

**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

---



---

## **L'essentiel en bref**

*Les mesures d'accompagnement ont été introduites le 1<sup>er</sup> juin 2004 à la suite de l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes négocié dans le cadre des accords bilatéraux avec l'Union européenne (bilatérales I). Elles ont pour but d'éviter que l'assouplissement de l'accès au marché suisse du travail par les travailleurs étrangers n'entraîne une détérioration des salaires et des conditions de travail en Suisse (sous-enchère salariale et sociale). Ces mesures consistent en des contrôles du respect des conditions salariales et sociales auprès des travailleurs détachés d'une part et, d'autre part, en cas de sous-enchère abusive et répétée observée dans un secteur d'activité, en l'extension facilitée de convention collective de travail ou l'édiction de contrats-types de travail fixant des salaires minimaux.*

*Depuis l'introduction des mesures d'accompagnement, de nombreuses questions se sont posées sur leur application et leur efficacité. Dans ce contexte, le 21 juin 2010, la sous-commission compétente des Commissions de gestion des Chambres fédérales a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.*

### **Aperçu des résultats**

*La libre circulation des personnes a un impact certain sur l'économie suisse. Cet impact s'illustre notamment par l'augmentation de la consommation, de la demande de logements, mais aussi en termes d'offre de main-d'œuvre, que celle-ci soit complémentaire ou concurrente à la main-d'œuvre indigène. La présente évaluation ne porte aucun jugement sur l'impact général de la libre circulation des personnes sur l'économie suisse. Seuls les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires ont été analysés de manière à déterminer si, durant l'ouverture du marché suisse du travail et malgré le déploiement des mesures d'accompagnement, des pressions salariales ont été occasionnées.*

*Les problèmes identifiés par cette évaluation se situent à des niveaux complexes pour leur résolution. La marge de manœuvre souhaitée par le législateur rend difficiles le pilotage et l'application cohérente des mesures d'accompagnement. En effet, les organes d'exécution, tant paritaires, tripartites que cantonaux, exécutent les mesures prévues à des degrés divers de cohérence et de conformité.*

### **Des pressions salariales réelles, de la sous-enchère indétectable**

*L'étude réalisée a permis d'établir que l'offre de main-d'œuvre résultant de la libre circulation des personnes a effectivement exercé une pression sur les salaires.*

*Bien que l'existence de pressions salariales soit avérée, il n'est pas possible de conclure sur la présence ou non de sous-enchère salariale abusive. Le fait que la sous-enchère abusive et répétée n'ait pas été définie par le législateur rend l'identification d'une telle situation difficile car dépendante de la pratique des cantons en la matière. En effet, les critères permettant de constater de la sous-*

*enchère salariale par les cantons ne sont pas toujours définis, communiqués, voire appliqués. Des observations sur le terrain indiquent toutefois des écarts de salaires très importants dans certains cas.*

### ***Une application partielle et différenciée des mesures d'accompagnement***

*Les mesures d'accompagnement sont appliquées de manière variable selon les organes d'exécution. Les mesures ont tendance à se limiter aux contrôles et aux dispositions prévues par les conventions collectives de travail sans que des sanctions ne soient prononcées au titre de la Loi sur les travailleurs détachés (Ldét) ou que les autres instruments tels que l'extension facilitée de convention collective de travail ou l'édition d'un contrat-type de travail ne soient pleinement appliqués.*

*Les problèmes d'application diffèrent selon le type de réglementations s'appliquant à une branche :*

- Ainsi, dans la plupart des branches où une convention collective de travail étendue au niveau national existe, les contrôles ne donnent pas lieu à des sanctions au titre de la Ldét faute de transmission des cas aux autorités cantonales.*
- Dans la plupart des branches où une convention collective de travail étendue au niveau cantonal existe, la quantité et la qualité des données ne permettent pas de conclure si les mesures d'accompagnement sont correctement voire réellement mises en œuvre.*
- Dans les domaines de compétences des commissions tripartites, les stratégies cantonales de contrôle et les méthodes utilisées ne permettent pas, dans la plupart des cas, d'identifier des pratiques de sous-enchère abusive et répétée. Dès lors, les instruments prévus dans ce cas de figure (extension facilitée de convention collective de travail, contrat-type de travail avec salaires minimaux) ne peuvent pas être appliqués.*

### ***Un pilotage tardif, complexe et mal ciblé***

*Les différences évoquées en matière d'application ont été facilitées par le peu de soutien de la Confédération durant les premières années de mise en œuvre des mesures d'accompagnement. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a commencé à rattraper son retard dès 2008 ainsi qu'à prendre connaissance des problèmes d'exécution. Grâce à l'engagement de la Direction du travail du SECO et du Centre de prestations compétent, il a développé une stratégie de qualité pour répondre aux buts fixés par les bases légales.*

*Néanmoins, les problèmes d'application sont en grande partie déjà connus depuis quelques années et les pratiques inadaptées de certains cantons et commissions paritaires auraient d'ores et déjà dû donner lieu à une reprise en main du système par l'engagement du Conseil fédéral. A l'heure actuelle, le pilotage n'est pas en mesure de s'appuyer sur des données fiables et de connaître par exemple le nombre réel d'infractions en matière de salaire ou comment les commissions paritaires répartissent et financent les contrôles. Le fédéralisme d'exécution ainsi que l'organisation différenciée et complexe des commissions paritaires rendent le pilotage prévu très difficile à réaliser.*

*Etant donné le but initial des mesures d'accompagnement relatif à la lutte contre la sous-enchère salariale et sociale, le pilotage stratégique pose un problème majeur du fait de sa cible principale – les travailleurs détachés – qui est extrêmement*

---

*étroite : près de la moitié des contrôles et trois quart du budget des mesures d'accompagnement sont affectés aux contrôles des travailleurs détachés qui, pourtant, ne représentent que 0.5% du volume d'emploi au niveau national.*

*Le système des mesures d'accompagnement est bâti sur l'un des fondements de l'économie suisse, à savoir les relations entre partenaires sociaux. La place prépondérante des commissions paritaires dans l'exécution des mesures d'accompagnement est justifiée par le fait que les branches couvertes sont des branches sensibles du point de vue de la qualification de la main-d'œuvre, du niveau des salaires et du type de travail soumis à concurrence. Toutefois, en termes de couverture quantitative, ces domaines ne représentent qu'une faible partie des personnes occupées (13%) alors qu'ils comptent pour près de la moitié des contrôles effectués. De plus, l'étude réalisée sur la base de l'enquête suisse sur la structure des salaires a pu établir que les pressions salariales ne se sont pas seulement produites dans les branches considérées comme étant les plus sensibles. Dès lors, il convient de s'interroger sur l'adéquation des priorités fixées et des cibles des mesures d'accompagnement.*

*En outre, les mesures d'accompagnement évoluent au gré des discussions politiques menées sur la thématique de l'ouverture des marchés et de l'extension à de nouveaux pays de l'accord sur la libre circulation des personnes. Le développement des mesures d'accompagnement n'est pas basé sur des faits établis quant à leur efficacité.*

### ***Une communication inadaptée***

*Les constats en matière d'(in)efficacité des mesures d'accompagnement ou d'absence (ou de présence) de sous-enchère salariale, portés sur la base des données connues à ce jour, ne sont pas justifiés. Ils conduisent à transmettre une image de la mise en œuvre qui n'est pas celle de la réalité.*

*En effet, toute conclusion, qui se fonde actuellement sur des données incomplètes et peu fiables, ainsi que sur des moyennes nationales, n'a aucun sens dès lors que la libre circulation des personnes se manifeste différemment selon les régions et que les cantons appliquent par ailleurs les mesures d'accompagnement de manière très différenciée.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Objet de l'évaluation</b>	<b>7</b>
1.1	Modèle d'analyse	8
1.2	Origine des mesures d'accompagnement	9
1.2.1	Les accords bilatéraux	10
1.2.2	L'accord sur la libre circulation des personnes	10
1.3	But des mesures d'accompagnement	11
1.4	Structure du rapport	12
<b>2</b>	<b>Mesures d'accompagnement</b>	<b>13</b>
2.1	Contexte	13
2.2	Description des mesures	14
2.3	Extension des mesures	19
<b>3</b>	<b>Méthode</b>	<b>20</b>
3.1	Collecte de données	20
3.1.1	Analyse économétrique	20
3.1.2	Entretiens et questionnaire	21
3.1.3	Analyse de documents	22
3.1.4	Analyse secondaire de données	22
3.1.5	Accompagnement d'une équipe d'inspecteurs	22
3.2	Bases d'évaluation	22
<b>4</b>	<b>Effets</b>	<b>23</b>
4.1	La situation sur le marché du travail	23
4.2	Analyse des effets	27
<b>5</b>	<b>Mise en œuvre</b>	<b>31</b>
5.1	Contrôle en matière d'annonce	31
5.2	La logique « tripartite »	35
5.2.1	Contrôle en matière de détachement par les commissions tripartites	35
5.2.2	Infractions constatées par les commissions tripartites	35
5.2.3	Contrôles et infractions constatées auprès des employeurs suisses	37
5.2.4	Instruments en cas de sous-enchère abusive et répétée	42
5.2.4.1	Diversité des méthodes	42
5.2.4.2	Extension facilitée de convention collective de travail	42
5.2.4.3	Contrats-types de travail avec salaires minimaux	43
5.3	La logique « paritaire »	44
5.3.1	Contrôle en matière d'annonce	45
5.3.2	Contrôles des conditions de travail par les commissions paritaires	45
5.3.3	Infractions constatées par les commissions paritaires	49
5.3.4	Contrôles et infractions constatées auprès des employeurs suisses	54
5.3.5	Différences d'application selon les commissions paritaires	54
5.4	Le rôle des cantons	55
5.4.1	Contrats de prestations avec les commissions paritaires cantonales	55
5.4.2	Sanctions	57
5.4.3	Sanctions des cantons dans les domaines de contrôles des commissions tripartites	57

5.4.4	Sanctions dans les domaines couverts par une convention collective de travail étendue	59
5.4.5	Différences d'application	60
<b>6</b>	<b>Pilotage</b>	<b>65</b>
6.1	Pilotage politique	65
6.1.1	Rôle du Parlement et du Conseil fédéral dans le cadre de l'élaboration des mesures d'accompagnement (1999)	65
6.1.2	Rôle du Parlement et du Conseil fédéral dans le cadre du prolongement et de l'extension des mesures d'accompagnement (2005)	66
6.1.3	Conseil fédéral	67
6.1.4	Rôle de la commission tripartite fédérale en matière de pilotage	68
6.2	Pilotage stratégique	69
6.2.1	Priorités fixées	69
6.2.2	Evolution du pilotage du SECO	71
6.2.3	Stratégie de surveillance et de pilotage	72
6.3	Pilotage opérationnel	74
6.3.1	Contrats de prestation	74
6.3.1.1	Fixation du nombre de contrôles	74
6.3.1.2	Contrats de prestations avec les cantons	76
6.3.1.3	Contrats de subventionnement avec les commissions paritaires	77
6.3.2	Reporting et communication	81
6.3.3	Autres instruments de coordination et de pilotage	83
6.3.3.1	Directives	83
6.3.3.2	Rencontres avec les organes d'exécution	84
6.3.3.3	Formation de base et formation continue	85
6.3.3.4	Etudes et enquêtes	86
<b>7</b>	<b>Concept</b>	<b>86</b>
7.1	Définition partielle des instruments	86
7.2	Organisation complexe pour le pilotage	88
	<b>Abréviations</b>	<b>89</b>
	<b>Bibliographie</b>	<b>90</b>
	<b>Liste des interlocuteurs</b>	<b>91</b>
	<b>Annexe 1: Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping. Expertenbericht. Fred Henneberger und Alexandre Ziegler, Universität St. Gallen, 10. Oktober 2010</b>	<b>93</b>
	<b>Annexe 2: Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit. Expertenbericht. Fred Henneberger und Alexandre Ziegler, Universität St. Gallen, 19. Februar 2011</b>	<b>133</b>
	<b>Impressum</b>	<b>205</b>



# Rapport explicatif

## 1 Objet de l'évaluation

Les mesures d'accompagnement ont été introduites le 1<sup>er</sup> juin 2004 à la suite de l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes<sup>1</sup> négocié dans le cadre des accords bilatéraux avec l'Union européenne (UE) (bilatérales I). Elles ont pour but d'éviter que l'assouplissement de l'accès au marché suisse du travail par les travailleurs étrangers n'entraîne une détérioration des salaires et des conditions de travail en Suisse (sous-enchère salariale et sociale). Ces mesures consistent en des contrôles du respect des conditions salariales et sociales auprès des travailleurs détachés d'une part, et d'autre part, en cas de sous-enchère abusive et répétée observée dans un secteur d'activité, en l'extension facilitée de convention collective de travail ou l'édiction de contrats-types de travail fixant des salaires minimaux.

Depuis l'introduction des mesures d'accompagnement, de nombreuses questions se sont posées sur leur application et leur efficacité. Tant les parlementaires que la presse se font l'écho des soucis de la population en la matière. En outre, les mesures d'accompagnement ont été tout autant développées que remises en question au gré de l'évolution des relations de la Suisse avec l'Union européenne. L'ouverture du marché suisse du travail à huit nouveaux pays de l'Est au 1<sup>er</sup> mai 2011 et à la Bulgarie et à la Roumanie en 2016 suscite également des interrogations quant à l'adéquation des mesures d'accompagnement.

Dans ce contexte, le 21 juin 2010, la sous-commission compétente des Commissions de gestion des Chambres fédérales a chargé le CPA de procéder à une évaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Celle-ci vise à répondre aux questions suivantes :

- Comment juger de l'effet de la libre circulation des personnes sur l'évolution des salaires ?
- Comment juger de la surveillance des mesures d'accompagnement ?
  - Les mesures d'accompagnement sont-elles mises en œuvre correctement ?
  - Le pilotage des mesures d'accompagnement est-il adéquat ?
  - L'organisation et les instruments sont-ils conçus de sorte qu'ils permettent de résoudre le problème posé ?

Par conséquent, la présente évaluation se concentre sur le rôle de la Confédération dans le cadre des mesures d'accompagnement. Les informations relatives à la mise en œuvre effectuée par les cantons et les commissions paritaires sont utilisées pour apprécier le pilotage de la Confédération et l'application des mesures

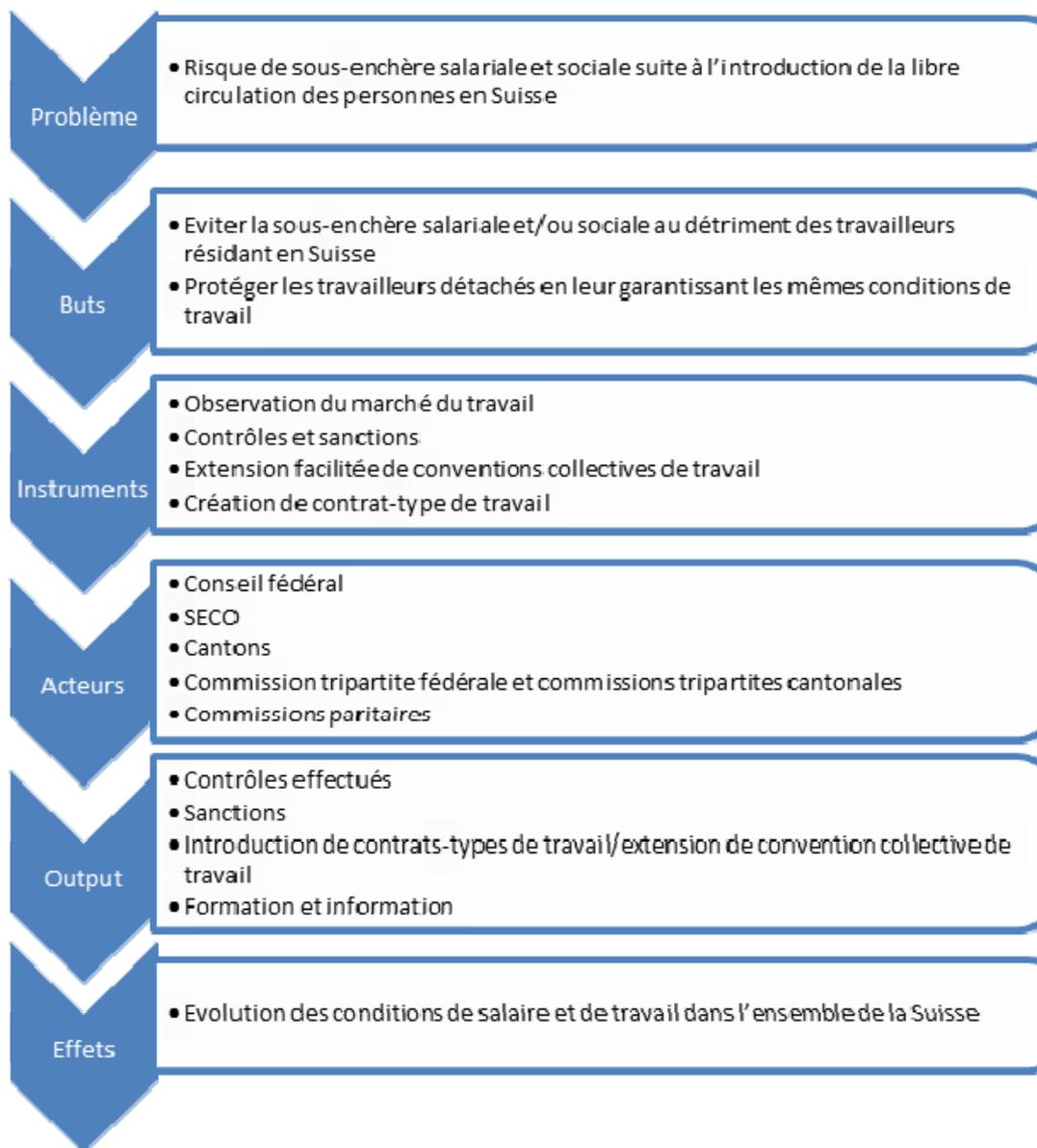
<sup>1</sup> RS 0.142.112.681 Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes.

d'accompagnement. Les origines des pratiques différenciées selon les organes d'exécution ne font pas l'objet de cette évaluation.

## **1.1 Modèle d'analyse**

L'évaluation est basée sur le modèle simplifié de causalité présenté ci-dessous (cf. *illustration 1*). Ce modèle décrit la logique des mesures d'accompagnement. Par rapport à un problème observé (risque de sous-enchère salariale et sociale), l'intention du législateur était de mettre en place un système visant à lutter contre la sous-enchère salariale (but). Pour ce faire, des instruments ont été conçus (contrôle des travailleurs détachés, extension de convention collective de travail...), dont la mise en œuvre dépend de plusieurs acteurs (Confédération, cantons, commissions tripartites et paritaires). La mise en œuvre des instruments (output) se réalise concrètement par des contrôles effectués, des sanctions prises lors de constats d'abus ou de lancement de procédures spécifiques en cas de sous-enchère. Enfin, les effets globaux se mesurent à l'évolution des conditions salariales et sociales en Suisse.

## Modèle de causalité



## 1.2 Origine des mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes ont été introduites le 1<sup>er</sup> juin 2004 dans le contexte des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union Européenne, plus précisément de l'accord sur la libre circulation des personnes. Celui-ci faisait l'objet d'un large débat sur les conséquences négatives que pourrait avoir la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail.

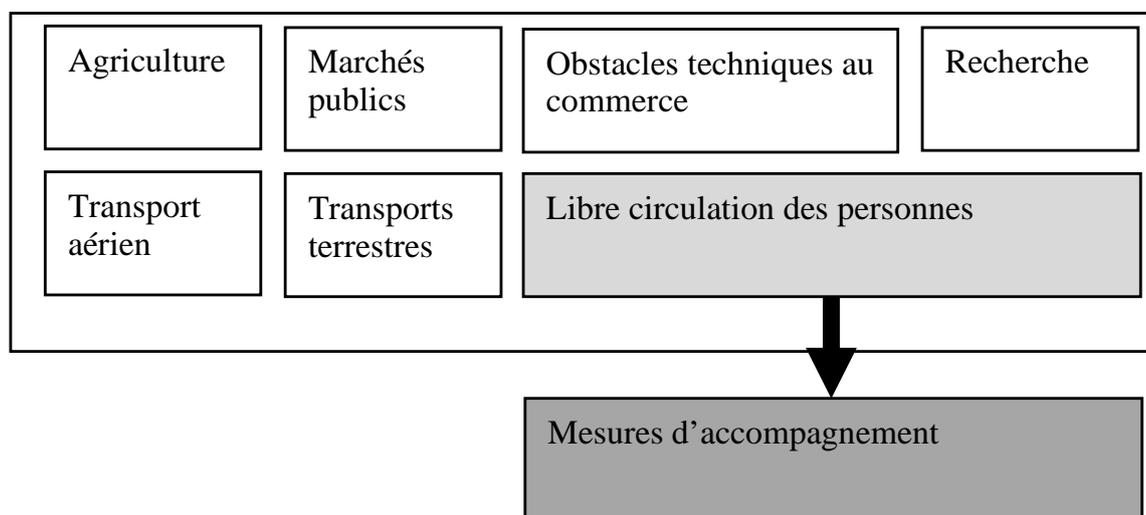
## 1.2.1 Les accords bilatéraux

Depuis le rejet de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen en 1992, la Suisse a défendu ses intérêts vis-à-vis de l'Union européenne (UE) en concluant des accords bilatéraux dans des domaines délimités. Dans son message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté Européenne du 23 juin 1999,<sup>2</sup> le Conseil fédéral déclare qu'il attend que ces accords contribuent à maintenir la compétitivité de l'économie suisse, d'une part, et, d'autre part, améliorent la qualité de la place économique suisse dans ses relations avec le marché intérieur de l'UE. Par la conclusion de ces accords, le Conseil fédéral entendait agir contre l'isolement politique, institutionnel et culturel du pays.

Sept accords font l'objet de ce premier paquet (Bilatérales I) et couvrent les domaines suivants : recherche, marchés publics, obstacles techniques au commerce, agriculture, transport aérien, transports terrestres et libre circulation des personnes (cf. *illustration 2*).

*Illustration 2*

### Les accords bilatéraux



Lors de l'élargissement de l'UE le 1er mai 2004, les Accords bilatéraux ont été automatiquement étendus à ses nouveaux membres, à l'exception de l'accord sur la libre circulation des personnes.

## 1.2.2 L'accord sur la libre circulation des personnes

L'accord sur la libre circulation des personnes datant de 1999 est entré vigueur le 1er juin 2002. Cet accord permet aux citoyens suisses de travailler et de s'établir plus facilement dans l'UE. Il en va de même pour les ressortissants communautaires en Suisse, pour autant qu'ils aient un contrat de travail ou disposent de moyens financiers suffisants pour vivre. La libre circulation ne s'applique pas aux chômeurs. L'accord règle en outre la coordination des systèmes de sécurité sociale et la

<sup>2</sup> Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23 juin 1999. FF 1999 5441.

reconnaissance des diplômes. Cet accord concerne à l'origine les « quinze anciens » Etats de l'UE de même que Malte et Chypre.

Lorsque les dix nouveaux Etats membres ont rejoint l'UE, l'accord sur la libre circulation a nécessité des adaptations. Ainsi, l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE et la révision des mesures d'accompagnement a fait l'objet d'une première votation acceptée par le peuple en 2005, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006. Le 8 février 2009 le peuple s'est prononcé en faveur de l'extension de la libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie, Etats membres de l'UE depuis 2007.

*Tableau 1*

### **Etapes de l'accord sur la libre circulation des personnes et de ses extensions**

<b>Accord sur la libre circulation des personnes</b>	
Signature	21 juin 1999 (dans le cadre des Accords bilatéraux)
Message	du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE
Votation populaire	Acceptation par le peuple : 21 mai 2000 (par 67,2 % de oui)
Entrée en vigueur	1er juin 2002 (dans le cadre des Accords bilatéraux I)
<b>Extension de l'accord aux 8 pays de l'UE et 2 pays de l'AELE et extension des mesures d'accompagnement</b>	
Message	du 1er octobre 2004 concernant la loi fédérale révisant les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes
Signature	protocole additionnel I : 26 octobre 2004
Votation populaire	Acceptation du protocole I par le peuple : 25 septembre 2005 (par 56 % de oui)
Entrée en vigueur	du protocole I : 1er avril 2006
<b>Extension à Bulgarie et à la Roumanie</b>	
Signature	du protocole additionnel II (extension à la Bulgarie et à la Roumanie) : 27 mai 2008
Message	du 14 mars 2008 concernant la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Bulgarie et la Roumanie
Parlement	Le Parlement adopte, en un arrêté, la reconduction et le protocole II : 13 juin 2008
Votation populaire	Acceptation par le peuple : 8 février 2009 (par 59,6 % de oui)
Entrée en vigueur	du protocole II : 1er juin 2009

### **1.3 But des mesures d'accompagnement**

L'accord sur la libre circulation des personnes implique l'obligation de renoncer à tout contrôle discriminatoire en matière de conditions de travail des ressortissants des Etats membres de l'UE. Concrètement cela signifie, pour la Suisse, l'abandon progressif des dispositions correspondantes de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (préférence nationale, contingentement des autorisations de séjour et autorisations obligatoires). Selon le Conseil fédéral<sup>3</sup>, cette perspective a provoqué de fortes craintes dans la population que ne s'installe une sous-enchère salariale et sociale.

<sup>3</sup> Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23.6.1999. FF 1999 5695.

C'est pourquoi, le Conseil fédéral a proposé au Parlement un paquet de mesures d'accompagnement élaboré sur la base de travaux préparatoires menés au sein d'un groupe de travail composé des partenaires sociaux et de l'administration.

Selon le message, le système des mesures d'accompagnement vise « à éviter que ne se produise, dans le cadre d'une circulation libéralisée des travailleurs entre la Suisse et les pays membres de l'UE, une sous-enchère sociale et/ou salariale au détriment des travailleurs résidant dans notre pays, ce que redoutent de nombreux milieux au sein de la population. »<sup>4</sup>

Comme le note le Conseil fédéral dans son message, ces mesures n'ont pas la même portée que les précédentes dispositions en matière d'étrangers. En particulier, on passe d'un système général et préventif de contrôle des conditions de salaire et de travail à un système de contrôles ponctuels, qui, s'ils révèlent des abus dans une branche, peuvent conduire à l'adoption de mesures (extension facilitée de convention collective de travail ou adoption de contrats-types de travail).

## **1.4 Structure du rapport**

La structure du rapport suit le modèle de causalité présenté et décrit dans le chapitre 1, mais de manière inverse. Le *tableau 2* montre la structure du rapport explicatif ainsi que les correspondances avec le rapport. Il permet d'identifier les sources et les analyses présentes dans le rapport explicatif.

Suite à la présentation des mesures d'accompagnement (chapitre 2) et de la méthodologie (chapitre 3), la présente évaluation débute (chapitre 4) par l'analyse de l'évolution des salaires durant la période de l'ouverture du marché suisse du travail. Le chapitre 5 décrit et apprécie la mise en œuvre effectuée selon la logique tripartite d'une part et la logique paritaire d'autre part.

Sur cette base, le chapitre 6 permettra d'apprécier le pilotage opéré par la Confédération. Il s'agit notamment de son rôle dans la coordination des acteurs et l'évolution des mesures d'accompagnement.

Le chapitre 7 enfin revient au regard de chapitres précédente sur l'adéquation du système tel qu'il a été conçu.

<sup>4</sup> Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23.6.1999. FF 1999 5695.

**Structure du rapport explicatif et du rapport**

Structure du rapport explicatif	Structure du rapport
Chapitre 1 : Objet de l'évaluation	Chapitre 1 : Introduction
Chapitre 2 : Mesures d'accompagnement	Chapitre 2 : Mesures d'accompagnement
Chapitre 3 : Méthode	Chapitre 1 : Introduction
	Chapitre 3 : Résultats
Chapitre 4 : Effets	3.1 Effets
Chapitre 5 : Mise en œuvre	3.2 Mise en œuvre
Chapitre 6 : Pilotage	3.3 Pilotage
Chapitre 7 : Concept	3.4 Concept
	Chapitre 4 : Conclusions

**2 Mesures d'accompagnement****2.1 Contexte**

Selon le Conseil fédéral, le système des mesures d'accompagnement vise « à éviter que ne se produise, dans le cadre d'une circulation libéralisée des travailleurs entre la Suisse et les pays membres de l'UE, une sous-enchère sociale et/ou salariale au détriment des travailleurs résidant dans notre pays, ce que redoutent de nombreux milieux au sein de la population. »<sup>5</sup>

Les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes ont été introduites dans le contexte des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union Européenne, plus précisément de l'accord sur la libre circulation des personnes. Celui-ci faisait l'objet d'un large débat sur les conséquences négatives que pourrait avoir la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail.

L'accord sur la libre circulation des personnes datant de 1999 est entré vigueur le 1er juin 2002. Cet accord permet aux citoyens suisses de travailler et de s'établir plus facilement dans l'UE. Il en va de même pour les ressortissants communautaires en Suisse, pour autant qu'ils aient un contrat de travail ou disposent de moyens financiers suffisants pour vivre. La libre circulation ne s'applique pas aux chômeurs. Cet accord concerne à l'origine les « quinze anciens » Etats de l'UE de même que Malte et Chypre et a été étendu aux nouveaux Etats membres de l'UE avec effet au 1<sup>er</sup> mai 2011 pour les ressortissants de Tchéquie, Estonie, Lettonie, Lituanie,

<sup>5</sup> Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23.6.1999. FF 1999 5695.

Hongrie, Pologne, Slovénie et Slovaquie (UE-8) et en 2016 pour la Bulgarie et la Roumanie.

## 2.2 Description des mesures

Les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes sont définies dans les dispositions légales suivantes :

- loi sur les travailleurs détachés (Ldét) ;<sup>6</sup>
- ordonnance sur les travailleurs détachés (Odét) ;<sup>7</sup>
- articles 330b, 360a à f du code des obligations (CO) ;<sup>8</sup>
- modifications des articles 1, 3, 6 et 20 de la loi permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT).<sup>9</sup>

Les mesures d'accompagnement ne visent pas les travailleurs mais les employeurs, de manière à ce que les employeurs étrangers, qui détachent des travailleurs en Suisse, respectent les conditions salariales suisses et que les employeurs suisses versent des salaires identiques aux travailleurs, que ceux-ci soient suisses ou étrangers (frontaliers par exemple).

Le système des mesures d'accompagnement prend en compte une donnée fondamentale du marché du travail suisse, à savoir le rôle joué par les partenaires sociaux, notamment dans le cadre des conventions collectives de travail<sup>10</sup> (CCT). Les domaines couverts par des conventions collectives de travail étendues couvrent environ 13% de la population active en Suisse.<sup>11</sup> Ces domaines se distinguent par le fait que des salaires minimaux sont établis et qu'ils sont valables pour tous les

<sup>6</sup> RS **823.20** Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (Loi sur les travailleurs détachés).

<sup>7</sup> RS **823.201** Ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse (Odét).

<sup>8</sup> RS **220** Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations).

<sup>9</sup> RS **221.215.311** Loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail.

<sup>10</sup> Une convention collective de travail est une convention conclue entre un ou plusieurs employeurs ou associations d'employeurs et une ou plusieurs associations de travailleurs visant à régler les conditions de salaire et de travail d'une part et la relation entre les parties contractantes d'autre part. Les conventions collectives de travail sont des conventions de droit privé. L'Etat ne participe ni aux négociations, ni à la conclusion ou à l'exécution de ces conventions (SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 18.). Elle est réglée dans les articles 356 à 358 du CO.

<sup>11</sup> Il existe 37 conventions collectives étendues sur le plan fédéral et 32 conventions collectives de travail étendues sur la plan cantonal (SECO, Conventions collectives de travail dont le champ d'application est étendu, Etat: 1. avril 2011).

employeurs de la branche, que ces derniers soient signataires ou non de la convention collective de travail.<sup>12</sup>

Les mesures d'accompagnement prévoient des contrôles des entreprises de détachement ainsi que des employeurs suisses dans toutes les branches économiques non régies par une convention collective de travail déclarée de force obligatoire. Les domaines où des conventions collectives de travail étendues existent sont en principe déjà contrôlés par les commissions paritaires. En effet, les commissions paritaires ont procédé aux contrôles du respect des conditions de la convention collective dont ils sont en charge bien avant l'introduction de la libre circulation des personnes. Le législateur a pris en compte cette situation dans l'élaboration des mesures d'accompagnement.

Les mesures d'accompagnement reposent sur trois piliers (cf. *illustration 3*) : le contrôle de travailleurs détachés (1<sup>er</sup> pilier), l'extension facilitée de conventions collectives de travail dans les domaines où existe d'ores et déjà une convention collective de travail précisant des salaires minimaux (2<sup>ème</sup> pilier) et l'édiction de contrats-types de travail dans tous les domaines où il n'y a pas de prescriptions en matière de salaires (3<sup>ème</sup> pilier).

La Commission tripartite fédérale et les 23 commissions tripartites cantonales<sup>13</sup> ont été mises en place pour observer le marché du travail (*illustration 3*, ligne observation). Les activités des commissions tripartites cantonales sont étroitement liées à celles des autorités cantonales, ces activités sont dans la pratique difficilement différenciables.

<sup>12</sup> Il existe une possibilité prévue par la loi pour contraindre les dissidents à respecter une convention collective de travail : l'extension de son champ d'application. La loi fédérale du 28 septembre 1956 (LECCT) permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail en fixe les conditions. L'extension du champ d'application d'une convention collective de travail a pour effet que tous les prestataires sur le marché doivent respecter les mêmes conditions. Pour les employeurs, cela signifie que dans une branche économique donnée, tous doivent verser les mêmes salaires minimaux ainsi que d'autres prestations prévues par la convention collective de travail dont le champ d'application a été étendu.

<sup>13</sup> Les commissions tripartites sont composées de représentants des autorités, des employeurs et des travailleurs. Il existe 23 commissions tripartites car les cantons d'Appenzell Rhodes intérieures et d'Appenzell Rhodes extérieures disposent d'une commission tripartite commune, ainsi que les cantons d'Uri, d'Obwald et de Nidwald.

Système des mesures d'accompagnement : instruments et acteurs (chiffres 2009)

Instruments	Domaine réglementé par les partenaires sociaux  13% des travailleurs 69 CCT étendues	1 <sup>er</sup> pilier Travailleurs détachés		2 <sup>ème</sup> pilier Extension facilitée de CCT	3 <sup>ème</sup> pilier Ediction de CTT
		< 0.5% du volume d'emploi total 69 CCT étendues	Pas de CCT étendues	14% des travailleurs 433 CCT avec salaires minimaux, non étendues	73% des travailleurs absence de CCT avec salaires minimaux
Observation					
Annonces					
Contrôles (nombre)	8400 (CCT nationales) 972 (CCT cantonales) Employeurs suisses	7373 (CCT nationales) 968 (CCT cantonales) Employeurs étrangers	6214 Employeurs étrangers	8284 Employeurs suisses	
Conciliation (nombre)		108	347	252	
Mesures collectives				0	1 CTT fédéral    5 CTT cantonaux
Sanctions (nombre) Peine conventionnelle		302	143		

Source : Chiffres 2009 sur la base du rapport du SECO, mai 2010.

Légende:  
 = Commissions tripartites (1 fédérale et 23 cantonales) et autorités cantonales ou fédérale  
 = Commissions tripartites, commissions paritaires et autorités cantonales ou fédérale  
 = Autorités cantonales

### ***1<sup>er</sup> pilier : contrôle des entreprises détachant des travailleurs en Suisse***

Le premier pilier concerne les travailleurs détachés.<sup>14</sup> En 2009, on comptait 120 281 résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce. Converti en emplois à plein temps, ce nombre équivaut à 15 700 travailleurs à l'année, soit à 0.45% du volume total de l'emploi. Les personnes soumises à l'obligation d'annonce sont constituées par les travailleurs détachés par des entreprises étrangères (équivalent à 4900 emplois à plein temps), les prises d'emploi temporaire auprès d'employeurs suisses (équivalent à 8800 emplois à plein temps) ainsi que les travailleurs indépendants (équivalent à 1900 emplois à plein temps)<sup>15</sup>.

D'après le domaine d'activité figurant dans l'annonce de détachement, les autorités cantonales vérifient et transmettent ces annonces (*illustration 3*, annonces) aux commissions paritaires, si le domaine d'activité relève d'une convention collective de travail étendue.<sup>16</sup> Sinon, les autorités cantonales transmettent les annonces aux commissions tripartites cantonales.

Sur la base des annonces qui leur sont communiquées, les commissions paritaires (*illustration 3*, ligne contrôle) sont chargées du contrôle du respect des conditions de travail (rémunération minimale, durée du travail, etc.) exclusivement dans les domaines couverts par des conventions collectives de travail dont le champ d'application a été étendu. Les commissions tripartites effectuent les contrôles auprès des travailleurs détachés dans tous les autres domaines.

Pratiquement, les contrôles sont effectués par des inspecteurs qui peuvent être des personnes employées par la commission paritaire, respectivement par le canton,<sup>17</sup> ou employées d'associations de contrôle. Les commissions paritaires et tripartites effectuent quant à elles l'appréciation des contrôles pour déterminer s'il y a ou non une infraction. En outre, il convient de préciser que les commissions paritaires nationales (37 en 2011) délèguent les contrôles à leurs sections régionales (ou cantonales) qui, elles-mêmes, peuvent confier l'exécution des contrôles à des associations de contrôle. Ce sont donc des dizaines voire des centaines de commissions paritaires régionales qui apprécient les contrôles et transmettent, le cas échéant, les infractions constatées aux autorités cantonales.

Sur la base de leur appréciation, les commissions paritaires et tripartites transmettent les infractions suspectées aux autorités cantonales. L'autorité cantonale peut alors prononcer une amende administrative ou, en cas d'infraction plus grave, interdire à

<sup>14</sup> Le premier pilier des mesures d'accompagnement est constitué par une loi spéciale ayant pour but de garantir que les travailleurs détachés en Suisse par un employeur étranger pour une durée déterminée soient employés à des conditions conformes aux usages locaux. Ainsi, la loi et l'ordonnance sur les travailleurs détachés (Ldét et Odét) disposent que les conditions minimales de salaire et de travail doivent être respectées pour les travailleurs détachés.

<sup>15</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 12.

<sup>16</sup> Il existe 37 conventions collectives étendues sur le plan fédéral et 32 conventions collectives de travail étendues sur la plan cantonal (SECO, Conventions collectives de travail dont le champ d'application est étendu, Etat: 1. avril 2011).

<sup>17</sup> Selon l'art. 7a Ldét, les cantons doivent disposer d'un nombre suffisant d'inspecteurs pour l'exécution des tâches de contrôle ainsi que des tâches d'observation des commissions tripartites.

l'employeur concerné d'offrir ses services en Suisse pour une période d'un à cinq ans (*illustration 3*, sanctions).

Les commissions paritaires peuvent en plus appliquer une peine conventionnelle pour non-respect de la convention collective de travail (*illustration 3*, peine conventionnelle) aux employeurs détachant des travailleurs en Suisse, mais la compétence d'infliger des sanctions au titre d'une infraction à la Ldét reste exclusivement la prérogative des cantons.

### **2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> piliers des mesures d'accompagnement**

Les deuxième et troisième piliers des mesures d'accompagnement sont constitués par des instruments à appliquer en cas de constats de sous-enchère salariale et sociale dans l'ensemble de la Suisse.

Dans les deux cas, les premières étapes sont identiques. Sur la base des priorités fixées par la Commission tripartite fédérale et la commission tripartite cantonale, les inspecteurs cantonaux (ou d'une association de contrôle) réalisent les contrôles auprès des employeurs suisses. Les commissions tripartites les apprécient, examinent les cas individuels et les situations suspectes (*illustration 2*, contrôle), et recherchent un accord avec l'employeur concerné si les salaires s'écartent des salaires usuels (*illustration 3*, conciliation).

Si un accord n'est pas trouvé, et qu'il y a constat de sous-enchère abusive et répétée,<sup>18</sup> deux possibilités existent (*illustration 2*, mesures collectives) :

#### *2<sup>ème</sup> pilier : extension facilitée de convention collective de travail*

Les domaines couverts par des conventions collectives avec salaires minimaux dont le champ d'application pourrait être étendu<sup>19</sup> concernent environ 14% des travailleurs en Suisse (*illustration 3*).

Dans le cadre du deuxième pilier des mesures d'accompagnement, il est prévu qu'en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée (art. 360b CO), le champ d'application des conventions collectives de travail existantes peut être étendu plus facilement<sup>20</sup> à tous les employeurs et travailleurs de la branche concernée (extension facilitée). Sur demande de la commission tripartite, les autorités compétentes au niveau fédéral et au niveau cantonal peuvent procéder à une extension facilitée du champ d'application de conventions collectives de travail (*illustration 3*, mesures collectives).

Le législateur n'a pas prévu de sanctions en cas de non-respect des conventions collective de travail qui relèvent du droit privé. Toutefois, les commissions paritaires peuvent appliquer des peines conventionnelles dans

<sup>18</sup> Il convient de relever que les constats de sous-enchère sont plus difficiles pour les commissions tripartites car elles opèrent dans des domaines où des salaires minimaux obligatoires ne sont pas précisés. En outre, la sous-enchère abusive et répétée n'est pas définie par le législateur.

<sup>19</sup> En 2007, il existait 432 conventions collectives de travail avec salaires minimaux dont le champ d'application n'était pas étendu (OFS, Enquête sur les conventions collectives de travail en Suisse, 2009).

<sup>20</sup> Cette procédure est dite facilitée car les conditions sont moins exigeantes que pour les extensions ordinaires, ces dernières relevant de l'initiative directe des parties à la convention collective.

les domaines couverts par des conventions collectives avec salaires minimaux que le champ d'application soit étendu ou non (*illustration 3*, peine conventionnelle). Dans le deuxième cas, les peines conventionnelles ne sont possibles que pour les employeurs parties à la convention.

*3<sup>ème</sup> pilier : édicition d'un contrat-type de travail avec salaires minimaux*

Le troisième pilier s'attache aux branches dépourvues de convention collective de travail avec salaires minimaux. Cela concerne 73% des travailleurs en Suisse (*illustration 3*).

Des contrats-types de travail, d'une durée limitée et prévoyant des salaires minimaux (art. 360a CO), peuvent être édictés par le Conseil fédéral/le canton sur proposition de la commission tripartite fédérale/cantonale.

Le législateur n'a pas prévu de sanctions en cas de non-respect des contrats-types de travail.

### **2.3 Extension des mesures**

L'extension de la libre circulation a été accompagnée d'un renforcement des mesures d'accompagnement. Ces mesures renforcées, entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2006, comprennent notamment les points suivants :

- Inspecteurs du marché du travail: les cantons sont tenus d'engager un nombre suffisant d'inspecteurs du marché du travail. Ces inspecteurs contrôlent les conditions de travail et communiquent les abus. On table sur un nombre total de 150 inspecteurs répartis entre les cantons et les commissions paritaires.
- Sanctions plus sévères : des obligations accrues et des sanctions plus sévères ont été introduites à l'encontre des employeurs étrangers fautifs afin de rendre plus efficace l'application de la loi sur les travailleurs détachés. Les employeurs étrangers qui transgressent les conditions de salaire et de travail minimales peuvent être plus facilement exclus provisoirement du marché suisse.
- Annonce aux autorités : afin de simplifier les contrôles, les employeurs étrangers qui détachent provisoirement des employés en Suisse doivent fournir par écrit aux autorités suisses l'indication de leur identité, de leur activité, de leur lieu de travail, etc.
- Information écrite : afin de simplifier les contrôles, les travailleurs sont informés par écrit des éléments essentiels que comportent les rapports de travail d'une certaine durée.
- Mesures contre la pseudo-indépendance : les indépendants ne sont pas soumis aux mesures d'accompagnement, mais ils sont tenus de prouver leur statut d'indépendant au moment d'entamer leur activité en Suisse (p. ex. en présentant une comptabilité ou un extrait du registre professionnel).
- Employés temporaires : des dispositions supplémentaires comprises dans les CCT étendues (contributions aux coûts de perfectionnement et de contrôle, réglementation de la retraite flexible) s'appliquent aussi au domaine du

travail temporaire. En outre, le pourvoyeur de services est soumis à l'obligation, ancrée dans la loi, de renseigner les commissions paritaires et tripartites.

### 3 Méthode

La structure du rapport suit le modèle de causalité présenté et décrit dans le chapitre 1, mais de manière inverse. Le *tableau 3* montre la structure du rapport ainsi que les sources de données utilisées pour décrire et évaluer ces domaines. Le modèle causal a été adapté au mandat confié au CPA.

*Tableau 3*

#### Structure du rapport et méthodes utilisées

Eléments du modèle de causalité	Structure du rapport	
Effets	Chapitre 4 : Effets en termes de pression salariale	Analyse économétrique et statistiques
Output	Chapitre 5 : Mise en œuvre	Entretiens Questionnaire Analyse documentaire Suivi d'une équipe d'inspecteurs Analyse secondaire de données
Acteurs	Chapitre 6 : Pilotage	Entretiens Questionnaire Analyse documentaire
Instruments But Problème	Chapitre 7 : Concept	Entretiens Questionnaire Analyse documentaire

Le *tableau 3* liste les méthodes qui ont permis de collecter des données pour les différents chapitres et étapes de l'évaluation. Chacune de ces méthodes est brièvement explicitée ci-dessous.

### 3.1 Collecte de données

#### 3.1.1 Analyse économétrique

L'étude des effets de la libre circulation et des mesures d'accompagnement a été confiée à des experts externes. Sur la base d'un cahier des charges, cinq équipes ont été invitées à proposer une offre. Le mandat a été confié aux PD Dr. Fred Henneberger du Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht de l'Université de St-Gall et Prof. Dr. Alexandre Ziegler de l'Université de Zurich.

La première partie du mandat (annexe 1), a porté sur une analyse des études existantes portant sur les mesures d'accompagnement et les effets de la libre circulation des personnes.

La deuxième partie du mandat (annexe 2) visait à déterminer l'existence de pression salariale sur la base de l'Enquête suisse sur les salaires. Il s'agit de la première étude menée en Suisse qui reprend des données au niveau individuel (c'est-à-dire personnel) sur l'ensemble de la Suisse et dans l'ensemble des branches.

Des explications complémentaires sur la méthodologie seront directement exposées dans le chapitre 4.

### 3.1.2 Entretiens et questionnaire

Onze personnes ont été interrogées au cours de huit entretiens exploratoires menés au début de l'évaluation de manière à appréhender le système des mesures d'accompagnements.

22 entretiens semi-directifs individuels ont ensuite été effectués sur la base d'un guide d'entretien auprès de l'ensemble du personnel travaillant au SECO pour les mesures d'accompagnement, auprès de la révision interne de la direction du travail, ainsi qu'auprès de représentants des cantons, de commissions tripartites et de commissions paritaires.

Parallèlement, un questionnaire écrit a été envoyé à l'ensemble des commissions tripartites cantonales ainsi qu'à l'ensemble des commissions paritaires nationales dont le champ d'application de la convention collective de travail a été étendu. 47 réponses ont été obtenues suite à l'envoi de 52 questionnaires. Il convient de relever que toutes les commissions tripartites ont répondu<sup>21</sup> ainsi que 24 des 29 commissions paritaires.

*Tableau 4*

#### Nombre de personnes/organes interrogés selon le type de questionnaire

Groupes	Entretiens exploratoires	Entretiens semi-directifs	Questionnaire écrit
Administration fédérale	4	11	
Cantons et commissions tripartites	4	3	23
Partenaires sociaux et commissions paritaires	3	8	24
<i>Nombre de personnes au total</i>	<i>11</i>	<i>22</i>	<i>47</i>

En outre, il convient de mentionner que de nombreux entretiens téléphoniques, demandes d'informations par courriers électroniques et entretiens ciblés ont été menés avec le SECO ainsi qu'avec des cantons et des commissions paritaires et tripartites. Ces échanges ne figurent pas dans le tableau ci-dessus.

<sup>21</sup> Il existe 23 commissions tripartites car les cantons d'Appenzell Rhodes intérieurs et d'Appenzell Rhodes extérieurs disposent d'une commission tripartite commune ainsi que les cantons d'Uri, d'Obwald et de Nidwald.

### **3.1.3 Analyse de documents**

Une analyse documentaire a été réalisée sur les procès-verbaux d'entretiens et des questionnaires reçus (chapitre 3.2.2) mais aussi sur de nombreux documents, dont les principaux sont les suivants :

- les bases légales et le commentaire des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes ;
- les interpellations et motions parlementaires ;
- les rapports relatifs à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement ;
- les rapports relatifs aux conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse, réalisés par l'Observatoire sur la libre circulation des personnes (SECO, ODM, OFS, OFAS) ;
- la stratégie de surveillance et de pilotage du SECO ;
- les procès-verbaux des séances de la Commission tripartite fédérale ;
- divers documents provenant du SECO (processus, documentation, analyses, etc.) ;
- divers documents provenant des cantons, d'organes de contrôle ou d'experts.

### **3.1.4 Analyse secondaire de données**

L'analyse secondaire des données a porté sur les données transmises par les cantons et les commissions paritaires au SECO et qui sont à la base du rapport du SECO sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement.

### **3.1.5 Accompagnement d'une équipe d'inspecteurs**

Durant une journée, le CPA a été invité à accompagner une équipe d'inspecteurs dans le cadre de contrôles effectués sur le terrain. Ce suivi ainsi que les différents entretiens menés avec les représentants de l'organe de contrôle ont permis d'avoir un aperçu de la pratique de contrôle.

## **3.2 Bases d'évaluation**

Dans le cadre de l'évaluation, les différentes questions ont été précisées et décomposées en plusieurs sous-questions avec leurs propres critères d'appréciation. A chaque partie du rapport correspond une question centrale d'évaluation ainsi qu'une base d'évaluation permettant d'y répondre.

Ainsi, la première partie qui traite des effets de la libre circulation des personnes sur l'évolution des salaires repose sur une expertise scientifique dont les critères d'appréciation sont clairement exposés dans les annexes 1 et 2.

L'évaluation de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, de leur pilotage et du concept repose sur une analyse des écarts (cf. *tableau 5*). Cette comparaison vise à analyser un élément tel qu'il devrait être d'après le concept et ce qu'il est effectivement dans la réalité :

- pour les mesures d’accompagnement, cela signifie qu’il s’agit de comparer leur mise en œuvre effective par rapport à la mise en œuvre programmée ;
- Pour le pilotage, il convient de comparer les activités de pilotage menées par rapport aux bases légales et aux bonnes pratiques en la matière ;
- Pour le concept, il s’agit d’apprécier si la conception du système (instruments, organisation, acteur) répond aux problèmes que le système est censé résoudre.

Les appréciations des personnes interrogées portent d’une part sur les données issues des questionnaires envoyés et d’autre part sur les appréciations directement émises lors des entretiens. Dans la suite du rapport, l’origine de ces appréciations est précisée.

*Tableau 5*

### Questions et bases d’évaluation

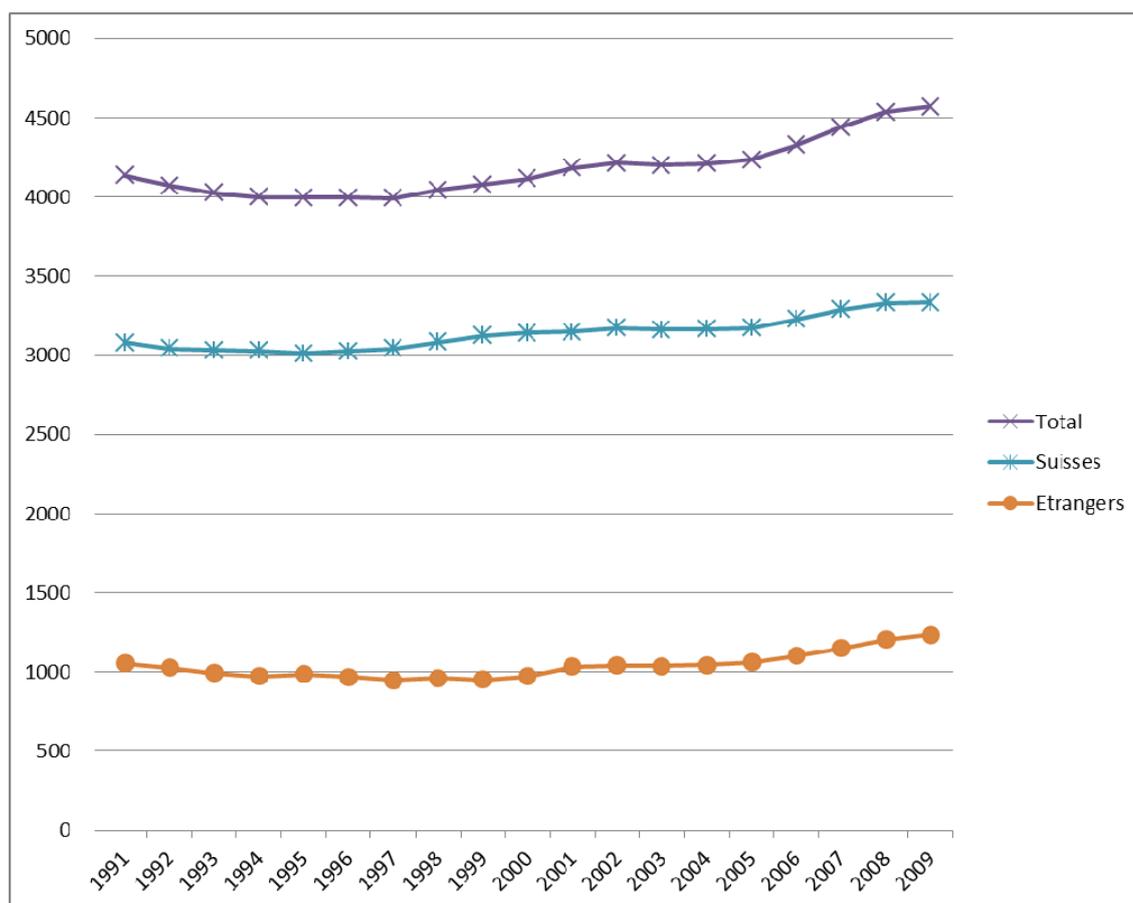
Parties	Questions d’évaluation	Bases d’évaluation
Effets	Existe-t-il des indications de pressions salariales et si oui comment se manifestent-elles ?	Comparaison de l’évolution des salaires entre des catégories de population plus ou moins exposées à la libre circulation des personnes
Mise en œuvre	Les mesures d’accompagnement sont-elles mises en œuvre correctement ?	Comparaison entre les mesures prévues par le concept et les mesures réalisées Appréciation des personnes interrogées
Pilotage	Le pilotage des mesures d’accompagnement est-il adéquat ?	Appréciation du pilotage réalisé en fonction des résultats de la mise en œuvre Appréciation des personnes interrogées
Concept	L’organisation et les instruments sont-ils conçus de sorte qu’ils permettent de résoudre le problème posé ?	Comparaison entre le concept prévu et son fonctionnement Appréciation des personnes interrogées

## **4 Effets**

### **4.1 La situation sur le marché du travail**

Depuis l’introduction de la libre circulation des personnes les flux de travailleurs se sont modifiés et ont pris de l’ampleur. Entre 2004 et 2009, alors que la population active en Suisse a augmenté de 8%, les travailleurs étrangers ont augmenté de 18% et les travailleurs suisses de 5%. Ces chiffres sont identiques si l’on prend la période 2002 à 2009, ce qui confirme l’ouverture du marché du travail depuis 2004 (cf. *illustration 4*).

### Personnes actives occupées suisses et étrangères (en milliers), de 1991 à 2009



Source : OFS, Enquête suisse sur la population active et statistiques dérivées au 4ème trimestre 2010, mars 2011.

En 2009, sur 4,5 millions personnes occupées en Suisse, 27% étaient étrangères. Pour bien saisir l'objet des mesures d'accompagnement, il convient de présenter les différentes catégories de travailleurs, selon qu'elles sont soumises à autorisation ou à l'obligation d'annonce.

Le rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes<sup>22</sup> indique que, au cours des années précédant l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes (1991-2001), le solde migratoire de la population étrangère résidente s'élevait en moyenne à +26 000 par an et n'était le fait que de l'immigration provenant d'Etats hors UE17/AELE. Or, dès l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes, la composition de l'immigration s'est fortement modifiée. En effet, durant les huit premières années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le solde migratoire des ressortissants de l'UE17/AELE se chiffrait à +31 200 en moyenne par année (alors qu'il était de -400 en moyenne par année sur la période 1991-2001). Sur cette même période, +25 600 personnes en provenance d'Etats hors UE25/AELE ont été enregistrées.

<sup>22</sup> SECO, ODM, OFS, OFAS, Conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse. Sixième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, mai 2010, pp. 16-17.

## **Personnes soumises à autorisation**

*Autorisation d'établissement : 704'562 UE-27/AELE (sur un total de 1 111 275)*

Les conditions d'octroi de cette autorisation ne dépendent pas de l'accord sur la libre circulation des personnes ; elle est délivrée, comme avant, en vertu des conventions d'établissement ou de considérations de réciprocité. De durée indéterminée et inconditionnelle, elle est plus étendue que l'autorisation de séjour UE/AELE en vertu de « l'acquis » (liberté du commerce et de l'industrie). Les ressortissants européens reçoivent en principe une autorisation d'établissement après un séjour de cinq ans en Suisse.

*Autorisation de séjour : 346'017 UE-27/AELE (sur un total de 550 661)*

L'autorisation de séjour est valable cinq ans et peut être prolongée. Elle concerne en premier lieu les travailleurs au bénéfice d'un contrat de travail d'une durée égale ou supérieure à un an. Les personnes désirant exercer une activité indépendante ont droit à une autorisation de séjour UE/AELE valable cinq ans pour autant qu'elles apportent la preuve qu'elles exercent effectivement une activité indépendante. Les personnes sans activité lucrative bénéficient également d'un droit à l'autorisation B UE/AELE si elles disposent de moyens financiers suffisants et d'une assurance maladie et accidents couvrant tous les risques.

*Autorisation frontalière UE/AELE : 214 570*

Il s'agit d'un titre spécifique délivré aux frontaliers salariés et indépendants. Ce titre est délivré aux conditions suivantes : lieu de travail en Suisse, domicile dans l'UE/AELE et retour au domicile à l'étranger au moins une fois par semaine. Il n'y a plus de limitation aux seules zones frontalières. La durée de validité de cette autorisation correspond à la durée de l'engagement si celui-ci est inférieur à douze mois. Si le contrat de travail est conclu pour une durée égale ou supérieure à un an, l'autorisation est valable cinq ans. Le séjour d'un frontalier indépendant est réglementé de la même manière que pour le travailleur indépendant établi en Suisse.

*Autorisation de séjour de courte durée UE/AELE : 38 714*

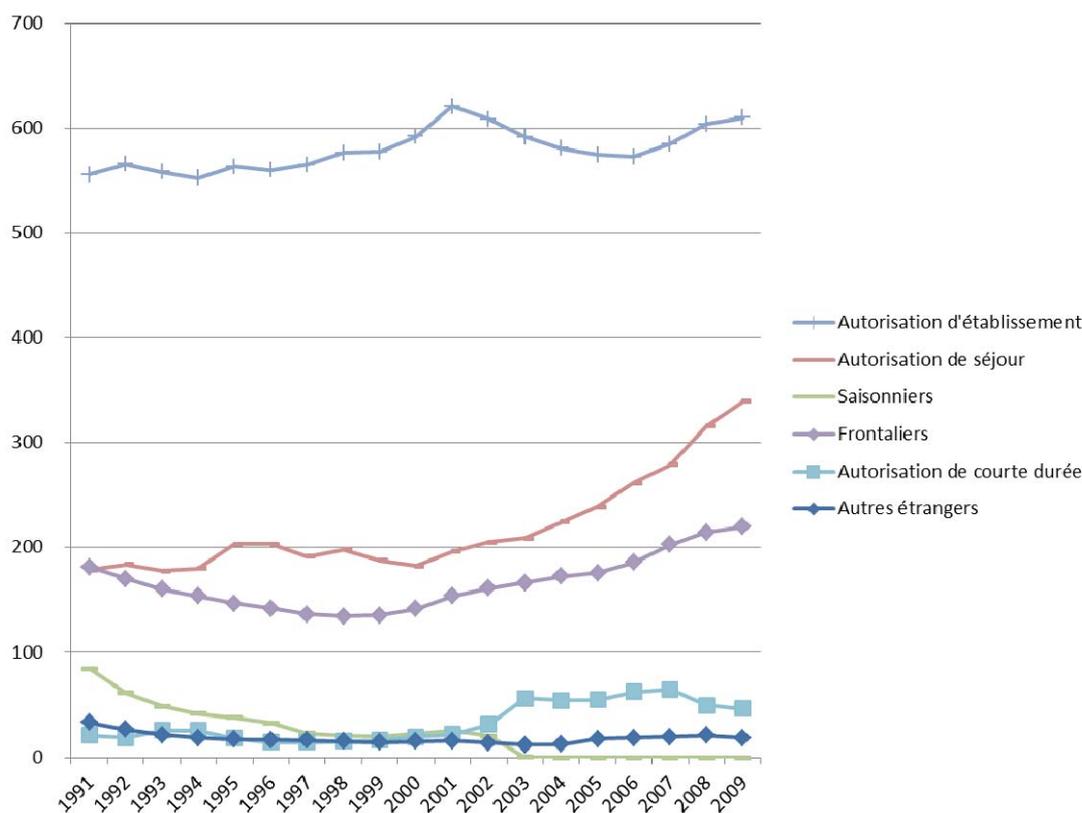
L'autorisation de séjour de courte durée UE/AELE s'adresse en premier lieu aux travailleurs disposant d'une attestation de travail d'une durée inférieure à un an (contrat de travail de trois mois à un an). La durée de l'autorisation correspond à la durée du contrat de travail. Les détenteurs de ce titre de séjour bénéficient de la mobilité géographique et professionnelle. Sur présentation d'une nouvelle attestation de travail, l'autorisation de séjour de courte durée est prolongée ou renouvelée. Les titulaires de l'autorisation de séjour de courte durée ont également droit au regroupement familial.

Autres étrangers : 19 000

Il s'agit des personnes dans le processus d'asile, personnel des ambassades, des consulats, de la marine suisse, ressortissants de l'UE/AELE qui exercent une activité lucrative non indépendante auprès d'un employeur suisse pendant au maximum 90 jours par année civile.

Illustration 5

### Personnes actives occupées étrangères selon la catégorie d'autorisation de résidence (en milliers), de 1991 à 2009



Source : OFS, Enquête suisse sur la population active et statistiques dérivées au 4ème trimestre 2010, mars 2011.

### Personnes soumises à l'obligation d'annonce : 120 281

Il convient d'insister sur le fait qu'à l'exception des prises d'emplois de moins de 90 jours, les personnes soumises à l'obligation d'annonce ne sont pas comptées dans les chiffres de l'illustration 11 ci-dessus. Mais le chiffre de 120'281 est à relativiser. Les personnes soumises à l'obligation d'annonce ne peuvent pas exercer une activité en Suisse dépassant 90 jours par année. Ainsi, en termes de volume d'emploi, le pourcentage de l'ensemble des personnes soumises à l'obligation d'annonce ne représente que 0.45%.<sup>23</sup> A des fins de comparaisons, on peut considérer que l'importance des travailleurs détachés est similaire à celle de la catégorie « autres étrangers » de l'illustration 5.

<sup>23</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 12.

### *Travailleurs détachés : 49 152*

Il s'agit de travailleurs étrangers provisoirement détachés en Suisse par une entreprise étrangère. Ces personnes sont soumises aux conditions salariales et de travail minimales en Suisse.

### *Travailleurs indépendants : 12 763*

Hormis la preuve qui doit être fournie quant au statut d'indépendant ainsi que l'obligation d'annoncer, la loi sur la Ldét ne s'applique pas aux indépendants.

### *Prise d'emploi de moins de 90 jours : 58 366*

La loi sur les travailleurs détachés ne s'applique pas aux preneurs d'emploi qui exécutent leur travail en Suisse auprès d'un employeur dont le siège est en Suisse. Les rapports de travail de ces travailleurs sont régis par le droit suisse.

## **4.2 Analyse des effets**

Les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes ont pour but de combattre la sous-enchère salariale.

Malheureusement, il n'est pas possible de mesurer l'effet des mesures d'accompagnement sur la sous-enchère salariale, pour deux raisons principales. Premièrement, la notion de sous-enchère n'a pas été définie par le législateur ; il s'avère dès lors difficile et problématique de définir un niveau de sous-enchère, sans que celui-ci ne soit fortement discutable. Deuxièmement, pour déterminer l'effet des mesures d'accompagnement il faudrait pouvoir comparer la situation actuelle avec une situation « sans mesures d'accompagnement ». Les hypothèses et le modèle nécessaires à une telle comparaison seraient aussi sujets à de fortes critiques.

Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur la manière dont les salaires se sont comportés après l'introduction de la libre circulation des personnes, sans faire un lien direct avec les mesures d'accompagnement.

Les experts mandatés (cf. chapitre 3) ont analysé dans un premier temps les études qui ont abordé les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires (cf. annexe 1). Ils relèvent que :

- l'effet positif de la libre circulation des personnes sur le niveau général des salaires constaté dans certaines études est dû au changement de la structure de qualification des travailleurs. En effet, avec la libre circulation des personnes, davantage de personnes mieux qualifiées se déplacent. Des effets positifs sur les salaires pour une structure de qualification inchangée n'ont pas été observés ;<sup>24</sup>
- dans le domaine de l'hôtellerie-restauration (domaine intensif en termes de main-d'œuvre), les salaires pour une structure de qualification inchangée ont certes augmenté, mais le taux de chômage parmi les employés suisses moins

<sup>24</sup> CF. Aepli/Gassebner 2008: 61–62.

qualifiés a également augmenté.<sup>25</sup> Cela tient principalement au fait que les entreprises recrutent de la main-d'œuvre étrangère mieux qualifiée. Des observations similaires ont été effectuées au Tessin et en Suisse romande ;<sup>26</sup>

- les études qui ont modélisé un scénario alternatif arrivent à la conclusion que la libre circulation a eu un effet négatif sur l'évolution des salaires.<sup>27</sup>

En outre, une analyse du rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes a également été menée. L'annexe 1 présente également les résultats de cette analyse qui montre les effets globaux de la libre circulation sur les mouvements de population, sur le marché du travail et sur les assurances sociales.

Sur cette base, les experts ont été mandatés pour répondre à la question suivante : *l'ouverture du marché suisse du travail suite à la libre circulation des personnes s'est-elle accompagnée de pression sur les salaires et le cas échéant, dans quels domaines ?*

Pour répondre à cette question, il a été procédé à une analyse complète des salaires pour la période 2004 à 2008 aussi bien pour l'économie suisse dans son ensemble que pour les différentes branches et selon les niveaux de qualification des travailleurs (annexe 2). Les données utilisées sont des données individuelles collectées dans le cadre de l'enquête suisse sur la structure des salaires (OFS). L'analyse a consisté à comparer les salaires et leur évolution entre différents groupes de personnes occupées avec pour hypothèse que les salaires réagiraient de manière plus ou moins sensible à l'offre de main-d'œuvre résultant de la libre circulation des personnes.

Ces différents groupes de personnes occupées ont été obtenus par différenciation entre :

- personnes nouvellement engagées et personnes d'ores et déjà occupées ;
- travailleurs étrangers et travailleurs suisses ;
- les travailleurs se situant dans une région frontalière et ceux situés dans une région centrale.

Il est attendu que, pour chacun de ces couples, le groupe nommé en premier ci-dessus subisse les effets de la libre circulation des personnes de manière plus forte que le second.

Les travailleurs suisses, d'ores et déjà occupés, et qui travaillent dans une région centrale constituent le groupe qui est supposé être le moins (ou le moins vite) soumis aux effets de la libre circulation des personnes. Il s'agit du groupe de référence avec lequel est comparée l'évolution des salaires des autres groupes.

La comparaison à ce groupe de référence est centrale dans l'analyse menée par Henneberger et Ziegler. En effet, l'évolution des salaires en Suisse dépend de plusieurs facteurs tels que l'offre de main d'œuvre (indigène et étrangère), la demande de main d'œuvre (résultant notamment de la situation économique) ou encore la productivité. Ainsi, l'analyse ne considère pas simplement l'évolution des salaires, qui est sujette à tous ces facteurs, mais elle compare l'évolution des salaires des différents groupes par rapport au groupe de référence, défini comme moins sujet

<sup>25</sup> Cf. BAK Basel 2009: 12–14.

<sup>26</sup> Cf. SECO et al. 2010: 61.

<sup>27</sup> Cf. Gerfin/Kaiser 2010a und 2010b, Stalder 2010.

(ou moins rapidement sujet) aux effets de la libre circulation des personnes. En effet, on peut s'attendre à ce que les premiers effets se manifestent lors de nouveaux engagements, de personnel étrangers dans les régions frontalières. Par opposition, les suisses d'ores et déjà occupés et travaillant dans une région centrale sont moins exposés (ou moins vite) à la concurrence de la main d'œuvre étrangère.

L'étude menée par Henneberger et Ziegler (annexe 2) arrive aux trois conclusions principales suivantes :

1. *L'analyse au niveau général montre que les premiers effets de la libre circulation des personnes se sont manifestés au niveau des salaires des étrangers nouvellement engagés dans les régions frontalières pour s'étendre par la suite aux étrangers et aux Suisses nouvellement engagés dans les régions centrales.*

Au niveau général (c'est-à-dire sans différenciation de branches ou de niveaux de qualification), les résultats montrent que les personnes nouvellement engagées affichaient en 2004 déjà des salaires inférieurs au groupe de référence. Toutefois ces écarts de salaires ne peuvent pas être attribués à la libre circulation des personnes. Ces écarts se sont creusés en 2006 et 2008 de respectivement 1.5 % et 2% ; cette évolution est attribuable à la libre circulation.

Une analyse plus précise révèle que les écarts de salaires des personnes nouvellement engagées par rapport au groupe de référence observés pour l'année 2004 concernent uniquement le groupe des « travailleurs étrangers, nouvellement engagés, dans une région frontalière ». L'évolution après 2004 montre que les salaires des personnes nouvellement engagées étrangères et suisses dans les régions centrales ont baissé en 2006 de 2% respectivement de 1.5% par rapport au groupe de référence. En 2008, les effets au niveau des salaires chez ces personnes nouvellement engagées, suisses comme étrangères, sont légèrement plus forts : les baisses se montent à plus de 2% dans les deux cas. Les différences de salaires observées chez les personnes étrangères nouvellement engagées dans les régions frontalières par rapport au groupe de référence augmentent de plus de 2% entre 2004 et 2008 pour atteindre plus de 4% en 2008.

Le fait qu'il existe en 2004 des différences de salaires entre les personnes étrangères nouvellement engagées dans les régions frontalières et le groupe de référence indique que l'engagement de frontaliers ainsi que les premiers effets de la libre circulation étaient observables dans les régions frontalières en 2004 déjà. La concurrence de la main-d'œuvre étrangère ne produisait toutefois pas encore d'effets sur les salaires des Suisses nouvellement engagés. En 2006 et 2008, les effets se sont étendus aux Suisses et étrangers nouvellement engagés dans les régions centrales. Ces effets ne sont pas dus à la situation conjoncturelle : ils sont observables aussi bien durant l'année de haute conjoncture 2006 que durant la crise en 2008.

2. *L'analyse par branches indique que l'évolution des salaires a été affectée par l'offre de main-d'œuvre liée à la libre circulation des personnes*

Les analyses au niveau des branches indiquent que l'évolution des salaires dans le groupe de référence (travailleurs suisses, déjà occupés, dans les régions centrales) a été positive entre 2004 et 2008 dans presque toutes les

branches. L'analyse des salaires pour les différents groupes de personnes occupées révèle deux résultats principaux :

- dans les deux groupes « étrangers nouvellement engagés dans les régions centrales » et « étrangers nouvellement engagés dans les régions frontalières », des différences salariales significatives par rapport au groupe de référence sont observées en 2004 déjà dans sept, respectivement quatorze, des 26 branches. Bien qu'il ne puisse être exclu que les étrangers nouvellement engagés soient moins productifs (par exemple pour des raisons de connaissances linguistiques) que les Suisses nouvellement engagés, les écarts salariaux observés sont au moins en partie explicables par la libre circulation des personnes ;
- Des écarts significatifs par rapport à l'évolution des salaires du groupe de référence (suisses, déjà occupés, dans une région centrale) ont le lieu le plus fréquemment chez les personnes nouvellement engagées et chez les Suisses, mais ceci aussi bien dans les régions frontalières que dans les régions centrales.

Bien que d'autres facteurs aient pu influencer l'évolution des salaires durant la période 2004-2008 et qu'il ne soit pas possible de mesurer exactement le réel effet de la libre circulation des personnes sur les salaires, les analyses menées indiquent que l'évolution des salaires en Suisse a été fortement affectée par l'offre de main-d'œuvre liée à la libre circulation des personnes.

3. *L'analyse par niveaux de qualification indique que la pression salariale est plus fréquente et plus importante dans les catégories de qualification moins élevées.*

Les analyses des salaires désagrégées par niveaux de qualification révèlent que l'évolution des salaires dans le groupe de référence a été positive entre 2004 et 2008 pour tous les niveaux de qualification. Les analyses pour les différents groupes de personnes livrent une image différenciée des effets de la libre circulation des personnes selon le niveau de qualification. Cinq principaux résultats peuvent être mentionnés :

- Plusieurs catégories de personnes affichent en 2004 déjà des salaires inférieurs au groupe de référence. Les écarts de salaires par rapport au groupe de référence des étrangers nouvellement engagés dans les niveaux de qualification plus bas, avant tout dans les régions frontalières, atteignent jusqu'à 6.5%. La libre circulation apparaît comme étant en partie responsable de ces écarts ;
- Lorsque des différences significatives dans l'évolution des salaires par rapport au groupe de référence sont observés, elles prennent dans presque tous les cas la forme de baisses de salaires ;
- Durant la période analysée, on observe également des baisses de salaires par rapport au groupe de référence dans les niveaux de qualification élevés. Toutefois, ces baisses sont plus fréquentes et plus fortes pour les niveaux de qualification plus bas ;
- En 2006 et 2008, l'évolution des salaires a été moins favorable pour les personnes nouvellement engagées que dans le groupe de référence. Alors que dans les régions centrales ce sont les Suisses

nouvellement engagés qui sont touchés par cette pression sur les salaires, ce sont plutôt les étrangers nouvellement engagés qui sont affectés dans les régions frontalières ;

- En 2008, des écarts de salaires considérables sont observés chez les étrangers nouvellement engagés disposant uniquement du niveau de formation obligatoire.

Les auteurs concluent que leurs analyses de l'évolution des salaires durant la période d'ouverture du marché suisse confirment, bien qu'utilisant une méthode et des sources de données différentes, les craintes émises par d'autres études<sup>28</sup>: l'offre de main-d'œuvre résultant de la libre circulation des personnes a effectivement exercé une pression sur les salaires. Trois résultats principaux de l'étude sont à mettre en évidence :

- L'analyse au niveau général montre que les premiers effets de la libre circulation se sont manifestés dans une catégorie spécifique de travailleurs (étrangers nouvellement engagés) et ceci dans les régions frontalières dès 2004. Ces effets se sont étendus en 2006 et 2008 non seulement à l'ensemble de la Suisse mais aussi à une nouvelle catégorie de travailleurs (Suisse nouvellement engagés).
- L'analyse au niveau des branches indique que l'évolution des salaires a été affectée par l'offre de main-d'œuvre liée à la libre circulation des personnes. Certaines branches sont plus touchées que d'autres.
- L'analyse au niveau des qualifications indique que la pression sur les salaires est plus fréquente et plus importante dans les catégories de qualification moins élevées.

## **5 Mise en œuvre**

Ce chapitre s'attache à décrire et analyser la mise en œuvre des mesures d'accompagnement. Ainsi, le chapitre 5.1. s'attache à la question de l'annonce et au contrôle en la matière. Sur la base des annonces, les commissions tripartites et paritaires peuvent effectuer les contrôles en matière de conditions salariales et sociales et appliquer les autres instruments prévus. Le chapitre 5.2 présente par conséquent l'action des commissions tripartites et le chapitre 5.3 celle des commissions paritaires. Le chapitre 5.4 présente le rôle des cantons qui doivent, sur la base des constats d'infractions qui leur sont communiqués, prononcer les sanctions en vertu de la Ldét. Sur la base de ces observations, le chapitre 5.5 effectuera une conclusion sur l'efficacité des instruments mis en œuvre.

### **5.1 Contrôle en matière d'annonce**

Afin d'effectuer ses activités de contrôle, une commission tripartite (tout comme les commissions paritaires) doit être informée des annonces en matière de détachement de travailleurs (chapitre 5.1.1).

<sup>28</sup> Stalder 2008 et 2010, Gerfin/Kaiser 2010a et 2010b.

Selon l'art. 6 Ldét, l'employeur est tenu avant le début de la mission d'annoncer à l'autorité cantonale compétente les indications nécessaires à l'exécution du contrôle, à savoir : l'identité des personnes détachées en Suisse, l'activité déployée ainsi que le lieu où les travaux seront exécutés. Le travail en question ne peut débuter que huit jours après l'annonce de la mission.

Concrètement, lorsqu'une entreprise (de l'UE) annonce le détachement de travailleurs, qu'un indépendant (de l'UE) signale une mission en Suisse ou qu'un employeur suisse déclare une prise d'emploi de courte durée par un travailleur étranger, l'autorité cantonale compétente reçoit l'annonce en question et en contrôle l'exactitude. A partir de là, le canton transmet les annonces, selon la branche d'activité, à la commission tripartite cantonale et, le cas échéant, à la commission paritaire dont la CCT est étendue (chapitre 5.2.1).

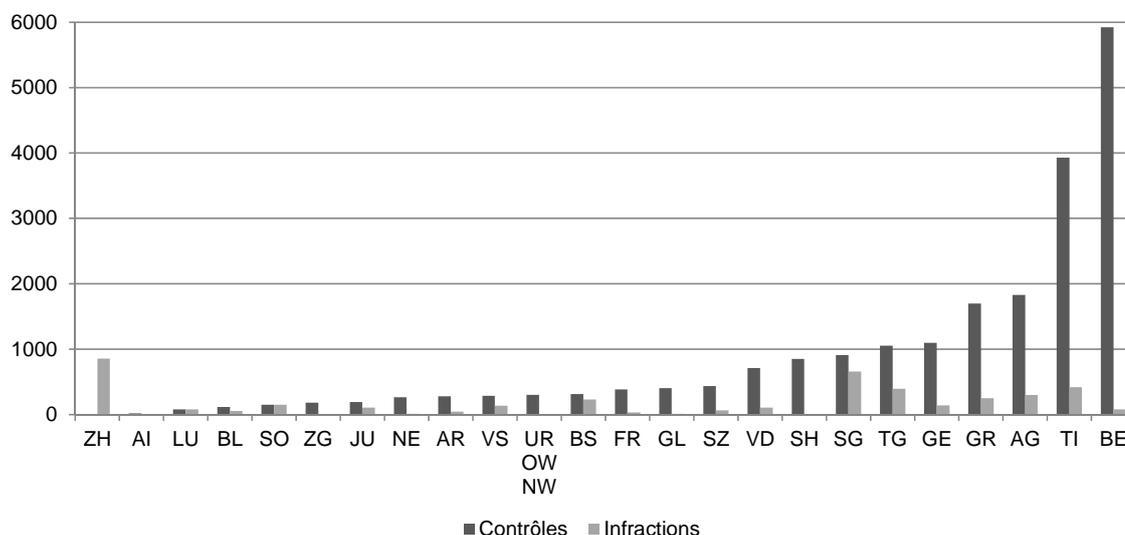
Dans le rapport sur les mesures d'accompagnement, il est conclu que dans l'ensemble, les contrôles ont porté sur près de 20% des annonces et que des infractions sont constatées dans 19% des cas.<sup>29</sup> Pourtant, une analyse précise par le CPA des données à la base du reporting du SECO met en évidence des différences extrêmes en matière de nombre de contrôles (*illustration 6*). Celles-ci s'expliquent par des pratiques cantonales très différentes et par le fait que ces données sont incomplètes.

Par ailleurs, les dispositions légales ne précisent pas si les contrôles doivent être effectués sur place ou au bureau. Pourtant, cette distinction est importante. Le contrôle de bureau permet d'identifier des fautes dans l'annonce alors que le contrôle sur le terrain peut mettre au jour des problèmes plus graves comme des infractions quant au nombre de travailleurs détachés annoncés ou à la durée réelle du détachement.

L'illustration ci-dessous présente le nombre de contrôles et d'infractions constatées en matière d'annonce par les cantons. Cette illustration a été établie sur la base des chiffres communiqués par les cantons au SECO.

<sup>29</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 41.

### Nombre de contrôles effectués en matière d'annonce et nombre d'infractions constatées par les cantons, en 2009



Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

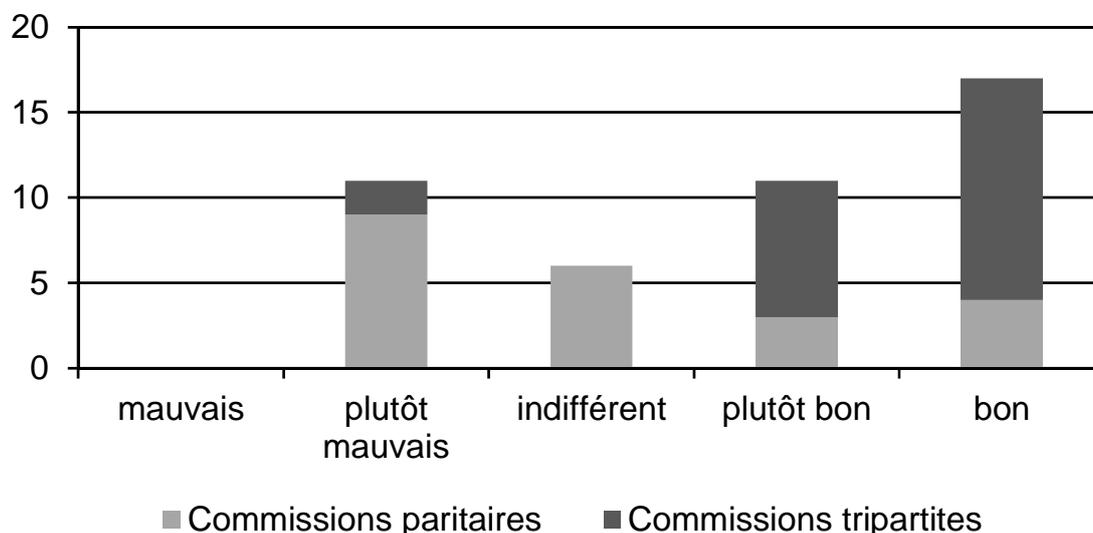
La lecture de l'illustration 6 amène les considérations suivantes :

- Les très grandes variations cantonales en termes de nombres de contrôles et de taux d'infraction constaté (variation de 0 à 100%) s'expliquent en grande partie par la mauvaise qualité des données transmises au SECO. Les données sont dans plusieurs cas incomplètes et très souvent incomparables.
- Par conséquent, aucune conclusion ne peut être tirée sur la base des informations à disposition du SECO. Le taux de contrôle de 20% et celui d'infractions de 19% communiqués ne sont pas fiables.

Le respect des dispositions en matière d'annonce fait partie intégrante des contrôles que doivent exécuter les organes d'exécution.

Selon les réponses aux questionnaires, la plus grande part des commissions tripartites estime que la procédure d'annonce fonctionne correctement alors que les commissions paritaires ont tendance à juger cette procédure de manière plus négative (illustration 7).

### Comment jugez-vous la procédure d'annonce relative au détachement de personnel ? (nombre de réponses)



Les critiques principales sont les suivantes :

- le système d'annonce ne permet pas d'identifier précisément les branches. Les erreurs qui en découlent empêchent parfois les contrôles d'être effectués dans les délais. En effet, en cas d'erreur, la commission tripartite, respectivement la commission paritaire, informe (éventuellement) le canton et ce dernier informe (éventuellement) une nouvelle commission.
- la transmission tardive (et par voie écrite par opposition à la voie électronique) des annonces rend difficile l'organisation des contrôles.

Dans le cadre des entretiens, il a été relevé que, du point de vue de l'UE, la procédure d'annonce pose problème du fait du délai des huit jours qui constituerait une entrave injustifiée à la libre circulation des personnes. Pour les personnes interrogées, ce délai s'avère nécessaire pour appliquer les mesures d'accompagnement et les contrôles y relatifs. En outre, d'autres pays membres appliquent des délais similaires (l'Autriche applique un délai de cinq jours par exemple).

Plusieurs commissions paritaires ont également émis des doutes quant à la pratique de certains cantons en matière de transmissions d'annonces. Selon ces commissions, les cantons ne leur transmettraient pas l'ensemble des annonces, ou les leur transmettraient trop tard. Dans les deux cas, les commissions ne pourraient pas procéder aux contrôles en matière de détachement. Notons que des commissions paritaires ont confirmé qu'elles constataient sur le terrain des cas de travailleurs détachés qui ne leur avaient pas été communiqués par l'autorité cantonale.

## **5.2 La logique « tripartite »**

Dans tous les domaines qui ne sont pas couverts par une convention collective de travail étendue, les commissions tripartites sont chargées d'observer le marché du travail au travers d'enquêtes et de contrôles auprès des entreprises de détachement et des employeurs suisses, d'examiner les situations suspectes, de trouver des accords avec les employeurs et de proposer l'extension facilitée du champ d'application de conventions collectives de travail ou l'édiction de contrats-types de travail prévoyant des salaires minimaux impératifs.

La commission tripartite procède à des contrôles en matière de détachement de travailleurs (5.2.1), constate des infractions (5.2.2). Au titre de l'observation du marché du travail, les commissions tripartites contrôlent également les employeurs suisses (chapitres 5.2.3).

Sur les bases de ces contrôles et d'éventuelles analyses complémentaires, les commissions paritaires ont la tâche de mettre en œuvre les instruments prévus par les mesures accompagnements en cas de sous-enchères salariales abusives et répétées (chapitre 5.2.4).

### **5.2.1 Contrôle en matière de détachement par les commissions tripartites**

Le rapport du SECO<sup>30</sup> présente les contrôles effectués par les commissions tripartites au niveau des entreprises de détachement. Il fait état de 6214 entreprises contrôlées en matière de détachement. Le rapport précise que les variations de contrôles entre cantons peuvent être attribuées d'une part à la taille du marché cantonal du travail, à la répartition des branches dans le canton et à leur couverture par des conventions collectives de travail étendues. D'autre part, l'activité de contrôle dépend aussi de la proximité de la frontière et de la part de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce. Ces facteurs spécifiques à chaque canton ont aussi été pris en compte dans les objectifs en matière de contrôle contenus dans les accords de prestations.

### **5.2.2 Infractions constatées par les commissions tripartites**

En l'absence de salaires minimaux, le constat d'infraction est plus difficile pour les commissions tripartites qui sont chargées des contrôles dans les branches où il n'y a pas de convention collective de travail étendue, donc pas de salaires minimaux.

Afin de déterminer si il y a sous-enchère salariale par rapport aux salaires « usuels » dans la branche et le lieu, les commissions tripartites doivent déterminer sur quelles bases elles définissent les salaires usuels, puis définir ce qu'elles considèrent comme étant une infraction et sous-enchère salariale abusive et répétée.

<sup>30</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 26–27.

Comme le relève le SECO,<sup>31</sup> l'appréciation de ce qui constitue une infraction ou une sous-enchère en matière de salaire varie considérablement d'un canton à l'autre. Le questionnaire envoyé par le CPA aux commissions tripartites comportait plusieurs questions relatives à cette problématique. Il ressort que les pratiques des commissions tripartites sont très variables : certaines tirent les salaires usuels de comparaisons avec des salaires provenant de conventions collectives de travail étendues au niveau cantonal, de contrats-types de travail avec salaires minimaux ; d'autres se basent sur des outils tels que le « Lohnbuch » de Zurich, de Bâle-Ville ou d'Argovie, des calculateurs de salaires de l'Union syndicale suisse (USS) ou de l'Office fédéral de la statistique (OFS), de la statistique biannuelle sur les salaires (LES), des recommandations des branches, ou encore de propres collectes de données. Un certain nombre de commissions tripartites reconnaissent ne pas avoir de bases de comparaison et de travailler au cas par cas.

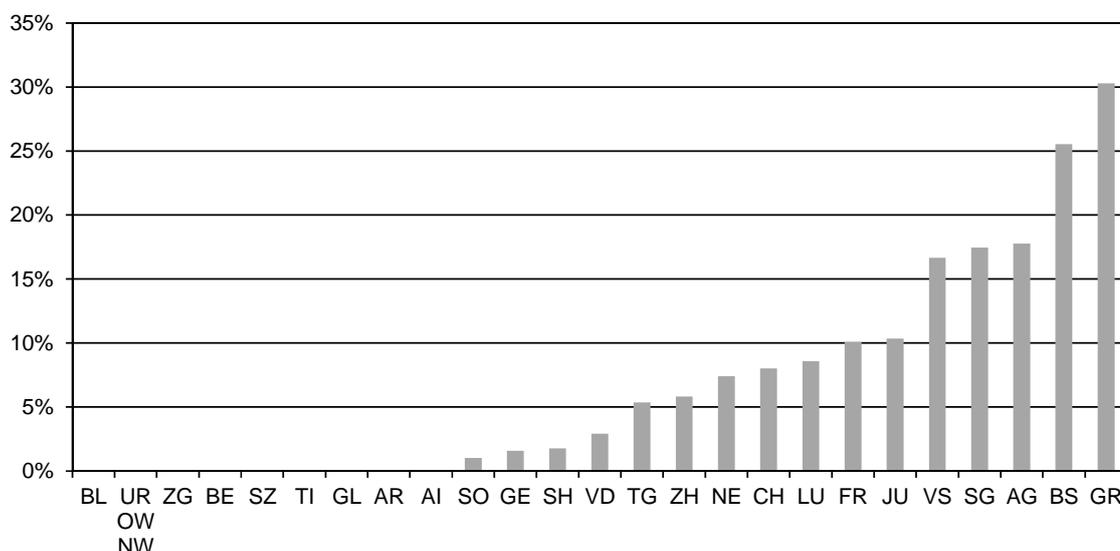
La difficulté de constater une infraction lorsqu'il n'existe pas de salaires minimaux obligatoires explique pour le SECO (2010, p. 35) le taux d'infraction relativement faible dans les branches qui ne sont pas couvertes par une convention collective de travail étendue. En moyenne, le taux d'infraction en matière salariale chez les travailleurs détachés est de 8% dans les domaines couverts par les commissions tripartites, alors qu'il se monte à 19% dans les domaines couverts par les commissions paritaires.<sup>32</sup>

Une explication complémentaire peut être tirée de l'observation des pratiques cantonales. L'*illustration 9* montre les différences cantonales en matière d'infractions constatées. Sur les 6037 contrôles effectués auprès d'entreprises de détachement, 414 infractions par rapport aux salaires usuels ont été constatées. Plus de trois quarts des infractions ont été constatées dans cinq cantons (Argovie, Bâle-Ville, Grisons, Lucerne, Saint-Gall), alors que onze cantons n'ont constaté aucune infraction malgré leur taille importante pour certains (Berne, Tessin).

<sup>31</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 34.

<sup>32</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p.36.

### Pourcentage d'infractions en matière de salaires usuels par rapport au nombre de contrôles auprès d'entreprises de détachement traitées<sup>33</sup>



Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

Ainsi, les différences extrêmes en matière d'infractions constatées reflètent à la fois la politique cantonale de contrôle et les méthodes utilisées.

### 5.2.3 Contrôles et infractions constatées auprès des employeurs suisses

Les commissions tripartites sont chargées d'observer le marché du travail. C'est à ce titre qu'elles réalisent des contrôles non seulement chez les travailleurs détachés, mais aussi chez les employeurs suisses. Cela permet notamment de prendre en considération la problématique des travailleurs frontaliers.

Les personnes contrôlées au titre du contrôle des employeurs suisses sont des suisses et des étrangers, car les mesures d'accompagnement ne doivent pas être discriminatoires. Ainsi, les travailleurs étrangers qui viennent travailler dans des entreprises suisses seront contrôlés dans le cadre du contrôle ordinaire (par opposition aux contrôles des travailleurs détachés).

Alors que les commissions tripartites ont contrôlé 6214 entreprises en matière de détachement (13 616 personnes), elles ont procédé à 8284 contrôles auprès d'employeurs suisses (31 846 personnes). Les contrôles chez les employeurs suisses constituent dès lors plus de la moitié de l'activité de contrôle des commissions tripartites.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Le CPA a comparé le nombre d'infractions par rapport aux nombres de contrôles traités. Le nombre de contrôles traités (une infraction est constatée ou non) est différent du nombre de contrôles effectués.

<sup>34</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 27.

Selon les réponses au questionnaire, les commissions tripartites déterminent les contrôles chez les employeurs suisses sur la base de divers critères. Il s'agit notamment :

- des branches à observation renforcée définies par la Confédération ;
- des branches à observation renforcée définies par le canton ;
- de l'importance économique des branches ;
- des branches sensibles en matière de travailleurs frontaliers.

Toutefois, il n'est pas possible de déterminer si le fait de définir une branche comme étant à observation renforcée au niveau fédéral a une quelconque incidence dans la politique cantonale de contrôle.

Le *tableau 6* présente les contrôles réalisés par les commissions tripartites auprès d'employeurs suisses par branche d'activité. Les branches en gras sont les branches à observation renforcée définies par la Commission tripartite fédérale.

**Nombre de contrôles réalisés par les commissions tripartites par branche**

Handel	2095
Banken, Versicherungen, Immobilienwesen, Dienstleistungen für Unternehmen (ohne Reinigungsgewerbe, Überwachungs- und Sicherungsgewerbe, Personalverleih), Informatik, Forschung und Entwicklung	1279
Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	706
<b>Baunebengewerbe (Elektro- Gas-, Wasser, Sanitär-, Heizungs-, Lüftungsinst. Spenglerei, Gipserei, Malerei, Fussbodenlegerei, Dämmung, Bauschlosserei)</b>	<b>650</b>
Gartenbau i.e.S. (Gemüse/Blumen, etc.) /Gärtnerische Dienstleistungen	567
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baunebengewerbe), Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	507
Personalverleih (unabhängig von der Einsatzbranche)	463
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	447
<b>Reinigungsgewerbe, Reinigung von Gebäuden, Wohnungen, Inventar und Verkehrsmitteln</b>	<b>315</b>
Gesundheits- und Sozialwesen	292
<b>Gastgewerbe (Diskotheken, Dancing, Night Club (Tänzerinnen))</b>	<b>224</b>
Landwirtschaft ohne Gartenbau	211
Persönliche Dienstleistungen (Wäscherei, chem. Reinigung, Fitnesszentren), Kultur, Sport und Unterhaltung, ohne Coiffeursalons und Kosmetikinstitute	206
Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte (Haushaltshilfen, Dienstmädchen, BetreuerInnen, Köche, usw. )	99
<b>Bauhauptgewerbe (Hoch- und Tiefbau)</b>	<b>75</b>
Unterrichtswesen	53
Erotikgewerbe	46
Öffentliche Verwaltung, Internationale Organisationen, Interessenvertretungen und sonstige Vereinigungen, Abwasserreinigung, Abfallentsorgung, sonstige Entsorgung	35
Überwachungs- und Sicherungsgewerbe	14
Total	8284

Légende: **En gras** branches à observation renforcée définies par la Commission tripartite fédérale

Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

Le *tableau 7* présente la répartition des contrôles selon les cantons ainsi que les infractions constatées et les procédures de conciliation entamées. Il illustre l'activité des commissions tripartites cantonales au niveau du contrôle des employeurs suisses. On constate que malgré leur taille, certains cantons (Fribourg, Lucerne, Valais) réalisent un nombre de contrôles très faible par rapport à d'autres cantons auprès d'employeurs suisses.

*Tableau 7*

### Suivi des contrôles et des infractions par les cantons

Canton	Nombre de contrôles auprès des employeurs suisses	Infractions en matière de salaires usuels	Infractions en matière de salaires minimaux définis par un CTT	Conciliation
ZH	2195	76	0	70
BE	1237	0	19	0
GE	905	7	27	35
VD	837	6	0	8
AG	666	81	0	6
TI	351	41	3	0
SO	333	12	0	0
BS	329	19	0	19
GR	271	33	51	84
SG	230	11	11	11
TG	167	0	0	0
BL	121	9	0	0
NE	109	1	9	0
VS	105	6	14	0
SH	104	0	0	0
LU	85	4	1	3
FR	85	11	0	11
GL	44	0	0	0
JU	40	3	0	3
SZ	22	0	0	0
UR OW NW	17	0	0	0
AR	16	0	0	0
ZG	15	0	0	2
AI	0	0	0	0
<i>Suisse</i>	<i>8284</i>	<i>320</i>	<i>135</i>	<i>252</i>

Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

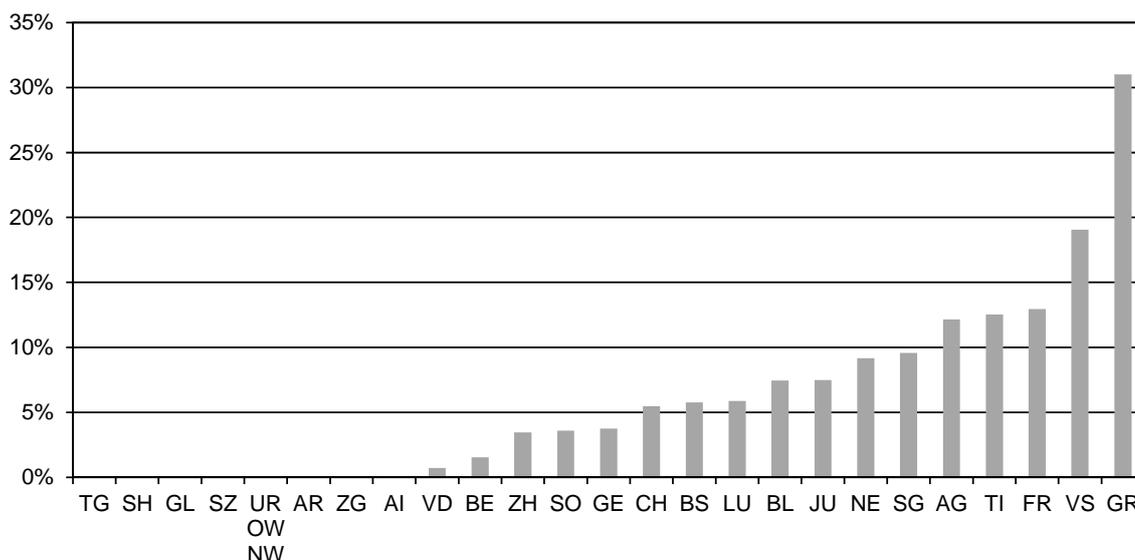
Le rapport du SECO<sup>35</sup> montre que le taux d'infractions chez les employeurs suisses est de 4% en moyenne et qu'il est très variable selon les branches.

Les employeurs suisses qui ne sont pas actifs dans une branche couverte par une CCT étendue ne peuvent pas être sanctionnés même si des dispositions impératives sur les salaires sont prévues, comme c'est le cas s'il existe un contrat-type de travail impératif. Par conséquent, lorsque des infractions sont constatées, une procédure de conciliation est généralement menée. Le *tableau 7* illustre que même si la plupart des cantons tentent de résoudre les sous-enchères en matière de salaires usuels ou les cas d'infractions aux salaires minimaux fixés par un contrat-type de travail, un certain nombre de commissions tripartites cantonales ne mènent pas ou peu de processus de conciliation (Argovie, Tessin, Soleure).

L'analyse des infractions par rapport au nombre de contrôles effectués auprès d'employeurs suisses montre aussi une très grande variabilité selon les cantons (cf. *illustration 10*). Les méthodes et la politique cantonale en la matière semblent davantage expliquer les différences qu'un comportement des employeurs réellement différents selon les cantons.

*Illustration 10*

**Sous-enchère en matière de salaires usuels et infractions en matière de salaires minimaux introduit par un CTT, par rapport au nombre de contrôles effectués auprès d'employeurs suisses**



*Source* : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

Dans la pratique, certains cantons essaient de cibler – ou souhaiteraient le faire – les entreprises qui recrutent particulièrement à l'étranger. Mais, tous comme les commissions paritaires, les commissions tripartites ne disposent pas de données fiables en la matière.

<sup>35</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 38.

## **5.2.4 Instruments en cas de sous-enchère abusive et répétée**

Dans le cadre des mesures d'accompagnement, la finalité des contrôles réalisés par les commissions tripartites n'est pas la sanction, mais le fait qu'en cas de sous-enchère abusive et répétée, les commissions tripartites devraient proposer d'étendre une CCT cantonale (art. 1a LEECT) ou demander l'édiction d'un contrat-type de travail avec salaires minimaux (art. 360a CO).

Ces instruments sont lancés sur la base des informations tirées tant des contrôles menés chez les entreprises de détachement qu'auprès des employeurs suisses.

### **5.2.4.1 Diversité des méthodes**

Le législateur n'a pas voulu définir ce qui était une sous-enchère abusive et répétée. Dès lors les commissions tripartites ont mis en place des pratiques très différenciées en la matière.

Au niveau de la sous-enchère abusive, les définitions des cantons sont très variables : certains définissent des écarts par rapport aux salaires usuels en valeur (plus de 500.-) ou en pourcent variant 0%, 5%, 10%, 20% ; d'autres cantons estiment que les abus concernent le 25% des gens les moins bien payés dans une branche ; d'autres considèrent comme abusif le salaire le plus bas dans une branche. Enfin, de nombreuses commissions tripartites déclarent également que la définition de l'abus varie selon une appréciation au cas par cas.

La notion de répétition de la sous-enchère n'est pas définie de manière beaucoup plus homogène que la notion de sous-enchère abusive entre les commissions tripartites. Selon les réponses données par les commissions tripartites, une sous-enchère est répétée lorsque :

- Cela concerne plusieurs entreprises en même temps ou répartie dans le temps. Le nombre d'entreprises est parfois spécifié (au moins 2 entreprise) ;
- un grand nombre de travailleurs sont concernés ;
- deux abus au minimum sont constatés dans la même entreprise ;
- 10% des travailleurs contrôlés dans un secteur sont concernés ;
- une procédure de conciliation a déjà été menée pour cette entreprise ;
- un entrepreneur ne change pas sa politique salariale malgré le fait qu'il ait été informé de sa pratique abusive.

Enfin de nombreuses commissions tripartites jugent de la répétition au cas par cas.

### **5.2.4.2 Extension facilitée de convention collective de travail**

En cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, les dispositions d'une convention collective de travail sur les salaires minimaux, la durée du travail et l'exécution paritaire peuvent faire l'objet d'une extension facilitée au sens de l'art. 1a LEECT. Cette mesure s'applique tant aux entreprises indigènes qu'aux entreprises détachant des travailleurs.

Cet instrument n'a jamais été utilisé, ni au niveau fédéral (par la commission tripartite fédérale), ni au niveau cantonal (par les commissions tripartites cantonales). Les entretiens et le questionnaire ont fait ressortir les observations suivantes :

- Les critères permettant d'étendre une CCT n'ont jamais été remplis : infractions constatées, sous-enchères abusive et répétée ;
- Les commissions tripartites ne disposent pas des méthodes adéquates pour déterminer les cas de sous-enchères abusives et répétées ;
- Une extension ordinaire peut être demandée par les commissions paritaires. Les commissions tripartites peuvent quant à elles proposer une extension facilitée. Il est dès lors probable que les partenaires sociaux n'attendent pas que les commissions tripartites agissent avant de demander eux-mêmes l'extension de leur convention collective de travail ;
- La plupart des CCT problématiques ont d'ores et déjà été étendues au niveau fédéral. En outre, ces questions sont au cœur de l'activité des partenaires sociaux parties à la CCT. Il est de leur responsabilité d'adapter la CCT aux besoins de leur branche. Enfin, cet instrument devrait plutôt être appliqué au niveau cantonal du fait de la proximité au marché du travail.
- Au niveau fédéral, il est plus difficile d'apprécier la situation. En effet, il existe des conventions collectives de travail d'ores et déjà étendues au niveau cantonal dans un nombre limité de cantons. Il n'est donc pas possible de conclure que toutes les conventions collectives sujettes à des problèmes aient déjà été étendues.

### **5.2.4.3 Contrats-types de travail avec salaires minimaux**

Dans les branches ne possédant pas de CCT étendue, des contrats-types de travail au sens de l'art. 360a CO comportant des salaires minimaux impératifs, peuvent être édictés en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée. Cette mesure s'applique à toutes les entreprises de la branche concernée.

Cet instrument a été utilisé à cinq reprises et cela dans trois cantons :

- Deux contrats-types de travail à Genève (domestique et esthétique) ;
- Deux contrats-types de travail au Tessin (salon de beauté et call-center) ;
- Un contrat-type de travail au Valais (maintenance et nettoyage industriel).

Le fait que cet instrument ait été relativement peu appliqué peut s'expliquer par :

- L'absence de sous-enchère. En effet, s'il n'y a pas de sous-enchère abusive et répétée, ces instruments n'ont pas à être appliqués. Cette explication logique peut effectivement être juste pour certaines branches ou régions, mais elle ne peut à elle seule être satisfaisante au vu des résultats de l'expertise et des entretiens réalisés ;
- Le fait que les méthodes et critères utilisés par les commissions tripartites ne permettent pas d'identifier les cas de sous-enchère abusive et répétée ;
- Les politiques cantonales en matière d'application des mesures d'accompagnement. D'une part, la qualité des contrôles, la tolérance vis-à-

vis des infractions et les suites à donner sont variables selon les cantons. Il convient aussi de mentionner que la définition des salaires usuels et de la sous-enchère est parfois tactique. En effet, selon certaines personnes interrogées, les commissions tripartites sont des instances qui fonctionnent sous pression : certaines commissions auraient adapté les critères de sous-enchère lorsque de nombreux abus étaient constatés pour ne pas devoir mettre en place un contrat-type de travail.

- Le fait que plusieurs cantons estiment inutiles de créer des contrats-types de travail avec salaires minimaux obligatoires dès lors que les autorités n'ont aucun moyen d'action par la suite pour faire appliquer ce contrat-type ;
- Les procédures relativement coûteuses et compliquées. L'édition d'un contrat-type de travail constitue un coût et un travail supplémentaire pour les cantons qui le lancent (auto-goal).

Au niveau fédéral, cet instrument a été appliqué à une reprise en 2010, dans le cadre du contrat-type de travail domestique. Ce cas a suscité de nombreuses réactions, tant positives que négatives. Les bases empiriques relativement faibles qui ont conduit à ce premier contrat-type de travail au niveau national ainsi que la fixation de salaires minimaux à l'échelle nationale ont été les éléments les plus controversés. De nombreux interlocuteurs ont en outre remarqué que ce contrat-type n'aurait probablement pas vu le jour, s'il n'avait pas été discuté dans le contexte de l'extension de la libre circulation aux nouveaux pays membres de l'UE.

En outre, dans l'une des deux procédures de conciliation qui ont eu lieu depuis 2008, la Commission tripartite fédérale a choisi de céder la direction de la procédure au canton concerné, ce qui lui a valu des critiques de la part des représentants des employeurs. Pendant la même période, une requête du canton de Bâle-Ville demandant que des contrôles soient réalisés dans le secteur des opticiens a été rejetée au motif que les données de base fournies étaient insuffisantes.

### **5.3 La logique « paritaire »**

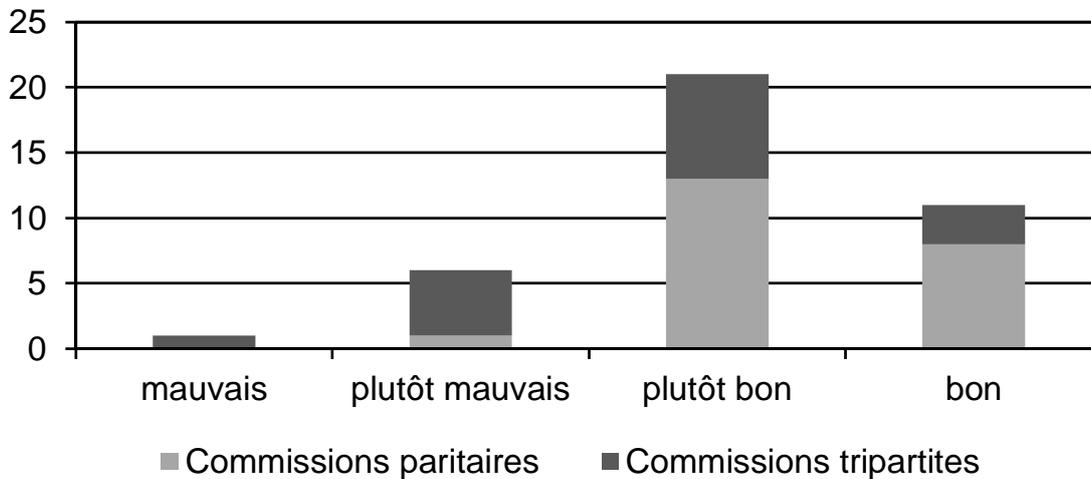
Toute commission paritaire est responsable de faire respecter sa convention collective de travail. Lorsqu'elle constate que des termes de la convention collective de travail ne sont pas respectés, la commission essaie de trouver un accord avec l'employeur et peut lui infliger une peine conventionnelle. Ceci relève du droit privé ; il est de la responsabilité des partenaires sociaux de veiller au respect des conditions de travail sur lesquelles ils se sont entendus.

La nouveauté introduite avec les mesures d'accompagnement réside dans le fait que le contrôle des travailleurs détachés par des entreprises étrangères dans les domaines où il existe une convention collective de travail étendue a été confié aux commissions paritaires. Les commissions paritaires effectuent les contrôles, mais elles doivent transmettre les infractions aux cantons. Ceci est important car les sanctions prévues au titre de la Ldét ne peuvent être appliquées que par une autorité publique.

Les commissions paritaires sont indemnisées pour effectuer les contrôles et deviennent des organes d'exécution de la loi sur les travailleurs détachés.



**Comment jugez-vous les contrôles effectués par les commissions paritaires ?  
(nombre de réponses)**



Au niveau de la quantité de contrôles, comme le précise le SECO dans son rapport,<sup>36</sup> plusieurs commissions paritaires n'ont pas atteint les objectifs fixés, alors que d'autres les ont largement dépassés. Le rapport du SECO montre effectivement des variations entre les contrôles effectués et les objectifs fixés allant de -91% à +188% selon les commissions paritaires.

Concernant la répartition géographique, il est très difficile de rendre compte de la réalité. Les commissions paritaires nationales ont des contrats de prestations avec le SECO dans lesquels le nombre de contrôles est fixé. Les commissions paritaires nationales sont ensuite libres de les répartir comme elles le souhaitent au niveau de leurs propres commissions régionales/cantoniales. Certaines répartissent les contrôles parmi les différentes commissions régionales selon leur propre clé de répartition alors que d'autres attendent que les commissions paritaires régionales leur transmettent le nombre de contrôles qu'elles ont effectués. Ainsi, les régions dans lesquelles les commissions paritaires sont très actives compensent les régions dans lesquelles les commissions ne font pas ou peu de contrôles.

Il n'existe pas de données concernant la répartition des contrôles des commissions paritaires par canton. Quelques rares commissions disposent de ces données et les transmettent au SECO. Le seul indicateur de l'activité géographique des commissions paritaires est le nombre d'infractions communiquées aux cantons. Ceci sera traité dans le chapitre suivant.

Il n'est en outre pas possible de juger de la qualité des contrôles en tant que telle. Toutefois, la qualité peut être abordée au travers de l'appréciation du suivi qui est donné aux contrôles, à savoir si une infraction est transmise au canton et si elle est sanctionnée.

Pour réellement apprécier les contrôles effectués par les commissions paritaires, il faudrait disposer du nombre de travailleurs détachés répartis selon les domaines

<sup>36</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 29–30.

d'activités et surtout selon les commissions paritaires. La difficulté évoquée ci-dessus réside dans le fait que les annonces des travailleurs détachés sont réalisées selon des branches d'activités statistiques. Les champs d'activités des conventions collectives ne couvrent pas ces domaines statistiques précis.

Le SECO a réalisé une étude pour permettre d'évaluer le nombre de travailleurs détachés par branches. Le *tableau 8* ci-dessous repose sur ces données.

Tableau 8

### Nombre de travailleurs détachés selon les conventions collectives de travail

	Nombre de travailleurs détachés <sup>37</sup>	Contrôle en matière de détachement 2009	Pourcentage	Nombre d'entreprises contrôlées
Ausbaugewerbe Westschweiz	1512	1162	76,85	549
Autogewerbe Ostschweiz	48	0	0,00	0
Bauhauptgewerbe	9300	2089	22,46	886
Betonwaren-Industrie	92	0	0,00	0
Carrosseriegewerbe	360	21	5,83	15
Dach- und Wandgewerbe	768	248	32,29	118
Decken- und Innenausbausysteme	192	46	23,96	16
Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe	6872	1070	15,57	653
Gärtnergewerbe BS-BL	8		0,00	31
Gastgewerbe	680	126	18,53	36
Gebäudetechnikbranche	5436	1400	25,75	767
Geleisebau	132	105	79,55	5
Gerüstbau	484	28	5,79	6
Holzbaugewerbe	1468	1036	70,57	359
Isoliergewerbe	1240	215	17,34	89
Maler- und Gipsergewerbe	3168	676	21,34	564
Marmor- und Granitgewerbe	32	23	71,88	7
Metallgewerbe	1056	2116	200,38	1183
Metzgereigewerbe	1004	0	0,00	0
Möbelindustrie	120	0	0,00	0
Plattenleger Zentralschweiz	568	212	37,32	117
Plattenleger BS-BL	124	113	91,13	87
Sicherheitsdienstleistungsbranche	728	58	7,97	23
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	616	211	34,25	67
Schreinergewerbe	1688	3240	191,94	1795
Ziegelindustrie	12	0	0,00	0
Zahntechnische Laboratorien	172	0	0,00	0
<i>Total ave GAV Bund</i>	<i>37880</i>	<i>14195</i>	<i>37,47</i>	<i>7373</i>

Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

<sup>37</sup> Le nombre de travailleurs détachés a été estimé par la société Egger & Partner mandatée par le SECO.

Les observations suivantes peuvent être réalisées :

- Le taux de contrôle est d'environ 37% en 2009 ;
- La probabilité pour une entreprise de détachement d'être contrôlée est très variable selon les branches ;
- Au vu des taux particulièrement faibles dans certains domaines et extrêmement élevés dans d'autres, il n'est pas possible de tirer des conclusions valables sur l'adéquation de la politique de contrôles des différentes commissions paritaires. Par exemple, selon le SECO, la commission paritaire pour la menuiserie a connu un nombre très élevé de travailleurs détachés qui justifie le nombre de contrôles, mais ces travailleurs détachés ont été attribués à d'autres « branches » dans le *tableau 8*.

### **5.3.3 Infractions constatées par les commissions paritaires**

L'art. 9 Ldét détermine que les organes de contrôles annoncent à l'autorité cantonale compétente toute infraction à la loi.

Le commentaire sur les mesures d'accompagnement du SECO<sup>38</sup> précise que : « afin d'éviter que les décisions de peine conventionnelle et les décisions de sanction de l'Etat ne se contredisent, il importe que la commission paritaire fasse immédiatement parvenir à l'organe cantonal son rapport de contrôle. Pour procéder rationnellement, il est opportun que l'organe paritaire attende la décision exécutoire pour prononcer la peine conventionnelle. Mais si une telle peine conventionnelle a déjà été infligée, il faut en envoyer une copie à l'autorité chargée de la sanction. »

Le *tableau 9* présente le nombre d'infractions constatées par les commissions paritaires, le taux d'infraction ainsi que la part des infractions qui est communiquée aux autorités cantonales. Seules les infractions au niveau des salaires sont prises en compte.

<sup>38</sup> SECO, Commentaire sur les mesures d'accompagnement, 2008, p. 24.

Tableau 9

**Contrôles, infractions et transmissions des cas par les commissions paritaires**

	Nombre de contrôles	Infractions	Infractions en matière de salaires	Taux d'infraction	Infractions en matière de salaire communiquées aux cantons	Pourcentage d'infraction: communiquées
Schreinergerberbe	1795	879	414	23.06%	196	47.34%
Metallgerberbe	1183	896	150	12.68%	19	12.67%
Bauhauptgerberbe	886	365	179	20.20%	46	25.70%
Gebäudetechnikbranche	767	589	106	13.82%	8	7.55%
Elektro- und Telekommunikations- Installationsgerberbe	653	327	118	18.07%	2	1.69%
Maler- und Gipsgerberbe	564	337	96	17.02%	27	28.13%
Ausbaugerberbe Westschweiz	549	391	217	39.53%	36	16.59%
Holzbaugerberbe	359	313	145	40.39%	22	15.17%
Dach- und Wandgerberbe	118	39	14	11.86%	14	100.00%
Plattenleger Zentralschweiz	117	52	36	30.77%	30	83.33%
Isoliergerberbe	89	51	29	32.58%	6	20.69%
Plattenleger BS-BL	87	48	10	11.49%	10	100.00%
Reinigungsgerberbe Deutschschweiz	67	33	23	34.33%	16	69.57%
Gastgerberbe	36	2	2	5.56%	0	0.00%
Gärtnergerberbe BS-BL	31	11	5	16.13%	3	60.00%
Sicherheitsdienstleistungsbranche	23	23	11	47.83%	0	0.00%
Decken- und Innenausbaussysteme	16	14	1	6.25%	1	100.00%
Carrosseriegerberbe	15	4	1	6.67%	0	0.00%
Marmor- und Granitgerberbe	7	0	0	0.00%	0	0.00%
Gerüstbau	6	5	5	83.33%	1	20.00%
Geleisebau	5	3	3	60.00%	3	100.00%
Autogerberbe Ostschweiz	0	0	0	0.00%	0	0.00%
Betonwaren-Industrie	0	0	0	0.00%	0	0.00%
Metzgereigerberbe	0	0	0	0.00%	0	0.00%
Möbelindustrie	0	0	0	0.00%	0	0.00%
Ziegelindustrie	0	0	0	0.00%	0	0.00%
zahntechnische Laboratorien	0	0	0	0.00%	0	0.00%
<b>Total</b>	<b>7373</b>	<b>4382</b>	<b>1565</b>	<b>21.23%</b>	<b>440</b>	<b>28.12%</b>

Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

En 2009, sur les 7373 contrôles auprès d'entreprises de détachement, 4382 présentaient une infraction, dont 1565 infractions en matière de salaires, 1077 en matière de conditions de travail et 642 en matière d'annonce.<sup>39</sup>

Sur 4382 infractions constatées, 698 cas d'entreprises de détachement en infraction ont été communiqués aux cantons. Cela représente 440 infractions en matière de salaires, 123 infractions aux conditions de travail et 349 en matière d'annonce obligatoire.

L'analyse des données amène les constatations suivantes :

- 60% des entreprises de détachement sont en infraction dans les domaines couverts par des conventions collectives étendues. En effet, sur un total de 7373 entreprises de détachement contrôlées, 4382 présentaient au moins une infraction.
- Alors que les commissions paritaires sont tenues d'annoncer les infractions aux autorités cantonales (art. 9 Ldét), seules 16% des infractions leur ont été transmises.
- Seules les infractions ayant fait l'objet d'une peine conventionnelle semblent être transmises aux autorités cantonales. En effet, en 2009, 410 peines conventionnelles ont été prononcées par les commissions paritaires et 440 infractions ont été transmises aux autorités cantonales.

Les entretiens ont révélé que la situation est plus grave encore. En effet, une infraction qui a pu être corrigée par la commission paritaire suite à un processus de conciliation avec l'entreprise n'est très souvent plus considérée comme une infraction. Elle n'est donc plus traitée, ni communiquée en tant que telle. Le nombre d'infractions réel est donc plus élevé que celui communiqué. En découle que le faible taux de communication des infractions en matière de salaires se montant à 25% est donc en réalité encore plus faible et que le taux d'infraction de 60% par rapport au contrôle est encore plus haut.

Il serait en outre nécessaire de comparer les infractions selon le nombre de travailleurs détachés de manière à identifier les branches plus ou moins sujettes à de la sous-enchère salariale. Mais ceci n'est pas possible pour deux raisons :

- les données sur les travailleurs détachés répartis par « commission paritaire » ne sont pas très fiables ;
- les données mélangent des contrôles effectués sur la base de soupçons ou selon d'autres critères (aléatoire, tournus, etc.). Ceci ne permet donc pas de présenter la situation réelle et d'ainsi pouvoir en tirer les conclusions adéquates et les mesures y relatives. Le taux d'infraction ne peut dès lors pas être comparé car on ne peut dissocier les causes liées à la politique de contrôle (si l'on effectue un contrôle sur la base d'un soupçon ou de manière aléatoire) des causes éventuelles liées au domaine d'activité (branche plus susceptible que d'autres à être l'objet d'une infraction).

<sup>39</sup> Le chapitre 4.1 faisait référence aux infractions en matière d'annonce en termes de nombre de personnes ; ci-dessus, les infractions sont exprimées en termes de nombre d'entreprises, ce qui explique la différence de chiffres.

- Les données recueillies par les commissions paritaires nationales auprès des commissions paritaires régionales et transmises au SECO font aussi état de grandes différences. Le *tableau 10* présente la répartition des infractions<sup>40</sup> communiquées aux cantons selon les conventions collectives de travail et les cantons. Selon ces données, 86% des infractions communiquées par les commissions paritaires le seraient à cinq cantons (Zurich, Tessin, Genève, Bâle-Campagne et Argovie) et 58% du total des infractions communiquées le seraient par une seule commission paritaire. Au vu de ces chiffres, il apparaît vraisemblable que toutes les infractions communiquées ne sont pas répertoriées.

Les données transmises au SECO par les cantons eux-mêmes ne permettent aucune appréciation de la situation. En effet, trois cantons (Berne, Tessin, Zurich) font état de chiffres qui ne permettent aucune conclusion sérieuse sur les transmissions effectives de cas par les commissions paritaires.

<sup>40</sup> Le total de 891 infractions correspond à peu près à la somme des infractions communiquées et présentées en début de chapitre.

Tableau 10

## Nombre d'infractions communiquées aux autorités cantonales par les commissions paritaires

	AG	AR	AI	BL	BS	BE	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	SG	SH	SZ	SO	TG	TI	UR OW NW	VD	VS	ZG	ZH	Total	
<b>Ausbaugewerbe Westschweiz</b>						4		83			1														88	
Autogewerbe Ostschweiz																										
Bauhauptgewerbe	5			2	2	5	*	15				1	4		10		3			15			6	6	74	
Betonwaren-Industrie																										
Carrosseriegewerbe																										
Dach- und Wandgewerbe	3			3		1								2	1			1	1						12	
Decken- und Innenausbau-systeme	2													1										1	4	
<b>Elektro-/Telekommunikationsinstallation</b>				7									1							63					71	
Gärtnergewerbe BS-BL				3																					3	
Gastgewerbe					2																				2	
Gebäudetechnikbranche				8					1																9	
Geleisebau	1				3	1				1					2	1						1			10	
Gerüstbau																									1	
Holzbaugewerbe	7			1	1	6								2	1		1	2						1	22	
Isoliergewerbe																										
Maler- und Gipsergewerbe																										
Marmor- und Granitgewerbe		1								2																3
Metallgewerbe					10																					10
Metzgereigewerbe																										
Möbelindustrie																										
<b>Plattenleger Zentralschweiz</b>						2					1													41	44	
Plattenleger BS-BL				7	3																					10
Sicherheitsdienstleistungsbranche																										
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	8			1	4												1									14
<b>Schreiner-gewerbe</b>	51			19		4				19						2	7			255				157	514	
Ziegelindustrie																										
zahn-technische Laboratorien																										
<b>Total ave GAV Bund</b>	77	1		51	25	23		98	1	22	1	2	5	5	14	3	12	4	334		1		6	206	891	

Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

### **5.3.4 Contrôles et infractions constatées auprès des employeurs suisses**

Comme le note le SECO, chez les employeurs suisses les commissions paritaires ont contrôlé en 2009 7281 entreprises et 31 576 employés. Ces employés sont suisses et étrangers car les contrôles sont menés non pas dans le cadre des mesures d'accompagnement, mais dans le cadre du respect de la convention collective de travail. Toutefois, la question du contrôle des prises d'emploi temporaire chez les employeurs suisses (c'est-à-dire des étrangers qui sont soumis à la procédure d'annonce) par les commissions paritaires a fait l'objet de discussion entre le SECO et les commissions paritaires et leur communauté d'intérêts. Depuis janvier 2010, il est désormais possible que la Confédération finance également les commissions paritaires pour les contrôles en la matière. Selon le SECO, début 2011, seules deux commissions paritaires projettent de recourir à cette possibilité.

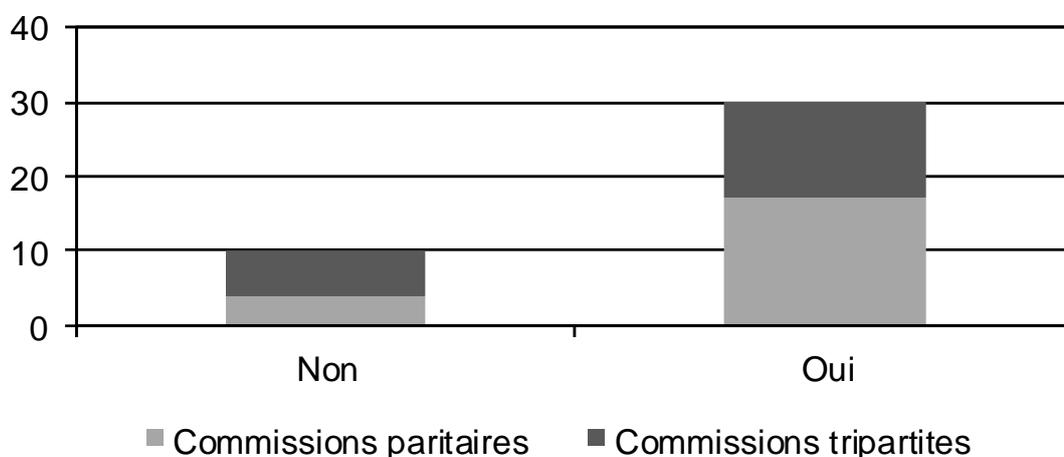
Selon le SECO,<sup>41</sup> les contrôles auprès d'employeurs suisses indiquent un taux d'infraction (26%) en matière de salaires plus élevé que chez les entreprises détachant des travailleurs. Mais ces chiffres ne sont pas comparables. En effet, les infractions constatées chez les employeurs suisses peuvent notamment s'expliquer par divers éléments : premièrement, les contrôles sont en partie menés à partir de soupçons d'infractions (25% selon les indications à disposition), deuxièmement, les contrôles menés par les commissions paritaires interviennent souvent à grande échelle après l'introduction d'augmentations de salaires dans leur CCT, troisièmement, les contrôles auprès des employeurs suisses sont beaucoup plus détaillés et portent sur plusieurs années d'activités de l'entreprise.

### **5.3.5 Différences d'application selon les commissions paritaires**

Comme pour les cantons, une large majorité de commissions tripartites et de commissions paritaires jugent que la mise en œuvre des mesures d'accompagnement par les commissions paritaires est très différenciée dans certains domaines. Outre l'application hétérogène des sanctions prévues par la loi, les commissions paritaires voient des problèmes au niveau du manque de ressources dans certaines commissions. Ces derniers éléments rejoignent les critiques des commissions tripartites qui jugent que les pratiques de travail, l'efficacité et le degré de professionnalisation dans les commissions ne sont pas tous du même niveau de qualité.

<sup>41</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 35.

**Existe-t-il des domaines dans lesquels la mise en œuvre est différente selon les secteurs d'activités ? (Nombre de réponses)**



Selon plusieurs personnes interrogées, certaines commissions paritaires ne mettent que peu ou pas du tout en œuvre les mesures d'accompagnement, faute de moyens et d'organisation.

## **5.4 Le rôle des cantons**

### **5.4.1 Contrats de prestations avec les commissions paritaires cantonales**

Il existe 32 conventions collectives de travail étendues au niveau cantonal au 1<sup>er</sup> avril 2011 (cf. *tableau 11*). Dans ces domaines couverts par des conventions collectives étendues au niveau d'un canton ou d'une partie d'un canton, les contrôles relèvent des commissions paritaires cantonales.

De manière similaire à ce qui se passe entre la Confédération et les commissions paritaires nationales, les cantons sont tenus de participer au financement de ces contrôles. Certains cantons ont établi des contrats de prestations avec ces commissions paritaires alors que d'autres n'ont rien entrepris en la matière.

Le rapport du SECO<sup>42</sup> indique que le SECO a demandé aux autorités cantonales de fournir des données sur l'activité de contrôle des commissions paritaires instituées par des conventions collectives étendues au niveau cantonal. Seules quelques indications isolées en la matière ont pu être transmises par quelques cantons. Cela signifie que quelques cantons ne disposent d'aucune donnée et que d'autres disposent de données partielles, c'est-à-dire de l'une ou l'autre des commissions paritaires cantonales.

<sup>42</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 24.

Le *tableau 11* présente les conventions collectives étendues au niveau cantonal. En gras figurent celles dans lesquelles des contrôles ont été effectués et rapportés aux cantons en 2009.

*Tableau 11*

### Conventions collectives étendues sur le plan cantonal

Canton	Convention collective de travail étendue
Bâle-Campagne	<b>GAV für das Ausbaugewerbe im Kanton Basel-Landschaft</b> <i>GAV für das Dach- und Wandgewerbe Baselland</i> <i>GAV für das Gipsergewerbe im Kanton Baselland</i> <i>GAV für das Malergewerbe im Kanton Baselland</i> <i>GAV für das Schlosser-, Metallbau-, Landmaschinen-, Schmiede- und Stahlbaugewerbe im Kanton Baselland (GAV für das Metallgewerbe Baselland)</i>
Bâle-Ville	<b>GAV für das Basler Ausbaugewerbe im Kanton Basel-Stadt</b> <b>GAV für das Gipsergewerbe im Kanton Basel-Stadt</b>
Genève	CCT cadre dans le commerce de détail dans le Canton de Genève CCT des deux roues dans le Canton de Genève CCT pour l'industrie des garages dans le Canton de Genève <b>CCT pour les métiers de la métallurgie du bâtiment dans le Canton de Genève</b> CC pour la retraite anticipée dans la métallurgie du bâtiment dans le Canton de Genève <b>CCT du secteur des parcs et jardins, des pépinières et de l'arboriculture dans le Canton de Genève</b> CCT du nettoyage dans le Canton de Genève CCT pour les entreprises d'entretien des textiles CCT du Second œuvre et son extension au secteur du carrelage dans le Canton de Genève
Lucerne	GAV für die Tankstellenshops des Kantons Luzern
Neuchâtel	CCT des assistantes et assistants en pharmacie du canton de Neuchâtel
St-Gall	GAV Tankstellen-Shops Kanton St.Gallen
Tessin	CCL per il personale delle autorimesse del Cantone Ticino <b>CCL per disegnatori del Cantone Ticino</b> CCL Gessatori, stuccatori, montatori a secco, plafonatori e intonacatori per il Cantone Ticino <b>CCL dei giardinieri per il Cantone Ticino</b> <b>CCL nel ramo del granito e delle pietre naturali</b> CCL nel ramo della posa di pavimenti in moquette, linoleum, materie plastiche, parquetto e pavimenti tecnici rialzati <b>CCL nel ramo della posa piastrelle e mosaici valevole per il Cantone Ticino (CCLPP)</b>
Vaud	CCT du chauffage, de la climatisation et de la ventilation dans le Canton de Vaud CCT du commerce de détail de la ville de Lausanne CCT de la ferblanterie, de la couverture et de l'installation sanitaire dans le Canton de Vaud CCT des garages du Canton de Vaud CCT des bureaux d'ingénieurs géomètres vaudois CCT Métal-Vaud CCT des paysagistes et entrepreneurs de jardins du Canton de Vaud

Valais	CCT de la branche automobile du canton du Valais CCT fixant les exigences minimales en matière de prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité pour les travailleurs du secteur principal de la construction du canton du Valais CCT de la retraite anticipée pour les travailleurs du secteur principal de la construction et du carrelage du canton du Valais RETABAT CCT introduisant un régime de préretraite RETAVAL CCT des installateurs-électriciens et des monteurs de lignes du canton du Valais CCT de la technique et de l'enveloppe du bâtiment du canton du Valais CCT de la construction métallique du canton du Valais CCT Carrelage du canton du Valais CCT pour le personnel au service des entreprises de parc, jardin et paysagisme du Valais romand CCT de la tuyauterie industrielle du canton du Valais CCT de l'économie forestière valaisanne
--------	--

---

Zurich **GAV für das Gipsergewerbe der Stadt Zürich**

---

*Légende:* **En gras** figurent celles dans lesquelles des contrôles ont été effectués et rapportés aux cantons en 2009.

*En italique*, les données relatives à ces CCT sont en parties comprises dans celles de la GAV für das Ausbaugewerbe im Kanton Basel-Landschaft

*Source :* SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

Bien qu'il ne soit pas possible d'affirmer que les commissions qui ne communiquent aucun contrôle aux cantons n'en réalisent pas, il reste cependant peu probable que ces commissions effectuent des contrôles en matière de détachement de travailleurs tel que prévu dans la Ldét sans demander aux cantons d'apporter leur contribution financière qui leur est due.

Si un canton décide de ne pas surveiller lui-même l'activité de ces commissions paritaires cantonales, les domaines couverts par ces dernières peuvent donc totalement échapper à la surveillance de la Confédération.

Les contrôles en matière de détachement de travailleurs dans les domaines couverts par des conventions collectives de travail étendues au niveau cantonal sont ainsi conduits de manière très inégale, voire pas conduits du tout dans certains domaines.

## 5.4.2 Sanctions

### 5.4.3 Sanctions des cantons dans les domaines de contrôles des commissions tripartites

Le nombre de sanctions prononcées par les cantons se monte à 143. Sur ce nombre, 83 sanctions ont été prononcées dans deux cantons (Appenzell Rhodes-Extérieures et Tessin). Le *tableau 12* fait apparaître les politiques cantonales en matière de suivi des contrôles effectués et des infractions. On remarque d'une part que la procédure de conciliation est menée dans tous les cas dans certains cantons et que, d'autre part, des sanctions sont rarement prononcées.

Les entretiens ont en outre révélés que les cantons sanctionnaient des fautes identiques de manière différente.

Le pourcentage de contrôle faisant apparaître des cas de sous-enchère dans le domaine des commissions tripartites est de 8% selon le rapport du SECO.<sup>43</sup> Il convient de souligner que ce taux connaît une très forte variabilité selon les cantons (de 0 à 33%)

Tableau 12

### Suivi des contrôles et des infractions par les cantons

Canton	Nombre d'entreprises contrôlées	Cas non traités	Sous-enchère salariale	Taux de sous-enchère	Conciliation	Sanctions
GR	195	36	53	33.33%	3	7
BS	335	57	71	25.54%	71	0
JU	47	16	6	19.35%	6	0
AG	460	0	88	19.13%	66	10
VS	118	0	20	16.95%	13	0
SG	483	110	56	15.01%	56	0
LU	634	0	50	7.89%	25	3
FR	349	1	24	6.90%	24	3
NE	48	14	2	5.88%	0	2
ZH	446	0	26	5.83%	16	0
TG	94	1	5	5.38%	5	0
VD	216	77	4	2.88%	10	2
SH	341	31	6	1.94%	6	0
GE	87	19	1	1.47%	1	5
SO	204	7	2	1.02%	0	0
AI	11	9	0	0.00%	0	5
ZG	31	0	0	0.00%	0	0
BL	96	0	0	0.00%	0	0
GL	120	3	0	0.00%	0	10
AR	123	91	0	0.00%	0	40
UR						
OW						
NW	170	1	0	0.00%	14	0
SZ	193	0	0	0.00%	2	10
TI	596	0	0	0.00%	29	43
BE	640	13	0	0.00%	0	3
Suisse	6037	486	414	7.46%	347	143

Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

<sup>43</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 36.

#### 5.4.4 Sanctions dans les domaines couverts par une convention collective de travail étendue

Sur la base des infractions transmises par les commissions paritaires, les autorités cantonales ont comme tâche d'établir s'il y a infraction en matière de Ldét et, le cas échéant, de chercher un accord avec l'entreprise ou, si un accord n'est pas trouvé, de lui infliger une sanction (avertissement, amende, interdiction).

Le *tableau 13* présente les infractions reconnues comme telles par les cantons et le traitement qu'ils leur ont réservé. Compte-tenu du fait que certains cantons n'ont reçu aucune information de la part des commissions paritaires (cf. chapitre 5.3.3), il n'est pas étonnant qu'ils n'aient pas prononcé d'infractions.

*Tableau 13*

#### Nombre d'infractions reconnues transmises par les commissions paritaires

Canton	Infractions en matière de salaire (entreprises)	Procédure de conciliation	Procédure de conciliation réussie	Amendes	Interdiction
VS	58			34	
SH	44	44	23	21	11
SG	29	6	2	2	
AG	26			4	
GE	24	14	14	25	11
BS	23			18	1
ZH	18	18	14	18	3
BL	17			17	
BE	7			1	9
TI	6	19	19	143	
VD	4	5	3	1	3
NE	2				
SO	1	1			
SZ		1	1		
GR					7
ZG					
UR					
OW					
NW					
TG					
LU					
JU					
GL					
FR					
AR					
AI					
<i>CH</i>	<i>259</i>	<i>108</i>	<i>76</i>	<i>302</i>	<i>54</i>

Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

Par rapport aux infractions transmises (cf. *tableau 13*), seul le canton de Zurich se met en évidence par un niveau faible d'infractions reconnues. Au total, les cantons ont reconnu 259 infractions en matière de salaires.

Cela rejoint les résultats du questionnaire qui identifiait l'échange d'information entre cantons et commissions paritaires comme étant le principal problème ou potentiel d'amélioration.

Les commentaires à ces questions évoquent à de très nombreuses reprises un problème quant à la transmission des informations et des infractions entre les cantons et commissions paritaires : transmission des annonces des cantons aux commissions paritaires, transmission des résultats des contrôles des commissions paritaires aux cantons. Par conséquent, certaines commissions tripartites estiment que l'art. 9 al. 1 Ldét n'est pas respecté.

### 5.4.5 Différences d'application

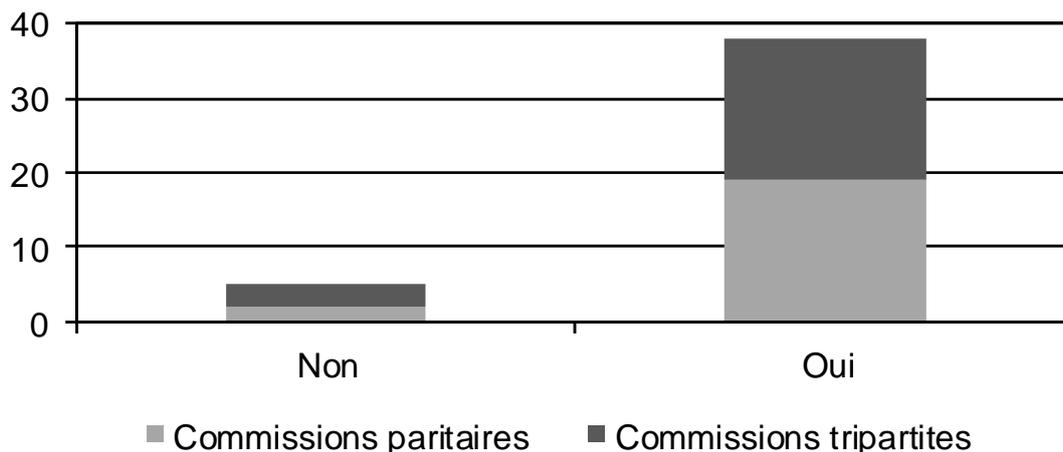
Une très large majorité de commissions tripartites et de commissions paritaires jugent que la mise en œuvre des mesures d'accompagnement par les cantons est différenciée.

Pour les commissions paritaires, les problèmes se situent avant tout au niveau des pratiques des cantons en matière de sanctions et de la collaboration avec les cantons en matière d'annonce.

Les commissions tripartites jugent quant à elles la détermination des salaires usuels ainsi que les critères définissant la sous-enchère salariale comme non uniformes.

*Illustration 13*

**Existe-t-il des domaines dans lesquels la mise en œuvre est différente selon les cantons ? (Nombre de réponses)**



Les entretiens ont révélés que le besoin d'harmonisation est reconnu, mais que les différences de pratiques sont parfois positives car elles permettent de prendre en compte des spécificités du marché du travail. L'effort d'harmonisation est souhaité par les pays voisins qui reprochaient ces pratiques par trop différentes et difficiles à gérer pour les entreprises européennes.

## 5.5 Efficacité des instruments

Le chapitre 4 a présenté une analyse de l'évolution des salaires durant la période d'ouverture du marché suisse du travail. Il visait à répondre à la question : « quels sont les effets de la libre circulation des personnes sur l'évolution des salaires ? » Au terme de ce présent chapitre dédié à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, il convient encore de s'interroger sur leur efficacité. Comme évoqué dans le chapitre 4, il n'est à l'heure actuelle pas possible de mesurer l'efficacité des mesures car, pour ce faire, il faudrait comparer la situation actuelle à une situation sans mesures d'accompagnement.

Pour les commissions tripartites et paritaires, les mesures d'accompagnement présentent une bonne efficacité dans la lutte contre la sous-enchère salariale et sociale. Leur efficacité pour empêcher la pression sur les salaires est par contre davantage contestée. Les commissions estiment en outre que les mesures sont moyennement efficaces quant à conférer des conditions concurrentielles identiques aux entreprises suisses et étrangères.

*Illustration 14*

**Comment jugez-vous l'efficacité des instruments pour lutter contre la sous-enchère salariale et sociale ? (Nombre de réponses)**

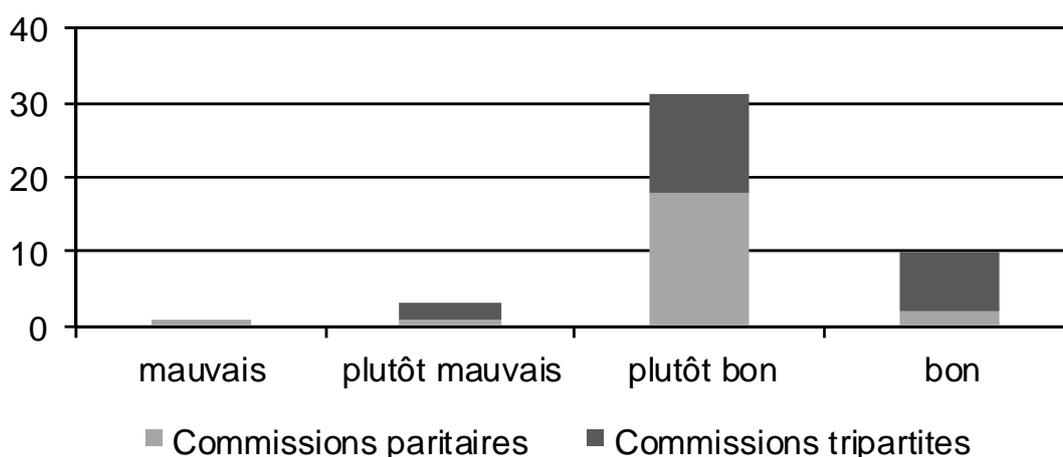


Illustration 15

**Comment jugez-vous l'efficacité pour lutte contre la pression sur les salaires ?  
(Nombre de réponses)**

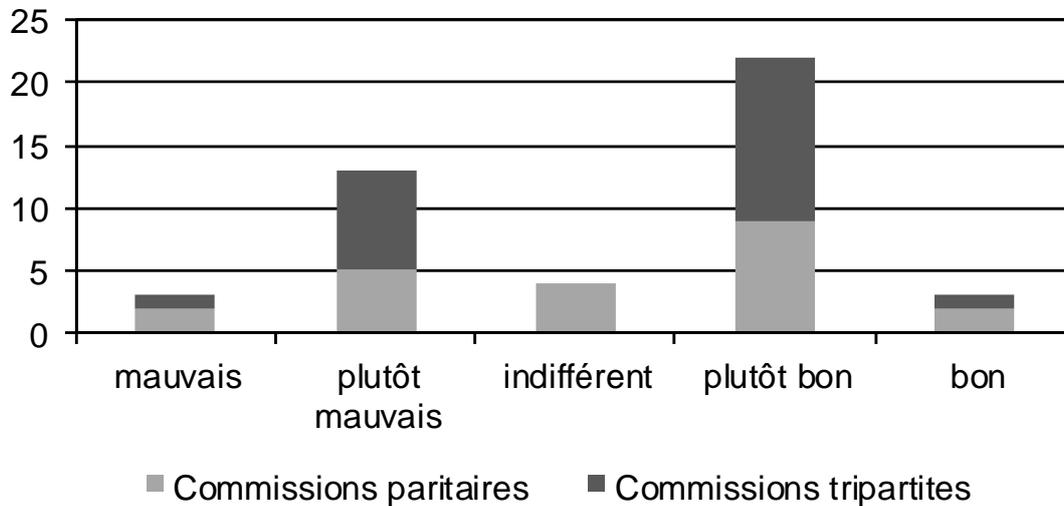
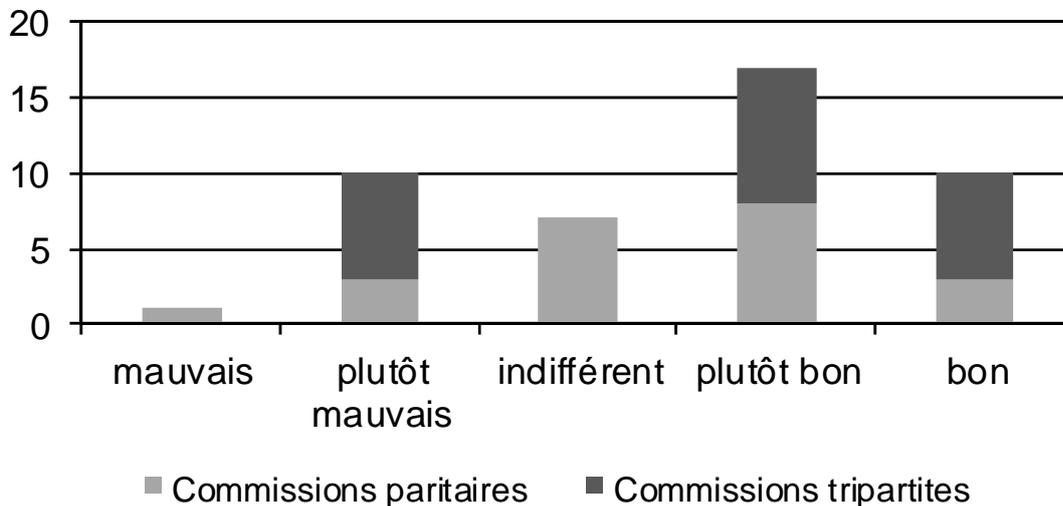


Illustration 16

**Comment jugez-vous l'efficacité des mesures d'accompagnement par rapport à l'objectif de conditions de concurrence identiques pour les prestataires de services suisses et étrangers ? (Nombre de réponses)**



Pour le SECO, il n'est pour l'heure pas possible d'apprécier l'efficacité des mesures d'accompagnement. Toutefois les personnes interrogées estiment que sans ces dernières, les pratiques de sous-enchères et les pressions sur les salaires auraient été telles que la paix du travail aurait été mise en péril (pour autant que la libre circulation des personnes ait été acceptée par le parlement et le peuple sans mesures d'accompagnement).

Le rapport du SECO donne en outre quelques informations concernant l'efficacité des sanctions<sup>44</sup> avec des indicateurs tels que le taux de récidive ainsi que le paiement des amendes. Ces indicateurs sont effectivement adaptés pour se faire une idée de la situation, mais il ne paraît pas adéquat de tirer des conclusions sur la base de ces observations au vu de la qualité et la quantité de données transmises aux cantons ainsi qu'aux différences de pratiques observées. En effet, les infractions étant très peu communiquées et sanctionnées, les récidives ne peuvent dès lors pas être estimées correctement. Ainsi, les conclusions peuvent actuellement être diamétralement opposées: d'une part on pourrait conclure que l'évolution grandissante des sanctions reflète une inefficacité des mesures, mais elle pourrait également refléter une meilleure application par les cantons. L'évolution des amendes, des interdictions (cf. chapitre 5) ainsi que des constats de répétitions d'infractions ne peuvent pas être considérées comme le reflet d'une efficacité ou d'une inefficacité des mesures d'accompagnement.

Les considérations suivantes peuvent être tout de même portées :

- Une possibilité d'apprécier l'efficacité réside dans l'analyse des domaines dans lesquels des contrats-types de travail ont été édictés. En effet, ces contrats-types ont été édictés par les cantons sur la base de constats de sous-enchère abusive et répétée. Si l'on connaissait l'évolution des infractions dans ces domaines, il serait possible de juger de l'efficacité de la mesure. Mais les données ne le permettent pas. En outre, il est particulièrement important de relever que les trois seuls cantons qui ont mis en place des contrats-types de travail avec salaires minimaux constatent que cet instrument est peu efficace dès lors que des sanctions auprès des employeurs suisses ne sont pas possibles.<sup>45</sup>
- Pour de nombreuses personnes interrogées, les instruments traditionnels (convention collective de travail avec salaires minimaux) sont très efficaces. Ces instruments permettent de limiter une grande part des effets de la libre circulation sur les salaires. Toutefois, il doit être relevé que les domaines

<sup>44</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010, p. 62.

<sup>45</sup> Communiqué de presse, République et canton de Genève, Point presse du Conseil d'Etat du 24 mars 2011.

Le Temps, Dumping salarial, Berne sommé de sévir, 25 mars 2011.

09.5516. Question Mesures d'accompagnement et sanctions. Déposé par Robbiani Meinrado 30.11.2009. « Dans le domaine des mesures d'accompagnement, on déplore l'impossibilité, actuellement, de sanctionner efficacement les entreprises qui ne respectent pas les dispositions obligatoires d'un contrat ordinaire. Or, les contrôles effectués dans les cantons révèlent des infractions significatives (c'est le cas notamment dans le canton du Tessin) ». Dans sa réponse du 30.11.2009, Le Conseil fédéral note que « Le législateur prévoit dans le Code des obligations et dans la loi sur les travailleurs détachés des contrôles d'office du respect des Conventions collectives de travail (CCT) prévoyant des salaires minimaux uniquement dans le domaine du détachement de travailleurs étrangers en Suisse. Il a sciemment renoncé à prévoir de tels contrôles pour les rapports de travail entre les entreprises suisses et les travailleurs suisses ou ceux qui proviennent de l'UE.... ».

11.5163. Question Robbiani Meinrado. Contrats-types de travail. Salaires minimaux obligatoire. 13 03.2011- Pourquoi le Conseil fédéral persiste-t-il à ne pas corriger l'impossibilité de sanctionner les entreprises qui ne respectent pas les salaires minimaux obligatoires prévus par les contrats-types de travail dans le cadre des mesures d'accompagnement à la libre circulation?

disposant de conventions collectives avec des salaires minimaux ne représentent que 15% des travailleurs en Suisse. En outre, ces instruments traditionnels ne font pas partie des mesures d'accompagnement. Il doit ici aussi être relevé que les commissions paritaires ont relevé la difficulté de faire appliquer les sanctions à des entreprises détachant des travailleurs sur la base d'infraction à la convention collective de travail. C'est pourquoi, le système de la caution a été introduit et est en cours d'introduction dans deux commissions paritaires.

- L'efficacité de l'instrument d'extension facilitée des conventions collectives de travail ne peut pas être jugée étant donné que cet instrument n'a jamais été utilisé. Certaines personnes interrogées relèvent toutefois que la menace de l'utilisation de cet instrument facilite l'extension de conventions collectives (non facilitées) à l'initiative seule des commissions paritaires. Ainsi, il suffisait de constater qu'il y avait un problème pour que les partenaires sociaux s'en occupent et résolvent le problème, de préférence sans impliquer les pouvoirs publics.
- L'efficacité des contrôles est discutable. Ils peuvent être perçus dans une double fonction, à savoir celle d'information d'une part, et de « formation » des entreprises de détachement d'autre part. En ce sens, les procédures de conciliations réussies ainsi que le taux de récurrence peuvent être considérés comme de bons indicateurs de l'efficacité des contrôles, pour autant que les pratiques en la matière soient relativement homogènes, ce qui n'est pas le cas.
- L'efficacité des contrôles est avec certitude très différenciée selon qu'ils aient lieu dans des domaines soumis à convention collective de travail étendue au niveau national, à une convention collective de travail au niveau cantonal et soumis à aucune convention étendue.
- Dans les secteurs non-conventionnés, les contrôles sont très modestes car, d'une part, la volonté n'y est pas toujours et, d'autre part, il n'existe pas de moyens de contraintes.
- L'efficacité des instruments est aussi amoindrie par l'apparition de pratiques qui détournent les mesures d'accompagnement. Ainsi l'apparition de « faux indépendants » apparaît comme problématique et difficile à maîtriser. Les « faux indépendants » sont des travailleurs détachés. Plusieurs commissions paritaires considèrent que les instruments ne sont pas appropriés pour résoudre les problèmes des « faux indépendants ». Les directives du SECO ne sont pas suffisantes dès lors que les indépendants ne sont pas obligés de détenir les documents sur place et donc de faire cesser immédiatement les travaux en cas de constat d'infraction. La directive se limite à un rôle de check-list pour déterminer si l'indépendant est un faux ou non.

## **6 Pilotage**

Ce chapitre traite de la question centrale de l'évaluation, à savoir : comment juger du pilotage des mesures d'accompagnement par la Confédération.

La première partie s'attache à l'analyse du pilotage politique, opéré par le Parlement, le Conseil fédéral et la Commission tripartite fédérale. La section 6.2 traite du pilotage stratégique alors que la section 6.3 traite du pilotage opérationnel mené par le SECO.

### **6.1 Pilotage politique**

Le rôle du Parlement et du Conseil fédéral dans le pilotage politique des mesures d'accompagnement va être analysé au travers de leur rôle dans la définition des mesures d'accompagnement initiales en 1999 et dans leur extension en 2005. Il sera ensuite traité plus spécifiquement du rôle du Conseil fédéral et de celui de la Commission tripartite fédérale. L'analyse montre que le pilotage politique a été fortement influencé par des considérations politiques, tandis que les questions d'efficacité des mesures d'accompagnement étaient secondaires.

#### **6.1.1 Rôle du Parlement et du Conseil fédéral dans le cadre de l'élaboration des mesures d'accompagnement (1999)**

##### *Message du Conseil fédéral*

Dans son message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23 juin 1999,<sup>46</sup> le Conseil fédéral indique que les mesures proposées visent à instaurer un appareil législatif tendant à éviter que ne se produise, dans le cadre d'une circulation libéralisée des personnes, une sous-enchère sociale et salariale au détriment des travailleurs, ce que redoutent de nombreux milieux au sein de la population. Sur la base de la consultation, des points essentiels, relatifs à l'introduction de salaires minimaux par des contrats-types de travail ainsi qu'à l'extension facilitée des conventions collectives de travail, ont été modifiés. Il a par exemple été renoncé à définir plus précisément la notion d'abus.

Il convient de noter que les effets en termes de personnel ont été estimés à un poste supplémentaire pour le DFE.

##### *Parlement*

Aucune discussion matérielle fondamentale n'a eu lieu au Parlement. L'élément qui a été le plus discuté est la définition de la notion d'abus. Le Parlement a finalement renoncé à la définir plus précisément et a suivi la proposition du Conseil fédéral.

<sup>46</sup> FF 1999 5695.

## 6.1.2 **Rôle du Parlement et du Conseil fédéral dans le cadre du prolongement et de l'extension des mesures d'accompagnement (2005)**

### *Message du Conseil fédéral*

A l'occasion de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux pays membres de l'Union européenne, les organisations syndicales ont posé une série de revendications tendant à l'adoption de nouvelles mesures d'accompagnement. Ces revendications ont fait l'objet d'un examen au sein d'un groupe de travail avec les partenaires sociaux, et d'un rapport mis en consultation par le SECO durant l'été 2004.<sup>47</sup>

Sur la base de ce rapport et de la consultation y relative, le Conseil fédéral a conclu dans son message qu'il n'était pas nécessaire d'adopter de nouvelles mesures matérielles. « Les mesures adoptées en 1999 par le Parlement sont généralement considérées comme bonnes. Il apparaît toutefois aujourd'hui – sur la base des travaux de la mise en œuvre de ces mesures et des premières expériences réalisées – que leur exécution concrète s'avère parfois difficile, la législation de 1999 étant lacunaire sur ce point. Or, pour être crédibles, les mesures d'accompagnement doivent pouvoir être exécutées de manière effective et efficace ».<sup>48</sup> Le Conseil fédéral a donc proposé d'adopter toute une série de mesures : engager un nombre suffisant d'inspecteurs par les cantons ; soumettre les employeurs étrangers détachant des travailleurs pour plus de trois mois en Suisse aux contributions aux frais de formation prévues par les CCT étendues ; renforcer les sanctions à l'égard des employeurs étrangers qui détachent des travailleurs en Suisse sans respecter la loi, etc.

Selon le Conseil fédéral, ainsi renforcé et complété, le dispositif mis en place en 1999 et entré en vigueur le 1er juin 2004 devait être mis en œuvre de façon efficace et crédible tout en garantissant la souplesse nécessaire au marché du travail.

Le Conseil fédéral justifiait également ces mesures par le fait que « les relations entre la Suisse et l'Europe seront soumises ces prochaines années à diverses échéances capitales : une éventuelle votation populaire sur l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux pays membres et, en 2009, une éventuelle votation populaire sur la poursuite de cet accord, conclu pour une durée initiale de sept ans. Dans les deux cas, un refus populaire serait de nature à remettre en cause l'ensemble des accords bilatéraux. Or, une telle éventualité serait très fortement préjudiciable à notre pays et à notre économie en particulier ».<sup>49</sup>

### *Parlement*

La plupart des revendications des syndicats ont trouvé un bon accueil auprès du Conseil fédéral et du Parlement.

Selon plusieurs personnes interrogées, le Parlement est intervenu lors de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes pour modifier le projet du Conseil fédéral par des mesures d'accompagnement supplémentaires. La caution et la

<sup>47</sup> FF 2004 6188.

<sup>48</sup> FF 2004 6208.

<sup>49</sup> FF 2004 6208.

contribution aux frais d'exécution et de formation n'avaient pas été prévues à l'origine dans l'extension des mesures d'accompagnement.

### 6.1.3 Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est intervenu essentiellement lorsque la libre circulation des personnes était mise en difficulté : lorsqu'il s'agissait de prolonger et d'étendre l'accord sur la libre circulation, lorsque la clause de sauvegarde était réclamée ou lorsque les mesures d'accompagnement étaient critiquées par l'UE ou en Suisse.

#### *Clause de sauvegarde*

En 2009, dans le contexte de la crise économique et financière, le Conseil fédéral a hésité à actionner la clause de sauvegarde prévue par l'accord sur la libre circulation des personnes.<sup>50</sup> Cette clause aurait permis de réintroduire provisoirement, au 1er juin 2010, des contingents pour les permis de longue durée accordés aux ressortissants des quinze premiers Etats membres de l'UE plus Chypre et Malte. Dans son communiqué du 20 mai 2009, le Conseil fédéral invoque essentiellement des raisons économiques pour justifier sa décision de ne pas actionner la clause. En outre, il souligne que l'activation de la clause de sauvegarde aurait constitué un signal négatif envoyé à l'UE, ce qui n'est « guère souhaitable dans le contexte politique actuel ». Mais, les pressions se sont faites plus marquées,<sup>51</sup> durant l'été et l'automne 2009. La cheffe du DFE estimait fin 2009 que le Conseil fédéral avait commis une erreur en renonçant à réintroduire des quotas dans le cadre de la libre circulation des personnes avec l'UE. Dans ce contexte le Conseil fédéral avait décidé, le 4 décembre 2009, de ne libérer pour la période de contingentement 2010 que la moitié des contingents prévus pour les ressortissants d'Etats tiers (3500 autorisations de séjour de courte durée et 2000 autorisations de séjour). Puis, suite aux réactions de l'économie et de la Commission tripartite fédérale, le Conseil fédéral a fait machine arrière.

#### *Plaintes de l'étranger*

Le renforcement des mesures d'accompagnement intervenu dans le cadre de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes a fait l'objet de plusieurs critiques de la part des pays voisins. Au cours de l'année 2008, il y a eu plusieurs plaintes provenant de l'Allemagne et de l'Autriche au sujet des mesures d'accompagnement. Cela concernait la règle de huit jours (qui stipule que les travailleurs détachés ne peuvent débuter leur activité que huit jours après l'annonce de la mission), les

<sup>50</sup> Une clause de sauvegarde inscrite dans l'accord sur la libre circulation des personnes permet au Conseil fédéral de limiter l'entrée de travailleurs à certaines conditions. Il faut que le nombre d'autorisations de séjour et de travail de courte durée soit au moins 10% plus élevé qu'au cours des trois années précédentes. Le Conseil fédéral a envisagé d'invoquer la clause de sauvegarde en mai 2009, mais il a finalement choisi de ne pas le faire («Ventilklause: Bundesrat verlangt Abklärungen», Tagesanzeiger, 13.5.2009. «Bundesrat tritt bei der Zuwanderung auf die Bremse», NZZ, 4.12.2009).

<sup>51</sup> 09.3701 – Motion. Libre circulation des personnes. Application immédiate de la clause de sauvegarde.  
09.517 – Initiative parlementaire Activation de la clause de sauvegarde par le Parlement.  
09.3478 – Interpellation La non-activation de la clause de sauvegarde entraînera de graves problèmes sur le marché du travail et pour les assurances sociales.

différences cantonales, les problèmes de transparence. Les ministres de l'économie des trois pays ont décidé de créer un groupe de travail. Chaque délégation comprenait des représentants de l'Etat (et des cantons) mais aussi des partenaires sociaux. Suite aux travaux de ce groupe de travail, le SECO a procédé à l'adaptation de la directive concernant les comparaisons internationales des salaires, a simplifié la procédure d'annonce et développé une nouvelle plateforme internet.

Le SECO considère que l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes a été possible en partie grâce aux travaux de ce groupe de travail tri-national. En effet, à l'époque, l'Allemagne et l'Autriche estimaient des changements au niveau législatif des mesures d'accompagnement comme étant nécessaire mais, cela aurait provoqué un débat difficile avant la votation sur l'extension. Ainsi, une voie privilégiant des solutions au niveau de la mise en œuvre a été recherchée.

### *Critiques de l'UE*

Plus récemment, dans le cadre de l'examen de ses relations avec la Suisse, le Conseil de l'Union européenne se déclarait préoccupé par l'application incohérente de certains accords et par le fait que la Suisse a introduit des mesures et des pratiques législatives ultérieures incompatibles avec ceux-ci, en particulier avec l'accord sur la libre circulation des personnes. Le Conseil invite la Suisse à abroger ces restrictions (par exemple, l'obligation de préavis assortie d'un délai d'attente de huit jours) et à s'abstenir d'adopter de nouvelles mesures incompatibles avec l'accord. Pour le Conseil fédéral,<sup>52</sup> ces critiques sont injustifiées. Les autres pays européens ont des problèmes et des pratiques similaires. Actuellement l'Union européenne revoit les directives en matière de détachement et a mis en place un groupe de travail au sein duquel la Suisse dispose d'un siège à titre d'observateur.

En outre, il est clair que ces critiques sont à remettre dans le contexte nouveau d'une ligne politique plus dure de l'Union européenne vis-à-vis de la Suisse (affaires fiscales, reprise de l'acquis communautaire).

### *Critiques internes*

Le rapport sur l'exécution des mesures d'accompagnement 2006/2007 a fait état de certains manques. Un groupe d'experts (constitué de représentants des travailleurs et des employeurs, des cantons et de la Confédération) a élaboré des propositions d'optimisation de l'exécution de la loi. Ces mesures nécessitaient des adaptations au niveau de l'ordonnance que le Conseil fédéral a approuvée le 4 novembre 2009. Il s'agit d'une augmentation de 20% du nombre initial prévu de 22 500 contrôles et de la possibilité d'indemniser les commissions paritaires, à partir de 2010, pour les contrôles de prises d'emplois de courte durée auprès d'employeurs suisses.

## **6.1.4 Rôle de la commission tripartite fédérale en matière de pilotage**

La commission tripartite fédérale revêt de plusieurs fonctions : elle est un organe d'exécution de la Ldét (notamment pour les mesures relatives au contrat-type de travail et d'extension facilitée de CCT au niveau national) mais elle dispose

<sup>52</sup> Réponse du Conseil fédéral à la question Carobbio Guscetti Marina, 13.12.2010. Mesures d'accompagnement en danger.

également de la compétence d'observation de l'ensemble du marché suisse du travail et traite des questions ayant une portée nationale. Enfin, elle définit les branches à observation renforcée. A ce titre, la commission tripartite fédérale participe au pilotage des mesures d'accompagnement et associe une fonction de pilotage à celles d'exécution.

Pour de nombreux observateurs, la commission tripartite fédérale joue davantage ce rôle de pilotage politique que celui d'organe d'exécution. Son rôle (et notamment celui des partenaires sociaux) a été renforcé dans le cadre de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (chapitre 6.1.2). En outre, par rapport à la réaction du Conseil fédéral à la clause de sauvegarde (cf. chapitre 6.1.3), la commission a cherché à calmer la situation.

### *Définition des branches à observation renforcée*

Ce rôle plutôt politique est illustré par la définition des branches à observation renforcée. Plusieurs personnes interrogées ont relevé le fait que de nommer une branche disposant d'une convention collective de travail étendue comme branche à observation renforcée n'avait que peu de sens. En effet, cette observation renforcée ne peut conduire à aucune action supplémentaire des autorités. Par contre, elle permet de mettre un peu de pression sur la branche.

Le domaine de l'agriculture a été désigné à deux reprises comme branche à observation renforcée. Des contrôles ont été effectués dans les cantons et il a été constaté que les abus étaient relativement nombreux. L'Union suisse des paysans a alors recommandé à ses membres des salaires minimaux. Mais, il convient toutefois de relever que les domaines saisonniers (culture maraîchère, viticulture) n'avaient pas été étudiés. En outre, le domaine de l'agriculture a été exclu par la commission tripartite fédérale du contrat-type « travail domestique ».

### *Mise en œuvre « politique »*

Le contrat-type « travail domestique » a été évoqué dans le chapitre 5.2.4.3. Il convient toutefois de souligner que la commission tripartite fédérale a longtemps discuté autour de ce thème, notamment sur la valeur des données récoltées. Les organisations syndicales ont alors porté cette problématique à la connaissance de la cheffe du DFE. Selon l'étude des procès-verbaux de la commission tripartite fédérale, il s'avère que l'introduction de contrats-types de travail à l'échelon national répondait de manière déclarée à des motivations politiques dans le contexte de l'extension des mesures d'accompagnement à la Roumanie et à la Bulgarie.<sup>53</sup>

## **6.2 Pilotage stratégique**

### **6.2.1 Priorités fixées**

Le système des mesures d'accompagnement est bâti sur l'un des fondements de l'économie suisse, à savoir les relations entre partenaires sociaux. Ainsi, même si à l'origine seule une structure tripartite était imaginée pour mener les contrôles et

<sup>53</sup> Commission tripartite fédérale pour les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Procès-verbal de la séance du 13.11.2009, page 2.

mettre en œuvre les mesures d'accompagnement, les partenaires sociaux ont joué un rôle capital dans la définition des mesures d'accompagnement. La place prépondérante des commissions paritaires dans l'exécution des mesures d'accompagnement est justifiée par le fait que les branches couvertes sont des branches sensibles du point de vue de la qualification de la main d'œuvre, du niveau des salaires et du type de travail soumis à concurrence.

Ainsi, près de la moitié du budget des mesures d'accompagnement (cinq à six millions sur les onze à douze millions au total) revient aux commissions paritaires qui effectuent près de la moitié des contrôles. Si l'on considère le nombre de travailleurs détachés, cette répartition des contrôles (et du budget) paraît adéquate (cf. *illustration 17*). Par contre, les conventions collectives de travail étendues ne regroupent que 13% environ du marché du travail. Il apparaît dès lors disproportionné que la moitié des contrôles soient effectués dans des branches ne représentant que 13% du marché du travail, et ce d'autant plus qu'il s'agit de la partie du marché du travail la mieux protégée.

Un autre élément illustre ce rôle prépondérant des commissions paritaires. Les commissions paritaires ont communiqué leur difficulté à faire exécuter les peines conventionnelles auprès d'entreprises étrangères. Le parlement a dès lors introduit le principe de la caution (art. 2, al.2ter Ldét) dans les bases légales, principe qui fait du reste l'objet de critiques des pays voisins et de l'UE. Parallèlement, on rappelle que les sanctions des autorités cantonales en matière de la Ldét ne peuvent pas être appliquées en raison de la non-communication des cas par les commissions paritaires. Il est dès lors très surprenant que la priorité ait été portée sur la résolution du problème d'encaissement des peines conventionnelles (qui relèvent du droit privé) des commissions paritaires plutôt que sur des problèmes d'application de la Ldét en matière de sanction du fait du manque de transmission des cas des commissions paritaires aux autorités cantonales.

Il convient aussi de mentionner que dans le cadre de l'extension des mesures d'accompagnement, d'autres compétences ont été accordées aux commissions paritaires. Il s'agit notamment des contributions aux frais de contrôles et d'exécution qui peuvent être facturés aux entreprises détachant des travailleurs (art. 8a Odét), de l'indemnisation possible des commissions paritaires pour les contrôles des prises d'emploi de moins de 90 jours auprès d'employeurs suisses (art.9, al.1bis Odét), des contributions que l'on peut exiger des entreprises de détachement aux caisses de compensation (art. 2 al.2 Ldét) et de leur contribution aux frais de formations continue (art 2, al. 2bis Ldét).

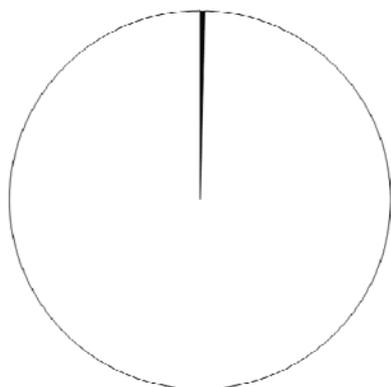
Un autre problème de base du pilotage de la mise en œuvre tient au fait que la cible principale– les travailleurs détachés – est extrêmement étroite alors que les effets de la libre circulation des personnes ne se déploient pas dans d'autres canaux (frontaliers, autorisation de séjour). En effet, les travailleurs détachés représentent moins de 0,5% du volume de l'emploi national, alors que dans certaines régions les travailleurs frontaliers peuvent représenter plus de 20% des personnes occupées. Cette cible étroite explique en partie la différence de perspective quant aux effets de la libre circulation des personnes. Alors que la population envisage l'ensemble des personnes provenant de libre circulation travaillant en Suisse, les mesures d'accompagnement se concentrent de manière disproportionnée sur une infime partie.

Il convient de mentionner que le Conseil fédéral n'a fait usage de sa marge de manœuvre ni pour mieux définir la sous-enchère et les méthodes visant à la détecter,

ni pour préciser les cibles des mesures d'accompagnement (répartition des contrôles entre commissions paritaires et commissions tripartites, entre entreprises de détachement et employeurs suisses).

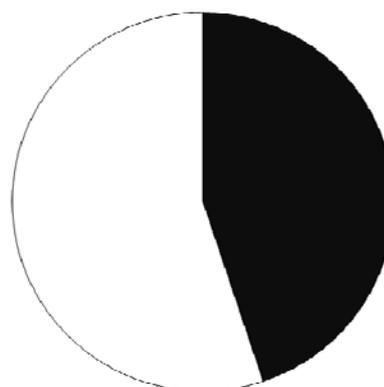
*Illustration 17*

### Importance des travailleurs détachés dans le volume d'emploi total



■ Volume d'emploi travailleurs détachés  
□ Emploi total résidents et frontaliers

### Importance des travailleurs détachés dans la répartition des contrôles



■ Contrôles auprès d'entreprises de détachement  
□ Contrôles auprès d'employeurs suisses

*Source* : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

## 6.2.2 Evolution du pilotage du SECO

En 1999, dans son message,<sup>54</sup> le Conseil fédéral avait estimé que les mesures d'accompagnement nécessiteraient un poste de travail supplémentaire au SECO.

Selon les personnes interrogées, en 2005, la direction du SECO estimait aussi que 1/2 à un poste de travail devait suffire à l'introduction des mesures d'accompagnement. Cela illustre le fait que les mesures d'accompagnement étaient avant tout considérées comme un paquet politique visant à faire passer les accords bilatéraux avec l'UE. Plusieurs personnes interrogées estiment que la direction du SECO considérait ces mesures comme une entrave à un marché du travail ouvert et libre. Par conséquent, le SECO se limitait à exercer une certaine pression sur les cantons afin qu'ils mettent en place des commissions tripartites et réalisent des contrôles (cette pression est exercée par la comparaison et la publication de l'état de mise en œuvre dans les différents cantons). Il est généralement admis au SECO que les ressources ont été mal évaluées au départ. La construction du système de mesures d'accompagnement n'a donc pas débuté sur des bases solides.

En 2007, lors du changement de chef à la Direction du travail du SECO, les cantons disposaient de l'ordre de 80 inspecteurs et les commissions paritaires avaient commencé à mener des contrôles pour un équivalent de 70 inspecteurs. Le SECO

<sup>54</sup> FF 1999 5723.

occupait 1,5 poste pour les mesures d'accompagnement. Les cantons ont commencé à réagir et à inverser la pression.

Parallèlement les critiques venant de l'étranger (Allemagne et Autriche) se sont développées. Elles concernaient la mise en œuvre différenciée selon les cantons ainsi que la complexité et le manque de transparence du système (commissions tripartites, commissions paritaire, conventions collectives de travail étendues, cf. chapitre cinq).

Dans ce contexte, le SECO s'est attelé à trois tâches:

- Reprendre la conduite du système et renforcer la crédibilité de cette conduite par rapport aux cantons ;
- Traiter les critiques venant de l'étranger ;
- Unifier la pratique (pour répondre en partie à la critique justifiée provenant de l'étranger) et augmenter la qualité.

Pour ce faire, la Direction du travail a procédé à des transferts de ressources à l'interne de la division en 2008, puis a demandé de nouvelles ressources fin 2010. A noter que le centre de prestations liées aux mesures d'accompagnement n'existe ainsi que depuis 2008.

Fin 2007, la Direction du travail a mandaté son service de révision interne (DIAR) de procéder à un examen<sup>55</sup> des mesures d'accompagnement. Cet examen a été réalisé entre décembre 2007 et février 2008 et a notamment identifié des points faibles au niveau des processus de conduite, de l'information et de la communication, des contributions aux commissions tripartites et paritaires, ainsi qu'au niveau de la mise en œuvre et de la surveillance. Ce rapport contenait également toute une série de recommandations dont les plus importantes concernaient les processus de conduite, les contributions aux organes d'exécution ainsi que le développement d'un concept de surveillance.

Sur cette base la Direction du travail a mandaté son centre de prestations afin de mettre en œuvre ces recommandations. L'analyse des documents ainsi que les entretiens permettent d'établir que ces recommandations ont été relativement bien suivies. En effet, les processus de travail et de conduite ont été spécifiés, les accords de prestations ont été revus et un concept de surveillance a été élaboré.

### **6.2.3 Stratégie de surveillance et de pilotage**

La stratégie de surveillance et de pilotage<sup>56</sup> élaborée par le SECO couvre aussi bien le domaine des mesures d'accompagnement à la libre circulation que le domaine du travail au noir étant donné qu'ils relèvent du même centre de prestations.

La stratégie présente plusieurs éléments : une analyse de risque, les objectifs à atteindre et les points forts de la surveillance à effectuer par le SECO ; elle indique également avec quels instruments les objectifs seront abordés, suivis et pilotés.

<sup>55</sup> Revision über die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen, SECO, Interne Revision, 2008.

<sup>56</sup> Aufsichts- und Controllingkonzept zum BSA und Entsendegesetz, SECO, PACO, 2010.

La stratégie vise bien l'objectif final des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, à savoir la lutte contre la sous-enchère salariale, et précise comment le système est organisé pour atteindre ces objectifs.

La stratégie générale de surveillance est ensuite opérationnalisée au travers d'une stratégie de pilotage qui précise comment les différents objectifs seront traités, rapportés et pilotés. Des indicateurs sont également spécifiés pour chaque objectif.

Les entretiens menés au SECO et l'analyse de ces documents permettent les considérations suivantes :

- La stratégie de surveillance et de pilotage ainsi que le travail de spécification des objectifs sont compréhensibles, logiques et réalisés dans les règles de l'art. Ils sont de grande qualité.
- La stratégie repose aussi sur le constat que les données provenant des organes d'exécution doivent être vérifiées. Cela repose essentiellement sur l'activité future d'un auditeur qui analysera les données et les méthodes de travail des organes d'exécution. Cette place a été accordée fin 2010 et la mise au concours interviendra courant 2011. Selon le SECO, cette nouvelle fonction est capitale dans le cadre de cette stratégie car elle permettra d'identifier les problèmes de mise en œuvre et de les corriger concrètement.
- Les objectifs ont été concrétisés de manière conséquente. Cependant, les objectifs sont actuellement basés sur l'observation du passé et sur la base de données encore peu fiables.
- On observe un retard dans la mise en œuvre de la stratégie. Une première phase de reporting avait été initialement prévue pour la période 2010. Cependant, la finalisation du projet et l'actualisation des données à la base de la fixation du nombre de contrôles ont pris davantage de temps que prévu.
- Ainsi, pour la première fois depuis l'introduction des mesures d'accompagnement, il existe une stratégie et des objectifs concrets relatifs au pilotage opérationnel et stratégique des mesures d'accompagnement. Les premières analyses seront réalisées dans le cadre du rapport 2011 sur les mesures d'accompagnement (portant sur l'année 2010) et les premiers enseignements des audits menés chez les organes d'exécution pourront être tirés au mieux en 2012.

Ainsi, de 2004 à 2008, il n'existait pas de stratégie de pilotage. Entre 2008 et 2011, la stratégie a été conçue et sa mise en œuvre a débuté. Le système des mesures d'accompagnement disposera des outils nécessaires à sa surveillance et à la prise de mesures correctrices au plus tôt à partir de 2012.

Les discussions menées avec le SECO ainsi que les motivations à la base de la stratégie de surveillance et de pilotage montrent que le SECO connaît les principales difficultés de mise en œuvre évoquées au chapitre 5. En effet, les priorités actuelles du SECO sont d'une part d'identifier les commissions paritaires qui ne transmettent pas les infractions aux cantons, et d'autre part d'identifier les problèmes de transmission des annonces des cantons auprès des commissions paritaires ; les audits devront apporter de la transparence quant à l'utilisation du financement de la Confédération. Il ressort qu'une partie majeure de la stratégie et de la correction des problèmes est dépendante de l'activité du futur auditeur. Sans remettre en question les apports de l'auditeur en termes d'identification, de documentation et de preuve

de pratiques inadéquates, il n'en demeure pas moins que les problèmes d'ores et déjà connus pourraient être abordés de manière plus ferme.

### 6.3 Pilotage opérationnel

#### 6.3.1 Contrats de prestation

##### 6.3.1.1 Fixation du nombre de contrôles

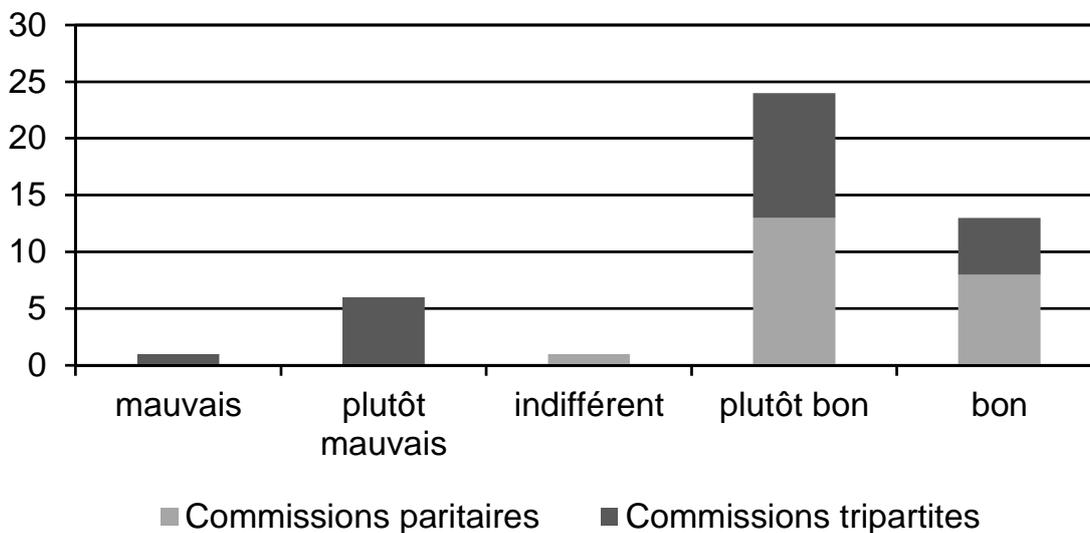
La fixation du nombre de contrôles<sup>57</sup> et leur modalité de financement dans les contrats de prestations constitue le principal moyen de pilotage de la Confédération.

Etant donné les différences importantes en termes de contrôles effectués par les différentes commissions tripartites et paritaires présentées au chapitre 5, il convient de présenter et d'analyser la manière dont ces contrôles ont été calculés.

Les personnes interrogées dans le cadre du questionnaire ont jugé de manière plutôt positive les contrats de prestations signés avec la Confédération. Elles émettent toutefois des doutes quant à la transparence de la détermination du nombre de contrôles à effectuer et au traitement équitable de chaque canton / commission paritaire, les un(e)s par rapport aux autres.

*Illustration 18*

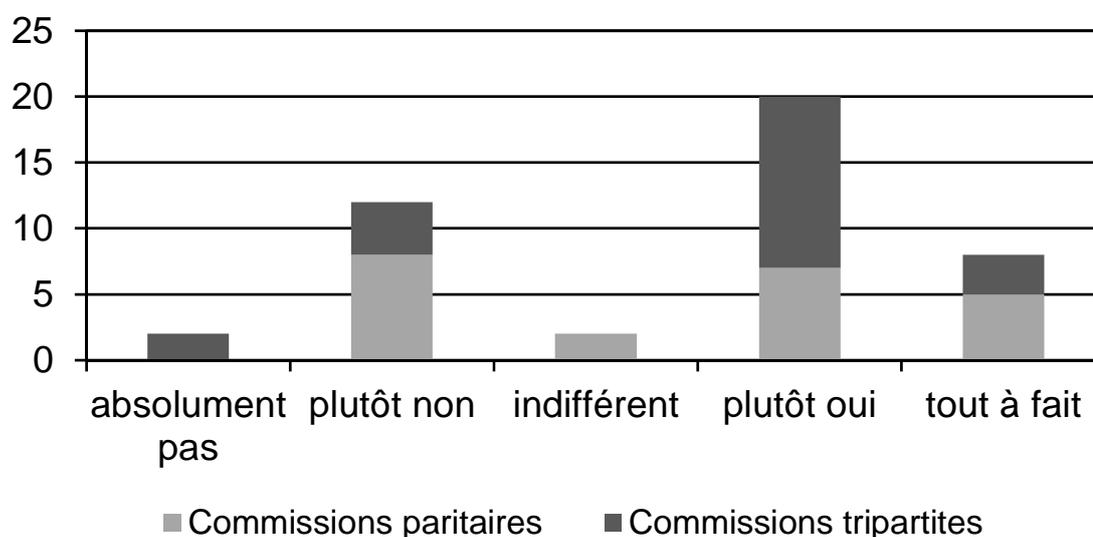
#### Comment jugez-vous les accords de prestations avec le SECO ? (nombre de réponses)



La transparence du pilotage au moyen des contrats de prestations est jugée de manière plus partagée.

<sup>57</sup> L'art. 16a Odét précise que le volume de l'activité de l'inspection est notamment déterminé par la taille du marché du travail, la part de main d'œuvre étrangère, les branches qui constituent le marché cantonal du travail et leur soumission éventuelle à une CCT déclarée de force obligatoire, la dispersion géographique et les relations transfrontalières.

**Les accords de prestations relatifs à la prise en charge des frais de contrôle permettent un pilotage transparent des ressources (nombre de réponses)**



En outre, selon les personnes interrogées, la qualité des contrôles est également citée comme problématique étant donné que celle-ci ne figure pas dans les contrats de prestations qui focalisent sur le nombre de contrôles.

Avant 2010, le SECO calculait les contrôles à effectuer sur la base de critères relativement souples, sans que la « formule » ne soit publique. Courant 2010, le SECO a procédé à une analyse permettant une répartition des contrôles basés sur des critères identiques et plus transparents. Dans sa réponse à l'interpellation Müller<sup>58</sup>, le Conseil fédéral faisait état que les contrôles convenus pour l'année 2010 avec les cantons et les commissions paritaires instituées par des conventions collectives de travail déclarées de force obligatoires se fondaient encore sur des calculs de l'année 2006 et même sur des données en partie issues de l'année 2001. Dans le cadre des nouveaux accords de prestations, le SECO a par conséquent entrepris d'actualiser les calculs et les documents correspondants, si bien que le nombre de contrôles à effectuer par les cantons et les commissions paritaires a été ajusté aux conditions réelles. Il s'agit notamment de nouvelles conventions collectives étendues, du nombre de prestataires de services transfrontaliers (indépendants soumis à l'obligation d'annonce, travailleurs détachés, prises d'emploi soumises à l'obligation d'annonce auprès d'employeurs suisses), le nombre de frontaliers, ainsi que la structure économique du moment (en particulier le nombre de places de travail dans les régions et les branches) et les 27 000 contrôles prévus dans la révision de l'ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse entrée en vigueur le 1er janvier 2010. Les objectifs des contrôles prévus dans les mesures d'accompagnement ont été élaborés en partenariat entre le SECO et les cantons, puis concrétisés depuis 2006 sous la forme d'accords de prestations avec les cantons. Ainsi, environ 2% de tous

<sup>58</sup> Réponse du Conseil fédéral du 10.11.2010 à l'interpellation 10.3773 – 30.9.2010. Walter Müller. Libre circulation des personnes. Mise en œuvre abusive des mesures d'accompagnement.

les employeurs suisses (entreprises) dans les branches normales et 3% dans les branches en observation renforcée, ainsi que 50% des personnes soumises à l'obligation d'annonce doivent être contrôlés. Ces objectifs ont été maintenus dans les accords de prestations pour 2011 et 2012.

La principale difficulté est de connaître le domaine exact dans lequel un travailleur détaché est occupé. Par conséquent, la répartition des travailleurs détachés selon les domaines couverts par des conventions collectives de travail étendues ou non couverts est approximative.

### **6.3.1.2 Contrats de prestations avec les cantons**

Sur la base des estimations de travailleurs détachés dans les différents cantons, le SECO a ensuite ajouté deux à trois critères permettant de prendre en compte des situations particulières à savoir la proximité à une frontière, le taux de chômage ou d'autres spécificités. Par exemple, il est considéré que le domaine de la chimie à Bâle ne nécessite pas de nombreux contrôles malgré l'importance de la branche car les salaires sont respectés. Certains cantons font ainsi valoir des arguments pour augmenter ou abaisser le nombre de contrôles à effectuer.

Si cette procédure constitue une grande amélioration par rapport au manque de transparence de la méthode utilisée auparavant, il convient d'apporter les observations suivantes :

- Comme évoqué dans le chapitre 5, la répartition des travailleurs détachés selon les branches couvertes par des conventions collectives de travail étendues ou non n'est pas évidente. On justifiait par exemple la très faible part de travailleurs détachés dans le canton de Bâle-Campagne par le fait que les travailleurs détachés étaient très faiblement représentés dans les domaines couverts par les contrôles de la commission tripartite. Est-ce un cas unique ou plutôt un indice quant à une mauvaise qualité des bases statistiques ? Cela pourrait remettre en question la validité des données de base.
- Les différentes adaptations des valeurs calculées initialement par le SECO pour arriver aux valeurs finales spécifiées dans les contrats de prestations peuvent tout autant refléter la volonté cantonale en matière de contrôles, que de réelles spécificités du marché du travail.
- L'augmentation du nombre de contrôles de 23 000 à 26 000 a été répartie selon les volontés des cantons et non sur la base des critères objectifs. Alors que Zurich ne fait aucun contrôle supplémentaire, Berne, Genève, Tessin et Vaud totalisent l'essentiel de ces contrôles supplémentaires.
- Ainsi, les accords de prestations totalisent (pour les commissions paritaires et les commissions tripartites) 26 000 contrôles sur les 27 000 fixés par le Conseil fédéral. Les contrats de prestation signés n'ont pas permis d'atteindre l'objectif, du fait que les cantons n'ont pas tous voulu augmenter le nombre de contrôles à effectuer.

Le pilotage de l'exécution des mesures d'accompagnement par les commissions paritaires cantonales pose problème. En effet, ceci entre dans le champ de compétences des cantons qui présentent des grandes différences en la matière. Le SECO n'a pas de contacts directs avec les commissions paritaires cantonales. Les

CCT étendues au niveau cantonal sont en effet en liaison avec le canton, et c'est ce dernier qui doit subventionner les contrôles comme le fait la Confédération pour les conventions collectives étendues au niveau fédéral. Le SECO n'a dès lors aucune légitimité pour leur transmettre des directives ou des recommandations. Le SECO essaye par l'intermédiaire de l'Association des offices suisses du travail (AOST) de faire avancer cette problématique.

### **6.3.1.3 Contrats de subventionnement avec les commissions paritaires**

Depuis 2009, le SECO a établi des contrats de prestations avec les commissions paritaires dont les conventions collectives sont étendues au plan fédéral. Auparavant, il existait un concept d'indemnisation qui précisait les devoirs en matière de contrôle et de transmission des infractions ainsi que les principes de financement des contrôles. Toutefois, le nombre de contrôles n'était pas précisé. Cela signifie que les commissions paritaires transmettaient le nombre de contrôles – le cas échéant – au SECO pour que ce dernier les indemnise.

Ainsi, pour mieux gérer ses relations avec les commissions paritaires, le SECO a souhaité mettre en place des accords de prestations ou des accords de subventionnement. Pour ce faire, le SECO a recherché un partenaire de discussion. C'est dans ce contexte que la communauté d'intérêts des commissions paritaires s'est constituée.

Depuis 2010, le SECO établit un contrat de prestation avec chaque commission paritaire dont la convention collective a été étendue sur le plan fédéral qui précise le nombre minimum de contrôles en matière de détachement que la commission paritaire doit effectuer. Il fixe également deux plafonds d'indemnisation : l'un concerne les contrôles auprès de travailleurs détachés et de prestataires de services indépendants, l'autre s'applique aux prises d'emplois temporaires auprès d'employeurs suisses.

L'introduction des contrats de prestations avec les commissions paritaires est un grand progrès car elle permettra au SECO de vérifier leur respect et de disposer d'une base claire.

Toutefois un certain nombre de problèmes se posent en termes de pilotage au niveau de la répartition des contrôles entre commissions paritaires, du respect des accords des prestations, et du financement.

#### *Répartition des contrôles*

Comme dans la section précédente, il convient de s'interroger sur l'adéquation de la répartition des contrôles selon les commissions paritaires. L'étude menée par le SECO sur l'estimation de la répartition des travailleurs détachés par convention collective de travail a permis d'établir un nombre de contrôles approximatif (cf. *tableau 14*). Si l'on compare cette estimation avec les contrôles effectifs menés en 2009 et ceux fixés dans les accords de prestations 2011-2012, il s'avère que les contrôles sont fixés essentiellement sur la base des contrôles effectifs passés.

Tableau 14

## Nombre de contrôles estimés, réalisés et prévus par commission paritaire

	Estimation SECO	Contrôles effectifs en 2009	Contrats de prestation 2011-2012
GAV für das Gärtnergewerbe in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft	3	36	35
GAV für das schweizerische Metzgergewerbe	199	0	0
GAV Gleisbau	30	7	30
GAV für das Schweizerische Marmor- und Granitgewerbe	30	9	60
L-GAV für das Metallgewerbe	372	1518	1400
GAV für das Schweizerische Carrossiergewerbe	89	22	15
LMV für das Bauhauptgewerbe	2380	1175	1150
GAV im Schweizerischen Dach- und Wandgewerbe	213	157	150
GAV des Schweizerischen Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbes	1859	768	750
GAV in der Schweizerischen Gebäudetechnikbranche	1504	921	900
GAV für den Gerüstbau	126	6	25
GAV für das Schweizerische Isoliergewerbe	345	123	120
GAV des Ausbaugewerbes der Westschweiz (Schreinerei, Gipserei etc)	419	899	550
GAV für das Maler- und Gipsergewerbe	906	675	900
GAV für das Plattenlegergewerbe der Gebiete Bern, Zentralschweiz, Zürich und Bezirk Baden des Kantons Aargau	128	176	180
GAV für das Gastgewerbe	239	36	35
GAV für die private Sicherheitsdienstleistungsindustrie	142	25	20
GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz	128	125	110
GAV für das Holzbaugewerbe	333	454	460
GAV für das Gewerbe für Decken- und Innenausbausysteme	198	18	60
GAV für das Schreinergerbe	388	2536	2500
GAV für das Plattenlegergewerbe in den Kantonen BS und BL	29	125	110
CCT romande du nettoyage	10	0	15
<i>Total Suisse</i>	<i>10 072</i>	<i>9811</i>	<i>9575</i>

Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

Cela conduit aux constatations suivantes :

- les chiffres de l'analyse de répartition des branches et des travailleurs détachés ne sont pas fiables et ne devraient dès lors pas être utilisés pour le calcul des contrats de prestations avec les commissions paritaires ;
- ou alors, les chiffres de l'analyse sont relativement bons mais ne sont pas utilisés pour répartir les contrôles ;
- dans les deux cas on remarque que les contrats de prestations sont essentiellement basés sur les contrôles effectués par le passé.

Certes, il est judicieux de prendre en compte les informations du terrain (par exemple, dans le domaine de la menuiserie, il y a beaucoup de travailleurs détachés, mais qui apparaissent dans d'autres catégories), mais se baser sur le passé pose un problème sérieux dès lors que ces chiffres sont uniquement le reflet et la volonté et de la politique de contrôle des commissions paritaires.

#### *Respect des accords de prestations*

Jusqu'à présent, il apparaît que la Confédération n'arrive pas à faire respecter l'ensemble des contrats de prestation. Que ce soit dans le cadre du concept d'indemnisation ou des contrats de prestations, la nécessité de transmettre aux autorités cantonales les infractions suspectées était clairement précisée. On doit cependant constater que son « non-respect » dans de très nombreux cas n'a fait l'objet d'aucune sanction ou action de la part de la Confédération. Cette difficulté de pilotage peut en partie être expliquée par le fait que le SECO établit des contrats de prestations avec les commissions paritaires centrales qui elles délèguent ensuite l'exécution des contrôles aux commissions paritaires cantonales. Le SECO n'a pas connaissance de la manière dont les commissions paritaires centrales répartissent les contrôles ou sur quelle base cela se fait.

Ainsi, pour le SECO, les différences dans la qualité d'exécution des commissions paritaires s'expliquent essentiellement par leur organisation et leur degré de professionnalisme. Les personnes interrogées reconnaissent que l'exécution de plusieurs commissions paritaires n'est pas adéquate. Le SECO est d'avis qu'étant donné les compétences accordées aux commissions paritaires, celles-ci doivent les remplir de manière professionnelle et conformément au droit. Il est du devoir de la Confédération d'en assurer la surveillance, ce qui n'a pas été le cas durant les premières années de manière satisfaisante.

#### *Financement des contrôles*

Le financement des contrôles pose un problème de transparence. En effet, les contrats de prestations sont établis entre les commissions paritaires centrales qui rapportent au SECO le nombre total de contrôles effectués. Les commissions paritaires sont ensuite libres de répartir les contrôles et donc ces fonds comme elles l'entendent. Le CPA a même eu connaissance d'une structure qui bénéficiait à la fois d'inspecteurs financés par le SECO et de forfaits par contrôle attribués normalement aux commissions paritaires. Les contrôles sont ainsi financés à double, une fois par le biais « paritaires » et une fois par le biais « cantonal ». Comme de nombreux cantons et commissions paritaires régionales ont mis en place des structures communes de contrôle, il est permis de douter de la transparence du financement.

**Différences entre contrôles financés et effectivement réalisés**

	Nombre de contrôles financés par le SECO	Contrôles réalisés	Différence
Maler- und Gipsergewerbe	927	564	363
Schreinergerberbe	1984	1795	189
Metallgewerbe	1370	1183	187
Holzbaugewerbe	430	359	71
Bauhauptgewerbe	940	886	54
Gebäudetechnikbranche	820	767	53
Decken- und Innenausbausysteme	59	16	43
Marmor- und Granitgewerbe	50	7	43
Plattenleger Zentralschweiz	149	117	32
Gärtnergewerbe BS-BL	44	31	13
Dach- und Wandgewerbe	128	118	10
Isoliergewerbe	99	89	10
Elektro- und Telekommunikations-Installationsgewerbe	661	653	8
Gerüstbau	11	6	5
Carrosseriegewerbe	16	15	1
Autogewerbe Ostschweiz	0	0	0
Betonwaren-Industrie		0	0
Metzgereigewerbe	0	0	0
Möbelindustrie	0	0	0
Ziegelindustrie	0	0	0
zahn technische Laboratorien	0	0	0
Geleisebau	1	5	-4
Plattenleger BS-BL	79	87	-8
Sicherheitsdienstleistungsbranche	12	23	-11
Gastgewerbe	0	36	-36
Reinigungsgewerbe Deutschschweiz	20	67	-47
Ausbaugewerbe Westschweiz	409	549	-140
<i>Total ave GAV Bund</i>	8209	7373	

Source : SECO, reporting des organes d'exécution portant sur l'année 2009

**Rapport**

Enfin, selon la loi, les contributions aux frais d'exécution et de formation continue doivent faire l'objet d'un reporting. Les contrats de prestations précisent que les recettes des organes paritaires perçues dans le cadre des frais d'exécution, les frais de contrôles facturés et les montants provenant de peines seront affectés à des activités immédiatement en lien avec les travaux de contrôle. Un rapport concernant l'utilisation de ces recettes doit être établi chaque année à l'attention du SECO. Les éventuels excédents seront déduits de l'indemnisation de la Confédération.

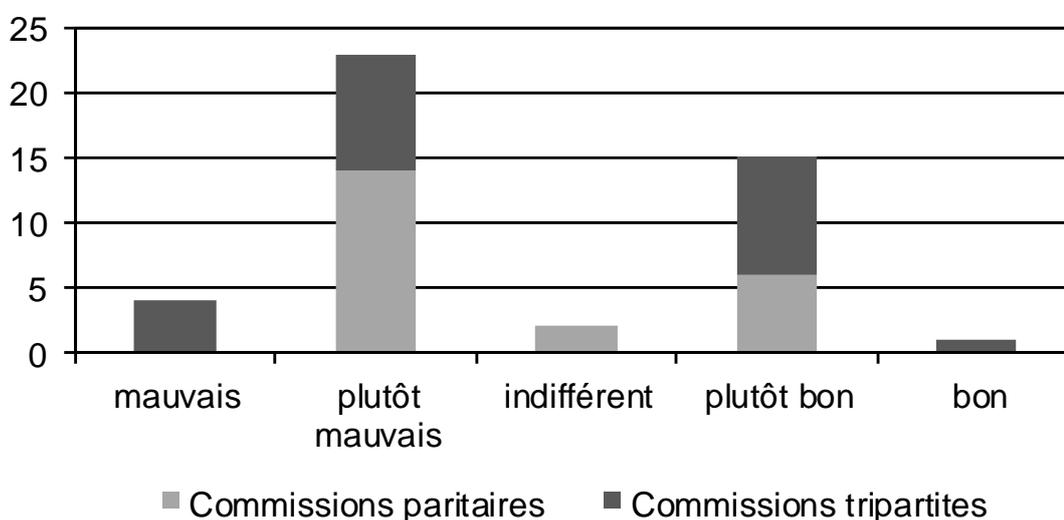
Mais, selon les personnes interrogées, cette exigence n'est pas remplie par les commissions paritaires, dont l'incitation n'est certes pas importante (en effet, si elle rapporte bien, elle reçoit moins !). Le SECO n'a pas pris de mesures, et comme les rapports ne sont pas réalisés, les contrôles communiqués sont entièrement financés.

### 6.3.2 Reporting et communication

Les organes d'exécution jugent de manière plutôt négative la manière de rapporter les résultats des activités de mise en œuvre au SECO ainsi que le rapport en lui-même (*illustration 20*).

*Illustration 20*

**Comment jugez-vous les rapports et formulaires de rapport de la Confédération relatifs à la surveillance des mesures d'accompagnement ?**  
(nombre de réponses)



Les organes d'exécution reprochent des exigences en matière de données qui évoluent chaque année, un nombre d'informations à recueillir trop important et surtout le fait de ne pas se reconnaître dans le rapport sur les mesures d'accompagnement réalisé par le SECO.

Pour le SECO, le rapport est un bon instrument pour informer le Parlement, les partenaires sociaux et la population sur l'efficacité des mesures d'accompagnement.

Mais, les critiques émises dans les questionnaires et par les personnes interrogées confirment l'analyse portée dans le chapitre 5 au sujet du rapport qui peut se résumer ainsi :

- Les données à la base du rapport sont difficilement comparables car elles mélangent des pratiques diamétralement différentes au niveau même du type de contrôles. Par exemple, les données rassemblent des informations provenant de contrôles menés de manière aléatoire ou sur la base de soupçons. Il en résulte que les taux d'infraction ne sauraient être interprétés correctement car ils ne reflètent rien. En effet un taux d'infraction lors de contrôles basés sur des soupçons indique la capacité à identifier les

entreprises/branches à risques. Le taux d'infraction lors de contrôle aléatoire donne une information sur l'efficacité de mesures<sup>59</sup> ;

- Les définitions de la sous-enchère étant différentes selon les cantons, il s'avère d'autant plus difficile de mesurer le taux d'infraction<sup>60</sup> ;
- Certaines données à la base du rapport sont peu fiables. Les données transmises par de nombreux cantons laissent apparaître soit des pratiques extrêmement bizarres soit des erreurs dans les rapports ;
- Les données relatives aux commissions paritaires cantonales sont quasiment inexistantes ;
- Les données ne permettent pas de saisir la répartition des contrôles des commissions paritaires au niveau géographique ;
- Les données ne sont pas comparées à des données de référence, comme le nombre de travailleurs détachés ;
- Les données sont parfois très limitées et les risques d'une fausse interprétation élevés ;
- Les pratiques des organes d'exécution sont si différentes dans leur quantité, mais aussi dans leur qualité que les conclusions tirées sur la base de moyennes nationales n'ont pas de sens. Elles donnent une image de la réalité qui ne correspond à aucun canton, ni à aucune branche.

Il en résulte que toute comparaison, voire analyse est très difficile voire inappropriée. Comme le relèvent Henneberger et Ziegler<sup>61</sup>, il n'est pas possible sur la base des données et du rapport actuel d'établir si les contrôles sont menés de manière suffisante dans tous les cantons et dans toutes les branches, et de déterminer si les mesures d'accompagnement sont efficaces.

Pourtant les communications du Conseil fédéral et du SECO en la matière ne manquent pas de soulever certaines interrogations. En effet, les conclusions en matière d'efficacité des mesures d'accompagnement et d'absence de sous-enchère

<sup>59</sup> Cf. Annexe 1.

<sup>60</sup> SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010.

<sup>61</sup> Cf. Annexe 1.

salariale portées sur la base des données connues à ce jour ne sont pas justifiées.<sup>62</sup> Cela conduit à transmettre une image de la mise en œuvre qui n'est pas celle de la réalité ainsi que de conclure sur l'efficacité des mesures, sans bases fondées. Il convient de relever que, depuis 2010, le SECO se montre plus prudent quant aux constats en matière d'efficacité des mesures d'accompagnement.<sup>63</sup>

### 6.3.3 Autres instruments de coordination et de pilotage

#### 6.3.3.1 Directives

Le SECO a émis trois directives relatives aux mesures d'accompagnement qui reflètent en partie l'évolution des besoins des organes d'exécution :

- Directive sur la Procédure de comparaison internationale des salaires, émise en 2008 ;

<sup>62</sup> – En 2007, le Conseil fédéral estimait que la libre circulation n'a pas conduit à des pressions salariales et que les mesures d'accompagnement sont efficaces (Conseil fédéral, Herausforderung 2007–2011, p. 57).

– En 2007, le SECO communique que « L'immigration n'est pas excessive; elle s'adapte aux besoins de l'économie suisse et n'a pas d'effet négatif sur l'emploi et l'évolution des salaires. Telles sont les conclusions du troisième rapport de l'Observatoire de la libre circulation des personnes concernant le marché du travail suisse », SECO, Communiqué de presse, 31.05.2007.

– En 2009, pour le SECO, « Les résultats présentés permettent de conclure que les mesures d'accompagnement sont efficaces : leur mise en œuvre par les cantons/commissions tripartites et par les commissions paritaires est régulièrement optimisée et les contrôles se généralisent. Le respect des conditions de travail et de salaire est imposé au moyen des instruments appropriés ». SECO ; communiqué de presse du 23.04.2009.

– En 2009, pour le SECO « Le recrutement facilité de main-d'œuvre en provenance de l'UE a favorisé, ces dernières années, l'accélération de la croissance tant au niveau de l'économie que de l'emploi. L'ouverture du marché du travail a eu tendance à rehausser la concurrence pour les travailleurs locaux. Ces derniers n'ont néanmoins pas subi de mouvement d'éviction ou de hausse du chômage attribuable à la libre circulation des personnes. Les mesures d'accompagnement ont, une fois encore, permis d'éviter une évolution négative du côté des bas salaires », *Augmentation de l'immigration et accélération de la croissance grâce à la libre circulation des personnes*, SECO, communiqué de presse du 02.07.2009.

– Le 24 février 2010, dans sa réponse à l'interpellation 09.4086 Grunder Hans (Libre circulation des personnes. Renforcement des mesures d'accompagnement), le Conseil fédéral indique que « les rapports annuels du SECO sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et ceux de l'Observatoire sur les effets de la libre circulation des personnes permettent de savoir si les mesures sont efficaces et si les conditions de rémunération en Suisse sont respectées ».

– En 2010, dans son communiqué de presse intitulé *La libre circulation des personnes fait ses preuves même durant la crise économique*, publié à l'occasion du 6<sup>ème</sup> Rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, le SECO indique que « Les activités de contrôle dans le cadre des mesures d'accompagnement ont été à nouveau étendues en 2009. Ainsi, une pression sur les conditions de salaire et de travail a pu être combattue de manière efficace », SECO Communiqué de presse du 27.05.2010.

<sup>63</sup> Le rapport publié en mai 2010 par le SECO fait état de nombreuses limites quant aux données utilisées et se montre réservé quant aux conclusions qui pourraient en être tirées (SECO, Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 1er janvier au 31 décembre 2009, mai 2010).

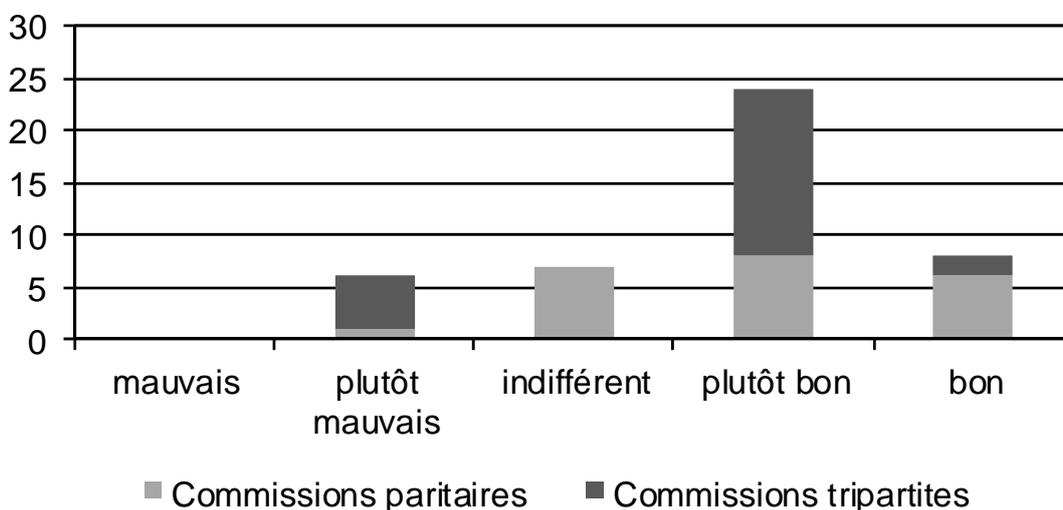
- Catalogue des sanctions en vertu de la loi fédérale sur les travailleurs détachés, émise en 2009 ;
- Directive «Marche à suivre pour vérifier le statut d'indépendant de prestataires de services étrangers», émise en 2010.

Avant 2008, le SECO ne disposait pas de ressources suffisantes pour émettre des directives d'après les personnes interrogées.

Une majorité des commissions tripartites et des commissions paritaires jugent de manière plutôt positive l'émission de directives et de recommandations de la part de la Confédération. Les organes d'exécution jugent que ces directives permettent d'harmoniser les pratiques mais leur reprochent parfois l'éloignement avec la pratique.

*Illustration 21*

**Comment jugez-vous les directives/recommandations de la Confédération relatifs à la surveillance des mesures d'accompagnement ? (nombre de réponses)**

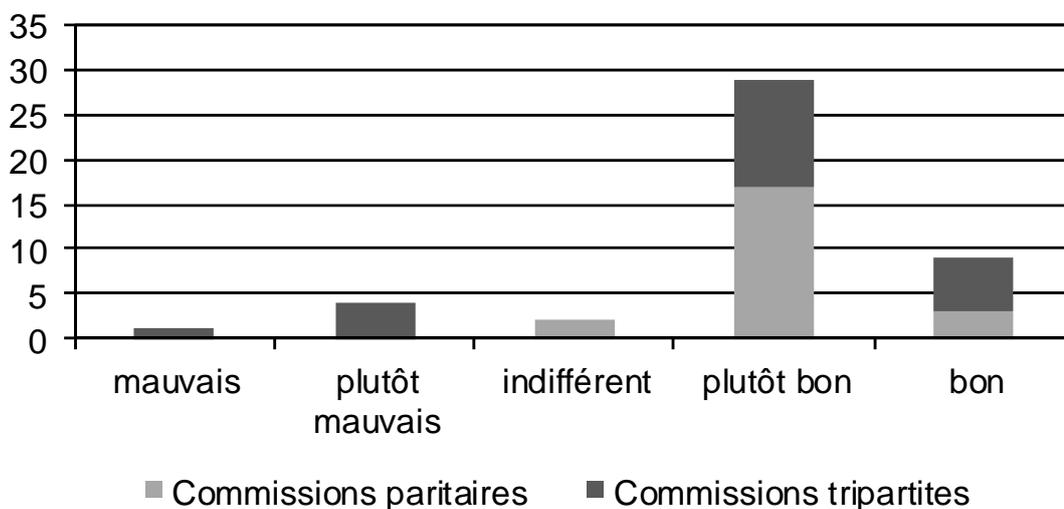


### 6.3.3.2 Rencontres avec les organes d'exécution

Le SECO a également mené des journées d'échange avec d'une part les commissions paritaires et d'autre part les commissions tripartites. Ces journées d'échange apparaissent comme déterminantes d'une part pour harmoniser les pratiques et, d'autre part, pour prendre connaissances de problèmes provenant des organes d'exécution. Par exemple, le problème des « faux indépendants » a été traité dans le cadre de ces échanges avant de faire l'objet d'une directive.

Une première édition avait eu lieu en 2006. Depuis 2008 ces échanges sont organisés de manière suivie et systématique et se déroulent, depuis lors, deux fois par année. Ces échanges sont appréciés de manière très positive par les commissions tripartites et paritaires.

**Comment jugez-vous les journées d'échange d'expériences de la Confédération ? (nombre de réponses)**



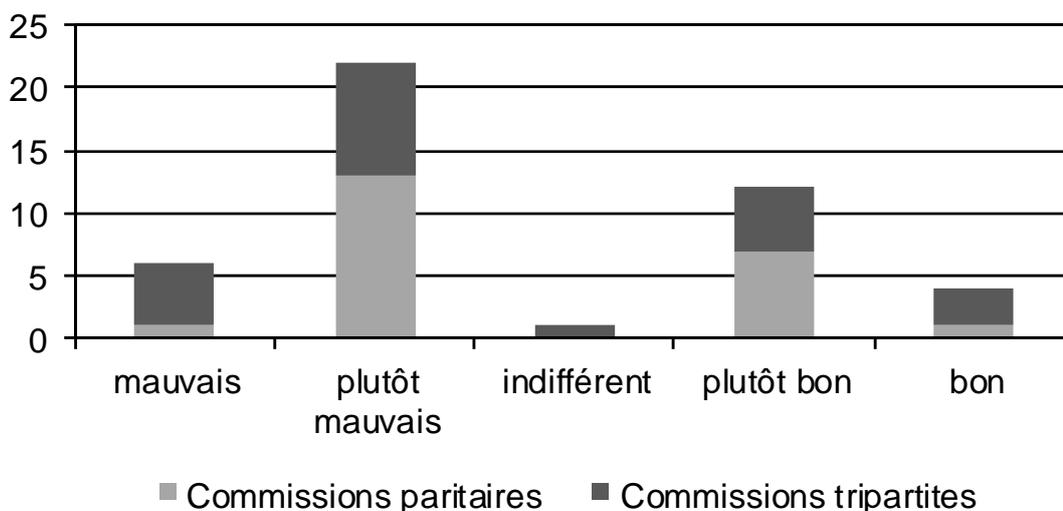
Les rencontres avec les cantons ont également lieu deux fois par année de manière suivie depuis 2008.

**6.3.3.3 Formation de base et formation continue**

La formation de base et son développement sont appréciés de manière plutôt mauvaise par beaucoup de personnes interrogées.

Illustration 23

**Comment jugez-vous la formation de base et de perfectionnement de la Confédération ? (nombre de réponses)**



Dans le domaine de la formation continue, les personnes interrogées regrettent que le SECO n'ait rien entrepris en la matière depuis le début de l'introduction des mesures d'accompagnement. Les dernières formations ou manifestations ayant eu lieu en 2006 et 2004.

Il convient de souligner que ce problème a été reconnu par le SECO qui a entrepris de réaliser une stratégie relative à la formation en 2010. Les formations sont importantes notamment pour uniformiser la mise en œuvre.

#### **6.3.3.4 Etudes et enquêtes**

De manière à appuyer la commission tripartite fédérale dans ses tâches d'observation du marché du travail, le SECO a réalisé diverses études et projets. Il s'agit notamment d'une démarche visant à déterminer quelles devaient être les branches à observation renforcée<sup>64</sup>, une étude sur le domaine de l'économie domestique<sup>65</sup> et une sur les professions de la santé<sup>66</sup>.

Il convient aussi de mentionner l'implication du SECO dans le domaine de la location de services. Ce thème a fait l'objet d'une grande attention dès l'introduction des mesures d'accompagnement. En effet, d'une part les entreprises de location de services pouvaient recruter à l'étranger et, par ce biais, avoir une forte incidence sur le marché du travail et les conditions salariales, mais, d'autre part, les entreprises de location de services étaient soumises aux conventions collectives de travail dans lesquelles les travailleurs recrutés opéraient. Dès lors une entreprise de location de services pouvait voir se succéder autant de contrôles que de domaines d'activités dans lesquelles elles opéraient. En outre, les entreprises de location de services ne comprenaient pas les raisons pour lesquelles elles devaient contribuer aux frais de formation ainsi que caisses de pensions sachant que les travailleurs recrutés ne pourraient pas bénéficier de l'une ou l'autre de ces prestations.

Dans ce contexte, le SECO a réalisé une étude et a appuyé les partenaires sociaux dans leur démarche visant à créer une convention collective de travail étendue pour le domaine de la location de services. Ce travail a été apprécié par sa qualité.

## **7 Concept**

### **7.1 Définition partielle des instruments**

Dans le chapitre 5.2, l'application des instruments relatifs à l'extension facilitée de convention collective de travail et l'édition de contrats-types de travail a été présentée. Il a été constaté que leur mise en œuvre est difficile et très limitée, notamment en raison de l'absence de définition de la sous-enchère abusive et répétée.

L'absence d'une définition laisse une marge de manœuvre et d'interprétation très importante aux autorités cantonales et rend l'application des instruments difficile et aléatoire. Cette question n'est pas nouvelle et avait fait débat lors de l'introduction

<sup>64</sup> Festlegung von Fokusbranchen für das Jahr 2010. SECO, 26.10.2010.

<sup>65</sup> Arbeitsbedingungen in der Hauswirtschaft, SECO, 17.11.2008.

<sup>66</sup> Analyse der Lohnentwicklung im Gesundheitswesen, SECO, 05.10.2010.

des mesures d'accompagnement. Elle a également l'objet de nouvelles interventions parlementaires auxquelles le Conseil fédéral a toujours répondu en réaffirmant la volonté initiale du législateur de ne pas vouloir préciser davantage la notion de sous-enchère. Par exemple, dans sa réponse à l'interpellation 05.3044 Berberat Didier,<sup>67</sup> portant notamment sur la question de la définition de la sous-enchère salariale, le Conseil fédéral précisait que « le Parlement a décidé de mettre en place des commissions tripartites cantonales afin de tenir compte de la diversité des réalités régionales. De même, et en raison de la pluralité des situations de sous-enchère possibles sur le terrain, le Parlement a décidé de renoncer à ancrer une définition de la sous-enchère dans la loi. Il a été considéré, à juste titre, que cette notion faisait appel tant à des éléments économiques, sociaux que politiques et que, par conséquent, il convenait de laisser le soin à chaque commission d'examiner au cas par cas les situations qu'elle jugerait délicates. » Il n'est pas certain qu'une définition commune des méthodes visant à détecter la sous-enchère et la fixation d'un pourcentage minimal à partir duquel un salaire est considéré comme étant abusif ne nuisent à la prise en considération des contextes locaux.

En outre, l'absence de sanction en cas de non-respect des salaires minimaux fixés dans des contrats-types de travail rend cet instrument peu efficace. Cette question a d'ores et déjà été soulevée à plusieurs reprises au parlement. Par exemple, dans sa réponse à la question 09.5516 Robbiani Meinrado<sup>68</sup> qui déplore l'impossibilité de sanctionner efficacement les entreprises qui ne respectent pas les dispositions obligatoires d'un contrat ordinaire, le Conseil fédéral indique que le « législateur prévoit dans le Code des obligations et dans la loi sur les travailleurs détachés des contrôles d'office du respect des Conventions collectives de travail prévoyant des salaires minimaux uniquement dans le domaine du détachement de travailleurs étrangers en Suisse. Il a sciemment renoncé à prévoir de tels contrôles pour les rapports de travail entre les entreprises suisses et les travailleurs suisses ou ceux qui proviennent de l'UE. Seules les infractions contre les CCT imposant des salaires minimaux commises dans le domaine du détachement de travailleurs encourent des sanctions administratives. Le Code des obligations ne prévoit pas de telles sanctions. Dans le souci de garantir le respect des CCT imposant des salaires minimaux également hors du domaine du détachement de travailleurs, la protection des travailleurs basée sur la procédure civile a été renforcée. Un droit d'action en constatation a été octroyé aux associations représentant les employeurs ou les travailleurs qui peuvent ainsi faire constater si l'employeur respecte la CCT imposant des salaires minimaux. Il n'est néanmoins pas exclu que la protection du travailleur, basée sur la procédure civile, ne s'avère par trop déficiente dans la pratique afin d'éviter véritablement la sous-enchère salariale dans les branches concernées. C'est pourquoi la Confédération entretient des contacts étroits avec les cantons dans le but de se faire une image plus précise de la situation. »

Il convient de relever que les trois cantons qui ont mis en place des contrats-types de travail ont écrit au Conseil fédéral pour lui indiquer que cet instrument n'était pas efficace du fait de l'absence de sanctions.<sup>69</sup> Dans leur courrier, les cantons de Genève, Vaud et du Tessin demandent au Conseil fédéral d'envisager une

<sup>67</sup> 05.3044 Berberat Didier. Libre circulation des personnes. Meilleure coordination entre les commissions tripartites de la Confédération et des cantons.

<sup>68</sup> 09.5516 Robbiani Meinrado. Mesures d'accompagnement et sanctions.

<sup>69</sup> République et canton de Genève, Point presse du Conseil d'Etat du 24 mars 2011.

modification du Code des obligations afin de sanctionner le non-respect des contrats-types de travail.

## **7.2 Organisation complexe pour le pilotage**

Le rôle important accordé aux commissions paritaires et la marge de manœuvre laissée aux autorités cantonales en matière d'exécution ont été souhaités par le législateur de manière à pouvoir s'adapter aux marchés spécifiques du travail et aux connaissances en la matière.<sup>70</sup> Les marges de manœuvre et d'interprétation ne permettent cependant pas d'assurer une mise en œuvre cohérente et efficace des mesures d'accompagnement. Le fédéralisme d'exécution et l'organisation différenciée et complexe des commissions paritaires rendent le pilotage prévu très difficile à réaliser. En outre, il convient de s'interroger sur l'opportunité de fixer les objectifs en termes de contrôles par le Conseil fédéral ou par le Parlement. En effet, la répartition des contrôles entre commissions tripartites et commissions paritaires d'une part et la répartition entre entreprises de détachement et employeurs suisses d'autre part revêtent non seulement une dimension politique, mais constituent aussi la base essentielle pour le pilotage des mesures d'accompagnement.

Dans les chapitres 5 et 6, les problèmes de transmission des données des commissions paritaires aux cantons ainsi que de transparence du financement ont été évoqués. Ces éléments complexifient et affectent considérablement le pilotage. L'origine de ces problèmes se trouve dans l'organisation du système tel qu'il a été conçu. Les commissions paritaires avec lesquelles la Confédération établit des contrats de prestations sont des commissions faitières. Elles délèguent l'exécution des contrôles aux commissions régionales (une commission paritaire nationale regroupe de une à plus de 20 commissions régionales). Le pilotage est donc très difficile car le SECO n'a aucun lien avec les commissions régionales. Certaines commissions paritaires nationales rencontrent aussi des difficultés à piloter leurs propres commissions régionales. Dès lors, tant le financement des contrôles que le suivi des contrôles sont très peu maîtrisables par le SECO. Il s'agit donc d'un problème fondamental qui se pose au pilotage de la Confédération.

En matière de financement, il n'est pas clair si la Confédération doit tenir compte des contributions aux frais de contrôle et d'exécution ainsi que des amendes encaissés par les commissions paritaires. Mais, compte tenu de l'organisation décentralisée des commissions paritaires nationales et de la multitude des acteurs, le SECO n'est pas en mesure de tenir compte de ces éléments financiers.

Le pilotage des domaines couverts par des conventions collectives étendues sur le plan cantonal pose également un problème fondamental. En effet, c'est aux cantons de participer au financement de ces contrôles et d'en assurer la surveillance. Les cantons n'ont donc pas d'incitation à promouvoir ces contrôles. Ces domaines, qui sont nombreux dans certains cantons, échappent au pilotage de la Confédération.

<sup>70</sup> 05.3044 Berberat Didier. Libre circulation des personnes. Meilleure coordination entre les commissions tripartites de la Confédération et des cantons.

## **Abréviations**

AELE	Association européenne de libre-échange
AOST	Association des offices suisses du travail
CCT	Convention collective de travail
CE	Communauté européenne
CO	Code des obligations
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CTT	Contrat-type de travail
DFE	Département fédéral de l'économie
Ldét	Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (Loi sur les travailleurs détachés)
LECCT	Loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail
Odét	Ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
Swisstopo	Office fédéral de la topographie
UE	Union européenne

## **Bibliographie**

### **Etudes**

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.

BAKBasel (Hrsg.): Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), Ressort Tourismus, Basel, Oktober 2009.

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).

OFS, Enquête sur les conventions collectives de travail en Suisse, 2009.

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.

Stalder, Peter: Makroökonomische Auswirkungen der Personenfreizügigkeit: Simulationen mit einem ökonometrischen Strukturmodell, Schweizerische Nationalbank (SNB), Forschung, Zürich, Oktober 2008/SECO, Analyse der Lohnentwicklung im Gesundheitswesen, 05.10.2010.

### **Rapports sur la libre circulation des personnes et les mesures d'accompagnement**

SECO, Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes 1er janvier 2009 au 31 décembre 2009, mai 2010.

SECO, ODM, OFS, OFAS, Conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse, Sixième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Mai 2010.

SECO, Commentaire des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, 2008.

### **Documents internes**

Commission tripartite fédérale pour les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Procès-verbal de la séance du 13.11.2009.

SECO, Arbeitsbedingungen in der Hauswirtschaft, 17.11.2008.

SECO, Festlegung von Fokusbranchen für das Jahr 2010, 26.10.2010.

SECO, PACO, Aufsichts- und Controllingkonzept zum BGSA und Entsendegesetz, 2010.

SECO, Revision über die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen, Interne Revision, 2008.

SECO, Conventions collectives de travail dont le champ d'application est étendu, Etat: 1 avril 2011.

## Liste des interlocuteurs

Bélaz, Charles	Président, Swisstaffing, Dübendorf
Balthasar, Hugues	Secrétaire permanent, Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève
Berger, Valérie	Collaboratrice scientifique, Libre circulation des personnes et Relations du travail, SECO, Berne
Boillat, Christelle	Collaboratrice scientifique, Libre circulation des personnes et Relations du travail, SECO, Berne
Bolliger, Anton	Chef du domaine Marché du travail, BECO, Direction de l'économie publique du canton de Berne
Bonvin, Jean-Michel	Membre de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève
Briod, Alix	Président, Commission de surveillance du Contrôle des chantiers de la construction dans le canton de Vaud, Secrétaire patronal de la Fédération vaudoise des entrepreneurs, Commission paritaire vaudoise des travailleurs détachés, Tolochenaz
Daum, Thomas	Directeur, Union patronale suisse, Zurich, Membre de la Commission tripartite fédérale.
De Cicco, Patrizia	Directrice, Schweizerische paritätische Vollzugskommission Bauhauptgewerbe, Zurich
Devaud, Jean-Michel	Secrétaire, Contrôle des chantiers de la construction dans le canton de Vaud, Commission paritaire vaudoise des travailleurs détachés, Tolochenaz
Ferrari, Aldo	Président de la Commission tripartite cantonale du canton de Vaud, Membre de la Direction, UNIA, Berne
Frehner, Rolf	Secrétaire, Paritätische Berufskommission des Carrosseriewerbes, Schweizerischer Verband Dach und Wand SVDW Paritätische Landeskommission, Paritätische Landeskommission Elektro-und Telekommunikations-Installationsbranche, Paritätische Landeskommission Isoliergewerbe, Berne
Gaillard, Serge	Chef, Direction du travail, SECO, Berne
Gasser, Peter	Chef de domaine, Libre circulation des personnes et Relations du travail, SECO, Berne
Gehrig, Bruno	Révision interne, SECO, Berne
Gerspacher, Rolf	Chef de section, Surveillance du marché du travail, SECO, Berne
Hoffman-Meier, Rahel	Directrice, Zentrale Paritätische Kommission des Maler- und Gipsergewerbes, Zurich

Hofstetter, Hans	Leiter, Dienststelle für Wirtschaft und Arbeit, Membre de la commission tripartite cantonale, Lucerne
Josseron, Pascal	Inspecteur du marché du travail, Contrôle des chantiers de la construction dans le canton de Vaud, Tolochenaz
Kellerhals, Christoph	Secrétaire permanent, Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève (ancienne fonction)
Kindler, Rudolf	Chef de section, Conventions collectives de travail, Chef suppléant, Libre circulation des personnes et Relations du travail, SECO, Berne
Lampart, Daniel	Premier secrétaire et économiste en chef, Union syndicale suisse, Berne, Membre de la Commission tripartite fédérale
Luginbühl, Martin	Révision interne, SECO, Berne
Pleuler, Thomas	Leiter Amt für Wirtschaft, Geschäftsführer der tripartiten Kommission Kanton St. Gallen
Rossetti, Lorenza	Capo Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro, Membre de la commission tripartite du Canton du Tessin, Bellinzona, Membre de la Commission tripartite fédérale
Sansonnens, Daniel	Inspecteur du marché du travail, Contrôle des chantiers de la construction dans le canton de Vaud, Tolochenaz
Scherrer, Ursula	Collaboratrice scientifique, Libre circulation des personnes et Relations du travail, SECO, Berne
Staub, Georg	Directeur, Swisstafing, Dübendorf
Terrier, Isabelle	Présidente, Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Genève
Trevisan, Marco	Secrétaire syndical, Unia, Berne
Wegmüller, Claudio	Collaborateur scientifique, Libre circulation des personnes et Relations du travail, SECO, Berne
Zinniker, Jean-Luc	Collaborateur scientifique, Libre circulation des personnes et Relations du travail, SECO, Berne

**Annexe 1: Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping. Expertenbericht. Fred Henneberger und Alexandre Ziegler, Universität St. Gallen, 10. Oktober 2010**

Forschungsinstitut für Arbeit  
und Arbeitsrecht



**Universität St.Gallen**

- **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

**Kontaktadresse:**

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

## 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 bis 90 Tage (Entsandte und Dienstleistungserbringer) 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 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 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

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 Netto-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 Daueraufent-

halter 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.
- 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 Zuwanderung 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).

- 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. Auch im Bereich der höchst anspruchsvollen Arbeiten verlief die Lohnentwicklung unterdurchschnittlich (S. 65).

### 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 Einstiegsgehältern oder in der Lohnverteilung signifikante Veränderungen identifiziert werden. Allerdings sind sowohl die Einstiegsgehälter von Grenzgängern, Dauer- und Kurzaufenthaltern, wie auch deren Gehälter 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 Gehälter 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 Gehälter 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, als in den Observa-

toriumsberichten – wenngleich sehr rudimentär<sup>71</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. Abschnitt II.3).

## **II.2 Kritische Würdigung des 5. FlaM-Berichts zur Umsetzung der FlaM zur Freizügigkeit im Personenverkehr**

Der 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 Arbeitsvolumen 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:

<sup>71</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.

- 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>72</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 Anzahl Betriebe als auch für die Anzahl Arbeitnehmer, und sowohl für die Kontrollen im Entsendebereich als auch für Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern):<sup>73</sup>

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

<sup>72</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#par\\_sys\\_00071](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/01.html#par_sys_00071).

<sup>73</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.

Die Summe der Werte in den vier Zuständigkeitsbereichen entspricht der Gesamtanzahl Beschäftigter oder Arbeitgeber (*Grundgesamtheit* oder Kontrolldomäne). 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).

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). Es würde sich empfehlen, die verwendeten Definitionen zusammenzufassen und wenn nötig zu vereinheitlichen.

### *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).
- 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/Silverstovs 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. Aeppli/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 Stelleninserterate 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>74</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 Stelleninserterate 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).

<sup>74</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).

*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 loohnerhöhende (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 loohnerhöhende Effekt, der durch die Einwanderung gut qualifizierter Arbeitskräfte und dem damit verbundenen Arbeitsproduktivitätsanstieg entstanden ist, zu stark als positives Resultat der Personenfreizügigkeit 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 Abschnitt 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 Abschnitt 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>75</sup>

<sup>75</sup> Der Bericht fasst ebenfalls Ergebnisse aus dem FlaM-Bericht des seco zusammen. Da der FlaM-Bericht in Abschnitt II.2 getrennt behandelt wird, werden diese Aspekte hier nicht diskutiert.

- 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 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 Abschnitt 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>76</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>77</sup>

<sup>76</sup> Berücksichtigt man alle Kontrollmethoden, so werden jährlich etwa 1'000 Kontrollen durchgeführt.

<sup>77</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.

- *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).
- *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>78</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>78</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>79</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 Arbeitslosigkeitsrisiko konfrontiert als Schweizer oder Personen aus den alten EU15-Mitglieds-

<sup>79</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).

ländern. Die Zuwanderung aus den EU10-Mitgliedstaaten wird deshalb die Arbeitslosenquote 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>80</sup> „Deshalb ist nicht sicher, dass die

<sup>80</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

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 10), 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

Arbeitsbedingungen). Ausserdem bestehen für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer 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>81</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 die 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  $-0,5\%$  ( $0,5\%$  für Sekundarstufe I,  $0,3\%$  für Sekundarstufe II, und  $-1,9\%$  für die Tertiärstufe) und bei ausländischen Arbeitnehmern  $-2,6\%$  ( $0,1\%$  für Sekundarstufe I,  $0,5\%$  für Sekundarstufe II, und  $-8,4\%$  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.
- *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  $0,4\%$ , und einen solchen auf die Löhne der Ausländer von  $-1,6\%$ . Dass die Schweizer gewinnen und die Ausländer verlieren, ist lediglich auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Substituierbarkeit zwischen schweizerischen und ausländischen 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 Lohndruck auf die hoch qualifizierten Arbeitskräfte konzentriert. Vom Lohndruck sind die bereits niedergelassenen ausländischen Arbeitskräfte stärker betroffen als die einheimischen Arbeitskräfte.

<sup>81</sup> Die Sprachkenntnisse sind eine Determinante des Qualifikationsprofils von Arbeitskräften, weshalb die Nationalität eine Rolle spielt.

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, Saisoniers oder meldepflichtigen Kurzaufenthaltern 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 ökonomischen Strukturmodell (vgl. Stalder 2008)*

Die Studie befasst sich mit den Auswirkungen des FZA auf die Schweizer Volkswirtschaft (S. 1). Mit einem ökonomischen 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 (konjunktturneutrale 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 verbundene 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 Vakanzenquote 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 Personalmangels wegen der intensi-

vierten 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. Abschnitt 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* Reak-

tion). In diesem Fall würde das FZA die zyklischen Schwankungen der Arbeitslosigkeit dämpfen und das langfristige Niveau der gleichgewichtigen Arbeitslosenquote unberührt lassen.<sup>82</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 die in einer Rezession Entlassenen in einer Boomphase nicht wieder beschäftigen, sondern sich nach besser qualifizierten und motivierten ausländischen Arbeitskräften umschaun (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:

<sup>82</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).

- 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 Nominallöhne 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 um-

liegenden 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 Untersuchung kann erst dann gemacht werden, wenn genügend Datenmaterial aus einer Abschwungphase 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 in-

stitutionelle 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 Zu-

nahme 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).

### **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 geschätzt wird, ist dieser auf die *Veränderung 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. Aepli/Gassebner 2008: 61-62).

- 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>83</sup>
  - 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>84</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 wer-

<sup>83</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: 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>84</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).

den.<sup>85</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.

<sup>85</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, 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/Silverstovs 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 entlohnten 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 kurzfristig die Löhne um 1% reduziert. Der Effekt beträgt bei Schweizern -0,5%, bei Ausländern -2,6%.</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>	-	-

## Literatur

- Aeppli, Roland/Atukeren, Erdal/Silverstovs, 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, Jg. 81 (11/2008), S. 4-6.
- 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.
- 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).
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) : Evaluation der Aufsicht und der Wirkung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, Projektskizze vom 7. Juli 2010, Bern 2010.
- 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.
- 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)/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.
- 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, Jg. 83 (6/2010), S. 15-19.

**Annexe 2: Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit.  
Expertenbericht. Fred Henneberger und Alexandre Ziegler, Universität St. Gallen,  
19. Februar 2011**

Forschungsinstitut für Arbeit  
und Arbeitsrecht



**Universität St.Gallen**

## **Bericht**

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

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

**Teil 2: Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit**

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

St. Gallen, den 19. Februar 2011

### **Kontaktadresse:**

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

## **Inhalt**

1. Einleitung und Problemstellung.....	135
2. Untersuchungsansatz und Methodik.....	138
3. Datenbasis und deskriptive Statistik.....	141
3.1 Die Lohnstrukturerhebung.....	141
3.2 Berechnung der Nähe zur Grenze.....	142
3.3 Stichprobenselektion und Eigenschaften der verwendeten Stichprobe.....	144
4. Verwendete Variablen und empirische Spezifikationen.....	149
4.1 Definition der verwendeten Variablen aus der Lohnstrukturerhebung.....	149
4.2 Definition der Dummy-Variablen für die Messung der Lohneffekte.....	153
4.3 Umgang mit komplexen Erhebungsdesign-Effekten.....	158
5. Regressionsanalysen zu den Lohneffekten der Personenfreizügigkeit.....	159
5.1 Ergebnisse für die Gesamtwirtschaft.....	159
5.2 Ergebnisse für verschiedene Branchen.....	167
5.3 Ergebnisse für die verschiedenen Ausbildungsniveaus.....	183
6. Fazit und Ausblick.....	191
Literaturhinweise.....	196
Anhang.....	200
A. Koeffizienten der Branchen- und Tätigkeiten-Dummies.....	200
B. Schätzungen ohne Grenznähe.....	202

## 1. Einleitung und Problemstellung

Am 1. Juni 2002 ist das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und den EU15/EFTA-Mitgliedstaaten in Kraft getreten. Seit dem 1. Juni 2004 existiert für Kurzaufenthalter<sup>86</sup> bis 90 Tage (Entsandte und Dienstleistungserbringer) nur noch eine Melde- und keine Bewilligungspflicht mehr. Bis 31. Mai 2007 blieben einerseits noch die Kontingente für die Kurzaufenthaltsbewilligung L-EG/EFTA bzw. für die Daueraufenthaltsbewilligung B-EG/EFTA für EU15-Staatsangehörige sowie andererseits die 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). Hierbei finden Kontrollen der zuständigen Organe – kantonale tripartite Kommissionen (TPK) in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag und paritätische Kommissionen (PK) in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärtem Gesamtarbeitsvertrag (vgl. PVK 2010: 8-10, seco 2004) – verstärkt in sog. Fokusbranchen statt.

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 wurde u.a. vom seco, dem BFM und dem BFS eine Reihe von makroökonomischen Expertisen in Auftrag gegeben. Ausserdem wurden einige auf bestimmte Kantone und/oder bestimmte Branchen fokussierte Studien erstellt. In Henneberger/Ziegler (2010), die eine kritische Würdigung der bestehenden Analysen vorgenommen haben, wurde vor allem den folgenden beiden Fragen nachgegangen:

- Werden in den vorhandenen Studien gesicherte Aussagen über das Auftreten von Lohn- und Arbeitsangebotsdruck – ausgelöst durch die Personenfreizügigkeit und den damit verbundenen Immigrations- respektive Arbeitsangebotsdruck – gemacht?

<sup>86</sup> Alle Personenbezeichnungen in diesem Bericht gelten für beide Geschlechter.

- Lassen die vorhandenen Studien gesicherte Aussagen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohndumping zu?

Hierbei haben sich die folgenden Kernaussagen herauskristallisiert (vgl. Henneberger/Ziegler 2010: 32-37):

1. *Zur Wirksamkeit der FlaM:*

- Im Entsendewesen wird fast die Hälfte der Arbeitnehmer kontrolliert, was als hinreichender Deckungsgrad zu werten ist. Ein genauere Blick in die Auswertungen lässt jedoch *Zweifel an einer Auswahl* der sensiblen Branchen *nach objektiven Kriterien* aufkommen.
- Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern finden dagegen relativ selten statt (Kontrollquote 4%). Es liegen keine Informationen vor, die belegen, dass die Kontrollen über die Branchen und Kantone hinweg richtig verteilt sind – gemessen etwa an Zuwanderungs- oder Verstossquoten. Insbesondere scheinen Branchen, in denen hauptsächlich gut bis hoch qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt werden, unterproportional häufig kontrolliert zu werden, obwohl die verfügbaren Daten und Studien zum Schluss kommen, dass Lohndruck gerade bei den hoch Qualifizierten 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 ebenfalls Schwachstellen zu bestehen. Erstens ist nicht bekannt, welche Verstösse tatsächlich sanktioniert werden. Zweitens scheint das Verfahren bei der Feststellung von Verstössen nicht immer befolgt zu werden. Drittens werden Betriebe, welche in einem Jahr sanktioniert werden, im folgenden Jahr nicht automatisch wieder kontrolliert. So *kann die Wirksamkeit der Sanktionen nicht überprüft werden*.

2. *Zum Einfluss des FZA auf die Löhne:*

- In den Studien, in denen ein positiver Effekt des FZA auf das allgemeine Lohnniveau geschätzt wird, ist dieser auf die *Veränderung 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. Aepli/Gassebner 2008: 61-62).

- Im personalintensiven Gastgewerbe ist zwar das Lohnniveau bei unveränderter Qualifikationsstruktur gestiegen, die Arbeitslosenquote der weniger gut qualifizierten Schweizer Arbeitskräfte aber auch (vgl. BAKBasel 2009: 12-14). 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).

*Zusammenfassend* sind die vorhandenen Studien – trotz wohlwollender Interpretation der abgeleiteten Ergebnisse durch die Autoren respektive die Auftraggeber – *nicht* in der Lage nachzuweisen, dass kein Lohndruck stattfindet. Ebenfalls können sie nicht nachweisen, dass die FlaM geeignet sind, Lohn- und Sozialdumping zu verhindern. Das liegt bereits daran, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, eine missbräuchliche Lohnunterbietung einheitlich und verbindlich zu definieren. Deshalb divergieren die kantonalen Richtwerte, die festlegen, wann eine Unterschreitung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne vorliegt, zum Teil deutlich (vgl. PVK 2010: 14-15). Auch die fünf Berichte zur Umsetzung der FlaM seitens des seco können – trotz politischem Auftrag – gesicherte Aussagen weder über die Wirksamkeit der FlaM noch über die Wirksamkeit der Sanktionen machen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die kantonalen Richtwerte weder veröffentlicht sind noch dem seco gemeldet werden müssen (vgl. PVK 2010: 14-15).

Aufgrund dieser Erkenntnisse hat die PVK den vorliegenden Bericht in Auftrag gegeben. In diesem wird anhand eines alternativen Ansatzes, der für berufs- und branchenspezifische Einflüsse auf die Löhne sowie für Verschiebungen in der Qualifikationsstruktur kontrolliert, untersucht, ob und gegebenenfalls in welchen Segmenten Lohndruck vorliegt. Konkret soll die folgende Frage beantwortet werden: *Besteht auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt infolge der Personenfreizügigkeit Lohndruck, und in welchen Bereichen taucht dieser gegebenenfalls auf?* Hierbei wird die Tatsache genutzt, dass die Löhne bestimmter Beschäftigtengruppen auf die Personenfreizügigkeit sensibler reagieren sollten als die Löhne der in den Zentralregionen der Schweiz bereits seit längerem beschäftigten Einheimischen, welche als Referenzgruppe verwendet werden. Lohndruck wird als negative Abweichung der Lohnentwicklung der verschiedenen Beschäftigtengruppen von der Lohnentwicklung der Referenzgruppe gemessen.

Der vorliegende Bericht ist folgendermassen aufgebaut: Kapitel 2 stellt den gewählten Untersuchungsansatz und die Methodik kurz dar. Kapitel 3 beschreibt die Datenbasis und liefert einige Angaben zu den durchschnittlichen Eigenschaften der verwendeten Stichprobe. In Kapitel 4 werden die Variablen definiert sowie die empirische Spezifikation der Schätzgleichung begründet. In Kapitel 5 werden die Befunde zu den Lohneffekten der Personenfreizügigkeit präsentiert – zunächst für die Gesamtwirtschaft, dann nach Branchen und schliesslich nach dem Ausbildungsniveau der Arbeitnehmer desaggregiert. Kapitel 6 fasst die wesentlichen Erkenntnisse unserer empirischen Untersuchung zusammen.

## 2. Untersuchungsansatz und Methodik

In der Literatur haben sich *zwei Ansätze* zur Untersuchung der Auswirkung der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte auf die Arbeitsmarktsituation einheimischer Arbeitnehmer herausgebildet.<sup>87</sup> Der eine Ansatz versucht den Effekt *direkt* zu messen,<sup>88</sup> indem ein Indikator, z.B. der Lohn, auf den Anteil der zugewanderten Arbeitskräfte auf dem gleichen Teilarbeitsmarkt und eine Anzahl von Kontrollvariablen regressiert wird (vgl. für die Schweiz z.B. Flückiger 2005, Küng 2005<sup>89</sup>). Der andere Ansatz versucht, den Einfluss der Ausländerbeschäftigung *indirekt* zu erfassen, indem er die vorhandenen Substitutions- bzw. Komplementaritätsbeziehungen zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitskräften schätzt (vgl. für die Schweiz z.B. Sheldon 2001, Gerfin/Kaiser 2010a und 2010b).

Bisherige Studien, welche den *Einfluss der Personenfreizügigkeit* mit der EU auf die Löhne untersucht haben, waren entweder ausschliesslich auf die hoch aggregierte, *gesamtwirtschaftliche Ebene* fokussiert, oder haben sich nur der Situation in *einer* Branche oder in *einem* Kanton gewidmet. So beruht die Analyse von Aeppli/Atukeren/Silverstovs (2008) und Aeppli/Gassebner (2008) auf dem KOF-Makromodell, die von Stalder (2008, 2010) auf einem strukturellen Makromodell, und diejenige von Gerfin/Kaiser (2010a, 2010b) auf dem aggregierten Arbeitsangebot in einzelnen Teilarbeitsmärkten. Die Analyse von BAKBasel (2009) bezieht sich auf das Gastgewerbe, die von Alberton/Gonzalez/Guerra (2008) auf den Kanton Tessin, und die Studien von CEPP (2008, 2010) und Ramirez (2008) betrachten nur den Kanton Genf.

<sup>87</sup> Vgl. Sheldon 2007: 61 für einen kurzen Überblick und entsprechende Literaturhinweise; ähnlich Gassebner 2005: 12.

<sup>88</sup> Für die Schweiz liegen bislang nur sehr wenige empirische Untersuchungen mit dem direkten Ansatz vor, obwohl dieser international am weitesten verbreitet ist (vgl. Sheldon 2007: 62).

<sup>89</sup> Küng (2005) verwendet Paneldaten aus der SAKE der Jahre 1993–2000 und zeigt, dass die Erhöhung des Ausländeranteils in einer Branche um einen Prozentpunkt die Löhne der Schweizer um 0,25 Prozent senkt. Dieser Effekt ist aber statistisch nicht signifikant (vgl. Gassebner 2005: 15).

Ergänzend zu diesen Studien wird im vorliegenden Bericht eine Analyse des potenziellen Auftauchens von Lohndruck aufgrund des offensichtlichen Migrationsdrucks aus der EU<sup>90</sup> auf Basis von *Mikrodaten* (d.h. Daten für einzelne Arbeitnehmer) *für die ganze Schweiz* vorgenommen. Wir haben uns dazu entschieden, den Effekt des FZA auf die Löhne bzw. die Lohnentwicklung verschiedener Beschäftigtengruppen *direkt*, mit *Mikrodaten* und mittels *Differenzen* zu messen. Dies aus folgenden Gründen:

- Erstens wird mit dem direkten Ansatz die Zielgrösse, die zu erklärende Lohnentwicklung aufgrund des Einflusses der Personenfreizügigkeit, ins Zentrum der Analyse gerückt.
- Zweitens sind beim direkten Ansatz keine so restriktiven und in ihrer Wirklichkeitsnähe nur schwer überprüfbaren Annahmen wie beim indirekten Ansatz vonnöten, was die Analyse nicht nur vereinfacht, sondern auch nachvollziehbarer und letztlich glaubwürdiger macht.
- Drittens ist zu erwarten, dass sich Lohndruck aufgrund von Immigration in den gesamtwirtschaftlichen Daten erst mittel- bis langfristig äussert, weshalb Evidenz für Lohndruck in denjenigen Beschäftigtengruppen gesucht werden soll, deren Löhne am stärksten durch die Personenfreizügigkeit tangiert werden sollten.

Die Dynamik am Arbeitsmarkt konzentriert sich bekanntermassen auf ganz bestimmte Personengruppen (vgl. grundlegend z.B. Franz 2009). Während die Löhne der Stamm- bzw. Kernbelegschaften – wenn überhaupt – in der Regel erst verzögert und zumeist nur nach oben auf Veränderungen des Anspannungsgrades am Arbeitsmarkt reagieren, sind die Löhne bei einem Wechsel des Arbeitgebers oder bei Neueintritten in den Arbeitsmarkt viel sensitiver bzw. variabler. Ähnlich werden die Löhne in Regionen, die nahe an der schweizerischen Grenze liegen, möglicherweise stärker dem ausländischen Arbeitsangebotsdruck ausgesetzt sein als die Löhne in denjenigen Regionen, die sich weiter weg von der Grenze zum umliegenden Ausland befinden.<sup>91</sup>

Die Idee des hier verwendeten Ansatzes besteht darin, diese *unterschiedliche Sensitivität* für die Identifikation des Vorhandenseins von Lohndruck zu verwenden. Es geht also darum, allfälligen Lohndruck durch *Vergleich* der Löhne bzw. der *Lohnentwicklung* für verschiedene Gruppen von Beschäftigten zu identifizieren, bei denen erwartet werden kann, dass ihre Löhne unterschiedlich

<sup>90</sup> In Folge der Einführung des FZA gewann die Zuwanderung aus den EU17/EFTA-Staaten stark an Bedeutung. In den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991–2001) betrug der Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung durchschnittlich minus 400 Personen pro Jahr. In der Periode 2002–2009 lag der entsprechende Saldo bei jährlich plus 31'200 Personen (vgl. z.B. seco et al. 2010: 16).

<sup>91</sup> Die Konkurrenz um die verfügbaren offenen Stellen ist in den Grenzkantonen allgemein deutlich lebhafter als in anderen Regionen (vgl. Flückiger et al. 2007: 74).

stark auf die durch das FZA ermöglichte Zuwanderung von Arbeitskräften reagieren.<sup>92</sup> Im vorliegenden Bericht wird an den folgenden drei Dimensionen angesetzt:

- a. *Neueinstellungen versus schon beschäftigte Arbeitnehmer*: Wenngleich Abschlüsse im Lohnniveau bei Neueinstellungen häufig beobachtet werden und ökonomisch problemlos zu begründen sind, ist – wie bereits erwähnt – dennoch zu erwarten, dass die Löhne für neu angestellte Arbeitnehmer (viel) stärker auf die durch die Personenfreizügigkeit ermöglichte Immigration reagieren als die Löhne von langjährig Beschäftigten. Deshalb wird die Lohnentwicklung bei Neueinstellungen über die Periode 2004-2008 mit der allgemeinen Lohnentwicklung der bereits Beschäftigten verglichen, um das Vorhandensein von Lohndruck festzustellen. Hat sich die Lohndifferenz zwischen beiden Gruppen bei sonst identischen Merkmalen über die Zeit vergrößert, so ist das ein starkes Indiz dafür, dass Lohndruck besteht.
- b. *Ausländer versus Einheimische*: Eine Reihe von Studien belegen, dass ausländische Arbeitskräfte bei ähnlichen beobachtbaren Eigenschaften weniger verdienen als einheimische Arbeitskräfte. Dieser Unterschied im Lohnniveau ist an sich kein Indiz für Lohndruck, weil sich ausländische Arbeitskräfte in einer Reihe von lohnrelevanten Eigenschaften von den einheimischen Arbeitskräften unterscheiden können (z.B. Sprachkenntnisse, Kenntnisse der lokalen Gepflogenheiten). Hingegen kann ein Vergleich der Lohnentwicklung bei ausländischen Arbeitskräften mit derjenigen bei einheimischen Arbeitskräften ein Indiz für Lohndruck liefern. Ist die Lohndifferenz über die Zeit z.B. gestiegen, so stellt das einen Hinweis auf Lohndruck dar.
- c. *Grenzregionen versus Zentralregionen*: Wie oben bereits angedeutet, ist zu erwarten, dass der Einfluss der Personenfreizügigkeit in den Grenzregionen der Schweiz stärker spürbar ist. Dies belegt z.B. die Tatsache, dass der Anteil der meldepflichtigen Kurzaufenthalter in den Grenzkantonen tendenziell grösser ist (vgl. z.B. seco 2010: 12). Ein Vergleich zwischen dem Lohnniveau bzw. der Lohnentwicklung zwischen Grenz- und Zentralregionen für alle Arbeitnehmer und getrennt für die Gruppen der (dauerhaft) Beschäftigten und der Neueingestellten sowie der Einheimischen und der Ausländer kann deshalb einen genaueren Hinweis auf den durch die Personenfreizügigkeit verursachten Lohndruck liefern.

<sup>92</sup> Obwohl Zuwanderungen immer auch gegenläufige Faktorbewegungen auslösen können, indem z.B. Einheimische beginnen, Teilarbeitsmärkte zu meiden, in denen Ausländer verstärkt einströmen (vgl. z.B. Borjas/Freeman/Katz 1997: 3), welche die Arbeitsbedingungen in den Teilarbeitsmärkten tendenziell angleichen und allfällige negative Einwanderungseffekte verwischen, vollziehen sich derartige Ausgleichsprozesse in der Regel eher langsam (vgl. z.B. Blanchard/Katz 1992 für die USA oder Decressin/Fatàs 1995 für Europa). Da in dieser Studie die Entwicklung der Löhne nur rund zwei Jahre nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit und über eine relativ kurze Periode von vier Jahren untersucht wird, sollten allfällige stattfindende Ausgleichsprozesse für die Aussagekraft unserer Analysen (noch) unproblematisch sein.

Die Lohnentwicklung bei Neueinstellungen und in Grenzregionen sowie gegebenenfalls bei den ausländischen Beschäftigten kann einen vorlaufenden Indikator für die Lohnentwicklung bei bereits längerer Zeit in den Zentralregionen der Schweiz beschäftigten Einheimischen darstellen.

Es ist ausserdem zu vermuten, dass ein allfälliger Lohndruck in den einzelnen Branchen und Qualifikationsgruppen unterschiedlich stark ausfällt. Um das Vorhandensein von Lohndruck differenzierter zu erfassen und genauer zu quantifizieren, werden in diesem Bericht die Analysen (a)-(c) sowohl für die Gesamtwirtschaft als auch *separat für einzelne Branchen und für die verschiedenen Qualifikationsniveaus* vorgenommen.

### **3. Datenbasis und deskriptive Statistik**

#### **3.1 Die Lohnstrukturerhebung**

Die nachfolgenden Analysen werden mit Lohndaten aus der amtlichen Statistik, konkret der *Lohnstrukturerhebung* (LSE), durchgeführt. Verwendet werden die LSE der Jahre 2004, 2006 und 2008. Diese gesamtschweizerische Befragung einer nach der Rechtsform, der Anzahl beschäftigter Personen und den Wirtschaftsabteilungen der NOGA<sup>93</sup> geschichteten Stichprobe von rund 45'000 Unternehmen wird seit 1994 alle zwei Jahre jeweils im Oktober (Stichtag 31.) vom Bundesamt für Statistik (BFS) durchgeführt. Die mittels Fragebogen schriftlich erhobenen Daten sind *repräsentativ* für die Lohnhöhe und Lohnstruktur der abhängig Erwerbstätigen in allen Branchen des sekundären und tertiären Sektors sowie in der Forstwirtschaft und im Gartenbau.<sup>94</sup>

Die Teilnahme an der Erhebung ist obligatorisch. Unternehmen mit zwei bis 19 Beschäftigten müssen die entsprechenden Daten für alle ihre Arbeitskräfte erfassen und weiterleiten, Unternehmen mit 20 bis 49 Beschäftigten nur für jede zweite und Unternehmen mit 50 und mehr Beschäftigten nur für jede dritte Arbeitskraft. Für Unternehmen der letzten beiden Kategorien erfolgt die Auswahl der Beschäftigten nach dem Zufallsprinzip.

Die LSE hat neben der grossen Stichprobengrösse von über 1.4 Millionen Beschäftigten im Jahre 2004, knapp 1.6 Millionen Beschäftigten im Jahr 2006 und über 1.7 Millionen Beschäftigten im Jahr 2008 den Vorteil, dass die Daten direkt von den Personalabteilungen der Unternehmen an das BFS geliefert werden. Ausserdem liegen – im Unterschied zur Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) – auch Informationen über diejenigen Beschäftigten vor, die (noch)

<sup>93</sup> Zur Nomenclature Générale des Activités Economiques vgl. Bundesamt für Statistik 2002.

<sup>94</sup> Während die LSE seit dem Jahr 1994 die Lohndaten im privaten Sektor sowie in der Bundesverwaltung und den Bundesbetrieben erfasst, kam 1998 die kantonale öffentliche Verwaltung als Erhebungsobjekt hinzu. Seit 2006 werden schliesslich auch die Löhne in den Gemeinden erhoben (vgl. z.B. BFS 2009: 10). Damit sind in den von uns benutzten Wellen der private und weitgehend auch der öffentliche Sektor abgedeckt.

nicht zur ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz gehören (wie Grenzgänger oder bis zu 90 Tagen im Jahr als meldepflichtige Kurzaufenthalter entsandte Arbeitnehmer) und die für die vorliegende Fragestellung besonders relevant sind.

Die LSE erfasst neben den Löhnen und Lohnbestandteilen nicht nur die Branche, Region und Betriebsgrösse des befragten Unternehmens, sondern auch die individuellen Merkmale der Arbeitnehmenden und der Arbeitsplätze. Hinzu kommen Informationen über die Ausbildung und die berufliche Stellung der Beschäftigten, ihren Tätigkeitsbereich und das Anforderungsniveau ihres Arbeitsplatzes. Damit liegt ein Datensatz vor, der die meisten potentiellen Einflussfaktoren auf den Lohn beinhaltet.

### **3.2 Berechnung der Nähe zur Grenze**

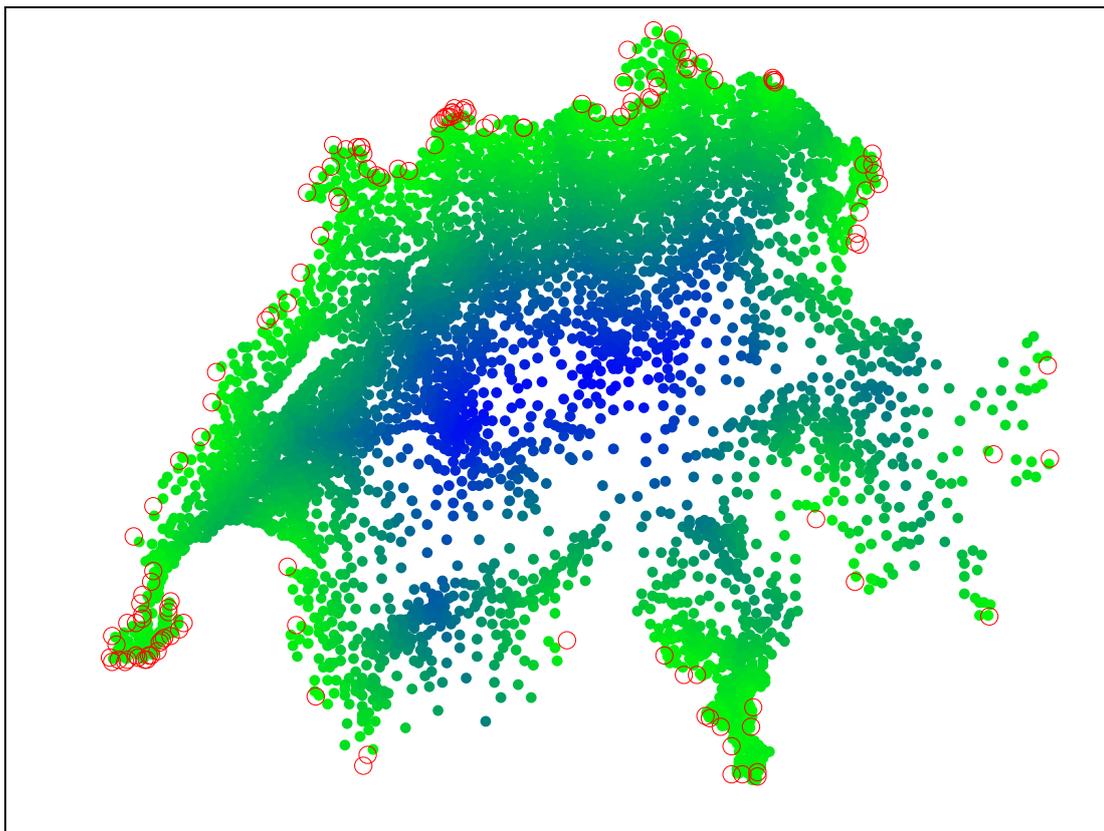
Um die dritte Untersuchungsdimension – Grenzregionen versus Zentralregionen – zu berücksichtigen, wird für jeden Arbeitnehmer bzw. jede Arbeitsstelle ein Mass benötigt, das die *Nähe zur Grenze* reflektiert. Im Idealfall würde man hierfür die Fahrzeit von der Grenze bis zum Arbeitsort der einzelnen Arbeitnehmer verwenden, da diese den Fahrtkosten entspricht, welche ein im Ausland wohnender Arbeitnehmer tragen würde, wenn er die betreffende Stelle in der Schweiz besetzt. Unsere Anfragen beim Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) haben jedoch ergeben, dass diese Daten offenbar nicht vorliegen und deren Erarbeitung durch armasuisse mehrere Monate in Anspruch nehmen würde. Deshalb haben wir uns dazu entschlossen, als Masszahl für die Grenznähe statt der Fahrzeit die physische Distanz zur nächsten Aussengrenze der Schweiz in Kilometern zu berechnen und zu verwenden. Diese entspricht zwar nicht exakt den Fahrtkosten, wird jedoch mit diesen hoch korreliert sein und dürfte deshalb für unsere Analysen als Indikator für die tatsächlich anfallenden Fahrtkosten hinreichend präzise sein.

Die Distanz zur schweizerischen Aussengrenze wurde konkret folgendermassen berechnet: Aus der LSE ist die Postleitzahl der einzelnen Arbeitsplätze bekannt. Von der Webseite von Swisstopo wurden die Kilometerkoordinaten jeder Postleitzahl (im 200/600-System) heruntergeladen. Die Oberzolldirektion (OZD) stellte uns freundlicherweise die Liste der Grenzübergänge und ihrer Koordinaten zur Verfügung. Für jede Postleitzahl wurde zunächst die Distanz zu jedem Grenzübergang mit der pythagoreischen Formel bestimmt; als Distanz zur Grenze für jede Postleitzahl wurde dann die Distanz zum nächsten Grenzübergang (d.h. der kleinste Wert über alle Grenzübergänge) ausgewählt.

Abbildung 1 reflektiert die Ergebnisse. Die roten Kreise stellen die Grenzübergänge dar. Jeder Punkt in der Abbildung entspricht einer Postleitzahl; Postleitzahlen, welche sich nahe an bzw. zu

der Grenze befinden, erscheinen grün, und solche, welche weit von der Grenze entfernt sind, erscheinen blau. Auf Basis dieser Resultate wurde schliesslich für jeden in der LSE erfassten Arbeitnehmer bzw. Arbeitsplatz eine Dummy-Variable konstruiert, welche den Wert 1 einnimmt, falls der betrachtete Arbeitsplatz weniger als 20 Kilometer von der Aussengrenze entfernt liegt. Mittels dieser so gebildeten regionalen Zweiteilung des Landes arbeiten etwa 46% der Beschäftigten in Grenzregionen und ca. 54% in den Zentralregionen der Schweiz (vgl. auch Tabelle 1).<sup>95</sup>

**Abbildung 1: Die Postleitzahlen der Schweiz und ihre Distanz zur Aussengrenze<sup>+</sup>**



<sup>+</sup> Die roten Kreise stellen die Grenzübergänge dar. Jeder Punkt entspricht einer Postleitzahl. Postleitzahlen, die nahe an der Grenze liegen, sind grün, und solche, die weit von der Grenze entfernt liegen, sind blau eingefärbt.

<sup>95</sup> Abklärungen beim BFS haben ergeben, dass die Werte für die Variable „Postleitzahl des Arbeitsplatzes“ (PLZAN) nicht nachgeführt bzw. kontrolliert werden, so dass die Qualität der Daten amtlich nicht gesichert ist. Grundsätzlich können beim Einsatz dieser Variable in empirischen Analysen zwei Probleme auftauchen: a) fehlende Werte; b) Messfehler (die Variable ist zwar vorhanden, aber falsch erfasst). In den LSE-Daten der Jahre 2004, 2006 und 2008 fehlt der Wert der Variable PLZAN nur bei knapp 2.5% der Arbeitnehmer (vgl. Kapitel 3.3); der Ausschluss einer so geringen Zahl an Beobachtungen ist für die Ableitung verlässlicher Aussagen für die Grundgesamtheit unproblematisch. Somit verbleibt das Problem der Auswirkungen von Messfehlern bei der Variable „Grenznähe“ auf die Ergebnisse unserer Analysen. In Regressionen mit nur einer Einflussvariable führen Messfehler bei der Erklärungsvariable dazu, dass der geschätzte Regressionskoeffizient betragsmässig kleiner wird (vgl. Wooldridge 2001: 75). In unserem Fall würde das bedeuten, dass Messfehler bei der Variable „Grenznähe“ dazu führen, dass der geschätzte Zusammenhang zwischen der Grenznähe und den Löhnen schwächer wird als es faktisch ist, mithin der Einfluss der Grenznähe auf die Löhne bzw. die Lohnentwicklung *unterschätzt* wird. Für den Fall mehrerer Erklärungsvariablen liegt leider kein allgemeines theoretisches Ergebnis vor (vgl. Wooldridge 2001: 75–76). Um die Robustheit unserer Schätzergebnisse zu überprüfen, werden deshalb in Anhang B die Ergebnisse der beiden Schätzungen für die Gesamtwirtschaft (vgl. Kapitel 5.1) *ohne* die Variable „Grenznähe“ dargestellt.

### 3.3 Stichprobenselektion und Eigenschaften der verwendeten Stichprobe

Unsere Analyse beruht auf den Daten der LSE der Jahre 2004, 2006 und 2008 und den in Kapitel 3.2 berechneten Daten für die Entfernung der Arbeitsplätze zur schweizerischen Aussengrenze. Die LSE-Datenbank umfasst ursprünglich 4.767'619 Beobachtungen. Um jedoch eine für alle Auswertungen *einheitliche Stichprobe* zu bilden, werden diejenigen Beobachtungen aus den Analysen ausgeschlossen, bei denen Informationen zu irgendeinem benötigten Merkmal fehlen oder es Hinweise auf Datenfehler gibt. Konkret werden jene Beobachtungen gelöscht, bei denen eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- (1) die Postleitzahl für die Lokalisierung des Arbeitsplatzes fehlt und die Distanz zur Grenze kann deshalb nicht berechnet werden (118'310 Beobachtungen);
- (2) das Geschlecht des Arbeitnehmers fehlt (95 Beobachtungen);
- (3) die Unternehmensgrösse fehlt (70 Beobachtungen);
- (4) das Alter des Arbeitnehmers liegt unter dem gesetzlichen Mindestalter von 15 Jahren oder über dem ordentlichen Rentenalter für Männer von 65 Jahren (22'283 Beobachtungen),
- (5) die Betriebszugehörigkeitsdauer ist unbekannt oder nimmt grössere Werte an als das Lebensalter der Person minus dem gesetzlichen Mindestalter von 15 Jahren (12'359 Beobachtungen);
- (6) der Beschäftigungsgrad des Arbeitnehmers fehlt (103 Beobachtungen);
- (7) die Lohnform, die Art der Lohnvereinbarung, der Zivilstand, das Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes, die berufliche Stellung oder die Tätigkeit des Arbeitnehmers entweder fehlen oder entsprechen keiner der in der LSE erfassten Kategorien (insgesamt 190'701 Beobachtungen);
- (8) die Branche, in welcher das Unternehmen tätig ist, fehlt oder entspricht keiner der in der LSE erfassten Branchen (9 Beobachtungen);
- (9) der Ausländerstatus ist nicht angegeben (88'022 Beobachtungen).

Aufgrund dieser Bedingungen werden insgesamt 431'952 Beobachtungen gelöscht. Damit reduziert sich die Bruttostichprobengrösse um 9.1% und es verbleiben noch 4.335'667 Beobachtungen. Im Gegensatz zu den oben genannten Variablen, bei welchen jeweils relativ wenige Beobachtungen ausgeschlossen werden müssen, ist bei einer eher grossen Anzahl von Arbeitnehmern – 637'608 oder 14.7% – das Ausbildungsniveau nicht bekannt. Um die Eliminierung einer so grossen Anzahl von Beobachtungen zu vermeiden, wird von uns bei der Variable, die das Ausbildungsniveau reflektiert, eine zusätzliche Kategorie („Ausbildungsabschluss unbekannt“)

definiert. Durch Zuordnung der betroffenen Arbeitnehmer zu dieser Kategorie können sie in den weiteren Analysen berücksichtigt werden.

*Tabelle 1* liefert einen Überblick über die *durchschnittlichen Eigenschaften* und Merkmale der verwendeten Stichprobe im Jahr 2008; dies sowohl für alle Arbeitnehmer als auch für Gruppen von Arbeitnehmern, welche aufgrund der drei Dimensionen definiert werden, die als Grundlage für unsere Analysen dienen: Neueinstellungen bzw. Altanstellungen (d.h. Arbeitnehmer mit einer Betriebszugehörigkeitsdauer von weniger als einem Jahr bzw. von einem oder mehr als einem Jahr), Ausländer bzw. Schweizer sowie in Grenzregionen bzw. in Zentralregionen beschäftigte Arbeitnehmer. Bei den fast 1.62 Millionen erfassten Beschäftigten handelt es sich bei über 173'000 (oder gut 11%) um neu angestellte Personen und bei mehr als 1.44 Millionen um Altanstellungen. Rund 1.20 Millionen Beschäftigte sind Schweizer und etwa 418'500 (oder gut 29%) sind Ausländer. In den Grenzregionen sind knapp 46% aller Arbeitnehmer eingesetzt, in den Zentralregionen deren gut 54%.

Der vom BFS berechnete standardisierte monatliche Bruttolohn – dieser entspricht dem Lohn, der einem Arbeitnehmer für 4 1/3 Wochen à 40 Arbeitsstunden 12 mal im Jahr ausbezahlt würde – liegt für Altanstellungen erwartungsgemäss deutlich über demjenigen bei Neuanstellungen. Er ist für Einheimische mit 7'200 Franken zudem höher als für Ausländer, die etwas weniger als 6'500 Franken beziehen. Die Löhne in den Grenzregionen hingegen liegen – wenngleich nur unwesentlich – über denjenigen in den Zentralregionen. Neuanstellungen kommen in den Zentralregionen etwas häufiger vor als in den Grenzregionen. Auffällig ist, dass sich unter den Neuangestellten überproportional viele ausländische Arbeitnehmer befinden. Ausländer sind zudem relativ häufiger in den Grenzregionen anzutreffen.

Das durchschnittliche Lebensalter der Neuangestellten ist mit 33.4 Jahren sichtbar geringer als dasjenige der bereits längere Zeit im selben Betrieb Beschäftigten, das sich auf 41.4 Jahre beläuft. Die Betriebszugehörigkeitsdauer beträgt für alle Arbeitnehmer gut 8.5 Jahre. Sie unterscheidet sich zwischen Grenz- und Zentralregionen quasi nicht. Allerdings weisen Ausländer mit 6.4 Jahren ein deutlich geringeres Dienstalter auf als Einheimische mit 9.4 Jahren. Gut 61% aller Beschäftigten sind Männer, bei den Neuanstellungen beträgt ihr Anteil jedoch nur noch rund 56%.

Beim *Ausbildungsniveau* fällt auf, dass Ausländer häufiger über einen Universitätsabschluss verfügen, eher eine unternehmensinterne Ausbildung absolvieren, und oft nur die obligatorische Schule besucht haben, währenddessen Schweizer beim Fachhochschulabschluss und der höheren Berufsausbildung überrepräsentiert sind sowie eher den Weg ins Berufsleben über eine abge-

schlossene Berufsausbildung wählen.<sup>96</sup> Beim Vergleich der Alt- mit den Neueinstellungen ist bemerkenswert, dass bei Neueinstellungen die universitäre Laufbahn sowie eine abgeschlossene Berufsausbildung leicht an Gewicht gewinnen, während die höhere Berufsausbildung bei Altanstellungen leicht überrepräsentiert ist. Ausserdem zeigt sich, dass Arbeitskräfte mit einem Universitätsabschluss, einer Matura oder einer unternehmensinternen Ausbildung öfter in den Grenzregionen nachgefragt werden. In den Zentralregionen hingegen ist die abgeschlossene Berufsausbildung nicht nur die mit Abstand verbreitetste Qualifikation, sondern dieser Berufsabschluss kennzeichnet die Arbeitsverhältnisse auch häufiger als dies in den Grenzregionen der Fall ist.

In Bezug auf das *Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes* ist zu beobachten, dass einfache und repetitive Tätigkeiten – nicht ganz unerwartet – öfter bei Neueinstellungen als bei den bereits Beschäftigten nachgefragt werden. Diese Anforderungen werden zudem überdurchschnittlich oft von den Ausländern bereit gestellt und eher in den Grenzregionen benötigt. Dagegen werden Arbeitsplätze mit anspruchsvollen Tätigkeiten häufiger von Altangestellten und von Schweizern eingenommen. Bei der *beruflichen Stellung* ergibt sich grosso modo das gleiche Bild wie beim Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes.

<sup>96</sup> Nach wie vor verfügt fast jede zweite Arbeitskraft in der Schweiz (47%) über eine *abgeschlossene Berufsausbildung* mit eidgenössischem oder kantonalem Fähigkeitszeugnis (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Deskriptive Statistik aufgrund der LSE 2008**

	Alle Arbeitnehmer	Neuanstellung	Altanstellung	Einheimische	Ausländer	Grenzregion	Zentralregion
Anzahl Beobachtungen	1,615,482	173,391	1,442,091	1,196,994	418,488	756,245	859,237
Standardisierter Bruttomonatslohn (in Fr.)	6992.05	5676.74	7161.25	7201.64	6485.41	7032.07	6958.18
Neuanstellung (in %)	11.40	100	0	9.95	14.91	11.07	11.68
Ausländer (in %)	29.26	38.28	28.10	0	100	37.56	22.24
Beschäftigung in der Grenzregion (in %)	45.83	44.51	46.00	40.46	58.83	100	0
Lebensalter (in Jahren)	40.52	33.41	41.43	41.26	38.71	40.67	40.38
Betriebszugehörigkeitsdauer (in Jahren)	8.53	0.00	9.63	9.42	6.40	8.53	8.54
Männlich (in %)	61.40	56.15	62.08	59.96	64.89	60.33	62.31
Beschäftigungsgrad (in %)	92.46	91.15	92.63	91.48	94.84	92.81	92.17
<i>Ausbildungsniveau (in %)</i>							
Universität	7.43	8.03	7.35	6.71	9.17	8.77	6.29
Fachhochschule	5.53	5.51	5.53	6.20	3.90	5.36	5.67
Höhere Berufsausbildung	9.49	8.08	9.67	10.83	6.25	9.32	9.63
Lehrerpatent	1.34	1.24	1.35	1.65	0.58	1.27	1.39
Matura	2.13	2.52	2.08	2.12	2.15	2.80	1.56
Abgeschlossene Berufsausbildung	46.97	48.42	46.78	52.71	33.08	44.09	49.40
Unternehmensinterne Berufsausbildung	4.85	4.48	4.89	3.10	9.06	5.85	4.00
Obligatorische Schule	10.22	11.68	10.03	5.95	20.54	10.64	9.87
Andere Ausbildungsabschlüsse	4.21	5.18	4.09	2.23	9.00	5.23	3.35
Ausbildungsabschluss unbekannt	7.85	4.86	8.23	8.50	6.27	6.67	8.84

Alle Werte mit Ausnahme der Anzahl Beobachtungen sind gewichtet.

Quelle: LSE 2008; eigene Berechnungen.

**Tabelle 1: Deskriptive Statistik aufgrund der LSE 2008 (Fortsetzung)**

	Alle Arbeitnehmer	Neuanstellung	Altanstellung	Einheimische	Ausländer	Grenzregion	Zentralregion
<i>Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes (in %)</i>							
Höchst anspruchsvoll	8.47	4.72	8.95	9.34	6.37	8.08	8.80
Selbstständiges und qualifiziertes Arbeiten	30.62	27.29	31.05	33.77	23.00	28.98	32.00
Berufs- und Fachkenntnisse	41.37	43.25	41.13	42.72	38.10	41.74	41.06
Einfache und repetitive Tätigkeiten	19.54	24.74	18.87	14.17	32.52	21.20	18.14
<i>Berufliche Stellung (in %)</i>							
Oberstes und oberes Kader	5.88	2.25	6.34	6.91	3.39	5.65	6.07
Mittleres Kader	7.85	4.85	8.24	8.58	6.09	7.67	8.01
Unteres Kader	10.35	7.91	10.66	11.28	8.10	9.78	10.83
Unterstes Kader	9.27	7.94	9.44	9.48	8.77	10.19	8.49
Ohne Kaderfunktion	66.65	77.05	65.31	63.75	73.65	66.71	66.59

Alle Werte sind gewichtet.

Quelle: LSE 2008; eigene Berechnungen.

## 4. Verwendete Variablen und empirische Spezifikationen

### 4.1 Definition der verwendeten Variablen aus der Lohnstrukturerhebung

Wie in Kapitel 2 bereits kurz dargelegt besteht der Untersuchungsansatz darin, Unterschiede in den Löhnen bzw. der Lohnentwicklung zwischen folgenden sechs Gruppen von Arbeitnehmern zu untersuchen:

- Neueinstellungen versus bereits seit längerem beschäftigte Arbeitnehmer;
- ausländische versus einheimische Arbeitnehmer; und
- Arbeitnehmer, die in Grenzregionen arbeiten, versus solche, die in den Zentralregionen tätig sind.

Die potentiellen Unterschiede im Lohnniveau bzw. in der Lohnentwicklung werden anhand einer multiplen Regressionsanalyse mit Hilfe der LSE-Daten aus den Jahren 2004, 2006 und 2008 ermittelt. Wir verwenden hierbei zwei verschiedene Spezifikationen (vgl. Kapitel 4.2), nicht zuletzt um die Robustheit der erzielten Ergebnisse abschätzen zu können. In beiden Spezifikationen wird als *abhängige Variable* der logarithmierte standardisierte Bruttomonatslohn verwendet. Dieser entspricht demjenigen Lohn, der dem Arbeitnehmer für 4 1/3 Wochen à 40 Arbeitsstunden zwölfmal im Jahr ausbezahlt würde. Er enthält die Sozialabgaben, Zulagen für Schicht-, Sonntags- und Nachtarbeit sowie für andere Erschwernisse, anteilig den 13. Monatslohn und die Bruttosonderzahlungen (Weihnachtsgratifikation, unregelmässig ausbezahlte Prämien und Provisionen aller Art, Umsatz- und Gewinnbeteiligung, Bonus usw.).

Der logarithmierte standardisierte Bruttomonatslohn wird *einerseits* auf *drei Gruppen von klassischen Erklärungsvariablen* regressiert, welche üblicherweise die Löhne beeinflussen (persönliche, arbeitsplatz- und unternehmensbezogene Charakteristika). Tabelle 2 enthält deren Auflistung und Definition. Die persönlichen Eigenschaften des Arbeitnehmers umfassen die traditionellen Humankapitalvariablen (Lebensalter, Betriebszugehörigkeitsdauer, Ausbildungsniveau) und weitere Variablen, welche ebenfalls den Lohn determinieren können (Geschlecht und Zivilstand). Als arbeitsplatzbezogene Eigenschaften werden der Beschäftigungsgrad des Arbeitnehmers, das Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes, die berufliche Stellung und die Tätigkeit des Arbeitnehmers, die Lohnform und die Art der Lohnvereinbarung angesehen. Die unternehmensbezogenen Eigenschaften reflektieren die Zugehörigkeit des Unternehmens zum öffentlichen oder zum privaten Sektor, die Firmengrösse und die Branchenzugehörigkeit.

**Tabelle 2: Definition verwendeter Erklärungsvariablen für den Lohn**

<i>Name</i>	<i>Bezeichnung</i>
<i>Persönliche Eigenschaften</i>	
Lebensalter	Lebensalter der befragten Person in Jahren. Da der Einstieg ins Berufsleben nicht vor 15 Jahren erfolgt, werden vom Lebensalter 15 Jahre abgezogen.
Lebensalter <sup>2</sup>	Lebensalter minus 15 Jahre quadriert
Dienstjahre	Betriebszugehörigkeitsdauer in Jahren
Dienstjahre <sup>2</sup>	Betriebszugehörigkeitsdauer quadriert
Ausbildungsniveau	Dummy-Variablen für das Ausbildungsniveau. Diese werden aufgrund der möglichen Ausprägungen in der LSE gebildet, nämlich: 1 = Universitäre Hochschule (Universität, ETH) 2 = Fachhochschule / Pädagogische Hochschule und vom Ausbildungsniveau her vergleichbare Höhere Fachschulen 3 = Höhere Berufsausbildung / Höhere Fachschule mit eidgenössischem Fachausweis, höherer Fachprüfung bzw. Meisterdiplom 4 = Lehrpatent 5 = Matura 6 = Abgeschlossene Berufsausbildung mit eidgenössischem oder kantonalem Fähigkeitszeugnis 7 = Unternehmensinterne Berufsausbildung 8 = Obligatorische Schule, ohne abgeschlossene Berufsausbildung 9 = Andere Ausbildungsabschlüsse 10 = Ausbildungsabschluss nicht bekannt
Männlich	Dummy-Variable für das Geschlecht. Wert gleich 1, falls die befragte Person ein Mann ist; sonst 0
Zivilstand	Dummy-Variablen für den Zivilstand. Diese werden aufgrund der möglichen Ausprägungen in der LSE gebildet, nämlich: 1 = ledig 2 = verheiratet 3 = anderer
<i>Arbeitsplatzbezogene Eigenschaften</i>	
Beschäftigungsgrad	Beschäftigungsgrad der betreffenden Person
Anforderungsniveau	Dummy-Variablen für das Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes. Diese werden aufgrund der möglichen Ausprägungen in der LSE gebildet, nämlich: 1 = Arbeitsplatz, der die Verrichtung höchst anspruchsvoller und schwierigster Arbeiten beinhaltet 2 = Arbeitsplatz, der selbstständiges und qualifiziertes Arbeiten bedingt 3 = Arbeitsplatz, der Berufs- und Fachkenntnisse voraussetzt 4 = Arbeitsplatz mit einfachen und repetitiven Tätigkeiten
Berufliche Stellung	Dummy-Variablen für die berufliche Stellung. Diese werden aufgrund der möglichen Ausprägungen in der LSE gebildet, nämlich: 1 = Oberstes und oberes Kader 2 = Mittleres Kader 3 = Unteres Kader 4 = Unterstes Kader 5 = Ohne Kaderfunktion
Tätigkeit	Dummy-Variablen für die Tätigkeit des Arbeitnehmers. Diese werden aufgrund der möglichen Ausprägungen in der LSE gebildet, nämlich: 10 = Herstellen, ver- und bearbeiten, montieren von Zwischen- und Endprodukten, Tätigkeiten im Gartenbau und in der Forstwirtschaft 11 = Tätigkeiten im Baugewerbe 12 = Maschinen und technische Anlagen unterhalten, reparieren, warten, steuern, bedienen, einrichten 13 = Kunsthandwerk (konservieren, restaurieren) 20 = Definieren der Ziele und der globalen Strategie eines Departements oder einer

---

	<p>Unternehmung, Gestalten der Unternehmenspolitik</p> <p>21 = Rechnungswesen, Finanzverwaltung, Personalwesen</p> <p>22 = Sekretariats- und Kanzleiarbeiten, Backoffice</p> <p>23 = Andere kaufmännisch-administrative Tätigkeiten</p> <p>24 = Logistik, Stabsaufgaben</p> <p>25 = Begutachten, beraten, kaufen und verkaufen, Marketing, Werbung, Rechtssprechung, Rechtsberatung, Beurkunden</p> <p>26 = (Ver-)Kauf von Grundstoffen und Investitionsgütern, Grosshandel</p> <p>27 = Verkauf von Konsumgütern und Dienstleistungen im Detailhandel</p> <p>28 = Forschung und Entwicklung</p> <p>29 = Analysieren, programmieren, Operating, Daten erfassen</p> <p>30 = Planen, konstruieren, gestalten, zeichnen</p> <p>31 = Befördern von Personen, transportieren, lagern und spedieren von Waren, übermitteln von Nachrichten</p> <p>32 = Sichern, bewachen</p> <p>33 = Tätigkeiten im Bereich der medizinischen Versorgung und sozialen Betreuung, therapieren, pflegen, behandeln</p> <p>34 = Tätigkeiten im Bereich der Körper- und Kleiderpflege</p> <p>35 = Tätigkeiten im Bereich der Reinigung und öffentlichen Hygiene</p> <p>36 = Pädagogische Tätigkeiten</p> <p>37 = Gastgewerbliche und hauswirtschaftliche Tätigkeiten</p> <p>38 = Tätigkeiten im Bereich von Kultur, Information, Unterhaltung, Sport und Freizeit</p> <p>40 = Andere Tätigkeiten</p>
Lohnform	<p>Dummy-Variablen für die Lohnform. Diese werden aufgrund der möglichen Ausprägungen in der LSE gebildet, nämlich:</p> <p>1 = Zeitlohn (Entlohnung hängt nur von der Anzahl geleisteten Stunden ab)</p> <p>2 = Prämienlohn</p> <p>3 = Lohn mit Provisionsanteil</p> <p>4 = Akkordlohn</p>
Lohnvereinbarung	<p>Dummy-Variablen für die Art der Lohnvereinbarung. Diese werden aufgrund der möglichen Ausprägungen in der LSE gebildet, nämlich:</p> <p>1 = Verbandsvertrag</p> <p>2 = Firmen- oder Hausvertrag</p> <p>3 = Regelung im öffentlich-rechtlichen Bereich</p> <p>4 = Nur Einzelarbeitsvertrag</p>

---

---

*Unternehmensbezogene Eigenschaften*

Öffentlicher Sektor	Wert gleich 1, falls der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor beschäftigt ist; sonst 0
Ln(Unternehmensgrösse)	Logarithmus der Gesamtzahl der im Unternehmen beschäftigten Personen. Die Unternehmensgrösse wird in logarithmierter Form in die Regressionsgleichung aufgenommen, weil ihre Verteilung rechtsschief ist.
Branchenzugehörigkeit	Dummy-Variablen für die Branchenzugehörigkeit. Diese werden aufgrund der Zugehörigkeit zu den Wirtschaftsabteilungen gemäss 2-stelliger NOGA-Klassifikation definiert, wobei die in der LSE verwendete Zusammenfassung der Wirtschaftsklassen verwendet wird. Die einzelnen Branchen sind: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Gartenbau (Wirtschaftsabteilung 1)</li><li>2. Forstwirtschaft (Wirtschaftsabteilung 2)</li><li>3. Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden (Wirtschaftsabteilungen 10 - 14)</li><li>4. Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken (Nahrungsmittelindustrie) (Wirtschaftsabteilung 15)</li><li>5. Tabakverarbeitung (Wirtschaftsabteilung 16)</li><li>6. Textilgewerbe (Wirtschaftsabteilung 17)</li><li>7. Herstellung von Bekleidung und Pelzwaren (Wirtschaftsabteilung 18)</li><li>8. Herstellung von Lederwaren und Schuhen (Wirtschaftsabteilung 19)</li><li>9. Be- und Verarbeitung von Holz (Wirtschaftsabteilung 20)</li><li>10. Papier- und Kartongewerbe (Wirtschaftsabteilung 21)</li><li>11. Verlag, Druck, Vervielfältigung (Wirtschaftsabteilung 22)</li><li>12. Kokerei, Chemische Industrie (Wirtschaftsabteilungen 23 und 24)</li><li>13. Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren (Wirtschaftsabteilung 25)</li><li>14. Herstellung von sonstigen Produkten aus nichtmetallischen Mineralien (Wirtschaftsabteilung 26)</li><li>15. Metallbe- und -verarbeitung (Wirtschaftsabteilungen 27 und 28)</li><li>16. Maschinen- und Fahrzeugbau (Wirtschaftsabteilungen 29, 34 und 35)</li><li>17. Herstellung von elektrischen Geräten und Einrichtungen, Feinmechanik (Wirtschaftsabteilungen 30-32)</li><li>18. Herstellung von medizinischen und optischen Geräten, Präzisionsinstrumenten und Uhren (Wirtschaftsabteilung 33)</li><li>19. Sonstiges verarbeitendes Gewerbe (Wirtschaftsabteilungen 36 und 37)</li><li>20. Energie- und Wasserversorgung (Wirtschaftsabteilungen 40 und 41)</li><li>21. Baugewerbe (Wirtschaftsabteilung 45)</li><li>22. Handel, Reparatur Automobile (Wirtschaftsabteilung 50)</li><li>23. Grosshandel, Handelsvermittlung (Wirtschaftsabteilung 51)</li><li>24. Detailhandel und Reparatur (Wirtschaftsabteilung 52)</li><li>25. Gastgewerbe (Wirtschaftsabteilung 55)</li><li>26. Landverkehr/Rohrfernleitung (Wirtschaftsabteilung 60)</li><li>27. Schifffahrt (Wirtschaftsabteilung 61)</li><li>28. Luftfahrt (Wirtschaftsabteilung 62)</li><li>29. Hilfs- und Nebentätigkeiten für den Verkehr; Reisebüros (Wirtschaftsabteilung 63)</li><li>30. Nachrichtenübermittlung (Wirtschaftsabteilung 64)</li><li>31. Kreditgewerbe (Wirtschaftsabteilung 65)</li><li>32. Versicherungsgewerbe (Wirtschaftsabteilung 66)</li><li>33. Mit Kredit- und Versicherungsgewerbe verbundene Tätigkeiten (Wirtschaftsabteilung 67)</li><li>34. Immobilienwesen; Vermietung beweglicher Sachen (Wirtschaftsabteilungen 70 und 71)</li><li>35. Informatikdienste; Erbringung von Dienstleistungen für Unternehmen (Wirtschaftsabteilungen 72 und 74)</li><li>36. Forschung und Entwicklung (Wirtschaftsabteilung 73)</li><li>37. Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung, Sozialversicherungen (Wirtschaftsabteilung 75)</li><li>38. Unterrichtswesen (Wirtschaftsabteilung 80)</li><li>39. Gesundheits- und Sozialwesen (Wirtschaftsabteilung 85)</li><li>40. Abfallbeseitigung, sonstige Entsorgung (Wirtschaftsabteilung 90)</li><li>41. Interessenvertretungen, Vereinigungen (Wirtschaftsabteilung 91)</li><li>42. Unterhaltung, Kultur, Sport (Wirtschaftsabteilung 92)</li><li>43. Persönliche Dienstleistungen (Wirtschaftsabteilung 93)</li></ol>

---

Quelle: In Anlehnung an Bundesamt für Statistik 2008.

Der logarithmierte standardisierte Bruttomonatslohn wird *andererseits* zusätzlich auf eine Reihe von Dummy-Variablen regressiert, die basierend auf den *drei Untersuchungsdimensionen* Neuanstellung versus Altanstellung, Einheimischer versus Ausländer und Grenzregion versus Zentralregion gebildet werden (vgl. Kapitel 4.2). Die geschätzten Koeffizientenwerte dieser Erklärungsvariablen geben Auskunft über die quantitativen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Löhne bzw. die Lohnentwicklung der verschiedenen Beschäftigtengruppen bei ansonsten identischen persönlichen, arbeitsplatz- und unternehmensbezogenen Charakteristika der einzelnen Arbeitnehmer bzw. Arbeitsplätze.

#### **4.2 Definition der Dummy-Variablen für die Messung der Lohneffekte**

Da unser Ansatz darin besteht, die potentiellen Lohneffekte des mit der Personenfreizügigkeit gestiegenen Arbeitsangebots anhand der unterschiedlich schnellen und starken Reaktion der Löhne bei verschiedenen Beschäftigtengruppen zu identifizieren, verwenden wir als Referenzgruppe schweizerische Arbeitnehmer, welche schon länger beschäftigt sind und in den Zentralregionen arbeiten; bei diesen sind die geringsten Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Löhne im (kurzen) Betrachtungszeitraum unserer Analyse zu erwarten. Die Rechtfertigung für die Verwendung dieser Referenzgruppe liefern Erkenntnisse aus der Arbeitsmarktforschung, dass das Geschehen auf den Arbeitsmärkten durch Lohnrigiditäten geprägt ist (vgl. z.B. Franz 2009: 275-344), das gleichgewichtige Lohnniveau sich nur langsam der veränderten Situation auf den Arbeitsmärkten anpasst, und die Löhne der Stammebelegschaften nach unten weitgehend starr sind.<sup>97</sup> Lohnanpassungen werden deshalb seitens der Arbeitgeber zunächst primär bei den Neueinstellungen und in den Bereichen vorgenommen, in denen ein erhöhter Angebotsdruck besteht (z.B. in den Grenzregionen, in bestimmten Branchen oder bei bestimmten Qualifikationsniveaus). Da die Referenzgruppe im Basisjahr 2004 zudem 39.04% der in unserer Stichprobe vorhandenen Beschäftigten umfasst, deckt sie einen stabilen Kern an Arbeitsverhältnissen ab.<sup>98</sup>

Dementsprechend werden Dummy-Variablen definiert, welche die Zugehörigkeit des einzelnen Arbeitnehmers zu den anderen Beschäftigtengruppen (ausserhalb der Referenzgruppe) reflektieren. Diese Variablen werden zur Quantifizierung eines allfälligen Lohnunterschieds zur Referenzgruppe in der Ausgangslage, dem Basisjahr 2004, sowie eines allfälligen Lohndrucks im Vergleich zur Lohnentwicklung bei der Referenzgruppe in der Folgezeit (in den Jahren 2006 und 2008) herangezogen. Die Lohnentwicklung der Referenzgruppe, die am ehesten die allgemeine

<sup>97</sup> Dies kann mit dem Verhalten von Gewerkschaften, dem Vorliegen von Transaktionskosten oder unvollständiger Information erklärt werden (vgl. Franz 2009: 321–322, zu den mikroökonomischen Insider-Outsidertheorien und den Effizienzlohntheorien überblicksartig auch Henneberger/Keller 2010: 186–188).

<sup>98</sup> Die Anteile in den Jahren 2006 und 2008 sind ähnlich hoch und belaufen sich auf 39.80% bzw. 37.78%.

Lohnentwicklung ohne FZA über die Untersuchungsperiode hinweg reflektiert, wird ihrerseits über zusätzliche Dummy-Variablen eingefangen, welche die Beobachtungen in den Jahren 2006 und 2008 identifizieren. Konkret werden *zwei verschiedene empirische Spezifikationen* überprüft:

1. In der ersten Spezifikation wird angenommen, dass *keine Interaktionseffekte zwischen den drei Untersuchungsdimensionen* Neuanstellung/Altanstellung, Einheimischer/Ausländer und Grenzregion/Zentralregion existieren. Dementsprechend werden *getrennt* für diese drei Dimensionen Dummy-Variablen konstruiert. Konkret werden Dummies eingeführt, welche die Zugehörigkeit der einzelnen Arbeitnehmer zu den drei Kategorien Neuanstellung, Ausländer und Grenzregion erfassen. Um die Veränderung der Lohneffekte für die verschiedenen Beschäftigtengruppen über die Zeit zu messen, werden zusätzliche Dummy-Variablen gebildet, welche die Beobachtungen für diese drei Beschäftigtengruppen in den Jahren 2006 und 2008 reflektieren. *Tabelle 3* listet die Definition bzw. Berechnung aller Dummy-Variablen zur Quantifizierung der Lohnunterschiede im Niveau und in der Entwicklung zwischen den Beschäftigtengruppen für die erste Spezifikation sowie die jeweilige Bedeutung bzw. Interpretation ihres geschätzten Koeffizientenwertes auf.

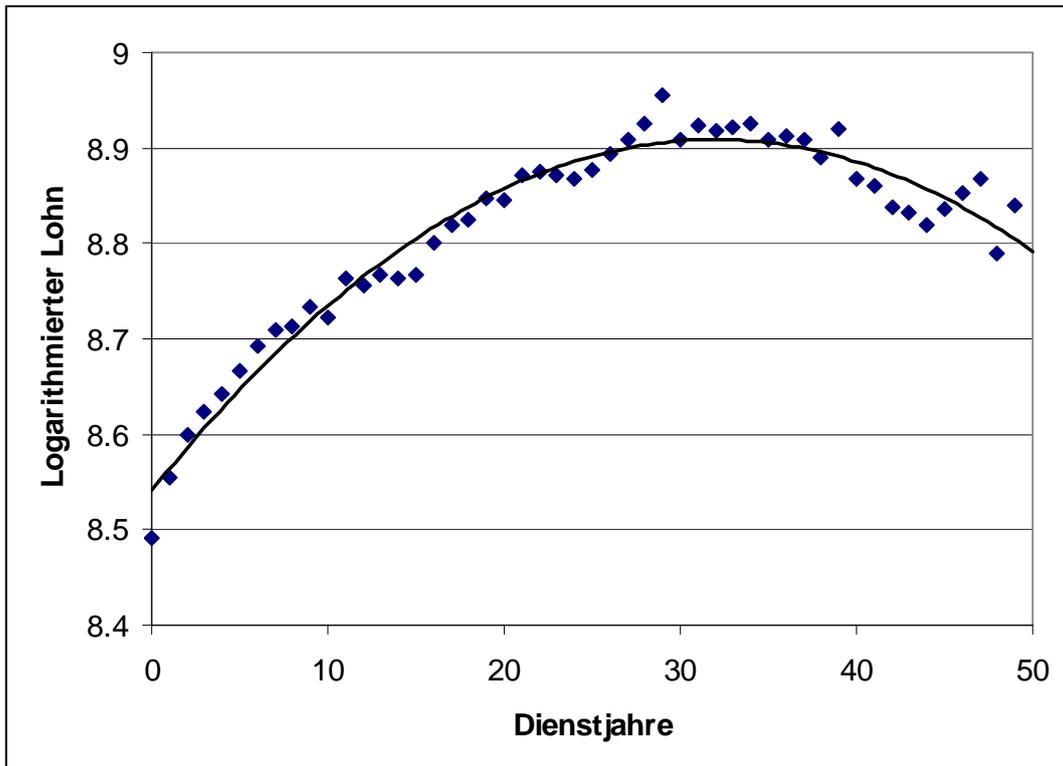
**Tabelle 3: Dummy-Variablen für die Messung der Lohneffekte (ohne Interaktionen)**

<i>Name</i>	<i>Bezeichnung / Berechnung</i>	<i>Bedeutung Koeffizientenwert</i>
Jahr 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Durchschnittliche Lohnentwicklung für einheimische Arbeitnehmer, welche nicht neu angestellt wurden und in Zentralregionen arbeiten zwischen 2004 und 2006 (2008).
Neuanstellung	Wert gleich 1, falls die Betriebszugehörigkeitsdauer weniger als ein ganzes Jahr beträgt; sonst 0	Prozentuale Lohndifferenz zwischen neu angestellten und bereits beschäftigten Arbeitnehmern im Jahr 2004.
Neuanstellung 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls eine Neuanstellung vorliegt und die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Veränderung der prozentualen Lohndifferenz zwischen neu angestellten und bereits beschäftigten Arbeitnehmern zwischen 2004 und 2006 (2008).
Ausländer	Wert gleich 1, falls der Arbeitnehmer ein Ausländer ist; sonst 0	Prozentuale Lohndifferenz zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern im Jahr 2004.
Ausländer 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls der Arbeitnehmer ein Ausländer ist und die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Veränderung der prozentualen Lohndifferenz zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern zwischen 2004 und 2006 (2008).
Grenzregion	Wert gleich 1, falls der Arbeitnehmer in einer Grenzregion beschäftigt ist; sonst 0	Prozentuale Lohndifferenz zwischen in Grenzregionen und in Zentralregionen beschäftigten Arbeitnehmern im Jahr 2004.
Grenzregion 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls der Arbeitnehmer in einer Grenzregion beschäftigt ist und die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Veränderung der prozentualen Lohndifferenz zwischen in Grenzregionen und in Zentralregionen beschäftigten Arbeitnehmern zwischen 2004 und 2006 (2008).

Hierbei ist zu beachten, dass der Koeffizient der Dummy-Variable „Neuanstellung“ nicht die gesamte prozentuale Lohndifferenz zwischen neu angestellten und bereits beschäftigten Arbeitnehmern misst, sondern nur denjenigen Teil dieser Differenz, der über den Effekt der linearen und quadrierten Betriebszugehörigkeitsdauer hinausgeht. Ein signifikanter negativer Koeffizient für diese Dummy-Variable stellt somit keine Evidenz für Lohndruck im Basisjahr dar, sondern sagt lediglich, dass die lineare und quadrierte Betriebszugehörigkeitsdauer die besonders starken Produktivitätsgewinne der Arbeitnehmer im ersten Anstellungsjahr nicht erfassen. Hingegen stellt eine Veränderung dieser Differenz über die Zeit – also ein signifikanter negativer Koeffizient für die Dummy-Variablen „Neuanstellung 2006“ und/oder „Neuanstellung 2008“ – Evidenz für Lohndruck dar (vgl. dazu die detaillierte Diskussion in Kapitel 5.1).

Diese Problematik wird in Abbildung 2 verdeutlicht. In dieser reflektieren die einzelnen Punkte die durchschnittlichen logarithmierten Löhne der Arbeitnehmer als Funktion der Anzahl Dienstjahre im Basisjahr 2004. Die durchgezogene Kurve stellt den geschätzten Zusammenhang zwischen Dienstjahren und logarithmierten Löhnen dar, wenn – wie in unserer empirischen Spezifikation – ein linearer und ein quadratischer Term verwendet werden. Es fällt auf, dass die Löhne bei Neuanstellungen (Anzahl Dienstjahre = 0) unterhalb der durchgezogenen Linie liegen. Somit wird der Koeffizient auf der Dummy-Variable „Neuanstellung“ negativ sein, und fängt den Abstand zwischen dem Punkt und der Kurve ein. Der negative Koeffizient bedeutet jedoch nicht, dass Lohndruck besteht, sondern nur, dass die Löhne im ersten Anstellungsjahr infolge der besonders starken Produktivitätsgewinne der Arbeitnehmer während des ersten Dienstjahres unterhalb der durch die Regression geschätzten durchschnittlichen Löhne liegen.

**Abbildung 2: Durchschnittlicher logarithmierter Lohn als Funktion der Anzahl Dienstjahre**



2. In der zweiten Spezifikation wird die Möglichkeit von *Interaktionen zwischen den drei Untersuchungsdimensionen* Neuanstellung/Altanstellung, Einheimischer/Ausländer und Grenzregion/Zentralregion berücksichtigt. Es wird also dem Phänomen Rechnung getragen, dass sich der Lohneffekt bei Alt- und Neuanstellungen zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern sowie zwischen Grenzregionen und Zentralregionen unterscheiden kann. Gleichzeitig ermöglicht diese Spezifikation zu eruieren, ob ein allfälliger Lohndruck bei bestimmten Kombinationen von Merkmalsausprägungen verstärkt sichtbar wird und sich mithin auf bestimmte Beschäftigtengruppen *kumuliert*. Folglich werden die Dummy-Variablen aufgrund aller möglichen Kombinationen der Merkmalsausprägungen Neuanstellung/Altanstellung, Einheimischer/Ausländer, Grenzregion/Zentralregion konstruiert; als Referenzgruppe für das Lohnniveau im Jahr 2004 sowie für die allgemeine Lohnentwicklung zwischen 2004 und 2006 bzw. 2008 werden wiederum die Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Zentralregionen verwendet, so dass für diese Gruppe ex definitione keine Dummy-Variable gebildet wird. Tabelle 4 listet die Konstruktion bzw. Berechnung der Dummy-Variablen für die zweite Spezifikation sowie die jeweilige Bedeutung bzw. Interpretation ihres geschätzten Koeffizientenwertes auf. In Bezug auf die Interpretation der Koeffizienten für Dummy-Variablen, welche eine Neu-

anstellung kennzeichnen, gelten die für die erste Spezifikation gemachten Ausführungen sinngemäss.

**Tabelle 4: Dummy-Variablen für die Messung der Lohneffekte (mit Interaktionen)**

<i>Name</i>	<i>Bezeichnung / Berechnung</i>	<i>Bedeutung Koeffizientenwert</i>
Jahr 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0 (gleich wie in Tabelle 3)	Durchschnittliche Lohnentwicklung für einheimische Arbeitnehmer, welche nicht neu angestellt wurden und in Zentralregionen arbeiten zwischen 2004 und 2006 (2008).
Altanstellung Einheimische Grenzregion	Wert gleich 1, falls die Betriebszugehörigkeitsdauer mindestens ein ganzes Jahr beträgt, der Arbeitnehmer ein Schweizer ist, und in einer Grenzregion arbeitet; sonst 0	Prozentuale Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Grenzregionen und in Zentralregionen im Jahr 2004
Altanstellung Ausländer Zentralregion	Wert gleich 1, falls die Betriebszugehörigkeitsdauer mindestens ein ganzes Jahr beträgt, der Arbeitnehmer ein Ausländer ist, und in einer Zentralregion arbeitet; sonst 0	Prozentuale Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern in Zentralregionen im Jahr 2004.
Altanstellung Ausländer Grenzregion	Wert gleich 1, falls die Betriebszugehörigkeitsdauer mindestens ein ganzes Jahr beträgt, der Arbeitnehmer ein Ausländer ist, und in einer Grenzregion arbeitet; sonst 0	Prozentuale Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Zentralregionen und ausländischen Arbeitnehmern in Grenzregionen im Jahr 2004.
Neuanstellung Einheimische Zentralregion	Wert gleich 1, falls die Betriebszugehörigkeitsdauer weniger als ein ganzes Jahr beträgt, der Arbeitnehmer ein Schweizer ist, und in einer Zentralregion arbeitet; sonst 0	Prozentuale Lohndifferenz zwischen Altanstellungen und Neuanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Zentralregionen im Jahr 2004.
Neuanstellung Einheimische Grenzregion	Wert gleich 1, falls die Betriebszugehörigkeitsdauer weniger als ein ganzes Jahr beträgt, der Arbeitnehmer ein Schweizer ist, und in einer Grenzregion arbeitet; sonst 0	Prozentuale Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Zentralregionen und Neuanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Grenzregionen im Jahr 2004.
Neuanstellung Ausländer Zentralregion	Wert gleich 1, falls die Betriebszugehörigkeitsdauer weniger als ein ganzes Jahr beträgt, der Arbeitnehmer ein Ausländer ist, und in einer Zentralregion arbeitet; sonst 0	Prozentuale Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern und Neuanstellungen von ausländischen Arbeitnehmern in Zentralregionen im Jahr 2004.
Neuanstellung Ausländer Grenzregion	Wert gleich 1, falls die Betriebszugehörigkeitsdauer weniger als ein ganzes Jahr beträgt, der Arbeitnehmer ein Ausländer ist, und in einer Grenzregion arbeitet; sonst 0	Prozentuale Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Zentralregionen und Neuanstellungen von ausländischen Arbeitnehmern in Grenzregionen im Jahr 2004.
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls Altanstellung, Einheimischer und Grenzregion 1 ist und die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Veränderung der prozentualen Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Grenzregionen und in Zentralregionen zwischen den Jahren 2004 und 2006 (2008).
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls Altanstellung, Ausländer und Zentralregion 1 ist und die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Veränderung der prozentualen Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern in Zentralregionen zwischen den Jahren 2004 und 2006 (2008).

Altanstellung Ausländer Grenzregion 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls Altanstellung, Ausländer und Grenzregion 1 ist und die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Veränderung der prozentualen Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Zentralregionen und ausländischen Arbeitnehmern in Grenzregionen zwischen den Jahren 2004 und 2006 (2008).
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls Neuanstellung, Einheimischer und Zentralregion 1 ist und die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Veränderung der prozentualen Lohndifferenz zwischen Altanstellungen und Neuanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Zentralregionen zwischen den Jahren 2004 und 2006 (2008).
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls Neuanstellung, Einheimischer und Grenzregion 1 ist und die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Veränderung der prozentualen Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Zentralregionen und Neuanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Grenzregionen zwischen den Jahren 2004 und 2006 (2008).
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls Neuanstellung, Ausländer und Zentralregion 1 ist und die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Veränderung der prozentualen Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern und Neuanstellungen von ausländischen Arbeitnehmern in Zentralregionen zwischen den Jahren 2004 und 2006 (2008).
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2006 (2008)	Wert gleich 1, falls Neuanstellung, Ausländer und Grenzregion 1 ist und die Beobachtung das Jahr 2006 (2008) betrifft; sonst 0	Veränderung der prozentualen Lohndifferenz zwischen Altanstellungen von einheimischen Arbeitnehmern in Zentralregionen und Neuanstellungen von ausländischen Arbeitnehmern in Grenzregionen zwischen den Jahren 2004 und 2006 (2008).

Da in beiden Spezifikationen sowohl die abhängige Variable als auch die drei Gruppen von klassischen Erklärungsvariablen (vgl. Tabelle 2) identisch sind, unterscheiden sich beide Schätzgleichungen also lediglich in Bezug auf die *Berücksichtigung von Interaktionseffekten zwischen den drei Untersuchungsdimensionen Neuanstellung/Altanstellung, Einheimischer/Ausländer und Grenzregion/Zentralregion.*

### 4.3 Umgang mit komplexen Erhebungsdesign-Effekten

Wie in Kapitel 3.1 bereits erwähnt, stellt die LSE keine reine Zufallsstichprobe der Erwerbsbevölkerung dar, sondern es handelt sich um eine nach verschiedenen Kriterien geschichtete Stichprobe. Dies ist bei der Berechnung der Mittelwerte, Regressionskoeffizienten und ihrer Standardfehler zu berücksichtigen (vgl. Strub/Gerfin/Buetikofer 2008: 92). Um unverzerrte Aussagen zu erhalten, müssen die einzelnen Beobachtungen für die Schätzung der Regressionskoeffizienten gewichtet werden. Dazu bietet die LSE zwei GewichtungsvARIABLEN an. Die erste, „gewicht“, ist personenbezogen und berücksichtigt den individuellen Beschäftigungsgrad der Arbeitnehmer nicht. Die zweite, „gewibgr“, ist stellenbezogen und berücksichtigt den individuellen Beschäftigungsgrad; bei ihr erhält eine 50%-Stelle die Hälfte des Gewichts einer ansonsten identischen Vollzeit-Stelle. In unseren Schätzungen wird aufgrund der Empfehlung des BFS auf diese zweite Variable für die Gewichtung zurückgegriffen, weil sie vermeidet, dass Teilzeit-Stellen überge-

wichtet werden. Für die korrekte Bestimmung der Standardfehler der Koeffizienten reicht die alleinige Gewichtung der Beobachtungen aber nicht aus; dazu müssen die Strata (Befragungsquoten) und Cluster explizit berücksichtigt werden, zu denen die einzelnen Beobachtungen gehören (vgl. Renaud 2004). Hierbei werden als Strata die Stratifizierungsvariable der LSE („stra\_n“) und als Cluster die einzelnen Unternehmen (LSE-Variable „burnr\_n“) verwendet. Alle Schätzungen werden also unter Berücksichtigung der komplexen Erhebungsdesign-Effekte vorgenommen, mithin die Mittelwerte, Koeffizientenwerte und Standardfehler entsprechend korrigiert.<sup>99</sup>

## 5. Regressionsanalysen zu den Lohneffekten der Personenfreizügigkeit

### 5.1 Ergebnisse für die Gesamtwirtschaft

Tabelle 5 zeigt die Ergebnisse der Schätzung für die Gesamtwirtschaft gemäss der ersten Spezifikation (ohne Interaktionen) mit den LSE-Daten aus den Jahren 2004, 2006 und 2008. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Koeffizientenwerte für die 23 Tätigkeiten-Dummies und die 42 Branchen-Dummies nicht dargestellt (vgl. ausführlich Tabelle 12 im Anhang). Der obere Bereich der Tabelle zeigt die Koeffizientenwerte der Dummy-Variablen, welche zur Quantifizierung der Lohneffekte der Personenfreizügigkeit verwendet werden. Es fällt auf, dass die Löhne bei *Neuanstellungen* bereits im Jahr 2004 statistisch signifikant *unter* den Löhnen bei Altanstellungen lagen. Der Lohnunterschied beträgt knapp 1%. Die Löhne der Ausländer und der in den Grenzregionen Beschäftigten hingegen unterscheiden sich – bei ansonsten identischen Merkmalen der einzelnen Arbeitnehmer – statistisch nicht signifikant von den Löhnen der Referenzgruppe.

Das Vorhandensein eines Lohnabschlags bei Neueinstellungen im Jahr 2004 kann allenfalls zu einem geringen Teil der Personenfreizügigkeit zugeschrieben werden. Einerseits wissen wir aus der Suchtheorie (vgl. grundlegend Stigler 1961 und 1962, Lippman/McCall 1976) und der Matchingtheorie (vgl. z.B. Jovanovic 1979), dass gerade junge Menschen zu Beginn ihres Erwerbslebens eine Lern- und Experimentierphase lancieren, in der sie Erfahrungen sammeln und ihr Informationsdefizit bezüglich der für sie geeigneten Arbeitsplätze und Arbeitgeber verringern. Sie wechseln in dieser Phase häufiger die Stelle. Solche Arbeitsplatzwechsel werden als Mechanismus zur Korrektur von Matchingfehlern verstanden (vgl. Borjas 1996: 305).<sup>100</sup> Ausserdem steigt erfahrungsgemäss – und wie wir aus der Humankapitaltheorie wissen (vgl. grundlegend Becker 1993, Mincer 1974, Schultz 1961) – in den ersten Jahren der Anstellung im Betrieb

<sup>99</sup> Die deskriptive Statistik in Tabelle 1 berücksichtigt die Erhebungsdesign-Effekte ebenfalls.

<sup>100</sup> Tatsächlich haben die Jüngeren eine grössere Wahrscheinlichkeit zu den Neueingestellten zu zählen: Das Durchschnittsalter beträgt bei den Neueingestellten 33.4 Jahre und bei den übrigen Arbeitnehmern 41.4 Jahre (vgl. Tabelle 1).

die Arbeitsproduktivität der Beschäftigten am stärksten an. Dementsprechend verwundert es nicht, dass neu angestellte Arbeitnehmer mit einer *unterj*ährigen Betriebszugehörigkeit (noch) weniger verdienen, als es die Koeffizientenwerte der linearen und quadratischen Betriebszugehörigkeitsdauer erfassen (vgl. auch Abbildung 2). Dieser langfristig vorhandene Struktureffekt kann zwar in verschiedenen Konjunkturphasen unterschiedlich stark ausgeprägt sein. Da aber einerseits unser Betrachtungszeitraum relativ kurz ist (zwei bzw. vier Jahre) und andererseits fast durchgängig in eine Boomphase fällt,<sup>101</sup> sollte dieser Struktureffekt in seinem Ausmass entweder weitgehend konstant geblieben sein oder sich aufgrund der sich in Aufschwungphasen verstärkenden Arbeitskräfteknappheit allenfalls verringern.

Die Ergebnisse in Tabelle 5 zeigen jedoch, dass sich der Lohnabschlag bei Neuanstellungen in den Jahren 2006 und 2008 im Vergleich zum Basisjahr 2004 um über 1.5% respektive um fast 2% *vergrössert* hat. Die Tatsache, dass ein höherer Lohnabschlag nicht nur im Jahr 2008 (genauer, im Oktober 2008, als der Konjunkturabschwung mit einer negativen Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 0.3% gegenüber dem Vorquartal und von minus 0.6% gegenüber dem Vorjahresquartal spürbar wurde; vgl. seco 2009a), sondern auch im Boomjahr 2006 zu beobachten ist, deutet darauf hin, dass die Erhöhung nicht ursächlich auf die Konjunktursituation zurückzuführen sein kann. Mit anderen Worten hat sich der *Abschlag bei den Einstiegslöhnen* seit dem faktischen Wirken der Personenfreizügigkeit und unabhängig von der Konjunkturlage um deutlich mehr als 1% erhöht; mangels alternativer plausibler Erklärungen ist diese Entwicklung *als Effekt der Personenfreizügigkeit* zu werten.<sup>102</sup> Dies umso mehr, als arbeitnehmerseitige Kündigungen grundsätzlich deutlich prozyklisch reagieren (vgl. z.B. Tobin 1972, Akerlof/Rose/Yellen 1988, McLaughlin 1991, Burda/Wyplosz 1994, Burgess 1994, Burgess/Rees 1996, Booth/Francesconi/Garcia-Serrano 1999) und Arbeitgeberwechsel mit einer grösseren Wahrscheinlichkeit stattfinden, wenn die Arbeitnehmer einen Lohn*zuwachs* auf der neuen Stelle realisieren können (vgl. Henneberger/Sousa-Poza 2007: 98).

Die Aussage im 6. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU, dass auf Basis der LSE-Daten der Jahre 2000 bzw. 2002 bis 2008 auf gesamtwirtschaftlicher Ebene weder bei der allgemeinen Lohnentwicklung noch bei den Einstiegslöhnen oder in der Lohnverteilung signifikante Veränderungen identifiziert werden können (vgl. seco et al. 2010: 64-71), liegt daran, dass nur die durchschnittliche Lohnentwicklung und diese weitgehend unabhängig

<sup>101</sup> Während das reale BIP im Jahr 2002 nur um 0.4% zunahm und im Jahr 2003 sogar um 0.2% gesunken ist, nahm es in den Jahren 2004 und 2005 um 2.5% bzw. um 2.6%, in den Jahren 2006 und 2007 sogar jeweils um 3.6% zu und auch im Jahr 2008 wuchs dieses gegenüber dem Vorjahr noch um 1.9% (vgl. BFS 2010).

<sup>102</sup> Eine Schätzung unter Einbezug der LSE-Daten für 2002 liefert die gleichen Erkenntnisse; auch hier hat sich der Lohnabschlag bei Neueinstellungen erhöht, die Differenz in den Löhnen zwischen Einheimischen und Ausländern sowie zwischen Arbeitnehmern in Grenzregionen und solchen in Zentralregionen über die Zeit nicht statistisch signifikant verändert.

von deren sich verändernden Einflussfaktoren betrachtet wurde. Die Beobachtung der Autoren, dass sowohl die durchschnittlichen Einstiegsgehälter von Grenzgängern, Dauer- und Kurzaufenthaltern, wie auch deren Gehälter insgesamt stärker gewachsen sind als jene der ansässigen Arbeitskräfte wird als Hinweis für eine tendenzielle Angleichung der Gehälter zwischen Zuwandernden und Ansässigen gedeutet. Tatsächlich aber ist die überdurchschnittliche Lohnentwicklung bei den ausländischen Grenzgängern, Dauer- und Kurzaufenthaltern ein statistisches Artefakt und vor allem mit deren durchschnittlich höherem Qualifikationsniveau (vgl. z.B. auch seco et al. 2010: 24-26) zu erklären (vgl. bereits Henneberger/Ziegler 2010: 6).<sup>103</sup>

Im Unterschied zum gestiegenen Lohnabschlag bei den Neueinstellungen ist bei der Entwicklung der Gehälter der ausländischen Beschäftigten und in den Grenzregionen *kein statistisch signifikanter Unterschied* zur Lohnentwicklung der Referenzgruppe in den Jahren 2006 und 2008 festzustellen.

<sup>103</sup> Der von Stalder (2008) aufgezeigte Lohndruck aufgrund der generellen Ausweitung des Arbeitsangebots und verstärkter Konkurrenz zwischen ansässigen und neu zugewanderten Arbeitskräften berücksichtigt die Veränderung in der qualifikatorischen Zusammensetzung des Arbeitsangebots ebenfalls nicht.

**Tabelle 5: Ergebnisse für die Gesamtwirtschaft, erste Spezifikation**

Variable	Koeffizient <sup>+</sup>	t-Statistik	Signifikanz
<b>Dummy-Variablen für die Quantifizierung der Lohneffekte</b>			
Jahr 2006	2.07	3.25	0.001
Jahr 2008	5.64	9.12	0.000
Neueinstellung	-0.96	-2.91	0.004
Neueinstellung 2006	-1.54	-3.31	0.001
Neueinstellung 2008	-1.89	-3.95	0.000
Ausländer	-0.21	-0.59	0.553
Ausländer 2006	-0.23	-0.45	0.654
Ausländer 2008	-0.40	-0.79	0.429
Grenzregion	0.03	0.09	0.931
Grenzregion 2006	0.39	0.71	0.479
Grenzregion 2008	0.09	0.16	0.869
<b>Persönliche Eigenschaften</b>			
Alter	2.10	78.07	0.000
Alter <sup>2</sup> x 10 <sup>-2</sup>	-2.92	-63.43	0.000
Dienstjahre	0.50	20.30	0.000
Dienstjahre <sup>2</sup> x 10 <sup>-2</sup>	-0.68	-9.11	0.000
<i>Ausbildungsniveau (Referenzgruppe: Universität)</i>			
Fachhochschule	-9.41	-14.99	0.000
Höhere Berufsausbildung	-14.42	-25.57	0.000
Lehrerpatent	-9.30	-8.35	0.000
Matura	-17.32	-20.24	0.000
Abgeschlossene Berufsausbildung	-22.20	-35.73	0.000
Unternehmensinterne Berufsausbildung	-27.14	-36.32	0.000
Obligatorische Schule	-29.60	-44.04	0.000
Andere Ausbildungsabschlüsse	-24.51	-26.99	0.000
Ausbildungsabschluss unbekannt	-18.45	-16.70	0.000
Männlich	12.52	63.95	0.000
<i>Zivilstand (Referenzgruppe: Ledig)</i>			
Verheiratet	2.30	24.66	0.000
Anderer Zivilstand	0.74	6.96	0.000
<b>Arbeitsplatzbezogene Eigenschaften</b>			
Beschäftigungsgrad	-0.51	-1.14	0.254
<i>Anforderungsniveau (Referenzgruppe: Höchst anspruchsvoll)</i>			
Selbstständiges und qualifiziertes Arbeiten	-15.51	-20.77	0.000
Berufs- und Fachkenntnisse	-23.21	-25.10	0.000
Einfache und repetitive Tätigkeiten	-34.05	-37.61	0.000
<i>Berufliche Stellung (Referenzgruppe: Oberstes Kader)</i>			
Mittleres Kader	-3.70	-5.18	0.000
Unteres Kader	-12.65	-18.87	0.000
Unterstes Kader	-17.47	-22.79	0.000
Ohne Kaderfunktion	-21.00	-30.05	0.000

<i>Lohnform (Referenzgruppe: Zeitlohn)</i>			
Prämienlohn	4.68	3.53	0.000
Lohn mit Provisionsanteil	8.79	12.63	0.000
Akkordlohn	0.94	0.47	0.639
<i>Lohnvereinbarung (Referenzgruppe: Verbandsvertrag)</i>			
Firmen- oder Hausvertrag	-3.08	-3.72	0.000
Öffentlich-rechtlich	1.46	1.29	0.197
Nur Einzelarbeitsvertrag	0.28	0.92	0.360
<b><i>Unternehmensbezogene Eigenschaften</i></b>			
Öffentlicher Sektor	-0.06	-0.06	0.954
Firmengrösse	2.88	27.32	0.000
<b><i>Regressionsstatistik</i></b>			
Anzahl Beobachtungen	4,335,667		
$R^2$	0.6521		

<sup>+</sup> Die Koeffizientenwerte sind aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit mit 100 multipliziert; sie spiegeln deshalb Prozentangaben wider.

Quelle: LSE 2004, 2006 und 2008; eigene Berechnungen.

Tabelle 6 zeigt die Ergebnisse der Schätzung für die Gesamtwirtschaft gemäss der zweiten Spezifikation. Wiederum werden die LSE-Daten der Jahre 2004, 2006 und 2008 verwendet, und die Koeffizientenwerte für die 23 Tätigkeiten-Dummies und die 42 Branchen-Dummies aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt (vgl. ausführlich Tabelle 12 im Anhang). Die Koeffizientenwerte der Dummy-Variablen, welche zur Quantifizierung der Lohneffekte der Personenfreizügigkeit herangezogen werden, liefern einige interessante Resultate: Zum einen ist der Lohnabschlag bei Neuanstellungen im Jahre 2004, welcher in Tabelle 5 dokumentiert wurde, lediglich auf die Gruppe der *in den Grenzregionen neu angestellten Ausländer* zurückzuführen; in allen anderen Gruppen von Neuanstellungen ist kein statistisch signifikanter Lohnabschlag im Vergleich zur Referenzgruppe der Altanstellungen von Schweizern in den Zentralregionen zu beobachten. Ausserdem kann festgehalten werden, dass bei *allen alt angestellten* Beschäftigtengruppen – bei ansonsten identischen Merkmalen der einzelnen Arbeitnehmer – ebenfalls *keine* Lohnabschläge zu konstatieren sind.

Betrachtet man die Entwicklung nach 2004, also in den Jahren 2006 und 2008, so fällt auf, dass die *Löhne bei Neuanstellungen* von Schweizern und Ausländern *in den Zentralregionen* im Jahr 2006 im Vergleich zur Referenzgruppe um über 1.5% bzw. um fast 2% *gesunken* sind. Gleichzeitig ist zwar ebenfalls in den Grenzregionen eine leichte Abnahme von etwa 1% sowohl bei Schweizern als auch bei Ausländern zu vermerken; diese ist aber statistisch nicht signifikant. Im Jahr 2008 sind noch leicht stärkere Lohneffekte bei den Neueingestellten auszumachen: der Lohnabschlag bei den in den Zentralregionen neu eingestellten Schweizern und Ausländern beträgt in beiden Gruppen etwas *mehr als 2%*. Zudem erhöht sich bei den *in den Grenzregionen*

*neu eingestellten Ausländern* der Lohnabschlag im Vergleich zur Referenzgruppe zwischen 2004 und 2008 statistisch signifikant um mehr als 2% und erreicht im Jahr 2008 somit über 4%.<sup>104</sup>

Wie können diese Ergebnisse interpretiert werden? Die Tatsache, dass bereits 2004 ein Lohnabschlag bei Neuanstellungen von Ausländern festzustellen ist, jedoch nur in den Grenzregionen, deutet darauf hin, dass die Möglichkeit der Beschäftigung von Grenzgängern und die ersten Auswirkungen der Personenfreizügigkeit im Jahr 2004 in den Grenzregionen bereits zu beobachten waren. Die Konkurrenz der ausländischen Arbeitskräfte wirkte sich damals aber noch nicht sichtbar auf die Löhne bei Neuanstellungen von Schweizern aus. In den Jahren 2006 und 2008 schwappte dieser *Effekt der Personenfreizügigkeit* auf die Löhne von neu angestellten Schweizern und Ausländern in den Zentralregionen über. Wie aus der Diskussion der Ergebnisse in Tabelle 5 bereits ersichtlich wurde, kann weitgehend ausgeschlossen werden, dass diese Entwicklung auf die Veränderung der Konjunkturlage zurückzuführen ist: der Effekt besteht und ist statistisch signifikant sowohl im Boomjahr 2006 als auch zu Beginn des Konjunkturabschwungs im Jahr 2008.

Unsere Ergebnisse stehen damit *grosso modo* im Einklang mit den Resultaten einer früheren Querschnittsbetrachtung anhand der LSE des Jahres 2002 (vgl. Flückiger 2005). In dieser wurde aufgezeigt, dass ein steigender Grenzgängeranteil oder generell ein steigender Anteil ausländischer Arbeitskräfte am Beschäftigtenstand Druck auf das Lohnniveau in den entsprechenden Kantonen und Branchen ausübt. Wenngleich dieser Effekt auf den Bruttostundenlohn bei einer Erhöhung des Ausländer- oder alternativ des Grenzgängeranteils um einen Prozentpunkt nur bei etwa minus 0.2% liegt, ist er auf dem 1%-Niveau signifikant (vgl. Flückiger 2005: 110). Dieses Ergebnis macht deutlich, dass zusätzlich verfügbare ausländische Arbeitskräfte tendenziell zu einer Lohnsenkung führen (vgl. Flückiger 2005: 111).

<sup>104</sup> Die bereits im Basisjahr 2004 vorhandene negative Differenz im Lohnniveau in Höhe von 1.95% weitete sich bis zum Jahr 2008 um nochmals 2.24% aus.

**Tabelle 6: Ergebnisse für die Gesamtwirtschaft, zweite Spezifikation**

Variable	Koeffizient <sup>+</sup>	t-Statistik	Signifikanz
<b>Dummy-Variablen für die Quantifizierung der Lohneffekte</b>			
Jahr 2006	2.09	3.30	0.001
Jahr 2008	5.71	9.18	0.000
Altanstellung Einheimische Grenzregion	0.56	1.24	0.216
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2006	0.35	0.56	0.575
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2008	-0.11	-0.18	0.855
Altanstellung Ausländer Zentralregion	0.65	1.66	0.096
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2006	-0.26	-0.46	0.645
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2008	-0.70	-1.20	0.231
Altanstellung Ausländer Grenzregion	-0.33	-0.60	0.549
Altanstellung Ausländer Grenzregion 2006	0.18	0.22	0.825
Altanstellung Ausländer Grenzregion 2008	-0.18	-0.21	0.831
Neuanstellung Einheimische Zentralregion	-0.43	-1.01	0.314
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2006	-1.55	-2.52	0.012
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2008	-2.18	-3.54	0.000
Neuanstellung Einheimische Grenzregion	-0.88	-1.64	0.102
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2006	-1.14	-1.58	0.115
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2008	-1.42	-1.68	0.093
Neuanstellung Ausländer Zentralregion	-0.24	-0.38	0.701
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2006	-1.83	-2.12	0.034
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2008	-2.35	-2.75	0.006
Neuanstellung Ausländer Grenzregion	-1.95	-3.17	0.002
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2006	-1.33	-1.54	0.124
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2008	-2.24	-2.44	0.015
<b>Persönliche Eigenschaften</b>			
Alter	2.10	78.01	0.000
Alter <sup>2</sup> x 10 <sup>-2</sup>	-2.92	-63.48	0.000
Dienstjahre	0.50	20.33	0.000
Dienstjahre <sup>2</sup> x 10 <sup>-2</sup>	-0.68	-9.11	0.000
<i>Ausbildungsniveau (Referenzgruppe: Universität)</i>			
Fachhochschule	-9.40	-14.96	0.000
Höhere Berufsausbildung	-14.39	-25.53	0.000
Lehrerpatent	-9.25	-8.29	0.000
Matura	-17.30	-20.22	0.000
Abgeschlossene Berufsausbildung	-22.18	-35.73	0.000
Unternehmensinterne Berufsausbildung	-27.10	-36.30	0.000
Obligatorische Schule	-29.62	-44.04	0.000
Andere Ausbildungsabschlüsse	-24.51	-26.97	0.000
Ausbildungsabschluss unbekannt	-18.42	-16.66	
Männlich	12.52	63.94	0.000
<i>Zivilstand (Referenzgruppe: Ledig)</i>			
Verheiratet	2.28	24.38	0.000
Anderer Zivilstand	0.72	6.84	0.000

<b>Arbeitsplatzbezogene Eigenschaften</b>			
Beschäftigungsgrad	-0.53	-1.20	0.230
<i>Anforderungsniveau (Referenzgruppe: Höchst anspruchsvoll)</i>			
Selbstständiges und qualifiziertes Arbeiten	-15.51	-20.78	0.000
Berufs- und Fachkenntnisse	-23.21	-25.11	0.000
Einfache und repetitive Tätigkeiten	-34.06	-37.64	0.000
<i>Berufliche Stellung (Referenzgruppe: Oberstes Kader)</i>			
Mittleres Kader	-3.70	-5.17	0.000
Unteres Kader	-12.65	-18.86	0.000
Unterstes Kader	-17.47	-22.80	0.000
Ohne Kaderfunktion	-21.00	-30.04	0.000
<i>Lohnform (Referenzgruppe: Zeitlohn)</i>			
Prämienlohn	4.67	3.52	0.000
Lohn mit Provisionsanteil	8.79	12.65	0.000
Akkordlohn	0.92	0.46	0.646
<i>Lohnvereinbarung (Referenzgruppe: Verbandsvertrag)</i>			
Firmen- oder Hausvertrag	-3.10	-3.74	0.000
Öffentlich-rechtlich	1.47	1.30	0.195
Nur Einzelarbeitsvertrag	0.27	0.89	0.373
<b>Unternehmensbezogene Eigenschaften</b>			
Öffentlicher Sektor	-0.08	-0.07	0.942
Firmengrösse	2.88	27.25	0.000
<b>Regressionsstatistik</b>			
Anzahl Beobachtungen	4,335,667		
$R^2$	0.6521		

+ Die Koeffizientenwerte sind aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit mit 100 multipliziert; sie spiegeln deshalb Prozentangaben wider.

Quelle: LSE 2004, 2006 und 2008; eigene Berechnungen.

Die bisherigen Regressionsergebnisse offenbaren, dass die Personenfreizügigkeit mit der EU keinen homogenen Einfluss auf die Löhne in der Schweiz hatte. Im Jahre 2004 wirkte sie dämpfend auf die Löhne bei Neuanstellungen von Ausländern in den Grenzregionen. In den Jahren 2006 und 2008 breiteten sich die Effekte auf die Löhne bei Neuanstellungen von Schweizern und Ausländern in den Zentralregionen aus. Bis zum Jahr 2008 scheinen jedoch die Löhne der Altangestellten von der Personenfreizügigkeit kaum tangiert zu sein. Dies schliesst nicht aus, dass die durchschnittliche Lohnzuwachsrate von weniger als 6% im gesamten Betrachtungszeitraum von vier Jahren, der weitgehend in eine konjunkturelle Boomphase fiel, *ohne* Personenfreizügigkeit höher ausgefallen wäre (vgl. Stalder 2008: 17-19, Stalder 2010: 22).<sup>105</sup> Diese Aussage verstärkt sich, wenn ins Kalkül gezogen wird, dass die Anzahl Kontrollen im Rahmen der FlaM seit dem

<sup>105</sup> „Lohndämpfende Effekte der Zuwanderung könnten auch dadurch überdeckt werden, dass die Zuwanderung stärker in Branchen mit wachsender Arbeitskräftenachfrage und damit tendenziell steigenden Löhnen erfolgte“ (seco 2010: 69).

Jahr 2004 sukzessive ausgebaut wurden (vgl. PVK 2010: 12). Sowohl die steigende Arbeitsnachfrage in konjunkturellen Aufschwungphasen als auch der abschreckende Effekt einer steigenden Kontrollintensität gegen Lohnunterbietung sollten sich *ceteris paribus* positiv auf die Löhne auswirken.

Da die zuletzt verwendete, zweite Spezifikation offenbar vorhandene Interaktionseffekte zwischen den drei Dimensionen Neuanstellung/Altanstellung, Einheimischer/Ausländer und Grenzregion/Zentralregion einfängt, kann diese als die methodisch korrekte angesehen werden und wird somit für die weiteren Analysen in den Kapiteln 5.2 und 5.3 zugrundegelegt.

## 5.2 Ergebnisse für verschiedene Branchen

Analysen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene können erhebliche branchenspezifische Unterschiede verdecken, welche erst durch getrennte Branchenanalysen identifiziert werden können. In diesem Kapitel werden deshalb die Analysen von Kapitel 5.1 in Form der zweiten Spezifikation (mit Interaktionen) für alle 26 Branchengruppen, so wie sie aus den Wirtschaftsklassen in der LSE gebildet sind (vgl. Tabelle 7), getrennt vorgenommen. Der Übersichtlichkeit wegen werden aber nur noch die für unsere Fragestellung zentralen Koeffizientenwerte der Dummy-Variablen dargestellt, welche zur Quantifizierung der Lohneffekte der Personenfreizügigkeit verwendet werden.

**Tabelle 7: Definition der Branchengruppen**

Branche	Wirtschaftsabteilungen
Gartenbau	1
Forstwirtschaft	2
Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	10-14
Nahrungsmittelindustrie (Herstellung von Nahrungsmitteln, Getränken und Tabakverarbeitung)	15, 16
Textilindustrie (Herstellung von Textilien und Bekleidung, einschliesslich Lederwaren und Schuhe)	17-19
Be- und Verarbeitung von Holz	20
Papier- und Karton-, Verlags- und Druckgewerbe	21, 22
Chemische Industrie (einschliesslich Kokerei und Mineralölverarbeitung)	23, 24
Herstellung von Gummi-, Kunststoffwaren und sonstigen Produkten aus nichtmetallischen Mineralien	25, 26
Metallbe- und -verarbeitung	27, 28
Maschinenindustrie (Maschinenbau und Fahrzeugbau)	29, 34, 35
Elektrotechnische und Elektronikindustrie (einschliesslich Feinmechanik, Optik und Uhren)	30-33
Sonstiges verarbeitendes Gewerbe	36, 37

Energie- und Wasserversorgung	40, 41
Baugewerbe	45
Handel und Reparatur	50-52
Gastgewerbe	55
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	60-64
Kredit- und Versicherungsgewerbe	65-67
Immobilienwesen und Vermietung	70, 71
Informatikdienste, Erbringung von Dienstleistungen für Unternehmen	72, 74
Forschung und Entwicklung	73
Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung, Sozialversicherungen	75
Unterrichtswesen	80
Gesundheits- und Sozialwesen	85
Sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen	90-93

In Tabelle 8 kann sehr leicht erkannt werden, dass die allgemeine Lohnentwicklung bei der Referenzgruppe der in den Zentralregionen alt angestellten Schweizer in fast allen Branchen zwischen 2004 und 2008 positiv verlaufen ist. Die Ausnahmen an Branchen, bei denen für die Referenzgruppe kein statistisch signifikanter Lohnrend erkennbar ist, sind die Energie- und Wasserversorgung, der Bereich Immobilien und Vermietung, der Bereich Forschung und Entwicklung, das Unterrichtswesen<sup>106</sup> und die Sonstigen Dienstleistungen. In allen anderen Branchen sind die Löhne für die Referenzgruppe angestiegen, wobei in den allermeisten erst und nur in den Daten für das Jahr 2008 erkennbar, so z.B. im Gartenbau, im Bergbau, in der Nahrungsmittelindustrie, in der Textilindustrie, beim Papier-, Verlags- und Druckgewerbe, in der Chemischen Industrie, der Elektrotechnischen und Elektronikindustrie, im Gastgewerbe,<sup>107</sup> beim Verkehr und der Nachrichtenübermittlung, bei den Informatikdiensten, in der Öffentlichen Verwaltung und im Gesundheits- und Sozialwesen. In einigen wenigen Branchen haben sich die Löhne auch bereits im Jahr 2006 signifikant nach oben bewegt. Zu diesen zählen die Forstwirtschaft, die Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren, die Metallbe- und -verarbeitung, die Maschinenindustrie, das Baugewerbe sowie das Kredit- und Versicherungsgewerbe. Letzteres verzeichnete mit über 6% im Jahr 2006 bzw. über 11% im Jahr 2008 jeweils die höchsten Lohnzuwachsrate aller Branchen im Vergleich zum Referenzjahr 2004.

<sup>106</sup> Der vom Dachverband der Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) immer wieder beklagte Nachholbedarf bei den Löhnen im Lehrerberuf im Vergleich zu anderen Berufsleuten mit gleichwertiger Ausbildung und vergleichbaren Arbeitsanforderungen (vgl. aktuell LCH 2010 basierend auf einer vom LCH in Auftrag gegebenen Salärvergleichsstudie von PricewaterhouseCoopers 2010) kann mit Hilfe unserer Analysen zwar nicht direkt bestätigt werden. Die Ergebnisse zeigen aber auf, dass die Löhne im Unterrichtswesen im Zeitraum zwischen 2004 und 2008 für die Referenzgruppe der alt angestellten Schweizer in den Zentralregionen während dieser weitgehenden Boomphase stagniert haben.

<sup>107</sup> Die Stagnation der allgemeinen Lohnentwicklung im Gastgewerbe im Jahr 2006 bei der Referenzgruppe der alt angestellten Schweizer in den Zentralregionen im Vergleich zum Basisjahr 2004 könnte damit zusammenhängen, dass die Mindestlöhne in den Gesamtarbeitsverträgen (GAV) des Gastgewerbes zwischen 1998 und 2004 um über 30% angehoben wurden (vgl. Oesch/Rieger 2006: 233). Im Jahr 2008 allerdings ist erneut ein Lohnwachstum (Lohnaufschlag von fast 3% im Vergleich zur Basisperiode 2004) festzustellen.

Ein tieferer Blick in die Ergebnisse für die einzelnen Branchen fördert für das Basisjahr 2004 sowie für die Lohnentwicklung über das Jahr 2006 bis zum Jahr 2008 folgende Fakten für die verschiedenen Beschäftigtengruppen jeweils im Vergleich zur Referenzgruppe der Altanstellungen bei Einheimischen in den Zentralregionen zutage:

- Die Beschäftigtengruppe der *alt angestellten Einheimischen in den Grenzregionen* weist im Jahr 2004 höhere Löhne in den Branchen Bergbau, Nahrungsmittelindustrie, Chemische Industrie, Sonstiges Verarbeitendes Gewerbe, Energie- und Wasserversorgung sowie im Baugewerbe und geringere Löhne nur in der Textilindustrie auf. Während der Lohnabschlag in der Textilindustrie in den Grenzregionen gut 3% beträgt, bewegen sich die Lohnaufschläge zwischen knapp 2% im Baugewerbe, 7% in der Chemischen Industrie<sup>108</sup> und immerhin 11.5% bei der Energie- und Wasserversorgung. Die *Lohnentwicklung* in den Jahren 2006 und 2008 unterscheidet sich in keiner einzigen Branche von derjenigen der Referenzgruppe. Damit blieben die Relationen zwischen den Löhnen der alt angestellten Einheimischen in den Grenzregionen im Vergleich zu denjenigen in den Zentralregionen im Zuge der Einführung und Ausweitung der Personenfreizügigkeit in allen Branchen *extrem stabil*.
- Die Beschäftigtengruppe der *alt angestellten Ausländer in den Zentralregionen* weist im Jahr 2004 höhere Löhne im Kredit- und Versicherungsgewerbe im Ausmass von 4% sowie bei den Informatikdiensten im Ausmass von gut 4.5% und niedrigere Löhne in der Nahrungsmittelindustrie, im Baugewerbe, im Gastgewerbe sowie bei den Sonstigen Dienstleistungen auf, und zwar im Ausmass von knapp 2% beim Baugewerbe bis über 6% in der Nahrungsmittelindustrie. Die Lohnentwicklung unterscheidet sich im Zeitverlauf nur in zwei Branchen von derjenigen der Referenzgruppe: Zum einen sind im Baugewerbe von 2004 bis 2006 die Löhne der alt angestellten Ausländer in den Zentralregionen mit über 2% sichtbar stärker gestiegen als diejenigen der Referenzgruppe. Im Jahr 2008 jedoch zeigt sich, dass im betrachteten Segment keine Differenz mehr zur Vergleichsgruppe in der (kumulativen) Lohnentwicklung zu vermerken ist, was bedeutet, dass die Lohnentwicklung zwischen 2006 und 2008 wieder zuungunsten der alt angestellten Ausländer in den Zentralregionen verlaufen ist. Zum anderen ist neu sowohl im Jahr 2006 als auch im Jahr 2008 beim Gartenbau ein Lohnabschlag bei den alt angestellten Ausländern in den Zentralregionen von über 4% bzw. von über 4.5% zu vermerken. Den-

<sup>108</sup> Die signifikanten Lohnaufschläge bei der Chemischen Industrie in den Grenzregionen überraschen nicht, wenn man sich die Lage der Firmensitze der grossen Unternehmen und deren Forschungs- und Entwicklungs- sowie der Produktionsstandorte in der Schweiz vergegenwärtigt.

noch blieben die *Lohnrelationen* insgesamt betrachtet auch zwischen den alt angestellten Ausländern und den alt angestellten Einheimischen in den Zentralregionen im Zuge der Einführung und Ausweitung der Personenfreizügigkeit wiederum *weitgehend konstant*.

- Für die Beschäftigtengruppe der *alt angestellten Ausländer in den Grenzregionen* ist im Jahr 2004 im Vergleich zur Referenzgruppe ein abwechslungsreiches Bild zu erkennen. Während in vielen Branchen keine signifikanten Lohnunterschiede gemessen werden, zeigen die vorhandenen Lohndifferenzen zur Referenzgruppe sowohl nach oben als auch nach unten. Signifikante Lohnabschläge in den Grenzregionen erhalten die alt angestellten Ausländer im Gartenbau, in der Textilindustrie, bei der Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren, in der Metallbe- und -verarbeitung, in der Elektrotechnischen und Elektronikindustrie sowie im Baugewerbe. Die Lohnabschläge variieren zwischen gut 2% beim Baugewerbe bis über 12% in der Textilindustrie. Signifikante Lohnaufschläge erhalten die entsprechenden Beschäftigten in den Grenzregionen in der Chemischen Industrie im Ausmass von über 6%, bei der Energie- und Wasserversorgung im Umfang von mehr als 11%, im Kredit- und Versicherungsgewerbe im Ausmass von knapp 4% und im Gesundheits- und Sozialwesen in Höhe von gut 2%. Auch bei dieser Inspektionsgruppe *verändern sich* die bereits im Jahr 2004 ausgemachten *Lohnunterschiede* in der Folgezeit *interessanterweise in keiner einzigen Branche*.
- Bei der Beschäftigtengruppe der *neu angestellten Schweizer in den Zentralregionen* weist lediglich der Gartenbau im Basisjahr einen Lohnzuschlag gegenüber der Referenzgruppe von fast 3% auf. In den Branchen Handel und Reparatur, Gastgewerbe sowie Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung und Sozialversicherungen hingegen werden Lohnabschläge im Umfang von knapp 2% bis über 3% realisiert. Wie bereits in Kapitel 5.1 ausgeführt sind Lohnabschläge bei Neuanstellungen im Vergleich zu Altanstellungen üblich und ökonomisch problemlos erklärbar; derartige Unterschiede in den Lohnniveaus sind grundsätzlich nicht als Auswirkungen der Personenfreizügigkeit zu betrachten. Viel relevanter für die Abschätzung der Lohneffekte resultierend aus der Personenfreizügigkeit ist die *Entwicklung* der Lohnabschläge über die Zeit. Signifikante Lohneinbussen bei Neuanstellungen mussten Schweizer in den Zentralregionen erstmals in den Jahren 2006 und 2008 in der Textilindustrie, in der Maschinenindustrie sowie im Kredit- und Versicherungsgewerbe hinnehmen. Während sich diese in der Maschinenindustrie von knapp 3% im Jahr 2006 auf knapp 4% im Jahr 2008 ausweiteten, verringerten sie sich in der

Textilindustrie von über 8% im Jahr 2006 auf immer noch mehr als 6% im Jahr 2008 und von über 7% in 2006 auf unter 6% in 2008 im Kredit- und Versicherungsgewerbe.<sup>109</sup> Diese *Lohnabschläge* sind mit der Konjunkturlage nur schwerlich in Einklang zu bringen. Sie dürften vielmehr *durch die Personenfreizügigkeit bedingt* sein.

- Bei der Beschäftigtengruppe der *neu angestellten Schweizer in den Grenzregionen* ist das Lohnniveau im Ausgangsjahr der Analyse, 2004, in den Branchen Textilindustrie, Gastgewerbe, Öffentliche Verwaltung sowie Sonstige (öffentliche und persönliche) Dienstleistungen im Vergleich zur Referenzgruppe um zwischen knapp 4% bis knapp 8% tiefer. Wiederum muss angemerkt werden, dass Lohnabschläge bei Neuanstellungen grundsätzlich nicht als Auswirkungen der Personenfreizügigkeit zu betrachten sind. Auffallend sind die Lohnaufschläge bei einer Neuanstellung von Einheimischen in den Grenzregionen von über 4% bzw. über 7% im Vergleich zur Referenzgruppe der alt angestellten Schweizer in den Zentralregionen in der Forstwirtschaft sowie wiederum in der Energie- und Wasserversorgung. Betrachtet man schliesslich die Entwicklung der Löhne in diesem Beschäftigtensegment über die Zeit, so stellt man fest, dass sie im Jahr 2006 in der Forstwirtschaft um fast 12% ungünstiger ausfiel als in der Referenzgruppe; diese Differenz wurde aber im Jahr 2008 wieder vollständig ausgeglichen.<sup>110</sup> Nur eine Branche, die Metallbe- und -verarbeitung, weist im Jahr 2008 eine um knapp 4% ungünstigere Lohnentwicklung bei Neuanstellungen von Schweizern in den Grenzregionen auf als es für die Referenzgruppe der Fall ist. Dies dürfte in erster Linie die Konjunkturlage widerspiegeln und *nicht durch die Personenfreizügigkeit verursacht* sein.
- Bei der Beschäftigtengruppe der *neu angestellten Ausländer in den Zentralregionen* sind in der Basisperiode negative Lohndifferenzen zur Vergleichsgruppe zu beobachten im Gartenbau, in der Nahrungsmittelindustrie, beim Baugewerbe, im Handel und Reparaturgewerbe, beim Gastgewerbe, im Unterrichtswesen und bei den Sonstigen Dienstleistungen. Diese reichen von knapp 3% im Baugewerbe oder beim Handel und dem Reparaturgewerbe bis zu fast 11% im Gartenbau. Die Lohnabschläge verändern sich in diesen Branchen im Zeitverlauf jedoch nicht. Allerdings tauchen im Jahr 2008 erstmals auch negative Lohndifferenzen zur Vergleichsgruppe bei der Metallbe- und -verarbeitung sowie in der Maschinenindustrie in Höhe von über 3% bzw. fast 4% auf. Die Zahlen für 2008 dürften wiederum in erster Linie die Konjunkturlage widerspiegeln.

<sup>109</sup> Wengleich es keine statistische Definition der missbräuchlichen Lohnunterbietung gibt (vgl. Graf 2009: 19), bedürfen Lohnabschläge z.B. bei den neu angestellten Einheimischen in den Zentralregionen in Höhe von 6% bis über 8% im Vergleich zur Referenzgruppe einer objektiven und nachvollziehbaren Begründung seitens der Arbeitgeber.

<sup>110</sup> Die Ergebnisse für die Forstwirtschaft sind aufgrund der kleinen Stichprobengrösse allerdings sehr vorsichtig zu interpretieren.

Es stellt sich natürlich die Frage, inwieweit die Lohnabschläge bei Neuanstellungen von Ausländern in Zentralregionen im Referenzjahr 2004 bereits durch die Personenfreizügigkeit bedingt sind. Obwohl Lohnabschläge bei Neuanstellungen durchaus zu erwarten sind (vgl. die Ausführungen in Kapitel 5.1), schliesst die Tatsache jedoch, dass sie bei neu angestellten Ausländern, kaum aber bei neu angestellten Schweizern zu beobachten sind, die Erklärung aus, dass die Lohnabschläge durch technologiebedingt besonders steile Lernkurven bei Neuangestellten in bestimmten Branchen zu begründen sind. Damit verbleiben grundsätzlich zwei plausible Erklärungsmuster: entweder sind die neu angestellten Ausländer bei den gleichen beobachtbaren Eigenschaften (inklusive dem Ausbildungsniveau, der ausgeübten Tätigkeit, dem Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes, der beruflichen Stellung usw.) sichtbar weniger produktiv als die neu angestellten Schweizer (z.B. wegen ihrer fehlenden Sprachkenntnisse), oder es besteht ein spürbarer Lohndruck bei den neu angestellten Ausländern. Die verfügbaren Daten erlauben es leider nicht, diese Frage abschliessend zu beantworten. Unseres Erachtens sind die hier dokumentierten Lohneinbussen der Ausländer allenfalls teilweise durch gegebenenfalls vorhandene, auf die Arbeitsproduktivität negativ wirkende und in den LSE-Daten nicht (adäquat) abgebildete Charakteristika dieser Beschäftigtengruppe (sog. „unobservables“) zurückzuführen. Damit hat die *Personenfreizügigkeit bereits im Jahr 2004* mit hoher Wahrscheinlichkeit *Lohndruck* auf die neu angestellten Ausländer in den Zentralregionen ausgeübt.

- Bei der Beschäftigtengruppe der *neu angestellten Ausländer in den Grenzregionen* ist sogar in der Mehrzahl der Branchen (14) bereits im Jahr 2004 ein signifikant negativer Lohnunterschied zur Referenzgruppe festzuhalten. Dieser bewegt sich zwischen rund 4% im Baugewerbe, im Handel und Reparaturgewerbe, im Gastgewerbe sowie beim Verkehr und der Nachrichtenübermittlung über ca. 6% im Sonstigen Verarbeitenden Gewerbe und dem Unterrichtswesen bis hin zu etwa 10% im Gartenbau und dem Segment Immobilienwesen und Vermietung auf sogar rund 16% in der Textilindustrie und in der Forstwirtschaft.<sup>111</sup> Während diese Lohnabschläge bei allen Branchen zeitstabil bleiben, treten im Jahr 2006 erstmals ebenfalls in der Nahrungsmittelindustrie Lohnabschläge von fast 4% und im Jahr 2008 zudem in der Elektrotechnischen und Elektronikindustrie von 5.5% auf; Letztere sollten wiederum primär konjunkturbedingt sein.<sup>112</sup> In Bezug auf die Frage, inwieweit die *Lohnabschläge* bei Neuanstellungen von Ausländern in den Grenzregionen

<sup>111</sup> Wiederum sind die Ergebnisse für die Forstwirtschaft aufgrund der kleinen Stichprobengrösse mit Vorsicht zu interpretieren.

<sup>112</sup> Die zwar im Jahr 2008 schon leicht sinkende Umsatzentwicklung in der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (MEM-Branche) sowie die nach wie vor überdurchschnittliche Kapazitätsauslastung im Jahr 2008 (vgl. Swissmem 2010: 15–16) kann wohl kaum als alleinige Erklärung für den auffälligen Lohnabschlag bei den Neueinstellungen von ausländischen Arbeitskräften in den Grenzregionen dienen.

*im Referenzjahr 2004 bereits durch die verbesserte Personenfreizügigkeit bedingt sind, gelten die gleichen Bemerkungen wie im vorherigen Spiegelpunkt diskutiert.*

Die Desaggregation der Lohndaten nach Branchen liefert ein differenziertes Bild von den Auswirkungen des freien Personenverkehrs mit den EU17/EFTA-Mitgliedstaaten auf die Löhne und die Lohnentwicklung der betrachteten Beschäftigtengruppen zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Prozesses in der Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes im Vergleich zur Referenzgruppe der alt angestellten Schweizer in den Zentralregionen. Grosso modo lassen sich dennoch drei zentrale Aussagen ableiten:

- Die bei den beiden Beschäftigtengruppen der *neu angestellten Ausländer in den Zentralregionen* einerseits sowie der *neu angestellten Ausländer in den Grenzregionen* andererseits bereits im Basisjahr 2004 gemessenen signifikanten Lohnabschläge bei sieben bzw. 14 der 26 Branchen scheinen ihre Begründung zumindest teilweise im bereits zu diesem Zeitpunkt wirkenden FZA zu finden.
- Sofern signifikante Abweichungen zur Lohnentwicklung der Referenzgruppe der alt angestellten Einheimischen in den Zentralregionen über die Zeit gemessen werden, nehmen diese fast immer die Form von *Lohnabschlägen* an. Diese tauchen zwar etwa gleich oft in den Grenz- und in den Zentralregionen auf, jedoch häufiger bei den *Neueinstellungen* und bei den *Einheimischen*. Auffällig sind die Lohneinbussen in der Textilindustrie, in der Maschinenindustrie sowie im Kredit- und Versicherungsgewerbe bei den in den Zentralregionen neu eingestellten Schweizern. Nur in einem einzigen Fall verläuft die Lohnentwicklung günstiger als in der Vergleichsgruppe: Im Jahr 2006 konnten alt angestellte Ausländer in den Zentralregionen im Baugewerbe einen Lohnaufschlag von über 2% im Vergleich zur Lohnentwicklung bei der Referenzgruppe im selben Zeitraum verbuchen. Dieser ist aber im Jahr 2008 bereits nicht mehr vorhanden. Summa summarum verlief die Lohnentwicklung somit in den Jahren 2006 und 2008 tendenziell ungünstiger in denjenigen Gruppen, deren Löhne sensibler auf die Personenfreizügigkeit reagieren sollten als dies bei den alt angestellten Schweizern in den Zentralregionen der Fall ist. Besonders von Lohndruck betroffen sind die Neueinstellungen.
- Da Lohnabschläge, welche bereits im Basisjahr 2004 gemessen wurden, im Jahr 2008 weitgehend weiterhin bestehen und Lohndruck bei Neueinstellungen spürbar wird, waren die FlaM somit weder in der Lage, vorhandene Lohndifferenzen zur Referenzgruppe zu beseitigen noch zu verhindern, dass der mit der Personenfreizügigkeit einsetzende Arbeitsangebotsdruck zu Lohndruck bei Neueinstellungen führte.

Wenngleich das exakte Ausmass des durch die Personenfreizügigkeit mit der EU verursachten *Lohndrucks* nicht gemessen werden kann, da weitere Einflussfaktoren auf die Lohnentwicklung auch in diesem kurzen Zeitraum nicht gänzlich ausgeschlossen werden können, deuten diese drei Ergebnisse darauf hin, dass die Lohnentwicklung in der Schweiz – trotz Vorliegen einer weitgehenden Hochkonjunkturphase im Untersuchungszeitraum – *stark vom Arbeitsangebotsdruck aus den EU/EFTA-Staaten tangiert* wurde.

**Tabelle 8: Ergebnisse nach Branchen**

<i>Dummy-Variablen</i>	<i>Branche</i>	Gartenbau	Forstwirtschaft	Bergbau	Nahrungsmittel	Textil	Holz	Papier, Verlag	Chemie	Gummi, Kunststoff
Jahr 2006		1.08	6.14*	2.23	1.56	3.09	0.03	2.37	0.98	2.56*
Jahr 2008		3.13**	6.60**	5.87**	4.35**	5.45**	4.18**	3.84**	4.20*	5.80**
Altanstellung Einheimische Grenzregion		-0.92	2.33	4.47**	4.64**	-3.39*	2.30	-0.45	7.08**	-0.26
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2006		0.98	0.65	-2.55	-1.05	-1.61	-0.03	-2.64	1.07	0.63
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2008		3.07	0.04	-3.86	-0.60	-0.84	-0.55	1.58	-0.12	0.60
Altanstellung Ausländer Zentralregion		-1.29	6.26	-0.38	-6.16**	-1.74	-0.79	-1.44	0.94	-0.40
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2006		-4.24*	2.92	-1.24	-1.25	-0.38	2.65	0.74	0.36	0.08
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2008		-4.58*	-6.58	-2.31	0.11	-0.69	-0.30	0.39	1.86	-0.50
Altanstellung Ausländer Grenzregion		-5.61**	-6.90	0.25	-4.22	-12.33**	0.98	-2.60	6.38**	-3.93**
Altanstellung Ausländer Grenzregion 2006		-2.81	-2.28	-2.41	-0.96	-1.23	1.08	-2.23	1.07	-0.49
Altanstellung Ausländer Grenzregion 2008		-0.74	4.07	-3.53	0.13	2.75	-2.32	1.05	0.18	-0.10
Neuanstellung Einheimische Zentralregion		2.95*	5.05	-2.16	-0.31	1.62	-1.65	-1.02	0.93	-0.71
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2006		0.17	-9.22	0.27	0.70	-8.07*	0.07	-0.64	-0.07	-0.63
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2008		0.33	-2.69	-0.20	0.72	-6.36*	0.01	-1.49	-2.03	-0.56
Neuanstellung Einheimische Grenzregion		2.73	4.41*	-1.10	1.23	-7.68*	-1.49	-0.76	2.53	-1.38
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2006		0.04	-11.86**	-6.52	-3.45	3.79	0.92	-1.37	-0.33	-2.05
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2008		0.10	0.64	-2.94	-0.59	0.15	3.00	-2.90	0.59	-1.50
Neuanstellung Ausländer Zentralregion		-10.88**	1.53	-6.82	-7.35**	-6.42	2.16	1.09	3.65	0.92
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2006		-0.90	n/v	5.13	-1.40	-1.30	-5.27	-3.41	-0.40	-3.13
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2008		-5.14	-14.94	3.98	-1.78	-1.75	-3.70	-6.51	0.05	-1.83
Neuanstellung Ausländer Grenzregion		-9.98**	-15.70*	-5.21	-5.47	-16.50**	-0.85	-8.18**	1.60	-6.75**
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2006		-5.89	n/v	-3.24	-3.79*	-0.94	-0.64	-0.27	-2.63	0.50
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2008		-3.53	6.89	0.04	-4.25	3.23	-2.89	0.72	5.76	0.82
<b>Regressionsstatistik</b>										
Anzahl Beobachtungen		32,072	4,718	6,722	94,447	25,435	24,133	82,972	118,799	65,100
$R^2$		0.6102	0.5830	0.5810	0.6546	0.6598	0.4764	0.3989	0.7256	0.6650

\*/\*\* auf dem 5%/1% Signifikanzniveau.

n/v: Koeffizient mangels Beobachtungen nicht verfügbar.

**Tabelle 8: Ergebnisse nach Branchen (Fortsetzung)**

<i>Dummy-Variablen</i>	<i>Branche</i>	Metall	Maschinen	Elektrotechnik	Sonstiges Ver. Gew.	Energie, Wasser	Baugewerbe	Handel, Reparatur	Gastgewerbe	Verkehr, Nachricht
Jahr 2006		2.42**	2.10*	0.68	1.40	2.26	1.35*	1.16	1.08	2.70
Jahr 2008		5.92**	6.85**	6.97**	4.27**	5.33	5.14**	4.49**	2.94**	5.84**
Altanstellung Einheimische Grenzregion		0.93	0.42	-0.26	4.33**	11.48**	1.81*	-0.40	-0.81	-0.80
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2006		-1.22	0.45	4.14	0.08	-4.19	0.13	0.59	-0.09	0.18
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2008		-1.30	-1.60	1.36	-0.60	-3.05	-0.75	0.60	-1.83	0.36
Altanstellung Ausländer Zentralregion		-0.58	0.06	0.18	0.17	4.10	-1.88**	-0.36	-2.93**	-0.60
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2006		-0.67	0.02	0.93	-0.08	-3.65	2.43**	0.85	0.07	-1.64
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2008		-0.17	-0.93	0.13	-0.41	-0.65	-0.40	0.51	0.35	-0.37
Altanstellung Ausländer Grenzregion		-4.37**	-2.78	-3.80*	0.27	11.37**	-2.23**	-0.55	-1.45	-3.38
Altanstellung Ausländer Grenzregion 2006		-1.33	0.66	4.25	-0.62	-2.71	1.61	1.06	-0.22	-1.42
Altanstellung Ausländer Grenzregion 2008		-0.89	-3.64	1.41	-6.06	-1.46	0.58	0.99	0.16	-0.34
Neuanstellung Einheimische Zentralregion		-0.20	0.05	-3.13	-2.12	-3.40	-1.14	-1.62*	-2.93**	-2.68
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2006		-0.49	-2.67**	2.33	-0.23	1.29	-0.45	-0.42	-0.22	-1.92
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2008		-2.17	-3.69**	0.20	0.76	3.17	0.74	-1.01	-0.15	-2.03
Neuanstellung Einheimische Grenzregion		-0.73	-0.82	-2.33	0.75	7.10*	-1.65	-1.02	-3.89**	-1.24
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2006		-3.15	-1.94	1.34	-0.82	-1.45	0.13	-0.13	-1.72	-2.56
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2008		-3.75*	-1.80	-1.47	0.05	-2.06	0.04	-1.41	0.71	-4.08
Neuanstellung Ausländer Zentralregion		-2.07	0.20	-0.55	0.07	-12.33	-2.87**	-2.63*	-6.06**	-2.69
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2006		-0.68	-0.98	1.88	-2.50	5.60	-1.00	-0.77	-1.03	-2.22
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2008		-3.18*	-3.94*	2.71	-0.36	9.89	-0.17	-2.48	0.25	-4.17
Neuanstellung Ausländer Grenzregion		-7.48**	-10.72**	-3.13	-5.78**	6.00	-3.56**	-4.24**	-4.20**	-4.47*
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2006		-4.04	2.90	-1.21	4.08	-0.92	0.83	0.15	-0.85	0.29
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2008		-1.46	1.87	-5.48*	-1.13	-3.70	-0.55	-1.48	-1.26	-1.72
<b>Regressionsstatistik</b>										
Anzahl Beobachtungen		108,917	176,079	239,052	36,463	40,882	151,705	660,530	110,597	426,397
$R^2$		0.6096	0.6576	0.7065	0.5896	0.7041	0.5105	0.6059	0.4345	0.6092

\*/\*\* auf dem 5%/1% Signifikanzniveau.

**Tabelle 8: Ergebnisse nach Branchen (Fortsetzung)**

<i>Dummy-Variablen</i>	<i>Branche</i>	Kredit, Versicher.	Immobilien, Vermietung	Informatik	Forschung, Entwicklung	Öffentliche Verwaltung	Unterrichts- wesen	Gesundheit	Sonstige DL
Jahr 2006		6.27**	0.83	0.87	2.81	1.96	-1.33	0.38	-0.52
Jahr 2008		11.29**	1.80	4.51**	2.92	4.87**	2.99	2.33**	1.10
Altanstellung Einheimische Grenzregion		0.62	0.10	-0.32	-6.11	0.27	-0.28	0.83	-0.40
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2006		0.81	-0.22	1.13	-0.73	-0.83	2.40	1.00	0.81
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2008		0.42	0.59	0.93	1.03	0.34	-0.84	0.34	1.13
Altanstellung Ausländer Zentralregion		3.97**	-2.21	4.59**	4.92	-2.30	-1.40	0.96	-4.52*
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2006		-0.44	-1.13	0.57	4.04	0.96	0.48	0.12	1.68
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2008		1.70	-1.07	0.57	0.39	0.86	2.07	-0.15	1.62
Altanstellung Ausländer Grenzregion		3.90**	-2.39	0.21	-6.31	-2.98	-2.17	2.33**	-2.65
Altanstellung Ausländer Grenzregion 2006		1.29	-0.76	3.52	0.24	-1.40	2.18	0.25	2.08
Altanstellung Ausländer Grenzregion 2008		2.18	-0.48	2.83	3.82	1.44	-1.46	0.20	1.42
Neuanstellung Einheimische Zentralregion		-1.20	-0.70	-0.55	-3.36	-3.33*	-1.75	-0.13	-2.64
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2006		-7.38**	-0.38	-0.05	3.80	-0.43	2.26	-0.74	0.99
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2008		-5.59*	-2.13	-2.11	1.27	-0.91	2.67	-0.15	0.16
Neuanstellung Einheimische Grenzregion		-2.24	-1.08	-0.37	-4.41	-5.30**	-1.63	-1.28	-6.08**
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2006		-2.08	-0.87	-0.12	-1.35	1.13	3.28	0.82	4.20
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2008		-2.04	-0.61	-0.65	-0.62	2.77	4.14	-0.52	4.96
Neuanstellung Ausländer Zentralregion		-0.32	-0.80	1.21	-1.91	-1.54	-5.53**	-0.01	-5.53*
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2006		-8.39	-3.77	1.64	0.09	-5.39	2.74	-0.40	1.89
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2008		0.15	-7.62	0.24	1.96	-1.47	2.45	-0.60	0.30
Neuanstellung Ausländer Grenzregion		0.41	-9.91*	0.26	-5.89	-1.30	-5.60*	-1.21	-4.69
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2006		-1.35	-0.96	-0.43	-1.49	1.78	3.73	0.55	4.89
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2008		-0.80	5.02	-1.44	2.11	-1.81	-0.18	-0.15	4.02
<b>Regressionsstatistik</b>									
Anzahl Beobachtungen		331,183	39,074	275,956	20,272	204,382	364,102	554,979	140,699
$R^2$		0.6794	0.5723	0.6324	0.6657	0.7327	0.6025	0.5966	0.6106

\*/\*\* auf dem 5%/1% Signifikanzniveau.

Die Koeffizientenwerte sind aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit mit 100 multipliziert; sie spiegeln deshalb Prozentangaben wider.

Quelle: LSE 2004, 2006 und 2008; eigene Berechnungen.

An dieser Stelle scheint es sinnvoll, unsere Ergebnisse mit den – auf einer unterschiedlichen Datenbasis beruhenden – Erkenntnissen aus dem Bericht zur Umsetzung der FlaM für das Jahr 2008 zu vergleichen (vgl. seco 2009d). In diesem Jahr wurden das Baugewerbe, das Gastgewerbe, der Personalverleih und die Reinigungsbranche<sup>113</sup> von der TPK Bund als Fokusbranchen festgelegt (vgl. seco 2009b, seco 2010: 28). Diese Branchen werden im Rahmen von arbeitsmarktlichen Kontrollen besonders beobachtet, um die Notwendigkeit von Massnahmen im Rahmen der FlaM zu prüfen, und es werden Informationen über die spezifische Branche auf verschiedene Art und Weise beschafft. Interessant ist, dass für diese *Fokusbranchen* in unseren Analysen *keine besonderen Auffälligkeiten in der Lohnentwicklung* festgestellt werden. Allerdings bleiben die im Basisjahr 2004 vor allem im Gastgewerbe gemessenen Lohnabschläge für eine ganze Reihe von Beschäftigtengruppen auch in der Folgezeit bestehen.<sup>114</sup> Dadurch, dass die im Jahr 2004 gemessenen Unterschiede im Lohnniveau in der Folgezeit zeitresistent bleiben, kann die Wirksamkeit der FlaM verschieden interpretiert werden: Entweder ist es als Erfolg der FlaM zu werten, dass sich die Lohnunterschiede nicht signifikant vergrössert haben, oder es ist als ein Misserfolg anzusehen, dass die FlaM es nicht ermöglicht haben, bestehende Differenzen verschiedener Beschäftigtengruppen im Lohnniveau zu demjenigen der Referenzgruppe zu beseitigen.

Im Jahr 2008 wurden seitens der TPK überproportional viele Lohnverstösse in der Öffentlichen Verwaltung, im Baunebengewerbe und im Branchenaggregat „Verarbeitendes Gewerbe“ (einschliesslich Bergbau, Industrie, Energie- und Wasserversorgung) registriert. Bei den PK kamen Unterbietungen von Mindestlöhnen besonders häufig im Überwachungs- und Sicherungsgewerbe sowie im Bauhauptgewerbe und im Branchenaggregat „Verarbeitendes Gewerbe“ vor (vgl. seco 2009d: 47). Es stellt sich die Frage, ob gerade in diesen Branchen in den LSE-Daten des Jahres 2008 ebenfalls grosse Lohnabschläge zur Referenzgruppe zu beobachten sind. Tabelle 9 zeigt die Lohnunterschiede der verschiedenen Beschäftigtengruppen im Vergleich zur Referenzgruppe für das Jahr 2008 für die einzelnen Branchengruppen.<sup>115</sup> Wie an verschiedenen Stellen dieses Berichts bereits erklärt, sind Lohnabschläge in einem gewissen Ausmass ökonomisch begründet; Lohnabschläge von *mehr als 5%* sind aber u.E. mit Faktoren wie Lernkurveneffekten und Sprachkenntnissen der neu eingestellten Ausländer schwer zu rechtfertigen. In solchen Fäl-

<sup>113</sup> Die beiden zuletzt genannten Bereiche (NOGA-Klassifikationen 74.5 und 74.7; vgl. BFS 2002a: 149–150) sind unter dem Branchenaggregat „Informatikdienste, Erbringung von Dienstleistungen für Unternehmen“ subsummiert (vgl. Tabelle 7). Diese uns seitens der LSE des BFS vorgegebene Zusammenfassung relativ heterogener Wirtschaftszweige könnte natürlich allfällig vorhandene Einzeleffekte überdecken. Die in der LSE nur erfasste 2-stellige NOGA-Klassifikation verhindert ohnehin die separate Identifikation dieser beiden sog. Gruppen auf der dritten Hierarchiestufe (vgl. BFS 2002b: 3).

<sup>114</sup> Wie bereits erwähnt, profitieren einzig alt angestellte Ausländer in den Zentralregionen im Baugewerbe im Jahr 2006 von einer besseren Lohnentwicklung im Vergleich zu den alt angestellten Schweizern in den Zentralregionen. Diese vorübergehende Besserstellung ist jedoch im Jahr 2008 wieder verschwunden.

<sup>115</sup> Die zugrundeliegende Spezifikation ist die gleiche wie in Tabelle 8 mit dem Unterschied, dass keine jahresspezifischen Dummy-Variablen eingesetzt werden, weil die Schätzung nur mit den Daten für das Jahr 2008 erfolgt.

len liegt vielmehr der Verdacht nahe, dass die Lohnabschläge *durch* den zusätzlichen Arbeitsangebotsdruck resultierend aus der *Personenfreizügigkeit bedingt* sind.

Die Ergebnisse in Tabelle 9 zeigen in Bezug auf den im FlaM-Bericht identifizierten Problembranchen Folgendes: In der Öffentlichen Verwaltung ist 2008 zwar eine negative Lohndifferenz zur Referenzgruppe für die neu angestellten Schweizer in Zentralregionen von 4.6% zu beobachten; diese ist aber grundsätzlich ökonomisch begründbar (vgl. Kapitel 5.1). Im Baugewerbe sind zwar Lohnabschläge bei den neu angestellten Ausländern in beiden Regionen zu beobachten, diese betragen aber nur etwa 3%. Da das Überwachungs- und Sicherungsgewerbe in der NOGA 2002 nicht separat ausgewiesen wird (vgl. BFS 2002a), kann hierzu aufgrund der Ergebnisse in Tabelle 9 keine Stellungnahme formuliert werden. Was die aggregierte Branchengruppe „Verarbeitendes Gewerbe“ anbelangt, sind in Tabelle 9 für neu eingestellte Ausländer in einigen Bereichen grosse Lohnabschläge festzustellen: Dies gilt vor allem für die Nahrungsmittelindustrie, die Textilindustrie und die MEM-Branche, nicht jedoch für die Energie- und Wasserversorgung. Aus Tabelle 9 ist aber auch ersichtlich, dass sichtbare Lohnabschläge im Vergleich zur Referenzgruppe nicht nur in den im FlaM-Bericht identifizierten Problembranchen zu beobachten sind:

- *Neu angestellte Ausländer* sehen sich *in beiden Regionen* mit auffälligen Lohnabschlägen konfrontiert im Gartenbau, in der Nahrungsmittelindustrie, in der Textilindustrie, im Papier-, Verlags- und Druckgewerbe, im Handel und Reparaturgewerbe und im Gastgewerbe.
- Neu angestellte Ausländer sehen sich *nur in den Grenzregionen* mit auffälligen Lohnabschlägen konfrontiert bei der Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren, bei der Metallbe- und -verarbeitung, in der Maschinenindustrie, in der Elektrotechnischen und Elektronikindustrie, bei der Forschung und Entwicklung und im Unterrichtswesen.
- Neu angestellte Ausländer sehen sich *nur in den Zentralregionen* mit auffälligen Lohnabschlägen konfrontiert beim Verkehr und der Nachrichtenübermittlung und im Bereich Immobilien und Vermietung.
- *Neu angestellte Einheimische* sehen sich in der Textilindustrie in den Grenzregionen und im Kredit- und Versicherungsgewerbe in den Zentralregionen mit auffälligen Lohnabschlägen konfrontiert.
- *Alt angestellte Ausländer* sehen sich in beiden Regionen mit auffälligen Lohnabschlägen konfrontiert wiederum im Gartenbau, nur in den Grenzregionen in der Textilindustrie und in der Maschinenindustrie sowie nur in den Zentralregionen in der Nahrungsmittelindustrie.

Diese im Jahr 2008 identifizierten Lohnabschläge geben vor allem im *Gartenbau*, in der *Textilindustrie* und in der *Nahrungsmittelindustrie* Anlass zu einer zukünftig genaueren Überprüfung im Rahmen der Umsetzung der FlaM.

Interessanterweise erzielen alt angestellte Einheimische in den Grenzregionen in der Chemischen Industrie und in der Energie- und Wasserversorgung sichtbare *Lohnaufschläge*. Solche sind in diesen beiden Branchen auch bei den alt angestellten Ausländern in den Grenzregionen sowie in der Chemischen Industrie zusätzlich bei den neu angestellten Ausländern in den Grenzregionen zu beobachten.<sup>116</sup> Auffällige Lohnaufschläge sind darüber hinaus bei den alt angestellten Ausländern in beiden Regionen im Kredit- und Versicherungsgewerbe sowie nur in den Zentralregionen bei den Informatikdiensten zu vermerken.

<sup>116</sup> Wie bereits erwähnt sind die signifikanten Lohnaufschläge bei der Chemischen Industrie in den Grenzregionen aufgrund der Lage der Firmensitze der grossen Unternehmen dieser Branche nicht überraschend.

**Tabelle 9: Lohndifferenzen zur Referenzgruppe im Jahr 2008 nach Branchen**

<i>Dummy-Variablen</i>	<i>Branche</i>	Gartenbau	Forstwirtschaft	Bergbau	Nahrungsmittel	Textil	Holz	Papier, Verlag	Chemie	Gummi, Kunststoff
Altanstellung Einheimische Grenzregion		1.70	2.63	1.33	3.02*	-4.20**	1.84	1.28	6.55**	0.38
Altanstellung Ausländer Zentralregion		-5.24**	-1.19	-2.79	-5.59**	-2.87	-0.66	-1.14	2.58	-1.08
Altanstellung Ausländer Grenzregion		-5.82**	-3.47	-3.08	-4.08	-9.17**	-0.79	-1.52	6.46**	-3.87**
Neuanstellung Einheimische Zentralregion		2.71*	3.27	-1.99	0.02	-4.57**	-1.39	-2.18	-1.23	-1.01
Neuanstellung Einheimische Grenzregion		2.14	4.74	-1.63	-0.44	-7.29**	1.86	-3.22	2.05	-2.31
Neuanstellung Ausländer Zentralregion		-15.77**	-13.38	-1.46	-8.68**	-8.21**	-1.24	-5.12*	3.44	-1.86
Neuanstellung Ausländer Grenzregion		-13.46**	-8.38	-4.25	-9.84**	-12.61**	-3.70	-6.99**	6.04**	-5.26**
<b>Regressionsstatistik</b>										
Anzahl Beobachtungen		12,268	2,597	2,190	30,030	8,034	7,990	26,655	44,953	24,031
$R^2$		0.6351	0.5510	0.5737	0.6528	0.6450	0.4867	0.5722	0.7185	0.6669

<i>Dummy-Variablen</i>	<i>Branche</i>	Metall	Maschinen	Elektrotechnik	Sonstiges Ver. Gew.	Energie, Wasser	Baugewerbe	Handel, Reparatur	Gastgewerbe	Verkehr, Nachricht
Altanstellung Einheimische Grenzregion		-0.31	-1.07	0.99	3.68**	8.26**	1.03	0.22	-2.53*	-0.42
Altanstellung Ausländer Zentralregion		-0.31	-0.62	0.44	-0.79	3.37	-2.02**	0.13	-2.99**	-0.10
Altanstellung Ausländer Grenzregion		-4.83**	-5.77**	-2.41	-5.37	10.23**	-1.46*	0.27	-1.63	-2.41
Neuanstellung Einheimische Zentralregion		-1.71	-2.31**	-1.61	-1.72	-0.40	0.21	-2.29**	-2.95**	-3.63**
Neuanstellung Einheimische Grenzregion		-3.80**	-1.46	-2.61	0.13	5.12	-0.88	-2.24*	-3.22	-4.19**
Neuanstellung Ausländer Zentralregion		-4.29**	-2.67	3.10	-1.55	-4.32	-2.46**	-5.01**	-6.21**	-5.05**
Neuanstellung Ausländer Grenzregion		-8.01**	-7.34**	-7.56**	-7.34	2.19	-3.33*	-5.75**	-5.90**	-4.45
<b>Regressionsstatistik</b>										
Anzahl Beobachtungen		38,724	58,805	93,674	12,683	13,955	53,249	239,081	39,959	149,172
$R^2$		0.6003	0.6656	0.7053	0.5881	0.7161	0.5085	0.5915	0.3983	0.6466

\*/\*\* auf dem 5%/1% Signifikanzniveau.

Die Koeffizientenwerte sind aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit mit 100 multipliziert; sie spiegeln deshalb Prozentangaben wider.

**Tabelle 9: Lohndifferenzen zur Referenzgruppe im Jahr 2008 nach Branchen (Fortsetzung)**

<i>Dummy-Variablen</i>	<i>Branche</i>	Kredit, Versicher.	Immobilien, Vermietung	Informatik	Forschung, Entwicklung	Öffentliche Verwaltung	Unterrichts- wesen	Gesundheit	Sonstige DL
Altanstellung Einheimische Grenzregion		1.38	0.32	0.60	-5.94	0.65	-1.42	1.07	1.08
Altanstellung Ausländer Zentralregion		5.12**	-2.58	5.77**	3.45	-1.87*	0.09	1.14*	-2.69
Altanstellung Ausländer Grenzregion		6.72**	-2.45	3.59*	-4.23	-1.45	-4.06*	2.65*	-0.75
Neuanstellung Einheimische Zentralregion		-5.50**	-2.63*	-1.26	-4.75	-4.60*	-0.16	0.31	-1.89
Neuanstellung Einheimische Grenzregion		-2.85	-1.85	0.60	-4.98	-2.81	1.37	-1.23	-0.74
Neuanstellung Ausländer Zentralregion		0.26	-7.74*	2.91	-3.15	-3.24	-4.20	0.15	-4.69*
Neuanstellung Ausländer Grenzregion		1.52	-4.77	0.76	-7.51*	-3.26	-6.88**	-0.68	-0.30
<b>Regressionsstatistik</b>									
Anzahl Beobachtungen		113,518	14,086	100,699	7,643	90,582	169,862	206,852	54,190
$R^2$		0.6537	0.5519	0.6274	0.7113	0.7264	0.5790	0.5904	0.6000

\*/\*\* auf dem 5%/1% Signifikanzniveau.

Die Koeffizientenwerte sind aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit mit 100 multipliziert; sie spiegeln deshalb Prozentangaben wider.

Quelle: LSE 2004, 2006 und 2008; eigene Berechnungen.

### 5.3 Ergebnisse für die verschiedenen Ausbildungsniveaus

Analysen auf der hoch aggregierten Ebene beinhalten immer die Gefahr, dass sich gegenläufige Effekte neutralisieren oder abschwächen können und somit nicht identifiziert werden. Als Kernergebnisse der Studie von Gerfin/Kaiser (2010a) konnte für den Zeitraum von 2002 bis 2008 festgehalten werden, dass sich die Einwanderung offenbar unterschiedlich auf die Löhne verschiedener Qualifikationsgruppen auswirkt (vgl. bereits Henneberger/Ziegler 2010: 23). In diesem Kapitel werden deshalb die Analysen von Kapitel 5.1 in Form der zweiten Spezifikation für alle neun Ausbildungsniveaus, so wie sie in der LSE erfasst sind (sowie für die Gruppe der Arbeitnehmer, deren Ausbildungsniveau nicht bekannt ist; vgl. Tabelle 2), getrennt vorgenommen. Der Übersichtlichkeit wegen werden wiederum nur die für unsere Fragestellung zentralen Koeffizientenwerte der Dummy-Variablen dargestellt, welche zur Quantifizierung der Lohneffekte der Personenfreizügigkeit eingesetzt werden.

Aus Tabelle 10 ist zunächst ersichtlich, dass die Lohnentwicklung bei der Referenzgruppe der in den Zentralregionen alt angestellten Schweizer für fast alle Qualifikationsniveaus sowohl bis 2006, noch stärker aber bis 2008 eine signifikant positive Wachstumsrate bezogen auf das Basisjahr 2004 aufgewiesen hat. Die Ausnahmen bilden Arbeitnehmer mit einem Lehrpatent oder einem Maturaabschluss sowie – nur im Jahr 2006 – solche mit einer unternehmensinternen Berufsausbildung und solche in den Kategorien „Andere Ausbildungsabschlüsse“ und „Ausbildungsabschluss unbekannt“. Die Grundtendenz des Lohnwachstums in der Betrachtungsperiode – relativ geringe positive Wachstumsraten der Löhne oder solche von Null in einer Aufschwungphase und sichtbar höhere positive Wachstumsraten bei einem bereits beginnenden Abschwung – hängt prinzipiell damit zusammen, dass die Lohnentwicklung als nachlaufender Indikator der Konjunkturentwicklung zeitlich verzögert (vgl. z.B. Engelkamp/Sell 2005: 221) und in aller Regel auch nur in abgeschwächter Form folgt.

Bei näherer Betrachtung von Tabelle 10 ergeben sich für die verschiedenen Beschäftigtengruppen bezogen auf das *Basisjahr 2004* folgende Erkenntnisse im *Vergleich zur Referenzgruppe* der alt angestellten einheimischen Beschäftigten in den Zentralregionen:

- Es weisen diejenigen *alt angestellten ausländischen* Beschäftigten in den *Zentralregionen* einen signifikanten *Lohnaufschlag* von fast 7%, über 4% bzw. über 5% auf, die über einen Universitätsabschluss, einen Fachhochschulabschluss bzw. über eine Höhere Berufsausbildung verfügen, während solche mit tieferen Ausbildungsabschlüssen in Form einer abgeschlossenen Berufsausbildung mit Fähigkeitsausweis, einer unternehmensinter-

nen Berufsausbildung oder eines obligatorischen Schulabschlusses, Lohnabschläge im Umfang von 1% bis gut 3% hinnehmen müssen. Hierin spiegeln sich (noch) die traditionellen Knappheitsverhältnisse am schweizerischen Arbeitsmarkt wider (vgl. z.B. Sheldon 2010: 18-19).

- *Alt angestellte ausländische Beschäftigte* profitieren auch in den *Grenzregionen* von einem Lohnaufschlag von fast 7% bzw. von fast 3%, wenn sie über einen Universitätsabschluss oder einen Fachhochschulabschluss verfügen. Wiederum zeigen sich signifikante Lohnabschläge bei Arbeitskräften, die nur eine abgeschlossene Berufsausbildung, eine unternehmensinterne Berufsausbildung oder einen obligatorischen Schulabschluss vorweisen können. Diese bewegen sich aber – im Vergleich zur entsprechenden Beschäftigtengruppe in den Zentralregionen – auf leicht höherem Niveau, nämlich zwischen 1.5% und fast 4%.
- Bei einer *Neuanstellung* sind *Einheimische* in den *Zentralregionen* lediglich dann mit einem Lohnabschlag von gut 5% bzw. von etwa 3% konfrontiert, wenn sie das Lehrpatent vorweisen können sowie in den Fällen, in denen ihr tatsächlicher Ausbildungsabschluss nicht bekannt ist. In den *Grenzregionen* ist nur bei denjenigen neu eingestellten Schweizern ein Lohnabschlag zu erkennen, welche eine Berufsausbildung absolviert haben. Dieser beläuft sich auf annähernd 1% im Vergleich zur Referenzgruppe.
- Während *neu eingestellte Ausländer* in den *Zentralregionen* im Falle des Vorliegens einer unternehmensinternen Ausbildung, eines obligatorischen Schulabschlusses und bei einem unbekanntem Ausbildungsabschluss Lohnabschläge im Umfang von rund 6.5%, 4.5% und 3.5% aufweisen, sind bei neu eingestellten Ausländern in den *Grenzregionen* sowohl mit einem Maturaabschluss als auch bei einer abgeschlossenen Berufsausbildung, einer unternehmensinternen Berufsausbildung und bei Vorliegen eines nur obligatorischen Schulabschlusses Lohnabschläge im Ausmass von ebenfalls über 3.5% bis hin zu 6.5% zu beobachten.<sup>117</sup>

*Insgesamt* bestätigt sich das bisherige Bild: Im Vergleich zu den alt angestellten Einheimischen in den Zentralregionen weisen eine Reihe von Beschäftigtengruppen einen geringeren Lohn auf, währenddessen eine Besserstellung im Vergleich zur Referenzgruppe nur bei ganz wenigen – den alt angestellten hochqualifizierten Ausländern mit Universitäts- oder Fachhochschulab-

<sup>117</sup> Da unsere Analysen getrennt für jedes Ausbildungsniveau vorgenommen wurden, ist nicht zu vermuten, dass sich dahinter eine Verstärkung des immer wieder zu beobachtenden Verhaltens der Schweizer Arbeitgeber verbirgt, im Ausland erworbene Qualifikationen oder Berufserfahrungen nicht als gleichwertig anzuerkennen (vgl. z.B. Flückiger 2005: 112 oder aktuell Düll et al. 2010: 116).

schluss unabhängig von der Region, in der sich der Arbeitsplatz befindet, und solchen mit einer höheren Berufsausbildung in den Zentralregionen – zu beobachten ist. Hierbei nehmen die vor allem in den *Grenzregionen*, aber auch in den Zentralregionen vorzufindenden *Lohnabschläge* bei *Neueinstellungen* von *Ausländern* in *niedriger qualifizierten* Bereichen doch beträchtliche Ausmasse – von bis zu 6.5% – an. Es stellt sich wiederum die Frage, inwieweit diese Lohnabschläge im Basisjahr 2004 mit der Personenfreizügigkeit zusammenhängen. Es gelten die gleichen Überlegungen wie bereits in Kapitel 5.2 angestellt, mit den selben Konsequenzen: entweder sind die neu angestellten Ausländer bei den gleichen beobachtbaren Eigenschaften (inklusive dem Ausbildungsniveau, der ausgeübten Tätigkeit, dem Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes, der beruflichen Stellung usw.) sichtbar weniger produktiv als die neu angestellten Schweizer oder es besteht ein spürbarer Lohndruck bei den neu angestellten Ausländern. Aufgrund des zum Teil erreichten Ausmasses der Lohnabschläge ist Letzteres unseres Erachtens wahrscheinlich.

Aus Tabelle 10 lassen sich zudem in Bezug auf die seit 2004 bei den Erhebungszeitpunkten 2006 und 2008 gemessene Lohnentwicklung die folgenden zentralen Aussagen für die verschiedenen Beschäftigtengruppen im Vergleich zur Referenzgruppe der alt angestellten Schweizer in den Zentralregionen destillieren:

- Bei den *alt angestellten Einheimischen in den Grenzregionen* ist die Beschäftigtengruppe mit Fachhochschulabschluss die einzige Qualifikationsgruppe, für die eine signifikante Abweichung zur Lohnentwicklung der Referenzgruppe zu konstatieren ist. Sie musste im Jahr 2008 einen Lohnabschlag in Höhe von deutlich über 3% verzeichnen.
- Bei den *alt angestellten Ausländern in den Zentralregionen* ist die Qualifikationsgruppe mit einem „Anderen Ausbildungsabschluss“ die einzige, die eine signifikante Differenz zur Lohnentwicklung der Referenzgruppe aufweist. Sie musste ebenfalls im Jahr 2008 einen Lohnabschlag in Höhe von fast 5.5% hinzunehmen.
- Bei den *alt angestellten Ausländern in den Grenzregionen* blieben die historisch, im Jahr 2004, gemessenen Lohnrelationen zur Referenzgruppe bei allen Qualifikationsstufen *stabil*.
- Bei den in den *Zentralregionen neu eingestellten Schweizern* mussten sowohl Personen mit einem Universitätsabschluss als auch solche mit einem obligatorischen Schulabschluss und diejenigen mit einem „Anderen Ausbildungsabschluss“ nicht nur im Jahr 2006 sondern auch im Jahr 2008 sichtbare Lohnabschläge in Kauf nehmen. Diese betragen bei einem Universitätsabschluss etwa 5% und bei Vorliegen eines obligatorischen

Schulabschlusses rund 4%. Bei der Gruppe mit einem „Anderen Ausbildungsabschluss“ verringerte sich die extrem grosse Lohndifferenz zur Referenzgruppe zwischen 2006 und 2008 leicht: Machte sie im Jahr 2006 noch über 13% aus, so belief sie sich im Jahr 2008 nur noch auf 10.5%. Lohnabschläge in Höhe von 3% bzw. von über 1% mussten sich auch die im Jahr 2008 in den Zentralregionen neu angestellten Schweizer mit Höherer Berufsausbildung bzw. mit abgeschlossener Berufsausbildung vergegenwärtigen.

- Bei den in den *Grenzregionen neu eingestellten Schweizern* haben nur diejenigen an Lohn eingebüsst, die über einen „Anderen Ausbildungsabschluss“ verfügten. Der Lohnabschlag belief sich im Jahr 2006 aber auf fast 10%. Im Jahr 2008 ist eine nach wie vor in den Zahlen erkennbare, wenngleich geringere Lohndifferenz im Vergleich zur Referenzgruppe jedoch nicht mehr signifikant.
- Bei den in den *Zentralregionen neu angestellten Ausländern* haben solche mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung im Jahr 2008 mehr als 2% *weniger* Lohn erhalten als die Referenzgruppe. Ausserdem mussten diejenigen mit einem „Anderen Ausbildungsabschluss“ sowohl im Jahr 2006 als auch im Jahr 2008 im Ausmass von jeweils rund 8% auf Lohn verzichten.
- Bei den in den *Grenzregionen neu eingestellten Ausländern* waren Personen, die über einen „Anderen Ausbildungsabschluss“ verfügten zu beiden Erhebungszeitpunkten, 2006 und 2008, mit Lohnabschlägen im Ausmass von jeweils rund 6.5% konfrontiert. Im Jahr 2008 erlitten zudem erstmals solche mit einem Fachhochschulabschluss und solche mit einer höheren Berufsausbildung Lohnabschläge in Höhe von über 5% bzw. 4%. Gleichzeitig hat sich bei den Personen mit einer internen Berufsausbildung der ohnehin in der Basisperiode bereits bestehende Lohnabschlag im Jahr 2008 nochmals um fast 4% vergrössert.
- Schliesslich fällt auf, dass die Lohnentwicklung der verschiedenen Beschäftigtengruppen seit dem Jahr 2004 nur *in einem einzigen Fall* im Vergleich zur Referenzgruppe der alt angestellten Schweizer in den Zentralregionen einen signifikant *positiven* Wert annimmt: In der Beschäftigtengruppe der in den Grenzregionen neu angestellten Ausländer waren Personen mit einem obligatorischen Schulabschluss in der Lage, dies aber auch nur im

Jahr 2006, ein Lohnplus von etwa 3% vorzuweisen, was vermutlich der zu diesem Zeitpunkt ausgesprochen günstigen Konjunkturlage zuzuschreiben ist.<sup>118</sup>

Die Aufschlüsselung der Lohndaten nach Qualifikationsniveaus liefert ein differenziertes Bild von den allfälligen Auswirkungen des freien Personenverkehrs mit der EU auf die Lohnentwicklung in der Schweiz zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Prozesses der Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes. Wenngleich das genaue Ausmass des durch die Personenfreizügigkeit mit den EU17/EFTA-Staaten verursachten *Lohndrucks* auf die Lohnentwicklung der verschiedenen Beschäftigtengruppen nur schwer gemessen werden kann, da weitere exogene Einflussfaktoren auch in diesem kurzen Zeitraum wirken können, deuten unsere Analysen darauf hin, dass signifikante Abweichungen zur Referenzgruppe der alt angestellten Schweizer in den Zentralregionen in nahezu allen Fällen in Form von Lohnabschlägen sichtbar werden. Grosso modo lassen sich aus den Analysen nach Qualifikationsgruppen wiederum drei zentrale Aussagen ableiten:

- Auffallend ist, dass *eine einzige Personengruppe* und auch nur im Jahr 2006 ein signifikant *höheres Lohnwachstum* als die Referenzgruppe der alt eingestellten Einheimischen in den Zentralregionen verzeichnen konnte. Hierbei handelt es sich um in den Grenzregionen neu angestellte Ausländer mit einem obligatorischen Schulabschluss.
- Obwohl im Zeitverlauf auch bei höheren Qualifikationsniveaus im Vergleich zur Referenzgruppe Lohnabschläge festzustellen sind, lassen sich *Lohneinbussen* in der Tendenz häufiger und im Ausmass stärker bei den eher *niedrigeren Qualifikationsgruppen* beobachten.<sup>119</sup>
- Lohndifferenzen nach unten im Vergleich zur Lohnentwicklung in der Referenzgruppe tauchen in den Jahren 2006 und 2008 bevorzugt bei den *Neuanstellungen* auf. Während neu eingestellte *Schweizer* vor allem in den *Zentralregionen* hiervon betroffen sind, sind neu eingestellte *Ausländer* eher in den *Grenzregionen* von diesem Lohndruck tangiert.

Bei der Festlegung der Fokusbranchen (vgl. auch Kapitel 5.2) konzentriert man sich im Rahmen der FlaM offenbar auf den „Tieflohnbereich“ (vgl. seco 2009b und 2009c). Dies ist durchaus zu rechtfertigen (vgl. Kapitel 5.2). Diese Fokussierung scheint aber einerseits nicht zu verhindern, dass im Basisjahr für verschiedene gering und mittel qualifizierte Personengruppen (bis und mit

<sup>118</sup> Die Anzahl vergebener Lehrstellen jedenfalls ist zum Stichtag 31. August 2006 im Vergleich zum Vorjahr um 6% gestiegen und auch die Anzahl Jugendlicher, die in die berufliche Grundbildung starteten, hat sich um 5% erhöht (vgl. Institut Link 2006: 3).

<sup>119</sup> Inwieweit die breite gewerkschaftliche Kampagne gegen Tieflohne gegen Ende des letzten Jahrhunderts (vgl. Pelizzari 2009: 86–87), die zu einem deutlichen Rückgang der Tieflohnstellen seit 2000 geführt hat (vgl. Daum 2009: 21), durch den Immigrationsdruck ihrerseits faktisch wieder (leicht) korrigiert wurde, lässt sich anhand unserer Analysen nicht identifizieren. Die Lohnabschläge insbesondere bei den Neueingestellten der unteren Qualifikationsgruppen sprechen zumindest nicht gegen eine derartige Sichtweise.

Maturaabschluss) gemessene Lohnabschläge im Vergleich zur Referenzgruppe in der Folgezeit bestehen bleiben. Dies lässt grundsätzlich zwei Interpretationen über die Wirksamkeit und damit den Erfolg oder Misserfolg der FlaM zu (vgl. bereits Kapitel 5.2). Andererseits – und dies ist für die Erfolgsmessung der FlaM viel relevanter – kann ebenfalls nicht vermieden werden, dass für verschiedene gering und mittel qualifizierte Beschäftigtengruppen im Verlaufe der sukzessiven Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes erstmalig Lohndruck auftaucht oder bereits vorhandener Lohndruck sich ausweitet.

Die Fokussierung auf „Niedriglohnbranchen“ stellt solange kein Problem dar, als kein begründeter Verdacht auf Lohndruck bei den höheren Qualifikationsgruppen (ab einem Abschluss, der zur Ausübung des Lehrerberufs berechtigt) erkennbar ist. Tabelle 10 offenbart aber, dass in den Jahren 2006 und 2008 bei mehreren Beschäftigtengruppen erstmals sichtbare Abschläge in der Lohnentwicklung zur Referenzgruppe zu verzeichnen waren.

Tabelle 11 gibt schliesslich die Lohndifferenzen im Vergleich zur Referenzgruppe im Jahr 2008 nach Ausbildungsniveaus wieder.<sup>120</sup> Erhebliche Lohnabschläge von rund 5% in den Zentralregionen und von über 7% in den Grenzregionen sind bei Neuanstellungen von Ausländern mit unternehmensinterner Berufsausbildung und mit nur obligatorischer Ausbildung zu beobachten. Statistisch signifikante, aber im Ausmass tendenziell geringere Lohnabschläge sind jedoch ebenfalls ausserhalb des Tieflohnbereichs erkennbar: So bestehen Lohnabschläge von gut 3% bei Neuanstellungen von Schweizern mit Universitätsabschluss, und solche von gut 3% bzw. knapp 5% bei Neuanstellungen von Ausländern mit einem Fachhochschulabschluss bzw. einer Höheren Berufsausbildung.

<sup>120</sup> Die zugrundeliegende Spezifikation ist die gleiche wie in Tabelle 10 mit dem Unterschied, dass keine jahresspezifischen Dummy-Variablen eingesetzt werden, weil die Schätzung nur mit den Daten für das Jahr 2008 erfolgt.

**Tabelle 10: Ergebnisse nach Ausbildungsniveaus**

<i>Dummy-Variablen</i>	<i>Ausbildungsniveau</i>	Universität	Fachhochschule	Höhere Berufsausb	Lehrerpatent	Matura	Abgeschl. Berufsausb	Interne Berufsausb	Oblig. Schule	Andere	Abschluss unbekannt
Jahr 2006		2.96*	2.42*	2.49**	0.13	-0.57	1.53**	2.10	1.46*	3.68	1.67
Jahr 2008		7.93**	7.66**	6.87**	5.06	2.87	4.60**	5.16**	5.35**	9.70**	4.34**
Altanstellung Einheimische Grenzregion		1.85	1.98	0.69	-1.60	0.26	0.44	-0.04	0.23	1.68	0.39
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2006		-0.48	-1.17	1.51	1.73	2.58	0.29	-0.44	0.50	-0.01	1.42
Altanstellung Einheimische Grenzregion 2008		-1.14	-3.33*	-0.09	-4.63	1.60	0.07	-0.78	-0.07	-0.13	1.51
Altanstellung Ausländer Zentralregion		6.79**	4.26**	5.15**	-4.98	1.14	-1.00**	-3.21**	-1.89**	2.35	-0.13
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2006		-1.91	0.39	-1.97	4.91	3.44	-0.09	0.66	0.40	-2.04	0.73
Altanstellung Ausländer Zentralregion 2008		1.00	-2.21	-1.81	0.68	-0.96	-0.16	-1.00	-0.75	-5.41**	1.04
Altanstellung Ausländer Grenzregion		6.61**	2.77*	1.49	-2.84	-1.24	-1.53**	-3.73**	-3.69**	0.49	0.19
Altanstellung Ausländer Grenzregion 2006		-0.90	-0.02	1.10	0.80	2.02	-0.06	-0.75	1.61	-0.91	0.40
Altanstellung Ausländer Grenzregion 2008		-2.64	-2.15	-0.83	0.07	-0.62	-0.16	-1.59	0.37	-3.87	2.96
Neuanstellung Einheimische Zentralregion		0.33	0.41	-0.13	-5.14**	-1.72	-0.69	-1.99	0.94	4.93	-2.98**
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2006		-4.63*	-1.44	-0.04	3.87	-2.38	-0.85	-3.62	-4.29**	-13.31*	-1.89
Neuanstellung Einheimische Zentralregion 2008		-5.21**	-3.16	-3.02*	4.43	0.89	-1.31**	-1.04	-4.04**	-10.54**	-0.65
Neuanstellung Einheimische Grenzregion		-1.54	0.10	-1.73	-2.36	0.16	-0.93*	-1.41	-0.19	2.72	-1.56
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2006		-0.75	0.04	1.42	2.35	-0.27	-0.62	-2.83	-0.65	-9.79**	-1.03
Neuanstellung Einheimische Grenzregion 2008		-3.18	-2.67	-0.65	5.08	-0.22	-1.14	-2.76	-3.11	-5.25	1.17
Neuanstellung Ausländer Zentralregion		0.91	0.45	2.37	-7.40	4.74	-1.31	-6.47**	-4.62**	2.73	-3.50*
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2006		-1.27	1.94	-2.77	-0.53	-3.70	-1.35	0.75	-0.10	-7.73**	0.55
Neuanstellung Ausländer Zentralregion 2008		0.03	-2.09	-3.30	7.44	-7.89	-2.30**	1.92	-1.27	-8.00**	1.70
Neuanstellung Ausländer Grenzregion		2.60	0.75	-2.11	-1.98	-5.24**	-3.59**	-3.92**	-6.45**	2.07	-2.28
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2006		-2.40	-2.91	-0.04	-3.97	2.37	-0.56	-3.21	3.02*	-6.63*	-0.80
Neuanstellung Ausländer Grenzregion 2008		-3.06	-5.27*	-4.02*	-2.51	0.90	-0.44	-3.80*	-1.74	-6.39*	-1.17
<b>Regressionsstatistik</b>											
Anzahl Beobachtungen		330,602	253,640	340,551	64,282	82,672	1,810,182	209,106	449,464	157,560	637,608
$R^2$		0.5441	0.5002	0.4720	0.5345	0.5887	0.5188	0.5610	0.4579	0.6230	0.7690

\*/\*\* auf dem 5%/1% Signifikanzniveau.

Die Koeffizientenwerte sind aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit mit 100 multipliziert; sie spiegeln deshalb Prozentangaben wider.

Quelle: LSE 2004, 2006 und 2008; eigene Berechnungen.

**Tabelle 11: Lohndifferenzen zur Referenzgruppe im Jahr 2008 nach Ausbildungsniveau**

<i>Dummy-Variablen</i>	<i>Ausbildungsniveau</i>	Universität	Fachhochschule	Höhere Berufsausb	Lehrerpatent	Matura	Abgeschl. Berufsausb	Interne Berufsausb	Oblig. Schule	Andere	Abschluss unbekannt
Altanstellung Einheimische Grenzregion		1.31	-1.16	0.64	-6.63*	2.06	0.39	-0.95	-0.18	1.17	1.04
Altanstellung Ausländer Zentralregion		7.93**	2.17*	3.88**	-4.26	1.37	-0.91**	-4.32**	-2.48**	-1.40	1.32
Altanstellung Ausländer Grenzregion		4.30**	0.93	1.02	-3.30	-1.02	-1.58**	-5.52**	-3.36**	-2.27	2.05
Neuanstellung Einheimische Zentralregion		-3.80**	-1.66	-1.69*	-2.07	-0.35	-1.28**	-2.59	-2.59**	-5.68**	-3.49*
Neuanstellung Einheimische Grenzregion		-3.14*	-1.35	-1.13	0.98	0.26	-1.40**	-3.62*	-3.26**	-2.47	0.30
Neuanstellung Ausländer Zentralregion		1.80	-0.55	0.57	-1.20	-2.07	-2.67**	-4.11**	-5.26**	-2.93	-1.39
Neuanstellung Ausländer Grenzregion		0.74	-3.26**	-4.83**	-4.61	-3.49	-3.18**	-7.34**	-7.76**	-2.44	-3.54
<b>Regressionsstatistik</b>											
Anzahl Beobachtungen		141,926	109,761	135,683	27,161	35,951	679,731	74,094	166,373	71,906	172,896
$R^2$		0.5596	0.5173	0.4732	0.5173	0.5997	0.5240	0.5714	0.4495	0.6424	0.7793

\*/\*\* auf dem 5%/1% Signifikanzniveau.

Die Koeffizientenwerte sind aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit mit 100 multipliziert; sie spiegeln deshalb Prozentangaben wider.

Quelle: LSE 2004, 2006 und 2008; eigene Berechnungen.

## 6. Fazit und Ausblick

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, eine Antwort auf die Frage zu geben, ob auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt infolge der Personenfreizügigkeit mit den EU17/EFTA-Mitgliedstaaten Lohndruck sichtbar wird, und in welchen Bereichen dieser gegebenenfalls auftaucht. Hierzu wird eine umfassende Lohnanalyse sowohl auf der gesamtwirtschaftlichen als auch auf Branchenebene sowie desaggregiert nach Qualifikationsniveaus für den Zeitraum von 2004 bis 2008 mit repräsentativen Mikrodaten aus der amtlichen Statistik, konkret der Lohnstrukturerhebung, durchgeführt. Dabei werden die Löhne bzw. die Lohnentwicklung von verschiedenen Beschäftigtengruppen miteinander verglichen, bei denen erwartet werden kann, dass sie unterschiedlich sensitiv auf die durch das Personenfreizügigkeitsabkommen ermöglichte Zuwanderung von Arbeitskräften reagieren.

Die verschiedenen Beschäftigtengruppen ergeben sich aus der Differenzierung zwischen Neueingestellten und bereits Beschäftigten, zwischen ausländischen und schweizerischen Arbeitskräften sowie zwischen Arbeitnehmern, die in Grenzregionen tätig sind, und solchen, deren Arbeitsplatz sich in den Zentralregionen befindet; es sind bei jedem der gebildeten Paare stärkere Auswirkungen bei der erstgenannten Gruppe zu erwarten. Als Referenzgruppe für die Ermittlung der Lohneffekte der Personenfreizügigkeit werden einheimische Arbeitnehmer verwendet, welche nicht neu angestellt wurden und die in den Zentralregionen arbeiten; bei diesen sind nämlich die geringsten Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Löhne zu erwarten. Indem für die unterschiedlichen Eigenschaften der Beschäftigten kontrolliert wird, können die Lohneffekte der Personenfreizügigkeit eruiert werden.

Die Ergebnisse auf der *gesamtwirtschaftlichen Ebene* offenbaren, dass sich der bereits im Basisjahr 2004 bestehende *Lohnabschlag bei den Neueinstellungen* – der an und für sich nicht als Auswirkung der Personenfreizügigkeit zu betrachten ist – in den Jahren 2006 und 2008 um über 1.5% respektive um fast 2% *vergrössert* hat. Im Unterschied hierzu ist weder bei der Entwicklung der Löhne der ausländischen Beschäftigten noch bei der Lohnentwicklung in den Grenzregionen ein statistisch signifikanter Unterschied zur Lohnentwicklung in der Referenzgruppe festzustellen.

Eine nähere Betrachtung zeigt, dass der Lohnabschlag bei Neuanstellungen im Ausgangsjahr unserer Analyse, dem Jahr 2004, ausschliesslich auf die Gruppe der *in den Grenzregionen neu angestellten Ausländer* zurückzuführen ist. Zum anderen zeigt die Entwicklung nach 2004, dass die *Löhne bei Neuanstellungen von Ausländern und Schweizern in den Zentralregionen* im Jahr 2006 im Vergleich zur Referenzgruppe der in den Zentralregionen bereits seit längerem ange-

stellten Schweizer um fast 2% bzw. um über 1.5% *gesunken* sind. Im Jahr 2008 sind noch leicht stärkere Lohneffekte bei diesen beiden Gruppen von Neueingestellten auszumachen: Die Lohn einbusse beträgt in beiden Fällen etwas mehr als 2%. Darüber hinaus erhöht sich der Lohnabschlag bei den in den Grenzregionen neu eingestellten Ausländern im Vergleich zur Referenzgruppe zwischen 2004 und 2008 statistisch signifikant um über 2% und erreicht im Jahr 2008 somit mehr als 4%.

Die Tatsache, dass *bereits 2004 ein Lohnabschlag bei Neuanstellungen von Ausländern* festzustellen ist, jedoch nur *in den Grenzregionen*, deutet darauf hin, dass die Möglichkeit der Beschäftigung von Grenzgängern und die ersten Auswirkungen der Personenfreizügigkeit im Jahr 2004 in den Grenzregionen bereits zu beobachten waren. Die Konkurrenz der ausländischen Arbeitskräfte wirkte sich damals aber noch nicht sichtbar auf die Löhne bei Neuanstellungen von Schweizern aus. In den Jahren *2006 und 2008 schwappte dieser Effekt der Personenfreizügigkeit offenbar auf die Löhne von neu angestellten Schweizern und Ausländern in den Zentralregionen über*. Ausserdem vergrösserte sich der Lohnabschlag bei den Neuanstellungen von Ausländern in den Grenzregionen im Jahr 2008 nochmals.

Die Analysen auf *Branchenebene* signalisieren zunächst, dass die allgemeine Lohnentwicklung bei der Referenzgruppe der in den Zentralregionen alt angestellten Schweizer in fast allen Branchen zwischen 2004 und 2008 positiv verlaufen ist. Die Lohnanalysen für die verschiedenen Beschäftigtengruppen liefert ein differenziertes Bild von den Auswirkungen des freien Personenverkehrs mit den EU17/EFTA-Mitgliedstaaten auf die Löhne und die Lohnentwicklung in den betrachteten Branchen im Vergleich zur Referenzgruppe. Grosso modo lassen sich drei zentrale Aussagen ableiten:

- Bei den beiden Beschäftigtengruppen der neu angestellten Ausländer in den Zentralregionen einerseits sowie der neu angestellten Ausländer in den Grenzregionen andererseits sind bereits im *Basisjahr 2004* signifikante Lohnabschläge bei sieben bzw. 14 der 26 Branchen zu beobachten. Wenngleich nicht auszuschliessen ist, dass neu angestellte Ausländer – z.B. wegen fehlender Sprachkenntnisse – weniger produktiv sind als neu angestellte Schweizer scheinen die Lohnabschläge ihre Begründung zumindest teilweise im bereits zu diesem Zeitpunkt wirkenden FZA zu finden.
- Signifikante Abweichungen im Vergleich zur Lohnentwicklung bei der Referenzgruppe der alt angestellten Einheimischen in den Zentralregionen tauchen häufiger bei den *Neueinstellungen* und bei den *Einheimischen*, jedoch etwa gleich oft in den Grenz- und in den Zentralregionen auf. Bei den Differenzen in der Lohnentwicklung handelt es sich

fast immer um *Lohnabschläge* im Vergleich zur Referenzgruppe. Dies bedeutet, dass die Lohnentwicklung in den Jahren 2006 und 2008 tendenziell ungünstiger in denjenigen Gruppen verlief, deren Löhne sensitiver auf die Personenfreizügigkeit reagieren sollten.

- Die FlaM konnten weder die Lohnabschläge beseitigen, welche bereits im Basisjahr 2004 gemessen wurden, noch den Lohndruck verhindern, der vor allem bei Neueinstellungen spürbar wird.

Wenngleich das exakte Ausmass des durch die Personenfreizügigkeit mit der EU verursachten *Lohndrucks* nicht gemessen werden kann, da weitere Einflussfaktoren auf die Lohnentwicklung auch in diesem kurzen Zeitraum nicht gänzlich ausgeschlossen werden können, deuten diese drei Ergebnisse darauf hin, dass die Lohnentwicklung in der Schweiz – trotz Vorliegen einer weitgehenden Hochkonjunkturphase im Untersuchungszeitraum – *stark vom Arbeitsangebotsdruck aus den EU/EFTA-Mitgliedstaaten tangiert* wurde.

Eine Analyse der Löhne im Jahr 2008 deckt sichtbare Lohnabschläge im Vergleich zur Referenzgruppe in gewissen Branchen auf, welche im Rahmen der Umsetzung der FlaM nicht als Problembranchen identifiziert wurden. Die dokumentierten Lohnabschläge geben vor allem im *Gartenbau*, in der *Textilindustrie* und in der *Nahrungsmittelindustrie* Anlass zu einer zukünftig genaueren Überprüfung im Rahmen der Umsetzung der FlaM.

Die Lohnanalysen desaggregiert nach *Ausbildungsniveaus* schliesslich decken auf, dass die allgemeine Lohnentwicklung bei der Referenzgruppe der in den Zentralregionen alt angestellten Schweizer für fast alle Qualifikationsniveaus zwischen 2004 und 2008 positiv verlaufen ist. Die Lohnanalysen für die verschiedenen Beschäftigtengruppen liefert wiederum ein differenziertes Bild von den Auswirkungen des freien Personenverkehrs mit den EU17/EFTA-Mitgliedstaaten auf die Löhne und die Lohnentwicklung abhängig vom Qualifikationsniveau im Vergleich zur Referenzgruppe. Grosso modo lassen sich vier zentrale Aussagen ableiten:

- Eine Reihe von Beschäftigtengruppen weisen bereits im *Basisjahr 2004* einen geringeren Lohn als die Referenzgruppe auf, währenddessen eine Besserstellung nur bei ganz wenigen – den alt angestellten hochqualifizierten Ausländern mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss unabhängig von der Region, in der sich der Arbeitsplatz befindet, und solchen mit einer höheren Berufsbildung in den Zentralregionen – zu beobachten ist. Hierbei nehmen die vor allem in den Grenzregionen, aber auch in den Zentralregionen vorzufindenden Lohnabschläge bei Neueinstellungen von Ausländern in niedriger qualifi-

zierten Bereichen doch beträchtliche Ausmasse – von bis zu 6.5% – an. Das bereits zu diesem Zeitpunkt wirkende FZA scheint zumindest teilweise verantwortlich zu sein für die spürbaren Lohnabschläge bei den neu angestellten Ausländern.

- Sofern signifikante Abweichungen zur *Lohnentwicklung* der Referenzgruppe der alt angestellten Einheimischen in den Zentralregionen über die Zeit gemessen werden, treten diese fast immer in Form von *Lohnabschlägen* auf. Dies bedeutet wiederum, dass die Lohnentwicklung in den Jahren 2006 und 2008 tendenziell ungünstiger in denjenigen Gruppen verlief, deren Löhne sensitiver auf die Personenfreizügigkeit reagieren sollten.
- Obwohl im Zeitverlauf auch bei höheren Qualifikationsniveaus im Vergleich zur Referenzgruppe Lohnabschläge festzustellen sind, lassen sich *Lohneinbussen* in der Tendenz häufiger und im Ausmass stärker bei den eher *niedrigeren Qualifikationsgruppen* beobachten.
- Lohndifferenzen nach unten im Vergleich zur Lohnentwicklung in der Referenzgruppe tauchen in den Jahren 2006 und 2008 bevorzugt bei den *Neuanstellungen* auf. Während neu eingestellte Schweizer vor allem in den Zentralregionen hiervon betroffen sind, sind neu eingestellte Ausländer eher in den Grenzregionen von diesem Lohndruck tangiert.

Im Jahr 2008 sind erhebliche Lohnabschläge bei *Neuanstellungen* von Ausländern mit unternehmensinterner Berufsausbildung und mit nur obligatorischer Ausbildung zu beobachten. Signifikante, aber im Ausmass tendenziell geringere Lohnabschläge sind jedoch bei Neuanstellungen ebenfalls ausserhalb des Tieflohnbereichs, nämlich im mittel- und hochqualifizierten Segment, erkennbar.

Die Ergebnisse unserer Analysen bestätigen mit einem anderen methodischen Ansatz und aufgrund einer anderen Datenbasis die in neueren Studien wiederholt geäusserten Befürchtungen, dass der im Rahmen der Personenfreizügigkeit mit den EU17/EFTA-Staaten sichtbare Arbeitsangebotsdruck auch zu Lohndruck auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt führt (vgl. Stalder 2008 und 2010, Gerfin/Kaiser 2010a und 2010b). Da die Daten aus der Lohnstrukturerhebung des Jahres 2010 derzeit im Bundesamt für Statistik aufbereitet werden, sollten diese möglichst bald für eine Überprüfung der weiteren Lohnentwicklung eingesetzt werden, um auf aktueller Datenbasis eine Verstärkung oder Abschwächung dieses Lohndrucks zu dokumentieren. Der Nachweis der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Verhinderung von Lohndumping wird entscheidend sein für die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit in der schweizerischen Be-

völkerung und damit für die Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und den EU/EFTA-Mitgliedstaaten.

## Literaturhinweise

- Aeppli, Roland/Atukeren, Erdal/Silverstovs, 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.
- Akerlof, George E./Rose, Andrew K./Yellen, Janet L.: Job Switching and Job Satisfaction in the U.S. Labor Market, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 2 (1988), pp. 495-582.
- 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.
- Becker, Gary S.: Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education, 3rd ed., Chicago - London 1993.
- Blanchard, Olivier J./Katz, Lawrence F.: Regional Evolutions, Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1 (1992), pp. 1-61.
- Booth, Alison L./Francesconi, Marco/Garcia-Serrano, Carlos G.: Job Tenure and Job Mobility in Britain, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 53 (1999), pp. 43-70.
- Borjas, George J.: Labor Economics, New York u.a. 1996.
- Borjas George J./Freeman, Richard B./Katz, Lawrence F.: How much do Immigration and Trade affect Labor Market Outcome, Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1 (1997), pp. 1-90.
- Bundesamt für Statistik (BFS): NOGA. Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige, Erläuterungen, Bern 2002 (2002a).
- Bundesamt für Statistik (BFS): NOGA. Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige, Einführung, Bern 2002 (2002b).
- Bundesamt für Statistik (BFS): Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2008. Wichtigste Ergebnisse, BFS Aktuell, Neuenburg, November 2009.
- Bundesamt für Statistik (BFS): BIP nach Verwendungsarten, Tabelle je-d-04.02.02, unter: [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip\\_nach\\_verwendungsarten.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_nach_verwendungsarten.html), Neuenburg 2010.
- Burda, Michael/Wyplosz, Charles: Gross Worker and Job Flows in Europe, in: European Economic Review, Vol. 38 (1994), pp. 1287-1315.
- Burgess, Simon M.: Matching Models and Labor Market Flows, in: European Economic Review, Vol. 38 (1994), pp. 809-816.
- Burgess, Simon M./Rees, Hedley: Job Tenure in Britain 1975-92, in: Economic Journal, Vol. 106 (1996), pp. 334-344.
- 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.
- Dachverband der Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH): Die Löhne im Lehrerberuf sind in der Schweiz nicht mehr konkurrenzfähig, Medienmitteilung zur Salärvergleichsstudie von PricewaterhouseCoopers PWC vom 12. Juni 2010, Zürich 2010.
- Daum, Thomas: Die Lohnstrukturerhebung 2008 aus Sicht des Schweizerischen Arbeitgeberverbands, in: Schweizer Arbeitgeber, Jg. 104 (23/2009), S. 20-22.
- Decressin, Jörg/Fatàs, Antonio: Regional labor market dynamics in Europe, in: European Economic Review, Vol. 39 (1995), S. 1627-1655.
- Duell, Nicola/Tergeist, Peter/Bazant, Ursula/Cimper, Sylvie: Activation Policies in Switzerland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 112, Paris, Oktober 2010.
- Engelkamp, Paul/Sell, Friedrich L.: Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 3. Auflage, Berlin - Heidelberg - New York 2005.
- 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.
- Franz, Wolfgang: Arbeitsmarktökonomik, 7., vollständig überarbeitete Auflage, Berlin - Heidelberg 2009.
- Gassebner, Martin: Effekte der Personenfreizügigkeit, Diskussionsbeiträge des Thurgauer Wirtschaftsinstituts an der Universität Konstanz, Nr. 3, Kreuzlingen, Juli 2005.
- 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).
- Graf, Roman: Vorschlag für eine Definition des Begriffs der wiederholten missbräuchlichen Lohnunterbietung im Sinne der Artikel 1a AVEG und 360a OR, Austauschtagung der Sekretärinnen und Sekretäre der tripartiten Kommissionen, Bern, 24. Juni 2009.
- Henneberger, Fred/Keller, Berndt: Arbeitsmarkttheorien, in: Gabler Wirtschaftslexikon, 17., komplett aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2010, S. 183-188.
- Henneberger, Fred/Sousa-Poza, Alfonso (unter Mitarbeit von Justina Fischer): Arbeitsplatzstabilität und Arbeitsplatzwechsel in der Schweiz: Eine empirische Analyse der Motive und Bestimmungsgründe, 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Bern - Stuttgart - Wien 2007.

- Henneberger, Fred/Ziegler, Alexandre: 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, St. Gallen, 10. Oktober 2010.
- Institut Link: Lehrstellenbarometer August 2006. Umfrage bei Jugendlichen und Unternehmen, Kurzbericht im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT), Bern 2006.
- Jovanovic, Boyan: Job Matching and the Theory of Turnover, in: Journal of Political Economy, Vol. 87 (1979), pp. 972-990.
- Küng, Lorenz: The Impact of Immigration on Swiss Wages: A Fixed Effects Two Stage Least Squares Analysis, University of Fribourg, 21.02.2005 (mimeo).
- Lippman, Stefan A./McCall, John J.: The Economics of Job Search: A Survey, in: Economic Inquiry, Vol. 14 (1976), pp. 155-189 and pp. 347-368.
- McLaughlin, Kenneth J.: A Theory of Quits and Layoffs with Efficient Turnover, in: Journal of Political Economy, Vol. 99 (1991), pp. 1-29.
- Mincer, Jacob: Schooling, Experience, and Earnings, National Bureau of Economic Research, New York 1974.
- Oesch, Daniel/Rieger, Andreas: Mindestlohnpolitik via Tarifverhandlungen in der Schweiz, in: Schulten, Thorsten/Bispinck, Reinhard/Schäfer, Claus (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa, Hamburg 2006, S. 225-245.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) : Evaluation der Aufsicht und der Wirkung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, Projektskizze vom 7. Juli 2010, Bern 2010.
- Pelizzari, Alessandro: Dynamiken der Prekarisierung. Atypische Erwerbsverhältnisse und milieuspezifische Unsicherheitsbewältigung, Konstanz 2009.
- PricewaterhouseCoopers (PWC) AG: Studie Salärvergleich Löhne Lehrberufe – Privatwirtschaft, Zürich, Juni 2010.
- 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.
- Renaud, Anne: Analyse de données d'enquêtes. Quelques méthodes et illustration avec des données de l'OFS, Neuchâtel 2004.
- Schultz, Theodore W.: Investment in Human Capital, in: American Economic Review, Vol. 51 (1961), pp. 1-17.
- Sheldon, George: Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Löhne und das Wirtschaftswachstum in der Schweiz, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), FAI Arbeitspapier, Universität Basel, Basel 2001.
- Sheldon, George: Migration, Integration und Wachstum: Die Performance und wirtschaftliche Auswirkung der Ausländer in der Schweiz, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ) der Universität Basel, WWZ Forschungsbericht 01/07, Basel, April 2007.
- Sheldon, George: Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen, in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Jg. 83 (1-2/2010), S. 15-19.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr, Presserohstoff, Bern, 17. Mai 2004.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): Das Bruttoinlandprodukt im 4. Quartal 2008, Pressemitteilung vom 3.03.2009, Bern 2009 (2009a).
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): Vorgehen zur Festlegung von Fokusbranchen, Beilage 5:

- Notiz vom 12.01.2009, Bern 2009 (2009b).
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): Festlegung von Fokusbranchen für das Jahr 2010, Aktennotiz vom 04.09.2009, Bern 2009 (2009c).
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr, 1. Januar - 31. Dezember 2008, FlaM Bericht vom 23. April 2009, Bern 2009 (2009d).
- 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)/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.
- 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.
- Stigler, George J.: The Economics of Information, in: Journal of Political Economy, Vol. 69 (1961), pp. 213-225.
- Stigler, George J.: Information in the Labor Market, in: Journal of Political Economy, Vol. 70 (1962), pp. 94-105.
- Strub, Silvia/Gerfin, Michael/Buetikofer, Aline: Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebungen 1998 bis 2006, Untersuchung im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (Sektion Löhne und Arbeitsbedingungen) und des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern, 16. Mai 2008.
- Swissmem: Panorama 2010. Zahlen und Fakten, Die Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie, Zürich 2010.
- Tobin, James: Job Quitting and Frictional Unemployment, in: American Economic Review, Vol. 64 (1972), pp. 235-239.
- Wooldridge, Jeffrey M.: Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data, Cambridge, MA 2001.

## Anhang

### • A. Koeffizienten der Branchen- und Tätigkeiten-Dummies

Tabelle 12 gibt Auskunft über die Koeffizienten der Branchen- und Tätigkeiten-Dummies für die Gesamtwirtschaft. Die linke Spalte stellt die Koeffizientenwerte gemäss der ersten Spezifikation (ohne Interaktionen; vgl. Tabelle 5), die rechte Spalte diejenigen gemäss der zweiten Spezifikation (mit Interaktionen; vgl. Tabelle 6) dar.

**Tabelle 12: Koeffizienten der Branchen- und Tätigkeiten-Dummies für die Gesamtwirtschaft**

Variable	Erste Spezifikation (Tabelle 5)	Zweite Spezifikation (Tabelle 6)
<b>Branchen (Referenzbranche: Gartenbau)</b>		
Forstwirtschaft	16.17**	16.17**
Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	20.75**	20.76**
Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken	10.32**	10.33**
Tabakverarbeitung	44.74**	44.75**
Textilgewerbe	9.14**	9.10**
Herstellung von Bekleidung und Pelzwaren	0.64	0.75
Herstellung von Lederwaren und Schuhen	2.88**	2.98**
Be- und Verarbeitung von Holz	11.33**	11.36**
Papier- und Kartongewerbe	19.32**	19.31**
Verlag, Druck, Vervielfältigung	23.25**	23.27**
Kokerei, Chemische Industrie	30.74**	30.79**
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	15.65**	15.66**
Herstellung von sonstigen Produkten aus nichtmetallischen Mineralien	16.58**	16.58**
Metallbe- und -verarbeitung	15.47**	15.49**
Maschinen- und Fahrzeugbau	16.76**	16.78**
Herstellung von elektrischen Geräten und Einrichtungen, Feinmechanik	14.48**	14.50**
Herstellung von medizinischen und optischen Geräten, Präzisionsinstrumenten und Uhren	20.18**	20.24**
Sonstiges verarbeitendes Gewerbe	13.01**	13.04**
Energie- und Wasserversorgung	25.98**	26.00**
Baugewerbe	15.19**	15.20**
Handel, Reparatur Automobile	8.59**	8.61**
Grosshandel, Handelsvermittlung	21.24**	21.26**
Detailhandel und Reparatur	0.96	0.96
Gastgewerbe	3.10**	3.06**
Landverkehr/Rohrfernleitung	14.70**	14.74**
Schifffahrt	26.69**	26.74**
Luffahrt	22.52**	22.62**
Hilfs- und Nebentätigkeiten für den Verkehr; Reisebüros	15.23**	15.25**
Nachrichtenübermittlung	16.36**	16.39**
Kreditgewerbe	29.43**	29.45**

Versicherungsgewerbe	21.82**	21.83**
Mit Kredit- und Versicherungsgewerbe verbundene Tätigkeiten	39.06**	39.06**
Immobilienwesen; Vermietung beweglicher Sachen	20.48**	20.48**
Informatikdienste; Dienstleistungen für Unternehmen	21.03**	21.05**
Forschung und Entwicklung	26.12**	26.14**
Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung, Sozialversicherungen	17.41**	17.41**
Unterrichtswesen	17.30**	17.31**
Gesundheits- und Sozialwesen	13.56**	13.57**
Abfallbeseitigung, sonstige Entsorgung	25.69**	25.69**
Interessenvertretungen, Vereinigungen	15.85**	15.88**
Unterhaltung, Kultur, Sport	16.96**	16.93**
Persönliche Dienstleistungen	-4.68**	-4.67**

---

***Tätigkeiten (Referenzgruppe: Herstellen, ver- und bearbeiten, montieren von Zwischen- und Endprodukten, Tätigkeiten im Gartenbau und in der Forstwirtschaft)***

Tätigkeiten im Baugewerbe	5.93**	5.91**
Maschinen und technische Anlagen unterhalten, reparieren, warten, steuern, bedienen, einrichten	3.79**	3.79**
Kunsthandwerk (konservieren, restaurieren)	2.58*	2.61*
Definieren der Ziele und der globalen Strategie eines Departements oder einer Unternehmung, Gestalten der Unternehmenspolitik	22.00**	22.00**
Rechnungswesen, Finanzverwaltung, Personalwesen	14.24**	14.24**
Sekretariats- und Kanzleiarbeiten, Backoffice	11.09**	11.08**
Andere kaufmännisch-administrative Tätigkeiten	11.69**	11.69**
Logistik, Stabsaufgaben	9.65**	9.65**
Begutachten, beraten, kaufen und verkaufen, Marketing, Werbung, Rechtsprechung, Rechtsberatung, Beurkunden (Ver-)Kauf von Grundstoffen und Investitionsgütern, Grosshandel	17.38**	17.37**
Verkauf von Konsumgütern und Dienstleistungen im Detailhandel	1.29	1.29
Forschung und Entwicklung	8.03**	8.05**
Analysieren, programmieren, Operating, Daten erfassen	17.09**	17.09**
Planen, konstruieren, gestalten, zeichnen	5.79**	5.79**
Befördern von Personen, transportieren, lagern und spedieren von Waren, übermitteln von Nachrichten	-3.31**	-3.31**
Sichern, bewachen	6.66**	6.67**
Tätigkeiten im Bereich der medizinischen Versorgung und sozialen Betreuung, therapieren, pflegen, behandeln	12.81**	12.80**
Tätigkeiten im Bereich der Körper- und Kleiderpflege	1.26	1.29
Tätigkeiten im Bereich der Reinigung und öffentlichen Hygiene	-7.86**	-7.87**
Pädagogische Tätigkeiten	15.07**	15.06**
Gastgewerbliche und hauswirtschaftliche Tätigkeiten	-0.52	-0.52
Tätigkeiten im Bereich von Kultur, Information, Unterhaltung, Sport und Freizeit	10.93**	10.93**
Andere Tätigkeiten	9.10**	9.10**

---

\*/\*\* auf dem 5%/1% Signifikanzniveau.

Die Koeffizientenwerte sind aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit mit 100 multipliziert; sie spiegeln deshalb Prozentangaben wider.

Quelle: LSE 2004, 2006 und 2008; eigene Berechnungen.

Die Koeffizientenwerte in beiden Spezifikationen sind fast identisch. Die höchsten Löhne sind in der Tabakverarbeitung, der Kokerei/Chemischen Industrie, im Kreditgewerbe sowie in den mit dem Kredit- und Versicherungsgewerbe verbundenen Tätigkeiten zu beobachten. Die niedrigsten Löhne sind bei den persönlichen Dienstleistungen, in der Referenzbranche Gartenbau, bei der Herstellung von Bekleidung und Pelzwaren sowie im Detailhandel zu verorten. Die am besten bezahlten Tätigkeiten sind die Definition von Unternehmenszielen, die Begutachtung/Beratung/Rechtsberatung/Beurkundung sowie die Analyse/Programmierung. Am schlechtesten werden Tätigkeiten im Bereich der Reinigung und öffentlichen Hygiene sowie in Form der Personenbeförderung und Spedition entlohnt.

- **B. Schätzungen ohne Grenznähe**

Wie in Kapitel 3.2 dargelegt, ist nicht auszuschliessen, dass die LSE-Variable „Postleitzahl des Arbeitsplatzes“ Messfehler enthält. Um die Robustheit unserer Ergebnisse auf diese potentiellen Messfehler hin zu überprüfen, werden deshalb die Schätzungen aus Kapitel 5.1 ohne Verwendung der Informationen über die Grenznähe der Arbeitsplätze nochmals vorgenommen. Das Weglassen dieser Information erlaubt zwar eine Robustheitskontrolle, bedingt jedoch auch, dass keine Aussagen mehr über Differenzen im Lohnniveau und in der Lohnentwicklung zwischen den Grenzregionen und den Zentralregionen möglich sind.

In der ersten Spezifikation bedeutet das Ignorieren der Information über die Grenznähe, dass die Dummy-Variablen „Grenzregion“, „Grenzregion 2006“ und „Grenzregion 2008“ fallengelassen werden. In der zweiten Spezifikation hat es zur Konsequenz, dass die Referenzgruppe nun die alt angestellten Schweizer Arbeitnehmer (ohne geographische Restriktion) sind, und die übrigen Gruppen (1) alt angestellte Ausländer, (2) neu angestellte Schweizer, und (3) neu angestellte Ausländer darstellen. Für die zweite Spezifikation werden die jahresspezifischen Dummy-Variablen wiederum analog zu dem in Tabelle 4 beschriebenen Vorgehen gebildet. Tabelle 13 enthält die Koeffizienten der Dummy-Variablen für die Messung der Lohneffekte der Personenfreizügigkeit in der ersten Spezifikation, und Tabelle 14 enthält die Schätzergebnisse für die zweite Spezifikation.

Die Ergebnisse in Tabelle 13 zeigen, dass die Koeffizienten der Dummy-Variablen mit denjenigen in Tabelle 5 fast identisch sind. Insbesondere werden die beiden Kernergebnisse aus Tabelle 5 bestätigt, nämlich:

1. dass keine Lohnunterschiede zwischen Schweizern und Ausländern vorliegen, und
2. dass der Lohnabschlag bei Neueinstellungen, der im Basisjahr 2004 knapp 1% betrug, in den Jahren 2006 und 2008 um über 1.5% bzw. knapp 2% gestiegen ist.

**Tabelle 13: Ergebnisse für die Gesamtwirtschaft, erste Spezifikation ohne Grenznähe**

Variable	Koeffizient <sup>+</sup>	t-Statistik	Signifikanz
<b>Dummy-Variablen für die Quantifizierung der Lohneffekte</b>			
Jahr 2006	2.23	3.60	0.000
Jahr 2008	5.67	9.69	0.000
Neueinstellung	-0.96	-2.88	0.004
Neueinstellung 2006	-1.55	-3.31	0.001
Neueinstellung 2008	-1.89	-3.95	0.000
Ausländer	-0.20	-0.57	0.569
Ausländer 2006	-0.15	-0.30	0.763
Ausländer 2008	-0.38	-0.74	0.462
<b>Regressionsstatistik</b>			
Anzahl Beobachtungen	4,335,667		
$R^2$	0.6521		

<sup>+</sup> Die Koeffizientenwerte sind aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit mit 100 multipliziert; sie spiegeln deshalb Prozentangaben wider.

Quelle: LSE 2004, 2006 und 2008; eigene Berechnungen.

Die Ergebnisse in Tabelle 14 bestätigen grosso modo ebenfalls diejenigen in Tabelle 6. Insbesondere sind bei den alt angestellten Ausländern weder Lohnunterschiede im Basisjahr 2004 noch Unterschiede in der Lohnentwicklung in den Jahren 2006 und 2008 im Vergleich zur Referenzgruppe der alt angestellten Schweizer festzustellen. Bei Neuanstellungen ist sowohl bei den Schweizern als auch bei den Ausländern im Jahre 2004 ein Lohnabschlag von etwa 1% zu registrieren; dieser Niveauunterschied ist – wie bereits mehrfach erläutert (vgl. z.B. Kapitel 5.1) – nicht mit der Personenfreizügigkeit in Verbindung zu bringen. Es fällt jedoch auf, dass sich der Lohnabschlag bei Neueinstellungen sowohl bei den Schweizern als auch bei den Ausländern in den Jahren 2006 und 2008 um zwischen 1.53% und 2.30% erhöht hat. Dieser Effekt kann dem gestiegenen Arbeitsangebotsdruck aus den EU17/EFTA-Mitgliedstaaten zugeschrieben werden.

**Tabelle 14: Ergebnisse für die Gesamtwirtschaft, zweite Spezifikation ohne Grenznähe**

Variable	Koeffizient <sup>+</sup>	t-Statistik	Signifikanz
<b>Dummy-Variablen für die Quantifizierung der Lohneffekte</b>			
Jahr 2006	2.22	3.56	0.000
Jahr 2008	5.67	9.55	0.000
Altanstellung Ausländer	-0.16	-0.42	0.674
Altanstellung Ausländer 2006	-0.14	-0.26	0.793
Altanstellung Ausländer 2008	-0.36	-0.65	0.518
Neuanstellung Einheimische	-0.83	-2.10	0.036
Neuanstellung Einheimische 2006	-1.53	-2.74	0.006
Neuanstellung Einheimische 2008	-1.84	-3.20	0.001
Neuanstellung Ausländer	-1.36	-2.69	0.007
Neuanstellung Ausländer 2006	-1.74	-2.47	0.013
Neuanstellung Ausländer 2008	-2.30	-3.25	0.001
<b>Regressionsstatistik</b>			
Anzahl Beobachtungen	4,335,667		
$R^2$	0.6521		

<sup>+</sup> Die Koeffizientenwerte sind aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit mit 100 multipliziert; sie spiegeln deshalb Prozentangaben wider.

Quelle: LSE 2004, 2006 und 2008; eigene Berechnungen.

## **Impressum**

### **Réalisation de l'évaluation**

Dr. Grosjean Nicolas, CPA (direction de projet)

Bieri Isabelle, CPA (collaboration scientifique)

Dannecker Katja, CPA (collaboration scientifique)

Ledermann Simone, CPA (collaboration scientifique)

### **Rapport des experts externes**

PD Dr. Fred Henneberger, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht de l'Université de St-Gall (direction de projet)

Prof. Dr. Alexandre Ziegler, Université de Zurich (collaboration scientifique)

### **Remerciements**

*Le CPA remercie tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité dans le cadre des entretiens ainsi que toutes les personnes et organisations qui ont répondu au questionnaire envoyé. Le CPA tient également à remercier l'OFS, le SECO, l'ODM et Swisstopo ainsi que plusieurs cantons pour la mise à disposition de données statistiques. Enfin, le CPA adresse sa reconnaissance à la direction et aux collaborateurs du SECO pour le climat de collaboration et la mise à disposition de toutes les informations demandées.*

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

tél. +41 31 323 09 70 fax +41 31 323 09 71

Courriel : [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration