

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Prüfung der Verwendung der Vollzugskostenbeiträge durch die paritätischen Kommissionen

Staatssekretariat für Wirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	704.22443
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref .....	6
L'essenziale in breve .....	8
Key facts.....	10
<b>1 Auftrag und Vorgehen .....</b>	<b>14</b>
1.1 Ausgangslage .....	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	15
1.5 Schlussbesprechung .....	15
<b>2 Information zum Prüfgegenstand .....</b>	<b>16</b>
2.1 Klare Voraussetzungen zur Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.....	16
2.2 Die Aufsicht des Staatssekretariates für Wirtschaft im Detail .....	16
2.3 Paritätische Kommissionen als Vollzugsorgan.....	17
<b>3 Das SECO als Aufsichtsbehörde.....</b>	<b>18</b>
3.1 Das Ziel der Ordnungsmässigkeit wird durch externe Revisionsstelle bestätigt.....	18
3.2 Die Weisung weicht von anerkannten Rechnungslegungs-standards ab.....	19
3.3 Keine systematische Nachprüfung von Empfehlungen .....	21
3.4 Plausibilitätsprüfung der Kosten und Leistungen ohne Nachweise .....	22
<b>4 Paritätische Kommissionen .....</b>	<b>23</b>
4.1 Die Vollzugskostenbeiträge bleiben durch die Finanzplanung konstant.....	23
4.2 Selbstdeklaration der Leistungserbringung.....	24
4.3 Rückstellungen als Instrument der Vermögensbildung.....	25
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....</b>	<b>26</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen.....</b>	<b>27</b>
<b>Anhang 3: Übersicht Auswahl der paritätischen Kommissionen .....</b>	<b>28</b>

# Prüfung der Verwendung der Vollzugskostenbeiträge durch die paritätischen Kommissionen

## Staatssekretariat für Wirtschaft

### Das Wesentliche in Kürze

---

Ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) ist ein Vertrag zwischen Arbeitgebern oder -verbänden und Arbeitnehmerverbänden (kurz Sozialpartner) und wird zur Regelung der Arbeitsbedingungen und des Verhältnisses zwischen diesen geschlossen. Ein GAV kann unter Einhaltung gewisser gesetzlicher Voraussetzungen allgemeinverbindlich erklärt werden und gilt dann für alle, d. h. auch für Nichtmitglieder eines vertragsschliessenden Verbandes einer Branche. Zum Prüfungszeitpunkt bestehen 46 allgemeinverbindlich erklärte GAV mit schätzungsweise über eine Million Arbeitnehmenden und knapp 70 000 Arbeitgebern.<sup>1</sup>

Die Kontrollen über den Vollzug der Vertragsbedingungen erfolgen durch die Sozialpartner oder durch die von diesen eingesetzten paritätischen Kommissionen (PK). Diese setzen sich gleichstark aus Vertretern der Sozialpartner zusammen. Die finanzielle und organisatorische Grösse der PK ist je nach Branche unterschiedlich. Sie finanzieren den Vollzug / die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die branchenspezifische Aus- und Weiterbildung über die Vollzugskosten- und Aus- und Weiterbildungsbeiträge sowie Kontrollkosten und Konventionalstrafen von organisierten und nichtorganisierten Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die PK weisen im Jahr 2021 einen Gesamtertrag von rund über 200 Millionen Franken aus.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist in den Verfahren um Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen die entscheidungsvorbereitende Behörde und übt die Finanzaufsicht über die PK von allgemeinverbindlich erklärten GAV aus, die der Bundesrat erteilt hat. Das SECO hat im Rahmen seiner Finanzaufsicht sicherzustellen, dass die PK ordnungsgemäss geführt, die Mittel zweckbestimmt eingesetzt werden und der Aussenseiterschutz eingehalten wird.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim SECO eine Prüfung zur Verwendung der Vollzugskostenbeiträge durch die PK durchgeführt. Mit den formellen Vorgaben hat das SECO ein detailliertes Regelwerk geschaffen, das die operative Umsetzung in den PK grundsätzlich zielführend unterstützt. Punktuell besteht insbesondere noch Handlungsbedarf, um die zweckbestimmte Verwendung der Mittel und der Aussenseiterschutz für alle allgemeinverbindlich erklärten GAV abschliessend beurteilen zu können. Die Zusammenarbeit zwischen dem SECO und den PK funktioniert gut.

#### **Die Weisung des SECO ist grundsätzlich geeignet, punktuell gibt es aber noch Handlungsbedarf**

Die PK haben die allgemeinen Buchführungs- und Rechnungslegungsgrundsätze nach Obligationenrecht umzusetzen. Die Testate der eingeschränkten Revision geben dem SECO die Sicherheit, dass die PK ordnungsgemäss geführt werden.

---

<sup>1</sup> Quelle: Website SECO, [Gesamtarbeitsverträge \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/section/04600/index.html).

Die operativen Vorgaben sind in einer verbindlichen Weisung definiert. Bei den Rückstellungen oder beim Eigenkapital gibt das SECO eigene Vorgaben hinsichtlich der Höhe vor. Die Revisionsgesellschaften haben diese, je nach Auftrag der einzelnen PK, zu prüfen. Die EFK empfiehlt dem SECO, die PK zu beauftragen, zusätzlich zur Prüfung der Jahresrechnung die Einhaltung der konkretisierten Weisung durch ihre Revisionsgesellschaften bestätigen zu lassen.

Die PK sind gehalten, ein Internes Kontrollsystem (IKS) zu führen. Das SECO kann die Wirksamkeit des IKS prüfen. Die EFK erachtet die Prüfung der Wirksamkeit des IKS im Rahmen der Aufsicht des SECO mit vertretbarem Aufwand jedoch als nicht realistisch.

#### **Die Aufsicht des SECO verlangt nur selbstdeklaratorische Nachweise zu Kosten und Leistungen**

Auf Basis der Risikoanalyse und Aufsichtsplanung plausibilisiert das SECO die Jahresrechnung der PK. Zusätzlich haben die Sozialpartner ihren jährlichen Bericht zur Leistungserbringung und den Kosten im Sinne einer Selbstdeklaration, vorzulegen. Nachweise zu Kosten und Leistungen werden nicht verlangt. Dieses Vorgehen lässt keine abschliessende Beurteilung zu, ob die Vollzugkostenbeiträge zweckbestimmt eingesetzt werden und ob die Aussenseiter gegenüber den Verbandmitgliedern gleichgestellt sind.

Die EFK empfiehlt dem SECO, die Nachweise der umgesetzten Empfehlungen des SECO durch die PK gemäss Terminvereinbarung zustellen zu lassen, um diese laufend prüfen zu können.

#### **Die PK bewerten die Zusammenarbeit mit dem SECO positiv**

Die EFK führte im Rahmen der Prüfung bei verschiedenen PK Interviews durch. Darin werden die Zusammenarbeit mit dem SECO und das mit der Weisung zur Verfügung gestellte Regelwerk positiv beurteilt.

Die Planung und Durchführung der Kontrollen weichen bei den PK kaum voneinander ab. Die Weiterbildungsangebote werden evaluiert und zwischen den Sozialpartnern abgestimmt. Folglich ist das Risiko, dass Aussenseiter ausgegrenzt werden, klein.

# Audit de l'utilisation des contributions aux frais d'exécution par les commissions paritaires

## Secrétariat d'État à l'économie

### L'essentiel en bref

---

La convention collective de travail (CCT) est une convention entre des employeurs ou des associations d'employeurs et des associations de travailleurs (abrégé partenaires sociaux) conclue pour régler les conditions de travail et les rapports entre les parties. Une CCT peut être déclarée obligatoire sous certaines conditions légales et s'applique alors à tous, y compris aux non-membres d'une association contractante d'une branche. Au moment de l'audit, il existait 46 CCT déclarées obligatoires concernant, selon les estimations, plus d'un million de travailleurs et un peu moins de 70 000 employeurs.<sup>1</sup>

L'application des conditions de la convention est contrôlée par les partenaires sociaux ou par les commissions paritaires (CP) qu'ils ont instituées. Celles-ci se composent à parts égales de représentants des partenaires sociaux. La taille des CP et leur dimension financière varient selon les branches. L'exécution de la CCT / le contrôle des conditions salariales et de travail ainsi que la formation et le perfectionnement spécifiques à la branche sont financés au moyen des contributions aux frais d'exécution, de formation et de perfectionnement, des frais de contrôle et des peines conventionnelles versés par les employeurs et les travailleurs liés ou non par la convention. En 2021, les CP présentent un revenu total de plus de 200 millions de francs.

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) est l'autorité décisionnelle dans les procédures d'extension des conventions collectives et exerce la surveillance financière des CCT déclarées obligatoires par le Conseil fédéral. Dans le cadre de sa surveillance financière, le SECO doit s'assurer que les CP sont correctement gérées, que les ressources sont utilisées conformément à leur but et que la protection des non-membres des associations contractantes (dissidents) est respectée.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué auprès du SECO un audit sur l'utilisation des contributions aux frais d'exécution par les CP. Avec ses directives, le SECO a mis en place une réglementation détaillée qui soutient la mise en œuvre opérationnelle au sein des CP de manière efficace. Ponctuellement, quelques mesures sont encore nécessaires, en particulier pour pouvoir évaluer de manière définitivement si les ressources sont utilisées conformément à leur but et si les dissidents sont protégés dans toutes les CCT déclarées obligatoires. La collaboration entre le SECO et les CP fonctionne bien.

### **La directive du SECO est appropriée sur le fond, mais des mesures ponctuelles s'avèrent encore nécessaires**

Les CP sont tenues d'appliquer les principes généraux de la comptabilité et de la présentation des comptes prévus par le code des obligations. Les attestations de contrôle restreint donnent l'assurance au SECO que les CP sont correctement gérées.

---

<sup>1</sup> Source : site Internet du SECO, [Conventions collectives de travail \(admin.ch\)](#).

Les exigences opérationnelles sont définies dans une directive contraignante. Le SECO fixe ses propres exigences concernant les montants des provisions et des fonds propres. Les sociétés de révision doivent les examiner, selon le mandat donné par les CP. Le CDF recommande au SECO de charger les CP de faire confirmer par leurs sociétés de révision, en plus de la vérification des comptes annuels, le respect de la directive.

Les CP sont tenues de disposer d'un système de contrôle interne (SCI). Le SECO peut en vérifier l'efficacité. Toutefois, le CDF estime qu'il n'est pas réaliste d'évaluer l'efficacité du SCI dans le cadre de la surveillance du SECO dans des conditions raisonnables.

### **La surveillance du SECO n'exige que des autodéclarations comme preuves des coûts et des prestations**

Sur la base d'une analyse des risques et de la planification de la surveillance, le SECO plausibilise les comptes annuels des CP. De plus, les partenaires sociaux doivent remettre un rapport annuel sur les prestations fournies et les coûts sous la forme d'une autodéclaration. Aucune preuve relative aux coûts et aux prestations n'est exigée. Cette manière de procéder ne permet pas de juger de façon définitive si les contributions aux frais d'exécution sont utilisées conformément à leur but et si les dissidents et les membres des associations contractantes sont traités sur un pied d'égalité.

Le CDF recommande au SECO de se faire remettre les preuves de la mise en œuvre de ces recommandations par les CP dans des délais convenus afin de pouvoir les vérifier régulièrement.

### **Les CP jugent positive la collaboration avec le SECO**

Dans le cadre de son audit, le CDF a mené des entretiens avec plusieurs CP. La collaboration avec le SECO et la réglementation définie dans la directive sont jugées positives.

La planification et l'exécution des contrôles diffèrent peu d'une CP à l'autre. Les offres de perfectionnement sont évaluées et coordonnées entre les partenaires sociaux. Par conséquent, le risque de discrimination des dissidents est faible.

**Texte original en allemand**

# Verifica dell'impiego dei contributi ai costi d'esecuzione da parte delle commissioni paritetiche

## Segreteria di Stato dell'economia

### L'essenziale in breve

---

Il contratto collettivo di lavoro (CCL) è un contratto tra datori di lavoro o associazioni nazionali di datori di lavoro e associazioni nazionali di lavoratori e ha per oggetto le condizioni di lavoro e i rapporti di lavoro fra tali parti sociali. Un CCL può essere dichiarato di obbligatorietà generale a condizione di rispettare determinati requisiti giuridici. In questo caso il CCL si applica a tutti i lavoratori, ovvero anche a coloro che non sono membri di un'associazione nazionale settoriale che ha stipulato il contratto. Al momento della verifica si annoveravano 46 CCL di obbligatorietà generale, a cui sottostanno oltre un milione di lavoratori e quasi 70 000 datori di lavoro.<sup>1</sup>

I controlli sull'esecuzione delle condizioni contrattuali sono effettuati dalle parti sociali o dalle commissioni paritetiche da esse istituite. Tali commissioni sono composte da rappresentanti di entrambe le parti sociali in egual misura. Le dimensioni finanziarie e organizzative delle commissioni paritetiche variano a seconda del settore. Esse finanziano l'esecuzione / il controllo delle condizioni salariali e lavorative, la formazione e la formazione continua specifica al settore sui contributi ai costi d'esecuzione e sui contributi per la formazione e la formazione continua nonché le spese per i controlli e le pene convenzionali dei datori di lavoro e dei lavoratori organizzati e non organizzati. Nel 2021 le commissioni paritetiche hanno registrato ricavi complessivi di oltre 200 milioni di franchi.

La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) è l'autorità che predispone le basi decisionali nelle procedure di dichiarazione di obbligatorietà generale relative ai contratti collettivi ed esercita la vigilanza finanziaria sulle commissioni paritetiche dei CCL emanati dal Consiglio federale e dichiarati di obbligatorietà generale. Nell'ambito della sua vigilanza finanziaria, la SECO deve assicurarsi che le commissioni paritetiche siano gestite correttamente, che i fondi siano utilizzati per gli scopi previsti e che gli outsider siano tutelati.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica presso la SECO sull'impiego dei contributi ai costi d'esecuzione da parte delle commissioni paritetiche. Tramite prescrizioni formali, la SECO ha istituito una dettagliata regolamentazione che supporta l'attuazione operativa nelle commissioni paritetiche in modo fondamentalmente efficace. Puntualmente è ancora necessario intervenire, in particolare per poter valutare in modo definitivo l'impiego dei fondi a destinazione vincolata e la tutela degli outsider nell'ambito di tutti i CCL dichiarati di obbligatorietà generale. La collaborazione tra la SECO e le commissioni paritetiche funziona bene.

---

<sup>1</sup> Fonte: sito web della SECO, [contratti collettivi di lavoro \(admin.ch\)](https://www.admin.ch).

### **La direttiva della SECO è sostanzialmente adeguata, ma sono necessari interventi puntuali**

Le commissioni paritetiche sono tenute ad applicare i principi generali della contabilità e della presentazione dei conti secondo il Codice delle obbligazioni. I rapporti riguardanti la revisione limitata offrono alla SECO la garanzia che le commissioni paritetiche siano gestite correttamente.

Le prescrizioni operative sono definite in una direttiva vincolante. Riguardo agli accantonamenti e al capitale proprio, la SECO stabilisce prescrizioni proprie per quanto riguarda l'importo. Le società di revisione sono tenute a verificarne il rispetto a seconda del mandato delle singole commissioni paritetiche. Il CDF raccomanda alla SECO di incaricare le commissioni paritetiche di farsi confermare dalle loro società di revisione, oltre alla verifica del conto annuale, il rispetto della direttiva.

Le commissioni paritetiche sono tenute a gestire un sistema di controllo interno (SCI). La SECO può verificare l'efficacia del SCI. Tuttavia, il CDF non ritiene realistico verificare l'efficacia del SCI nell'ambito della vigilanza della SECO con un dispendio ragionevole.

### **La vigilanza della SECO richiede solo prove con valenza di autodichiarazione relative ai costi e alle prestazioni**

Sulla base dell'analisi dei rischi e della pianificazione della vigilanza, la SECO verifica la plausibilità del conto annuale delle commissioni paritetiche. Inoltre le parti sociali devono presentare il loro rapporto annuale sulla fornitura delle prestazioni e sui costi sotto forma di autodichiarazione. Non vengono richieste prove relative ai costi e alle prestazioni. Questa procedura non consente di valutare in modo esaustivo se i contributi ai costi d'esecuzione sono utilizzati per lo scopo previsto e se gli outsider sono equiparati ai membri dell'associazione nazionale.

Il CDF raccomanda alla SECO di farsi inviare dalle commissioni paritetiche, secondo le scadenze convenute, le prove dell'attuazione delle raccomandazioni da essa formulate, in modo da poterle verificare regolarmente.

### **Le commissioni paritetiche valutano positivamente la collaborazione con la SECO**

Nell'ambito della presente verifica, il CDF ha condotto colloqui presso diverse commissioni paritetiche. Ne risulta che la collaborazione con la SECO e la regolamentazione messa a disposizione con la direttiva sono valutate positivamente.

La pianificazione e l'esecuzione dei controlli sono pressoché uguali presso le varie commissioni paritetiche. Le offerte di formazione continua sono valutate e concordate tra le parti sociali. Di conseguenza, il rischio di esclusione degli outsider è minimo.

**Testo originale in tedesco**

# Audit of the use of enforcement cost contributions by the joint commissions

## State Secretariat for Economic Affairs

### Key facts

---

A collective employment agreement (CEA) is a contract between employers or employers' associations and employees' associations (social partners for short). They are concluded to regulate working conditions and the relationship between the parties. A CEA can be declared to be generally binding if certain legal requirements are met and is then valid for all, i.e. also for those who are not members of a contracting association in a sector (outsiders). At the time of the audit, there were 46 CEAs that had been declared generally binding, covering an estimated 1 million workers and almost 70,000 employers.<sup>1</sup>

The social partners or the joint commissions set up by the social partners are responsible for monitoring the enforcement of the contractual conditions. These commissions are composed of an equal number of representatives from each social partner. The financial and organisational size of the commissions varies from sector to sector. They finance the enforcement/control of salary and employment conditions as well as sector-specific education and training using the enforcement costs and education and training contributions. They also use funds from control costs and contractual penalties paid by organised and non-organised employers and employees. The joint commissions reported total revenue of around over CHF 200 million in 2021.

The State Secretariat for Economic Affairs (SECO) is the decision-making authority in the procedures for declaring collective labour agreements generally binding. It also exercises financial supervision over the joint commissions of CEAs declared generally binding by the Federal Council. As part of its financial supervision, SECO must ensure that the joint commissions are managed properly, that the funds are used for the intended purpose and that the protection of outsiders is maintained.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit at SECO on the use of the enforcement cost contributions by the joint commissions. The formal requirements created by SECO are a detailed set of rules that generally provide targeted support for operational implementation in the joint commissions. There is still a need for action in some areas in order to, in particular, allow a conclusive assessment of the use of the funds for their intended purpose and the protection of outsiders for all CEAs that have been declared generally binding. Cooperation between SECO and the joint commissions is working well.

### **The SECO directive is generally suitable, but there is still a need for action in certain areas**

The joint commissions must implement the general accounting and reporting principles according to the Swiss Code of Obligations. The results of the limited audit give SECO the assurance that the joint commissions are being managed properly.

---

<sup>1</sup> Source: SECO website, [Collective employment agreements \(admin.ch\)](#).

The operational requirements are defined in a binding directive. SECO sets its own requirements with regard to levels of provisions and net assets/equity. The audit companies have to audit these, depending on the mandate of the individual joint commission. The SFAO recommends that SECO instruct the joint commissions to have their audit companies confirm compliance with the specific requirements in the directive in addition to auditing the annual financial statements.

The joint commissions are required to have an internal control system (ICS). SECO can audit the effectiveness of the ICS. However, the SFAO does not consider it realistic to audit the effectiveness of the ICS within the scope of SECO's supervision at a reasonable cost.

### **SECO's supervision only requires self-declaration on costs and services**

SECO checks the plausibility of the joint commissions' annual accounts on the basis of the risk analysis and supervisory planning. In addition, the social partners must submit their annual report on the provision of services and their costs in the form of a self-declaration. Supporting documentation on costs and services is not required. This procedure does not permit a conclusive assessment of whether the enforcement cost contributions are used for the intended purpose and whether outsiders are on an equal footing with association members.

The SFAO recommends that SECO request that the joint commissions provide supporting documents showing that SECO's recommendations have been implemented by the agreed deadline so that these can be reviewed on an ongoing basis.

### **The joint commissions rate the cooperation with SECO positively**

As part of the audit, the SFAO conducted interviews at various joint commissions. In these, cooperation with SECO and the set of rules provided with the directive were rated positively.

The planning and implementation of the controls differ little between the joint commissions. The training opportunities are evaluated and coordinated between the social partners. As a result, the risk of outsiders being excluded is small.

**Original text in German**

# Generelle Stellungnahme des Staatsekretariats für Wirtschaft

Das SECO hat den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle «Prüfung der Verwendung der Vollzugskostenbeiträge durch die paritätischen Kommissionen» vom 12. Juli 2023 zur Kenntnis genommen und nimmt die Empfehlungen an.

Die Empfehlungen der EFK berücksichtigen die gesetzlichen Rahmenbedingungen und tragen dem Umstand Rechnung, dass das SECO die Finanzaufsicht über die paritätischen Kommissionen von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen im Rahmen der Prüfung auf Allgemeinverbindlichkeit ausübt, sonst aber nicht in die Vollzugspolitik eingreifen kann.

Aufgrund der privatrechtlichen Grundkonzeption, dass ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag privatrechtlicher Natur bleibt, d.h. von privatrechtlichen Organen vollzogen wird und ohne staatliches Einwirken erfolgt, scheint es aus Sicht des SECO sinnvoll, die Verantwortlichkeiten der Sozialpartner dahingehend zu präzisieren, dass sie bzw. die von ihnen eingesetzten paritätischen Kommissionen im Sinne der Empfehlung der EFK betraut werden, die Einhaltung der Anforderungen der Weisung über Beiträge durch die Revisionsgesellschaften im Rahmen der notwendigen eingeschränkten Revision überprüfen zu lassen. Die EFK kommt grundsätzlich zum Schluss, dass die Weisung über die Beiträge, die vom SECO erarbeitet wurde, ein geeignetes Instrument für die Überprüfung der Verwendung der Vollzugskostenbeiträge ist. Jedoch empfiehlt sie dem SECO die Weisung zu überarbeiten, um diese an anerkannte Standards zur Rechnungslegung anzupassen. Zudem soll auch in der Weisung festgelegt werden, was die Nachweise der Verwendung der Vollzugskostenbeiträge konkret beinhalten sollen.

Die Umsetzung dieser Massnahmen wird es dem SECO erlauben, die Einhaltung der Empfehlungen, die aus der Prüfung der Jahresrechnungen resultieren, gezielt zu überprüfen und sollte in Bezug auf die Finanzaufsicht insgesamt zu keinem Mehraufwand führen. Wichtig scheint dem SECO auch, dass der personelle und administrative Aufwand der paritätischen Kommissionen nicht übermässig zunimmt.

Das SECO begrüsst die vorgeschlagenen Empfehlungen der EFK, die in einem ähnlichen Rahmen auch bereits von der internen Revision eingebracht und teilweise umgesetzt worden sind, da damit die Transparenz der Mittelverwendung, die korrekte Verwendung dieser Mittel und ebenso den Aussenseiterschutz weiter verbessert werden können. Das SECO wird demnach alle Empfehlungen umsetzen.

## Generelle Stellungnahme der IG PBK

Die IG PBK begrüsst die EFK-Prüfung «Verwendung der Vollzugskostenbeiträge durch die paritätischen Kommissionen»

Die Interessengemeinschaft der Paritätischen Kommissionen (IG PBK) begrüsst die Prüfung der Verwendung der Vollzugskosten- und Weiterbildungsbeiträge durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Die IG PBK unterstützt Massnahmen, welche Transparenz schaffen und so das Verständnis für die essenzielle Arbeit der PK schärfen. Durch die Kontrolltätigkeit der paritätischen Kommissionen werden ein fairer Wettbewerb und gleichlange Spiesse in den verschiedenen Branchen mit ave GAV garantiert. Ausserdem wird durch die ave GAV-Beiträge von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemeinsam ein bedeutender Teil der branchenspezifischen Aus- und Weiterbildung finanziert – dies ist insbesondere in Zeiten des Fachkräftemangels von grösster Bedeutung.

Die PK sind ein grundlegender Pfeiler der Arbeitsmarktkontrolle in der Schweiz. Es gibt sowohl aus der Perspektive der Wirkung wie auch der Kosten für die Allgemeinheit kein effizienteres System, da die Aufgaben selbsttragend durch die betroffenen Arbeitnehmenden und Arbeitgeber übernommen werden. Gemäss Seco-Bericht wurden im Jahr 2022 11'113 Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebern durchgeführt und 80'308 Personen kontrolliert (inkl. Kontrolle bei Personalverleihern).

Die IG PBK begrüsst ebenfalls, dass nach 10 Jahren die Seco-Weisung über die Beiträge überarbeitet werden soll, insbesondere hinsichtlich der Vorgaben zur Bildung von Rückstellungen und Eigenkapital (Empfehlung 1).

Aus Sicht der IG PBK ist das Kontrollkonzept und die Kontrolltätigkeit des Seco wirksam, sowie die Kontrolldichte angemessen. Die IG PBK nimmt die 2. Empfehlung der EFK zur Kenntnis. Wichtig ist der IG PBK, dass der personelle und finanzielle Aufwand der PK ihm Rahmen bleibt, die Praktikabilität Priorität hat und keine hohen zusätzlichen administrativen Aufwände entstehen.

Die EFK bemängelt, dass mit den aktuellen durch die PK und die Sozialpartner eingereichten Dokumenten die Gleichbehandlung von Aussenseiterbetrieben und Verbandsmitgliedern nicht abschliessend beurteilt werden kann. Die IG PBK kann diese Kritik nicht nachvollziehen. Weder die Information der Sozialpartner noch die Vorortkontrollen durch die Kontrollvereine werden spezifisch für Verbandsmitglieder oder Aussenseiter entwickelt. Sie richten sich an alle. Die paritätischen Kommissionen kontrollieren risikobasiert. Es werden also keine starren Quoten definiert, sondern Betriebskontrollen werden dort durchgeführt, wo Verstösse vermutet werden.

Bei der Weiterbildung durch die Vertragsparteien ist aus Sicht der IG PBK nicht die Frage entscheidend, wie viele Aussenseiter oder Mitglieder eine Weiterbildung besucht haben, sondern dass die Informationen breit gefächert, transparent und für alle Vertragsunterstellten zugänglich sind. Die Bildungsangebote stehen ohne Unterscheidung allen ave GAV-Unterstellten offen. Die Prüfung der Gleichbehandlung kann daher nicht auf der Ebene der Rechnungskontrolle durchgeführt werden. Die IG PBK bezweifelt daher, dass die Empfehlung 4 zielführend ist.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) ist ein Vertrag zwischen Arbeitgebern oder -verbänden und Arbeitnehmerverbänden (kurz Sozialpartner). Er wird zur Regelung der Arbeitsbedingungen und des Verhältnisses zwischen den Sozialpartnern geschlossen. Der GAV ist in den Artikeln 356 bis 358 des Obligationenrechtes (OR) geregelt und ist somit ein privat-rechtlichen Vertrag. Der Staat ist weder an den Verhandlungen oder Abschluss, noch am Vollzug des GAV beteiligt. Die Kontrollen erfolgen durch die paritätischen Kommissionen (PK) bzw. durch mandatierte Stellen.

Ein GAV, der zwischen mindestens einem Arbeitgeber- und einem Arbeitnehmerverband vereinbart wurde, kann unter bestimmten Voraussetzungen allgemeinverbindlich erklärt werden. Dieser gilt dann für alle, d. h. auch für Nichtmitglieder (sog. Aussenseiter oder Nichtverbandsfirmen) eines vertragsschliessenden Verbandes einer gesamten Branche. Zum Prüfungszeitpunkt bestehen 46 allgemeinverbindlich erklärte GAV auf Bundesebene.

Eine Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV ändert dessen Rechtsnatur nicht. Der Vollzug und die Anwendung eines allgemeinverbindlich erklärten GAV erfolgt deshalb nicht durch eine Behörde, sondern ebenfalls durch die Sozialpartner oder durch die von diesen eingesetzten PK. Diese setzen sich aus Vertretern der Sozialpartnerorganisationen zusammen. Ihr Aufgabengebiet umfasst in der Hauptsache die Zusammenarbeit der GAV-Parteien, die Förderung der Aus- und Weiterbildung<sup>2</sup> sowie die Durchführung und den Vollzug des GAV.

Die finanzielle und organisatorische Grösse der PK ist je nach Branche unterschiedlich. Diese finanzieren sich u. a. über die Vollzugskosten- und Weiterbildungsbeiträge (z. B. für Kontrollen und Aus- und Weiterbildungen) von organisierten und nichtorganisierten Arbeitgebern (AG) und Arbeitnehmern (AN) sowie Kontrollkosten und Konventionalstrafen von organisierten und nichtorganisierten AG.

Gemäss dem Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) obliegen dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) bzw. dessen Ressort Gesamtarbeitsverträge die Verfahren um Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen sowie die Finanzaufsicht über allgemeinverbindlich erklärte GAV auf Bundesebene. Das SECO hat zur Erteilung bzw. Weiterführung der Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV sicherzustellen, dass die PK<sup>3</sup> ordnungsgemäss geführt, die Mittel zweckbestimmt eingesetzt und der Aussenseiterschutz eingehalten werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim SECO die Aufsicht über die Verwendung der Vollzugskostenbeiträge bei den PK geprüft. Dazu führte sie bei ausgewählten PK Interviews durch.

---

<sup>2</sup> Je nach Branche werden die Vollzugskostenbeiträge sowohl für Aus- und Weiterbildungen eingesetzt. Zur Vereinfachung wird im Bericht nur von Weiterbildungen gesprochen.

<sup>3</sup> Im AVEG werden die PK als Kassen oder Einrichtungen bezeichnet.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung der EFK soll die folgenden Fragen beantworten:

- Erfolgt die Berechnung des Vollzugskostenbeitrages nach dem Prinzip «so wenig wie möglich, so viel wie nötig»?
- Sind die Geldflüsse transparent und werden die Mittel zweckbestimmt eingesetzt?
- Ist die Höhe der Reserven und Rückstellungen angemessen, d. h. betriebsnotwendig?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Zoss (Revisionsleiter), Boris Indraccolo und Jean-Marc Stucki vom 23. Januar bis 17. März 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll.

Die EFK hat beim SECO die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Finanzaufsicht (kurz Aufsicht) gegenüber den PK geprüft. Die GAV der vorzeitigen bzw. flexiblen Pensionierung die allgemeinverbindlich erklärt wurden, wurden nicht geprüft, da diese nicht von den PK geführt werden. Gemäss den Gesamtarbeitsverträgen über den flexiblen Altersrücktritt haben das SECO und die zuständigen kantonalen Behörden, welche die BVG- und Stiftungsaufsicht ausüben, gemeinsam eine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen.

Um die Qualität der Aufsicht ausreichend beurteilen zu können, wurden sieben PK (vgl. Anhang 3) befragt. Die Auswahl erfolgte nach den Kriterien: Grösse, finanzielle Situation und Berechnungsform der Vollzugskostenbeiträge.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 16. Mai 2023 statt. Teilgenommen haben seitens SECO: der Leiter Direktion für Arbeit, stellvertretender Leiter Direktion für Arbeit, Leiterin Ressort Gesamtarbeitsverträge, stellvertretender Leiter Ressort Gesamtarbeitsverträge und wissenschaftlicher Mitarbeiter Ressort Arbeitsmarktaufsicht. Seitens EFK waren der stellvertretende Mandatsleiter WBF, die Federführende und der Revisionsleiter anwesend.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Information zum Prüfgegenstand

### 2.1 Klare Voraussetzungen zur Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

Um einen GAV allgemeinverbindlich zu erklären, sind bestimmte gesetzliche Voraussetzungen zu erfüllen, u. a. die nachfolgenden drei Quoren: Am GAV müssen mehr als die Hälfte aller AG beteiligt sein, für die der GAV nach der Allgemeinverbindlicherklärung gelten soll (Arbeitgeberquorum), die beteiligten AG müssen mehr als die Hälfte aller AN beschäftigen (gemischtes Quorum) und es müssen mehr als die Hälfte aller AN am GAV beteiligt sein (Arbeitnehmerquorum). Umfasst der Geltungsbereich mehrere Kantone, so ist für die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV der Bundesrat zuständig. Ansonsten verbleibt die Zuständigkeit beim Regierungs- bzw. Staatsrat des entsprechenden Kantons. Die Geltungsdauer richtet sich nach der Laufzeit des GAV.

Die Umsetzung der gesamtarbeitsvertraglich vereinbarten Bedingungen erfolgt auf Stufe Einzelarbeitsvertrag. Für die Kontrolle, ob die gesamtarbeitsvertraglichen Konditionen in den Einzelarbeitsverhältnissen berücksichtigt wurden, sind die Sozialpartner des GAV verantwortlich.

### 2.2 Die Aufsicht des Staatssekretariates für Wirtschaft im Detail

Gemäss AVEG muss die Aufsicht des SECO sicherstellen, dass die PK ausreichend geregelt sind und ordnungsgemäss geführt werden, insbesondere zum Schutz der Aussenseiter. Im Vollzug bedeutet dies, dass die PK Bedingungen schaffen, damit alle erfassten AG und AN (Verbandsmitglieder und Aussenseiter) einer Branche bei den Kontrollen, Kautionen (Sicherheitseinlagen bei den PK) und Konventionalstrafen gleichbehandelt werden. Als Grundlage seiner Aufsichtstätigkeit über die verwendeten Beiträge dient die Weisung «Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen: Weisungen über Beiträge – November 2014» (kurz Weisung). Auf dieser Weisung basierend führt das Ressort Gesamtarbeitsverträge «Desk-Research» (Prüfungen, die nicht vor Ort stattfinden) oder vor-Ort-Audits durch. Basis sind die jährlich von den PK einzureichenden Unterlagen.

Das im SECO zuständige Ressort Gesamtarbeitsverträge besteht aus zehn Mitarbeitenden (6,7 FTE) mit mehrheitlich juristischem Hintergrund. Für betriebswirtschaftliche Unterstützung kann das Ressort Gesamtarbeitsverträge auf das Ressort Arbeitsmarktaufsicht zugreifen. Das SECO schätzt den Aufwand für die Aufsicht über die Allgemeinverbindlicherklärung GAV auf jährlich rund 1 FTE. Im Vollzugsbereich nimmt das SECO aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen und Zuständigkeiten keine Tätigkeiten wahr.

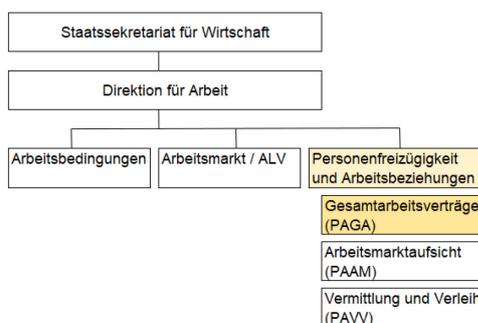


Abbildung 1: Organigramm SECO (Quelle: SECO, eigene, vereinfachte Darstellung EFK)

## 2.3 Paritätische Kommissionen als Vollzugsorgan

Die PK sind für den Vollzug des GAV verantwortlich. Dieser umfasst die Kontrolle der Einhaltung der GAV-Konditionen, sprich der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der Weiterbildung. Die Kommission gilt als paritätisch, wenn sie sich gleich stark aus den Vertretungen der Sozialpartner, d. h. der AG (Verbände) und der AN (Gewerkschaften), zusammensetzt.

Die PK sind unterschiedlich organisiert und in der Regel juristische Personen wie Vereine<sup>4</sup> oder wie das Gastgewerbe als einfache Gesellschaft<sup>5</sup> gegründet.

Gemäss der interviewten PK beauftragen sie für gewisse Vollzugsaufgaben sogenannte Kontrollvereine.<sup>6</sup> Es gibt zentrale und kantonale PK. Die Sekretariate werden von Gewerkschaftsfunktionären oder von Angestellten der Arbeitgeberverbände geführt.

Zuverlässige Angaben über die Anzahl AG und AN pro allgemeinverbindlich erklärtem GAV sind aufgrund der sich stets ändernden Situation auf dem Arbeitsmarkt (Konkurse, neue Betriebe, Saisonalität in der Branche, Zweckänderungen etc.) stets mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Die PK versuchen die Daten systematisch zu erfassen. Auf Basis der verfügbaren Informationen schätzt die EFK, dass über eine Million AN und knapp 70 000 AG in die Allgemeinverbindlicherklärung GAV eingetreten sind. Die PK verfügen gemäss Jahresrechnung 2021 über einen Gesamtertrag von rund über 200 Millionen Franken.

---

<sup>4</sup> Gemäss Art. 60 ff. ZGB.

<sup>5</sup> Gemäss Art. 530 ff. OR.

<sup>6</sup> Bei einem Kontrollverein handelt es sich um ein paritätisches Organ, das gebietsbezogen (meistens ein oder mehrere Kantone) für ein Grossteil der PK die Kontrollen vor Ort durchführen, um die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu kontrollieren.

## 3 Das SECO als Aufsichtsbehörde

### 3.1 Das Ziel der Ordnungsmässigkeit wird durch externe Revisionsstelle bestätigt

Werden Bestimmungen zu den GAV Beiträgen allgemeinverbindlich erklärt, so hat das SECO gemäss Art. 5 Abs. 2 AVEG sicherzustellen, dass die PK ordnungsgemäss geführt wird. Die Ziffer 4.1 der Weisung präzisiert die ordnungsgemässe Führung nebst den weiteren Grundsätzen gemäss Anhang 1 der Weisung dahingehend, dass sie die Einhaltung der allgemeinen Buchführungs- und Rechnungslegungsgrundsätze gemäss den Bestimmungen von Artikel 957–960e OR verlangt. Dies, obwohl nicht alle PK verpflichtet wären, die Bestimmungen des OR über die kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung anzuwenden. Die Weisung verlangt von den PK, dass sie unabhängig ihrer gesetzlichen Vorschriften von Zivilgesetzbuch und OR eine eingeschränkte Revision nach Art. 727a OR durchführen.

Halten die PK die Bestimmungen des OR sowie die übrigen im Anhang 1 der Weisung festgelegten Grundsätze, insbesondere eine zweckkonforme Verwendung der Beiträge und den Aussenseiterschutz ein, so geht das SECO davon aus, dass die Vorgaben des AVEG bezüglich Organisation und ordnungsgemässer Führung erfüllt sind. Das SECO selber führt jedoch keine Prüfungen nach OR durch, sondern stützt sich auf die jährlich zugestellten Testate der Jahresabschlussprüfungen durch die Revisionsgesellschaften ab. Es prüft die Einhaltung der Weisung insbesondere durch eine Plausibilisierung der Saldoveränderungen der aktuellen Jahresrechnung mit dem Vorjahr. Es wird dabei beurteilt, ob die Vollzugskostenbeiträge tiefer als die Verbandsbeiträge ausfallen und ob die verbuchten Mittel den im GAV beschriebenen Zwecken entsprechend eingesetzt werden.

Der Kommentar<sup>7</sup> zum Gesamtarbeitsvertrag weist zum Aufsichtsumfang auf folgende Punkte hin: «Das Aufsichtsrecht begründet, ohne dass es ausdrücklich gesagt wird, auch eine Aufsichtspflicht. Die Behörde darf es deshalb nicht dabei bewenden lassen, in die Revisionsberichte der Revisionsstellen Einsicht zu nehmen. Sie muss selbst die Kassen und Einrichtungen von Zeit zu Zeit an Ort und Stelle revidieren. [...] Sie haben sich auf die Buchhaltung, den Abrechnungsverkehr, die materielle Rechtsanwendung und die innere Organisation der Kasse zu beziehen. Insbesondere sind die Ordnungsmässigkeit und Richtigkeit der Buchführung und deren Übereinstimmung mit den Belegen sowie der Bestand und die Anlage des Kassenvermögens zu überprüfen».

Das SECO trennt seinen Aufsichtsumfang entgegen der Argumentation im Kommentar dahingehend, dass per Weisung die Prüfung der Jahresrechnung in Rahmen der eingeschränkten Revision an die Revisionsgesellschaften der PK ausgegliedert wurde.

#### Beurteilung

Die jährlichen Revisionsberichte geben dem SECO bei einem positiven Testat die Sicherheit, dass die PK die Buchführung und Rechnungslegungsgrundsätze gemäss Schweizer Recht einhalten. Die EFK unterstützt den Ansatz des SECO, dass die Prüfung der Jahresrechnung der PK durch eine externe Revisionsgesellschaft durchgeführt wird.

<sup>7</sup> Kommentar Seite 119 und 120 zum Gesamtarbeitsvertrag mit Einschluss der Allgemeinverbindlicherklärung, September 1985 von Edwin Schweingruber und Walter Bigler. Dritter Teil – Die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen Erläuterungen zum Bundesgesetz vom 28. September 1956.

Die Revisionsberichte genügen jedoch nicht, um hinreichend sicherzustellen, dass die Vollzugskostenbeiträge zweckbestimmt eingesetzt werden und die Aussenseiter bei den Kontrollen oder Weiterbildungsangeboten gleichgestellt sind. Die EFK verweist auf Empfehlung 2.

### 3.2 Die Weisung weicht von anerkannten Rechnungslegungsstandards ab

Die Weisung gibt Auskunft über die gesetzlichen Voraussetzungen, über die Buchführungspflicht der Vertragsparteien und über die Aufsicht des SECO. Die Weisung ist seit 2014 unverändert.

Die Weisung dient den PK als verbindlicher Leitfaden. Sie deckt wesentliche Punkte ab und konkretisiert Vorgaben beispielsweise zur Kontenstruktur, die im operativen Betrieb umzusetzen sind. Spezialfragen einzelner PK werden mit dem Ressort Gesamtarbeitsverträge bilateral besprochen bzw. festgelegt.

Ziffer 5.1.5 der Weisung weist auf die Rückstellungen und die Vermögensbildung hin. Bei der Höhe der Rückstellungen und beim Eigenkapital definiert das Ressort Gesamtarbeitsverträge eigene Vorgaben (siehe nachfolgende Auflistung).

- Der Gesamtbetrag der Rückstellungen soll die Gesamteinnahmen eines Jahres (Durchschnitt der letzten drei Jahre) nicht übersteigen;
- Das gesamte Eigenkapital (Vermögen) der Kasse oder Einrichtung soll nicht höher als die Gesamteinnahmen eines Jahres (Durchschnitt der letzten drei Jahre) sein;
- Die Summe von Rückstellungen und gesamtem Eigenkapital soll zudem das 1,5-fache der Gesamteinnahmen eines Jahres (Durchschnitt der letzten drei Jahre) nicht übersteigen.

Die Revisionsgesellschaften haben keine Verpflichtungen, die Einhaltung der Weisung zu prüfen, weshalb das SECO dies in den meisten Fällen jährlich selber prüfen müsste. Diese erfolgt jedoch nicht flächendeckend. Folglich ist eine abschliessende Beurteilung, ob die Weisung eingehalten ist, nicht möglich.

Die EFK hat bei ihrer Stichprobe von 38 geprüften Bilanzen festgestellt, dass die Vorgaben des SECO zur Rückstellungsbildung sich nur auf einen spezifischen Teil des betreffenden Artikels im OR bezieht (Art. 960e Abs.2). Zusätzliche Rückstellungskriterien sind in der Weisung spezifiziert.

Inwiefern sich für das SECO aus seiner Aufsichtstätigkeit allfällige Haftungsfragen stellen, ist nicht abschliessend geklärt und sollte geprüft werden.

#### **Beurteilung**

Mit der Weisung hat das SECO ein detailliertes Regelwerk geschaffen, welches die operative Umsetzung in den PK grundsätzlich zielführend unterstützt. Eine Verlagerung der Überprüfung der Weisungseinhaltung an die Revisionsgesellschaften würde es dem SECO erlauben, sich auf ergänzende Prüfung in Ausnahmefällen zu beschränken. Die rechtliche Grundlage für das SECO dazu besteht.

Die Gründe, sich bei der Definition der Rückstellungen auf nur eine Ziffer des Art. 960e OR einzuschränken und nicht auf alle Ziffern zu beziehen, sind für die EFK nicht offensichtlich.

Hier besteht Potenzial, die Weisung entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen nach OR zu konkretisieren. Beispielsweise ist zu definieren, wie die nicht begründeten Rückstellungen nachzuweisen sind und für welche Zwecke diese eingesetzt werden dürfen oder in welchem Umfang zur Sicherung des Gedeihens der PK Rückstellung zu bilden und wie diese nachzuweisen sind. Die Bildung von Rückstellungen und Reserven im Eigenkapital müssen inhaltlich klar voneinander abgrenzbar in der Weisung definiert sein. Die EFK begrüsst die Plafonierung der Vermögensbildung. Die Weisung ist entsprechend zu überarbeiten und der bestehende Prüfauftrag der externen Revisionsgesellschaften ist, um diese Anpassungen zu ergänzen.

#### **Empfehlung 1 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem SECO, die Weisung insbesondere hinsichtlich Kriterien zur Bildung von Rückstellungen und Eigenkapital zu konkretisieren.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

#### **Stellungnahme des SECO**

Um das gegenseitige Verständnis zwischen dem SECO und den paritätischen Kommissionen zu verstärken und die Praxis der Kassen in der Buchführung und Rechnungslegung weiter aufeinander abzustimmen, ist eine Präzisierung der Weisung hinsichtlich der Rückstellungen und des Eigenkapitals angezeigt. Ebenso sinnvoll scheint es, die Überprüfung auf Einhaltung der Anforderungen der Weisung über Beiträge durch die Revisionsgesellschaften vornehmen zu lassen, da die Kassen der paritätischen Kommissionen bereits heutzutage mindestens im Rahmen der eingeschränkten Revision durch die Revisionsgesellschaften überprüft werden. Dadurch erfolgt die Überprüfung einerseits fachkundig durch die Spezialisten auf dem Gebiet der Wirtschaftsprüfung. Andererseits kann das SECO seine Ressourcen zielgerichteter auf die Feststellungen der Revisionsberichte konzentrieren sowie das anschließende Follow-up bei allfälligen Weisungsverfehlungen sicherstellen.

Die Empfehlungen 1 und 2 werden angenommen und umgesetzt.

#### **Empfehlung 2 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem SECO, die PK anzuweisen, zusätzlich zur Prüfung der Jahresrechnung die Einhaltung der konkretisierten Weisung durch ihre Revisionsgesellschaften prüfen und bestätigen zu lassen.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

#### **Stellungnahme des SECO**

Um das gegenseitige Verständnis zwischen dem SECO und den paritätischen Kommissionen zu verstärken und die Praxis der Kassen in der Buchführung und Rechnungslegung weiter aufeinander abzustimmen, ist eine Präzisierung der Weisung hinsichtlich der Rückstellungen und des Eigenkapitals angezeigt. Ebenso sinnvoll scheint es, die Überprüfung auf Einhaltung der Anforderungen der Weisung über Beiträge durch die Revisionsgesellschaften vornehmen zu lassen, da die Kassen der paritätischen Kommissionen bereits heutzutage mindestens im Rahmen der eingeschränkten Revision durch die Revisionsgesellschaften überprüft werden. Dadurch erfolgt die Überprüfung einerseits fachkundig durch die Spezialisten auf dem Gebiet der Wirtschaftsprüfung. Andererseits kann das SECO seine Ressourcen

zielgerichteter auf die Feststellungen der Revisionsberichte konzentrieren sowie das anschliessende Follow-up bei allfälligen Weisungsverfehlungen sicherstellen.

Die Empfehlungen 1 und 2 werden angenommen und umgesetzt.

### 3.3 Keine systematische Nachprüfung von Empfehlungen

Die Aufsichtstätigkeit vom SECO beruht auf einer Risikoanalyse und einer Mehrjahresplanung. Geprüft werden die eingereichten Unterlagen entweder via Desk Research oder vor Ort. Die Entscheidung einer Prüfung vor Ort erfolgt wegen möglicher Fragen oder Risiken, die aufgrund der Dokumentenanalyse entstehen oder weil diese routinemässig eingeplant sind.

Das SECO hat verschiedene interne Dokumente im Zusammenhang mit der Aufsicht erarbeitet. Die EFK hat festgestellt, dass Redundanzen zwischen einzelnen Dokumenten bestehen, die den Pflegeaufwand erhöhen und die Übersichtlichkeit erschweren.

Nach Erlass der Weisung 2014 prüfte das SECO in den Jahren 2015–2017 die Umsetzung der Weisungen und fasste die Ergebnisse in einem Controllingbericht zusammen. Dieser dient als Steuerungsinstrument der Aufsicht. Die Ergebnisse flossen in die Aktualisierung der Risikoanalyse und der Mehrjahresplanung ein. Der Bericht zeigt, dass bisher die durchgeführten Audits eine jährliche Prüfungsdichte von 24 bis 33 % aller PK erreicht. Mit den verfügbaren Ressourcen sind für 2023 gemäss SECO fünf bis sechs Desk Research und eine Prüfung vor Ort geplant. Damit kann nicht sichergestellt werden, dass alle allgemeinverbindlich erklärten GAV im geplanten Turnus von sechs Jahren (Desk Research) bzw. von 12 Jahren (Audits vor Ort) geprüft werden.

Die Empfehlungen sind auf dem Dokument «Nachprüfliste» aufgenommen. Die EFK konstatiert, dass die Nachprüfung der festgestellten Mängel nicht systematisch erfolgt und diese teilweise bis heute pendent sind.

#### **Beurteilung**

Mit der aktuellen Prüfungsdichte besteht das Risiko, dass die Beurteilung der zweckbestimmten Verwendung der Mittel und der Aussenseiterschutz nicht für alle allgemeinverbindlich erklärten GAV in einem angemessenen Turnus überprüft werden kann.

Um Ressourcenengpässe zwischen der Ausübung der Aufsicht und der Durchführung von Verfahren um Allgemeinverbindlicherklärung von GAV zu vermeiden, sollten die Umsetzungsnachweise der Empfehlungen dem Ressort Gesamtarbeitsverträge automatisch zugestellt werden. Diese sollten je nach Ressourcenkapazitäten laufend überprüft werden.

#### **Empfehlung 3 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem SECO, die Nachweise der umgesetzten Empfehlungen durch die paritätischen Kommissionen gemäss Terminvereinbarung zustellen zu lassen. Der Abgabetermin ist, falls zeitlich und der Priorität der Empfehlung angemessen, mit der Terminplanung der Verlängerungsgesuche der allgemeinverbindlich erklärten GAV zu harmonisieren.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

#### **Stellungnahme des SECO**

Mit der Umsetzung der Empfehlung 3 kann der Nachfolgeprozess bei den Kassenüberprüfungen optimiert werden.

Die Empfehlung 3 wird angenommen und umgesetzt.

### **3.4 Plausibilitätsprüfung der Kosten und Leistungen ohne Nachweise**

Das SECO führt seine analytischen Prüfungen auf den jährlich erhaltenen Unterlagen der PK durch. Im Wesentlichen umfasst diese eine Plausibilisierung mit dem Vorjahr. Eine stichprobenbasierte Prüfung von Belegen oder zusätzlichen Unterlagen findet bislang nicht statt, soll jedoch in Zukunft erfolgen. Die EFK hat die Unterlagen der Desk-Research-Tätigkeiten von vier PK analysiert. Wie die einzelnen Stichproben ausgewählt wurden, geht aus den vorliegenden Unterlagen nicht hervor.

Die PK haben ein an der Organisationsgrösse und -komplexität angepasstes Internes Kontrollsystem (IKS) zu führen. Im Anhang 2 der Weisung findet sich ein IKS-Musterbeispiel. Das SECO kann gemäss seinen eigenen Ansprüchen eine vertiefte Prüfung der Wirksamkeit des IKS durchführen. Die Prüfung der Wirksamkeit des IKS kann dabei im Rahmen von Audits erfolgen. Die EFK hat festgestellt, dass die jährliche Aufsicht des Ressort Gesamtarbeitsverträge darin besteht, die zu liefernde IKS-Dokumentation der PK mit dem Musterbeispiel zu vergleichen. Mehrheitlich haben die PK das Musterbeispiel übernommen und punktuell ergänzt.

#### **Beurteilung**

Das SECO plausibilisiert die Saldenabweichungen zum Vorjahr. Ohne Nachweise zu den Kosten und Leistungen ist einerseits eine Beurteilung der zweckkonformen Mittelverwendung und andererseits die Prüfung der Gleichbehandlung der Aussenseiter kaum möglich.

Die Revisionsberichte genügen jedoch nicht, um hinreichend sicherzustellen, dass die Vollzugskostenbeiträge zweckbestimmt eingesetzt werden und die Aussenseiter bei den Kontrollen oder Weiterbildungsangeboten gleichgestellt sind.

Damit das SECO die Wirksamkeit des IKS beurteilen kann, wären a) die Prozesse der PK zu kennen, b) die Risiken daraus zu evaluieren und c) die definierten Kontrollmassnahmen und Durchführungsnachweise zu prüfen. Die EFK erachtet dies mit vertretbarem Aufwand als nicht realistisch und verzichtet daher auf eine Empfehlung.

## 4 Paritätische Kommissionen

### 4.1 Die Vollzugskostenbeiträge bleiben durch die Finanzplanung konstant

Die EFK hat bei sieben PK Interviews vor Ort durchgeführt. Allgemein funktioniert die Zusammenarbeit mit dem SECO gut, Fragen werden rasch beantwortet und das SECO wird als Aufsichtsorgan wahrgenommen. Allgemein wird der Termin für die Abgabe der jährlich einzureichenden Unterlagen als knapp beurteilt. Als mögliches Verbesserungspotenzial sehen einzelne PK eine Plattform des SECO mit Fragen und Antworten (FAQ).

#### **Vollzug und Weiterbildung weichen branchenbedingt voneinander ab**

Der Prozess der Kontrollen ist je nach Branche unterschiedlich. Das Gastgewerbe beispielsweise verfügt über eigene Inspektoren, während andere Branchen Kontrollvereine einsetzen.

Die Auswahl der Kontrollobjekte erfolgt gemäss den Aussagen der PK risikobasiert sowie über Hinweise und Informationen der Sozialpartner, von AN oder Firmen sowie Behörden. Die PK sammeln, analysieren und klären die erhaltenen Informationen ab und planen je nach Resultat eine Lohnbuchkontrolle ein. Die Tätigkeiten werden dokumentiert. Die EFK hat über die Branchen hinweg festgestellt, dass der gesamte Prozess – Planung, Durchführung und Abschluss – mehrheitlich einem standardisierten Vorgehen entspricht.

Die branchenspezifischen Weiterbildungsangebote und deren Mitfinanzierung durch die PK sind je nach GAV unterschiedlich. Die Branchen verabschieden die Finanzierungsanteile und halten diese beispielsweise in einem Reglement fest. Das Anbieterumfeld ist vielfältig und je nach Branche unterschiedlich. Einige verfügen über branchenspezifische Ausbildungszentren, andere hingegen haben Verträge mit Schuleinrichtungen (z. B. Migros Klubschule) oder AG bieten Weiterbildungen an. Gemäss Aussagen sind es vermehrt die Arbeitgeberverbände, die branchenspezifische Themen erheben und gemeinsam mit den Gewerkschaften festlegen. Durch die sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit ist sichergestellt, dass allen Interessierten der Zugang zu diesen Dienstleistungen ermöglicht wird. Die Informationen an die AG und AN erfolgen über mehrere Quellen: Postversände, Internet, Informationsveranstaltungen oder Social-Media-Plattformen.

#### **Die Höhe der Vollzugskostenbeiträge orientieren sich am Finanzplan**

Die Beiträge der AG und AN sind je Branche unterschiedlich geregelt. Die EFK hat festgestellt, dass die Kosten für Vollzug und Weiterbildung oft getrennt und mit unterschiedlichen Beiträgen ausgewiesen sind. Die Beitragshöhe ist dabei pauschal oder in Prozent der Lohnsumme über mehrere Jahre festgelegt. Die Beitragsberechnung konnte bei den befragten PK nicht nachgewiesen werden. Gemäss deren Rückmeldungen erfolgt mit der jährlichen Finanzplanung die Ermittlung der Mittelherkunft und Mittelverwendung. Reichen die Mittel nicht aus, sind die Beiträge zu erhöhen oder die Leistungen zu kürzen. Umgekehrt verhält es sich bei einem Mittelüberschuss, dann sind die Beiträge zu kürzen oder die Leistungen zu erweitern.

### Beurteilung

Die Höhe der Vollzugskostenbeiträge orientieren sich an den Leistungsbedürfnissen der Branche. Zur Sicherstellung der Kontinuität können punktuell Leistungen reduziert oder erweitert werden. Dies ist ein sinnvoller Steuerungsmechanismus zur Vermeidung einer laufenden Beitragsanpassung.

Die Aufnahme der branchenspezifischen Weiterbildungen durch die AG stellt sicher, dass die in den Branchen bestehenden Bedürfnisse abgedeckt werden. Durch die enge Abstimmung mit den Gewerkschaften ist sichergestellt, dass ein breiter Konsens zwischen den Sozialpartnern besteht und die damit verbundenen Kosten kritisch hinterfragt werden können. Die Angebote sind öffentlich zugänglich, wodurch das potenzielle Risiko der Aussenseiter minimiert wird.

## 4.2 Selbstdeklaration der Leistungserbringung

Gemäss Ziffer 5.1.4 der Weisung haben die Sozialpartner jährlich einen Rechenschaftsbericht über die Verwendung der Weiterbildungs- und Vollzugskostenbeiträge an das SECO zu stellen, sofern sie in der Weiterbildung und im Vollzug des allgemeinverbindlich erklärten GAV tätig sind. Die Verwendungszwecke sind konkret und ausführlich zu beschreiben. Zusätzlich ist nachzuweisen, wie die Aussenseiter ebenfalls von den Dienstleistungen profitieren können.

Für die Nachweise der erbrachten Leistungen ist eine Standardvorlage vorhanden. Die EFK stellt fest, dass sowohl der Umfang des Leistungsbeschriebs als auch Angaben der Personalkosten und der eingesetzten Ressourcenkapazitäten sehr unterschiedlich sind. Bei den Angaben handelt es sich um Selbstdeklarationen.

Die Vorgaben der Weisung, dass die Leistungen konkret und ausführlich zu beschreiben sind, sind inhaltlich nicht konkretisiert. Unter «konkret und ausführlich» wären beispielsweise Angaben über die einzelnen Weiterbildungen, die Anzahl Teilnehmende und das Durchführungsdatum zu erwarten. Mit den aktuell verfügbaren Angaben fehlt dem SECO die Information, wie hoch der prozentuale Anteil an Aussenseiter gegenüber den Verbandsmitgliedern ist. Zudem ist eine Plausibilisierung der Weiterbildungskosten pro Person nicht möglich.

### Beurteilung

Der summarische Nachweis lässt ein Nachvollzug der erbrachten Leistungen im Sinne einer formellen und materiellen Rechnungskontrolle durch das SECO nicht zu. Der Vermerk im Rechenschaftsbericht, wonach Mitglieder wie Nichtmitglieder von den Leistungen profitieren können, ist nicht ausreichend prüfbar.

### Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SECO, seine Weisung mit konkreten Vorgaben zum Leistungsbeschrieb und der Verwendung der Mittel im Rahmen des Rechenschaftsberichtes zu konkretisieren. Die PK sind entsprechend zu instruieren.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

#### **Stellungnahme des SECO**

Eine Präzisierung der Weisung hinsichtlich der Nachweise durch die Verbände erlaubt es, einerseits die korrekte Verwendung der Mittel und andererseits den Aussenseiterschutz besser sicherzustellen.

Die Empfehlung 4 wird angenommen und umgesetzt.

### **4.3 Rückstellungen als Instrument der Vermögensbildung**

Die EFK hat die Bilanzen und Erfolgsrechnungen 2020 und 2021 von 38 Branchen analysiert. Sie hat festgestellt, dass grösstenteils in den Bilanzen keine Reserven ausgewiesen sind, obwohl die Weisung Reserven respektive eine Vermögensbildung zulässt (vgl. Ziffer 5.1.5). Die EFK stellt fest, dass teilweise Rückstellungen als Reservegefäss für nicht verwendete Gelder für Weiterbildungen benutzt werden.

Zur Rückstellungsbildung verweist die Weisung explizit auf Art. 960e Abs. 2 OR. Zusätzlich sind Rückstellungen zulässig:

- für konkret vorgesehene Projekte;
- zur Abdeckung von bestehenden Risiken.

Die Rückstellungen sind gemäss Weisung einzeln oder als Sammelposition in der Bilanz auszuweisen. Letztere hat im Anhang zur Jahresrechnung ein Rückstellungsspiegel detailliert zu führen. Die EFK hat in der Stichprobe festgestellt, dass diese Vorgaben erfüllt werden.

Bei einer PK besteht eine Rückstellung für eine mögliche Steuerpflicht. Nach deren Auskunft wurde diese für die allfällige Steuerpflicht auf den Einnahmen für den Schweizer GAV Vollzug gebildet. Die Frage ist derzeit noch offen, der Fall liegt aktuell beim Bundesverwaltungsgericht. Bei einer möglichen Steuerpflicht sind die Gesetze und die Grundsätze der zuständigen Steuerbehörde zusätzlich relevant und bindend.

#### **Beurteilung**

Die Rückstellungen werden fachspezifisch im Anhang ausgewiesen. Die Bestandsänderungen werden teilweise erläutert. Die Vorgaben der Weisung sind eingehalten. (Beurteilung zur Vermögensbildung siehe Kapitel 3.2)

Nach Vorliegen des Entscheids des Bundesgerichts hinsichtlich einer möglichen Steuerpflicht der betroffenen PK sind die möglichen Auswirkungen auf die anderen PK abzuklären.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

## Rechtstexte

---

Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (Stand am 1. September 2023)

---

Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vom 28. September 1956 (Stand am 1. Januar 2016), SR 221.215.311

---

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2021), SR 614.0

---

## Parlamentarische Vorstösse

---

21.3599 – Transparenz über die finanziellen Mittel paritätischer Kommissionen, Motion, eingereicht von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben, NR, 17.5.2021

---

## Botschaften

---

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Gesamtarbeitsvertrag und dessen Allgemeinverbindlichkeit (vom 29. Januar 1954), SR 6552

---

## Anhang 2: Abkürzungen

AG	Arbeitgeber
AN	Arbeitnehmer
AVEG	Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
IKS	Internes Kontrollsystem
OR	Obligationenrecht
PK	Paritätische Kommission
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

## Anhang 3: Übersicht Auswahl der paritätischen Kommissionen

GAV	Beiträge GAV Vollzug / Weiterbildung Rechnung 2021	Beiträge	Rechtsform
Bäcker-, Konditoren- und Confiserie-Branche	4'408'508	AG Beitrag: 0.12% AHV-Bruttolohnsumme AN Beitrag: Fr. 10.-- pro Monat (ab BG 50%), Fr. 5.-- pro Monat (BG bis zu 49%)	Verein (Art. 60ff ZGB)
Decken- und Innenausbau-systeme	616'977	AG Beitrag Weiterbildung Fr. 10.-- pro Monat und MA AG Beitrag Vollzugskosten Fr. 20.-- pro Monat und MA AG Beitrag Vollzugskosten Fr. 300.-- pro Jahr AN Beitrag Weiterbildung 10.-- pro Monat und MA AN Beitrag Vollzugskosten Fr. 20.-- pro Monat und MA	Verein (Art. 60ff ZGB)
Gastgewerbe	20'869'751	AG Beitrag: Fr. 89.-- pro Jahr AN Beitrag: Fr. 89.-- pro Jahr pro Mitarbeitende	einfache Gesellschaft (Art. 530ff OR)
Gerüstbaugewerbe	2'238'925	AG Beitrag Grund Fr. 300.-- pro Jahr AG Beitrag Fr. 5.-- pro Mitarbeitende pro pro Monat AN Beitrag: Fr. 30.-- pro Mitarbeitende pro Monat AN Beitrag Lernende: Fr. 10 pro Lernende pro Monat AG Beitrag Fr. 10.-- pro Monat	Verein (Art. 60ff ZGB)
Maler- und Gips-gewerbe	6'009'429	AG Beitrag Fr. 5.-- pro Monat pro Mitarbeitende AN Beitrag Fr. 10.-- pro Monat pro Mitarbeitende	Verein (Art. 60ff ZGB)
Netzinfrastruktur	1'295'669	AG Beitrag Fr. 5.-- pro Monat pro Mitarbeitende AN Beitrag Fr. 20.-- pro Monat pro Mitarbeitende (≥ 50%-Pensum) AN Beitrag Fr. 10.-- pro Monat pro Mitarbeitende (< 50%-Pensum)	Verein (Art. 60ff ZGB)
Reinigungsgewerbe	7'535'093	AG Beitrag Vollzugskosten 0.1% der AHV Lohnsumme AG Beitrag Weiterbildung 0.1% der AHV Lohnsumme AN Beitrag Vollzugskosten 0.35% der AHV-Lohnsumme AN Beitrag Weiterbildung 0.1% der AHV Lohnsumme AN Beitrag Lernende Fr. 1.-- pro Monat	Verein (Art. 60ff ZGB)