

Risiken und Nebenwirkungen der Flankierenden

Entschlackung statt Placebo für den Arbeitsmarkt



Tobias Schlegel

In Kürze

Die flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Personenfreizügigkeit und die damit an Bedeutung gewonnenen Mindestlöhne erschweren die Integration von Berufseinsteigern, Tiefqualifizierten und älteren Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt und leisten Automatisierung und Auslagerung Vorschub. Konsumenten wiederum bezahlen zu hohe Preise, da ausländische Konkurrenten mithilfe der FlaM in gewissen Branchen vom Markteintritt abgehalten werden. Den primären Zweck der FlaM hat man damit verfehlt.

Im Wesentlichen formulieren die FlaM den Grundsatz, dass alle – auch aus dem Ausland entsandte – Arbeitnehmenden die hiesigen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten müssen. Bei Verstoss gegen dieses Prinzip können auf unterschiedlichem Wege zwingende Mindestlöhne, einheitliche Arbeitsbedingungen oder Sanktionen erlassen werden.

Die 2004 als Ausgleichsmassnahme zur Personenfreizügigkeit und der damit verbundenen Angst vor Lohndruck eingeführten FlaM wurden seither in sieben weiteren Etappen verschärft. Eine Vielzahl von Studien belegt indes, dass die befürchteten negativen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt ausgeblieben sind. Der Einfluss der FlaM auf dieses Resultat ist aber nicht erhärtet.

Wir zeigen daher unterschiedlich weitreichende Reformationen für die FlaM auf. Die Vorschläge reichen von der Streichung der vereinfachten Allgemeinverbindlichkeitserklärung über die Einschränkung der FlaM auf wenige Fokusbranchen bis hin zum mittelfristigen Abbau der FlaM und einer geordneten Rückkehr zu einem liberaleren Arbeitsmarkt.

«avenir standpunkte» präsentiert Analysen, Positionen und Vorschläge zur Zukunft der Schweiz. Fakten und Argumente von Avenir Suisse – unabhängig, aber nicht neutral. Konsequenz marktwirtschaftlich und liberal.

1. Wie der Arbeitsmarkt freizügig und flankiert wurde

Politische Vorgeschichte

Arbeitsmarkt als Spielball der Politik



Inhalt der FlaM

– Fairer Wettbewerb als Grundgedanke

Inhalt und Begrifflichkeiten der FlaM



1.1_Personenfreizügigkeit im Tausch mit mehr Flankierung

Mit Unterzeichnung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit vollzog der Bundesrat 1999 die definitive Abkehr von der Zuwanderungspolitik der vergangenen Jahrzehnte¹. Letztere förderte faktisch die Einwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte und die Strukturhaltung. Die sukzessive Aufhebung des Inländervorrangs und der Kontingente im Rahmen der Personenfreizügigkeit richtete die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten ab 2004 stärker an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes – der letztlich die effizienteste Art der Migrationssteuerung darstellt – aus. Gleichzeitig verlangte der Grundsatz der Nichtdiskriminierung² die Abschaffung der vorgängigen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen für EU/EFTA-Bürger. Auch zur Erlangung der Dienstleistungsfreiheit mit der EU war eine Annäherung der Schweiz an die europäische Entsenderichtlinien notwendig. Damit verbunden war für Teile der Politik die Angst vor Lohndruck für inländische Arbeitnehmende. Die Personenfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit waren so nur im Tausch mit einer stärkeren Regulierung des Arbeitsmarktes in Form der flankierenden Massnahmen (FlaM) zu haben. Dass Letztere das Freizügigkeitsabkommen in einzelnen Punkten ritzen, zeigt die wiederholte Kritik der EU-Kommission am Schweizer Vorgehen (NZZ 2008; Tagesanzeiger 2011).

1.2_Die FlaM – ein stetig wachsendes Massnahmenbündel

Mit den FlaM fand der Übergang von einem System mit genereller und präventiver Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen hin zu einem System mit nachträglichen und punktuellen Kontrollen statt (Bundesrat 1999). Der Kern der FlaM ist die Verhinderung der missbräuchlichen Unterschreitung «der orts-, berufs- oder branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen»³ durch ausländische Arbeitskräfte, zum Schutz der inländischen Arbeitnehmenden ebenso wie zur Gewährleistung des fairen Wettbewerbs zwischen In- und Ausländern (Kaufmann 2010). Damit Letzteres in beide Richtungen sichergestellt ist, müssen die FlaM von allen Arbeitnehmenden und -gebenden – unabhängig von Wohnsitz oder Herkunftsort – eingehalten werden. Die Einhaltung der FlaM wird von den Sozialpartnern, sowie vom Bund und den Kantonen kontrolliert. Das Bündel von Massnahmen beinhaltet zurzeit im Wesentlichen folgende Punkte:

- **Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von → Gesamtarbeitsverträgen (GAV)**⁴: Wird in einer Branche mit einem GAV, der aber nicht allgemeinverbindlich erklärt wurde, wiederholt missbräuchlich gegen übliche Löhne oder Arbeitszeiten verstossen, so kann dieser GAV auf Antrag der → *tripartiten Kommissionen (TPK)* und mit dem Einverständnis der Vertragsparteien erleichtert auf die ganze Branche ausgedehnt werden. Erleichtert insofern, als die Allgemeinverbindlichkeit bereits erfolgen kann, wenn die am GAV beteiligten Arbeitgebenden die Hälfte aller Erwerbstätigen in dieser Branche beschäftigen. Für eine ordentliche Allgemeinverbindlicherklärung müssen hingegen zusätzlich mehr als 50% der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden, die nach der Allgemeinverbindlicherklärung dem GAV unterstehen würden, bereits dem GAV unterstellt sein⁵.
- **Normalarbeitsverträge (NAV) mit Mindestlöhnen**: In Branchen ohne GAV können die TPK bei Feststellung einer wiederholten und missbräuchlichen Unterbietung der üblichen Löhne vom Bund oder den Kantonen den Erlass eines befristeten NAV

1 Bereits 1991 versuchte der Bundesrat mittels des «Drei-Kreise-Modells» die Zuwanderung besser auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes auszurichten (Freiburghaus und Guggisberg 1998).

2 Art. 2 des Abkommens zwischen der Schweiz und der EU über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681).

3 Im Folgenden ist der Einfachheit halber von üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen die Rede.

4 Mit → markierte Begriffe sind im Glossar auf Seite 8 beschrieben.

5 Art. 2 Abs. 3 und 3^{ter} Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV (SR 221.215.311).

mit zwingenden Mindestlöhnen beantragen⁶. Seit April 2017 können bestehende NAV verlängert werden. Voraussetzung dafür sind wiederholte Verstösse gegen den NAV-Mindestlohn oder mögliche Unterbietungen desselben beim Wegfall des NAV.

– **Entsendung von Mitarbeitern:** Ausländische Arbeitgebende – d.h. Arbeitgebende mit Sitz im Ausland oder ausländische Unternehmen mit einer Niederlassung in der Schweiz – sind bei der Entsendung von Arbeitnehmenden im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung zur Einhaltung der «minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen» verpflichtet⁷.

Die schrittweise Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten zwischen 2006 und 2017 ging jeweils mit einer weiteren Verschärfung der flankierenden Massnahmen einher. So wurde 2006 u.a. die Allgemeinverbindlicherklärung der GAV weiter erleichtert, indem das bis dahin geltende Arbeitgeberquorum von 30% gestrichen wurde. Die Wahrung der Minderheitsinteressen auf Arbeitgeberseite – die ursprüngliche Absicht hinter dieser Quote – wurde damit den Behörden übertragen. Es stellt sich die Frage, wie sich die gegenläufigen Regelungen der Personenfreizügigkeit einerseits und dem gleichzeitigen Aufbau der FlaM andererseits nach mehr als zehn Jahren auf die Zuwanderung und die Löhne ausgewirkt haben (Kapitel 2) und welche Probleme sich in diesem Zusammenhang für Arbeitnehmende, Arbeitgebende und Konsumenten ergeben (Kapitel 3).

2. Wie die Freizügigkeit auf den Arbeitsmarkt wirkt

2.1_Quantität, Qualität und Komplementarität der Zuwanderung

Verschiedene Studien haben versucht, die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Zuwanderung zu quantifizieren: Eine höhere Zuwanderung bei konstanter Auswanderung für EU/EFTA-Staaten und eine gesunkene Zuwanderung aus Drittstaaten führen insgesamt zu einem geschätzten Anstieg der Nettozuwanderung auf Grund der Personenfreizügigkeit von 10 000–15 000 Personen pro Jahr (Bolli, Schläpfer und Siegenthaler 2015). Eine Studie von Can, Ramel und Sheldon (2013) findet demgegenüber nur einen statistisch unbedeutenden Effekt der Personenfreizügigkeit auf die Zuwanderung.

Im Zusammenhang mit den FlaM ist von besonderem Interesse, wie gross der Anteil jener ausländischen Arbeitnehmenden ist, die im Vergleich zu den inländischen Arbeitskräften potenziell tiefere Lebenshaltungskosten haben und so den von der Politik befürchteten Druck auf die Löhne ausüben könnten. Es sind dies Grenzgänger, Kurzaufenthalter (3–12 Monate) und meldepflichtige Kurzaufenthalter (max. 90 Tage pro Jahr) wie z.B. entsandte Arbeitnehmende. Die Zahlen der Kurzaufenthalter bis 90 Tage haben sich seit 2004 mehr als verdoppelt, diejenigen der Grenzgänger sind ebenfalls stark gestiegen (+85%). In Relation zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen ist der Anteil der Erwerbstätigen mit einem dieser Status aber immer noch relativ gering. Seit 2004 stieg er um knapp zwei Prozentpunkte auf 7,6% an⁸. Allerdings gibt es regionale Unterschiede: In den Kantonen Tessin und Genf haben sich die Grenzgänger seit 2002 nahezu bzw. mehr als verdoppelt und machen heute rund einen Viertel der Beschäftigten aus (Seco 2016a). Ebenfalls relevant sind Aufenthaltler (Gültigkeitsdauer: 5 Jahre), die neu in die Schweiz kommen. Ihre Zahl hat seit 2004 jährlich um 5% zugenommen, womit sie heute 7,2% der Erwerbstätigen ausmachen (BFS 2016a).

Auch Analysen mit Blick auf das Bildungsniveau der Zuwanderer stellen keine grossflächigen Verdrängungseffekte fest. Es zeigt sich, dass der Anteil der Einwanderer

Stete Verschärfung der FlaM



Migrationsbewegungen

– Keine drastischen Veränderungen

Mehr Grenzgänger und Kurzaufenthalter (90 Tage)



– Hohe Qualifikation der Zuwanderer

6 Art. 360a Abs. 1 Obligationenrecht (SR 220).

7 Art. 2 Abs. 1 Entsendegesetz (SR 823.20).

8 Inbegriffen sind auch Personen aus Drittstaaten, da es dazu keine gesonderten Statistiken gibt.

– Überschätzte Effekte der Freizügigkeit

Entwicklung der Löhne
– Wenig negative Effekte

aus den EU/EFTA-Staaten mit Tertiärbildung seit 2002 markant zugenommen hat, von vormals 33% auf 57%. Im Gegenzug sind weniger Personen mit einem Ausbildungs-niveau auf Sekundärstufe I eingewandert: Waren es vor 2002 noch 36%, sind es seither nur 15% (Seco 2016a). Gleichzeitig sind bei den in der Schweiz geborenen Tiefqualifizierten keine Verdrängungseffekte – d.h. keine höhere Arbeitslosigkeit und keine tiefere Erwerbsquote – feststellbar. Für die Mittel- und Hochqualifizierten sind die aggregierten Verdrängungseffekte sehr gering⁹. Dies weil die Zugewanderten zum einen hinsichtlich Qualifikation komplementär zu den bereits ansässigen Arbeitnehmenden sind (Siegenthaler 2015), und zum anderen, weil sie zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beigetragen haben (Ruffner und Siegenthaler 2016). Für Ersteres spricht auch, dass Schweizer Unternehmen aufgrund der Fachkräfteknappheit oft direkt im Ausland rekrutieren (B,S,S. 2013).

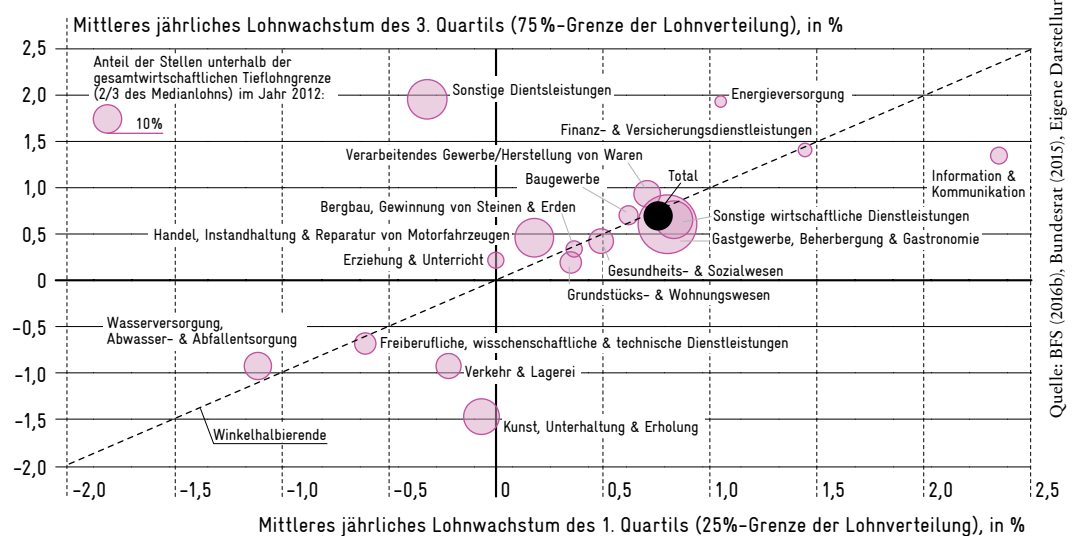
Insgesamt muss festgehalten werden, dass die Zuwanderungs- und Beschäftigungseffekte der Personenfreizügigkeit im politischen Diskurs überschätzt werden, sei es zur Legitimierung eines Ausbaus der FlaM oder als Kritik an der Personenfreizügigkeit. Profiteure dieses bewusst verzerrten Narrativs sind Koalitionen von Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften einerseits sowie nationalkonservative Parteien andererseits.

2.2_Lohnentwicklung und Lohnverteilung

Eine Vielzahl von Studien hat sich zudem mit der Frage auseinandergesetzt, wie sich die Löhne im Rahmen der Personenfreizügigkeit entwickelt haben – wobei keine Anzeichen für eine negative Auswirkung auf die allgemeine Lohnentwicklung gefunden wurden. Im Gegenteil: Die Freizügigkeitsdividende beträgt alle 17 Jahre ein zusätzliches Jahreseinkommen (Grünenfelder 2016). Viel eher haben aufgrund der beschriebenen Komplementarität der Zuwanderer nicht alle in gleicher Masse von der Personenfreizügigkeit profitiert. Für niedrigqualifizierte Schweizerinnen und Schweizer scheint sich die Personenfreizügigkeit sogar positiv auf die Reallöhne ausgewirkt zu haben (Müller, Asensio und Graf 2013). Gleichzeitig gibt es Hinweise auf ein leicht gedämpftes Lohnwachstum bei den Hochqualifizierten und bei den tiefqualifizierten Ausländern¹⁰.

Mittleres jährliches Reallohnwachstum des ersten und dritten Quartils (2004-2014)

Die Löhne derjenigen, die die Grenze zum unteren Viertel der Lohnverteilung bilden (1. Quartil)¹¹ und denjenigen, die die Lohnverteilung gegen das oberste Viertel abgrenzen (3. Quartil) haben sich in vielen Branchen im Gleichschritt entwickelt (Punkte um Winkelhalbierende).



9 Für eine detaillierte Diskussion zur Qualifikation der Zugewanderten vgl. Schellenbauer (2015).

10 Für eine Übersicht der aktuellen Literatur vgl. Bundesrat (2015).

11 Das 1. Quartil wird oft als Tieflohngrenze herangezogen.

Doch wie haben sich die Löhne in den Branchen – also dort, wo die GAV verhandelt und die Einhaltung der üblichen Löhne kontrolliert werden – entwickelt, und wie wurde dies durch die FlaM beeinflusst? Letzteres bleibt unklar, denn es lässt sich kein Muster erkennen, bei dem Branchen mit einer hohen GAV-Abdeckung ein höheres und über die ganze Branche ausgewogeneres Lohnwachstum aufweisen würden als Branchen ohne entsprechende Lohnregulierungen. Dass aber das mittlere jährliche Reallohnwachstum in den meisten Branchen positiv ist und auch keine systematische Entkoppelung des Reallohnwachstums innerhalb der Lohnverteilung stattgefunden hat, zeigt nebenstehende Abbildung.

Dies trifft vor allem auf die Branchen mit den höchsten Tieflohnanteilen – das Gastgewerbe, den Handel oder sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (v.a. Arbeitsvermittlung und Personalverleih) – zu. Viele Tieflohnbranchen weisen eine überdurchschnittlich hohe Zuwanderungsquote auf (Seco 2016b), die bisher jedoch keine negativen Effekte auf die Lohnverteilung gezeitigt hat. Eine gewisse Entkopplung ist indes bei den sonstigen Dienstleistungen feststellbar (z.B. kleinere Reparaturen, Textilreinigungen ebenso wie Coiffeur- und Kosmetiksalons).

3. Wie die Flankierenden den Markt verzerren

Die in Kapitel 2 betrachteten historischen Entwicklungen der Zuwanderung und der Löhne lassen einerseits an der Notwendigkeit der FlaM zweifeln, andererseits zeigt die Analyse potenzielle Problemherde für den Arbeitsmarkt auf, die in der Folge kurz beleuchtet werden sollen. Der Fokus liegt hierbei auf möglichen negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Der Vollzug der FlaM und die damit einhergehende Bürokratie stehen an dieser Stelle nicht im Zentrum |¹².

3.1_Einschränkungen des liberalen Arbeitsmarktes

Die im internationalen Vergleich hohe Erwerbsquote und die tiefen Arbeitslosenzahlen werden oft mit dem relativ flexiblen Schweizer Arbeitsmarkt begründet. Dieser wird aber immer stärker von der wachsenden Zahl an (allgemeinverbindlichen) GAV eingeschränkt – im Besonderen den darin enthaltenen Mindestlöhnen, die in den letzten Jahren klar an Relevanz gewonnen haben (Seco 2014). Generelle mittelfristige Folgen sind ein gehemmtes Jobwachstum und ein fehlgeleiteter Strukturwandel.

In den ordentlichen GAV festgeschriebene Mindestlöhne werden oft für die Definition der «üblichen Löhne» in der ganzen Branche verwendet. Eine Zunahme um 27 auf 434 GAV mit Mindestlöhnen, wie sie zwischen 2003 und 2014 stattgefunden hat, bedeutet also, dass in deutlich mehr Branchen und für mehr Arbeitnehmende faktisch ein Mindestlohn gilt – selbst wenn die Zahl der effektiv einem GAV Unterstellten nicht angestiegen ist (vgl. Abbildung nächste Seite, schwarze Balken).

Explizit wird einem Mindestlohn branchenweite Gültigkeit verliehen, wenn ein GAV allgemeinverbindlich erklärt wird. Von diesem Instrument – und besonders von der erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung im Rahmen der FlaM – wurde auf Kantons- und Bundesebene seit 2004 reger Gerbauch gemacht. Die Zahl der allgemeinverbindlich erklärten GAV stieg zwischen 2003 und 2014 von 37 auf 73 an und die Zahl der unterstellten Arbeitnehmenden von 376 000 auf 992 000 (vgl. Abbildung nächste Seite, pinke Balken) |¹³. Nimmt man ordentliche und allgemeinverbindliche GAV mit Mindestlöhnen zusammen, so sind ihnen heute bereits 35% aller Beschäftigten direkt unterstellt. Wie

– Unklarer Einfluss der FlaM

– Ausgeglichene Tieflohnbranchen

– Gesamtwirtschaftliche Analyse

Arbeitsmarkt

– Weniger Flexibilität

– Viele Allgemeinverbindlicherklärungen

¹² Zu aktuellen Fragen des Vollzugs vgl. Merckx (2016).

¹³ Hier werden Daten des BFS (2016b) verwendet. Auch das Seco (2014) führt eine Statistik zu den allgemeinverbindlichen GAV. Eine Analyse mit diesen Zahlen findet sich in Schlegel (2017).

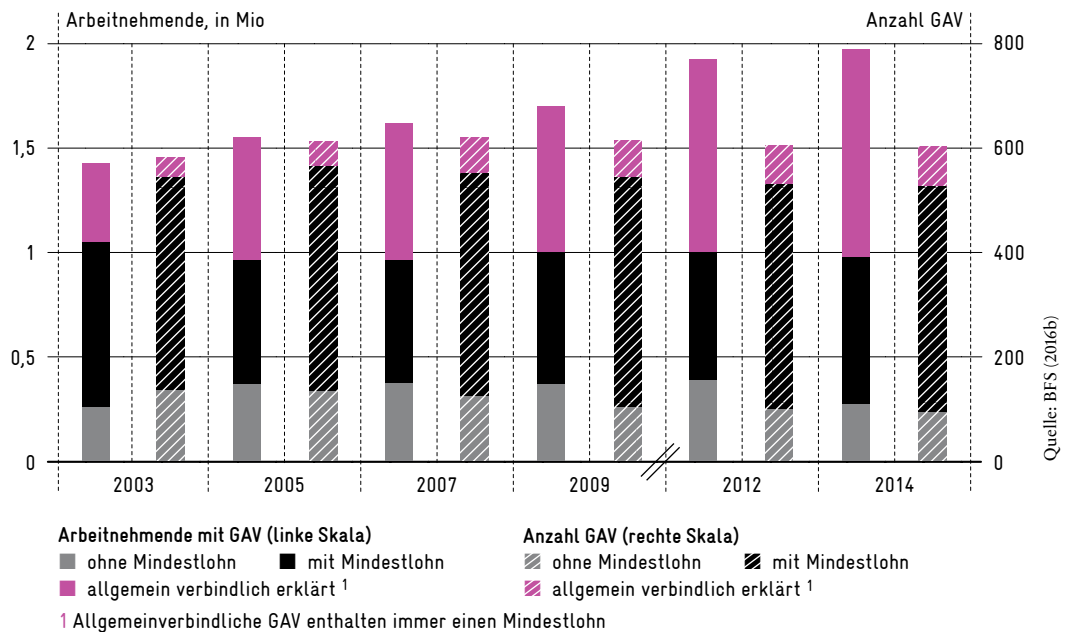
– Negative Effekte von Mindestlöhnen

gross der Anteil der indirekt Unterstellten ist – weil der Mindestlohn auch als üblicher Lohn ausgelegt wird –, lässt sich nicht ermitteln.

Auch wenn andere Entwicklungen (Ausdehnung der gewerkschaftlichen Aktivitäten im Dienstleistungssektor, Abschaffung des Beamtenstatus, grosszügige Handhabung des bundesrätlichen Spielraums bei den ordentlichen Allgemeinverbindlicherklärungen) eine Rolle für die Zunahme der allgemeinverbindlichen GAV spielten, ist der Zusammenhang mit den FlaM bzw. der erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung eindeutig (Seco 2014). Zwar nimmt das System von GAV-Mindestlöhnen im Vergleich zu einem schweizweiten Mindestlohn besser Rücksicht auf orts-, berufs- und branchenspezifische Löhne. Allerdings führen Branchenlösungen gemäss empirischen Befunden zu tendenziell höheren Mindestlöhnen (Garnero, Kampelmann und Rycx 2013), wobei sie dadurch wiederum schädlichere Folgen für den Arbeitsmarkt haben (Seco 2014).

Deutlich steigende Zahl der allgemeinverbindlichen GAV

Ausschlaggebend für die negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ist vor allem der Anstieg von GAV mit Mindestlöhnen. Ein Grossteil davon geht auf die in den FlaM enthaltene erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung zurück (pinke Balken).



– Lohnskalen schaden Älteren

Ein wenig diskutierter, obschon für die verzerrende Wirkung der GAV zentraler Aspekt ist die Festschreibung ganzer Mindestlohnstrukturen und deren dynamische Anpassung in den GAV (BFS 2016d). Die Lohnskalen legen, ähnlich den kantonalen Besoldungsreglementen, die Löhne je Abschluss und Anzahl Erfahrungsjahre fest. Dadurch können die Mindestlöhne von älteren Arbeitnehmenden derart ansteigen, dass sie im Wettbewerb mit weniger erfahrenen Kandidaten chancenlos sind – eine höhere (Langzeit-)Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe ist die Folge.

– Steigende strukturelle Arbeitslosigkeit

Die sinkende Effizienz des Arbeitsmarktes zeigt sich allgemein im Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit – also der von der Konjunktur unabhängigen Komponente –, die sich in einer wachsenden Zahl von nebeneinander existierenden offenen Stellen und Arbeitslosen manifestiert. Bei Berufs- oder Quereinsteigern, die im Branchenvergleich typischerweise tiefe Löhne aufweisen (Bundesrat 2015), erschweren Mindestlöhne den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder den Berufswechsel. Dies führt zu einem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit, wie er in den Jahren 2005 bis 2016 im Vergleich zur Periode 1991 bis 2004 stattgefunden hat. Die gleiche Problematik stellt sich bei der

Eingliederung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Generell lässt sich festhalten, dass Mindestlöhne unqualifizierte Arbeit verteuern und so deren Substitution mittels Rationalisierung und Automatisierung antreiben oder deren Verlagerung ins Ausland begünstigen – eine Entwicklung, die sicher nicht im Sinne des Erfinders ist.

3.2_Kartellisierung und Marktabschottung durch die FlaM

Im Rahmen der Personenfreizügigkeit wurde auch die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen liberalisiert. Viele binnenorientierte Branchen befürchteten, mit den tieferen Löhnen der ausländischen Konkurrenz nicht mithalten zu können. Im Jahr 2004 betragen die Löhne in Deutschland und Österreich nur rund 80% eines Schweizer Lohns, in Italien gar nur 65% (OECD 2017). Daher haben auch Firmen die Mindestlöhne der FlaM zum Schutz ihrer Produkt- und Dienstleistungsmärkte vor günstigerer ausländischer Konkurrenz für sich entdeckt. Die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung hat diese Problematik deutlich verschärft, da nicht mehr mindestens die Hälfte aller Arbeitgebenden bereits dem GAV unterstellt sein muss.

