



Personenfreizügigkeit - Lohnschutz

Worum geht es?

Im 1999 zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossenen Freizügigkeitsabkommen (FZA) wird nebst der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt auch die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch sogenannte entsandte Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende geregelt. Die Verhandlungen mit der EU über den Lohnschutz bezogen sich auf diesen Bereich des FZA. Dabei geht es um Arbeitskräfte, die aus einem EU-Mitgliedstaat für einen bestimmten Zeitraum durch einen Arbeitgeber oder als Selbstständigerwerbende zum Arbeiten in die Schweiz kommen. Umgekehrt können auch Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende aus der Schweiz Aufträge in einem EU-Mitgliedstaat erledigen.

In- und ausländische Unternehmen sollen die gleichen Wettbewerbsbedingungen haben; grenzüberschreitende Dienstleistungserbringungen dürfen nicht zu missbräuchlichen Unterschreitungen der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen führen. Darum wurden in der Schweiz im Jahr 2004 die sogenannten flankierenden Massnahmen (FlaM) eingeführt, die im Entsendegesetz festgehalten sind. Dieses regelt unter anderem:

- das Anmeldeverfahren bei Entsendungen;
- die Lohn- und Arbeitsbedingungen von entsandten Arbeitnehmenden;
- wie die Einhaltung der Bedingungen kontrolliert wird;
- Sanktionen bei Verstössen;
- Massnahmen zur Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit.

Auch innerhalb der EU sind die Bedingungen für Entsendungen geregelt. Mit der Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU wird die Schweiz grundsätzlich das EU-Entsenderecht übernehmen.

Grundzüge

Für die Schweiz war es bei den Verhandlungen wichtig, das aktuell geltende Schutzniveau zu garantieren und dem Risiko entgegenzuwirken, dass in der Schweiz ansässige Unternehmen unlauterem Wettbewerb ausgesetzt werden. Um alle Personen, die in der Schweiz arbeiten, gleich zu behandeln, galt es überdies den Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» zu gewährleisten.

Die Schweiz und die EU einigten sich auf ein dreistufiges Absicherungskonzept. Dieses beinhaltet Prinzipien, Ausnahmen und eine *Non-Regression-Klausel*:

- Prinzipien: Die Schweiz und die EU halten sich an das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort». Bei Entsendungen aus der EU in die Schweiz bedeutet dies, dass Entsendebetriebe ihren Arbeitnehmenden die in der Schweiz geltenden Löhne zahlen müssen. Zudem wird die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz auch weiterhin von den paritätischen Kommissionen (Gewerkschaften und Arbeitgeber) und den Kantonen kontrolliert werden können (duales Kontrollsystem). Ebenso werden die paritätischen Kommissionen die in ihren allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (GAV) vorgesehenen Sanktionen weiterhin gegenüber Entsendebetrieben anwenden können.
- Ausnahmen: Sie sichern Schweizer Besonderheiten ab, wie insbesondere die Voranmeldedfrist für ausländische Firmen, die in der Schweiz Dienstleistungen erbringen wollen.

Diese Frist wird jedoch von acht Kalendertagen auf vier Arbeitstage verkürzt und gelangt nur in Risikobranchen zur Anwendung. Ausserhalb der Risikobranchen besteht eine Meldepflicht vor Arbeitsbeginn. Die Kontrolldichte kann die Schweiz auch inskünftig autonom bestimmen. Weiter darf die Schweiz auch künftig von ausländischen Entsendebetrieben eine Kautionspflicht verlangen. Allerdings nur noch im Wiederholungsfall, d.h., falls ein Entsendeunternehmen bei früheren Einsätzen in der Schweiz seine finanziellen Verpflichtungen gegenüber den paritätischen Kommissionen nicht beglichen hat. Bei Nichtleistung der Kautionspflicht kann eine Sanktion bis hin zu einer Dienstleistungssperre bis zum Zeitpunkt der Zahlung der Kautionspflicht verhängt werden. Die Dokumentationspflicht für selbstständige Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer als Massnahme zur Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit konnte schliesslich ebenfalls abgesichert werden.

Diese Ausnahmen bleiben auch abgesichert, wenn sich in der Zukunft das EU-Entsenderecht ändern sollte, da sie von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen sind.

- **Non-Regression-Klausel:** Sie sichert das Schweizer Lohnschutzniveau gegen allfällige Rückschritte ab: Sollten künftige Anpassungen des EU-Entsenderechts das zwischen der Schweiz und der EU im angepassten FZA vereinbarte Schutzniveau betreffend die Arbeits- und Lohnbedingungen bedeutend verschlechtern, müsste die Schweiz diese Anpassungen aufgrund der vereinbarten *Non-Regression-Klausel* nicht übernehmen.

Zudem sicherte die Schweiz in den Verhandlungen ihre Rolle als Beobachterin bei der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) ab.

Ein weiteres Element des Lohnschutzes ist die Spesenregelung. Rund 80% der Entsendungen in die Schweiz erfolgen aus unseren Nachbarstaaten. Während diese ein ähnliches Niveau der Spesenentschädigung haben, wie sie für Unternehmen hierzulande gilt, kennen andere EU-Mitgliedstaaten tiefere Spesenentschädigungen. Falls entsandten Arbeitnehmenden weniger Spesen vergütet werden als inländischem Personal, besteht ein Risiko der Wettbewerbsverzerrung. Diese Herausforderung wurde in den Verhandlungen mit der EU intensiv diskutiert. Die Schweiz wird bei der nationalen Umsetzung der Spesenregelung den im EU-Entsenderecht zur Verfügung stehenden Spielraum maximal nutzen, um das Risiko einer Wettbewerbsverzerrung so gering wie möglich zu halten und den Arbeitnehmerschutz zu gewährleisten.

Neu ist ausserdem die Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) im Bereich Entsendungen vorgesehen. Diese ermöglicht es, Informationen zu Entsendebetrieben mit den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten auszutauschen und Verwaltungsanktionen grenzüberschreitend zu vollstrecken.

Für die Übernahme des EU-Entsenderechts ins FZA sowie für die Teilnahme am IMI im Bereich der Entsendungen hat die Schweiz eine Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Pakets Schweiz-EU ausgehandelt.

Umsetzung in der Schweiz

Umsetzungsgesetzgebung

Die Übernahme der relevanten Weiterentwicklungen des EU-Entsenderechts ins FZA sowie die mit der EU verhandelten Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme in diesem Bereich (Voranmeldefrist für Risikobranchen, Kautionspflicht bei nicht beglichenen Bussen, Dokumentationspflicht für Selbstständigerwerbende) erfordern Anpassungen im Entsendegesetz (EntsG). Die Kautionspflicht in den allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (GAV) wird gemäss EntsG für Entsendebetriebe bei Fällen von nicht beglichenen Bussen, inklusive der Möglichkeit zur Sanktionierung bis hin zu einer Dienstleistungssperre bei Nichtleistung der Kautionspflicht, angewendet. Zudem wird das EntsG mit zwei im EU-Entsenderecht vorgesehenen Kontrollinstrumenten (Bereithaltung von Dokumenten vor Ort und Pflicht zur Benennung einer Ansprechpartnerin oder eines Ansprechpartners) ergänzt.

In Bezug auf die Umsetzung der im EU-Entsenderecht geregelten Kontroll- und Durchsetzungsmassnahmen werden im EntsG Grundlagen für die Gewährung und die Inanspruchnahme von Amtshilfe zur Auskunftserteilung, zur Zustellung von Dokumenten und Verwaltungssanktionen sowie zur Vollstreckung dieser Sanktionen eingeführt. Die Zusammenarbeit zwischen den Schweizer Behörden einschliesslich der paritätischen Kommissionen und der Behörden der EU-Mitgliedstaaten erfolgt neu durch die Teilnahme am IMI.

Hinsichtlich der Spesenregelung wird im Entsendegesetz festgehalten, dass sich die Auslagenentschädigung für Reise, Verpflegung und Unterkunft grundsätzlich nach dem Herkunftsort richtet. Es wird jedoch präzisiert, dass die Differenz zu den in der Schweiz entstandenen Spesen zu zahlen ist, wenn die Spesenentschädigung nach den Regeln des Herkunftslandes diese nicht deckt.

Inländische Begleitmassnahmen

Mit zusätzlichen Massnahmen sollen der Lohnschutz im inländischen Kontext gesichert und das aktuell geltende Lohnschutzniveau erhalten werden. Das gesamte Massnahmenpaket zur Sicherung des Lohnschutzes lässt sich in vier Kategorien einteilen (vgl. detaillierte Ausführungen im [Faktenblatt Lohnschutz vom März 2025](#)):

- Die erste Kategorie beinhaltet kompensatorische Massnahmen der Schweiz, welche aufgrund der Verhandlungslösungen namentlich in den Bereichen Voranmeldung und Kautions erforderlich sind, um das Schutzniveau aufrechtzuerhalten. Die Massnahmen bezwecken u.a. die Digitalisierung und Zentralisierung des Meldeverfahrens, um die Verkürzung der Voranmeldefrist wettzumachen.
- Die zweite Kategorie umfasst ergänzende Massnahmen, vor allem im Bausektor. Damit soll Bedenken Rechnung getragen werden, dass die Dienstleistungssperre im Vollzug des EntsG seitens der EU unter Druck geraten könnte.
- Die dritte Kategorie betrifft die maximale Nutzung des innenpolitischen Spielraums bei der Umsetzung der EU-Spesenregelung im EntsG.
- Die vierte Kategorie beinhaltet Massnahmen, die die sozialpartnerschaftlichen Strukturen beim Lohnschutz sichern. Dazu gehört die Sicherung der bestehenden GAV und der damit verbundenen Prozesse.

Bedeutung für die Schweiz

Die Schweiz vereinbarte in den Verhandlungen mit der EU ein mehrstufiges Absicherungskonzept für den Lohnschutz. Gewisse Zugeständnisse an die EU waren jedoch unvermeidlich. Deshalb einigten sich der Bundesrat, die Kantone und die Sozialpartner im März 2025 auf zusätzliche innenpolitische Massnahmen. In der Summe führen das Verhandlungsergebnis, die Umsetzungsgesetzgebung und die inländischen Begleitmassnahmen dazu, dass das Lohnschutzniveau erhalten bleibt.

Konkret

- **Lohnschutzkonzept und Sanktionsmöglichkeiten:** Die Mitarbeiterin eines Schreinerbetriebs in einem EU-Mitgliedstaat hat in der Schweiz den Auftrag, Kücheneinrichtungen in die Wohnungen eines neuen Mehrfamilienhauses einzubauen. Hierfür erhält sie denselben Lohn und hat dieselben Arbeitsbedingungen wie eine Mitarbeiterin eines Schweizer Schreinerbetriebs. Das gewährleisten die flankierenden Massnahmen in der Schweiz. Diese schützen nicht nur das hohe Niveau der Lohn- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmenden in der Schweiz, sondern auch Schweizer Betriebe vor wettbewerbsverzerrender Konkurrenz aus dem Ausland. Die Einhaltung der Lohnschutzvorgaben wird überwacht. Damit die Schweizer Vollzugsorgane ihre Kontrollen planen und durchführen können, werden sie aufgrund der viertägigen Voranmeldefrist rechtzeitig vor dem Einsatz in

der Schweiz informiert. Die Kontrollen werden wie bis anhin von Gewerkschaften und Arbeitgebern (paritätische Kommissionen) oder dem zuständigen Kanton durchgeführt.

Stellen die Kontrollorgane Verstösse gegen die schweizerischen Arbeits- und Lohnbedingungen fest, wie beispielsweise zu tiefe Löhne, kommen verschiedene Sanktionen in Frage:

- Bussen oder bei schweren Verstössen eine Dienstleistungssperre.
 - Wenn die paritätischen Kontrollorgane bei einem früheren Auftrag des Schreinerbetriebs aus dem EU-Mitgliedstaat einen Verstoß gegen die schweizerischen Arbeits- und Lohnbedingungen festgestellt haben und der Betrieb die ihm dafür auferlegte Busse nicht bezahlt hat, muss der Betrieb vor Erfüllung des aktuellen Auftrags sicherheitshalber eine Kautions hinterlegen.
 - Leistet der ausländische Betrieb diese Kautions nicht, können die zuständigen kantonalen Behörden eine Busse oder eine Dienstleistungssperre verhängen. Damit würde ihm verboten, Aufträge in der Schweiz auszuführen.
 - Erhält die Mitarbeiterin aus dem EU-Land den in der Schweiz geschuldeten Lohn von ihrem Arbeitgeber aus der EU nicht und wurde der Auftrag über ein Schweizer Generalunternehmen vergeben, kann bei einem Verstoß durch ihren Arbeitgeber das Generalunternehmen haftbar gemacht werden. Denn es besteht eine Haftung des Erstunternehmers.
- **Spesenregelung:** Ein Prinzip des FZA gewährleistet gleichen Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort zum Schutz der Arbeitnehmenden und Betriebe in der Schweiz. Was die Entschädigung von Spesen anbelangt, so sieht die EU-Regelung vor, dass Entsandten die Spesen nach dem Recht ihres Herkunftslandes abgegolten werden. Das bedeutet, dass der Arbeitgeber aus der EU die Spesen nach dem Recht seines Landes abrechnen muss, wenn er seine Mitarbeiterin für den Kucheneinbau in die Schweiz entsendet.
- Entsandten wie dieser Mitarbeiterin müssen für die Erledigung ihres Auftrags gemäss dem Schweizer Entsendegesetz jedoch die tatsächlich in der Schweiz entstandenen Spesen vergütet werden, wenn die Spesenentschädigung nach dem Herkunftsstaat diese Kosten nicht oder nicht vollständig deckt. Entsprechend werden auch ihre Spesenentschädigungen kontrolliert und bei einem Verstoß gegen das Schweizer Entsendegesetz sanktioniert. Unter den EU-Mitgliedstaaten sind Länder mit einer unzureichenden Spesenentschädigungsregelung die Ausnahme. Viele EU-Mitgliedstaaten, insbesondere unsere Nachbarstaaten, kennen in ihrem nationalen Recht gleichwertige Spesenregelungen wie die Schweiz. Und rund 80% aller Entsendungen in die Schweiz erfolgen aus einem Nachbarstaat.
- **Was passiert, wenn ein Entsendebetrieb die Spesen nicht korrekt entschädigt?** Eine paritätische Kommission stellt fest, dass der Schreinerbetrieb aus dem EU-Mitgliedstaat gegen die Schweizer Spesenregelung verstösst und die Spesen zulasten des Lohns der entsandten Mitarbeiterin gehen. Der Betrieb kann nicht belegen, dass die notwendig entstandenen Kosten für Reise, Verpflegung und Unterkunft während ihres dreitägigen Aufenthaltes für den Kucheneinbau bezahlt wurden. Die paritätische Kommission meldet den Betrieb wegen eines Lohnverstosses der zuständigen kantonalen Behörde, die eine Busse aussprechen kann. Der Schreinerbetrieb könnte die Busse bis vor Bundesgericht anfechten und argumentieren, dass die Spesen gemäss dem Recht seines eigenen Landes nicht zu entschädigen sind, so wie es die EU-Spesenregelung vorsieht. Die Schweiz verfügt demgegenüber aber über stichhaltige Argumente: Denn das revidierte Schweizer Entsendegesetz berücksichtigt das Recht des Herkunftsstaates, aber eben nur unter dem Vorbehalt, dass die notwendig entstandenen Kosten für Reise, Verpflegung und Unterkunft gedeckt werden. Wenn diese Kosten nicht gedeckt werden, wäre der Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort», der auch Teil des revidierten FZA ist, verletzt.