

KOMMENTAR ZUM 16. OBSERVATORIUMSBERICHT

Daniel Lampart, 29. Juni 2020

Die Schweiz vor bedeutenden migrationspolitischen Weichenstellungen

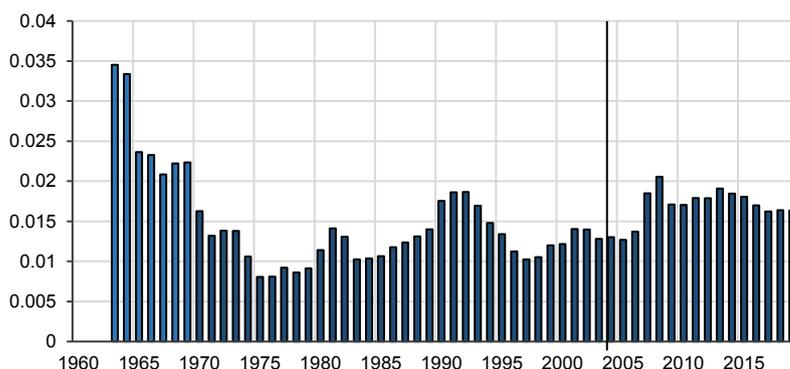
Lohnschutz verstärken, nicht verschlechtern

Personenfreizügigkeit in Verbindung mit Flankierenden besser als Kontingentssysteme

In der Schweizer Migrationspolitik gibt es eine Konstante – unabhängig vom Migrationsregime. Die Zahl der Einwanderer und Einwandererinnen wird weitgehend durch die wirtschaftliche Lage und den Arbeitskräftebedarf der Firmen bestimmt. Das war auch im früheren Kontingentssystem so, wie der oberste Migrationsbeamte Staatssekretär Mario Gattiker offenlegt: „Die Kontingente wurden stets der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt angepasst, eine Begrenzung der Zuwanderung gab es nicht“ (NZZaS, 14. August 2018). Daran würde auch die sonst folgenschwere Annahme der Kündigungsinitiative nichts ändern, wie Alt-Bundesrat Blocher in einem Interview klarmachte: «Die Zuwanderung soll sich jährlich nach den Bedürfnissen der Wirtschaft richten» (NZZaS, 23. Februar 2020).

Einwanderung: Anteil an der ständigen Wohnbevölkerung

(in Prozent)



Quelle: SEM, BFS, eig. Berechnungen. 1963 bis 1969 Beschränkung auf Betriebsebene, ab 1970 nationale Kontingente, ab 2002 FZA. Daten 1963 bis 1982 mit BFS-Immigrationszahlen geschätzt.

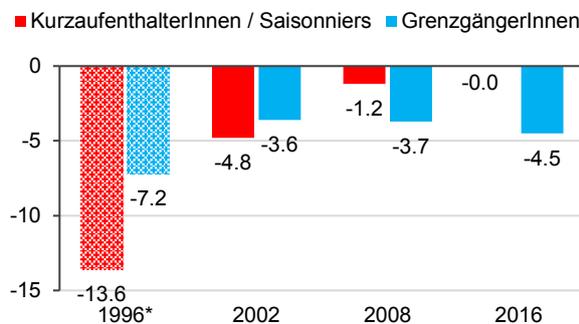
Was sich aber steuern lässt, ist die „Qualität“ der Migration. Nämlich die Arbeitsbedingungen – nicht nur der Migrantinnen und Migranten, sondern auch der einheimischen Arbeitnehmenden – sowie die Qualifikation. Diesbezüglich schneidet die heutige Personenfreizügigkeit mit den Flankierenden Massnahmen am besten ab. Wer unter der Personenfreizügigkeit in die Schweiz einwandern will, braucht eine Anstellung bzw. einen Arbeitsvertrag. Und die Flankierenden verlangen

einen Schutz der Schweizer Löhne. Damit können Lohndruck und die Ausbreitung eines prekären Tieflohnsektors eingedämmt werden.

Kontingentsysteme fördern hingegen Schwarzarbeit, weil die schwarzen Schafe unter den Firmen die Verfahren zu umgehen versuchen. Und die vorgängige Lohnkontrolle bei der Bewilligungsvergabe ist kein Ersatz für die Kontrollen vor Ort. Denn wenn Firmen falsche Angaben machen, fliegt das nicht auf. Nur wenn die tatsächlich bezahlten Löhne kontrolliert werden, ist gewährleistet, dass diese auch korrekt sind. Die Schweizer Lohnstatistiken zeigen, dass Dumping im früheren Kontingentsystem verbreiteter war.

Lohndumping: Statistisch nicht erklärbarer Lohnrückstand 1996 bis 2016

(In Prozent gegenüber der SchweizerInnen)



2002 bis 2016 Seco Observatoriumsbericht 2019, 1996: De Coulon, A. et al. (2003): Analyse der Lohnunterschiede zwischen der ausländischen und der schweizerischen Bevölkerung. In: Wicker, H.-R. et al. (Hg.): Migration und die Schweiz, Seismo, Zürich.

* Die Werte von 1996 dürften den Rückstand aufgrund einer etwas anderen Spezifikation leicht überschätzen.

Sogenannte „Punktesysteme“ sind oft zu arbeitsmarktfrem. Insbesondere wenn das Erreichen einer Punktzahl die Bedingung für einen Aufenthalt ist und nicht der Arbeitsvertrag. Ansonsten haben die Punktesysteme die gleichen Schwächen wie die Kontingente. Die Gefahr von Schwarzarbeit und Dumping ist erhöht.

Scharfe Flankierende und gute Gesamtarbeitsverträge: Bessere Arbeitsbedingungen und angemessener Qualifikationsmix der Einwanderung

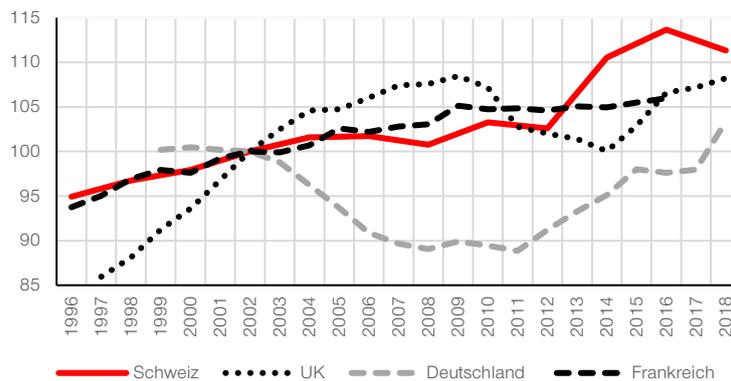
Die Corona-Ansteckungen in der deutschen Fleischverarbeitung haben viele Leute erschreckt. Überraschend waren sie aber nicht. Bereits seit Jahren weisen die Gewerkschaften auf die problematischen Arbeitsbedingungen und Unterkünfte der Arbeiterinnen und Arbeiter aus Bulgarien und Rumänien hin. Und sie haben kritisiert, dass der für die Kontrollen verantwortliche Zoll viel zu wenig tut. Doch die Tieflohnpolitik hatte in Deutschland lange Zeit System. Gesamtarbeitsverträge wurden ausgehöhlt. Und die Lohnkontrollen erfolgten spärlich.¹ Erst mit der Einführung gesetzlichen Mindestlohnes begann sich Lage etwas zu verbessern.

¹ Eine ausgezeichnete Analyse der Lohnkontrollen in Deutschland ist Bosch, G. et al. (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen, Springer Verlag.

Die Schweiz hat auf Druck der Gewerkschaften eine aktivere GAV- und Mindestlohnpolitik betrieben. Die tiefen und mittleren Löhne sind gestiegen – trotz einem widrigen Umfeld mit Frankenüberbewertung. Die flankierenden Massnahmen haben dazu einen wichtigen Beitrag geleistet. Einerseits wurde die Kontrollaktivität erhöht, andererseits entstanden Mindestlöhne in neuen Branchen wie in der Hauswirtschaft oder im Personalverleih.

Entwicklung der Reallöhne – unterstes Dezil

(2002=100)



Quelle: Nationale Statistikämter, Berechnungen SGB

Bei den Lohnkontrollen hinkt Deutschland der Schweiz stark hinterher. In Deutschland kontrolliert der Staat (Zoll) jährlich rund 55'000 Firmen.² In der Schweiz werden die Löhne im Rahmen der flankierenden Massnahmen von den Sozialpartnern (GAV) bzw. durch Sozialpartner und Kantone (Branchen ohne verbindlichen GAV) kontrolliert. 2019 haben sie über 41'000 Firmen überprüft – bei einem Arbeitsmarkt, der rund 10 mal kleiner ist als der deutsche.

Diese lohnpolitischen Versäumnisse in Deutschland machen sich nicht nur bei den Löhnen, sondern auch beim Qualifikationsmix der Einwanderung bemerkbar. Dieser hat sich in Deutschland ungünstiger entwickelt als in der Schweiz. In der Schweiz konnte durch die aktive Politik gegen die Tieflöhne eine stärkere Ausbreitung von prekären Jobs verhindert werden.

Qualifikationszusammensetzung der Einwanderung: Schweiz vs. Deutschland

(Anteile in Prozent)

Quelle: OECD, Berechnungen SGB

² S. dazu die Jahresstatistik 2019 auf www.zoll.de.

Internationalisierung der Arbeitswelt und Internet bei der Personalsuche wichtige Faktoren

Viele der Entwicklungen bei der Migration werden fälschlicherweise der Personenfreizügigkeit zugeschrieben. Doch in der Corona-Zeit mit den geschlossenen Grenzen wurde beispielsweise jedem klar, dass nicht die „Ausländer“ an der steigenden Arbeitslosigkeit bei den älteren Arbeitnehmenden, sondern die schwarzen Schafe unter den Arbeitgebern schuld sind.

Die leichte Zunahme der Migration gegenüber früher ist im Wesentlichen die Folge der Internationalisierung der Arbeitswelt und der Wirtschaft. Seit 2012 ist beispielsweise der Anteil der Berufstätigen, die bei der Arbeit Englisch sprechen von 17.2 auf 20.3 Prozent gestiegen. Die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften hat sich seit den 1990er-Jahren vollständig geändert. Seit rund 15 Jahren – nota bene parallel zur Einführung der Personenfreizügigkeit - werden fast alle offenen Stellen im Internet ausgeschrieben und sind weltweit sichtbar. Vorher mussten die Schweizer Firmen selber aktiv im Ausland Personal suchen. Sei es über Stelleninserate in ausländischen Zeitungen oder im Falle der Saisoniers über Rekrutierungsbüros in Spanien, Portugal usw. Dementsprechend war der Aufwand viel grösser.

Flankierende verstärken, nicht schwächen – Nein zur Kündigungsinitiative

In naher Zukunft steht die Schweiz vor bedeutenden Weichenstellungen. Die Kündigungsinitiative will die Personenfreizügigkeit mit den Flankierenden abschaffen und stellt damit die bedeutenden Fortschritte der Migrationspolitik sowie die Bilateralen Beziehungen mit der EU in Frage. Deshalb lehnt sie der SGB ab. Das vorliegende Rahmenabkommen mit EU hingegen gefährdet die erfolgreichen Flankierenden Massnahmen, indem es beispielsweise den einzigartigen sozialpartnerschaftlichen Vollzug der GAV in Frage stellt und die Schweiz unter Druck setzen würde, sich an den tieferen EU-Kontrollstandards bei den Löhnen zu orientieren («Verhältnismässigkeit»). Der SGB spricht sich gegen die Kündigungsinitiative und gegen das vorliegende Rahmenabkommen aus. Der Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen müssen verbessert, und nicht verschlechtert werden.