Zwischen den Sozialpartnern – beispielsweise im Baugewerbe oder in der privaten Sicherheitsdienstleistungsbranche – herrscht somit immer öfter Konsens hinsichtlich der Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV (Oesch 2012). Die Arbeitgebenden scheinen zum Teil unumwunden die Einschränkung des Wettbewerbs stärker zu gewichten als einen liberalen Arbeitsmarkt (vgl. z.B. Bieri (2017)). Dieser Logik folgend erklärt sich der Bundesrat (2015) auch die im Vergleich zum Gewerbe tiefere Zahl allgemeinverbindlicher GAV in der exportorientierten Industrie. Die mit den bilateralen Verträgen angestrebte internationale Wettbewerbsfähigkeit dank Freizügigkeit und Offenheit wird so mit der Abschottung des Marktes vom internationalen Wettbewerb – freilich legal¹⁴ – unterwandert. Die Leidtragenden sind letztlich die Konsumenten: 2015 bezahlten sie für Konsumgüter rund 31% und für Dienstleistungen 83% mehr als in unseren Nachbarländern (BFS 2016e).

3.3_Unklare Wirksamkeit der FlaM

Der Nachweis der Wirksamkeit der FlaM steht bis heute aus. Dazu passt, dass die Hälfte der aus dem Ausland entsandten Arbeitnehmenden kontrolliert werden, die Schweizer Arbeitgebenden aber kaum. Dazu passt auch, dass in Branchen, in denen hauptsächlich Hochqualifizierte arbeiten, verhältnismässig wenig Kontrollen durchgeführt werden, obwohl es dort am ehesten zu einem Druck auf die Löhne gekommen ist (Henneberger und Ziegler 2011). Und dazu passt vor allem, dass die Festlegung der üblichen Löhne gemäss Seco (2004) eine politische Komponente aufweist.

Auch ein Blick auf die Lohnunterbietungsquoten bringt wenig Klarheit: In den Jahren 2014–2015 wurde bei 11% der kontrollierten Betriebe und bei 7% der Personen eine Lohnunterbietung festgestellt (Seco 2016c). Die zugrundeliegenden Kontrollen werden aber zumeist auf Verdacht und in Branchen mit erhöhtem Risiko von Lohnunterbietungen durchgeführt. Kurz: Selbst in «Hochrisikobranchen» scheint das Problem nicht sehr verbreitet zu sein.

Eine wirksame Überwachung des Arbeitsmarktes hätte sich viel stärker an ökonomischen statt politischen Kriterien auszurichten und wäre auf Branchen zu beschränken, die auf Basis dieser Kriterien eine Beobachtung für notwendig erscheinen lassen. Ein erster Schritt zur Besserung wäre die Erkenntnis, dass die FlaM ihr eigentliches Ziel nie erreichen können. Denn sie schützen nicht die Inländer, sondern immer nur die Insider, d.h. jene, die bereits eine Arbeitsstelle haben. Wem das Glück verwehrt ist, am Arbeitsmarkt teilzuhaben, dem werden für seine (Re-)Integration zusätzliche Steine in Form der FlaM in den Weg gelegt.

14 Der Arbeitsmarkt ist, nicht wie die Güter- und Dienstleistungsmärkte, vom Kartellgesetz implizit ausgenommen (Keller 2009).

Wettbewerb

Grosses Lohngefälle – bis heute



– Unheilige Allianz der Sozialpartner

Wirksamkeit

– Fehlender Nachweis

– Unklare Lohnunterbietungsquote

– Ökonomische statt politische Überlegungen

Glossar

Gesamtarbeitsvertrag (GAV)

Stellt eine vertragliche Vereinbarung zwischen einem oder mehreren Arbeitgebern und den Arbeitnehmenden dar. In der Regel beinhalten GAV Bestimmungen über den Abschluss, den Inhalt und die Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse. GAV können auf Ebene Firma oder Branche abgeschlossen werden. Branchen-GAV können zudem (erleichtert) allgemeinverbindlich erklärt werden.

Tripartite Kommissionen (TPK)

Bestehen aus Vertretern der Arbeitnehmenden und -gebenden sowie des Staates. Die TPK sind zuständig für die Überwachung des Arbeitsmarktes in Branchen ohne allgemeinverbindlichen GAV. In Branchen mit allgemeinverbindlichem GAV sind die paritätischen Kommissionen (Arbeitnehmende und -gebende) für die Kontrollen zuständig.

Literaturverzeichnis



Kontakt

Tobias Schlegel
Junior Fellow

+41 (0)44 445 90 05
tobias.schlegel@avenir-
suisse.ch
www.avenir-suisse.ch

Avenir Suisse
unabhängig – aber nicht neutral

Rotbuchstrasse 46
CH-8037 Zürich

Fazit: Reformen sind notwendig

Eine Analyse des Einflusses der Personenfreizügigkeit auf die Zuwanderung und die Löhne stellt die Notwendigkeit der FlaM – in ihrer heutigen Form – grundsätzlich in Frage. Denn die Personenfreizügigkeit hatte keine systematisch negativen Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt, im Gegenteil.

Notwendige Reformen der FlaM sollten daher folgende Punkte umfassen:

- Die im Rahmen der FlaM eingeführte erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung der GAV wird aus dem Bündel der FlaM gestrichen. Die damit stark angestiegene Zahl an Mindestlöhnen beschränkt die Schaffung neuer Jobs, gefährdet die Arbeitsmarktintegration gewisser Arbeitnehmenden und leistet der Abschottung des eigenen Marktes gegenüber ausländischer Konkurrenz Vorschub. Ausserdem wird der Grundgedanke der Sozialpartnerschaft, die im Allgemeinen ohne staatliche Beteiligung funktioniert, ausgehöhlt.
- Die FlaM sollten nur noch in Branchen Anwendung finden, in denen ökonomische Indikatoren – etwa die Verdrängung bisher Beschäftigter, sinkende Reallohne oder eine steigende Diskrepanz zwischen Löhnen von Neuestellten und bereits Beschäftigten – auf klar negative Veränderungen des Arbeitsmarkts hinweisen. Die Frage, in welchen Branchen die FlaM noch Gültigkeit haben, wird alle paar Jahre neu beurteilt.
- Die FlaM sind, Kontingente ähnlich, schrittweise und konsequent rückzubauen. Die Überlegung dabei lautet, wie bei der Zuwanderung auch, dass sich der Arbeitsmarkt in einer Übergangsphase langsam an die neue Realität angepasst hat und nun stufenweise wieder den Marktmechanismen unterstellt werden kann.

Eine Flexibilisierung und Liberalisierung des Arbeitsmarktes – insbesondere durch den Verzicht auf Mindestlöhne – ist letztlich eine Investition in die Zukunft. Sie hilft, Berufseinsteiger, Flüchtlinge und ältere Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren und verhindert so künftige Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit. Ausserdem bleibt die inländische Arbeit als Produktionsfaktor attraktiv, was Auslagerungen und Automatisierungen entgegenwirkt.

Weitere Publikationen zum Thema

«Die Neue Zuwanderung» (2008):

Daniel Müller-Jentsch

Die Personenfreizügigkeit hat zu einer neuen Zuwanderung von mehrheitlich Hochqualifizierten geführt. Dieser Trend trägt deutlich zum Wirtschaftswachstum bei und birgt Chancen, aber auch Risiken, die es zu analysieren gilt. 342 Seiten, ISBN 978-3-03823-475-3, www.nzzlibro.ch

«Bilateralismus – was sonst?» (2015):

Patrik Schellenbauer und Gerhard Schwarz

Die Bilateralen umfassen eine Vielzahl von Themengebieten, die in diesem Buch umfassend abgehandelt werden. Dazu gehören auch die Personenfreizügigkeit und deren Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt. 358 Seiten, ISBN 978-3-03810-150-5, www.nzzlibro.ch

«Globalziel statt Kontingente» (2014):

Patrik Schellenbauer

Als Reaktion auf die Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative zeigt diese Publikation, wie das Ziel der Initiative unter Beibehaltung der Personenfreizügigkeit erreicht werden kann. 8 Seiten, <http://www.avenir-suisse.ch/37684/>

«Staat und Regulierung» (2016):

Tobias Schlegel

Der Staat greift einerseits immer stärker in den Arbeitsmarkt ein, andererseits gewinnt seine Rolle als Arbeitgeber an Gewicht. In dieser Online Publikation werden diese Entwicklungen grafisch illustriert. www.avenir-suisse.ch/1995-2035/staat-und-regulierung