nationalen Tools würde für die Vollzugsorgane bedeuten, dass sie entweder mit zwei EDV-Applikationen arbeiten oder auf wichtige Funktionen in anderen Bereichen verzichten müssten. Hinzu kommt, dass die drei Hauptgruppen von Akteuren (Kontrollorgane – PK – kantonale Behörden) sehr unterschiedliche Prozessanforderungen haben. Aus diesen Gründen wird auf die Erarbeitung eines einheitlichen Tools verzichtet.

Die Schaffung einer umfassenden nationalen Vollzugsdatenbank, aus der die EDV-Applikationen gezielt Daten importieren könnten, erwies sich aus verschiedenen Gründen als kaum realisierbar. Der Grund liegt einerseits im Datenschutz und andererseits fehlt eine gesamtschweizerisch einheitliche Datenerfassung, auf deren Grundlage eine solche Vollzugsdatenbank aufgebaut werden könnte. Als Alternative empfiehlt die Expertengruppe jedoch die vertiefte Prüfung der Schaffung einer nationalen Informationsplattform. Diese Plattform wäre weniger umfangreich und soll nur dem Informations- und nicht dem Datenaustausch via Übermittlung von Datensätzen dienen. Ziel der Informationsaustauschplattform wäre es aufzuzeigen, welche Firma zu welchem Zeitpunkt an welchem Ort von wem kontrolliert wurde und über den Stand des Verfahrens Auskunft zu geben. Somit könnten Doppelkontrollen vermieden oder, je nach Ergebnis der Kontrolle, gezielt durchgeführt werden. Zudem würden die Adressen der Firmen neben der Verwendung auf Vollzugsebene auch zentral erfasst; so könnte vermieden werden, dass mehrere Kontrollorgane gleichzeitig Abklärungen aufgrund falscher Adressangaben machen. Es wurde allerdings festgestellt, dass die Realisierung einer solchen Plattform sehr ressourcenintensiv wäre und nur dann ein Mehrwert erzielt werden könnte, wenn alle Vollzugsakteure die Plattform nutzen. Da kein Vollzugsorgan zur Nutzung der Plattform gezwungen werden kann, ist fraglich, ob die Plattform ihre Zielsetzung erreichen könnte. Da Mitte 2016 eine neue Plattform zur Erfassung von Sanktionen gestützt auf das Entsendegesetz und auf das BGSA den Kantonen zur Verfügung gestellt wurde, soll abgewartet werden, wie diese Plattform beurteilt wird. Allenfalls kann in zwei oder drei Jahren geprüft werden, ob diese Plattform zu einer Informationsaustauschplattform erweitert werden könnte.

Die Expertengruppe erarbeitet ein Schnittstellenkonzept für den Transfer von Datensätzen (z.B. im CSV-Format) und zum weiteren Informationsaustausch der Vollzugsorgane. So kann der Datenaustausch unter den Vollzugsorganen optimiert und der Arbeitsaufwand wie auch die Fehlerquote (kein manuelles Erfassen von Unterlagen mehr sondern direkter Import des Datensatzes) reduziert werden. Dieses Schnittstellenkonzept und der damit verbundene, optimierte Datenaustausch, stellt eine zentrale Grundlage für weitere Verbesserungen im Vollzug dar.

Die Expertengruppe hielt weiter fest, dass es ohne Verbesserungen im Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) weiterhin zu Fehlern und Ineffizienzen im Vollzug kommen werde. Das ZEMIS dient der Bearbeitung der Personendaten aus dem Ausländer- und Asylbereich. Ausländische Dienstleistungserbringer, die ihren Sitz in einem EU- oder EFTA-Mitgliedstaat haben und welche bis zu 90 Tagen eine Dienstleistung in der Schweiz erbringen (Entsandte und selbständig Erwerbstätige) sowie kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern bis zu drei Monaten benötigen keine Arbeitsbewilligung. Sie sind jedoch verpflichtet, sich anzumelden. Diese Anmeldungen erfolgen über ein Online-Meldeverfahren und werden im ZEMIS verwaltet. Diese Meldungen stellen die Grundlage für die Kontrolltätigkeit der FlaM-Vollzugsorgane dar.

Im aktuellen System haben lediglich die Kantone Zugriff auf das ZEMIS; die PK und die Kontrollvereine haben keinen direkten Zugang. Die Triage der Meldungen obliegt den Kantonen, diese können die Triage allerdings auch an ein anderes Organ delegieren. Gemäss Einschätzung der Expertengruppe werden zwischen 30 bis 40% der Meldungen der falschen Branche zugeordnet und der falschen PK weitergeleitet.

Die Expertengruppe erachtet Verbesserungsmassnahmen in diesem Bereich, wie beispielsweise die Verbesserung der Branchenzuordnung, die eindeutige Identifikation von Unternehmen und Personen, die Schulung der Kantonsangestellten, welche die Triage vornehmen, als dringend notwendig.

Die Expertengruppe ist sich bewusst, dass das Staatssekretariat für Migration (SEM) aufgrund der laufenden Umsetzungsarbeiten zur „Masseneinwanderungsinitiative“ und den daraus hervorgehenden Unsicherheiten bezüglich der Ausgestaltung des Zulassungssystems zur Zeit keine tiefgreifende Anpassungen am ZEMIS-System vornehmen kann. Als mögliche Lösung könnte sich die Expertengruppe ein eingeschränktes Leserecht für die PK auf die Meldungen vorstellen, wobei hierfür eine gesetzliche Grundlage notwendig wäre.

Aus Sicht des SEM ist bezüglich einer Anpassung von ZEMIS zu bedenken, dass die Probleme hinsichtlich der Qualität der Meldeverfahren-Daten und der Triage nicht vollständig durch technische Verbesserungen oder ein erweitertes Zugriffsrecht gelöst werden können, da sich diese Probleme in erster Linie aus der Tatsache ergeben, dass es sich beim Meldeverfahren nicht um ein Bewilligungsverfahren, sondern ein deklaratives Verfahren handelt, in dem lediglich bestimmte Angaben und keine Unterlagen verlangt werden dürfen. Die Angaben der Dienstleistungserbringer können daher naturgemäss unpräziser sein als in einem Bewilligungsverfahren, was die Zuteilung der Meldungen entsprechend erschweren kann.

Bezüglich der Risikoanalyse „Scheinselbständigkeit“ empfiehlt die Expertengruppe „IT-Tools“ auf nationaler Ebene eine Risikoanalyse anhand der ZEMIS-Meldungen vorzunehmen. Mithilfe von vordefinierten Kriterien könnten die Meldungen gefiltert werden und allenfalls gewisse Hinweise auf Scheinselbständigkeit liefern.

Vorschläge der Expertengruppe «IT-Tools»:

- *Den PK und den Kantonen wird empfohlen, ihre Vorgehensweise bezüglich Datenaustausch zu prüfen. Im Rahmen einer Expertengruppe wird unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Vorgaben ein Schnittstellenkonzept erarbeitet, das als Basis für Verbesserungsmassnahmen dienen kann.*
- *Dem Bund wird empfohlen, eine Vor-Filterung der ZEMIS-Meldungen in Bezug auf Hinweise zu Scheinselbständigen anhand von definierten Kriterien vorzunehmen.*
- *Optimierungen im ZEMIS sollen unter Berücksichtigung eines vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses und unter Einbezug des SEM geprüft und sobald möglich umgesetzt werden.*

5 Erhöhung der Kontrollvorgaben in der Entsendeverordnung

Die Kontrollvorgabe in der Entsendeverordnung legt die Mindestanzahl an durchzuführenden Kontrollen fest. Die Vorgabe der Verordnung wirkt sich wiederum auf die Festlegung der jährlichen Kontrollziele der TPK und der PK in den Leistungs- und Subventionsvereinbarungen aus. Im Jahr 2010 wurde diese Mindestkontrollvorgabe in die Entsendeverordnung aufgenommen. Die damals jährlich durchgeführten 22'500 Kontrollen²⁵ wurden um 20% auf 27'000 Kontrollen erhöht. Dies insbesondere mit Blick auf das bevorstehende Inkrafttreten der vollen Personenfreizügigkeit (mit Schutzklausel) für die EU-8-Staaten und die bevorstehende Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf Rumänien und Bulgarien. Die schrittweisen Liberalisierung der Dienstleistungsfreiheit und die neuen Rekrutierungsmöglichkeiten in den neuen EU-Staaten rechtfertigten eine Erhöhung der Kontrollvorgaben um 20 Prozent. Somit wurden die Kontrollen an die höheren Zahlen von meldepflichtigen Erwerbstätigen angepasst und auch an die zu erwartende Einwanderung von Erwerbstätigen aus Ländern mit deutlich tieferen Löhnen nach Ablauf der Übergangsfristen. Die Erhöhung wurde proportional auf die TPK und die PK verteilt.

