

# Prüfung des Vollzugs der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit

## Staatssekretariat für Wirtschaft

### Das Wesentliche in Kürze

---

Im Zuge der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarkts für Arbeitskräfte unter dem Abkommen über den freien Personenverkehr mit der EU hat die Schweiz 2004 flankierende Massnahmen (FlaM) eingeführt. Die Massnahmen sollen Arbeitnehmer vor den Risiken der Unterschreitungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen schützen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Unternehmen gewährleisten. 2019 haben die Kantone und die paritätischen Kommissionen über 41 000 in- und ausländische Unternehmen kontrolliert. Der Bund hat in diesem Bereich eine Aufsichtsfunktion. Er hat sich mit 15,3 Millionen Franken an den Kosten dieser Kontrollen beteiligt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wirksamkeit und Effizienz der Kontrollen der Vollzugsorgane der FlaM geprüft. Insbesondere wurde bei einer Stichprobe von kontrollierten in- und ausländischen Unternehmen eine Umfrage durchgeführt. Aus Sicht der EFK hat die FlaM-Regelung eine präventive Wirkung, und die Kontrollen sind in Branchen mit Mindestlohnbedingungen wirksam. In den anderen Branchen fällt die Bilanz durchwachsener aus, da es keine Möglichkeit gibt, Arbeitgeber zu sanktionieren, die missbräuchliche Lohnunterbietungen praktizieren. Die Effizienz kann durch eine Reduktion der Kontrollen ausländischer Unternehmen und durch eine bessere Auswahl der zu prüfenden ausländischen Unternehmen anhand der bisherigen Kontrollen (risikobasierter Ansatz) gesteigert werden.

#### **Der Kontrollanteil von ausländischen Unternehmen ist zu hoch**

Zahlreiche FlaM-Kontrollen werden jedes Jahr bei Unternehmen durchgeführt. Gemäss den Vollzugsorganen sind diese Kontrollen notwendig und haben eine unbestreitbar präventive Wirkung bei der Bekämpfung von Lohnunterbietung.

Die tripartite Kommission des Bundes empfiehlt 30 bis 50 % der entsandten Arbeitnehmenden und der Selbständigen zu kontrollieren, die sich für eine Tätigkeit in der Schweiz anmelden. Dieses Kontrollniveau ist hinsichtlich der Effizienz problematisch. Es ist zu hoch im Vergleich zum Risiko, das ausländische Unternehmen für den Arbeitsmarkt darstellen. Darüber hinaus hat eine Überprüfung der Daten zu den Kontrollen ausländischer Unternehmen im vierten Quartal 2019 ergeben, dass die berichtigten Lohnbeträge deutlich unter den Kontrollkosten liegen und dass 8 % dieser Unternehmen ohne ersichtlichen Grund mehrfach von verschiedenen Vollzugsorganen kontrolliert wurden. Diese Mehrfachkontrollen sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Kontrolldaten und -ergebnisse nicht zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen ausgetauscht werden, was einen risikoorientierten Ansatz verhindert.

#### **Missbräuchliche Lohnunterbietungen werden nicht sanktioniert**

Das Sanktionssystem umfasst Konventional- und Verwaltungssanktionen. Die abschreckende Wirkung dieser Sanktionen ist unterschiedlich, da jedes Vollzugsorgan im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten eigene Sanktionstarife für die verschiedenen Verstösse festlegen kann.

Für die Verwaltungsanktionen hat das SECO Empfehlungen ausgesprochen, die von den meisten Kantonen befolgt werden. Bei den Konventionalstrafen ist die Heterogenität am grössten. Das Gesetz erlaubt es dem Bund nicht, diesbezügliche Vorschriften zu erlassen.

Für Unternehmen, die in Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag oder Normalarbeitsvertrag tätig sind, ist keine individuelle Sanktion möglich, wenn eine missbräuchliche Unterbietung der ortsüblichen Löhne festgestellt wird. So kann das Unternehmen den Vorschlag zur Lohnanpassung der tripartiten Kommission ablehnen, ohne dafür bestraft zu werden. Nur bei einer wiederholten missbräuchlichen Lohnunterbietung in einer Region kann eine Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags vorgeschlagen oder ein Normalarbeitsvertrag erlassen werden, der einen Mindestlohn für die Branche oder den Beruf einführt.

### **Die Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung hat blinde Flecken**

Die verstärkte Arbeitsmarktbeobachtung der tripartiten Kommission des Bundes konzentriert sich auf Niedriglohnbranchen, von denen die meisten bereits über Mindestlohnbedingungen verfügen. Aus Sicht der EFK sollte die Kommission prüfen, ob die Berücksichtigung anderer Faktoren, zum Beispiel Berufe, die eine grosse Anzahl qualifizierter Einwanderer aufnehmen – nicht zu einem anderen Ergebnis der Risikoanalyse führen würde.

Der Spielraum, den die Rechtsgrundlagen bieten, führt zu einer unterschiedlichen Praxis der kantonalen tripartiten Kommissionen. Unterschiede in der Praxis zeigen sich vor allem bei den Massnahmen zur Arbeitsmarktbeobachtung und bei den Methoden zur Berechnung der missbräuchlichen Lohnunterbietung. Diese Heterogenität schränkt den Zugang der tripartiten Kommission des Bundes zu vergleichbaren Informationen im Rahmen der Aufgaben der Arbeitsmarktbeobachtung erheblich ein.

Bei den Kontrollen inländischer Unternehmen in Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen fehlt es an Transparenz. Dem SECO ist in diesem Bereich keine gesetzliche Aufsichtsaufgabe zugewiesen.

### **Eine stark dezentralisierte Organisation und ein ungenügender Informationsfluss**

Die Komplexität der FlaM ergibt sich aus ihrer historischen Entwicklung. Die Aufgaben sind auf viele Akteure verteilt, und die Kontrolltätigkeit ist stark dezentralisiert. Es ist für ausländische Unternehmen nicht einfach, die Organisation der FlaM und das Lohnsystem in der Schweiz zu verstehen, trotz der Informationsbemühungen des SECO.

Die Vollzugsorgane der FlaM sind bei der Organisation ihrer Arbeit von der Qualität der verfügbaren Informationen abhängig. Doch das Meldesystem für entsandte Arbeitnehmende ist nicht effizient genug, Meldungen treffen zu spät oder bei der falschen Stelle ein. Projekte wurden initiiert, um die Situation zu verbessern. Es ist wichtig, dass sie so schnell wie möglich abgeschlossen werden.

Die Ausbildung und die Austauschmöglichkeiten für das Personal der Vollzugsorgane könnten noch weiter ausgebaut werden, um die *Unité de doctrine* und die Qualität der Arbeit zu verbessern.

**Originaltext auf Französisch**