



---

# FLAM BERICHT 2020

## Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union

### Vollzugsbericht

---

2. Juni 2021



## Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>10</b>
<b>2 Kontext der FlaM in der Schweiz</b> .....	<b>11</b>
2.1 Überblick über die Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA im Jahr 2020 .....	11
2.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern .....	13
2.3 Entsendete Arbeitnehmende .....	15
2.4 Selbständige Dienstleistungserbringer .....	16
2.5 Internationaler Vergleich .....	17
<b>3 Die FlaM in Kürze</b> .....	<b>18</b>
3.1 Das Dispositiv der flankierenden Massnahmen .....	18
3.1.1 Kontrollsystem zur Überprüfung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen .....	18
3.1.2 Die Rolle des SECO .....	19
3.1.3 Finanzierung .....	20
3.2 Nationale Mindestkontrollziele .....	21
3.3 Das System der flankierenden Massnahmen in der Praxis .....	22
3.4 Aktuelle Entwicklungen des FlaM-Dispositivs .....	23
3.4.1 Verbesserungen und Weiterentwicklungen des Vollzugs im Jahr 2020 .....	23
3.4.2 Erfolgsfaktorenbericht bei der Umsetzung der flankierenden Massnahmen 2020 ...	24
3.4.3 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2020 .....	25
<b>4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene</b> .....	<b>28</b>
4.1 Zielerreichung .....	28
4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebern, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden .....	31
4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail .....	34
4.3.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen ohne ave GAV) .....	34
4.3.1.1 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebern im TPK Bereich .....	37
4.3.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Schweizer Arbeitgeber .....	39
4.3.2 Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen mit ave GAV) ...	40
4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen .....	41
4.4.1 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich (in Branchen mit ave GAV) .....	42
4.4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK im Entsendebereich (in Branchen ohne ave GAV) .....	43
4.4.2.1 Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe im TPK Bereich .....	44
4.4.2.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Entsendebetriebe .....	44
4.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden .....	45
4.6 Massnahmen und Sanktionen .....	46
4.6.1 Verständigungsverfahren .....	46
4.6.2 Kollektivmassnahmen .....	48
4.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden .....	49
<b>5 Schlussfolgerungen und Ausblick</b> .....	<b>50</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage), 2005-2020 .....	12
Abbildung 2.2: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Arbeitstage) pro Monat 2018-2020 (ohne persönliche Dienstleistungen).....	13
Abbildung 2.3: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte, 2005-2020 .....	14
Abbildung 2.4: Entwicklung der Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden nach Bran-.....	15
Abbildung 2.5: Entwicklung der Anzahl der selbständigen Dienstleistungserbringer (ohne persönliche Dienstleistungen), 2005-2020 .....	16
Abbildung 4.1: Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständig-erwerbenden), 2020 .....	32
Abbildung 4.2: Anzahl Personenkontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (inkl. kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Betrieben, entsandte Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende), 2020 .....	33
Abbildung 4.3: Verteilung der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2018 und 2020, nach Branche in %, in Branchen ohne ave GAV .....	35
Abbildung 4.4: Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Region im Bereich Entsandte und Selbständigerwerbende, 2020 .....	41
Abbildung 4.5: Anzahl der ausgesprochenen Bussen und Sperren pro Kanton, 2020.....	50

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2012.....	28
Tabelle 4.2: Zielerreichung auf nationaler Ebene.....	29
Tabelle 4.3: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene.....	34
Tabelle 4.4: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne) .....	38
Tabelle 4.5: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche .....	39
Tabelle 4.6: Von den kantonalen TPK durchgeführte Kontrollen und festgestellte Lohnverstösse bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen mit NAV, 2018-2020 .....	40
Tabelle 4.7: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, 2015-2020 .....	40
Tabelle 4.8: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich .....	43
Tabelle 4.9: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV.....	44
Tabelle 4.10: Anzahl Betriebskontrollen und durch die kantonalen TPK festgestellte Verstösse gegen die Lohnbestimmungen im Entsendebereich in Branchen mit NAV .....	45
Tabelle 4.11: Kontrollen des Erwerbsstatus durch die kantonalen TPK und PK .....	45
Tabelle 4.12: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2020 .....	46
Tabelle 4.13: Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV .....	47
Tabelle 4.14: Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen.....	48
Tabelle 4.15: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochenen Sanktionen, 2015-.....	49

## Abkürzungsverzeichnis

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

## **Management Summary**

### **Kontext**

Der Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr (FlaM) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) präsentiert die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane, d.h. der tripartiten Kommissionen (TPK) und der paritätischen Kommissionen (PK). Mit der im Jahr 2002 schrittweise eingeführten Personenfreizügigkeit erhalten Staatsangehörige der Schweiz und der EU das Recht, ihren Arbeits- bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Das Personenfreizügigkeitsabkommen ermöglicht ausserdem die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung während 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr. Staatsangehörige der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) profitieren von denselben Rechten wie EU-Staatsangehörige<sup>1</sup>.

### **Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr**

Die flankierenden Massnahmen wurden 2004 eingeführt. Ausschlaggebend dafür war die Tatsache, dass das Schweizer Lohnniveau gegenüber demjenigen in der EU vergleichsweise hoch ist und die vorgängigen Kontrollen zur Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen weggefallen sind. Der Zweck der FlaM ist es zu garantieren, dass die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Sie erlauben es, einerseits gegen missbräuchliche Lohnunterbietungen vorzugehen und andererseits gleiche Wettbewerbsbedingungen für die einheimischen und die ausländischen Unternehmen zu wahren.

Die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen wird entweder vor Ort oder schriftlich kontrolliert. Für Branchen, in denen keine allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (ave GAV) bestehen, sind die kantonalen TPK für die Kontrollen zuständig, während die PK die Kontrollen in jenen Branchen durchführen, in denen ave GAV in Kraft sind. Der Vollzug der Kontrollen erfolgt somit dezentral durch Kontrollorgane, die über vertiefte Kenntnisse der Gegebenheiten ihrer Regionen oder Branchen verfügen.

Die Kontrollen basieren auf einer jährlich definierten Risikoanalyse durch die TPK Bund und die Vollzugsorgane. Damit stellen die flankierenden Massnahmen ein relativ flexibles Schutzdispositiv dar, mit dem der regionalen und branchenspezifischen Realität Rechnung getragen werden kann. Hingegen erlauben es die unterschiedlichen Kontrollstrategien nicht, die Kontrollergebnisse der verschiedenen Vollzugsorgane direkt miteinander zu vergleichen. Ebenfalls mit Vorsicht zu interpretieren sind Vergleiche der Ergebnisse über die Zeit hinweg oder zwischen einzelnen Regionen und Branchen.

Das System der FlaM hat seit seiner Einführung zahlreiche Weiterentwicklungen erfahren. Die gesetzlichen Grundlagen wurden mehrmals revidiert und der Vollzug wurde den Bedürfnissen der Praxis angepasst. So hat sich das System den sich verändernden Gegebenheiten laufend angepasst. Dort wo Lücken existierten, wurden Massnahmen ergriffen, um diese Mängel zu beheben.

---

<sup>1</sup> Gemäss dem am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen revidierten EFTA-Übereinkommen.

Im Berichtsjahr lag der Schwerpunkt der FlaM-Weiterentwicklung einerseits auf der Vorbereitung einer Gesetzesrevision und andererseits der Entwicklung von digitalen Vollzugsinstrumenten. Gleichzeitig wurde der zweite Erfolgsfaktorenbericht publiziert, der aufzeigt, dass der FlaM-Vollzug gereift ist und im Unterschied zum ersten Erfolgsfaktorenbericht weniger grundlegende, sondern punktuelle Verbesserungspotenziale bestehen.

### **Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter**

Im Jahr 2020 haben insgesamt 211'024 meldepflichtige Kurzaufenthalter<sup>2</sup> (bis 90 Arbeitstage) einen Arbeitseinsatz in der Schweiz ausgeübt, was einer Abnahme von -16.9% gegenüber 2019 entspricht. Dieser starke Rückgang ist in erster Linie mit dem Einfluss der Corona-Pandemie zu erklären. Während des «Lockdowns» von Mitte März bis Mitte Mai im Rahmen der ersten Pandemie-Welle kam es zu einem ausgeprägten Einbruch der Anzahl gemeldete Kurzaufenthalter im Vergleich zur selben Periode in den Vorjahren. Auch nach der ersten Welle blieben zahlreiche Branchen in ihren Tätigkeiten eingeschränkt, da die Lockerungen für viele Wirtschaftszweige keinen direkten Weg zurück zur Normalität bedeuteten resp. vorsahen.

Die pandemiebedingten Umstände wirkten sich auf alle Kategorien der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus: Nach vier Jahren mit positiven Wachstumsraten nahmen die *kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern* letztes Jahr deutlich ab (-15.7%; +2.8% im Jahr 2019). Besonders betroffen waren dabei das Gastgewerbe sowie der Bereich des Personalverleihs. Noch etwas akzentuierter fiel der Rückgang bei den *entsandten Dienstleistungserbringern* aus (-19.6%; +6.6% im Jahr 2019). Die Anzahl entsandter Dienstleistungserbringer fiel insbesondere im Baunebengewerbe sowie im verarbeitenden Gewerbe tiefer aus als im Vorjahr. Bei den selbständigen Dienstleistungserbringern gab es im Jahr 2020 ebenfalls eine Abnahme. (-12.9%; -1.6% im Jahr 2019).

Insgesamt bleibt der Schweizer Arbeitsmarkt für Dienstleistungserbringer aus dem EU-Raum attraktiv. Nach der ersten Welle/Lockdown und dem damit verbundenen Rückgang der Anzahl meldepflichtigen Kurzaufenthaltern kam es im Herbst 2020 zu einer Annäherung der monatlichen Meldungen an das Niveau der Vorjahre. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass unter den Branchen teilweise grosse Unterschiede bestehen. Einige Branchen, wie zum Beispiel die Gastronomie oder der Personalverleih, weisen starke monatliche Abweichungen von den Trends der Vorjahre auf, während in anderen Branchen, wie etwa im Bauhauptgewerbe oder im Handel, die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter über die Monate des Jahres 2020 relativ stabil blieb im Vergleich zu den selben Monaten in den Jahren zuvor.

Das von den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern geleistete Arbeitsvolumen im Jahr 2020 entspricht 31'363 Vollzeitäquivalenten. Dies entspricht einem Anteil von 0.8% des gesamten Schweizer Arbeitsvolumens (0.9% im Jahr 2019). Die Spannweite des Anteils von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern am totalen Arbeitsvolumen in den Kantonen reicht von 0.3% bis 2.1%.

---

<sup>2</sup> Der Begriff der meldepflichtigen Kurzaufenthalter umfasst die kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern, die entsandten Arbeitnehmenden sowie die selbständigen Dienstleistungserbringer.

## **Ergebnisse der Aktivitäten der Kontrollorgane**

Für das Jahr 2020 zeigt der Bericht einen Rückgang der Kontrollen von 41'305 auf 34'126 (-17%). Das in der EntsV festgelegte quantitative Mindestziel wurde somit knapp verpasst. Dieser Rückgang ist hauptsächlich durch die mit den sanitären Massnahmen verbundenen Einschränkungen zu erklären. So kann der Rückgang der Anzahl Kontrollen proportional mit der Dauer der Einschränkungen während der ersten Welle der Corona-Pandemie in Verbindung gebracht werden, als die meisten Vollzugsstellen gezwungen waren, ihre Aktivitäten deutlich zu reduzieren und in einigen Fällen sogar ganz einzustellen. So wurden die Vollzugsorgane während dieser Periode angehalten, nur auf konkrete Verdachtsmomente hin zu kontrollieren. Gleichzeitig ist die Anzahl der Dienstleistungserbringer aus der EU aufgrund der Einschränkungen deutlich zurückgegangen. Diese Dynamik ist auch in anderen Bereichen zu beobachten, beispielsweise in der Schwarzarbeitsbekämpfung (s. dazu BGSA-Bericht 2020<sup>3</sup>).

Im Verlauf des Berichtsjahres wurden 6% der Schweizer Betriebe und 30% aller entsandten Arbeitnehmenden einer Kontrolle hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen unterzogen. Überdies wurde der Erwerbsstatus von 30% der aus dem EU/EFTA-Raum stammenden und in der Schweiz tätigen selbständigen Dienstleistungserbringer überprüft. Die unterschiedliche Kontrollintensität bei den Schweizer Arbeitgebern und den entsandten Dienstleistern erklärt sich einerseits mit dem unterschiedlichen Unterbietungsrisiko der in der Schweiz geltenden minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen, andererseits aber auch mit dem Detaillierungsgrad der Kontrollen selbst. Die Schweizer Betriebe können – im Unterschied zu den Entsendebetrieben – jederzeit und auch rückwirkend über lange Zeiträume hinweg kontrolliert werden. Darüber hinaus werden Schweizer Betriebe – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes regelmässig kontrolliert. Deshalb ist die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern und bei entsandten Arbeitnehmenden nur bedingt miteinander vergleichbar.

Wenn im Rahmen der Kontrollen Lohnunterbietungen festgestellt werden, führen die TPK Verständigungsverfahren durch. Im Berichtsjahr waren 82% dieser Verfahren bei Entsendebetrieben erfolgreich, während die Erfolgsquote bei den Schweizer Betrieben bei 53% lag. Falls sie es für notwendig befinden, prüfen die Vollzugsorgane die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags oder den Erlass eines Normalarbeitsvertrags. In Branchen, welche einem gesetzlichen Mindestlohn (GAV oder NAV) unterliegen, können je nach Schwere der Verstösse auch Sanktionen in Form von Bussen oder Dienstleistungssperren für die Schweiz verhängt werden.

### *Einfluss der Kantone auf die nationalen Ergebnisse*

Aufgrund der Grösse ihrer Arbeitsmärkte, der geografischen Lage ihres Tätigkeitsgebietes oder ihrer Kontrollpolitik beeinflussen gewisse Vollzugsorgane die Ergebnisse auf nationaler Ebene stark. Eine Änderung der kantonalen Kontrollprioritäten von einem Jahr zum anderen kann in diesem Fall

---

<sup>3</sup> [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-des-bundesgesetzes-ueber-mas.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-des-bundesgesetzes-ueber-mas.html)

erhebliche Schwankungen des Totals verursachen, ohne dass dies für die Situation der gesamten Schweiz repräsentativ ist.

### **Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern**

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

In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge haben die kantonalen TPK bei Schweizer Arbeitgebern im Jahr 2020 6'635 Kontrollen durchgeführt. Dabei wurden 722 Fälle von Unterbietungen der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbestimmungen festgestellt. Die Lohnunterbietungsquote bei Schweizer Arbeitgebern lag bei 12% und ist somit leicht gestiegen (10% im Jahr 2019). Auch bei den Schweizer Arbeitnehmern stieg sie leicht an, auf 9 % (8% im 2019). Die kantonalen TPKs haben im Berichtsjahr zudem 3'060 Kontrollen zur Einhaltung der in einem NAV festgelegten Lohnbedingungen durchgeführt. Bei diesen Kontrollen wurden 434 Fälle von Verstössen gegen den gesetzlichen Mindestlohn eines NAVs festgestellt.

Ob diese Quoten zu- oder abnehmen, hängt zum einen von den jährlich unterschiedlichen Kontrollprioritäten der kantonalen TPK, zum anderen aber auch von den verschiedenen Ansätzen der Arbeitsmarktbeobachtung ab. Sie sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren, da sie nicht die generelle Lohnsituation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt widerspiegeln, sondern ein Aggregat mehrerer Strategien darstellen.

Die Kontrolle von Schweizer Arbeitgebern in Branchen, die einem ave GAV unterstellt sind, erfolgt durch die PK. Diese haben 2020 insgesamt 8'381 Betriebskontrollen und 65'041 Personenkontrollen durchgeführt. Dies entspricht einem Rückgang von 27% beziehungsweise 22% im Vergleich zu 2019. Die Kontrolle der Schweizer Arbeitgeber durch die PK fallen unter den ordentlichen Vollzug der ave GAV, weshalb der Bund, konkret das SECO, diese nicht steuert.

### **Kontrollen im Entsendebereich und bei Selbständigerwerbenden**

Die kantonalen TPK führten 2020 4'392 Kontrollen bei entsendenden Unternehmen durch, was einem Rückgang von 6% gegenüber dem Vorjahr entspricht. In Branchen ohne ave GAV wurden 29% der entsandten Arbeitnehmer kontrolliert. Die Lohnunterbietungsquote der entsendenden Unternehmen blieb stabil bei 15% (15% im Jahr 2019). Die Lohnunterbietungsquote bei entsandten Arbeitnehmern sank auf 13% (15% im Jahr 2019). Die kantonalen TPK haben im Berichtsjahr ausserdem 206 Kontrollen zur Einhaltung der in einem NAV festgelegten Lohnbedingungen durchgeführt. Bei diesen Kontrollen wurden 31 Verstösse gegen den gesetzlichen Mindestlohn eines NAV festgestellt.

Im Jahr 2020 führten die PKs 5'173 Kontrollen bei entsendenden Unternehmen und 11'747 Kontrollen bei entsandten Arbeitnehmern durch, was einem Rückgang von 15% beziehungsweise 17% im Vergleich zu 2019 entspricht. In den Branchen mit ave GAV wurden 31% der entsandten Arbeitnehmer kontrolliert. Die Quote der Verstösse im Entsendebereich blieb mit 21% stabil. Bei den entsandten Arbeitnehmern sank die Quote der Verstösse leicht auf 21% (22% im Jahr 2019).

Parallel dazu gingen die Kontrollen bei selbständigen Dienstleistungserbringern um 19% zurück. Die Vollzugsorgane haben 2020 den Erwerbsstatus von 4'862 selbständigen Dienstleistern überprüft; davon wurde bei 8% eine Scheinselbständigkeit vermutet (8% im Jahr 2019).

### **Schlussfolgerung**

Im Kontext der Pandemie ist die Feststellung nicht überraschend, dass die Inspektionstätigkeit 2020 im Vergleich zum Vorjahr abnahm. In einem aussergewöhnlichen und herausfordernden Jahr für die Vollzugsbehörden wurde das in der Verordnung festgelegte Mindestinspektionsziel dennoch fast erreicht. Die flankierenden Massnahmen trugen somit auch im Berichtsjahr ihren Beitrag dazu bei, die Arbeitsbedingungen und Löhne in der Schweiz zu schützen, auch in Zeiten einer Gesundheitskrise. Die festgestellten Verstoss- und Lohnunterbietungsquoten verblieben in der gleichen Grössenordnung wie im Jahr 2019.

Die flankierenden Massnahmen sind das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den staatlichen Behörden. Gemeinsam sorgen die FlaM für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, um den einheimischen wie auch den ausländischen Arbeitskräften die bestmöglichen Bedingungen zu gewährleisten.

## 1 Einleitung

Der vorliegende Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU befasst sich mit den Ergebnissen der Kontrolltätigkeit über die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen. Der Gesetzgeber hat zwei Akteure mit den Kontrollen von Schweizer Unternehmen sowie Dienstleistungserbringern aus dem EU/EFTA-Raum beauftragt: Die paritätischen Kommissionen kontrollieren in Branchen mit einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag, während die kantonalen tripartiten Kommissionen den Rest des Arbeitsmarktes überwachen. Der jährlich publizierte Bericht des SECO fasst die Resultate der Reportings dieser Vollzugsstellen über die flankierenden Massnahmen zusammen.

Der aktuelle Bericht präsentiert die Resultate für das Berichtsjahr 2020 und setzt diese in einen grösseren zeitlichen Kontext. In Kapitel 2 wird aufgezeigt wie sich die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter im letzten Jahr entwickelt hat. Meldepflichtige Kurzaufenthalter sind Personen aus dem EU/EFTA Raum, welche sich aus beruflichen Gründen weniger als 90 Arbeitstage binnen eines Jahres in der Schweiz aufhalten. Kapitel 3 fasst die wichtigsten Neuerungen und Diskussionen rund um das Schutzdispositiv FlaM als solches zusammen. Dieses Kapitel legt somit grundsätzliche Zusammenhänge des FlaM-Vollzugsystems dar und zeigt Änderungen auf, welche im Laufe der Zeit eingeführt wurden. Das letzte Kapitel fasst die Kontrolltätigkeiten in der Schweiz als Ganzes zusammen. Die Resultate auf Ebene Person oder Betrieb werden sowohl nach den zuständigen Kontrollorganen als auch nach Regionen und Branchen differenziert. Die Kontrolltätigkeit wird auch im Hinblick auf die formulierten Kontrollziele auf kantonaler und nationaler Ebene diskutiert. Nebst der Kontrolltätigkeit und den Kontrolleergebnissen zeigt der Bericht auch auf, welche Massnahmen aus Verstössen gegen geltende Vorschriften resultieren. Ergänzend liegt ein statistischer Anhang bei, welcher als integraler Bestandteil weitere Informationen über die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane liefert. Gemeinsam bieten der Bericht und der statistische Anhang einen detaillierten Überblick über die Umsetzung und den Vollzug der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr.

## 2 Kontext der FlaM in der Schweiz

Das Coronavirus und die damit verbundenen Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben die Schweizer Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 2020 wesentlich geprägt. Die Arbeitslosenquote im Jahresmittel stieg um 0.8 Prozentpunkte auf 3.1%<sup>4</sup>. Im April wurde bei der Kurzarbeitsentschädigung mit 1.3 Millionen Arbeitnehmenden ein historischer Höchstwert erreicht. Das reale BIP ging gemäss den vorliegenden provisorischen Ergebnissen um 2.9% zurück, was der stärksten Abnahme seit 1975 entspricht.<sup>5</sup> Dieser Kontext hat auch das Meldeverfahren im Rahmen des Freizügigkeitsabkommen mit der EU/EFTA beeinflusst.

Im März 2020 beschloss der Bundesrat mittels Verordnung eine weitgehende Einschränkung des öffentlichen Lebens, welche in der stärksten Form bis Mitte Mai anhielt. Im Rahmen dieses «Lockdowns» mussten sämtliche nicht lebensnotwendige Geschäfte schliessen sowie viele Dienstleister ihre Tätigkeiten einstellen. Die Aufsichtstätigkeiten der Kontrollorgane wurden während des Lockdowns stark reduziert und auf Fälle mit begründeten Verdachtsmomenten beschränkt. Diese Reduktion widerspiegelt sich folglich in den Resultaten aus den verschiedenen Themenbereichen des vorliegenden Berichts (Anzahl meldepflichtige Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA, Anzahl Betriebs- und Personenkontrollen, Verdachtsfälle, Rückmeldungen und Koordinationstätigkeit). Nach einer Entspannung der epidemiologischen Lage und der Lockerung vieler Einschränkungen während den Sommermonaten wurden ab Oktober wieder restriktivere Vorschriften eingeführt. Dabei setzten der Bund und die Kantone vorerst primär auf dezentrale Einschränkungsmassnahmen (beispielsweise Schliessung der Gastronomiebetriebe in der Westschweiz ab Ende Oktober), bevor dann Ende Dezember wiederum grossflächige Schliessungen folgten. Diese aussergewöhnlichen Umstände hatten denn auch einen starken Einfluss auf die gemeldeten Arbeitseinsätze von Dienstleistungserbringern aus dem EU-EFTA Raum in der Schweiz.

2.1 Überblick über die Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA im Jahr 2020  
Im Jahr 2020 haben sich 211'024<sup>6</sup> meldepflichtige Kurzaufenthalter aus der EU für einen Einsatz von maximal 90 Arbeitstagen in der Schweiz angemeldet. Dies entspricht einer Abnahme von 16.9% gegenüber dem Vorjahr und einer starken Abweichung vom durchschnittlichen jährlichen Wachstum seit dem Beginn der zu Verfügung stehenden Zeitreihe im Jahr 2005, welches bis zum Jahr 2019 7.5%<sup>7</sup> betrug. Der Rückgang im Jahr 2020 ist der stärkste Einbruch innerhalb dieser Zeitreihe. Dies ist nicht nur auf die geringere wirtschaftliche Nachfrage zurückzuführen, sondern auch auf zwischen März und Juni 2020 geltende Einreisebeschränkungen. Im Rahmen der Umsetzung der

---

<sup>4</sup> <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosenzahlen.html>

<sup>5</sup> Medienmitteilung des SECO vom 26.02.2021 «Bruttoinlandprodukt im 4. Quartal 2020: Die Erholung wurde gebremst»

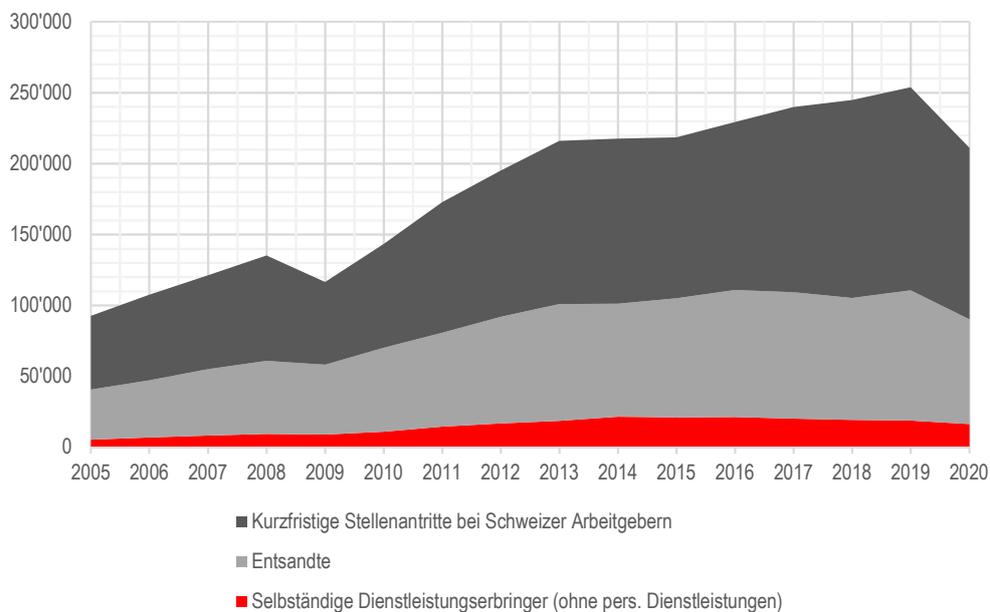
<sup>6</sup> Dieses Total enthält nicht die selbständigen Dienstleistungserbringer im Bereich der persönlichen Dienstleistungen.

<sup>7</sup> Zum durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 7.5% haben vor allem die Jahre vor 2013 (mit Ausnahme des Finanzkrisenjahrs 2009) beigetragen.

COVID-19-Verordnung 2 im Freizügigkeitsbereich hat das SEM den Kantonen während dieser Periode empfohlen, nur noch Meldungen von Personen zu bearbeiten, deren Tätigkeiten der Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Landesversorgung dienen.

Das geleistete Arbeitsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern in der Schweiz im Jahr 2020 betrug 7'934'886 Arbeitstage, was gemessen in Vollzeitäquivalenten<sup>8</sup> dem Arbeitsvolumen von 31'363 Personen entspricht. Dies bedeutet eine Abnahme von 12.2% gegenüber dem Vorjahr. Der Anteil der von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern geleisteten Arbeit am totalen Schweizer Arbeitsvolumen betrug 0.8% und war somit leicht geringer als im Vorjahr, als der Anteil 0.9% betrug. Die Spannweite des Anteils von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern am totalen Arbeitsvolumen in den Kantonen reichte von 0.3% bis 2.1%.

Abbildung 2.1: Entwicklung der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Tage), 2005-2020



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

Quelle: SEM

Die Abbildung 2.1 zeigt die Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter (max. 90 Arbeitstage) in den letzten 16 Jahren nach Kategorie. Die grösste Gruppe bildeten wie schon in den Jahren zuvor auch im Jahr 2020 die Gruppe der *kurzfristigen Stellenantritte* bei Schweizer Arbeitgebern mit einem Anteil von 57.2%. Als nächstgrösste Gruppe folgten die *entsandten Arbeitnehmenden* mit einem Anteil von 35% und als kleinste Gruppe führten die *selbständigen Dienstleistungserbringer* mit einem Anteil von 7.8% Arbeiten in der Schweiz aus.

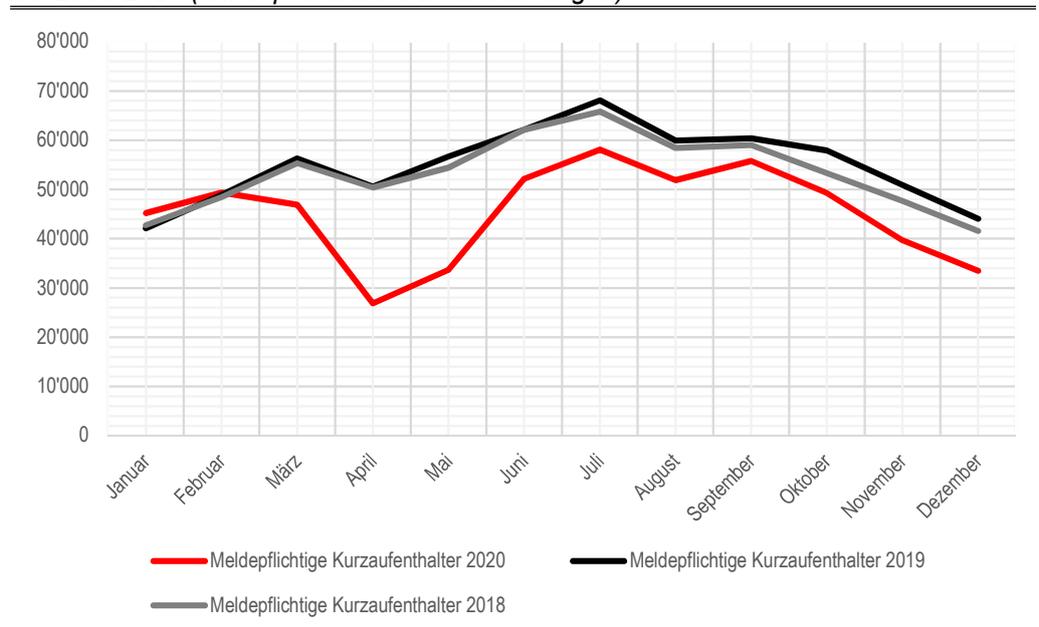
<sup>8</sup> In unseren Berechnungen entsprechen 253 geleistete Arbeitstage einem Vollzeitäquivalent. Dies entspricht der Anzahl effektiver Arbeitstage im Jahr unter Berücksichtigung von Wochenenden und gesetzlichen Feiertagen.

Die *kurzfristigen Stellenantritte* bei Schweizer Arbeitgebern haben im Vergleich zum Vorjahr um -15.7% abgenommen. Dies bedeutet, dass zum ersten Mal seit 2015 kein neuer Höchstwert der Anzahl Meldungen von kurzfristigen Stellenantritten registriert wurde. Zudem wurde bei den *Entsandten* eine Abnahme der Meldungen von -19.6% verzeichnet. Dieser Rückgang ist in etwa proportional zur Zeitdauer des harten Lock-downs im Frühjahr 2020. Bei den *selbständigen Dienstleistungserbringern* wurden seit 2016 stets Melderückgänge beobachtet, 2020 stellt hier keine Ausnahme dar. Im Vergleich zum Vorjahr betrug der Rückgang -12.9%.

*Entwicklung der meldepflichtigen Kurzaufenthalter im Jahresverlauf (Einfluss der Pandemie)*

Abbildung 2.2 zeigt auf, dass die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter zu Jahresbeginn leicht über dem Niveau der beiden Vorjahre lag. Mit Beginn der Reisebeschränkungen in der Schweiz und den Nachbarländern, auf Grund der ersten Welle der Corona-Pandemie im März, war ein deutlicher Rückgang der meldepflichtigen Dienstleistungserbringung festzustellen. Dieser erreichte seinen Höhepunkt im April, bevor sich im Sommer die Zahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter wieder dem Niveau der Vorjahre annäherte. Dieses wurde, auch infolge der zweiten Welle, in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 jedoch nicht mehr erreicht.

**Abbildung 2.2: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter (max. 90 Arbeitstage) pro Monat 2018-2020 (ohne persönliche Dienstleistungen)**



Quelle: SEM

2.2 Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern

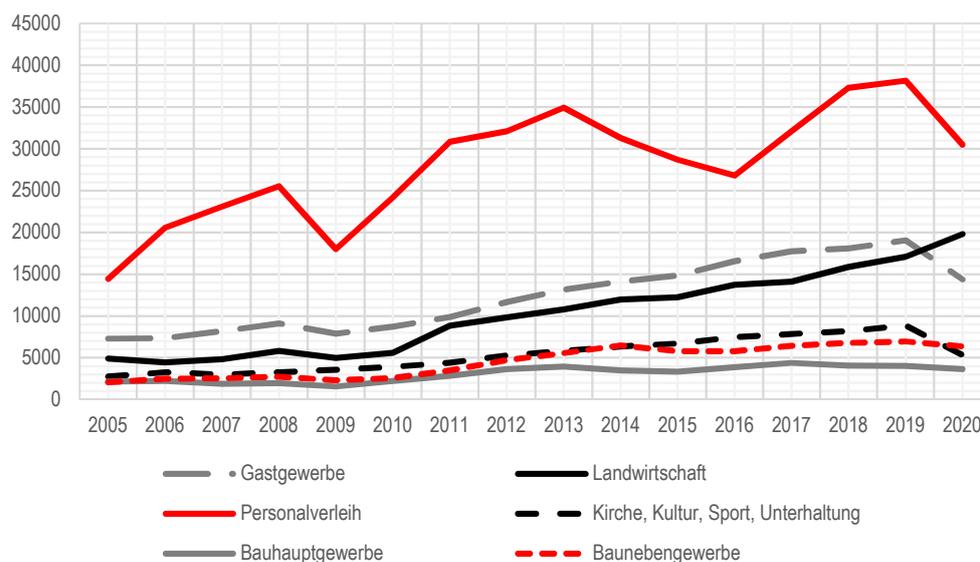
Die grösste Kategorie innerhalb der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus der EU stellen die kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern dar. Mit 120'803 Mel-

depflichtigen im Jahr 2020 wurde ein Rückgang von 22'452 Arbeitnehmenden verzeichnet. Wie Abbildung 2.3 zeigt, ist dieser Rückgang wesentlich auf die Branche des Personalverleihs (-20.1%, -7'658 Personen), des Gastgewerbes (-24.5%, -4'669 Personen) und die Branchengruppe bestehend aus Kirche, Kultur, Sport und Unterhaltung (-40%, -3'548 Personen) zurückzuführen. Unter den wenigen Branchen, welche im Jahr 2020 ein substantielles Wachstum im Bereich der kurzfristigen Stellenantritte verzeichnen konnten, sticht die Landwirtschaft (+15.9%, +2'713 Personen) heraus. Dieser Anstieg hat jedoch einen administrativen Hintergrund und bedeutet nicht zwingend, dass mehr ausländische Arbeitnehmende in der Schweizer Landwirtschaft tätig waren. Auch der Garten- und Landschaftsbau (+44.3%, +185 Personen) vermeldete mehr kurzfristige Stellenantritte im Vorjahresvergleich, allerdings auf verhältnismässig tiefem Niveau.

Auf kantonaler Ebene fällt ein Grossteil der kurzfristigen Stellenantritte auf die Kantone Waadt (11.4%), Genf (10.9%), Zürich (10.3%) und Tessin (9.3%). Diese vier grossen Arbeitsmarkregionen absorbieren gemeinsam 42% des gesamtschweizerischen Volumens. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da in jenen Kantonen auch 39.9% der ständigen Schweizer Erwerbsbevölkerung beschäftigt sind. Der starke Rückgang der kurzfristigen Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern schlägt sich auch in starken Rückgängen in beinahe allen Kantonen nieder. Der einzige Kanton, welcher im Jahr 2020 in diesem Bereich eine positive Entwicklung zu verzeichnen hatte, ist der Kanton Wallis mit einem Plus von 6.8%. Damit ist dieser Kanton, wo insbesondere die Landwirtschaft eine grosse Rolle spielt, nach mehreren Jahren mit einem starken Wachstum bei den kurzfristigen Stellenantritten neu der Kanton mit der fünfthöchsten Anzahl kurzfristiger Stellenantritte in der Schweiz.

**Landwirtschaft:** Die Landwirtschaft ist die Branche, welche im Vergleich zum Vorjahr klar am stärksten gewachsen ist, was die kurzfristigen Stellenantritte betrifft. Dies hängt mit den zusätzlichen Anforderungen für die Einreise von bewilligungspflichtigen Arbeitskräften während der Corona-Pandemie zusammen. Der gemessene Anstieg widerspiegelt daher nicht in vollem Ausmass eine Ausweitung der Arbeitskräftenachfrage in diesem Bereich, sondern hat zumindest teilweise einen administrativen Hintergrund.

Abbildung 2.3: Entwicklung der wichtigsten Branchen für kurzfristige Stellenantritte, 2005-2020



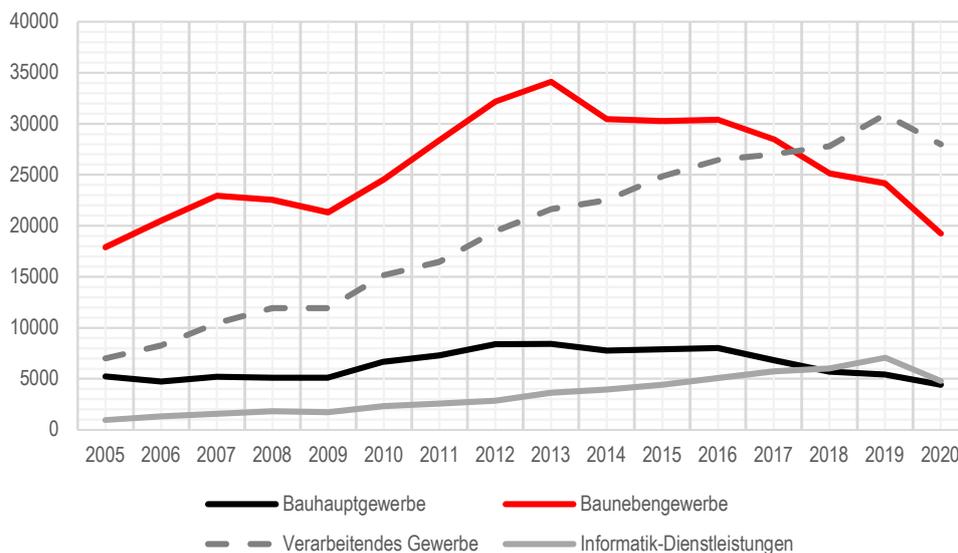
Quelle: SEM

### 2.3 Entsandte Arbeitnehmende

Bei den entsandten Arbeitnehmenden wurde im Jahr 2020 ein Rückgang um 18'015 Personen gegenüber dem Vorjahr registriert. Mit 73'819 Arbeitnehmenden erreichte die Anzahl Entsandte das gleiche Niveau wie im Jahr 2012. Quasi unverändert blieb dabei die Zusammensetzung nach Herkunftsländer. Der überwiegende Teil kommt aus den Nachbarländern Deutschland (49.3%), Italien (17.1%), Frankreich (8.6%) und Österreich (7.9%). Entsendungen aus den EU-8 Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) machen zusammen einen Anteil von 7.1% aus. Dieser Wert liegt für 2020 leicht tiefer als in den letzten Jahren. Dieser Rückgang ist insbesondere getrieben durch Abnahmen von entsandten Arbeitnehmenden aus Polen, Ungarn und der Slowakei.

Analysiert man die entsandten Arbeitnehmenden nach Branchen, ist die grösste Gruppe im verarbeitenden Gewerbe (37.9%) und im Baunebengewerbe (26.1%) beschäftigt. Die Rückgänge im Vorjahresvergleich in den genannten Branchen sind jedoch sehr deutlich wie Abbildung 2.4 zeigt. So gingen beispielsweise die entsandten Arbeitnehmenden im Baunebengewerbe um 20.3% zurück, was einer Abnahme von 4'907 Personen entspricht. Zu den weiteren Branchen in denen der Rückgang besonders akzentuiert war gehören: Kirche, Kultur, Sport und Unterhaltung (-54.4%, -1821 Personen), IT-Dienstleistungen (-32.2%, -2278 Personen) sowie die unternehmensbezogenen Dienstleistungen (-29.7%, -1452 Personen). Daneben gab es nur wenige Branchen, in welchen für das Jahr 2020 ein leichter Anstieg zu registrieren war. Dazu gehörten beispielsweise der Garten und Landschaftsbau (+31.7%, +57 Personen) oder das Gesundheits-, Veterinärwesen, Heime und Kinderkrippen (+3.9%, +15 Personen). Die Niveaus, auf welchen diese Anstiege stattfanden, sind jedoch so tief, dass sie statistisch kaum ins Gewicht fallen.

Abbildung 2.4: Entwicklung der Anzahl der entsandten Arbeitnehmenden nach Branche, 2005-2020



Quelle: SEM

Auf die kantonale Ebene aufgeschlüsselt, fiel knapp ein Drittel aller Aufträge für entsandte Arbeitnehmende auf die Kantone Zürich, Genf und Bern. Die grössten Abnahmen waren in den Kantonen Basel-Stadt, Zürich sowie in den Westschweizer Kantonen Genf, Waadt und Neuenburg zu verzeichnen. Im Kanton Zürich alleine sank die Anzahl der Arbeitnehmenden, welche zwecks eines Auftrages von Firmen mit Sitz im EU-EFTA-Raum in die Schweiz entsandt wurden, um 5'308 Personen, was einer relativen Abnahme von 27.6% gegenüber dem Vorjahr entspricht.

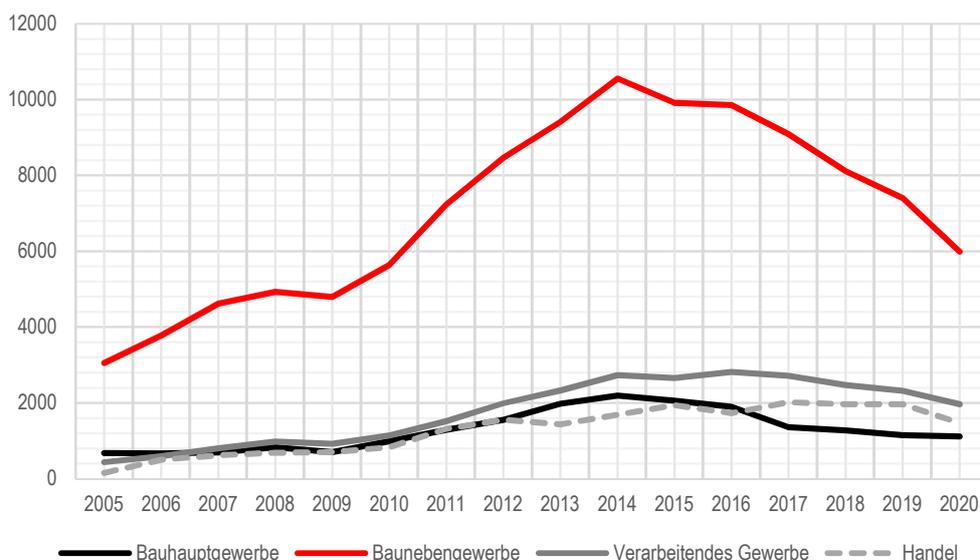
## 2.4 Selbständige Dienstleistungserbringer

Die Meldungen der selbständigen Dienstleistungserbringer sind das vierte Jahr in Folge zurückgegangen. Mit 16'402<sup>9</sup> Meldungen war im Vergleich zum letzten Jahr ein Rückgang von -2'440 Personen zu beobachten. Im Vergleich zu den oben beschriebenen Kategorien der Entsandten und der kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern fiel der Rückgang bei den selbständigen Dienstleistungserbringern weniger stark aus. Die neuerliche Reduktion der selbständigen Dienstleistungserbringer im Jahr 2020 ist v.a. auf tiefere Meldezahlen bei Selbständigen im Baunebengewerbe zurückzuführen. Zudem ist auch im verarbeitenden Gewerbe sowie im Handel ein Rückgang zu verzeichnen. Im Gegenzug dazu haben Meldungen in der Branchengruppe «Gesundheits-, Veterinärwesen, Heime, Kinderkrippen» spürbar zugenommen, wenn auch auf weiterhin tiefem Niveau (2019: 275; 2020: 399; +45.1%). Die Anzahl Meldungen in der Branchengruppe «Kirche, Kultur, Sport und Unterhaltung» sind nach zuletzt starken Anstiegen wieder gesunken, bleiben aber höher als die Anzahl Meldungen für die Branche des Bauhauptgewerbes oder des Handels (sh. Kasten).

### Kirche, Kultur, Sport und Unterhaltung:

Die Dienstleistungserbringer aus dieser Branche stammen zu einem grossen Teil aus den Nachbarländern. Die meisten Meldungen fallen dabei in die Kantone Zürich, Bern, Wallis und Genf. Detailliertere Analysen haben gezeigt, dass sich die gemeldeten Selbständigen überwiegend dem Bereich Kultur und Unterhaltung zuordnen lassen.

Abbildung 2.5: Entwicklung der Anzahl der selbständigen Dienstleistungserbringer (ohne persönliche Dienstleistungen), 2005-2020



Quelle: SEM

<sup>9</sup> Diese Zahl enthält nicht die Branche der persönlichen Dienstleistungen. In dieser Branche sind 7'404 Personen bei einem Total von 23'806 selbständigen Dienstleistungserbringern zu verzeichnen.

Aufgeschlüsselt nach Kantonen fällt über die Hälfte der Meldungen (51.5%) auf die fünf Kantone Zürich, Genf, Bern, Tessin und Basel-Stadt. Der einzige Kanton, in welchem im Jahr 2020 ein Anstieg verzeichnet wurde, ist der Kanton Wallis (+6.7%). Im Gegensatz dazu, verzeichnete der Kanton Basel-Stadt den deutlichsten Rückgang (-16.7%).

## 2.5 Internationaler Vergleich

Aus einer von der Europäischen Kommission publizierten Studie zu Entsendungen im EU- und EFTA-Raum geht hervor, dass die Schweiz im Jahr 2019 zu den fünf wichtigsten Empfängerstaaten für entsandte Arbeitnehmende und selbständige Dienstleistungserbringer zählte<sup>10</sup>. Da die Zahlen in diesem Bericht aus 2019 stammen, bilden sie die Situation vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Europa ab. Der Fluss von Entsandten und Selbständigen von Deutschland in die Schweiz gehörte zu den drei zahlenmässig stärksten Flüssen zwischen zwei Staaten überhaupt in diesem Zusammenhang<sup>11</sup>. Die Zahl der einreisenden Dienstleistungserbringer in die Schweiz war deutlich höher als die Anzahl in einem anderen Land tätig werdenden Dienstleistungserbringer aus der Schweiz. Die daraus resultierende positive Nettobilanz zeigt auf, dass der Schweizer Arbeitsmarkt auch 2019 sehr attraktiv für Entsendebetriebe und selbständige Dienstleistungserbringer aus der EU war. Die Schweiz liegt bei den Nettoempfängerstaaten wie bereits im Jahr 2018 auf Platz 3, hinter Spitzenreiter Frankreich und neu Österreich (2018: NL). Die grössten Nettoentsendestaaten im europäischen Vergleich waren 2019 Deutschland, Polen, Slowenien und die Slowakei.

---

<sup>10</sup> Frederic De Wispelaere, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet, Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2019, European Commission 2021

<sup>11</sup> Diese Analyse bezieht sich auf die Anzahl ausgestellter Entsendeformulare A1, welche das zuständige Sozialsystem bescheinigen um Sozialversicherungsbeiträge in mehr als einem EU- EFTA-Staat zu vermeiden.

### 3 Die FlaM in Kürze

#### 3.1 Das Dispositiv der flankierenden Massnahmen

Das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Die Unterzeichnung dieses Abkommens ermöglichte die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit. Damit können Staatsangehörige der Schweiz und der EU ihren Arbeits- und Aufenthaltsort innerhalb des Staatsgebiets der Vertragsstaaten frei wählen. Überdies wurde die grenzüberschreitende kurzfristige Dienstleistungserbringung teilweise liberalisiert (bis 90 Arbeitstage im Jahr).

Mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs ging der Verzicht auf die vorgängige Kontrolle der Einhaltung der üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen als Voraussetzung zur Erteilung einer Niederlassungs- und Arbeitsbewilligung ab 1. Juni 2004 einher. Die Befürchtung, dass aufgrund der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes ein Druck auf die Löhne entstehen könnte oder indirekt die einheimischen Arbeitskräfte verdrängt werden könnten, führten zur Einführung der flankierenden Massnahmen. Das Ziel dieser Massnahmen ist es, einerseits die missbräuchliche Unterbietung der Schweizer Arbeits- und Lohnbedingungen zu verhindern und andererseits gleiche Wettbewerbsbedingungen für die in- und ausländischen Unternehmen zu gewährleisten.

#### 3.1.1 Kontrollsystem zur Überprüfung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen

Die flankierenden Massnahmen umfassen im Wesentlichen das Gesetz über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsG)<sup>12</sup>, die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge (GAV)<sup>13</sup> und den Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV)<sup>14</sup>. Die flankierenden Massnahmen sehen eine umfassende Beobachtung des Arbeitsmarktes sowie gezielte Kontrollen der Arbeits- und Lohnbedingungen bei Schweizer Arbeitgebern und bei Unternehmen, die Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden, vor. Zudem geht es um die Überprüfung des Erwerbsstatus bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern.

Die Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurde verschiedenen Akteuren übertragen. Der Vollzug ist dual ausgestaltet, damit die Kontrollorgane ihre spezifischen Kompetenzen am besten einbringen können.

#### **Kurzfristige Dienstleistungserbringung von höchstens 90 Arbeitstagen:**

a) Entsendung von Arbeitnehmer eines in einem EU-/EFTA-Mitgliedstaat ansässigen Unternehmens im Hinblick auf die temporäre Erbringung einer Dienstleistung in der Schweiz

b) zeitlich begrenzte Ausübung einer selbständigen Tätigkeit durch eine Person mit Staatsangehörigkeit eines EU-/EFTA-Mitgliedstaates in der Schweiz, ohne sich hier niederzulassen.

#### **Allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag**

**(ave GAV):** Ein Gesamtarbeitsvertrag ist ein Vertrag zwischen den Arbeitnehmern und den Gewerkschaften, welcher die Lohn- und Arbeitsbedingungen regelt. Wird dieser vom Bundesrat für allgemeinverbindlich erklärt, gilt er für alle Unternehmen einer Branche.

<sup>12</sup> Das Gesetz vom 8. Oktober 1999 verpflichtet ausländische Arbeitgebende, welche Arbeitnehmende für eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsenden, die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen, die in nationalen Gesetzen, in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und in Normalarbeitsverträgen nach Art. 360a des Obligationenrechts (OR) festgelegt sind, einzuhalten.

<sup>13</sup> Im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen können unter anderem die Bestimmungen eines GAV bezüglich Mindestlöhnen, entsprechender Arbeitszeit und paritätischem Vollzug nach Art. 1a des Bundesgesetzes vom 29. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) erleichtert für allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Bestimmungen in erleichterten ave GAV gelten für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

<sup>14</sup> In Branchen, in denen kein GAV existiert, können im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinne von Art. 360a OR erlassen werden. Diese Bestimmungen in NAV gelten für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

Existiert kein ave GAV mit verbindlichen Arbeits- und Lohnbedingungen, kontrollieren die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die TPK sind aus Vertretern der Kantone, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften zusammengesetzt.

Die paritätischen Kommissionen (PK), bestehend aus Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände einer Branche, stellen die Einhaltung der Bestimmungen des GAV durch die Schweizer Arbeitgeber sicher. Das EntsG überträgt den PK zudem die Kontrolle der Einhaltung der ave GAV durch die Unternehmen, welche Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, sowie die Überprüfung des Erwerbsstatus von selbständigen Dienstleistungserbringern, die in ihrer Branche tätig sind.

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

Die Inspektoren führen in allen Regionen der Schweiz und in allen Branchen Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen durch. Sie kontrollieren die Schweizer Unternehmen, die ausländischen Arbeitgeber, welche Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, sowie die meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer. Die Kontrollen werden sowohl schriftlich als auch am Arbeitsort durchgeführt<sup>15</sup>. Falls Verstösse festgestellt werden, können sowohl individuelle<sup>16</sup> als auch kollektive<sup>17</sup> Massnahmen ergriffen werden.

### 3.1.2 Die Rolle des SECO

Das SECO als Aufsichtsbehörde sorgt für einen rechtskonformen und möglichst effizienten Vollzug der flankierenden Massnahmen. Somit trägt es einerseits zu gleichen Wettbewerbsbedingungen in Bezug auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen zwischen den schweizerischen und den ausländischen Unternehmen sowie andererseits zur Bekämpfung von Missbräuchen in Bezug auf Lohn- und Arbeitsbedingungen unabhängig der Nationalität der Arbeitnehmenden bei.

Im Rahmen seiner Aufgabe als Aufsichtsbehörde über den Vollzug der flankierenden Massnahmen stellt das SECO die Steuerung der Vollzugsorgane sicher. Es definiert

**Tripartite Kommission des Bundes (TPK Bund):** Die TPK Bund beobachtet den Arbeitsmarkt auf nationaler Ebene. Eine ihrer weiteren Aufgaben besteht darin, in jenen Branchen Untersuchungen zu veranlassen, in welchen eine Zunahme von Verstössen gegen die üblichen Lohnbedingungen vermutet wird.

**Kontrolle:** Die Überprüfung von entsandten Arbeitnehmenden oder von Mitarbeitenden eines Schweizer Betriebs muss zwingend die Überprüfung der Lohnbedingungen beinhalten, um als Kontrolle anerkannt zu werden.

<sup>15</sup> Eine Mehrheit der Kontrollen der PK erfolgt in Form einer Baustellenkontrolle. Zudem findet immer eine schriftliche Prüfung der einschlägigen Dokumente statt, anhand derer die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ermittelt werden kann (Arbeitsverträge, Lohnabrechnungen, Arbeitszeitaufzeichnungen usw.).

<sup>16</sup> Etwa Sanktionen gegen die fehlbaren in- und ausländischen Arbeitgeber.

<sup>17</sup> Etwa die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV oder der Erlass von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen.

insbesondere qualitative und quantitative Anforderungen gegenüber diesen Organen, um eine ausreichende Kontrolldichte und -qualität in der ganzen Schweiz sicherzustellen. Diese Anforderungen werden im Rahmen von Subventions- und Leistungsvereinbarungen festgelegt<sup>18</sup>. Das SECO prüft die Einhaltung dieser Anforderungen unter anderem im Rahmen von Audits, die bei den Vollzugsorganen durchgeführt werden.

### 3.1.3 Finanzierung

Die Entschädigung der Vollzugsorgane im Rahmen des Vollzugs der FlaM ist eine rechtliche Verpflichtung basierend auf dem EntsG und seiner Verordnung. Der Bund bzw. das SECO beteiligt sich finanziell am Vollzug der flankierenden Massnahmen<sup>19</sup>. Die Kantone werden mit 50% der Lohnkosten für die mit den Kontrollen beauftragten Inspektoren entschädigt. Die PK werden ihrerseits über eine Pauschale in der Höhe von CHF 650 je Kontrolle sowie einem Stundentarif von CHF 100 für Spezialkontrollen finanziert<sup>20</sup>.

Die Bedingungen dieser Vergütung sind in den mit den Vollzugsorganen abgeschlossenen Leistungs-/Subventionsvereinbarungen geregelt. Art und Umfang der von den Vollzugsorganen zu erwartenden Leistung sind in diesen Vereinbarungen festgelegt. Die Inspektionstätigkeit muss Mindeststandards erfüllen, damit eine Kontrolle entschädigungsberechtigt ist. Insbesondere sind die Vollzugsorgane verpflichtet, bei der Planung der Kontrollen eine risikobasierte Strategie anzuwenden und sie müssen bestimmte zwingende Schritte im Kontrollprozess umsetzen.

Die vom Bund an die Vollzugsorgane entrichtete Entschädigung soll es ihnen ermöglichen, die erwartete Leistung unter Berücksichtigung aller qualitativen Anforderungen zu erbringen.

#### *Finanzierung durch den Bund über die letzten Jahre*

Der Gesamtbetrag für den Bund beläuft sich für das Jahr 2020 auf fast CHF 15'700'000. Dieser Beitrag stellt die maximal geplante Finanzierung und nicht die tatsächlichen Ausgaben dar, welche im Berichtsjahr wahrscheinlich niedriger ausfallen werden. Im Jahr 2019 lag dieser Betrag bei CHF 15'350'000, im Jahr 2018 bei CHF 15'100'000 und bei 13'160'000 für 2017. Von den diesjährigen CHF 15'700'000 wurden 7'900'000 den Kantonen zugeteilt. Der Rest in der Höhe von CHF 7'800'000 wurde den PK zugeteilt.

**Finanzierung der Paritätischen Kommissionen (PK):** Die Pauschalen sollen die Aufwendungen für Kontrollen decken, welche im Rahmen des Vollzugs der flankierenden Massnahmen in Branchen mit ave GAV durchgeführt werden (nur für Kontrollen bei Entsendebetrieben sowie meldepflichtigen Selbständigerwerbenden; das SECO hat keine Aufsichtsfunktion über die Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern der PK).

<sup>18</sup> Die Zusammenarbeit zwischen dem WBF und den Kantonen bzw. zwischen dem SECO und den PK äussert sich unter anderem in den Leistungs- und Subventionsvereinbarungen, in denen hauptsächlich die Kontrollziele und die Finanzierung der Kontrolltätigkeit geregelt sind. Die Vereinbarungen definieren die Anzahl der Kontrollen und die im Rahmen der Kontrollen auszuführenden Tätigkeiten.

<sup>19</sup> Art. 7a EntsG.

<sup>20</sup> Die Anzahl der vom Bund mitfinanzierten Kontrollen kann für eine begrenzte Zeit in den besonders exponierten Branchen oder Regionen erhöht werden, wenn ein Vollzugsorgan in einem Antrag eine begründete Notwendigkeit ausweist. Gewisse Kontrollorgane haben von dieser Möglichkeit schon Gebrauch gemacht.

Im Jahr 2020 haben neun Kantone das System zur Finanzierung von Experten beansprucht.<sup>21</sup>

### Finanzierung der PK-Kontrollen

Die Kontrolle der Entsendebetriebe wird abgesehen von den Bundesbeiträgen durch Beiträge finanziert, welche die Entsendebetriebe den PK für den Vollzug des GAV entrichten müssen, analog den Beiträgen, welche die Schweizer Betriebe bezahlen müssen. Die Finanzierung des Vollzugs eines ave GAV erfolgt über sogenannte Vollzugskostenbeiträge, welche Arbeitgeber und Arbeitnehmende bezahlen. Die Pflicht zur Entrichtung dieser Beiträge ist im GAV geregelt und gilt aufgrund der Allgemeinverbindlicherklärung für alle unter den ave GAV fallende Arbeitgeber und Arbeitnehmende (auch sogenannte Aussenseiter, d.h. Nichtmitglieder der Verbände, die den GAV abgeschlossen haben). Die Arbeitgeber und Arbeitnehmenden müssen die Vollzugskostenbeiträge an eine von den GAV-Parteien eingerichtete und von ihnen paritätisch verwaltete Kasse bezahlen. Gestützt auf die Entsendeverordnung sind auch Entsendebetriebe und ihre Arbeitnehmenden verpflichtet, Vollzugskostenbeiträge zu bezahlen. Die Beiträge decken jedoch nur einen kleinen Teil der Kosten für die Kontrollen<sup>22</sup>. Der Rest, beziehungsweise der grösste Teil der durch die Kontrollen verursachten Kosten wird durch den Bund und zumindest teilweise auch durch die paritätischen Kommissionen finanziert (s. oben)<sup>23</sup>.

### 3.2 Nationale Mindestkontrollziele

Das nationale Mindestziel der durchzuführenden Kontrollen ist in der EntsV definiert. Aktuell ist es auf jährlich 35'000 Kontrollen festgelegt. Die Aufteilung der Kontrollen zwischen den verschiedenen Kategorien von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden wird risikobasiert festgelegt<sup>24</sup>. In Absprache zwischen dem Bund, den Sozialpartnern und den Kantonen sind auf nationaler Ebene jährlich einerseits zwischen 30% und 50% der

#### Finanzaufsicht:

Das SECO kontrolliert die Verwendung der gesprochenen Mittel der Paritätischen Organe. Diese müssen ihre Jahresrechnung jährlich einreichen. Die Kontrollen werden auf der Grundlage einer Risikoanalyse durchgeführt. Zusätzlich finden während des Jahres Finanzprüfungen vor Ort statt. Ziel dieser Kontrolltätigkeit ist es, sicherzustellen, dass die gesprochenen Mittel für die dafür vorgesehenen Zwecke eingesetzt werden.

<sup>21</sup> Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans (s. Kasten S. 24) wurden die Mittel für die Kantone im 2018 um 10% erhöht, damit Spezialisten (insbesondere Juristen und Informatiker) beigezogen werden können, die im Bereich des FlaM-Vollzugs benötigt werden.

<sup>22</sup> Die Ziele, für welche die paritätisch verwaltete Kasse die Vollzugskostenbeiträge verwenden darf, müssen im GAV selbst festgelegt sein (Weisungen über Beiträge). Allerdings dürfen die Beiträge nur für Ziele, die im Zusammenhang mit der im GAV geregelten Arbeitsbeziehungen stehen, verwendet werden. Dies beinhaltet insbesondere Betriebskontrollen. Die Beiträge dürfen nicht zum Zweck der Branchenförderung oder zur Finanzierung von Aktivitäten der Verbände verwendet werden. Die Vollzugskostenbeiträge müssen zudem für die im GAV erwähnten Zwecke eingesetzt werden; eine bedeutende Anhäufung von Mitteln ist untersagt. Rückstellungen sind nur gestattet, wenn sie für bestimmte Projekte notwendig sind. Das SECO kontrolliert die paritätisch verwalteten Kassen, indem sie deren Jahresrechnung überprüft sowie risikobasierte Kontrollen und Audits durchführt. Das Ziel der Kontrolltätigkeit besteht darin sicherzustellen, dass die Vollzugskostenbeiträge nicht auf unzulässige Weise verwendet werden und den tatsächlich vorgesehenen Zielen zufließen.

<sup>23</sup> Die Kontrolltätigkeiten bei Schweizer Arbeitgebern sind vollumfänglich durch die Vollzugskostenbeiträge gedeckt.

<sup>24</sup> Die Aufteilung der Kontrollen reflektiert die Absicht, vermehrt die entsandten Arbeitnehmenden zu kontrollieren, dies aufgrund des erhöhten Risikos von Lohnunterbietungen (Lohnschere zwischen der Schweiz und den EU/EFTA-Ländern). Während entsandte Arbeitnehmende nur für die Zeit ihres Einsatzes in der Schweiz kontrolliert werden können, können Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern auch für mehrere Jahre rückwirkend erfolgen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit einer Feststellung von allfälligen Verstössen bei Schweizer Betrieben zusätzlich.

entsandten Arbeitnehmenden und meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer zu kontrollieren. Andererseits sollen 3% der Schweizer Arbeitgeber bzw. 5% in den nationalen Fokusbranchen kontrolliert werden.

Das effektive Kontrollvolumen wird aufgrund der oben erwähnten Kontrollziele definiert und auf die verschiedenen Vollzugsorgane verteilt. Die Definition des Kontrollvolumens und seiner Verteilung auf Kantone und Wirtschaftsbranchen erfolgt auf Basis einer ersten Risikoanalyse. Diese wurde gemeinsam von Sozialpartnern, Kantonen und Bund entwickelt. Im Rahmen der Verhandlungen zwischen Bund und Vollzugsorganen in Bezug auf das zu realisierende Kontrollvolumen werden auch andere Parameter berücksichtigt, wie etwa die Situation auf dem regionalen Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit), die Grenzgängerbeschäftigung, die Unterbietungsquoten und das Kontrollvolumen der vergangenen Jahre. In besonders risikoexponierten Regionen oder Branchen können die zwischen den Vollzugsorganen und dem Bund vereinbarten Kontrollvorgaben erhöht werden. So liegt beispielsweise die Kontrolldichte in den Kantonen Tessin und Genf deutlich über derjenigen der anderen Regionen der Schweiz.

### 3.3 Das System der flankierenden Massnahmen in der Praxis

Im Jahr 2020 waren rund 115 Inspektoren für die kantonalen TPK damit betraut, die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz zu kontrollieren. Ihre Aufgabe besteht darin, in Betrieben, welche nicht einem ave GAV unterstellt sind, zu überprüfen, ob die bezahlten Löhne den orts- und branchenüblichen Verhältnissen entsprechen und keine Lohnunterbietungen festzustellen sind. Die Zahl der Inspektoren hat seit der Einführung der FlaM deutlich zugenommen, um den Entwicklungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt gerecht zu werden (86 Inspektoren im Jahr 2006-2007, 115 Inspektoren im Jahr 2020).

Die Anzahl an Inspektoren, welche von den PK oder ihren beauftragten Kontrollvereinen<sup>25</sup> für die Durchsetzung des Entsendegesetz eingesetzt werden und somit für die Kontrollen von Entsandten und selbständigen Dienstleistern zuständig sind, ist schwer zu schätzen. Diese sind in der Regel sowohl für den ordentlichen Vollzug der ave GAV als auch für die flankierenden Massnahmen zuständig und werden deshalb vom Bund pauschal pro Kontrolle entschädigt, welche im Vollzug des Entsendegesetz stattgefunden hat. (s. hierzu Abschnitt 3.1.3).

In der Umsetzung der FlaM spielt auch die Nutzung von Synergien eine wichtige Rolle. Die für den Vollzug verantwortlichen Instanzen sind in ständigem Austausch mit den für

**Nationale Mindestkontrollziele:** Die nationalen Mindestkontrollziele wurden 2018 im Zuge der Umsetzung des Aktionsplans zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen nach oben angepasst.

- 35'000 Kontrollen
- 3% der Schweizer Arbeitgeber
- 5% der Schweizer Arbeitgeber in den nationalen Fokusbranchen
- 30% bis 50% der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer

<sup>25</sup> Kontrollvereine sind extern beauftragte Organisationen, die für einige oder alle Kontrollen einer oder mehrerer PK sowie TPK zuständig sind. Sie bilden die Flächendimension im Kontrolldispositiv ab, während die zentralen und regionalen paritätischen Kommissionen die Branchendimension abbilden. Werden Kontrolltätigkeiten an einen oder verschiedene Kontrollvereine delegiert, ist die zentrale Paritätische Kommission für die Einhaltung von einheitlichen und qualitativ hochwertigen Abläufen bei den Kontrollen von entsandten und selbständigen Dienstleistungserbringern verantwortlich.

die Durchführung des Bundesgesetzes gegen Schwarzarbeit (BGSA) zuständigen Kontrollorganen, aber auch mit den Zollbehörden bezüglich Fragen der Mehrwertsteuer (MWST) sowie mit der Polizei. Im Rahmen der flankierenden Massnahmen können die Kontrollen auch eine Wirkung in Bereichen entfalten, die sich ausserhalb des eigentlichen Kontrollgegenstandes befinden.

### 3.4 Aktuelle Entwicklungen des FlaM-Dispositivs

Seit der Einführung der flankierenden Massnahmen im Jahr 2004 hat das System zahlreiche Weiterentwicklungen erfahren. Gesetzliche Anpassungen wurden vorgenommen und der Vollzug wurde den Bedürfnissen der Praxis angepasst. Die vergangenen Jahre waren dabei insbesondere von folgenden Entwicklungen geprägt: dem sukzessiven Ausbau der Kontroll- und Sanktionsinstrumente (bspw. Erhöhung der Bussgelder), dem schrittweisen Ausbau der Kontrollaktivität, der laufenden Verstärkung der Qualität der Kontrollaktivität sowie schliesslich der Einführung einer zielgerichteten risikobasierten Kontrolltätigkeit. So hat sich das System der flankierenden Massnahmen den sich verändernden Gegebenheiten laufend angepasst. Dort wo Lücken existierten, wurden Massnahmen eingeführt, um diese Mängel zu beheben<sup>26</sup>.

#### 3.4.1 Verbesserungen und Weiterentwicklungen des Vollzugs im Jahr 2020

Um die flankierenden Massnahmen laufend zu verbessern und deren Vollzug für die verschiedenen Akteure zu erleichtern, befinden sich verschiedene Projekte in der Umsetzungsphase.

Im Rahmen einer Pilotphase wurde ein Schnittstellen-Konzept für den Datenaustausch im FlaM-Vollzug (Kontrollvereine – PK – kantonale Behörden) getestet. Ziel ist es, Medienbrüche im Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen abzubauen und den Vollzug effizienter zu gestalten. Die Pilotphase wurde im Frühsommer 2020 abgeschlossen. In einer breiten Konsultation haben sich die Vollzugsorgane positiv zu den Erfahrungen geäussert und eine flächendeckende Nutzung im Vollzug begrüsst. Aufgrund der Rückmeldungen hat das SECO entschieden, eine Lösung, wie sie in der Pilotphase entwickelt wurde, zur Verfügung zu stellen. Ein entsprechendes Umsetzungsprojekt ist aktuell in Ausarbeitung.

Das Projekt «Optimierung und Weiterentwicklung Meldeverfahren» hat zum Ziel, das Online-Meldeverfahren zu optimieren und weiterzuentwickeln, damit in Zukunft die Triage verbessert, die Effizienz gesteigert und Missbräuche verhindert werden können. In einer ersten Phase wurden Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität und der Datenübermittlung erarbeitet («Optimierung»). Das für die Umsetzung federführende

---

<sup>26</sup> Für eine detaillierte Auflistung der Entwicklung des FlaM-Systems in Gesetzgebung und Vollzug siehe Kapitel 2 des FlaM-Berichts 2018 ([https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/FlaM-bericht\\_2018.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/FlaM-bericht_2018.html)).

Staatssekretariat für Migration (SEM) hat ein entsprechendes Umsetzungsprojekt lanciert (UPOM1) und im Herbst 2020 erste Massnahmen umgesetzt.<sup>27</sup> In einer zweiten Phase («Weiterentwicklung») wurden konzeptionell grundsätzlichere Fragen aufgegriffen, die sich auch im Kontext von mehreren parlamentarischen Vorstössen stellten.<sup>28</sup> Nach Abschluss der Grundlagenarbeiten durch die technische Arbeitsgruppe im letzten Jahr konnte dem SEM auch zu Phase 2 ein Bericht mit Massnahmenvorschlägen übermittelt werden. Ausgehend davon prüft das SEM zurzeit die Lancierung eines entsprechenden Umsetzungsprojekts.

### 3.4.2 Erfolgsfaktorenbericht bei der Umsetzung der flankierenden Massnahmen 2020

Das SECO verfügt seit 2010 über eine umfassende Strategie zur Aufsicht und Steuerung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr. So analysiert das SECO unter anderem regelmässig die Praxis der dezentralen Organe, die mit dem Vollzug der flankierenden Massnahmen betraut sind. Dazu führt es Audits bei diesen Organen durch, um die besten Praktiken («Best Practices») zu eruieren und die Vollzugsorgane dazu zu ermuntern, sich an diesen Praktiken zu orientieren.

Im Jahr 2016 hat das SECO einen ersten zusammenfassenden Bericht zu den Ergebnissen dieser Audits verfasst<sup>29</sup>, der erhebliche Schwächen im Vollzug offenlegte. In der Folge hat der Bundesrat am 4. März 2016 einen nationalen Aktionsplan zur Vollzugsverbesserung der flankierenden Massnahmen verabschiedet, der ab 2017 sukzessive umgesetzt wurde.

Ende 2020 hat das SECO auf der Grundlage der neuesten Audits einen erneuten Bericht veröffentlicht<sup>30</sup>. Die in diesem Rahmen geführten Untersuchungen haben gezeigt, dass der Aktionsplan Früchte getragen hat. Dennoch hat das SECO einige punktuelle Möglichkeiten festgestellt, mit denen der Vollzug der flankierenden Massnahmen weiter verbessert werden kann.

Das SECO ist derzeit dabei, die Prioritäten der Vollzugsoptimierung festzulegen. In der Folge wird im laufenden Jahr ein Umsetzungsprojekt mit verschiedenen Teilprojekten

**Aktionsplan:** Der im Jahr 2016 vom Bundesrat verabschiedete Aktionsplan hatte zum Ziel, die Qualität und Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit im Rahmen der flankierenden Massnahmen zu verbessern.

Zur Optimierung der Umsetzung des Aktionsplans haben sich Bund, Kantone und Sozialpartner für eine schrittweise, auf mehrere Perioden verteilte Umsetzung der verschiedenen Massnahmen festgelegt. Seit 2018 sind alle im Aktionsplan vorgesehenen Massnahmen in Kraft.

<sup>27</sup> Mit dem Release im Herbst 2020 wurde Etappe 1 von Phase 1 der Optimierung des Meldeverfahrens (UPOM1) abgewickelt. Dabei wurden folgende sechs Massnahmen umgesetzt («Quick Wins»): Ergänzung des Eingabefeldes Titel «Wirtschaftszweig» im Unternehmensprofil; Ergänzung und Aktualisierung der Dropdown-Liste «Wirtschaftszweig»; Erweiterung und Anpassung der Dropdown-Listen «Gewerbe» und «ausgeübte Tätigkeit»; Streichung des zusätzlichen Feldes «Sonstiges» in der Dropdown-Liste bei «Gewerbe»; Bei der Lohnangabe können nur noch Zahlen, Punkte und Komma eingegeben werden; Erhöhung der Kadenz der Übermittlung der Meldedaten ins ZEMIS von zwei auf viermal täglich.

<sup>28</sup> Vgl. Mo. 18.3758 Regazzi Fabio: *Zemis-Datenbank. Verbesserte Kontrollen dank Fehlerbehebung* und Mo. 18.4250 Müller Walter: *Flankierende Massnahmen modernisieren*.

<sup>29</sup> Bericht. Erfolgsfaktoren beim Vollzug der flankierenden Massnahmen auf Grundlage der Erfahrungen der Audits (Oktober 2012 – Mai 2015) ([https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/erfolgsfaktorenberichte/erfolgsfaktorenbericht\\_2016.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/erfolgsfaktorenberichte/erfolgsfaktorenbericht_2016.html)).

<sup>30</sup> Kurzbericht. Erfolgsfaktoren beim Vollzug der flankierenden Massnahmen auf Grundlage der Erfahrungen der Audits (Oktober 2012 – Dezember 2019), mit dazugehörigem technischem Bericht ([https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/erfolgsfaktorenberichte/erfolgsfaktorenbericht\\_2020.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/erfolgsfaktorenberichte/erfolgsfaktorenbericht_2020.html)).

gestartet. Die Umsetzung wird in enger Zusammenarbeit mit den Vollzugsorganen angegangen.

### 3.4.3 Parlamentarische Vorstösse zu den FlaM im Jahr 2020

Nachfolgend werden die parlamentarischen Vorstösse zu den FlaM dargestellt, die 2020 eingereicht oder weiterbehandelt wurden.

#### *Dringliche Interpellation Sozialdemokratische Fraktion 20.3474 «Würdige Arbeitsbedingungen für Haushaltshilfen»*

In ihrem Vorstoss 20.3474 «Würdige Arbeitsbedingungen für Haushaltshilfen» stellte die sozialdemokratische Fraktion dem Bundesrat verschiedene Fragen in Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen für Haushaltshilfen, da diese Berufsgruppe von der Coronakrise besonders betroffen war. In seiner Antwort hat der Bundesrat einerseits darauf hingewiesen, dass die zwingenden Bestimmungen des Obligationenrechts auch auf Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten anwendbar sind. Andererseits hat er ausgeführt, dass die TPK Bund die Hausangestellten seit mehreren Jahren als Branche im weiteren Fokus der Arbeitsmarktbeobachtung aufführt. Zudem hat der Bundesrat auf Empfehlung der TPK Bund den nationalen Normalarbeitsvertrag Hauswirtschaft mit zwingenden Mindestlöhnen Ende 2019 um drei Jahre verlängert.

#### *Standesinitiative des Kantons Tessin 18.306 «Bekämpfung des Lohndumpings. Erweiterung des Begriffs der missbräuchlichen Kündigung»*

Die Standesinitiative des Kantons Tessins 18.306 «Bekämpfung des Lohndumpings. Erweiterung des Begriffs der missbräuchlichen Kündigung» fordert die Bundesversammlung auf, die rechtlichen Bestimmungen betreffend die missbräuchliche Kündigung von Arbeitsverhältnissen im Obligationenrecht anzupassen, indem der Begriff der missbräuchlichen Kündigung erweitert wird. Neu soll eine Kündigung missbräuchlich sein, falls ein Mitarbeitender entlassen wird und die Nachfolgerin oder der Nachfolger ein tieferes Salär erhält. Die Standesinitiative wurde in den Kommissionen behandelt und unterschiedlich beurteilt. Die Debatte in den Räten steht noch aus.

#### *Standesinitiative des Kantons Tessin 18.326 «Informationspflicht gegenüber von Lohndumping betroffenen Arbeitnehmenden»*

Inhalt der Standesinitiative 18.326 «Informationspflicht gegenüber von Lohndumping betroffenen Arbeitnehmenden» des Kanton Tessin ist es, im Entsendegesetz eine Bestimmung aufzunehmen, die die Arbeitgeber verpflichten soll, ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über Verletzungen von zwingenden Mindestlöhnen aus Normalarbeitsverträgen zu informieren. Die Verletzung dieser Informationspflicht soll zudem sanktioniert werden können. Der Standesinitiative wurde im Jahr 2020 von den Kommissionen beider Räte Folge gegeben, weshalb die

Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Ständerates eine entsprechende Vorlage ausarbeitet.

*Motion Abate 18.3473 «Optimierung der flankierenden Massnahmen. Änderung von Artikel 2 des Entsendegesetzes» (siehe dazu auch FlaM Bericht 2019)*

Nachdem die Räte die Motion Abate 18.3473 «Optimierung der flankierenden Massnahmen. Änderung von Artikel 2 des Entsendegesetzes» im Jahr 2019 angenommen haben, wurde im Sommer 2020 eine Vernehmlassung zur Umsetzung durchgeführt. Gemäss dem Gesetzesentwurf müssen die kantonalen Mindestlöhne durch die Entsendefirmen eingehalten werden, sofern diese bzw. deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter den Anwendungsbereich eines kantonalen Mindestlohngesetzes fallen. Die Einhaltung soll durch die Kantone kontrolliert werden. Massgebend sollen dabei die Bestimmungen des kantonalen Rechts sein. Die Vorlage hat einerseits der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung Kanton und Bund Rechnung zu tragen und andererseits die Einhaltung des im Freizügigkeitsabkommen mit der EU verankerten Nichtdiskriminierungsgebot zu gewährleisten. Der Bundesrat hat die Botschaft am 28. April 2021 gutgeheissen und ans Parlament überwiesen.

*Parlamentarische Initiativen Feller/Gschwind 17.406-17.407 «Für eine moderne Sozialpartnerschaft» (siehe dazu auch FlaM Bericht 2019)*

Nach dem Folgegeben durch den Nationalrat im Jahr 2019 waren die parlamentarischen Initiativen *Feller/Gschwind 17.406n-17.407* im Jahr 2020 nicht traktandiert. Diese wurden im Jahr 2021 durch die WAK des Ständerates weiterbehandelt und vom Ständerat im März endgültig abgelehnt. Die zwei gleichlautenden parlamentarischen Initiativen wollten die Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV im AVEG flexibler gestalten. So sollte bei einem Arbeitgeberquorum unter 50% das gemischte Quorum entsprechend höher ausfallen. Dies hätte beispielsweise bedeutet, dass bei einem GAV, bei welchem nur 40% der Arbeitgeber am Gesamtarbeitsvertrag beteiligt gewesen wären, (Arbeitgeberquorum), diese mindestens 60% der Arbeitnehmenden hätten beschäftigen müssen (gemischtes Quorum).

*Motionen Ettlin (20.4738) und Gutjahr (20.4649) «Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen»*

Die gleichlautende Motionen Ettlin (20.4738) und Gutjahr (20.4649) «Sozialpartnerschaft vor umstrittenen Eingriffen schützen» verlangen, ähnlich wie die Motion Baumann (18.3934), die Ende 2019 abgelehnt wurde, dass Bestimmungen des allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages zu Mindestlohn, 13. Monatslohn und Ferienanspruch anderslautenden Bestimmungen der Kantone vorgehen. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme die Ablehnung beantragt. Er begründet dies unter an-

derem mit den verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Kantone, sozialpolitische Mindestlöhne festzulegen und dass er es als problematisch erachtet, wenn ein allgemeinverbindlicher GAV kantonalen Gesetzen oder gar kantonalen Verfassungen vorgehen soll. Die Motion Ettlin wurde vom Ständerat im März 2021 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben zur Vorprüfung überwiesen.

## 4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane auf nationaler Ebene

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, hatten die Einschränkungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bedeutende Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung und die Kontrolltätigkeit im Jahr 2020. In gewissen Kontrollbereichen waren im Vergleich zu den Vorjahren entsprechende Abweichungen festzustellen.

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

### 4.1 Zielerreichung

Die Vollzugsorgane haben im Jahr 2020 insgesamt 34'126 Kontrollen durchgeführt. Das in der EntsV festgelegte Minimalziel wurde demnach knapp nicht erreicht (s. Tabelle 4.1). Es ist dies das erste Mal seit 2008, dass das Kontrollniveau tiefer liegt als das in der Verordnung geforderte gesetzliche Minimalziel. Dieser Rückgang der Anzahl Kontrollen (-17% im Vergleich zu 2019) erklärt sich im Wesentlichen mit den Einschränkungen aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie. So haben die meisten Vollzugsstellen ihre Kontrollaktivitäten vor Ort während der ersten Welle der Pandemie im Frühjahr 2020 entweder stark reduziert oder in gewissen Fällen vollständig eingestellt. Gleichzeitig hat die Anzahl der Dienstleister aus der EU aufgrund der eingeführten Einreisebeschränkungen deutlich abgenommen (s. Kapitel 2).

**Tabelle 4.1: Total der von kantonalen TPK und PK durchgeführten Kontrollen seit 2012**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ohne ave GAV	15'205	16'172	17'923	19'611	19'114	19'096	19'619	18'785	16'699
mit ave GAV	21'509	21'609	20'869	23'470	21'356	23'610	21'420	20'862	16'010
PK mit kantonalen ave GAV	2'195	1'778	1'630	1'661	1'359	1'437	1'046	1'658	1'417
<b>Total</b>	<b>38'909</b>	<b>39'559</b>	<b>40'422</b>	<b>44'753</b>	<b>41'829</b>	<b>44'143</b>	<b>42'085</b>	<b>41'305</b>	<b>34'126</b>
<b>Gesetzliches Ziel</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>27'000</b>	<b>35'000</b>	<b>35'000</b>	<b>35'000</b>

Quelle: SECO

Gemäss den von der TPK Bund festgelegten Zielen müssen 3% aller Schweizer Arbeitgeber kontrolliert werden (5% der Schweizer Arbeitgeber in den Fokusbranchen).

#### Vollzugsempfehlungen aufgrund der Pandemie:

Das SECO hat am 20. März den Vollzugsorganen eine Reihe von Empfehlungen übermittelt. Die Vollzugsorgane sollten auf alle nicht notwendigen Tätigkeiten verzichten, die direkten Personenkontakt beinhalten. So wurden Lohn- und andere Kontrollen vor Ort, sofern sie nicht dringlich waren, vorübergehend suspendiert. Diese Empfehlung ist am 17. Juni wieder aufgehoben worden.

Bei den entsandten Arbeitnehmenden und den meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern beträgt das Kontrollziel 30%-50% der Arbeitnehmenden. Diese Ziele konnten erreicht werden. Im Jahr 2020 wurden 6% der Schweizer Arbeitgeber, 30% der entsandten Arbeitnehmenden und 30% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer kontrolliert (s. Tabelle 4.2).

Die mit der Pandemie verbundene aussergewöhnliche Situation macht eine Interpretation des für 2020 festgestellten Rückgangs der Kontrollen schwierig, insbesondere, wenn man sie mit den vergangenen Jahren in Beziehung setzen will. Nichtsdestotrotz kann eine leichte Tendenz zur Abnahme des Kontrollvolumens bei den entsandten Arbeitnehmenden über die letzten Jahre festgestellt werden<sup>31</sup>. Dieser Trend entspricht dem Willen, bei Entsendebetrieben, welche die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten, keine wiederholten Kontrollen durchzuführen, sofern keine konkreten Verdachtsmomente dies rechtfertigen. Die Kontrollziele wurden folglich durch die TPK Bund 2017 reduziert, um diesem Willen zu entsprechen und die Anzahl der unerwünschten Mehrfachkontrollen zu limitieren. Gleichzeitig wurde der Schwerpunkt vermehrt auf die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern gelegt.

**Kontrolltätigkeit:**

Die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen wird in allen Regionen der Schweiz, aber auch in allen Wirtschaftsbranchen überprüft.

*Tabelle 4.2: Zielerreichung auf nationaler Ebene*

	Branchen mit ave GAV	Branchen ohne ave GAV	Total
Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern	9'436	9'695	19'131
Anzahl Arbeitsstätten	194'652	125'634	320'286
<b>Anteil der kontrollierten Arbeitsstätten</b>	<b>5%</b>	<b>8%</b>	<b>6%</b>
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten	12'212	9'840	22'052
Anzahl meldepflichtiger Entsandte	39'313	34'339	73'652
<b>Anteil der kontrollierten Entsandten</b>	<b>31%</b>	<b>29%</b>	<b>30%</b>
Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden	2'456	2'406	4'862
Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbende	8'876	7'526	16'402
<b>Anteil der kontrollierten Selbständigerwerbenden</b>	<b>28%</b>	<b>32%</b>	<b>30%</b>

Die Kontrollziele werden teilweise als Personenkontrollen, teilweise als Betriebskontrollen definiert. Quelle: SECO, Modell Egger

**Kriterien für die Beurteilung der Ziele:**

Die Ziele werden in Anzahl Unternehmen für Schweizer Arbeitgeber und in Anzahl Personen für entsandte und selbständige Dienstleister festgelegt.

*Kontrollintensität auf nationaler Ebene*

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

Der Unterschied zwischen dem Anteil der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern und dem Anteil der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden erklärt sich dadurch, dass die Kontrollen bei Schweizer Betrieben – im Gegensatz zur Kontrolle von entsandten

<sup>31</sup> 2014: 41%, 2015: 40%, 2016: 36%, 2017: 36%, 2018: 35%, 2019: 29%, 2020: 30%.

Arbeitnehmenden – rückwirkend für längere Perioden durchgeführt werden können. Mit anderen Worten: Während der Anteil der kontrollierten Schweizer Arbeitgeber geringer ist, gehen diese Kontrollen mehr in die Tiefe. Der Anteil der kontrollierten Arbeitnehmenden bei Schweizer Betrieben ist in der Regel höher, eine Kontrolle kann sogar alle Arbeitnehmenden eines Unternehmens betreffen. Für ausländische Dienstleistungserbringer bezieht sich die Kontrolle hingegen nur auf die Dauer der spezifisch in der Schweiz erbrachten Dienstleistung<sup>32</sup>. Ein Schweizer Betrieb kann jederzeit und für den gegenwärtigen Zeitraum wie auch für vergangene Perioden kontrolliert werden. In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass die Schweizer Arbeitgeber – im Gegensatz zu den Entsendebetrieben – auch im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit und dem Vollzug des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einer intensiven Aufsicht unterliegen<sup>33</sup>. Somit sind die Kontrollintensitäten bei Schweizer Arbeitgebern und bei entsandten Arbeitnehmenden, wie sie in Tabelle 4.2 dargestellt sind, nicht miteinander vergleichbar.

Zudem besteht für den Bund einzig bezüglich der Kontrolle von ausländischen Dienstleistungserbringern eine rechtliche Grundlage zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den kantonalen Organen sowie von Subventionsvereinbarungen mit den PK in ave GAV-Branchen<sup>34</sup>. Die durch ave GAV abgedeckten Branchen, die nicht oder nur sehr schwach von der ausländischen Dienstleistungserbringung betroffen sind, haben mit dem SECO keine Subventionsvereinbarungen abgeschlossen. Sie sind folglich auch nicht verpflichtet, über ihre Kontrolltätigkeit Bericht zu erstatten. Ein Teil der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in ave GAV-Branchen ist demnach nicht im FlaM-Reporting enthalten<sup>35</sup>. Überdies leiteten mehrere Kantone die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern im Bereich der 34 kantonalen ave GAV nicht weiter. Somit wird der in diesem Bericht ausgewiesene Umfang der Kontrollen bei Schweizer Betrieben unterschätzt.

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

Die detaillierte Analyse der Aufteilung der Kontrollen im Jahr 2020 zeigt, dass 56% der Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, 30% bei Entsendebetrieben und 14% bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern stattgefunden haben. Im Bereich der Personenkontrollen wurden 80% dieser Kontrollen bei Angestellten von

**Kontrollintensität bei Schweizer Unternehmern:**

Zusätzlich zu den Kontrollen im Zusammenhang mit den flankierenden Massnahmen unterlagen die Schweizer Unternehmen im Jahr 2020 unter anderem den folgenden Kontrollen:

- 10'345 Kontrollen im Kampf gegen Schwarzarbeit
- 56'080 Kontrollen im Rahmen der Durchsetzung des Arbeitsgesetzes (ArG) und des Unfallversicherungsgesetzes (UVG)

<sup>32</sup> Die Entsendungen in die Schweiz dauern zu einem Drittel nur einen Tag und zu 75% weniger als fünf Tage.

<sup>33</sup> In seinem Bericht vom 29.05.2019 zum Postulat 15.3117 de Courten "Abbau von Regulierungskosten. Bonusorientierte Kontrollintervalle für Betriebe und Anlagen" hat der Bundesrat die Frage der Kontrollintensität bei Schweizer Unternehmen umfassend behandelt: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2019.msg-id-75262.html>

<sup>34</sup> Die Kontrolltätigkeit der PK bei den Schweizer Arbeitgebern fällt unter den ordentlichen Vollzug der GAV. Das SECO übt keine Aufsicht über diesen Kontrollbereich aus und unterstützt die diesbezügliche Kontrolltätigkeit auch nicht finanziell.

<sup>35</sup> Von den 36 ave GAV (Stand vom 01.07.2020) übermitteln 3 PK keine Daten. Da letztere nicht von Entsendungen betroffen sind, verfügt das SECO auch über keine Vereinbarungen mit diesen.

Schweizer Betrieben durchgeführt. Der Rest teilt sich auf entsandte Arbeitnehmende (16%) und selbständige Dienstleister (4%) auf.

#### **Kasten 4.1: Interpretation der Resultate**

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

##### *Risikobasierte Kontrollstrategie*

Die Vollzugsorgane verteilen die Kontrollen nach den spezifischen Risiken ihrer Regionen und Branchen. Das dezentralisierte und duale System der flankierenden Massnahmen ermöglicht es den Kantonsbehörden ihre Kontrollpolitik lokal auszurichten und sich auf die für ihre Situation spezifischen Herausforderungen und Risiken zu konzentrieren.

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

##### *Einfluss der Kantone auf die nationalen Ergebnisse*

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

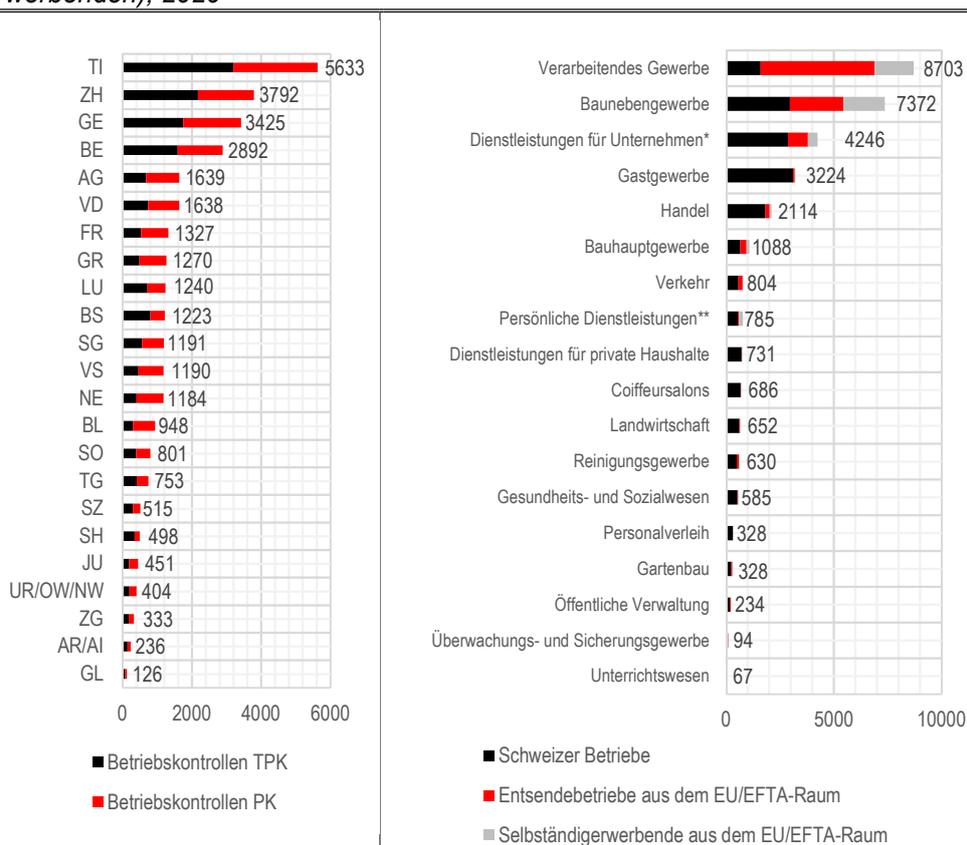
#### 4.2 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Schweizer Arbeitgebern, Entsendebetrieben und Selbständigerwerbenden

Das Kontrollvolumen ist in der gesamten Schweiz auf die verschiedenen Kantone und Branchen verteilt. Die Aufteilung zwischen den Kantonen und den Branchen hängt von der Grösse des entsprechenden Arbeitsmarktes, der Anzahl grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern und dem Einfluss der Personenfreizügigkeit auf die kantonalen Arbeitsmärkte ab. Die jährlichen Schwankungen lassen sich auch mit weiteren Faktoren erklären, so etwa mit dem Ausmass der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in einer Branche oder aber mit dem Risiko für Lohnunterbietungen oder für Verstösse gegen die Bestimmungen von ave GAV.

Wie in Abbildung 4.1 ersichtlich, war die Kontrolltätigkeit in den Kantonen Tessin, Zürich und Genf am höchsten. Einerseits erklärt sich diese Feststellung mit der Arbeitsmarktgrösse der genannten Kantone. Andererseits sind sie das Ergebnis unterschiedlicher Strategien der Kantone, aber auch einer stärkeren Risikoexposition, insbesondere in den Grenzregionen. Die Tabelle 4.3 stellt die Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene dar und zeigt, wo die Kontrollschwerpunkte gesetzt wurden. Die Abdeckung durch ave GAV variiert zudem je nach Kanton, was die unterschiedliche Aufteilung der Kontrollen durch kantonale TPK und PK grösstenteils erklärt.

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, waren auch in diesem Berichtsjahr die ausländischen Dienstleistungserbringer grossmehrerheitlich im verarbeitenden Gewerbe sowie im Baunebengewerbe tätig. Deshalb finden dort auch häufigere Kontrollen statt. Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern werden hauptsächlich im Gastgewerbe, aber auch im Baunebengewerbe und im Bereich Dienstleistungen für Unternehmen vorgenommen

**Abbildung 4.1: Betriebskontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (bei Schweizer Unternehmen, bei Entsendebetrieben und bei Selbständig-erwerbenden), 2020**



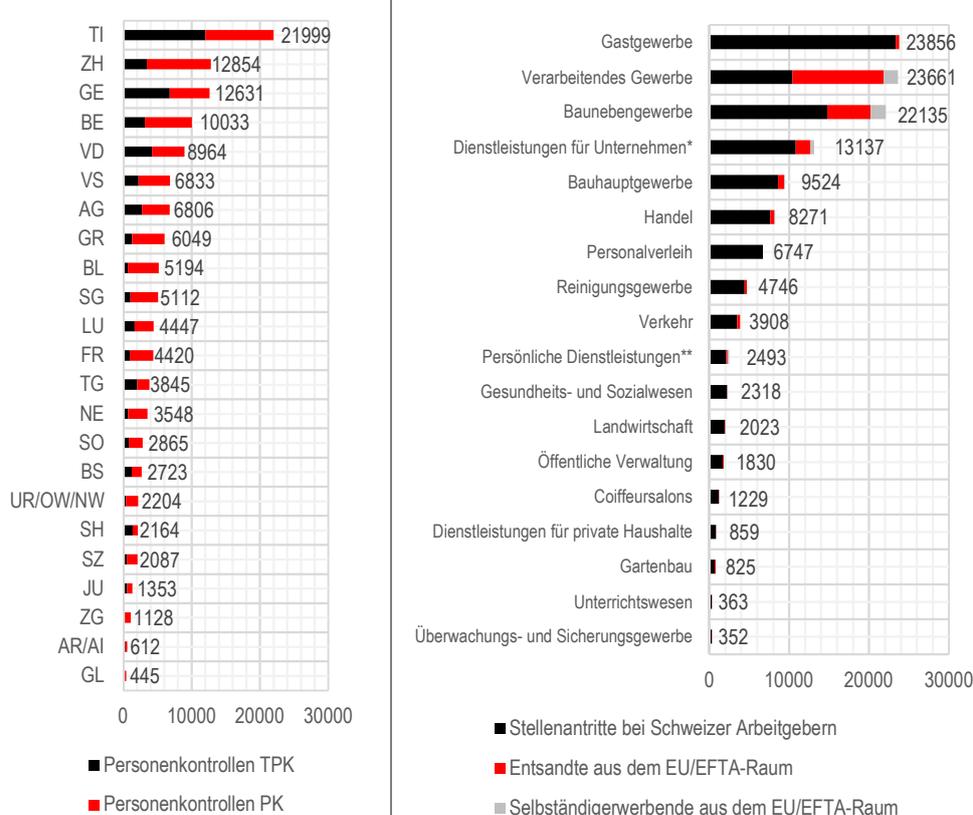
Ohne Kontrollen durch PK von kantonalen ave GAV. \*Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung. \*\* Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Dienstleistungen für private Haushalte. Quelle: SECO

Die Abbildung 4.2 zeigt, dass sich die Branchenverteilung verändert, wenn man von der Ebene Betriebskontrollen auf die Ebene Personenkontrollen wechselt. Das Gastgewerbe ist die Branche mit den meisten Personenkontrollen. In dieser Branche

werden auch am meisten kurzfristige Stellenantritten registriert: Es handelt sich dabei um Arbeitnehmende aus der EU, die durch Schweizer Unternehmen für maximal 90 Arbeitstage im Jahr angestellt werden. Die überwiegende Mehrzahl der Kontrollen im Gastgewerbe wird von der zuständigen paritätischen Kommission durchgeführt. Die Branchen der verarbeitenden Industrie, des Baunebengewerbes, des Bauhauptgewerbes und der Dienstleistungen für Unternehmen wurden ebenfalls stark kontrolliert. Demnach wird in Branchen mit vielen ausländischen Dienstleistungserbringern und kurzfristigen Stellenantritten eine höhere Anzahl Kontrollen durchgeführt.

**Gastgewerbe:** Eine sehr grosse Anzahl von Kontrollen werden jährlich bei Schweizer Gastgewerbebetrieben durchgeführt. Aufgrund der sanitären Einschränkungen und der vorübergehenden Schliessung der Betriebe sank die Kontrolltätigkeit im Vergleich zum Vorjahr, blieb aber insgesamt hoch.

Abbildung 4.2: Anzahl Personenkontrollen durch kantonale TPK und PK nach Region und Branche (inkl. kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Betrieben, entsandte Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende), 2020



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

Die Kompetenz zur Festlegung der Kontrollschwerpunkte in der Arbeitsmarktbeobachtung obliegt den kantonalen TPK. Diese berücksichtigen dabei unter anderem die von der TPK des Bundes definierten Fokusbranchen. Die TPK Bund bestimmt jährlich Fokusbranchen, in welchen eine intensivere Kontrolltätigkeit zu erfolgen hat als in anderen Branchen. Die kantonalen TPK legen gemäss der Situation des kantonalen Arbeitsmarkts auch eigene Schwerpunkte fest (s. Tabelle 4.3).

**Tabelle 4.3: Fokusbranchen auf nationaler und kantonaler Ebene**

	2019	2020
<b>Auf Bundes-ebene</b>	<b>Überwachung und Sicherheit, Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Personalverleih, Reinigung, Detailhandel</b>	<b>Gastgewerbe, Personalverleih, Baunebengewerbe, Überwachung und Sicherheit, Reinigung, Coiffeurgewerbe, Detailhandel, Landwirtschaft</b>
AG	Hauswirtschaft, Chemische und pharmazeutische Industrie, Fitnesscenters, Alters- und Pflegeheime, Detailhandel Uhren-Schmuck-Edelsteine	Hauswirtschaft, Kosmetikstudios, Lebensmittel- und Getränkeherstellung (ungelehrte Produktionsmitarbeitende), Detailhandel Telefonie, Liegenschaftsverwaltungen (kaufmännisches Personal)
AI	Hauswirtschaft, Praktika in Kitas	IT, Immobilien, Transport
AR	Strassentransport, Hauswirtschaft, Praktika in Kitas	Kita, Hauswirtschaft
BE	Baunebengewerbe, Hauswirtschaft, Maschinenbau, KITA-Betreuer	Baugewerbe, Ausbaugewerbe, Hauswirtschaft, Maschinenbau
BL	Maschinenbau, Wäschereien	Reiterhöfe, Immobilienwesen (Liegenschaftsverwaltung), Hauswirtschaft
BS	Strassentransport, Hauswirtschaft, Gesundheits- und Sozialwesen, IT-Consulting	Strassentransport, Hauswirtschaft, Immobilienwesen / IT, Kosmetikinstitute, Detailhandel inklusive Apotheken und Drogerien
FR	Surveillance et sécurité, Commerce de détail (sauf les grandes entreprises ayant des CCT d'entreprise), Agriculture, Transport routier, Economie domestique	Crèches privées, fitness et installation sportive, immobilier
GE	Publicité, Assistance au sol aux compagnies aériennes, les stages, tous secteurs confondus, sont à observer de manière renforcée	Travail avec les plateformes, Stages, Secteur de l'aide et soins à domicile
GR	Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte, Architektur- und Ingenieurbüro, Landwirtschaft	Bodenlegergewerbe, Strassentransport, Immobilienwesen, IT-Betriebe, Kosmetikbetriebe, Fitnesszentren, Nahrungsmittelindustrie, Bergbahnen
JU	Horlogerie	Horlogerie, Transports routiers, Stages on crèches, Sylviculture
LU	Detailhandel Kleinstbetriebe, Entsorgung / Recycling, Hauswirtschaft und private Pflege, Kindertagesstätten (KITA), Maschinenbau	Kindertagesstätten, Hauswirtschaft, Fitnesszentren und Sportanlagen, Kosmetikinstitute, IT
NE	Fitness	Agriculture
SG	Automobilzulieferer, Produktionsmitarbeiter	Bodenlegerei, Immobilienwesen
SH	IT Branche, Spitex, Hauswirtschaft	IT Branche
SZ		Kindertagesstätten (nur Praktika vor Lehre)
SO	Sicherheitsgewerbe, Detailhandel	Autogewerbe (Garagen und Pneuhandel), Kosmetikinstitute und Nailstudios
TG	Immobilienverwaltungen, Versandhandel, online-Handel	Lebensmittelherstellung / Nahrungsmittelindustrie, Pneuhandel, Fitnesscenter und Sportanlagen
TI	Toutes les branches des CTT déjà en vigueur en 2019 et en plus les branches suivantes : Horlogerie (entreprises non soumises à la Convention), Fabrication d'équipements électriques, Vente par correspondance ou via internet, Activités de conditionnement, Traitement et élimination des déchets non dangereux, Activités des médecins (contrôles sur les assistants au cabinet médical), Autres services auxiliaires des transports, Autres activités de poste et de courrier, Activités des agences de voyage et de voyagistes, Courtage de valeurs mobilières et de marchandises, Activités immobilières, Design industriel et des produits	Toutes les branches des 22 CTT en vigueur en 2020 et, en plus, les branches suivantes : Studi medici generici e specialistici, Impiegati di commercio nelle attività di agenti e intermediari delle assicurazioni, Fabricazione di articoli in gomma e materie plastiche, Centri fitness
UR- OW- NW	Kindertagesstätten (nur Praktika vor Lehre)	Kindertagesstätten (nur Praktika vor Lehre)
VD	Industrie, Commerce, Agriculture, Crèches	
VS		
ZG	KITAS-Praktikanten, Beauty-Salon, Verkauf-Autohandel, Verkauf-Elektrohandel	Praktikanten KITAS
ZH	Bauhauptgewerbe (1. Halbjahr 2019), Autogewerbe, Boden- und Parkettgewerbe, Maschinenbau und Detailhandel, Veranstaltungsorganisation sowie Gesundheits- und Sozialwesen	Autogewerbe, Boden- und Parkettgewerbe, Maschinenbau, Maler- und Gipsergewerbe (ave-loser Zustand), Veranstaltungsorganisation, Gesundheits- und Sozialwesen

**Branchen unter erhöhter Beobachtung:** Im Rahmen der Arbeitsmarktbeobachtung gibt die TPK Bund den Vollzugsorganen Empfehlungen, welche Branchen als stark gefährdet identifiziert wurden und somit eine erhöhte Überwachung erfordern.

Quelle: FlaM Berichterstattungsformular TPK

### 4.3 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Schweizer Unternehmen im Detail

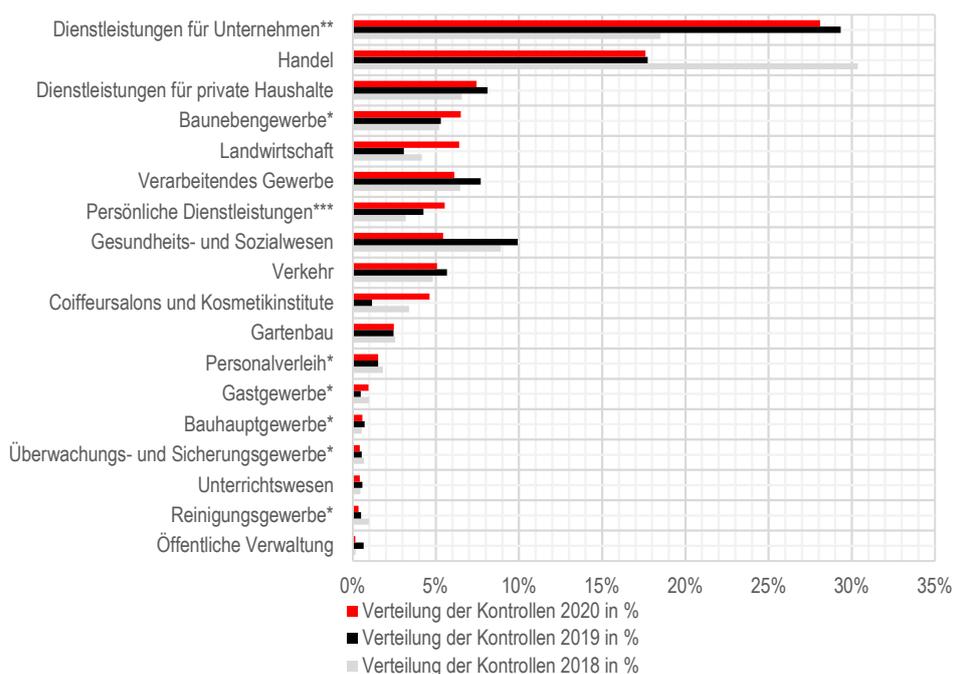
#### 4.3.1 Kontrolltätigkeit der kantonalen tripartiten Kommissionen bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen ohne ave GAV)

Das EntsG gewährt einen gewissen Ermessensspielraum bei der Interpretation der Aufgaben im Zusammenhang mit der Beobachtung des Arbeitsmarkts. Auf nationaler Ebene müssen die TPK mindestens 3% der Schweizer Arbeitgeber kontrollieren,

respektive 5% in den Fokusbranchen (Vorgaben TPK Bund). Auf regionaler Ebene können die TPK von diesen Zielen abweichen, sofern sie diese Abweichungen begründen können. Auf diese Weise können die kantonalen TPK ihre Arbeitsmarktaufsicht an die Realität des kantonalen Arbeitsmarktes anpassen. Die kantonalen TPK haben denn auch Kontrollstrategien entwickelt, welche die kantonalen Besonderheiten berücksichtigen.

In Abbildung 4.3 ist die Aufteilung nach Branche der Anzahl Betriebskontrollen, welche von kantonalen TPK bei Schweizer Arbeitgebern zwischen 2018 und 2020 durchgeführt wurden, ersichtlich. Das Kontrollvolumen kann jeweils stark von einer Branche zu anderen und von Jahr zu Jahr variieren<sup>36</sup>. Zu den in den letzten Jahren am meisten kontrollierten Branchen gehören der Handel und die Dienstleistungen für Unternehmen (Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik).

**Abbildung 4.3: Verteilung der Betriebskontrollen (Schweizer Arbeitgeber) zwischen 2018 und 2020, nach Branche in %, in Branchen ohne ave GAV**



\* In diesen Branchen kommen meist ave GAV zur Anwendung. In der Abbildung sind jedoch die Kontrollen der kantonalen TPK in Bereichen ohne ave GAV wiedergegeben. Die Branchen in der Abbildung werden gemäss NOGA definiert und entsprechen nicht zwingend dem Geltungsbereich bestehender ave GAV.  
 \*\* Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung. \*\*\* Persönliche Dienstleistungen, Kultur, Sport und Unterhaltung, Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte. Quelle: SECO

Im Jahr 2020 hat das Kontrollvolumen der kantonalen TPK bei Schweizer Betrieben im Bereich ohne ave GAV gegenüber 2019 um 14% abgenommen. Während die meisten

<sup>36</sup> Je nach Jahr können sich die Fokusbranchen des Bundes und der Kantone überschneiden (s. Tabelle 4.3). Diese Überschneidung kann die Bandbreite der Kontrollen zwischen den Branchen im Laufe der Zeit erhöhen.

TPK 3% oder mehr der auf ihrem Gebiet ansässigen Schweizer Betriebe kontrolliert haben, vermochte ein grosser Teil der kantonalen TPK im Berichtsjahr das in den Leistungsvereinbarungen festgelegte Ziel der Anzahl individueller Kontrollen nicht zu erreichen. Dieses Ergebnis ist hauptsächlich mit der starken Reduktion und in manchen Fällen sogar dem vollständigen Stopp der Kontrolltätigkeit während der ersten Welle der Corona-Pandemie zu erklären (s. Kapitel 4.1).

In einer detaillierten Analyse lässt sich feststellen, dass das Kontrollvolumen in den Branchen der Dienstleistungen für Unternehmen (Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik) und des Handels hoch geblieben ist. Stark kontrolliert wurden auch die Branchen Erbringung von privaten Dienstleistungen, das Baunebengewerbe und das verarbeitendes Gewerbe.

Was die in der Branche der Dienstleistungen für Unternehmen durchgeführten Kontrollen anbelangt, so wurden diese zu einem Drittel in der Informatik vorgenommen. Der Kanton Tessin ist in diesem Bereich besonders aktiv, indem er die Einhaltung des NAV für die Informatik-Branche (*«per il settore dell'informatica»*) überprüft. Auch die Branchen des Grundstücks- und Wohnungswesens – wenn auch in geringerem Ausmass als noch 2019 – sowie der Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung waren Gegenstand einer erhöhten Kontrolltätigkeit. Im Bereich des Handels wurden mehr als die Hälfte der Kontrollen in der Teilbranche Detailhandel durchgeführt. Wie schon im Jahr 2018 hat der Kanton Tessin ausserdem eine erhöhte Anzahl Kontrollen im Rahmen des Vollzugs des NAV für den Grosshandel (*«per il settore del commercio all'ingrosso»*) vorgenommen.

Im Sektor der Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte liess sich in den letzten Jahren ein Anstieg der Kontrollen feststellen. In dieser Branche fallen die meisten Kontrollen unter den nationalen NAV Hauswirtschaft, welcher einen verbindlichen Mindestlohn vorgibt. Trotz eines leichten Rückgangs der Kontrolltätigkeit im Jahr 2020 ist der Bereich der Dienstleistungen für private Haushalte in Bezug auf die Anzahl der jährlich durchgeführten Kontrollen die am drittmeisten kontrollierte Branche.

Die Abbildung 4.3 verdeutlicht ebenfalls, dass sich das Kontrollvolumen in gewissen Branchen von 2019 auf 2020 verändert hat. Es ist insbesondere ein markanter Anstieg der Kontrollen in den Branchen Coiffeursalons und Schönheitsinstitute (+241%; 318 Kontrollen) sowie in der Landwirtschaft (+76%; 272 Kontrollen) zu beobachten. Der starke Anstieg in diesen beiden Branchen kann teilweise damit erklärt werden, dass diese von der TPK Bund 2020 als Fokusbranchen definiert worden sind. In den Kantonen Luzern und Tessin wurden in diesen Branchen ausserdem umfangreiche Erhebungen durchgeführt. So hat der Kanton Tessin unter anderem die Einhaltung der Bestimmungen des NAV für Schönheitsinstitute (*«per i saloni di bellezza»*) verstärkt überprüft. Im Gegenzug ist ein starker Rückgang des Kontrollumfangs in der Branche

#### **Kontrollstrategie**

**Tessin:** Der Kanton Tessin trägt mit seinen jährlich rund 3000 Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern einen wesentlichen Teil zu den gesamtschweizerischen Kontrollen bei. Dabei führt der Kanton zum einen Stichprobenkontrollen in allen Branchen durch, er unterzieht aber auch jährlich gesamte Branchen einer umfassenden Erhebung. Dabei werden wenn möglich alle Unternehmen einer Branche kontrolliert. Die Branchen, in welchen diese Erhebungen stattfinden, werden jedes Jahr neu definiert. Deshalb hat diese Praxis auch einen grossen Effekt auf die jährliche Verteilung aller gesamtschweizerischen Kontrollen (s. Abbildung 4.3).

des Gesundheits- und Sozialwesens sichtbar (-53%; 593 Kontrollen). Einzelne Sparten dieser Branchengruppe waren bis im letzten Jahr auf der Liste der Fokusbranchen der TPK Bund und aus diesem Grund Gegenstand einer verstärkten Kontrolltätigkeit. Das Gesundheits- und Sozialwesen stand ausserdem 2019 unter verstärkter Beobachtung in den Kantonen Aargau, Tessin, Wallis und Zürich. Der Rückgang der Kontrollen im Gesundheits- und Sozialwesen fällt zusammen mit der Streichung von der Liste der Fokusbranchen und dem Umstand, dass sie im Jahr 2020 in den erwähnten Kantonen nicht mehr unter verstärkter Beobachtung stand.

Schliesslich zeigt die regionale Aufteilung der Kontrollen, dass allein die Kantone Tessin (23%), Zürich (18%) und Genf (16%) für beinahe 60% der Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen ohne ave GAV aufkommen.

#### 4.3.1.1 Lohnunterbietungen von Schweizer Arbeitgebern im TPK Bereich

Die im Jahr 2020 bei den Schweizer Betrieben festgestellte Lohnunterbietungsquote beläuft sich auf 12% (2019: 10%). Die festgestellte Lohnunterbietungsquote bei den von Schweizer Arbeitgeber angestellten Arbeitnehmenden lag ihrerseits bei 9% (2019: 8%). Somit haben diese beiden Quoten im Jahr 2020 leicht zugenommen. Sie bleiben allerdings auf einem relativ stabilen Niveau im Vergleich zu den Vorjahren (10%-12% für die Betriebe und 7%-9% für die Personen seit 2018).

Durch die Verbesserung der Berichterstattungsformulare in den letzten Jahren konnten präzisere Daten bezüglich der durchgeführten Kontrollen erhoben werden. So ist es nun möglich, die Kontrolltätigkeit in den Branchen, in welchen NAV mit verbindlichen Mindestlöhnen gelten, von der generellen Kontrollaktivität in den Branchen ohne Mindestlöhne klarer voneinander zu trennen. Mit anderen Worten: Die Lohnunterbietungsquote wird nun einzig aufgrund der festgestellten Fälle von Lohnunterbietungen im Bereich ohne ave GAV und neu auch ohne NAV berechnet. Es handelt sich um eine methodologische Anpassung, dank der die Lohnunterbietungsquote die Situation in der jeweiligen Branche besser widerspiegelt<sup>37</sup>. Die im Berichtsjahr publizierte Lohnunterbietungsquote ist somit nicht mit den Ergebnissen aus früheren Publikationen zu vergleichen. Es entsteht ein Bruch in der Datenreihe.

Aus diesem Grund und in Anbetracht der Tatsache, dass sich die Kontrollprioritäten von Jahr zu Jahr verändern, sind die Ergebnisse von Vergleichen über die Zeit oder über Branchen hinweg mit Vorsicht zu interpretieren. Die in Tabelle 4.4 ausgewiesenen Resultate reflektieren daher nicht die globale Lohnsituation in der Schweiz, sondern stellen ein Aggregat der verschiedensten Kontrollstrategien dar und sind durch die risikobasierte Kontrolltätigkeit geprägt (s. Kasten 4.1).

---

<sup>37</sup> Bei der bisherigen Methode zur Berechnung der Lohnunterbietungsquote wurden Fälle von Lohnunterbietung und Fälle von Verletzung der Mindestlöhne eines NAV zusammengerechnet.

**Tabelle 4.4: Ergebnis der TPK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV (Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne)**

	Schweizer Betriebe			Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2018	2019	2020	2019	2020
Kontrollen	7'986	8'762	6'635		
Kontrollen mit Ergebnis	7'069	8'218	6'118	10%	12%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	849	839	722		
	Personen			Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2018	2019	2020	2019	2020
Kontrollen	43'251	40'072	26'278		
Kontrollen mit Ergebnis	39'444	36'905	26'259	8%	9%
Unterbietung üblicher Lohnbedingungen	2'649	2'843	2'374		

Die neue Berechnungsmethode, die nur Fälle von Lohnunterbietungen in Branchen ohne NAV berücksichtigt, gilt für die gesamte Tabelle 4.4, d.h. für die Jahre 2018, 2019 und 2020. Quelle: SECO.

Mit einer risikobasierten Kontrollstrategie konzentrieren die Vollzugsorgane ihre Kontrollaktivitäten auf Branchen, in denen der Verdacht auf Lohnunterbietungen erhöht ist. Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass die Zahl der festgestellten Fälle von Lohnunterbietungen in jenen Regionen, in welchen viele Kontrollen durchgeführt werden, höher ist. Die Kantone Zürich, Genf, Tessin, Waadt und Luzern haben zusammen 58% der Kontrollen durchgeführt und 81% der Fälle von Lohnunterbietungen identifiziert. Die nationalen Ergebnisse werden daher erheblich durch die Kontrollstrategien und Methoden zur Definition einer Lohnunterbietung in diesen Kantonen beeinflusst.

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

Gemäss der Tabelle 4.5 wurde im Jahr 2020 die Mehrzahl der Unterbietungen im Handel und der Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen festgestellt. Während die Anzahl der Fälle von Lohnunterbietungen im Vergleich zum Vorjahr leicht zugenommen hat, nahm diese Quote bei den Dienstleistungen für Unternehmen im Jahr 2020 ab. Eine Zunahme der Anzahl Lohnunterbietungen war ausserdem in den Branchen Dienstleistungen für Personen, verarbeitendes Gewerbe und in der Landwirtschaft zu beobachten. Knapp ein Viertel der Kontrollen wurde in diesen drei Branchen durchgeführt.

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

**Tabelle 4.5: Festgestellte Unterbietungen der üblichen Löhne nach Branche**

	2018		2019		2020	
	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen	Anzahl Kontrollen mit Ergebnis	Anzahl Lohnunterbietungen
Landwirtschaft	302	15	437	22	462	30
Gartenbau	272	15	277	18	236	16
Verarbeitendes Gewerbe	614	132	685	50	501	62
Bauhauptgewerbe*	54	7	74	0	53	3
Baunebengewerbe	567	46	590	39	514	34
Handel	1936	265	1538	219	1195	237
Gastgewerbe*	85	4	58	2	80	9
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	410	26	600	90	410	45
Banken, Immobilienwesen, DL für Unternehmen	1156	168	1983	172	1299	95
Personalverleih*	160	4	113	3	102	1
Überwachung und Sicherungsgewerbe*	35	2	43	4	17	2
Reinigungsgewerbe*	106	0	55	5	30	1
Öffentliche Verwaltung	19	2	74	8	23	8
Unterrichtswesen	52	5	56	4	42	9
Gesundheits- und Sozialwesen	612	85	1041	126	477	71
Persönliche DL, Kultur, Sport, Unterhaltung	309	38	381	50	390	79
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	222	17	123	21	214	19
Erbringung von DL für private Haushalte	158	18	90	6	73	1
<b>Total</b>	<b>7'069</b>	<b>849</b>	<b>8'218</b>	<b>839</b>	<b>6'118</b>	<b>722</b>

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

#### 4.3.1.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Schweizer Arbeitgeber

Wie unter 4.3.1.1. dargestellt, können aufgrund der Änderungen des FlaM-Reportings neu die festgestellten Verstösse gegen zwingende NAV-Mindestlöhne ermittelt werden. Im Jahr 2020 wurden Kontrollen im Rahmen von NAV mit zwingenden Mindestlöhnen bei 3'060 Schweizer Arbeitgebern durchgeführt und beurteilt. Insgesamt wurden 10'548 Personen kontrolliert. Bei 16% aller kontrollierten Betriebe wurde mindestens ein Verstoß gegen einen NAV-Mindestlohn festgestellt, die Verstoßquote bei den Personenkontrollen betrug 10%. Tabelle 4.6 setzt dies in den Kontext der verfügbaren Daten seit 2018. Die grosse Mehrheit der Kontrollen wurden im Kanton Tessin durchgeführt, was auf den Umstand zurückgeht, dass in diesem Kanton die meisten NAV in Kraft sind. So wurden 72.8% aller Betriebskontrollen sowie 82.5% aller Personenkontrollen im Tessin durchgeführt. Der zweite Kanton, welcher im Jahr 2020 einen bedeutenden Anteil an Kontrollen meldete, ist der Kanton Genf, wo 11.7% der Betriebskontrollen und 10.1% der Personenkontrollen stattgefunden haben. Die Verstoßquote gegen NAV-Mindestlöhne liegt im Kanton Genf bei rund 30%, im Tessin sind es 15% bei Betriebskontrollen, respektive 8% bei Personenkontrollen. Für den NAV Hauswirtschaft, der als einziger für die ganze Schweiz gilt, wurden im Jahr 2020 in 20% der Kontrollen Verstösse gegen die geltenden Mindestlöhne festgestellt.

**Tabelle 4.6: Von den kantonalen TPK durchgeführte Kontrollen und festgestellte Lohnverstösse bei Schweizer Arbeitgebern in Branchen mit NAV, 2018-2020**

	2018		2019		2020	
	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse
Total NAV Hauswirtschaft	500	80	701	140	552	111
Total weitere kantonale NAV	2752	358	1'662	198	2'170	323
<i>Basel-Stadt</i>	45	2	37	2	11	0
<i>Genf</i>	336	67	23	13	104	34
<i>Jura</i>	12	1	10	5	41	4
<i>Tessin</i>	2'359	288	1'592	178	2'014	285
<b>Total NAV Betriebskontrollen</b>	<b>3'252</b>	<b>438</b>	<b>2'363</b>	<b>338</b>	<b>2'722</b>	<b>434</b>

Quelle: SECO

#### 4.3.2 Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Arbeitgebern (in Branchen mit ave GAV)

Die Kontrolltätigkeit der PK bei Schweizer Unternehmen untersteht dem ordentlichen GAV-Vollzug. Das SECO steuert diesen Teil der Kontrollen nicht und beteiligt sich auch nicht finanziell an dieser Kontrollaktivität (s. Kapitel 4.1).

Die Tabelle 4.7 zeigt die Anzahl der durch die PK vorgenommenen Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern über die letzten sechs Jahre. Es ist eine Zunahme der Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern seit 2018 ersichtlich, und zwar sowohl bezüglich der Anzahl Betriebs- wie auch der Anzahl Personenkontrollen. In diesem Zusammenhang sei auf die Umsetzung des Aktionsplans und die dort formulierte Absicht verwiesen, dass in der EntsV definierte Minimalziel der Kontrollen zu steigern, wovon 4'000<sup>38</sup> zusätzliche Kontrollen den PK zugesprochen wurden. Diese Erhöhung entsprach unter anderem dem politischen Willen, die Kontrolltätigkeit bei Schweizer Arbeitgebern auch in den ave GAV-Branchen zu verstärken. Im Jahr 2020 ist allerdings ein erheblicher Rückgang des Kontrollvolumens festzustellen, der grösstenteils mit den Einschränkungen aufgrund der Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie erklärbar ist. Detailliertere Daten der PK sind in Kapitel 3.1 des statistischen Anhangs zu finden.

**Tabelle 4.7: Entwicklung der PK-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern, 2015-2020**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Entwicklung 2019-2020
Schweizer Arbeitgebende	11'462	10'296	11'828	11'346	11'491	8'381	-27%
Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebenden	73'874	80'482	80'081	80'693	83'473	65'041	-22%

Quelle: SECO

Die Kontrolltätigkeit kann je nach Struktur des Wirtschaftssektors, welcher einem ave GAV unterliegt, erheblich variieren. Einige Branchen setzen sich aus einer beträchtlichen Anzahl kleiner Unternehmen zusammen, während in anderen ein paar wenige grosse Unternehmen die Branche prägen. So ist es möglich, dass eine Branche je nach Ausgangslage eine begrenzte Anzahl an Unternehmenskontrollen, aber eine erhebliche Anzahl an Personenkontrollen aufweist oder umgekehrt<sup>39</sup>.

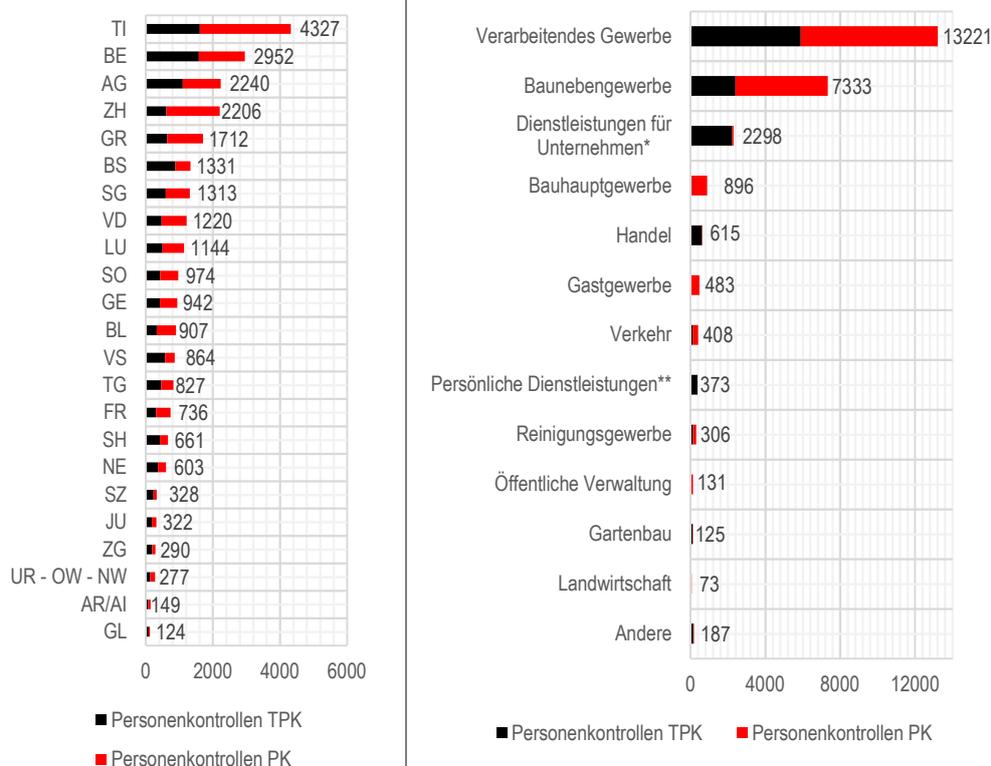
<sup>38</sup> Im Jahr 2018 wurde das Mindestkontrollziel in der EntsV von 27'000 auf 35'000 erhöht. 8'000 zusätzliche Kontrollen wurden zu gleichen Teilen auf die Kantonie und die PKs verteilt.

<sup>39</sup> Im Bauhauptgewerbe sind viele Unternehmen relativ gross. Folglich erzeugt eine Betriebskontrolle tendenziell eine hohe Anzahl Personenkontrollen.

#### 4.4 Ergebnisse der Kontrolltätigkeit bei Entsendungen

Das Dispositiv der flankierenden Massnahmen wurde wie erwähnt dezentralisiert aufgebaut, um den regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. Der Vollzug wurde in der Folge den kantonalen TPK und den PK übertragen. Aus diesem Grund können das Kontrollvolumen oder die Kontrollprioritäten der kantonalen TPK und der PK von Region zu Region oder von einer Branche zur anderen variieren, je nach Bedeutung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung aus der EU sowie der identifizierten Risiken.

Abbildung 4.4: Personenkontrollen durch die TPK und PK nach Kanton und Region im Bereich Entsandte und Selbständigerwerbende, 2020



#### Kontrollen im Entsendebereich:

➤ **Kantonale TPK:** sind auch zuständig für die Kontrolle der entsandten Arbeitnehmenden und der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer in Branchen ohne ave GAV.

➤ **PK:** sind ihrerseits zuständig für die Kontrolle der Einhaltung der im EntsG festgelegten Bedingungen in Branchen mit ave GAV.

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

Im Jahr 2020 war die Mehrzahl der entsandten Arbeitnehmenden und selbständigen Dienstleistungserbringer im verarbeitenden Gewerbe und im Baunebengewerbe tätig (s. statistischer Anhang, Tabelle 1.3). Auch der Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen und dabei insbesondere die Informatik gehörte zu den Branchen mit einer bedeutenden Anzahl an Meldungen. Die Kontrollen wurden folglich überwiegend in diesen Branchen getätigt. Während das Baunebengewerbe zu grossen Teilen von ave GAV mit zwingenden Mindestlöhnen abgedeckt ist, ist dies weniger der Fall in Branchen des verarbeitenden Gewerbes und im Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen.

Im Jahr 2020 haben die kantonalen TPK 9'840 und die PK 12'225 Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden durchgeführt.

Auf regionaler Ebene haben 67% der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden im Jahr 2020 in der Deutschschweiz, 17% in der Westschweiz und 16% im Tessin stattgefunden. Auf individueller Ebene stellt man fest, dass ein Drittel der Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden in den Kantonen Tessin, Bern und Aargau durchgeführt wurden.

#### 4.4.1 Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich (in Branchen mit ave GAV)

Das Volumen der von den PK in Branchen mit ave GAV durchgeführten Kontrollen hat 2020 um 15% abgenommen. So wurden im Berichtsjahr 5'173 Entsendebetriebe und 11'747 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert (s. Tabelle 4.8). In absoluten Zahlen sind dies 907 Betriebskontrollen und 2'479 Personenkontrollen weniger als noch im Jahr 2019.

Mit 31% der auf nationaler Ebene kontrollierten entsandten Arbeitnehmer wurde das Kontrollziel erreicht (siehe Tabelle 4.2). Insgesamt verzeichneten jedoch die Mehrheit der PKs einen Rückgang der Anzahl Kontrollen<sup>40</sup>. Auf individueller Ebene erfüllten 19 PK die in ihren Subventionsverträgen festgelegten Kontrollziele in Bezug auf die Überprüfung der entsandten Arbeitnehmer nicht. Diese Resultate sind hauptsächlich mit der Tatsache zu erklären, dass die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Jahr 2020 deutlich abgenommen hat (s. Kapitel 2) und dass die Kontrolltätigkeit während der ersten Welle der Corona-Pandemie stark reduziert und teilweise sogar ganz eingestellt wurde.

**Kontrollziele:** Die Kontrollziele werden auf der Grundlage der Anzahl Meldungen von Entsandten und Selbständigerwerbenden festgelegt. Diese werden addiert, um die Rechnungsbasis für die nationalen Ziele zu definieren. Das zu erreichende Kontrollvolumen muss zwischen 30% und 50% liegen.

Im Jahr 2020 ist die bei den Betrieben festgestellte Verstossquote mit 21 % stabil geblieben. Die bei entsandten Arbeitnehmenden festgestellten Verstösse gegen zwingende Mindestlöhne haben ihrerseits leicht abgenommen. Die Verstossquote auf Ebene Personen liegt ebenfalls bei 21% (2019: 22%). Es ist somit eine gewisse Stabilität in Bezug auf die Verstossquoten in Branchen mit ave GAV über die letzten drei Jahre zu beobachten<sup>41</sup>.

Rund drei Viertel der Kontrollen im Entsendebereich wurden durch die PK Schreinergerber, die PK Metallgerber, die PK Gebäudetechnik und die PK des Westschweizer Baunebengerber durchgeführt. Diese vier PK meldeten denn auch über 65% der Verstösse gegen Bestimmungen aus ave GAV.

<sup>40</sup> Einzelheiten im Abschnitt 3.2 des statistischen Anhangs.

<sup>41</sup> Betriebe: 2012: 42% 2013: 33%, 2014: 28%, 2015: 27%, 2016: 25%, 2017: 24%, 2018: 20%, 2019: 21%, 2020: 21%. Personen: 2012: 42%, 2013: 32%, 2014: 30%, 2015: 28%, 2016: 27%, 2017: 25%, 2018: 21%, 2019: 22%, 2020: 21%.

Die Tabelle 4.8 differenziert die Kontrolltätigkeit der PK im Entsendebereich ab 2017. Ohne das Jahr 2020 zu stark zu gewichten, ist festzustellen, dass das Kontrollvolumen über die letzten Jahre hinweg abgenommen hat. Mehrere Faktoren können diese Entwicklung erklären. Erstens sind die Kontrollorgane auf der Basis der Arbeiten der vergangenen Jahre und infolge der Umsetzung des Aktionsplans des Bundesrates seit 2017 gehalten, gezielte und risikobasierte Kontrollen durchzuführen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass dieselben ausländischen Dienstleistungserbringer regelmässig in die Schweiz zurückkehren. Diese bedürfen, wenn sie die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten haben, keiner regelmässig wiederholten Kontrollen, es sei denn, neue konkrete Verdachtsmomente würden eine erneute Kontrolle rechtfertigen. Zweitens steht der Rückgang im Zusammenhang mit den im Aktionsplan betonten Anstrengungen zur Verbesserung der Kontrollqualität. Die neuen Anforderungen des SECO könnten dabei zu einer Verringerung des Kontrollvolumens der PK beigetragen haben.

**Tabelle 4.8: Durch die PK durchgeführte Kontrollen im Entsendebereich**

	Entsendebetriebe				Anteil Betriebskontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2017	2018	2019	2020	2019	2020
Kontrollen im Entsendebereich	8'036	7'066	6'080	5'173		
Vermutete <sup>42</sup> gg. Lohnbest. aus ave GAV	1'935	1'392	1'278	1'101	21%	21%
	Entsandte				Anteil Personenkontrollen mit vermuteten Verstössen gegen Lohnbestimmungen	
	2017	2018	2019	2020	2019	2020
Kontrollen im Entsendebereich	19'798	16'975	14'226	11'747		
Verstösse gg. Lohnbest. aus ave GAV	4'873	3'541	3'144	2'480	22%	21%

Quelle: SECO

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

Im Jahr 2020 haben die kantonalen TPK 4'392 Betriebe und 9'296 entsandte Arbeitnehmende kontrolliert. Das Kontrollvolumen hat um 6% bei den Betriebskontrollen und um 16% bei den Personenkontrollen abgenommen. Das durch die kantonalen Organe induzierte Kontrollvolumen liegt somit leicht unter dem minimalen Kontrollziel in Bezug auf die entsandten Arbeitnehmenden (29%).

Über die Hälfte der Betriebskontrollen im Entsendebereich wurde in den Kantonen Bern (17%), Tessin (13%), Zürich (8%), Aargau (7%) und Basel-Stadt (6%) vorgenommen. Beinahe die Gesamtheit der Kontrollen entfielen dabei auf das verarbeitende Gewerbe (58%), die Branchengruppe Dienstleistungen für Unternehmen (19%) sowie das Baubewerke (13%). Bezüglich des verarbeitenden Gewerbes konzentrierte sich die Kontrollaktivität auf die Bereiche Maschinenbau sowie Reparatur und Instandhaltung von Maschinen.

<sup>42</sup> Die präsentierten Kontrollergebnisse beziehen sich auf Kontrollen, die durch die PK definitiv in den Jahren 2017, 2018, 2019 und 2020 beurteilt wurden. Trotzdem werden sie als **vermutete** Verstösse bezeichnet, da die Beschlüsse und Sanktionen möglicherweise noch nicht rechtskräftig sind (das bedeutet, dass Entscheide Gegenstand von PK-internen Rekursen sein können, wo ein solcher vorgesehen ist; ausserdem steht der zivilrechtliche Weg noch offen).

#### Bagatellfälle:

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

#### 4.4.2.1 Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe im TPK Bereich

Die Quote der von den kantonalen TPK festgestellten Lohnunterbietungen bei Entsendebetrieben ist im Jahr 2020 stabil bei 15% geblieben (2019: 15%). Die bei entsandten Arbeitnehmenden festgestellte Lohnunterbietungsquote hat hingegen auf 13% abgenommen (2019: 15%). Diese Quoten liegen demnach im Bereich des Niveaus der letzten Jahre (14%-15% für Betriebe und Personen seit 2018). Die tripartiten Kommissionen der Kantone Zürich, Aargau, Waadt, Bern und Luzern haben im Rahmen des Reportings die Mehrzahl der Fälle von Lohnunterbietungen übermittelt.

Wie unter Abschnitt 4.3.1.1 erklärt, ist es ab diesem Berichtsjahr möglich, die Kontrollen in Branchen mit ave GAV von der generellen Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK in Branchen ohne ave GAV klar voneinander zu trennen. Dieser methodologische Wechsel erlaubt es ab 2020, eine Lohnunterbietungsquote zu errechnen, welche die Situation in den Branchen ohne ave GAV repräsentativer wiedergibt. Diese Anpassung ist bei der Interpretation der Resultate zwingend zu berücksichtigen.

**Tabelle 4.9: Kontrollen der kantonalen TPK im Entsendebereich, in Branchen ohne ave GAV**

	Entsendebetriebe			Anteil Betriebskontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2018	2019	2020	2019	2020
Kontrollen im Entsendebereich	5'174	4'686	4'392	15%	15%
Kontrollen mit Ergebnis	4'772	4'377	3'932		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	667	673	571		
	Entsandte			Anteil Personenkontrollen mit festgestellten Lohnunterbietungen	
	2018	2019	2020	2019	2020
Kontrollen im Entsendebereich	11'479	11'060	9'296	15%	13%
Kontrollen mit Ergebnis	9'985	9'933	8'521		
Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen	1'457	1'499	1'104		

Die neue Berechnungsmethode, die nur Fälle von Lohnunterbietungen in Branchen ohne NAV berücksichtigt, gilt für die gesamte Tabelle 4.9, d.h. für die Jahre 2018, 2019 und 2020. Quelle: SECO

#### 4.4.2.2 Verstösse gegen NAV-Mindestlöhne durch Entsendebetriebe

Im Jahr 2020 wurden 206 Entsendebetriebe (544 Entsandte) auf die Einhaltung der zwingenden NAV-Mindestlöhnen kontrolliert. Bei 29% der kontrollierten Betriebe wurde mindestens ein Verstoß gegen einen NAV-Mindestlohn festgestellt. Bei den Personenkontrollen betrug die Verstoßquote ebenfalls 29%. Die hohen Verstoßquoten sind nicht als repräsentativ für die ganze Schweiz zu betrachten. Die Anzahl Kontrollen von Entsendebetrieben im Bereich NAV fielen tief aus und sind zudem sehr spezifisch nur in gewissen Kantonen von Bedeutung. In diesem Jahr beeinflusste vor allem der Kanton Genf die oben erwähnte Verstoßquote. Die einzigen Kantone, in welchen Entsendebetriebe im TPK-Bereich mit NAV kontrolliert wurden, sind die Kantone Genf, wo 47% aller Kontrollen stattgefunden haben, das Tessin (29%) sowie der Kanton Wallis (23%).

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

**Tabelle 4.10: Anzahl Betriebskontrollen und durch die kantonalen TPK festgestellte Verstösse gegen die Lohnbestimmungen im Entsendebereich in Branchen mit NAV**

	2018		2019		2020	
	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse	Kontr. mit Ergebnis	Lohnverstösse
Total NAV Hauswirtschaft	4	0	10	0	-	-
Total weitere kantonale NAV	284	21	106	17	107	31
<i>Basel-Stadt</i>	1	0	-	-	-	-
<i>Genf</i>	49	19	36	14	47	20
<i>Tessin</i>	212	0	51	1	60	11
<i>Wallis</i>	22	2	19	2	-	-
<b>Total NAV Betriebskontrollen</b>	<b>288</b>	<b>21</b>	<b>116</b>	<b>17</b>	<b>107</b>	<b>31</b>

Quelle: SECO

#### 4.5 Kontrolltätigkeit der kantonalen TPK und der PK bei Selbständigerwerbenden

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

Im Jahr 2020 haben die Vollzugsorgane den Erwerbsstatus von 4'862 meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern überprüft. Eine Scheinselbständigkeit wurde in insgesamt 380 Fällen vermutet, was 8% entspricht.

**Tabelle 4.11: Kontrollen des Erwerbsstatus durch die kantonalen TPK und PK**

	Anzahl Kontrollen				Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit				Anteil der vermuteten Scheinselbständigkeit
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2020
TPK	2'888	2'850	2'702	2'406	151	106	113	226	9%
PK	3'746	3'008	3'291	2'456	310	232	348	154	6%
<b>Total</b>	<b>6'634</b>	<b>5'858</b>	<b>5'993</b>	<b>4'862</b>	<b>461</b>	<b>338</b>	<b>461</b>	<b>380</b>	<b>8%</b>

Quelle: SECO

Gegen 80% der Kontrollen des Erwerbsstatus wurden im Jahr 2020 im verarbeitenden Gewerbe und im Baunebengewerbe durchgeführt. Es sind auch diese Branchen, welche beinahe alle festgestellten Fälle von Scheinselbständigkeit auf sich vereinen. 71% der Fälle von Scheinselbständigkeit waren insbesondere im Baunebengewerbe zu verzeichnen. Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes sind es die Bereiche Holzverarbeitung, Papierverarbeitung und Druckereien, in welchen am meisten Fälle von Scheinselbständigkeit aufgetreten sind.

Auf regionaler Ebene ist in den Kantonen Tessin, Bern, Basel-Stadt und Wallis der grösste Teil der Kontrollen des Erwerbsstatus vorgenommen worden. Die Mehrzahl der Fälle von Scheinselbständigkeit wurde im Kanton Wallis festgestellt, wo eine intensive Kontrollkampagne innerhalb des Baunebengewerbes und speziell in der Elektrobranche durchgeführt wurde.

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

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

Dienstleistungserbringer, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, müssen ihren Status gegenüber den zuständigen Kontrollorganen nachweisen<sup>43</sup>. Die selbständigen Dienstleistungserbringer sind dazu verpflichtet, die gesetzlich vorgeschriebenen Dokumente vorzuweisen und den Kontrollorganen Auskunft zu geben. Letztere können gewisse Massnahmen ergreifen, falls diese Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Sie verfügen zudem über die Möglichkeit, der Person die Weiterführung der Arbeiten zu untersagen, wenn diese der Verpflichtung zum Vorweisen der Dokumentation nach Ablauf der auferlegten Frist nicht nachgekommen ist und damit eine Überprüfung des Erwerbsstatus verhindert<sup>44</sup>. Im Jahr 2020 wurden 403 Bussen, 55 Arbeitsunterbrüche und 167 Dienstleistungssperren aufgrund von Verletzungen der Dokumentationspflicht verhängt.

**Tabelle 4.12: Massnahmen im Falle einer Scheinselbständigkeit, 2020**

	Anzahl Bussen (Art. 9 Abs. 2a)	Anzahl Arbeitsunterbrüche (Art. 1b Abs. 3 Bst. a) <sup>45</sup>	Anzahl ausgesprochene Sperren (Art. 9 Abs. 2 Bst. e)
TPK	141	15	44
PK	262	40	123
<b>Total</b>	<b>403</b>	<b>55</b>	<b>167</b>

Quelle: SECO

## 4.6 Massnahmen und Sanktionen

### 4.6.1 Verständigungsverfahren

Die kantonalen TPK führen Verständigungsverfahren mit fehlbaren Entsendebetrieben sowie Schweizer Unternehmen durch, falls eine Unterbietung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt wurde. Gegenüber 2019 wurden im Berichtsjahr mehr Verständigungsverfahren bei Entsendebetrieben durchgeführt. Die Zahl der durchgeführten Verfahren bei Schweizer Arbeitgebern ist hingegen gesunken. Die Abnahme der Anzahl Verfahren bei Schweizer Arbeitgebern lässt sich sicherlich mit dem Rückgang der Kontrolltätigkeit im 2020 auf gesamtschweizerischer Ebene erklären (s. Abschnitt 4.1). Die Verständigungsverfahren bleiben aber weiterhin ein wichtiges Instrument für die Vollzugsbehörden. So wurden auch im schwierigen Jahr 2020 1'202 Verständigungsverfahren eröffnet.

**Verständigungsverfahren:** Dabei wird versucht, von einem Betrieb eine Anpassung der Löhne zu erreichen, damit diese zukünftig die branchen- und ortsüblichen Lohnbestimmungen einhalten.

#### **Kasten 4.2: Gesetzliche Grundlage der Verständigungsverfahren**

Das Verständigungsverfahren stellt eines der zur Verfügung stehenden Mittel dar für den Fall, dass in einer Branche ohne ave GAV oder NAV Lohnunterbietung festgestellt wird. Dabei ist zwischen kollektiven und individuellen Verständigungsverfahren zu unterscheiden.

<sup>43</sup> Art. 1a Abs. 2 EntsG.

<sup>44</sup> Art. 1b EntsG.

<sup>45</sup> Im Jahr 2020 verfügten im Bereich der TPK der Kanton Bern 14 und der Kanton Waadt einen Arbeitsunterbruch. Im Zuständigkeitsbereich der PK wurden im Jahr 2020 5 Unterbrüche im Verarbeitenden Gewerbe, 7 Unterbrüche im Bauhauptgewerbe, 27 Unterbrüche im Baunebengewerbe sowie ein Unterbruch im Gastgewerbe verfügt.

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

Die kantonalen TPK führen auch individuelle Verständigungsverfahren durch, wenn Fälle von Lohnunterbietung nur in einem Unternehmen und nicht in einer gesamten Branche konstatiert werden. Solche individuellen Verständigungsverfahren sind im Rahmen der Leistungsvereinbarungen zwischen den Kantonen und dem Bund geregelt.

**Tabelle 4.13: Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben und mit Schweizer Unternehmen in Branchen ohne ave GAV**

<b>Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben, in Branchen ohne ave GAV</b>				
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Entwicklung 2019-2020</b>
Verständigungsverfahren	498	404	449	
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	423	347	393	
davon erfolgreich	359	291	324	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	85%	84%	82%	-2%-Punkte
<b>Verständigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebern, in Branchen ohne ave GAV</b>				
Verständigungsverfahren	850	780	753	
Abgeschlossene Verständigungsverfahren	832	640	566	
davon erfolgreich	427	367	299	
Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren	51%	57%	53%	-4%-Punkte

Quelle: SECO

Bezüglich Verständigungsverfahren bei Schweizer Arbeitgebern sind die Kantone Genf, Zürich und Waadt am aktivsten (85% der durchgeführten Verfahren). Die Ergebnisse der Verfahren in diesen Kantonen beeinflussen somit auch in diesem Jahr die gesamtschweizerische Erfolgsquote. Der Erfolg der Verständigungsverfahren hängt auch davon ab, welche Anforderungen die kantonalen TPK in Bezug auf die Lohnnachzahlung haben und somit auch, wie sie den Erfolg definieren. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen wurden Mindestanforderungen an die Verständigungsverfahren<sup>46</sup> verbindlich festgelegt. Gewisse kantonale Unterschiede bei der Handhabung dieser Verfahren in der Praxis können weiterhin bestehen. Im Kanton Zürich sind beispielsweise die Anforderungen für die Erklärung eines erfolgreichen Verständigungsverfahrens höher als in anderen Kantonen<sup>47</sup>. Die Erfolgsquote der durchgeführten Verständigungsverfahren im Kanton Genf im Jahr 2020 kann auf 82%

<sup>46</sup> In den Leistungsvereinbarungen wurden Mindestkriterien für den Erfolg eines Verständigungsverfahrens festgelegt. Die kantonalen TPKs beurteilen den Erfolg unter Berücksichtigung rechtlicher, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Faktoren. Das wichtigste Kriterium ist die Gehaltsanpassung. Ein Verständigungsverfahren wird also dann als Erfolg gewertet, wenn der betroffene Schweizer Betrieb den künftig gezahlten Lohn auf das Minimum anhebt und dies glaubhaft nachweisen kann.

<sup>47</sup> In einem Verständigungsverfahren im Kanton Zürich wird die Firma verpflichtet, den Lohn auf das Niveau der üblichen Löhne anzupassen und dem Mitarbeiter rückwirkend den Lohn (mindestens 80% der errechneten Lohndifferenz) für den Monat der Kontrolle zu erstatten. Das Unternehmen wird aufgefordert, einen Nachweis über diese Anpassungen zu erbringen.

geschätzt werden, während die Kantone Zürich und Waadt Erfolgsquoten von 32% bzw. 61% aufweisen.

#### 4.6.2 Kollektivmassnahmen

Wenn die Vollzugsorgane eine missbräuchliche und wiederholte Lohnunterbietung in einer Branche feststellen und keine Lohnkorrektur erreicht wird, können die kantonalen TPK den Behörden Vorschläge bezüglich der Ergreifung kollektiver Massnahmen unterbreiten<sup>48</sup>. Mit Ausnahme einiger Kantone wurden diese Massnahmen bis heute selten ergriffen (s. Tabelle 4.14). Aktuell existiert ein NAV auf nationaler Ebene, nämlich der NAV für die Hauswirtschaft. Des Weiteren haben die Kantone Tessin und Genf die meisten kantonal geltenden NAV erlassen (26 von 30). Auf das Jahr 2021 hin wurden die NAV im Kanton Tessin der kaufmännischen Mitarbeiter von Call Centers sowie der privaten Sicherheitsdienste mit weniger als 10 Mitarbeitern nicht verlängert. Die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung war bisher nur im Kanton Genf und auf nationaler Ebene für die Branche des Reinigungsgewerbes für die Deutschschweiz notwendig.

#### Kollektivmassnahmen:

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

**Tabelle 4.14: Ergriffene Kollektivmassnahmen von TPK Bund und kantonalen TPK bei missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen**

	Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen, Art. 360a OR	In Kraft seit	In Kraft bis
<b>Schweiz</b>	1. NAV Hauswirtschaft	01.01.2011	31.12.2022
<b>Basel-Stadt</b>	2. NAV Detailhandel	01.07.2017	30.06.2023
<b>Genf</b>	3. CTT de l'économie domestique	05.05.2005	31.12.2023
	4. CTT des esthéticiennes	01.10.2007	31.12.2023
	5. CTT pour le transport de choses pour compte de tiers	01.01.2014	31.12.2023
	6. CTT des monteurs de stands	01.04.2014	31.12.2022
	7. CTT pour le commerce de détail	01.01.2019	31.12.2023
	8. CTT pour le secteur de la mécanique	01.11.2019	31.12.2021
<b>Jura</b>	9. CTT pour le personnel de la vente dans le commerce de détail	01.01.2014	31.06.2023
<b>Tessin</b>	10. CNL per gli operatori dei Call Center	01.08.2007	31.12.2022
	11. CNL per i saloni di bellezza	01.04.2010	31.12.2023
	12. CNL per il personale di vendita al dettaglio (negozi meno di 10 dipendenti)	01.04.2013	31.12.2022
	13. CNL per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale	01.01.2014	31.12.2022
	14. CNL per il settore dell'informatica	01.09.2014	31.12.2022
	15. CNL per gli impiegati di commercio nelle fiduciarie	01.01.2015	31.12.2023
	16. CNL per gli impiegati di commercio negli studi legali	01.07.2015	31.07.2021
	17. CNL per il settore del commercio all'ingrosso	01.01.2016	31.12.2021
	18. CNL per gli impiegati di commercio nelle aziende del settore delle attività ausiliarie dei servizi finanziari	01.06.2017	31.12.2022
	19. CNL nel settore delle attività di pubblicità e ricerche di mercato	01.06.2017	31.12.2022
	20. CNL per il settore delle lavanderie e della pulitura a secco	01.02.2018	31.12.2023
	21. CNL nel settore della fabbricazione di macchinari e apparecchiature	15.02.2019	31.12.2021
	22. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di prestito di personale	01.06.2017	31.12.2022
	23. CNL per gli impiegati di commercio nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di autoveicoli e motocicli	15.02.2019	31.12.2021
	24. CNL per il settore delle industrie alimentari	01.07.2019	30.06.2022
	25. CNL per il settore del design industriale e dei prodotti	31.01.2020	31.12.2022
	26. CNL per il commercio al dettaglio per corrispondenza o via internet	06.03.2020	31.12.2022
	27. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di viaggio e tour operator	06.03.2020	31.12.2022
	28. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di cambio	06.03.2020	31.12.2022
29. CNL per il settore delle attività	06.03.2020	31.12.2022	
<b>Wallis</b>	30. NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Sektors der industriellen Wartung und Reinigung	11.04.2018	31.12.2021
	<b>Vereinfachte Allgemeinverbindlicherklärung, Art. 1a AVEG</b>		
<b>Schweiz</b>	1. GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz	01.12.2018	31.12.2021
<b>Genf</b>	2. CCT du secteur des parcs et jardins, des pépinières et de l'arboriculture	01.01.2015	31.12.2021

Quelle: SECO

<sup>48</sup> Gemäss Art. 360a OR sowie Art. 1a AVEG.

#### 4.6.3 Sanktionen der kantonalen Behörden

Die kantonalen Behörden sind für die Sanktionierung verantwortlich (Verwaltungsrecht). Die TPK haben keine Sanktionskompetenz, sind jedoch gehalten, festgestellte Gesetzesverstösse den zuständigen kantonalen Behörden zur Sanktionierung zu melden. Die PK können ihrerseits bei Verstössen gegen die Bestimmungen ihres ave GAV den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und Konventionalstrafen auferlegen (Verfahren mit kollektivrechtlichem Zusammenhang). Stellen die Kontrollorgane der PK Verstösse gegen das EntsG fest, so sind sie zur Meldung derselben an die für die (verwaltungsrechtliche) Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet. Die kantonale Behörde kann sodann Administrativbussen oder Dienstleistungssperren verhängen.

Die Strafverfolgungsbehörde kann gegen Entsendebetriebe, welche ihren Auskunftspflichten nicht nachkommen oder eine Kontrolle verhindern, ebenfalls Bussen (strafrechtliche Sanktionen) aussprechen. Das SECO führt eine Liste der Arbeitgeber, welche gegen die Bestimmungen des EntsG verstossen haben. Grundsätzlich übermitteln die kantonalen Behörden ihre gefällten Entscheide an das SECO, das diese in der besagten Liste einträgt.

*Tabelle 4.15: Durch die kantonalen Behörden ausgesprochenen Sanktionen, 2015-2020*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bussen wegen Meldeverstössen	1'536	1'352	1'376	1'339	1'100	794
Bussen wegen Verstössen gegen Mindestlöhne	667	544	791	857	755	734
Bussen wegen einem Verstoss gegen andere Bestimmungen des EntsG	977	557	493	952	648	614
<b>Total Bussen</b>	<b>3'180</b>	<b>2'453</b>	<b>2'645</b>	<b>3'148</b>	<b>2'503</b>	<b>2'142</b>
Dienstleistungssperren wegen einem nicht geringfügigen Verstoss gegen die Mindestlöhne	67	93	55	71	21	99
Dienstleistungssperren wegen einem Verstoss gegen die Auskunftspflicht	553	370	522	557	516	417
Dienstleistungssperre wegen Nicht-Bezahlung einer rechtskräftigen Busse	484	278	390	469	343	317
Dienstleistungssperre wegen anderen nicht geringfügigen Verstössen gegen das EntsG	136	0	0	17	51	20
<b>Total Dienstleistungssperren</b>	<b>1'240</b>	<b>741</b>	<b>975</b>	<b>1'114</b>	<b>931</b>	<b>853</b>
<b>Total rechtskräftige Sanktionen</b>	<b>4'420</b>	<b>3'197</b>	<b>3'667</b>	<b>4'262</b>	<b>3'434</b>	<b>2'995</b>

Quelle: RESA-Liste

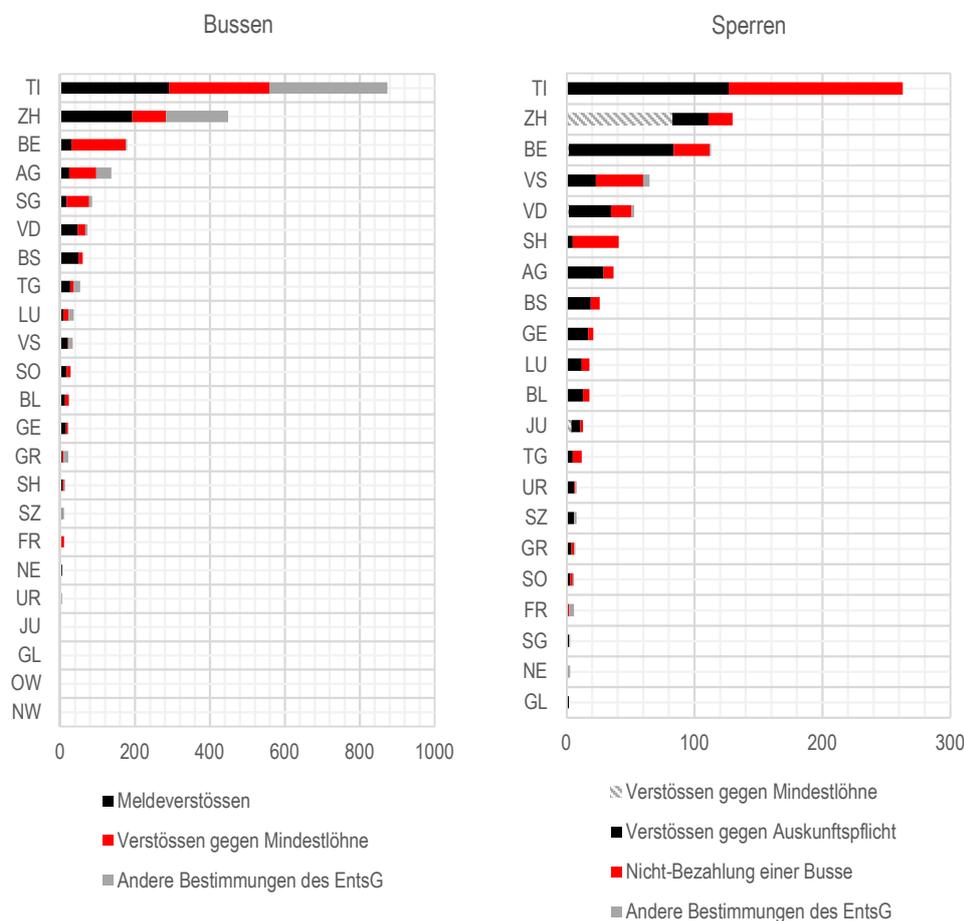
Die Vollzugsorgane übermitteln dem SECO die Angaben zu den durchgeführten Kontrollen sowie zu den Verstössen gegen die üblichen Löhne oder zu den vermuteten Verstössen gegen die Lohnbestimmungen in ave GAV. Die in den vorangegangenen Abschnitten erwähnten Verstösse betreffen in der Regel nicht die Verstösse mit rechtskräftigen Entscheiden. Die vermuteten Verstösse beinhalten alle im Verlauf einer Kontrolle (vor Ort) entdeckten eventuellen Verstösse. Wie zuvor erklärt, wurde ein durch eine PK sanktionierter Verstoss zum Zeitpunkt des Verfassens des Berichts möglicherweise noch nicht durch die kantonale Behörde sanktioniert. Zwischen der Vermutung eines Verstosses und dem Inkrafttreten eines Entscheids vergeht eine je nach Fall und Kanton unterschiedlich lange Frist. Die im vorliegenden Bericht ausgewiesenen vermuteten Verstösse unterscheiden sich deshalb von den in diesem

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

Abschnitt präsentierten Zahlen, welche die Arbeitgeber mit rechtskräftigen Verstössen umfassen. Die kantonalen Behörden haben im Berichtsjahr 2'142 Bussen verhängt und 853 Dienstleistungssperren für die Schweiz ausgesprochen.

Die Abbildung 4.5 bietet einen Überblick der in den verschiedenen Kantonen verhängten Bussen und Dienstleistungssperren. Die Behörden der Kantone Tessin, Zürich, Bern, Aargau und St. Gallen haben im Jahr 2020 am meisten Bussen ausgesprochen; sie kommen zusammen auf einen Anteil von über 80% der verhängten Bussen. Im Bereich der Dienstleistungssperren sind es ebenfalls die Kantone Tessin, Zürich, Bern, Wallis und Waadt, die 2020 zusammen mehr als 70% der verhängten Sanktionen getätigt haben.

*Abbildung 4.5: Anzahl der ausgesprochenen Bussen und Sperren pro Kanton, 2020*



Quelle: RESA-Liste SECO

## 5 Schlussfolgerungen und Ausblick

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

Grundsätzlich geht aus den Ergebnissen des vorliegenden Berichts hervor, dass sich der Vollzug der flankierenden Massnahmen an den wirtschaftlichen Realitäten im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr orientiert. Der dezentrale Aufbau des Vollzugssystems verfolgt dabei den Ansatz, dass die Vollzugsorgane ihren regionalen und branchenspezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen können.

Für das Jahr 2020 zeigen die Ergebnisse des Berichts einen Rückgang der Anzahl Kontrollen von 41'305 auf 34'126. Trotz der deutlichen Auswirkungen der Pandemie auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung sowie die Kontrolltätigkeit wurde das in der EntsV festgelegte Minimalziel von 35'000 Kontrollen fast erreicht. Die vorgegebene Kontrollintensität liegt bei 3% der Schweizer Betriebe, respektive 5% in den Fokusbranchen, sowie 30-50% der meldepflichtigen Dienstleistungserbringer. Diese Kontrollziele der kantonalen TPK und der PK wurden weitgehend realisiert, sowohl bei den Schweizer Betrieben wie auch bei den meldepflichtigen Dienstleistungserbringern. Die Vollzugsorgane haben im Berichtsjahr 6% der Schweizer Arbeitgebern sowie 30% der entsandten Arbeitnehmenden und 30% der meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringer kontrolliert.

Bei einer detaillierten Betrachtung zeigt sich, dass die Kontrolltätigkeit der *kantonalen TPK* bei Schweizer Betrieben gegenüber dem Vorjahr um 14% abgenommen hat. Bei den Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden von Seiten der TPK wurde ein Rückgang von 15% festgestellt. Die *PK* haben gesamthaft gesehen ihr Kontrollvolumen ebenfalls reduziert. Im Entsendebereich gingen die Kontrollen im Geltungsbereich eines *ave GAV* im Vergleich zu den *TPK* stärker zurück. Bei den Entsandten Arbeitnehmenden betrug dieser Rückgang 17%. Die Kontrollen bei Arbeitnehmenden von Schweizer Arbeitgebern durch die paritätischen Kommissionen sind ebenfalls zurückgegangen. Es ist anzumerken, dass der Bund *PK*-Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern nicht steuert, da sie unter den ordentlichen Vollzug der *ave GAV* fallen. Bei der Einordnung dieser Abnahme der Kontrollen ist es wichtig, den Rückgang im Entsendebereich und den zwischenzeitlichen Kontrollstopp während der ersten Welle der Corona-Pandemie zu beachten.

Die Kontrollen von *selbständigen Dienstleistungserbringern* wurden von den kantonalen TPK im Berichtsjahr um 11% reduziert, während die Kontrolltätigkeit der *PK* in diesem Bereich mit -25% deutlich stärker zurückging

Die Quote der durch die kantonalen TPK festgestellten Lohnunterbietungen bei Schweizer Arbeitgebern ist mit 12% leicht angestiegen (10% im Jahr 2019). Dasselbe ist der Fall bei den Schweizer Arbeitnehmenden im TPK-Bereich, wo die Lohnunterbietungsquote ebenfalls leicht gestiegen ist auf 9% (8% im Jahr 2019). Parallel dazu sind die festgestellten Lohnunterbietungsquoten im Vergleich zum letzten

Jahr im Entsendebereich bei den Entsendebetrieben konstant auf 15% geblieben und bei den entsandten Arbeitnehmenden von 15% im Vorjahr leicht gesunken auf 13%. Ob die genannten Quoten zu- oder abnehmen, hängt zum einen von den über die Jahre teilweise unterschiedlichen Kontrollprioritäten der kantonalen TPK, zum anderen aber auch von den verschiedenen Ansätzen der Arbeitsmarktbeobachtung ab. Sie sind deshalb entsprechend zu interpretieren: Sie widerspiegeln nicht die generelle Lohnsituation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, sondern stellen ein Aggregat mehrerer Strategien dar.

Im Bereich der PKs sind die festgestellten Verstösse gegen Mindestlöhne bei den entsendenden Unternehmen stabil geblieben und bei den entsandten Arbeitnehmern im Vergleich zu 2019 leicht zurückgegangen. Im Einzelnen blieben die festgestellten Verstösse gegen Mindestlöhne bei Unternehmen bei 21% und sanken bei den Arbeitnehmern leicht auf 21% (22% im Jahr 2019).

Die Quote der vermuteten Scheinselbständigen bei den meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern ist im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr total gesehen konstant bei 8% geblieben. Dieses Resultat setzt sich aus 9% Fällen von vermuteter Scheinselbständigkeit im TPK-Bereich und 6% solcher Fälle im PK-Bereich zusammen.

Aufgrund der im vorliegenden Bericht präsentierten Resultate lässt sich festhalten, dass die flankierenden Massnahmen ihre Rolle zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz auch unter ungewöhnlichen Umständen wie der Corona-Pandemie nach einer anfänglichen Anpassungsphase wahrnehmen konnten. Sie sind das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den staatlichen Stellen, die gemeinsam für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz sorgen, um den inländischen wie auch den ausländischen Arbeitskräften die bestmöglichen Bedingungen zu gewährleisten.

Das System der flankierenden Massnahmen wird ständig weiterentwickelt, um den bestehenden Bedürfnissen gerecht werden zu können. In diesem Sinne standen 2020 verschiedene Projekte zu Optimierung auf dem Programm. So wurde insbesondere der Erfolgsfaktorenbericht publiziert, der die Grundlage für weitere Vollzugsoptimierungen ist, die ab 2021 geplant sind. Die Digitalisierung der Instrumente der Vollzugsorgane bildete letztes Jahr ebenfalls einen Schwerpunkt und wird mit der Bereitstellung der Plattform für Datenaustausch sowie mit der Aktualisierung der Online-Anmeldeprozesse ebenfalls weiter vorangetrieben. Überdies befindet sich eine Revision des Entsendegesetzes in Bearbeitung, welche – in Erfüllung der Motion Abate 18.3473 – Betriebe, die Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung der kantonalen Mindestlöhne verpflichtet, sofern die Geltungsbereiche der kantonalen Mindestlohngesetze die entsandten Dienstleistungserbringer umfassen.

Der Bericht zeigt, dass das Vollzugssystem den sich verändernden Herausforderungen laufend Rechnung trägt. So können die flankierenden Massnahmen auch in Zukunft dem Anspruch gerecht werden, den Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz zu gewährleisten.