

Personenfreizügigkeit und Arbeitsmarkt

Die neue Zuwanderung ist ein Gewinn für die Schweiz

Die Bilanz der Zuwanderung und der Personenfreizügigkeit ist für die Schweiz und die Wirtschaft klar positiv. Der Arbeitsmarkt wird gestärkt – und Missbräuche werden durch die flankierenden Massnahmen weitgehend verhindert. Zur Bekämpfung von problematischen Begleiterscheinungen sind nachhaltige Lösungen gefragt. **Valentin Vogt**



Bild: KeyStone/Martin Rueschi

Ob im Dienstleistungssektor (hier bei einer Grossbank) oder in der Industrie: Der Arbeitsmarkt profitiert von der Zuwanderung.

Mit der neu entflammten Diskussion über die Zuwanderung hat auch die Kritik an der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU wieder zugenommen. Dabei werden in der öffentlichen Diskussion häufig plakative Behauptungen vorgebracht und Vorurteile oder Ängste politisch bewirtschaftet. Die sachliche Auseinandersetzung mit den ökonomischen, demografischen und sozialen Fakten bleibt dagegen oft auf der Strecke, obwohl dazu reiches Datenmaterial zur Verfügung steht.

Seit bereits acht Jahren verfolgen verschiedene Bundesämter in den so genannten «Observatoriums-Berichten» die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) rapportiert zudem jährlich über den Vollzug der flankierenden Massnahmen, und der Bundesrat hat am 4. Juli 2012 einen zusammenfassenden Bericht «über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz» publiziert. Noch nie wurde die Entwicklung des Arbeitsmarktes so intensiv beobachtet wie seit Einführung der Personenfreizügigkeit.

Die positiven Befunde im Detail

Aufgrund der kontinuierlichen Analyse sowie der mit dem Arbeitsmarkt verknüpften Sozialversicherungen lässt sich die Kritik an der Personenfreizügigkeit weitgehend entkräften – oder zumindest soweit relativieren, dass die Arbeitsmarktöffnung zur EU insgesamt als klarer Gewinn für die Schweiz bezeichnet werden kann. Dabei sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Die Zuwanderung folgt der konjunkturellen Entwicklung und den Bedürfnissen der Wirtschaft. Sie nahm während der Boomjahre von 2006 bis 2008 stark zu und ermöglichte erst die volle Realisierung der Wachstumschancen, die diesen Boom antrieben. Sie ging im Gefolge der Rezession wieder zurück, aber nicht so stark wie zunächst erwartet, weil die Schweiz rasch wieder zum Beschäftigungswachstum zurückkehrte.
- Die Zuwanderung erfolgt überwiegend in Ergänzung zum inländischen Arbeitskräfteangebot und zeigt nur marginale Verdrängungseffekte. Die Nachfragesteuerung bringt eine differenzierte AI-

lokation der Arbeitskräfte entsprechend der Entwicklung der verschiedenen Branchen und Unternehmen. Dort, wo die Beschäftigung weniger positiv verlief, liegen die Gründe in der relativ rückläufigen Nachfrage nach wenig qualifizierten Arbeitskräften, wie sie für eine hoch entwickelte Volkswirtschaft typisch ist. Im unteren Qualifikationssegment zeigen sich zudem Substitutionseffekte, die mit der erschwerten Rekrutierung in Drittstaaten und der Höherqualifikation der inländischen Arbeitskräfte zusammenhängen.

- Verlauf und Struktur der Arbeitslosigkeit zeigen seit Einführung des freien Personenverkehrs dieselben Muster, wie sie auch in den vorangegangenen Jahrzehnten zu beobachten waren. Das Arbeitslosigkeitsrisiko hängt wesentlich von der Qualifikation der Betroffenen und ihrem Einsatz in mehr oder weniger von saisonalen Einflüssen und Konjunkturschwankungen bestimmten Branchen ab. Wichtig ist vor allem die Tatsache, dass die deutliche Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten der Schweizer und der Ausländer in erster Linie auf die hohe Arbeitslosigkeit der schon lange in der Schweiz weilenden Drittstaatsangehörigen zurückgeht und seit Einfüh-

