

Personenfreizügigkeit

Zuwanderung als Baustein für Arbeitsmarkt und Wachstum

Politische Begehren wie die Initiative gegen die «Masseneinwanderung» stellen die Personenfreizügigkeit mit den EU- und EFTA-Staaten in Frage. Doch pauschalisierende Kritik an der Zuwanderung ist verfehlt. Fakten belegen, dass die Vorteile eines offenen und durchlässigen Arbeitsmarkts für den Wirtschaftsstandort Schweiz klar überwiegen. Auch bei den Sozialwerken hat die Zuwanderung positive Effekte. **René Pfister**



Bild: Keystone/Martin Ruetzchi

Ohne Arbeitskräfte aus dem Ausland – wie hier im Bausektor – keine florierende Wirtschaft.

Bei den Debatten über die Zuwanderung führen die Kritiker der Personenfreizügigkeit (PFZ) und des Freizügigkeitsabkommens mit der EU (FZA) immer wieder pauschalisierende Argumente ins Feld: Da ist von Masseneinwanderung, Lohndumping und der Verdrängung von Schweizern aus dem Arbeitsmarkt die Rede – oder von der gezielten Einwanderung in den Sozialstaat und dem Missbrauch unserer Sozialwerke. Doch solche Behauptungen halten den Fakten nicht stand. Und bestehende Probleme wie etwa die Scheinselbstständigkeit können im Rahmen der flankierenden Massnahmen gelöst werden – ohne die PFZ in Frage zu stellen. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf Feststellungen, die aus Arbeitgebersicht relevant sind.

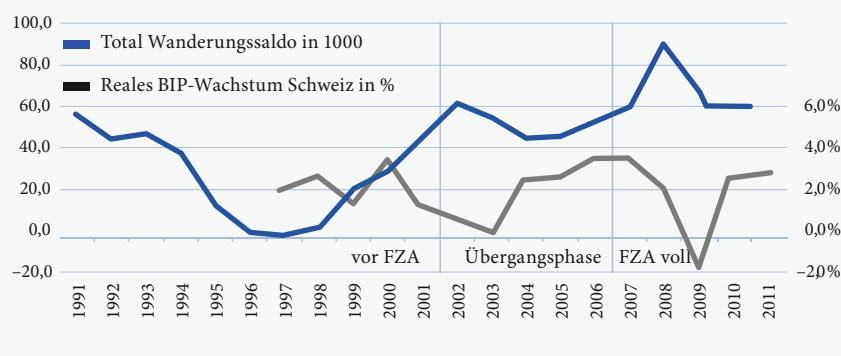
Arbeitsmarkt braucht Zuwanderung

Die Zuwanderung in die Schweiz hat seit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit EU und EFTA klar zugenommen (siehe Grafik 1). Der Anteil der ausländischen Erwerbstätigen erreichte Ende 2010 mit 1,27 Millionen gemäss Bundesamt für Statistik

(BFS) 27 Prozent des Arbeitskräfteangebots. Davon waren 988 000 auch in der Schweiz wohnhaft. Der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung (Ende 2010: 7,8 Millionen) liegt gemäss neusten Zahlen bei 22,3 Prozent.

Aus wirtschaftlicher Sicht ist relevant, dass dank der PFZ vor allem mehr gut ausgebildete und qualifizierte Arbeitskräfte in die Schweiz kommen (Grafik 2). Auf diese ist die Wirtschaft angesichts des Fachkräftemangels in vielen Branchen angewiesen. So meldeten im 2. Quartal 2011 gemäss der Beschäftigungsstatistik des Bundes (Besta) 33 Prozent der Firmen Probleme bei der Rekrutierung von qualifiziertem Personal – 4,4 Prozent mehr als ein Jahr zuvor. Dieser Trend zu Personalengpässen dürfte andauern, denn wegen der demografischen Entwicklung (tiefe Geburtenraten und Überalterung) droht die Erwerbsbevölkerung trotz Zuwanderung zu sinken. So prognostiziert das BFS in einem Szenario, das es als wahrscheinlich einstuft, bereits ab 2022 einen kontinuierlichen Rückgang des Anteils der Erwerbstätigen.

Grafik 1

Wanderungssaldo und reales BIP-Wachstum

Quelle: OECD/BFM/ZEMIS, Auswertung BFS

weiter gestiegen: nominal 1,4 Prozent pro Jahr und real 0,6 Prozent pro Jahr.

6. Die Öffnung des Arbeitsmarkts für Arbeitskräfte aus der EU führt nicht zu «Sozialtourismus». Vielmehr profitieren die Sozialwerke von der Tatsache, dass sich der Anteil der Staatsangehörigen aus der EU25 an den beitragspflichtigen Einkommen seit 1997 ständig erhöht, während der Anteil der Schweizer zurückgegangen ist. Der Beitragszahlungen der EU25-Staatsangehörigen in die 1. Säule sind wesentlich höher als ihre Leistungsbezüge aus AHV, IV, EL und EO. Der Rückgang der IV-Renten ist bei den EU-Staatsangehörigen sogar markanter als bei den Schweizern.

7. Die Zuwanderung wirkte während der Krise als Stabilisator. Sie stützte die Konjunktur während der Rezession mit positiven Effekten auf die Konsumausgaben und die Bauinvestitionen. Verglichen mit anderen Industrienationen und den Nachbarländern fiel der Einbruch der Wirtschaftsleistung 2009 moderater aus und das Vorkrisenniveau wurde rascher wieder erreicht. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist dank der PFZ dauerhaft um mindestens ein Prozent gestiegen, was vier bis fünf Milliarden Franken entspricht.

Flankierende Massnahmen grundsätzlich wirksam

Um die Arbeitnehmenden aus dem Inland und Ausland vor Lohndumping und Missbräuchen im Gefolge der PFZ zu schützen, wurden 2004 die flankierenden Massnahmen (FlaM) in Kraft gesetzt. Sie wurden 2006 verstärkt und der

Auch die Bilanz des Bundes ist insgesamt positiv

Die Folgen der Personenfreizügigkeit für den Schweizer Arbeitsmarkt sind seit 2004 in sechs «Observatoire»-Berichten des Bundes untersucht worden. Sie kommen alle zum Schluss, dass sich die Zuwanderung unter dem Regime der PFZ positiv auf den Arbeitsmarkt auswirkt. Wichtig sind folgende Feststellungen:

1. Die Zuwanderung folgt der konjunkturellen Entwicklung und den Bedürfnissen der Wirtschaft. Sie nahm während des Booms von 2006 bis 2008 stark zu und ermöglichte die Realisierung der Wachstumschancen. Sie ging – mit einer gewissen Verzögerung – im Gefolge der Rezession wieder zurück, weshalb die effektiven Neuzugänge auf den Arbeitsmarkt aus den EU17- und EFTA-Staaten 2009 um knapp 20 Prozent tiefer lagen als 2008.

2. Die Zuwanderung sorgt überwiegend für die Ergänzung des inländischen Arbeitskräfteangebots und zeigt nur marginale Verdrängungseffekte. Die Steuerung durch die Nachfrage ermöglicht zudem eine differenzierte Allokation der Arbeitskräfte zu verschiedenen Branchen und Unternehmen.

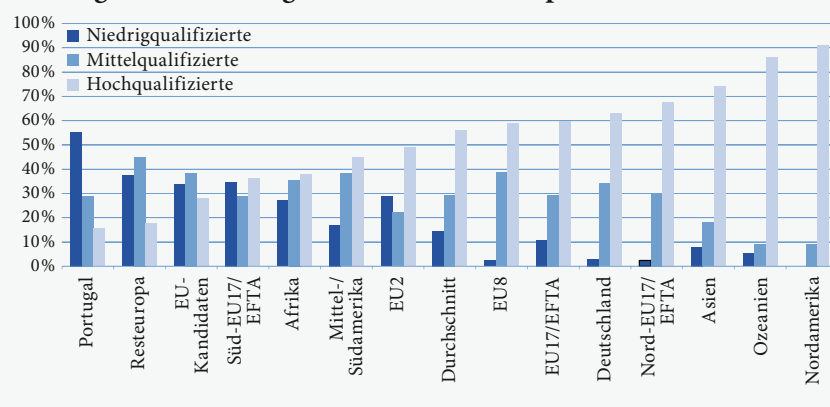
3. Die Öffnung zum europäischen Arbeitsmarkt hat sich in qualitativer Hinsicht bewährt: Die Ausbildung der Migranten aus den EU17/EFTA-Staaten ist überdurchschnittlich gut, und ihre Erwerbsquote übertrifft seit 2006 sogar jene der Schweizer.

4. Die Arbeitslosenquote bleibt trotz der Zuwanderung sehr tief: Im September lag sie bei 2,8 Prozent (Vorjahr: 3,5

Prozent). Verlauf und Struktur der Arbeitslosigkeit zeigen auch nach Einführung des freien Personenverkehrs die vorher beobachteten Muster und sind durch den unterschiedlichen Konjunkturverlauf der Branchen bestimmt. Die Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten der Schweizer und der Ausländer geht in erster Linie auf die hohe Arbeitslosigkeit der schon länger in der Schweiz weilenden Angehörigen aus Drittstaaten zurück.

5. Die Lohnentwicklung und die Lohnstrukturen wurden durch die Zuwanderung nicht signifikant beeinflusst, wozu auch die flankierenden Massnahmen beigetragen haben. Der leicht dämpfende Effekt in den höheren Lohnklassen entlastet die hohen Schweizer Arbeitskosten ein wenig und ist sozialpolitisch unbedenklich. Die Lohnstruktur in der Schweiz ist seit dem Inkrafttreten des FZA erstaunlich stabil geblieben. Die Löhne sind zwischen 2002 und 2010

Grafik 2

Bildungsniveau der zugewanderten Erwerbspersonen

Quelle: Sake

► Vollzug 2009 optimiert. Die FlaM sind im Entsendegesetz geregelt und garantieren die Einhaltung der geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen. Sie ermöglichen es, bei Lohnmissbräuchen Gesamtarbeitsverträge (GAV) für allgemeinverbindlich zu erklären oder Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen zu erlassen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) berichtet jährlich über den Vollzug der flankierenden Massnahmen. Die bisherigen Berichte zeigen, dass sie ein funktionierendes und wirksames Instrument sind, um Lohndumping zu verhindern und die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Konkret gilt es festzuhalten:

- Die gesetzlich geforderten Kontrollen werden durchgeführt und haben seit 2005 stetig zugenommen. Die Vorgabe, 50 Prozent aller Entsandten zu kontrollieren, wurde übertroffen.
- Die minimalen Arbeitsbedingungen werden mehrheitlich eingehalten, die Kontrollen greifen: Im Jahr 2010 meldeten die tripartiten Kommissionen in Branchen ohne GAV bei 12 Prozent der kontrollierten Entsendebetriebe und 6 Prozent der Schweizer Arbeitgeber Unterbietungen der üblichen

Löhne. Die paritätischen Kommissionen, die verdachtsorientiert kontrollieren, meldeten in Branchen mit GAV bedeutend mehr Verstösse und Unterschreitungen von Mindestlöhnen. Der Fakt, dass nur rund 30 Prozent dieser Fälle sanktioniert werden, zeigt aber, dass es sich oft um Bagatellen handelt.

- Die Verstösse werden geahndet: Im Bereich des Meldeverfahrens wurde 2010 gegen 1126 Entsendebetriebe eine Verwarnung ausgesprochen und gegen 1174 eine Busse verhängt. Gegen 199 Betriebe wurden Dienstleistungssperren ergriffen, weil sie Bussen nicht bezahlten. In Branchen ohne GAV wurden gegen 111 Betriebe Sanktionen wegen Verstössen (etwa gegen Arbeitszeiten) verhängt. Damit wurden im Vergleich zu 2009 nochmals deutlich weniger Sanktionen gegen Entsendebetriebe ausgesprochen.
- Die Sanktionen zeigen Wirkung: Die Entsendebetriebe sind bemüht, sich korrekt zu verhalten. Das belegen die tiefe Rückfallquote im Meldeverfahren und die weitgehend erfolgreichen Einigungsverfahren. Mit 413 Betrieben, die in Branchen ohne allgemeinverbindlichen GAV tätig sind, wurden 2010 Einigungsverfahren wegen Lohnunterbietung durchgeführt. Davon wa-

ren 85 Prozent erfolgreich, zum Beispiel, indem es eine Lohnnachzahlung gab. Bei den 151 Einigungsverfahren mit Betrieben, die in Branchen mit GAV tätig sind, waren sogar 87 Prozent der Verfahren erfolgreich. Dies zeigt, dass Lohnverstösse oft auf Unwissenheit über geltende Vorschriften zurückzuführen sind.

Scheinselbstständigkeit ist als Problem erkannt

Die Zahl der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden hat klar zugenommen: von 5471 im Jahr 2005 auf 14 738 im Jahr 2010. Ihre Arbeitseinsätze sind aber relativ kurz und ihr Beschäftigungsanteil klein. Ein Problem stellt die «Scheinselbstständigkeit» in einzelnen Branchen und Regionen dar. Dabei wird eine Selbstständigkeit vorgetäuscht, um Mindestlohnvorschriften sowie arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Normen zu umgehen. Gemäss den Kontrollkommissionen wurde im Jahr 2010 bei 23 Prozent der Kontrollierten in Branchen mit allgemeinverbindlichem GAV und 15 Prozent der Kontrollierten in Branchen ohne GAV eine Scheinselbstständigkeit vermutet.

Zusätzliche Massnahmen

Dieses Problem wird von den Sozialpartnern und vom Bund ernst genommen. Der Bundesrat hat deshalb bereits zusätzliche Massnahmen gegen die Umgehung von Lohn- und Arbeitsbestimmungen in die Vernehmlassung geschickt. Dazu gehört insbesondere eine Dokumentationspflicht für selbstständige Dienstleister aus dem Ausland; bei Verstössen sollen Sanktionen wie Bussen oder Wegweisungen möglich sein. Weiter sollen auch Schweizer Arbeitgeber, die sich nicht an zwingende Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen halten, gebüsst werden können. Zudem sollen Sanktionsmöglichkeiten wie Konventionalstrafen, die in GAV vorgesehen sind, im erleichterten Verfahren allgemeinverbindlich erklärt werden können. ■

Stichwort Freizügigkeitsabkommen

Dank dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (FZA) können die Staatsangehörigen der Vertragspartner ihren Arbeitsplatz respektive Aufenthaltsort frei in den beteiligten Ländern wählen. Sie müssen aber einen Arbeitsvertrag haben oder selbstständig erwerbend sein. Nicht Erwerbstätige müssen genügend Mittel nachweisen und krankenversichert sein. Ergänzt wird das FZA durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome und die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme.

Das FZA wurde am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt und 2006 von den EU17- auf die EU25-Staaten ausgedehnt. Seit dem 1. Juni 2009 gilt es auch für Bulgarien und Rumänien, die aber erst ab Juni 2016 in den Genuss der vollen Freizügigkeit kommen. Bis dann gelten der Inländervorrang, die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie die Beschränkung der Aufenthaltsbewilligungen mittels Kontingenten. Bis Mai 2014 (für Rumänien und Bulgarien bis Mai 2019) gilt zudem die «Ventilklausel», die bei einem starken Anstieg der Zuwanderung die Einführung von befristeten Kontingenten ermöglicht.

Das FZA ist durch eine «Guillotine-Klausel» mit den sechs anderen Abkommen der Bilateralen I verknüpft. Das heisst: Wenn eine Partei das FZA kündigt, treten alle anderen Abkommen binnen sechs Monaten ebenfalls ausser Kraft. ■