

Flankierende Massnahmen – ein unangemessenes Schutzdispositiv?

Die 2004 eingeführten flankierenden Massnahmen werden unterschiedlich eingeschätzt und zum Teil als Beeinträchtigung für den flexiblen Arbeitsmarkt dargestellt. Bei näherer Betrachtung fällt aber auf, dass dieses Schutzdispositiv gezielt wirkt und stark auf der bestehenden Sozialpartnerschaft aufbaut. Die Effizienz des Schweizer Arbeitsmarktes wurde dadurch nicht beeinträchtigt. *Valentine Mauron, Daniel Baumberger*

Abstract Mit der Öffnung des Arbeitsmarktes wurden 2004 die flankierenden Massnahmen eingeführt. Diese verhindern missbräuchliche Unterbietungen des im europäischen Vergleich hohen Schweizer Lohnniveaus. Die Kontrollen erfolgen neu nicht mehr systematisch bei jeder Bewilligungserteilung, sondern im Nachhinein und gezielt dort, wo Missbräuche vermutet werden. Zur Missbrauchsbekämpfung stehen den Behörden verschiedene Massnahmen zur Verfügung – so können sie einen Gesamtarbeitsvertrag erleichtert für allgemeinverbindlich erklären. In den letzten 13 Jahren waren diese Massnahmen jedoch nur selten notwendig. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass sich die Sozialpartner eigenständig auf Mindeststandards einigten und dabei die bereits seit den Fünfzigerjahren bestehende ordentliche Allgemeinverbindlichkeitserklärung zur Anwendung kam.

Arbeitsmarktinspektoren haben im vergangenen Jahr über 160 000 Personen in 42 000 Betrieben in der Schweiz überprüft. Wie der jüngste Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) zum Vollzug der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU zeigt, wurden auch im letzten Jahr Verstösse festgestellt, die Firmen halten sich jedoch mehrheitlich an die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen.¹

Ein Kontrollschwerpunkt lag bei den grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern aus der EU. Diese absolvieren meist kürzere Einsätze im Bau oder in der Industrie. Jeder dritte Dienstleistungserbringer wurde letztes Jahr überprüft – bei jedem vierten Entsendebetrieb stellten die Vollzugsorgane Verstösse gegen zwingende Lohnbestimmungen fest.

Die flankierenden Massnahmen sind nicht unumstritten.² Einerseits werden die Kontrollen vor Ort in den Betrieben als administrative Belastung wahrgenommen, andererseits werden neu geschaffene kollektive Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung wie etwa die erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines bestehenden Gesamtarbeits-

trages (GAV) als zu weit gehende regulatorische Eingriffe des Staates auf den Arbeitsmarkt kritisiert.

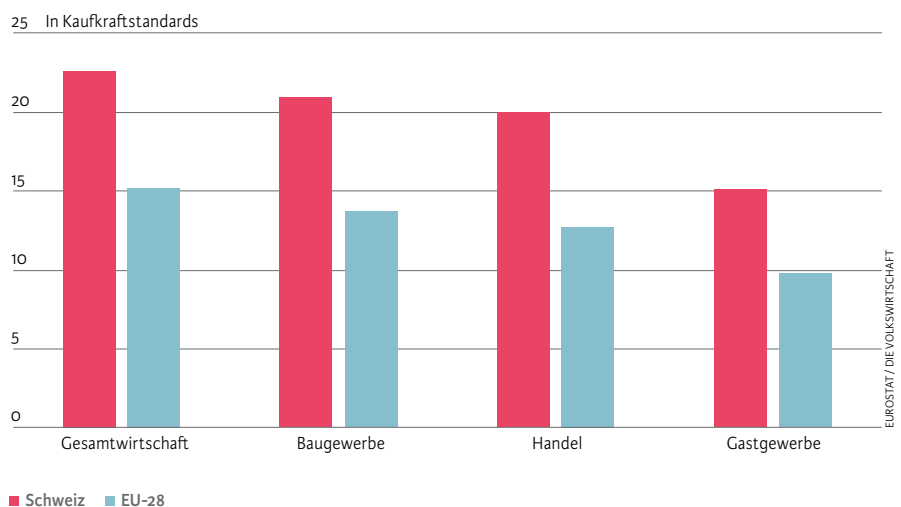
Hochlohnland Schweiz

Was ist von diesen Einwänden zu halten? Und: Braucht es die flankierenden Massnahmen überhaupt? Ausschlaggebend für deren

Einführung im Jahr 2004 war zunächst die Befürchtung, dass das im Vergleich zur EU hohe Schweizer Lohnniveau infolge der Öffnung des Arbeitsmarktes unter Druck geraten könnte. Das Lohngefälle ist auch heute noch beträchtlich, und die hohen Zuwanderungszahlen der letzten Jahre haben nicht dazu beigetragen, die Sorgen bezüglich Lohndruck zu zerstreuen. Während im Jahr 2014 der durchschnittliche Stundenlohn in der Schweiz umgerechnet 33.7 Euro betrug, belief sich dieser in der EU mit 15.2 Euro auf weniger als die Hälfte.

Die Schweiz wird ihrem Ruf als Hochlohnland ebenfalls gerecht, wenn die im internationalen Vergleich hohen Lebenshaltungskosten berücksichtigt werden (siehe *Abbildung*). In der Schweiz liegt das Lohnniveau kaufkraftbereinigt auch in Tieflohnbranchen wie dem Gastgewerbe oder dem Handel deutlich über dem europäischen Durchschnitt. Ähnliches gilt für das Baugewerbe, in welchem viele Dienstleistungserbringer aus

Durchschnittlicher Stundenlohn (kaufkraftbereinigt, 2014)



Die Gesamtwirtschaft umfasst Industrie, Baugewerbe und Dienstleistungen (ohne öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung). Berücksichtigt wurden Unternehmen mit mehr als zehn Arbeitnehmenden.

¹ Seco (2017).

² Schlegel (2017).

der EU aktiv sind. So ist der durchschnittliche Kaufkraftbereinigte Stundenlohn eines Bauarbeiters in der Schweiz 1,3 Mal höher als der Lohn seines Kollegen in Deutschland – und sogar 2,3 Mal höher als derjenige eines Bauarbeiters in Polen.³ Somit sind in der Schweiz nicht nur Arbeitsstellen mit hohen Anforderungen, sondern auch niedrig entlohnte, einfachere Tätigkeiten für ausländische Arbeitskräfte attraktiv.

Kollektive Massnahmen bisher kaum notwendig

Damit die Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht unter Druck geraten, werden gezielte Kontrollen vor Ort in den Betrieben oder auf schriftlichem Wege durchgeführt. Der damit verbundene administrative Aufwand fällt heute jedoch deutlich geringer aus als noch vor der Einführung der Personenfreizügigkeit.⁴ Im damaligen Kontingentsystem mussten die Arbeitgeber bei den kantonalen Behörden jeweils vorgängig ein Gesuch zur Erteilung einer Arbeitsbewilligung stellen, worauf diese nebst dem Inländervorrang auch die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen systematisch prüften. Demgegenüber sind die Kontrollen unter dem Regime der flankierenden Massnahmen nachgelagert und erfolgen prioritär dort, wo Missbräuche vermutet werden.

In Branchen, in denen die Sozialpartner Mindeststandards in einem GAV vereinbart haben, wird die Einhaltung des Vertrages von der Branche selbst überprüft. Dies war bereits vor der Einführung der flankierenden Massnahmen der Fall.

Neu sind hingegen Kontrollen durch kantonale tripartite Kommissionen in Branchen ohne GAV. Werden dabei wiederholt Missbräuche festgestellt, können diese Kommissionen, in denen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Kantonsbehörde vertreten sind, dem Bundesrat respektive dem Regierungsrat sogenannte kollektive Massnahmen vorschla-

gen. Diese können wiederum befristete Mindestlöhne festlegen oder einen GAV auf eine gesamte Branche unter erleichterten Bedingungen ausdehnen. Sie können beispielsweise befristete Mindestlöhne festlegen oder einen GAV auf eine gesamte Branche unter erleichterten Bedingungen ausdehnen. Diese Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung wurden bisher jedoch nur selten ergriffen. Die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung wurde in den vergangenen 13 Jahren ausschliesslich im Kanton Genf sowie auf Bundesebene für das Deutschschweizer Reinigungsgewebe angewandt. Von einer flächendeckenden staatlichen Regulierung des Arbeitsmarktes infolge der flankierenden Massnahmen kann somit nicht die Rede sein. Dies mag einerseits an der insgesamt zur ansässigen Erwerbsbevölkerung bisher mehrheitlich komplementären Zuwanderung liegen, wodurch es zu keiner generellen Konkurrenzierung von Ansässigen gekommen ist.⁵ Andererseits dürften die Kontrollen vor Ort in den Betrieben eine präventive Wirkung entfaltet haben. Insbesondere ausländische Dienstleistungserbringer, welche auch in Zukunft Arbeiten in der Schweiz verrichten möchten, zeigten sich in den letzten Jahren meist gewillt, die hier üblichen Löhne einzuhalten.⁶

Anstieg allgemeinverbindlicher GAV

Schliesslich konnten unerwünschte Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt infolge der Personenfreizügigkeit nicht zuletzt dank des bereits vor dem Freizügigkeitsabkommen bestehenden Instrumentariums bewältigt werden. So ist die Zahl der GAV, welche auf ordentlichem Weg für allgemeinverbindlich erklärt wurden, auf Bundes- und Kantonsebene zwischen 2004 und 2016 von 41 auf 71 gestiegen. Ein Grund dafür ist, dass im Entsendegesetz, analog zur europäischen Entsenderichtlinie, ausländische Dienstleistungserbringer angehalten werden, ausschliesslich die Min-

destlöhne aus allgemeinverbindlichen GAV einzuhalten. Die Vorstellung, dass nun in allen Wirtschaftszweigen allgemeinverbindliche GAV auf dem Vormarsch sind, ist hingegen falsch. Mehr als die Hälfte dieser GAV betreffen das Bauhaupt- und das Bauneben-gewerbe, wo seit 2005 im Schnitt 50 Prozent aller meldepflichtigen Dienstleistungserbringer aus dem EU-Raum tätig waren.

Mit einer Allgemeinverbindlicherklärung wird der Wettbewerb eingeschränkt, was Lohn- und Arbeitsbedingungen anbelangt, auf anderen Ebenen kommt dieser jedoch weiterhin voll zum Tragen. Die starke Zunahme der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung seit 2004 weist nicht darauf hin, dass die steigende Anzahl an allgemeinverbindlichen GAV ausländische Dienstleistungserbringer daran gehindert hätte, Aufträge in der Schweiz anzunehmen und auszuführen.⁷

Dass es nicht Ziel der Allgemeinverbindlicherklärung sein darf, Markteintrittsbarrieren zu errichten, war dem Parlament bereits in den Fünfzigerjahren bei der Ausarbeitung des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV klar. Im Gegensatz zu Ländern wie zum Beispiel Frankreich, in welchen GAV quasi automatisch auf alle Betriebe einer Branche ausgedehnt werden, stellen in der Schweiz nicht zuletzt die im entsprechenden Bundesgesetz festgehaltenen Kriterien sicher, dass nicht eine Minderheit einer Mehrheit der Branche die Lohn- und Arbeitsbedingungen aufzwingt und begründete Minderheitsinteressen berücksichtigt werden.⁸ Die Repräsentativität der vertragsabschliessenden Sozialpartner spielt dabei eine zentrale Rolle.

Arbeitsmarktpformance weiterhin gut

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht weisen GAV – oder das Prinzip kollektiver Lohnvereinbarungen – sowohl positive als auch negati-

³ Eurostat.

⁴ Vgl. B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung (2013).

⁵ Seco et al. (2017). Siehe Beitrag von Bernhard Weber und Sarah Bouchiba-Schaer (Seco) in dieser Ausgabe.

⁶ Vgl. Seco(2017): 25.

⁷ Baumberger und Mauron (2016).

⁸ OECD (2017b): 141.

Lohnentwicklungen: Kollektive und individuelle Verhandlungen (2004–2014)

Privatsektor	Jährliches Nominallohnwachstum (Medianlohn, 2004–2014)	Medianlohn (2014)	Medianlohn / 25-Prozent-Quartil (Ratio, 2014)
Firmen mit kollektiven Lohnverhandlungen	1,19%	5856 Fr.	1,22
Firmen mit individuellen Lohnverhandlungen	1,25%	6500 Fr.	1,27

Ein Mass für die Lohnungleichheit ist das Verhältnis des Medianlohnes (die Hälfte aller Arbeitnehmenden verdient weniger) relativ zum 1. Quartil (ein Viertel verdient weniger als diesen Wert).

ve Effekte auf.⁹ Ein positiver Effekt von verbindlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen ist beispielsweise, dass die Transaktionskosten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer verringert werden. Der Lohnbildungsprozess wird vereinfacht, da klare und transparente Regeln bestehen. Zudem wird der Arbeitsfrieden gefördert, indem das potenziell konfliktträchtige Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer stabilisiert wird. Weiter kann davon ausgegangen werden, dass sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen die wirtschaftliche Realität einer spezifischen Branche besser abbilden als staatliche Mindestlöhne, wie es sie heute in vielen Ländern gibt.