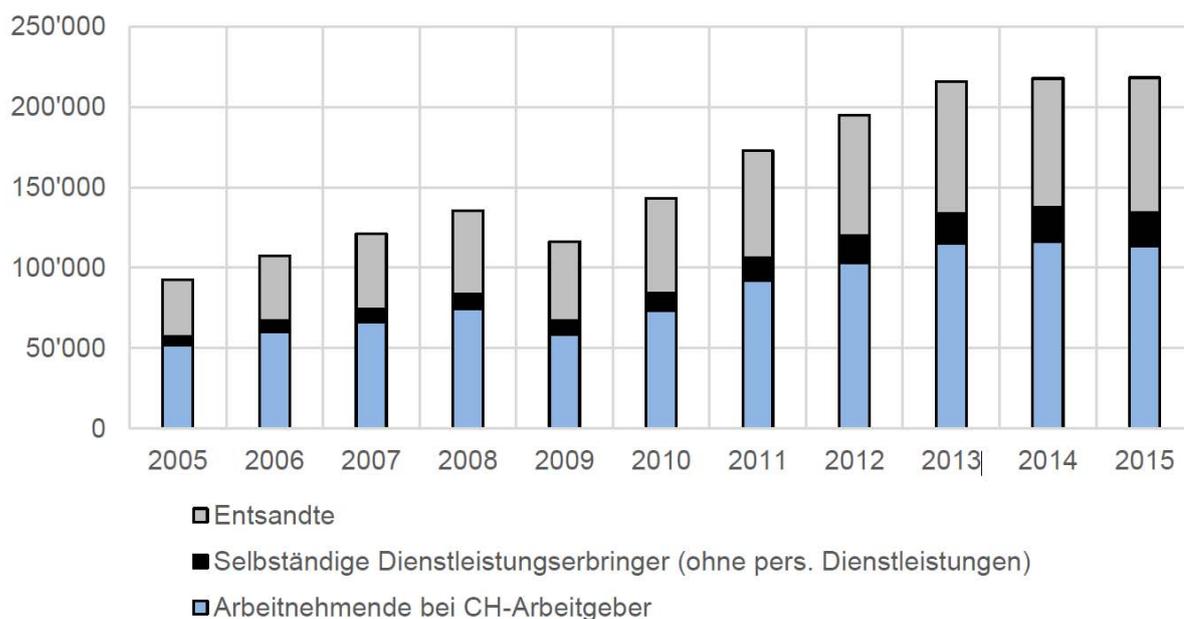
Wie in Kapitel 3.1 festgehalten, wird die Kontrollvorgabe von 27'000 Kontrollen seit einigen Jahren deutlich überschritten. Die Arbeitsgruppe hat deshalb eine Anpassung der Kontrollvorgaben an das tatsächliche Ausmass an Kontrollen diskutiert, ohne dazu Beschlüsse zu fassen. Mit einer solchen Anpassung würde auf Verordnungsebene nachgeführt, was in der Praxis bereits üblich ist.

Kontrollen gemäss LV / SV	2013			2014			2015		
	TPK	PK	TOT	TPK	PK	TOT	TPK	PK	TOT
Vereinbarte Kontrollen	13'180	12'397	25'577	13'180	13'312	26'492	15'255	13'392	28'647
Durchgeführte Kontrollen	17'406	10'223	27'629	18'833	11'413	30'246	20'381	12'008	32'389
PK Kontrollen bei CH-AG		10'722	10'722		8'842	8'842		11'462	11'462
Total inkl. normaler GAV-Vollzug	17'406	20'945	38'351	18'833	20'255	39'088	20'381	23'470	43'851

Die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (bis 90 Tage) hat seit 2010 erneut zugenommen. Während im Jahr 2010 147'116 Meldepflichtige verzeichnet wurden, nahm die Zahl deutlich zu, stabilisierte sich aber ab 2013 bei rund 220'000 Meldungen. Im Jahr 2015 wurden 227'067 Meldepflichtige verzeichnet.

²⁵ Bei der Berechnung dieser Zahl wurde nur ein Teil der von den PK durchgeführten Kontrollen berücksichtigt.

Abbildung 2: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (bis 90 Tage), 2005-2015



Der Bundesrat hat dieser Entwicklung Rechnung getragen und mit seinem Beschluss vom Frühjahr 2014 für die Vollzugsorgane die Möglichkeit geschaffen, in begründeten Fällen die Anzahl der durch den Bund entschädigten Kontrollen zu erhöhen. Die Kantone Genf und Tessin haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Dabei hat sich gezeigt, dass insbesondere in sensiblen Branchen und in den Grenzregionen weitergehende Kontrollen notwendig sind. Auch die hohe Verstossquote von Entsendebetrieben in einzelnen Branchen (beispielsweise verzeichnete das Baunebengewerbe eine Verstossquote von 30 Prozent für 2015) zeigen, dass die zusätzlichen Kontrollen, wie sie die Kantone bereits durchführen, sinnvoll sind.

Eine Erhöhung der Kontrollvorgaben würde es ermöglichen, die aktuelle Kontrolltätigkeit in der Verordnung besser abzubilden, die Steuerung des Vollzugs auf eine adäquatere Basis abzustützen und der seit 2010 gestiegenen Anzahl an meldepflichtigen Dienstleistungserbringern Rechnung zu tragen. Die Arbeitsgruppe betont, dass die Kontrollen zielgerichtet erfolgen und den bereits definierten oder im Aktionsplan festgehaltenen Qualitätsanforderungen entsprechen müssen. Sie hält auch fest, dass im Falle eines starken Rückgangs der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer die Vorgabe wiederum nach unten korrigiert werden soll.

Zu berücksichtigen gilt es dabei einerseits, dass mit den bereits erfolgten und den geplanten Vollzugsverbesserungen eine Erhöhung der Qualität der Kontrollen angestrebt wird. Werden die Kontrollvorgaben und die Anforderungen an die Kontrollqualität erhöht, ist mit einem finanziellen Mehraufwand bei den Vollzugsorganen und auch beim Bund als Aufsichtsorgan zu rechnen. Andererseits umfasst die Kontrollvorgabe in der Entsendeverordnung auch die Kontrollen, die die PK bei Schweizer Arbeitgebenden durchführen. Diese Kontrollen werden vom Bund nicht finanziert und unterliegen nicht der Weisungskompetenz des SECO.

Die Arbeitsgruppe konnte zu dieser Frage keine Einigung erzielen. Während die Gewerkschaften eine Erhöhung der Kontrollvorgabe auf 50'000 Kontrollen fordern, lehnen die Arbeitgeberverbände eine Erhöhung gänzlich ab. Die Kantone und das SECO sprechen sich im Sinne eines Kompromissvorschlags für eine Erhöhung vom 30 Prozent, respektive von 27'000 auf 35'000 Kontrollen aus.

6 Abschliessende Erwägungen

Die Arbeitsgruppe hält fest, dass das System der FlaM komplex ist und im Vollzug gewisse Mängel aufweist. Der dezentrale, föderale Vollzug der FlaM führt aber auch dazu, dass den

regionalen und branchenspezifischen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann. Dies stellt eine Stärke des Systems dar, bedingt aber gleichzeitig, dass der Austausch, die Zusammenarbeit und die Schnittstellen zwischen den Vollzugsorganen gut funktionieren.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe kommen zum Schluss, dass die Massnahmen zur Konkretisierung des Aktionsplans zu einer Verbesserung des Vollzugs der FlaM beitragen werden. Die Vollzugsoptimierungen ist ein wichtiger Schritt bei der kontinuierlichen Optimierung der Instrumente zur Bekämpfung von Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen.