



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

**Auswirkungen der Flankierenden Massnahmen auf
die grenzüberschreitenden Wirtschaftsräume
Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates
07.3901, Müller Walter, 21.12.2007**

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

9. Dezember 2011

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Ausgangslage	3
1.1	Inhalt / Stossrichtung Postulat Müller Walter 07.3901	4
1.2	Problemstellung	4
1.3	Ziel des Berichts	5
Teil 1 Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen.....		6
2.	Wirtschaftliche Situation in Grenzregionen und Bedeutung grenzüberschreitender Dienstleistungen.....	6
2.1	Die Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen	6
2.1.1	Grenzgängerbeschäftigung	6
2.2	Die Bedeutung meldepflichtiger Kurzaufenthalter in der Schweiz	14
Teil 2 Aufbau, Wirkung und Entwicklung der Flankierenden Massnahmen.....		18
3.	Die Funktionsweise der Flankierenden Massnahmen.....	19
3.1	Inhalt der flankierenden Massnahmen.....	19
3.2	Verstärkung der flankierenden Massnahmen mit Ausdehnung der Personenfreizügigkeit	20
3.3	Der Vollzug der Flankierenden Massnahmen.....	21
3.3.1	Das duale Vollzugssystem der FlaM	21
3.4	Die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen in Grenzregionen	21
3.4.1	Kontrolltätigkeit der TPK.....	22
3.4.2	Kontrolltätigkeit der PK (bei Schweizer Arbeitgebern)	27
3.4.3	Aufgedeckte Verstösse und Unterbietungen	28
4.	Die Entwicklung der FlaM.....	31
4.1	Kritik im Inland.....	31
4.1.1	Geplante Optimierungen im Bereich der Flankierenden Massnahmen	32
4.2	Kritik aus dem Ausland.....	33
4.3	Implementierte Massnahmen im Ausland.....	33
4.3.1	Trinationale Arbeitsgruppe Deutschland, Österreich, Schweiz	33
4.4	Implementierte Massnahmen im Inland.....	34
Exkurs: Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von Schweizer Unternehmen im Ausland.....		34
1.	Die Bedeutung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Ausland für Unternehmen in der Schweiz.....	36
1.1	Hindernisse für Schweizer Unternehmen im Ausland	38
1.1.1	Urlaubs- und Lohnausgleichskasse (ULAK) im Baugewerbe (Deutschland)	38
1.1.2	Casse edili (Italien).....	39
1.1.3	Garantie décennale (Frankreich).....	39
1.2	Massnahmen zur Beseitigung der Hindernisse für Schweizer Unternehmen im Ausland.....	40
1.2.1	Deutschland	40
1.2.2	Italien	40
1.2.3	Frankreich	41
5.	Fazit	42

1. Einleitung und Ausgangslage

Die Personenfreizügigkeit und folglich die Zuwanderung haben das Wachstumspotenzial der Schweizer Wirtschaft erhöht. 85'000 neue Arbeitsplätze wurden vor der jüngsten Krise jedes Jahr geschaffen und das BIP legte zwischen 2006 und 2008 real um 3.6%, 3.6% bzw. 1.9% zu. Der erleichterte Zugang für ausländische Arbeitskräfte zum Schweizer Markt hat diese Bilanz spürbar beeinflusst. Dank der Personenfreizügigkeit konnte die Schweiz nachhaltig und ohne Inflation wachsen. Natürlich sollte das Wachstum nicht als reiner Selbstzweck betrachtet werden, doch nur mit einer wachsenden Wirtschaft und bei Vollbeschäftigung können wir beispielsweise unsere sozialen Einrichtungen finanzieren. Die Schweiz ist ein starkes Wirtschaftszentrum, das viele Arbeitskräfte benötigt. Gemäss dem Bericht des Observatoriums ging die Öffnung unserer Märkte mit einem Zuwachs der Erwerbsbevölkerung einher. Das gilt auch für die Schweiz und beweist, dass die ausländischen Arbeitskräfte eine ergänzende Rolle spielten und nicht die inländischen Arbeitskräfte verdrängten. So konnten auch neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Seit dem Inkrafttreten des FZA im Jahr 2002 nahm die Bedeutung der Zuwanderung insgesamt stark zu¹. Insbesondere in den Grenzregionen hat die Wirtschaft von der durch die Personenfreizügigkeit bedingten zusätzlichen Möglichkeit zur Rekrutierung von Personal aus dem Ausland Gebrauch gemacht. So hat seit der schrittweisen Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes die Grenzgängerbeschäftigung in den Grenzregionen stark zugenommen². Zwischen 2004 und 2010 stieg der Anteil von Grenzgängern am Total der Erwerbstätigen von 4.2% auf 5.0%. Auch meldepflichtige Dienstleistungserbringungen finden seit der Liberalisierung³ vermehrt in Grenzregionen statt. Gleichzeitig hat das FZA aber auch die Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt in diesen Regionen tendenziell erhöht. Die Grenzregionen sind daher überdurchschnittlich stark von den Auswirkungen des FZA betroffen.

Mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU sind am 1. Juni 2004 flankierende Massnahmen (Flankierende Massnahmen I) eingeführt worden, die verhindern sollen, dass Löhne und Arbeitsbedingungen in der Schweiz auf Grund der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes unter Druck geraten.

Im Jahr 2005 wurde die Ausdehnung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit auf zehn im Jahr 2004 der EU beigetretene Staaten vom Volk genehmigt und am 1. April 2006 in Kraft gesetzt. Mit der Ausdehnung der Freizügigkeit wurden Wirksamkeit und Vollzug der

¹ Vgl. 7. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU vom 26. Mai 2011

² Zwar unterlag die Beschäftigung von Grenzgängern nie einer Kontingentierung, doch galt hier bis am 31. Mai 2004 der Inländervorrang und es wurden vorgängige Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen durchgeführt. Diese Bestimmungen fielen am 1. Juni 2004 dahin. Seit 2002 können sich Grenzgänger auch als Wochenaufenthalter in der Schweiz aufhalten. Ab 1. Juni 2007 schliesslich konnten Grenzgänger im Ausland auch jenseits der zuvor eingeschränkten Grenzgängerzonen rekrutiert und neu auch in der ganzen Schweiz tätig werden.

³ Für Kurzaufenthalter aus der EU15/EFTA, welche sich pro Kalenderjahr nicht länger als 90 Tage in der Schweiz aufhalten, wurde der Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt per 1. Juni 2004 liberalisiert. Diese Gruppe von Arbeitskräften benötigt seither keine Aufenthaltsbewilligung mehr, untersteht jedoch neu einer Meldepflicht. Meldepflichtige Kurzaufenthalter unter 90 Tagen umfassen einerseits Personen, welche für Schweizer Arbeitgeber vorübergehend in der Schweiz tätig sind und andererseits selbständig Erwerbstätige oder entsandte Arbeitnehmende aus den Vertragsstaaten, welche in der Schweiz eine Dienstleistung erbringen und sich nicht länger als 90 Tage in der Schweiz aufhalten.

FlaM verstärkt. Die verstärkten FlaM traten ebenfalls am 1. April 2006 in Kraft. Sie beinhalten insbesondere die Pflicht zur Einstellung einer genügenden Anzahl von Arbeitsmarktinspektoren sowie die Ausdehnung der für entsendende Arbeitgeber zu berücksichtigenden Bestimmungen in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen. Die verstärkten FlaM zielten darauf ab, Lösungen für Probleme zu bieten, die im Rahmen der Umsetzung der FlaM I zum Vorschein gekommen waren.

Am 8. Februar 2009 hat das Volk die Ausdehnung der Freizügigkeit auf die im Jahr 2007 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien genehmigt. Mit der Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien am 1. Juni 2009 wurde der Vollzug der FlaM weiter optimiert. Im Vorfeld dieser Ausdehnung fanden Gespräche zwischen der Vorsteherin des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und den Sozialpartnern und Kantonsvertretern statt. Anlass zu diesen Gesprächen hatte ein Katalog der Gewerkschaftsdachverbände mit Vorschlägen zur Verbesserung der FlaM gegeben. Als Folge dieser Gespräche wurde insbesondere die Anzahl der jährlich durchzuführenden Kontrollen um 20% erhöht.

In einzelnen Branchen (z.B. im Baunebengewerbe) und gewissen Regionen (insbesondere Grenzregionen) kann seit 2004 ein stetiger / verstärkter Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung sowie eine Zunahme der meldepflichtigen Dienstleistungserbringungen beobachtet werden. Um die Lohn- und Arbeitsbedingungen gerade in Bereichen, die vermehrt unter Druck geraten sind, zu schützen, werden die FlaM als wichtig erachtet. Es hat sich aber gezeigt, dass in der gegenwärtigen Gesetzgebung einzelne Lücken bestehen; insbesondere im Entsendegesetz und im Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG). Um diese Lücken zu schliessen, hat der Bundesrat am 23. September 2011 eine entsprechende Gesetzesvorlage in die Vernehmlassung geschickt.

Die FlaM beinhalten gewisse Regelungen, die von Dienstleistungserbringern zu beachten sind (z.B. die Einhaltung einer achttägigen Voranmeldefrist). Diese sind für einen effizienten Vollzug wichtig.

Aus Sicht der EU-Kommission sowie der Nachbarstaaten der Schweiz (Deutschland, Österreich, Frankreich) stellen gewisse der im Jahr 2006 verstärkten FlaM (insbesondere die achttägige Voranmeldefrist für Dienstleistungserbringer, der Zugang zu Informationen über branchen- und ortsübliche Arbeits- und Lohnbedingungen, die uneinheitliche Praxis bei der Umsetzung) ein Hindernis für den Zugang zum Schweizer Markt dar. Es wird geltend gemacht, dass einige der FlaM ausländische Betriebe abhielten, in der Schweiz eine Dienstleistung zu erbringen.

1.1 Inhalt / Stossrichtung Postulat Müller Walter 07.3901

Gemäss Postulat 07.3901 Müller Walter wird der Bundesrat beauftragt, die Auswirkungen der Flankierenden Massnahmen (FlaM) zum Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) CH-EU auf die grenzüberschreitenden Wirtschaftsräume in Bezug auf die einheimische und ausländische Wirtschaft zu untersuchen, darüber Bericht zu erstatten und mögliche Verbesserungen aufzuzeigen.

1.2 Problemstellung

Der Postulant hält fest, dass die bilateralen Verträge und insbesondere das Personenfreizügigkeitsabkommen die Schweiz mit dem europäischen Wirtschaftsraum noch enger verbun-

den haben. Die Wirtschaft habe gerade in den Grenzregionen eine zusätzliche Dynamik und vertiefte Zusammenarbeit erfahren.

Seitens der Nachbarstaaten der Schweiz, insbesondere seitens Deutschlands und Österreichs, wurden seit geraumer Zeit Klagen über die parallel mit der Freizügigkeit eingeführten flankierenden Massnahmen laut. Diese sind verschiedentlich als bürokratische Hürden und Schikanen bezeichnet worden. Gemäss dem Postulanten besteht die Gefahr, dass das grenznahe Ausland mit der Einführung von Hindernissen für Schweizer Betriebe als Reaktion auf die in der Kritik stehenden FlaM reagiert. Denn gleichzeitig seien auch Klagen von Schweizer Betrieben laut geworden, dass die Dienstleistungserbringung ins grenznahe Ausland mit zahlreichen Hürden verbunden sei.

Folglich brauche es vertiefte Kenntnisse über die Auswirkungen der FlaM auf die grenzüberschreitenden Wirtschaftsräume, da es bedauerlich wäre, wenn durch die FlaM die wirtschaftliche Dynamik in den Grenzregionen und damit Arbeitsplätze gefährdet würden. Damit würde gemäss dem Postulanten auch das Ziel der FlaM unterlaufen.

Die FlaM wurden in der Schweiz mit dem Ziel eingeführt, in- und ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor der missbräuchlichen Unterbietung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu schützen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Betriebe zu schaffen.

1.3 Ziel des Berichts

Im Fokus des Berichts stehen die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und der parallel mit der Freizügigkeit eingeführten flankierenden Massnahmen auf die Schweizer Grenzregionen. Der Bericht gliedert sich in zwei Teile: In einem ersten Teil analysiert er die **Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen** nach der schrittweisen Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes. Dabei interessieren die folgenden Fragen: Wie hat sich die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Regionen mit hoher Grenzgängerbeschäftigung entwickelt? Welche Bedeutung ist der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in den Grenzregionen zuzumessen?

In einem zweiten Teil werden **Aufbau, Wirkung und Entwicklung der FlaM** erörtert. Insbesondere wird auf die Frage eingegangen, ob mit den FlaM die negativen Auswirkungen auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen verhindert werden und wie sich die Entwicklung der FlaM ausgewirkt hat.

Entsprechend der Forderung des Postulats, richtet sich das Augenmerk auf die FlaM in den Schweizer Grenzregionen. Gleichwohl wird im **Exkurs** die Bedeutung der grenzüberschreitenden **Dienstleistungserbringung** von Schweizer Unternehmen **im Ausland** thematisiert. Es wird aufgezeigt, welche Hindernisse für Schweizer Dienstleistungserbringer im Ausland existieren und mit welchen Massnahmen diese beseitigt werden können.

Teil 1 Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen

2. Wirtschaftliche Situation in Grenzregionen und Bedeutung grenzüberschreitender Dienstleistungen

Der folgende Abschnitt zur Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen beruht insbesondere auf dem 7. Observatoriumsbericht 2011 zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU (*Kapitel 5 Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen und Auswirkungen der Personenfreizügigkeit*) des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), des Bundesamts für Migration (BFM), des Bundesamts für Statistik (BFS) sowie des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV).

2.1 Die Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen

Die im vorliegenden Bericht analysierten Grenzkantone weisen hohe Grenzgängeranteile auf und wurden auf Grund ihrer geografischen Lage in folgende Grenzregionen zusammengefasst:

1. GE
2. NE, JU, VD
3. BS, BL
4. SH, TG
5. TI

2.1.1 Grenzgängerbeschäftigung

Die Grenzgängerbeschäftigung gewann ab 2000 stark an Bedeutung und das FZA begünstigte diese Entwicklung zusätzlich. Zwischen 2004 und 2010 stieg der Anteil von Grenzgängern am Total der Erwerbstätigen von 4.2% auf 5.0%.

Allgemeine Entwicklung

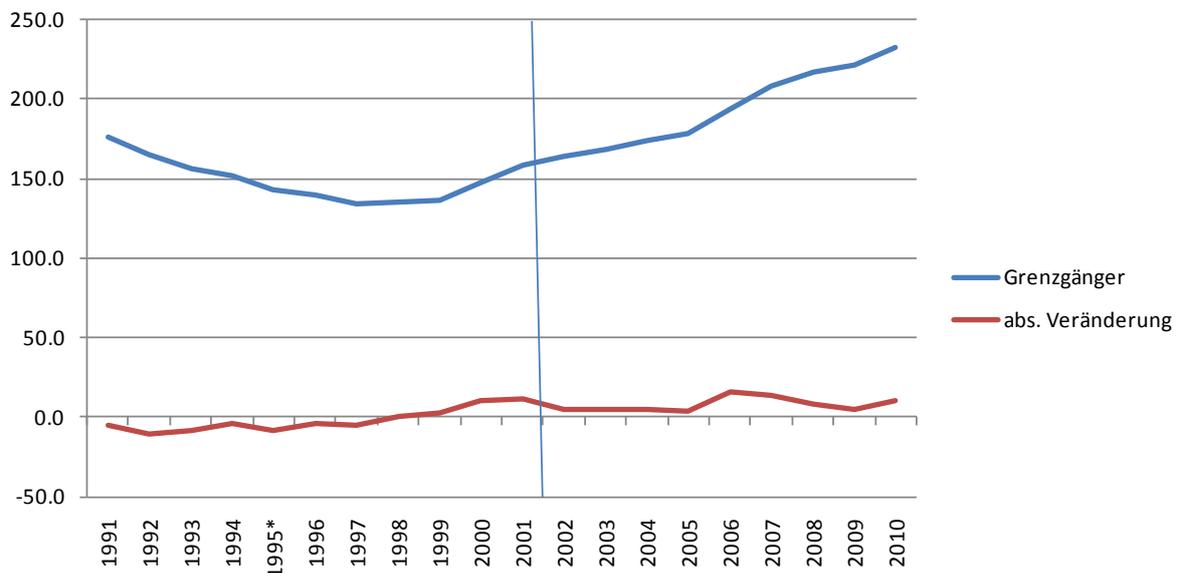
Die Grenzgängerbeschäftigung gewann ab 2000 stark an Bedeutung und ein Teil dieser Dynamik dürfte in den letzten sechs bis acht Jahren auch auf die Einführung der Personenfreizügigkeit zurückzuführen sein. Zwischen 1995 und 2004 stieg der Anteil von Grenzgängern am Total der Erwerbstätigen von 3.7% auf 4.2% und zwischen 2004 und 2010 von 4.2% auf 5.0%. Für einen Zusammenhang der Entwicklung mit dem FZA spricht u.a., dass die Grenzgängerbeschäftigung selbst im wirtschaftlichen Abschwung der Jahre 2002-2004 zulegte, als die Beschäftigung insgesamt in der Schweiz stagnierte oder gar leicht abnahm. Auffällig war ferner, dass sich die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung – im deutlichen Unterschied

zur Arbeitskräftemigration der letzten Jahre – eher bei tieferen Qualifikationen konzentrierte. Ein Zusammenhang mit der Abschaffung präventiver Lohnkontrollen und der Aufgabe des Inländervorrangs erscheint dabei plausibel, da quantitative Restriktionen auch vor der Personenfreizügigkeit nicht bestanden. Wichtig für die Entwicklung war auch, dass Grenzgänger ab 1998 über Personalverleihunternehmen in der Schweiz tätig sein konnten. Stark genutzt wurde diese Möglichkeit insbesondere nach Einführung der Personenfreizügigkeit.

In den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991-2001) nahm der Bestand an Grenzgängerbeschäftigten im Durchschnitt um 1% pro Jahr ab. Dagegen stieg die Grenzgängerbeschäftigung zwischen 2002 und 2010 um jährlich durchschnittlich 4.5%.

Betrachtet man die Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung bei Einführung des FZA etwas genauer, so stellt man fest, dass sie unmittelbar nach Inkrafttreten des FZA von 2002 bis 2005 schwächer wuchs, als in den drei Jahren davor. Die Grenzgängerbeschäftigung reagierte damit auf die schwächere konjunkturelle Entwicklung. Mit der wirtschaftlichen Erholung und der damit einhergehenden stärkeren Arbeitskräftenachfrage im Jahr 2006 beschleunigte sich die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung deutlich. 2008 und 2009 flachte die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung infolge des Rückgangs des BIP-Wachstums stark ab, ehe 2010 wieder ein stärkeres Wachstum der Grenzgängerbeschäftigung festzustellen war.

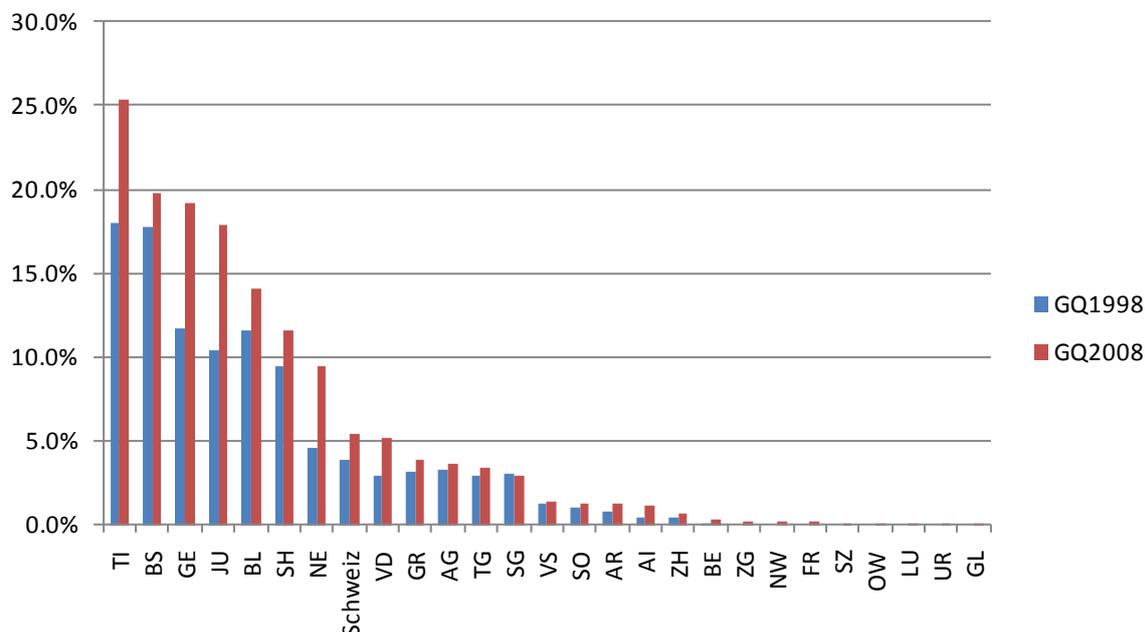
Abbildung 2.1: Grenzgängerbeschäftigung und absolute Veränderung, in 1'000



Quelle: BFS/GGS

Traditionell überdurchschnittlich hohe Grenzgängeranteile an der Gesamterwerbstätigkeit verzeichnen die Kantone TI, BS, GE, JU, BL, SH und NE.

Abbildung 2.2: Grenzgängeranteile an allen Erwerbstätigen in den Kantonen in %, 1998 und 2008



Quellen: BFS/GGS und BZ 1998 und 2008

Grosse regionale Unterschiede

Eine Analyse der verschiedenen Grenzregionen in der Schweiz bringt bedeutende Unterschiede hervor, womit von der Grenzgängerbeschäftigung auch nicht in allen Regionen die gleichen Auswirkungen zu erwarten sind. Stark zugenommen hat die Grenzgängerbeschäftigung insbesondere in den Grenzregionen der Lateinischen Schweiz, d.h. im Genferseeraum, im Jurabogen sowie in der Südschweiz. Deutlich schwächer war die Dynamik in der Nordwestschweiz sowie in der Ostschweiz.

Regionale Beschäftigungsentwicklung

Regionen mit stark wachsender Grenzgängerbeschäftigung verzeichneten in den letzten Jahren gleichzeitig ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum. Gegenüber der Hochkonjunkturphase 1998-2001 (vor FZA) kam dieser Vorteil im Aufschwung 2005-2008 (mit FZA) noch verstärkt zum Ausdruck.

Gut ein Viertel (26.1%) der Grenzgänger ist in der Genferseeregion tätig, der Anteil von Grenzgängern an allen Erwerbstätigen macht hier 16,2% aus (vgl. Tabelle 2.1)⁴. In der Region Jurabogen liegt die Grenzgängerquote mit 15,9% praktisch gleich hoch wie in der Genferseeregion. Die Region Nordwestschweiz beschäftigt nach der Genferseeregion mit 25.4% absolut gesehen am meisten Grenzgänger. Der Anteil Grenzgänger an allen Beschäftigten ist allerdings mit 13.2% deutlich tiefer. Die Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung war dann in den vergangenen Jahren auch unterdurchschnittlich und wuchs nur leicht stärker als die Gesamtbeschäftigung. Die Grenzgängerquote stieg um lediglich 1,3 Prozentpunkte. In der Grenzregion Ostschweiz sind im Vergleich zu den andern Regionen sowohl absolut gesehen (5.1%) wie auch im Verhältnis zu allen Erwerbstätigen mit einer Quote von 6.7% am wenigsten Grenzgänger tätig. Die Grenzgängerbeschäftigung entwickelte sich in den ver-

⁴ Die aktuellsten, nach Bezirken differenzierten Informationen zur Beschäftigung betreffen das Jahr 2008.

gangenen Jahren schwächer als in den anderen Grenzgängerregionen und die Grenzgängerquote stieg lediglich um 0,5 Prozentpunkte. In der Region Südschweiz, welche den Kanton TI sowie einige Bezirke des Kantons GR umfasst, ist jeder vierte Erwerbstätige ein Grenzgänger und die Grenzgängerquote (25.5%) ist im Vergleich mit den andern Grenzgängerregionen mit Abstand am höchsten. Die Grenzgängerbeschäftigung hat in der Südschweiz auch am stärksten zugenommen (+7.1 Prozentpunkte), in ähnlichem Ausmass wie in den Regionen Jurabogen und Genfersee.

Tabelle 2.1: Übersicht zu den 5 Grenzgängerregionen⁵

	Beschäftigung 2008	Grenzgänger 2008	Grenzgängerquote 2008	Zunahme Grenzgängerquote 1998-2008 (in Prozentpunkten)	Anteil temporäre Grenzgänger ⁶ 2008
Nicht-Grenzgängerregionen	69%	12.1%	1.0%	0.4%	1.9%
1. Genfersee	9%	26.1%	16.2%	6.2%	8.2%
2. Jurabogen	3%	9.4%	15.9%	6.9%	8.9%
3. Nordwestschweiz	10%	25.4%	13.2%	1.3%	4.9%
4. Ostschweiz	4%	5.1%	6.7%	0.5%	2.2%
5. Südschweiz	5%	21.9%	25.5%	7.1%	4.8%
Schweiz	100%	100.0%	5.5%	1.5%	6.0%

Quellen: BFS/ GGS und BZ 1998 und 2008, eigene Auswertungen

Ein erheblicher Teil der gewachsenen Grenzgängerbeschäftigung stellt also mit hoher Wahrscheinlichkeit ein zusätzliches Beschäftigungswachstum dar, welches mit der ansässigen Bevölkerung allein nicht hätte realisiert werden können. Bei der ansässigen Bevölkerung - hier handelt es sich um sämtliche Beschäftigte, welche in der Schweiz wohnhaft sind, also bspw. auch Personen, welche im Rahmen des FZA neu in die Schweiz zugewandert sind - fiel das Beschäftigungswachstum 2005-2008 in Grenzgängerregionen ähnlich aus, wie in Nicht-Grenzgängerregionen. Eine Ausnahme stellt die Südschweiz dar: Hier fiel dieses Wachstum - allerdings bereits vor dem FZA – unterdurchschnittlich aus.

Das Beschäftigungswachstum der ansässigen Bevölkerung fiel in den Jahren 2001–2008 in allen Regionen ausser der Südschweiz höher aus als das Bevölkerungswachstum. Im Kanton Tessin – welcher den grössten Anteil der Region Südschweiz ausmacht – fiel das Beschäftigungswachstum der ansässigen Bevölkerung gleich hoch aus, wie das Wachstum der Bevölkerung im typischen Erwerbsalter (20–64 Jahre). Das erhöhte generelle Bevölkerungswachstum in der Südschweiz war offenbar stark durch ein Wachstum der Bevölkerung im Rentenalter getrieben.

Eine Analyse der Entwicklung der Erwerbstätigenquote (hier definiert als der Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 25–64 Jahren) bestätigt, dass die Wohnbevölkerung der wichtigsten Grenzgängerkantone in den Jahren 2003–2010 gegenüber den Jahren 1996–2002 ihre Erwerbstätigenquote in der Regel mindestens so stark steigern konnten wie die Bevölkerung in den übrigen Kantonen. Einzige Ausnahme bildete der Kanton GE, wo die Erwerbstätigen-

⁵ Zahlen zur Beschäftigung auf Kantons- und Bezirksebene sind nur aus der Betriebszählung (BZ), einer Vollerhebung, welche ungefähr alle drei Jahre durchgeführt wird, erhältlich. Zur Zeit stammen die aktuellsten Daten von 2008.

⁶ Es sind keine Zahlen zu temporären Grenzgängern auf Bezirksebene verfügbar, hier wurden die Zahlen auf Kantonebene wie folgt zusammengefügt: Genfersee (GE, VD, VS), Jurabogen (BE, FR, JU, NE), Nordwestschweiz (AG, BL, BS, SO), Ostschweiz (AI, AR, SG, SH, TG, ZH), Südschweiz (GR, TI).

quote praktisch konstant und damit hinter der Entwicklung in den Westschweizer Kantonen zurück blieb. Die Daten deuten insgesamt nicht darauf hin, dass die starke Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung negativ auf die Erwerbstätigkeit der ansässigen Bevölkerung (inkl. Zugewanderte) gewirkt hätte.

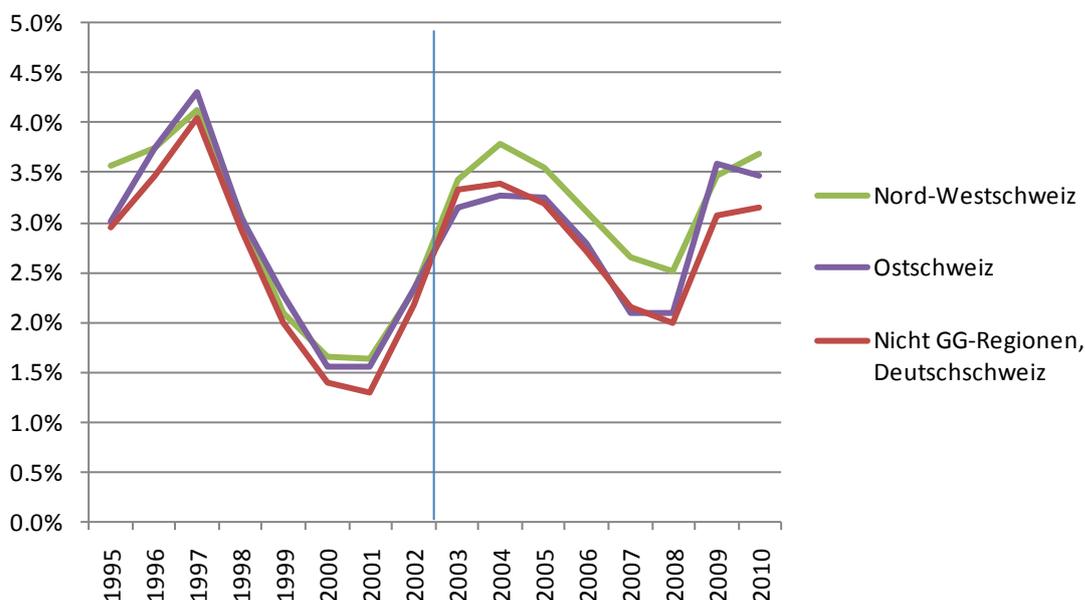
Die Auswirkungen der jüngsten Krise sind in den Analysen – mangels regionaler Beschäftigungszahlen – noch nicht enthalten. Das Wachstum der Grenzgängerbeschäftigung wurde zwischen 2008 und 2010 durch die Rezession gedämpft, blieb aber insgesamt kräftig. Einzig in den Kantonen NE und JU, welche allerdings durch die Rezession in der Exportindustrie auch überproportional getroffen wurden, bildete sich die Grenzgängerbeschäftigung zurück, was zu einer gewissen Entlastung des regionalen Arbeitsmarktes beigetragen haben dürfte. Um die regionalen Auswirkungen der jüngsten Krise fundierter beurteilen zu können, ist allerdings noch eine bessere Datengrundlage zur Beschäftigung notwendig.

Regionale Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Zunächst gilt es festzuhalten, dass das Niveau der Arbeitslosigkeit in den Deutschschweizer Grenzregionen bedeutend niedriger ist als in den Lateinischen Grenzregionen der Schweiz (vgl. Abbildung 2.3 und Abbildung 2.4). In der lateinischen Schweiz ist die Genferseeregion besonders stark von der Arbeitslosigkeit betroffen.

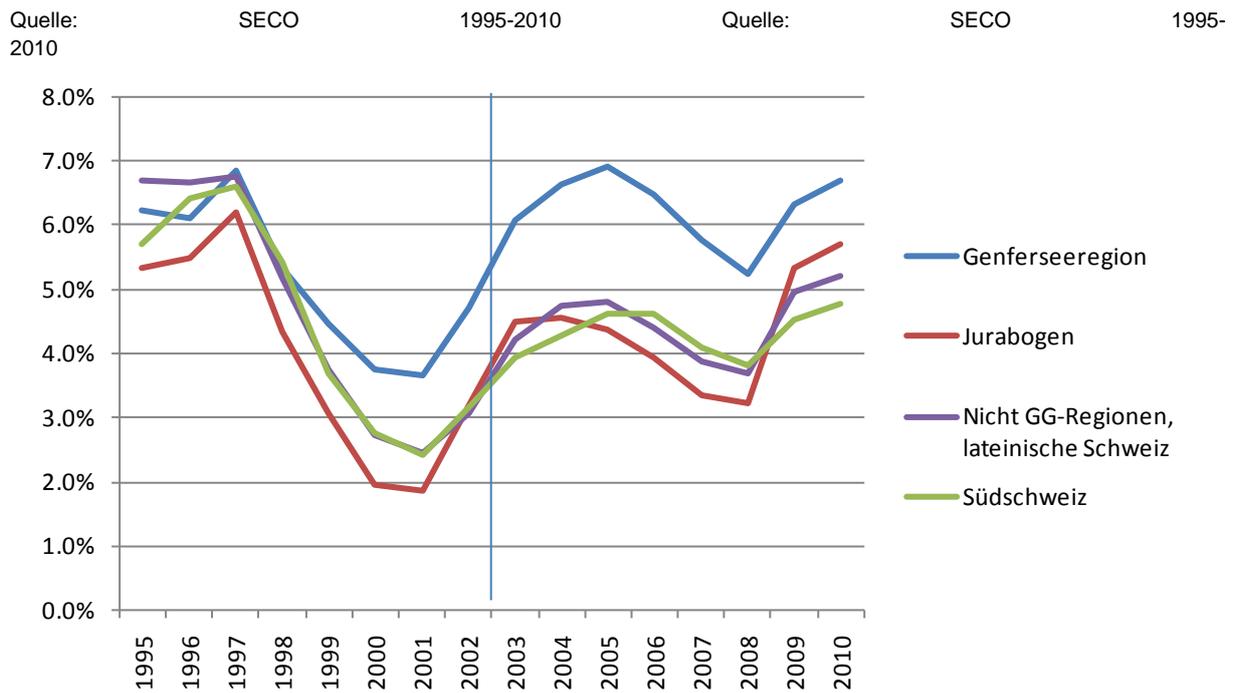
In der Nord-Westschweiz, im Jurabogen und in der Genferseeregion erhöhte sich die Arbeitslosenquote in den Jahren 2003–2010 gegenüber den Nicht-Grenzgängerregionen im jeweiligen Sprachgebiet. In der Ostschweiz und in der Südschweiz verringerten sich die Arbeitslosenquoten 2003–2010 relativ gesehen. Damit zeigt sich auch hier kein einheitliches Muster, welches auf eine Verdrängung ansässiger Erwerbstätiger durch Grenzgänger hindeuten würde. Gleichwohl erlauben die Daten auch nicht, einen solchen Einfluss auszuschliessen. Wenn Probleme im Zusammenhang mit der Grenzgängerbeschäftigung zugekommen haben, wäre dies am ehesten im Jurabogen und in der Genferseeregion zu erwarten.

Abbildung 2.3: Arbeitslosenquoten Deutschschweiz 1995-2010



Quelle: SECO 1995-2010

Abbildung 2.4: Arbeitslosenquoten Lateinische Schweiz 1995-2010

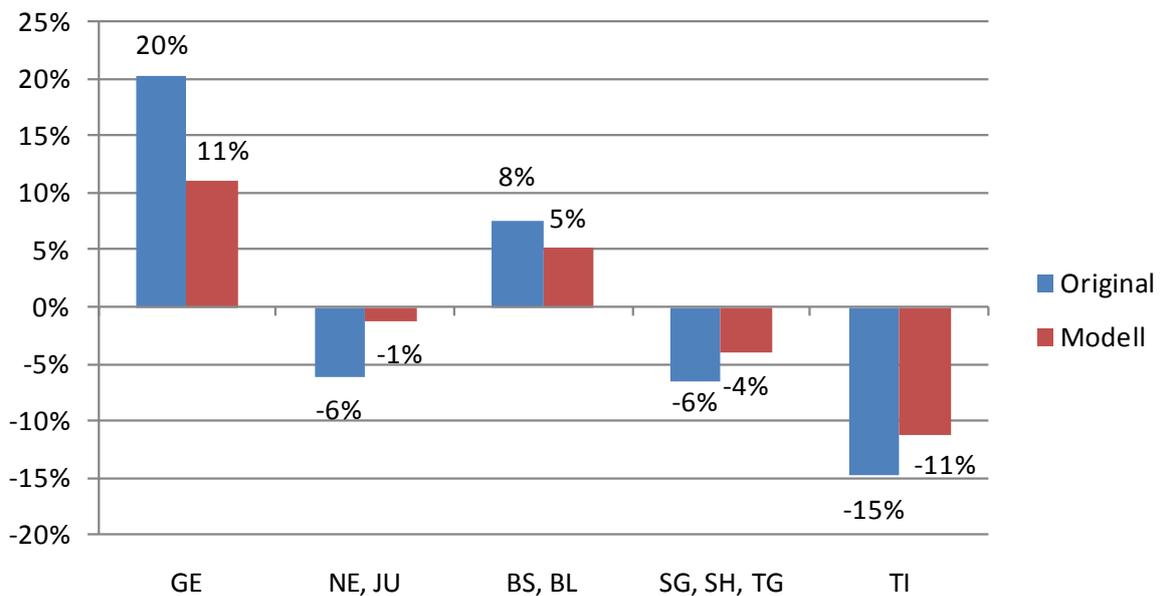


Quelle: SECO 1995-2010

Regionale Lohnsituation und -entwicklung

Grenzgängerkantone weisen 2008 gegenüber den übrigen Kantonen folgende Lohndifferenzen auf, wenn man die unterschiedliche Qualifikations-, Alters- und Branchenstruktur in den Regionen berücksichtigt: GE: +11% BS,BL: +5% NE,JU: -1% SG,SH,TG: -4% TI: -11% (vgl. Abbildung 2.5). Höhere Löhne als in Nicht-Grenzgängerkantonen wurden damit insbesondere in zwei städtisch geprägten Grenzregionen erzielt. Agglomerationseffekte dürften vermutlich eine Rolle spielen.

Abbildung 2.5: Relative Abweichungen der Durchschnittslöhne in ausgewählten Grenzgängerregionen zu Nicht-Grenzgängerkantonen, ohne und mit Kontrolle lohnrelevanter Faktoren (2008)

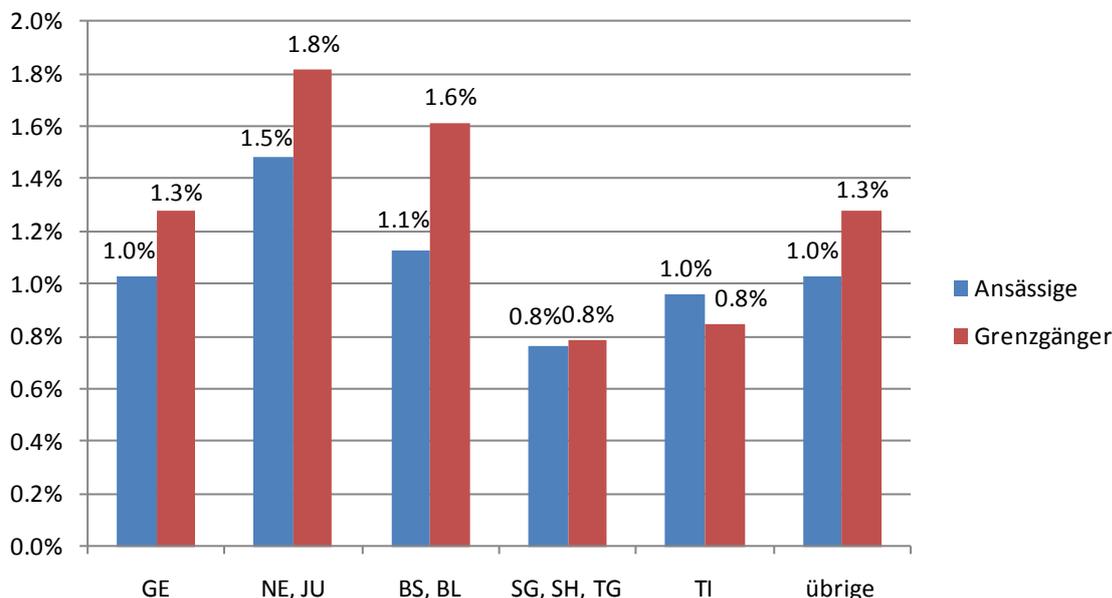


Quelle: SECO 1995-2010

Grenzgänger verdienten 2008 im Mittel weniger als ansässige Arbeitskräfte, wenn man für Faktoren wie die Qualifikation, das Alter und die Branchenzugehörigkeit korrigiert. Die Lohn-differenz betrug im Kanton Tessin -11% in den Grenzgängerkantonen der Westschweiz -6% (GE) bzw. -7% (NE, JU) und in jenen der Deutschschweiz je -4%.

Korrigiert man beim Lohnwachstum für die Unterschiede in der Qualifikations-, Alters- und Branchenstruktur, fällt das jährliche Lohnwachstum in den Jahren 2002–2008 bei den ansässigen Arbeitskräften (alle ausser den Grenzgängern) relativ zu den Nicht-Grenzgängerkantonen wie folgt aus: NE,JU: +0.5% BS,BL: +0.1% GE: 0% TI: -0.1% SG,SH,TG: -0.3%. Insgesamt lassen diese Daten somit in Grenzgängerkantonen keinen besonderen Lohndruck erkennen.

Abbildung 2.6: Mittleres, jährliches Wachstum der Durchschnittslöhne 2002-2008 in ausgewählten Grenzgängerregionen und in den übrigen Kantonen, ansässige Erwerbstätige und Grenzgänger, mit Kontrolle lohnrelevanter Merkmale der Arbeitnehmenden



Quellen: BFS (LSE 2002-2008), eigene Auswertungen; Privater Sektor, Bund und Kantone

Während ein gewisser Lohndruck im Kanton TI noch plausibel erscheint (hier ist auch die Lohndifferenz zu den Grenzgängern am höchsten), steht das geringere Lohnwachstum in der Ostschweiz eher im Gegensatz zur Wahrnehmung der dortigen Arbeitsmarktbehörden, welche die Rolle der Grenzgängerbeschäftigung sehr positiv wahrnehmen. Überraschend und im Gegensatz zu den Beobachtungen der Arbeitsmarktbehörden im Kanton JU scheint das Lohnwachstum in den Kantonen NE und JU des Jurabogens überdurchschnittlich ausgefallen zu sein. Denkbar ist, dass die Entwicklung im Kanton JU von jener in NE abweicht. Kantonale Analysen für JU sind mit der Lohnstrukturerhebung leider nicht möglich. In unserer Analyse wird ein Lohneffekt dann identifiziert, wenn die Einstellung von Grenzgängern die Löhne der übrigen Erwerbstätigen negativ beeinflusst. Unsere Analysen zeigen somit, dass solche Lohneffekte in Grenzgängerkantonen bislang wohl nicht höher ausfielen als in anderen Regionen der Schweiz. Dies schliesst nicht aus, dass sich solche Effekte bei einer weiterhin starken Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung – bspw. im Anschluss an die Rezession 2009 - noch einstellen könnten. Es wird sich sicherlich lohnen, die Analyse mit den Daten der Lohnstrukturerhebung des Jahres 2010 zu wiederholen und bezogen auf die Entwicklung von Einstiegsgehältern zu vertiefen.

Noch nicht ausreichend untersucht wurden die Effekte des FZA auf die Einstiegsgehälter. Hier besteht noch gewisser Forschungsbedarf. Allerdings legen gewisse Vermutungen nahe, dass die Entwicklung der Gehälter bei Neueinstellungen in den letzten Jahren unterdurchschnittlich war. Zudem scheint es in einigen Branchen einen gewissen Druck auf die Einstiegsgehälter gegeben zu haben. Am ehesten könnte diese Entwicklung in der Industrie und dem verarbeitenden Gewerbe sowie im Baugewerbe (bei Schweizern und Niedergelassenen Ausländern) mit dem FZA in Verbindung stehen, da hier die Zuwanderung relativ stark war⁷. Die Einstiegsgehälter von ausländischen Arbeitskräften scheinen im Durchschnitt tiefer zu sein als die Einstiegsgehälter von Schweizer Arbeitnehmenden. Dies könnte aber allenfalls durch

⁷ Vgl. SECO, [7. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU](#) vom 26. Mai 2011, S. 65

unterschiedliche, lohnrelevante Merkmale zu erklären sein. Die unterdurchschnittliche Lohnentwicklung bei Neueinstellungen könnte durch die gestiegene Zuwanderung zu erklären sein. Die gestiegene Zuwanderung muss aber nicht zu einem Lohndruck geführt haben, sondern könnte auch die Qualifikationsstruktur (die lohnrelevanten Merkmale) der Neueinstellungen verändert haben.

2.2 Die Bedeutung meldepflichtiger Kurzaufenthalter in der Schweiz

Neben der Grenzgängerbeschäftigung spielen auch meldepflichtige Kurzaufenthalter (bis zu 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr) und insbesondere meldepflichtige Dienstleistungserbringer aus dem Ausland (EU/EFTA) eine bedeutende Rolle für die Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen. Einerseits machen Arbeitgeber seit der Einführung der Personenfreizügigkeit vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch, (meldepflichtige) Arbeitskräfte aus dem EU/EFTA-Raum zu rekrutieren. Im Jahr 2005 wurden insgesamt 52'061 solche kurzfristigen Stellenantritte gemeldet. Seither hat die Anzahl der kurzfristigen Stellenantritte - mit Ausnahme des Jahres 2009, als sie bedingt durch die Wirtschaftskrise erstmals abgenommen hat - stetig zugenommen. Im Jahr 2010 wurden insgesamt 73'253 kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern gemeldet. Andererseits hat die Wirtschaft von meldepflichtigen Dienstleistungserbringern (Selbständigerwerbenden und Entsandten) seit der Einführung der Personenfreizügigkeit vermehrt profitiert. Deren Anzahl hat sich seit dem Jahr 2005 (40'769) fast verdoppelt und lag im Jahr 2010 bei 73'863. Insbesondere die Anzahl meldepflichtiger Selbständigerwerbender hat in den letzten Jahren stark zugenommen (von 5'471 im Jahr 2005 auf 14'738 im Jahr 2010).

Meldepflichtige Dienstleistungserbringer und Grenzgänger dürfen in der gesamten Schweiz tätig sein. Trotzdem konzentriert sich ihr Aufkommen in den grenznahen Gebieten. Wie aus Tabelle 2.2 ersichtlich wird, sind fast 50% der meldepflichtigen Kurzaufenthalter (48.6%; Entsandte 40%; Selbständigerwerbende 56.9%; kurzfristige Stellenantritte 56.1%) in den in Kapitel 2.1.1 definierten Grenzkantonen tätig. Im Jahr 2010 waren insgesamt 143'263 meldepflichtige Kurzaufenthalter in der Schweiz tätig. Personen, die in mehreren Kantonen einen Einsatz hatten, werden in der Statistik jeweils jedem Einsatzkanton angerechnet. Deshalb ist die Summe der meldepflichtigen Kurzaufenthalter pro Kanton mit 172'510 Personen höher als die tatsächliche Anzahl Meldepflichtiger, die im Jahr 2010 mindestens einen Einsatz in der Schweiz hatten.

Tabelle 2.2: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter 2010, nach Kantonen

	Entsandte	Selbständigerwerbende (ohne persönliche Dienstleistungen ⁸)	kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern	Total	Anteil vom gesamtschweizerischen Total
AG	7'961	1'264	3'578	12'803	7.4%
AI/AR	590	61	273	924	0.5%
BL	3'559	630	2'457	6'646	3.9%
BS	4'421	1'237	4'861	10'519	6.1%
BE	4'991	1'268	4'164	10'423	6.0%
FR	1'414	341	1'448	3'203	1.9%
GE	4'082	1'145	13'165	18'392	10.7%
GL	429	34	195	658	0.4%
GR	4'916	944	3'868	9'728	5.6%
JU	727	179	1'319	2'225	1.3%
LU	2'820	561	1'786	5'167	3.0%
NE	1'449	54	2'011	3'514	2.0%
SG	5'140	871	3'779	9'790	5.7%
SH	2'679	515	586	3'780	2.2%
SZ	1'124	230	579	1'933	1.1%
SO	2'986	490	763	4'239	2.5%
TG	3'864	644	1'751	6'259	3.6%
TI	6'559	2'065	7'833	16'457	9.5%
UR/OW/NW	800	196	566	1'562	0.9%
VD	4'989	1'054	10'057	16'100	9.3%
VS	2'709	575	4'848	8'132	4.7%
ZG	1'035	108	910	2'053	1.2%
ZH	11'558	2'606	7'692	21'856	12.7%
CH	80'802	13'219	78'489	172'510	100.0%
Grenzkantone	32'329	7'523	44'040	83'892	48.6%
Übrige Kantone	48'473	5'696	34'449	88'618	51.4%
CH (ohne Doppelzählung)	59'125	14'738	73'253	147'116	

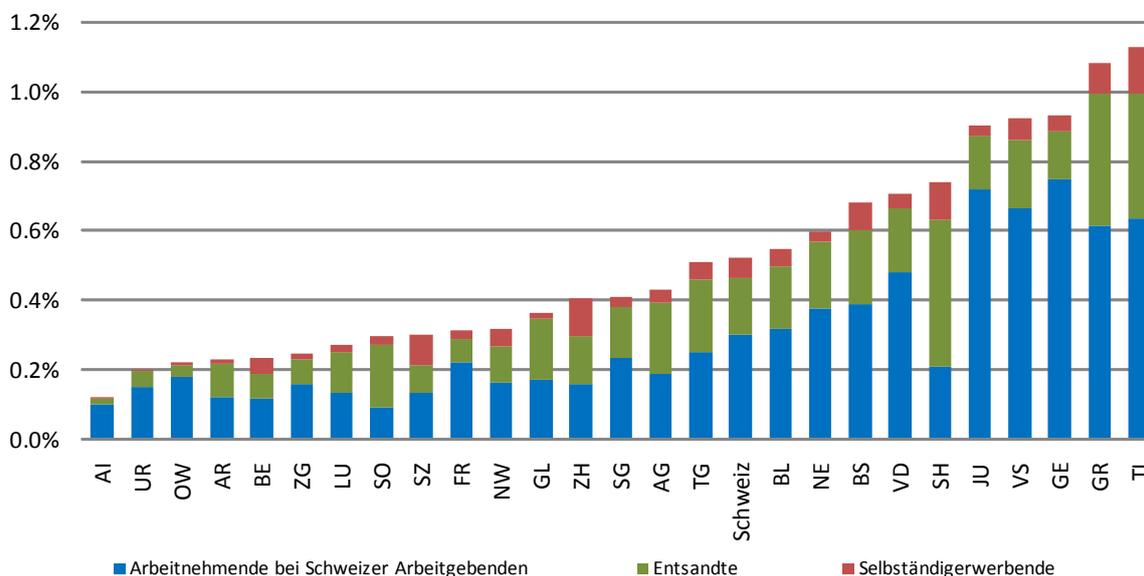
Quelle: BFM

Das Aufkommen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter ist allerdings nicht nur von der Grenznähe abhängig, sondern widerspiegelt insbesondere die Grösse des Wirtschaftsraums. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass der grösste Anteil der Meldepflichtigen im Kanton Zürich tätig war. Um die Anzahl Meldepflichtiger mit der Grösse des Wirtschaftsraums eines Kantons in Verbindung zu setzen, kann deren Beschäftigungsanteil je Kanton berücksichtigt werden. Gesamtschweizerisch liegt der Beschäftigungsanteil der meldepflichtigen Kurzaufenthalter bei 0.5%. Insgesamt weisen grenznahe Kantone tendenziell höhere Anteile an meldepflichtigen Kurzaufenthaltern auf. Am höchsten ist die Bedeutung in den Kantonen Tessin, Graubünden, Genf, Wallis und Jura mit Beschäftigungsanteilen von 0.9%

⁸ Die im Bereich der persönlichen Dienstleistungen als selbständig Gemeldeten erbringen hauptsächlich Dienstleistungen im Erotikgewerbe. Einige Kantone verwenden das Meldeverfahren, um unter anderem solche Personen überhaupt zu erfassen, obwohl es sich bei diesen Personen in der Regel um Arbeitnehmende handelt und nicht um Selbständigerwerbende. Die Personen in der Statistik der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden im Bereich der persönlichen Dienstleistungen stehen somit nicht im Zusammenhang mit der Problematik der Scheinselbständigkeit und den FlaM. In dieser Branche stellt sich aus Sicht der Arbeitsmarktbeobachtung nicht in erster Linie die Problematik der Scheinselbständigkeit. Die betroffenen Personen werden nicht durch die Arbeitsmarktbehörden kontrolliert. Vgl. FlaM-Bericht vom 3. Mai 2011, SECO, Kapitel 4.9.

bis 1.13% (vgl. Abbildung 2.7). Werden lediglich entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betrachtet, so weisen die Kantone Schaffhausen, Graubünden und Tessin Beschäftigungsanteile aus, die deutlich über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen.

Abbildung 2.7: Anteil des Arbeitsvolumens der Meldepflichtigen an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung 2010



Quellen: BFM, BFS/ BZ 2008, eigene Auswertungen

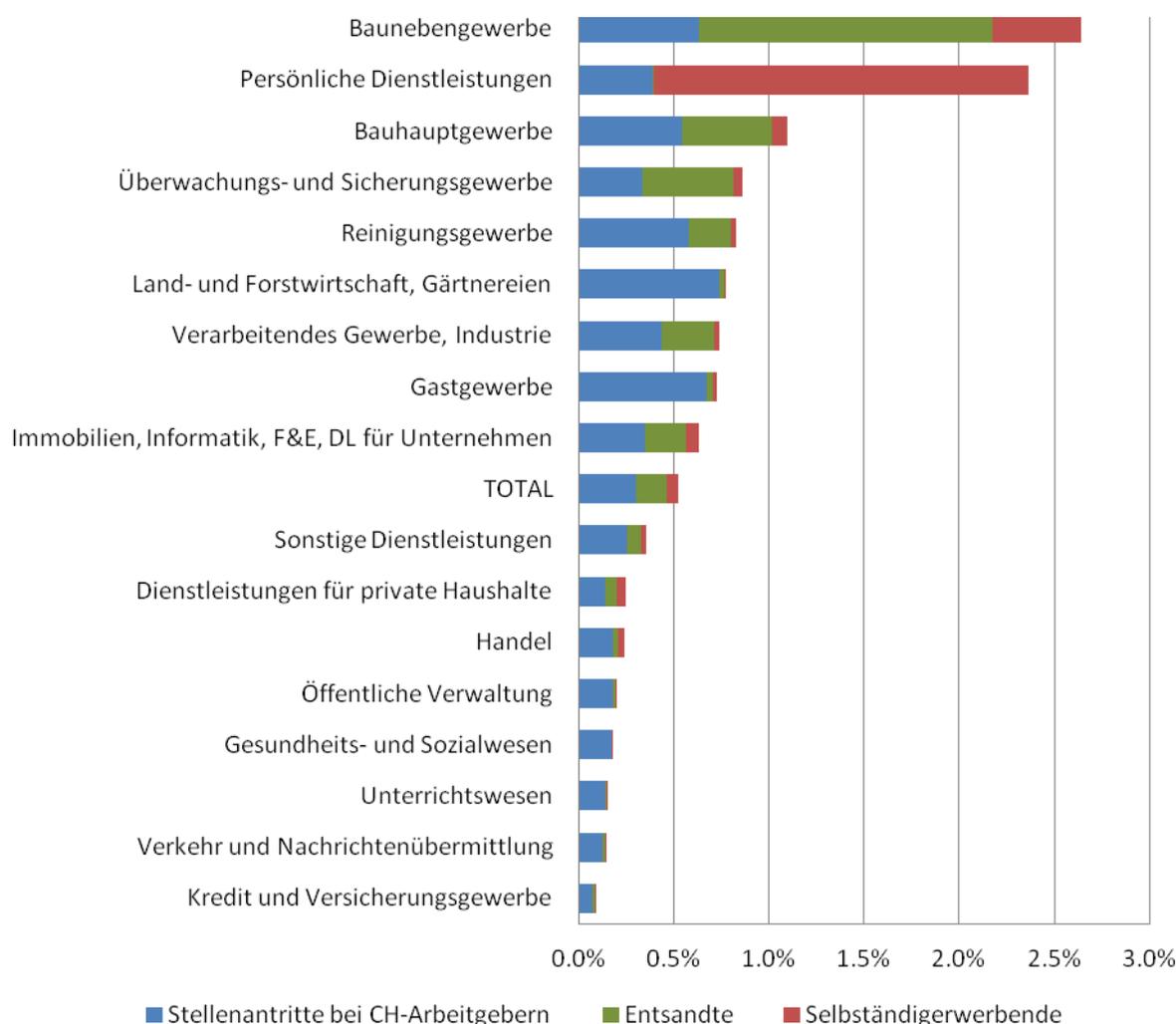
Insgesamt verweilen die meldepflichtigen Kurzaufenthalter somit jeweils relativ kurz in der Schweiz und machen dadurch lediglich einen relativ geringen Anteil an der Gesamtbeschäftigung aus. Allerdings konzentrieren sich ihre Einsätze meist auf ein paar Branchen und können innerhalb der betroffenen Branchen auch einen grösseren Beschäftigungsanteil ausmachen. Kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebenden finden hauptsächlich im Personalverleih (42% der Jahresarbeitskräfte) statt. Diese Personen werden dann in diverse Branchen verliehen. Neben dem Personalverleih sind viele Meldepflichtige, die eine Stelle bei einem Schweizer Arbeitgeber antreten, im Gastgewerbe (9.5%) und der Landwirtschaft (7.5%) tätig. Meldepflichtige Entsandte und Selbständigerwerbende (Dienstleistungserbringer) sind hauptsächlich im Bauhaupt- (12%) und Baunebengewerbe (38%) sowie im verarbeitenden Gewerbe (22%) tätig.

Abbildung 2.8 stellt die Beschäftigungsanteile der meldepflichtigen Kurzaufenthalter je Branche dar. Die Arbeitskräfte im Personalverleih (kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern⁹) wurden anhand einer Schätzung der Verteilung der Grenzgänger, welche im Personalverleih arbeiten, auf die Einsatzbranchen verteilt. Werden die Beschäftigungsanteile der meldepflichtigen Kurzaufenthalter je Branche betrachtet, so fällt auf, dass verhältnismässig viele Meldepflichtige im Bauhaupt- und Baunebengewerbe tätig sind. Der grosse Beschäftigungsanteil der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden im Bereich der persönlichen Dienstleistungen steht nicht in direktem Zusammenhang mit den FlaM oder dem Phänomen der Scheinselbständigkeit (siehe oben). Bei diesen gemeldeten Personen handelt es sich hauptsächlich um Dienstleistungserbringungen im Erotikgewerbe. Einige Kantone verwenden das Meldeverfahren, um solche Personen überhaupt zu erfassen, obwohl es sich

⁹ Der Personalverleih aus dem Ausland ist verboten. Es gibt somit keine Entsandten oder Selbständigerwerbenden im Personalverleih.

bei diesen Personen um Arbeitnehmende handelt und nicht um Selbständigerwerbende. Aus Abbildung 2.8 ist zudem ersichtlich, dass in der Landwirtschaft und im Gastgewerbe Meldepflichtige hauptsächlich in Form von Stellenantritten bei Schweizer Arbeitgebern tätig sind. Entsandte und Selbständigerwerbende machen in diesen Branchen nur einen minimalen Beschäftigungsanteil aus. Insbesondere im Baunebengewerbe (aber auch im Bauhauptgewerbe, im Überwachungs- und Sicherungsgewerbe, im Reinigungsgewerbe sowie im Verarbeitenden Gewerbe und der Industrie) kann deren Beschäftigungsanteil mit bis zu 2% beträchtlich sein. Die Wirtschaft profitiert somit in diesem Bereich vermehrt von der Möglichkeit, Dienstleistungen auch im Ausland nachzufragen. Dies kann aber zu einem Druck auf den Arbeitsmarkt führen.

Abbildung 2.8: Beschäftigungsanteile der meldepflichtigen Kurzaufenthalter nach Branchen, 2010

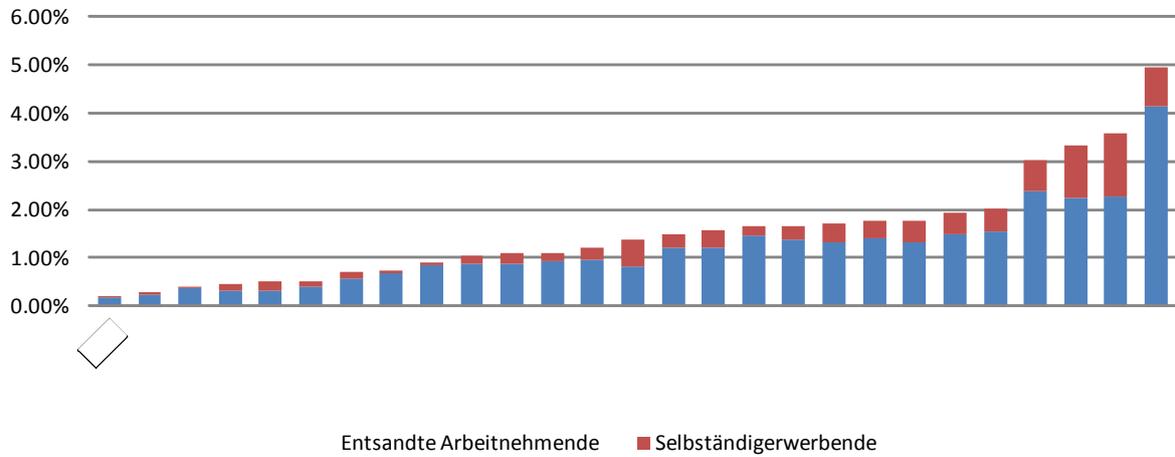


Quellen: BFM, BFS/ BZ 2008, eigene Auswertungen

Um zu überprüfen, ob durch das vermehrte Aufkommen von meldepflichtigen Dienstleistungserbringungen aus dem Ausland einige Regionen stärker betroffen sind, werden in Abbildung 2.9 die Beschäftigungsanteile der meldepflichtigen Dienstleistungserbringern (Entsandte und Selbständigerwerbende) in der Branche mit dem höchsten Beschäftigungsanteil an Kurzaufenthaltern nach Kanton betrachtet. Dabei wird ersichtlich, dass meldepflichtige Entsandte und Selbständigerwerbende im Baunebengewerbe in gewissen Kantonen einen beträchtlichen Beschäftigungsanteil ausmachen können. Auch in dieser Grafik (im vgl. zu

Abbildung 2.7) zeigt sich, dass die Beschäftigungsanteile in Grenzkantonen (hier im Baunebengewerbe) deutlich höher sein können als in der Zentralschweiz.

Abbildung 2.9: Anteil des Arbeitsvolumens der meldepflichtigen Entsandten und Selbständigerwerbenden an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung im Baunebengewerbe 2010



Quellen: BFM, BFS/ BZ 2008, eigene Auswertungen

Teil 2 Aufbau, Wirkung und Entwicklung der FlaM

3. Die Funktionsweise der Flankierenden Massnahmen

3.1 Inhalt der flankierenden Massnahmen

Im Zuge der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs mit der Europäischen Union (EU) ist die vorgängige Kontrolle der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung gegenüber den Staaten der EU-25¹⁰ weggefallen. Gegenüber Rumänien und Bulgarien wird dies voraussichtlich per 1. Juni 2016 der Fall sein. Da die Schweiz im Vergleich zur EU als ein Hochlohnland gilt, besteht die Gefahr, dass die Löhne infolge des freien Personenverkehrs unter Druck geraten. Als Ausgleich zur vorgängigen und systematischen arbeitsmarktlichen Kontrolle wird mit den FlaM der missbräuchlichen Unterschreitung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz entgegengewirkt. Werden Unterbietungen der Löhne festgestellt, greifen auf individueller Ebene Massnahmen wie Sanktionen gegen fehlbare ausländische Arbeitgeber und auf genereller Ebene Mittel wie die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) oder der Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen.

Die FlaM umfassen im Wesentlichen die folgenden Regelungen:

- Das Entsendegesetz¹¹ verpflichtet einen ausländischen Arbeitgeber, der Arbeitnehmer im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistung in die Schweiz entsendet, zur Einhaltung von minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen, die in Bundesgesetzen, in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) und in Normalarbeitsverträgen im Sinne von Artikel 360a des Obligationenrechts (OR)¹² vorgeschrieben sind.
- Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages, die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen¹³ leichter allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Massnahme gilt für sowohl inländische Betriebe als auch für Entsendebetriebe.
- In Branchen, in denen es keinen Gesamtarbeitsvertrag gibt, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge im Sinne von Artikel 360a OR mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden.

¹⁰ Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.

¹¹ Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen vom 8. Oktober 1999; SR 823.20.

¹² Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht), vom 30. März 1911 (OR); SR 220

¹³ Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vom 28. September 1956 (AVEG); SR 221.215.311

Weitere Informationen zu den FlaM sind auf der Internetseite des SECO zu finden.¹⁴

3.2 Verstärkung der flankierenden Massnahmen mit Ausdehnung der Personenfreizügigkeit

Im Jahr 2005 wurde die Ausdehnung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit¹⁵ auf zehn im Jahr 2004 der EU beigetretene Staaten vom Volk genehmigt und am 1. April 2006 in Kraft gesetzt. Mit der Ausdehnung der Freizügigkeit wurden ausserdem Wirksamkeit und Vollzug der FlaM verstärkt. Die Verstärkung der FlaM beinhaltete insbesondere eine zusätzliche Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, eine wirksamere Sanktionierung von Verstössen gegen das Entsendegesetz, die Verpflichtung der Kantone, eine genügende Anzahl Arbeitsmarktinspektoren einzusetzen, welche die Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrollieren und Missbräuche melden, sowie die Verpflichtung ausländischer Arbeitgeber und Temporärbetriebe, sich an den Vollzugskostenbeiträgen von ave GAV zu beteiligen. Zusätzlich wurde das Meldeverfahren präzisiert und benutzerfreundlicher ausgestaltet. Diese Massnahmen traten ebenfalls am 1. April 2006 in Kraft.

Am 8. Februar 2009 hat das Volk die Ausdehnung der Freizügigkeit auf die im Jahr 2007 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien genehmigt. Mit der Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien am 1. Juni 2009 wurde der Vollzug der FlaM weiter optimiert, indem neu eine verbindliche Zahl von jährlich 27'000 Kontrollen in der Entsendeverordnung¹⁶ festgelegt wurde, was einer Erhöhung um 20% der ursprünglich berechneten 22'500 Kontrollen entspricht. Die Vorgaben wurden damit an die höheren Zahlen von meldepflichtigen Erwerbstätigen aus der EU angepasst. Ausserdem sollen der Bund resp. die Kantone die nicht gedeckten Kosten tragen, die für die arbeitsmarktlichen Kontrollen von Personen mit kurzfristigem Stellenantritt bei einem Schweizer Arbeitgeber (bis zu drei Monate im Kalenderjahr) anfallen.

¹⁴ <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/index.html?lang=de>

¹⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA); SR 0.142.112.681

¹⁶ Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV); SR 823.201

3.3 Der Vollzug der Flankierenden Massnahmen

Mit der Umsetzung der FlaM wurden verschiedene Akteure betraut. Es herrscht ein Vollzugsdualismus zwischen Branchen, die durch einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) geregelt sind und Branchen ohne ave GAV.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ist die für die Aufsicht über den Vollzug des Entsendegesetzes zuständige Bundesbehörde.

3.3.1 Das duale Vollzugssystem der FlaM

3.3.1.1 Die tripartiten Kommissionen (TPK)

Die in den Kantonen und auf Bundesebene eingesetzten tripartiten Kommissionen beobachten die Entwicklung des Arbeitsmarkts im Allgemeinen, untersuchen verdächtige Fälle auf Lohnunterbietungen und schlagen der zuständigen kantonalen Behörde Massnahmen vor, wenn eine wiederholte und missbräuchliche Lohnunterbietung im Sinne von Art. 360a Abs. 1 OR festgestellt wurde. Zuvor suchen sie in der Regel eine direkte Verständigung mit den betroffenen Arbeitgebern (sogenanntes Schlichtungs- oder Verständigungsverfahren, Art. 360b Abs. 3 OR). Die Beurteilung, ob eine missbräuchliche und wiederholte Lohnunterbietung vorliegt, obliegt den TPK.

Zudem sind die TPK beauftragt, die Einhaltung der Bestimmungen eines Normalarbeitsvertrages über Minimallöhne im Sinne von Art. 360a OR zu kontrollieren.

Die TPK haben keine Sanktionskompetenz gegenüber fehlbaren ausländischen Arbeitgebern. Sie sind jedoch gehalten, festgestellte Gesetzesverstösse den zuständigen kantonalen Behörden zur Sanktionierung zu melden.

3.3.1.2 Die paritätischen Kommissionen (PK)

In Branchen mit ave GAV obliegt die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des GAV den mit der Durchsetzung des Vertrags betrauten paritätischen Kommissionen. Das Entsendegesetz überträgt ihnen zusätzlich die Kontrolle der Einhaltung des GAV durch Entsendebetriebe.

Stellen diese Kontrollorgane Verstösse gegen das EntG fest, so sind sie zur Meldung an die für die Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet.

3.4 Die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen in Grenzregionen

Seit der Einführung der FlaM wurden die Vollzugssysteme stetig ausgebaut. Die FlaM sehen Kontrollen (vor Ort) zur Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Dienstleistungserbringern aus dem Ausland und Schweizer Arbeitgebern vor. Im ersten halben Jahr, als die vorgängigen Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen weggefallen sind, haben die kantonalen TPK die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei rund 2'500 Entsendebetrieben und bei knapp 4'000 Schweizer Arbeitgebern überprüft¹⁷. Zur Kontrolltätigkeit der PK während dieser Periode existieren keine gesicherten Angaben. Im Jahr 2010 wurden durch die TPK rund

¹⁷ Vgl. [Bericht über die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr in der Zeitspanne 1.6.2004 - 31.12.2004 vom 1.4.2005](#), SECO

7'200 Entsendebetriebe und 7'800 Schweizer Arbeitgeber kontrolliert. Gleichzeitig haben die PK rund 8'600 Entsendebetriebe und 10'600 Schweizer Arbeitgeber überprüft. Insgesamt wurden dabei im Jahr 2010 die Lohn- und Arbeitsbedingungen von knapp 140'000 Personen überprüft¹⁸. Die Kontrolltätigkeit hat damit in den letzten Jahren ein Niveau erreicht, das eine wirksame Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen gewährleistet.

3.4.1 Kontrolltätigkeit der TPK

Die kantonalen TPK überprüfen die Lohn- und Arbeitsbedingungen in allen Branchen, die nicht unter den Geltungsbereich eines ave GAV fallen. Mit Ausnahme von Branchen mit NAV, die zwingende Mindestlöhne enthalten, existieren in den Branchen, die durch die TPK kontrolliert werden, keine Mindestlöhne. Die kantonalen TPK überprüfen somit die Einhaltung von orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen.

In Tabelle 3.1 wird ersichtlich, dass die Anzahl durchgeführter Arbeitsmarktkontrollen im Zusammenhang mit den FlaM je nach Kanton deutlich variieren kann. Die unterschiedlichen Kontrollvolumen je Kanton sind einerseits von der Grösse des kantonalen Arbeitsmarktes, der Branchenzusammensetzung und der Abdeckung der ave GAV abhängig. Andererseits hängt die Kontrolltätigkeit auch von der Grenznähe eines Kantons und der Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter ab. Auffällig ist jedoch, dass im Jahr 2010 die in Kapitel 2.1 definierten Grenzkantone 40% der Betriebskontrollen (Entsendebetriebe und Schweizer Arbeitgeber) durchgeführt haben.

¹⁸ Vgl. [FlaM-Bericht vom 3.5.2011](#), SECO

Tabelle 3.1: Anzahl durch die kantonalen TPK durchgeführten Kontrollen, 2010

	Durchgeführte Kontrollen bei Entsendebetrieben	Durchgeführte Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden	Total der durchgeführten Kontrollen (ohne Kontrollen bei meldepflichtigen Selbst- ständigerwerbenden)	Anteil Kontrollen (vom Total der kontrollierten Betriebe)
AG	563	265	828	6.3%
AI/AR	66	27	93	0.7%
BL	39	249	288	2.2%
BS	163	278	441	3.4%
BE	334	805	1'139	8.7%
FR	296	46	342	2.6%
GE	229	940	1'169	8.9%
GL	59	52	111	0.8%
GR	159	187	346	2.6%
JU	34	59	93	0.7%
LU	543	102	645	4.9%
NE	64	306	370	2.8%
SG	141	334	475	3.6%
SH	162	83	245	1.9%
SZ	86	54	140	1.1%
SO	174	327	501	3.8%
TG	361	146	507	3.9%
TI	649	582	1'231	9.4%
UR/OW/NW	119	41	160	1.2%
VD	265	703	968	7.4%
VS	137	168	305	2.3%
ZG	37	44	81	0.6%
ZH	700	1'962	2'662	20.3%
CH	5'380	7'760	13'140	100.0%
Grenzkantone	1'966	3'346	5'312	40.4%
Übrige Kantone	3'414	4'414	7'828	59.6%

Quelle: SECO

3.4.1.1 Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten

In Tabelle 2.2 wurde ersichtlich, dass rund 50% der meldepflichtigen Kurzaufenthalter und rund 40% der Entsandten in den definierten Grenzkantonen tätig waren. Tabelle 3.1 zeigt, dass in den Grenzkantonen rund 40% der Betriebskontrollen durchgeführt wurden. Zudem haben die Grenzkantone 36.5% der Kontrollen bei Entsendebetrieben durchgeführt. Ein direkter Vergleich der Anzahl Entsandten pro Kanton mit der Anzahl Kontrollen durch die kantonalen TPK ist allerdings nicht zulässig, weil die Abdeckung durch ave GAV je nach Kanton unterschiedlich ist. Dementsprechend ist die Anzahl Branchen, die unter den Tätigkeitsbereich der kantonalen TPK fallen, je nach Kanton unterschiedlich. In Branchen mit ave GAV führen die PK die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch (vgl. Kapitel 3.3.1). Deshalb wurde versucht, in Tabelle 3.2 die Anzahl meldepflichtiger Entsandter, die in Branchen ohne ave GAV tätig waren, zu schätzen. Weil die Branchenaufteilung im Meldesystem (ZEMIS) relativ grob ist, musste diese Schätzung aufgrund der entsprechenden Anteile der Beschäftigten bei Schweizer Arbeitgebern durchgeführt werden.

Insgesamt wurden durch die TPK rund 58% der Entsandten, die im Tätigkeitsbereich der TPK eine Dienstleistung erbracht haben, kontrolliert. Diese Quote unterscheidet sich je nach Kanton stark. In gewissen Kantonen wurden mehr als 100% aller Entsandten kontrolliert. Dies könnte einerseits auf Mehrfachkontrollen von Entsandten, die während des Jahres 2010 mehrere Einsätze im selben Kanton hatten, zurückzuführen sein. Andererseits handelt es sich bei der Anzahl Entsandten in Branchen ohne ave GAV um eine grobe Schätzung. Aus Tabelle 3.2 ist ersichtlich, dass in den Grenzkantonen von 9'012 Entsandten bei 4'947 die Lon- und Arbeitsbedingungen überprüft wurden (55%). In den restlichen Kantonen wurden von den 14'054 Entsandten, die in Branchen ohne ave GAV tätig waren, 8'517 kontrolliert (61%). Das Ziel, rund 50% aller Entsandten zu kontrollieren, wurde somit in den Grenzkantonen wie auch in den übrigen Kantonen insgesamt übertroffen. Die Auswertung zeigt allerdings, dass die Kontrollintensität in den Grenzkantonen etwas tiefer war.

Tabelle 3.2: Anteil der durch die TPK kontrollierten Entsandten im Jahr 2010

	Durchgeführte Kontrollen bei meldepflichtigen Entsandten	Anzahl Entsandte (in Branchen ohne ave GAV)*	Anteil der Kontrollierten Entsandten
AG	1307	2453	53%
AI/AR	172	131	131%
BL	137	953	14%
BS	313	1639	33%
BE	966	1710	59%
FR	949	420	226%
GE	1274	1269	100%
GL	102	138	74%
GR	514	922	56%
JU	96	266	36%
LU	1370	899	152%
NE	340	429	79%
SG	396	1439	28%
SH	690	662	104%
SZ	297	218	136%
SO	350	1038	34%
TG	527	1252	42%
TI	1102	1376	80%
UR/OW/NW	234	160	146%
VD	468	1166	40%
VS	578	1130	51%
ZG	99	237	42%
ZH	1183	3159	37%
CH	13'464	23'066	58%
Grenzkantone	4'947	9'012	54.9%
Übrige Kantone	8'517	14'054	60.6%

* Da die Branchenaufteilung im Meldesystem (ZEMIS) die genau Zuteilung der Meldepflichtigen zu einer GAV-Branche nicht zulässt, wurde anhand der Anteil Entsandter innerhalb und ausserhalb von ave GAV-Branchen für jede Branche und jeden Kanton aufgrund der entsprechenden Anteile Beschäftigter (bei Schweizer Arbeitgebenden) geschätzt (Datenquelle hierfür: Betriebszählung 2008 und Stand der ave GAV vom 1.9.2010).

Quelle: SECO

3.4.1.2 Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden

Im Zusammenhang mit der Berichterstattung für das Jahr 2010 wurden die Kantone erstmals detailliert über ihre Kontrolltätigkeit bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden befragt. Aufgrund der in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen sowie der Tatsache, dass das SECO im Jahr 2010 eine Weisung zum Vorgehen zur Überprüfung der selbständigen Erwerbstätigkeit ausgearbeitet hat, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, wurden in gewissen Kantonen (z.B. AG) Detailkontrollen im Bereich der Selbständigkeit zurückgestellt und erst im 2011 wieder aufgenommen, um bei der Kontrolltätigkeit ein nach der Weisung durch alle Kontrollorgane einheitliches Vorgehen zu verfolgen. Zudem konnten aufgrund von technischen Anpassungen noch nicht alle Kantone über ihre Kontrolltätigkeit bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden Bericht erstatten (Angaben der Kantone ZH, VD und NE fehlen). Insgesamt haben die Kantone für das Jahr 2010 3'486 Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden gemeldet, wovon 1'233 alleine aus dem Kanton TI gemeldet wurden. Wie in Tabelle 3.3 ersichtlich ist, haben die Grenzkantone 50% der Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden durchgeführt. Dies lässt sich einerseits durch das vermehrte Aufkommen von meldepflichtigen Selbständigerwerbenden in den Grenzkantonen erklären (vgl. Kapitel 2.2). Andererseits waren im Jahr 2010 gewisse Grenzkantone (wie z.B. der Kanton Tessin) auf die Problematik der Scheinselbständigkeit stärker sensibilisiert und haben dementsprechend auch vermehrt Kontrollen in diesem Bereich durchgeführt.

Tabelle 3.3: Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden durch die TPK, 2010

	Anzahl Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden	Davon Fälle von vermuteter Scheinselbständigkeit	Anzahl Kontrollen bei meldepflichtigen Selbständigerwerbenden in den Grenzkantonen	Anteil durch die Grenzkantone durchgeführte n Kontrollen (vom Total aller Kontrollen)
AG	0	0		
AI/AR	27	19		
BL	18	0	18	1%
BS	57	0	57	2%
BE	648	186		
FR	76	0		
GE	41	3	41	1%
GL	57	0		
GR	58	19		
JU	38	8	38	1%
LU	194	- *		
NE	- *	- *	- *	- *
SG	225	9		
SH	259	0	259	7%
SZ	91	0		
SO	216	0		
TG	104	5	104	3%
TI	1'233	264	1233	35%
UR/OW/NW	65	0		
VD	- *	- *	- *	- *
VS	45	7		
ZG	34	0		
ZH	- *	- *		
CH	3'486	520	1750	50%

* Keine Angaben; Quelle: SECO

3.4.1.3 Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Schweizer Arbeitgebenden

Um den Arbeitsmarkt zu überprüfen und insbesondere die Lohnentwicklung in einer Branche zu analysieren bzw. Lohnunterbietungen durch Schweizer Arbeitgeber zu verhindern, sind Kontrollen der TPK bei Schweizer Arbeitgebern wichtig. Die TPK überprüfen deshalb auch die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Schweizer Arbeitgebern, deren wirtschaftliche Tätigkeit nicht unter den Geltungsbereich eines ave GAV fallen und die somit nicht an Mindestlöhne gebunden sind (mit Ausnahme von Bereichen, für die ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen gilt). Dabei können die TPK sog. Fokusbranchen definieren, die während eines gewissen Zeitraums intensiver beobachtet werden. In Tabelle 3.4 werden die Anzahl Arbeitsmarktkontrollen der kantonalen TPK bei Schweizer Arbeitgebern (die nicht unter den Geltungsbereich eines ave GAV fallen) mit der Anzahl Arbeitsstätten in Branchen ohne ave GAV je Kanton verglichen. Einzelunternehmen ohne Angestellte, landwirtschaftliche Familienbetriebe sowie die öffentliche Verwaltung werden dabei nicht berücksichtigt. Diese wirtschaftlichen Einheiten fallen nicht unter den Fokus der FlaM bzw. bei diesen Unternehmen besteht keine Gefahr der Lohnunterbietung. Insgesamt wurden im Jahr 2010 7'760 Schweizer Betriebe durch die TPK kontrolliert. Dies entspricht etwa 3.4% aller Schweizer Betriebe, die unter den Kontrollfokus der TPK fallen. Auch bei der Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Schweizer Arbeitgebern führten die in Kapitel 2.1 definierten Grenzkantone intensiviert Kontrollen durch. Die Grenzkantone haben im Jahr 2010 43% aller Kontrollen der kantonalen TPK bei Schweizer Betrieben durchgeführt. Sie haben dabei rund 4.7% der Schweizer Arbeitsstätten kontrolliert. Insbesondere die Kantone Genf, Neuchâtel und Tessin haben 5% oder mehr der Schweizer Betriebe kontrolliert.

Tabelle 3.4: Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern im Vergleich zur Anzahl Arbeitsstätten je Kanton, 2010

	Anzahl Arbeitsstätten*	Anzahl Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durch die TPK	Anteil der kontrollierten Arbeitsstätten	Anteil der Kontrollen vom gesamtschweizerischen Total aller Kontrollen
AG	16099	265	1.6%	3.4%
AI/AR	2123	27	1.3%	0.3%
BL	6841	249	3.6%	3.2%
BS	6727	278	4.1%	3.6%
BE	27216	805	3.0%	10.4%
FR	7571	46	0.6%	0.6%
GE	12064	940	7.8%	12.1%
GL	1106	52	4.7%	0.7%
GR	6623	187	2.8%	2.4%
JU	2330	59	2.5%	0.8%
LU	10424	102	1.0%	1.3%
NE	4996	306	6.1%	3.9%
SG	14028	334	2.4%	4.3%
SH	2315	83	3.6%	1.1%
SZ	4650	54	1.2%	0.7%
SO	6629	327	4.9%	4.2%
TG	7403	146	2.0%	1.9%
TI	11728	582	5.0%	7.5%
UR/OW/NW	3221	41	1.3%	0.5%
VD	17441	703	4.0%	9.1%
VS	8640	168	1.9%	2.2%
ZG	7227	44	0.6%	0.6%
ZH	43'320	1'962	4.5%	25.3%
CH	230'722	7'760	3.4%	100.0%
Grenzkantone	71'845	3'346	4.7%	43.1%
Übrige Kantone	158'877	4'414	2.8%	56.9%

* Anzahl Arbeitsstätten in der Schweiz ohne Einzelunternehmen mit nur einem Angestellten (Selbständigerwerbende), ohne landwirtschaftliche Familienbetriebe sowie ohne öffentliche Verwaltung. Die öffentliche Hand wird nur auf Anzeige hin kontrolliert.

Quellen: BFS/ BZ 2008, eigene Auswertungen

3.4.2 Kontrolltätigkeit der PK (bei Schweizer Arbeitgebern)

Neben den TPK führen auch die PK Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durch. Sie überprüfen dabei die Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen, wie sie in den betroffenen ave GAV festgehalten sind. Diese Kontrollen wurden aber bereits vor der Einführung der Personenfreizügigkeit durchgeführt und stehen somit nicht in direktem Zusammenhang mit dieser. Im Jahr 2010 haben die PK von ave GAV die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei 11'805 Schweizer Betrieben überprüft. Dies entspricht etwa 12% aller Schweizer Arbeitsstätten, die unter den Geltungsbereich eines ave GAV fallen. Die Arbeitsmarktkontrollen, die durch die PK von ave GAV durchgeführt werden, können nicht auf die Kantone aufgeteilt werden, da diese oft von einer zentralen Kommission organisiert und durchgeführt

werden. Gemäss Angaben einiger PK werden aber insbesondere im Baunebengewerbe Kontrollen ebenfalls auf gewisse Grenzregionen fokussiert, weil der Konkurrenzdruck in diesen Regionen bedeutender sei (z.B. weil der Grenzgängeranteil höher ist oder vermehrt Entsendungen stattfinden).

3.4.3 Aufgedeckte Verstösse und Unterbietungen

Ein wesentliches Element zur Überprüfung der FlaM besteht darin, zu ermitteln, wie viele und welche Art von Verstössen oder Unterbietungen durch die Kontrollinstanzen festgestellt wurden.

Die vermuteten¹⁹ Verstösse werden nach ihrer Art separat erhoben. Von vorrangigem Interesse sind dabei Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen bzw. Unterbietungen üblicher Lohnbedingungen. Daneben werden aber auch Informationen zu anderen Verstössen gegen Arbeitsbedingungen wie z.B. Bestimmungen über Arbeits- und Ruhezeiten oder über die Arbeitssicherheit oder gegen weitere Bestimmungen aus ave GAV eingefordert.

Bei der Interpretation verschiedener Verstossquoten bzw. Unterbietungsquoten ist zu berücksichtigen, dass pro kontrolliertem Arbeitnehmenden gleichzeitig mehrere Bestimmungen verletzt sein können: So können beim gleichen Arbeitnehmenden beispielsweise nebst Verletzung der Meldebestimmungen auch Verstösse gegen Lohn- und Arbeitszeitvorschriften vorliegen. Aus diesem Grund sind verschiedene Quoten nicht zu kumulieren.

Liegt kein Mindestlohn gemäss ave GAV oder zwingendem NAV vor, so ist die kantonale TPK für die Definition eines üblichen Lohnes und eine allfällige Feststellung einer Unterbietung des definierten Lohnes zuständig. Diese Definition kann je nach Kanton variieren. Zur Bestimmung von orts-, berufs- und branchenüblichen Löhnen können unterschiedliche Quellen verwendet werden. Die Wahl der Methode zur Bestimmung des üblichen Lohns steht den kantonalen TPK frei. Bei einem üblichen Lohn handelt es sich in der Regel nicht um einen einzelnen Lohnwert, sondern um eine Lohnspanne, in welcher sich die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmenden einer Branche, in einem Berufsfeld und einer bestimmten Region, befinden. Falls für eine bestimmte Branche ein GAV, der nicht allgemeinverbindlich erklärt ist, eine gewisse Repräsentanz aufweist, ist es sinnvoll, von den Mindestlöhnen im bestehenden GAV auszugehen oder diese bei der Bestimmung des üblichen Lohns zu berücksichtigen. Eine Unterbietung des üblichen Lohnes liegt vor, wenn eine Person weniger verdient als der definierte übliche Lohn bzw. die Lohnspanne, welche durch eine überwiegende Mehrheit von Unternehmen einer betrachteten Branche und Region für entsprechende Arbeitskräfte bezahlt werden.

In Tabelle 3.5 werden die Verstoss- und Unterbietungsquoten nach Kanton dargestellt. Die Kantone melden eine höhere Unterbietungsquote bei Entsendebetrieben als bei Schweizer Arbeitgebenden. Auch Verstösse gegen die geltenden Arbeitsbedingungen werden vermehrt bei Entsendebetrieben gemeldet. Deshalb ist es wichtig, dass in Regionen mit einem erhöhten Aufkommen von Entsendungen auch vermehrt kontrolliert wird. Allerdings zeigt sich auch, dass die Lohnunterbietungsquote in den Grenzkantonen tiefer ist als in den restlichen Kantonen. Unter den Grenzkantonen melden die Kantone BL, BS und JU überdurchschnittlich viele Lohnunterbietungen, während die Kantone GE, TG, TI (mit Ausnahme von Schweizer Arbeitgebenden) und VD eher unterdurchschnittliche Lohnunterbietungsquoten melden.

¹⁹ Es ist möglich, dass gewisse Sanktionen wegen Verstössen zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht rechtskräftig waren. Die PK und die Kantone melden Fälle, bei welchen sie einen Verstoß festgestellt haben oder zumindest vermuten. Zudem ist es möglich, dass die von den PK festgestellten Verstösse gegen ave GAV noch nicht durch die kantonale Behörde mit einer Verfügung bestätigt wurde.

Tabelle 3.5: Vermutete Verstösse und Lohnunterbietungen gemäss Angaben der Kantone

	Löhne				Andere Bestimmungen ²⁰			
	Betriebe		Personen		Betriebe		Personen	
	Unterbietung von üblichen Löhnen durch Entsendebetriebe	Unterbietung von Mindestlöhnen / üblichen Löhnen durch Schweizer Arbeitgeber	Unterbietung von üblichen Löhnen bei Entsandten	Unterbietung von üblichen Löhnen bei Schweizer Arbeitnehmenden	Andere Verstösse gegen das Entsendegesetz	Andere Verstösse durch Schweizer Arbeitgeber	Andere Verstösse gegen das Entsendegesetz	Andere Verstösse bei Schweizer Arbeitnehmenden
AG	29%	25%	25%	10%	1%	0%	1%	0%
AR	7%	20%	3%	24%	0%	0%	0%	0%
AI	0%	67%	0%	53%	0%	0%	0%	0%
BL	42%	28%	76%	8%	0%	0%	0%	0%
BS	24%	4%	23%	2%	0%	0%	0%	0%
BE	3%	5%	5%	3%	8%	3%	17%	2%
FR	2%	3%	3%	1%	1%	1%	0%	3%
GE	2%	3%	3%	1%	1%	1%	0%	3%
GL	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
GR*	18%	15%	13%	7%	25%	49%	20%	27%
JU	21%	2%	28%	1%	0%	0%	0%	0%
LU	12%	13%	11%	21%	1%	0%	1%	0%
NE	3%	0%	34%	0%	0%	0%	0%	0%
SG	18%	1%	30%	0%	11%	4%	10%	1%
SH	8%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	0%
SZ	4%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	0%
SO	1%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
TG	4%	0%	4%	0%	2%	0%	2%	0%
TI	0%	19%	0%	3%	19%	4%	20%	3%
UR/OW/NW	9%	0%	16%	0%	2%	0%	3%	0%
VD	4%	1%	3%	0%	0%	0%	0%	0%
VS	12%	3%	17%	5%	6%	0%	15%	0%
ZG	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
ZH	10%	5%	13%	4%	0%	0%	0%	0%
CH	12%	6%	14%	3%	6%	2%	7%	2%
Grenzkantone	7%	5%	10%	1%	11%	1%	8%	1%
Übrige Kantone	13%	6%	16%	5%	4%	3%	6%	3%

* Im Kanton Graubünden wurden Verstösse gegen Art. 73 Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz sowie Verstösse gegen Art. 330b Obligationenrecht als solche in der Statistik erfasst.

Zur Sicherstellung der FlaM sind vermehrt Kontrollen in Kantonen mit erhöhtem Aufkommen von Lohnunterbietungen wichtig. Allerdings kann aus eine Unterbietungsquote von 12% nicht geschlossen werden, dass auch 12% der Betriebe die Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht einhalten. Kontrollen werden zum Teil aufgrund eines Verdachts durchgeführt und sind selten systematisch. Deshalb ist eine Verstoss- oder Unterbietungsquote der kontrollierten Betriebe in aller Regel höher als der Anteil aller Betriebe, die die Lohn- und Arbeitsbedingungen

²⁰ Mit dem Vollzug des Arbeitsgesetzes sind die kantonalen und die eidgenössischen Arbeitsinspektionen betraut, mit dem Vollzug des Unfallversicherungsgesetzes die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) und die Arbeitsinspektorate. Die Arbeitsmarktinspektoren im Bereich der FlaM führen deshalb in einigen Kantonen keine Kontrollen im Bereich der Arbeitsbedingungen durch, sie melden aber allenfalls Verstösse den zuständigen Arbeitsinspektoraten. Unter diesem Aspekt können diese Verstossquoten der Kantone nicht miteinander verglichen werden.

Verstösse gegen die Meldepflicht werden hier nicht aufgeführt.

nicht einhalten. Auch sagt eine Unterbietungs- oder Verstossquote nichts über die Schwere der Unterbietung bzw. des Verstosses aus.

Insgesamt zeigt Tabelle 3.5 ein sehr heterogenes Bild. Die Quoten können sich je nach Kanton unterscheiden, weil einerseits die Kantone unterschiedlich oft aufgrund eines Verdachtes eine Kontrolle durchführen. Andererseits kann die Definition eines üblichen Lohnes (die Höhe des Lohnes) und die Definition, wann eine Unterbietung vorliegt, je nach Kanton stark variieren. Die aufgedeckten Verstösse und Lohnunterbietungen zeigen aber, dass die FlaM und insbesondere die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vor Ort wichtig sind.

Bei Entsendebetrieben melden die kantonalen TPK in den Branchen des Baunebengewerbes, des verarbeitenden Gewerbes, des Handels und des Gartenbaus (Tätigkeiten, die nicht unter den Geltungsbereich eines ave GAV fallen) überdurchschnittlich hohe Quoten von Lohnunterbietungen. In den Branchen des Baunebengewerbes und des verarbeitenden Gewerbes finden auch die meisten Entsendungen und Kontrollen statt²¹. Bei Schweizer Arbeitgebenden melden die Kantone im Handel eine überdurchschnittliche Lohnunterbietungsquote. Im Bereich des sogenannt kleinen Reinigungsgewerbes (Betriebe mit weniger als sechs Angestellten) haben die Deutschschweizer Kantone im Rahmen eines Spezialauftrags im Jahr 2010 vermehrt Kontrollen durchgeführt. Bei 14% der dabei kontrollierten Schweizer Reinigungsbetriebe wurden Lohnunterbietungen festgestellt. Angaben zur Anzahl durchgeführter Kontrollen und den festgestellten Verstössen durch die PK von ave GAV liegen nicht in kantonalisierter Form vor. Deshalb wird im Rahmen dieses Berichtes darauf verzichtet, die Kontrollen und Verstösse, die durch die PK von ave GAV gemeldet wurden, darzustellen. Detaillierte Angaben dazu werden in den jährlichen Berichten des SECO über die Umsetzung der FlaM²² präsentiert.

3.4.3.1 Ergriffene Massnahmen

Die TPK haben keine Sanktionskompetenz, sind jedoch gehalten, festgestellte Gesetzesverstösse den zuständigen kantonalen Behörden zur Sanktionierung zu melden. Die PK können bei Verstössen gegen die Bestimmungen ihres GAV den fehlbaren Betrieben Kontrollkosten und Konventionalstrafen auferlegen. Stellen die Kontrollorgane der PK Verstösse gegen das EntsG fest, so sind sie zur Meldung derselben an die für die Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet. Zusätzlich zu den auferlegten Kontrollkosten und Konventionalstrafen der PK kann die kantonale Behörde bei Mindestlohnverstössen administrativ Bussen verhängen. Bei schweren Verstössen gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen, bei nicht bezahlten, rechtskräftigen Bussen oder bei einer Verletzung der Auskunftspflicht kann die kantonale Behörde gegenüber einem ausländischen Arbeitgebenden, der im Rahmen einer Dienstleistungserbringung Arbeitnehmende in die Schweiz entsendet, eine Dienstleistungssperre von ein bis fünf Jahren auferlegen. Verletzt ein Entsendebetrieb seine Auskunftspflicht oder verhindert er die Kontrolle, so können die kantonalen Strafgerichte strafrechtliche Sanktionen (Bussen) verhängen.

Schweizer Arbeitgebende und Entsendebetriebe, auf die kein ave GAV anwendbar ist, sind nicht sanktionierbar, selbst wenn, wie im Falle eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen, verbindliche Lohnbestimmungen existieren. Ein Arbeitnehmer kann seinen Lohnanspruch jedoch vor Zivilgericht geltend machen. Mit Betrieben, bei denen eine Unterbietungen der üblichen Löhne festgestellt wurde, führen die TPK Einigungsverfahren durch, um die betref-

²¹ Vgl. FlaM-Bericht vom 3.5.2011, SECO

²² <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04563/index.html?lang=de>

fenen Betriebe dazu zu bewegen, Löhne nachzuzahlen und die Arbeitsverträge entsprechend anzupassen. Im Jahr 2010 wurden mit 413 Entsendebetrieben Einigungsverfahren wegen einer Unterbietung von üblichen Löhnen durchgeführt; davon waren 350 Einigungsverfahren erfolgreich (z.B. wenn es zu einer Lohnnachzahlung gekommen ist). Im Berichterstattungsjahr 2010 waren somit die meisten Einigungsverfahren mit Entsendebetrieben erfolgreich. Dies zeigt, dass Lohnverstösse und -unterbietungen oft auf Unwissenheit über geltende Bedingungen (z.B. orts- und branchenübliche Löhne) oder mangelnde Information zurückzuführen sind und die Entsendebetriebe im Allgemeinen auch bereit sind, die Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten. Diese Tatsache wird durch die wenigen festgestellten Rückfälle unterstrichen. Zudem wurden mit 233 Schweizer Arbeitgebenden solche Einigungsverfahren durchgeführt. 133 dieser Einigungsversuche (57%) waren erfolgreich und haben zu Lohnnachzahlungen geführt. Die Kantone melden, dass einige Einigungsverfahren noch nicht abgeschlossen wurden. Es ist also von einer höheren Erfolgsquote bei den Einigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebenden auszugehen.

Die FlaM sehen vor, dass bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Bestimmungen eines GAV, die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)²³ erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden können. In Branchen, in denen es keine GAV gibt, der erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden kann, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung NAV im Sinne von Artikel 360a des OR mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden. Diese Massnahmen gelten für alle Betriebe der jeweiligen Branche. Seit der Einführung der Instrumente des NAV mit zwingenden Mindestlöhnen nach Artikel 360a OR sowie der Möglichkeit zur erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrages im Falle einer missbräuchlichen wiederholten Lohnunterbietung wurde insbesondere in den Grenzregionen der Schweiz Gebrauch von diesen Instrumenten gemacht. So haben der Kanton Genf sowie der Kanton Tessin bis jetzt jeweils in zwei Branchen und der Kanton Wallis in einer Branche Mindestlöhne in einem NAV im Sinne von Artikel 360a OR erlassen²⁴. Auf Bundesebene existiert zudem ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen in der Hauswirtschaft.

Vom Instrument der erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung wurde erst kürzlich Gebrauch gemacht. Die tripartite Kommission des Bundes hat den Antrag gestellt, den GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz für Betriebe mit weniger als 6 Mitarbeitern erleichtert allgemeinverbindlich zu erklären.

4. Die Entwicklung der FlaM

4.1 Kritik im Inland

Seit Inkrafttreten der FlaM wurde in der Schweiz immer wieder von verschiedenen Seiten Kritik an den FlaM geübt. Als Folge dieser Kritik wurden die FlaM bis anhin zwei Mal verstärkt sowie der Vollzug optimiert (2006 sowie 2010; vgl. auch Ziffer 3.1.2). In die Arbeiten zur Verbesserung des Vollzugs der FlaM wurden die Sozialpartner sowie Kantonsvertreter einbezogen. So stellt insbesondere die Optimierung der FlaM im Jahr 2010 eine Folge ver-

²³ SR 221.215.311

²⁴ Genf: Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmende im Kosmetikbereich, Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmende in der Hauswirtschaft; Tessin: Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmende in Schönheitssalons, Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmende in Callcentern; Wallis: Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmende des Sektors der industriellen Wartung und Reinigung.

schiedener Gespräche zwischen der damaligen EVD-Vorsteherin und den Sozialpartnern dar, bei welchen Handlungsbedarf im Zusammenhang mit den FlaM aufgezeigt wurde.

Nach vermehrter Kritik am FZA im Jahr 2011 sowie im Zusammenhang mit der Öffnung des Arbeitsmarktes für Staatsangehörige aus den EU-8-Staaten²⁵ haben namentlich der Schweizerische Gewerbeverband, Gewerkschaften, einzelne Kantone und zahlreiche parlamentarische Vorstösse geltend gemacht, dass es Lücken bei der Anwendung der FlaM gebe. Insbesondere werden Massnahmen zur effizienten Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringer, eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsorganen sowie verbesserte Kontrollen gefordert.

4.1.1 Geplante Optimierungen im Bereich der Flankierenden Massnahmen

Der Bundesrat hat am 6. Juli 2011 das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD beauftragt, Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit zu ergreifen sowie den Vollzug der FlaM weiter zu optimieren.

Am 23. September 2011 hat der Bundesrat eine entsprechende Gesetzesvorlage in die Vernehmlassung geschickt. Diese schlägt die Umsetzung der folgenden Massnahmen auf Gesetzesebene vor:

- Neue Bestimmungen im Entsendegesetz sollen eine gezielte Bekämpfung der Scheinselbständigkeit ermöglichen. Scheinselbständigkeit wird von Unternehmen vermehrt vorgetäuscht, um zwingende Mindeststandards bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen zu umgehen. Für Selbständigerwerbende gelten diese Mindeststandards nicht. Die Sanktionsmöglichkeiten in der heutigen Gesetzgebung sind begrenzt.
- Gesetzliche Anpassungen sollen es ermöglichen, Verstösse gegen zwingende Mindestlöhne in NAV durch Schweizer Arbeitgeber zu sanktionieren. Im Falle wiederholter missbräuchlicher Unterbietungen der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen können Bund und Kantone befristet NAV mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen. In der gegenwärtigen Gesetzgebung fehlen allerdings Sanktionsmöglichkeiten gegen Schweizer Arbeitgeber, welche gegen diese zwingenden Mindestlöhne verstossen. Das stellt die Wirksamkeit der NAV in Frage.
- Durch eine Anpassung im AVEG sollen Arbeitgeber neu mittels Konventionalstrafen sanktioniert werden können und ihnen die Kontrollkosten auferlegt werden, wenn sie gegen Mindestlöhne in erleichtert allgemeinverbindlich erklärten GAV verstossen. Besteht in einer Branche ein GAV und werden wiederholt missbräuchliche Unterbietungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt, können Bestimmungen im GAV erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden. Dabei handelt es sich um Regelungen über die minimale Entlohnung, die ihr entsprechende Arbeitszeit sowie die paritätischen Kontrollen. Sanktionsmöglichkeiten wie Konventionalstrafen oder Kontrollkosten können gestützt auf die heutige AVEG-Gesetzgebung allerdings nicht erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden.

Anlässlich eines runden Tisches zwischen dem Vorsteher des EVD sowie den Sozialpartnern wurde am 5. Juli 2011 ausserdem vereinbart, dass das SECO zusätzliche Massnahmen zur Verbesserung des Informationsaustausches und der Zusammenarbeit zwischen den ver-

²⁵ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.

schiedenen Vollzugsakteuren (Sozialpartner, Kantone, Bund) im Bereich der FlaM prüft. Dazu wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Sozialpartner, der Kantone und des Bundes eingesetzt, welche bis im Herbst 2011 eine erste Analyse für die Problembereiche der Lohnunterbietungen bei Neueinstellungen, der konsequenteren Nachbearbeitung von Lohnunterbietungen sowie der Durchsetzung von Sanktionen gegenüber ausländischen Entsendebetrieben vornehmen wird.

4.2 Kritik aus dem Ausland

Die EU-Kommission sowie die Nachbarstaaten der Schweiz (Deutschland, Österreich, Frankreich) üben seit Beginn des Jahres 2008 vermehrt Kritik an gewissen FlaM. Einerseits wird kritisiert, dass einzelne FlaM nicht mit dem FZA konform sind und andererseits wird die Umsetzung der FlaM an sich kritisiert. Einige der Massnahmen sind aus Sicht der ausländischen Kritiker diskriminierend und unverhältnismässig ausgestaltet.

Die Kritik an den FlaM betrifft insbesondere die achttägige Voranmeldefrist für Dienstleistungserbringer sowie die in gewissen Branchen zu leistenden Kautionen. Diese beiden Massnahmen werden als Marktzugangshindernis bewertet. Es wird teilweise geltend gemacht, dass ausländische Dienstleistungserbringer abgehalten werden, Arbeiten in der Schweiz auszuführen. Ausserdem wird Kritik geübt am schwierigen Zugang zu Informationen über branchen- und ortsübliche Arbeits- und Lohnbedingungen, der uneinheitlichen Praxis bei der Umsetzung der FlaM durch die Kantone und die Sozialpartner, sowie der Liste der rechtskräftig sanktionierten Arbeitgeber, welche das SECO auf der Internetseite publiziert. Aus Schweizer Sicht verstossen die FlaM nicht gegen das FZA, da sie verhältnismässig und nichtdiskriminierend ausgestaltet sind. Nach wie vor bestehen diesbezüglich allerdings juristische Differenzen zwischen der Schweiz sowie der EU-Kommission, dem Europäischen Aussendienst, dem EU-Parlament und einigen Nachbarstaaten. Der Europäische Aussendienst hat seine Kritik an gewissen FlaM anlässlich des jährlich stattfindenden Gemischten Ausschusses zum Freizügigkeitsabkommen im Juni 2011 bekräftigt. Von Schweizer Seite wurde daraufhin die Bereitschaft signalisiert, ein technisches Treffen zur Analyse der Situation sowie über den Stand der Revision der EU-Entsenderichtlinie abzuhalten. Ein solches Treffen findet im Oktober 2011 statt.

Kritik an gewissen FlaM wurde durch Nachbarstaaten der Schweiz auch im Rahmen der jährlich stattfindenden internationalen Gremien wie dem Regierungsausschuss Deutschland-Schweiz, den bilateralen Wirtschaftsgesprächen Österreich-Schweiz, dem Dialogue économique Suisse-France, dem Wirtschaftsdialoq Italien-Schweiz oder dem Ausschuss der Oberrheinkonferenz zu Wettbewerbshemmnissen Deutschland-Schweiz-Frankreich zum Ausdruck gebracht.

4.3 Implementierte Massnahmen im Ausland

4.3.1 Trinationale Arbeitsgruppe Deutschland, Österreich, Schweiz

Um der vermehrten Kritik seitens der Nachbarstaaten der Schweiz zu begegnen, haben die Wirtschaftsminister Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Jahr 2008 eine trinationale Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese wurde beauftragt, auf praktischer Ebene Lösungsmöglichkeiten zur Erleichterung des Vollzugs des Entsendegesetzes für ausländische Dienstleistungserbringer zu prüfen. In der Arbeitsgruppe sind neben Vertretern der Behörden der drei

Länder auch Vertreter der deutschen und österreichischen Handwerkskammern sowie der schweizerischen Sozialpartner vertreten. Die Arbeitsgruppe hat zwischen September 2008 und Mai 2009 drei Mal getagt und anschliessend über das Ergebnis ihrer Arbeiten Bericht an die Wirtschaftsminister erstattet. Die Wirtschaftsminister hielten am 26./27. Juni 2009 im Rahmen ihres jährlichen Dreiertreffens fest, dass die Arbeitsgruppe die erhofften Resultate erzielt hat und erachtete folglich das erteilte Mandat als erfüllt.

Es wurde beschlossen, dass sich die Arbeitsgruppe jährlich zur Evaluation der erarbeiteten Massnahmen und zur Kontaktpflege trifft. Das letzte Treffen hat am 5. Mai 2011 in freundschaftlicher Atmosphäre stattgefunden. An diesem Treffen gab die Einführung von Kautionspflichten in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen Anlass zu intensiven Diskussionen. Ein nächstes Treffen wird im Frühjahr 2012 stattfinden.

Die Arbeitsgruppe hat die bisherigen Erfahrungen mit dem FZA auch hinsichtlich der Dienstleistungserbringung gemachten Erfahrungen als grundsätzlich positiv bewertet. Im Rahmen der trinationalen Arbeitsgruppe wurden auf pragmatische Weise Voraussetzungen für eine Vereinheitlichung des Vollzugs der FlaM geschaffen sowie die Informationsmöglichkeiten verbessert, um für die Entsendebetriebe mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Die einzelnen u.a. im Rahmen der trinationalen Arbeitsgruppe ergriffenen Massnahmen werden nachfolgend dargestellt.

4.4 Implementierte Massnahmen im Inland

Im Rahmen der trinationalen Arbeitsgruppe wurden seitens des SECO verschiedene Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs der FlaM ergriffen:

- Verbesserung des Informationsangebots im Internet: Das SECO hat eine Internetplattform mit Informationen zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz eingerichtet. Die Seite www.entsendung.admin.ch wurde am 15. Juni 2009 in Betrieb genommen. Mit Hilfe der Plattform wird die Berechnung der anwendbaren Mindestlöhne nebst den obligatorischen Zuschlägen sowie der Zugang zu Informationen rund um die Entsendung von Arbeitnehmenden in die Schweiz erleichtert.
- Meldeverfahren: Das SECO und das Bundesamt für Migration BFM haben eine gemeinsame Weisung zur Präzisierung und Vereinheitlichung des Vollzugs des Meldeverfahrens durch die Kantone erarbeitet. Ausserdem wurden technische Verbesserungen am Online-Meldeverfahren umgesetzt.
- Anpassungen beim Vorgehen zum internationalen Lohnvergleich: Das SECO hatte bereits am 20. Februar 2007 eine Weisung zuhanden der Vollzugsorgane erlassen, in welcher das Vorgehen beim internationalen Lohnvergleich skizziert worden war. Nach etwas mehr als einem Jahr Praxiserfahrung hatte sich gezeigt, dass die Weisung präzisiert und ergänzt werden musste, um den Lohnvergleich transparenter zu gestalten und den Vollzug der verschiedenen Akteure zu vereinheitlichen.
- Vereinheitlichung der Sanktionspraxis durch die Kantone: Zur Vereinheitlichung der Sanktionspraxis hat das SECO in Absprache mit den kantonalen Vollzugsstellen des Entsendegesetzes eine Empfehlung für einen Sanktionenkatalog erarbeitet - Reduktion der Liste der rechtskräftig sanktionierten Arbeitgeber auf schwerwiegende Verstösse, welche mittels Dienstleistungssperre geahndet werden.
- Erhebung der Vollzugskostenbeiträge durch die paritätischen Kommissionen: Vollzugskostenbeiträge an die Kontroll- und Vollzugskosten von ave GAV, welche auch

von Entsendebetrieben zu leisten sind, sollen nur noch pro rata temporis erhoben werden und nicht als Jahrespauschalen. Das SECO hat seine Praxis zur Allgemeinverbindlicherklärung in diesem Bereich angepasst.

Das SECO ist ausserdem laufend daran, den Vollzug der FlaM weiter zu vereinheitlichen. So wurde im Jahr 2010 insbesondere ein Aufsichts- und Controllingkonzept erarbeitet. In diesem Zusammenhang sollen zu einem späteren Zeitpunkt Audits bei den Vollzugsorganen durchgeführt werden.

Exkurs: Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von Schweizer Unternehmen im Ausland

1. Die Bedeutung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Ausland für Unternehmen in der Schweiz

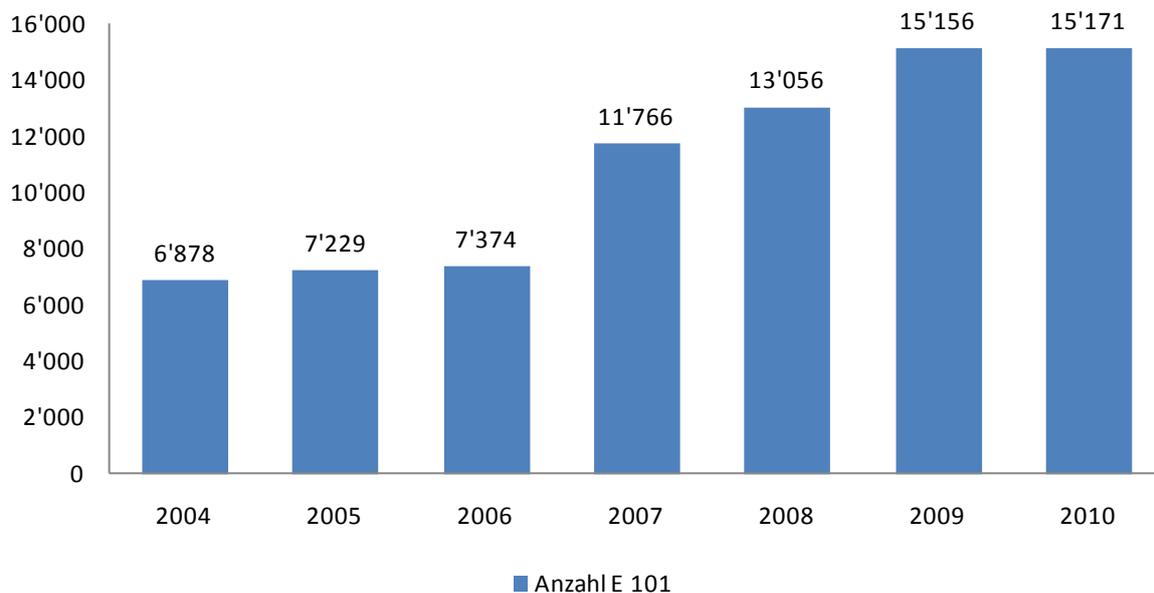
Im Rahmen des vorliegenden Berichts interessiert aus Schweizer Sicht auch die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von Schweizer Unternehmen ins grenznahe Ausland - insbesondere in die Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich. Leider ist die Qualität des vorhandenen Datenmaterials aus diesen Staaten sehr eingeschränkt, weil dort im Vergleich zur Schweiz keine vollständige Meldepflicht für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer besteht. Wir stützen uns deshalb auf Daten, welche bei Ausübung einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in einem EU-Mitgliedsstaat vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)²⁶ auf nationaler Ebene erfasst werden (Formular E 101). Diese Daten sind allerdings lediglich als Indikator für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung bis zu 90 Tagen zu betrachten, da im Formular E 101 alle Entsendungen in ein EU-Mitgliedsstaat bis zu einem Jahr enthalten sind – somit auch Entsendungen über 90 Tage²⁷. Ausserdem sind in der Formular E 101 – Statistik auch Doppelzählungen möglich, wenn innerhalb eines Kalenderjahres die gleiche Person zwei Mal entsendet wird.

In Abbildung 1.1 ist die Entwicklung der Anzahl ausgestellter Formulare E 101 zwischen 2004 und 2010 dargestellt. In diesem Zeitraum betrug das durchschnittliche Wachstum pro Jahr 14.1%, wobei anzumerken ist, dass zwischen 2006 und 2007 der grösste Zuwachs an ausgestellten E 101 Formularen realisiert wurde (knapp 60% Wachstum). Ab 2007 setzte eine abnehmende Wachstumsdynamik ein, welche auf die robuste Baukonjunktur im Inland, die von der Wirtschaftskrise wenig betroffen war, sowie auf den starken Schweizer Franken zurückzuführen ist.

²⁶ Gestützt auf das FZA zwischen der Schweiz und der EU ist für Fragen der Sozialen Sicherheit, die das Verhältnis zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU betreffen, die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 massgebend. Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 bezweckt die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa. Sie regelt unter anderem auch die Entsendung von Arbeitnehmern. Eine Entsendung ist nur für einen begrenzten Zeitraum möglich. Die Entsendung darf grundsätzlich nicht länger als zwölf Monate dauern, wobei die Möglichkeit einer Verlängerung um weitere 12 Monate besteht, sofern der Staat der vorübergehenden Beschäftigung sein Einverständnis erteilt. Wenn der Zeitraum von 24 Monaten nicht ausreicht, so können der Ursprungsstaat und das Land der vorübergehenden Beschäftigung eine Sondervereinbarung treffen und einer weiteren Verlängerung zustimmen.

²⁷ Im Formular E 101 werden Entsendungen von Arbeitnehmenden und Selbständigen erfasst, die nicht länger als zwölf Monate dauern, wobei die Möglichkeit einer Verlängerung um weitere 12 Monate besteht, sofern der Staat der vorübergehenden Beschäftigung sein Einverständnis erteilt. Ein Arbeitgeber, der eine Person für maximal 12 Monate entsenden möchte, stellt bei der AHV-Ausgleichskasse einen Antrag auf Ausstellung einer Entsendungsbescheinigung. Wenn die Voraussetzungen für eine Entsendung erfüllt sind, stellt die AHV-Ausgleichskasse ein Formular E 101 aus und händigt es dem Arbeitgeber aus. Dieser übergibt das Formular dem Entsandten.

Abbildung 1.1: Anzahl ausgestellter Formulare E 101 gemäss Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, 2004-2010



Quelle: BSV

Im Jahr 2010 wurden rund 55% aller Formulare E 101 von kantonalen Ausgleichskassen ausgestellt und ca. 45% von Verbandsausgleichskassen. Gemäss einer separaten Auswertung der kantonalen Ausgleichskassendaten stellte die kantonale Ausgleichskasse TI 2010 knapp 30% aller Formulare E 101 aus. Auf den weiteren Plätzen folgen die kantonalen Ausgleichskassen VD (18%), ZH (9%), GE (9%) und BS (7%). Diese Auswertung zeigt, dass die meisten grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen ins Ausland aus den Grenzkan- tonen erfolgen. Mit Ausnahme des TI sind diese Kantone auch diejenigen mit der grössten Wirtschaftskraft.

Leider verfügen wir über keine Informationen der Destinationsländer für grenzüberschreiten- de Dienstleistungserbringer. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Grossteil der Aufträ- ge in Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in den Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich und Italien ausgeführt wird. Eine gesamteuropäi- sche Auswertung der Formulare E 101 im Jahr 2009 nach Destinationsstaaten²⁸ ergab, dass in den EU27 und EFTA-Staaten insgesamt 994'040 Formulare E 101 ausgestellt wurden. 22% aller EU-weiten grenzüberschreitenden Dienstleistungen (221'222 Formulare E 101) wurden in Deutschland erbracht. Frankreich war das zweitwichtigste Destinationsland mit 16% (155'601 Formulare E 101). Relativ bescheiden war der Anteil in Italien (50'365 Formu- lare E 101) und in Österreich (44'806 Formulare E 101) mit je 5% .

Vergleicht man die Anzahl grenzüberschreitender Dienstleistungserbringungen (Anzahl aus- gestellter E 101 Formulare) aus der Schweiz in den EU/EFTA-Raum mit der Anzahl grenz- überschreitender Dienstleistungserbringungen (Anzahl ausgestellter E 101 Formulare) aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz, so ergibt sich für 2009 ein Wert von knapp 30%²⁹. Dies bedeutet, dass die Schweiz rund dreimal so viele grenzüberschreitende Dienstleistungen im Inland empfängt als im Ausland erbringt.

²⁸ *Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on E101 certificates issued in 2008 and 2009*, European Commission, Directorate General Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, 2011

²⁹ *Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on E101 certificates issued in 2008 and 2009*, European Commission, Directorate General Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, 2011

1.1 Hindernisse für Schweizer Unternehmen im Ausland

Schweizer Betriebe, welche Dienstleistungen im Ausland erbringen, stossen im benachbarten Ausland auf gewisse Hindernisse. Einige davon sind nachfolgend aufgeführt. Eine weitere Übersicht gibt eine Anfang Februar 2010 vom Integrationsbüro EDA/EVD publizierte Umfrage zur Anwendung der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU.³⁰

1.1.1 Urlaubs- und Lohnausgleichskasse (ULAK) im Baugewerbe (Deutschland)

Die Teilnahme am deutschen Urlaubskassenverfahren³¹ ist für alle Arbeitgeber, welche Arbeitnehmer in einer Branche des Baugewerbes beschäftigen, obligatorisch. Schweizer Unternehmen, die Arbeitnehmende im Baugewerbe nach Deutschland entsenden, haben aufgrund des deutschen Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) Beiträge an die ULAK zu entrichten. Die SOKA-BAU, eine gemeinsame Einrichtung der Sozialpartner erstattet dem Arbeitgeber die an den Arbeitnehmer ausgezahlte Urlaubsvergütung, auch wenn der Urlaubsanspruch in vorherigen Beschäftigungsverhältnissen erworben wurde. So kann der Arbeitgeber seinen Beschäftigten jederzeit den Urlaub unabhängig von der Dauer der aktuellen Beschäftigung und auch unabhängig davon gewähren, wann und bei welchem Arbeitgeber die Urlaubsansprüche entstanden sind. Eine Befreiung von der Beitragsentrichtung an die ULAK ist gemäss dem AEntG nur möglich, wenn der nach Deutschland entsendende Arbeitgeber gleichzeitig Beiträge an eine vergleichbare staatliche oder tarifvertragliche Einrichtung in seinem Herkunftsstaat bezahlt.

In der Schweiz zahlen die Unternehmen den Arbeitnehmenden während den Ferien den vollen Lohn. In der Vergangenheit kannten verschiedene Branchen des Baugewerbes in ihren Gesamtarbeitsverträgen allerdings ein ähnliches System wie Deutschland. Dieses sah vor, dass Arbeitgeber den Ferienlohn in eine Ferienkasse einzahlen. Dieses System ist jedoch seit geraumer Zeit nur noch vereinzelt zu finden. Schweizer Betriebe, welche Arbeitnehmende für die Ausführung von Arbeiten im Baugewerbe nach Deutschland entsenden, müssen daher gestützt auf die geltenden deutschen Bestimmungen in der Regel Beiträge an die ULAK entrichten.

Die obligatorische Teilnahme für Schweizer Betriebe am deutschen Urlaubskassenverfahren stellt eine administrative und finanzielle Hürde dar. Trotz im Ergebnis materiell vergleichbarer Ferienregelungen in Deutschland und der Schweiz können Schweizer Betriebe aufgrund der bestehenden Regelungen nicht von der Teilnahme am Urlaubskassenverfahren befreit werden. Somit entrichten Schweizer Betriebe in Bezug auf die Ferienentschädigung für den Zeitraum der Entsendung nach Deutschland eine Vorleistung, während sie die Ferien nach Schweizer Recht für diesen Zeitraum ebenfalls zu entschädigen haben. Dies führt zu einem Wettbewerbsnachteil. Die Urlaubskassenbeiträge betragen für den Entsendebetrieb seit Januar 2010 14.30% der monatlichen Bruttolöhne aller nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer. Der Beitrag muss für jeden Monat bis zum 15. des folgenden Kalendermonats auf dem [Konto](#) von SOKA-BAU (Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft) eingegangen sein. Andernfalls entstehen Verzugszinsen.

³⁰ <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=31424>

³¹ http://www.soka-bau.de/soka_bau/leistungen/leistungen_urlaub/

1.1.2 Casse edili (Italien)

Bei Entsendungen im Baugewerbe müssen Schweizer Unternehmen der betreffenden italienischen Bauarbeiterkasse («casse edili») in der jeweiligen Provinz beitreten und Beiträgen entrichten. Die casse edili dienen sowohl als Urlaubskasse als auch als Kasse für die Entrichtung des 13. Monatslohns. Die zu entrichtenden Beiträge belaufen sich bspw. in der Provinz Cuneo auf 24,1% des Monatslohns, die als Sicherheit für gemäss schweizerischen GAV geschuldeten und vom Arbeitgeber zu bezahlenden Ferien und Feiertags-Guthaben (14.2 %) sowie Beiträge an die italienische Altersvorsorge, den italienischen vorzeitigen Altersrücktritt und Abgaben an die «casse edili» und die Provinz (9.9 %) zu hinterlegen sind. Die Abgabe ist gemäss italienischer Gesetzgebung nicht teilbar.

Mit den Abgaben für den vorzeitigen Altersrücktritt in Italien (APE) in Höhe von 4.5% und der Zahlung für Gratifikationen und Ferien von 14.2% handelt es sich um sachlich nicht begründbare Doppelzahlungen, ohne jeden Anspruch auf Gegenleistungen seitens der Casse edili.

Diese obligatorische Mitgliedschaft ruft folgende zwei Probleme hervor:

- Erstens verfügt jede Provinz über eine eigene Kasse und wendet dabei unterschiedliche und z.T. hohe Beitragssätze an. Ausserdem ist die Natur der einzelnen Komponenten nicht eindeutig einzuordnen resp. nicht eruierbar.
- Zweitens sind die Löhne der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringer dem schweizerischen Sozialversicherungssystem unterstellt resp. bereits in der Schweiz beitragspflichtig. Sowohl Ferienvergütungen als auch 13. Monatslohn sind im Schweizer Recht verankert.

Somit entrichten Schweizer Betriebe für den Zeitraum der Entsendung nach Italien eine Vorleistung für die Ferien, während sie diese nach Schweizer Recht für diesen Zeitraum ebenfalls zu entschädigen haben. Zusätzlich müssen, wie dargestellt, weitere Beiträge entrichtet werden. Davon dürften einige nach Schweizer Recht ebenfalls bereits zu entschädigen sein. Dies führt zu einem Wettbewerbsnachteil für Schweizer Betriebe.

Art. 2 Abs. 2 des schweizerischen Entsendegesetzes sieht vor, dass grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer aus dem Ausland von den Sozialversicherungsbeiträgen in der Schweiz befreit werden. Hingegen sieht das entsprechende italienische Dekret (decreto legislativo 25 febbraio 2000, n.72) keine Befreiung vor. Zwar werden 14% zurückerstattet, doch entspricht dies bei weitem nicht die Höhe der Beitragszahlungen, welche in der Grössenordnung von 24% anzusetzen ist. Eine Anpassung des italienischen Dekrets würde dieses Problem aufheben.

1.1.3 Garantie décennale (Frankreich)

In Frankreich haftet der Hersteller eines Bauwerks während zehn Jahren für Mängel und Schäden, welche die Standfestigkeit des Gebäudes beeinträchtigen. Aufgrund der langen Haftungsdauer ist der Hersteller verpflichtet, eine entsprechende Versicherung für diese «garantie décennale» abzuschliessen. In dieser Garantie sind Bestimmungen zu Garantieansprüchen der Bauherrschaft gegenüber dem Auftragnehmer geregelt. Als Hersteller gelten Architekten, Bauunternehmer, Techniker oder andere Personen welche mit dem Bauherrn einen Werkvertrag abgeschlossen haben. Ebenfalls als Hersteller gelten Personen, welche das Gebäude nach der Fertigstellung veräussern. Bei der Auftragserledigung in Frankreich

müssen Schweizer Unternehmen deshalb eine Versicherung für diese «garantie décennale» abschliessen.

Als Schweizer Unternehmen war es lange Zeit fast unmöglich, eine solche Versicherung abzuschliessen. Mit einer Schweizer Betriebshaftpflichtversicherung konnte diese «garantie décennale» nicht abgedeckt werden. Dies auch dann nicht, wenn sie grundsätzlich für internationale Aufträge gültig war. Folglich müsste Frankreich speziell für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer sicherstellen, dass diese eine entsprechende Versicherung abschliessen können, wenn eine Pflicht für deren Abschluss besteht. Der Abschluss der Versicherung müsste unter den gleichen Bedingungen wie für inländische Dienstleistungserbringer möglich sein. Ansonsten wird die Dienstleistungserbringung für Betriebe aus dem Ausland verunmöglicht.

1.1.4 Domicile fiscal

Eine weitere grosse administrative Hürde im Bereich der Entsendung stellt der vom Dienstleistungserbringer zu erbringende Nachweis dar, dass das Schweizer Unternehmen ein Steuerdomizil in Frankreich hat. Nur die Erbringung dieses Nachweises ermöglicht die Verrechnung der Mehrwertsteuer. Möchte nun ein Schweizer Unternehmen ohne Steuerdomizil in Frankreich Aufträge für Privatpersonen ausführen, so kann er die fällige Mehrwertsteuer nicht direkt dem Kunden verrechnen. Dazu muss er in Frankreich auf einen Fiskal- bzw. Steuervertreter (Représentation fiscale) zurückgreifen. Das Mindesthonorar für einen solchen Fiskalvertreter beträgt in der Regel EUR 400. Das effektive Honorar orientiert sich jedoch anhand des Auftragsvolumens und macht ca. 10% aus.

Bei der temporären Einfuhr von schweren Baumaschinen aus der Schweiz nach Frankreich muss das betreffende Schweizer Unternehmen knapp 20% Mehrwertsteuer entrichten. KMU's müssen deshalb kurzfristig entsprechende liquide Mittel bereitstellen, was zu finanziellen Engpässen führen kann. Die Rückzahlung der französischen Mehrwertsteuer erfolgt erst nach einer gewissen Zeit.

1.2 Massnahmen zur Beseitigung der Hindernisse für Schweizer Unternehmen im Ausland

1.2.1 Deutschland

Gegenüber den deutschen Behörden wurden bereits verschiedene Anstrengungen für eine pragmatische Lösung unternommen. Seitens Deutschlands wurde signalisiert, dass eine Lösung zwischen den schweizerischen und deutschen Sozialpartnern, wie sie bereits bestanden hatte, gefunden werden müsse. Diese Lösung hatte die Freistellung von Schweizer Unternehmen des Bauhauptgewerbes am deutschen Urlaubskassenverfahren beinhaltet. Zurzeit prüfen die schweizerischen Sozialpartner im Baugewerbe die Möglichkeit zur Wiedereinsetzung der früheren ULAK-Vereinbarung. Das SECO unterstützt die schweizerischen Sozialpartner bei ihren Gesprächen mit den deutschen Sozialpartnern.

1.2.2 Italien

Die Schweizer Behörden haben den schweizerischen Sozialpartnern über Behördenkontakte in Italien den Weg geebnet, mit den italienischen Sozialpartnern eine praktische Lösung in Bezug auf die Beiträge an die «casse edili» zu finden (bspw. analog der Vereinbarung, wie

sie zwischen den schweizerischen und deutschen Sozialpartnern zur ULAK bestand). Der Schweizerische Baumeisterverband wird voraussichtlich im 2012 Kontakt mit den italienischen Sozialpartnern aufnehmen.

1.2.3 Frankreich

Das Problem der «garantie décennale» wurde auf Ebene des Bundes während der letzten Jahre mehrfach vorgebracht. Bundesrätin Doris Leuthard hat das Thema mit ihrer Amtskollegin Christine Lagarde, Wirtschafts- und Finanzministerin, am 28. September 2009 in Paris angesprochen. Man kam überein, dass eine Lösung auf der Ebene der privaten Unternehmungen gefunden werden müsse. Dies geschah durch Vermittlung des Sekretariats der Oberrheinkonferenz, welche am 1. Oktober 2009 in Strassburg die Expertengruppe "Wettbewerbsbehinderungen" einberufen hat, um eine Auflistung aller Probleme im Zusammenhang mit der «garantie décennale» zu erstellen und um Verbesserungen vorzuschlagen, damit der Zugang ausländischer Akteure zu diesen Versicherungen erleichtert werde. Am 19. März 2010 fand in Paris ein Gespräch am runden Tisch zur «garantie décennale» statt, der von der französischen Vereinigung der Versicherungsgesellschaften (FFSA) organisiert worden war, die sich zum Ziel setzte, ein Empfangsportal für die Vertreter des europäischen Baugewerbes einzurichten, um die Schwierigkeiten bei der Erlangung der Versicherung zu behandeln. Andererseits haben zwei Versicherungsgesellschaften (Axa und Allianz) mitgeteilt, dass sie die «garantie décennale» über ihre Tochtergesellschaften im Ausland (darunter auch in der Schweiz) anbieten werden. Das SECO hat die FMB (Fédération genevoise des métiers du bâtiment) und Suissetec über diese Entwicklungen in Kenntnis gesetzt und sie gebeten, sich beim Empfangsportal anzumelden, was beide am 27. Mai 2010 getan haben. Am 15. September 2010 haben die FMB und die Axa Winterthur eine Informationsveranstaltung über die neue Möglichkeit abgehalten, über die Tochtergesellschaft der Axa Winterthur in Genf eine «garantie décennale» beziehen zu können. Schweizer Bauunternehmen, welche eine «garantie décennale» vorlegen müssen, können nunmehr mit dem Büro der Axa Winterthur in Genf Kontakt aufnehmen, das ihnen bei der Dossiererstellung im Hinblick auf die Beantragung der «garantie décennale» behilflich ist. Seit 2010 bietet ferner die Gesellschaft RMS Risk Management Service in Basel Schweizer Unternehmen ihre Dienste im Hinblick auf den Erhalt der «garantie décennale» an. Je nach Entwicklung der Nachfrage ist es möglich, dass weitere Versicherungsgesellschaften daran interessiert sein werden, ihre Dienstleistungen im Hinblick auf den Erhalt der Zehnjahresgarantie von der Schweiz aus anzubieten. Der Bundesrat ist deshalb der Meinung, dass es unter den gegebenen Umständen nicht angebracht ist, die eine oder andere Versicherungsgesellschaft durch spezielle staatliche Massnahmen zu unterstützen.

5. Fazit

Seit dem 31. Mai 2007 sind die Höchstzahlen für Arbeitskräfte, welche aus den EU-17/EFTA-Staaten³² in die Schweiz einwandern, aufgehoben. Arbeitnehmende oder Selbständigerwerbende haben freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt und können bis zu 90 Tage pro Kalenderjahr in der Schweiz ihre Dienstleistungen erbringen. Diese Dienstleistungserbringung unterliegt der einfachen Meldepflicht. Für acht der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten, welche der EU am 1. Mai 2004 beigetreten sind (EU-8)³³, war bis am 30. April 2011 eine Übergangsregelung in Kraft.

Die Öffnung des Arbeitsmarktes hat sowohl die Wirtschaftsentwicklung wie auch das Bevölkerungswachstum in den letzten Jahren begünstigt und den Standort Schweiz insgesamt gestärkt. Mit dem Inkrafttreten des FZA im Jahr 2002 nahm die Bedeutung der Zuwanderung insgesamt stark zu. Insbesondere in den Grenzregionen hat die Wirtschaft von der durch die Personenfreizügigkeit bedingten zusätzlichen Möglichkeit zur Rekrutierung von Personal aus dem Ausland Gebrauch gemacht. Die Personenfreizügigkeit wirkte sich auf Grenzgängerregionen teilweise anders aus als in anderen Regionen der Schweiz. Sie verzeichneten in den Jahren 2001–2008 ein höheres Beschäftigungswachstum und der Zuwachs konzentrierte sich im Vergleich zur Arbeitskräftemigration aus der EU/EFTA stärker auf tiefere Qualifikationsniveaus. Während sich in den Beschäftigungszahlen bis 2008 kaum negative Auswirkungen der zunehmenden Grenzgängerbeschäftigung auf die Erwerbstätigkeit der ansässigen Bevölkerung finden, hat sich die Arbeitslosigkeit in drei der fünf Grenzgängerregionen – namentlich in der Genferseeregion, der Nordwestschweiz und im Jurabogen – relativ zu Nicht-Grenzgängerregionen etwas erhöht. Bezogen auf die Lohnentwicklung der ansässigen Erwerbsbevölkerung unterschieden sich die wichtigsten Grenzgängerkantone in der Periode 2002–2008 nicht systematisch von den Nicht-Grenzgängerkantonen der übrigen Schweiz, obwohl Grenzgänger mit vergleichbaren Charakteristika in der Regel tiefer entlohnt werden als ansässige Arbeitskräfte.

Seit dem Jahr 2005 hat die Anzahl Meldepflichtiger stetig zugenommen. Im Jahre 2009 hat sie im Zusammenhang mit der schlechten Wirtschaftslage zwar abgenommen, sie ist aber im Jahr 2010 wieder deutlich angestiegen und hat ein Niveau erreicht, das über der Anzahl Meldepflichtiger im Jahr 2008 lag³⁴. Die Einsatzdauer der meldepflichtigen Kurzaufenthalter ist im allgemeinen relativ kurz. Die Beschäftigungsanteile der Meldepflichtigen können jedoch je nach Kanton (z.B. in Grenzregionen) und Branche (insbesondere im Baunebengewerbe) einen beträchtlichen Anteil ausmachen. Dies hat zur Folge, dass in einzelnen Bereichen auch die meldepflichtigen Kurzaufenthalter einen Einfluss auf den lokalen Arbeitsmarkt haben können.

Betriebe aus dem Ausland, die in der Schweiz eine Dienstleistung erbringen, können sich seit Inkrafttreten der flankierenden Massnahmen zunehmend besser über ihre Pflichten im Rahmen der flankierenden Massnahmen sowie die in der Schweiz geltenden Lohn- und Ar-

³² Die EU17/EFTA umfasst die 15 alten EU-Staaten (Mitglieder vor 1. Mai 2004), die EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein, Island und die Schweiz sowie Zypern und Malta (EU Beitritt 1. Mai 2004).

³³ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn (EU-8). Ausgenommen sind Zypern und Malta, die den Staatsangehörigen der EU-15/EFTA gleichgestellt sind.

³⁴ Vgl. [FlaM-Bericht vom 3. Mai 2011](#), SECO, EVD

beitsbedingungen informieren. Wesentlich dazu beigetragen hat die im Jahr 2009 in Betrieb genommene Internetplattform www.entsendung.admin.ch. Zusätzlich fördert der Austausch in verschiedenen Gremien, insbesondere im Rahmen der trinationalen Arbeitsgruppe, aber auch in Gremien wie dem Ausschuss Oberrheinkonferenz zu Wettbewerbshemmnissen in den Grenzregionen, die Zusammenarbeit zwischen den Schweizer Vollzugsorganen und den Handwerkskammern und Verbänden der Nachbarländer. Diese beraten ihre Mitglieder bei Einsätzen in der Schweiz. Im Rahmen der trinationalen Arbeitsgruppe wurden ausserdem verschiedene Massnahmen getroffen, die zu einer Vereinheitlichung des Vollzugs durch die verschiedenen Vollzugsorgane der flankierenden Massnahmen und folglich zu einer Vereinfachung für die grenzüberschreitende Dienstleister geführt haben. Die Vollzugsorgane sind ausserdem in der Lage, die Betriebe aus dem Ausland, die einen Einsatz in der Schweiz planen, kompetent zu beraten und Auskünfte zu erteilen und nehmen diese Aufgabe regelmässig wahr. Die Regelungen der flankierenden Massnahmen sind folglich weitgehend bekannt, insbesondere im grenznahen Ausland. Die Betriebe, die in die Schweiz kommen, sind meistens mit den Regelungen vertraut. Die Schweizer Behörden haben folglich grosse Anstrengungen unternommen, um die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung transparent auszugestalten und zu vereinfachen. Dementsprechend dynamisch fiel die Entwicklung der Dienstleistungserbringung ausländischer Unternehmen in der Schweiz aus.

Trotz erhöhter Anstrengungen bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Schweiz und der EU-Kommission in Bezug auf die Ausgestaltung der FlaM. Es finden deshalb regelmässig Gespräche auf Expertenebene zwischen den Schweizer Behörden und der EU-Kommission sowie den Nachbarstaaten statt.

Die stetig zunehmende Anzahl meldepflichtiger Dienstleistungserbringer (insbesondere in den Grenzregionen; vgl. Kapitel 2.2) zeigt allerdings, dass auch die verstärkten FlaM kein effektives Hindernis für solche Dienstleistungserbringungen darstellen. Zudem bietet der Bund und auch die Vollzugsorgane ausreichende Hilfsmittel an, damit sich Dienstleistungserbringer entsprechend über die Anforderungen informieren können. Gleichzeitig haben unsere Nachbarländer bisher keine Schritte unternommen, um die Hindernisse für Schweizer Unternehmungen im Ausland zu beseitigen. Die Lösungsfindung obliegt den Sozialpartnern der betreffenden Institutionen (ULAK und Casse edili). Die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sind innenpolitisch von höchster Bedeutung und tragen massgeblich zur Akzeptanz des FZA in der Schweiz bei. Angesichts der Revision des Entsendegesetzes sowie des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) besteht kein weiterer gesetzlicher Handlungsbedarf im Sinne des Postulats Müller 07.3901.