

Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr Prüfung der Aufsicht durch das SECO

Das Wesentliche in Kürze

Nach Inkrafttreten des Abkommens zwischen der Europäischen Union (EU) und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den freien Personenverkehr führte unser Land ab 2004 flankierende Massnahmen ein, um die einheimischen und die in die Schweiz entsandten Erwerbstätigen gegen eine missbräuchliche Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen zu schützen (FlaM). 2013 führten die mit der Kontrolle der FlaM beauftragten Vollzugsorgane 40'000 Betriebskontrollen durch und erhielten dafür vom Bund Entschädigungen in Höhe von 11,4 Millionen Franken.

Die komplexe und fragmentierte Organisation der Umsetzung der FlaM birgt einige Risiken. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat deshalb das Aufsichtskonzept des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) sowie dessen Umsetzung durch die Vollzugorgane einer Prüfung unterzogen.

Die Aufsicht des SECO ist angemessen; es besteht jedoch ein Bedarf nach mehr Synergie bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Vollzugsorgane der FlaM sind einerseits die paritätischen Kommissionen (PK), welche die Arbeitgeber und die Gewerkschaften in den Branchen mit Gesamtarbeitsvertrag (GAV) vertreten, sowie andererseits die tripartiten Kommissionen (TK), in denen die Behörden, die Arbeitgeber und die Gewerkschaften in den Branchen ohne GAV repräsentiert sind. Die PK kontrollieren einzeln oder im Verbund die ihrer Aufsicht unterstellten Betriebe. Die Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV werden von den kantonalen Verwaltungen (meist vom kantonalen Arbeitsamt) kontrolliert.

Die Organisation, die Ressourcen und die dem SECO zur Verfügung gestellten Instrumente wurden laufend der Entwicklung der FlaM angepasst. Obwohl sich die gesetzlichen Grundlagen der FlaM in rascher Folge entwickelt haben, ist das Aufsichtskonzept des SECO vollständig und kohärent geblieben. Eine bessere Koordination der Aufsicht über die PK drängt sich jedoch auf, um die Risiken eines ineffizienten Einsatzes der Finanzmittel zu verringern. Auch das Aufsichtskonzept bedarf einer Weiterentwicklung, um den Folgen der Annahme der Masseinwanderungsinitiative durch das Schweizer Volk am 9. Februar 2014 Rechnung zu tragen.

Die vom SECO im Jahre 2012 begonnenen Prüfungen der Vollzugsorgane sind einer der Hauptpfeiler des Aufsichtskonzepts. Die Prüfungen werden von den Vollzugsorganen wohlwollend aufgenommen, denn sie liefern qualitativ hochstehende Informationen und erlauben eine optimalere Lenkung der FlaM. Verbesserungspotenzial besteht allerdings hinsichtlich der Organisation und Formalisierung der Prüftätigkeit.

Die FlaM stehen stärker im Fokus der Rechtsgrundlagen für die Aufsicht über den Arbeitsmarkt als die Schwarzarbeit. Für die FlaM stehen auch drei Mal mehr finanzielle Mittel zur Verfügung, obwohl sich Schwarzarbeit signifikanter auf den Arbeitsmarkt und die Finanzierung durch die öffentliche Hand auswirkt. Eine in beiden Bereichen bessere Koordination der Kontrollen könnte deren Wirksamkeit erhöhen.

Das SECO muss die Finanzierungsgrundsätze der Vollzugsorgane überprüfen

Das SECO hat in den Bereichen Ausbildung der Arbeitsinspektorinnen und -inspektoren, Zielvereinbarung und Instrumente der Arbeitsmarktbeobachtung einige Massnahmen getroffen, um Organisation und Praxis der Vollzugsorgane zu harmonisieren. Nach Auffassung der EFK sollte ein Anreiz geschaffen werden, damit diejenigen PK, die nicht über genügend Ressourcen und Kompetenzen verfügen, um wirksame Kontrollen zu gewährleisten, sich zwecks Erreichung einer gewissen Grösse zusammenschliessen.

Das SECO definiert in den Leistungs- oder Subventionsvereinbarungen mit den Vollzugsorganen die Anzahl Kontrollen, die bei den einheimischen Betrieben und den entsandten Arbeitnehmenden durchgeführt werden müssen. Die Vollzugsorgane entscheiden frei darüber, wen sie kontrollieren. Nicht alle Vollzugsorgane stützen sich in ihrer Risikoanalyse für die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe jedoch auf eine methodische Vorgehensweise. Diesbezüglich wird dem SECO eine Neuausrichtung empfohlen.

Das SECO entschädigt die PK auf der Basis einer Kontrollpauschale, während den kantonalen Arbeitsinspektoraten die Hälfte der Lohnkosten ihrer Inspektorinnen und Inspektoren rückvergütet wird. Aufgrund von kantonalen Unterschieden bei den Kosten pro Betriebskontrolle wirft die EFK die Frage auf, ob die Praxis der Pauschalen nicht auch auf die kantonalen Vollzugsorgane angewendet werden sollte. Hinsichtlich der PK sollte das SECO prüfen, ob die für die Kontrollen gewährte Pauschale aufgrund objektiver Kriterien als angemessen bezeichnet werden kann.

Keine optimale Nutzung der SYMIC-Datenbank

Ausländische Betriebe müssen die in der Schweiz vorgesehene Tätigkeit (entsandte oder selbständig Erwerbende) im Zentralen Migrationsinformationssystem (SYMIC) anmelden. Die PK haben keinen direkten Zugang auf diese Datenbank. Die Meldungen werden ihnen von den Kantonen weitergeleitet. Diese bekunden manchmal Mühe, die Meldungen korrekt nach Tätigkeitszweig weiterzuleiten. Ausserdem werden die von den Unternehmen gemeldeten Daten nicht validiert. Um Sanktionen zu umgehen, kann sich ein Unternehmen zum Beispiel unter verschiedenen Namen anmelden. Die EFK hält fest, dass bei der Verwendung des SYMIC-Systems Verbesserungspotenzial besteht.

Höchst unterschiedliche Einzugsraten der Bussen

Die von der kantonalen Behörde gegen die fehlbaren Betriebe verhängten Sanktionen reichen von der Sistierung der Arbeiten bis zur Verhängung einer Busse bis zu höchstens 5 000 Franken. In einem Entwurf für eine Gesetzesänderung wird eine Erhöhung dieses Schwellenwerts auf 30 000 Franken vorgeschlagen. Die Wirksamkeit der Sanktionen in Form von Bussen unterscheidet sich von Kanton zu Kanton sehr stark; im Jahr 2013 schwankte die Einzugsrate der Bussen zwischen 20 und 100 Prozent. Bei Nichtbezahlung einer rechtskräftigen Verwaltungssanktion kann dem Unternehmen verboten werden, während ein bis fünf Jahren in der Schweiz seine Dienste anzubieten.

Originaltext in Französisch