

Niedrigqualifizierte Arbeitskräfte unter Druck

Kontraproduktive Erhöhung der Mindestlöhne

Von Rolf Weder und Simone Wyss*

Die Situation von niedrigqualifizierten Arbeitskräften hat sich in der Schweiz seit 1991 sowohl relativ zu den hochqualifizierten als auch absolut deutlich verschlechtert. Entgegen der weitverbreiteten Meinung manifestiert sich diese Verschlechterung jedoch primär in einer erhöhten Arbeitslosigkeit und nicht in tieferen Löhnen.

Im internationalen Vergleich glänzt die schweizerische Volkswirtschaft durch hohe Reallöhne sowie eine niedrige Arbeitslosigkeit. Der traditionell hohe Grad der Offenheit der Volkswirtschaft ist ein wichtiger Grund für diese positive Situation. Dies bedeutet aber nicht, dass der Strukturwandel infolge technologischer Veränderungen, der zunehmenden Globalisierung von Märkten und wirtschaftspolitischer Korrekturen nicht doch einzelne Gruppen unter erheblichen Anpassungsdruck stellen kann. Häufig erfolgt dieser Wandel abrupt im Rahmen von grösseren Restrukturierungen, die in den Medien entsprechend aufgenommen und kommentiert werden. Man denke etwa an die Einstellung der Schweizer Produktion von Lego oder an die Schliessung der Waggon-Produktion von Bombardier in Pratteln.

Niedrig- contra Hochqualifizierte

Von uns kürzlich durchgeführte Fallstudien über die Beschäftigungs- und Lohneffekte von Restrukturierungen, die im Zusammenhang mit der Globalisierung stehen, zeigen jedoch, dass die Mehrheit der vom Stellenabbau Betroffenen nicht zu den Verlierern der Globalisierung gehört. Im Gegenteil, sie findet eine neue Stelle mit vergleichbarer oder höherer Entlohnung. Allerdings nehmen in den untersuchten Fallbeispielen die Anpassungskosten mit abnehmender schulischer Qualifikation deutlich zu, was für Niedrigqualifizierte eine Herausforderung darstellt. Die Analyse offizieller Statistiken bestätigt nun diese Erkenntnis: Die Situation von un- bzw. angelegenen Arbeitskräften, die sich in ihrer Qualifikation über die Zeit nicht verbessern können, hat sich in den letzten sechzehn Jahren sowohl relativ zu den Hochqualifizierten als auch absolut deutlich verschlechtert.

Diese Entwicklung kommt zwar nicht ganz unerwartet, würde die internationale Handelstheorie für ein Land wie die Schweiz doch genau diese Tendenz prognostizieren. Überraschend ist allerdings, in welchem Umfang und in welcher Form sich diese Entwicklung auch im Vergleich mit anderen Ländern offenbart. Die Analyse der Dis-

* Rolf Weder ist ordentlicher Professor und Simone Wyss wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Basel. Die Resultate der Studie sind auf der Internet-Seite www.wvz.unibas.ch/aei/einsehbar.

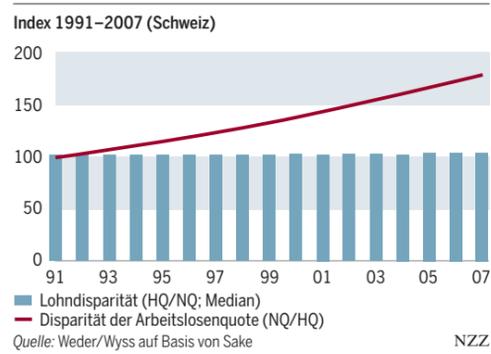
parität von Löhnen und Arbeitslosenquote nach Qualifikation für die Jahre 1991 bis 2007 zeigt auf Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), dass sich die relative Schlechterstellung der Niedrigqualifizierten primär in einer erhöhten Arbeitslosigkeit manifestiert (vgl. Grafik). Während die Arbeitslosenquote in der Schweiz seit 1991 insgesamt zugenommen hat, nahm sie bei den Niedrigqualifizierten überdurchschnittlich zu; so stieg die Disparität der Arbeitslosenquote von Niedrig- zu Hochqualifizierten seit 1991 um beinahe 80% bzw. um durchschnittlich 3,7% pro Jahr. Die Lohnunterschiede blieben dabei mit einem mittleren Zuwachs von 0,2% pro Jahr praktisch konstant. Dies bedeutet, dass Niedrig- im Vergleich mit Hochqualifizierten heute im Durchschnitt nicht weniger Lohn erhalten als vor sechzehn Jahren, sondern relativ häufiger arbeitslos sind. Bei ungebrochenem Trend würde sich die Disparität der Arbeitslosenquote von Niedrig- zu Hochqualifizierten in der Schweiz rund alle zwanzig Jahre verdoppeln.

Vergleich mit anderen OECD-Ländern

In Bezug auf die relative Arbeitsmarktsituation von Niedrig- zu Hochqualifizierten (Disparität von Lohn und Arbeitslosenquote) liegt die Schweiz derzeit im OECD-Mittelfeld. Allerdings nimmt die Arbeitslosenquote von Niedrigqualifizierten im Verhältnis zu derjenigen hochqualifizierter Fachkräfte in keinem anderen OECD-Land derart rasch zu wie in der Schweiz. So hat die Schweiz zwischen 1991 und 2005, gemessen an diesem Quotienten, 12 Staaten überholt. Dabei ist sie im OECD-Vergleich das einzige Land, dessen Arbeitslosenquote von Niedrigqualifizierten gegenüber derjenigen von Hochqualifizierten zunahm, ohne von einem entsprechenden Anstieg der Lohndisparität nach Qualifikation begleitet gewesen zu sein. Bei ungebrochenem Trend würde die Schweiz bei der Disparität der Arbeitslosenquote nach Qualifikation daher rasch zur OECD-Spitze aufschliessen, während ihre mittlere Position bei der Lohndisparität nach Qualifikation weiter bestehen bliebe.

Die Arbeitsmarktsituation von Niedrigqualifizierten hat sich in der Schweiz jedoch nicht nur relativ, sondern auch absolut und vor allem mit Blick auf die Arbeitslosigkeit verschlechtert. So ist die Arbeitslosenquote dieser Gruppe auf Basis der SAKE zwischen 1991 und 2007 durchschnittlich um 7,5% pro Jahr gestiegen, während der entsprechende Reallohn mit -0,1% pro Jahr weitgehend konstant blieb. Niedrigqualifizierte sind heute also nicht schlechter gestellt als vor sechzehn Jahren, vorausgesetzt, sie können ihre Stelle behalten. Dies ist jedoch gemäss Statistik immer häufiger nicht mehr der Fall. Bei ungebrochenem Trend würde sich die entsprechende Arbeitslosenquote alle neun bis zehn Jahre verdoppeln. Diesen Trend gilt es allerdings dahingehend zu

Niedrig- (NQ) contra Hochqualifizierte (HQ)



relativieren, dass das Niveau der Arbeitslosigkeit unter Niedrigqualifizierten in der Schweiz immer noch leicht unter dem OECD-Durchschnitt liegt. Gleichwohl stellt die zunehmende Arbeitslosigkeit bei ungebrochenem Trend unter Niedrigqualifizierten, die rund ein Fünftel der Schweizer Erwerbsbevölkerung ausmachen, für Schweizer Gesellschaft und Sozialwerke eine ernstzunehmende Herausforderung dar.

Fokus gilt der Arbeitslosigkeit

Die hier kurz ausgeführte Analyse impliziert, dass entgegen der weitverbreiteten Meinung die zentrale Herausforderung für die Schweizer Wirtschaftspolitik in Bezug auf die Arbeitsmarktsituation der Niedrigqualifizierten nicht aufseiten der Löhne, sondern primär aufseiten der Arbeitslosigkeit besteht. Daher ist die derzeit debattierte Erhöhung der Mindestlöhne äusserst kritisch zu verfolgen. Erstens zeigt die Analyse, dass für diese Debatte vor dem Hintergrund der Entwicklung in den vergangenen sechzehn Jahren kein Anlass besteht. Zweitens sollten sich transferpolitische Abwägungen am Einkommen und nicht an den Löhnen ausrichten, und drittens dürfte eine relative Verteuerung der niedrigqualifizierten Arbeit zu einer weiteren Erhöhung der ohnehin bereits hohen Arbeitslosigkeit unter den Betroffenen führen.

Unabhängig von den präzisen Ursachen der vermehrten Arbeitslosigkeit unter Niedrigqualifizierten ist es entscheidend, diese Arbeitskräfte möglichst rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu müssen die Sozialversicherungsnetze so ausgestaltet sein, dass sie die Anreize zur Arbeitsaufnahme nicht untergraben. Zudem muss dafür gesorgt werden, dass Niedrigqualifizierte, die sich weiterbilden können und wollen, die Möglichkeit dazu haben und dass sich die auszubildende Generation und ihre Eltern der hohen Kosten einer ungenügenden Ausbildung bewusst sind. Diese Kosten scheinen in der Schweiz in zunehmendem Masse in Form eines relativ hohen Risikos einer (andauernden) Arbeitslosigkeit zu bestehen.

Optimierungspotenzial im Arbeitsmarkt

Der Schweizer Arbeitsmarkt ist zurzeit in guter Verfassung. Ein Beschäftigungswachstum von 2,8% und eine Arbeitslosenquote von 2,3% lassen sich international sehen. Raum für Verbesserungen existiert jedoch auch hierzulande. Ein Schwachpunkt ist beispielsweise die Situation der Niedrigqualifizierten. Wie der nebenstehende Artikel von Rolf Weder und Simone Wyss zeigt, hat sich deren Lage seit 1991 sowohl relativ als auch absolut gesehen deutlich verschlechtert. Anders als man vielleicht annehmen könnte, betrifft die sich öffnende «Schere» aber nicht den Lohn. Niedrigqualifizierte verdienen laut der Studie von Weder/Wyss absolut und relativ gesehen nicht weniger als vor 16 Jahren. Markant erhöht hat sich jedoch ihr Risiko, arbeitslos zu werden und es zu bleiben.

Forderungen nach höheren Mindestlöhnen, wie sie vonseiten des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes wieder im Raum stehen, sind vor diesem Hintergrund kontraproduktiv. Höhere Mindestlöhne steigern zwar das Einkommen derjenigen, die ihre Stelle behalten können, jedoch auf Kosten einer wachsenden Anzahl von Arbeitslosen. Verbessern lässt sich die Situation der Niedrigqualifizierten vielmehr durch Massnahmen, die auf eine rasche (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt abzielen, zum Beispiel über finanzielle Anreize zur Arbeitsaufnahme. Wichtig ist zudem, dass all jene, die sich weiterbilden können und wollen, dazu auch die Möglichkeit haben.

Raum für Optimierungen gibt es auch beim grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr, wie Kurt Weigelt in seinem Text schreibt. Er plädiert dafür, ausländische Firmen, die im Rahmen des Entsendegesetzes regelmässig Dienstleistungen in der Schweiz anbieten, vom geltenden Bewilligungsverfahren mit seiner als störend empfundenen 8-Tage-Frist zu befreien. Sein Vorschlag besteht darin, diese Firmen zu zertifizieren und mit Pauschalbewilligungen auszustatten, damit sie rascher auf die hiesige Nachfrage reagieren können.

Beide Beispiele zeigen, dass es mit Blick auf den Arbeitsmarkt auch in guten Zeiten wie diesen keinen Grund gibt, die Hände in den Schooss zu legen. Noch gibt es Verlierer, deren Los verbessert werden kann, und noch bestehen vielerorts Vorschriften, die die Wirtschaft unnötig bremsen. Solche Probleme jetzt anzugehen, bedeutet nicht zuletzt, sich fit zu machen für den nächsten Abschwung.

am.

Problematische flankierende Massnahmen

Acht-Tage-Frist führt zu Verstimmungen mit dem Ausland

Von Kurt Weigelt*

Die Acht-Tage-Regel des Entsendegesetzes behindert den grenznahen Dienstleistungsverkehr und belastet damit das Verhältnis der Schweiz zu ihren Nachbarstaaten. Mit der Einführung zertifizierter Entsendebetriebe kann dieser Mangel behoben werden.

Das Entsendegesetz unterstellt alle Arbeitskräfte, die ein Betrieb im Rahmen der Personenfreizügigkeit mit der EU zur Ausföhrung einer Dienstleistung in die Schweiz entsendet, den hier geltenden minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen. Mit dieser Bestimmung schützt der Gesetzgeber die Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Schweiz vor den Risiken eines möglichen Sozial- und Lohndumpings. Damit die kantonalen Vollzugsbehörden über ausreichend Zeit zur Anordnung ihrer Kontrollen verfügen, müssen die ausländischen Arbeitgeber den Schweizer Behörden acht Tage vor Arbeitsinsatz schriftlich Angaben über Tätigkeit, Arbeitsbedingungen und Arbeitsort der betroffenen Arbeitnehmer machen. Dieses Verfahren erweist sich im grenznahen Dienstleistungsverkehr als in hohem Masse untauglich. Kurzfristig auszuföhrnde Arbeiten, wie sie für die wirtschaftliche Zusammenarbeit in den Grenz-

regionen kennzeichnend sind, werden stark erschwert. Die Acht-Tage-Frist als rein administrative Vorschrift führt zu beträchtlichen Verstimmungen mit unseren ausländischen Nachbarn und behindert die wirtschaftliche Entwicklung entlang der Landesgrenze.