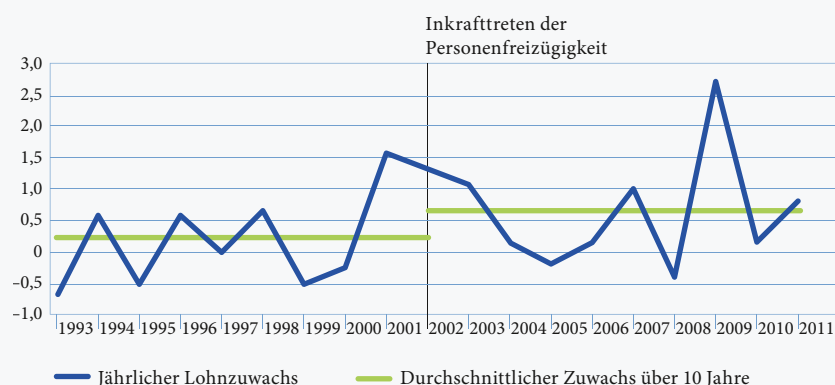
«Die Kritik an der Personenfreizügigkeit wird durch die Fakten weitgehend entkräftet.»

rung der Personenfreizügigkeit sogar etwas abgenommen hat. Bemerkenswert ist auch die geringe Differenz zwischen Schweizern und Deutschen.

- Die Lohnentwicklung (siehe Grafik) und die Lohnstrukturen wurden durch die Zuwanderung kaum negativ beeinflusst. Bei den unteren Lohnklassen ist kein genereller Lohndruck festzustellen. Der leicht dämpfende Effekt in den höheren Lohnklassen – die vor der Personenfreizügigkeit von Knappheitserscheinungen profitierten – ist sozialpolitisch unbedenklich. Er ent-

Entwicklung der Reallöhne

(Durchschnitt, jährliche Veränderung in Prozent)



Quelle: economesuisse

lastet ausserdem die hohen Schweizer Arbeitskosten, was für den Standort vorteilhaft ist.

- Die Öffnung unseres Arbeitsmarktes für EU-Arbeitskräfte führte nicht zur «Einwanderung» in unsere Sozialwerke: In der Invalidenversicherung ging die Zahl der Rentenbezüger aus den EU-27/Efta-Staaten seit 2000 um 12 Prozent zurück, während die Zahl der Schweizer Rentenbezüger um 24 Prozent zunahm. Noch stärker (61 Prozent) war dagegen die Zunahme der Rentenbezüger unter den meist schon vor längerer Zeit zugewanderten Drittstaatsangehörigen. In der Arbeitslosenversicherung (ALV) bezahlten die EU-27/Efta-Staatsangehörigen 2009 fast ebenso viele Leistungen, wie sie Beiträge bezogen. Deutsche und Franzosen weisen sogar ein besseres Beitrags-Leistungs-Verhältnis aus als die Schweizer. Auch in der ALV kommen die grossen Belastungen von den früheren und den wenig qualifizierten Zuwanderern.
- Die Zahl der Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) aus den EU-27/Efta-Staaten hat seit Einführung der vollen Freizügigkeit (2007) nur um vier Prozent zugenommen, gegenüber 13 Prozent gegenüber den Schweizern und Drittstaatsangehörigen. Betrachtet man schliesslich die Sozialhilfequoten (2010), so liegen die EU-27/Efta-Staatsangehörigen nur 0,6 Prozentpunkte über den Schweizern und die Deutschen sogar 0,8 Prozentpunkte unter den Schweizern.

- Von einer «Plünderung» unserer Sozialwerke kann nicht die Rede sein, wenn im Jahr 2010 die EU-27/Efta-Staatsangehörigen 22 Prozent der Beiträge in die erste Säule bezahlten und nur 15 Prozent der Leistungen, inklusive EL, bezogen. Insbesondere für die AHV bedeutet die Zuwanderung aus den EU-27/Efta-Staaten eine Entlastung (Grafik Seite 16). Einerseits hilft sie, den Baby-Boomer-Buckel der kommenden zwei Jahrzehnte etwas zu glätten, und andererseits zahlen viele gut qualifizierte Migranten mehr Beiträge, als für ihre späteren Rentenbezüge angerechnet werden.

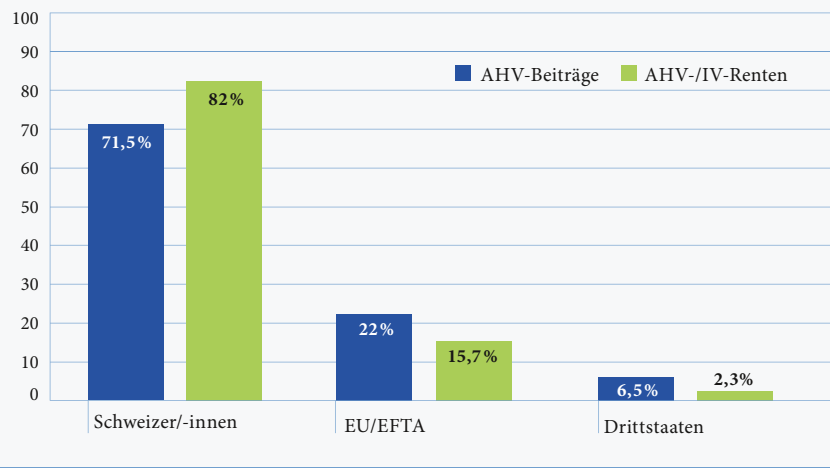
Stütze für den Arbeitsmarkt

Verschiedene Teilergebnisse der zitierten Berichte bestätigen, dass zwischen der «alten Zuwanderung» gemäss früherer Ausländerpolitik und der «neuen Zuwanderung» unter dem Regime der Personenfreizügigkeit unterschieden werden muss. Nur so ist eine faire Beurteilung der Vor- und Nachteile der Personenfreizügigkeit für die Schweiz möglich. Diese Beurteilung hat von der Tatsache auszugehen, dass die gute Verfügbarkeit der nötigen Arbeitskräfte allein aus dem relativ kleinen inländischen Arbeitsmarkt heraus nicht gewährleistet werden kann. Die Rekrutierung in der EU/Efta und – selektiv – in sogenannten Drittländern bietet hier die nötige Ergänzung.

Die «neue Zuwanderung» füllt vor allem auch qualitative Lücken, weil mit ihr auch gut und sehr gut ausgebildete ▶

Verteilung der AHV-Beiträge und AHV-/IV-Renten

nach Nationalitätengruppen, in Prozent



Quelle: BSV, alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt, eigene Darstellung.

► Arbeitskräfte in die Schweiz kommen: Verfügten unter den zwischen 1986 und 1994 zugewanderten Ausländern 51 Prozent über einen Abschluss auf Sekundarstufe II, so lag der entsprechende Anteil bei den «neuen Zuwanderern» (2002 bis 2010) bei 83 Prozent. Die Quote der Abschlüsse auf Tertiärstufe nahm zwischen den beiden Immigrationsperioden von 15 auf 51 Prozent zu. Das ist deutlich mehr als beim Total der Schweizer Erwerbstätigen (33 Prozent). Das Arbeitskräfteangebot hat also eine deutliche strukturelle Stärkung erfahren.

Die Notwendigkeit der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt wird angesichts der demografischen Entwicklung noch zunehmen. Selbstverständlich müssen wir das Potenzial der einheimischen Bevölkerung mit Ausbildungsmassnahmen sowie einem stärkeren Einsatz der Frauen und der älteren Arbeitnehmenden bestmöglich ausschöpfen. Dafür braucht es zusätzliche Anstrengungen. Aber auch wenn wir alle Reserven mobilisieren, werden sie nie ausreichen, um vor allem den Bedarf an Fachkräften, Forschern und Kadern am Standort Schweiz zu decken.

Die flankierenden Massnahmen greifen

Eine nüchterne Analyse der vorliegenden Berichte ergibt auch, dass die flankierenden Massnahmen (FlaM) den Missbrauch der Personenfreizügigkeit für Lohn- und Sozialdumping weitgehend verhindern. Wenn aus den Daten

hervorgeht, dass die tieferen Löhne höchstens punktuell durch die Zuwanderung aus der EU unter Druck gekommen sind und sich in manchen Bereichen sogar verbessert haben, dann kann sicher nicht von einer allgemeinen Lohndumping-Gefahr gesprochen werden. Die aus dem jüngsten FlaM-Bericht zitierten Verstossquoten von bis über 30 Prozent müssen zudem stark relativiert werden, weil darin auch vermutete und Bagatellverstösse enthalten sind. Es scheint plausibel, unter Rückgriff auf die effektiv sanktionierten Verstösse von je nach Kategorie sechs bis zwölf Prozent Lohnunterbietungen auszugehen. Und auch das ist keine statistische Zahl, sondern das Resultat der meist gezielten Kontrollen.

Dieser Befund kontrastiert leider mit der öffentlichen Wahrnehmung, die von zahlreichen Medienberichten über die Beschäftigung osteuropäischer Arbeitskräfte zu Tiefstlöhnen geprägt ist. Selbstverständlich sind solche Missbräuche entschieden zu verurteilen. Aber in einer Gesamtbeurteilung der FlaM muss auch berücksichtigt werden, dass die Arbeitsleistungen, bei denen solche Missbräuche vorkommen, deutlich weniger als ein Prozent des gesamten Arbeitsvolumens ausmachen.

Trotz dieser Relativierung unterstützen unsere Verbände die Anpassung der FlaM, die die Bekämpfung der Scheinselbständigkeit, die Durchsetzung von zwingenden Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen sowie die Sanktionie-

rung aufgrund erleichtert allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsverträge verstärkt. Wir setzen uns auch für die operativen Verbesserungen des FlaM-Vollzugs ein, die vom Seco, den Paritätischen Kommissionen und den kantonalen Behörden in die Wege geleitet wurden. Weitergehende Verschärfungen der flankierenden Massnahmen lehnen wir dagegen ab. Das betrifft insbesondere die erweiterte Solidarhaftung der Erstunternehmer für ihre Subunternehmer, die nicht nur rechtlich bedenklich ist, sondern vor allem den KMU erheblichen Schaden zufügen würde.

Lösungen statt Schnellschüsse

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und Analysen erscheint die Personenfreizügigkeit als Gewinn für die Schweiz und als notwendige Voraussetzung für die weitere wirtschaftliche Prosperität unseres Landes. Die positive Gesamtbilanz wird auch durch die Begleitscheinungen der Zuwanderung auf dem Immobilienmarkt, bei der Belastung der Infrastruktur oder im gesellschaftlichen Bereich nicht grundsätzlich infrage gestellt. Die Zuwanderung ist nämlich nicht Hauptursache der wachsenden Probleme in den genannten Bereichen, sondern hat nur bereits laufende kritische Entwicklungen verstärkt und beschleunigt.

Dennoch will sich die Wirtschaft verstärkt mit den Folgen der Zuwanderung ausserhalb des Arbeitsmarkts und der Sozialwerke auseinandersetzen und Vorschläge zur Abfederung der negativen Begleitscheinungen machen. Sie kann dabei in mancherlei Hinsicht an ihre Grundpositionen zur Infrastrukturentwicklung, zur Raumplanung oder zur Integration anknüpfen und diese im Lichte der Zuwanderung spezifisch konkretisieren. Mit Schnellschüssen können und wollen wir nicht aufwarten. Gefragt sind vielmehr nachhaltige Lösungen, die den Menschen in unserem Land auch künftig eine hohe Lebensqualität ermöglichen. ■

Valentin Vogt ist Präsident des Schweizerischen Arbeitgeberverbands. Sein Beitrag basiert auf seinem Referat an der Medienkonferenz der Wirtschaftsverbände zur Zuwanderung.