

# Flankierende Massnahmen: Steter Fortschritt

Beim Vollzug der flankierenden Massnahmen gibt es weitere Fortschritte, wie ein Bericht des Seco zeigt. Die Vollzugsstellen könnten jedoch noch besser voneinander lernen, und Kontrollen und Sanktionen gilt es, soweit sinnvoll, zu harmonisieren. *Véronique Merckx*

**Abstract** Das Staatssekretariat für Wirtschaft analysiert regelmässig den Vollzug der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit durch die Kontrollorgane. Während 2016 grundlegende Optimierungspotenziale festgestellt wurden, zeigt ein Ende 2020 veröffentlichter Bericht eine deutliche Verbesserung beim Vollzug auf. Fortschritte sind allerdings weiterhin möglich, insbesondere bei der Nutzung der Ergebnisse der Arbeitsmarktbeobachtung, der Harmonisierung der Kontrollen und Sanktionen und bei der Kontrolle der Selbstständigerwerbenden.

Mit den flankierenden Massnahmen sollen die Arbeitnehmenden gegen das Risiko von Unterbietungen bei den Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz geschützt werden. Das Instrument wurde 2004 im Rahmen der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU eingeführt.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) hat als Aufsichtsbehörde den Auftrag, die Einhaltung der Rechtsgrundlagen sowie einen effizienten, wirksamen und qualitativ hochstehenden Einsatz der verfügbaren Instrumente sicherzustellen. Im Jahr 2010 führte das Seco eine globale Aufsichtsstrategie ein, in deren Rahmen es regelmässig die Tätigkeit der Vollzugsorgane analysiert, um die geeignetsten Vorgehensweisen («best practices») zu identifizieren.

Anfang 2016 verfasste das Seco einen ersten Bericht zu diesen Audits.<sup>1</sup> Der Bericht zeigte beträchtliche Schwächen beim Vollzug auf, und in der Folge verabschiedete der Bundesrat einen Nationalen Aktionsplan zur Verbesserung des Vollzugs der flankierenden Massnahmen. Dieser wurde ab 2017 schrittweise umgesetzt.

Wie ein erneuter Bericht von Ende 2020 zeigt, hat der Nationale Aktionsplan den Vollzug der flankierenden Massnahmen verbessert.<sup>2</sup> Dennoch besteht aus Sicht des Seco weiteres Verbesserungspotenzial.

Wie funktioniert der Vollzug? Die tripartiten Kommissionen (TPK) und die paritätischen Kommissionen (PK) setzen die flankierenden Massnahmen dezentral um. Die

tripartiten Kommissionen bestehen aus Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden und staatlichen Behörden. Sie beobachten den Arbeitsmarkt auf kantonaler Ebene. Demgegenüber sind in den paritätischen Kommissionen Gewerkschaften und die Arbeitgebenden vertreten. Diese befassen sich mit der Lohnkontrolle in den Branchen mit für allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (GAV).<sup>3</sup> Der Vollzug weist somit von Natur aus eine gewisse Heterogenität auf.

## Synergien vermehrt nutzen

Die kantonalen tripartiten Kommissionen führen jedes Jahr über 10 000 Kontrollen bei Schweizer Betrieben durch. Ziel dieser Kontrollen ist, festzustellen, ob gegebenenfalls eine wiederholte missbräuchliche Lohnunterbietung vorliegt. Falls ja, treffen sie Korrekturmassnahmen. Zu diesem Zweck leiten sie Untersuchungen in einer bestimmten Branche ein, um zu bestimmen, ob ein systematisches Problem in dieser Branche besteht. Sie können aber auch individuelle Kontrollen bei spezifischen Betrieben vornehmen, bei denen sie eine Lohnunterbietung vermuten. Welche Instrumente eingesetzt werden, unterscheidet sich je nach Kanton.

Die vier Kantone Genf, Tessin, Waadt und Zürich führen zusammen zwei Drittel aller Kontrollen bei Schweizer Firmen durch. Nach

Ansicht des Seco liessen sich daraus auch für andere Kantone wertvolle Erkenntnisse ziehen – etwa zur Lohnsituation in den verschiedenen Wirtschaftssektoren. Diese Resultate sowie gezielte kantonale Branchenuntersuchungen könnten auch den anderen Kantonen zur Verfügung gestellt werden – wobei es natürlich den Datenschutz zu gewährleisten gilt.

Die Kontrollen werden in der Regel schriftlich durchgeführt und gegebenenfalls durch eine Kontrolle vor Ort ergänzt. Eine Minderheit der Kantone kontrolliert ausschliesslich schriftlich. Diesbezüglich zeigen die Analysen des Seco: Eine Präsenz vor Ort ist nützlich, um Aspekte zu kontrollieren, die sonst nur schwer überprüfbar sind – zum Beispiel die Plausibilität der Arbeitsstunden gemäss Arbeitsvertrag angesichts der Öffnungszeiten eines Geschäftes. Zudem ergeben sich vor Ort Synergien mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit.

## Ein heterogener Vollzug

In den Branchen mit einem für allgemeinverbindlich erklärten GAV müssen sowohl schweizerische als auch ausländische Betriebe die GAV-Bestimmungen einhalten. Was die Schweizer Firmen anbelangt, so kontrollieren die paritätischen Kommissionen jährlich über 10 000 Betriebe. Diese Kontrollen gehören jedoch nicht direkt zu den flankierenden Massnahmen und werden nicht durch den Bund finanziert. Auf sie wird hier daher nicht weiter eingegangen. Nebst diesen Kontrollen prüfen die paritätischen Kommissionen jährlich die Löhne bei 6000 bis 8000 ausländischen Entsendebetrieben, hauptsächlich im Bauhaupt- und Baunebengewerbe. Diese Kontrollen bei ausländischen Firmen erfolgen im Rahmen der flankierenden Massnahmen.

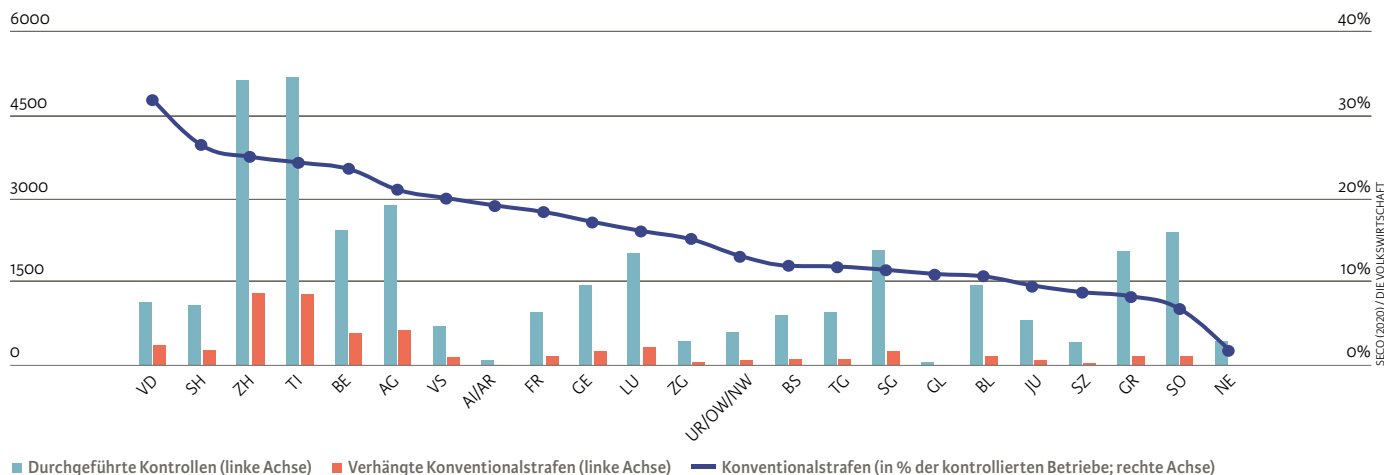
Da die meisten paritätischen Kommissionen dezentral organisiert sind und ihre Kontrollorgane über eine weitgehende Autonomie verfügen, wenden sie die Richtlinien des Seco oder die Bestimmungen der GAV unter-

<sup>3</sup> Die Arbeitsmarktbeobachtung durch die kantonalen TPK wird insbesondere durch das Obligationenrecht und das Entsendegesetz (EntsG) geregelt. Die Zuständigkeiten der PK sind im Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) und im EntsG festgelegt.

<sup>1</sup> Seco (2016).

<sup>2</sup> Kurzbericht des Seco (2020), der durch einen technischen Bericht ergänzt wird.

## Paritätische Kommissionen: Kontrollen ausländischer Firmen und Konventionalstrafen (Total der Jahre 2015–2019)



schiedlich an. In der Folge hat das Seco beim Vollzug auf regionaler Ebene gelegentlich spezifische Probleme festgestellt. Beispielsweise legten einzelne Kontrollorgane der paritätischen Kommissionen Baustellen ohne Rechtsgrundlage vorübergehend still. Eine einheitliche Rechtsanwendung und die Aufsicht über die dezentralen Organe könnten daher verbessert werden.

### Was heisst scheinselbstständig?

Insgesamt sind die bei den Entsendebetrieben durchgeführten Kontrollen jedoch zufriedenstellend. Da die Richtlinien des Seco den paritätischen Kommissionen einen Ermessensspielraum lassen, führt dies – in Verbindung mit der oben erwähnten Autonomie – zu Unterschieden der Kontrollergebnisse und der Verstossquoten. Hinzu kommen unterschiedliche Sanktionspraktiken der einzelnen Kontrollorgane (siehe *Abbildung*). So waren die verhängten Sanktionen durch die Bundesgesetzgebung in einigen Branchen oder Regionen nicht vorgesehen oder gingen über die Bestimmungen des GAV hinaus, wie das Seco festgestellt hat. In anderen Regionen wiederum verzichteten die Sozialpartner hingegen darauf, die fehlbaren Betriebe

zu sanktionieren. Auch hier wäre eine gewisse Harmonisierung wünschenswert.

Pro Jahr kontrollieren die Kantone und die paritätischen Kommissionen auch insgesamt rund 6000 ausländische Selbstständigerwerbende, die für einen Kurzeinsatz in die Schweiz kommen. Damit soll eine allfällige «Scheinselbstständigkeit» festgestellt werden, was eine indirekte und versteckte Lohnunterbietung durch die Betriebe, die diese Personen beschäftigen, darstellen würde. Diese Kontrollen zeigen derzeit jedoch wenig Wirkung.

Im Jahr 2019 waren in den Branchen ohne zwingenden Mindestlohn nur 4 Prozent der kontrollierten Selbstständigerwerbenden «scheinselbstständig». Dieser kleine Anteil ist teilweise darauf zurückzuführen, dass die Anreize für einen Betrieb, Scheinselbstständige aus Lohnüberlegungen zu beschäftigen, gering sind, wenn es keinen Mindestlohn gibt. Entsprechend wurden in den Branchen mit einem für allgemeinverbindlich erklärten GAV mehr Scheinselbstständige entdeckt (11%). Allerdings wurden auch da nur in wenigen Fällen Sanktionen verhängt.

Die Qualität der Abklärungen könnte noch verbessert werden. Generell wäre es sinnvoll, mittelfristig die quantitativen Kontrollziele bei

den Selbstständigerwerbenden zu überprüfen und gleichzeitig die Qualität der Kontrollen zu verbessern.

Alles in allem zeigt der Bericht mehrere Ansätze auf, wie sich der Vollzug der flankierenden Massnahmen weiter verbessern lässt. Diese Optimierungspotenziale sind zwar meist sehr spezifisch und technisch. Dennoch könnte mit einer solchen Professionalisierung das Kontrollsystem substantiell verbessert werden.



**Véronique Merckx**

Dr. phil., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Arbeitsmarktaufsicht, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

### Literatur

Seco (2016). Erfolgsfaktoren beim Vollzug der flankierenden Massnahmen auf der Grundlage der Erfahrungen der Audits (Oktober 2012–Mai 2015).

Seco (2020). Erfolgsfaktoren beim Vollzug der flankierenden Massnahmen auf der Grundlage der Erfahrungen der Audits (Oktober 2012–Dezember 2019).