

Saudiarabien will das goldene Pilgergeschäft ausbauen – mit Hightech und Apps **SEITE 27**

Privat betriebene Autobahnen sind besser als ihr Ruf, wie ein Blick nach Frankreich zeigt **SEITE 29**

Unerwünschte Nebenwirkungen

Die flankierenden Massnahmen schützen nicht nur vor Lohnunterbietung, sondern verdrängen auch einheimische Arbeitskräfte

NICOLE RÜTTI

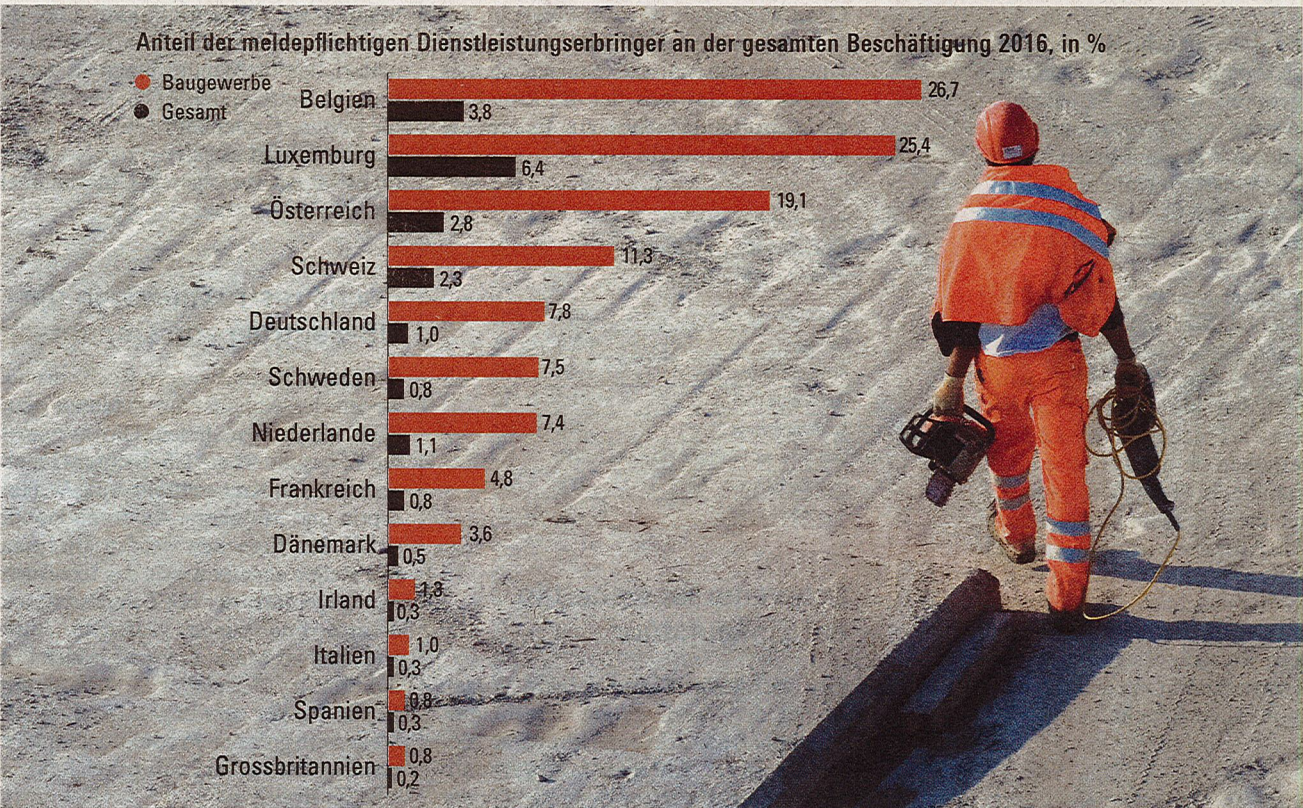
Sie gelten im Verhandlungspoker mit der EU als die rote Linie, die nicht überschritten werden darf: die flankierenden Massnahmen, die Arbeitnehmer in der Schweiz vor Lohnunterbietungen schützen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Unternehmen bieten sollen. Bereits die Konsultationen von Bundesrat Schneider-Ammann darüber, wie diese Schutzmassnahmen aufgrund der steten Kritik der EU angepasst werden könnten, kamen im Urteil der Gewerkschaften einem Verrat an den Lohnabhängigen gleich. Doch wie wirkungsvoll sind die flankierenden Massnahmen tatsächlich? Welchen Effekt haben sie am hiesigen Arbeitsmarkt?

Laut dem Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) zu den Umsetzungen der flankierenden Massnahmen handelt es sich um ein notwendiges Schutzdispositiv, das sich bewährt hat. Ob dem wirklich so ist, ist allerdings umstritten. Allein aufgrund der Anzahl der durchgeführten Kontrollen, Verstösse und Sanktionen darauf zu schliessen, scheint jedenfalls etwas zu kurz gegriffen. Wissenschaftliche Untersuchungen auf diesem Gebiet sind dünn gesät. Die Faktenlage, mit der argumentiert wird, ist entsprechend dürftig, was in Anbetracht der Bedeutung des Themas erstaunt.

Mehr oder weniger klar ist, dass vom Lohnschutz, der von den flankierenden Massnahmen ausgeht, vor allem die niedrigen Einkommen profitieren. So ist das Wachstum der nominalen Medianlöhne zwischen 2002 und 2016 für Arbeitskräfte ohne abgeschlossene Berufsbildung (mit einem jährlichen Plus von 0,9%) deutlich kräftiger ausgefallen als dasjenige von Erwerbstätigen mit Universitäts- (+0,5%) oder Fachhochschulabschluss (+0,4%).

Beim Seco hält man vorsichtig fest, dass die starke Zuwanderung hochqualifizierter Personen einen gewissen Dämpfungseffekt gehabt haben dürfte. Im Gegenzug hätten niedrige Löhne trotz einer gewissen Einwanderung in Berufen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen mit den Löhnen im mittleren Qualifikationsspektrum mitgehalten. Dass die Zugewanderten gegenüber den Ansässigen insgesamt nur geringe Lohnabweichungen verzeichnen, dürfte unter anderem mit den gesamtarbeitsvertrag-

Attraktives Zielland Schweiz



QUELLE: EU-KOMMISSION; BILD: ADRIAN BAER/NZZ

NZZ-Infografik/efl.

lich fixierten Mindestlöhnen zusammenhängen – deren Einhaltung im Rahmen der flankierenden Massnahmen verstärkt Nachhaltung verschafft wird. Dadurch konnte offenbar eine Lohndifferenzierung im unteren Lohnbereich verhindert werden.

Lohndruck verhindert

Michael Siegenthaler von der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich bekräftigt denn auch, dass die flankierenden Massnahmen gezielt auf gewisse Branchen wie den Bau sowie das lokale Gewerbe abzielen. Seiner Ansicht nach haben sie dazu beigetragen, das Lohnniveau stabil zu halten und eine Öffnung der Lohnschere sowie eine Zunahme von Jobs mit prekären Arbeitsverhältnissen zu verhindern. Laut dem Konjunkturforscher könnten nämlich bereits einzelne Dienstleistungserbringer, die die Preise unterbieten, die Löhne der betroffenen Branche unter Druck bringen und eine Preisspirale nach unten

auslösen. Die Kehrseite der Medaille ist allerdings, dass durch den ausgebauten Lohnschutz auch die Hochpreisinsel Schweiz zusätzlich gefestigt worden ist.

Dass sich vor allem die niedrigen Löhne gut gehalten haben, könnte im Gegenzug auch auf andere Effekte wie zum Beispiel die Abschaffung des Saisonnierstatutes zurückzuführen sein. Das Saisonnierstatut, das die Vergabe von Kurzaufenthaltsbewilligungen für ausländische Arbeiter in der Schweiz bis 2002 (für Personen aus der EU) bzw. 1991 (für Personen aus anderen Ländern) regelte, förderte die Bildung eines Tieflohnsegments, unter dem auch die Löhne der Schweizer Arbeitskräfte gelitten haben dürften. Dass die Aufenthaltsbewilligungen an den jeweiligen Arbeitgeber gebunden waren, schränkte die Mobilität der Arbeitnehmer ein und sorgte dafür, dass die Löhne tief gehalten werden konnten. Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit war dies laut Michael Siegenthaler nicht mehr so leicht möglich.

Gleichzeitig liegt es aber auf der Hand, dass die flankierenden Massnahmen und die mit der Entsendung von Arbeitskräften verbundenen Vorschriften in gewissen Branchen Schaden anrichten. So leiden vor allem Unternehmen, die auf die Abwicklung kurzfristiger Projekte mit internationalen Teams angewiesen sind, unter der achttägigen Voranmeldefrist. Acht Tagen seien eine relativ lange Zeit für Projekte, die oft nur acht bis zwölf Wochen dauerten, erklärt beispielsweise Johannes Berchtold, Kommunikationsleiter bei McKinsey Schweiz. Dies schränke die Flexibilität massgeblich ein, zumal Projekte in der Regel kurzfristig akquiriert würden, oftmals zeitkritisch seien und die Anwesenheit von Experten verschiedener Länder erforderten.

Aber auch in den (durch die flankierenden Massnahmen) geschützten Branchen zeigen sich nicht unerhebliche Nebenwirkungen. Zusammen mit den arbeitsmarktlichen Regelungen sind nämlich auch Gesamtarbeitsverträge in

den zurückliegenden Jahren wie Pilze aus dem Boden geschossen. Die vertraglich fixierten Löhne, die in der Regel mit zunehmender Berufserfahrung und dem Alter automatisch steigen, tragen dazu bei, einheimische Arbeitskräfte zu verdrängen. Arbeitslose Bauarbeiter dürfen beispielsweise nicht unter ihrer letztbezahlten Lohnklasse eingestellt werden. Entsprechend gross ist die Versuchung, jüngere Arbeitskräfte der untersten Lohnklassen im Ausland zu rekrutieren – wo die meisten geringqualifizierten Bauarbeiter herkommen – anstatt teure, ältere Arbeitskräfte im Inland. Diese landen dann oft in der Arbeitslosigkeit. Entsprechend hoch fällt die Arbeitslosenquote im Bau aus.

Erhebliche Bürokratie

Der bürokratische Aufwand, der zum Schutz vor «Lohndumping» betrieben wird, ist derweil erheblich. So führten die paritätischen und tripartiten Kommissionen 2017 bei rund 44 000 Unternehmen und bei mehr als 170 000 Personen Kontrollen durch. Diese fanden vor allem im Bau- und im verarbeitenden Gewerbe statt. Gemäss Vorgaben der tripartiten Kommission des Bundes sollen jeweils 2% aller Schweizer Arbeitgebenden sowie 50% aller meldepflichtigen Dienstleistungserbringer überprüft werden. Die minimalen Zielvorgaben von jährlich 27 000 wurden im zurückliegenden Jahr auf 35 000 Kontrollen erhöht.

Begründet wird die ausgeprägte Kontrolldichte mit den hohen Schweizer Löhnen, die für Arbeitskräfte aus den umliegenden Ländern eine Magnetwirkung haben. Entsprechend attraktiv ist die Schweiz auch für ausländische Kurzaufenthalter. Im vergangenen Jahr waren hierzulande 239 765 meldepflichtige Personen tätig (mit einem Arbeitseinsatz bis 90 Tage). Im europäischen Vergleich war die Schweiz damit an fünfter Position aller Zielstaaten platziert (nach Deutschland, Frankreich, Belgien und Österreich).

Gemessen an der Gesamtbeschäftigung weisen bloss Luxemburg, Belgien und Österreich einen höheren Anteil an meldepflichtigen Dienstleistungserbringern auf. Umgerechnet entsprechen die Kurzaufenthalter allerdings lediglich 0,6% des gesamthaft in der Schweiz geleisteten Arbeitsvolumens.

«Reflexe», Seite 36