


Zwischen Marktmacht und Arbeitsrechten: Die Auswirkungen des Saisonierstatuts für die Löhne von Migrant:innen

Journal Article**Author(s):**

Schüpbach, Kristina 

Publication date:

2023-09-27

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000633929>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

KOF Analysen 2023(3)

KOF Analysen

Spezialanalysen:

Kristina Schüpbach

Zwischen Marktmacht und Arbeitsrechten: Die Auswirkungen
des Saisonierstatuts für die Löhne von Migrant:innen

2023, Nr. 3, Herbst – SA1

IMPRESSUM

Herausgeberin

KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich

Postadresse LEE G 116, Leonhardstrasse 21, 8092 Zürich

Telefon +41 44 632 42 39

E-Mail kof@kof.ethz.ch

Website www.kof.ethz.ch

Chefredaktion KOF Analysen

Michael Graff

Spezialanalyse

Autoren

Kristina Schüpbach

Zwischen Marktmacht und Arbeitsrechten:

Die Auswirkungen des Saisonierstatuts für die Löhne von Migrant:innen

Lektorat und Schlussredaktion

Günther Greulich

Layout

Vera Degonda, Nicole Koch

ISSN 1662-3517

Copyright © ETH Zürich, KOF Konjunkturforschungsstelle, 2023

Weiterveröffentlichung (auch auszugsweise) ist nur mit Bewilligung des Herausgebers und unter Quellenangabe gestattet.

ZWISCHEN MARKTMACHT UND ARBEITSRECHTEN: DIE AUSWIRKUNGEN DES SAISONNIERSTATUTS AUF DIE LÖHNE VON MIGRANT:INNEN



Kristina
Schüpbach

Zusammenfassung: Im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsstatus schränken viele Länder die Arbeitsmarktmobilität gewisser Migrant:innen ein. Insbesondere im Rahmen von Gastarbeitsprogrammen wird die Aufenthaltsbewilligung oft an den Arbeitgeber geknüpft. Dies verleiht den Arbeitgebern höhere Verhandlungsmacht in der Lohnfestsetzung und könnte damit Lohndruck begünstigen. Dieser Artikel untersucht diese These anhand des Saisonnierstatuts in der Schweiz, das 2002 abgeschafft wurde. Die Analysen zeigen, dass der durch die Daten nicht erklärbare Lohnunterschied zwischen Arbeitskräften mit Saisonbewilligung (nach 2002: mit Kurzaufenthaltsbewilligung) und Schweizer:innen über die Zeit und insbesondere nach Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU abnahm. Die Resultate deuten darauf hin, dass die durch die Personenfreizügigkeit gestärkten sozialen und wirtschaftlichen Rechte der (saisonalen und temporären) Migrant:innen zu einer Verringerung der Lohnunterschiede beigetragen hat.

Abstract: Many countries restrict the labor market mobility of migrants within certain work visa programs. In particular, temporary or guest worker visas are often tied to the employer, granting them higher bargaining power in wage setting and potentially leading to wage pressure. This article examines this hypothesis through the lens of the seasonal worker permit in Switzerland, which was abolished in 2002. The analyses show that the unexplained wage gap between workers with a seasonal permit (after 2002: with a short-term permit) and Swiss workers decreased over time, especially after the introduction of freedom of movement with the EU. The results suggest that the strengthened social and economic rights of (seasonal and temporary) migrants, brought about by freedom of movement, contributed to reducing wage disparities.

JEL Classification Codes: J31, J42, J61, J68

Keywords: Guest workers, mobility, monopsony, immigration

Diese Publikation entstand im Rahmen des Nationalen Forschungsschwerpunktes «nccr – on the move», finanziert vom Schweizerischen Nationalfonds (51NF40-205605).

1 Einleitung

Temporäre Arbeitsvisa haben in vielen Ländern eine lange Tradition zur Bewältigung von Arbeitskräftemangel. Auch die Schweiz hatte mit dem Saisonnierstatut über Jahrzehnte ein ausgebautes System zur gezielten Rekrutierung von Arbeitskräften für Branchen und Regionen, die ihren Bedarf in gewissen Zeitperioden nicht im Inland decken konnten. Während sich die genauen Regelungen von Land zu Land und je nach Zeitraum unterscheiden, sind zwei Aspekte fast allen Gastarbeitsprogrammen gemein: die Aufenthaltsbewilligung ist befristet, und sie ist an eine bestimmte Arbeitsstelle geknüpft. Letzteres führt dazu, dass ein Wechsel des Arbeitgebers erschwert und oft mit dem Risiko verbunden ist, die Aufenthaltsbewilligung zu verlieren.

In der Arbeitsmarktforschung hat diese Eigenheit von Gastarbeitsprogrammen in den letzten Jahren neue Aufmerksamkeit erhalten; dies im Kontext der neuen Monopsonliteratur, die sich mit der Marktmacht von Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt beschäftigt. Die Forschung argumentiert, dass die institutionelle Einschränkung der Arbeitsmarktmobilität der Gastarbeiter:innen den Unternehmen Marktmacht verleiht und damit Diskriminierung und Lohndumping begünstigt.

Diese Kritik ist nicht neu. Menschenrechtsorganisationen, linke Parteien und Gewerkschaften sowie die (ehemaligen) unter dem Saisonierstatut Beschäftigten selbst kritisieren Gastarbeitsprogramme schon lange wegen der schwierigen Bedingungen (Mahnig & Piguet, 2003). In der Schweiz wurde das Saisonierstatut 2002 mit Einführung der Personenfreizügigkeit auch aufgrund dieser Kritik abgeschafft. Gastarbeitsprogramme existieren jedoch weiterhin – beispielsweise in Spanien, das Marokkanerinnen als Erntehelferinnen rekrutiert (Glass et al., 2014), oder in den USA, die verschiedene temporäre Arbeitsvisa kennen, hauptsächlich für qualifizierte Arbeitskräfte.¹ Auch in der Schweiz kommt die Forderung nach der Wiedereinführung des Saisonierstatuts regelmässig wieder auf, selbst wenn sie bisher nicht breit diskutiert wurde.² Zudem gibt es auch im Asylbereich gewisse Restriktionen, die den Zugang und die Arbeitsmobilität zwischen den Firmen beschränken (Ahrens et al., 2023).

Dieser Artikel untersucht die Auswirkungen des Saisonierstatuts in der Schweiz auf die Löhne von Saisoniers. Im Gegensatz zu den meisten bisher untersuchten Gastarbeitsprogrammen, die sich an hochqualifizierte Arbeitskräfte richten, wurden mit den Schweizer Saisonbewilligungen hauptsächlich Migrant:innen mit niedrigem Bildungsniveau rekrutiert. Unter dem Kontingentierungssystem war die Arbeitsmarktmobilität der Saisoniers stark eingeschränkt, was ihre Verhandlungsmacht gegenüber den Arbeitgebern begrenzte. Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit und des Rechts auf geografische und berufliche Mobilität hat sich das Machtgefüge zugunsten der Beschäftigten verschoben. Der Monopsontheorie folgend ist daher zu erwarten, dass die Löhne saisonal oder temporär beschäftigter Migrant:innen nach 2002 gestiegen sind.

Die Analysen zeigen zunächst, dass die Löhne der Saisoniers im Vergleich zu Schweizer:innen knapp ein Drittel tiefer waren. Die Lohnverteilung in den zwei für Saisoniers bedeutendsten Branchen, dem Bausektor und dem Gastgewerbe, zeigt zudem, dass die meisten Saisoniers nur wenig mehr als den jeweiligen Mindestlohn verdienen. Vier Jahre nach Einführung der Personenfreizügigkeit lagen die Löhne von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung, welche die Saisonbewilligung weitgehend ersetzte, immer noch deutlich unter den Löhnen der Schweizer:innen, doch der Lohnunterschied hatte sich etwas verringert. Mit der Personenfreizügigkeit hat sich jedoch auch die Zusammensetzung der Zugewanderten verändert. Die Kurzaufenthalter:innen sind im Vergleich zu den Saisoniers im Durchschnitt besser ausgebildet und etwas breiter auf die Branchen verteilt, weisen aber eine weniger lange Betriebszugehörigkeit auf. In der weiteren Analyse werden diese und weitere Faktoren, welche für die Lohnsetzung erfahrungsgemäss relevant sind, als Kontrollvariablen berücksichtigt. Die entsprechenden Regressionsanalysen zeigen, dass der unerklärte Lohnunterschied zwischen Saisoniers und Schweizer:innen Ende der 1990er Jahre – je nach Spezifikation – bei 7 bis 10 Prozent lag. Werden zusätzlich firmenspezifische Effekte berücksichtigt, sinkt der Lohnunterschied auf 4 bis 7 Prozent. Das zeigt, dass Saisoniers auch innerhalb der Branchen eher in Tieflohnfirmen arbeiteten als Schweizer:innen. Unabhängig von der Spezifikation nahm der Lohnunterschied über die Zeit ab, insbesondere in den Jahren nach Einführung der Abschaffung des Saisonierstatuts. Ende der Nullerjahre betrug der unerklärte Lohnunterschied zwischen Kurzaufenthalter:innen und Schweizer:innen noch 2 bis 4 Prozent (ohne Kontrolle firmenspezifischer Effekte), beziehungsweise

¹ Siehe Norlander (2021) für eine Übersicht zu Gastarbeitsprogrammen und zu den Argumenten von Befürworter:innen und Kritiker:innen.

² Die SVP forderte die Wiedereinführung des Saisonierstatuts im Rahmen ihrer Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» (Mariani, 2014). Kürzlich wurde die Forderung zudem im Zusammenhang mit dem Arbeitskräftemangel wieder geäussert (Hohler, 2023).

1 bis 3 Prozent (mit Kontrolle firmenspezifischer Effekte). Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Löhne der Saisonniers gemessen an ihrer Arbeitsproduktivität zu tief waren und die Stärkung ihrer Rechte mit der Einführung der Personenfreizügigkeit zur Verringerung der Lohnunterschiede beigetragen hat.

Dieser Artikel ist wie folgt gegliedert. Abschnitt 2 gibt einen Einblick in die neuere ökonomische Literatur zu Gastarbeitsprogrammen. In Abschnitt 3 wird kurz erklärt, wie sich das Schweizer Einwanderungssystem mit Einführung der Personenfreizügigkeit verändert hat. In Abschnitt 4 werden die in der Analyse verwendeten Lohndaten vorgestellt. Abschnitt 5 beschreibt die Lohnverteilungen von Saisonniers, Kurzaufenthalter:innen und Schweizer:innen deskriptiv. In Abschnitt 6 wird gezeigt, wie sich die Zusammensetzung der Zugewanderten nach Einführung der Personenfreizügigkeit veränderte. In Abschnitt 7 wird mit Lohnregressionen analysiert, wie sich die Lohnunterschiede zwischen Migrant:innen und Schweizer:innen über die Zeit verändern, wenn die Unterschiede bei beobachteten Merkmalen statistisch berücksichtigt werden.

2 Literatur

Im neoklassischen Arbeitsmarktmodell haben Unternehmen, wenn sowohl auf Güter- und Arbeitsmarkt perfekter Wettbewerb herrscht, keine Möglichkeit, die Löhne zu setzen. Sie müssen allen Beschäftigten einen Lohn zahlen, der dem Grenzprodukt ihrer Arbeit entspricht. Denn sobald der offerierte Lohn auch nur einen Franken darunter liegt, wechseln alle Angestellten in ein anderes Unternehmen. In der Arbeitsmarktforschung ist man sich heute weitgehend einig, dass dies kein realistisches Bild des Arbeitsmarktes darstellt und die Unternehmen eine gewisse Marktmacht haben, die ihnen Spielraum bei der Lohnfestsetzung gibt. In monopsonistischen Arbeitsmarktmodellen ist die Marktmacht der Unternehmen umso grösser, je unelastischer die Beschäftigten ihre Arbeitskraft einem einzelnen Unternehmen anbieten, sprich je weniger sie auf eine unternehmensspezifische Lohnsenkung reagieren, indem sie das Unternehmen verlassen und sich einen anderen Job suchen.³

Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass die Marktmacht der Unternehmen gegenüber gewissen Beschäftigungsgruppen wie zum Beispiel Migrant:innen erhöht ist, weil sie im Schnitt weniger stark durch einen Firmenwechsel auf eine unternehmensspezifische Lohnsenkung reagieren. So können sprachliche und kulturelle Barrieren oder fehlende soziale Netzwerke dazu führen, dass sich Migrant:innen weniger gut über alternative Jobangebote und zu den geltenden Vorschriften zu Lohn- und Arbeitsbedingungen informieren können und somit in Lohnverhandlungen einen Nachteil haben (Schmidt & Jensen, 2012; Yueh, 2008). Ein weiterer Grund kann sein, dass ihr Referenzpunkt für einen akzeptablen Lohn das potenzielle (und oftmals deutlich tiefere) Einkommen im Herkunftsland ist (Akay et al., 2017; Constant et al., 2017). Auch tiefere Ansprüche auf Taggelder bei Arbeitslosigkeit können dazu führen, dass Migrant:innen eher einen tiefen Lohn akzeptieren. Bei Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus kommt die Angst vor Ausschaffung hinzu (Albert, 2021; Hotchkiss & Quispe-Agnoli, 2013).

Ein weiterer Faktor, der Unternehmen Marktmacht verleihen kann, sind Einschränkungen der Jobmobilität im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsstatus. Bei Gastarbeitsprogrammen ist die Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung meist an den Arbeitgeber geknüpft, welcher die Bewilligung beantragt hat. Ein Wechsel des Arbeitgebers ist entweder ganz ausgeschlossen, mit hohen Kosten verbunden oder dem Risiko, die Aufenthaltsbewilligung zu verlieren.⁴ Oft sind die Arbeitsbewilligungen für Gastarbeiter:innen zudem auf bestimmte Arbeitsmärkte beschränkt und es gibt Bedingungen zu den

³ Für eine Übersicht der Forschung zu monopsonistischen Arbeitsmärkten, siehe Manning (2011).

⁴ Laut Norlander (2021) haben viele Länder (unter anderem die USA, Kanada, Australien, Norwegen, Grossbritannien, Südkorea, die Vereinigten Arabischen Emirate und Russland) Regelungen, welche die Gastarbeitenden entweder an den Arbeitgeber binden oder einen Stellenwechsel nur erlauben, wenn der neue Arbeitgeber die Gebühren für den Visa-Transfer zahlt.

Berufen, Branchen, Regionen oder den Jobs, in welchen Migrant:innen arbeiten dürfen (Norlander, 2021). Diese staatlich auferlegten Einschränkungen haben zum Ziel, die Migrant:innen gezielt in die Berufe zu lenken, in denen ein Arbeitskräftemangel besteht, und gleichzeitig die befürchteten negativen Konsequenzen der Zuwanderung auf die Löhne und Beschäftigung der ansässigen Arbeitskräfte einzugrenzen. Diese Einschränkungen der Jobmobilität bergen aber gleichzeitig die Gefahr, dass sich Migrant:innen schlechter mit einem Wechsel des Arbeitgebers gegen zu tiefe Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen zur Wehr setzen können. Dies kann auch für die Ansässigen negative Auswirkungen haben, wenn Unternehmen von der «billigen» Arbeitskraft der Migrant:innen profitieren und dafür auf die Beschäftigung von Ansässigen mit höheren Reservationslöhnen verzichten (Amior & Stuhler, 2022). Paradoxerweise führen also unter Umständen genau die Einwanderungsbestimmungen, welche die Ansässigen vor Konkurrenz schützen sollten, zu Lohndruck und Verdrängung.

In den letzten Jahren haben einige Studien die Auswirkungen solcher Mobilitätsrestriktionen im Rahmen von Gastarbeitsprogrammen untersucht. Die zentrale Frage ist dabei, ob die Beschränkung der Arbeitsmarktmobilität den Arbeitgebern mehr Marktmacht gibt und ob sie diese Macht nutzen, um die Löhne von Gastarbeiter:innen zu drücken. Einzelne Studien gehen auch der Frage nach, ob die Abschaffung solcher Restriktionen nicht nur das Lohnniveau der Betroffenen erhöhen, sondern gleichzeitig auch deren Beschäftigung – eine Vorhersage, die sehr spezifisch für das Monopsonmodell ist.

Ein grosser Teil dieser Studien fokussiert dabei auf die USA und analysiert die Auswirkungen des H-1B Visums, ein temporäres Arbeitsvisum für hochqualifizierte Arbeitskräfte. Personen mit einem solchem Visum können zwar den Arbeitgeber ohne Bewilligung wechseln, der neue Arbeitgeber muss aber die Kosten tragen. Ein Transfer des Visums kann schnell mehrere Tausend Dollar kosten (Norlander, 2021). Eine weitere Einschränkung der Mobilität besteht für Personen mit einem H-1B-Visum, die über den Arbeitgeber eine Niederlassungsbewilligung beantragen (Green Card for Employment-Based Immigrants). Wechseln sie während der Bearbeitungsphase des Antrags den Arbeitgeber, ein Prozess, der bis zu zehn Jahren dauern kann (Norlander, 2021), so bedeutet dies oft, dass das langwierige Antragsverfahren von neuem begonnen werden muss.

Depew, Norlander und Sørensen (2017) haben dieses Gastarbeitsprogramm mit Daten von sechs grossen indischen IT-Unternehmen untersucht, die hochqualifizierte Inder:innen mit H-1B-Visa an Unternehmen in den USA ausleihen. Ihre Analyse ergibt, dass diese Gastarbeiter:innen trotz der institutionellen Einschränkungen recht mobil sind. Darüber hinaus stellen sie fest, dass die am schlechtesten bezahlten Arbeitskräfte am ehesten zu einem neuen Arbeitgeber wechseln. Dies spricht eher dagegen, dass diese Gastarbeiter:innen stark an ihre Arbeitgeber gebunden sind. Anders als in dieser Studie verwenden Hunt und Xie (2019) sowie Wang (2021) einen Datensatz mit Gastarbeiter:innen aus allen Berufen und Herkunftsländern, um das H-1B-Visaprogramm zu untersuchen. Beide Studien finden, dass die Jobmobilität der Gastarbeiter:innen um rund 20 bis 30 Prozent reduziert ist und nach Erhalt der Green Card vorübergehend stark ansteigt. Der Grossteil dieses Effekts ist dabei auf den Bearbeitungsprozess für die Green Card zurückzuführen, der Stellenwechsel zeitweise faktisch verunmöglicht. Die Kosten, die beim Übertragen eines Arbeitsvisums auf einen neuen Arbeitgeber entstehen, sind hingegen von untergeordneter Bedeutung (Wang 2021). Schliesslich untersuchen beide Studien auch, wie sich für Personen mit einem temporären Arbeitsvisa der Erhalt einer Green Card auf die Löhne auswirkt. Während Hunt und Xie (2019) keinen positiven Effekt finden, kommt Wang (2021) zum Schluss, dass die Einschränkungen der Jobmobilität die Einkommen der Männer (aber nicht der Frauen) mit temporären Arbeitsvisa knapp 5 Prozent verringert.

Diese Ergebnisse stehen in starkem Kontrast zu den früheren Studien von Kandilov (2007) und Mukhopadhyay und Oxborrow (2012), welche für Personen mit temporärem Arbeitsvisum Lohnsteigerungen von 18 bis 25 Prozent nach Erhalt einer Green Card geschätzt haben. Es ist aber davon auszugehen, dass diese Studien den wahren Effekt überschätzen, da sie Personen mit einem H-1B-Visum entweder mit Personen mit amerikanischem Pass vergleichen (Kandilov 2007) oder

mit Personen, die nie ein temporäres Visum hatten und ihre Green Card schon vor ihrer Einreise in die USA erhielten (Mukhopadhyay und Oxborrow 2012). Im Gegensatz dazu vergleichen die oben erwähnten neueren Studien nur Personen, die mit einem temporären Arbeitsvisum eingereist sind und zu unterschiedlichen Zeitpunkten eine Green Card erhielten. Damit ist die Gefahr geringer, dass andere Unterschiede zwischen den verglichenen Personen die Ergebnisse verzerren. Ein möglicher Grund, weshalb die eingeschränkte Mobilität der Gastarbeiter:innen nur beschränkt zu Lohneinbussen führt, sind die staatlichen Vorschriften, welche die Arbeitgeber verpflichtet, mindestens den orts- und berufsüblichen Lohn zu zahlen.⁵

Die meisten Arbeitskräfte mit H-1B-Visa sind gut bis sehr gut qualifiziert, insofern sind die Ergebnisse dieser Studien nicht direkt auf andere Gastarbeitsprogramme mit mehrheitlich tiefqualifizierten Arbeitskräften übertragbar. Es ist zu erwarten, dass Mobilitätseinschränkungen bei Migrant:innen mit wenig Bildung grössere negative Auswirkungen haben. So sind sie möglicherweise besonders schlecht über das Lohnniveau der Ansässigen oder über geltende Lohnvorschriften informiert. Grössere negative Auswirkungen wären auch zu erwarten, falls diese Migrant:innen im Vergleich zum Lohnniveau im Zielland besonders tiefe Reservationslöhne haben. Auf der anderen Seite arbeiten sie womöglich eher in Arbeitsmarktsegmenten, deren Löhne durch staatliche oder tarifäre Regulierungen gegen unten begrenzt sind, was einem allfälligen Lohndruck entgegenwirken kann.

Naidu, Nyarko und Wang (2016) liefern die bis dato einzige Studie, welche die kausalen Auswirkungen von Mobilitätsbeschränkungen im Rahmen eines tiefqualifizierten Gastarbeitsprogramms untersucht. Sie evaluieren eine Reform in den Vereinigten Arabischen Emiraten, welche die davor sehr hohen Hürden für einen Arbeitgeberwechsel für Gastarbeiter:innen etwas senkte. Vor der Reform 2011 konnten Gastarbeiter:innen nur zu einem neuen Arbeitgeber wechseln, wenn der bisherige Arbeitgeber seine explizite Zustimmung gab. Ohne diese Zustimmung mussten die Migrant:innen entweder das Land für mindestens sechs Monate verlassen, oder beim bisherigen Arbeitgeber bleiben. Die Reform schwächte diese starke Bindung an den Arbeitgeber ab. Seit 2011 brauchen Gastarbeiter:innen nach Ablauf des meist zweijährigen Vertrags die Zustimmung des bisherigen Arbeitgebers nicht mehr. Naidu, Nyarko und Wang (2016) nutzen für ihre Analyse aus, dass die bestehenden Arbeitsverträge der Gastarbeiter:innen zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen und sie damit nicht alle gleichzeitig von der neuen Regelung profitieren. Die Autoren finden, dass sich die Situation für bereits anwesende Gastarbeiter:innen nach Ablauf des bisherigen Arbeitsvertrags deutlich verbesserte. Ihre Löhne stiegen um über 10 Prozent. Der verstärkte Wettbewerb um die Arbeitskräfte führte zudem zu einer höheren Verbleibquote beim gleichen Arbeitgeber sowie auch (auf tiefem Niveau) zu einer Verdoppelung der Jobwechselrate. Beides sind zentrale Voraussagen der Monopsontheorie. Gleichzeitig führte die Reform aber auch dazu, dass weniger neue Gastarbeiter:innen angestellt wurden und deren Eintrittslöhne sanken. Insgesamt sind diese Resultate deutliche Evidenz dafür, dass die Reform die Marktmacht der Unternehmen reduziert hat, indem sie es Gastarbeiter:innen erleichterte, die Stelle zu wechseln.

Insgesamt ist die Studienlage zu den Auswirkungen von Gastarbeitsprogrammen auf die Löhne der Gastarbeiter:innen selbst sowie auf die ansässige Erwerbsbevölkerung dünn, insbesondere für die potenziell besonders verletzlichen Migrant:innen mit geringer Bildung. Das Saisonierstatut in der Schweiz, das bis 2002 galt, war ein solches Gastarbeitsprogramm. Im Gegensatz zu den hochqualifizierten Arbeitskräften mit H-1B-Visum in den USA waren die Saisoniers in der Schweiz meist ohne nachobligatorische Ausbildung und arbeiteten oft als Hilfsarbeitskräfte im Bausektor oder im Gastgewerbe. Die Analyse des Schweizer Gastarbeitsprogramms ist deshalb nicht nur für den Schweizer Kontext interessant, sondern kann weitergehende Erkenntnisse darüber liefern, welche Auswirkungen Gastarbeitsprogramme auf den Arbeitsmarkt haben. Als erstes werden dazu im nächsten Abschnitt die Eckpunkte des Saisonierstatuts erläutert.

⁵ Laut Wang (2021) sind diese Lohnuntergrenzen aber oft unter dem kompetitiven Lohnniveau und werden nicht konsequent durchgesetzt.

3 Das Saisonierstatut und dessen Abschaffung im Jahr 2002

Kontingentierungssystem bis 2002

Vor der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU im Jahr 2002 sah das Schweizer Einwanderungssystem fünf Kategorien von Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen vor: (i) die Saisonbewilligung (A-Bewilligung) wurde für maximal neun Monate pro Jahr ausgestellt und konnte nur nach einem Aufenthalt im Ausland von mindestens drei Monaten erneuert werden, (ii) die Kurzaufenthaltsbewilligung (L-Bewilligung) wurde für spezifische Aufenthaltszwecke (z.B. für Aus- und Weiterbildungen) für eine Dauer von vier bis maximal 18 Monaten ausgestellt, (iii) die Jahresbewilligung (B-Bewilligung) wurde für bestimmte Arbeitsplätze ausgestellt und musste jedes Jahr erneuert werden, (iv) die Grenzgängerbewilligung (G-Bewilligung) erlaubte es, in der Schweiz zu arbeiten, aber nicht zu wohnen, und (v) die Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) gab niedergelassenen Personen die gleichen wirtschaftlichen Rechte wie Schweizer Bürger:innen. Die A- und L-Bewilligungen sowie erstmalige B-Bewilligungen unterlagen jährlich festgelegten Kontingenten.

Mit Ausnahme der Niederlassungsbewilligung waren vor 2002 alle Genehmigungen an das Bestehen eines gültigen Arbeitsvertrags gebunden. Zudem lag die Verlängerung bzw. Erneuerung im Ermessen der Behörden. Für alle Aufenthaltskategorien ausser der Niederlassungsbewilligung galt zudem eine Bewilligungspflicht für Stellen-, Berufs- und Kantonswechsel. Insbesondere für Saisoniers und Kurzaufenthalter:innen wurde dadurch die Arbeitsmarktmobilität stark eingeschränkt, denn ein Wechsel wurde nur in Ausnahmefällen bewilligt, falls «wichtige Gründe eine Verweigerung der Bewilligung als unzumutbar erscheinen» liessen (BVO Art. 29 Abs. 3). Eine grosse Einschränkung war auch, dass Saisoniers und Kurzaufenthalter:innen ihre Familie nicht in die Schweiz nachziehen durften.

Die Ausgestaltung der Aufenthaltsbewilligungen unter dem Kontingentierungssystem vor 2002 reduzierte die Verhandlungsmacht der Migrant:innen gegenüber ihrem Arbeitgeber. Waren sie mit den Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht einverstanden, konnten sie den Arbeitgeber nicht wechseln oder sie riskierten damit ihren Aufenthaltsstatus. Über die Jahre stiessen die Bedingungen der Saisonbewilligung und die damit in Verbindung gebrachten schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen der Saisoniers zunehmend auf Kritik. Neben Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften und der politischen Linken drängten auch die Herkunftsländer der Saisoniers und später die EU auf eine Abschaffung des Saisonierstatuts.

Personenfreizügigkeit ab 2002

Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU im Jahr 2002 erfüllte die Schweiz diese Forderung. Für Bürger:innen der EU-15/EFTA-Staaten verbesserten sich die rechtlichen Bedingungen damit deutlich. Seither erlauben alle Aufenthaltskategorien für Europäer:innen das Recht auf geografische und berufliche Mobilität und den Familiennachzug. Saisonale Arbeitskräfte erhalten seither in der Regel eine bis zu einem Jahr gültige Kurzaufenthaltsbewilligung (L-Bewilligung), die nicht mehr an den Arbeitgeber oder Arbeitskanton gebunden ist. Personen mit einem mehrjährigen oder unbefristeten Arbeitsvertrag erhalten seit 2002 eine neu fünf statt einem Jahr gültige Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung). Die grössten Veränderungen ergaben sich damit für saisonale Arbeitskräfte, die nun nicht mehr jedes Jahr für mindestens drei Monate ausreisen mussten und die in der Stellenwahl deutlich weniger eingeschränkt waren. Aber auch für Personen, die früher eine L- oder B-Bewilligung erhalten hätten, wurden die sozialen und wirtschaftlichen Rechte gestärkt.

Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit und dem Recht auf geografische und berufliche Mobilität verschob sich das Machtverhältnis zugunsten der Beschäftigten. Wenn die Arbeitgeber ihre Machtposition ausgenutzt hatten, um tiefere Löhne durchzusetzen, wäre deshalb zu erwarten, dass die Löhne der Migrant:innen, insbesondere von saisonal Beschäftigten, nach 2002 anstiegen. Im Folgenden wird untersucht, ob die Daten diese These stützen.

4 Datengrundlage

Die Analyse stützt sich auf die schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE), die seit 1994 alle zwei Jahre durchgeführt wird. Die LSE ist eine repräsentative Unternehmensbefragung und hat zum Ziel, die Lohnstruktur in allen Branchen des zweiten und dritten Sektors zu beschreiben. In den ersten drei Befragungen 1994, 1996 und 1998 wurden jeweils 7000 bis 10 500 Unternehmen befragt, im Jahr 2000 stieg die Zahl auf 17 000 Unternehmen und in den folgenden Befragungen auf 40 000 bis knapp 50 000 Unternehmen im Jahr 2010. Die Erhebung folgt dem Prinzip einer nach Unternehmensgrösse, Wirtschaftszweig und Regionen geschichteten Zufallsstichprobe.

Die LSE erfasst nicht nur die Lohninformationen, sondern auch detaillierte Merkmale der Beschäftigten und der Unternehmen. Dadurch ermöglicht sie die Untersuchung von Lohnunterschieden zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Insbesondere enthalten die Daten auch Informationen zum Aufenthaltsstatus der Beschäftigten. Ein potenzieller Nachteil besteht jedoch darin, dass die LSE keine Daten zur Nationalität erhebt. Generell ist zu berücksichtigen, dass die Angaben von den Unternehmen gemacht werden und daher – ähnlich wie bei Personenbefragungen – bewusste oder unbewusste Falschangaben enthalten können. So werden in der LSE Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung kaum erfasst, wie auch Schwarzarbeit vermutlich nicht angegeben wird.

Die vorliegende Analyse konzentriert sich ausschliesslich auf den Privatsektor, da eine Veränderung in der Erfassung des öffentlichen Sektors in der LSE die Vergleichbarkeit über die Zeit erschwert. Darüber hinaus werden in der Analyse nur Personen zwischen 18 und 65 Jahren und die Befragungswellen der Jahre 1994 bis 2010 berücksichtigt. Personen mit einem «anderen» Aufenthaltsstatus wurden von der Analyse ausgeschlossen da eine Umstellung in der Erhebungsmethode im Jahr 2012 zeigte, dass diese Restkategorie viele Ausländer:innen enthält, die eigentlich nicht in diese Kategorie fallen. Darüber hinaus wurden Beobachtungen mit fehlenden Werten für den standardisierten Bruttomonatslohn, Geschlecht, Alter, Dienstjahre, Zivilstand, Aufenthaltsstatus oder Branche ausgeschlossen.⁶ Fehlende Werte für die Variablen Ausbildung, Tätigkeit und berufliche Stellung wurden hingegen als eigene Kategorie kodiert.⁷ Sofern nicht anders angegeben, wurden Löhne unterhalb des untersten 0.5%-Quantils des jeweiligen Jahres «winsorisiert», das heisst, sie wurden durch den Wert des 0.5%-Quantils ersetzt. Alle Ergebnisse werden zudem gewichtet, um unverzerrte Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit zu ermöglichen.

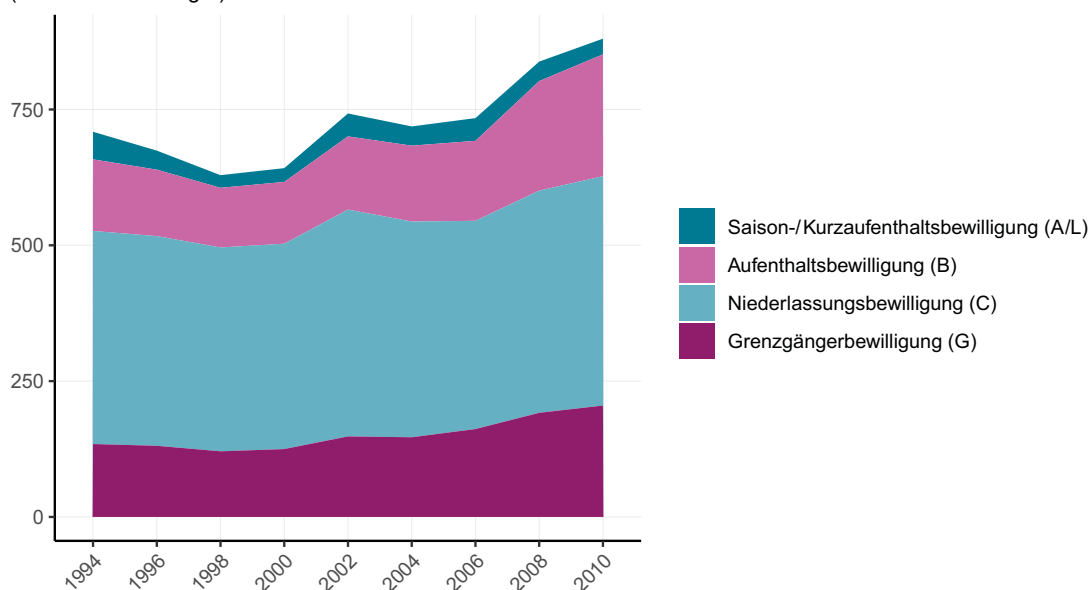
Grafik 1 veranschaulicht die Zusammensetzung der ausländischen Beschäftigten in der Schweiz gemäss der LSE nach Aufenthaltsstatus von 1994 bis 2010. Im Vergleich zu den anderen Aufenthaltsbewilligungen stellten die Saisoniers und Kurzaufenthalter:innen Mitte der 1990er Jahre mit etwa 50 700 Personen (Stand: Oktober 1994) nur eine kleine Gruppe dar.⁸ Zu diesem Zeitpunkt hatte das Saisonierstatut bereits seinen Höhepunkt überschritten. Mit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise im Jahr 1991 nahm die Zahl der Saisoniers, insbesondere im stark betroffenen Bausektor, deutlich ab und erholte sich bis zur Abschaffung des Saisonierstatuts nur geringfügig. Ab 2002 stieg die Anzahl der Erwerbstätigen in allen Aufenthaltskategorien an, die Anteile blieben bis zum Ende des Beobachtungszeitraums im Jahr 2010 weitgehend konstant. Insbesondere veränderte sich der Anteil der Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung, welche die Saisonbewilligung weitgehend ersetzte, kaum.

⁶ In den Jahren 1994 bis 1998 werden insgesamt jeweils 7–8% der Beobachtungen ausgeschlossen. 2000 und 2002 steigt dieser Anteil auf 11.5–12.5% und sinkt in den Jahren 2004 bis 2010 auf 2–3%.

⁷ Dieses Vorgehen wurde aufgrund der teilweise hohen Zahl an fehlenden Werten in diesen Variablen gewählt. Dies birgt allerdings die Gefahr, dass die durch diese Merkmale erklärten Lohnunterschiede unterschätzt werden, bzw. dass die verbleibende unerklärte Lohndifferenz dadurch überschätzt wird.

⁸ Die zwei Aufenthaltskategorien werden in der LSE nicht getrennt erfasst. Gemäss (Heiniger et al., 2002) nahm die Anzahl Kurzaufenthalter:innen ab 1995 auf Kosten der Saisoniers zu, und die beiden Kategorien lagen 2001 fast gleichauf.

G 1: Anzahl ausländische Arbeitskräfte, nach Aufenthaltstatus, 1994 – 2010
(In 1000 Beschäftigte)



Anmerkungen: Beschäftigte im Privatsektor, ohne Personen mit Aufenthaltsstatus «andere».
Quelle: LSE 1994–2010

5 Lohnverteilung

Dieser Abschnitt widmet sich der Untersuchung der Lohnhöhe von Personen mit Saison- und Kurzaufenthaltsbewilligungen im Vergleich zu Schweizer Staatsangehörigen vor 2002 sowie deren zeitlicher Entwicklung. Hierbei liegt der Fokus auf den beiden wichtigsten saisonalen Branchen, dem Bausektor und dem Gastgewerbe, in welchen im Jahr 1996 knapp achtzig Prozent aller Saisoniers und Kurzaufenthalter:innen arbeiteten. Für den Vergleich werden die Befragungswellen der Jahre 1996 und 2006 verwendet.

Im Jahr 1996 betrug der Medianlohn für erwerbstätige Schweizer Staatsangehörige CHF 5140 pro Monat oder umgerechnet CHF 29.65 pro Stunde.⁹ Der Medianlohn für Saisoniers lag etwa 27% darunter bei CHF 21.60 pro Stunde.¹⁰ Grafik 2a illustriert die Verteilung der Löhne von Saisoniers und Schweizer Staatsangehörigen im Bausektor und Gastgewerbe.¹¹ Es fällt zunächst auf, dass die Löhne der Schweizer:innen über eine grössere Bandbreite verteilt sind als die der Saisoniers. Während in beiden Branchen weniger als ein Sechstel der Saisoniers einen Stundenlohn von über CHF 30 erhielten, lag dieser Anteil bei den Schweizer Staatsangehörigen bei über der Hälfte. Die vertikalen Linien in Grafik 2a markieren die in den Gesamtarbeitsverträgen festgelegten (Mindest-) Mindestlöhne. Aufgrund der Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Bundesrates galten diese Mindestlöhne für alle Unternehmen im Bauhauptgewerbe beziehungsweise im Gastgewerbe.¹² Da die Mindestlöhne nach Ausbildung und Region gestaffelt sind, wurde für die Grafik nur jeweils der niedrigste mögliche Mindestlohn dargestellt. Es ist zu erkennen, dass ein beträchtlicher Teil der Saisoniers einen Lohn nur knapp über dem Mindestlohniveau erhielt. Die beim Mindestlohn komprimierte Verteilung deutet darauf hin, dass ihre Löhne ohne Mindestlohn wohl niedriger gewesen wären. Bei den Schweizer:innen ist ein solcher Effekt weniger deutlich erkennbar, was vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass sich die Abstufungen der Mindestlöhne je nach Ausbildung und Region überlagern.

⁹ Bruttolohn, standardisiert auf ein Vollzeitpensum mit 40 Stunden pro Woche und 4 1/3 Wochen pro Monat

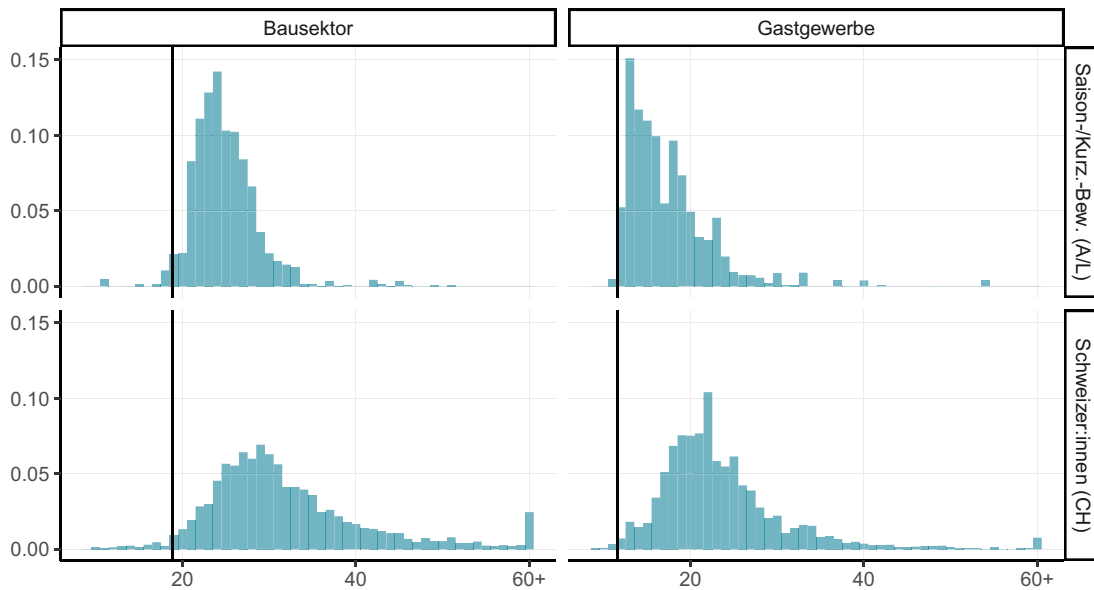
¹⁰ Die LSE unterschied vor 2002 nicht zwischen A- und L-Bewilligung, deshalb ist davon auszugehen, dass hier auch einige Löhne von Kurzaufenthalter:innen enthalten sind.

¹¹ Für die Grafiken zur Lohnverteilung wurden die nicht «winsorisierten» Löhne verwendet.

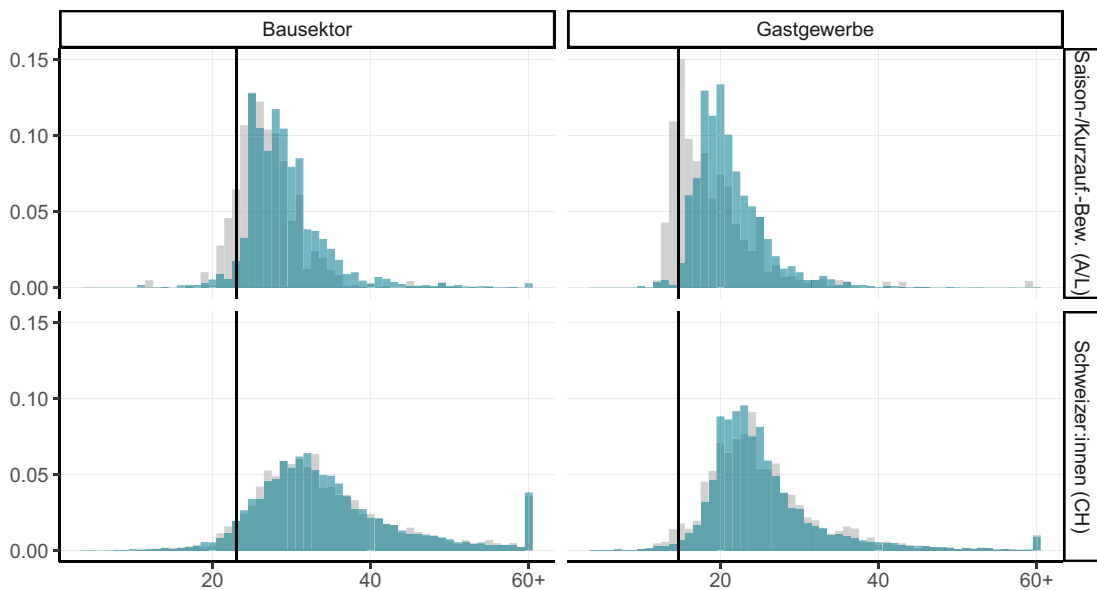
¹² Die Grafik 2 enthält auch Löhne von Beschäftigten im Ausbaugewerbe, für die der LMV Bauhauptgewerbe nicht gilt.

G 2: Lohnverteilung im Bau und im Gastgewerbe
(Dichte des Stundenlohnes in Franken, nominal)

(a) 1996



(b) 2006 (mit 1996 in Franken von 2006 in grau)



Anmerkungen: Die vertikalen Linien markieren die Mindestlöhne in den zwei Sektoren. Die Beobachtungen unterhalb der jeweiligen Mindestlöhne können nicht als Verstoss gewertet werden, da es verschiedene Ausnahmen vom GAV gibt. Zudem könnten auch Messfehler für die tiefen Werte verantwortlich sein.

Quellen: LSE 1996 & 2006. AVE, LMV Bauhauptgewerbe, Basislohn für Bauarbeiter ohne Fachkenntnisse, Zone 1, Beschlüsse 17.07.1995 und 12.01.2006. AVE L-GAV Gastgewerbe, Mindestlohn für Angestellte ohne Berufslehre (inkl. 10% Reduktion für Berggebiete), Beschlüsse 23.06.1994 und 19.12.2005.

Wie haben sich die Löhne nach Einführung der Personenfreizügigkeit verändert? Gemessen an den Medianlöhnen zeigt sich vier Jahre später, im Jahr 2006, nur eine geringe Reduktion der Lohnunterschiede zwischen Kurzaufenthalter:innen und Schweizer:innen, um 2.5 Prozentpunkte auf 24.5%. Bei der Lohnverteilung sind jedoch deutliche Verschiebungen erkennbar. Grafik 2b illustriert die Lohnverteilung im Jahr 2006 zusammen mit der Lohnverteilung von 1996, die zur besseren Vergleichbarkeit um die Inflation bis 2006 bereinigt wurde und in grau dargestellt ist. Obwohl die Löhne

der Kurzaufenthalter:innen im Vergleich zu den Schweizer:innen nach wie vor deutlich konzentrierter sind, hat sich die gesamte Lohnverteilung nach rechts verschoben. Dennoch liegt ein beträchtlicher Teil der Löhne der Kurzaufenthalter:innen weiterhin nur knapp über dem jeweiligen Mindestlohn.

6 Charakteristika von Saisoniers bzw. Kurzaufenthaltern

Die vorherige Analyse hat gezeigt, dass Saisoniers im Vergleich zu Schweizer:innen sehr niedrige Löhne erhalten haben und dass der Lohnunterschied nach dem Ersatz durch die Kurzaufenthaltsbewilligung zurückgegangen ist. Es gibt viele Gründe, warum die Lohnunterschiede in diesem Zeitraum abgenommen haben könnten. Das Recht auf Arbeitsmarktmobilität im Rahmen der Personenfreizügigkeit und die dadurch potenziell erhöhte Verhandlungsmacht der Beschäftigten ist eine mögliche Erklärung. Eine andere Erklärung wäre, dass die nach 2002 zugewanderten Personen einfach besser qualifiziert waren, schliesslich erhöhte die Personenfreizügigkeit die Attraktivität der Aufenthaltsbewilligungen für EU-Bürger:innen insgesamt (Beerli & Indergand, 2015; Favre et al., 2013; Müller et al., 2013). In diesem Abschnitt wird daher untersucht, wie sich die Charakteristika der Personen mit A- bzw. L-Bewilligung zwischen 1996 und 2006 im Vergleich zu den Charakteristika der Schweizer Erwerbstätigen verändert haben.

Tabelle 1 verdeutlicht, dass Saisoniers mit einem Durchschnittsalter von 32.8 Jahren jünger waren als die Schweizer Erwerbstätigen mit 39.7 Jahren. Der Anteil erwerbstätiger Frauen war bei den Saisoniers deutlich geringer, was teilweise darauf zurückzuführen ist, dass ein grosser Teil der Saisoniers im Bausektor tätig war, einer typischen Männerbranche. Unterschiede zu den Schweizer Erwerbstätigen zeigen sich auch bei der Betriebszugehörigkeit. Während die Schweizer Beschäftigten durchschnittlich neun Jahre bei demselben Arbeitgeber tätig waren, lag dieser Wert bei den Saisoniers bei 4.6 Jahren. Angesichts der Tatsache, dass Saisoniers nur neun Monate im Jahr in der Schweiz arbeiten durften, ist diese Zahl überraschend hoch. Offenbar betrachteten viele Unternehmen, die jedes Jahr dieselben Saisoniers beschäftigten, die jährliche Unterbrechung nicht als Unterbruch des Arbeitsverhältnisses.¹³ Daher dürfte die effektive Betriebszugehörigkeit, in Monaten gerechnet, bei den Saisoniers um bis zu einem Viertel geringer sein. Die Auswertung zeigt weiter, dass eine grosse Mehrheit der Saisoniers eine geringe Qualifikation aufwies. Lediglich knapp ein Viertel verfügte über eine nachobligatorische Ausbildung, und nur fünf Prozent hatten einen Tertiärabschluss. Im Vergleich dazu hatten zu diesem Zeitpunkt über 80 Prozent der Schweizer Erwerbstätigen eine nachobligatorische Ausbildung absolviert, und davon besaßen 17 Prozent einen Tertiärabschluss.

Wie hat sich die Zusammensetzung der Zugewanderten nach der Abschaffung des Saisonierstatus verändert? In Bezug auf das Alter unterscheiden sich die Kurzaufenthalter:innen kaum von den Saisoniers. Der Anteil der Frauen nahm jedoch zu, lag aber immer noch deutlich unter dem Frauenanteil bei den Schweizer Erwerbstätigen. Die Dauer der Betriebszugehörigkeit nahm hingegen deutlich ab, auf durchschnittlich nur noch knapp zwei Jahre. Auch das Ausbildungsniveau der unter der Personenfreizügigkeit Eingewanderten veränderte sich. Zwar hatte immer noch mehr als die Hälfte der Kurzaufenthalter:innen höchstens einen Abschluss auf Stufe der obligatorischen Schule. Doch der Anteil Personen mit Abschluss auf Sekundarstufe II (Berufslehre oder Gymnasium) hat sich fast verdoppelt auf 31.1 Prozent und der Anteil mit Tertiärabschluss hat sich sogar verdreifacht auf 15 Prozent.

¹³ Laut Berichten von Gewerkschaften und ehemaligen Saisoniers beschäftigten manche Unternehmen die Saisoniers nach Ablauf der Saisonbewilligung schwarz und meldeten sie nach Ablauf der obligatorischen drei Monate Wartezeit im Ausland wieder neu als Saisoniers an (Archives contestataires et al., 2019; Lampart et al., 2016). Die Zahlen dazu gehen auseinander, Arbenz (1995) schätzt die Zahl der schwarz beschäftigten Migrant:innen (inklusive Personen aus dem Asylbereich) auf 50 000 bis 100 000 im Jahr 1995, Piguët und Losa (2002) schätzen sie auf 70 000 bis 180 000 im Jahr 2001.

Tabelle 1: Charakteristika der Saisoniers, Kurzaufenthalter:innen und Schweizer:innen

| 1996 | Alter | Frauen in % | Jahre im Betrieb | Ausbildungsniveau in % | | |
|-------------|-------|-------------|------------------|------------------------|--------|---------|
| | | | | Sek I | Sek II | Tertiär |
| A/L | 32.8 | 26.4 | 4.6 | 76.3 | 18.5 | 5.2 |
| CH | 39.7 | 42.5 | 9.0 | 17.6 | 65.1 | 17.2 |
| 2006 | | | | | | |
| L | 32.7 | 32.7 | 1.9 | 53.7 | 31.2 | 15.1 |
| CH | 41.0 | 45.5 | 8.6 | 13.5 | 64.4 | 22.1 |

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt, wie sich die Charakteristiken von Kurzaufenthalter:innen (L) nach Einführung der Personenfreizügigkeit von den Charakteristiken der Saisoniers (A) und Kurzaufenthalter:innen vor der Einführung unterscheiden. Zum Vergleich werden auch die Werte der Erwerbstätigen mit Schweizer Pass (CH) gezeigt.

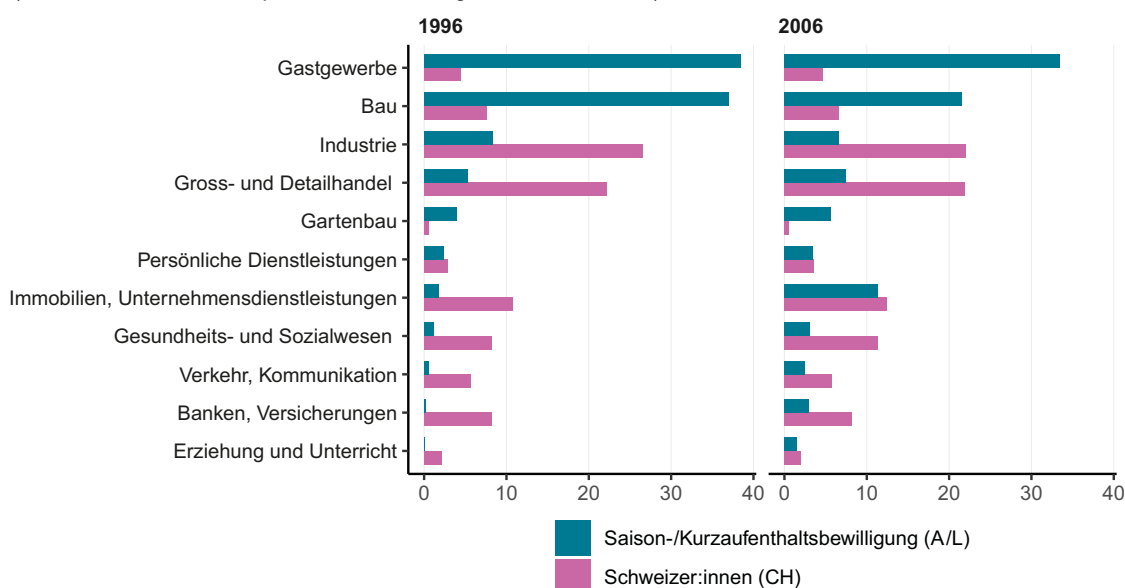
Quelle: LSE 1996 & 2006.

Neben der Veränderung der demografischen Merkmale ist auch interessant, in welchen Berufen und Branchen die Zugewanderten arbeiteten. Saisonbewilligungen wurden nur für Saisonbetriebe erteilt, das heisst Betriebe mit saisonalen Beschäftigungsspitzen. Dies waren hauptsächlich Betriebe im Bausektor und im Gastgewerbe sowie in der Landwirtschaft, welche in der LSE aber nicht erfasst ist. Grafik 3 zeigt, dass im Oktober 1996 je rund 38 Prozent aller Saisoniers im Gastgewerbe und im Bausektor beschäftigt waren. Bis zur Immobilienkrise Anfang der 1990er Jahre arbeiteten die meisten Saisoniers noch in der Baubranche, doch infolge der Krise wurden viele Stellen abgebaut, insbesondere indem bisherige Saisoniers nicht weiterbeschäftigt wurden. Grafik 3 zeigt weiter, dass auch in den Industriebranchen, im Detailhandel und im Gartenbau sowie in den Persönlichen Dienstleistungen einige Saisoniers vertreten waren.

Die Personenfreizügigkeit schaffte mit dem Saisonierstatut auch die Bevorzugung der saisonalen Branchen ab. Bis 2006 machte sich dies bei der Verteilung der Kurzaufenthalter:innen auf die Branchen noch wenig bemerkbar. Den grössten Zuwachs verzeichneten die Immobilienbranche und Unternehmensdienstleistungen oder auch die Banken und Versicherungen und das Gesundheits- und Sozialwesen. Die dominanten Branchen blieben aber der Bausektor und das Gastgewerbe.

G 3: Verteilung der Saisoniers, Kurzaufenthalter:innen und Schweizer:innen nach Branche

(Anteil aller Arbeitskräfte pro Aufenthaltskategorie und Jahr, in %)



Anmerkungen: Beschäftigte im Privatsektor. Die Branchen Bergbau und Energie- und Wasserversorgung sind aufgrund der sehr geringen Zahl an Beschäftigten nicht aufgeführt.

Quelle: LSE 1996 & 2006.

Insgesamt zeigt sich, dass die Kurzaufenthaltsbewilligung ab 2002 zwar teilweise die Funktion der Saisonbewilligung übernahm und den Unternehmen dabei half, den saisonalen Bedarf an wenig qualifizierten Arbeitskräften zu decken. Dennoch führten die attraktiveren Bedingungen und die Aufhebung der Beschränkung auf bestimmte Branchen und Unternehmen zu einem höheren Ausbildungsniveau unter den Kurzaufenthalter:innen und zu einer breiteren Verteilung auf Branchen und Berufe, was ein Treiber, für den im letzten Abschnitt dokumentierten Lohnanstieg gewesen sein dürfte. Um die Lohnunterschiede nach Aufenthaltsstatus über die Zeit zu untersuchen, ist es deshalb wichtig, für diese Veränderungen in der Zusammensetzung der ausländischen Erwerbsbevölkerung zu kontrollieren.

7 Unerklärter Lohnunterschied

In diesem Abschnitt werden die Lohnunterschiede nach Aufenthaltsstatus und über die Zeit im Detail untersucht. Der Schwerpunkt liegt darauf zu analysieren, inwieweit sich die im Abschnitt 5 dokumentierten Lohnunterschiede durch Faktoren erklären lassen, die gemäss ökonomischer Forschung als lohnrelevant gelten und in den Daten der LSE verfügbar sind. Die zentrale Frage lautet, ob die Veränderungen in der Zusammensetzung der Zuwanderung, wie im vorherigen Abschnitt dargelegt, den Rückgang der Lohnunterschiede über die Zeit erklären können. Falls dies nicht der Fall ist, kann dies als Indiz gewertet werden, dass die gestärkten Rechte der Migrant:innen im Rahmen der Personenfreizügigkeit dazu geführt haben, dass diese erfolgreich höhere Löhne fordern konnten.

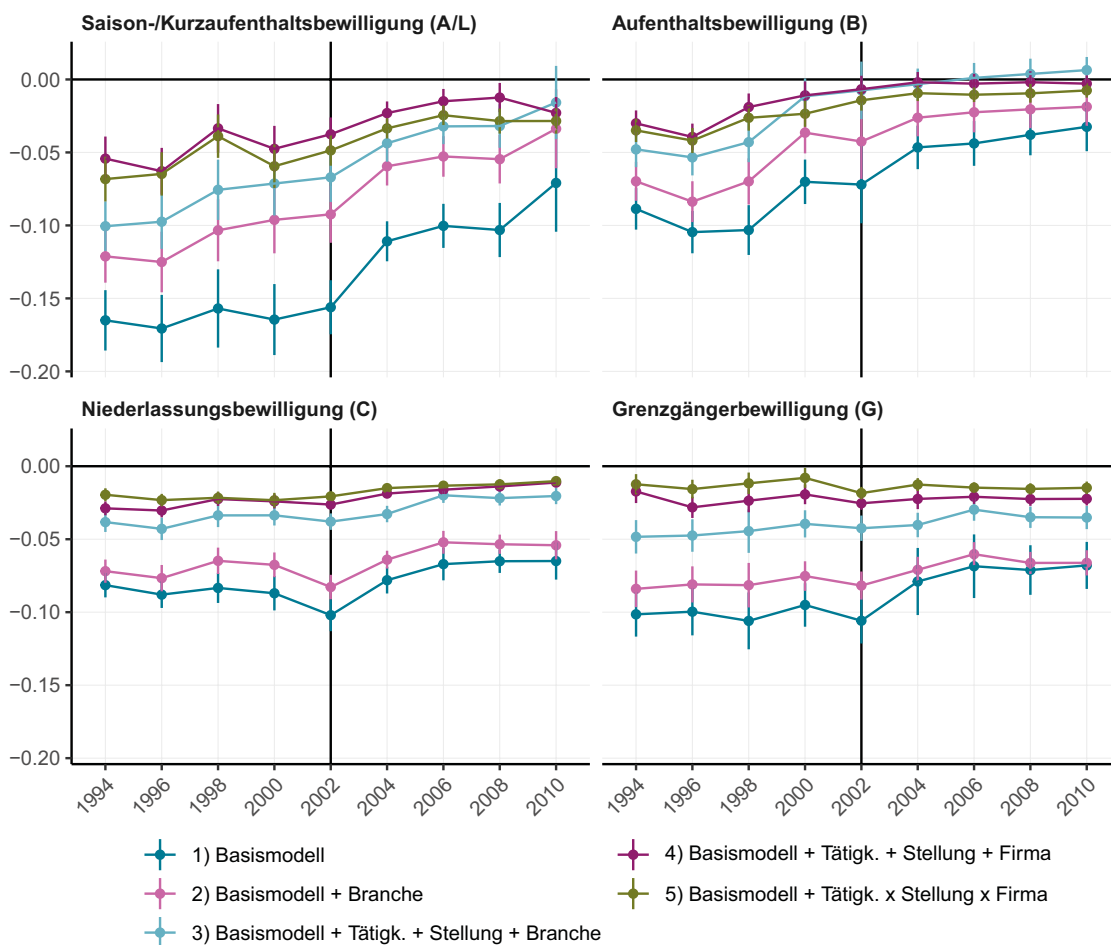
Zu erwähnen ist hier noch, dass in der LSE zwar viele produktivitäts- und damit lohnrelevante Charakteristika der Arbeitskräfte beobachtet werden, aber nicht alle. Bei einigen Charakteristika (z.B. Nationalität oder Sprachkenntnisse) wissen wir, dass es Verschiebungen gab, und diese waren möglicherweise auch mit höheren Löhnen verbunden. Dafür lässt sich in der vorliegenden Analyse nicht kontrollieren.

Grafik 5 zeigt den geschätzten Einfluss des Aufenthaltsstatus auf den Logarithmus des standardisierten, vollzeitäquivalenten Monatslohns für fünf lineare, gewichtete Regressionsmodelle. Im Basismodell werden als Kontrollvariablen Humankapitalvariablen, demografische Variablen und die Region berücksichtigt. Konkret sind dies der höchste Bildungsabschluss, die potenzielle Erfahrung¹⁴, die Betriebszugehörigkeit, das Geschlecht, der Zivilstand und die Arbeitsmarktregion.¹⁵ Der resultierende Koeffizient für die Saisoniers im Jahr 1996 zeigt, dass, wenn man diese Faktoren statistisch konstant hält, ein unerklärter Lohnunterschied von 17 Prozent zu den Schweizer:innen bestehen bleibt. Direkt nach Einführung der Personenfreizügigkeit, im Oktober 2002, ist noch keine Veränderung der Lohndifferenz sichtbar. Es ist zu erwarten, dass sich ein allfälliger Effekt der angepassten Aufenthaltsbewilligungen frühestens nach Ablauf der im Frühling 2002 vergebenen und noch bis Ende 2002 gültigen Saisonbewilligungen manifestieren würde. In den darauffolgenden Jahren sinkt der Lohnunterschied tatsächlich deutlich, auf 7–10 Prozent. Auch bei den B-Bewilligungen reduziert sich der Lohnunterschied zu den Schweizer:innen über die Zeit. Die grösste Reduktion findet jedoch bereits zwischen 1998 und 2000 statt, gefolgt von einem weiteren Sprung nach der Einführung der Personenfreizügigkeit. Bei den C- und G-Bewilligungen ist ebenfalls ein kleiner Rückgang auszumachen, der aber noch im statistischen Fehlerbereich liegt.

¹⁴ Die potenzielle Erfahrung berechnet sich aus dem Alter minus die Anzahl Ausbildungsjahre minus 5 Jahre.

¹⁵ Die potenzielle Erfahrung und die Betriebszugehörigkeit sind inklusive quadratischem Term. Geschlecht und Zivilstand werden zusätzlich interagiert.

G 4: Lohnunterschiede nach Aufenthaltsstatus, 1994–2010
(Durchschnittlicher marginaler Effekt in Log-Prozentpunkten)



Anmerkungen: Die Grafik zeigt die Lohndifferenz von Ausländer:innen zu Schweizer:innen nach Aufenthaltsstatus und unter Kontrolle von weiteren Einflussfaktoren auf den Lohn. Modell 1 kontrolliert demografische Variablen (Geschlecht, Zivilstand, Geschlecht * Zivilstand, Ausbildungsabschluss (9 Kategorien), potenzielle Erfahrung, potenzielle Erfahrung im Quadrat, Dienstalter, Dienstalter im Quadrat) und die Arbeitsmarktregion (106 Kategorien). Modell 2 kontrolliert zusätzlich für die Branche (54 Kategorien), Modell 3 zusätzlich für 24 Tätigkeiten und 5 Stufen der beruflichen Stellung. Modell 4 ersetzt die Variablen Arbeitsmarktregionen und Branchen mit Dummy-Variablen für jede Firma. Modell 5 interagiert die Firmeneffekte zusätzlich mit der Tätigkeit und der beruflichen Stellung. Die abhängige Variable ist in allen Modellen der logarithmierte standardisierte Bruttomonatslohn. Die fünf Modelle wurden separat für jede der neun Umfragewellen geschätzt und mit den mitgelieferten Gewichtungsfaktoren (ohne Standardisierung) gewichtet. Die vertikalen Linien zeigen den statistischen Fehlerbereich für ein 95%-Konfidenzintervall.

Im Modell 2 wird zusätzlich zu den Variablen im Basismodell die Branche des Arbeitgebers berücksichtigt. Werden nur Personen innerhalb der gleichen Branche verglichen, so sinkt der Lohnunterschied zu den Schweizer:innen für alle Aufenthaltskategorien. Bei den Saisoniers, die sehr häufig in Branchen mit tiefen Löhnen arbeiteten, sinkt der Lohnunterschied vor 2002 auf 9–12 Prozent. Wie wir im vorangegangenen Abschnitt gesehen haben, arbeiten die Kurzaufenthalter:innen nach 2002 vermehrt in besser zahlenden Branchen. Interessanterweise bleibt der Rückgang des Lohnunterschieds im Vergleich zu Modell 1 fast gleich gross. Das deutet darauf hin, dass die Veränderungen in der Branchenzusammensetzung diesen Rückgang nur zu einem kleinen Teil erklären können.

Im nächsten Schritt wird im Modell 3 auch für die Tätigkeit und die berufliche Stellung als Kontrollvariable einbezogen. Da Saisoniers auch innerhalb der Branchen häufiger als Schweizer:innen auf schlechter bezahlten Positionen arbeiteten, reduziert die Kontrolle dieser Merkmale den Lohnunterschied weiter, auf rund 7–10 Prozent vor 2002. Mit dieser Schätzung werden nur noch Personen

miteinander verglichen, die in der gleichen Branche und Region arbeiten, die gleiche Tätigkeit ausführen, die gleiche berufliche Stellung haben und in Bezug auf die persönlichen Merkmale wie Ausbildung oder potenzielle Erfahrung vergleichbar sind. Im Vergleich über die Zeit bleibt es grundsätzlich beim gleichen Bild wie schon in Modell 1 und 2: Der Lohnunterschied zwischen Saisoniers bzw. Kurzaufenthalter:innen und Schweizer:innen nimmt im Laufe der Zeit ab, insbesondere in den ersten Jahren nach der Abschaffung des Saisonierstatuts.

Das Modell 4 berücksichtigt als Kontrollvariablen statt Branche und Arbeitsmarktregion jedes einzelne Unternehmen. Das heisst, es werden nur noch die Löhne der in den kontrollierten Dimensionen ähnlichen Angestellten desselben Unternehmens verglichen. Zunächst ist interessant, dass die Kontrolle bezüglich des Unternehmens im Modell 4 die Lohnunterschiede vor 2002 weiter reduziert. Das kann so interpretiert werden, dass Saisoniers innerhalb der Branchen eher in den schlecht zahlenden Unternehmen arbeiteten, während Schweizer:innen eher in den gut zahlenden Unternehmen vertreten waren. Nach 2002 scheint dies hingegen nicht mehr der Fall zu sein – dies würde bedeuten, dass die neu zugewanderten Kurzaufenthalter:innen nicht nur vermehrt in anderen Branchen und besser bezahlten Positionen arbeiteten, sondern auch den Weg in die besser zahlenden Firmen fanden.

Modell 5 geht nochmals einen Schritt weiter und interagiert die Unternehmens-Effekte mit der Tätigkeit und der beruflichen Stellung. Das heisst, es werden nur noch Personen innerhalb des gleichen Unternehmens mit der gleichen Tätigkeit und auf der gleichen Kaderstufe verglichen, die bezüglich der anderen Variablen – etwa der höchsten Ausbildung – ebenfalls vergleichbar sind. Diese Schätzung kommt der Definition von «gleicher Lohn für gleiche Arbeit» im Sinne des Gleichstellungsgesetzes sehr nahe. Interessanterweise verringert dieser Schritt die Lohndifferenz der Saisoniers zu den Schweizer:innen nicht mehr. Diese verbleibende Differenz von 4–6 Prozent könnte daher Lohndiskriminierung im klassischen Sinn bedeuten. Dies unter der Annahme, dass die verwendeten Variablen ausreichend für produktivitäts- und lohnrelevante Unterschiede kontrollieren. Wie schon in den vorherigen Modellen nimmt der Lohnunterschied aber auch im Modell 5 über die Zeit ab, insbesondere zwischen 2000 und 2008, und liegt am Ende der Beobachtungsperiode noch bei knapp 3 Prozent.

Insgesamt zeigt die Analyse, dass der Lohnunterschied zwischen Kurzaufenthalter:innen und Schweizer:innen nach 2002 deutlich geringer ist als zuvor der Lohnunterschied zwischen Saisoniers und Schweizer:innen. Auch bei den B-Bewilligungen ist ein Rückgang der Lohnunterschiede zu verzeichnen. Die Ergebnisse stützen die These, dass die mit der Einführung der Personenfreizügigkeit gestärkten Rechte der Beschäftigten, unter anderem bei der Arbeitsmarktmobilität und bei der Dauer der Aufenthaltsbewilligung, zur Verringerung der Lohnunterschiede beigetragen hat. Zudem deutet die Analyse darauf hin, dass es den Kurzaufenthalter:innen nach 2002 besser als den früheren Saisoniers gelang, in Hochlohnfirmen zu gelangen.

Gleichzeitig kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch andere Gründe dafür verantwortlich waren. Erstens sind dies weitere individuelle Merkmale der Zugewanderten, deren Effekte mit den vorliegenden Daten nicht isoliert werden können. Es ist beispielsweise denkbar, dass die nach 2002 zugewanderten Personen bessere Kenntnisse einer Schweizer Landessprache hatten. Zweitens wurden mit der Einführung der Personenfreizügigkeit nicht nur die individuellen Rechte der Beschäftigten gestärkt; auch die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen wurde angepasst, was möglicherweise zur Verringerung der Lohnunterschiede beitrug. Schliesslich könnten auch die im Abschnitt 2 angesprochenen Mindestlöhne im Bausektor und im Gastgewerbe eine Rolle gespielt haben.

8 Schlussfolgerungen

Unter dem Schweizer Kontingenzierungssystem vor 2002 waren die Lohnunterschiede zwischen Migrant:innen und Schweizer:innen gross. Die damalige Einwanderungspolitik schränkte die Arbeitsmarktmobilität der Migrant:innen ohne Niederlassungsbewilligung, insbesondere der Saisoniers, stark ein. Gemäss der Monopsontheorie verleihen solche Mobilitätseinschränkungen den Unternehmen Marktmacht und ermöglichen diesen, tiefere Löhne zu setzen. Im Umkehrschluss ist zu erwarten, dass die Löhne der Migrant:innen mit der Einführung der Personenfreizügigkeit und des Rechts auf geografische und berufliche Mobilität nach 2002 anstiegen.

Diese Analyse ging dieser These nach. Dazu wurde untersucht, wie sich die Löhne von Saisoniers und Kurzaufenthalter:innen im Vergleich zu den Löhnen von Schweizer:innen vor und nach Einführung der Personenfreizügigkeit entwickelten. Die statistischen Analysen zeigen, dass der unerklärte Lohnunterschied am meisten bei den Aufenthaltskategorien abnahm, die am stärksten von der Stärkung des Rechts auf Mobilität profitierten: bei der Kurzaufenthaltsbewilligung, welche die Saisonbewilligung weitgehend ersetzte, und bei der Aufenthaltsbewilligung (B). Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Löhne dieser Migrant:innen gemessen an ihrer Arbeitsproduktivität zu tief waren und die Stärkung ihrer Rechte mit der Einführung der Personenfreizügigkeit zur Verringerung der Lohnunterschiede beigetragen hat. Die Ergebnisse reihen sich ein in jene neuerer Studien zu Gastarbeitsprogrammen, die zeigen, dass die Bindung von Aufenthaltsstatus an den Arbeitgeber die Gefahr von Lohnunterbietung birgt.

9 Literatur

- Ahrens, A., Beerli, A., Hangartner, D., Kurer, S., & Siegenthaler, M. (2023). The labor market effects of restricting refugees' employment opportunities. IZA Discussion Paper No. 15901. IZA Institute of Labor Economics.
- Akay, A., Bargain, O., & Zimmermann, K. F. (2017). Home sweet home? Macroeconomic conditions in home countries and the well-being of migrants. *Journal of Human Resources*, 52(2), 351–373.
- Albert, C. (2021). The labor market impact of immigration: Job creation versus job competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 13(1), 35–78.
- Amior, M., & Stuhler, J. (2022). Immigration and monopsony: Evidence across the distribution of firms. <https://sites.google.com/site/michaelamior/>
- Arbenz, P. (1995). Bericht über eine Schweizerische Migrationspolitik. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD).
- Archives contestataires, Collège de travail, & Brux, R. (2019). *Nous, saisonniers, saisonnières...* Genève 1931–2019. Genève.
- Beerli, A., & Indergand, R. (2015). Which factors drive the skill-mix of migrants in the long-run? UBS Center Working Paper No. 12. UBS International Center of Economics in Society, University of Zurich.
- Constant, A. F., Krause, A., Rinne, U., & Zimmermann, K. F. (2017). Reservation wages of first- and second-generation migrants. *Applied Economics Letters*, 24(13), 945–949.
- Depew, B., Norlander, P., & Sørensen, T. A. (2017). Inter-firm mobility and return migration patterns of skilled guest workers. *Journal of Population Economics*, 30(2), 681–721.
- Favre, S., Lalive, R., & Zweimüller, J. (2013). Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Schlussbericht.
- Glass, C. M., Mannon, S., & Petrzalka, P. (2014). Good mothers as guest workers. *International Journal of Sociology*, 44(3), 8–22.

- Hohler, D. (2023). Hotelier fordert die Rückkehr der Saisonniers. Der Bund.
<https://www.derbund.ch/berner-hotelier-fordert-rueckkehr-der-saisonniers-402715550118>
- Hotchkiss, J. L., & Quispe-Agnoli, M. (2013). The expected impact of state immigration legislation on labor market outcomes. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1), 34–59.
- Hunt, J., & Xie, B. (2019). How Restricted is the Job Mobility of Skilled Temporary Work Visa Holders? *Journal of Policy Analysis and Management*, 38(1), 41–64.
- Kandilov, A. M. G. (2007). The value of a green card. Immigrant wage increases following adjustment to U.S. permanent residence. Unpublished paper, Department of Economics, University of Michigan, Ann Arbor, MI.
- Lampart, D., Bender, F., & Hug, R. (2016). Unmenschlich und wirtschaftlich schädlich. Fakten zum alten Kontingentsystem. Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB).
- Mahnig, H., & Piguët, E. (2003). Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998. In H.-R. Wicker, R. Fibbi, & W. Haug (Hrsg.), *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»* (S. 65–108). Seismo Verlag.
- Manning, A. (2011). Imperfect competition in the labor market. In D. Card & O. Ashenfelter (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics* (Bd. 4B, S. 973–1041). Elsevier.
- Mariani, D. (2014). Die Auferstehung des Saisonnier-Statuts. [swissinfo.ch](https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/arbeitsbewilligungen_die-auferstehung-des-saisonnier-statuts/37748944).
https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/arbeitsbewilligungen_die-auferstehung-des-saisonnier-statuts/37748944
- Mukhopadhyay, S., & Oxborrow, D. (2012). The value of an employment-based green card. *Demography*, 49(1), 219–237.
- Müller, T., Asensio, N., & Graf, R. (2013). Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse. Université de Genève.
- Naidu, S., Nyarko, Y., & Wang, S.-Y. (2016). Monopsony power in migrant labor markets: Evidence from the United Arab Emirates. *Journal of Political Economy*, 124(6).
- Norlander, P. (2021). Do guest worker programs give firms too much power? *IZA World of Labor*, 484.
- Piguët, E., & Losa, S. (2002). Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse. Seismo.
- Schmidt, T. D., & Jensen, P. S. (2012). Social networks and regional recruitment of foreign labour: Firm recruitment methods and spatial sorting in Denmark. *Papers in Regional Science*, 91(4), 795–821.
- Wang, X. (2021). US permanent residency, job mobility, and earnings. *Journal of Labor Economics*, 39(3), 639–671.
- Yueh, L. Y. (2008). Do social networks increase labour supply elasticity? *Applied Economics Letters*, 15(1), 5–10.