Respektierte Arbeitsbedingungen

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die vor Einführung der Personenfreizügigkeit geäussernten Befürchtungen unbegründet waren. Die ent-

sandten, meldepflichtigen Kurzaufenthalter leisten lediglich rund 0,4% des jährlichen Arbeitsvolumens der Schweiz. Dabei hält sich eine grosse Mehrheit der kontrollierten Entsendebetriebe an die Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Dies erstaunt nicht, stammen die Unternehmen doch grösstenteils aus Staaten mit vergleichbaren wirtschaftlichen Verhältnissen. So kommen beispielsweise im Kanton St. Gallen nur 2,5% der entsandten Arbeitnehmer und der selb-

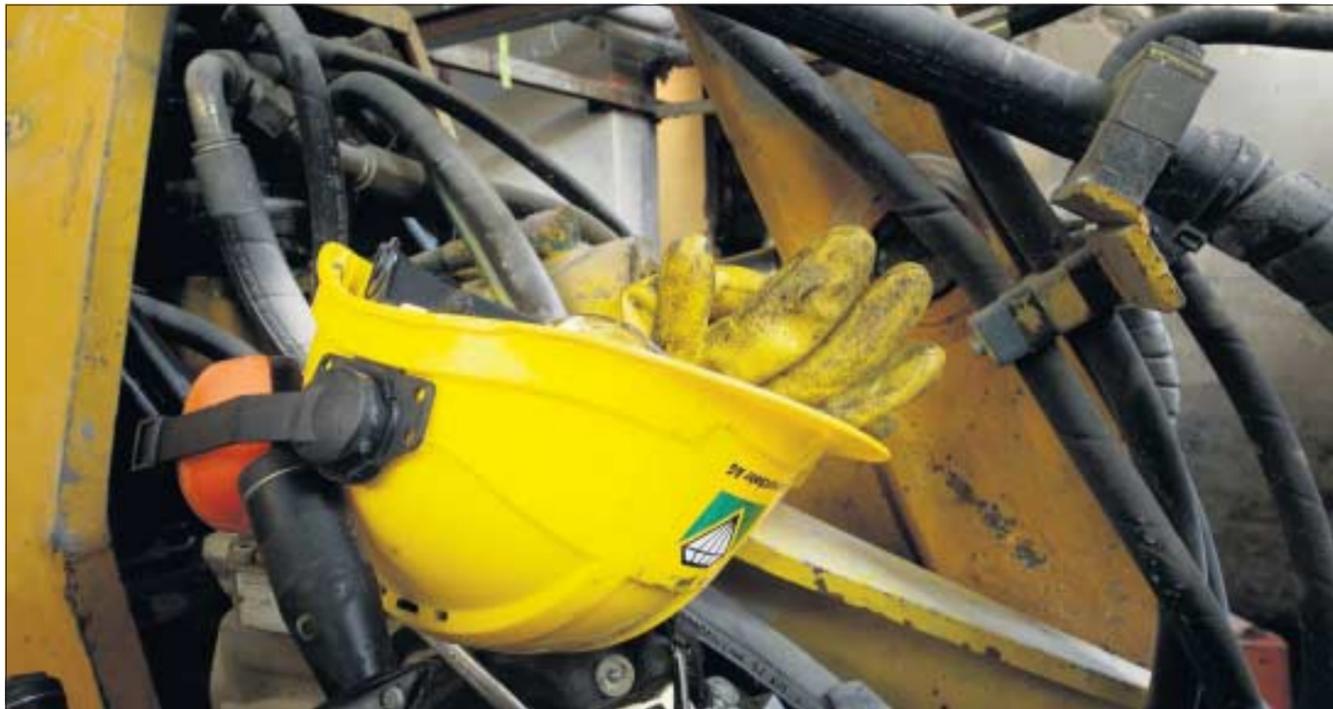
ständigen Dienstleistungserbringer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten. Angesichts dieser Fakten ist es angebracht, den Vollzug der flankierenden Massnahmen der Wirklichkeit anzupassen und Verfahren zu finden, die den grenznahen Dienstleistungsverkehr nicht weiter behindern.

Zertifizierung als Alternative

Ziel einer Reform muss es sein, die Acht-Tage-Frist im Einzelfall zu verkürzen, ohne die grundsätzliche Zielsetzung der flankierenden Massnahmen zu gefährden. Dies kann durch die Einführung von zertifizierten Entsendebetrieben mit einer auf ein Jahr befristeten Pauschalbewilligung für im Voraus gemeldete Mitarbeitende erreicht werden.

Voraussetzungen der Zertifizierung sind der Nachweis, dass die Angestellten der ausländischen Unternehmung in unbefristeten Vertragsverhältnissen arbeiten, die den im Entsendegesetz geforderten minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen entsprechen, sowie die namentliche Voranmeldung aller für den Arbeitseinsatz in der Schweiz vorgesehenen Mitarbeitenden. Ein zertifizierter Entsendebetrieb kann die Arbeit vor Ablauf der acht-tägigen Frist beginnen, frühestens jedoch am Tag der Meldung.

Von den mit einer Pauschalbewilligung verbundenen Erleichterungen in der administrativen Abwicklung profitieren nicht nur die Betriebe, sondern auch die kontrollierenden Vollzugsorgane in der Schweiz.



Im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr spielt die Baubranche eine wichtige Rolle.

CHRISTIAN BEUTLER

* Dr. Kurt Weigelt ist Direktor der Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell.