

Forschungsinstitut für Arbeit  
und Arbeitsrecht



Universität St.Gallen

**Fred Henneberger / Alexandre Ziegler**

Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur  
Personenfreizügigkeit

Teil 1: Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die  
Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping

Nr. 124 der Reihe DISKUSSIONSPAPIERE des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht  
an der Universität St. Gallen

St. Gallen, Oktober 2011

## **Bericht**

**zuhanden von Herrn Dr. Nicolas Grosjean,  
Stellvertretender Leiter, Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK),  
Parlamentsdienste, 3003 Bern**

# **Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit**

**Teil 1: Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die Wirksamkeit der  
FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping**

**(Bearbeiter: Fred Henneberger und Alexandre Ziegler)**

St. Gallen, den 10. Oktober 2010

Sperrfrist: 21. Oktober 2011

### **Kontaktadresse:**

**PD Dr. Fred Henneberger  
Direktor am FAA-HSG  
Guisanstrasse 92  
9010 St. Gallen  
071/224 2810  
fred.henneberger@unisg.ch**

## **Vorwort**

Am 21. Januar 2010 haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, die GPK des Nationalrates (GPK-N) und die GPK des Ständerates (GPK-S), die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) damit beauftragt, eine Untersuchung zur Aufsicht der flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Personenfreizügigkeit durch den Bundesrat durchzuführen. Am 1. Juli 2010 hat die Subkommission Eidgenössisches Finanzdepartement/Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EFD/EVD) der GPK-N das Mandat präzisiert.

Am 5. Juli 2010 wurde Fred Henneberger – parallel zu anderen Forschungsteams – vom Stellvertretenden Leiter der PVK angefragt, eine Offerte zur Analyse der Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping im Rahmen der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) einzureichen. Dieser Aufforderung ist Fred Henneberger gemeinsam mit Alexandre Ziegler am 17. August 2010 nachgekommen. Nachdem sie im darauf folgenden Selektionsverfahren den Zuschlag vor den anderen Experten(gruppen) erhalten haben, wurden von ihnen in einer 1. Etappe die zur Thematik bestehenden Analysen verschiedener Bundesbehörden und Autoren kritisch hinterfragt. Die Ergebnisse dieser Recherchen wurden der PVK in Berichtsform am 10. Oktober 2010 übermittelt. Die Ursprungsversion dieses Berichts wurde als Anhang 1 in den erläuternden Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 16. Juni 2011 aufgenommen (vgl. CPA 2011: 93-132).

Seit Abgabe des Ursprungsberichts sind einerseits zwei neue Studien zur untersuchten Thematik erschienen (vgl. Aeppli 2010; Cueni/Sheldon 2011). Aus Gründen der Aktualität sind diese als Kapitel II.3.13 und II.3.14 in die vorliegende Version zusätzlich integriert. Andererseits sind in der Zwischenzeit auch der sechste Bericht zur Umsetzung der FlaM (vgl. seco 2011) sowie der siebte Bericht zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt (vgl. seco et al. 2011) publiziert. Da es weder im neuesten Bericht zur Umsetzung der FlaM grundlegende Veränderungen bei den Daten und beim System der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane gegeben hat (vgl. GPK-N 2011: 10) noch der neueste Bericht zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt wesentliche neue Erkenntnisse enthält, wurde aus Ressourcengründen auf eine entsprechende Nachführung der Analysen in den Kapiteln II.2 und II.3 verzichtet. Nur an einzelnen Stellen wurden zur Information kleinere ergänzende Erläuterungen angebracht. Die im vorliegenden Diskussionspapier getroffenen Aussagen und Schlussfolgerungen behalten somit ihre Gültigkeit.

In einer 2., von der Subkommission EFD/EVD der GPK-N bewilligten Etappe wurden eigene Analysen zur Überprüfung der Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping durchgeführt (vgl. Henneberger/Ziegler 2011 und auch CPA 2011: 133-204). Hierbei wurde aufgezeigt, dass die sukzessive Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes sehr wohl zu Lohndruck in der schweizerischen Volkswirtschaft geführt hat (vgl. auch GPK-N 2011: 11).

# Inhalt

<b>VORWORT .....</b>	<b>2</b>
<b>I. AUSGANGSLAGE UND PROBLEMSTELLUNG .....</b>	<b>5</b>
<b>II. KRITISCHE WÜRDIGUNG DER BESTEHENDEN ANALYSEN ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER FLAM ZUR VERHINDERUNG VON LOHN- UND SOZIALDUMPING .....</b>	<b>6</b>
II.1 KRITISCHE WÜRDIGUNG DES 6. BERICHTS DES OBSERVATORIUMS ZUM FREIZÜGIGKEITSABKOMMEN SCHWEIZ-EU ZU DEN AUSWIRKUNGEN DER PERSONENFREIZÜGIGKEIT AUF DEN SCHWEIZER ARBEITSMARKT (VGL. SECO ET AL. 2010) .....	6
II.2 KRITISCHE WÜRDIGUNG DES 5. FLAM-BERICHTS ZUR UMSETZUNG DER FLAM ZUR FREIZÜGIGKEIT IM PERSONENVERKEHR (VGL. SECO 2010) .....	11
II.3 KRITISCHE WÜRDIGUNG WEITERER U.A. IM AUFTRAG DER BUNDESVERWALTUNG ERSTELLTER EXTERNER STUDIEN ZU DEN AUSWIRKUNGEN DER PERSONENFREIZÜGIGKEIT AUF DIE SCHWEIZERISCHE WIRTSCHAFT UND DEN SCHWEIZER ARBEITSMARKT; UNTER KURSORISCHER BERÜCKSICHTIGUNG WEITERER, AUF BESTIMMTE KANTONE BZW. BRANCHEN FOKUSSIERTE STUDIEN .....	16
II.3.1 Makroökonomische Auswirkungen des FZA auf die schweizerische Wirtschaft (vgl. Aeppli/Atukeren/Silverstovs 2008).....	16
II.3.2 Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU auf den schweizerischen Arbeitsmarkt (vgl. Aeppli/Gassebner 2008) .....	18
II.3.3 Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail, Partie I (vgl. CEPP 2008) .....	21
II.3.4 Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail, Partie II ; Proportion de salaires inférieurs au minimum conventionnel (vgl. CEPP 2010) .....	23
II.3.5 Analyse der Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union in Bezug auf den Schweizerischen Arbeitsmarkt (vgl. Flückiger 2005) .....	25
II.3.6 Die Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002-2008 auf die Löhne in der Schweiz (vgl. Gerfin/Kaiser 2010a) .....	27
II.3.7 Makroökonomische Auswirkungen der Personenfreizügigkeit: Simulationen mit einem ökonometrischen Strukturmodell (vgl. Stalder 2008) .....	30
II.3.8 Free migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy (vgl. Stalder 2010) .....	32
II.3.9 Le trasformazioni nel mercato del lavoro ticinese (vgl. Alberton/Gonzalez/Guerra 2008) .....	33
II.3.10 Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe (vgl. BAKBasel 2009) .....	35
II.3.11 Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit (vgl. Flückiger 2007) .....	36
II.3.12 La question du lien entre la main-d'oeuvre frontalière et les salaires dans le canton de Genève au regard de la votation sur la reconduction de l'ALCP (vgl. Ramirez 2008) .....	37
II.3.13 Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit – Eine Neubeurteilung (vgl. Aeppli 2010) .....	38
II.3.14 Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz (vgl. Cueni/Sheldon 2011) .....	42

III. BEITRAG DIESER STUDIEN ZUR BEANTWORTUNG DER ZENTRALEN FRAGE DER WIRKSAMKEIT DER FLAM ZUR VERHINDERUNG VON LOHN- UND SOZIALDUMPING .....	46
LITERATURHINWEISE.....	51

## I. Ausgangslage und Problemstellung

Am 1. Juni 2002 ist das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und den EU15/EFTA-Mitgliedstaaten in Kraft getreten. Nachdem zunächst noch zwei Jahre lang der Inländervorrang und die vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen galten, existiert seit dem 1. Juni 2004 für Kurzaufenthalter<sup>1</sup> (Entsandte, Selbständigerwerbende, Arbeitnehmer bei Schweizer Arbeitgebern) bis maximal 90 Arbeitstage im Kalenderjahr nur noch eine Melde- und keine Bewilligungspflicht mehr. Bis 31. Mai 2007 blieben noch die Kontingente der Kurzaufenthaltsbewilligung L-EG/EFTA bzw. der Daueraufenthaltsbewilligung B-EG/EFTA für EU15-Staatsangehörige sowie Grenzzonen für Grenzgänger bestehen. Seit dem 1. Juni 2007 haben jedoch EU15-Staatsangehörige (plus Malta und Zypern) nunmehr freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt; zudem können sie unter erleichterten Bedingungen bis zu 90 Tagen pro Jahr in der Schweiz als Selbständige Dienstleistungen erbringen. Seither kommen auch Grenzgänger in den Genuss der umfassenden geografischen Mobilität (vgl. seco et al. 2010: 9-10).

Begleitend zur sukzessiven Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes sind am 1. Juni 2004 die sog. flankierenden Massnahmen (*FlaM*) in Kraft getreten. Diese sollen trotz erwartetem Immigrationsdruck verhindern, dass sich die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen in der Schweiz verschlechtern (*Vermeidung von Lohn- und Sozialdumping*) (vgl. seco 2010: 8). Während die kantonalen Vollzugsorgane mit den kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (ave GAV) die Einhaltung der orts-, branchen- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrollieren, überprüfen die von den Sozialpartnern betrauten paritätischen Kommissionen (PK) die Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen mit ave GAV (vgl. PVK 2010: 8-10; seco 2004). In beiden Fällen finden verstärkt Kontrollen in sog. Fokusbranchen statt. Zentral ist, dass die vorgängigen Kontrollen durch nachträgliche ersetzt wurden und trotz Fokussierung auf sensible Bereiche nur punktuell und nicht systematisch durchgeführt werden (vgl. seco 2004: 1).

Inzwischen liegen sechs Berichte zu den *Auswirkungen der Personenfreizügigkeit* auf den Schweizer Arbeitsmarkt seitens des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), des Bundesamtes für Migration (BFM), des Bundesamtes für Statistik (BFS) und des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) sowie fünf Berichte zur *Umsetzung der FlaM* seitens des seco vor. Daneben wurden u.a. vom seco, dem BFM und dem BFS eine Reihe von vor allem makroökonomischen Expertisen in Auftrag gegeben. Ausserdem wurden einige auf bestimmte Kantone und/oder bestimmte Branchen fokussierte Studien erstellt. Der vorliegende Bericht setzt sich mit den Ergebnissen dieser Untersuchungen kritisch auseinander mit dem Ziel, den Kenntnisstand über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und die Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen

---

<sup>1</sup> Alle Personenbezeichnungen in diesem Bericht gelten für beide Geschlechter.

zusammenzufassen. Da Sozialdumping sehr eng mit Lohndumping verbunden ist, werden sich unsere Ausführungen auf die Frage der Verhinderung von Lohndumping konzentrieren.

## **II. Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping**

### **II.1 Kritische Würdigung des 6. Berichts des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt (vgl. seco et al. 2010)**

Ziel des sechsten Observatoriumsberichts ist es, die Auswirkungen des FZA auf die Migration und den Schweizer Arbeitsmarkt seit Inkrafttreten des Abkommens am 1. Juni 2002 zu analysieren (S. 3). Hierzu werden die *Wanderungsbewegungen*, die *Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt* (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne) sowie die *Auswirkungen auf die Sozialversicherungen* einer genaueren Betrachtung unterzogen. Hierbei zeigt sich Folgendes (S. 3-6):

#### *A. Wanderungsbewegungen*

- In Folge der Einführung des FZA gewann die Zuwanderung aus den EU17/EFTA-Staaten stark an Bedeutung. In den elf Jahren vor Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit (1991-2001) betrug der Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung im Durchschnitt minus 400 Personen pro Jahr. In der Periode 2002-2009 lag der entsprechende Saldo bei jährlich plus 31'200 Personen (S. 16).
- Die jüngste Wirtschaftskrise beginnend im 3. Quartal 2008 hatte einen deutlichen Rückgang der Netto-Zuwanderung zur Folge (S. 16). Die Netto-Zuwanderung reagierte also weiterhin auf die Konjunktur, blieb jedoch – im Vergleich zu früheren Abschwungphasen – auf relativ hohem Niveau.
- Nach Einführung des FZA mit den 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten (EU8-Staaten) am 1. April 2006 resultierte in den ersten vier Jahren eine deutliche Zunahme des Wanderungssaldos auf durchschnittlich 4'000 Personen pro Jahr. Auch hier führte die jüngste Wirtschaftskrise zu einem sichtbaren Rückgang der Netto-Zuwanderung (S. 14). Gemessen am gesamten Wanderungssaldo ist die Migration aus den EU8-Staaten sowie Bulgarien und Rumänien bisher von relativ geringer Bedeutung (S. 16).
- Das FZA brachte auch Erleichterungen bei der Einstellung von Grenzgängern. So wuchs die Grenzgängerbeschäftigung in der Periode 2002-2009 im Durchschnitt um etwa 4% pro Jahr, während sie in den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991-2001) um durchschnittlich 1% pro Jahr *abnahm* (S. 17). Im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise flachte sich der Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung stark ab, blieb aber positiv (S. 17-18).

- Zwischen 2004 und 2008 nahm das geleistete Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter von 9'800 auf 18'400 Ganzjahresarbeitskräfte zu. Im Jahr 2009 verringerte es sich im Zuge der Wirtschaftskrise auf 15'700 Ganzjahresarbeitskräfte (S. 19).
- Das FZA bewirkte in allen Regionen der Schweiz eine erhebliche Zunahme der Bevölkerung aus dem EU/EFTA-Raum. Überdurchschnittliche Anstiege des Wanderungssaldos verzeichneten – vor allen wenn die Grenzgänger mit einbezogen werden – das Tessin, die Westschweiz und die Ostschweiz. Im Tessin war im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise 2008-2009 auch der stärkste Rückgang der Netto-Zuwanderung zu verzeichnen (S. 30).
- Mit dem Inkrafttreten des FZA akzentuierte sich der Trend zur Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften. Von den zwischen Juni 2002 und Mai 2008 (zwischen Juni 1986 und Mai 1996) neu zugewanderten Arbeitskräften hatten über 83% (nur 61%) einen Sekundarstufe II-Abschluss und 53% (lediglich 22%) eine Ausbildung auf Tertiärstufe (S. 25). Der Anteil an zugewanderten Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung lag damit deutlich über dem entsprechenden Anteil der in der Schweiz erwerbstätigen Bevölkerung.

#### *B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt*

- Praktisch alle Branchen der Schweizer Wirtschaft nutzten die Möglichkeiten des FZA, wodurch der Beschäftigungsanteil von Personen aus den EU17/EFTA-Staaten zunahm (S. 47).
- Die Zuwanderung aus den EU17/EFTA-Staaten konzentrierte sich dabei in den letzten Jahren stark auf Berufsgruppen, in welchen auch ansässige Arbeitskräfte zusätzlich Beschäftigung fanden. 69% der Zunahme der Anzahl Beschäftigten aus den EU15/EFTA-Staaten (inkl. Grenzgänger) zwischen 2003 und 2009 entfielen auf Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker und gleichrangige Berufe. In all diesen Berufskategorien lagen die Erwerbslosenquoten unter dem Durchschnitt. Die Mehrheit der Zuwanderer verfügte über eine gute Ausbildung, was dem wachsenden Bedarf an gut qualifizierten Arbeitskräften der Unternehmen in der Schweiz entsprach (S. 42-44).
- Über den letzten Wirtschaftsaufschwung (2003-2009) hinweg konnte deshalb die Erwerbstätigenquote der 25-64-jährigen Bevölkerung in der Schweiz insgesamt gesteigert werden. Schweizer *und* Bürger aus EU17/EFTA-Staaten profitierten davon (S. 40-41).
- In der jüngsten Wirtschaftskrise verringerte sich die sehr starke Zuwanderung mit einer gewissen Verzögerung. Allerdings blieb der Wanderungssaldo auch 2009 im positiven Bereich (S. 22) und erreichte einen im längeren Zeitvergleich relativ hohen Stand (S. 28-29). Dies trug dazu bei, dass der Einbruch der Wirtschaftsleistung in der Schweiz im Vergleich zu vielen anderen Industrienationen und zu unseren Nachbarländern moderater ausfiel (S. 5). Neben der starken Ausdehnung der Kurzarbeit stützte die anhaltende Net-



to-Zuwanderung die Binnenwirtschaft über die Konsumausgaben und über Bauinvestitionen (S. 35-36). Jene Sektoren, welche von der Wirtschaftskrise wenig betroffen waren, konnten weiterhin Arbeitskräfte im EU/EFTA-Raum rekrutieren. Kurz- und Daueraufenthalter verzeichneten auch 2009 deutliche Beschäftigungsgewinne, Schweizer hingegen leichte Beschäftigungsverluste (S. 39).

- Im letzten Abschwung stieg die Arbeitslosigkeit vor allem in der Industrie, aber auch im Baugewerbe rasch und kräftig an. Letzteres war – angesichts der robusten Baukonjunktur – eher überraschend. Dass hier momentan gewisse Verdrängungsprozesse stattfinden, ist nicht auszuschliessen (S. 48).
- Allerdings fiel der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei den kürzlich zugewanderten Personen überproportional aus (S. 50). Dies gilt vor allem für die deutschen Staatsangehörigen. Die neu zugewanderten und zuletzt eingestellten Arbeitskräfte dürften also ein höheres Entlassungsrisiko als langjährig ansässige Arbeitskräfte gehabt haben (S. 52-54).
- Schliesslich stellt man fest, dass sich die Zuwanderung in den Branchen mit den stärksten Anstiegen der Arbeitslosigkeit auch relativ am stärksten verringert hat, was eine gewisse Entspannung am Arbeitsmarkt bewirkt (S. 56-57).
- In Bezug auf die Auswirkungen des FZA auf die regionale Entwicklung der Arbeitslosigkeit lassen sich keine klaren Schlüsse ziehen (S. 57-62). Nicht auszuschliessen ist, dass sich die Arbeitslosigkeit in Regionen mit einer signifikanten Zuwanderung wenig qualifizierter Arbeitskräfte (Westschweiz und Tessin) im letzten Aufschwung etwas langsamer zurückbildete.<sup>2</sup>
- Nach Inkrafttreten des FZA wich die allgemeine Lohnentwicklung nicht stark von jener in den Jahren zuvor ab. Sie folgte zudem stets dem typischen konjunkturellen Muster (S. 63-65).
- Signifikante Veränderungen in der Lohnverteilung waren ebenfalls nicht festzustellen. Insbesondere entwickelten sich die Löhne im unteren Bereich der Lohnverteilung nicht wesentlich anders als die Löhne insgesamt (S. 66).
- Auch die Einstiegslohne entwickelten sich nur unwesentlich schwächer als die Löhne insgesamt. Ausnahmen bildeten die Bereiche Industrie, Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie die öffentliche Verwaltung. Allerdings sind sowohl die Einstiegslohne von Grenzgängern, Dauer- und Kurzaufenthaltern, wie auch deren Löhne insgesamt stärker gewachsen als jene von Schweizern und niedergelassenen Ausländern. Dies wird gedeutet als tendenzielle Angleichung in den Lohndifferenzen zwischen beiden Personengruppen, die dazu führen könnte, eine allfällige dämpfende Wirkung der Zuwande-

---

<sup>2</sup> Im neuesten, 7. Bericht wird in Regionen mit hohen Grenzgängerzahlen (Genfersee, Nordwestschweiz und Jurabogen; vgl. seco et al. 2011: 92-93) eine relative Verschlechterung der Arbeitslosenzahlen gegenüber den Nicht-Grenzgängerregionen konstatiert (vgl. ebd.: 105-109).

rung auf die Löhne der ansässigen Arbeitskräfte über die Zeit hinweg zu vermindern (S. 70-71).

- Nach Branchen desaggregiert ist denkbar, dass in den Bereichen Immobilien, Informatik, Forschung und Entwicklung (F&E), Dienstleistungen für Unternehmen sowie im Baugewerbe die Lohnentwicklung durch eine starke Zuwanderung relativ zu anderen Branchen eher gedämpft wurde (S. 68). U.a. im Baugewerbe konnte ein relatives Absinken der tiefsten Löhne (10%-Quantil) nicht ganz verhindert werden (S. 70; vgl. analog seco et al. 2011: 65).
- Die Frage, ob die allgemeine Lohnentwicklung durch die Zuwanderung der letzten Jahre gedämpft wurde, wird kontrovers beurteilt, was insgesamt für gemässigte Effekte spricht (S. 6). Hingegen hat die starke Zuwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften die Lohnentwicklung auf höheren Qualifikationsstufen etwas abgeschwächt. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass auf Stellen, welche sehr selbständiges Arbeiten voraussetzen, die geringsten Lohnsteigerungen zu verzeichnen waren. Dieses Ergebnis überrascht, da die Unternehmen gerade hier eine starke Nachfrage nach Arbeitskräften manifestierten. Dies legt den Schluss nahe, dass das FZA in diesem Segment einer stärkeren Lohnsteigerung entgegengewirkt hat (vgl. analog seco et al. 2011: 62-63). Auch im Bereich der höchst anspruchsvollen Arbeiten verlief die Lohnentwicklung unterdurchschnittlich (S. 65; vgl. analog seco et al. 2011: 63).

### *C. Auswirkungen auf die Sozialversicherungen*

- Die finanziellen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit waren im Bereich der Sozialversicherungen geringer als ursprünglich erwartet. Insbesondere die Kosten für die Kranken- und die Arbeitslosenversicherung lagen deutlich unter den Erwartungen (S. 74-76).
- Die Arbeitskräfte aus den EU25-Mitgliedstaaten leisten in der Schweiz deutlich mehr Beiträge als sie Sozialversicherungsleistungen beziehen. Für die Stabilität der schweizerischen Sozialwerke, welche wie die AHV oder die IV im Umlageverfahren finanziert werden, hat sich die Personenfreizügigkeit als positiv erwiesen. (S. 77-88).

*Zusammenfassend lässt sich festhalten:*

Seit Einführung der Personenfreizügigkeit ist die Netto-Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten deutlich angestiegen. Hierbei ist der Trend zur Zuwanderung vor allem von hoch qualifizierten Arbeitskräften evident. Die anhaltende Netto-Zuwanderung stützte die Binnenwirtschaft über die Konsumausgaben und über Bauinvestitionen (S. 35-36). Wenngleich die jüngste Wirtschaftskrise zu einem sichtbaren Rückgang der Netto-Zuwanderung führte, blieb sie aber im Vergleich zu früheren Abschwungphasen auf relativ hohem Niveau.

Die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten konzentrierte sich stark auf Berufsgruppen, in welchen auch ansässige Arbeitskräfte in der Aufschwungphase zusätzlich Beschäftigung fanden. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass vor allem im Grenzgängersegment verstärkt auch Hilfsarbeitskräfte zugewandert sind, die zu einer höheren Erwerbslosigkeit bei dieser Berufsgruppe geführt hat (S. 43-44). Letzteres wird im Bericht nicht besonders kommentiert. In der jüngsten Wirtschaftskrise verzeichneten nur Schweizer im Jahr 2009 (leichte) *Beschäftigungsverluste* im Vergleich zum Vorjahr (S. 38-39). Auch dieses Phänomen, welches auf eine Stützung der Verdrängungsthese hindeutet, wird im Bericht nicht als solches kommuniziert.

Nicht auszuschliessen ist, dass derzeit im Baugewerbe sowie in Regionen mit einer signifikanten Zuwanderung wenig qualifizierter Arbeitskräfte (Westschweiz und Tessin) gewisse Verdrängungsprozesse zulasten der ansässigen Arbeitskräfte via höhere Arbeitslosigkeit stattfinden.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene konnten weder bei der allgemeinen Lohnentwicklung noch bei den Einstiegslohnen oder in der Lohnverteilung signifikante Veränderungen identifiziert werden. Allerdings sind sowohl die Einstiegslohne von Grenzgängern, Dauer- und Kurzaufenthaltern, wie auch deren Löhne insgesamt stärker gewachsen als jene der ansässigen Arbeitskräfte. Dies wird als Hinweis für eine tendenzielle Angleichung der Lohnunterschiede gedeutet. Anders interpretiert, verbirgt sich u.E. dahinter Lohndruck für das inländische Arbeitsangebot, dessen Lohnentwicklung wegen der starken Zuwanderung schwächer ausfällt. Diese Aussage gilt insbesondere für die höheren Qualifikationsstufen (S. 65). Dass die Löhne von Grenzgängern, Dauer- und Kurzaufenthaltern stärker gewachsen sind als jene der Ansässigen hängt in hohem Masse mit deren durchschnittlich höherem Qualifikationsniveau zusammen. In einzelnen Branchen wurde die Lohnentwicklung durch eine starke Zuwanderung gedämpft (S. 68). Im Baugewerbe konnte selbst ein relatives Absinken der tiefsten Löhne nicht verhindert werden (S. 70).

Die Aussage, dass die Arbeitskräfte aus den EU-Mitgliedstaaten derzeit deutlich mehr Beiträge zahlen als sie Sozialversicherungsleistungen beziehen, überrascht vor dem Hintergrund einer Phase, die weitgehend von wirtschaftlichem Wachstum geprägt war, und der Tatsache, dass vermehrt junge, gut Qualifizierte den Schweizer Arbeitsmarkt betreten, nicht.

*Abschliessend* sei bemerkt: Die Wirksamkeit der FlaM ist nicht explizit Gegenstand der vorliegenden periodischen Berichterstattung. Die facettenreich angelegte, aber rein deskriptive Analyse dient hauptsächlich der Beschaffung von Informationen über die Auswirkungen des FZA auf die Wanderungsströme zwischen der Schweiz und dem Ausland sowie deren Auswirkungen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt (S. 89). Aufgrund ihres rein deskriptiven Charakters gelingt es der Untersuchung nicht, *ursächliche* Zusammenhänge zwischen FZA und Wirkungen auf Migration und Arbeitsmarkt zu identifizieren. Hierzu wären klare Hypothesen zu formulieren und gegebenenfalls Alternativhypothesen zu testen. Derartige wissenschaftliche Studien zu den Auswirkungen des FZA sind momentan für die Schweiz keine verfügbar (S. 89). Diese Aussage

ist schlichtweg falsch (vgl. z.B. Stalder 2008 und 2010 sowie Gerfin/Kaiser 2010). So fällt die Bilanz der Personenfreizügigkeit in den offiziellen Stellungnahmen viel zu einseitig positiv aus (vgl. exemplarisch Brunetti/Bucher 2008; Weber 2010). Als wichtigste „Erkenntnisse“ werden destilliert (vgl. Brunetti/Bucher 2008: 6): Kurzfristig eine Eindämmung von Engpässen beim Arbeitsangebot während einer Aufschwungphase und langfristig positive Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und die Arbeitsproduktivität. Dies ist umso überraschender,<sup>3</sup> als in den Observatoriumsberichten – wenngleich sehr rudimentär<sup>4</sup> – durchaus Bezug genommen wird auf kritische Ergebnisse von Studien zu den Auswirkungen des FZA, von denen viele im Auftrag von Bundesbehörden verfasst worden sind (vgl. Kapitel II.3).

## **II.2 Kritische Würdigung des 5. FlaM-Berichts zur Umsetzung der FlaM zur Freizügigkeit im Personenverkehr (vgl. seco 2010)**

Der fünfte FlaM-Bericht, welcher sich auf die Periode vom 01.01.-31.12.2009 bezieht, hat zum Ziel, ein umfassendes Bild über die Wirksamkeit der FlaM zu liefern. Er gibt über die *Kontrolltätigkeit* der Organe Auskunft, welche für den Vollzug der FlaM zuständig sind (TPK in Branchen ohne ave GAV und PK in Branchen mit ave GAV), und beinhaltet ebenfalls Informationen über den Umfang der vermuteten *Verstösse* und deren *Sanktionierung*.

### *A. Kontrollwesen*

Die Kontrollen finden in zwei Bereichen statt:

- Kontrolle der Einhaltung der Meldepflicht und der Lohn- und Arbeitsbedingungen für Kurzaufenthalter aus den EU/EFTA-Mitgliedstaaten unter 90 Tagen (entsandte Arbeitnehmer, Arbeitnehmer bei Schweizer Arbeitgebern und selbständige Dienstleistungserbringer);
- Kontrolle der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Schweizer Arbeitgebern.

Im Jahr 2009 waren 120'281 Kurzaufenthalter in der Schweiz für eine Erwerbstätigkeit gemeldet. Da die meisten davon nur sehr kurz in der Schweiz verweilten, verrichteten sie ein Arbeits-

---

<sup>3</sup> Seit Mitte 2007 jedenfalls ist die pro Kopf gemessene Potentialwachstumsrate der Schweizer Wirtschaft, welche den Anstieg des Wohlstands der Schweizer Bevölkerung misst, unter ihren langfristigen Durchschnitt gefallen. Ob bzw. inwieweit die Personenfreizügigkeit das Wachstum des Potenzialoutputs pro Kopf beeinflusst hat, lässt sich derzeit nicht abschliessend beurteilen (vgl. Minsch/Sturm 2011: 23-25).

<sup>4</sup> Beispielsweise werden zwar die beiden Studien von Stalder (2008 und 2010) erwähnt (S. 46). Interessanterweise werden aber die Ergebnisse aus der für die Einschätzung der Folgen der Personenfreizügigkeit wesentlich wichtigeren neueren Untersuchung nicht präsentiert.

volumen von rund 15'700 Jahresarbeitskräften, was etwa 0,45% der vollzeitäquivalenten Beschäftigung entspricht (Tabelle 2.2.a, S. 11). Infolge der Konjunkturlage verringerte sich die Anzahl Kurzaufenthalter im Vergleich zum Vorjahr um 13%. Der Anteil des von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern verrichteten Arbeitsvolumens an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung variiert stark nach Kantonen. Er ist in den grenznahen Kantonen GR, TI, VS, GE, BS, VD und JU besonders hoch, in der Zentralschweiz hingegen gering (Abbildung 2.2.c, S. 12). Nach Branchen desaggregiert ist der Anteil im Baunebengewerbe, bei den persönlichen Dienstleistungen und beim Bauhauptgewerbe am höchsten (Tabelle 2.2.c, S. 14).

Der Umfang der Kontrolltätigkeit im Jahr 2009 lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

- Von den 61'915 meldepflichtigen entsandten Arbeitnehmern und selbständigen Dienstleistungserbringern wurden 30'249 kontrolliert, was einem Anteil von 49% entspricht (Tabelle 4.1.c, S. 22). Darin nicht enthalten sind Kontrollen, welche durch die PK von kantonalen ave GAV durchgeführt wurden. Für diese liegen Angaben nur für sechs Kantone (BL, BS, GE, TI, VD und ZH) vor (Tabelle 4.1.b, S. 21). Um die Wirksamkeit der Kontrollen zu beurteilen, wäre es wichtig, Informationen über die Kontrollen durch diese kantonalen PK zu haben.
- Es wurden ebenfalls 66'984 Arbeitnehmer kontrolliert, welche bei 16'684 Schweizer Arbeitgebern beschäftigt waren (S. 21-22). Dies entspricht einem Anteil von rund 4% der 451'758 Schweizer Arbeitsstätten und von 1,7% der 4,045 Millionen unselbständig Beschäftigten in der Schweiz.<sup>5</sup> Der Bericht betont, dass das Ziel, wonach jährlich ca. 2% der Schweizer Arbeitgeber und in Fokusbranchen ca. 3% der Schweizer Arbeitgeber kontrolliert werden sollen, damit übertroffen wurde. Es ist aber anzumerken, dass selbst eine jährliche Kontrolle von 4% aller Betriebe bedeutet, dass jeder Betrieb im Durchschnitt nur alle 25 Jahre überprüft wird, was äusserst selten ist.

Der Bericht enthält eine Reihe von Tabellen, welche zusätzliche Informationen über die Anzahl Kontrollen im Entsendewesen und bei Schweizer Arbeitgebern nach Kantonen und nach Branchen desaggregiert liefert. Diese Angaben ermöglichen es aber nicht zu beurteilen, wie gut die Kontrollen über Branchen und Kantone verteilt sind. Dafür gibt es zwei Gründe. Erstens fehlen – wie bereits erwähnt – Daten über die Kontrolltätigkeit von kantonalen PK. Zweitens fehlt in jeder Tabelle die Grundgesamtheit der Betriebe oder Beschäftigten pro Branche oder Kanton.

Um gesicherte Aussagen über die Kontrolltätigkeit machen zu können, wäre es u.E. sinnvoll, diese pro Branche oder Kanton folgendermassen zusammenzufassen (dies gilt sowohl für die

---

<sup>5</sup> Anzahl Arbeitnehmende (inkl. Lehrlinge) per 30. Juni 2009 gemäss der Statistik „Erwerbstätige gemäss Erwerbstätigenstatistik (ETS)“ des BFS, [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/01.html#parsys\\_00071](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/01.html#parsys_00071).

Anzahl Betriebe als auch für die Anzahl Arbeitnehmer, und sowohl für die Kontrollen im Entsendebereich als auch für Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern):<sup>6</sup>

		Zuständigkeit											
Branche	Kanton	TPK Bund			TPK Kanton			Zentrale PK			Kantonale PK		
		Anzahl gesamt	Anzahl kontrolliert	% kontrolliert	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Die Summe der Werte in den vier Zuständigkeitsbereichen entspricht der Gesamtanzahl Beschäftigter oder Arbeitgeber (*Grundgesamtheit* oder Kontrollldomäne). Damit wird es möglich, einen umfassenden Überblick über die *relative* Kontrolltätigkeit zu erreichen. Ebenso kann sichergestellt werden, dass kein Bereich kontrollfrei bleibt.

### B. Umfang der Verstösse

Der Bericht liefert ebenfalls Informationen über den Umfang der vermuteten Verstösse. Gemessen an der Anzahl kontrollierter Personen beträgt die Verstossquote bei den Löhnen 22% bei Schweizer Arbeitgebern und 25% im Entsendebereich für Kontrollen, welche durch die PK durchgeführt wurden. Bei durch TPK durchgeführten Kontrollen betragen diese Anteile 3% und 10%. Die Verstossquoten gegen andere Bestimmungen als die Löhne betragen 16% bei den Kontrollen durch die PK und 4% bei den Kontrollen durch die TPK (Tabelle 4.2.a, S. 32).

Aus diesen Quoten können jedoch leider keine Schlüsse auf die Gesamtsituation gezogen werden. Der Grund besteht darin, dass viele Kontrollen *aufgrund eines Verdachts* durchgeführt werden. Eine hohe Verstossquote könnte deshalb lediglich die Tatsache widerspiegeln, dass die Verdachtsfälle begründet waren; diese Sichtweise wird im Bericht grundsätzlich vertreten (z.B. S. 7, 31 und 54). Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass die Tatsache, dass verdächtige Betriebe häufiger kontrolliert werden, die hohen Verstossquoten in bestimmten Kantonen und Branchen *nicht erklären kann*. So übertreffen in den Tabellen 4.4.f, 4.4.g, 4.4.h und 4.4.i des Berichts die Verstossquoten in einer Reihe von Kantonen und Branchen den Anteil der auf Verdacht durchgeführten Kontrollen sichtbar. Zum Beispiel werden in den Kantonen AG und NE nur 5% der Kontrollen auf Verdacht durchgeführt; die Verstossquoten bei den Lohnbestimmungen betragen aber 19% bzw. 33% (Tabelle 4.4.f, S. 47). Analog wurden im Holzbaugewerbe nur 2% der Kontrollen auf Verdacht vorgenommen, aber die Verstossquote bei den Löhnen erreicht 40% (Tabelle 4.4.g, S. 48).

<sup>6</sup> In den Tabellen 4.1.i und 4.1.j des Berichts werden zwar Anteile berechnet. Diese beziehen sich aber auf den Anteil der Kontrollen in einer Branche an der Gesamtzahl der Kontrollen. Ohne Informationen über die Grösse der einzelnen Branchen ist es nicht möglich zu beurteilen, ob in den verschiedenen Branchen und Kantonen hinreichend kontrolliert wird.

Um Aussagen über die tatsächliche Situation bei den Verstössen machen zu können, würde es sich empfehlen, die Verstossquoten getrennt für Kontrollen auszuweisen, welche auf Verdacht und solche, welche rein zufällig durchgeführt wurden, und zwar nach folgendem Muster:

Branche	Kanton	Anzahl gesamt	Auf Verdacht kontrolliert				Zufällig kontrolliert			
			Anzahl Kontrollen	Kontroll- häufigkeit	Verstossquote Löhne	Verstossquote Andere	...	...	...	...

Die Verstossquote bei den Kontrollen auf Verdacht gibt Auskunft darüber, *wie erfolgreich die potentiellen Problembetriebe und -branchen identifiziert werden*. Die Verstossquote bei den zufällig vorgenommenen Kontrollen informiert ihrerseits über die *Wirksamkeit der FlaM*.

Der Bericht anerkennt, dass die Messung der Verstösse nicht einfach ist. Hauptgrund dafür sind die kantonal unterschiedlichen Definitionen von Lohnunterbietung (dies betrifft die Kontrollen durch die TPK) (vgl. auch PVK 2011: 15, 19, 22 und 28). Es würde sich empfehlen, die verwendeten Definitionen zusammenzufassen und wenn nötig zu vereinheitlichen. Die äusserst mangelhafte Erfassung der Verstösse durch die PK hingegen wegen Nicht-Meldung an die kantonalen Behörden trotz gesetzlicher Verpflichtung hierzu (vgl. Art. 9 EntsG<sup>7</sup>), weist auf grosse Umsetzungs- und Kontrolldefizite hin (vgl. auch PVK 2011: 20 und 22).

### C. Sanktionswesen

Der Bericht beinhaltet schliesslich Informationen zu den Sanktionen. Unterschieden werden *staatliche Sanktionen* und *von den PK verhängte Sanktionen aus ave GAV*. Hierbei lässt sich Folgendes feststellen:

- Staatliche Sanktionen im Meldewesen umfassen Verwarnungen, Bussen wegen Meldeverstössen sowie Dienstleistungssperren wegen nicht bezahlter Bussen bei Meldeverstössen. Im Bericht wird die Anzahl solcher Fälle angegeben, die *Anteile dieser Sanktionen an den festgestellten Verstössen aber nicht ausgewiesen*, was es schwierig macht nachzuvollziehen, ob Verstösse wirklich systematisch sanktioniert werden. Das Gleiche gilt in Bezug auf staatliche Sanktionen gegen Entsendebetriebe wegen Verstössen gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen (sowohl in Branchen mit als auch in solchen ohne ave GAV).

<sup>7</sup> Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), SR 823.20.

- Bei den durch die PK verhängten Sanktionen fällt auf, dass die Anzahl Konventionalstrafen und Fälle auferlegter Kontrollkosten *deutlich geringer sind als die Anzahl Betriebe mit Verstössen* (Tabellen 4.3.e und 4.3.f, S. 40-41). Der Bericht schliesst daraus, dass es sich bei einem Teil der durch die PK gemeldeten Verstösse lediglich um geringfügige Verstösse handelt (S. 40). Diese Folgerung ist natürlich keineswegs zwingend; es ist z.B. auch denkbar, dass die PK auf die Verhängung der Sanktionen verzichten, weil sie Schwierigkeiten haben, die Bezahlung zu erzwingen.

Aufgrund der im Bericht verfügbaren Daten kann die Wirksamkeit der Sanktionen nur schwer beurteilt werden. Empfehlenswert wäre es, den gesetzmässig vorgesehenen Verlauf bei Feststellung eines Verstosses in Schritten darzustellen und in jedem Schritt zu zeigen, welcher Anteil der Betriebe in den nächsten Schritt kommt (z.B. von den festgestellten Verstössen, wie viele führen zu Sanktionen, wie viele zu Einigungsverfahren, usw.).

Der Bericht versucht ebenfalls, Aussagen über die *Wirksamkeit der Sanktionen* auf Basis der *Anzahl Rückfälle* zu machen. Konkret schliesst er aus der relativ kleinen Anzahl von Rückfällen auf die Wirksamkeit der Sanktionen. Dies ist jedoch problematisch, weil Betriebe, bei welchen ein Verstoß festgestellt wurde, im folgenden Jahr *nicht systematisch kontrolliert werden*. Um die Wirksamkeit der FlaM zu messen würde es sich empfehlen, die Betriebe, die sich in einem Jahr nicht korrekt verhalten haben, im nächsten Jahr zwingend wieder zu kontrollieren.

*Zusammenfassend* ist festzuhalten, dass der Bericht wertvolle Informationen über die Anzahl Kontrollen, Verstösse und Sanktionen liefert, aus den oben erwähnten Gründen aber nur wenige Aussagen darüber zulässt, ob einerseits in den verschiedenen Branchen und Kantonen hinreichend kontrolliert wird, und ob andererseits die FlaM wirksam sind, also (1) wie verbreitet die Verstösse gesamthaft betrachtet überhaupt sind, und (2) inwieweit die Kontrollen tatsächlich zu Sanktionen und zu einer Verhaltensänderung seitens der Unternehmen führen.



### **II.3 Kritische Würdigung weiterer u.a. im Auftrag der Bundesverwaltung erstellter externer Studien zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die schweizerische Wirtschaft und den Schweizer Arbeitsmarkt; unter kursorischer Berücksichtigung weiterer, auf bestimmte Kantone bzw. Branchen fokussierte Studien**

#### *II.3.1 Makroökonomische Auswirkungen des FZA auf die schweizerische Wirtschaft (vgl. Aepli/Atukeren/Siliverstovs 2008)*

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die makroökonomischen Auswirkungen des FZA auf die schweizerische Wirtschaft mit dem strukturellen Makromodell der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF-Makromodell) zu analysieren. Der Simulationszeitraum umfasst das 3. Quartal 2002 bis zum 4. Quartal 2007. Hierbei wird die tatsächlich eingetretene Entwicklung der Schweizer Wirtschaft (Basisszenario) mit der hypothetischen Entwicklung verglichen, die sich ergeben hätte, wenn das FZA nicht in Kraft getreten wäre (Alternativszenario) (S. 29). Da letztere nicht beobachtet werden kann, müssen verschiedene Annahmen für die Simulation getroffen werden. Zunächst muss abgeschätzt werden, welcher Anteil des Anstiegs der Ausländerzahl aus dem EU-Raum in die Schweiz auf das FZA zurückzuführen ist. Die Autoren gehen hierbei von der Differenz im durchschnittlichen Migrationssaldo pro Jahr vor Inkrafttreten des FZA mit demjenigen nach Inkrafttreten des FZA sowie der Tatsache aus, dass nur rund 50% der Einwanderer in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Anhand dieser Überlegungen berechnen sie eine jährliche Differenz im Migrationssaldo der Erwerbspersonen aus den EU15-Staaten von ungefähr 7'000 Personen. Davon ausgehend, dass weitere Einflüsse auf die Einwanderung vorhanden sind, nehmen sie schliesslich eine Zahl von jährlich 4'000 zusätzlichen Erwerbspersonen aus der EU als realistisch an (S. 33-35).

Die zweite Simulationsannahme betrifft die verbesserte Lage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, die nur durch die zusätzlichen Arbeitskräfte ermöglicht worden ist. Es wird unterstellt, dass die eingewanderten EU-Bürger primär in den Unternehmen tätig sind, welche zuvor an chronischem Arbeitskräftemangel gelitten haben und bei denen deshalb ein wesentlicher Nachfrageüberhang bestand. Die Autoren gehen davon aus, dass in den Jahren 2003-2007 die Lücke zwischen der Arbeitsnachfrage und dem Arbeitsangebot im alternativen Szenario im Durchschnitt um rund 3'000 Personen oder um 4% grösser ist als im Basisszenario (S. 35).

Als für unsere Fragestellung wichtige Simulationsergebnisse lassen sich festhalten:

- Angelehnt an die zweite Simulationsannahme wird davon ausgegangen, dass das FZA gleichzeitig zu einer tieferen Rate an offenen Stellen und einer tieferen Arbeitslosenquote geführt hat. Dies deshalb, weil das ausländische Arbeitskräfteangebot weitgehend komplementär zum inländischen ist und die dadurch erreichte höhere Kapazitätsauslastung und Produktion Volkseinkommen generiert, welches wiederum Konsumnachfrage schafft. Da diese neu geschaffenen Stellen durch Inländer besetzt werden können, sinkt

auch die Arbeitslosenquote (S. 39-41). Immerhin relativieren die Autoren ihre Ergebnisse wie folgt: „Wie bei anderen Resultaten in diesem Bericht muss darauf hingewiesen werden, dass die hier präsentierten Ergebnisse auf einer schmalen empirischen Basis beruhen.“ (S. 41)

- Das reale Bruttoinlandprodukt (BIP), das verfügbare Realeinkommen und der reale private Konsum steigen schneller als dies ohne FZA der Falle gewesen wäre. Diese betrifft nicht nur die Wachstumsraten der Niveau- sondern auch der entsprechenden Pro-Kopf-Grössen.
- Investitionen, Arbeitsproduktivität und Löhne werden durch das FZA ebenfalls positiv beeinflusst. Die Entwicklung der Exporte wird hingegen kaum tangiert und die Importe steigen spürbar an. Preise und Arbeitslosenquote scheinen in geringerem Masse beeinflusst worden zu sein. Daraus kann geschlossen werden, dass die Befürchtungen über die Verdrängung einheimischer Erwerbspersonen durch ausländische Arbeitskräfte und einer damit steigenden Arbeitslosenquote nicht bestätigt werden.
- Um die langfristig wirkenden dynamischen Effekte im Arbeitsmarkt bestimmen zu können, müssten Daten für einen längeren Zeitraum verfügbar sein.

*Zusammenfassend* lässt sich festhalten: Die Wirksamkeit der FlaM ist nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse. Die Autoren haben vielmehr versucht, den Effekt des FZA auf die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft durch Verwendung eines Alternativszenarios zu quantifizieren, was als Stärke zu werten ist. Damit kann prinzipiell der Effekt des FZA abgeschätzt werden, wenn die Modellannahmen greifen, der Analysezeitraum nicht atypisch ist und die der Alternativhypothese zugrunde liegenden Annahmen zutreffen. Obwohl sich das KOF-Makromodell für Prognosen durchaus als geeignet erwiesen hat, ist nicht unproblematisch, wenn für die hier vorliegende Analyse bestimmte internationale Variablen wie z.B. Zinsen oder Export- und Importpreise auf ihrem entsprechenden historischen Niveau belassen werden (S. 34 und 36). Viel wichtiger in unserem Kontext ist, dass die abgeleiteten, grundsätzlich positiven Auswirkungen des FZA auf die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft nicht überraschen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Analysezeitraum weitgehend in eine Hochkonjunkturphase fällt. Die schmale empirische Basis lässt zudem Zweifel aufkommen an der Generalisierbarkeit der Aussagen zur durchwegs positiven Wirkung des FZA auf die schweizerische Volkswirtschaft.

Inzwischen ist bekannt, dass der positive Wanderungssaldo von EU17/EFTA-Staatsangehörigen von 2002-2009 pro Jahr durchschnittlich 31'200 Personen betragen hat, während er von 1991-2001 mit minus 400 Personen sogar (leicht) negativ gewesen ist (vgl. seco et al. 2010: 14-16). Wendet man zur Bestimmung der jährlichen Differenz im Migrationssaldo der Erwerbspersonen aus den EU17/EFTA-Staaten den gleichen Algorithmus an wie die Autoren, so errechnet sich ein solcher von rund 16'000 Personen, der deutlich über dem angenommenen von ungefähr 7'000

Personen aus den EU15-Staaten liegt. Hierbei ist einerseits zugunsten der Autoren zu berücksichtigen, dass die Zuwanderung aus den EU17/EFTA-Staaten leicht grösser ist als aus den EU15-Staaten; andererseits hat aber auch die Einführung des FZA mit den EU8-Staaten seit 1. April 2006 zu einem deutlich gestiegenen Wanderungssaldo von durchschnittlich 4'000 Personen pro Jahr im Zeitraum von 2006-2009 geführt (vgl. seco et al. 2010: 14), weshalb die tatsächliche Nettoimmigration sichtbar unterschätzt wurde.

Es ist nicht sehr wahrscheinlich, dass der stärker ausgefallene als von den Autoren angenommene Zuwanderungsdruck aus dem EU-Raum in gleichem Masse komplementär zu den inländischen Arbeitskräften ist, wie in der KOF-Studie unterstellt wurde. Damit würden sich aber bereits die Ergebnisse in einer Boomphase verändern. Auch die Reaktion der Schweizer Wirtschaft in einer Rezession würde in jedem Falle differenzierter ausfallen als es die KOF-Analyse nahelegt. Die Resultate sind schliesslich auch deshalb mit Vorsicht zu interpretieren, da z.B. keine Unterscheidung zwischen gut und schlecht qualifizierten Arbeitskräften vorgenommen wird (vgl. seco et al. 2010: 45).

### *II.3.2 Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU auf den schweizerischen Arbeitsmarkt (vgl. Aepli/Gassebner 2008)*

Ziel der vorliegenden Studie ist es, genauer abzuklären, welche Auswirkungen das FZA auf den schweizerischen Arbeitsmarkt hat. Insbesondere wird untersucht, ob und inwiefern sich durch die Inkraftsetzung des FZA der Lohndruck in der Schweiz verschärft hat (S. 45).

Es wird davon ausgegangen (S. 53), dass die erwartete Einkommensentwicklung primär durch die Arbeitsmarktsituation beeinflusst wird, für welche wiederum die Beschäftigungslage und die Arbeitslosenquote ausschlaggebend sind. Zur Messung der Anspannung auf dem Arbeitsmarkt wird ein Index für Stelleninsetrate verwendet, der auf Angaben von Manpower bzw. Publicitas basiert. Dem Einfluss der Arbeitslosigkeit wird anhand der Differenz der Arbeitslosenquote im Ausland und im Inland Rechnung getragen (Arbeitslosigkeitsdifferential). Da für die ausländischen Erwerbstätigen im betrachteten Zeitraum (1991-2007) keine nach Herkunftsländern differenzierten Daten vorliegen, wird für alle die Arbeitslosenquote der EU verwendet. Denn gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) stammen mehr als 60% der erwerbstätigen Ausländer in der Schweiz aus der EU. Dem Einfluss der Inkraftsetzung des FZA wird durch eine geeignet spezifizierte Dummyvariable Rechnung getragen.

Als wichtige Schätzergebnisse der Zeitreihenanalyse werden festgehalten:

- Mit der Einführung des FZA ist ein Anstieg der Veränderung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer in der Grössenordnung von 5% pro Jahr zu beobachten. Dieser Effekt ist auf den Abbau institutioneller Migrationshemmnisse zurückzuführen (S. 54-55).

- Die Inkraftsetzung des FZA hat einen negativen Einfluss auf die Arbeitslosenquote der Ausländer in der Schweiz; sie sinkt also für diese Personengruppe (S. 57).
- Es lässt sich für den Zeitraum 1983-2007 kein statistisch gesicherter Einfluss des FZA auf die Veränderungen der Nominallöhne gemäss Lohnindex des BFS nachweisen (S. 61-62). Der Lohnindex des BFS misst die Lohnentwicklung bei unveränderter Tätigkeit der Arbeitnehmenden (S. 58).
- Seit Einführung des FZA haben sich Produktivitätssteigerungen stärker in entsprechenden Nominallohnerhöhungen niedergeschlagen als vor 2002, wenn die Entwicklung der Durchschnittslöhne gemäss Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) gemessen wird (S. 62-63).<sup>8</sup> Die Autoren interpretieren den stärkeren positiven Einfluss der Produktivitätsentwicklung auf die Lohnentwicklung als Hinweis auf eine komplementäre Beziehung zwischen den neu in der Schweiz arbeitenden hoch qualifizierten Ausländern und den bereits ansässigen Arbeitskräften.
- Durch die Einführung der Personenfreizügigkeit ist der Einfluss der Arbeitsmarktlage in der Schweiz auf die Lohnveränderung kleiner geworden. Dies deutet darauf hin, dass durch das FZA Personalengpässe vermieden werden: bei gleicher Höhe der Stelleninserate ist die Zahl potenzieller Bewerber höher und damit für die Unternehmen der Zwang zur Lohnanpassung nach oben kleiner geworden. Dies könnte positive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben (S. 63).

*Zusammenfassend* lässt sich festhalten: Die Wirksamkeit der FlaM ist nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse. Die Autoren untersuchen vielmehr die Auswirkungen des FZA auf den schweizerischen Arbeitsmarkt und gehen hierbei insbesondere der Frage nach, ob durch die Zuwanderung Lohndruck entstanden ist. Sie konstatieren, dass mit der Inkraftsetzung des FZA sowohl lohnerhöhende (durch die Einwanderung gut qualifizierter Arbeitskräfte und dem damit verbundenen Arbeitsproduktivitätsanstieg) als auch lohnsenkende Wirkungen (durch den Zustrom der Einwanderer) verbunden sind, wobei erstere quantitativ dominieren (S. 63). Es ist gleichfalls nicht auszuschliessen, dass für einzelne Gruppen von Arbeitskräften Lohndruck besteht (S. 65). Aufgrund der (zu) kurzen Erfahrung mit dem FZA sind die Ergebnisse ohnehin mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren (S. 65).

*Problematisch* an der Interpretation der Schätzergebnisse ist u.E., dass der lohnerhöhende Effekt, der durch die Einwanderung gut qualifizierter Arbeitskräfte und dem damit verbundenen Arbeitsproduktivitätsanstieg entstanden ist, zu stark als positives Resultat der Personenfreizügigkeit

---

<sup>8</sup> Diese Lohnvariable reflektiert im Unterschied zum Lohnindex des BFS auch Lohnveränderungen, die sich aus einer Verschiebung in der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten oder einem Wechsel von Arbeitskräften in Branchen mit höheren Löhnen ergeben. Desweiteren werden auch Lohnbewegungen durch Verschiebungen von fixen zu erfolgsabhängigen Lohnbestandteilen (Leistungslohn, Bonus, usw.) erfasst (S. 58-59).

suggeriert wird (so z.B. auch bei seco et al. 2010: 45). Dies obwohl die Dummyvariable, die den Einfluss der Inkraftsetzung des FZA auf die Durchschnittslohnentwicklung auffangen soll, selbst statistisch insignifikant ist. Offenbar wäre der Einfluss der Produktivitätsentwicklung auf die Lohnentwicklung ohne FZA mit einem Koeffizientenwert von 0,39 für die gesamte Stützperiode von 1983-2007 nur unwesentlich schwächer ausgefallen als mit dem FZA (Koeffizientenwert: 0,41) (S. 62, Regressionen (1) und (2) in Tabelle 4.7). Die Aufnahme des Interaktionsterms Produktivität \* Personenfreizügigkeit reduziert nicht nur den ursprünglichen Einfluss der Variable „Produktivität“, sondern auch den Startwert der Lohnfunktion, wie sich am deutlich reduzierten, und neu signifikanten Absolutglied ablesen lässt (Regression (4) in Tabelle 4.7). Hier scheinen unklare Regressionsergebnisse etwas zu spekulativ interpretiert zu werden.

*Kritisch* anzumerken ist zudem, dass nicht offengelegt wird, wie die Dummyvariable, die den Einfluss der Inkraftsetzung des FZA auf die abhängigen Grössen in den Regressionen auffangen soll, genau konzipiert ist. Der Hinweis auf eine „geeignete Spezifizierung“ (S. 53 oder S. 56) ersetzt eine Definition nicht. Somit bleibt unklar, ob die Variable tatsächlich den institutionellen Einfluss misst, den sie vorgibt zu messen. Um nur ein Beispiel zu nennen: In der Schätzung für die Entwicklung der Arbeitslosenquoten signalisiert die Dummyvariable einen negativen Einfluss auf die Arbeitslosenquote der Ausländer in der Schweiz (S. 57). Dies wird als Effekt der Inkraftsetzung des FZA interpretiert. Genauso gut könnte es aber die Wirksamkeit der FlaM widerspiegeln, die dazu beitragen, dass Schweizer Arbeitgeber bei steigender Arbeitsnachfrage zunächst verstärkt arbeitslos gewordene Ausländer wieder einstellen, weil sie wegen der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane nicht ohne Risiko Neuzugewanderte zu schlechteren Bedingungen anstellen können. Also rekrutieren sie bevorzugt die Personen, über die sie mehr Informationen in Bezug auf ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten haben als dies bei den Neuzugewanderten der Fall ist.

Problematisch ist ferner, dass für *alle* ausländischen Erwerbstätigen die Arbeitslosenquote der EU verwendet wird, obwohl rund 40% von ihnen nicht aus EU-Mitgliedstaaten stammt und auch innerhalb der EU-Länder grosse Unterschiede in den Arbeitslosenquoten bestehen.

Die Autoren gehen davon aus, dass mit der Einführung des FZA die Zahl der erwerbstätigen Ausländer um rund 5% pro Jahr steigen wird (S. 54). Inzwischen wissen wir, dass die Erwerbstätigkeit der Ausländer zwischen 2003 und 2009 jährlich um etwa 5,4% zugenommen hat (vgl. seco et al. 2010: 40). Obwohl die Zahl der erwerbstätigen Ausländer also jährlich um ca. 8% stärker zugenommen hat als in der Regression abgebildet, darf die Schätzung der Autoren dennoch als recht zutreffend angesehen werden.

Nicht sehr überzeugend ist die Begründung der Autoren bezüglich der Nichtverwendung der für die Schweiz repräsentativen Daten der Lohnstrukturerhebung (LSE), wenngleich diese erst ab 1994 vorliegen und sich nicht zuletzt dadurch die Anzahl Beobachtungen reduziert hätte. Die

Feststellung jedenfalls, dass zwischen den Durchschnittslöhnen gemäss VGR und dem Lohnkonzept gemäss LSE keine nennenswerten Unterschiede bestehen (S. 59), ist nicht nachvollziehbar bei einer Differenz von einem Prozentpunkt zwischen der mittleren prozentualen Veränderung gegenüber dem Vorjahr von 2,3% bei den Durchschnittslöhnen gemäss VGR und von nur 1,3% bei den Durchschnittslöhnen gemäss LSE im Zeitraum von 1994-2006 (S. 60).

Ausserdem fällt der Analysezeitraum seit Inkrafttreten des FZA weitgehend in eine Phase wirtschaftlicher Prosperität, so dass tatsächlich die Frage gestellt werden darf, ob die Ergebnisse auch in Zukunft Bestand haben (S. 65). Positiv hervorzuheben ist dennoch der Versuch der Autoren, den *Effekt* der Inkraftsetzung des FZA auf die ausländische Erwerbstätigkeit in der Schweiz, die Arbeitslosigkeit und die Lohnentwicklung zu isolieren und empirisch abzuschätzen.

### *II.3.3 Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail, Partie I (vgl. CEPP 2008)*

Von der Genfer „Commission externe d'évaluation des politiques publiques“ (CEPP) liegen zwei Berichte vor. Der erste, in diesem Kapitel zusammengefasste Bericht hat zum Ziel, festzustellen, inwieweit es die durch die PK durchgeführten Kontrollen erlauben, die Einhaltung von GAV zu gewährleisten und Lohnunterbietung zu verhindern. Der zweite, im nächsten Kapitel zusammengefasste Bericht befasst sich mit den Kontrollen der TPK für den Kanton Genf.

Der Bericht bezieht sich auf die Situation im Frühjahr 2007 und stellt Folgendes fest:<sup>9</sup>

- Die Kontrollen durch die PK sind *nicht wirksam*. So führen 80% der PK, welche für etwa 37% der in Branchen mit GAV beschäftigten Arbeitnehmer zuständig sind, überhaupt keine Kontrollen durch (S. 19).
- Mit anderen Worten werden keine flächendeckenden Kontrollen vorgenommen. Vielmehr ist die Kontrollpraxis je nach Branche äusserst unterschiedlich. In gewissen Branchen wird gar nicht kontrolliert, in anderen nur auf Verdacht oder bei Vorliegen einer Klage, in wieder anderen systematisch (Tabelle 2, S. 19).
- Dementsprechend sind die Kontrollen über die sechs in der Studie näher untersuchten kritischen Branchen (Bauhauptgewerbe, Baunebengewerbe, Bauinstallation, Gastgewerbe, Detailhandel (ohne Nahrungsmittel) und Reinigungsgewerbe) *sehr ungleichmässig verteilt*. Die Mehrheit der Kontrolleure werden in den ersten drei Branchen eingesetzt, welche etwa 12'000 Arbeitnehmer beschäftigen. In diesen Branchen scheint das Kontrollwesen gut zu funktionieren. In den letzten drei Branchen, welche 48'000 Arbeitnehmer

---

<sup>9</sup> Der Bericht fasst ebenfalls Ergebnisse aus dem FlaM-Bericht des seco zusammen. Da der FlaM-Bericht in Kapitel II.2 getrennt behandelt wird, werden diese Aspekte hier nicht mehr diskutiert.

beschäftigen, wird nur wenig kontrolliert. Insbesondere wird im Detailhandel und im Reinigungsgewerbe nur bei Vorliegen einer Klage kontrolliert (S. 19).

- Sanktionen werden nur selten verhängt. Bei Nichtbezahlung der Konventionalstrafen verzichten die PK meistens darauf, die notwendigen Rechtsschritte einzuleiten, um die Bezahlung zu erzwingen (S. 23-25).
- Die Datenlage in Bezug auf die kontrollierten Unternehmen, den Inhalt der Kontrollen, die verlangten Änderungen und ihre Ergebnisse ist mangelhaft (S. 25).
- Die Daten der LSE weisen darauf hin, dass ein *relativ grosser Anteil der Arbeitnehmer unter den Minimallöhnen gemäss GAV entlohnt werden*: 19% beim Reinigungsgewerbe, 15% beim Detailhandel (ohne Nahrungsmittel), 8% beim Gastgewerbe, und 4% beim Bauhauptgewerbe. Es ist zu beachten, dass diese Zahlen auf einem Vergleich der tatsächlich bezahlten Löhne mit den Minimallöhnen gemäss GAV *für Arbeitnehmer ohne Qualifikation* beruhen. Somit werden qualifizierte Arbeitnehmer, welche gemäss GAV Recht auf einen höheren Lohn als den absoluten Minimallohn im GAV haben, in diesen Berechnungen nicht als Problemfälle identifiziert. Folglich fangen diese Berechnungen *nur einen Teil der möglichen Lohnunterbietungen* ein (S. 26).

Ein Verdienst der Studie ist es, gezeigt zu haben, dass die Kontrollpraxis je nach Branche äusserst unterschiedlich ist. Die – im Bericht jedoch nicht diskutierte – Konsequenz daraus ist, dass sich aufgrund der Ergebnisse der Kontrollen keine allgemeinen Aussagen über die Wirksamkeit der FlaM machen lassen (weder in Bezug auf die Verbreitung der Verstösse zu einem gewissen Zeitpunkt noch über deren Entwicklung über die Zeit). Die auf Basis der LSE durchgeführte Analyse ist dazu prinzipiell besser geeignet (siehe Kapitel II.3.4. für die Vorbehalte). Diese zeigt, dass zwar die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer über den Minimallöhnen entlohnt wird, ein nicht vernachlässigbarer Anteil sich jedoch unterhalb der Minimallöhne befindet.

### *II.3.4 Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail, Partie II ; Proportion de salaires inférieurs au minimum conventionnel (vgl. CEPP 2010)*

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich mit der Kontrolltätigkeit der Genfer Behörden (Office cantonal de l'inspection et des relations du travail, OCIRT) und TPK (Conseil de surveillance du marché de l'emploi, CSME). Im Bericht wird eingehend festgehalten, dass das Lohnniveau im Kanton Genf seit Inkrafttreten des FZA nicht gesunken ist, und dass die überwiegende Mehrheit der Löhne oberhalb der Minimallöhne gemäss GAV liegt. Dennoch wird Folgendes festgestellt:

- *Kontrolltätigkeit des OCIRT:*
  - In der Untersuchungsperiode von 2004 bis Mitte 2008 wurden jährlich etwa 200 Arbeitgeberkontrollen vor Ort durchgeführt.<sup>10</sup> Fast drei Viertel der Kontrollen werden auf Begehren der Unternehmen durchgeführt, welche eine Zertifizierung benötigen, um sich für eine öffentliche Auftragsvergabe zu bewerben. Fast ein Viertel wird bei der Anstellung von Arbeitnehmern durchgeführt, die von ausserhalb der EU stammen. Vereinzelt werden Kontrollen aufgrund einer Anzeige oder auf Begehren einer PK durchgeführt. Dies bedeutet, dass in Branchen ohne GAV diejenigen Unternehmen, welche sich weder um öffentliche Aufträge bemühen noch Arbeitnehmer von ausserhalb der EU anstellen, kaum kontrolliert werden (S. 16-18).
  - Etwa ein Drittel der Unternehmen, welche eine Zertifizierung beantragen, halten bestimmte Mindestbedingungen nicht ein. Die meisten Problemfälle betreffen die korrekte Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge und die Einhaltung der Ferienzeiten; Verstösse gegen Lohnbestimmungen kommen hingegen relativ selten vor (S. 18-19).
  - Das OCIRT ist für Kontrollen von entsandten Arbeitnehmern zuständig, welche in einer Branchen tätig sind, in welcher kein ave GAV vorliegt. Hierbei zeigt sich, dass 12,4% der kontrollierten Unternehmen die Meldepflicht nicht eingehalten haben (S. 22).<sup>11</sup>
- *Tätigkeit des CSME:* Der Bericht stellt fest, dass der CSME während mehrerer Jahre die Aktualisierung der üblichen Branchenlöhne gebremst hat. Im Jahr 2007 hat jedoch der CSME auf Verlangen des OCIRT akzeptiert, die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen regelmässig zu aktualisieren (S. 24).

<sup>10</sup> Berücksichtigt man alle Kontrollmethoden, so werden jährlich etwa 1'000 Kontrollen durchgeführt.

<sup>11</sup> In Branchen mit ave GAV werden die Kontrollen durch die PK durchgeführt. Hierbei zeigt sich, dass 41% der kontrollierten Unternehmen die Mindestlöhne unterschritten haben und 25% der Unternehmen gegen andere Bestimmungen verstossen haben (S. 23). Diese Anteile sind jedoch nicht repräsentativ, weil die Unternehmen oft aufgrund eines Verdachts oder infolge einer Klage kontrolliert werden.



- *Einhaltung der Mindestlöhne:* Die im ersten Bericht vorgenommene Analyse der Löhne gemäss LSE kann verfeinert werden, indem die qualifikationsspezifischen Minimallöhne gemäss GAV und das Qualifikationsniveau der einzelnen Arbeitnehmer berücksichtigt werden. Nachfolgende Tabelle fasst die Ergebnisse für die Analysen mit Daten der LSE 2002, 2004 und 2006 zusammen. Zum Vergleich werden in der rechten Spalte die im ersten Bericht publizierten Werte ebenfalls aufgeführt.<sup>12</sup>

Branche	Anteil der Löhne unter den Mindestlöhnen gemäss GAV, in Prozent			Werte aus 1. Bericht (LSE 2006)
	LSE 2002	LSE 2004	LSE 2006	
Bauhauptgewerbe	nv	nv	8.7	4.0
Baunebengewerbe	16.1	10.1	7.9	nv
Bauinstallation	10.7	7.3	8.4	nv
Detailhandel	nv	nv	7.8	15.0
Reinigungsgewerbe*	nv	nv	9.8	19.0

\* Die LSE-Daten wurden für den Monat Oktober 2006 erhoben. Der GAV für das Reinigungsgewerbe ist erst am 1. Januar 2007 in Kraft getreten, erwähnt aber Löhne für 2006.

Quelle: CEPP (2010).

Diese Ergebnisse zeigen, dass der Anteil der Arbeitnehmer, welcher unter den GAV-Mindestlöhnen entlohnt wird, in den untersuchten Branchen im Jahr 2006 zwischen 7,8% und 9,8% lag. In den beiden Branchen, in denen Daten für alle drei Erhebungszeitpunkte vorliegen, hat dieser Anteil über die Zeit abgenommen (im Bereich der Bauinstallation jedoch nur leicht). Interessanterweise sind im Detailhandel und im Reinigungsgewerbe die Anteile unter Berücksichtigung des Qualifikationsniveaus geringer als die im ersten Bericht publizierten Werte, was die Werte im ersten Bericht als fraglich erscheinen lässt.

Bei der Interpretation der Ergebnisse der Studie ergeben sich die gleichen Schwierigkeiten wie beim ersten Bericht: Unternehmen werden nicht zufällig kontrolliert, so dass keine allgemeinen Aussagen über die gesamtwirtschaftlichen Verstossquoten und die Wirksamkeit der FlaM gemacht werden können. Die Analysen auf Basis der LSE legen aber nahe, dass die Mindestlöhne nicht überall eingehalten werden.

<sup>12</sup> Im Bericht werden zudem zwei Branchen untersucht, für welche kein ave GAV vorliegt, nämlich das Gastgewerbe und die Mechatronik. Für das Gastgewerbe zeigt sich, dass 15% der qualifizierten Arbeitnehmer und 20% der unqualifizierten Arbeitnehmer unter den Minimallöhnen gemäss dem früheren, Ende 2005 abgelaufenen GAV entlohnt werden. Für die Mechatronik liegen zwei (nicht ave) GAV vor, weshalb hier auf die Wiedergabe der geschätzten Anteile verzichtet wird.

*II.3.5 Analyse der Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union in Bezug auf den Schweizerischen Arbeitsmarkt (vgl. Flückiger 2005)*

Ziel der vorliegenden Studie ist es, zu analysieren, wie sich die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die zehn neuen Mitgliedsländer der EU (EU10-Mitgliedstaaten) auf den schweizerischen Arbeitsmarkt auswirken wird. Die durchgeführten Analysen basieren auf einem statischen Ansatz, der die durch die Zuwanderung gegebenenfalls verursachte Wachstumsdynamik über die Zeit ausblendet (S. V). Die wichtigsten Resultate der Studie sind (S. V-VII):

- Die Zahl der sich in der Schweiz aufhaltenden Staatsangehörigen der EU8-Mitgliedsländern (EU10-Staaten ohne Malta und Zypern) dürfte im Jahr 2010 bei ungefähr 52'000 liegen. Im Vergleich zum Jahr 2003, ist dies eine Zunahme um 34'000 Personen (S. 36-37).<sup>13</sup>
- Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung, die in den EU10-Mitgliedstaaten zu beobachten ist, dürften die Migrationsströme in den kommenden Jahren eher einen Abwärtstrend aufweisen. Dies deshalb, weil die Zahl der besonders auswanderungswilligen 20- bis 34-Jährigen in den EU10-Mitgliedstaaten voraussichtlich zurückgehen wird (S. 37).
- Die in jüngster Zeit (in den letzten fünf Jahren) in die Schweiz Zugewanderten zeichnen sich durch einen grossen Anteil an sehr jungen Personen (unter 30 Jahren) und an Frauen (über 70%) sowie durch ein hohes Bildungsniveau aus (nahezu 40% besitzen einen Abschluss auf Tertiärstufe) (S. 69). Diese ergänzen in der Tendenz das heimische Arbeitsangebot (S. 81).
- Die grösste Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften aus den EU10-Mitgliedstaaten werden die Branchen Landwirtschaft, Gastgewerbe, Gross- und Detailhandel, Gesundheitswesen, Unterrichtswesen, Informatik und ganz besonders Dienstleistungen für Unternehmen aufweisen (S. 69-70).
- Der Anteil Zugewanderter an der regionalen Erwerbsbevölkerung hat keinen bedeutenden Einfluss auf die Beschäftigungsrate der Einheimischen (S. 81), wenn davon ausgegangen wird, dass sich die Neuzuwanderung nicht grundlegend von den früher in der Schweiz verzeichneten Migrationswellen unterscheidet (S. 72).
- Staatsangehörige aus den neuen EU10-Mitgliedstaaten sind bei identischen persönlichen Eigenschaften mit einer längeren Dauer der Arbeitslosigkeit und einem höheren Arbeitsloskeitsrisiko konfrontiert als Schweizer oder Personen aus den alten EU15-Mitgliedsländern. Die Zuwanderung aus den EU10-Mitgliedstaaten wird deshalb die Arbeitslosen-

---

<sup>13</sup> Tatsächlich waren im Dezember 2009 knapp 33'000 Personen aus den EU8-Mitgliedsländern ständig oder nicht ständig in der Schweiz wohnhaft (vgl. seco et al. 2010: 34).

quote in der Schweiz bis zum Eintritt der vollen Personenfreizügigkeit (also innert sieben Jahren) schätzungsweise um 0,04-Prozentpunkte oder 1% erhöhen (S. 102-104).

- Staatsangehörige aus den EU10-Mitgliedstaaten müssen bei identischen persönlichen Eigenschaften im Vergleich zu schweizerischen Arbeitnehmenden eine Lohneinbusse hinnehmen (S. 108), u.a. weil Schweizer Arbeitgeber im Ausland erworbene Qualifikationen oder Berufserfahrungen immer wieder nicht anerkennen oder diese nur zum Teil lohnwirksam werden (S. 112). Hinzu kommt, dass EU10-Staatsangehörige manchmal an Arbeitsstellen beschäftigt sind, für die sie überqualifiziert sind.
- Anhand der LSE des Jahres 2002 lässt sich zeigen, dass ein steigender Grenzgängeranteil oder generell ein steigender Anteil ausländischer Arbeitskräfte am Beschäftigtenstand Druck auf das Lohnniveau in den entsprechenden Kantonen und Branchen ausübt. Wenn gleich dieser Effekt auf den Bruttostundenlohn bei einer Erhöhung des Ausländer- oder alternativ des Grenzgängeranteils um einen Prozentpunkt nur bei etwa  $-0,2\%$  liegt, ist er auf dem 1%-Niveau signifikant (S. 110). Dieses Ergebnis macht deutlich, dass zusätzlich verfügbare ausländische Arbeitskräfte tendenziell zu einer Lohnsenkung führen (S. 111).
- Anhand der LSE des Jahres 2002 lässt sich ebenfalls nachweisen, dass eine um einen Prozentpunkt höhere kantonale Arbeitslosenquote den Bruttostundenlohn im Durchschnitt um 0,4% senkt, so dass dieser Einfluss doppelt so stark ausfällt wie ein gleich grosser Anstieg beim Grenzgängeranteil oder dem Anteil ausländischer Arbeitskräfte (S. 110).
- Der Einfluss der Zuwanderung aus den EU10-Mitgliedstaaten auf die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) wird sowohl bei den Beiträgen, noch stärker aber bei den Leistungen sehr schwach bleiben. Hierbei ist hervorzuheben, dass die Beitragszahlungen die Leistungen aller Voraussicht nach bis zum Jahr 2050 oder 2055 übertreffen werden (S. 123-124).

*Zusammenfassend* bleibt festzuhalten: Trotz (leichter) Zunahme der Arbeitslosenquote und trotz (leichtem) Lohndruck prognostiziert der Bericht, dass der Einfluss der Zuwanderung aus den zehn neuen EU-Ländern grosso modo positiv für die Volkswirtschaft Schweiz, dabei aber quantitativ sehr beschränkt sein wird. Dies liegt vor allem daran, dass die Migrationsströme begrenzt und die zuwandernden Personen in der Tendenz als komplementär zu den einheimischen Arbeitskräften gesehen werden (S. 81). Hier muss angemerkt werden, dass die Migration zwischen der Schweiz und den EU10-Mitgliedstaaten trotz EU-Beitritt im Jahr 2004 Beschränkungen und Kontingentierungen unterworfen war und nach wie vor ist.<sup>14</sup> „Deshalb ist nicht sicher, dass die

---

<sup>14</sup> Die Öffnung für die EU8-Mitgliedsländer erfolgt schrittweise bis zum 30. April 2011. Hierbei ist es der Schweiz erlaubt, die nationalen Restriktionen bezüglich des Arbeitsmarktes beizubehalten (Kontingente, Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Ausserdem bestehen für grenzüberschreitende Dienst-

Arbeitskräfte aus diesen Ländern, die zurzeit in der Schweiz leben, sehr repräsentativ sind für die potenziellen Migrationsströme, welche in Zukunft zwischen der Schweiz und diesen Ländern auftreten könnten“ (S. VII).

Die rein statische Analyse und der Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie schliessen eine Aussage zur Wirksamkeit der FlaM aus. Dies war auch nicht Gegenstand der Analyse. Die Verwendung der Lohndaten aus der LSE 2002, die kurz nach Inkrafttreten des FZA mit der EU erfasst wurden, können kaum einen Einfluss der Zuwanderung auf die Löhne in der Schweiz signalisieren. Damit lassen sich auch keine ursächlich auf die Personenfreizügigkeit zurückzuführenden Effekte auf Löhne und Arbeitslosigkeit identifizieren. Erschwerend für Aussagen über die Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der EU in Bezug auf den schweizerischen Arbeitsmarkt kommt hinzu, dass die Staatsangehörigen der EU10-Mitgliedsländer ohnehin erst seit dem 1. April 2006 vom FZA, nach wie vor aber nur in eingeschränkter Masse (vgl. Fussnote 11), profitieren. Lediglich die Staatsangehörigen Zyperns und Maltas werden wie Personen aus den EU15/EFTA-Staaten behandelt und geniessen seit dem 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit (vgl. seco et al. 2010: 10).

Interessant ist dennoch die Erkenntnis, dass ein steigender Grenzgängeranteil oder generell ein steigender Anteil ausländischer Arbeitskräfte am Beschäftigtenstand Druck auf das Lohnniveau in der Schweiz ausübt. Wenig überraschend ist hingegen die Erkenntnis, dass sich die Zuwanderung bei der AHV zunächst stärker bei den Beitragszahlungen und erst später auch verstärkt bei den auszurichtenden Leistungen auswirken wird (S. 129). Während derzeit insbesondere junge Menschen aus den EU10-Mitgliedstaaten zuwandern, tritt der Versicherungsfall erst später ein.

### *II.3.6 Die Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002-2008 auf die Löhne in der Schweiz (vgl. Gerfin/Kaiser 2010a)*

Ziel der vorliegenden Studie ist die Schätzung des kausalen Effekts der Zuwanderung auf das Reallohnwachstum; eine detailliertere Version der Analyse ist als Gerfin/Kaiser (2010b) erschienen. Die Untersuchung zeigt zunächst, dass sich die Qualifikationsstruktur der Beschäftigung in der Schweiz in den Jahren 2002-2008 stark verändert hat. Die Anzahl einheimischer (ausländischer) Beschäftigter ist um 5,3% (11,8%) gestiegen; bei den Beschäftigten mit tertiärer Ausbildung betragen die Wachstumsraten 36% (64%). Mit anderen Worten war die Immigration bei den hoch qualifizierten Arbeitnehmern am stärksten (S. 6).

Die Quantifizierung des Effekts der Immigration auf die Lohnentwicklung erfolgt in zwei Schritten. Zunächst werden anhand der Daten der SAKE für die Jahre 1991-2008 Nachfragefunktionen

---

leistungserbringer gewisser Branchen (Baugewerbe, Reinigungsgewerbe, Schutz- und Sicherheitsgewerbe, Gartenbau) sowie Kurzaufenthalter bis vier Monate im Falle der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ebenfalls arbeitsmarktliche Beschränkungen (Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, gute berufliche Qualifikation) (vgl. seco et al. 2010: 10).

für eine Reihe von Teilarbeitsmärkten geschätzt. Die Teilarbeitsmärkte widerspiegeln verschiedene Qualifikationsgruppen, die sich gemäss den Merkmalen Ausbildungsniveau, Berufserfahrung und Nationalität voneinander unterscheiden.<sup>15</sup> Auf Basis dieser so desaggregierten Arbeitsnachfragefunktionen wird dann der Lohneffekt der Immigration als die Differenz zwischen dem tatsächlichen Lohnniveau und dem durch das Modell prognostizierten Lohnniveau berechnet, wenn seit 2002 keine Immigration stattgefunden hätte. Hierbei kann das Verhältnis zum vorhandenen Arbeitskräftebestand sowohl substitutiv als auch komplementär sein. Das Modell ermöglicht es, kurzfristige und langfristige Effekte zu unterscheiden, wobei aufgrund der Modellannahmen der langfristige Effekt auf das allgemeine Lohnniveau gleich null ist. Die Ergebnisse lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- *Kurzfristig* sinken die Löhne, weil das Arbeitsangebot zunimmt, der Kapitalstock sich aber diesem nicht sofort vollständig anpasst. Die Studie schätzt, dass die Immigration das Wachstum der Reallöhne um einen Prozentpunkt reduziert hat. Infolge der begrenzten Substituierbarkeit zwischen Arbeitskräften in verschiedenen Qualifikationsgruppen fällt der Effekt in den einzelnen Gruppen recht unterschiedlich aus. Er beträgt bei Schweizer Arbeitnehmern –0,5 Prozentpunkte (0,5% Prozentpunkte für Sekundarstufe I, 0,3 Prozentpunkte für Sekundarstufe II, und –1,9 Prozentpunkte für die Tertiärstufe) und bei ausländischen Arbeitnehmern –2,6 Prozentpunkte (0,1 Prozentpunkte für Sekundarstufe I, 0,5 Prozentpunkte für Sekundarstufe II, und –8,4 Prozentpunkte für die Tertiärstufe) (Tabelle 5, S. 23). Das Wachstum der Reallöhne der hoch qualifizierten Ausländer wäre somit *ohne* FZA zwischen 2002 und 2008 um 8,4 Prozentpunkte *höher* gewesen, dasjenige der hoch qualifizierten Schweizer um 1,9 Prozentpunkte. Diese Entwicklung kann man zwar als Beitrag der Personenfreizügigkeit bezeichnen, die Tendenz wachsender Ungleichheiten zwischen gering und hoch qualifizierten Arbeitskräften zu bremsen (S. 24; vgl. analog seco et al. 2011: 60).<sup>16</sup> Eine solche Interpretation überdeckt aber den sichtbaren Lohndruck: Tatsächlich sind nämlich die *Reallöhne der Schweizer in der Untersuchungsperiode um 0.2 Prozent gesunken* (Tabelle 2, S. 7).
- *Langfristig* ist der Effekt auf das allgemeine Lohnniveau gleich null, weil angenommen wird, dass sich der Kapitalstock dem erhöhten Arbeitsangebot anpasst. Die Studie ermittelt einen langfristigen Effekt auf die Löhne der Schweizer von 0,4 Prozentpunkten, und einen solchen auf die Löhne der Ausländer von –1,6 Prozentpunkten (Tabelle 5, S. 23). Dass die Schweizer gewinnen und die Ausländer verlieren, ist lediglich auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Substituierbarkeit zwischen schweizerischen und ausländi-

<sup>15</sup> Die Sprachkenntnisse sind eine Determinante des Qualifikationsprofils von Arbeitskräften, weshalb die Nationalität eine Rolle spielt.

<sup>16</sup> Ähnlich: „Der leicht dämpfende Effekt in den höheren Lohnklassen entlastet die hohen Schweizer Arbeitskosten ein wenig“ (Pfister 2011: 15).

schen Arbeitskräften nicht perfekt ist; wird das ausländische Arbeitsangebot erhöht, so *muss* in diesem Modell der langfristige Effekt auf die Schweizer Löhne positiv sein.

Als Kernergebnisse der Studie können festgehalten werden, dass sich die Einwanderung unterschiedlich auf die Löhne verschiedener Qualifikationsgruppen auswirkt und dass sich der Lohn-  
druck auf die hoch qualifizierten Arbeitskräfte konzentriert. Vom Lohn-  
druck sind die bereits niedergelassenen ausländischen Arbeitskräfte stärker betroffen als die einheimischen Arbeitskräfte.

Die explizite Bildung eines Alternativszenarios ist als Stärke der Studie zu werten. Der verwendete Ansatz weist jedoch eine Reihe von Grenzen der Erklärung auf:

- Die Annahme, dass der langfristige Effekt auf das Lohnniveau gleich null ist, kann zwar aus Überlegungen basierend auf dem neoklassischen Gleichgewichtsmodell gerechtfertigt werden. Es stellt sich aber die Frage, wie lange die Konvergenz zum neuen Steady State dauert – solange eine starke Immigration stattfindet, wird das kumulierte Wachstum des Kapitalstocks mit grosser Wahrscheinlichkeit unterhalb der kumulierten Entwicklung der Beschäftigtenzahl liegen und ein negativer Effekt der Immigration auf die Löhne bestehen bleiben.
- Die Immigration wird als exogen angenommen. Es wird argumentiert, dass der Lohn-  
effekt sogar kleiner wäre, wenn die Immigration aufgrund einer Überschussnachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften entsteht, die Zuwanderer also nicht in direkter Konkurrenz zu den einheimischen Arbeitskräften stehen (S. 26). Das Gegenargument ist, dass die Immigration umso stärker sein wird, je grösser die Lohndifferenz zum Ausland ist. Dieser Effekt wird in der Studie nicht berücksichtigt; es ist aber plausibel, anzunehmen, dass dies die Erreichung eines neuen Steady State erschwert.
- Alle Anpassungen am Arbeitsmarkt finden annahmegemäss über die Löhne statt, so dass keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit entsteht. In der längeren Version der Studie (2010b: 38) stellen die Autoren selbst fest, dass etwa 50% der Arbeitnehmer einem GAV unterliegt, so dass diese Annahme höchst problematisch ist.
- Verwendet für die Analyse werden die Daten aus der SAKE. Diese erfasst die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz, weshalb keine Angaben für Grenzgänger, Saisonniers oder meldepflichtige Kurzaufenthalter darin enthalten sind; Personengruppen also, die zu den Zielgruppen der Kontrollorgane im Rahmen der Umsetzung der FlaM gehören.

### II.3.7 Makroökonomische Auswirkungen der Personenfreizügigkeit: Simulationen mit einem ökonometrischen Strukturmodell (vgl. Stalder 2008)

Die Studie befasst sich mit den Auswirkungen des FZA auf die Schweizer Volkswirtschaft (S. 1). Mit einem ökonometrischen Modell werden mittels Quartalsdaten (S. 3) die Effekte auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum mittels Simulation verschiedener Szenarien untersucht. Hierbei ergibt sich Folgendes:

- In einem *ersten Modell* wird zunächst ein Basisszenario simuliert, das die konjunkturelle Normalsituation (konjunkturneutrale Situation) ohne Einführung der Personenfreizügigkeit widerspiegelt. In diesem Status quo ante-Szenario wird das Modell mit historischen Daten geschätzt, welche die Verhältnisse vor Inkrafttreten des FZA repräsentieren. Diese Schätzung bildet den Ausgangspunkt für die Analyse der Effekte des Wechsels zur Personenfreizügigkeit (S. 4-5). Hierbei wird zwischen zwei Zuwanderungsszenarien unterschieden.
  - Bei der *selektiven* Einwanderung (S. 5-9) greifen die Unternehmen bei Personalengpässen gezielt auf ausländische Arbeitskräfte zurück. Durch die Beseitigung der Arbeitskräfteknappheit entsteht keine Konkurrenzsituation zwischen inländischen und neu zugezogenen ausländischen Arbeitskräften. Vielmehr verschiebt sich die Beveridge-Kurve nach innen, so dass auch weitere, neu entstandene Arbeitsplätze von arbeitslosen Einheimischen besetzt werden können. Der Arbeitsmarkt gewinnt an Effizienz und die Arbeitslosenquote sinkt. Die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum steigen stärker an als im Basisszenario ohne Einführung der selektiven Personenfreizügigkeit, die Inflationsentwicklung wird gedämpft und das Wachstum der Reallöhne fällt etwas höher aus.
  - Durch die *generelle* Ausweitung des Arbeitsangebots hingegen ergibt sich eine verstärkte Konkurrenzsituation zwischen Inländern und neu zugezogenen Ausländern (S. 9-10). Zwar wirkt auch diese der Personalknappheit entgegen, doch wird der Rückgang der Arbeitslosigkeit gebremst. Es kommt zu keiner Verschiebung der Beveridge-Kurve nach innen. Die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum steigen nur noch leicht stärker an als im Basisszenario. Gleichzeitig entsteht Druck auf die Reallöhne, so dass das Lohnwachstum negativ wird (S. 5).
  - Die in der Realität zu beobachtenden Daten stellen Evidenz zugunsten des *zweiten Szenarios* einer allgemeinen Arbeitsangebotsausweitung als Effekt des FZA dar (S. 11-16).
- Da die ständige Wohnbevölkerung und das gesamte Arbeitsangebot seit Mitte 2004 *stärker* als in konjunkturell vergleichbaren Situationen zugenommen haben, wird in einem *zweiten Modell* ein Szenario ohne FZA einem Szenario mit FZA gegenübergestellt (S. 17-19). Eine Simulation ab Mitte 2004 bis Ende 2007, welche die mit dem FZA verbun-

dene Ausweitung des Arbeitsangebots unterdrückt, zeigt folglich, wie sich die Volkswirtschaft in der *Aufschwungphase* ohne FZA vermutlich entwickelt hätte. Im Vergleich mit der faktischen Entwicklung spiegeln sich die Effekte der Personenfreizügigkeit wider. Ohne FZA hätte sich die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt deutlich verschärft. Die Arbeitslosenquote wäre stärker gefallen und die Vakanzquote stärker angestiegen. Die Personalknappheit hätte das BIP-Wachstum abgebremst. Gleichzeitig hätten sich die Konsumentenpreise und die Reallöhne deutlicher erhöht.

*Zusammenfassend* bleibt festzuhalten: Zwar hat das FZA der Personalknappheit entgegengewirkt und somit zu einer stärkeren Ausschöpfung des BIP-Wachstumspotenzial beigetragen. Doch im Vergleich zu früheren Phasen ging die Abschwächung des Personalmanagements wegen der intensivierte Konkurrenzsituation zwischen inländischen und ausländischen Arbeitnehmenden mit einem *relativ schwachen Rückgang der Arbeitslosigkeit und einem reduzierten Reallohnwachstum einher*.

Die explizite Bildung eines Alternativszenarios ist als *Stärke* der Studie zu werten. *Kritisch* anzumerken ist, dass die Simulationen überwiegend oder ausschliesslich für eine Aufschwungphase durchgeführt werden (Mitte 2002 bzw. Mitte 2004 bis Ende 2007). Damit bleibt unklar, wie sich die Ergebnisse in einer rezessiven Phase verändern würden (S. 21). Über die Wirksamkeit der FlaM wird ebenfalls keine Aussage getroffen. Dies war aber auch nicht Gegenstand der Analyse. Problematisch ist zudem, dass das Modell Veränderungen in der qualifikatorischen Zusammensetzung der Zuwanderung nicht explizit berücksichtigt, mithin für diese strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt nicht kontrolliert.



### *II.3.8 Free migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy (vgl. Stalder 2010)*

Die Studie baut auf der Analyse von Stalder 2008 auf und setzt an den Überlegungen von Modell 2 an (vgl. Kapitel II.3.7). Zunächst wird wieder ein Szenario ohne FZA einem Szenario mit FZA gegenübergestellt (S. 18-23). Denn eine Simulation, welche die mit dem FZA verbundene Ausweitung des Arbeitsangebots unterdrückt, zeigt folglich, wie sich die Volkswirtschaft unter Status-quo-ante-Bedingungen vermutlich entwickelt hätte (sog. kontrafaktuelle Alternative). Im Vergleich mit der faktischen Entwicklung spiegeln sich die Effekte der Personenfreizügigkeit wider. Die Ergebnisse dieser Simulation für den Zeitraum von 2002-2008 lauten wie folgt (S. 22):

- Das FZA hat das BIP-Wachstum deutlich stimuliert.
- Die Gesamtbeschäftigung hat etwas schwächer zugenommen als das Wirtschaftswachstum, was auf einen positiven Einfluss des FZA auf die Entwicklung bei der Arbeitsproduktivität hinweist.
- Das FZA hat nur einen geringen Einfluss auf die Inflationsrate.
- Die Arbeitslosenquote ist hingegen deutlich, um 0,5 bis 0,7 Prozentpunkte, gestiegen und das Reallohnwachstum fällt über den gesamten Zeitraum betrachtet um 1,7% niedriger aus.

Um einen Eindruck zu gewinnen von den Auswirkungen, die vom FZA auf die Schweizer Volkswirtschaft über einen *gesamten Konjunkturzyklus hinweg* ausgehen, wird dann eine Prognose für den Zeitraum von 2009-2015 unter der Annahme alternativer Migrationsdynamiken gewagt (S. 23-29). Hier wird einerseits unterstellt, dass das Arbeitsangebot in Auf- wie in Abschwungphasen flexibel auf die veränderte Arbeitsmarktsituation reagiert (*symmetrische* Reaktion). In diesem Fall würde das FZA die zyklischen Schwankungen der Arbeitslosigkeit dämpfen und das langfristige Niveau der gleichgewichtigen Arbeitslosenquote unberührt lassen.<sup>17</sup> Andererseits zeigen die aktuellen Zahlen, dass die Nettoimmigration trotz sinkender Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit noch immer positive Wachstumsraten aufweist. Dies spricht vielmehr für die *asymmetrische* Reaktionshypothese, in welcher *die Arbeitslosigkeit über einen gesamten Konjunkturzyklus hinweg ansteigt*. Denn in der Abschwungphase nimmt die Arbeitslosigkeit stärker zu als ohne FZA, weil nur wenige Arbeitskräfte in ihre Herkunftsländer zurückkehren. In der folgenden Aufschwungphase zieht eine steigende Arbeitsnachfrage erneut viele ausländische Arbeitskräfte an, während einige der vormals arbeitslos Gewordenen im Arbeitslosenpool verbleiben (S. 24). Zu diesem Sperrklinkeneffekt tragen auch die Arbeitgeber bei, indem sie

---

<sup>17</sup> Gleichzeitig würden durch das FZA die zyklischen Schwankungen im BIP-Wachstum und bei der Beschäftigung verstärkt (S. 26-27) sowie bei der Inflation etwas abgeschwächt (S. 29).

die in einer Rezession Entlassenen in einer Boomphase nicht wieder beschäftigen, sondern sich nach besser qualifizierten und motivierten ausländischen Arbeitskräften umschaue (S. 33). Dieses Verhalten steigert zwar längerfristig das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte, *erhöht aber gleichzeitig die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit*.

Nimmt man die asymmetrische Reaktion als das wahrscheinlichere Szenario an, würden im Prognosezeitraum schliesslich ein Reallohnverlust von 1,2% (S. 28) und ein dämpfender Effekt auf die Inflation resultieren (S. 29).

*Zusammenfassend* bleibt festzuhalten: Die Analyse der Auswirkungen des FZA in einem makroökonomischen und dynamischen Kontext *widerspricht* der herrschenden Meinung jener Autoren, die sich bislang mit den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt auseinandergesetzt haben. Stalder prognostiziert über einen gesamten Konjunkturzyklus hinweg *steigende Arbeitslosigkeit* und *sichtbaren Druck auf die Reallöhne*. Da Alternativsituationen formuliert werden, können Aussagen über einige der mit der Einführung der Personenfreizügigkeit verbundenen *Effekte* auf den Schweizer Arbeitsmarkt gewagt werden. Kritisch angemerkt werden muss, dass keine Unterscheidung nach verschiedenen Typen von Arbeitskräften getroffen wird (S. 31). Auch eine Untersuchung zur Wirksamkeit der FlaM findet nicht statt. Dies war aber wiederum nicht Ziel der vorliegenden Analyse.

### *II.3.9 Le trasformazioni nel mercato del lavoro ticinese (vgl. Alberton/Gonzalez/Guerra 2008)*

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Veränderungen auf dem Tessiner Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit der Einführung des FZA zu erfassen. Hierbei zeigt sich Folgendes:

- Das Inkrafttreten des FZA hat insbesondere einen Anstieg des Personalverleihs begünstigt. Zahlreiche Grenzgänger finden über den Personalverleih Zugang zum Tessiner Arbeitsmarkt (S. 40-41). Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung (unter 90 Tage pro Jahr) nahm markant zu und erfolgte insbesondere im Baugewerbe und in der Industrie (S. 41-43).
- Die Einführung der Personenfreizügigkeit scheint keine Verdrängungseffekte von inländischen durch ausländische Arbeitnehmende zu offenbaren, sondern die Dynamik am Arbeitsmarkt zu unterstützen. Da allerdings der Rückgang der Arbeitslosenquote im Tessin ab dem Jahr 2007 mit einer gewissen Verzögerung im Vergleich zum schweizerischen Mittel erfolgte (S. 45), ist nicht auszuschliessen, dass es in den Wirtschaftsbranchen, welche mit einem markanten Anstieg an Grenzgängern konfrontiert sind (Handel und Dienstleistungen), zu einer Verschärfung der Konkurrenzsituation zwischen ausländischen und inländischen Arbeitskräften kommen könnte (S. 46-48).

- Anhand der LSE der Jahre 1998-2006 wird aufgezeigt, dass auf aggregiertem Niveau bei Schweizer Arbeitnehmern kein Druck auf die Nominallohne entstanden ist. Die Medianlöhne sind vielmehr im Zeitraum von 2002-2006 gestiegen. Diese Aussage gilt ebenfalls für den Kanton Tessin (S. 49-50). Ausserdem ist eine positive Lohnentwicklung bei den nicht bzw. gering und den mittel Qualifizierten (gemessen am Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes) zwischen 2002 und 2006 zu verzeichnen (S. 51-53).
- Seit Abschaffung der Grenzzonen kommen Grenzgänger von weiter her als von der unmittelbaren Aussengrenze zur Schweiz. Sie weisen im Durchschnitt höhere Saläre auf als die traditionellen Grenzgänger (S. 53-54).
- Die Autoren stellen zusammenfassend fest (S. 69-70), dass die Einführung der Personenfreizügigkeit keine dramatischen Auswirkungen auf den Tessiner Arbeitsmarkt hatte. Auch der Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung wurde begünstigt durch die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungsbereichs. Eine Beschleunigung dieses Trends durch die Personenfreizügigkeit sei allerdings nicht auszuschliessen. Da sich der Analysezeitraum auf eine Phase mit starkem Wirtschaftswachstum bezieht, bleibt abzuwarten, wie der Tessiner Arbeitsmarkt in einem weniger günstigen Konjunkturmilieu reagieren wird.

*Zusammenfassend* bleibt festzuhalten: Basis der gesamten Analyse bildet eine Phase mit starkem Wirtschaftswachstum. Da keine Alternativhypothese formuliert wird, kann die rein deskriptiv angelegte Untersuchung auch keine Effekte der Personenfreizügigkeit auf Löhne und Arbeitslosigkeit identifizieren. Die Beobachtung, dass die Medianlöhne gestiegen sind, sagt – mangels Alternativszenario – nichts über das Vorhandensein von Lohndruck aus. Ebenso wenig ist es möglich, die Wirksamkeit der FlaM zu überprüfen. Letzteres war aber auch nicht Gegenstand der Analyse. Die Tatsache allerdings, dass die Arbeitslosenquote im Tessin ab dem Jahr 2007 nur zögerlich sinkt, deutet auf eine Verschärfung der Konkurrenzsituation zwischen ausländischen und inländischen Arbeitskräften hin. Das Gleiche gilt in Bezug auf die leichte Abnahme der nominellen Medianlöhne bei hoch qualifizierten Schweizer Arbeitnehmenden im Kanton Tessin im Zeitraum zwischen 2002 und 2006 (S. 51) – eine Entwicklung, die zwar entgegen der gesamtschweizerischen Lohnentwicklung verläuft, bei den Autoren jedoch auf keine besondere Aufmerksamkeit stösst.

### II.3.10 Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe (vgl. BAKBasel 2009)

Ziel der vorliegenden Studie ist es, Informationen über die Auswirkungen des FZA auf das Schweizer Gastgewerbe, genauer dessen Arbeitsmarkt zusammenzutragen. Dabei stehen die Variablen Erwerbstätige, Arbeitslosigkeit und Löhne im Vordergrund der Analyse (S. 3). Hierbei zeigt sich seit dem Jahr 2002 Folgendes (S. 19-20):

- Es fand ein kräftiger Anstieg der Anzahl ausländischer Arbeitskräfte statt.
- Das Qualifikationsniveau sowohl der inländischen als auch bei den zugewanderten Arbeitskräften ist deutlich gestiegen.
- Vor Inkrafttreten des FZA reagierte die Arbeitskräftemigration stets flexibel auf die Arbeitsmarktsituation, so dass der Anstieg der Zahl der Arbeitslosen im Gastgewerbe bei einem Erwerbstätigenrückgang jeweils sichtbar gedämpft wurde (S. 12). In den vergangenen Jahren konnte jedoch weder im Gastgewerbe noch in der Gesamtwirtschaft das tiefe Niveau der Zahl der Arbeitslosen aus dem Jahr 2001 wieder erreicht werden. Das starke Beschäftigungswachstum der letzten Jahre wurde also offensichtlich *stärker durch die Ausdehnung des Arbeitsangebotes gespiesen als dies im Aufschwung von 1997-2001 der Fall war*. Die Analyse zeigt, dass im Gastgewerbe die Zahl der arbeitslosen Schweizer weniger stark zurückging als diejenige der Ausländer. Dies war insbesondere bei den Arbeitskräften mit einem niedrigen Ausbildungsniveau der Fall.
- Die Nominallohnentwicklung signalisiert für den Beobachtungszeitraum 2002-2008 kein ausserordentliches Abflachen. Vielmehr konnte im Vergleich mit der Gesamtwirtschaft eher eine positivere Entwicklung der Reallöhne ausgemacht werden als in den Jahren vor 2002. Ein gestiegener Lohndruck wurde zwischen 2002 und 2006 nicht festgestellt. Gemessen am Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes verzeichnete innerhalb des Gastgewerbes vielmehr das Niedriglohnsegment die deutlichsten nominalen Lohnzuwächse (S. 14-15). Diese Ergebnisse werden seitens der Autoren als Erfolg der FlaM interpretiert, die seit Mitte 2004 eine Erosion der Löhne verhindert haben.
- Diese wohlwollende Interpretation wird nicht durch die Tatsache in Frage gestellt, dass die Nominallöhne im Schweizer Gastgewerbe weniger stark angestiegen sind als in umliegenden Vergleichsländern (Österreich, Deutschland, Frankreich und Italien) (S. 16-18).
- Immerhin halten die Autoren auf S. 15 fest: „Wie schon bei den Analysen zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit und zur Arbeitslosigkeit lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt auch in Bezug auf die Löhne nicht beurteilen, ob bei einer wirtschaftlichen Abschwungphase, wie sie für die Jahre 2009 und 2010 erwartet wird, negative Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Lohnentwicklung entstehen können. Eine entsprechende Untersu-

chung kann erst dann gemacht werden, wenn genügend Datenmaterial aus einer Aufschwungphase vorhanden ist.“

*Zusammenfassend* bleibt festzustellen: Basis der gesamten Analyse seit Inkrafttreten des FZA bildet eine Aufschwungphase. Da keine Alternativhypothese formuliert wird, kann die rein deskriptiv angelegte Analyse auch keine ursächlich auf die Personenfreizügigkeit zurückzuführenden Effekte auf Löhne und Arbeitslosigkeit identifizieren. Ebenso unmöglich ist es, die Wirksamkeit der FlaM zu überprüfen. Die Tatsache jedenfalls, dass die Zahl der Arbeitslosen in der Aufschwungphase nicht wieder das tiefe Niveau vor 2001 erreicht hat, deutet darauf hin, dass *Verdrängungseffekte* am Arbeitsmarkt stattfinden und zwar zuungunsten der gering qualifizierten Schweizer Erwerbstätigen. Dies wird dadurch erhärtet, dass die Nominallöhne im Niedriglohnsegment am stärksten gewachsen sind, mithin der Anspannungsgrad zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot in diesem Bereich höher geblieben ist als in den Segmenten mit höheren Anforderungen an die Qualifikation der Bewerber. Damit ist nicht auszuschliessen, dass besser geeignete ausländische Arbeitskräfte bei der Rekrutierung durch die Arbeitgeber den Vorzug vor Schweizer Arbeitslosen erhalten haben. Lohnunterbietung kann auch bei höheren Qualifikationsgruppen auftauchen.

#### *II.3.11 Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit (vgl. Flückiger 2007)*

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit in der Schweiz zu analysieren (S. 3). Neben ihrer Identifikation wird zunächst die Entwicklung dieser Differenzen im Zeitverlauf nachgezeichnet. Danach werden sozioökonomische Merkmale der schweizerischen Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohnern herbeigezogen, um deren Erklärungsgehalt für die regional unterschiedliche Quote und Dauer der Arbeitslosigkeit zu bestimmen. Hierzu zählen auch der Typ der betrachteten Gemeinde, die Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung, die Einstellung der Bevölkerung gegenüber der Arbeitslosenversicherung oder die Organisation der Arbeitsämter. Schliesslich werden diejenigen Faktoren eruiert, welche die Wahrscheinlichkeit beeinflussen, dass (registrierte) Arbeitslose wieder eine Stelle finden. Neben individuellen Eigenschaften können auch regionale Unterschiede in der Arbeitslosigkeit oder institutionelle Faktoren auf der kantonalen Ebene das Verharren in der Arbeitslosigkeit respektive die Reintegration in den Arbeitsmarkt beeinflussen (S. 70).

Das einzige für unsere Fragestellung relevante Ergebnis der Untersuchung lautet (S. 74):

„Die kommunale Arbeitslosenquote und die kommunale Dauer der Arbeitslosigkeit korrelieren positiv mit der Anzahl der Grenzgänger, die in die Gemeinde arbeiten kommen, ausgedrückt in Prozenten der erwerbstätigen Wohnbevölkerung. Dieser Einfluss stammt ohne Zweifel vom Umstand, dass die Konkurrenz um die verfügbaren offenen Stellen in den Grenzkantonen allgemein

deutlich lebhafter als in anderen Regionen ist. Deshalb ist die Wahrscheinlichkeit für einen Arbeitslosen, eine neue Stelle zu finden, geringer. Die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert sich und damit erhöht sich die Arbeitslosenquote. Mit anderen Worten bedeutet dies: Die Anwesenheit der erwerbstätigen Grenzgänger verursacht die Arbeitslosigkeit zwar nicht, aber sie erschwert den Arbeitslosen die Rückkehr in die Arbeitswelt. Die Arbeitslosen in den Grenzkantonen leiden ohne Zweifel an einer Stigmatisierung, die mit ihrem Status verbunden ist und sich als stärker erweist als in den Kantonen ohne Grenzanstoss.“

*Zusammenfassend* lässt sich festhalten, dass die Auswirkungen des FZA oder die Wirksamkeit der FlaM nicht Gegenstand der vorliegenden Studie sind, weshalb die Autoren hierzu auch keine Aussage treffen. Dennoch ist das Ergebnis interessant, dass ein hoher Anteil von Grenzgängerbeschäftigten an der erwerbstätigen Wohnbevölkerung die Arbeitssuche und Rückkehr in die Arbeitswelt für die Einheimischen erschwert. Da zum Zeitpunkt der Publikation noch keine volle Personenfreizügigkeit herrschte, ist nicht auszuschliessen, dass dieser Effekt in neuerer Zeit noch sichtbarer zum Tragen kommt.

### *II.3.12 La question du lien entre la main-d'oeuvre frontalière et les salaires dans le canton de Genève au regard de la votation sur la reconduction de l'ALCP (vgl. Ramirez 2008)*

Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen Beitrag zur Diskussion über den *Zusammenhang zwischen der Anzahl Grenzgänger und den Löhnen* zu leisten. Der Autor stellt Folgendes fest:

- Zwischen dem Inkrafttreten des FZA und dem Jahr 2007 (dem letzten Jahr, für welches zum Zeitpunkt der Verfassung der Studie Daten vorliegen) hat sich die Anzahl Grenzgänger im Kanton Genf beinahe verdoppelt (S. 1).
- Das prozentuale Wachstum der Anzahl der Grenzgänger war in den Branchen Banken, Versicherungen und Unternehmensberatung am stärksten. Das Wachstum war im Gastgewerbe ebenfalls hoch, im Baugewerbe hingegen relativ gering (S. 2-3).
- Über die Periode 1997-2007 besteht in fast allen Branchen eine positive Korrelation zwischen der Veränderung der Anzahl Grenzgänger und dem nominellen Lohnwachstum (S. 3). Der Autor schliesst daraus, dass die These verworfen werden kann, wonach die Zunahme der Grenzgänger zu einem Lohndruck geführt hätte. Diese Schlussfolgerung ist jedoch keineswegs zwingend: unabhängig vom Vorhandensein von Lohndruck oder nicht ist zu erwarten, dass die Zunahme der Anzahl Grenzgänger in Branchen mit zunehmender Arbeitsnachfrage stärker ist und in diesen Branchen ebenfalls tendenziell steigende Löhne zu beobachten sind. Dazu kommt, dass die Hälfte der Beobachtungsperiode vor Inkrafttreten des FZA liegt.

- Der Anteil der Grenzgänger, welcher höchst anspruchsvolle Stellen innehat, hat sich zwischen 1996 und 2006 verdoppelt und beläuft sich im Jahr 2006 auf 6% (S. 4).
- Der prozentuale Lohnunterschied zwischen hoch qualifizierten und unqualifizierten Arbeitnehmern hat sich zwischen 2000 und 2006 erhöht (S. 4).

Die Studie dokumentiert einige Fakten, nämlich die grosse Zunahme der Zahl an Grenzgängern und die Veränderung in ihrer Qualifikation über die Zeit. Die Analyse des Zusammenhangs zwischen der Anzahl Grenzgänger und der Lohnentwicklung ist jedoch nicht überzeugend: Lohn-dämpfende Effekte der Zuwanderung können überdeckt sein, wenn die Zuwanderung stärker in Branchen mit wachsender Arbeitskräftenachfrage und damit tendenziell steigenden Löhnen erfolgt (vgl. auch seco et al. 2010: 69).

### *II.3.13 Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit – Eine Neubeurteilung (vgl. Aeppli 2010)*

Die vorliegende Studie stellt eine Wiederholung der Untersuchung von Aeppli/Gassebner aus dem Jahre 2008 dar (vgl. Kapitel II.3.2), mit dem Ziel, die wichtigsten Schlussfolgerungen aus der Vorläuferstudie zu überprüfen (S. 29). Mit längeren Zeitreihen, der Erfassung eines gesamten Konjunkturzyklus seit Inkrafttreten des FZA, also einschliesslich dem Konjunktureenbruch in der zweiten Jahreshälfte 2008 und im ersten Halbjahr 2009, und damit verlässlicheren Resultaten (S. 29 und S. 40-41) wird eine Neubeurteilung der Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt vorgenommen.

Es wird davon ausgegangen (S. 30), dass die erwartete Einkommensentwicklung primär durch die Arbeitsmarktsituation beeinflusst wird, für welche wiederum die Beschäftigungslage und die Arbeitslosenquote ausschlaggebend sind. Zur Messung der Anspannung auf dem Arbeitsmarkt werden alternativ verschiedene Variablen verwendet: ein Indikator, der auf den Antworten zur Beschäftigungsbeurteilung im Rahmen der KOF-Umfrage in der Industrie basiert; ferner eine Messgrösse, bei der die dem seco gemeldeten offenen Stellen mit dem Jobpilot-Index verkettet werden, sowie der Stellenindex von Manpower verkettet mit demjenigen von Publicitas. Dem Einfluss der Arbeitslosigkeit wird anhand der vom seco erfassten gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote in der Schweiz Rechnung getragen (S. 31). Im Gegensatz zur Vorgängerstudie wird also nicht mehr auf das Arbeitslosigkeitsdifferential mit der EU abgestellt. Die blosser Feststellung jedoch, dass die Resultate von Kontrollrechnungen gegen den früheren Ansatz sprechen (S. 31), ist nicht transparent und wenig überzeugend.

Ferner wird angenommen (S. 33), dass die *Lohnentwicklung* in der Schweiz kurzfristig von der Veränderung der Anspannung auf dem Arbeitsmarkt und langfristig von der prozentualen Ver-

änderung der realen Arbeitsproduktivität in der Vorperiode abhängt. Ausserdem kann unterstellt werden, dass die nominale Lohnentwicklung zusätzlich von der Inflationsrate in der Vorperiode, gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise, bestimmt wird.

Als wichtige Ergebnisse der Zeitreihenanalyse für die Schätzperiode von 1992-2009 können festgehalten werden:

- Mit der Einführung des FZA ist ein Anstieg der Veränderung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer in der Grössenordnung von 1.5% pro Jahr zu beobachten – im Gegensatz zu rund 5% in der Vorläuferstudie. Die Evidenz für diesen Effekt ist zudem „nicht überwältigend“ (S. 31). Wird zusätzlich die Interaktion zwischen der Dummy-Variable „Personenfreizügigkeit“ und der Variable „Anspannung“ berücksichtigt, so zeigt sich, dass der Einfluss der Anspannung auf dem Arbeitsmarkt als Anreiz zur Immigration ausländischer Arbeitskräfte in die Schweiz nach Einführung der Personenfreizügigkeit massiv gesunken ist (S. 31-32). Damit hält die verstärkte Zunahme der Erwerbstätigkeit von ausländischen Arbeitskräften offenbar auch in Jahren einer ausgeprägten Rezession an (S. 41).
- Die Inkraftsetzung des FZA hat keinen Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote in der Schweiz, wenn die Schätzung für die Gruppe der Ausländer und die Gruppe der Schweizer getrennt durchgeführt wird. (S. 33). Werden die Gruppen zusammengefasst, kann trotz Aufnahme der um eine Periode verzögerten abhängigen Variable als zusätzliche erklärende Variable nicht verhindert werden, dass die Autokorrelation der 1. Ordnung in den Residuen bestehen bleibt, wie sich an den entsprechenden Werten der Durbin-Watson-Teststatistik ablesen lässt (Tabelle 2, Modell 3, S. 34), die Schätzung für das Total somit unbrauchbar ist.
- Wird die zu erklärende Lohnentwicklung auf Basis des BFS-Lohnindex gebildet, scheint die Veränderung der Arbeitsproduktivität in den meisten Schätzungen entweder keinen signifikanten oder nur einen sehr geringen Einfluss auf diese auszuüben (S. 36-38).
- Es wird in fast allen Schätzungen für den gesamten Zeitraum 1992-2009 kein statistisch gesicherter Einfluss des FZA auf die prozentuale Veränderung der Nominallöhne gemäss Lohnindex des BFS gefunden (S. 36-38). Allerdings liefert das Modell, welches die höchste Güte der Schätzung erzeugt (Tabelle 3, Modell 4, S. 37), *kein aussagekräftiges Resultat*: Da einerseits die Variable „Personenfreizügigkeit“ ein positives Vorzeichen aufweist, führt die vermehrte Zuwanderung besser Qualifizierter zu einer entsprechenden Besetzung von Arbeitsplätzen primär im Hochlohnsegment, weswegen diese die bereits in der Schweiz wohnhaften Erwerbstätigen ergänzen. Andererseits signalisiert aber das negative Vorzeichen des Interaktionsterms „Personenfreizügigkeit mal Anspannung“ einen vom absoluten Wert her gesehen fast exakt gleich grossen gegenläufigen Effekt. Dieser impliziert, dass der Lohndruck nach oben bei einer starken Anspannung am Arbeitsmarkt (Arbeitskräftemangel) nun geringer ausfällt als dies vor der Einführung der



Personenfreizügigkeit gewesen ist. Da beide Variablen jedoch unterschiedlich kalibriert sind, lässt sich aus den beiden gegenläufig wirkenden Bestimmungsfaktoren keine Aussage über den sich für die Lohnentwicklung ergebenden Netto-Effekt ableiten (S. 36).

- Wird die zu erklärende Nominallohnentwicklung auf Basis der Durchschnittslöhne gemäss VGR gebildet, so hat die Veränderung der Arbeitsproduktivität in vielen Fällen einen positiven Einfluss auf Löhne (S. 38-40). Dies wird als Indiz dafür gewertet, dass sich die Zuwanderung in Wirtschaftszweige mit höherer Arbeitsproduktivität in Lohnsteigerungen niederschlägt. Dieser gewünschte Effekt zeigt sich auch in dem Modell, das die vom Autor präferierte Variable „Anspannung“ als Regressor enthält, und dessen Güte der Schätzung als überlegen angesehen werden kann (Tabelle 6, Modell 3, S. 39): Der Interaktionsterm „Personenfreizügigkeit mal Arbeitsproduktivität“ weist ein positives Vorzeichen auf. Dies impliziert, dass sich die vermehrte Zuwanderung durchschnittlich besser Qualifizierter auch in den Durchschnittslöhnen widerspiegelt. Viel wesentlicher aber ist, dass bei dieser Schätzung die Variable „Personenfreizügigkeit“ einen signifikant *negativen* Einfluss auf die Lohnentwicklung in der Schweiz hat. Festzuhalten bleibt also – und zwar unabhängig von der hier völlig irrelevanten Frage der unterschiedlichen Kalibrierung (S. 40) –, dass das FZA offenbar zu *Lohndruck* geführt hat.

Völlig irreführend ist auch die Aussage des Autors, dass die Resultate bei Operationalisierung der Arbeitsmarktlage durch den verketteten Manpower-Publicitas-Index genau in die umgekehrte Richtung zeigen (Tabelle 8, Modell 4, S. 40), da nämlich der Ergebniswert des Durbin-Watson-Tests den Verdacht auf positive Autokorrelation in den Residuen nicht entkräftet.

*Zusammenfassend* lässt sich festhalten: Die Wirksamkeit der FlaM ist nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse (S. 41). Der Autor untersucht vielmehr die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den schweizerischen Arbeitsmarkt und geht hierbei insbesondere der Frage nach, ob durch die anhaltende Zuwanderung Lohndruck entstanden ist. Die Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt werden weiterhin grundsätzlich als positiv beurteilt, wenn auch – verglichen mit der Vorläuferstudie – in einer abgeschwächten Form. Der Autor stellt keine nachweisbaren Effekte auf die Arbeitslosigkeit fest. Deshalb ist aus seiner Sicht davon auszugehen, dass ausländische und einheimische Arbeitskräften einander ergänzen (Komplementaritätsthese).

Zurückhaltender ist er bei der Interpretation der Resultate bezüglich der Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Lohnentwicklung (S. 41). Unabhängig von der Art der Messung der Löhne kann kein positiver Zusammenhang zwischen der Personenfreizügigkeit und der Lohnentwicklung gefunden werden. Vielmehr weisen die Resultate auf zwei gegenläufige Effekte hin: Einerseits kommt es zu Lohnsteigerungen wegen der verstärkten Zuwanderung besser qualifizierter Arbeitskräfte; andererseits schränkt die starke Zuwanderung den bei einer hohen Anspan-

nung auf dem Arbeitsmarkt entstehenden Lohndruck nach oben ein, so dass die Lohnentwicklung gedämpft wird (vgl. ähnlich seco et al. 2011: 59). Aufgrund verschiedener, uneinheitlicher empirischer Befunde schliesst der Autor negative Konsequenzen der Personenfreizügigkeit auf gewisse Regionen oder Wirtschaftsbranchen der Schweiz nicht mehr aus. Insbesondere einzelne Gruppen von Arbeitnehmenden könnten einem Lohndruck ausgesetzt gewesen sein.

*Problematisch* an der Interpretation der Ergebnisse ist u.E. wiederum, dass differierende und divergierende Resultate in vermeintlich klare Aussagen transformiert werden. Um nur ein Beispiel zu nennen: Die einzige, zumindest auf den ersten Blick nicht fehlspezifizierte Schätzgleichung zur Erklärung der Nominallohnentwicklung auf Basis der Durchschnittslöhne gemäss VGR liefert bei einem hoch signifikanten Koeffizientenwert von  $-1.73$  als Ergebnis einen die Wachstumsrate der Löhne reduzierenden Effekt – *zurückzuführen auf das Inkrafttreten des FZA* (S. 39). Da dieses Resultat jedoch mit einer Schätzgleichung verglichen wird (Tabelle 8, Modell 4, S. 40), die mit hoher Wahrscheinlichkeit die Standardfehler der Regressionskoeffizienten unterschätzt (S. 40), formuliert der Autor die u.E. unzulässigen Kernaussagen: „Die Befürchtungen eines Lohndrucks nach unten werden also erneut nicht bestätigt“ (S. 39); „... sind die Befürchtungen hinsichtlich negativer Arbeitsmarktkonsequenzen nicht angebracht“ (S.41).

*Kritisch* anzumerken bleibt, dass nach wie vor nicht offengelegt wird, wie die Variable, die den Einfluss der Inkraftsetzung des FZA auf die zu erklärenden Grössen in den Regressionen auffangen soll, genau konzipiert ist. Der Hinweis auf eine „geeignet spezifizierte Dummy-Variable“ (S. 33) ersetzt eine Definition nicht.

*Positiv* hervorzuheben ist dennoch der Versuch des Autors, den *Effekt* der Inkraftsetzung des FZA auf die ausländische Erwerbstätigkeit in der Schweiz, die Arbeitslosigkeit und die Lohnentwicklung zu isolieren und empirisch abzuschätzen. Ausserdem wird anerkannt, dass die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Arbeitslosigkeit und die Löhne in dieser Neubeurteilung, die eine verlässlichere Analyse erlaubt (S. 29 und S. 40-41), „etwas weniger günstig sind als gemäss der früheren Einschätzung“ (S. 41; ähnlich S. 42).

### *II.3.14 Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz (vgl. Cueni/Sheldon 2011)*

Die Studie untersucht die Entwicklung und Determinanten der Wanderungsbewegungen von Ausländern in die Schweiz und zurück in die Herkunftsländer, beschäftigt sich mit der Arbeitsmarktintegration und der Arbeitslosigkeit von Ausländern, analysiert Lohnunterschiede zwischen Schweizern und Ausländern und geht der Frage nach, welche Auswirkungen das FZA auf die Löhne der Inländer hat. Da uns an dieser Stelle vor allem die Frage des Auftauchens von Lohn- druck aufgrund des Angebotsdrucks am Arbeitsmarkt interessiert, beziehen wir unsere Analysen und die daraus abgeleiteten Aussagen insbesondere auf die Kapitel 5.4 und 6 der Studie (S. 69-90).

Die im Auftrag des BFM erstellte Studie weist u.E. einige Fragen zur Auswahl des Datensatzes, zur Methodik und vor allem zur Interpretation der Ergebnisse auf.

#### *Zum Datensatz:*

- Die Autoren verwenden die SAKE (S. 69). Diese erfasst bekanntermassen nur die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz (S. 10). Sie enthält vor allem *keinerlei* Informationen über Grenzgänger oder meldepflichtige Kurzaufenthalter, die an maximal 90 Arbeitstagen im Kalenderjahr in der Schweiz erwerbstätig sein können, – Personengruppen also, welche für die vorliegende Fragestellung besonders relevant sind.

#### *Zur Methodik:*

- Der Ansatz besteht darin, die Löhne auf die üblichen Lohnbestimmungsfaktoren sowie zusätzlich auf den Anteil der ausländischen Zuwanderer im Arbeitsmarktsegment des jeweiligen Arbeitnehmers zu regressieren. Der geschätzte Koeffizientenwert dieser letzten Erklärungsvariable wird als Lohneffekt der Zuwanderung interpretiert (S. 80).
- Wie die Studie selber festhält, ist die Endogenität der Zuwanderung das Hauptproblem dieses Ansatzes (S. 84). Es ist nämlich nicht ausgeschlossen, dass Immigration insbesondere in diejenigen Segmente stattfindet, in denen die Löhne der Einheimischen überdurchschnittlich hoch sind. In diesem Fall würde der Lohn der Inländer den Anteil der Zugewanderten bestimmen und nicht umgekehrt, wie dies in der verwendeten Regressionsbeziehung angenommen wird. Festgestellt wird dieses schliesslich aber nur in Bezug auf die Arbeitsmarktsegmente der sonstigen ansässigen Ausländer, die von ausserhalb des EU17/EFTA-Raums stammen. In diesen Teilarbeitsmärkten ist somit davon auszugehen, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften aus den EU17/EFTA-Staaten auch von der Lohnhöhe abhängig war und das Endogenitätsproblem besteht (S. 87).
- Um das Endogenitätsproblem zu beheben, wird ein zweistufiges Schätzverfahren („two-stage least squares“ bzw. TSLS) angewandt. In einem ersten Schritt wird der Ausländer-

anteil in der Gegenwartsperiode anhand des Ausländeranteils in früheren Perioden prognostiziert. Anschliessend wird anstatt des tatsächlich beobachteten Ausländeranteils der prognostizierte als Erklärungsvariable in der Lohnregression eingesetzt (S. 84-85). Es ist jedoch fraglich, ob die dem Ansatz zugrunde liegenden Annahmen erfüllt sind, damit das Verfahren das Endogenitätsproblem löst. Infolge des Vorhandenseins einer gewissen Rigidität in den Löhnen ist z.B. zu erwarten, dass der Störterm von Arbeitnehmern in einem bestimmten Marktsegment über die Perioden korreliert ist, so dass nicht ohne Weiteres unterstellt werden kann, dass er nicht (selbst) mit dem Ausländeranteil in der Vorperiode zusammenhängt.

*Zu den Ergebnissen und deren Interpretation:*

- Die Schätzungen für den Zeitraum von 1991-2009 zeigen, dass das Jahreseinkommen eines ausländischen Arbeitnehmers mit jedem zusätzlichen Aufenthaltsjahr in der Schweiz real um 0,2% sinkt (S. 71-72). Dieser Zusammenhang überrascht; er sollte rein theoretisch betrachtet genau umgekehrt sein. Interpretiert wird dieses Ergebnis als unerfasste Arbeitsproduktivität jeder neuen Zuwanderergeneration, welche diejenige ihrer jeweiligen Vorgängergeneration um 0,2% übersteigt (sog. Kohorteneffekt) (S. 72).
- In der Periode ab 2003 bzw. nach dem Inkrafttreten des FZA nahm der Lohnabstand zwischen Arbeitnehmern aus EU17/EFTA-Ländern gegenüber merkmalsgleichen Schweizern zu: Das logarithmierte durchschnittliche Jahreseinkommen der Schweizer fiel um 0,6% (= 4.119 – 4.125), während dasjenige der EU17/EFTA-Ausländer lediglich um 0,4% (= 4.149 – 4.153) abnahm (Tabelle 5.12, S. 75). Das Lohngefälle zwischen vergleichbaren EU17/EFTA-Ausländern und Schweizern hat sich seither also nochmals erhöht. Da der wachsende Abstand aber statistisch nicht signifikant ist, hat die Personenfreizügigkeit auch keine nachweisbare Auswirkung auf die *relativen* Lohnpositionen von Schweizern und EU17/EFTA-Staatsangehörigen gehabt (S. 74); – Bei *beiden* Beschäftigtengruppen sind jedoch die *Reallöhne gesunken*. Dieses u.E. viel wesentlichere Resultat wird dagegen nicht besonders betont (vgl. analog BFM 2011).
- Schliesslich zeigte sich, dass Neuzuwanderer aus dem EU17/EFTA-Raum, die nach Inkrafttreten des FZA in die Schweiz einreisten, 2,1% weniger verdienten, als die Erfahrungen ihrer Vorgänger hätten erwarten lassen. Diesen statistisch hoch gesicherten Unterschied kann man zwar als „Lohnentlastung durch das Inkrafttreten des FZA“ (S. 75) interpretieren. Man kann es aber auch als *Lohndruck* bezeichnen.
- In den Schätzungen für den Zeitraum von 2003-2009 werden die unter dem FZA zugewanderten EU8-Europäer ignoriert, weil die vorhandenen Daten nicht ausreichen. Dies liegt einerseits daran, dass der Beobachtungszeitraum für diese Staaten um vier Jahre

kürzer ist und andererseits daran, dass die Zuwanderung aus diesen Ländern gemäss der verwendeten Datenbasis, die SAKE, relativ gering ist (S. 80, Fussnote 40).

- Um dem Problem des Panelsterbens („panel attrition“) aus dem Weg zu gehen, wurde nur die jeweils erste Befragungswelle erwerbstätiger Arbeitnehmer berücksichtigt (S. 69 und S. 82). Gerade aus der Lohnentwicklung wiederholt erfasster Personen hätte u.E. bei den bereits ansässigen Personen allenfalls auftauchender Lohndruck direkter untersucht werden können. Dies war aber nicht die zentrale Fragestellung in der vorliegenden Studie.
- Die Schätzungen der Lohneffekte mit Interaktionstermen und TSLS für den Zeitraum von 2003-2009 zeigen (Tabelle 6.3, S. 88), dass bei den gering qualifizierten Schweizern in der Grossregion „Genfersee“ sogar stärkere positive Lohneffekte gemessen werden als bei den hoch qualifizierten Schweizern. Wenngleich offen bleibt, ob dieser Lohnunterschied zwischen beiden Gruppen statistisch signifikant ist, erscheint dennoch die Tatsache *erklärungsbedürftig*, dass eine Erhöhung des Anteils an Arbeitskräften aus dem EU17/EFTA-Raum um einen Prozentpunkt die logarithmierten Löhne der gering qualifizierten Schweizer im Mittel um ca. ein Prozent erhöht. Alle anderen TSLS-Regressionen liefern für die Inländergruppe der „Schweizer“ keine abgesicherten Ergebnisse.
- Auch bei der Inländergruppe der „EU17/EFTA vor 2003“ sind in den Grossregionen „Osten & Zentrum“ sowie „Tessin“ bei den gering Qualifizierten sichtbare Lohnaufschläge zu konstatieren, wenn die „Quote mit schulischer Qualifikation“ den Berechnungen zugrunde gelegt wird. Hingegen büsst die Inländergruppe der „Sonstigen Ausländer“ in allen drei bislang erwähnten Grossregionen auch bei den *mittel* Qualifizierten durch die Zuwanderung gleich qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte aus dem EU17/EFTA-Raum an Lohn ein, wenn in den Schätzungen die „Quote mit beruflicher Qualifikation“ verwendet wird. In der Grossregion „Osten & Zentrum“ verlieren selbst die *hoch* Qualifizierten nicht EU17/EFTA-Ausländer, wenn die „Quote mit schulischer Qualifikation“ betrachtet wird (Tabelle 6.3, S. 88). An dieser Stelle würde sich der Leser eine vertiefte Auseinandersetzung mit allfälligen Erklärungen wünschen.
- In den Tabellen 6.4 und 6.5 werden schliesslich die relativen Lohnveränderungen infolge der Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem EU17/EFTA-Raum im Zeitraum von 2003-2009 dokumentiert (S. 89-90). Auch hier zeigt sich, dass keineswegs nur die niedrig Qualifizierten bei der Inländergruppe der „Sonstigen Ausländer“ mit negativen Lohneffekten konfrontiert sind.
- Dass die in den Tabellen 6.4 und 6.5 dokumentierten Lohneffekte mit zum Teil grossen Unsicherheitsmargen versehen sind (S. 90), liegt vermutlich am verwendeten Datensatz

(z.B. existieren bei den Löhnen in sichtbarem Ausmass Antwortausfälle<sup>18</sup> oder es werden nur klassierte Lohnangaben gemacht).

*Zusammenfassend* lässt sich festhalten, dass die Wirksamkeit der FlaM nicht Gegenstand der vorliegenden Studie ist, weshalb die Autoren hierzu auch keine Aussage treffen. Dennoch sind die folgenden vier Ergebnisse interessant:

- Erstens sind während der Krise 2008/2009 weniger Personen in ihre Heimatländer zurückgekehrt als erwartet (S. 14-15; vgl. auch BFM 2011).
- Zweitens nimmt das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko eines Ausländers mit seiner bisherigen Aufenthaltsdauer in der Schweiz zu (S. 55-57).
- Drittens hatte die Personenfreizügigkeit keinen statistisch nachweisbaren Einfluss auf das Lohngefälle zwischen EU17/EFTA-Staatsangehörigen und Schweizern. Allerdings verdienen EU17/EFTA-Bürger, die nach Inkrafttreten des FZA in die Schweiz einreisten, 2,1% weniger als ihre merkmalsgleichen Vorgänger. Dies wird als lohnentlastende Auswirkung des FZA interpretiert (vgl. analog seco et al. 2011: 46).
- Obwohl viertens die Reallöhne von Schweizern und EU17/EFTA-Staatsangehörigen seit 2003 gesunken sind (S. 73-74) und die „Lohneffekte ... mit zum Teil grossen Unsicherheitsmargen versehen sind“ (S. 90), wird geschlussfolgert (S. 95; vgl. analog seco et al. 2011: 62):
  - „- Ein allgemeiner Lohnverfall infolge der Zuwanderung von EU17/EFTA-Ausländern nach dem Inkrafttreten des FZA lässt sich statistisch nicht nachweisen.
  - - Die Löhne von Schweizern sind auf jeden Fall verschont geblieben.
  - - Die Löhne hoch qualifizierter Arbeitskräfte, seien sie Schweizer oder ansässige EU17/EFTA-Ausländer, nahmen durch die Zuwanderung zum Teil zu (etwa 1% jährlich). Dies deutet darauf hin, dass hoch qualifizierte Zuwanderer und Inländer Komplemente statt Konkurrenten sind.
  - - Ein Lohnverfall und zwar von jährlich etwa 1% ist ausschliesslich bei niedriger qualifizierten ansässigen Ausländern aus Nicht-EU17/EFTA-Ländern festzustellen, was für ein Konkurrenzverhältnis zwischen diesen Personengruppen spricht.“

---

<sup>18</sup> Vgl. bereits Sousa-Poza/Henneberger 2000.

### III. Beitrag dieser Studien zur Beantwortung der zentralen Frage der Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping

In der nachfolgenden Tabelle werden die Kernergebnisse unserer Literaturstudie zusammengefasst. Hierbei interessiert der Beitrag der einzelnen Publikationen zur Beantwortung der beiden zentralen Fragen:

- Werden in den Studien gesicherte Aussagen über das Auftreten von Lohndruck – ausgelöst durch die Personenfreizügigkeit – gemacht?
- Lassen die Studien gesicherte Aussagen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohndumping zu?

Aus der Tabelle lassen sich folgende Kernaussagen ableiten:

- *Zum Einfluss des FZA auf die Löhne:*
  - In den Studien, in denen ein positiver Effekt des FZA auf das allgemeine Lohnniveau angenommen wird (vgl. z.B. seco et al. 2010: 64-71), ist dieser auf die *Veränderung in der Qualifikationsstruktur* der Beschäftigten zurückzuführen. Mit der Personenfreizügigkeit wandern verstärkt besser Qualifizierte in die Schweiz ein. Positive Einflüsse auf das generelle Lohnniveau bei unveränderter Qualifikationsstruktur werden nicht gefunden (vgl. z.B. Aeppli/Gassebner 2008: 61-62; Aeppli 2010: 41; Cueni/Sheldon 2011).
  - Im personalintensiven Gastgewerbe ist zwar das Lohnniveau bei unveränderter Qualifikationsstruktur gestiegen (vgl. BAKBasel 2009: 13-14), die Arbeitslosenquote der weniger gut qualifizierten Schweizer Arbeitskräfte aber auch (vgl. ebd.: 12). Dies legt nahe, dass Betriebe bei Neueinstellungen vermehrt besser qualifizierte ausländische Arbeitskräfte einstellen. Ähnliches kann im Kanton Tessin oder in der Westschweiz beobachtet werden (vgl. seco et al. 2010: 61).
  - Studien, welche ein Alternativszenario explizit modellieren, kommen zum Schluss, dass das FZA einen negativen Einfluss auf die Lohnentwicklung hatte (vgl. Gerfin/Kaiser 2010a und 2010b; Stalder 2010).
- *Zur Wirksamkeit der FlaM:*
  - Im Entsendewesen wird fast die Hälfte der Arbeitnehmer kontrolliert, was als hinreichender Deckungsgrad zu werten ist, wenngleich die Festlegung der Fokusbranchen nicht immer nach (rein) objektiven Kriterien zu erfolgen scheint.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> In der öffentlichen Verwaltung beispielsweise sind die Einstiegsgehälter zwischen 2002 und 2008 nur um durchschnittlich 0,1% jährlich gestiegen – im Vergleich zu 1,5% für alle öffentlich Bediensteten (vgl. seco et al. 2010:

- Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern finden hingegen relativ selten statt (4%). Es liegen keine Informationen vor, die belegen, dass die Kontrollen über die Branchen und Kantone hinweg richtig verteilt sind. Insbesondere scheinen Branchen, in denen hauptsächlich gut bis hoch qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt werden, unterproportional häufig kontrolliert zu werden,<sup>20</sup> obwohl die verfügbaren Daten und Studien zum Schluss kommen, dass Lohndruck gerade bei den hoch Qualifizierten viel ausgeprägter ist (vgl. z.B. Gerfin/Kaiser 2010a und 2010b).
- Die publizierten Verstossquoten sind nicht aussagekräftig, weil sie Kontrollen auf Verdacht und zufällig durchgeführte Kontrollen kombinieren. Somit können keine Aussagen über die Wirksamkeit der FlaM gemacht werden.
- Im Sanktionswesen scheinen gewisse Schwachstellen zu bestehen. Erstens ist nicht bekannt, welche Verstösse eigentlich sanktioniert werden. Zweitens scheint das Verfahren bei der Feststellung von Verstössen nicht immer befolgt zu werden.<sup>21</sup> Drittens werden Betriebe, welche in einem Jahr sanktioniert werden, im folgenden Jahr nicht automatisch wieder kontrolliert (vgl. Protokoll zur Sitzung PVK-seco vom 29.09.2010). Damit kann die Zielerreichung „Eine Sanktion ist dann als wirksam zu betrachten, wenn sie zu einem korrekten Verhalten in der Zukunft führt“ (seco 2010: 41) gar nicht verifiziert werden.

Da aktuell über die Bestimmung und Definition der benötigten Daten und die relevanten Informationen nachgedacht wird (vgl. seco, Ressort Gesamtarbeitsverträge und Arbeitsmarktaufsicht PACO: Aufsichts- und Controllingkonzept zum BGSA und Entsendegesetz, Bern, 17. Mai 2010: 19), kann die vorliegende Literaturstudie Hinweise zur Verbesserung der Datenbasis liefern.

---

71). Dennoch werden in der öffentlichen Verwaltung nur 2,5% der meldepflichtigen Kurzaufenthalter kontrolliert (vgl. seco 2010: 44-45); dies obwohl in dieser Branche überproportional viele Lohnunterbietungen stattfinden (vgl. ebd.: 33).

<sup>20</sup> Als Beispiele seien genannt: die öffentliche Verwaltung, Banken und Versicherungen, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Unterrichtswesen (vgl. seco 2010: 44-45). Die unterproportionale Abdeckung der Tertiärstufe wird noch offensichtlicher, wenn die Branchen betrachtet werden, bei denen die PK Schweizer Arbeitgeber kontrollieren (vgl. ebd.: 49). Bei der Festlegung der Fokusbranchen scheint man sich auf den „Tieflohnbereich“ zu konzentrieren (vgl. seco: Vorgehen zur Festlegung von Fokusbranchen, Beilage 5: Notiz vom 12.01.2009; seco: Festlegung von Fokusbranchen für das Jahr 2010, Aktennotiz vom 04.09.2009).

<sup>21</sup> Zum Beispiel überweisen die PK immer noch nicht alle festgestellten Verstösse an die sanktionierenden Behörden (vgl. seco 2010: 32).



Studie	Lohndruck		Wirksamkeit der FlaM	
	Aussagen	Problematische Aspekte	Aussagen	Problematische Aspekte
6. Observatoriumsbericht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kaum Lohndruck.</li> <li>- Zuwanderung weitgehend komplementär zum inländischen Arbeitsangebot.</li> <li>- In bestimmten Bereichen können Verdrängungseffekte nicht ausgeschlossen werden (Baugewerbe, Westschweiz, Hochqualifizierte).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Alternativhypothese (rein deskriptiv).</li> </ul>	-	-
5. FlaM-Bericht	-	-	<p>1. <i>Umfang der Kontrollen:</i> 49% der Kurzaufenthalter und 4% der CH-Arbeitgeber kontrolliert.</p> <p>2. <i>Umfang der Verstösse:</i> Verstossquoten bei den Löhnen bei PK-Kontrollen 22-25%, bei TPK-Kontrollen 3-10%.</p> <p>3. <i>Sanktionen:</i> Kleine Anzahl an Sanktionen besagt, dass die Verstösse geringfügig sind. Sanktionen sind wirksam, da es wenige Rückfälle gibt.</p> <p>4. <i>Insgesamt:</i> Die FlaM funktionieren.</p>	<p>1. Es wird nicht ausgewiesen, wie gut die Kontrollen über Kantone und Branchen verteilt sind.</p> <p>2. Quoten werden nicht getrennt für Kontrollen auf Verdacht und sonstige Kontrollen gebildet, und sagen über die Wirksamkeit der FlaM deshalb wenig aus. Bei TPK-Kontrollen ist nicht eindeutig, was als Verstoß gilt.</p> <p>3. Es ist unbekannt, welche Verstösse sanktioniert werden. Betriebe, die in einem Jahr sanktioniert werden, werden nicht systematisch erneut kontrolliert.</p> <p>4. Aussage durch die Daten im Bericht nicht gesichert.</p>
Aeppli/Atukeren/Siliverstovs 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein Lohndruck.</li> <li>- Zuwanderung weitgehend komplementär zum inländischen Arbeitsangebot.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nettoimmigration unterschätzt.</li> <li>- Keine Unterscheidung zwischen gut und schlecht Qualifizierten.</li> <li>- Zu kurzer Analysezeitraum (schmale empirische Basis)</li> <li>- Analyse in Boomphase erfolgt.</li> </ul>	-	-
Aeppli/Gassebner 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lohnerhöhende Effekte dominieren.</li> <li>- Zuwanderung weitgehend komplementär zum inländischen Arbeitsangebot.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die lochnerhöhenden Effekte sind ein Artefakt und durch das höhere Qualifikationsniveau der neu Zugewanderten erklärbar.</li> <li>- Analyse in Boomphase erfolgt.</li> </ul>	-	-
CEPP 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ein sichtbarer Anteil der Arbeitnehmer wird unter den Minimallöhnen entlohnt.</li> <li>- Es besteht Lohndruck.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die ausgewiesenen Anteile decken sich nicht mit CEPP (2010).</li> <li>- Keine Alternativhypothese.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontrollen durch die PK sind nicht wirksam.</li> <li>- Sanktionen werden nur selten verhängt.</li> </ul>	-

CEPP 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ein sichtbarer Anteil der Arbeitnehmer wird unter den Minimallöhnen entlohnt.</li> <li>- Es besteht Lohndruck.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Alternativhypothese.</li> <li>- Die Anteile der unter den Minimallöhnen entlohten Arbeitnehmer sind seit 2002 tendenziell gesunken, so dass nicht behauptet werden kann, dass der Lohndruck infolge des FZA besteht.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In Branchen mit GAV werden bestimmte Gruppen von Unternehmen kaum kontrolliert.</li> <li>- Etwa ein Drittel der Unternehmen halten bestimmte Mindestbedingungen nicht ein.</li> <li>- 12,4% der kontrollierten Unternehmen halten die Meldepflicht nicht ein.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgrund der Datenlage bleibt unklar, wie gross diese Gruppen sind.</li> <li>- Da Unternehmen oft aufgrund eines Verdachts kontrolliert werden, sind die Verstossquoten nicht aussagekräftig.</li> </ul>
Flückiger 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leichter Lohndruck bei einem steigenden Anteil ausländischer Arbeitskräfte.</li> <li>- Zuwanderung weitgehend komplementär zum inländischen Arbeitsangebot.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Alternativhypothese (rein deskriptiv).</li> <li>- Rein statische Analyse ohne dynamische Wachstumseffekte.</li> <li>- Zum Zeitpunkt der Studie noch vorhandene Kontingentierungen beschränken die Aussagekraft.</li> </ul>	-	-
Gerfin/Kaiser 2010a, 2010b	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Immigration hat die Löhne kurzfristig um einen Prozentpunkt reduziert. Der Effekt beträgt bei Schweizern -0,5 Prozentpunkte, bei Ausländern -2,6 Prozentpunkte.</li> <li>- Langfristig gewinnen die einheimischen Arbeitnehmer und verlieren die ausländischen Arbeitnehmer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Immigration wird als exogen, insbesondere als unabhängig von der Lohndifferenz zum Ausland angenommen.</li> <li>- Der langfristige Effekt auf das allgemeine Lohnniveau ist annahmegemäss gleich null.</li> </ul>	-	-
Stalder 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lohndruck wegen einer generellen Ausweitung des Arbeitsangebots und verstärkter Konkurrenz zwischen ansässigen und neu zugewanderten Arbeitskräften.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyse in Boomphase erfolgt.</li> <li>- Keine Berücksichtigung der Veränderung in der qualifikatorischen Zusammensetzung des Arbeitsangebots.</li> </ul>	-	-
Stalder 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lohndruck wegen einer Ausweitung des Arbeitsangebots und verstärkter Konkurrenz zwischen ansässigen und neu zugewanderten Arbeitskräften.</li> <li>- Lohndruck wegen einer Erhöhung der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Unterscheidung nach verschiedenen Typen von Arbeitskräften.</li> </ul>	-	-

Alberton/Gonzalez/Guerra 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein Lohndruck.</li> <li>- In Teilbereichen ist eine Verschärfung der Konkurrenz zwischen inländischen und ausländischen Arbeitskräften nicht ausgeschlossen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Alternativhypothese (rein deskriptiv).</li> <li>- Analyse in Boomphase erfolgt.</li> <li>- Nur Kanton Tessin.</li> </ul>	-	-
BAKBasel 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein Lohndruck.</li> <li>- Verdrängungseffekte zu Lasten der gering qualifizierten Schweizer (Arbeitslosen) sind nicht ausgeschlossen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Alternativhypothese (rein deskriptiv).</li> <li>- Analyse in Boomphase erfolgt.</li> <li>- Nur Gastgewerbe.</li> </ul>	-	-
Flückiger 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Aussage zum Lohndruck.</li> <li>- Ein hoher Grenzgängeranteil an der erwerbstätigen Wohnbevölkerung erschwert für die einheimischen Arbeitslosen die Rückkehr in die Arbeitswelt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Alternativhypothese (rein deskriptiv).</li> <li>- Zu früher Analysezeitraum (volle Personenfreizügigkeit noch nicht in Kraft).</li> </ul>	-	-
Ramirez 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zunahme der Anzahl Grenzgänger hat nicht zu Lohndruck geführt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vernachlässigt, dass die Anzahl Grenzgänger in den Branchen steigt, in denen die Arbeitsnachfrage hoch ist.</li> </ul>	-	-
Aeppli 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein Lohndruck nach unten; der Lohnauftrieb wegen Arbeitskräftemangel fällt geringer aus.</li> <li>- Zuwanderung weitgehend komplementär zum inländischen Arbeitsangebot.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Übersieht lohnsenkende Effekte wegen unzulässiger Vergleiche.</li> <li>- Lohnerhöhende Effekte sind ein Artefakt und durch das höhere Qualifikationsniveau der neu Zugewanderten erklärbar.</li> </ul>	-	-
Cueni/Sheldon 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein Lohndruck für Schweizer und EU17/EFTA-Angehörige.</li> <li>- Lohnsteigerungen bei hoch qualifizierten Schweizern und ansässigen EU17/EFTA-Angehörigen sowie Lohnverfall bei niedriger qualifizierten ansässigen Ausländern aus Drittstaaten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verwendete Datenbasis (SAKE) enthält keine Grenzgänger und meldepflichtige Kurzaufenthalter.</li> <li>- Endogenitätsprobleme und zum Teil grosse Unsicherheitsmargen bei den eruierten Lohneffekten.</li> </ul>	-	-

## Literaturhinweise

- Aeppli, Roland: Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit – Eine Neubeurteilung, in: KOF Analysen, Winter 2010/2011, Zürich, Dezember 2010, S. 29-42.
- Aeppli, Roland/Atukeren, Erdal/Siliverstovs, Boriss: Makroökonomische Auswirkungen des FZA auf die schweizerische Wirtschaft, in: Aeppli, Roland et al. (Hrsg.): Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft, KOF Studien Nr. 2/2008, Zürich, S. 29-44.
- Aeppli, Roland/Gassebner, Martin: Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU auf den schweizerischen Arbeitsmarkt, in: Aeppli, Roland et al. (Hrsg.): Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft, KOF Studien Nr. 2/2008, Zürich, S. 45-67.
- Alberton, Siegfried/Gonzalez, Oscar/Guerra, Giuliano: Le trasformazioni nel mercato del lavoro ticinese, CODE - IRE, Lugano, Novembre 2008.
- BAKBasel (Hrsg.): Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), Ressort Tourismus, Basel, Oktober 2009.
- Brunetti, Aymo/Bucher, Urs : Die Bilateralen I aus wirtschaftlicher Sicht, in : Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Jg. 81 (11/2008), S. 4-6.
- Bundesamt für Migration (BFM): Erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz, Medienmitteilung vom 24. Mai 2011, Bern 2011.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP): Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail, Partie I: Contrôles effectués par les commissions paritaires, Genf 2008.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP): Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail, Partie II: Contrôles effectués par l'Etat (OCIRT) ou à la demande de la commission tripartite cantonale (CSME), Partie III: Proportion de salaires inférieurs au minimum conventionnel, à partir de l'enquête suisse sur la structure des salaires, Genf 2010.
- Contrôle parlementaire de l'administration (CPA): Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Rapport explicatif du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 16 juin 2011, Berne 2011.
- Cueni, Dominique/Sheldon, George : Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz, Schlussbericht zu einer Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration (BFM), Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ) der Universität Basel, WWZ Forschungsbericht 2011/04 (B-121), Basel, Mai 2011.

- Flückiger, Yves (in Zusammenarbeit mit Candolfi, Pascal/De Coulon, Augustin/Graf, Roman/Thorel, Gilles/Vassiliev, Anatoli/Weber, Sylvain): Analyse der Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union in Bezug auf den Schweizerischen Arbeitsmarkt, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration (BFM), Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE), Genf 2005.
- Flückiger, Yves/Kempeneers, Pierre/Deutsch, Joseph/Silber, Jaques/Bazen, Stephen: Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, Schlussbericht, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 22 (6. 2007), Bern 2007.
- Gerfin, Michael/Kaiser, Boris: Die Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002 - 2008 auf die Löhne in der Schweiz, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 30 (6. 2010), Bern 2010 (2010a).
- Gerfin, Michael/Kaiser, Boris: The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach, Working Paper, Department of Economics, Public Economics, University of Bern, Bern, June 16, 2010 (2010b).
- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N): Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkung, Bericht der GPK-N zuhanden des Bundesrates vom 21. Oktober 2011, Bern 2011.
- Henneberger, Fred/Ziegler, Alexandre: Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, Teil 2: Empirische Überprüfung des Auftretens von Lohn- und Druck aufgrund des Immigrationsdrucks aus den EU17/EFTA-Mitgliedstaaten, Diskussionspapiere des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen, Nr. 125 (November 2011), St. Gallen 2011.
- Minsch, Rudolf/Sturm, Jan-Egbert: Die Personenfreizügigkeit und ihre Auswirkungen auf das Potenzialwachstum der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Jg. 84 (6/2011), S. 22-26.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) : Evaluation der Aufsicht und der Wirkung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, Projektskizze vom 7. Juli 2010, Bern 2010.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) : Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 16. Juni 2011, Bern 2011.
- Pfister, René : Personenfreizügigkeit : Zuwanderung als Baustein für Arbeitsmarkt und Wachstum, in : Schweizer Arbeitgeber, Jg. 106 (11/2011), S. 14-16.
- Ramirez, José: La question du lien entre la main-d'oeuvre frontalière et les salaires dans le canton de Genève au regard de la votation sur la reconduction de l'ALCP, Haute école de gestion de Genève (heg), Genève, Juin 2008.

- Sousa-Poza, Alfonso/Henneberger, Fred: Wage Data Collected by Telephone Interviews: An Analysis of the Item Nonresponse Problem and its Implications for the Estimation of Wage Functions, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 136 (1/2000), S. 79-98.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr, Presserohstoff, Bern, 17. Mai 2004.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr, 1. Januar - 31. Dezember 2009, FlaM Bericht vom 27. Mai 2010, Bern 2010.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union, 1. Januar - 31. Dezember 2010, FlaM Bericht vom 3. Mai 2011, Bern 2011.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)/Bundesamt für Migration (BFM)/Bundesamt für Statistik (BFS)/Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 6. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU, Bern, 27. Mai 2010.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)/Bundesamt für Migration (BFM)/Bundesamt für Statistik (BFS)/Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 7. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU, Bern, 26. Mai 2011.
- Stalder, Peter: Makroökonomische Auswirkungen der Personenfreizügigkeit: Simulationen mit einem ökonometrischen Strukturmodell, Schweizerische Nationalbank (SNB), Forschung, Zürich, Oktober 2008.
- Stalder, Peter: Free migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy, Swiss National Bank (SNB), Research, Zurich, January 2010.
- Weber, Bernhard: Bilanz des Personenfreizügigkeitsabkommens aus arbeitsmarktlicher Sicht, in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Jg. 83 (6/2010), S. 15-19.