Auf der negativen Seite wird meist die Insider-Outsider-Problematik – und die daraus folgende Segmentierung des Arbeitsmarktes – erwähnt. Gemäss diesem Modell können kollektive Arbeitsverträge, falls sie zu einseitig auf die Interessen der Stelleninhaber (Insider) ausgerichtet sind, die Beschäftigungschancen der Outsider (z. B. Stellensuchende) schmälern und die Dualität des Arbeitsmarktes verschärfen. Weitere negative volkswirtschaftliche Auswirkungen könnten insbesondere von allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen dann ausgehen, wenn die vereinbarten Lohnerhöhungen der wirtschaftlichen Realität der Firmen zu wenig Rechnung tragen.

Im Rahmen der Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS) werden Unternehmen gefragt, ob die Löhne individuell, zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, oder eben kollektiv – etwa im Rahmen eines Firmen- oder Verbands-GAV – vereinbart werden. Ein Blick auf die Lohnentwicklung im Privatsektor zwischen 2004 und 2014 in Branchen mit und ohne kollektive Lohnver-

handlungen deutet auf aggregierter Ebene darauf hin, dass die Sozialpartner den makroökonomischen Rahmenbedingungen bei Vertragsverhandlungen generell Rechnung tragen (siehe *Tabelle*). So lag das jährliche Nominallohnwachstum in Firmen, in welchen kollektiv über die Lohn- und Arbeitsbedingungen verhandelt wird, in der betrachteten Zeitperiode mit 1,19% sogar leicht unter der Lohnentwicklung in Firmen, in welchen mehrheitlich individuell verhandelt wird.

Da Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz insbesondere im mittleren und unteren Lohnsegment abgeschlossen werden, liegt das Lohnniveau im Bereich mit kollektiven Lohnverhandlungen etwas tiefer, was primär auf die Branchenzusammensetzung zurückzuführen ist. Die Lohnverteilung im unteren Bereich¹⁰ ist hingegen etwas ausgeglichener – ein Hinweis dafür, dass sich GAV ausgleichend auf die Lohnverteilung auswirken.

OECD untersucht Bedeutung von GAV

Wie sich die flankierenden Massnahmen und insbesondere die Zunahme der Anzahl allgemeinverbindlicher GAV auf die Performance des Arbeitsmarktes ausgewirkt haben, ist wissenschaftlich schwierig zu erfassen. Insgesamt deutet jedoch viel darauf hin, dass die Effizienz des Arbeitsmarktes dadurch nicht behindert wurde. Gemäss dem kürzlich publizierten Beschäftigungsausblick der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gehört der Schweizer Arbeitsmarkt weiterhin zu den effizientesten unter den OECD-Ländern.¹¹

Zurzeit überarbeitet die OECD ihre Be-

schäftigungsstrategie und untersucht dabei auch die Frage der kollektiven Lohnverhandlungen neu und detailliert. Angesichts der seit Jahren in den OECD-Ländern beobachtbaren Zunahme der Ungleichheit und der im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise starken Verwerfungen auf den Arbeitsmärkten stellt sich für die OECD die Frage, welche Arbeitsmarktinstitutionen einen positiven Beitrag zur Qualität der Arbeitsverhältnisse und zur Widerstandsfähigkeit der Arbeitsmärkte leisten können. Je nach Ausgestaltung können GAV und Systeme kollektiver Lohnverhandlungen hier durchaus einen wichtigen Beitrag leisten.



Valentine Mauron

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ressort Arbeitsmarktaufsicht, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



Daniel Baumberger

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort Arbeitsmarktaufsicht, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

⁹ Vgl. T. Boeri and J. van Ours (2008): 72 oder OECD (2017b): 129.

¹⁰ Gemessen am Interquartilsverhältnis.

¹¹ OECD (2017a).

Literatur

Baumberger, D., und Mauron, V. (2016). Schweiz ist bei EU-Dienstleistungserbringern beliebt. Die Volkswirtschaft. Bern.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2013). Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der Zulassung von ausländischen Erwerbstätigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt, Bern.

OECD (2017a). How Are We Doing? A Broad Assessment of Labour Market Performance, in: OECD Employment Outlook 2017, Paris.

OECD (2017b). Collective Bargaining in a Changing World of Work, in: OECD Employment Outlook 2017, Paris.
Schlegel, T. (2017). Freizügig und flankiert: Konträre Ansprüche an den Arbeitsmarkt, Avenir Suisse, in: Die Volkswirtschaft 4–2017.

Seco (2017). Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz - Europäische Union im Jahre 2016, Bern.

Seco et al. (2017). 13. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt, Bern.

Boeri, T. und van Ours, J. (2008). The Economics of Imperfect Labor Markets, Princeton University Press.