



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
**Staatssekretariat für Wirtschaft SECO**

---

## **10. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU**

**Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt**

---

**Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)  
Bundesamt für Migration (BFM)  
Bundesamt für Statistik (BFS)  
Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)**

**9. Juli 2014**

## Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>10</b>
<b>2 Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA).....</b>	<b>11</b>
2.1 Regelung des Aufenthalts unter dem FZA .....	11
2.2 Überblick über die Übergangsbestimmungen .....	12
<b>3 Zuwanderung in die Schweiz im Rahmen des FZA.....</b>	<b>17</b>
3.1 Entwicklung der Wanderungsbewegungen .....	17
3.1.1 Wanderungsbewegungen ausländischer Staatsangehöriger .....	17
3.1.2 Wanderungsbewegungen schweizerischer Staatsangehöriger.....	23
3.1.3 Anzahl und Entwicklung neu ausgestellter Aufenthaltsbewilligungen .....	23
3.2 Bevölkerungswachstum und Ausländerbestand .....	25
3.3 Unterschiede nach Regionen und Kantonen.....	28
3.4 Determinanten der Zuwanderung.....	30
3.4.1 Überblick über Zuwanderungsgründe.....	30
3.4.2 Persönliche Motive der Zuwanderung .....	31
3.4.3 Gründe für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte.....	32
3.4.4 Standortförderung und Zuwanderung.....	32
3.4.5 Ökonometrische Resultate zu Bestimmungsfaktoren der Zuwanderung .....	33
<b>4 Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt.....</b>	<b>35</b>
4.1 Beschäftigungsentwicklung seit Inkrafttreten des FZA .....	35
4.1.1 Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung .....	35
4.1.2 Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus und Nationalitäten.....	37
4.1.3 Zugewanderte Arbeitskräfte nach Ausbildungsniveau, Berufsgruppe und Branche .....	41
4.1.4 Erwerbstätigkeit in zentralen und grenznahen Regionen .....	53
4.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA .....	54
4.2.1 Allgemeine Entwicklung der Arbeitslosigkeit .....	54
4.2.2 Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen.....	56
4.2.3 Erwerbslosigkeit nach Ausbildungsniveau und Berufsgruppen, Arbeitslosigkeit nach Branchen.....	59
4.2.4 Arbeitslosigkeit nach Regionen.....	63

4.3	Lohnentwicklung in der Schweiz seit Inkrafttreten des FZA.....	68
4.3.1	Allgemeine Lohnentwicklung .....	68
4.3.2	Lohnentwicklung nach Branchen .....	70
4.3.3	Lohnentwicklung nach Ausbildungsniveau .....	71
4.3.4	Lohnhöhe und -entwicklung nach Aufenthaltsstatus .....	72
4.3.5	Lohnentwicklung nach Grossregionen.....	73
4.3.6	Erfahrungen der Vollzugsorgane der flankierenden Massnahmen .....	75
4.4	Empirische Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt .....	77
4.4.1	Fragestellungen und Hypothesen .....	77
4.4.2	Auswirkungen der Zuwanderung auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.....	78
4.4.3	Auswirkungen der Zuwanderung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verschiedener Arbeitnehmergruppen .....	79
4.4.4	Auswirkungen der Zuwanderung auf die allgemeine Lohnentwicklung.....	80
4.4.5	Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten	81
<b>5</b>	<b>Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen .....</b>	<b>83</b>
5.1	Auswirkungen auf die 1. Säule.....	83
5.1.1	Anteile an Finanzierung und Leistungsbezug nach Nationalitätengruppen .....	83
5.1.2	Einfluss der EU/EFTA-Zuwanderung auf das Umlageergebnis der AHV.....	85
5.1.3	Auswirkungen auf die Invalidenversicherung IV .....	86
5.1.4	Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL) .....	87
5.2	Auswirkungen auf die Unfallversicherung UV .....	88
5.3	Auswirkungen auf die Krankenversicherung KV .....	88
5.4	Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung ALV .....	89
5.4.1	Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen .....	90
5.4.2	Anrechnung von Versicherungszeiten .....	92
5.4.3	Arbeitslosenentschädigung an Inhaber einer Kurzaufenthaltsbewilligung .....	95
5.4.4	Arbeitslosenentschädigung an Arbeitskräfte aus der EU17/EFTA mit B-Bewilligungen in typischen Saisonberufen.....	95
5.4.5	Retrozessionen der ALV-Beiträge von Grenzgängern .....	97
5.4.6	Retrozessionen der ALV-Beiträge von Kurzaufenthaltern.....	98
5.5	Bezug von Sozialhilfeleistungen nach Nationalitätengruppen .....	99
5.6	Fiskalische Inzidenz der FZA-Zuwanderung .....	102
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>104</b>

Literaturverzeichnis .....	107
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>110</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>112</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>112</b>
<b>Anhang A.....</b>	<b>115</b>
<b>Anhang B.....</b>	<b>116</b>
<b>Anhang C.....</b>	<b>119</b>

## Management Summary

**Der vorliegende zehnte Observatoriumsbericht analysiert die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) auf den Schweizer Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungen. Der Bericht wurde vom SECO in Zusammenarbeit mit dem BFM, dem BFS und dem BSV verfasst.**

### **Zuwanderung in die Schweiz im Rahmen der Personenfreizügigkeit**

Mit Einführung der Personenfreizügigkeit gegenüber den EU/EFTA-Staaten hat sich die Zusammensetzung der Wanderungsströme in die Schweiz grundlegend verändert: Lag die Nettozuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten in den 90er Jahren praktisch bei null, belief sie sich zwischen 2002 und 2013 auf durchschnittlich rund 40'700 Personen pro Jahr. Die Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen hat demgegenüber im Vergleich zu den 90er Jahren abgenommen und sich seit der Jahrtausendwende auf einem konstanten Niveau von durchschnittlich 26'000 Personen pro Jahr eingependelt.

Während in den ersten Jahren der Personenfreizügigkeit die Zuwanderung deutscher Staatsangehöriger den Wanderungssaldo prägte, hat in den letzten Jahren eine deutliche Verschiebung bezüglich der Herkunftsregionen stattgefunden. Mit Einbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 nahm die Nettozuwanderung aus Deutschland merklich ab, der Wanderungssaldo gegenüber den südeuropäischen Ländern hingegen deutlich zu. Mit der Ausweitung des Abkommens auf die osteuropäischen Staaten der EU8 sowie Bulgarien und Rumänien verstärkte sich zudem die Dynamik der Wanderungsbewegungen in und aus diesen Ländern merklich. Im Jahr 2013 betrug der Anteil der deutschen Staatsangehörigen am Wanderungssaldo der EU27/EFTA-Staaten 15%, der entsprechende Anteil der vier von der Euro-Krise besonders stark betroffenen Länder Griechenland, Italien, Portugal und Spanien betrug 50%, derjenige der EU10 17%.

Die starke Zuwanderung hat in den letzten Jahren die Bevölkerungsentwicklung bedeutend geprägt. Seit 2002 wuchs die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz jährlich um durchschnittlich 0.96%, was gegenüber jährlich durchschnittlich 0.59% in den 1990er Jahren eine beachtliche Beschleunigung darstellt. Die ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung zählte Ende Dezember 2013 gemäss ZEMIS 1'949'000 Personen. Knapp jede vierte in der Schweiz wohnhafte Person ist demnach heute ein Ausländer/eine Ausländerin.

Anders als in den Jahren vor Inkrafttreten des FZA, als die Zuwanderung mehrheitlich im Rahmen des Familiennachzugs erfolgte, handelte es sich bei der Zuwanderung im Rahmen des FZA in erster Linie um eine Arbeitsmigration: Über 60% der Zuwanderer aus der EU/EFTA kommen in die Schweiz um zu arbeiten. Die Nettozuwanderung weist in ihrem Verlauf einen entsprechend engen Bezug zur konjunkturellen Entwicklung in der Schweiz auf. Im Jahr 2008 erreichte die Nettozuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum nach einer langen Phase wirtschaftlichen Wachstums mit 61'200 Personen einen vorübergehenden Höhepunkt. Im Zuge der Rezession im darauffolgenden Jahr brach die Zuwande-

rung markant ein. Mit der raschen wirtschaftlichen Erholung ab 2010 nahm der Wanderungssaldo wieder deutlich zu und erreichte im Jahr 2013 mit 66'200 Personen einen neuen Höchstwert.

Die bislang erst spärlich vorhandenen empirischen Resultate zu den Bestimmungsfaktoren der Zuwanderung bestätigen den grossen Erklärungsgehalt der Wirtschaftslage im Inland für die Zunahme der Wanderungsströme (Pull-Faktor). Allerdings gibt es auch Hinweise dafür, dass die anhaltend schlechte Wirtschaftslage in den südeuropäischen Ländern ebenfalls ein Grund für die festgestellte Zunahme der Zuwanderung aus diesen Ländern darstellt (Push-Faktor). Die Resultate einer Unternehmensbefragung unterstreichen wiederum, dass die inländische Unternehmen aufgrund des in manchen Bereichen ausgeprägten hiesigen Fachkräftemangels dem Zugang zum europäischen Arbeitskräftepotenzial eine sehr hohe Bedeutung beimessen (Pull-Faktor).

### **Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt**

Die Einführung der Personenfreizügigkeit und deren sukzessive Ausweitung hat die Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre stark geprägt. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg zwischen 2002 und 2013 um insgesamt 624'000 (1.3% pro Jahr). Sowohl Schweizerinnen und Schweizer als auch EU/EFTA-Staatsangehörige vermochten ihre Erwerbstätigenquoten in diesem Zeitraum leicht zu steigern, während jene von Drittstaatsangehörigen auf tieferem Niveau konstant blieb.

Die Arbeitskräftenachfrage hat sich in den letzten 20 Jahren stark in Richtung von höher qualifizierten Fachkräften verlagert. Diese Entwicklung hatte eine deutliche Veränderung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer zur Folge: So nahm bereits vor Inkrafttreten des FZA der Anteil an hochqualifizierten Zuwanderern deutlich zu und der Anteil an Niedrigqualifizierten in vergleichbarem Ausmass ab. Von allen Erwerbstätigen des zweiten Quartals 2013, die nach dem 1. Juni 2002 aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz zugewandert waren, verfügten deren 58% über einen tertiären Bildungsabschluss und 14% über keine nach-obligatorische Schulbildung. Im Vergleich dazu verfügten von allen 30-39-jährigen Erwerbspersonen in der Schweiz 48% über eine Tertiärausbildung und 9% über keinen nach-obligatorischen Bildungsabschluss. Zuwanderer aus dem EU/EFTA-Raum waren damit gegenüber der Bevölkerung im Alter von 30-39 Jahren in der Schweiz sowohl bei den höchsten als auch bei den tiefsten Qualifikationsniveaus übervertreten. Letzteres erklärt sich in erster Linie damit, dass ausländische Saisonarbeitskräfte heute nicht mehr aus Drittstaaten rekrutiert werden dürfen. Diese Gruppe von Zuwanderern stammt häufig aus den süd- und osteuropäischen EU-Ländern und weist aufgrund der unsicheren Beschäftigungsverhältnisse in den Branchen, die sie beschäftigen, typischerweise erhöhte Arbeitslosenquoten auf.

Das Niveau der registrierten Arbeitslosigkeit hat sich mit Inkrafttreten des FZA gegenüber den neunziger Jahren kaum verändert. Ein gewisser Anstieg ist in den letzten zehn Jahren dagegen in der Erwerbslosigkeit gemäss internationaler Definition der ILO (inkl. nicht-registrierte Arbeitslose) festzustellen. Die heute verfügbaren empirischen Resultate zu den Auswirkungen des FZA auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit kommen mehrheitlich zum Schluss, dass die starke Zuwanderung insgesamt kaum zur Verdrängung von ansässigen Arbeitskräften geführt hat. In einigen Studien

finden sich Hinweise darauf, dass sich die Konkurrenz für die ansässigen Arbeitnehmer in einzelnen Teilarbeitsmärkten verstärkt und die Arbeitslosigkeit der betroffenen Personengruppen - wie etwa hoch qualifizierte Arbeitskräfte - leicht erhöht hat. Makroökonomische Untersuchungen deuteten zudem teilweise darauf hin, dass Fachkräfte in Boomphasen dank dem FZA weniger rasch knapp wurden, was einerseits ein stärkeres Beschäftigungswachstum ermöglicht, umgekehrt aber auch - bspw. in den Jahren 2007/08 - ein noch stärkeres Absinken der Arbeitslosenquote verhindert haben könnte. Gemessen an den konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen der letzten gut zehn Jahre sind die Effekte der Zuwanderung jedoch als sehr gering einzustufen.

In den elf Jahren seit Inkrafttreten des FZA stiegen die Reallöhne gemäss Lohnindex des BFS um 0.7% pro Jahr, gegenüber 0.2% in den 90er Jahren. Erste grobe Auswertungen der Lohndaten der LSE für den Privatsektor lassen für die Jahre seit Inkrafttreten des FZA auf eine über die Lohnverteilung hinweg relativ ausgewogene Lohnentwicklung schliessen. Allerdings fiel das Lohnwachstum bei Erwerbstätigen mit tertiärer Berufsbildung etwas schwächer aus als in den übrigen Qualifikationsgruppen. Ein Abgleiten der tiefen Löhne konnte hingegen nicht beobachtet werden; ein Umstand, zu dem die flankierenden Massnahmen wesentlich beigetragen haben dürften. Aus den empirischen Befunden zu den kausalen Auswirkungen des FZA auf die Löhne ergibt sich kein eindeutiges Bild. Es finden sich in der bestehenden Literatur jedoch Hinweise darauf, dass die Zuwanderung die Lohnentwicklung in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten gedämpft haben dürfte, wobei die bereits ansässigen Ausländer/innen im Vergleich zu den Schweizer/innen tendenziell stärker von negativen Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne betroffen zu sein scheinen. Vertiefte Analysen mit den Daten der Lohnstrukturhebung 2012 konnten im Rahmen dieses Berichtes noch nicht vorgenommen werden.

### **Auswirkungen auf die Sozialversicherungen**

Die starke Zuwanderung der letzten Jahre hat die Alterung der Bevölkerung in den letzten Jahren verlangsamt und damit die umlagefinanzierten Sozialversicherungen der ersten Säule entlastet. Eine Simulationsrechnung des BSV zeigt, dass das Umlageergebnis der AHV ohne die Beiträge der zugewanderten EU/EFTA-Staatsangehörigen bereits 2009 negativ geworden wäre; unter sonst gleichen Bedingungen hätte die AHV 2012 anstelle eines Überschusses von 260 Millionen CHF ohne Zuwanderung ein Defizit von 1.7 Milliarden CHF verzeichnet. Allerdings erwachsen aus den Beitragszahlungen langfristig auch Rentenansprüche, welche die AHV in 30-40 Jahren belasten werden. In Bezug auf die IV haben sich die Befürchtung, wonach die Personenfreizügigkeit zu einer Zunahme ausländischer IV-Leistungsbezüger führen könnte, nicht bewahrheitet. Tatsächlich war die Entwicklung der Rentnerzuwachsrate seit 2002 für alle Nationalitätengruppen rückläufig.

Gewisse Mehrkosten sind demgegenüber - wie erwartet - der Arbeitslosenversicherung erwachsen. Die zusätzlichen Kosten sind einerseits auf das Prinzip der Totalisierung zurückzuführen, wonach im Ausland geleistete Beitragszeiten in der Schweiz angerechnet werden können. Zudem haben Leistungsbezüge durch EU/EFTA-Staatsangehörige in saisonalen Branchen auf Grund der Anspruchsre-

gelungen im FZA spürbar zugenommen. Das Ausmass der Kosten lag insgesamt unter den Erwartungen vor Inkrafttreten des FZA.

Aus einer Gegenüberstellung der bezahlten ALV-Beiträge und der bezogenen Leistungen nach Nationalitätengruppen für das Jahr 2012 geht hervor, dass Schweizerinnen und Schweizer für rund 70% der Einnahmen in der ALV aufkamen, während sie nur 57% der Leistungen daraus bezogen. Ebenso positiv fiel 2012 das Beitrags-/Bezugsverhältnis für deutsche und französische Staatsangehörige aus. Demgegenüber gehörten EU/EFTA-Staatsangehörige aus Süd- und Osteuropa im Durchschnitt klar zu den Netto-Bezügern der ALV. Insgesamt steuerten EU/EFTA-Staatsangehörige 24.4% der Einnahmen bei und bezogen 26.6 % der Leistungen. Deutlich grösser war das Ungleichgewicht bei Drittstaatsangehörigen: Sie bezogen 16.5% der Leistungen und zahlten 5.4% der Beiträge.

Eine aktuelle Studie, im Rahmen derer neben der Unterscheidung nach Nationalitätengruppen auch eine explizite Differenzierung von vor und nach FZA-Zugewanderten möglich war, liefert die zusätzliche Erkenntnis, dass FZA-Zuwanderer in den ersten Jahren ihres Aufenthalts deutlich seltener Sozialleistungen (ALE und/oder Sozialhilfe) beziehen als Schweizer/innen und ansässige Ausländer/innen. Da jedoch mit zunehmender Aufenthaltsdauer sowohl das Risiko, auf Sozialleistungen angewiesen zu sein als auch die Wahrscheinlichkeit einer Anspruchsberechtigung zunehmen, konnte über die Zeit ein Anstieg der Sozialleistungsbezugsquote der FZA-Zuwanderer beobachtet werden. Der Anstieg fiel für FZA-Zuwanderer aus den südeuropäischen EU-Staaten stärker aus, was die vergleichsweise hohe Vulnerabilität dieser Bevölkerungsgruppe abermals bestätigt. Da die Zuwanderung aus diesen Staaten seit einigen Jahren deutlich zunimmt, gilt es, die Entwicklung der Sozialleistungsbezüge weiterhin aufmerksam zu verfolgen.

### **Fazit**

Das FZA hat den inländischen Unternehmen den Zugang zum europäischen Arbeitskräftepotenzial erleichtert und damit der Schweiz in den letzten Jahren ein überdurchschnittliches Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum ermöglicht. Der Schweizer Arbeitsmarkt vermochte die Zuwanderer auch in den letzten Jahren gut aufzunehmen: Negative Effekt in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Lohnentwicklung blieben gemäss den verfügbaren deskriptiven und empirischen Resultaten auf einzelne Arbeitsmarktsegmente begrenzt.

In den letzten Jahren zeichnete sich eine Verschiebung der Herkunftsregionen hin zu den süd- und osteuropäischen EU-Staaten ab, was sich mittelfristig negativ auf das durchschnittliche Qualifikationsniveau und die Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer auswirken könnte. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen, die sich auf dem Arbeitsmarkt bisher höchstens ansatzweise bemerkbar machen, sollten weiterhin beobachtet und noch genauer untersucht werden. Erste zusätzliche Erkenntnisse sind von einer Studie zu erwarten, welche vom BFM in Auftrag gegebenen wurde und deren expliziter Fokus den Erwerbsverläufen und der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern aus den EU-Krisenstaaten gilt. Die Resultate werden im Herbst 2014 erwartet.

Eine vertiefte Analyse der Arbeitsmarktsituation wird gegenwärtig auch im Kanton Tessin unternommen. Die Zuwanderung und die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung werden in diesem Kanton durch die Bevölkerung und auch die Behörden sehr kritisch beurteilt. Verschiedene Indikatoren im vorliegenden Bericht deuten darauf hin, dass sich die Arbeitsmarktsituation für die ansässige Bevölkerung eher schlechter entwickelt hat als beispielsweise in der Deutschschweiz.. Eine Untersuchung des *Osservatorio Mercato del Lavoro* der Universität Lugano soll diesen Entwicklungen genauer nachgehen und untersuchen, ob ein Zusammenhang mit der Zuwanderung und der zunehmenden Grenzgängerbeschäftigung besteht. Ergebnisse sind für Ende 2014 zu erwarten. Auch die Frage nach der Auswirkung der Zuwanderung auf die Lohnentwicklung - bspw. nach Regionen - wird weiterhin aktuell bleiben. Mit der Lohnstrukturerhebung 2012 sind eben erst neue Daten erschienen, welche eine Beurteilung der aktuelleren Entwicklungen ermöglichen werden.

Mit der Abstimmung vom 9. Februar 2014 hat eine Mehrheit des Schweizer Stimmvolkes die Volksinitiative *Gegen Masseneinwanderung* angenommen. Der damit angenommene neue Verfassungsartikel 121a BV sieht vor, dass die Zuwanderung in Zukunft wieder durch Höchstzahlen und Kontingente zu beschränken und auf dem Arbeitsmarkt ein Inländervorrang zu berücksichtigen sei. Dies kommt einem Paradigmenwechsel gleich. Wie aus dem vorliegenden Bericht deutlich hervorgeht, ist der erleichterte Zugang zum Arbeitskräftepotenzial im EU/EFTA-Raum für die Unternehmen in der Schweiz und damit für den Wirtschaftsstandort in den letzten Jahren sehr wichtig geworden. Entsprechend könnten bei einer deutlichen Einschränkung der Zuwanderung unter den heutigen konjunkturellen und demografischen Bedingungen Einbussen im Wachstumspotenzial und auch negative Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt eintreten. An Stelle einer weitgehend marktgesteuerten Zuwanderung werden administrative Zuteilungsmechanismen an Bedeutung gewinnen. Wie sich dies auf einzelne Branchen und Bevölkerungsgruppen auswirken wird, ist heute noch kaum abschätzbar, da über die konkrete Umsetzung von Art. 121a BV - etwa was die Höhe der Kontingente oder die Verteilung solcher Kontingente auf die Wirtschaft angeht - noch zu wenig bekannt ist. Solchen Fragen wird in den kommenden Monaten vertieft nachzugehen sein. Von zentraler Bedeutung wird - angesichts der überragenden Bedeutung des EU-Marktes für die Schweiz - auch sein, wie sich die Beziehungen zur EU generell weiter entwickeln werden.

## 1 Einleitung

Am 1. Juni 2002 sind das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> sowie das Abkommen zur Änderung des Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)<sup>2</sup> in Kraft getreten. Angesichts der steigenden Zuwanderung im Zuge der in diesen Abkommen vorgesehenen schrittweisen Einführung der Personenfreizügigkeit ist eine Überwachung des Ausmasses und der Zusammensetzung dieser Migrationsbewegungen sowie deren Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt von grossem Interesse. Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2002 das „Observatorium zum Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU“ ins Leben gerufen. Auftrag des Observatoriums ist es unter anderem, einen periodischen Bericht über die wichtigsten Aspekte des freien Personenverkehrs und dessen arbeitsmarktlichen Auswirkungen zu verfassen. Mit dem vorliegenden Bericht wird diesem Auftrag bereits zum zehnten Mal Folge geleistet. Verfasst wurde der Bericht vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unter Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes für Migration (BFM), des Bundesamtes für Statistik (BFS) und des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV).

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Nach einem kurzen einführenden Überblick über Zweck und Inhalt des Personenfreizügigkeitsabkommens werden in Kapitel 3 die Migrationsbewegungen in die und aus der Schweiz analysiert, regionale Unterschiede in der Zuwanderung sowie deren Bedeutung für das Bevölkerungswachstum dargestellt und Erkenntnisse über die Determinanten der Zuwanderung zusammengetragen. In Kapitel 4 werden die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt zunächst deskriptiv untersucht. Soweit entsprechende Daten zur Verfügung stehen, wird ein spezieller Fokus auf Grenzregionen gelegt, um den besonderen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Grenzgängerbeschäftigung Rechnung zu tragen. Danach werden die Resultate empirischer Studien zusammengetragen, welche Rückschlüsse auf kausale Wirkungszusammenhänge zwischen der Immigration und der Arbeitsmarktsituation zulassen. Kapitel 5 befasst sich mit den Auswirkungen der Zuwanderung unter der Personenfreizügigkeit auf die Sozialversicherungen und Kapitel 6 enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und einen Ausblick.

---

<sup>1</sup> Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Personenfreizügigkeit (SR 0.142.112.681)

<sup>2</sup> Abkommen zur Änderung des Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA (SR 0.632.31)

## 2 Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)

In den 1990er Jahren wurde die Schweizer Ausländerpolitik grundlegend neu ausgerichtet. Die Rekrutierung von Arbeitskräften aus Drittstaaten wurde auf hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte beschränkt, das Saisonierstatut abgeschafft und 1999 das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA unterzeichnet.

Das FZA wurde im Jahr 2000 vom Volk genehmigt und am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt. Das Abkommen bezweckt einerseits die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs für Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende) und Nichterwerbstätige (Studenten, Rentner und andere Nichterwerbstätige) und andererseits die Liberalisierung der kurzzeitigen grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen. Der freie Personenverkehr umfasst das Recht, in die Schweiz oder einen Mitgliedstaat der EU/EFTA einzureisen, sich dort aufzuhalten, Zugang zu einer Beschäftigung zu suchen, sich als Selbständigerwerbender niederzulassen, und gegebenenfalls nach der Ausübung einer Erwerbstätigkeit dort zu verbleiben. Die Dienstleistungserbringung ist im Rahmen des FZA bis maximal 90 effektive Arbeitstage pro Kalenderjahr liberalisiert. Wird die Dienstleistung im Rahmen eines besonderen bilateralen Abkommens über die Erbringung von Dienstleistungen (bspw. Land- oder Luftverkehrsabkommen, Öffentliches Beschaffungswesen) erbracht, ist das Aufenthaltsrecht während der ganzen Dauer der Dienstleistungserbringung gewährleistet. Die nicht erwerbstätigen Personen, wie Rentner oder Studenten, haben ebenfalls einen Rechtsanspruch auf Einreise und Aufenthalt, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (insbesondere genügend finanzielle Mittel und eine umfassende Krankenversicherung). Bei der Anwendung der Bestimmungen über den freien Personenverkehr ist jede Diskriminierung in Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit untersagt. Die aus dem Abkommen Berechtigten haben Anspruch auf gleiche Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie die Inländer (*National Treatment*) und dürfen von ihren Familienangehörigen begleitet werden (Familiennachzug). Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme und durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome.

### 2.1 Regelung des Aufenthalts unter dem FZA

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit übernimmt im Wesentlichen diejenigen Kategorien von Aufenthaltsbewilligungen, die in der Europäischen Union bestehen. Aufenthalte von weniger als drei Monaten als Tourist oder als Nichterwerbstätiger müssen nicht angemeldet werden<sup>3</sup>. Folgende Bewilligungstypen kommen zur Anwendung:

*Kurzaufenthaltsbewilligung (Bewilligung L-EU/EFTA):* Die Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA wird in erster Linie an Arbeitnehmer, die im Besitz einer unterjährigen Arbeitsbescheinigung (Arbeitsvertrag zwischen drei Monaten und einem Jahr) sind, und an Stellensuchende (bei Aufenthalt über 3 Mona-

---

<sup>3</sup> Für Rumänien und Bulgarien (EU2) gelten bis 31. Mai 2016 noch Übergangsbestimmungen.

ten) ausgestellt. Die Bewilligungsdauer richtet sich bei Erwerbstätigen nach der Dauer des Arbeitsvertrages. Es besteht ein Recht auf geographische und berufliche Mobilität. Gegen Nachweis eines neuen Arbeitsverhältnisses wird die Kurzaufenthaltsbewilligung verlängert oder erneuert<sup>4</sup>. Die erwerbstätigen Inhaber der Kurzaufenthaltsbewilligung haben auch Anspruch auf Familiennachzug.

*Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung B-EU/EFTA):* Diese Bewilligung ist fünf Jahre gültig und kann verlängert werden. Sie wird in erster Linie ausgestellt für die Arbeitnehmer, die im Besitze einer überjährigen oder einer unbefristeten Arbeitsbescheinigung (Arbeitsvertrag) sind.

Personen, welche eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, haben, sofern sie nachweisen, dass sie effektiv eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, Anspruch auf eine fünf Jahre gültige Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA. Nicht erwerbstätige Personen (Rentner, Studierende, etc.) kommen ebenfalls in den Genuss der Bewilligung B EU/EFTA, sofern sie über ausreichende finanzielle Mittel und eine alle Risiken abdeckende Kranken- und Unfallversicherung verfügen.

*Grenzgängerbewilligung (Bewilligung G-EU/EFTA):* Es handelt sich um eine Sonderbescheinigung, die für die abhängig beschäftigten und selbständig erwerbenden Grenzgänger ausgestellt wird. Bedingung sind ein Arbeitsort in der Schweiz, ein Hauptwohnsitz in der EU/EFTA und eine mindestens wöchentliche Rückkehr an den ausländischen Wohnort. Die Gültigkeitsdauer dieser Bewilligung für den abhängig beschäftigten Grenzgänger entspricht der Dauer des Arbeitsvertrags, sofern dieser mehr als drei Monate und weniger als ein Jahr beträgt. Ist der Arbeitsvertrag überjährig oder unbefristet, so ist die Bewilligung fünf Jahre lang gültig. Der Aufenthalt eines selbständig erwerbenden Grenzgängers ist ansonsten gleich geregelt wie derjenige des selbständig Erwerbstätigen mit Wohnsitz in der Schweiz.

## 2.2 Überblick über die Übergangsbestimmungen

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1. Juni 2002 regelte das FZA den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und den fünfzehn "alten" EU-Mitgliedstaaten (EU15) und den Mitgliedern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Im Zuge der Osterweiterung der EU (EU8 sowie Malta und Zypern) wurde das Abkommen ein erstes Mal und mit Aufnahme von Bulgarien und Rumänien (EU2) ein zweites Mal ergänzt. Die hierfür massgebenden Protokolle I<sup>5</sup> und II<sup>6</sup> des FZA gelten seit 1. April 2006 respektive 1. Juni 2009<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Bei Staatsangehörigen der EU2 findet nach Ablauf der L-Bewilligung und bei Stellenwechsel eine neue arbeitsmarktliche Prüfung statt.

<sup>5</sup> Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien, und der Slowakischen Republik als Vertragsparteien infolge des Beitritts zur Europäischen Union (SR. 0.142.112.681)

Das Abkommen sieht für die Liberalisierung des Personenverkehrs zwischen den unterzeichnenden Staaten ein Vorgehen in drei Etappen vor, wobei für die EU15/EFTA, Zypern und Malta, die EU8 sowie die EU2 jeweils unterschiedliche Fristen gelten. Während der Übergangsphase bleibt der Zugang zum Arbeitsmarkt reglementiert. Abbildung 2.1 gibt hierzu einen Überblick.

Abbildung 2.1: Übersicht über die Übergangsfristen zur Personenfreizügigkeit

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU15/ EFTA		A	A*	A*	A*	A*	B	B	B	B	B	B*	B*	C	C	C	C	C	C
Zypern Malta						A*	B	B	B	B	B	B*	B*	C	C	C	C	C	C
EU8						A	A	A	A	A	B	B*	B*	C	C	C	C	C	C
EU2									A	A	A	A	A	A	B	B	B	C	C

- A Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen und Kontingente
- A\* nur Kontingente
- B volle Freizügigkeit mit Schutzklausel
- B\* Wiedereinführung von Kontingenten aufgrund Schutzklausel
- C volle Freizügigkeit ohne Beschränkungen

In einer ersten Etappe (A) gilt jeweils ein Inländervorrang, es finden vorgängige Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung zur Zulassung zum Schweizer Arbeitsmarkt statt und die Anzahl erteilter Kurz- und Daueraufenthaltsbewilligungen ist durch Kontingente beschränkt. In der zweiten Etappe (B) werden diese Beschränkungen aufgehoben, es gilt jedoch noch eine Schutzklausel (sog. Ventilklausel), welche die Möglichkeit einer Wiedereinführung von Kontingenten vorsieht, falls der Zuzug von Arbeitskräften den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre um mehr als

<sup>6</sup> Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Republik Bulgarien und der Republik Rumänien als Vertragsparteien infolge des Beitritts zur Europäischen Union (SR 0.142.112.681.1)

<sup>7</sup> Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien, welches am 1. Juli 2013 als 28. Mitgliedstaat der EU beigetreten ist, wurde in einem neuen Protokoll III ausgehandelt, welches im Jahr 2013 paraphiert wurde. Das Protokoll III sah nach einem 10-jährigen Übergangsregime mit Kontingenten die volle Freizügigkeit mit Kroatien vor. Der Bundesrat konnte das bereits ausgehandelte Protokoll III mit der Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ vom 9. Februar 2014 jedoch nicht mehr unterzeichnen, da es mit den neuen Verfassungsbestimmungen nicht vereinbar gewesen wäre. Die Zulassung von Staatsangehörigen Kroatiens erfolgt weiterhin nach dem Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20). Die Schweiz gewährt kroatischen Staatsangehörigen ab 1. Juli 2014 jedoch separate Kontingente für Erwerbstätige (außerhalb der Kontingente für Drittstaatsangehörige). Diese belaufen sich auf 50 Jahresaufenthaltsbewilligungen B und 450 Kurzaufenthaltsbewilligungen L.

10% übersteigt. Bei Anwendung der Schutzklausel wird die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen einseitig und für eine maximale Dauer von zwei Jahren auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre plus 5% festgesetzt. Erst in der dritte Etappe (C) gilt die volle Personenfreizügigkeit ohne jegliche Beschränkungen<sup>8</sup>.

### EU15/EFTA und Malta/Zypern

In den ersten fünf Jahren ab Inkrafttreten des FZA war die jährliche Zulassung von neu zuwandernden Erwerbstätigen aus den EU15/EFTA-Staaten auf 15'300 fünfjährige Daueraufenthaltsbewilligungen B und 115'700 Kurzaufenthaltsbewilligungen L für Aufenthalte von 4-12 Monaten begrenzt (vgl. Tabelle 2.1). Während die Kontingente noch bis 2007 beibehalten wurden, wurden der Inländervorrang sowie die vorgängigen Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen frühzeitig per 1. Juni 2004 aufgehoben. Für Kurzaufenthalter bis 90 Tage gilt zudem seit dem 1. Juni 2004 nur noch eine Meldepflicht; es braucht keine Bewilligung mehr. Für Grenzgänger wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt innerhalb aller Grenzzonen des Beschäftigungsstaates mit den Nachbarstaaten vollständig liberalisiert.

Tabelle 2.1: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU15/EFTA, Malta und Zypern (in 1'000)

		Juni 2002 - Mai 2003	Juni 2003 - Mai 2004	Juni 2004 - Mai 2005	Juni 2005 - Mai 2006	Juni 2006 - Mai 2007
<b>Aufenthaltsbewilligungen (B)</b>	Kontingente	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3
	Ausschöpfung	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)</b>	Kontingente	115.7	115.7	115.7	115.7	115.7
	Ausschöpfung	58%	61%	68%	83%	97%

Quelle: BFM

Mit Ende der Kontingentsregelung am 1. Juni 2007 entstand für Staatsangehörige der EU15 sowie Malta und Zypern<sup>9</sup> ein grundsätzlicher Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung, sofern die Bedingungen für den Aufenthaltsstatus erfüllt sind. Gleichzeitig wurden die Grenzzonen aufgehoben; die Grenzgängerbewilligungen sind seither auf dem ganzen Gebiet des Beschäftigungsstaates gültig und die Grenzgänger können ihre Erwerbstätigkeit im gesamten Staatsgebiet ausüben. Gemäss Entscheid des Bundesrates vom 24. April 2013 wurde die Kontingentierung der B-Bewilligungen für Erwerbstätige per 1. Juni 2013 vorübergehend wieder eingeführt (Ventilklausel). Die Kontingentierung auf 53'700 B-Bewilligungen für die EU17-Staaten galt bis am 31. Mai 2014. Seit dem 1. Juni 2014 gilt für die EU17-Staaten wieder die vollständige Personenfreizügigkeit; eine Möglichkeit zur erneuten Anrufung der Ventilklausel sieht das FZA nicht vor.

<sup>8</sup> Am 9. Februar 2014 hat das Schweizer Stimmvolk die Initiative *Gegen Masseneinwanderung* angenommen. Die neuen Verfassungsbestimmungen gewähren Bundesrat und Parlament für die Umsetzung drei Jahre Zeit (d.h. bis im Februar 2017). Das FZA bleibt weiterhin in Kraft, bis allenfalls eine neue Rechtslage entsteht.

<sup>9</sup> Zypern und Malta sind seit 1. Juni 2006 den Staaten der EU15/EFTA gleichgestellt

**EU8**

Für die EU8, welche am 1. Juni 2006 dem FZA beitraten, galten die Übergangsregelungen bis am 1. Mai 2011. Im ersten Kontingentsjahr<sup>10</sup> war die Nachfrage von EU8-Staatsangehörigen nach Daueraufenthaltsbewilligungen verhältnismässig gering: Nur 57% der 1'700 verfügbaren Kontingente wurden ausgeschöpft (vgl. Tabelle 2.2). Im zweiten Jahr nahm die Nachfrage sprunghaft zu. Zwischen 1. Juni 2007 und 31. Mai 2008 wurden 99% der 2'200 verfügbaren Daueraufenthaltsbewilligungen nachgefragt. Mit dem schrittweisen Anstieg der Kontingentszahlen nahm deren relative Beanspruchung sukzessive ab. In der Kontingentsperiode Juni 2010 bis April 2011 sind 1'933 Daueraufenthaltsbewilligungen beansprucht worden, was einer Ausschöpfung von 64% entspricht.

Tabelle 2.2: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU8 (in 1'000)

		Juni 2006 - Mai 2007	Juni 2007 - Mai 2008	Juni 2008 - Mai 2009	Juni 2009 - Mai 2010	Juni 2010 - April 2011
<b>Aufenthaltsbewilligungen (B)</b>	Kontingente	1.7	2.2	2.6	2.8	3.0
	Ausschöpfung	57%	99%	88%	61%	64%
<b>Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)</b>	Kontingente	15.8	19.2	22.6	26	29
	Ausschöpfung	73%	67%	66%	56%	49%

Quelle: BFM

Die Nachfrage nach Kurzaufenthaltsbewilligungen war in der Kontingentierungsperiode 2006/2007 hingegen relativ hoch: 73% der 15'800 verfügbaren Kontingente wurden beansprucht. In den darauffolgenden Jahren folgte die Ausschöpfungsquote einer sinkenden Tendenz. Zwischen Juni 2010 und April 2011 wurden nur 14'156 Kurzaufenthaltsbewilligungen ausgestellt, was einer Ausschöpfungsquote von 49% entspricht. Eine harte Begrenzung der Zuwanderung aus EU8-Staaten ging somit in den ersten Jahren der Personenfreizügigkeit von den Kontingenten nicht aus.

Am 1. Mai 2011 kamen Staatsangehörige der EU8 in den Genuss der vollen Personenfreizügigkeit. Ende April 2012 entschied der Bundesrat jedoch, die Ventilklausel anzurufen. In der Folge wurde per 1. Mai 2012 die Kontingentierung der B-Bewilligungen für Angehörige der EU-8-Staaten wieder eingeführt und ein Höchstwert von 2190 B-Bewilligungen festgesetzt. Per 1. Mai 2013 wurde die Kontingentierung für ein weiteres Jahr bis am 30. April 2014 fortgeführt; seit dem 1. Mai 2014 gilt wieder die volle Personenfreizügigkeit; eine Möglichkeit zur erneuten Anrufung der Ventilklausel sieht das FZA nicht vor.

<sup>10</sup> Für die Zeitspanne vom 1. April 2006 (Inkrafttreten der erweiterten Personenfreizügigkeit auf die EU-8-Länder) bis 31. Mai 2006 wurden die Kontingente *pro rata temporis* gewährt. Die Periode der Kontingentierung beginnt somit immer im Juni auf einer Jahresbasis gemäss Protokoll I.

### Rumänien und Bulgarien (EU2)

Seit dem 1. Juni 2009 profitieren auch Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien vom Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Noch gelten die Übergangsbestimmungen. Gemäss Beschluss des Bundesrats vom 28. Mai 2014 werden diese noch bis 31. Mai 2016 in Kraft bleiben. Anschliessend kann die Schutzklausel (Ventilklausel) während weiterer drei Jahre zur Anwendung kommen. Für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer aus Bulgarien und Rumänien besteht zudem in gewissen Branchen (Baugewerbe, Reinigungsgewerbe, Schutz- und Sicherheitsgewerbe, Gartenbau) während der Übergangsfristen vom ersten Tag an eine Bewilligungspflicht.

Tabelle 2.3: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU2 (in '000)

		Jun. 2009 - Mai 2010	Jun. 2010 - Mai 2011	Jun. 2011 - Mai 2012	Jun. 2012 - Mai 2013	Jun. 2013 - Mai 2014 <sup>11</sup>
<b>Aufenthaltsbewilligungen (B)</b>	Kontingente	0.362	0.523	0.684	0.885	1.046
	Ausschöpfung	100%	100%	100%	100%	75%
<b>Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)</b>	Kontingente	3.62	4.987	6.355	7.722	9.090
	Ausschöpfung	87%	100%	95%	92%	79%

Quelle: BFM

Aus Tabelle 2.3 geht hervor, dass die Kontingente für B-Bewilligungen seit 2009 immer voll ausgeschöpft wurden. In der noch laufenden Kontingentsperiode sind nach 11 von 12 Monaten die zur Verfügung stehenden Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B zu 75% und für Kurzaufenthaltsbewilligungen L zu 79% ausgeschöpft worden.

### Drittstaaten

Zum Vergleich wird in Tabelle 2.4 die Kontingentsausschöpfung für Drittstaatenangehörige aufgeführt.

Tabelle 2.4: Kontingente für Drittstaatenangehörige (in '000)

	Jun. 2002- Nov. 2002	Nov. 2002- Okt. 2003	Nov. 2003- Okt. 2004	Nov. 2004- Okt. 2005	Nov. 2005- Okt. 2006	Nov. 2006- Okt. 2007	Jan. 2008- Dez. 2008	Jan. 2009- Dez. 2009	Jan. 2010- Dez. 2010	Jan. 2011- Dez. 2011	Jan. 2012- Dez. 2012	Jan. 2013- Dez. 2013 <sup>12</sup>	
<b>B</b>	<b>Kontingente</b>	2	4	4	4.7	4.7	4	4	4	3	3.5	3.5	3.5
	<b>Ausschöpfung</b>	65%	55%	55%	57%	64%	90%	100%	88%	100%	89%	88%	92%
<b>L</b>	<b>Kontingente</b>	2.5	5	5	7.5	7.5	7	7	7	8	5	5	5
	<b>Ausschöpfung</b>	52%	62%	68%	96%	99%	99%	100%	100%	77%	95%	89%	89%

Quelle: BFM

<sup>11</sup> Laufende Kontingentsperiode (Ausschöpfungsgrad, Stand nach 11 von 12 Monaten)

<sup>12</sup> Für Personen aus Drittstaaten standen für das Kontingentsjahr 2013 5'000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 3'500 Aufenthaltsbewilligungen zur Verfügung. Für Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten waren es 3'000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 500 Aufenthaltsbewilligungen.

Daraus ist ersichtlich, dass sowohl Jahres- wie auch Kurzaufenthaltsbewilligungen für Drittstaatsangehörige in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA nie ausgeschöpft wurden. Erst ab 2005 wurden die Kontingente stärker beansprucht. Die begrenzte Anzahl verfügbarer Bewilligungen für Arbeitskräfte aus Drittstaaten ist Ausdruck einer relativ restriktiven Zulassungspolitik der Schweiz gegenüber Nicht-EU/EFTA-Staaten; zugelassen werden nur hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte mit einer guten Integrationsprognose<sup>13</sup>.

### **3 Zuwanderung in die Schweiz im Rahmen des FZA**

In diesem Kapitel sollen die Migrationsbewegungen in die und aus der Schweiz sowie deren Einfluss auf den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung und das Bevölkerungswachstum analysiert werden. Insbesondere interessieren der Vergleich der Wanderungsbewegungen vor und nach Inkrafttreten des FZA sowie deren strukturelle Merkmale hinsichtlich Herkunftsländern, Aufenthaltsstatus und regionaler Verteilung. Darüber hinaus sollen Erkenntnisse über die Determinanten der Zuwanderung zusammengetragen und kommentiert werden. Die folgenden Analysen basieren in erster Linie auf Spezialauswertungen des Zentralen Migrations-Informationssystems (ZEMIS).<sup>14</sup> In Ergänzung dazu werden für gewisse Fragestellungen die Zahlen der Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) und der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) des BFS herangezogen<sup>15</sup>.

#### **3.1 Entwicklung der Wanderungsbewegungen**

##### **3.1.1 Wanderungsbewegungen ausländischer Staatsangehöriger**

Die Wanderungsbewegungen in die und aus der Schweiz weisen in ihrem Verlauf einen engen Bezug zur wirtschaftlichen Entwicklung auf. Wie aus Abbildung 3.1 deutlich hervorgeht, war der Wanderungssaldo<sup>16</sup> während der wirtschaftlichen Aufschwungphasen 1987-1990, 1997-2000 und 2005-2008 jeweils besonders hoch, wobei im Jahr 2008 mit 90'200 Personen ein Höchstwert erreicht wurde. In Phasen der wirtschaftlichen Abschwächung verringerte sich der Wanderungssaldo jeweils wieder. Am stärksten war dies in den 1990er Jahren der Fall, als die Schweiz eine ausserordentlich lange

---

<sup>13</sup> Diese vom Bundesrat im Grundsatz bereits seit 1991 verfolgte Politik wurde mit dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) auf Gesetzesstufe festgelegt.

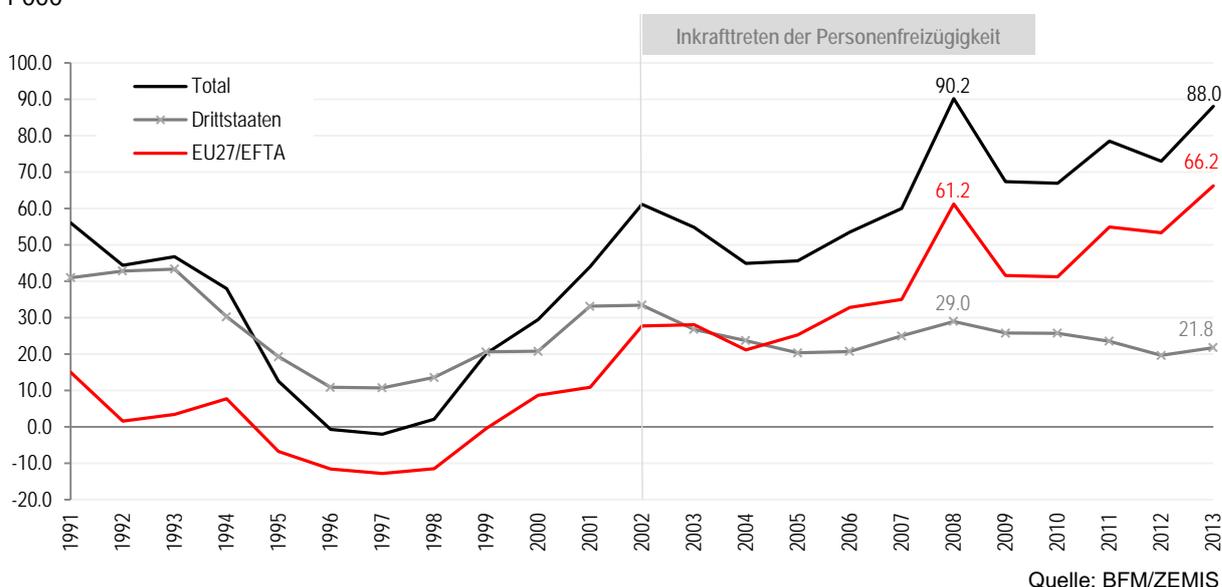
<sup>14</sup> Die Führung von ZEMIS ist dem Bundesamt für Migration (BFM) übertragen. ZEMIS löste im März 2008 das sog. Zentrale Ausländerregister (ZAR) ab, welches 1972 errichtet wurde.

<sup>15</sup> BFS und BFM verwenden im Bereich der Bevölkerungsstatistik bzw. Ausländerstatistik unterschiedliche Datenquellen sowie unterschiedliche Bevölkerungsdefinitionen und Auswertungskonzepte. Dies führt zu leicht unterschiedlichen Bestandes- und Migrationsdaten. Ein kurzer erklärender Überblick hierzu ist im Anhang zu finden. Dass sich dieser Bericht hauptsächlich auf die Daten des BFM stützt hat vor allem damit zu tun, dass die aktuellsten Daten des BFS zu den Wanderungsbewegungen jeweils erst im Herbst verfügbar sind.

<sup>16</sup> Der Wanderungssaldo oder die Wanderungsbilanz entspricht der Anzahl Einwanderungen minus der Anzahl Auswanderungen und damit der wanderungsbedingten Veränderung der Bevölkerung in der Schweiz. Er ist also ein Mass für den effektiven "Migrationsdruck". Wir sprechen in diesem Zusammenhang auch von Nettozuwanderung.

Phase wirtschaftlicher Stagnation mit hoher Arbeitslosigkeit durchlief. Ein deutlicher Rückgang des Wanderungssaldos war auch nach dem Platzen der New Economy-Blase 2001 sowie in Folge der jüngsten Rezession im Jahr 2009 zu verzeichnen. Im Jahr 2010 setzte eine wirtschaftliche Erholung ein, was sich in einer Zunahme des Wanderungssaldos im Jahr 2011 niederschlug. Nach einem leichten Rückgang der Nettozuwanderung im Jahr 2012 fiel der Anstieg im Jahr 2013 wieder deutlich aus; mit 88'000 Personen lag die Wanderungsbilanz um 15'000 über dem Vorjahr. Die Nettozuwanderung der EU27/EFTA-Bürger überstieg 2013 mit 66'200 Personen sogar den Höchstwert des Jahres 2008 von 61'200 Personen.

Abbildung 3.1: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1991-2013, in 1'000



Die Abbildung lässt weiter eine markante Veränderung der Zusammensetzung der Wanderungsströme hinsichtlich der Herkunftsregionen erkennen. In den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991-2001) belief sich die Nettozuwanderung der ausländischen Wohnbevölkerung auf durchschnittlich +26'400 pro Jahr (vgl. Tabelle 3.1). Sie war praktisch ausschliesslich auf die Zuwanderung aus Drittstaaten zurückzuführen (+26'000). In den Jahren nach Inkrafttreten des FZA (2002-2013) blieb die Nettozuwanderung aus Drittstaaten auf ähnlichem Niveau (+24'600), während der Wanderungssaldo von EU27/EFTA-Staatsangehörigen nun durchschnittlich +40'700 Personen pro Jahr betrug.

Eine differenzierte Betrachtung ausgewählter Herkunftsländer der EU zeigt, dass nach 2002 insbesondere die Zuwanderung portugiesischer sowie deutscher Staatsbürger merklich zugenommen hat und besonders ins Gewicht fiel (vgl. Tabelle 3.1). Gemessen am Wanderungssaldo aller EU27/EFTA-Staaten der Jahre 2002-2013 machten die Deutschen 39% und die Portugiesen 20% aus.

Im Durchschnitt der letzten zwölf Jahre lag die Nettozuwanderung von deutschen Staatsangehörigen bei 15'700 Personen pro Jahr, d.h. um 12'000 höher als in den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA. Dabei stieg der Wanderungssaldo vor allem in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA stark an, bis im Jahr 2008 ein Höhepunkt erreicht wurde. Mit Einbruch der Finanzkrise trat dann eine deutliche

Trendwende ein. Gegenüber 2008 verringerte sich der Wanderungssaldo im Jahr 2009 um 41%. Dieser Rückgang setzte sich in den Folgejahren fort. Im Jahr 2013 betrug der Anteil deutscher Staatsangehöriger am Wanderungssaldo aller EU27/EFTA-Staaten noch 15%.

Tabelle 3.1: Wanderungsbilanz nach Staatsangehörigkeit, ausländische Wohnbevölkerung, 2002-2013

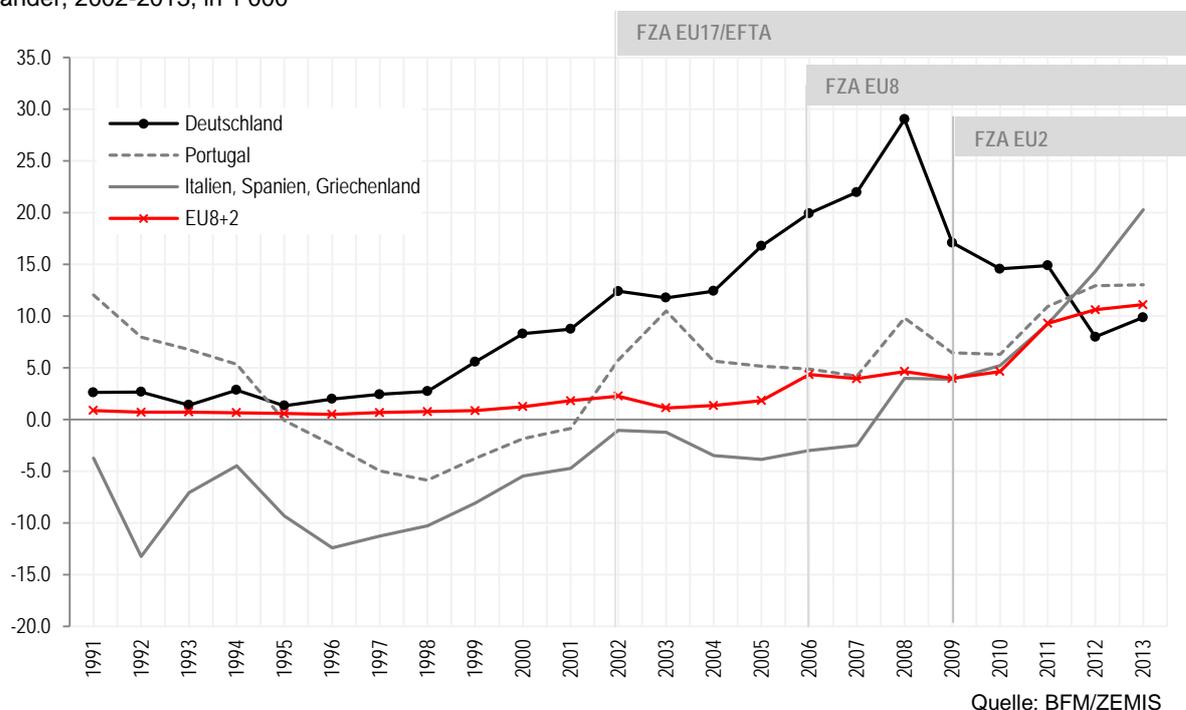
	Anzahl Personen, in '000												abs.p.a.	abs.p.a.
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1991-2001	2002-2013
EU17/EFTA	25.5	26.9	19.8	23.5	28.4	31.1	56.6	37.6	36.6	45.6	42.8	55.1	-0.4	35.8
EU8	1.9	0.9	1.2	1.7	4.2	3.8	4.4	3.5	4.0	6.9	8.2	8.5	0.7	4.1
EU2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.5	0.7	2.4	2.4	2.6	0.2	0.8
Drittstaaten	33.4	26.8	23.7	20.3	20.7	25.0	29.0	25.8	25.7	23.5	19.6	21.8	26.0	24.6
<b>Total</b>	<b>61.1</b>	<b>54.8</b>	<b>44.9</b>	<b>45.6</b>	<b>53.5</b>	<b>60.0</b>	<b>90.2</b>	<b>67.3</b>	<b>67.0</b>	<b>78.5</b>	<b>73.0</b>	<b>88.0</b>	<b>26.4</b>	<b>65.3</b>
Deutschland	12.4	11.8	12.4	16.8	19.9	22.0	29.0	17.1	14.6	14.9	8.0	9.9	3.7	15.7
Portugal	5.7	10.5	5.6	5.2	4.9	4.2	9.8	6.4	6.2	10.9	12.9	13.0	1.1	8.0
Frankreich	3.8	3.0	2.6	2.5	3.5	3.5	6.8	5.2	4.9	4.7	4.5	7.2	1.5	4.3
Vereinigtes Königreich	0.9	1.0	1.0	0.9	1.7	1.6	2.8	2.1	2.4	2.3	0.7	1.1	0.6	1.5
Italien	0.8	0.4	-1.3	-1.6	-0.9	-0.1	3.7	2.8	3.9	5.3	7.9	12.4	-4.2	2.8
Österreich	2.2	1.0	0.5	0.5	0.2	0.8	1.5	0.9	1.0	1.4	1.1	1.2	0.3	1.0
Niederlande	0.4	0.3	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9	0.5	0.8	0.5	0.3	0.7	0.1	0.5
Griechenland	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.8	1.3	1.3	-0.1	0.4
Spanien	-1.9	-1.8	-2.3	-2.4	-2.3	-2.6	0.0	0.7	1.0	3.1	5.1	6.6	-4.0	0.3
übrige EU17/EFTA	1.2	0.7	0.7	0.9	0.7	0.9	1.8	1.4	1.5	1.6	1.0	1.7	0.4	1.2
Polen	0.7	0.1	0.5	1.0	2.0	1.6	1.4	1.2	1.3	2.4	2.6	2.3	0.2	1.4
Slowakei	0.4	0.3	0.3	0.3	0.9	0.9	1.1	0.6	0.8	1.3	1.4	1.7	0.1	0.8
Ungarn	0.4	0.2	0.1	0.1	0.6	0.6	1.2	0.9	1.0	1.7	2.5	2.7	0.1	1.0
übrige EU8+2	0.7	0.4	0.4	0.4	0.8	0.9	0.9	1.2	1.5	3.9	4.1	4.3	0.4	1.6
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #cccccc; border: 1px solid black;"></span> = FZA Übergangsphase <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #e0e0e0; border: 1px solid black;"></span> = FZA voll														

Quelle: BFM/ZEMIS

Anders entwickelte sich die Zuwanderung portugiesischer Staatsangehöriger. Zwar reduzierte sich die Nettozuwanderung auch hier im Zuge der Rezession im Jahr 2009 merklich, doch kehrte sich die Entwicklung ab 2010 bereits wieder um, und der Wanderungssaldo erreichte 2013 mit +13'000 Perso-

nen seinen bisherigen Höchstwert. Der Anteil portugiesischer Staatsangehöriger am Wanderungssaldo der EU27/EFTA-Staaten betrug damit im Jahr 2013 20%.

Abbildung 3.2: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, ausgewählte Länder, 2002-2013, in 1'000



Neben diesem deutlichen Anstieg der Nettozuwanderung von Portugiesinnen und Portugiesen sind in den Jahren seit der Rezession von 2009 auch deutlich mehr Staatsangehörige aus Spanien, Italien und (in geringerem Ausmass) aus Griechenland in die Schweiz eingewandert (vgl. Abbildung 3.2). Der Anteil Staatsangehöriger aus diesen vier von der Wirtschaftskrise in Europa besonders betroffenen Staaten (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) am Wanderungssaldo aller EU27/EFTA-Staaten betrug im Jahr 2013 50%.

Auch in Bezug auf die Staatsangehörigen der osteuropäischen EU-Länder (EU8 und EU2) für welche seit 2006 bzw. 2009 die Personenfreizügigkeit gilt, konnte in den letzten Jahren eine deutliche Zunahme der jährlichen Nettozuwanderung beobachtet werden. Ein deutlicher Anstieg war im Jahr 2011 zu verzeichnen als die Übergangsphase für die EU8 auslief und damit die Kontingentierung aufgehoben wurde. Per 1. Mai 2012 wurde die Ventilklausel angerufen und die Kontingentierung wieder eingeführt, was sich in einer leicht abnehmenden Wachstumsdynamik der Nettozuwanderung in den Folgejahren auswirkte. 2013 betrug der gemeinsame Anteil der EU8 und EU2-Staaten am Wanderungssaldo der EU27/EFTA 17% (EU8: 13%, EU2: 4%).

In Abbildung 3.3 wird das Zu- und Auswanderungsverhalten für einzelne Nationalitäten bzw. Nationalitätengruppen genauer analysiert. Hieraus wird ersichtlich, wie die Wanderungsbilanzen im Einzelnen zustandekommen. Diese Betrachtung lässt einige interessante Schlüsse zu. So ist etwa in Bezug auf

die südeuropäischen Länder<sup>17</sup> festzustellen, dass der oben erwähnte Anstieg des Wanderungssaldo dieser Staatsangehörigen nach Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens nicht in erster Linie auf einen Anstieg der Zuwanderungen (ein solcher setzt erst nach 2009 ein), sondern auf einen Rückgang der Abwanderungen, also eine höhere Sesshaftigkeit, zurückzuführen ist. Dies hängt vermutlich einerseits mit der Abschaffung des Saisonierstatuts zusammen, welches eine Rückkehr ins Herkunftsland zwischen zwei saisonalen Arbeitseinsätzen zwingend voraussetzte. Des weiteren mag auch die Ausdehnung des Aufenthaltsrechts mit einer B-Bewilligung von einem auf fünf Jahre eine Rolle gespielt haben.

Demgegenüber zeigt sich für die nördlichen EU17/EFTA-Staaten<sup>18</sup>, dass die Zuwanderungen bis 2009 einem deutlichen Aufwärtstrend folgten. In der Zeit nach der Rezession hat sich dieser Trend gewendet. Die Rückwanderungen pendelten sich gleichzeitig auf hohem Niveau ein, so dass für die Zeit nach der Rezession eine in der Tendenz sinkende Nettozuwanderung für diese Staatengruppe resultiert. Noch deutlicher als im Aggregat der Nord-EU17/EFTA kommt diese Entwicklung in der isolierten Betrachtung des Wanderungsverhaltens der deutschen Staatsbürger zur Geltung: Der seit der Rezession von 2009 stark abnehmende Wanderungssaldo gegenüber Deutschland ist auf eine deutlich abnehmende Zuwanderung bei gleichzeitig konstanter Rückwanderung zurückzuführen. Für die Staaten der EU8 ist ein sehr deutlicher Anstieg sowohl der Zu- als auch der Rückwanderungen nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit gegenüber diesen Ländern im Jahr 2006 zu beobachten. Da die Zuwanderungen stärker stiegen als die Rückwanderungen, ist der Saldo angestiegen. Ähnlich verlief die Entwicklung der Wanderungsbewegungen der bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen (EU2); mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit gegenüber diesen Ländern im Jahr 2009 nahm die Dynamik der Zu- und Abwanderungen ebenfalls deutlich zu.

Bezüglich der Drittstaatsangehörigen ist eine Abnahme der Dynamik der Wanderungsbewegungen seit Ende der 1990er Jahre zu beobachten. Sowohl Zu- als auch Rückwanderungen haben sich seither auf einem relativ konstanten Niveau eingependelt.

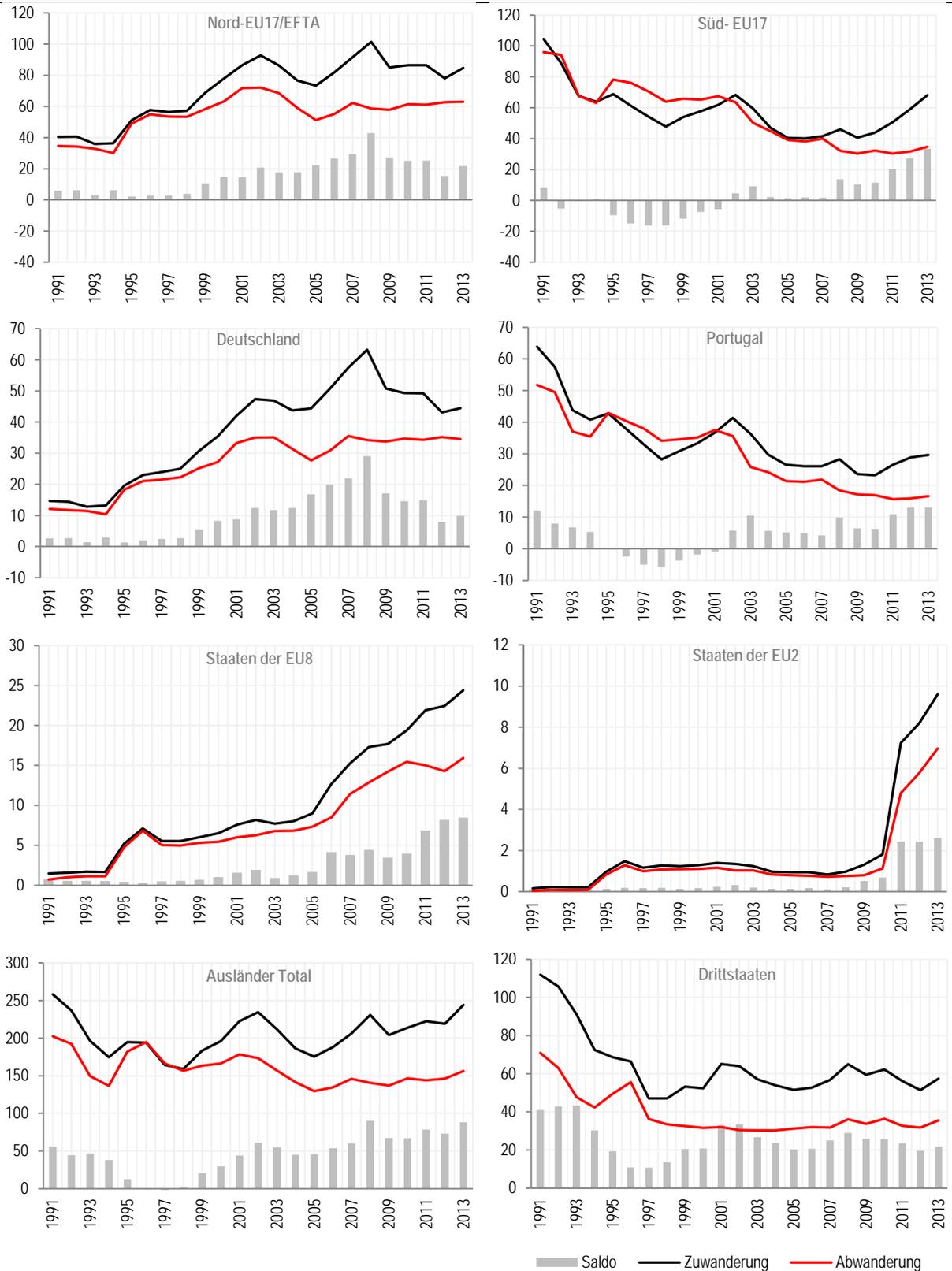
Der Verlauf der Zu- und Abwanderungen aller Ausländer schliesslich zeigt, dass der oben erwähnte enge Bezug zwischen Wanderungssaldo und konjunktureller Entwicklung im Wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass bei guter Konjunktur die Zuwanderung zu- und bei schlechter Konjunktur abnimmt. Die Auswanderung bleibt hingegen über die Zeit relativ konstant; das Rückwanderungsverhalten scheint damit weniger konjunkturabhängig zu sein und anderen Gesetzmässigkeiten zu folgen als die Zuwanderung.

---

<sup>17</sup> Süd-EU17: Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, Zypern und Malta.

<sup>18</sup> Nord-EU17/EFTA: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Vereinigtes Königreich.

Abbildung 3.3: Zu- und Rückwanderungen, ausländische Wohnbevölkerung, in Tausend (1991-2013)

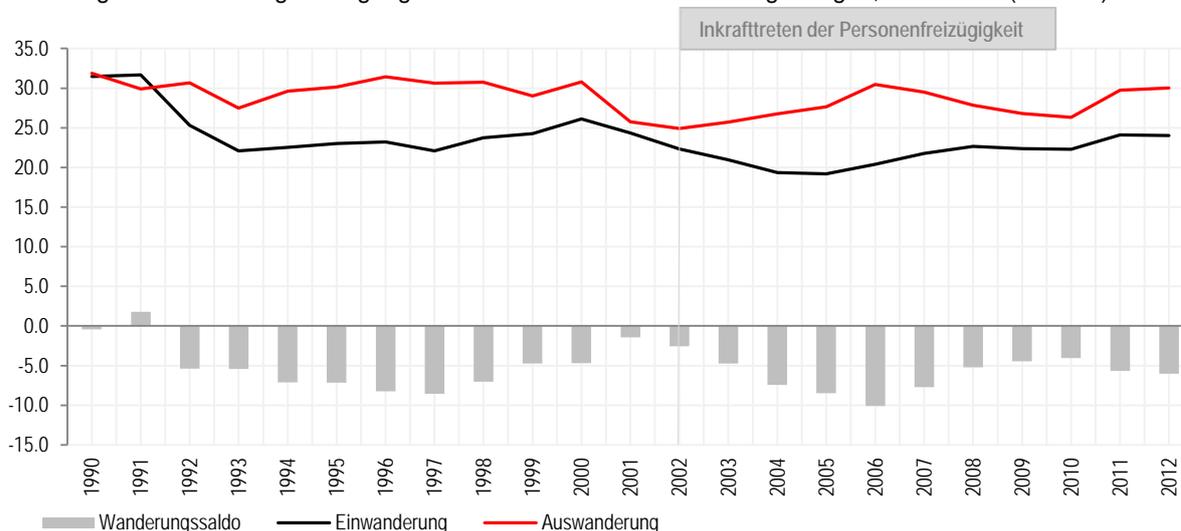


Quelle: BFM/ZEMIS

### 3.1.2 Wanderungsbewegungen schweizerischer Staatsangehöriger

Zwischen 1991 und 2001 verliessen jährlich durchschnittlich 29'700 Schweizerinnen und Schweizer das Land und 24'400 wanderten jeweils in die Schweiz ein. Pro Jahr resultierte damit eine Nettoauswanderung von 5'300 Personen. In Zeiten schwacher Konjunktur wanderten netto jeweils etwas mehr Personen aus als in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs. Ab Mitte 2002 profitierten auch Schweizerinnen und Schweizer von der Personenfreizügigkeit mit der EU. Die Nettoauswanderung lag in den Jahren 2002-2012 mit durchschnittlich 6'000 Schweizer/innen pro Jahr nur geringfügig über dem Durchschnitt der elf Jahre vor Inkrafttreten des FZA. Inwieweit das FZA zu dieser leichten Erhöhung der Nettoauswanderung beigetragen hat, ist schwierig zu beurteilen, insbesondere auch deshalb da die Zielländer der Schweizer Auswanderer statistisch erst seit 2011 erfasst werden.

Abbildung 3.4: Wanderungsbewegungen der schweizerischen Staatsangehörigen, 1990-2012 (in 1'000)



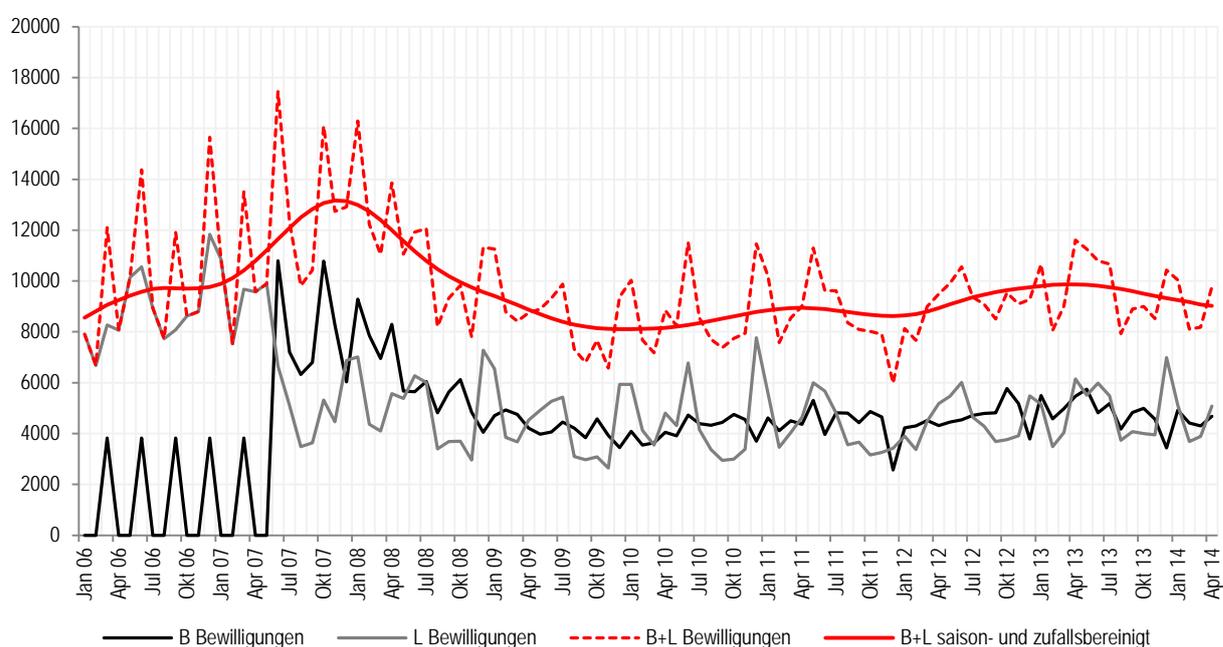
Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP)

### 3.1.3 Anzahl und Entwicklung neu ausgestellter Aufenthaltsbewilligungen

Neben den oben dargestellten längerfristigen Tendenzen der Zuwanderung interessieren auch die aktuellsten Entwicklungen bei der Nachfrage nach Aufenthaltsbewilligungen. Abbildung 3.5 zeigt die Anzahl monatlich neu ausgestellter B- bzw. L-Bewilligungen an Staatsangehörige der EU17/EFTA zwischen Januar 2006 und April 2014. Aufenthaltsbewilligungen (B) für EU17/EFTA-Staatsangehörige unterlagen bis Juni 2007 der Kontingentierung. Aus der Grafik ist ersichtlich, dass in dieser Periode stattdessen deutlich mehr Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) ausgestellt wurden. Nach Wegfall der Kontingentierung erreichte die Summe der ausgestellten B- und L- Bewilligungen ihren bisherigen Höchstwert. Die Aufhebung der Kontingentierung dürfte nur ein Grund hierfür gewesen sein. Die Schweizer Wirtschaft durchlief seinerzeit eine Phase ausgezeichneter Konjunktur, was die Nachfrage nach Arbeitskräften beflügelte. Mit dem wirtschaftlichen Abschwung in den Jahren 2008 und 2009 reduzierte sich die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften deutlich und die Anzahl neu ausgestellter Bewilligungen ging entsprechend zurück. Ende 2009 wurde mit saisonbereinigt rund 8'000

Bewilligungen pro Monat in etwa das Niveau von Anfang 2006 wieder erreicht. Mit der wirtschaftlichen Erholung stieg die Zahl ab 2010 wieder an und erreichte im Sommer 2013 saisonbereinigt 9'800 ausgestellte Bewilligungen. Per 1. Juni 2013 wurde die Ventilklausel angerufen und die B-Bewilligungen der EU17-Staatsangehörigen für ein Jahr kontingentiert. Hiervon ging jedoch kaum eine Lenkungswirkung aus; Bis Ende April 2014, d.h. ein Monat vor Ende der Kontingentsperiode, waren von den verfügbaren 53'700 Kontingenten 50'321 aufgebraucht. Gleichzeitig konnte kein merklicher Anstieg der L-Bewilligungen festgestellt werden. Die Nachfrage nach Aufenthaltsbewilligungen bewegte sich damit insgesamt ungefähr im Rahmen des Vorjahres.

Abbildung 3.5: Ausgestellte Bewilligungen an EU17/EFTA-Staatsangehörige, erwerbstätige Wohnbevölkerung



Quelle: BFM, SECO (Saisonbereinigung)

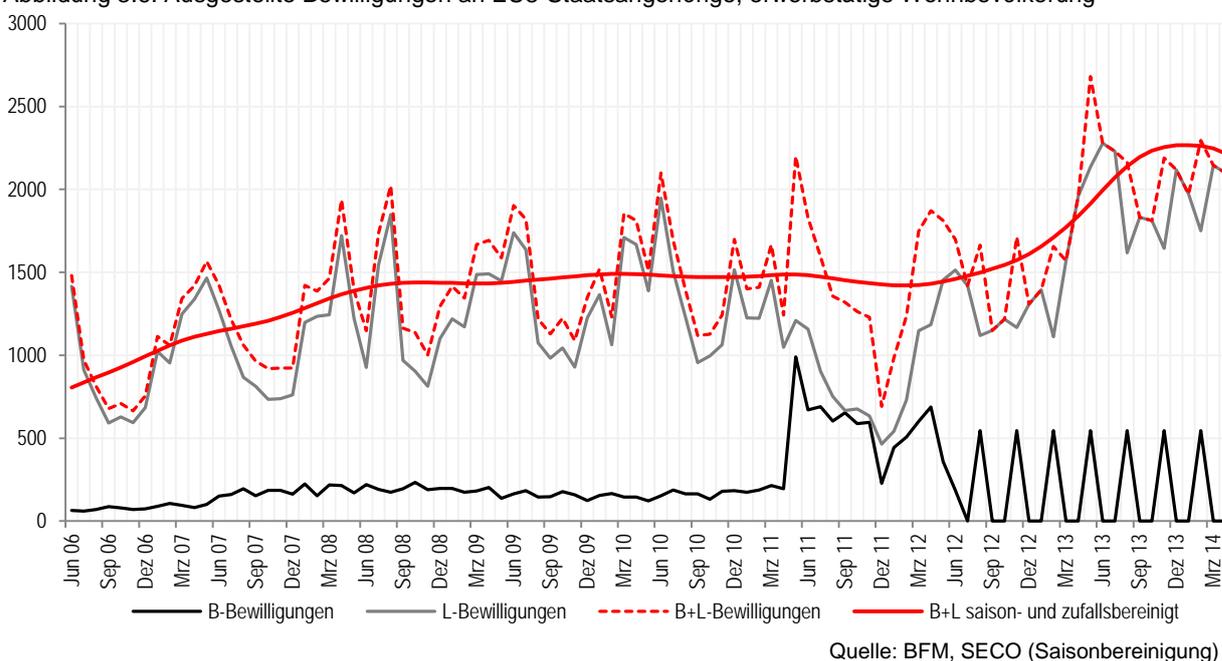
Abbildung 3.6 zeigt die Entwicklung der monatlich neu ausgestellten B- und L-Bewilligungen an Staatsangehörige der osteuropäischen Staaten der EU8. Die Personenfreizügigkeit gegenüber diesen Staaten trat am 1. Juni 2006 in Kraft, bis am 1. Mai 2011 galten die Übergangsregelungen und sowohl B- als auch L-Bewilligungen unterlagen der Kontingentierung. Die verfügbaren Kontingente wurden Jahr für Jahr sukzessive ausgebaut, deren relative Beanspruchung nahm jedoch gleichzeitig ab, so dass es in keinem Jahr zu einer vollständigen Ausschöpfung der Kontingente kam (vgl. hierzu im Detail Tabelle 2.2 in Kapitel 2). Die Anzahl neu ausgestellter Bewilligungen stieg somit unterproportional zur Anzahl verfügbarer Kontingente.

Per 1. Mai 2011 liefen die Übergangsbestimmungen aus und die volle Personenfreizügigkeit trat in Kraft. Die Zahl der erteilten B-Bewilligungen stieg in der Folge sprunghaft an, was auf eine hohe Zahl von Umwandlungen von L- zu B-Bewilligungen hindeutet. Gegenläufig dazu verringerte sich die Zahl der neu ausgestellten L-Bewilligungen. In der Summe blieb die Zahl der neu ausgestellten B- und L-Bewilligungen im ersten Jahr nach Aufhebung der Kontingentierung in etwa konstant.

Ab 1. Mai 2012 kam die Ventilklausel gegenüber der EU8 zur Anwendung und es wurde für ein Jahr eine Höchstzahl von 2180 B-Bewilligungen festgelegt. Die Kontingentierung wurde per 1. Mai 2013 um ein weiteres Jahr fortgesetzt. Die Kontingente wurden quartalsweise frei gegeben und jeweils zu 100% ausgeschöpft. Parallel dazu stieg die Nachfrage nach L-Bewilligungen deutlich an, womit die Gesamtzahl der ausgestellten B- und L-Bewilligungen zwischen 2012 und 2014 trotz Ventilklausel stetig anstieg.

Im ersten Quartal 2014 wurden an EU8-Staatsangehörige insgesamt 6411 B- und L-Bewilligungen erteilt, rund 1700 mehr als im ersten Quartal 2013 bzw. 2400 mehr als im ersten Quartal 2012.

Abbildung 3.6: Ausgestellte Bewilligungen an EU8-Staatsangehörige, erwerbstätige Wohnbevölkerung

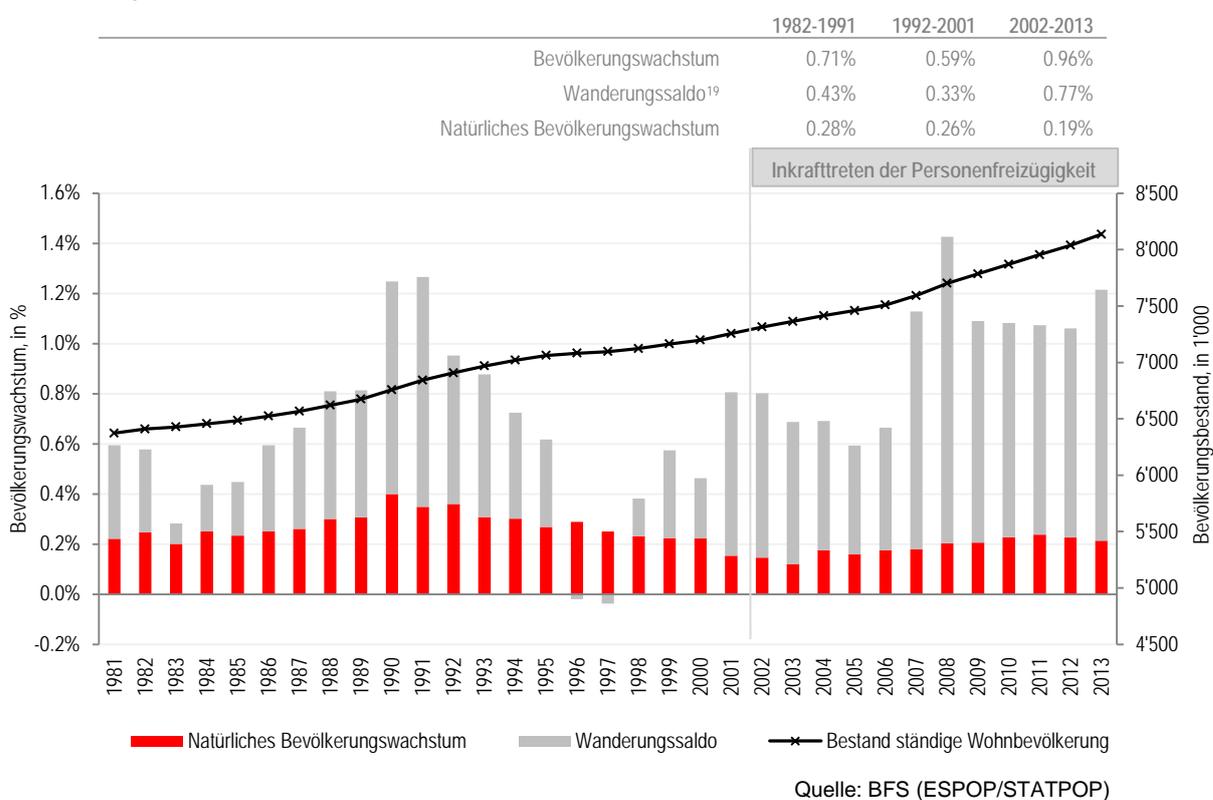


### 3.2 Bevölkerungswachstum und Ausländerbestand

Die Zuwanderung war in den letzten Jahrzehnten stets eine bedeutende Determinante des Bevölkerungswachstums in der Schweiz. Ihre relative Bedeutung ist in Abbildung 3.7 für die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz dargestellt. Zwischen 1982 und 1991 generierte die Nettozuwanderung ein jährliches durchschnittliches Bevölkerungswachstum von 0.43%. Das natürliche Bevölkerungswachstum (Geburtenüberschuss) belief sich damals auf 0.28% pro Jahr. Insgesamt resultierte daraus ein Bevölkerungswachstum von 0.71% pro Jahr. In der Periode 1992-2001 verringerte sich das Bevölkerungswachstum um rund einen Zehntel Prozentpunkt auf 0.59% pro Jahr. Dieser Rückgang war vorwiegend auf einen geringeren Wanderungssaldo zurückzuführen, welcher nur noch jährlich 0.33% zum Bevölkerungswachstum beitrug. In den Jahren 2002-2013 erhöhte sich das Bevölkerungswachstum auf 0.96% pro Jahr. Stärker noch als in den 1980er Jahren stand dahinter eine kräftige Nettozuwanderung. Sie induzierte ein Bevölkerungswachstum von 0.77% pro Jahr. Das natürliche Bevölkerungswachstum verlangsamte sich dagegen auf 0.19% pro Jahr. Damit war die Bevölkerungsentwick-

lung in der Schweiz in den letzten drei Jahrzehnten stark von der Nettozuwanderung bestimmt. Weil letztere eng mit der Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen zusammenhing, variierte das Bevölkerungswachstum in der Schweiz auch mit der Konjunktur. Das stärkste Bevölkerungswachstum wurde jeweils am Ende von Hochkonjunkturphasen wie bspw. Anfang der 1980er, zu Beginn der 1990er Jahre, in den Jahren 2001/2002 oder in den Jahren 2007/2008 verzeichnet. In konjunkturellen Schwächephasen wie bspw. 1982 oder in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verringerte sich die Nettozuwanderung und damit auch das Bevölkerungswachstum dagegen deutlich. Auf insgesamt höherem Niveau der Zuwanderung wurden konjunkturelle Abschwünge auch 2004 oder 2009 in geringerer Nettozuwanderung und damit verringertem Bevölkerungswachstum spürbar.

Abbildung 3.7: Relative Bedeutung der Komponenten des Bevölkerungswachstums, durchschnittliche jährliche Veränderungsraten 1981-2013



Gemäss den Zahlen des BFM (ZEMIS) zählte die ständige und die nicht-ständige ausländische Wohnbevölkerung Ende Dezember 2013 insgesamt 1'949'000 Personen, 70'000 mehr als im Vorjahr (vgl. Tabelle 3.2). Davon stammen 1'219'000 Personen bzw. 63% aus dem EU17/EFTA-Raum, 82'000 Personen bzw. 4% aus den EU8+2-Staaten sowie 648'000 Personen bzw. 33% aus Drittstaaten. Die grösste Ausländergruppe stellen die italienischen und deutschen Staatsangehörigen mit einem Anteil von je 16%, gefolgt von den Portugiesen mit 13%.

<sup>19</sup> Der Wanderungssaldo wurde aus der jährlichen Differenz des Bevölkerungsbestandes abzüglich des Geburtenüberschusses ermittelt. Allfällige statistische Bereinigungen sind entsprechend dem Wanderungssaldo zugeordnet.

## 10. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU

Tabelle 3.2: Bestand der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1991-2013, jeweils Ende Dezember (in 1'000)

Vor FZA	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	abs. p.a.	
	1991-2001												
EU17/EFTA	823	827	832	841	841	833	822	812	810	812	821	-0.2	
EU8	10	10	9	9	15	15	15	15	16	16	17	0.7	
EU2	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	5	0.2	
Drittstaaten	338	386	433	466	487	500	512	526	549	564	591	25.3	
<b>Total</b>	<b>1'174</b>	<b>1'225</b>	<b>1'277</b>	<b>1'320</b>	<b>1'347</b>	<b>1'351</b>	<b>1'353</b>	<b>1'357</b>	<b>1'379</b>	<b>1'397</b>	<b>1'434</b>	<b>26.0</b>	
Deutschland	86	87	88	90	92	94	96	99	104	111	119	3.3	
Portugal	105	117	127	136	141	143	142	140	139	140	142	3.7	
Frankreich	51	52	53	54	55	55	56	57	59	61	63	1.1	
Vereinigtes Königreich	17	18	18	18	19	18	18	19	20	21	22	0.5	
Österreich	29	29	29	29	29	29	29	29	29	30	31	0.1	
Spanien	116	110	107	105	102	98	95	91	87	84	82	-3.4	
Italien	378	373	369	366	361	352	344	336	329	322	316	-6.2	
abs.p.a													
Nach FZA	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2002-2013
EU17/EFTA	857	881	900	923	948	978	1'030	1'060	1'092	1'132	1'169	1'219	33.2
EU8	19	20	20	21	25	29	33	36	40	47	55	64	3.9
EU2	6	6	6	6	6	7	7	9	11	13	15	18	1.1
Drittstaaten	613	623	628	626	619	619	622	623	628	635	640	648	4.8
<b>Total</b>	<b>1'495</b>	<b>1'529</b>	<b>1'554</b>	<b>1'577</b>	<b>1'598</b>	<b>1'632</b>	<b>1'692</b>	<b>1'728</b>	<b>1'771</b>	<b>1'827</b>	<b>1'879</b>	<b>1'949</b>	<b>42.9</b>
Deutschland	138	150	163	180	200	223	250	265	277	291	297	305	15.5
Portugal	151	164	173	180	186	193	205	212	220	232	247	262	10.0
Frankreich	67	70	72	74	78	81	88	93	98	102	106	113	4.2
Vereinigtes Königreich	24	25	26	27	29	31	34	36	38	41	41	42	1.7
Österreich	34	34	35	35	35	36	37	38	39	40	40	41	0.9
Spanien	80	78	75	72	69	66	65	65	65	68	72	78	-0.3
Italien	314	310	306	302	297	294	293	292	293	294	298	307	-0.8
abs.p.a													
= FZA Übergangsphase      = FZA voll      Quelle: BFM(ZEMIS)													

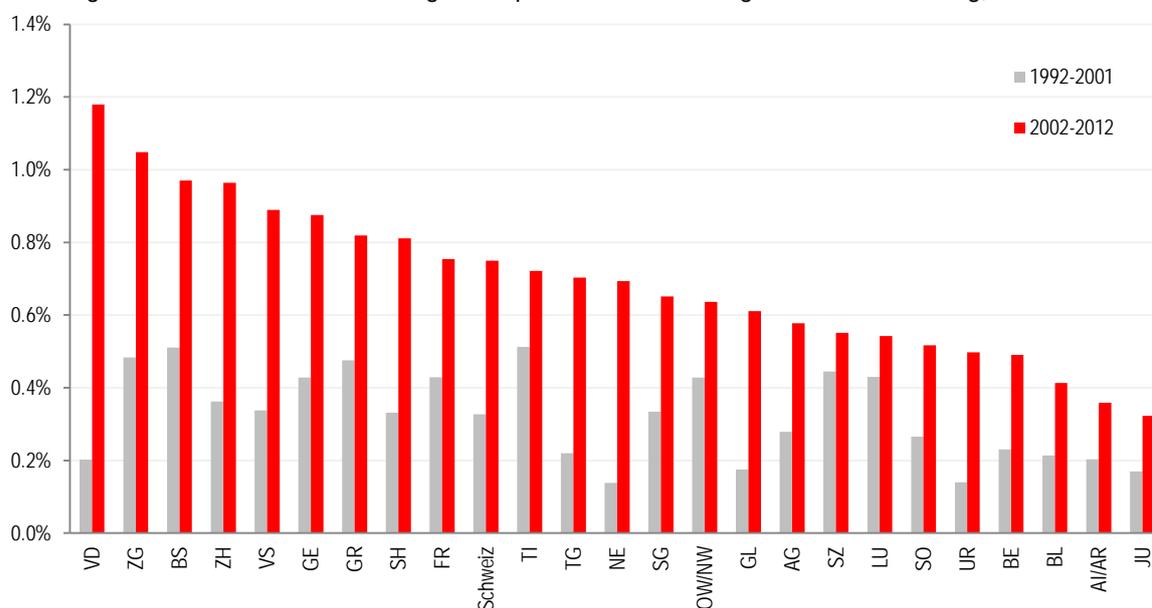
Verglichen mit den zehn Jahren vor Inkraftsetzung des FZA (1991-2001), erhöhte sich der jährliche, durchschnittliche Zuwachs der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz von +26'000 auf +42'900 pro Jahr (2001-2013). Während der Zuwachs der ausländischen Bevölkerung vor Inkrafttreten des FZA fast ausschliesslich auf Ausländer ausserhalb des EU-Raums entfiel, machten EU27/EFTA-Staatsangehörige danach 89% des Zuwachses aus. 36% entfiel dabei auf deutsche, 23% auf portugiesische, 10% auf französische und 4% auf britische Staatsbürger/innen. 12% der Bestandeszunahme entfiel auf Staatsangehörige der zehn neuen, osteuropäischen EU-Staaten<sup>20</sup>. Bei den EU8-Staaten ist ein starker Zuwachs insbesondere seit dem 1. Mai 2011, d.h. seit Einführung der vollen Personenfreizügigkeit, zu beobachten.

Ausländerbestände sind neben dem Zu- und Abwanderungsverhalten auch von Geburten, Todesfällen und Einbürgerungen beeinflusst.

### 3.3 Unterschiede nach Regionen und Kantonen

Eine nach Kantonen differenzierte Betrachtung der Zuwanderung fördert beträchtliche regionale Unterschiede zu Tage. Abbildung 3.7 zeigt, dass vor allem wirtschaftliche Zentren wie zum Beispiel die Genferseeregion (Genf und Waadt), Basel, Zug und Zürich sowie die drei touristisch ausgerichteten Kantone Wallis, Tessin und Graubünden relativ zur Bevölkerung überdurchschnittliche Nettozuwanderungsraten aus dem Ausland verzeichneten.

Abbildung 3.8: Internationaler Wanderungssaldo prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Kantonen



Quelle: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

<sup>20</sup> Die positiven Wachstumsbeiträge können sich zu mehr als 100% addieren, da gewisse Nationalitäten auch Bestandesabnahmen verzeichneten. Die positiven und negativen Wachstumsbeiträge addieren sich insgesamt auf 100%.

Deutlich unterdurchschnittlich war die Nettozuwanderung dagegen im Jura, in den Mittellandkantonen der Deutschschweiz und in der Zentralschweiz. Relativ nahe am Schweizer Durchschnitt lag die Wanderungsbilanz in der Ostschweiz sowie in den Kantonen Freiburg und Neuenburg.

In allen Kantonen lag die Nettozuwanderung in den letzten elf Jahren gegenüber den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA deutlich höher. Stärker als im Schweizer Durchschnitt fiel diese Beschleunigung in den Kantonen Waadt, Zürich, Zug, Neuenburg, Wallis, Thurgau, Schaffhausen, Basel Stadt, Genf und Glarus aus.

Abbildung 3.9:

Jährlicher internationaler Wanderungssaldo prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Sprachregionen

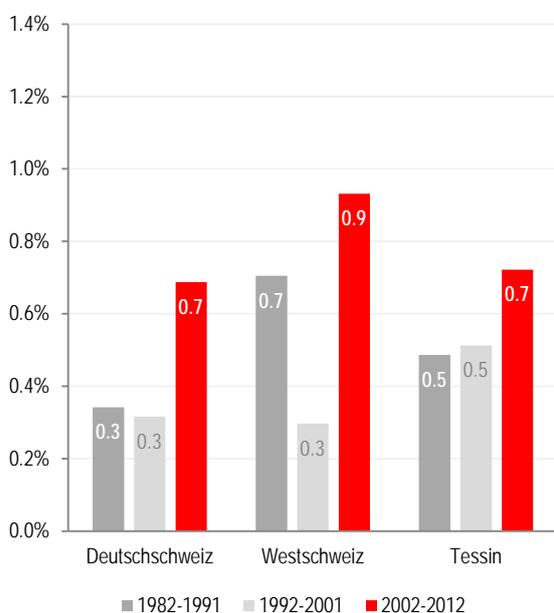
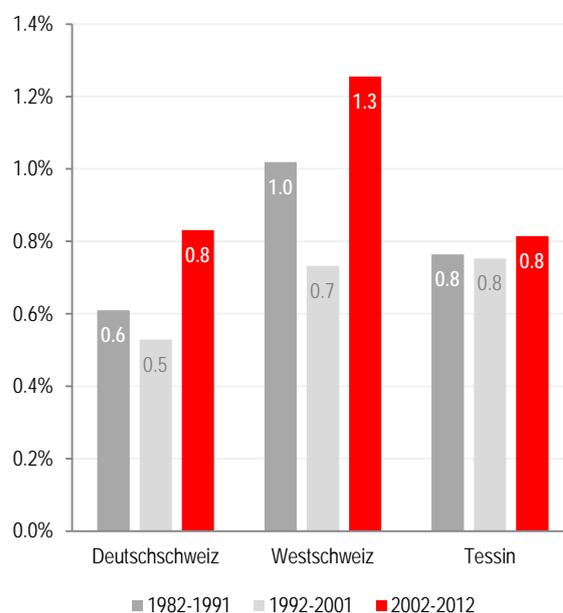


Abbildung 3.10:

Jährliches Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung, nach Sprachregionen



Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP), eigene Berechnungen

Im Durchschnitt der Jahre 2002-2012 wuchs die Bevölkerung der Westschweizer Kantone allein wegen der Zuwanderung um 0.9% pro Jahr. In der Deutschschweiz und im Tessin waren es je 0.7% (vgl. Abbildung 3.9). Gegenüber den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA war in der Westschweiz auch mit Abstand die grösste Steigerung der Nettozuwanderungsrate zu verzeichnen.

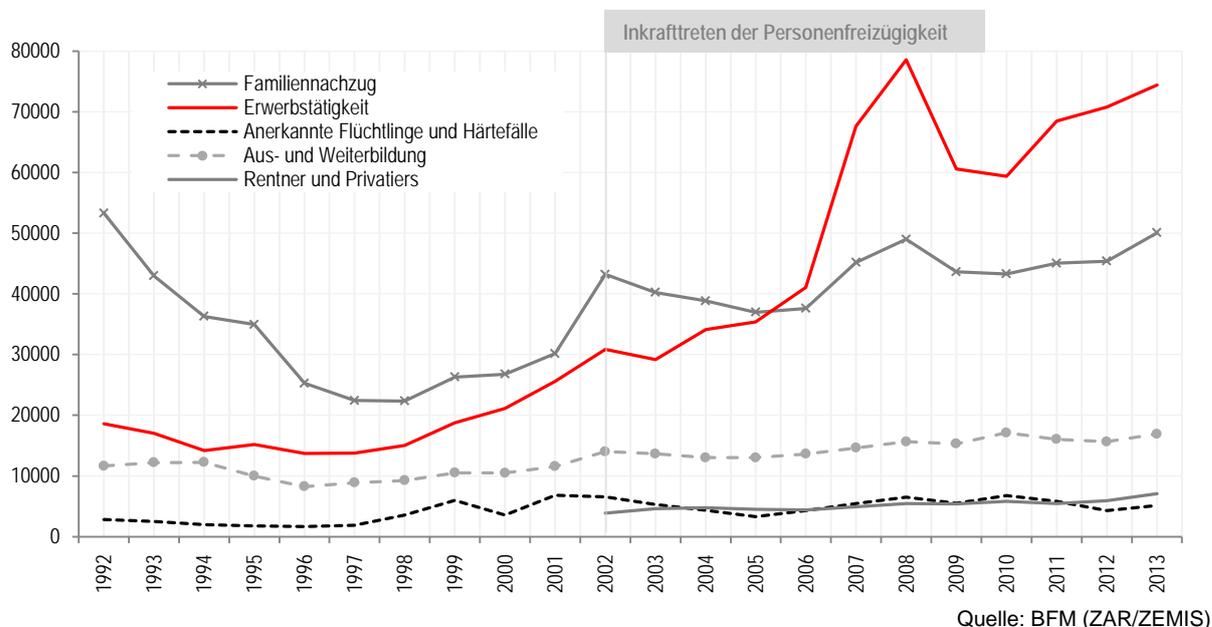
Die höhere Nettozuwanderung resultierte in allen drei Sprachregionen der Schweiz in einem erhöhten Bevölkerungswachstum (vgl. Abbildung 3.10). Weil sich das natürliche Bevölkerungswachstum verlangsamte, beschleunigte sich das Bevölkerungswachstum nicht ganz so stark wie der Wanderungssaldo. Das Tessin verzeichnete in den letzten elf Jahren gegenüber den zehn Jahren davor ein relativ stabiles Bevölkerungswachstum in der Höhe von jährlich durchschnittlich 0.8%, in der Deutschschweiz hingegen stieg das Bevölkerungswachstum von 0.5% auf 0.8% und in der Westschweiz von 0.7% auf 1.3%.

### 3.4 Determinanten der Zuwanderung

#### 3.4.1 Überblick über Zuwanderungsgründe

Abbildung 3.11 bildet die Einwanderungsgründe der Gesamtzuwanderung (EU/EFTA und Drittstaaten) für die Zeitspanne 1992-2013 ab, wie sie zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung erfasst werden. Daraus ist ersichtlich, dass die Einwanderung in den 1990er Jahren mit bis zu 50'000 Einwanderern pro Jahr durch den Familiennachzug dominiert wurde. Darunter fallen neben dem Familiennachzug von Ausländern seit 2002 auch ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern. Seit Einführung der Personenfreizügigkeit hingegen ist die Erwerbstätigkeit der wichtigste Treiber der Einwanderung. Der Anteil der Erwerbstätigen unter den Zuwanderern ist von 15% im Jahr 1992 auf 48% im Jahr 2013 gestiegen.

Abbildung 3.11: Einreisen nach Einwanderungsgrund<sup>21</sup>, 1992-2013



Werden die Einreisen nach Einwanderungsgrund für das Jahr 2013 nach Herkunftsregion aufgeschlüsselt, kann festgestellt werden, dass bemerkenswerte Unterschiede zwischen EU/EFTA-Bürgerinnen und -bürgern und Drittstaatenangehörigen bestehen. So machte der Einwanderungsgrund Erwerbstätigkeit bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen einen Anteil von 61% an der Gesamteinwanderung aus dieser Region aus. Der entsprechende Anteil bei Drittstaatenangehörigen betrug aufgrund der restriktiven Zulassungsvoraussetzungen 10%. Bedeutende Unterschiede sind auch beim Familiennachzug festzustellen. Während der Familiennachzug bei den EU-Staaten im Jahr 2013 rund 25% an der Gesamteinwanderung ausmachte, war bei Drittstaatenangehörigen ein Anteil von 51% zu verzeichnen. 7% der Einwanderung aus dem EU/EFTA-Raum erfolgte weiter im Rahmen einer Aus-

<sup>21</sup> Die Daten beziehen sich auf die ständige Wohnbevölkerung; Statuswechsel von der nicht-ständigen zur ständigen Wohnbevölkerung sind enthalten.

oder Weiterbildung in der Schweiz; bei den Zuwanderern aus Drittstaaten betrug der entsprechende Anteil knapp 22%.

### 3.4.2 Persönliche Motive der Zuwanderung

Angesichts der starken Zunahme der Erwerbstätigenzuwanderung im Rahmen des FZA ist von Interesse, welche persönlichen Motive diesen Migrationsentscheiden zugrunde liegen. Ökonomisch betrachtet ist der Migrationsentscheid stets ein Abwägen von Push-, Pull- und Netzwerkfaktoren in Bezug auf mögliche Destinationen und die jeweiligen Kosten der Migration. Zu den Pushfaktoren, welche die Abwanderung in einem Herkunftsland begünstigen, zählen unter anderem etwa (drohende) Arbeitslosigkeit, tiefe Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen und mangelnde berufliche Perspektiven. Als wirtschaftliche Pullfaktoren, durch die sich Migrationswillige von einem anderen Staat angezogen fühlen, spielen neben dem Lohnniveau auch die Lebenshaltungskosten (insbesondere Steuern, Mieten und Immobilienpreise) eine zentrale Rolle. Zu den Netzwerkfaktoren gehören Faktoren wie die Möglichkeiten zum Familiennachzug und die Kettenmigration<sup>22</sup>, aber auch die geografische, sprachliche und kulturelle Nähe.

Im Auftrag des Bundesamt für Migration (BFM) hat B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung eine Untersuchung zur Motivation der Erwerbstätigenzuwanderung aus dem EU25/EFTA Raum durchgeführt (B,S,S., 2013). In einer schriftlichen Befragung von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern sowie deren Schweizer Arbeitgebern wurden die Migrationsmotive der Zugewanderten einerseits und die Rekrutierungsgründe der Unternehmen andererseits erhoben. Damit liegen erstmals gesamtschweizerische Daten zu diesem Thema vor. Nach den ausschlaggebenden Motiven<sup>23</sup> für den Umzug in die Schweiz gefragt, nennen die Zuzüger am häufigsten wirtschaftliche Motive: 43% der Befragten gaben an, dass sie aufgrund von besseren beruflichen Perspektiven in die Schweiz umgezogen sind. Für rund ein Drittel (30%) war zudem ein höheres Einkommen ausschlaggebend. An dritter Stelle folgt ein nicht-wirtschaftliches Motiv: 26% der Zuzüger gaben Landschaft, Natur und Freizeitmöglichkeiten als entscheidenden Migrationsgrund an. Auch Interesse an Neuem (24%) und die Schweizer Kultur (22%) sind häufig genannte Gründe. Die Arbeitslosigkeit im Heimatland oder das erhöhte Risiko einer solchen wurde immerhin von 25% als Zuwanderungsmotive genannt. Insgesamt machen die Resultate damit deutlich, dass sowohl Push- als auch Pullfaktoren für die Zuwanderung in die Schweiz bedeutend sind.

Eine frühere Studie des Büro BASS, welche im Auftrag des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich die wichtigsten Determinanten der Zuwanderung in den Kanton Zürich untersuchte, kommt zu ähnlichen Ergebnissen bezüglich der Beweggründe der Zuziehenden: Im Vordergrund stehen Gründe im Zusammenhang mit Arbeit und Karriere, gefolgt von Lebensqualität und Netzwerkeffekten

---

<sup>22</sup> Kettenmigration bezeichnet jene Art von Migration, die durch Familienangehörige, Verwandte oder Bekannte, welche bereits im neuen Aufnahmeland leben, begründet und verursacht wird.

<sup>23</sup> Die Befragten konnten mehrere Antworten angeben – die Summe der Anteile entspricht deshalb nicht 100%.

(BASS, 2012). Ein interessanter Unterschied zu den obigen Resultaten ergibt sich hinsichtlich der Bewertung der Push-Faktoren. So geben in der Studie des BASS für den Kanton Zürich nur gerade 14% die schwierigen Bedingungen im eigenen Land als Migrationsgrund an, was für eine deutlich untergeordnete Rolle der Push-Faktoren spricht. Inwiefern dieser Unterschied auf regionale Besonderheiten zurückzuführen ist oder als Folge der anhaltend schlechten wirtschaftlichen Lage in Europa gedeutet werden kann (da die Studie von B,S,S. später durchgeführt wurde), lässt sich nicht eruieren.

### **3.4.3 Gründe für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte**

Gemäss B,S,S. (2013) steht bei den Gründen für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte der Fachkräftemangel für Schweizer Unternehmen klar im Vordergrund. 45% der befragten Schweizer Arbeitgeber gaben den nationalen und 33% den lokalen Fachkräftemangel als Grund für die Rekrutierung im Ausland an (B,S,S., 2013). Mit 20% weniger häufig als Grund aufgeführt wird das Verhältnis zwischen Lohn und Leistung.

Interessante Einsichten konnten auch zu den Rekrutierungskanälen gewonnen werden: So hat sich gezeigt, dass trotz des grossen Gewichts des Fachkräftemangels bei den Rekrutierungsgründen explizite Rekrutierungsanstrengungen im Ausland relativ selten unternommen werden müssen: die Kandidaten ergreifen oft selber die Initiative und melden sich auf Stellenausschreibungen in der Schweiz. Dies zeugt von der Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Arbeitsort. Ein Drittel der Befragten Arbeitnehmer gab ausserdem an, die Stelle durch Bekannte gefunden zu haben, was für eine grosse Bedeutung von Netzwerkeffekten bei der Rekrutierung spricht.

Unterschiede zwischen einzelnen Branchen werden in einer Studie von BAK BASEL (2013) beleuchtet. Im Auftrag verschiedener Branchenverbände wurde eine Unternehmensbefragung zur Bedeutung der Personenfreizügigkeit durchgeführt. Die Resultate deuten auch hier darauf hin, dass EU-Arbeitskräfte vor allem nachgefragt werden, um den Bedarf an Spezialisten und Fachkräften zu decken. Auch der Beitrag der ausländischen Arbeitskräfte zum Erhalt und zur Steigerung der Innovationsfähigkeit werden als Rekrutierungsmotiv genannt. Für das Gastgewerbe hingegen seien EU-Arbeitskräfte vor allem wichtig, um überhaupt Zugriff auf eine ausreichende Anzahl an Fachkräften zu haben und um Stellen möglichst rasch besetzen zu können.

### **3.4.4 Standortförderung und Zuwanderung**

Die regionale Betrachtung der Zuwanderung in Kapitel 3.3 hat gezeigt, dass wirtschaftlich attraktive Regionen besonders hohe Zuwanderungsraten zu verzeichnen haben. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und inwiefern die Attraktivität eines Standorts eine bedeutende Determinante der Zuwanderung ist und ob Massnahmen zur Standortförderung allenfalls die starke Zuwanderung begünstigt haben könnten (Pull-Faktor).

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft wurde diese Frage im Rahmen einer Studie untersucht (Ecoplan, 2013). Die Studie konzentriert sich hierbei auf die Wirkung derjenigen Massnahmen

der Standortförderung des Bundes, bei denen am ehesten ein Zusammenhang mit der Zuwanderung vermutet wird. Hierzu zählen die nationale Standortpromotion des Bundes in Form der Unterstützung von „Switzerland Global Enterprise“, die Steuererleichterungen des Bundes für Unternehmungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik sowie die Förderung der Beherbergungswirtschaft. Die Autoren schätzen, dass über die drei Instrumente in der Periode 2008-2012 durchschnittlich 600 Unternehmen pro Jahr gefördert wurden, was die Schaffung von 3'600 Arbeitsplätzen pro Jahr ermöglicht hat. Der Zuwanderungseffekt dieser Standortförderungsinstrumente wird auf jährlich rund 2'000 Beschäftigte, unter Einbezug des Familiennachzugs auf 3'200 Personen beziffert. Gemessen an der Nettozuwanderung in die Schweiz in derselben Periode macht dies rund 4% aus. Damit hat die Standortförderung zwar durch Schaffung neuer Arbeitsplätze einen Beitrag zur Zuwanderung geleistet, dieser spielte aber eine deutlich untergeordnete Rolle. Die Studie zeigt weiter dass von diesem Zuwanderungseffekt rund drei Viertel auf ländliche und/oder strukturschwache Gebiete entfallen, weil sich der Förderperimeter bei zwei der drei Instrumente auf diese Gebiete beschränkt. Der Beitrag zur Zuwanderung in die grossen Ballungsräume macht demnach nur rund einen Viertel des Zuwanderungseffektes aus, was etwa 1% der gesamtschweizerischen Nettozuwanderung entspricht.

### **3.4.5 Ökonometrische Resultate zu Bestimmungsfaktoren der Zuwanderung**

Ökonometrische Erkenntnisse über die Bedeutung der oben genannten Push- und Pullfaktoren für die Zuwanderung in die Schweiz sind zum heutigen Zeitpunkt erst spärlich vorhanden.

Eine Studie der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt und Industrieökonomik der Universität Basel untersucht für die Zeitspanne 1992-2009 anhand einer einfachen Regressionsgleichung, welchen Erklärungsgehalt die Konjunkturlage im Inland (gemessen anhand der Arbeitslosenquote und der Outputlücke bzw. der relativen Abweichung des BIP von seinem exponentiellen Trend), die Konjunkturlage im Herkunftsland sowie das Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens im Hinblick auf die Aus- und Einwanderungen sowie die Migrationsbilanzen der Schweiz mit den Ländern des EU17/EFTA-Raums gehabt haben (Cueni und Sheldon, 2011a). Die Resultate zeigen, dass die Wanderungsbewegungen in die und aus der Schweiz über den betrachteten Zeitraum als ausgesprochen konjunkturreagibel bezeichnet werden können. Den stärksten Einfluss unter den genannten Kontrollvariablen hatte die Arbeitslosenquote im Inland: Gemäss den Schätzungen der Autoren führt ein Rückgang der Arbeitslosenquote zu einem signifikanten Anstieg der Zahl der Zuwanderungen wie auch der Rückwanderungen. Umgekehrt nehmen die Bewegungen in beide Richtungen in einem Abschwung ab. Dieses Resultat deckt sich mit dem allgemeinen Befund, dass die Mobilität, sei sie beruflich oder geografisch, bei schwacher Konjunktur abnimmt und bei steigender zunimmt. Die Konjunktur im Herkunftsland hat demgegenüber einen vergleichsweise schwachen Einfluss auf die Wanderungsströme.

Separate Regressionen für einzelne Herkunftsregionen lassen weiter erkennen, dass die Wanderungsströme der Süd-EU/EFTA17 stärker und deutlicher auf die hiesige Konjunktur reagieren als jene der Nord-EU17/EFTA. Die Autoren erklären dies damit, dass die Arbeitskräfte aus den südeuropäischen Ländern aufgrund ihres vergleichsweise tieferen durchschnittlichen Bildungsniveaus vermehrt

in Bereichen beschäftigt sind, die konjunkturanfälliger sind. Für die Zuwanderung aus den Nord-EU17/EFTA-Staaten haben demgegenüber Trendentwicklungen mehr Erklärungsgehalt.

Hinsichtlich der kausalen Wirkung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die Wanderungsbilanz ergaben die Schätzungen einen statistisch signifikanten positiven FZA-Effekt sowohl für die Nord-EU17/EFTA als auch für die Süd-EU17/EFTA-Staaten. Das FZA hat damit zu einer von den kontrollierten Konjunktur- und Trendeffekten unabhängigen Zunahme der Migrationsbilanz der Schweiz gegenüber diesen Ländern geführt. Dieser Effekt wird für die Süd-EU17/EFTA-Staaten auf 25%, für die Nord-EU17/Staaten hingegen nur auf 10% geschätzt. Interessant ist dabei, dass dieser positive FZA-Effekt auf die Migrationsbilanz nicht über einen Anstieg der Zuwanderung, sondern über einen Rückgang der Auswanderung, also eine steigende Sesshaftigkeit der Zuwanderer, zustande kommt.

Im Auftrag des Schweizerischen Arbeitgeberverbands hat die Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik die erwähnte Modellschätzung aufdatiert (Sheldon et al., 2013). Auf der Basis von Daten für die Zeitspanne 1992-2012 konnten zusätzlich Erkenntnisse zu den Bestimmungsfaktoren der Zuwanderung aus der EU8 sowie der EU2 gewonnen werden. Gemäss Schätzungen der Autoren hat das Personenfreizügigkeitsabkommen einen statistisch signifikanten positiven Einfluss auf die Wanderungsbilanz der EU8 sowie der EU2-Länder ausgeübt. Der Effekt ist ausserdem für diese Ländergruppen besonders ausgeprägt. In Bezug auf den Effekt des FZA auf die Wanderungsbilanzen der Süd-EU17/EFTA sowie der Nord-EU17/EFTA konnten hingegen keine statistisch gesicherten Aussagen gemacht werden. Bezüglich des Einflusses der Konjunktur- und Trendvariablen wurden die Erkenntnisse der früheren Studie bestätigt.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat im Jahr 2012 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA sowie der Rolle des Bundes bei der Umsetzung des FZA beauftragt. Im Rahmen dieses Projekts wurden Datensätze verschiedener Behörden miteinander verknüpft, um die Aufenthalts- und Erwerbsverläufe der Zugewanderten abbilden und analysieren zu können. Dabei wurde am Rande auch eine Modellschätzung zur Erklärung der Zuwanderung durchgeführt<sup>24</sup>.

Anders als Cueni und Sheldon (2011a) und Sheldon et. al (2013) verwenden die Autoren in ihrem Regressionsansatz die Bruttozuwanderung und nicht die Wanderungsbilanz als zu erklärende Variable, da sie davon ausgehen, dass für die Zuwanderung andere Gründe massgebend sind als für die Rückwanderung und deshalb für die Bilanz unter Umständen keine statistisch gesicherten Effekte gefunden werden können. Die Autoren weisen keine nach Herkunftsländern differenzierten Resultate aus. Als erklärende Variablen werden neben der Veränderung der Erwerbslosenquote im Inland und in den FZA-Staaten auch die Abweichung des BIP pro Kopf der Schweiz sowie der Anteil der bereits ansässigen Bevölkerung aus den FZA-Herkunftsländern berücksichtigt.

---

<sup>24</sup> Mit der quantitativen Datenanalyse wurden die Berner Fachhochschule Soziale Arbeit betraut. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf deren Beitrag zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013 (Fluder et.al, 2013).

Anhand der Schätzergebnisse kann ein signifikanter Einfluss der kurz- und mittelfristigen Veränderungen der Arbeitsmarktlage im Inland auf die Veränderung der Zuwanderung nachgewiesen werden. Damit können die entsprechenden Erkenntnisse von Cueni und Sheldon (2011a) und Sheldon et. al (2013) bestätigt werden, wonach die Zuwanderung auf die konjunkturell bedingte Nachfrage reagiert. Die Resultate zeigen weiter, dass eine Erhöhung der Erwerbslosenquote in den Herkunftsländern zu einer Zunahme der Bruttozuwanderung in die Schweiz führt, was auf eine gewisse Bedeutung von Push-Faktoren hindeutet (vgl. Abschnitt 3.4.3 zu den Motiven der Zuwanderung). Bezüglich des Einflusses des Unterschieds im Wohlstandsniveau zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern (gemessen durch die Abweichung im BIP pro Kopf) konnte festgestellt werden, dass die Zuwanderung stärker zunimmt, wenn die Wohlstandsdifferenz klein ist. Dieses Resultat ist konsistent mit der These, wonach geografische und kulturelle Nähe den Migrationsentscheid positiv beeinflussen. Der Anteil der bereits ansässigen ausländischen Bevölkerung erwies sich demgegenüber als nicht signifikant; die Bedeutung von Netzwerkeffekten konnte also in dieser Studie empirisch nicht bestätigt werden.

## **4 Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt**

### **4.1 Beschäftigungsentwicklung seit Inkrafttreten des FZA**

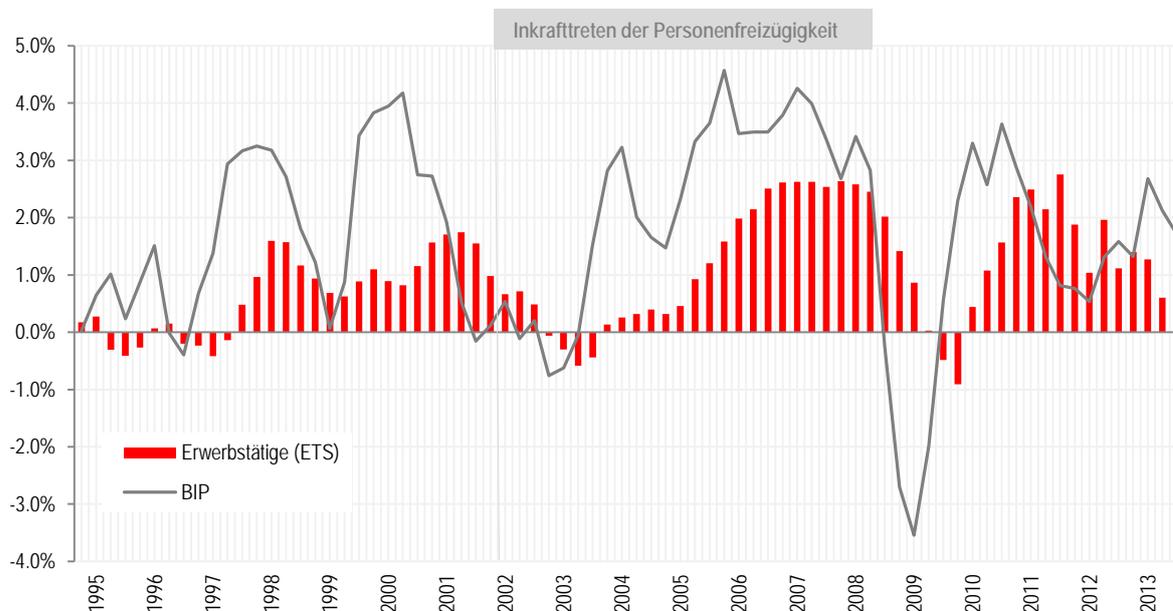
#### **4.1.1 Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung**

Das Inkrafttreten des FZA mit der EU15 am 1. Juni 2002 erfolgte in einer Phase mit schwacher und teilweise rückläufiger Entwicklung der Erwerbstätigkeit (vgl. Abbildung 4.1). 2004 setzte in der Schweiz eine konjunkturelle Aufschwungphase ein, welche von 2005 bis 2008 ein ausserordentlich kräftiges Beschäftigungswachstum zur Folge hatte. Ende 2008 wurde die Schweizer Wirtschaft von der weltweit negativen Wirtschaftsentwicklung abrupt erfasst und geriet in eine Rezession. Das Beschäftigungswachstum kam Mitte 2009 zum Erliegen und bildete sich während zwei Quartalen leicht zurück. Gemessen am scharfen Einbruch der Wirtschaftsentwicklung fiel der Beschäftigungsabbau relativ verhalten aus. Wichtig war dafür einerseits der starke Einsatz von Kurzarbeit in der Industrie, welche von der Rezession am stärksten betroffen wurde. Zweitens stützten der private und öffentliche Konsum sowie das Baugewerbe die Binnenkonjunktur der Schweiz. Dabei spielte einerseits die Arbeitslosenversicherung eine bedeutende Stabilisierungsfunktion für die privaten Haushalte. Zum anderen wurde die Binnennachfrage im Konsum und in den Bauinvestitionen durch die anhaltende Nettozuwanderung gestützt, was die negativen Folgen der Krise in der Schweiz abgemildert hat.

In den Jahren 2010 und 2011 vermochte die Schweizer Wirtschaft von der internationalen Wirtschaftserholung gut zu profitieren und die Arbeitsmarktsituation entspannte sich deutlich. Die Kurzarbeit wurde praktisch vollständig abgebaut und die Arbeitslosenquote sank von 3.5% im Jahr 2010 auf 2.8% im Jahr 2011. Im Verlauf 2012 schwächte sich die Wirtschaftsentwicklung in Folge der schwächeren Auslandkonjunktur (Stichwort Euro-Krise) und der starken Aufwertung des Schweizer Francs wieder ab, das Wachstum der Erwerbstätigkeit verlangsamte sich und die Arbeitslosigkeit stieg leicht auf 2.9% im Jahr 2012 an. Im Jahr 2013 beschleunigte sich das BIP-Wachstum wieder, wobei

eine deutliche Wirkung auf das Wachstum der Erwerbstätigkeit noch ausblieb. Typischerweise reagiert die Beschäftigung mit einer Verzögerung von rund einem halben Jahr auf eine Beschleunigung oder Verlangsamung des Wirtschaftswachstums.

Abbildung 4.1: Entwicklung von BIP und Erwerbstätigkeit, Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in %



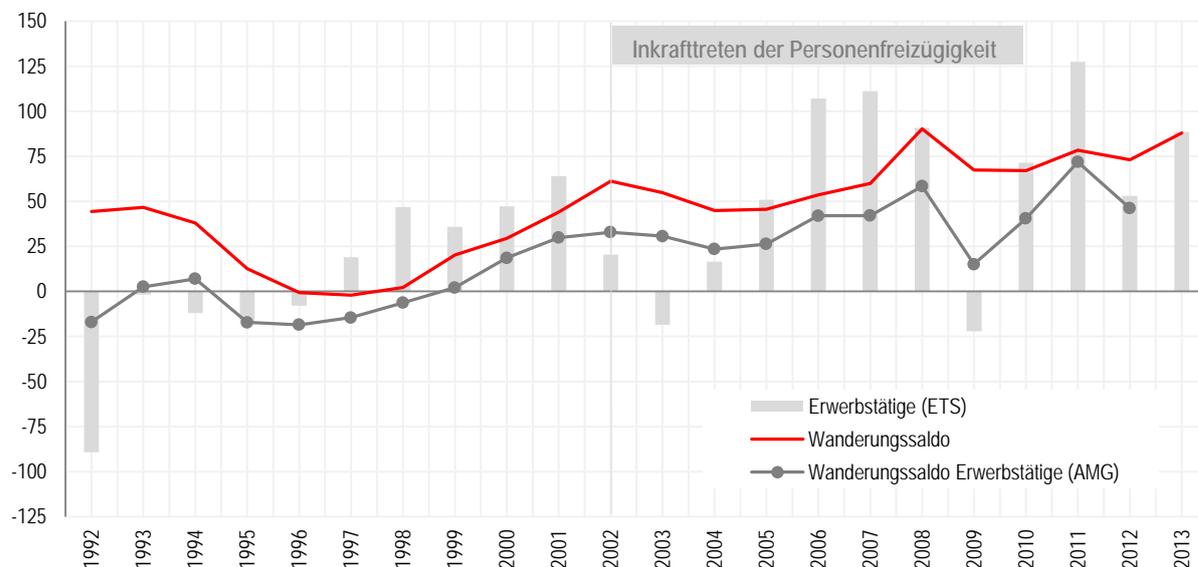
Quellen: BFS, SECO

In Abbildung 4.2 ist der Zusammenhang zwischen der Nettozuwanderung und der Entwicklung der Erwerbstätigkeit für die ansässige Bevölkerung (d.h. ohne Grenzgänger) illustriert. Die Abhängigkeit der Zuwanderung von der Nachfrage nach Arbeitskräften geht daraus deutlich hervor. Phasen mit steigender Erwerbstätigkeit waren stets mit positiven Wanderungssaldos verbunden. In Zeiten sich abschwächender Arbeitskräftenachfrage verringert sich auch der Wanderungssaldo. Anfangs der 90er Jahre war der Wanderungssaldo noch erhöht als die Erwerbstätigkeit bereits rückläufig war. Die Zuwanderung reagierte erst mit Verzögerung auf die wirtschaftliche Abschwächung. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre rutschte der Wanderungssaldo nach einigen Jahren mit negativer oder schwacher Beschäftigungsentwicklung in den negativen Bereich, bevor die Nettozuwanderung 1999 im Aufschwung wieder positiv wurde. Auch im Abschwung von 2002/2003 verringerte sich der Wanderungssaldo, er blieb diesmal aber deutlich im positiven Bereich. Dies lag zum einen daran, dass 2005 auf dem Schweizer Arbeitsmarkt wieder ein Aufschwung einsetzte und zweitens daran, dass die Rekrutierung von Arbeitskräften im EU-Raum ab Mitte 2002 mit Inkrafttreten des FZA erleichtert wurde. Die Zuwanderung schwächte sich auch danach in Phasen schwacher oder rückläufiger Beschäftigungsentwicklung ab, sie erhöhte sich aber sogleich wieder, wenn sich der Schweizer Arbeitsmarkt wieder erholte.

Dieses Muster war auch in den letzten Jahren zu beobachten: in der Rezession 2009 verringerte sich der Wanderungssaldo deutlich, doch mit dem Aufschwung 2010 endete dieser Trend bereits wieder. 2011 stieg der Wanderungssaldo auf 78'000 Personen an. Etwas geringer war er mit 73'000 wiederum

im Jahr 2012, als sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit abschwächte. Im Jahr 2013 fiel der Wanderungssaldo mit 88'000 Personen wieder höher aus als 2012, wobei auch die Erwerbstätigkeit im Jahresverlauf 2013 stärker zulegen als im Jahr 2012.

Abbildung 4.2: Veränderung der Erwerbstätigkeit (jeweils 4. Quartal) und Wanderungssaldo (in 1'000)



Quellen: BFS (ETS/AMG), BFM (ZEMIS)

Im Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Netto-Zuwanderung zeigt sich, dass die Zuwanderung in die Schweiz wesentlich durch die Nachfrage unserer Wirtschaft bestimmt ist. Noch deutlicher tritt dieser Zusammenhang hervor, wenn der Wanderungssaldo von erwerbstätigen Personen betrachtet wird, wie er in der sog. Arbeitsmarktgesamtrechnung des BFS berechnet wird.

In der hohen Netto-Zuwanderung der letzten Jahre zeigt sich, dass der Zugang zu ausländischen Arbeitskräften für die Unternehmen mit dem FZA spürbar erleichtert wurde. Exportorientierte Unternehmen konnten vom Weltwirtschaftswachstum in den letzten Jahren stärker profitieren, weil weniger Engpässe bei der Rekrutierung von Fachkräften auftraten. Die binnenwirtschaftlichen Sektoren wuchsen ihrerseits stärker, weil die Zuwanderer eine zusätzliche Konsum- und Investitionsnachfrage auslösten. Der Zusammenhang zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungswachstum und dem FZA wurde bislang durch die KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (Aeppli et al. 2008) und Stalder (2010) empirisch untersucht. Die entsprechenden Befunde werden in Abschnitt 4.4.2 diskutiert.

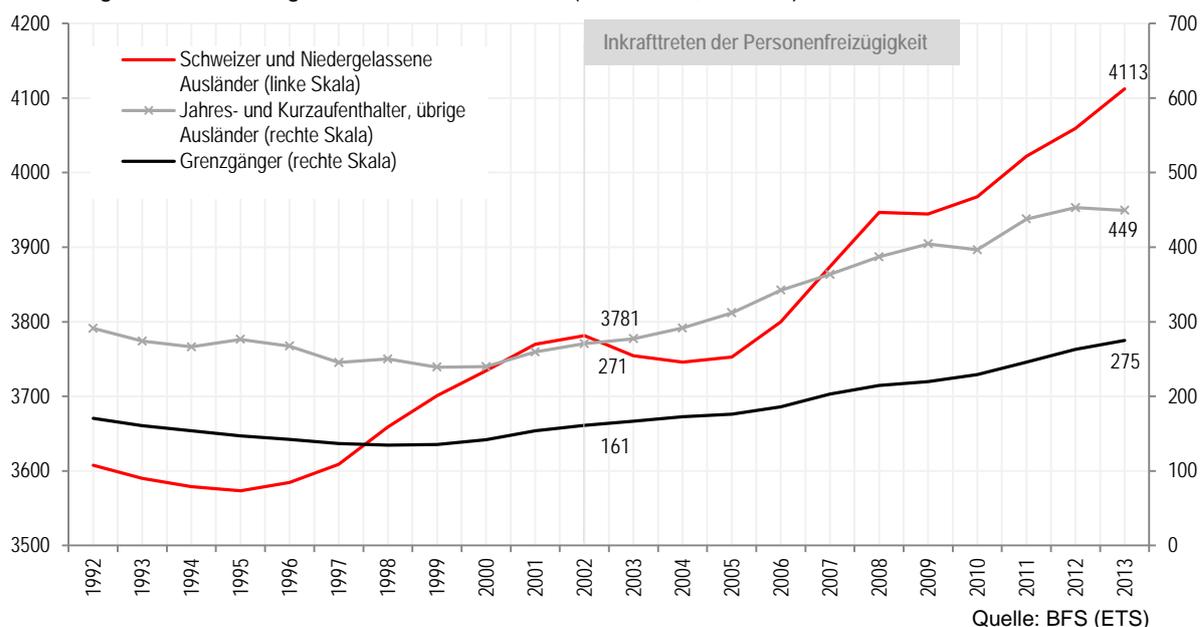
## 4.1.2 Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus und Nationalitäten

### Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus

Die hohe Bedeutung der Zuwanderung für das Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum der letzten Jahre ist auch in der Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung nach Aufenthaltsstatus und Nationalität zu erkennen. Wie in Abbildung 4.3 zu sehen ist, konnten die Jahres- und Kurzaufenthalter/-innen (inkl. Saisoniers) und die übrigen Ausländer/-innen (+ 179'000; + 4.7% p.a.) sowie die Grenzgänger/-innen (+114'000; + 5.0% p.a.) ihr Beschäftigungsniveau seit Inkrafttreten des FZA im

Jahr 2002 besonders deutlich steigern. Dies galt auch unmittelbar nach Inkrafttreten des FZA in den Jahren 2002-2004, als die Beschäftigungsentwicklung insgesamt schwach und insbesondere bei niedergelassenen Ausländern rückläufig war. Über den Zeitraum von 2002-2013 konnten Schweizer/-innen und niedergelassene Ausländer - sie stehen hier für die bereits länger ansässige Bevölkerung der Schweiz - ihre Erwerbstätigkeit allerdings ebenfalls deutlich ausdehnen (+331'000; + 0.8% p.a.).

Abbildung 4.3: Erwerbstätige nach Aufenthaltsstatus (1992-2013, in '000)



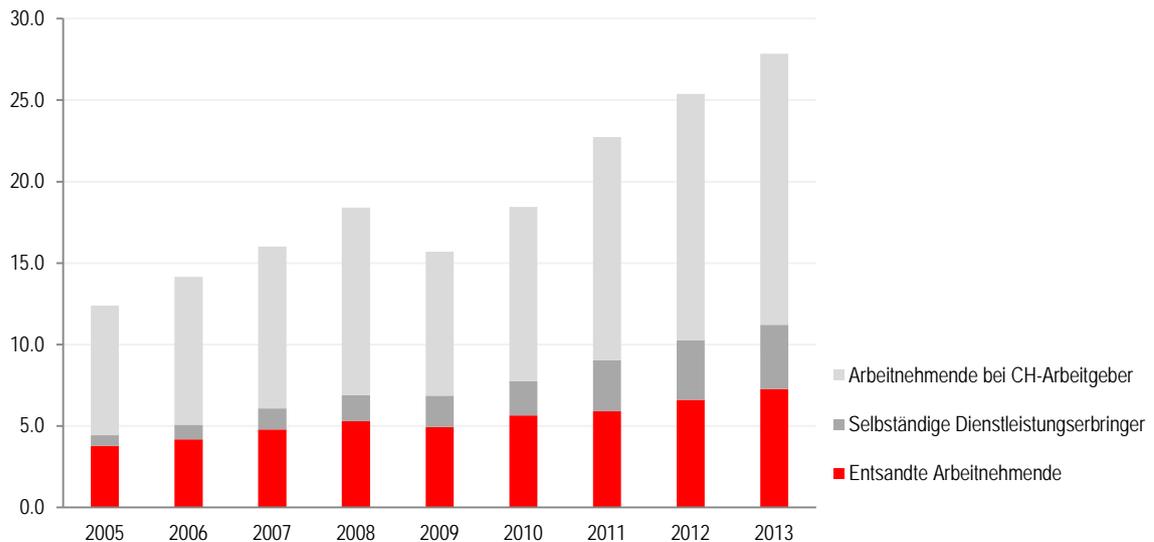
In Folge der Rezession 2009 schwächte sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit bei allen drei Aufenthaltskategorien vorübergehend ab, um sich in den Jahren ab 2011 wieder fortzusetzen. Dass sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit bei Jahres- und Kurzaufenthaltern in den letzten beiden Jahren abgeflacht hat, dürfte auch damit zusammenhängen, dass Personen, welche unter dem FZA zugewandert sind, zunehmend Niederlassungsbewilligungen erhalten, womit sie nicht mehr zu den Jahres- und Kurzaufenthaltern gezählt werden.

Sehr ähnlich wie die Erwerbstätigkeit von Jahres- und Kurzaufenthaltern entwickelte sich im Zeitverlauf auch das Arbeitsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern aus der EU/EFTA, welche sich pro Kalenderjahr nicht länger als 90 Tage in der Schweiz aufhalten<sup>25</sup>. Die Gruppe umfasst einerseits Personen, welche für Schweizer Arbeitgeber nur vorübergehend in der Schweiz tätig sind. Diese sind in der Erwerbstätigenstatistik in der Kategorie der übrigen Ausländer oben mit erfasst. Nicht erfasst sind dagegen selbständig Erwerbstätige und entsandte Arbeitnehmende aus den Vertragsstaaten, welche in der Schweiz eine Dienstleistung erbringen. Sie gehören ebenfalls zu den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern. Im Jahr 2013 meldeten sich 224'000 Personen für einen Kurzaufenthalt unter 90 Tagen. Sie verrichteten ein Arbeitsvolumen im Äquivalent von rund 27'800 ganzjährig anwesenden

<sup>25</sup> vgl. SECO (2014), FlaM-Bericht.

Arbeitskräften. 60% des Arbeitsvolumens entfiel auf Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern, 26% auf entsandte Arbeitnehmende und 14% auf selbständige Dienstleistungserbringer. Aus Abbildung 4.4 ist ersichtlich, wie sich das Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter, ausgedrückt in Jahresarbeitskräften, seit 2005 entwickelt hat. Im Durchschnitt wuchs dieses um jährlich 11%.

Abbildung 4.4: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter bis 90 Tage in Jahresarbeitskräften, nach Kategorie (2005-2013, in 1'000)



Quelle: BFM, eigene Berechnungen

### Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung nach Nationalitätengruppen

Mit der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), welche seit 2003 um eine Ausländerstichprobe ergänzt wird, lassen sich Aussagen zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach verschiedenen Nationalitätengruppen machen. Eingeschlossen ist dabei die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz, nicht enthalten sind Kurzaufenthalter/-innen welche sich seit weniger als einem Jahr in der Schweiz aufhalten<sup>26</sup> und Grenzgänger/-innen.

Wie in Tabelle 4.1 zu sehen ist, stieg die Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 15-64 Jahren in der Schweiz zwischen 2003 und 2013 um durchschnittlich 1.1% pro Jahr an. Der Zuwachs der Erwerbstätigkeit fiel bei Ausländer/-innen und dabei insbesondere bei den Bürger/-innen aus dem EU27/EFTA Raum (+3.7% p.a.) wegen der starken Zuwanderung deutlich überdurchschnittlich aus. Drittstaatsangehörige verzeichneten dagegen mit +0.8% p.a. einen unterdurchschnittlichen Erwerbstätigenzuwachs, und sie trugen mit +0.6% nur geringfügig zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit seit 2003 bei (+24'000). Diese Entwicklung passt gut ins Bild einer sich in der Tendenz verringernden Nettozuwanderung aus Drittstaaten und einer veränderten Rekrutierungspraxis der Schweizer Unternehmen.

<sup>26</sup> Ausländische Erwerbstätige mit Kurzaufenthaltsbewilligungen, welche sich bereits länger als ein Jahr (sogenannte Verlängerung) in der Schweiz aufhalten, sind in der Analyse enthalten.

In allen drei Nationalitätengruppen erreichte oder übertraf das Wachstum der Erwerbstätigkeit das Bevölkerungswachstum. Während also Staatsangehörige der Schweiz und von EU27/EFTA-Staaten ihre Erwerbstätigenquote 2013 gegenüber 2003 erhöhen konnten, blieb sie bei Drittstaatsangehörigen zumindest konstant.

Tabelle 4.1: Erwerbstätigkeit nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 15-64 Jahre, 2003-2013\*

	Schweizer	EU27/EFTA	Drittstaaten	Total
Erwerbstätige 2013 (in 1'000)	3'240	731	323	4'294
Absolute Veränderung 2003-2013 (in 1'000)	191	223	24	437
Beitrag zum Wachstum der Erwerbstätigkeit	4.9%	5.8%	0.6%	11.3%
Relative Veränderung der Erwerbstätigkeit in % p.a.	0.6%	3.7%	0.8%	1.1%
Bevölkerungswachstum in % p.a.	0.4%	3.4%	0.8%	0.9%

\*absolute Werte in 1'000, jeweils im 2. Quartal  
Quelle : BFS (SAKE 2003, 2013)

Zwischen 1991 und 2013 war bei der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz ein trendmässiger Anstieg der Arbeitsmarktbeteiligung zu verzeichnen. Die Erwerbsquote<sup>27</sup> der 15-64 jährigen Bevölkerung stieg von durchschnittlich 80.3% in den Jahren 1991-2001 auf 81.8% im Mittel der Jahre 2002-2013. Nicht ganz im gleichen Ausmass stieg auch die Erwerbstätigenquote<sup>28</sup>. In den elf Jahren von 1991-2001 lag die Erwerbstätigenquote der 15-64 jährigen Bevölkerung bei durchschnittlich 77.6%, und in den zwölf Jahren von 2002-2013 - also nach Inkrafttreten des FZA - bei 78.6%.

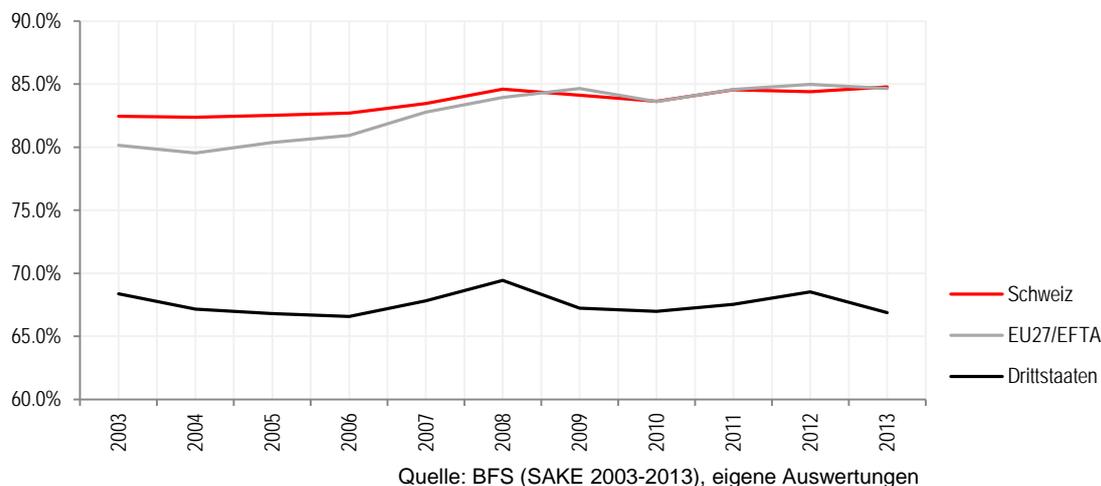
Eine nach Ausländergruppen differenzierte Betrachtung zeigt, dass im Zeitraum 2003-2013 sowohl EU27/EFTA-Staatsangehörige wie auch Schweizerinnen und Schweizer im Alter von 25-64 Jahren<sup>29</sup> ihre Erwerbstätigenquote erhöhten, wobei Staatsangehörige der EU27/EFTA-Staaten bzgl. Erwerbstätigenquote zur Schweizer Bevölkerung aufschliessen konnten. Über die Zeit relativ konstant und deutlich tiefer lag demgegenüber die Erwerbstätigenquote von ausländischen Personen aus Drittstaaten (vgl. Abbildung 4.5). Die Steigerung der Erwerbstätigenquote bei EU-Ausländern ist in erster Linie eine Folge der Arbeitskräftezuwanderung der letzten Jahre. Die starke Zuwanderung von jüngeren, gut qualifizierten Personen aus dem EU-/EFTA-Raum, welche insgesamt eine sehr ähnliche Erwerbstätigenquote wie Schweizerinnen und Schweizer aufweisen, hat zu einer Angleichung der Erwerbstätigenquoten insgesamt geführt. Ältere Erwerbstätige aus EU27/EFTA-Staaten, welche oft früher in die Schweiz eingewandert sind, weisen typischerweise geringere Erwerbstätigenquoten auf als Schweizerinnen und Schweizer.

<sup>27</sup> Die Erwerbsquote bezeichnet den Anteil von Erwerbstätigen und Erwerbslosen gemäss ILO an der Bevölkerung. Sie ist ein Mass für die Arbeitsmarktbeteiligung (=Arbeitsangebot).

<sup>28</sup> Die Erwerbstätigenquote bezeichnet den Anteil von Erwerbstätigen an der Bevölkerung.

<sup>29</sup> Die Erwerbsbeteiligung von 15-24-jährigen Personen ist neben der Arbeitsmarktsituation stark vom Ausbildungsverhalten geprägt, weshalb diese Alterskategorie hier ausgeschlossen bleibt.

Abbildung 4.5: Erwerbstätigenquoten der 25-64 Jährigen nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 2003-2013 (jeweils im 2. Quartal)



Dass Drittstaatenangehörige ihre Erwerbstätigenquote insgesamt über die letzten Jahre nicht zu steigern vermochten zeigt, dass ein erheblicher Teil von ihnen vom Strukturwandel, welcher eine grosse Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften entfaltet, weniger stark profitieren konnten als Personen aus der EU und aus der Schweiz. 61% der erwerbstätigen Ausländer/innen aus Drittstaaten stammten im 2. Quartal 2013 aus den Staaten des Westbalkans oder aus der Türkei. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Personen, die als Saisoniers, über das Asylwesen oder später im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gekommen waren bzw. um die Nachkommen dieser Zuwanderer. Vor allem Frauen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten verzeichneten gegenüber Frauen aus der Schweiz oder aus EU/EFTA-Staaten markant tiefere Erwerbstätigenquoten und über die letzten Jahre vergrösserte sich dieser Abstand sukzessiv. Auch Männer aus Nicht-EU/EFTA-Staaten wiesen eine tiefere Erwerbstätigenquote auf, doch der Abstand zu den EU/EFTA-Staatsangehörigen blieb hier konstant und jener zu den Schweizern verringerte sich sogar leicht.

### 4.1.3 Zugewanderte Arbeitskräfte nach Ausbildungsniveau, Berufsgruppe und Branche

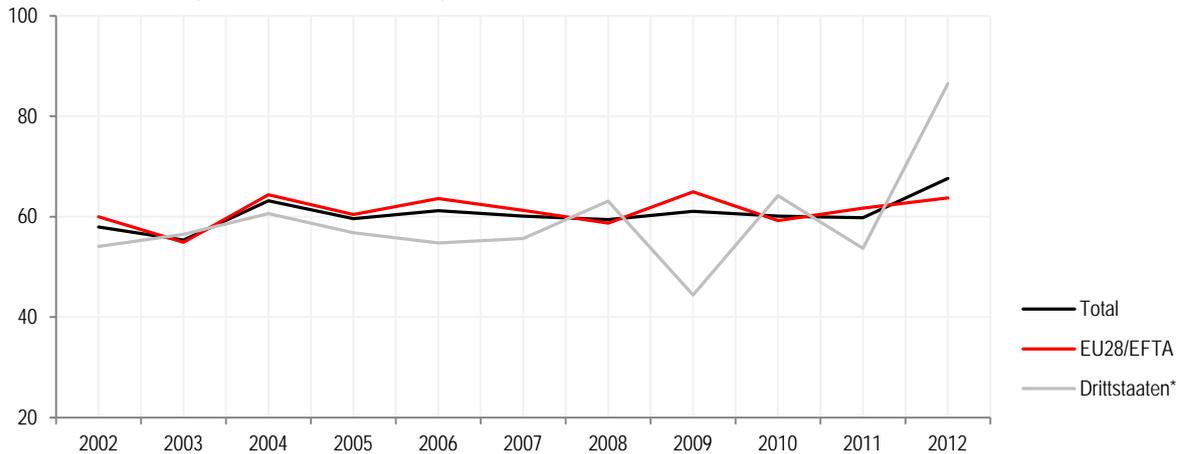
#### Qualifikationsniveau der zugewanderten Erwerbstätigen

Von den Ausländerinnen und Ausländern, die zwischen 2002 und 2012 in die Schweiz eingewandert sind und im darauffolgenden Jahr erwerbstätig waren, verfügten insgesamt 61% über einen tertiären Bildungsabschluss (höhere Berufsbildung, Fachhochschule oder Universität)<sup>30</sup>. Bei den Zuwanderern

<sup>30</sup> Erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer gemäss SAKE 2003-2013 (2. Quartal), die im Vorjahr der Erhebung in die Schweiz eingewandert sind. Berücksichtigt wurden nur Ausländerinnen und Ausländer, welche als Erwachsene (18+ Jahre) in die Schweiz immigrierten, d.h. ohne in der Schweiz geborene Ausländer bzw. als Kind Eingewanderte sowie Eingebürgerte.

aus der EU28/EFTA<sup>31</sup> belief sich der entsprechende Anteil auf 62%, bei jenen aus den Drittstaaten auf 58%. Über den Zeitraum nach dem Inkrafttreten des FZA blieb der Anteil der zugewanderten ausländischen Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung praktisch stabil (vgl. Abbildung 4.6).

Abbildung 4.6: Neu zugewanderte erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer mit tertiärem Bildungsabschluss, nach Einwanderungsjahr und Herkunftsregion (in %)



\*Extrapolation aufgrund von < 50 Beobachtungen pro Jahr (ausser 2009) - die Resultate sind mit Vorsicht zu interpretieren.  
Quelle: BFS (SAKE 2003-2013, jeweils 2. Quartal)

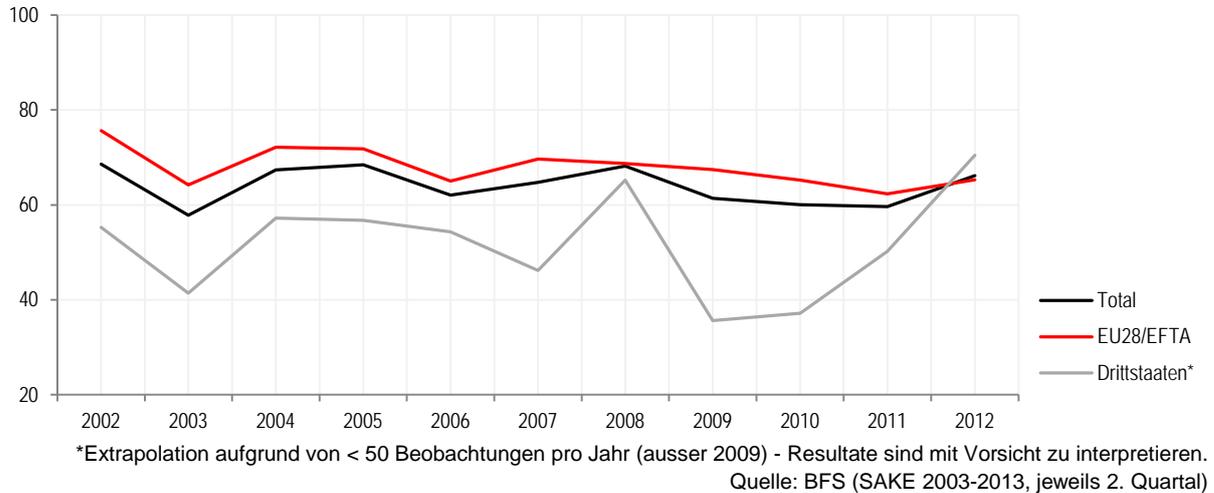
Betrachtet man das Ausbildungsniveau der ausländischen ständigen Wohnbevölkerung, unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz, so lässt sich insbesondere bei den Ausländerinnen und Ausländern aus der EU28/EFTA ein Anstieg der hochqualifizierten Erwerbstätigen beobachten: ihr Anteil mit tertiärem Bildungsabschluss stieg zwischen dem 2. Quartal 2003 und dem 2. Quartal 2013 von 26% auf 42% (EU28/EFTA). Diese starke Zunahme erklärt sich in erster Linie durch die starke Zuwanderung von hoch qualifizierten Erwerbstätigen aus EU28/EFTA-Staaten. Sie verfügten über markant höhere Ausbildungsniveaus als früher zugewanderte Personen aus EU28/EFTA-Staaten.

In der gleichen Zeitspanne nahm der Anteil an Hochqualifizierten bei den Drittstaaten um 5 Prozentpunkte auf 24% zu. Der Effekt der Zuwanderung auf das Qualifikationsniveau war hier ebenfalls positiv, auf Grund der geringeren Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten fiel dieser allerdings kleiner aus.

Zwei Drittel der im Jahr 2012 neu zugewanderten Erwerbstätigen übten im 2. Quartal 2013 einen hochqualifizierten Beruf aus (vgl. Abbildung 4.7). Zwischen 2002 und 2012 blieb dieser Anteil bei den neu Zugewanderten stabil. Die entsprechenden Werte der neu Zugewanderten aus den EU28-/EFTA-Staaten liegen im untersuchten Zeitraum leicht über dem Total der Zuwanderer. Allerdings lässt sich für die gesamte ständige ausländische Wohnbevölkerung eine Zunahme der Erwerbstätigen in hochqualifizierten Berufen feststellen. Im 2. Quartal 2003 waren 32% der ausländischen Erwerbstätigen in einem hochqualifizierten Beruf tätig. Im 2. Quartal 2013 waren es 45%.

<sup>31</sup> Die Auswertungen in diesem Abschnitt beziehen sich auf Staatsangehörige der heutigen EU28/EFTA (d.h. inkl. Kroatien). In den übrigen Teilen des Berichts wird die EU27/EFTA betrachtet, gegenüber denen die Schweiz die Personenfreizügigkeit eingeführt hat.

Abbildung 4.7: Neu zugewanderte erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer in hochqualifizierten Berufen<sup>32</sup>, nach Einwanderungsjahr und Herkunftsregion (in %)



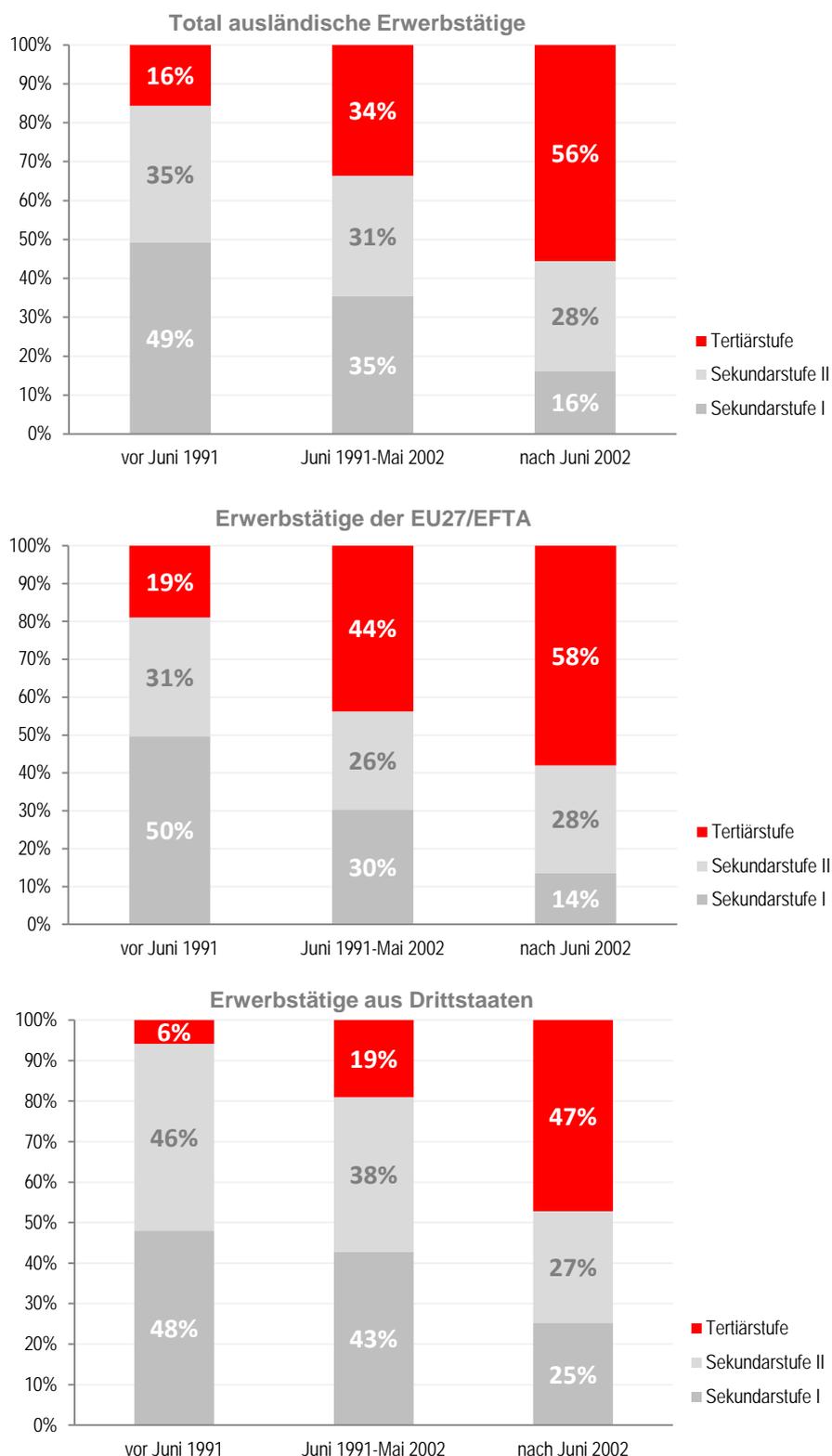
Die Betrachtung der Zuwanderung nach dem Bildungsniveau bestätigt, dass die Zuwanderung von Erwerbstätigen der letzten Jahre gegenüber der ansässigen Bevölkerung überdurchschnittlich gut qualifiziert war. Die Betrachtung nach der Art der Berufe deutet zudem darauf hin, dass Zuwanderer in der Mehrheit auch Tätigkeiten ausübten, welche ihrer hohen Ausbildung angemessen waren.

Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer lässt sich anhand der SAKE-Ausländerstichprobe für einzelne Jahre erst seit 2003 bestimmen. Mit der SAKE vom 2. Quartal 2013 kann man dagegen ermitteln, welche Bedeutung zugewanderte Personen verschiedener Jahre aktuell in der Erwerbsbevölkerung haben und welche Qualifikationsniveaus diese - in Abhängigkeit von der Einwanderungsperiode und der Herkunftsregion - aufweisen. Aus Abbildung 4.8 wird dabei deutlich, wie unterschiedlich die Qualifikationsstruktur der zugewanderten ausländischen Erwerbstätigen nach ihrem Einwanderungszeitpunkt ist<sup>33</sup>. Während nur 16% der vor Juni 1991 zugewanderten ausländischen Arbeitskräfte einen Abschluss auf Tertiärstufe haben, sind es bei den zwischen Juni 1991 und Mai 2002 Zugewanderten bereits 34%. Schon vor Inkrafttreten des FZA zeichnete sich damit eine deutliche Tendenz hin zu einer verstärkten Zuwanderung von hochqualifizierten Erwerbstätigen ab. Bei den nach dem FZA zugewanderten Erwerbstätigen beträgt dieser relative Anteil 56%, bei den Zuwanderern aus den EU/EFTA-Staaten sogar 58%.

<sup>32</sup> Zu den hochqualifizierten Berufen wurden Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker und gleichrangige Berufe gemäss International Standard Classification of Occupations (ISCO) gezählt.

<sup>33</sup> Die Qualifikationsstruktur der früher zugewanderten Personen die heute in der Schweiz erwerbstätig sind muss nicht genau mit jener der damaligen Zuwanderer übereinstimmen. Abweichungen gibt es v.a. dann, wenn Zuwanderer nach Qualifikationsniveaus unterschiedliche Verbleibdauern in der Schweiz aufweisen. Wie im Exkurs weiter unten zu sehen ist, wiesen Zugewanderte aus EU/EFTA-Staaten in den Jahren seit 1999 nach Qualifikationsstufen relativ ähnliche Verbleibdauern auf, während hoch qualifizierte Zuwanderer aus Drittstaaten mit B-Bewilligungen deutlich kürzer in der Schweiz blieben als solche in weniger anspruchsvollen Berufen. Ferner ist zu beachten, dass bei früheren Einwanderungsgenerationen der Anteil jener Personen grösser ist, die erst einige Jahre nach der Einwanderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben.

Abbildung 4.8: Qualifikationsstruktur der erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung im 2. Quartal 2013, nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile



Quelle: BFS/SAKE (2013)

Die starke Zunahme beim Anteil an Hochqualifizierten korrespondiert mit einer etwa gleich starken Abnahme des Anteils an Niedrigqualifizierten; der Anteil an Erwerbstätigen mit einer Ausbildung auf Niveau Sekundarstufe II bleibt auf ähnlichem Niveau nahezu konstant.

Im Vergleich zur gesamten Erwerbsbevölkerung der Schweiz verfügten die Zuwanderer aus EU/EFTA-Staaten damit über ein überdurchschnittliches Qualifikationsniveau. Während der Anteil an Personen ohne nach-obligatorische Schulbildung im zweiten Quartal 2013 bei den Erwerbstätigen in der Schweiz bei 16% lag, verfügten nur 37% über einen Ausbildungsabschluss der Tertiärstufe.

Bei den Erwerbstätigen im Alter von 30-39 Jahren, welche die am besten ausgebildete Generation im Arbeitsmarkt darstellt, liegt der Anteil an tertiär ausgebildeten Personen bei 48% und damit immer noch um rund 10 Prozentpunkte unter dem Wert für FZA-Zuwanderer. Hingegen liegt hier auch der Anteil an Personen ohne nach-obligatorische Ausbildung mit 9% tiefer als bei den FZA-Zuwanderern mit 14%. Gegenüber jüngeren Generationen in der Schweiz waren FZA Zuwanderer somit sowohl bei hohen Qualifikationen wie auch bei unqualifizierten Arbeitskräften übervertreten.

Zuweilen wird eingewendet, das Qualifikationsniveau von zugewanderten Personen könnte in der SAKE auf Grund von statistischen Verzerrungen überschätzt werden<sup>34</sup>. Um diese Frage zu klären wurden Daten zur Qualifikation der Zuwanderer mit unterschiedlichen statistischen Quellen generiert und miteinander verglichen. Die Ergebnisse sind im Anhang C präsentiert. Dabei kommt zum Ausdruck, dass die Einschätzung der Qualifikationsstruktur anhand unterschiedlicher Quellen sehr ähnlich ausfällt. Richtig ist, dass das Qualifikationsniveau anhand der SAKE tendenziell am höchsten ausfällt. Etwas geringer ist bspw. der Anteil an tertiär ausgebildeten Personen auf Grund der Strukturhebung des BFS.

### **Erwerbstätigkeit nach Nationalität und Berufsgruppe**

Wie aus Tabelle 4.2 hervorgeht, hatten EU27/EFTA Staatsangehörige in den letzten neun Jahren vor allem in Berufsgruppen einen Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen, bei denen auch Schweizerinnen und Schweizer und andere Ausländer die Erwerbstätigkeit deutlich ausbauten. Einerseits trifft dies auf Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker/innen und gleichrangige Berufe zu, welche sich durchwegs positiv und stark überdurchschnittlich entwickelten. 64% des Zuwachses in der Erwerbstätigkeit von EU27/EFTA-Staatsangehörigen und Grenzgängerbeschäftigten entfiel auf diese drei Berufsgruppen. Auch bei Dienstleistungs- und Verkaufsberufen sowie bei Hilfsarbeitskräften war in den letzten neun Jahren ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum zu verzeichnen. 25% des Zuwachses in der Erwerbstätigkeit von EU27/EFTA-Staatsangehörigen und Grenzgängerbeschäftigten entfiel auf diese beiden Berufshauptgruppen. Besonders bei Hilfsarbeitskräften fielen die zusätzlichen Arbeitskräfte aus den EU27/EFTA Staaten relativ zum Bestand der bereits ansässigen Arbeitskräfte stark ins Gewicht.

---

<sup>34</sup> Als mögliche Gründe kommen eine höhere Antwortbereitschaft von Personen mit höheren Qualifikationen und Sprachkenntnisse in den Sprachen der SAKE-Fragebogen (D,F,I,E) in Frage.

Tabelle 4.2: Erwerbstätigkeit nach Berufshauptgruppen (ISCO) und Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung und Grenzgänger, absolute Veränderung 2003-2013 (jeweils im 2. Quartal), in 1'000

	Schweizer	EU27/EFTA	Grenzgänger	Drittstaaten	Total abs.	Total % p.a.
Führungskräfte	66	35	10	6	116	3.7%
Akademische Berufe	165	89	13	11	279	2.9%
Techniker und gleichrangige Berufe	96	50	19	1	166	2.1%
Bürokräfte, kaufmännisch Angestellte	-95	3	15	-1	-78	-1.6%
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	60	29	13	11	112	1.6%
Fachkräfte in der Landwirtschaft	-13	(3)	0	1	-8	-0.5%
Handwerks- und verwandte Berufe	-31	(1)	4	-3	-30	-0.5%
Anlagen- und Maschinenbediener	-9	3	4	-12	-14	-0.8%
Hilfsarbeitskräfte	4	15	29	13	60	2.9%
Keine Angaben	-10	(-1)	1	(0)	-10	-4.0%
<b>Total</b>	<b>232</b>	<b>227</b>	<b>109</b>	<b>24</b>	<b>592</b>	<b>1.3%</b>

Werte in Klammern auf Grund zu geringer Fallzahlen statistisch nur bedingt zuverlässig.  
Quellen : BFS (SAKE und GGS 2003/2013)

Ein gewisser Zuwachs von Erwerbstätigen aus der EU27/EFTA war in Berufsgruppen zu erkennen, die sich unterdurchschnittlich oder gar rückläufig entwickelten, wie bei Bürokräften und kaufmännischen Angestellten, bei Fachkräften in der Landwirtschaft sowie bei Anlagen- und Maschinenbedienern. Verglichen mit den vorher genannten Berufsgruppen und gemessen an den Beschäftigtenzahlen fiel der Zuwachs jedoch moderat aus.

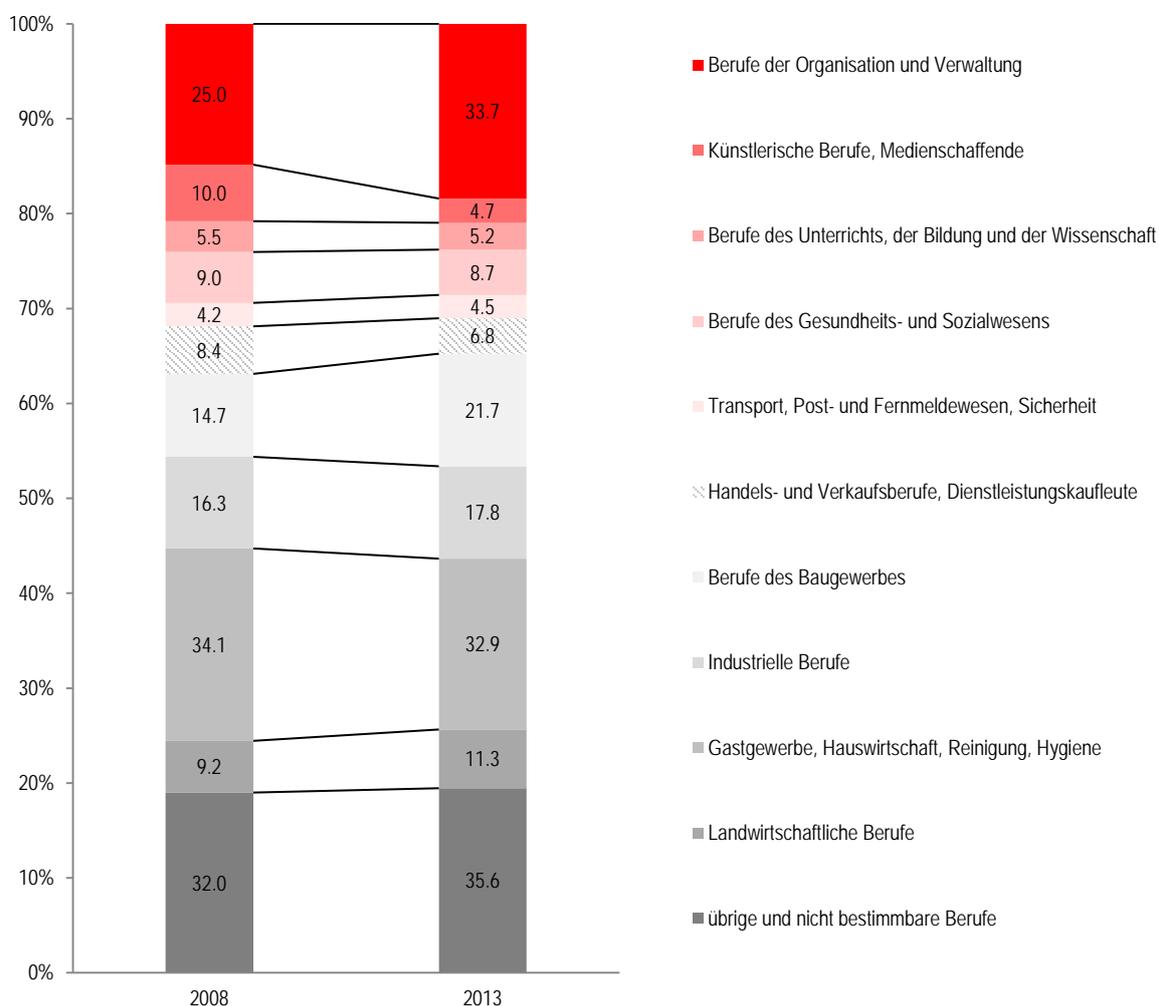
Insgesamt zeigen diese Daten, dass der überwiegende Teil der zusätzlichen Erwerbstätigen aus EU27/EFTA Staaten in Berufsfeldern beschäftigt wurde, welche auch Schweizerinnen und Schweizern sowie in der Schweiz ansässigen Ausländern von ausserhalb der EU27/EFTA gute Beschäftigungsmöglichkeiten boten. In Berufsfeldern, welche sich insgesamt schwach entwickelten oder stagnierten, konnten in der Regel auch Staatsangehörige aus der EU27/EFTA lediglich geringfügige Beschäftigungszuwächse realisieren. Dies weist darauf hin, dass die zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU in der Mehrzahl eine gute Ergänzung des ansässigen Arbeitskräftepotentials in stark wachsenden Arbeitsmarktsegmenten darstellen.

Wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, verstärkte sich in den letzten Jahren die Zuwanderung aus Osteuropa (EU8+2) sowie aus südlichen Ländern, welche stark von der Euro-Krise betroffen waren, während sich die Zuwanderung aus Deutschland und nördlichen EU/EFTA-Staaten abschwächte. 2008 machten Personen aus den EU-Krisenländern Portugal, Spanien, Italien, Griechenland sowie aus der EU8+2 noch 32% der zugewanderten Erwerbstätigen aus, 2013 waren es dagegen 50%. Mit der Verschiebung bei den Herkunftsregionen stellt sich die Frage, inwieweit diese auch die Zusammensetzung der

Zuwanderung nach Berufsgruppen beeinflusst hat. Traditionell arbeiten Zuwanderer aus Portugal, Italien oder Spanien deutlich häufiger als die übrigen EU/EFTA-Staatsangehörigen im Baugewerbe, im Gastgewerbe oder in der Landwirtschaft. Staatsangehörige der EU8 sind demgegenüber vor allem in der Landwirtschaft und bei künstlerischen Berufen übervertreten.

In Abbildung 4.9 ist die Zusammensetzung der gesamten Zuwanderung von Erwerbstätigen im Jahr 2008 nach Berufsgruppen der entsprechenden Zusammensetzung von 2013 gegenübergestellt. Die Auswertung basiert auf Auswertungen des zentralen Ausländerregisters (ZEMIS), wobei alle Aufenthaltskategorien berücksichtigt wurden<sup>35</sup>.

Abbildung 4.9: Einwanderung von Erwerbstätigen nach Berufsgruppen 2008 und 2013\*



\* (alle Aufenthaltskategorien berücksichtigt. Balken=Anteile, Zahlen = Einwanderung absolut, in '000)  
Quelle: BFM (ZEMIS)

<sup>35</sup> Die vorliegende Auswertung des ZEMIS umfasst Personen, welche in die Schweiz einwandern, um eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (ohne Familiennachzug und andere Zuwanderungsgründe). Anhand der SAKE lassen sich die Entwicklungen der Zuwanderung nach einzelnen Jahren nicht differenziert für 9 Berufshauptgruppen auswerten, weil die Stichprobe hierzu zu klein ist.

Deutlich geht daraus hervor, dass im Jahr 2013 gegenüber 2008 vor allem mehr Erwerbstätige ins Baugewerbe zugewandert sind. Zugenommen hat auch die Zuwanderung bei Berufen der Organisation und Verwaltung, wobei es sich oft um relativ hoch qualifizierte Erwerbstätige handelt. Allerdings zeigt sich bei detaillierter Betrachtung, dass die Zunahme zwischen 2008 und 2013 innerhalb dieser Berufsgruppe praktisch ausschliesslich auf kaufmännisch Angestellte mit mittleren Qualifikationsniveaus entfiel. Leicht an Bedeutung gewann die Landwirtschaft, wobei die EU8+2 Staaten als neues Rekrutierungsgebiet besonders ins Gewicht fielen. Im Gastgewerbe, in welchem Zuwanderer aus EU-Krisenländern übervertreten sind, fiel die Zuwanderung 2013 dagegen geringer aus als 2008.

Die stärkere Zuwanderung aus Süd- und Osteuropa spiegelt sich somit zum Teil auch in einer veränderten Zusammensetzung der Zuwanderung nach Berufsgruppen, sei dies in den Berufen der Organisation und Verwaltung mit einer wachsenden Bedeutung von kaufmännisch Angestellten oder in der stärkeren Zuwanderung in die Landwirtschaft, welche durch die Ausdehnung des FZA gegenüber Osteuropa begünstigt wurde. Eher wichtiger erscheint als Erklärungsfaktor allerdings immer noch die Struktur der Arbeitskräftenachfrage in der Schweiz. So ist der wachsende Anteil an Zuwanderern im Baugewerbe mit der seit vielen Jahren anhaltend guten Baukonjunktur gut zu erklären. Gegenüber 2008 wurden 2013 allerdings weniger Bauarbeiter aus Deutschland, dafür mehr aus Süd- und Osteuropa neu rekrutiert. Entsprechend der schwachen Arbeitskräftenachfrage war die Zuwanderung im Gastgewerbe dagegen leicht geringer als im Jahr 2008, obwohl Personen aus EU-Krisenländern traditionell häufig im Gastgewerbe tätig sind.

Die Auswertungen der SAKE in Abbildungen 4.6 und 4.7 deuten darauf hin, dass die Verschiebungen zwischen Herkunftsregionen und Berufsgruppen kaum Auswirkungen auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung insgesamt hatten. Der Anteil an zugewanderten Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung blieb über die Jahre 2002-2012 praktisch konstant. Beim Anteil an zuwandernden Personen in den anspruchsvollsten Berufsgruppen war nur ein marginaler Rückgang festzustellen. In Anhang C sind Schätzungen des Qualifikationsniveaus auf der Basis der Berufsangaben von zugewanderten Arbeitskräften im ZEMIS präsentiert. Sie bestätigen, dass der Anteil an tertiär ausgebildeten Personen bei den Zuwanderern aus EU/EFTA-Staaten mit rund 50% deutlich höher lag als bei der einheimischen Bevölkerung.

### **EXKURS: Verbleibdauer der Zugewanderten nach Berufshauptgruppen**

Das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) liefert Informationen zu den Berufen der eingewanderten Ausländerinnen und Ausländer. Damit kann die durchschnittliche Verbleibquote der Erwerbstätigen nach Berufshauptgruppen für ein bestimmtes Einwanderungsjahr berechnet werden<sup>36</sup>. Untersucht wurden die durchschnittlichen Verbleibquoten ein, drei und fünf Jahre nach der Einwanderung in die Schweiz.

Von den Ausländern aus der EU28/EFTA, welche als Aufenthaltler mit B-Ausweis in die Schweiz eingewandert sind, waren im Folgejahr der Einwanderung zwischen 80% und 90% und nach fünf Jahren noch mehr als die Hälfte in der Schweiz anwesend (vgl. Abbildung 4.10). Die Verbleibquote der eingewanderten Kurzaufenthalter (L-Ausweis) aus dem EU-/EFTA-Raum liegt deutlich tiefer, hat jedoch zwischen den Einwanderungsjahren 1999 bis 2006 kontinuierlich zugenommen. Nach 2006 ist sie wieder leicht zurückgegangen. Diese Entwicklung ist u.a. auf die Kontingentierung von Arbeitskräften aus den Mitgliedsländern der EU15 (+Malta und Zypern) sowie der EFTA bis Ende Mai 2007 zurückzuführen. Dabei wurden Kurzaufenthaltsbewilligungen zum Teil als Ersatz für ausgeschöpfte Kontingente von Aufenthaltsbewilligungen genutzt. Diese Tendenz ist bei einer Verbleibdauer von drei bzw. fünf Jahren ebenfalls zu beobachten. 59% der hochqualifizierten Kurzaufenthalter mit Einwanderung im Jahr 2006 waren im Dezember 2007 weiterhin in der Schweiz wohnhaft, nach fünf Jahren waren es noch 37%<sup>37</sup>. Sowohl bei den Aufenthaltlern als auch bei den Kurzaufenthaltern bestehen keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Berufshauptgruppen.

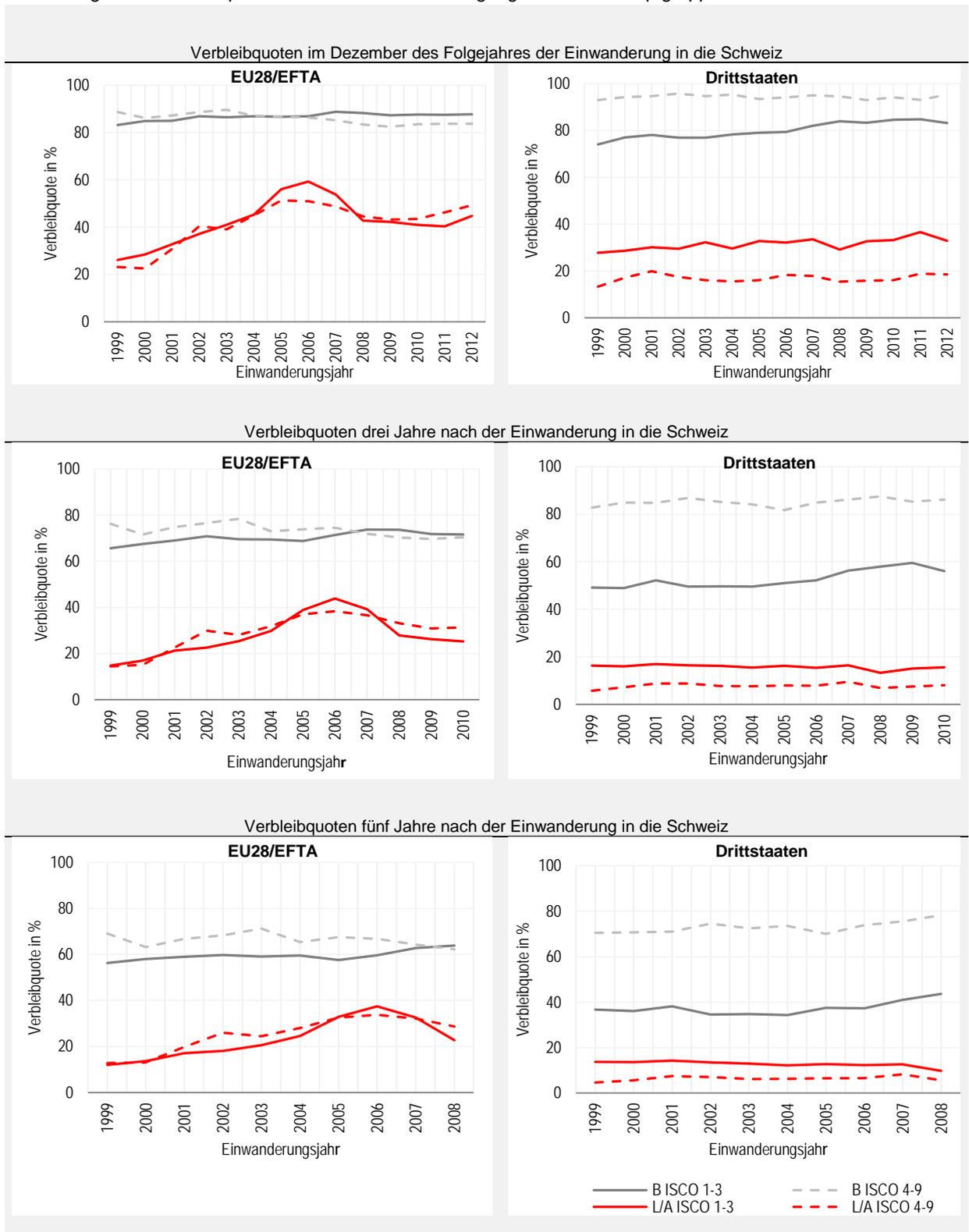
Die Verbleibquoten der Erwerbstätigen aus den Drittstaaten ist im Beobachtungszeitraum verhältnismässig stabil geblieben. Von den Aufenthaltlern (B) weisen die Erwerbstätigen in hochqualifizierten Berufen eine hohe Mobilität auf: weniger als die Hälfte von ihnen sind nach fünf Jahren noch in der Schweiz. Ihre Verbleibquote liegt sowohl unter der Verbleibquote der restlichen Berufshauptgruppen (B) als auch unter jener der Hochqualifizierten aus der EU28/EFTA. Bei den Kurzaufenthaltern mit L-Ausweis ist das Gegenteil zu beobachten: Hochqualifizierte bleiben anteilmässig länger in der Schweiz. Die Verbleibquote der restlichen Berufshauptgruppen liegt deutlich darunter.

---

<sup>36</sup> Daten ab 1999 verfügbar. Dabei werden die Einwanderungsdaten mit den Beständen vom Dezember des Folgejahres verknüpft.

<sup>37</sup> Hochqualifizierte Berufe: Führungskräfte; akademische Berufe; Techniker und gleichrangige Berufe (Berufshauptgruppen 1-3 der ISCO). Restliche Berufshauptgruppen: Bürokräfte und verwandte Berufe; Dienstleistungsbetriebe und Verkäufer; Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft; Handwerks- und verwandte Berufe; Anlagen- und Maschinenbediener; Hilfsarbeitskräfte (Berufshauptgruppen 4-9 der ISCO).

Abbildung 4.10: Verbleibquoten nach Aufenthaltsbewilligung und Berufshauptgruppe

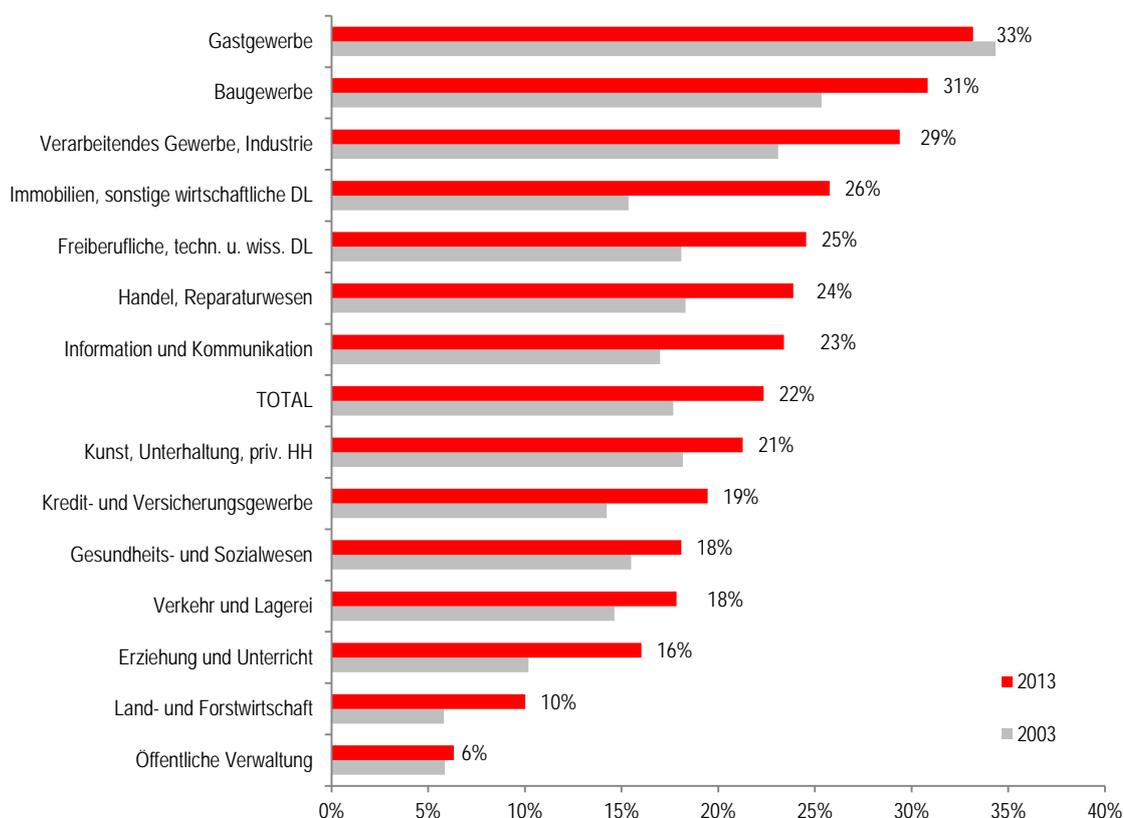


Quelle: BFM (ZEMIS)

### Erwerbstätigkeit von EU/EFTA-Staatsangehörigen nach Branchen

Anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Grenzgängerstatistik (GGS) sowie der Statistik zu den erwerbstätigen Kurzaufenthaltern lässt sich näherungsweise ermitteln, wie hoch der Beschäftigungsanteil von Staatsangehörigen aus dem EU27/EFTA-Raum in verschiedenen Branchen ist und wie sich dieser zwischen 2002/2003 und 2013 entwickelt hat<sup>38</sup>. Die Ergebnisse sind in Abbildung 4.11 zusammengefasst.

Abbildung 4.11: Erwerbstätigenanteil von Ausländern aus dem EU27/EFTA-Raum nach Branchen, 2003 und 2013, jeweils 2. Quartal



Quellen: BFS / SAKE, GGS, ETS, eigene Auswertungen

Der Erwerbstätigenanteil von Ausländern aus dem EU27/EFTA Raum lag 2013 im Gastgewerbe (33%) am höchsten, gefolgt vom Baugewerbe (31%), dem verarbeitenden Gewerbe (29%) sowie dem Bereich Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (26%). Leicht überdurchschnittliche Anteile an EU/EFTA-Staatsangehörigen von 23% bis 25% verzeichneten ferner die Branchen der Information und Kommunikation, der freiberuflichen, technischen und wissenschaftlichen Dienstleis-

<sup>38</sup> Für die ständige Wohnbevölkerung ist eine Auswertung nach Nationalitätengruppen erst ab 2003 möglich. Aus diesem Grund wurde das 2. Quartal 2003 als Ausgangspunkt gewählt. Für Kurzaufenthalter und Grenzgänger wurden die Zahlen von 2002 verwendet, damit der deutliche Anstieg bei Einführung des FZA eingefangen wird. Vereinfachend wurde unterstellt, dass alle Kurzaufenthalter aus EU/EFTA-Staaten stammen. Ihr Beschäftigungsanteil wird damit leicht überschätzt.

tungen sowie des Handels. Leicht unter dem Durchschnitt von 22% lag der Beschäftigungsanteil von EU27/EFTA-Staatsangehörigen in den Bereichen Kunst, Unterhaltung und private Haushalte (21%), im Kredit- und Versicherungsgewerbe (19%), im Bereich Verkehr und Lagerei (18%), sowie im Gesundheits- und Sozialwesen (18%). Deutlich unterdurchschnittlich war der Anteil in den Bereichen Erziehung und Unterricht (16%), in der Land- und Forstwirtschaft (10%) und in der öffentlichen Verwaltung (6%).

Insgesamt nahm der Anteil an Erwerbstätigen aus dem EU/EFTA Raum im betrachteten Zeitraum um 5 Prozentpunkte auf 22% zu. Überdurchschnittliche Zunahmen verzeichneten die Bereiche Information und Kommunikation (+6%), freiberufliche, technische und wissenschaftliche Dienstleistungen (+6%), die Industrie und das verarbeitende Gewerbe (+6%), der Handel (+6%), das Erziehungs- und Unterrichtswesen (+6%) sowie das Baugewerbe (+5%). Im besonders starken Anstieg des Bereichs Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (+10%) sind u.a. auch Arbeitskräfte enthalten, die für Personalverleihfirmen mehrheitlich in Bau- und Industriebetrieben tätig waren.

Etwas überraschend ist, dass der Anteil an EU/EFTA-Staatsangehörigen im Gesundheits- und Sozialwesen mit einem Plus von 3 Prozentpunkten eher unterdurchschnittlich zugenommen hat. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass dieser Bereich in den letzten Jahren ein mehr als doppelt so starkes Wachstum der gesamten Erwerbstätigkeit verzeichnete als das Total der Branchen. Die relativ kleine Erhöhung des Anteils von EU/EFTA-Staatsangehörigen zeigt demnach, dass die Schweizer Bevölkerung im Gesundheits- und Sozialwesen ebenfalls sehr stark an Beschäftigung zulegte. Die Zuwanderung spielt in diesem Bereich als Ergänzung zum wachsenden inländischen Potenzial ebenfalls eine sehr grosse Rolle.

In den obigen Daten nicht enthalten sind die sogenannten meldepflichtigen Kurzaufenthalter unter 90 Tagen (entsandte Arbeitnehmende, selbständige Dienstleistungserbringer und Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern). Vor allem im Bau(neben)gewerbe sind relativ viele Arbeitskräfte aus EU27/EFTA-Staaten als Meldepflichtige tätig und die Zunahme von Arbeitskräften aus den EU27/EFTA-Staaten wird durch die obige Darstellung unterzeichnet. In geringerem Ausmass gilt dies auch für gewisse persönliche Dienstleistungen wie das Überwachungs- oder das Reinigungsgewerbe, die Landwirtschaft und den Gartenbau, das Gastgewerbe und die Industrie.<sup>39</sup>

Insgesamt kann man festhalten, dass sich die Zuwanderung aus dem EU-Raum zwar auf relativ spezifische Berufs- und Qualifikationsgruppen konzentrierte, sich aber relativ breit auf die Branchen verteilte. Mit Ausnahme der öffentlichen Verwaltung verzeichneten alle Branchen eine erhebliche Zunahme des Anteils an Arbeitskräften aus EU27/EFTA-Staaten. Besonders hervorzuheben ist allenfalls das Baugewerbe, in welchem der Anteil von Arbeitskräften aus EU27/EFTA-Staaten neben der Zuwanderung auch über meldepflichtige entsandte Arbeitskräfte und selbständige Dienstleistungserbringer deutlich zunahm.

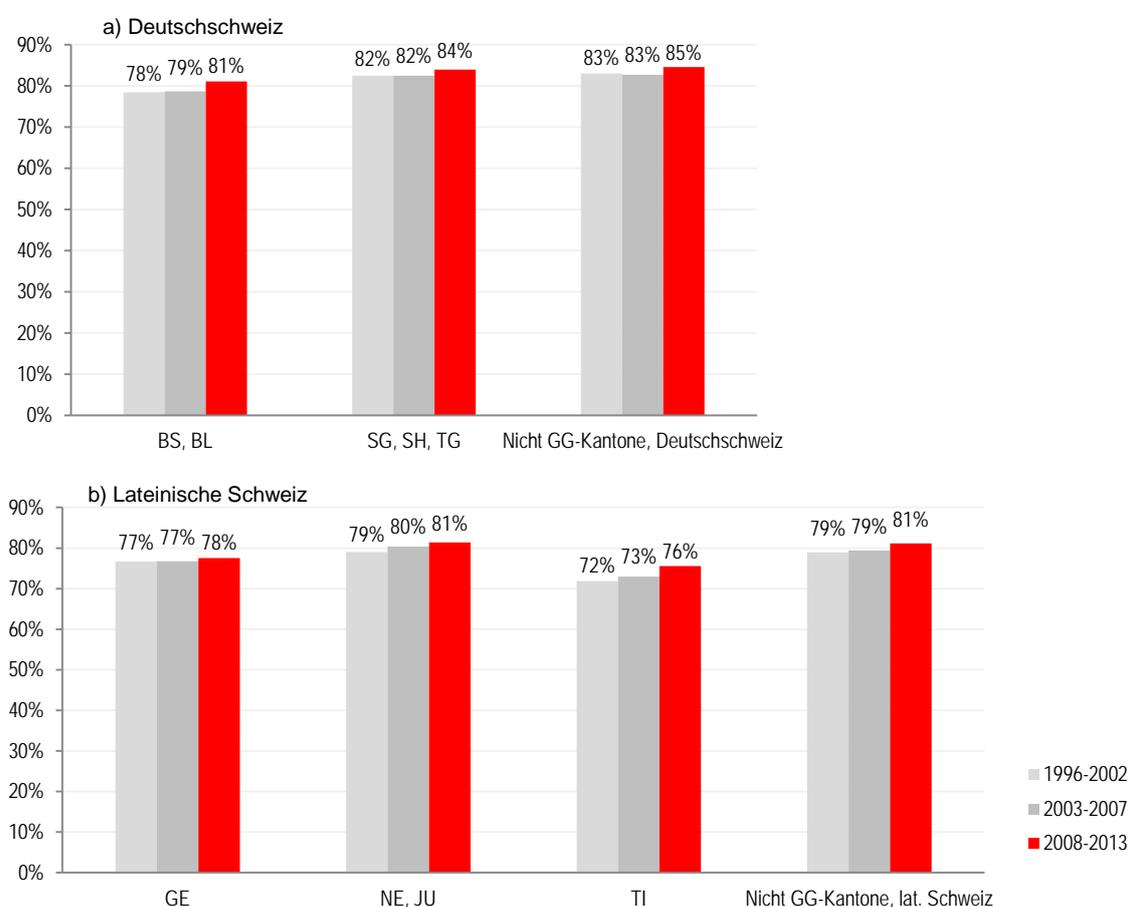
---

<sup>39</sup> Im Baunebengewerbe erreichte das Beschäftigungsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern 2013 rund 2.8%. In den übrigen genannten Branchen lag der Anteil zwischen 0.7% und 1.6%.

#### 4.1.4 Erwerbstätigkeit in zentralen und grenznahen Regionen

Die Zuwanderung der letzten Jahre von Personen aus EU/EFTA-Staaten fiel regional unterschiedlich stark aus. Städtische Zentren, touristische Regionen in den Alpen sowie einige grenznahe Regionen verzeichneten eine besonders starke Zuwanderung (vgl. Kapitel 3). In einigen grenznahen Gebieten - vor allem in der lateinischen Schweiz - wuchs zudem der Anteil der Grenzgängerbeschäftigung stark an. Vor diesem Hintergrund interessiert, wie sich die Erwerbstätigkeit in den verschiedenen Regionen der Schweiz über die letzten Jahre entwickelt hat.

Abbildung 4.12: Erwerbstätigenquote der 25-64jährigen Bevölkerung in ausgewählten grenznahen und zentralen Regionen, 1996-2013, jeweils 2. Quartal



Quelle: BFS (SAKE), eigene Berechnungen

In Abbildung 4.12 sind die Erwerbstätigenquoten der 25-64jährigen Bevölkerung für ausgewählte zentrale und grenznahe Regionen einander gegenübergestellt<sup>40</sup>. Gegenüber den Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1996-2002) lag die durchschnittliche Erwerbstätigenquote in den Jahren 2008-2013 in allen betrachteten Regionen höher. Am schwächsten fiel die Zunahme im Kanton Genf mit +0.5 Prozent-

<sup>40</sup> Bei der Erwerbstätigenquote wird die Zahl der Erwerbstätigen der Bevölkerungszahl gegenübergestellt. Die hier ausgewiesene Quote bezieht sich auf die 25-64jährige Bevölkerung.

punkten aus, am stärksten im Kanton Tessin mit +2.5 Prozentpunkten. Im Vergleich zu zentraler gelegenen Kantonen fiel die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Kantonen mit hohen Grenzgängeranteilen nicht systematisch unterschiedlich aus. In der Deutschschweiz war in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des FZA praktisch eine Stagnation und in den folgenden fünf Jahren ein deutlicher Anstieg der Erwerbstätigenquote zu verzeichnen. In der lateinischen Schweiz verzeichneten das Tessin sowie die Kantone Neuenburg und Jura sowohl in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des FZA als auch in den fünf Jahren danach eine Zunahme der Erwerbstätigenquote, während im Kanton Genf sowie in den übrigen Westschweizer Kantonen (FR, VD, VS), ähnlich wie in der Deutschschweiz, vor allem in den letzten fünf Jahren ein Anstieg der Erwerbstätigkeit verzeichnet werden konnte.

## **4.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA**

### **4.2.1 Allgemeine Entwicklung der Arbeitslosigkeit**

Die Einführung des FZA kann das langfristige Niveau der Arbeitslosigkeit in unterschiedlicher Weise beeinflussen. Geht man davon aus, dass die Zuwanderung das einheimische Arbeitsangebot perfekt ergänzt und dieses nicht konkurrenziert, wären von der Zuwanderung positive Beschäftigungseffekte und dank eines besseren Job-Matches (=qualitative Übereinstimmung zwischen Arbeitsangebot und Nachfrage) auch eine Senkung der konjunkturneutralen Arbeitslosenquote zu erwarten. Positiv würde sich die Zuwanderung auch auswirken, wenn sie die Entwicklung der Wirtschaft in Richtung von Branchen mit geringem Arbeitslosenrisiko begünstigen würde.

Ein Anstieg wäre umgekehrt zu erwarten, wenn die Zuwanderung dazu beitragen würde, strukturschwache Branchen mit erhöhtem Arbeitslosenrisiko zu erhalten und den Strukturwandel hinauszuzögern. Ferner wäre ein Anstieg der konjunkturneutralen Arbeitslosenquote dann zu erwarten, wenn die Zuwanderer die ansässige Bevölkerung konkurrenziert und letztere (auf Grund imperfekter Lohnanpassungen) in die Arbeitslosigkeit abgedrängt würde. Welche Effekte wirken und wie stark sie sind, ist letztlich eine empirische Frage. In diesem Kapitel soll die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit anhand verschiedener Indikatoren zunächst rein deskriptiv dargestellt werden. In Kapitel 4.4 werden dann die bestehenden Resultate der empirischen Forschung zusammenfassend präsentiert.

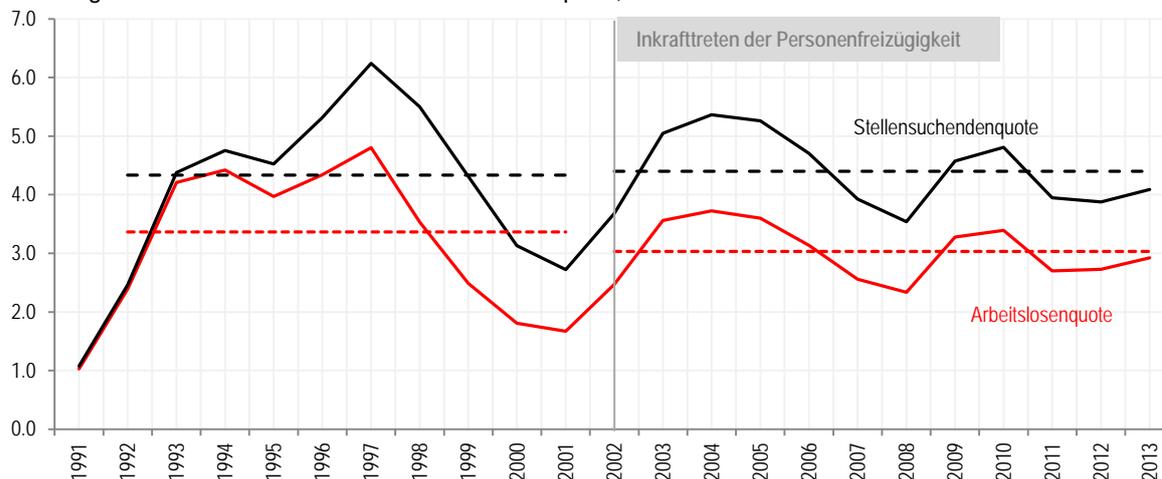
Abbildung 4.13 zeigt die Entwicklung der registrierten Stellensuchenden und Arbeitslosen gemäss SECO im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung nach Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung des BFS<sup>41</sup>. Im Durchschnitt der 12 Jahre seit Inkrafttreten des FZA lag die Stellensuchendenquote mit 4.4% leicht über den 10 Jahren zuvor mit 4.3%. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote dagegen lag mit 3.0% im Durchschnitt der letzten 12 Jahre tiefer als in den 10 Jahren vor Inkrafttreten des FZA mit 3.4%. Wel-

---

<sup>41</sup> Im Unterschied zur offiziellen Arbeitslosenquote, welche in der Basis die Erwerbsbevölkerung gemäss Volkszählungen 1990, 2000 und 2010 heranzieht, wird hier die Erwerbsbevölkerung gemäss SAKE verwendet. Damit kann dem Anstieg der Erwerbsbevölkerung über den gesamten Zeitraum und bis und mit 2013 Rechnung getragen werden.

che Wirkungen vom FZA auf die Arbeitslosigkeit ausgingen, ist aus dieser Entwicklung nicht direkt abzulesen. Das vergleichsweise stabile Niveau von Arbeitslosen- und Stellensuchendenquote spricht zumindest gegen starke Effekte des FZA auf das Niveau der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit.<sup>42</sup>

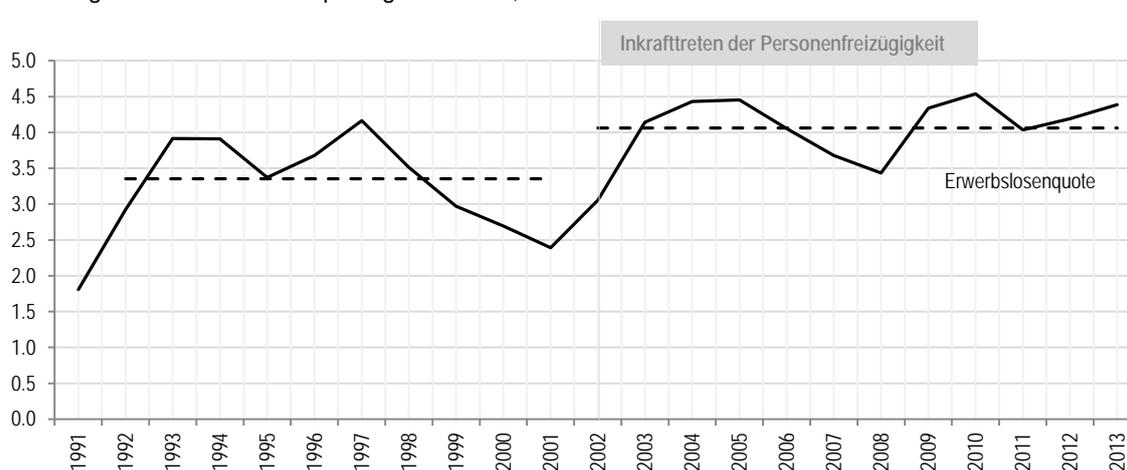
Abbildung 4.13: Arbeitslosen- und Stellensuchendenquote, 1991-2013



Quellen: SECO, BFS (SAKE)

Eine gewisse Tendenz nach oben weist im Vergleich dazu die Erwerbslosenquote nach internationaler Definition der ILO auf. In den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA lag sie im Durchschnitt bei 3.4%, zwischen 2002 und 2013 im Durchschnitt bei 4.1%<sup>43</sup>.

Abbildung 4.14: Erwerbslosenquote gemäss ILO, 1991-2013



Quelle: BFS (Erwerbslosenstatistik)

Im Unterschied zu den Zahlen des SECO erfasst die Erwerbslosenstatistik auch Personen, die sich nicht bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum melden, aktiv eine Arbeit suchen und zur Stel-

<sup>42</sup> Die Zahlen der Arbeitslosen und Stellensuchenden sind u.a. durch die Ausgestaltung der ALV beeinflusst. Revisionen bei den Leistungen der ALV erschweren die Interpretation dieser Zahlen über längere Zeiträume.

<sup>43</sup> Die Durchschnitte basieren jeweils auf den Werten des 2. Quartals. Vor 2010 wurden sie nur dann erhoben.

lensuche zur Verfügung halten. Die Statistik umfasst damit auch häufiger Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben oder welche die Dienstleistungen der RAV aus anderen Gründen nicht beanspruchen. Die Statistik ist von Revisionen der Arbeitslosenversicherungsgesetz nicht betroffen.

Bei der Interpretation dieser langfristigen Entwicklungen ist zu beachten, dass sie durch zahlreiche Faktoren ausserhalb des Freizügigkeitsabkommens beeinflusst sind. So waren die 90er Jahre durch eine lange wirtschaftliche Stagnationsphase geprägt. Dagegen fiel die letzte globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 in die Phase nach Inkrafttreten des FZA. In Kapitel 4.4.2 und 4.4.3 sind verschiedene empirische Studien zusammengefasst, welche darauf ausgerichtet sind, die kausalen Effekte des FZA auf Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zu messen.

#### **4.2.2 Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen**

Wie hat sich die Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA nach verschiedenen Nationalitätengruppen entwickelt? In Abbildung 4.15 sind die Arbeitslosenquoten gemäss SECO von Bürger/-innen von EU27/EFTA-Staaten, Drittstaaten und der Schweiz von 2003 bis 2013 dargestellt. Um der relativ starken Veränderung der Erwerbsbevölkerung in den letzten Jahren Rechnung zu tragen, wurden im Nenner der Arbeitslosenquoten die Erwerbspersonenzahlen gemäss SAKE beigezogen<sup>44</sup>.

Im Durchschnitt der Jahre 2003-2013 lag die Arbeitslosenquote von Schweizerinnen und Schweizern bei tiefen 2.3% und damit um rund einen Viertel unterhalb des Durchschnittswerts von 3.1%. Staatsangehörige der EU27/EFTA wiesen mit 4.2% eine gegenüber dem Durchschnitt um 38% erhöhte Arbeitslosenquote auf. Die Arbeitslosenquote von Drittstaatsangehörigen lag mit durchschnittlich 8.6% um den Faktor 2.8 über dem Durchschnitt. Aus diesen Relationen wird deutlich, dass vor allem Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU27/EFTA-Staaten erhebliche Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration haben. Hinweise, wonach sich die Situation nach Inkrafttreten des FZA für sie verschlechtert hätte, lassen sich jedoch aus der Entwicklung der Arbeitslosigkeit nicht ableiten.

Auch Staatsangehörige von EU27/EFTA-Staaten weisen ein überdurchschnittliches Arbeitslosenrisiko auf. Dies ist in erster Linie damit zu erklären, dass sie in Branchen und Berufsgruppen mit erhöhten Arbeitslosenrisiken wie bspw. dem Bau- oder dem Gastgewerbe übervertreten sind. Obwohl sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung innerhalb der letzten zwanzig Jahre deutlich in Richtung höherer Qualifikationen verschoben hat, blieben EU/EFTA-Staatsangehörige in den genannten Branchen deutlich übervertreten. Weil die Rekrutierung von Saisonarbeitskräften ausserhalb der EU27/EFTA nicht mehr möglich ist, stieg der Anteil an Beschäftigten aus EU27/EFTA-Staaten auch in diesen Branchen an.

Bei etwas genauerer Betrachtung der letzten elf Jahre stellt man fest, dass die Arbeitslosenquote von EU27/EFTA-Staatsangehörigen relativ zu jener von Schweizer/innen und Ausländer/innen aus Dritt-

---

<sup>44</sup> Bei den offiziellen Arbeitslosenquoten wird für die Erwerbsbevölkerung auf die Strukturhebung 2010 des BFS abgestellt. Die hier ausgewiesenen Werte weichen daher leicht von der offiziellen Arbeitsmarktstatistik ab.

staaten tendenziell zunahm. Im Mittel der Jahre 2003-2008 lag die Arbeitslosenquote von EU27/EFTA-Staatsangehörigen um 33%, in den Jahren 2009-2013 dagegen um 44% über dem Durchschnittswert. Diese relative Verschlechterung dürfte mehrere Ursachen haben. Einerseits hat sich die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum in den letzten Jahren tendenziell zu Nationalitätengruppen verschoben, welche im Durchschnitt höhere Arbeitslosenquoten aufweisen. Zum anderen dürften kürzlich zugewanderte Personen gegenüber etablierten Arbeitskräften mit längerer Betriebszugehörigkeit einem höheren Entlassungsrisiko ausgesetzt sein. Der wachsende Anteil von kürzlich zugewanderten Personen an den Erwerbstätigen insgesamt kann damit eine relative Verschiebung der Arbeitslosenquoten nach Nationalitätengruppen mit erklären.

Abbildung 4.15: Arbeitslosenquoten<sup>45</sup> nach Nationalitätengruppen, 2003-2013



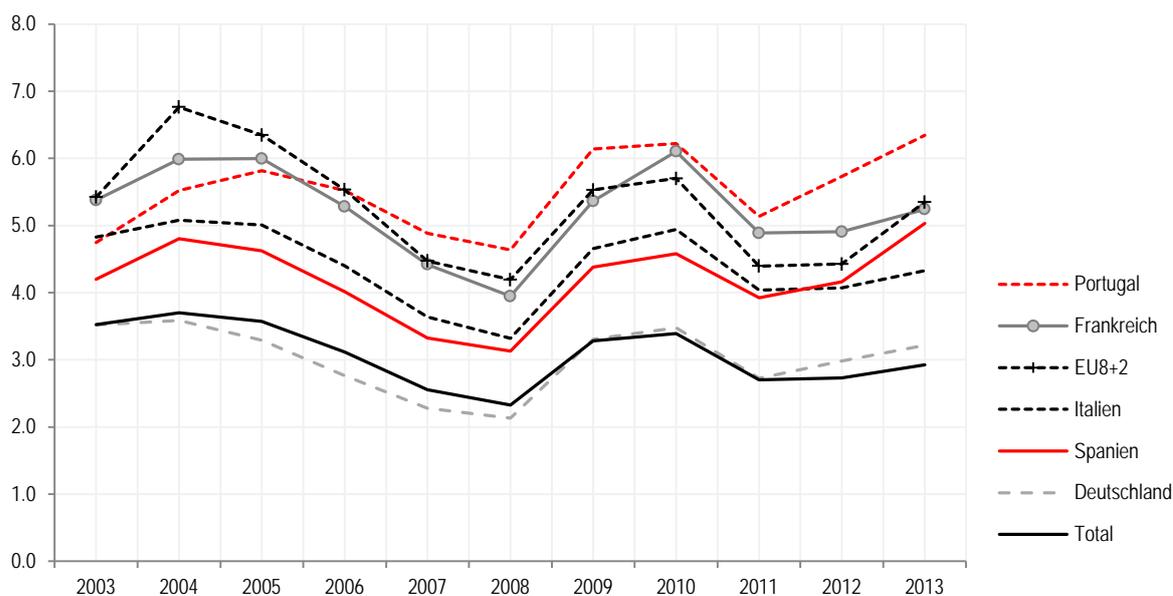
Quellen: SECO, BFS / SAKE 2003-2013

Zwischen Staatsangehörigen des EU/EFTA-Raums gibt es nach einzelnen Nationalitäten erhebliche Unterschiede in den Arbeitslosenquoten. Wie Abbildung 4.16 zeigt, weisen dabei Staatsangehörige aus Portugal die höchste Arbeitslosenquote auf, gefolgt von Personen aus Frankreich und aus den Ländern Osteuropas (EU8 und EU2). Im Fall von Portugal und den osteuropäischen Ländern dürfte der vergleichsweise hohe Anteil an unqualifizierten Zuwanderern Hauptursache der erhöhten Arbeitslosigkeit sein. Diese Personen sind häufiger in Branchen tätig, welche ein erhöhtes Arbeitslosenrisiko aufweisen wie bspw. im Gastgewerbe oder im Bereich persönlicher Dienstleistungen. Im Fall von Franzosen und Portugiesen spielt auch die regionale Verteilung eine Rolle, da sie häufiger in der Westschweiz tätig sind, wo die Arbeitslosenquote strukturell erhöht ist. Auffällig ist der überdurchschnittlich starke Anstieg der Arbeitslosenquote der Zuwanderer aus Portugal, Spanien und Osteuro-

<sup>45</sup> Zur Berechnung der Arbeitslosenquoten werden in der Basis die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE verwendet. Dieses Vorgehen ist notwendig, da sich die Zahl der Erwerbspersonen insbesondere bei EU-Ausländern in den letzten Jahren stark verändert hat. Nicht berücksichtigt sind - mangels zuverlässiger Statistiken - allfällige Zunahmen bei der nicht-ständigen ausländischen Bevölkerung (Kurzaufenthalter unter 12 Monaten).

pa im vergangenen Jahr. Die Arbeitslosenquote deutscher Staatsangehöriger lag demgegenüber stets nahe an der Gesamtarbeitslosenquote. Im letzten Jahr fiel sie mit 3.2%, wie schon ein Jahr zuvor, leicht höher aus. Mit berücksichtigt ist dabei - soweit möglich - die Tatsache, dass diese Ausländergruppen auf Grund der jüngsten Zuwanderung in der Erwerbsbevölkerung einen wachsenden Anteil ausmachen.

Abbildung 4.16: Arbeitslosenquoten<sup>46</sup> nach ausgewählten Nationalitäten, 2003-2013



Quellen: SECO, BFS (SAKE), eigene Berechnungen

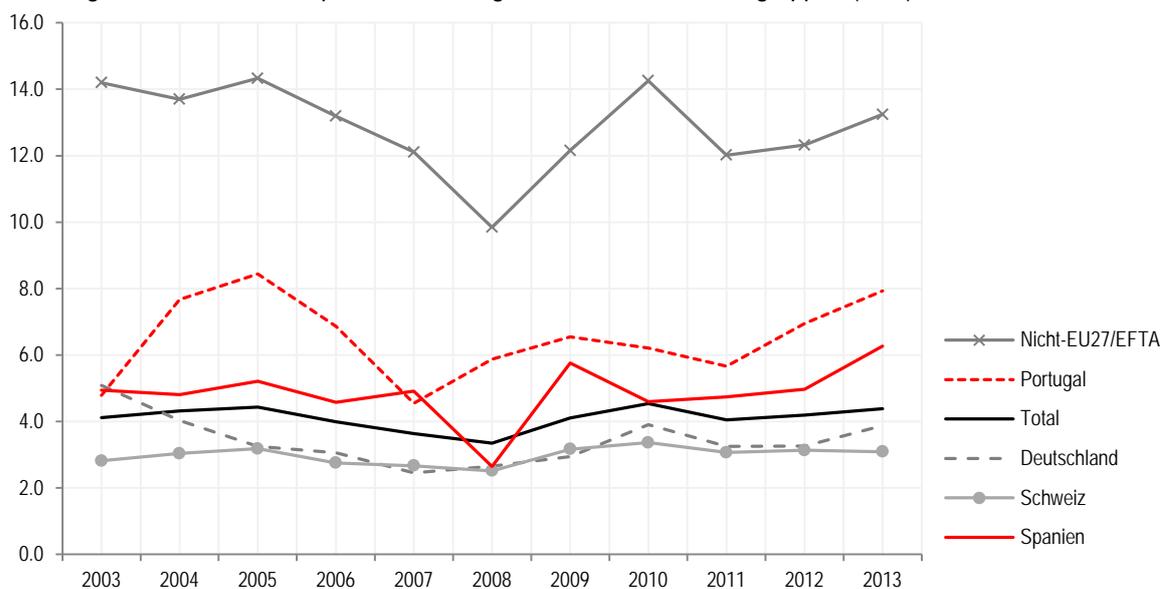
In Abbildung 4.17 sind die Erwerbslosenquoten nach internationalen Normen gemäss SAKE ebenfalls für ausgewählte Nationalitäten dargestellt. Typischerweise liegen diese deutlich über den offiziellen Arbeitslosenquoten, da sie neben den registrierten Arbeitslosen auch Personen umfassen, welche nach internationaler Definition erwerbslos sind, aber nicht bei einem RAV gemeldet sind. Die wesentlichen Erkenntnisse aus den Arbeitslosenzahlen des SECO nach Nationalitätengruppen bestätigen sich jedoch auch mit diesen Daten.

Die Erwerbslosenquote portugiesischer Staatsangehöriger liegt wie bei der registrierten Arbeitslosigkeit stark über dem Durchschnitt, jedoch gleichzeitig nur rund halb so hoch wie jene von Drittstaatsangehörigen. Bezogen auf deutsche Staatsangehörige ist bemerkenswert, dass deren Erwerbslosenquote (im Unterschied zur Arbeitslosenquote gemäss SECO) relativ deutlich unter der durchschnittlichen Erwerbslosigkeit und in der Nähe der Quote von Schweizerinnen und Schweizern liegt.

<sup>46</sup> Als Basis der Arbeitslosenquoten werden die Erwerbpersonenzahlen aus der SAKE verwendet. Dieses Vorgehen ist notwendig, da sich die Zahl der Erwerbpersonen insbes. bei EU-Ausländern in den letzten Jahren stark verändert hat.

Deutlich erkennbar ist ausserdem wiederum ein im Vergleich zur durchschnittlichen Erwerbslosigkeit überproportionaler Anstieg der Erwerbslosenquoten der südeuropäischen Länder Portugal und Spanien. Im Unterschied zu den Arbeitslosenzahlen des SECO ist aber über den gesamten Zeitraum keine relative Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation von EU/EFTA-Staatsangehörigen feststellbar. Im Mittel der Jahre 2003-2008 lag die Erwerbslosenquote von EU27/EFTA-Staatsangehörigen um 26% über dem Durchschnitt, gegenüber 21% in den Jahren 2009-2013.

Abbildung 4.17: Erwerbslosenquoten nach ausgewählten Nationalitätengruppen (in %)



Quellen: BFS (SAKE: 2003-2009, jeweils 2. Quartal, 2010-2013 Jahresdurchschnitte)

### 4.2.3 Erwerbslosigkeit nach Ausbildungsniveau und Berufsgruppen, Arbeitslosigkeit nach Branchen

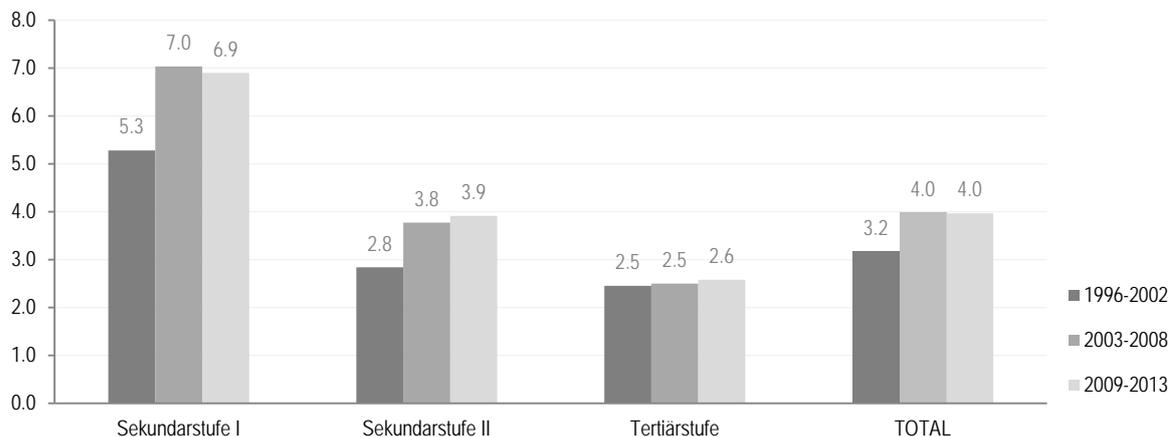
#### Erwerbslosigkeit nach Ausbildungsniveau

Hoch qualifizierte Arbeitskräfte mit tertiärer Ausbildung waren unter den Zuwanderern in den letzten Jahren übervertreten. Mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen aus den EU/EFTA-Staaten, welche nach Inkrafttreten des FZA in die Schweiz zugewandert waren, verfügten über eine tertiäre Ausbildung. Die EU/EFTA-Staaten dienten allerdings gleichzeitig als Rekrutierungsländer mittel und tief qualifizierter Arbeitskräfte, weil die Rekrutierung von Hilfsarbeitskräften in Drittstaaten nach Abschaffung des Saisonierstatuts nicht mehr möglich war.

Die durchschnittliche Erwerbslosenquote gemäss ILO stieg in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA gegenüber den sieben Jahren zuvor (1996-2002) insgesamt etwas an. Wie in Abbildung 4.18 zu erkennen ist, war der Anstieg auf Personen ohne nachobligatorische Ausbildung (Sekundarstufe I) sowie auf Personen mit Berufsausbildung oder Matura (Sekundarstufe II) beschränkt. Die Erwerbslosenquote von Personen mit tertiärem Bildungsabschluss blieb dagegen auf unverändert tiefem Ni-

veau. Diese Zahlen verdeutlichen, wie stark die Nachfrage der Wirtschaft nach höher qualifizierten Fachkräften in den letzten zehn Jahren war.

Abbildung 4.18: Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Ausbildungsniveau, ständige Wohnbevölkerung, 1996-2013



Quelle: BFS/SAKE (1996-2013, jeweils 2. Quartal)

### Erwerbslosenquoten nach Berufsgruppen

Tabelle 4.3 zeigt eine Auswertung der Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Berufshauptgruppen seit 1996. Berufsgruppen mit hohen Qualifikationserfordernissen (Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker/innen und gleichrangige Berufe) wiesen im betrachteten Zeitraum durchwegs deutlich unterdurchschnittliche Erwerbslosenquoten auf. Dies ist ein deutlicher Hinweis dafür, dass die Zuwanderung aus der EU27/EFTA in diesen Bereichen durch einen Mangel an geeigneten Arbeitskräften in der Schweiz hervorgerufen wurde. Allerdings war über die letzten Jahre ein Anstieg - in etwa parallel zum Durchschnitt zu verzeichnen.<sup>47</sup> Dies wiederum mag darauf hindeuten, dass sich die Fachkräfteknappheit auf Grund der kräftigen Zuwanderung tatsächlich etwas entschärft hat.

Bei Berufsgruppen mit mittleren Qualifikationserfordernissen wie Bürokräften oder Handwerksberufen lag die Erwerbslosenquote gemäss ILO relativ nahe am Durchschnitt und sie stieg mit dem Durchschnitt in der Tendenz leicht an.

Am höchsten lag die Erwerbslosenquote für einfachere Tätigkeiten wie Dienstleistungs- und Verkaufsberufe, Anlagen- und Maschinenbediener oder Hilfsarbeitskräfte. Auch hier war in der Tendenz seit 1996 ein gewisser Anstieg der Erwerbslosenquote zu verzeichnen. Im Unterschied zu vielen anderen Ländern wirkte sich die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 in der Schweiz jedoch nicht überproportional auf diese Berufsgruppen aus. Wesentlich dafür war, dass in der Schweiz die Binnenwirtschaft und dabei v.a. das Baugewerbe von einem Einbruch verschont blieb.

<sup>47</sup> Auf Grund der relativ kleinen Fallzahlen sind Veränderungen in den Erwerbslosenquoten gemäss ILO vorsichtig zu interpretieren.

Tabelle 4.3: Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Berufshauptgruppen, ständige Wohnbevölkerung (1996-2013)

		1996- 2002	2003- 2008	2009- 2013
<b>hohe Qualifikationserfordernisse</b>	Führungskräfte	2.4%	2.9%	3.2%
	Akademische Berufe	1.8%	2.0%	2.2%
	Techniker und gleichrangige Berufe	2.2%	2.7%	2.7%
<b>mittlere Qualifikationserfordernisse</b>	Bürokräfte, kaufm. Angestellte	2.9%	4.3%	4.4%
	Handwerks- und verwandte Berufe	3.4%	3.7%	4.4%
	Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	4.1%	4.9%	4.9%
	Maschinen- u. Anlagenbediener	4.1%	4.7%	5.3%
<b>niedrige Qualifikationserfordernisse</b>	Hilfsarbeitskräfte	4.4%	5.2%	4.9%
<b>Total</b>		3.2%	4.0%	4.0%

Quelle: BFS/SAKE (1996-2013, jeweils 2. Quartal)

Die hier vorgelegten beschreibenden Statistiken bestätigen insgesamt den Befund, wonach eine Personalrekrutierung im Ausland durch Unternehmen in der Schweiz häufig durch einen Fachkräftemangel motiviert ist. Sie sprechen auch eher dafür, dass die zugewanderten Arbeitskräfte einheimische Arbeitskräfte nicht verdrängen sondern eher ergänzen, wie dies die Mehrzahl der empirischen Untersuchungen für die Schweiz bislang festgestellt haben<sup>48</sup>. Wenn Verdrängungseffekte gefunden werden, dann am ehesten bei höher qualifizierten Tätigkeiten, wo die Entschärfung der Knappheit zu einer relativen Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation der bereits ansässigen Bevölkerung geführt haben könnte. In Abschnitt 4.4.3 wird näher auf die Ergebnisse dieser Studien eingegangen.

### Arbeitslosigkeit nach Branchen

In diesem Abschnitt wird die Arbeitslosigkeit in jenen drei Branchen untersucht, welche die höchsten Anteile an Arbeitnehmenden aus dem EU/EFTA-Raum beschäftigen, nämlich das Gastgewerbe, das Baugewerbe sowie die Industrie. Wie ein Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in diesen drei Branchen zeigt, erreichten die Arbeitslosenquoten in der Krise der 90er Jahre ihre bisherigen Höchststände (vgl. Abbildung 4.19). In der Industrie war dies in der ersten Hälfte und im Bau- und im Gastgewerbe vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre der Fall.

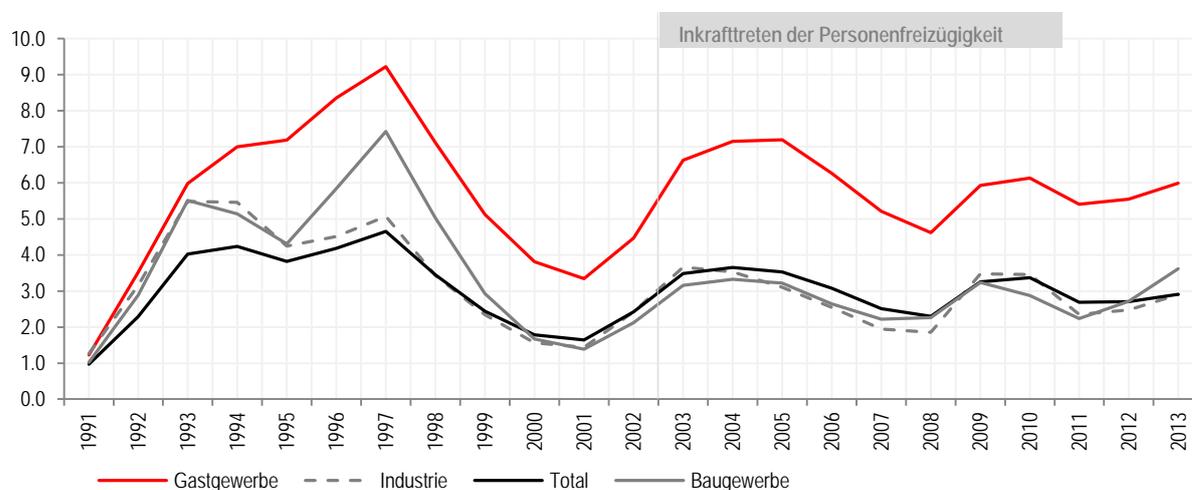
Bezüglich der relativen Abweichung der Arbeitslosenquoten in den drei Bereichen von der Gesamtarbeitslosenquote stellt man gewisse zyklische Schwankungen fest (vgl. Abbildung 4.20). Hinweise auf eine relative Erhöhung der mittleren langfristigen Arbeitslosenquoten nach Inkrafttreten des FZA fin-

<sup>48</sup> Eine hohe Komplementarität der Zuwanderung zur einheimischen Bevölkerung finden u.a. Flückiger (2006), Aeppli (2010), Cueni und Sheldon (2011), Gerfin und Kaiser (2010), Favre (2011), Müller, et. al. (2013) sowie Basten und Siegenthaler (2013). Hinweise für Verdrängungs- bzw. Substitutionseffekte finden sich in Henneberger und Ziegler (2011), Stalder (2010) sowie in Losa et.al. (2012) für Grenzregionen.

den sich hingegen keine. Vor allem im Baugewerbe und in der Industrie war die Phase nach Inkrafttreten des FZA mit relativ tiefen Arbeitslosenquoten verbunden und auch im Gastgewerbe lag die Arbeitslosenquote relativ zur Gesamtarbeitslosigkeit zunächst eher tiefer als in den Jahren zuvor.

In der Rezession 2009 stieg die Arbeitslosigkeit in der Industrie stark überproportional an. Da sich die Industrie 2010 und 2011 rasch erholte, ging die Arbeitslosigkeit auch wieder überproportional zurück, bevor sie - im Zuge der Eurokrise und der starken Aufwertung des Schweizer Francs - 2012 und 2013 wieder anstieg. Im Jahr 2013 lag die Arbeitslosenquote in der Industrie ziemlich genau im Durchschnitt aller Branchen.

Abbildung 4.19: Arbeitslosenquoten ausgewählter Branchen (1991-2013, in %)



Quelle: SECO, BFS/Erwerbstätigenstatistik

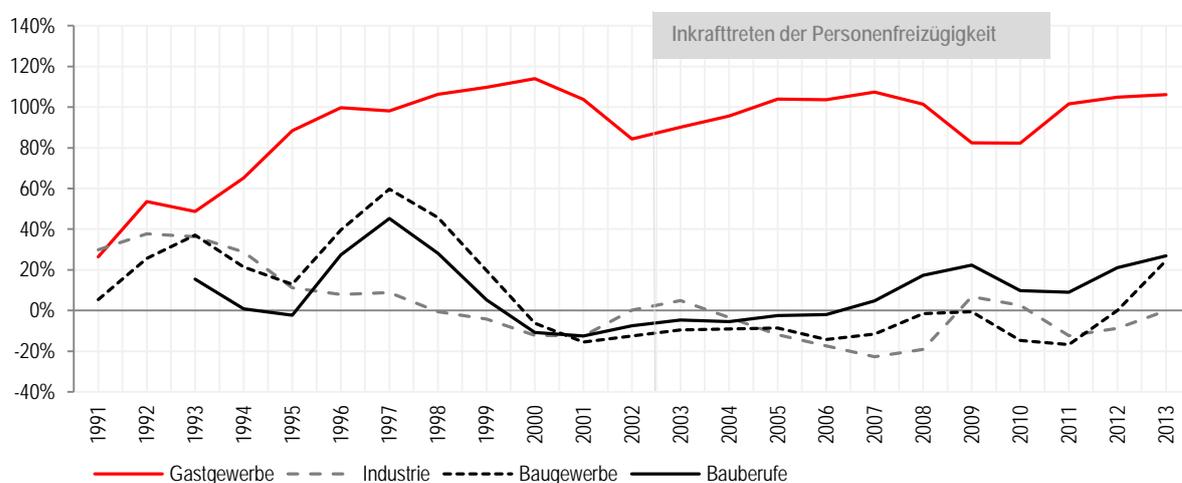
Im Baugewerbe lag die Arbeitslosenquote in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA in der Regel leicht unterhalb der Gesamtarbeitslosigkeit. Zu beachten ist dabei allerdings, dass Personen, welche über Personalverleihfirmen im Baugewerbe (oder in der Industrie) arbeiten, in der Arbeitslosenstatistik erst ab 2012 schrittweise der Baubranche zugeordnet werden. Auf Grund dieser technischen Änderung wird der Anstieg der Arbeitslosenquote im Baugewerbe 2012 und 2013 deutlich überschätzt. In Abbildung 4.20 ist daher alternativ zur Baubranche eine Arbeitslosenquote für Bauberufe geschätzt und in Relation zur Gesamtarbeitslosigkeit gestellt. Aus dieser Darstellung geht hervor, dass in Bauberufen in einer ersten Phase nach Einführung des FZA tendenziell eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote verzeichnet wurde. Ab 2008 erhöhte sich die relative Arbeitslosenquote jedoch und lag seither tendenziell leicht über dem Durchschnitt. Die Tatsache, dass die Entwicklungen für das Baugewerbe und die Bauberufe nicht parallel verliefen deutet darauf hin, dass der Personalverleih über die letzten

Jahre im Baugewerbe - und damit auch für die Arbeitslosigkeit in diesen Berufsgruppen - an Bedeutung gewonnen hat<sup>49</sup>.

Die Arbeitslosenquote im Gastgewerbe reagierte schwächer auf die Finanz- und Wirtschaftskrise, womit sich die Arbeitslosenquote relativ zum Total verringerte. In den Jahren 2012 und 2013 war es dann umgekehrt, da der Tourismus und damit auch das Gastgewerbe (ähnlich wie die Industrie) durch die hohe Bewertung des Schweizer Frankens stärker gebremst wurden als etwa Branchen der Binnenwirtschaft. Über den Zeitraum 2002-2013 hinweg lag die Arbeitslosenquote im Gastgewerbe im Durchschnitt um 97% über der Gesamtarbeitslosigkeit und damit relativ gesehen leicht höher als in den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991-2001) mit 83%. Gegenüber den Jahren unmittelbar vor Inkrafttreten des FZA ist die Situation allerdings praktisch unverändert.

Eine gewisse Erhöhung der Arbeitslosenzahlen dürfte in Saisonbranchen wie der Landwirtschaft, dem Bau- und dem Gastgewerbe in den letzten Jahren daraus resultiert sein, dass Arbeitskräfte mit saisonalen Arbeitsverträgen aus der EU Arbeitslosenentschädigung geltend machen können, wenn sie die entsprechenden Beitragsvoraussetzungen in der Schweiz erfüllen. Vor Inkraftsetzung des FZA und unter dem sog. Saisonnierstatut war dies noch nicht möglich. Mögliche Auswirkungen daraus für die Arbeitslosenversicherung sind in Abschnitt 5.4 diskutiert.

Abbildung 4.20: Relative Abweichung von der Gesamtarbeitslosenquote, ausgewählte Branchen (1991-2013)



Quelle: SECO, BFS/Erwerbstätigenstatistik

## 4.2.4 Arbeitslosigkeit nach Regionen

### Arbeitslosenquoten nach Sprachregionen

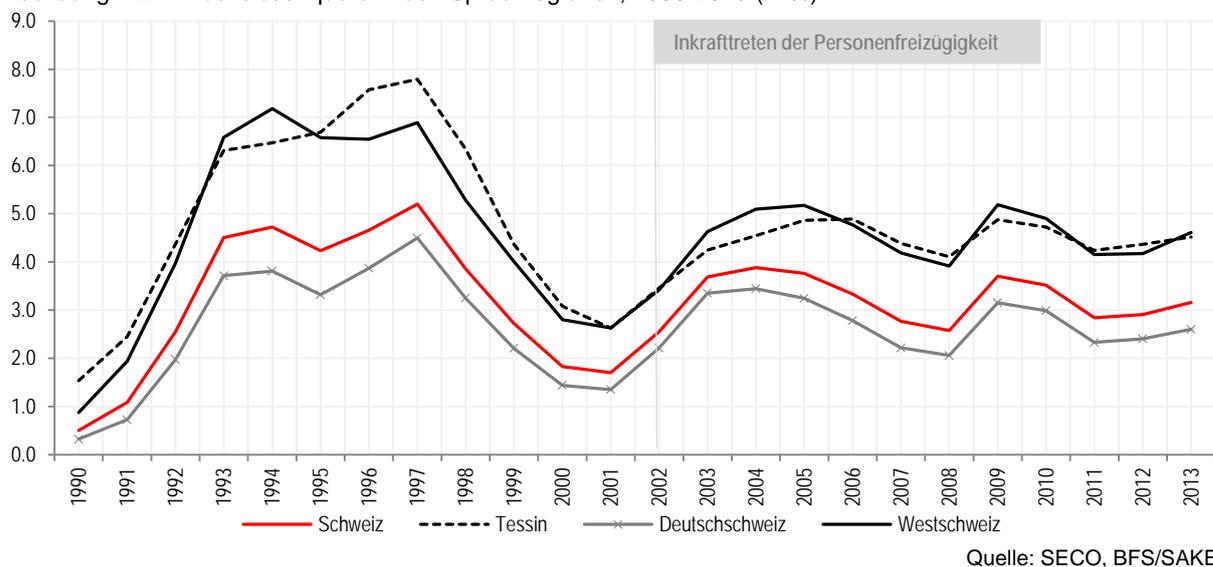
Wie die Analyse in Kapitel 3.3 gezeigt hat, absorbieren die lateinischen Sprachregionen einen im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil überproportionalen Anteil der Zuwanderung aus dem EU/EFTA-

<sup>49</sup> Relativierend ist anzufügen, dass der zunehmenden Beschäftigung im Personalverleih bei der Berechnung der berufsspezifischen Arbeitslosenquoten nicht Rechnung getragen werden konnte. Dies führt zu einer leichten Verzerrung dieser Arbeitslosenquote nach oben.

Raum. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich diese Tatsache allenfalls in den Arbeitslosenzahlen nach Sprachregionen niederschlägt.

Abbildung 4.21 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitslosenquoten der Deutschschweiz, der Westschweiz und des Tessins im Verhältnis zur gesamtschweizerischen Arbeitslosenquote für die Periode 1990 bis 2013. Die Westschweiz und das Tessin weisen über den gesamten Beobachtungszeitraum deutlich überdurchschnittliche, die Deutschschweiz unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf. Mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit hat sich dieses Muster nicht geändert; eine relative Verschlechterung der Situation etwa in der Westschweiz oder dem Tessin im Vergleich zur Gesamtschweiz ist anhand dieser Darstellung nicht festzustellen. Insgesamt lässt das Muster der Arbeitslosigkeit nach Sprachregionen keine direkten Rückschlüsse über mögliche adverse Effekte der Personenfreizügigkeit zu.

Abbildung 4.21: Arbeitslosenquoten nach Sprachregionen, 1990-2013 (in %)



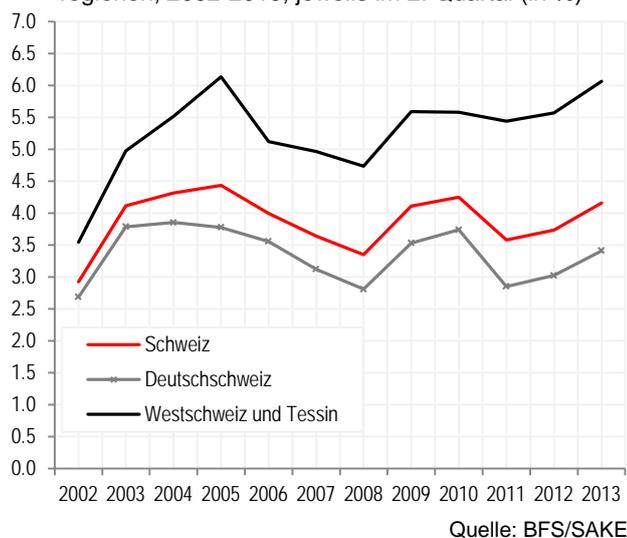
Zum Vergleich sind in Abbildung 4.22 die Erwerbslosenquoten gemäss ILO für die Jahre nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit dargestellt<sup>50</sup>. Sie zeigen für die Deutschschweiz sowie den gesamtschweizerischen Durchschnitt einen ähnlichen Verlauf wie die Arbeitslosenquoten, bewegen sich aber generell auf einem höheren Niveau, da auch nicht registrierte Arbeitslose enthalten sind (z.B. ausgesteuerte Personen, Jugendliche ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigungen etc.). Auffällig ist die Entwicklung der Erwerbslosigkeit in der Westschweiz und im Tessin nach der Rezession von 2009. Die Abbildung deutet auf eine relativ deutliche Verschlechterung der Situation im Vergleich zum

<sup>50</sup> Da die Erwerbslosenstatistik auf Basis einer Stichprobenerhebung beruht und auf die Gesamtpopulation hochgerechnet wird, unterliegen die Erwerbslosenquoten insbesondere für kleinere Bevölkerungsgruppen statistischer Unschärfe. Die Erwerbslosenquote für das Tessin wird deshalb hier nicht separat ausgewiesen.

gesamtschweizerischen Durchschnitt hin, welche im Verlauf der registrierten Arbeitslosigkeit so nicht zum Ausdruck kommt<sup>51</sup>.

Inwieweit dahinter Auswirkungen der Zuwanderung stecken könnten, lässt sich auf der Grundlage dieser Datenreihen nicht beurteilen. Hierzu müssten detailliertere Analysen mit aktuellsten Daten durchgeführt werden. Eine wichtige Rolle könnten bspw. auch Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur spielen.<sup>52</sup>

Abbildung 4.22: Erwerbslosenquoten nach Sprachregionen, 2002-2013, jeweils im 2. Quartal (in %)



### Arbeitslosigkeit in Grenzregionen

Wie eine Studie im Auftrag des SECO über die regionalen Unterschiede der Arbeitslosigkeit früher gezeigt hat, erschwert ein hoher Anteil von Grenzgängerbeschäftigten für die Einheimischen die Arbeitssuche (Flückiger et al., 2007). Diese Feststellung wird im Rahmen der Messung der Wirkung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV bestätigt: Seit 2006 kann statistisch nachgewiesen werden, dass ein höherer Anteil Grenzgänger an der erwerbstätigen Wohnbevölkerung der RAV-Region zu einer längeren Dauer der Stellensuche führt<sup>53</sup>. Generell ist zu sagen, dass neben der Migration verschiedene weitere Faktoren die regionale Arbeitsmarktentwicklung beeinflussen, wobei sich ein Teil des Unterschieds zwischen den Sprachregionen nicht durch beobachtbare Faktoren erklären lässt

<sup>51</sup> Ein möglicher Grund für die unterschiedliche Entwicklung könnte in der Revision des AVIG liegen, deren Leistungskürzungen sich in der Westschweiz und im Tessin stärker auf die Zahl der registrierten Arbeitslosigkeit ausgewirkt haben dürften.

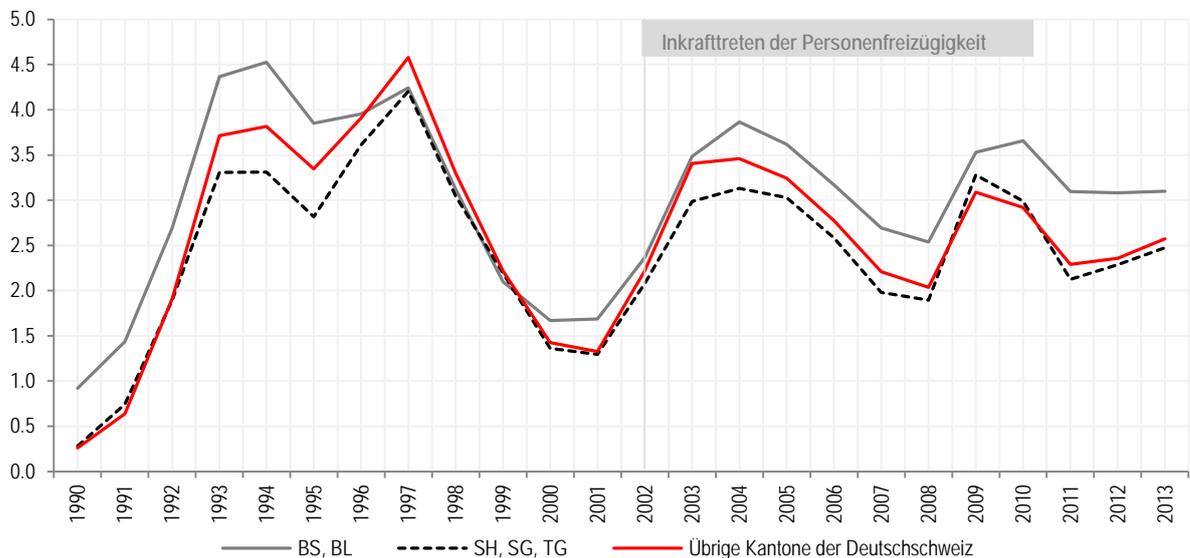
<sup>52</sup> Im Rahmen der bislang detailliertesten Studie zu möglichen Verdrängungseffekten konnten Daten erst bis 2010 einbezogen werden. Die Informationen zur Arbeitslosigkeit wurden - auf Grund des notwendigen Detaillierungsgrades - zudem aus den Registern der ALV gezogen. In diesen Daten zeigt sich deskriptiv keine Verschlechterung der Situation.

<sup>53</sup> Die Grenzgängervariable ist eine von fünf Variablen, die im Rahmen der jährlichen Messung der Wirkung der RAV durch das SECO als nicht beeinflussbar gelten (exogene Faktoren). Diese fünf Variablen erklären rund drei Viertel der Unterschiede in der Dauer der Stellensuche zwischen den RAV.

und auf „kulturelle“ Unterschiede zurückzuführen sein könnte (vgl. Brügger, Lalive und Zweimüller, 2007).

Im Folgenden wird die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Grenzkantonen genauer betrachtet. Auf Grund der Unterschiede in der Höhe der strukturellen Arbeitslosigkeit zwischen den Sprachregionen ist es sinnvoll, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen getrennt für die Deutschschweiz und die lateinische Schweiz zu untersuchen. Abbildung 4.23 vergleicht die Entwicklung der Arbeitslosenquoten der Grenzkantone (beide Basel in der Nordwestschweiz sowie die Kantone Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau in der Ostschweiz) mit den übrigen Kantonen der Deutschschweiz seit 1990.

Abbildung 4.23: Arbeitslosenquoten Grenzkantone der Deutschschweiz 1990-2013 (in %)



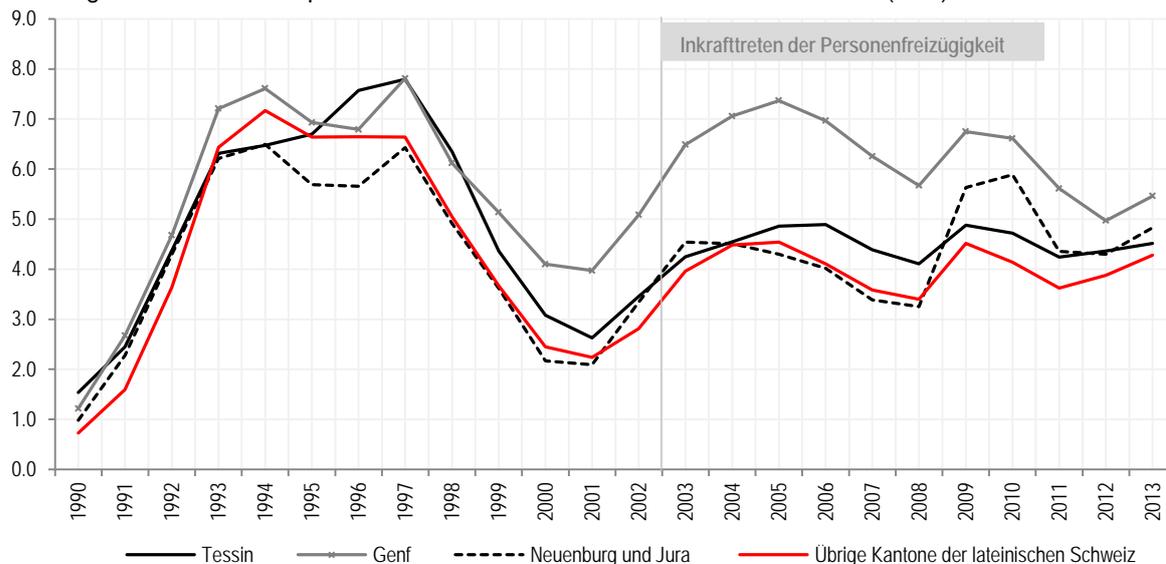
Quelle: SECO

Die Kantone Basel-Land und Basel-Stadt hatten vor allem in der ersten Hälfte der neunziger Jahren relativ zu den übrigen Deutschschweizer Kantonen im Durchschnitt deutlich höhere Arbeitslosenquoten zu verzeichnen. Nach einer Konvergenz der Quoten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nahm mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit die Differenz erneut zu. Zwischen 2002 und 2013 lag die Arbeitslosenquote beider Basel im Durchschnitt 0.5 Prozentpunkte über den Nicht-Grenzkantonen. Weiter fällt auf, dass die wirtschaftliche Erholung nach der Rezession von 2009 hier mit Verzögerung eingesetzt hat und der Rückgang der Arbeitslosigkeit im Verhältnis zu den Nicht-Grenzkantonen verhaltener ausfiel.

In den Grenzkantonen der Ostschweiz lag die Arbeitslosenquote vor Inkrafttreten des FZA (1990-2001) im Durchschnitt um 0.2 Prozentpunkte tiefer als in den Nicht-Grenzkantonen. Trotz eines vergleichsweise markanten Anstiegs der Arbeitslosigkeit in der Ostschweiz während der Rezession im Jahr 2009 lag die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Jahre 2002-2013 nach wie vor um 0.15 Prozentpunkte tiefer als diejenige in den Nicht-Grenzkantonen.

In Abbildung 4.24 ist der entsprechende Vergleich für die lateinische Schweiz aufgezeigt. Daraus ist ersichtlich, dass Genf über den ganzen Beobachtungszeitraum hinweg eine deutlich höhere Arbeitslosenquote als die übrigen Kantone der lateinischen Schweiz aufweist. Lag die Quote zwischen 1990 und 2001 durchschnittlich 0.95 Prozentpunkte über jener der Nicht-Grenzkantone, vergrösserte sich diese Differenz nach Inkrafttreten des FZA (2002-2013) auf durchschnittlich 2.25 Prozentpunkte<sup>54</sup>.

Abbildung 4.24: Arbeitslosenquoten Grenzkantone Lateinische Schweiz 1990-2013 (in %)



Quelle: SECO

Verschlechtert hat sich die Situation relativ gesehen auch für die Kantone Neuenburg und Jura, welche im Zuge der Rezession von 2009 einen besonders deutlichen Anstieg der Arbeitslosenquote zu verzeichnen hatten. In den Jahren 1990-2001 lag die Arbeitslosenquote im Durchschnitt 0.17 Prozentpunkte tiefer als die Quote der Nicht-Grenzkantone, in den Jahren 2002-2013 lag sie um 0.42 Prozentpunkte darüber.

Eine leichte relative Verbesserung der Situation war demgegenüber im Kanton Tessin zu verzeichnen. Die Arbeitslosenquote lag hier vor Inkrafttreten des FZA (1990-2001) im Durchschnitt um 0.56 Prozentpunkte über derjenigen der Nicht-Grenzkantone. Diese Differenz verringerte sich zwischen 2002 und 2013 auf 0.49 Prozentpunkte. Wie vorgängig gezeigt, entwickelten sich die Zahlen der registrierten Arbeitslosigkeit und der Erwerbslosigkeit nach internationalen Definitionen in der Westschweiz und im Tessin nicht parallel. Diese Feststellung trifft auch auf den Kanton Tessin zu: Während im Kanton Tessin 2012 und 2013 gemäss SECO lediglich ein leichter Anstieg der Arbeitslosenquote zu verzeichnen war, stieg die Erwerbslosenquote von 2011 und 2012 von 6.0% auf 7.0% und erreichte damit den höchsten Wert aller sieben Grossregionen in der Schweiz.

<sup>54</sup> In den letzten Jahren näherte sich die Arbeitslosenquote des Kantons Genf dem Schweizer Durchschnitt an. Diese Entwicklung war allerdings stark dadurch getrieben, dass die vormals strikten Bedingungen zur Registrierung von Sozialhilfebezüglern beim RAV gelockert wurden.

Insgesamt hat sich die Arbeitslosigkeit in den Grenzkantonen über die Zeit relativ zu den zentralen Landesteilen mit weniger Grenzgängerbeschäftigung vor allem in der Westschweiz merklich erhöht. Die Kantone Genf sowie Neuenburg und Jura hatten mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum der Grenzgängerbeschäftigung von 7.0% bzw. 6.8% seit 2002 auch ein überdurchschnittliches Grenzgängerwachstum zu verzeichnen.

Auch im Kanton Tessin wuchs die Grenzgängerbeschäftigung in der Periode 2002-2013 mit 5.7% pro Jahr sehr stark an. Hier fiel der relative Anstieg der Arbeitslosenquote jedoch vergleichsweise moderat aus. Ein relativer Anstieg war allerdings im Tessin bei der Erwerbslosigkeit nach internationalen Definitionen zu verzeichnen, welche auch Personen umfasst, die sich nicht beim RAV zur Stellensuche melden. Stärker stieg die Arbeitslosigkeit relativ zu Nicht-Grenzkantonen in Basel-Land und Basel-Stadt, welche mit einem Wachstum von jährlich 1.2% allerdings einen relativ geringen Zuwachs an Grenzgängern verzeichneten. In den Grenzkantonen der Ostschweiz (Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau), wo die Grenzgängerbeschäftigung in den letzten zehn Jahren um 2.9% jährlich zulegte, blieb die Arbeitsmarktsituation relativ zu nicht Grenzgängerregionen der Deutschschweiz praktisch konstant.

### **4.3 Lohnentwicklung in der Schweiz seit Inkrafttreten des FZA**

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Frage, inwieweit die Lohnentwicklung in der Schweiz durch das FZA beeinflusst wurde. Neben der allgemeinen Lohnentwicklung interessieren vor allem auch spezielle Entwicklungen nach Branchen und Regionen, Lohneffekte für spezifische Qualifikationsgruppen sowie Lohnveränderungen am unteren Ende der Lohnverteilung, wo die flankierenden Massnahmen seit Mitte 2004 eine Erosion der Löhne verhindern sollen.

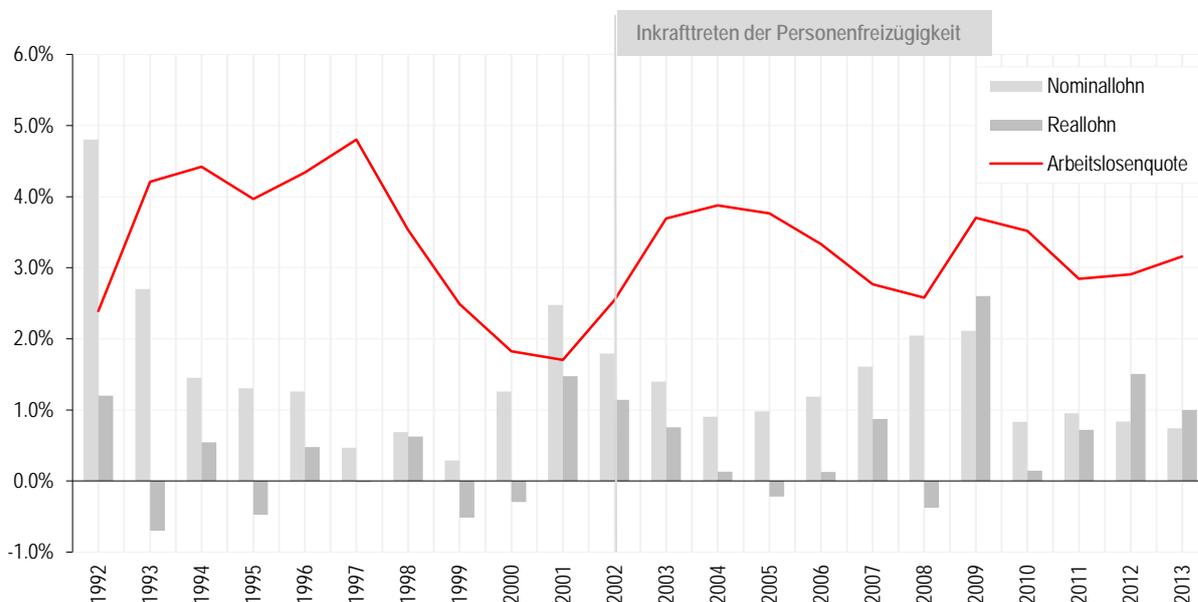
#### **4.3.1 Allgemeine Lohnentwicklung**

Gemäss Lohnindex des BFS stiegen die Nominallöhne zwischen 2002 und 2013 um durchschnittlich 1.3% und die Reallöhne um 0.7% pro Jahr. Wie die Gegenüberstellung des Lohnindex mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Abbildung 4.25 zeigt, folgte die Nominallohnentwicklung einem typischen konjunkturellen Muster. In Phasen tiefer Arbeitslosigkeit waren stärkere Wachstumsraten bei den Nominallöhnen zu verzeichnen. Weil Lohnanpassungen in der Regel mit leichter Verzögerung erfolgten und die Konsumteuerung - vor allem auf Grund der Rohstoffpreise - teilweise stark schwankte, war die Beziehung zwischen der Reallohnentwicklung und der Konjunktur weniger eng<sup>55</sup>. Im Jahr 2013 stiegen die Nominallöhne in der Schweiz um 0.7% und damit marginal schwächer als in den beiden Vorjahren. Diese Entwicklung ist konsistent mit einer leicht steigenden Arbeitslosenquote. Real wuchsen die Löhne auf Grund einer leicht negativen Teuerungsrate um 1.0% und damit leicht stärker als im langjährigen Durchschnitt.

---

<sup>55</sup> Im Jahr 2008 betrug die Jahresteuierung 2.4%, im Jahr 2009 dagegen -0.5%.

Abbildung 4.25: Entwicklung von Nominal- / Reallöhnen und Arbeitslosenquote, 1992-2013



Quelle: BFS, SECO

Gemessen am Lohnindex des BFS, fiel das Reallohnwachstum in den Jahren 1982-1991 mit durchschnittlich 1.0% höher aus, als in den zwei Jahrzehnten danach. Ausgesprochen schwach entwickelten sich die Reallohne zwischen 1992 und 2001, mit 0.2% pro Jahr. Die 1990er Jahre waren in der Schweiz durch eine lange Stagnationsphase mit hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. In den zwölf Jahren nach Inkrafttreten des FZA fiel das Reallohnwachstum mit durchschnittlich 0.7% pro Jahr wieder etwas höher aus. Auch in dieser Phase waren zwei Konjunkturerinbrüche zu verzeichnen, welche sich auf die (registrierte) Arbeitslosigkeit allerdings etwas weniger stark auswirkten als in den 90er Jahren.

Tabelle 4.4: Langfristige Lohnentwicklung, nominal und real

	1982-1991	1992-2001	2002-2013
<b>Nominallohn</b>	4.3%	1.7%	<b>1.3%</b>
<b>Konsumentenpreise</b>	3.3%	1.4%	<b>0.6%</b>
<b>Reallohn</b>	1.0%	0.2%	<b>0.7%</b>

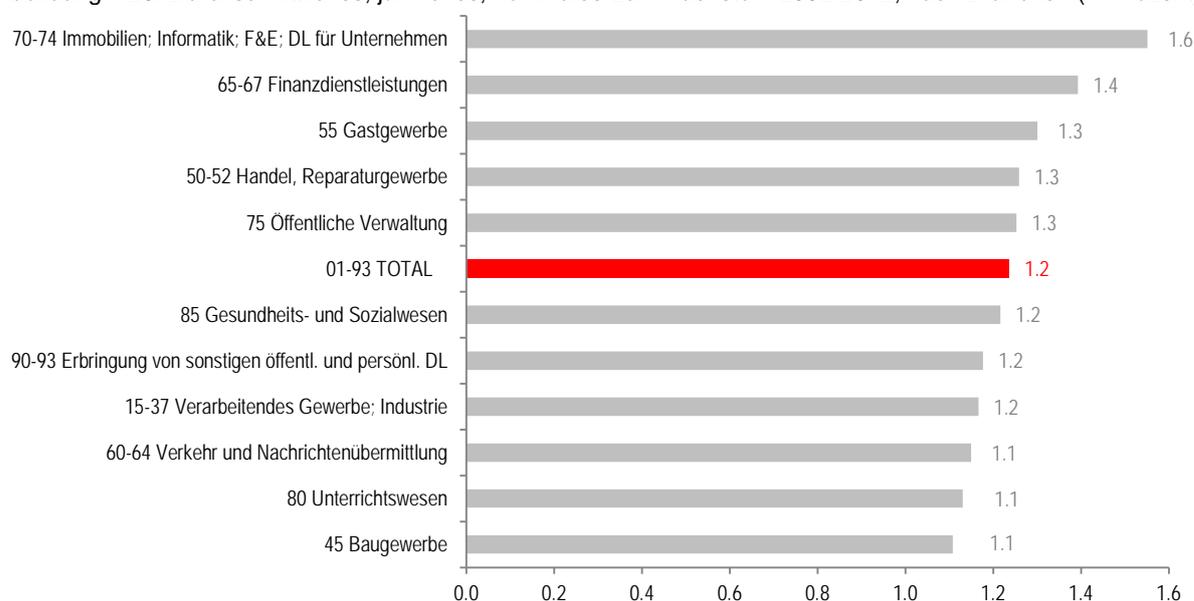
Quelle: BFS

Bei der Interpretation der langfristigen Entwicklung ist zu beachten, dass der Lohnindex - im Unterschied etwa zur Lohnstrukturerhebung - von Veränderungen in der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung abstrahiert.

### 4.3.2 Lohnentwicklung nach Branchen

In Abbildung 4.26 ist das durchschnittliche, jährliche nominale Lohnwachstum der Jahre 2002-2013 nach Branchen wiedergegeben<sup>56</sup>. Unternehmensdienstleistungen und Finanzdienstleistungen<sup>57</sup> verzeichneten mit 1.6% respektive 1.4% jährlichem Nominallohnwachstum den stärksten Zuwachs, gefolgt vom Gastgewerbe, dem Handel sowie der öffentlichen Verwaltung mit je 1.3%. Im Gesundheits- und Sozialwesen, im Bereich der sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen sowie im verarbeitenden Gewerbe und in der Industrie wuchsen die Löhne um je 1.2% pro Jahr, und damit minim schwächer als die Löhne im Durchschnitt insgesamt. Ebenfalls leicht unterdurchschnittlich entwickelten sich die Löhne im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung, im Unterrichtswesen sowie im Baugewerbe mit je 1.1% pro Jahr.

Abbildung 4.26: Durchschnittliches, jährliches, nominales Lohnwachstum 2002-2012, nach Branchen (in Prozent)



Quelle: BFS (Lohnindex)

Wie in der Analyse der Zuwanderung vorgängig gezeigt wurde, verteilte sich die Zuwanderung aus dem EU-Raum in den letzten Jahren relativ breit auf die verschiedenen Branchen. Gleichzeitig sind die Unterschiede in der Lohnentwicklung zwischen den Branchen über alles gesehen recht gering. Entsprechend schwierig ist es, auf Grund von Branchenentwicklungen Rückschlüsse auf allfällige Effekte der Personenfreizügigkeit zu ziehen. Dass die Zuwanderung im Baugewerbe und in der verarbeitenden Industrie, welche ein unterdurchschnittliches Lohnwachstum aufwiesen, zu einer gewissen Lohtdämpfung geführt haben könnte, ist nicht ganz auszuschliessen. In beiden Bereichen erhöhte

<sup>56</sup> Die Entwicklung 2010-2013 gemäss NOGA 2008 wurde näherungsweise auf die NOGA 2002 umgeschlüsselt. Die Entwicklung in den Branchen 70-74 wurde dabei durch die Wirtschaftsabschnitte H, JA und JB und jene der Branchen 60-64 in den Wirtschaftsschnitten JC, M und N angenähert.

<sup>57</sup> Der Lohnindex beinhaltet keine Bonuszahlungen. Aus diesem Grund dürfte das effektive Lohnwachstum im Finanzdienstleistungsbereich unterschätzt sein.

sich die Konkurrenz durch Zuwanderer aus dem Ausland nicht nur über die Zuwanderung sondern auch durch eine - je nach Region durchaus bedeutende - Zunahme grenzüberschreitender Dienstleistungserbringer (Entsendungen) oder durch bedeutende Zunahmen der Grenzgängerbeschäftigung - teilweise auch im Bereich tieferer Qualifikationen. Andere Faktoren wie bspw. ein starker internationaler Wettbewerb auf den Absatzmärkten in der Industrie oder die scharfe Rezession von 2009 in der Exportindustrie kommen als mögliche Ursache jedoch ebenfalls in Frage. Andererseits verzeichneten die Branchen der Unternehmens- und Finanzdienstleistungen gleichzeitig ein überdurchschnittliches Lohnwachstum und auch eine signifikante Erhöhung des Anteils von Erwerbstätigen aus dem EU/EFTA-Raum (vgl. Abbildung 4.11).

### 4.3.3 Lohnentwicklung nach Ausbildungsniveau

Die wichtigste Quelle zur Untersuchung der Lohnentwicklung und der Lohnverteilung nach individuellen Merkmalen ist für die Schweiz die Lohnstrukturerhebung (LSE). Bei Redaktion dieses Berichts liegen aktuellste Daten für das Jahr 2012 erst in Form von Standardtabellen für den privaten Sektor vor. Aus diesem Grund können im vorliegenden Bericht erst vorläufige, deskriptive Ergebnisse über die jüngsten Entwicklungen präsentiert werden.

In Tabelle 4.5 ist die mittlere jährliche Nominallohnentwicklung in der Privatwirtschaft über den Zeitraum 2002-2012 nach verschiedenen Ausbildungsniveaus wiedergegeben<sup>58</sup>. Mit durchschnittlichen jährlichen Lohnzuwächsen von 0.8% bis 1.2% war die Lohnentwicklung über alle Kategorien hinweg vergleichsweise ausgewogen. Etwas schwächer als in den anderen Gruppen fiel das Lohnwachstum bei Erwerbstätigen mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss oder solchen mit abgeschlossener Berufsausbildung aus. Vor allem auf der Tertiärstufe könnte dabei die Zuwanderung der letzten Jahre einen gewissen Dämpfungseffekt gehabt haben, denn die kräftig wachsende Nachfrage nach höheren Qualifikationen hätte eher eine stärkere Lohnentwicklung erwarten lassen (vgl. hierzu auch die Resultate der empirischen Studien in Kapitel 4.4.4). Leicht stärker als in den übrigen Ausbildungsstufen fiel das Lohnwachstum mit jährlichen 1.2% bei Personen mit einem Abschluss einer höheren Berufsausbildung oder einer höheren Fachschule (sog. Tertiär B) aus. Vor allem bei Personen mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss fiel die Lohnentwicklung in der unteren Hälfte der Lohnverteilung (25%-Quantil) spürbar schwächer aus als in der oberen Hälfte (75%-Quantil). Innerhalb der übrigen Ausbildungsklassen war die Lohnentwicklung über die Lohnverteilung hinweg ziemlich ausgewogen, mit teilweise leicht schwächerer Entwicklung im unteren Bereich (bei einfacheren Tätigkeiten) und teilweise leicht erhöhtem Wachstum im oberen Bereich (bei anspruchsvolleren Tätigkeiten). Dieses Muster zeigt sich auch in der Lohnentwicklung der Privatwirtschaft insgesamt: Während der Medianlohn um

---

<sup>58</sup> Die Lohnentwicklung für Personen mit Lehrerseminar oder Matura sind nicht wiedergegeben, da diese Kategorien wenig aussagekräftig sind. Lehrkräfte werden heute an Pädagogischen Hochschulen (PHs) oder Universitäten ausgebildet und sind zudem mehrheitlich im öffentlichen Sektor tätig.

1.3% zulegen, wuchs der Lohn im 25%-Quantil um 1.1% und jener im 75%-Quantil um 1.6% pro Jahr<sup>59</sup>.

Tabelle 4.5: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes sowie des 25% und des 75%-Quantils<sup>60</sup> nach Ausbildungsniveau, 2002 - 2012, (privater Sektor).

	25% Quantil	Median	75% Quantil
Universitäre Hochschule (UNI, ETH)	0.4%	<b>0.9%</b>	1.4%
Fachhochschule (FH), PH	0.5%	<b>0.8%</b>	1.1%
Höhere Berufsausbildung, Fachschule	1.2%	<b>1.2%</b>	1.4%
Abgeschlossene Berufsausbildung	0.8%	<b>0.9%</b>	1.0%
Unternehmensinterne Ausbildung	1.0%	<b>1.0%</b>	1.1%
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	0.9%	<b>1.1%</b>	1.3%
<b>TOTAL</b>	<b>1.1%</b>	<b>1.3%</b>	<b>1.6%</b>

Quellen: BFS (LSE), eigene Auswertungen für 2002

Eine genauere Beurteilung der jüngsten Entwicklung in der Lohnverteilung wird jedoch erst auf der Basis des vollständigen Datensatzes der Lohnstrukturerhebung 2012 möglich sein, welcher neben der Privatwirtschaft auch den in den letzten Jahren stark gewachsenen öffentlichen Sektor mit einbezieht. Analysen auf der Grundlage der vollständigen Datensätze hatten bis ins Jahr 2010 bspw. keine Hinweise für eine langsamere Lohnentwicklung im unteren Bereich der Lohnverteilung gegeben.

#### 4.3.4 Lohnhöhe und -entwicklung nach Aufenthaltsstatus

Der Medianlohn von ausländischen Erwerbstätigen mit B- und L-Bewilligungen in der Privatwirtschaft ist im Zeitraum 2002-2012 mit durchschnittlich 1.5% deutlich stärker gewachsen als jener von Schweizerinnen und Schweizern mit 0.9%. Damit fand eine graduelle Annäherung in den Lohnniveaus statt. 2012 lag der Medianlohn von Schweizerinnen und Schweizern bei 6'369 Franken und damit um 4% über Medianlohn aller Arbeitnehmenden von 6'118 Franken. Der Medianlohn von Personen mit L-Bewilligung lag dennoch um 24% und jener von Personen mit B-Bewilligungen um 9% unter dem Wert für das Total. Etwas geringer sind die negativen Abweichungen für niedergelassene Ausländer/innen mit 7% und Grenzgänger/innen mit 4%, wobei hier auch die Angleichung zum Lohnniveau von Schweizer/innen in den letzten Jahren langsamer verlief.

<sup>59</sup> Die Tatsache, dass die Löhne im Total stärker gewachsen sind als innerhalb der einzelnen Ausbildungsklassen hat damit zu tun, dass ein Teil des totalen Lohnzuwachses auf die wachsenden Anteile an höher qualifizierten Arbeitskräften zurückzuführen war.

<sup>60</sup> Der Median oder Zentralwert bezeichnet den Wert in einer Lohnverteilung, welchen je die Hälfte der betrachteten Gruppe unter- respektive überschreiten. Das 25% resp. 75% Quantil bezeichnet den Lohnwert, welcher durch 25% respektive 75% der Arbeitnehmenden unterschritten wird. Diese Werte geben Auskunft über die Lohnentwicklung in der unteren respektive oberen Hälfte der Lohnverteilung innerhalb eines Ausbildungsniveaus. <sup>61</sup> Als Indikator wurde hier die Zunahme des Anteils an Erwerbstätigen mit L-, B- und G-Bewilligungen gemäss LSE zwischen 2002 und 2010 herangezogen.

Tabelle 4.6: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes 2002-2012 und Medianlohn 2012 nach Aufenthaltsstatus, (privater Sektor).

	Wachstum p.a. 2002-2012	Medianlohn 2012	Rel. Differenz zum Total 2012
Schweizer/innen	0.9%	6'369	+ 4%
Kurzaufenthalter/innen (Kat. L)	1.5%	4'672	-24%
Aufenthalter/innen (Kat. B)	1.5%	5'552	- 9%
Niedergelassene (Kat. C)	1.3%	5'671	- 7%
Grenzgänger/innen (Kat. G)	1.0%	5'896	- 4%
Andere Ausländer/innen	0.0%	4'125	-33%
<b>TOTAL</b>	<b>1.1%</b>	<b>6'118</b>	<b>0%</b>

Quellen: BFS (LSE), eigene Auswertungen für 2002

Hinter der Annäherung der Lohnniveaus von Aufenthalt mit L- und B-Bewilligungen relativ zu den Schweizerinnen und Schweizern dürften in erster Linie eine höhere Qualifikation von kürzlich zugewanderten Personen stecken. Es ist bekannt, dass diese Verschiebungen bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern weniger stark ausgeprägt sind. Dies könnte denn auch erklären, warum das Lohnwachstum mit +1.0% hier nur marginal stärker ausfiel als bei Schweizerinnen und Schweizern mit 0.9%. In den letzten Jahren dürfte auch die Lohnentwicklung bei Arbeitnehmenden mit einer Niederlassungsbewilligung (C) zunehmend durch die Zuwanderung nach Inkrafttreten des FZA beeinflusst worden sein, da nach einem Aufenthalt von fünf Jahren Niederlassungsbewilligungen erteilt werden können. Dies könnte - neben der fortschreitenden Integration der zweiten und dritten Ausländergenerationen - das leicht überdurchschnittliche Wachstum des Medianlohnes von 1.3% pro Jahr erklären.

Um die genaueren Ursachen der relativen Annäherung in den Lohnniveaus ermitteln zu können, sind noch detailliertere Analysen notwendig, welche unterschiedliche Erklärungsfaktoren explizit berücksichtigen. Um dabei ein komplettes Bild der Lohnentwicklung in der Schweiz zu erhalten werden auch dabei die Daten des öffentlichen Sektors mit einzubeziehen sein.

#### 4.3.5 Lohnentwicklung nach Grossregionen

Im Zusammenhang mit der Zuwanderung stellt sich auch die Frage, inwieweit Regionen mit starker Zuwanderung von Erwerbstätigen oder mit stärkeren Zuwächsen bei der Grenzgängerbeschäftigung allenfalls einen generellen Druck auf die Lohnentwicklung verspürten. Anhand der bislang verfügbaren Daten der Lohnstrukturerhebung 2012 kann die Lohnentwicklung im Privatsektor nach den sieben Grossregionen differenziert betrachtet werden. Überdurchschnittliche Zuwächse bei ausländischen Arbeitskräften<sup>61</sup> waren nach Inkrafttreten des FZA vor allem im Kanton Tessin sowie in der Genferseeregion zu verzeichnen, wo sich eine überdurchschnittliche Zuwanderung mit einer deutlichen Zunah-

<sup>61</sup> Als Indikator wurde hier die Zunahme des Anteils an Erwerbstätigen mit L-, B- und G-Bewilligungen gemäss LSE zwischen 2002 und 2010 herangezogen.

me der Grenzgängerbeschäftigung kumulierte. Ferner war im Kanton Zürich ebenfalls eine überdurchschnittliche Zuwanderung an Arbeitskräften festzustellen.

Wie aus Tabelle 4.6 ersichtlich ist, wuchs der Medianlohn in der Privatwirtschaft im Kanton Zürich zwischen 2002 und 2012 mit jährlich +0.7% am schwächsten. Zusammen mit der Nordwestschweiz blieb Zürich jedoch die Region mit dem höchsten Lohnniveau. Leicht unterdurchschnittlich entwickelten sich der Medianlohn mit 1.1% pro Jahr zudem im Kanton Tessin. Im Gegensatz zu Zürich wies das Tessin 2012 von allen Grossregion das tiefste Lohnniveau auf. In der Genferseeregion, welche ebenfalls eine überdurchschnittliche Zuwanderung verzeichnete, fiel das Wachstum des Medianlohns mit 1.3% wiederum durchschnittlich aus. Deutlich überdurchschnittlich wuchs dagegen der Medianlohn in der Zentralschweiz (+1.5%) und im Espace Mittelland (+1.7%), die beide eher unterdurchschnittliche Zuwächse an ausländischen Arbeitskräften verzeichneten.

In allen Grossregionen fiel der Lohnzuwachs in der unteren Hälfte der Lohnverteilung (25%-Quantil) etwas schwächer und in der oberen Hälfte (75%-Quantil) etwas stärker aus als beim Medianlohn.

Tabelle 4.7: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes sowie des 25% und des 75%-Quantils<sup>62</sup> nach Grossregionen, 2002 - 2012, (privater Sektor)

	25% Quantil	Median	75% Quantil
Genferseeregion (VD, VS, GE)	1.1%	<b>1.3%</b>	1.7%
Espace Mittelland (BE, FR, SO, NE, JU)	1.5%	<b>1.7%</b>	1.9%
Nordwestschweiz (BS, BL, AG)	1.2%	<b>1.4%</b>	1.9%
Zürich (ZH)	0.4%	<b>0.7%</b>	1.2%
Ostschweiz (GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG)	1.1%	<b>1.2%</b>	1.4%
Zentralschweiz (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG)	1.2%	<b>1.5%</b>	1.9%
Tessin (TI)	1.0%	<b>1.1%</b>	1.4%
<b>TOTAL</b>	<b>1.1%</b>	<b>1.3%</b>	<b>1.6%</b>

Quellen: BFS (LSE), eigene Auswertungen für 2002

Wie frühere Analysen gezeigt haben, sind einfache Vergleiche der regionalen Lohnentwicklung mit einiger Vorsicht zu interpretieren, da zahlreiche Faktoren neben der Zuwanderung die Lohnentwicklung und die Lohnverteilung mit beeinflussen. Zudem sollte zur Identifikation allfälliger Zuwanderungseffekte eine feinere regionale Differenzierung vorgenommen werden. Solche Analysen sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Die vollständigen Daten der Lohnstrukturhebung 2012 werden voraussichtlich ab Sommer 2014 zur Verfügung stehen.

<sup>62</sup> Der Median oder Zentralwert bezeichnet den Wert in einer Lohnverteilung, welchen je die Hälfte der betrachteten Gruppe unter- respektive überschreiten. Das 25% resp. 75% Quantil bezeichnet den Lohnwert, welcher durch 25% respektive 75% der Arbeitnehmenden unterschritten wird. Diese Werte geben Auskunft über die Lohnentwicklung in der unteren respektive oberen Hälfte der Lohnverteilung innerhalb eines Ausbildungsniveaus.

### **4.3.6 Erfahrungen der Vollzugsorgane der flankierenden Massnahmen**

Mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten sind am 1. Juni 2004 die flankierenden Massnahmen (FlaM) eingeführt worden, die den in- und ausländischen Arbeitnehmenden auf dem Schweizer Arbeitsmarkt Schutz vor missbräuchlichen Verstössen gegen die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen bieten sollen. Die flankierenden Massnahmen umfassen im Wesentlichen die folgenden Regelungen: Das Entsendegesetz (EntsG) verpflichtet ausländische Arbeitgeber, die Arbeitnehmende im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung von minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss den entsprechenden schweizerischen Vorschriften. Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV), die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen leichter allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Massnahme gilt sowohl für in- wie auch für ausländische Betriebe.

In Branchen, in denen es keine GAV gibt, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinne von Artikel 360a des Obligationenrechts erlassen werden. Diese Massnahme gilt sowohl für inländische Betriebe als auch für Entsendebetriebe.

Mit der Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurden verschiedene Akteure betraut. In Branchen ohne einen allgemeinverbindlich erklärten GAV überwachen die tripartiten Kommissionen den Arbeitsmarkt, in Branchen allgemeinverbindlich erklärten GAV kontrollieren die paritätischen Kommissionen deren Einhaltung. Es herrscht damit ein Vollzugsdualismus. Die in den Kantonen und auf Bundesebene eingesetzten tripartiten Kommissionen (TPK), jeweils mit Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften, beobachten den Arbeitsmarkt, kontrollieren die Einhaltung von zwingenden NAV, melden Verstösse an die kantonalen Vollzugsbehörden und können Massnahmen wie den Erlass eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV beantragen. Die paritätischen Kommissionen (PK), die mit der Durchsetzung des allgemeinverbindlich erklärten GAV betraut sind, kontrollieren die Einhaltung der Bestimmung des GAV bei Schweizer Betrieben. Ihnen überträgt das Entsendegesetz zusätzlich die Kontrolle der Einhaltung des GAV durch Entsendebetriebe. Stellen die paritätischen Kommissionen Verstösse fest, sind sie zur Meldung an die für die Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) publiziert jährlich einen Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen<sup>63</sup>, der insbesondere Auskunft gibt über den Umfang der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane, die aufgedeckten Verstösse und Unterbietungen der Lohn- und Arbeitsbedingun-

---

<sup>63</sup> Alle Berichte über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen sind abrufbar unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), Rubrik "Dokumentation", "Publikationen und Formulare", "Studien und Berichte", "Arbeit".

gen sowie der daraus resultierenden Sanktionen. Der Jahresbericht 2013 über den Vollzug der flankierenden Massnahmen (FlaM) erschien am 5. Mai 2014. Die Ergebnisse dieses Berichts lassen sich wie folgt zusammenfassen.

#### **Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern**

Die tripartiten Kommissionen haben 2013 bei mehr als 8'300 Schweizer Arbeitgebenden in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag die Einhaltung der üblichen Lohn und Arbeitsbedingungen kontrolliert, was ca. 3.8% sämtlicher schweizerischer Unternehmen ohne ave GAV entspricht. Bei 8% der kontrollierten Betriebe (bzw. bei 7% der kontrollierten Personen) stellten die TPK Unterbietungen der üblichen Löhne fest<sup>64</sup>.

Die paritätischen Kommissionen haben ihrerseits im Jahr 2013 die Einhaltung der ave GAV bei rund 11'400 Schweizer Arbeitgebern geprüft. Bei 25% der kontrollierten Schweizer Arbeitgeber (resp. bei 16% der kontrollierten Arbeitnehmenden) haben die paritätischen Kommissionen einen Verstoss gegen die Mindestlöhne vermutet. Dies stellt einen Anteil von 2,8% aller Schweizer Arbeitgebenden, die einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind, dar (resp. bei 1.1% der unterstellten Arbeitnehmenden).

#### **Kontrollen bei Meldepflichtigen**

Im Jahr 2013 waren 224'176 (+11%) meldepflichtige Personen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt tätig. Fast 50% von ihnen waren Dienstleistungserbringer (entsandte Arbeitnehmende und Selbständige), rund ein Viertel dieser Dienstleistungserbringer waren Selbständige. Die meisten Einsätze der meldepflichtigen Personen sind von kurzer Dauer (durchschnittlich 40 Tage), daher machen sie nur 0,7% des nationalen Beschäftigungsvolumens in Vollzeitäquivalenten aus.

Die tripartiten Kommissionen kontrollierten im Jahr 2013 die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag bei mehr als 4'800 Entsendebetrieben. Zudem haben sie den Status von 3'500 Selbständigen überprüft. Dabei wurden bei 15% der kontrollierten Entsendebetriebe und entsandten Arbeitnehmenden Unterbietungen der üblichen Löhne festgestellt. Im Vergleich zur Gesamtheit des Schweizer Arbeitsmarkts fallen diese Verstösse kaum ins Gewicht, entsprechen sie doch nur etwa 0,3% der in der Schweiz tätigen Unternehmen.

Die paritätischen Kommissionen haben 2013 ihrerseits die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge auf Bundesebene bei rund 6'500 sowie die Einhaltung der kantonalen GAV bei zusätzlichen 1'200 Entsendebetrieben überprüft. Weiter wurde der Status von 3'700 meldepflichtigen Selbständigerwerbstätigen kontrolliert. Die PK meldeten einen Anteil vermuteter Verstösse gegen die in den Gesamtarbeitsverträgen festgelegten Mindestlöhne von 33% der kontrollierten Entsendebe-

---

<sup>64</sup> Hierbei muss beachtet werden, dass die Kontrollen aufgrund eines Verdachts auf Verstoss sowie unter Einbezug von Risikofaktoren und nicht etwa nach dem Zufallsprinzip vorgenommen werden. So stehen etwa die sogenannten Fokusbranchen (hierzu zählen der Personalverleih, das Hotel- und Gastgewerbe sowie der Handel) unter verstärkter Beobachtung. Die Zahlen über die aufgedeckten Verstösse sind deshalb keinesfalls auf die Situation des gesamten Arbeitsmarktes zu übertragen.

triebe und 32% der entsandten Arbeitnehmenden. Rund ein Viertel der vermuteten Verstösse wird von den paritätischen Kommissionen sanktioniert und den Kantonen gemeldet. Die Kantone haben 2013 rund 20% der von den paritätischen Kommissionen gemeldeten Entsendebetriebe administrativ sanktioniert.

### **Schlussfolgerung**

Die aufgedeckten Verstösse gegen die Mindestlöhne aus dem GAV und die gemeldeten Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe und Schweizer Arbeitgebende zeigen, dass die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen weiterhin notwendig ist. Der Jahresbericht zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen zeigt aber auch, dass die Quoten der vermuteten Verstösse und Lohnunterbietungen insgesamt zurückgegangen sind: Sowohl die Kantone als auch die paritätischen Kommissionen stellen einen Rückgang der Verstossquoten fest. Darüber hinaus zeugen der hohe Anteil der erfolgreichen Verständigungsverfahren, die bezahlten Bussen und die tiefen Rückfallquoten davon, dass die Entsendebetriebe und die Schweizer Arbeitgebenden im Allgemeinen bemüht sind, sich korrekt zu verhalten und dass der Vollzug der flankierenden Massnahmen die beabsichtigte Wirkung erzielt. Der Bericht kommt deshalb zum Schluss, dass sich die flankierenden Massnahmen als Instrument gegen unerwünschte Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen bewährt haben.

## **4.4 Empirische Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt**

### **4.4.1 Fragestellungen und Hypothesen**

Wie vorgängig dargelegt wurde, hatte die Einführung der Personenfreizügigkeit einen bedeutenden Einfluss auf das Ausmass und die Zusammensetzung der Zuwanderung von Arbeitskräften in die Schweiz. Eine zentrale Frage ist daher, welche Auswirkungen diese Entwicklungen auf das gesamtwirtschaftliche Niveau der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit sowie der Löhne hatten. Zum zweiten - und damit eng verbunden - stellt sich die Frage, inwieweit die Arbeitsmarktchancen der bereits ansässigen Bevölkerung oder spezifischer Subgruppen als Folge der verstärkten Präsenz zugewanderter Arbeitskräfte beeinflusst wurden.

Die Zuwanderung von Arbeitskräften kann die Arbeitsmarktergebnisse insgesamt, aber auch die relativen Arbeitsmarktchancen der ansässigen Bevölkerung in unterschiedliche Richtungen beeinflussen. Positive Wirkungen gehen von der Zuwanderung dann aus, wenn diese zur ansässigen Erwerbsbevölkerung eine gute Ergänzung darstellt und Unternehmen, dank Zugang zu einem grösseren Fachkräftepool zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, von denen sowohl in- wie auch ausländische Arbeitskräfte profitieren. In diesem Fall besteht zwischen der ansässigen und der zugewanderten Erwerbsbevölkerung eine "komplementäre" Beziehung.

Die Zuwanderung kann sich umgekehrt dann negativ auf die Arbeitsmarktchancen der Ansässigen auswirken, wenn die zugewanderten Arbeitskräfte in direkte Konkurrenz mit diesen treten und gegen-

über der ansässigen Bevölkerung relative Vorteile ausspielen können. Die Ausweitung des Arbeitsangebots kann in diesem Fall zu Verdrängungseffekten oder Lohndruck führen. Zwischen der ansässigen und der zugewanderten Bevölkerung besteht dann eine "substitutive" Beziehung.

Eine weitere wichtige Unterscheidung ist bei der Untersuchung von Arbeitsmarkteffekten des FZA bezogen auf die Fristigkeit zu machen. Eine Regimeänderung wie es der Übergang von einem System mit kontingentierter Zuwanderung zur Personenfreizügigkeit darstellt, kann auf der einen Seite gewisse kurzfristige Auswirkungen haben, welche sich nach Ablauf gewisser Anpassungsprozesse wieder einpendeln. Auf der anderen Seite kann es sein, dass sich gewisse Effekte erst kumulativ über die Jahre identifizieren lassen.

Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Überblick über die bislang verfassten empirischen Studien zu den Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Die Studien basieren auf unterschiedlichen methodischen Ansätzen und Datengrundlagen und beziehen sich auf unterschiedliche Zeiträume.

#### **4.4.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit**

Eine erste Gruppe von Studien hat sich mit der Frage befasst, wie die Zuwanderung nach Inkrafttreten des FZA die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in der Schweiz insgesamt beeinflusst hat. Studien dazu wurden bislang durch die Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH Zürich (Aeppli et al. 2008) und Stalder (2010) erstellt. Beide greifen zur Analyse dieser Fragestellung auf makroökonomische Modelle zurück, welche u.a. auch zur Erstellung von Konjunkturprognosen geeignet sind. Mit diesen Modellen lässt sich aber auch die Wirtschaftsentwicklung in Abhängigkeit verschiedener Zuwanderungsszenarien simulieren und daraus indirekt Erkenntnisse über die Auswirkungen der FZA-Zuwanderung ableiten.

Beide Studien gehen davon aus, dass in den letzten Jahren auch ohne FZA eine bedeutende Zuwanderung in die Schweiz stattgefunden hätte, dass die Zuwanderung aber durch das FZA verstärkt wurde. Stalder ermittelt dabei einen deutlich stärkeren Effekt des FZA auf die Zuwanderung als die KOF. Für die Periode 2002-2008 kommt er auf ein zusätzliches BIP-Wachstum von 0.53 Prozentpunkten und ein zusätzliches Beschäftigungswachstum von 0.46 Prozentpunkten pro Jahr. Die KOF führt einen geringeren Anteil der Zuwanderung auf das FZA zurück. Entsprechend tiefer schätzt sie die Wirkungen mit jährlich 0.16 Prozentpunkten auf das BIP und 0.09 Prozentpunkten auf die Beschäftigung ein. Im Lichte der jüngsten Entwicklungen und der anhaltend hohen Netto-Zuwanderung in den letzten Jahren erscheinen die Schätzungen von Stalder von der Grössenordnung her eher etwas plausibler.

Gemäss Stalder (2008, 2010) führte die Personenfreizügigkeit zu einer generellen Ausweitung des Arbeitsangebots (Wachstum in die Breite), welche einerseits die Arbeitskräfteknappheit verringert und die Beschäftigungsentwicklung begünstigt, gleichzeitig jedoch auch die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt für die ansässige Bevölkerung verschärft hat. Die Simulationsberechnungen von Stalder (2010)

deuten darauf hin, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die vermehrte Zuwanderung verstärkt und der Rückgang im Aufschwung 2005-2008 gehemmt wurde. Während sich die Arbeitslosenquote zwischen dem dritten Quartal 2004 und dem vierten Quartal 2007 effektiv von 3.8% auf 2.6% zurückbildete, wäre sie gemäss Modellsimulation ohne Einführung der Personenfreizügigkeit sogar auf 1.7% gesunken.

In einer aktuellen Studie untersuchten Schmidt und Stalder (2013) auf der Grundlage des gleichen Makromodells die Auswirkungen der Euro-Krise auf die Schweizer Wirtschaft. In diesem Zusammenhang untersuchten sie erneut, welche Rolle die Zuwanderung spielte. Sie kommen dabei zum Schluss, dass die Zuwanderung das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum im Zeitraum 2010-2013 stützt. Da die Zuwanderung allerdings weniger stark auf die Verlangsamung der Wirtschaftsentwicklung reagiert als dies vor Inkrafttreten des FZA noch der Fall war, kommen sie zum Ergebnis, dass die Arbeitslosenquote bedingt durch die Immigration über den beobachteten Zeitraum um rund 0.2 Prozentpunkte stärker angestiegen ist.

Die Untersuchung der KOF, welche durch Aeppli (2010) aufdatiert wurde, identifizierte demgegenüber keine negativen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Arbeitslosigkeit. Dieses positivere Ergebnis ist möglicherweise -aber nicht zwingend- auch eine Folge der "konservativeren" Hypothesen über die kausale Bedeutung des FZA für die stärkere Zuwanderung. Allerdings kommt die KOF in ihrer Untersuchung, welche unterschiedliche methodische Ansätze zur Anwendung bringt, zur Einschätzung, dass zwischen der aus dem EU/EFTA-Raum zugewanderten und der ansässigen Erwerbsbevölkerung ein hohes Mass an Komplementarität besteht.

#### **4.4.3 Auswirkungen der Zuwanderung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verschiedener Arbeitnehmergruppen**

Eine zweite Gruppe von empirischen Untersuchungen setzte sich mit der Frage auseinander, inwieweit die Beschäftigung verschiedener Bevölkerungsgruppen im Inland durch die Zuwanderung beeinflusst wurde. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, inwieweit die bereits ansässige Bevölkerung in einzelnen Teilarbeitsmärkten durch Zuwanderer konkurrenziert und dabei entweder in die Nicht-Erwerbstätigkeit oder die Arbeitslosigkeit verdrängt wurde.

Flückiger et. al (2006) sowie Flückiger und Kempeneers (2012) gelangen in ihren jeweiligen Studien zum Ergebnis, dass zwischen den zugewanderten und den bereits in der Schweiz ansässigen Arbeitskräften eine komplementäre Beziehung besteht. Dies impliziert, dass die zusätzliche Beschäftigung von Zuwanderern bislang nicht auf Kosten der ansässigen Bevölkerung ging.

Andere Studien deuten dagegen darauf hin, dass die stärkere Konkurrenz durch Zuwanderer die Beschäftigungslage einzelner Subgruppen der ansässigen Bevölkerung beeinträchtigt haben könnte. Anzeichen für eine Verdrängung ansässiger Beschäftigter identifizieren etwa Losa et. al. (2011), welche die Beschäftigungsentwicklung zwischen 2001 und 2005 in Regionen in Grenznähe genauer untersuchen. Sie kommen für die erste Phase des FZA bzw. für die Aufhebung des Inländervorrangs im

Juni 2004 zum Schluss, dass der bedeutende Zuwachs der Grenzgängerbeschäftigung in dieser Phase zu einem Rückgang der Beschäftigung bei der ansässigen Bevölkerung geführt hat.

Cueni und Sheldon (2011b) zeigen, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko bei den niedrigqualifizierten ansässigen Ausländern aus Nicht-EU-Staaten sowie zum Teil auch bei niedrigqualifizierten Schweizerinnen und Schweizern als Folge der verstärkten Zuwanderung im Zuge des FZA zugenommen hat. Die niedrigqualifizierten Schweizer/innen hatten gemäss Schätzungen der Autoren über den beobachteten Zeitraum zwischen 2003 und 2009 insbesondere in der Genferseeregion sowie der Ost- und Zentralschweiz Einbussen bei der Stabilität ihrer Beschäftigungsverhältnisse zu verkraften. Für Arbeitnehmer mit hohem und mittlerem Qualifikationsniveau waren hingegen keinerlei statistisch signifikante Verdrängungseffekte festzustellen. Im Unterschied zu den Resultaten von Cueni und Sheldon (2011b) sind laut Lalive, Zweimüller und Favre (2013) auf die Personenfreizügigkeit rückführbare statistisch gesicherte negative Effekte in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit einzig bei hoch qualifizierten Arbeitskräften zu verzeichnen. Die Autoren schätzen, dass die Nettozuwanderung und die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung zwischen 2002 und 2010 die Beschäftigungsquote der in der Schweiz geborenen hochqualifizierten Personen um 0.87 Prozentpunkte vermindert und deren Arbeitslosenquote um 0.36 Prozentpunkte erhöht hat. Die Arbeitsmarktintegration der Hochqualifizierten blieb jedoch trotz der erhöhten Konkurrenz durch Zuwanderer über den gesamten Beobachtungszeitraum deutlich überdurchschnittlich: Die Beschäftigungsquote dieser Gruppe lag über den Zeitraum bei 92.3%, die Arbeitslosenquote bei tiefen 1.6 %. Für andere Arbeitnehmergruppen waren keine statistisch signifikanten Verdrängungseffekte feststellbar und auch die erhebliche Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung hat gemäss den Schätzungen der Autoren nicht zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit oder einer Abnahme der Beschäftigung geführt.

Die Resultate von Basten und Siegenthaler (2013) deuten darauf hin, dass die Einwanderung die Arbeitslosigkeit der Einheimischen sogar insgesamt reduziert und die Beschäftigung erhöht hat. Die nach Berufshauptgruppen und Altersklasse differenzierte Analyse zeigt, dass Hochqualifizierte und junge Arbeitnehmer vor allem von positiven Effekten der Zuwanderung auf die Beschäftigung und Niedrigqualifizierte sowie ältere Arbeitnehmer von positiven Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit profitierten. Die Studie zeigt allerdings auch, dass die positiven Effekte in der Zeit nach 2007 weniger ausgeprägt waren als in den Jahren zuvor, als noch nicht die unbeschränkte Personenfreizügigkeit galt. Weiter finden die Autoren Anzeichen dafür, dass ältere hochqualifizierte Arbeitnehmer zum Teil durch jüngere konkurrenziert und dadurch die positiven Effekte für diese Arbeitnehmergruppe gedämpft wurden.

#### **4.4.4 Auswirkungen der Zuwanderung auf die allgemeine Lohnentwicklung**

Aus der deskriptiven Analyse der allgemeinen Lohnentwicklung in Kapitel 4.4.3 ist unmittelbar kein negativer Effekt der Personenfreizügigkeit auf das Lohnwachstum zu erkennen. Gleichwohl ist denkbar, dass die Lohnentwicklung bei Inkrafttreten des FZA gedämpft wurde, indem die Erleichterungen

bei der Rekrutierung von Arbeitskräften im EU-Raum einer Verknappung des Arbeitsangebots entgegenwirkte.

Zu diesem Schluss kommt u.a. Stalder (2008, 2010) in seinen Analysen der makroökonomischen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit. Für die Periode von 2002-2008 geht er davon aus, dass das Reallohnwachstum wegen des Freizügigkeitsabkommens und der dadurch verstärkten Zuwanderung um 0.25% pro Jahr gedämpft wurde. Der leichtere Zugang zu Arbeitskräften hat dazu geführt, dass weniger Engpässe bei der Rekrutierung von Arbeitskräften entstanden. Als Konsequenz daraus bildete sich die Arbeitslosigkeit in der Hochkonjunkturphase 2005-2008 weniger stark zurück und der Lohnanstieg wurde entsprechend gedämpft.

Die Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH identifiziert ihrerseits sowohl lohndämpfende wie auch lohnsteigernde Effekte der Personenfreizügigkeit (Aeppli et al. 2008). Aeppli (2010) schliesst in einer aufdatierten Version der Studie aufgrund verschiedener, uneinheitlicher empirischer Befunde nicht aus, dass einzelne Gruppen von Arbeitnehmenden einem Lohndruck ausgesetzt gewesen sein könnten.

#### **4.4.5 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten**

Inzwischen liegen eine Reihe ökonometrischer Untersuchungen vor, welche die Lohnwirkungen der Zuwanderung auf mikroökonomischer Ebene, differenziert für verschiedene Arbeitnehmergruppen betrachten. Gerfin und Kaiser (2010) teilen das Erwerbspersonenpotenzial nach Ausbildungsniveau und Berufserfahrung in verschiedene Arbeitsmarktsegmente und schätzen auf Basis eines Strukturmodells und Daten der SAKE den Lohneffekt der Einwanderung innerhalb dieser Segmente im Zeitraum 2002-2008. Sie kommen zum Ergebnis, dass die Zuwanderung die Reallohnentwicklung von Schweizerinnen und Schweizern insgesamt um 0.5 Prozentpunkte, jene von Ausländerinnen und Ausländern um 2.6 Prozentpunkte gedämpft hat. Die mehrheitlich hoch qualifizierte Zuwanderung hat sich dabei leicht positiv auf die Löhne der gering- und mittelqualifizierten Arbeitskräfte, jedoch deutlich dämpfend auf die Lohnentwicklung der hoch qualifizierten Arbeitskräfte ausgewirkt. Die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit dürfte also gemäss diesen Resultaten dazu beigetragen haben, die Tendenz wachsender Ungleichheiten zwischen gering und hochqualifizierten Arbeitskräften zu bremsen<sup>65</sup>. Die Tatsache, dass die Wirkung bei den ansässigen ausländischen Arbeitskräften deutlich höher ausfiel, deutet darauf hin, dass zuwandernde Arbeitskräfte in erster Linie mit Ihresgleichen konkurrieren. Im Unterschied zu Gerfin und Kaiser (2010) schätzen Cueni und Sheldon (2011b) die Auswirkungen der Zuwanderung mittels eines direkten Regressionsansatzes.. Mit dieser Methode wird

---

<sup>65</sup> Die Ergebnisse beziehen sich nur auf die isolierten Effekte der Zuwanderung und nicht auf die insgesamt resultierende Lohnentwicklung. D.h. die Löhne von hoch qualifizierten Arbeitskräften wuchsen im Zeitraum 2002-2008 trotz dämpfender Wirkung der Zuwanderung stärker als jene von tief und mittel qualifizierten Arbeitskräften, weil die Nachfrage nach höheren Qualifikationen stets stärker wuchs.

der Lohn eines Individuums direkt in Abhängigkeit des Ausländeranteils in dessen Arbeitsmarktsegment modelliert. Kontrollvariablen fangen dabei die beobachteten Unterschiede zwischen den einzelnen Personen und deren Arbeitsmarktsegmenten auf, wodurch sich der isolierte Effekt der Zuwanderung auf die Löhne merkmalsgleicher Individuen bestimmen lässt. Die Autoren verwenden Daten der SAKE für die Jahre 2003 bis 2009. Die Resultate deuten darauf hin, dass Schweizer/innen über den beobachteten Zeitraum im Mittel leicht von der FZA-Zuwanderung profitierten: Gemäss Schätzungen der Autoren stieg ihr Lohn zwischen 2003 und 2009 aufgrund der Zuwanderung um rund 2%. Die stärksten positiven Effekte wurden bei Hochqualifizierten gefunden. Anzeichen von Lohneinbussen finden sich dagegen bei niedrigqualifizierten ansässigen Ausländern aus Nicht-EU17/EFTA-Staaten. Die Autoren schliessen hieraus, dass zwischen hochqualifizierten Inländern und Immigranten eine komplementäre Beziehung besteht, während niedrigqualifizierte Ausländer zu den bereits Ansässigen in Konkurrenz treten. Für die Jahre 2004-2008 haben Henneberger und Ziegler (2011) untersucht, inwieweit sich Einstiegsgehälter in verschiedenen Branchen anders entwickelt haben als die Gehälter der bestehenden Belegschaft. Der Ansatz ist interessant; tatsächlich scheint es plausibel, dass sich Lohndruck durch Zuwanderung zuerst bei neu eingestellten Personen manifestiert, welche direkt mit den neuen Zuwanderern in Konkurrenz um eine Stelle stehen. Die Autoren kommen zum Schluss, dass vor allem Einstiegsgehälter von Ausländern in den Jahren 2004-2008 in einigen Branchen auffällige Lohnabschläge verzeichneten, welche sich mit den üblichen lohnrelevanten Merkmalen (wie z.B. Ausbildung, Alter, berufliche Stellung, etc.) nicht erklären lassen.. Die Vermutung, wonach Einstiegsgehälter in Grenzregionen stärker unter Druck kämen als in Zentralregionen konnte hingegen nicht bestätigt werden. Nach Ausbildungen differenziert fanden die Autoren -ähnlich wie Cueni und Sheldon (2011b) jedoch im Gegensatz zu Gerfin und Kaiser (2010)- vermehrt Lohnabschläge bei weniger qualifizierten Arbeitskräften.

Favre (2011) untersucht die Lohnwirkungen der Zuwanderung in verschiedenen Berufsgruppen entlang der Lohnverteilung anhand der Lohnstrukturhebungen 1994-2008. Der Autor unterscheidet nicht explizit zwischen der Zuwanderung im Rahmen des FZA und der übrigen Zuwanderung, sondern schätzt den Effekt der gesamten Immigration. Ähnlich wie Gerfin und Kaiser (2010) findet er gewisse lohndämpfende Effekte bei Berufsgruppen mit hohem Anforderungsniveau, wohingegen die Zuwanderung bei niedrigen Qualifikationsgruppen keinen messbaren Lohndruck erzeugte. Basten und Siegenthaler (2013) finden anhand der SAKE-Daten für die Jahre 2004-2011 keine statistisch signifikanten Lohnwirkungen der Zuwanderung.

Müller et al. (2013) verwenden eine analoge Methodologie zu Gerfin und Kaiser (2010), stützen sich jedoch auf Daten der Schweizerischen Lohnstrukturhebung für den Zeitraum 1996-2010. Die Autoren kommen zum Schluss, dass einheimische und ansässige ausländische Arbeitnehmende mit tertiärem Bildungsabschluss sowie ansässige ausländische Arbeitnehmende ohne nachobligatorische Schulbildung als Folge der Zuwanderung gewisse negative Lohneffekte zu verkraften hatten.

Den stärksten durch die Zuwanderung bedingten Lohndruck verzeichneten junge (einheimische oder ausländische) tertiär gebildete Arbeitskräfte mit 10-15 Jahren Berufserfahrung. Wäre der Ausländer-

anteil in der Periode 2004-2010 konstant geblieben, hätten ihre Reallöhne im Jahr 2010 gemäss Simulationsrechnungen um ca. 1,6% höher gelegen. Eine vergleichbare Lohneinbusse (-1,4%) ist bei älteren ausländischen Arbeitskräften ohne nachobligatorische Schulbildung mit mehr als 35 Jahren Berufserfahrung zu finden. Moderatere, negative Lohneffekte bis zu -0.6% finden sich bei ansässigen ausländischen Arbeitnehmenden mit 15 bis 35-jähriger Berufserfahrung. Für niedrig qualifizierte einheimische Arbeitskräfte ist die Zuwanderung dagegen tendenziell von Vorteil. Gemäss Schätzungen der Autoren lagen deren Reallöhne 2010 um 1.1% über dem Niveau, das sie bei konstantem Ausländeranteil erreicht hätten.

## 5 Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen

### 5.1 Auswirkungen auf die 1. Säule

#### 5.1.1 Anteile an Finanzierung und Leistungsbezug nach Nationalitätengruppen

Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge stellen die Hauptfinanzierungsquelle der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL) dar. Im Jahre 2012<sup>66</sup> deckten diese 65% der Ausgaben dieses Systems. Der Rest wird von der öffentlichen Hand, mittels Steuern, finanziert. Die AHV-Einkommensdaten erlauben eine genaue Nachverfolgung der Entwicklung des beitragspflichtigen Wirtschaftssubstrats im entsprechenden Zeitraum. Dabei hat sich das Wachstum der Lohnsummen in engem Zusammenhang mit den Konjunkturzyklen entwickelt. In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs war das Wachstum der beitragspflichtigen Lohnsumme der ausländischen Versicherten deutlich höher als dasjenige der Lohnsumme der schweizerischen Versicherten. Mit der dynamischeren Entwicklung der Lohnsumme der ausländischen Staatsangehörigen hat sich auch ihr Anteil an der Finanzierung der 1. Säule erhöht. Der Anteil der schweizerischen Staatsangehörigen ist innert 10 Jahren von 75.3% auf 71.2 % gesunken (vgl. Tabelle 5.1). Der Anteil der übrigen ausländischen Staatsangehörigen sank ebenfalls um fast einen Prozentpunkt von 6.2 % auf 5.4%. Demgegenüber erhöhte sich der Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen von 18.5 % auf 23.4%.

Tabelle 5.1 : Verhältnis der beitragspflichtigen Einkommen\* nach Nationalität der Beitragszahlenden

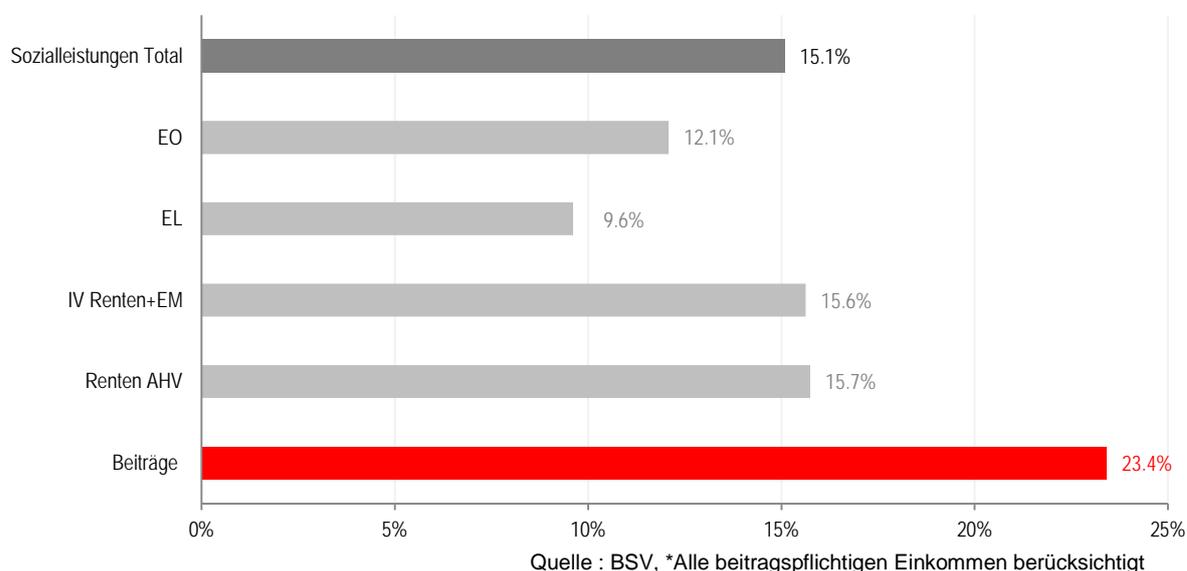
	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Schweiz</b>	76.6%	76.6%	75.3%	74.9%	74.2%	72.4%	74.1%	71.2%
<b>EU/EFTA</b>	17.9%	17.7%	18.5%	18.8%	19.5%	21.1%	21.0%	23.4%
<b>Drittstaaten</b>	5.5%	5.7%	6.2%	6.3%	6.3%	6.4%	5.0%	5.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Quelle: BSV, \*alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

<sup>66</sup> Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2013, Tabelle GRSV 10 und GRSV 14.

Den einbezahlten Beiträgen sind die bezogenen Leistungen gegenüberzustellen. Aus Abbildung 5.1 ersichtlich, dass die Angehörigen der EU/EFTA insgesamt 15.1% der Gesamtsumme der individuellen Leistungen der 1. Säule bezogen. Im Detail bezogen sie rund 15.7% der Summe der ausgerichteten AHV-Renten, 15.6% der Renten und Eingliederungsmassnahmen (EM) der IV sowie 9.6% der Ergänzungsleistungen (EL) und 12.1% der Entschädigungen für Erwerbsausfall (EO)<sup>67</sup>. Es ist in Bezug auf die Renten darauf hinzuweisen, dass im Jahr 2013 nur 6% der EU/EFTA-Staatsangehörigen, die eine Altersrente beziehen, eine volle Beitragskarriere aufweisen und eine Vollrente beziehen. Bei den IV-Rentnern mit EU/EFTA-Staatsangehörigkeit beziehen lediglich 33% eine Vollrente.

Abbildung 5.1: Anteil der Staatsangehörigen der EU/EFTA in Bezug auf Beiträge\* und Hauptleistungen der 1. Säule<sup>68</sup>



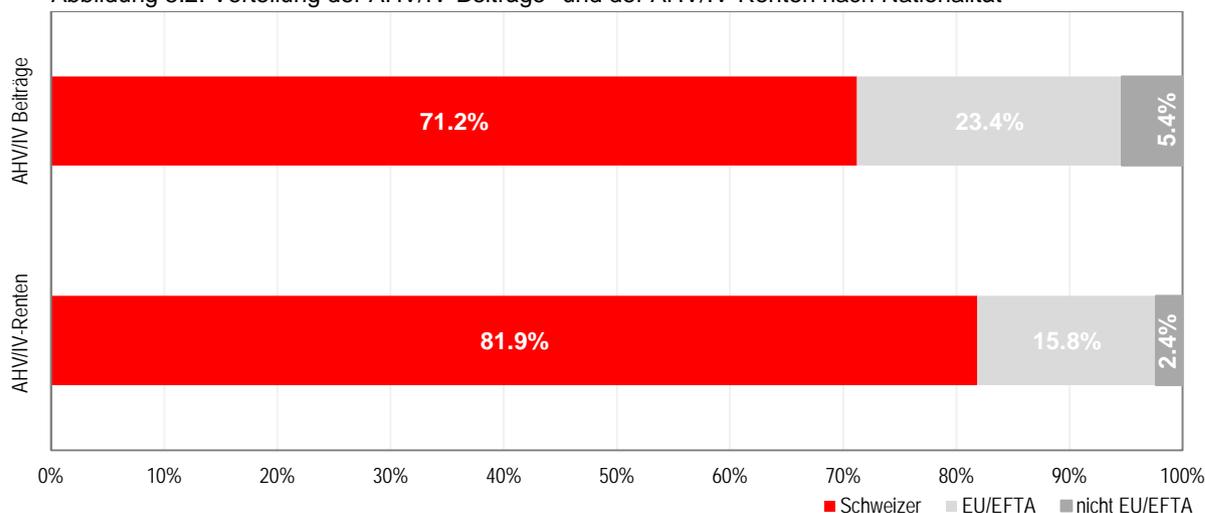
Betrachten wir ausschliesslich die AHV- und IV-Renten – den bedeutendsten Leistungsbereich der ersten Säule – so stellen wir basierend auf den jüngsten verfügbaren Statistiken fest, dass die ausländischen Staatsangehörigen massgeblich zur Finanzierung und Sicherung dieser Sozialwerke beitragen (vgl. Abbildung 5.2). Langfristig begründen die Beitragszahlungen aber natürlich auch Rentenansprüche, welche die AHV in 30 bis 40 Jahren belasten werden<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Auswertung aufgrund der aktuellsten verfügbaren Daten [AHV-Einkommen 2011 (alle Beitragspflichtige Einkommen), EO 2012, EL 2013, Eingliederungsmassnahmen IV 2013, AHV und IV Renten 2013].

<sup>68</sup> Verteilung gemäss der aktuellsten verfügbaren statistischen Grundlagen (AHV/IV/EO-Beiträge: 2011, Leistungen im Allgemeinen im Jahr 2012)

<sup>69</sup> Gemäss einer Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) des Jahres 2013 lag der Anteil eingebürgerter ehemaliger EU/EFTA-Staatsangehöriger bei Personen im Rentenalter bei rund 10%, während dieser bei der Erwerbsbevölkerung unter 65 Jahren lediglich gut 6% betrug. Würden AHV-Leistungsbezüger entsprechend der Nationalität vor Einbürgerung klassifiziert, würde sich die Anteilsdifferenz von Beiträgen und Renten bei EU/EFTA-Staatsangehörigen von 7.6% etwas reduzieren. Die Bilanz bliebe für EU/EFTA-Staatsangehörige jedoch weiterhin positiv.

Abbildung 5.2: Verteilung der AHV/IV-Beiträge\* und der AHV/IV-Renten nach Nationalität

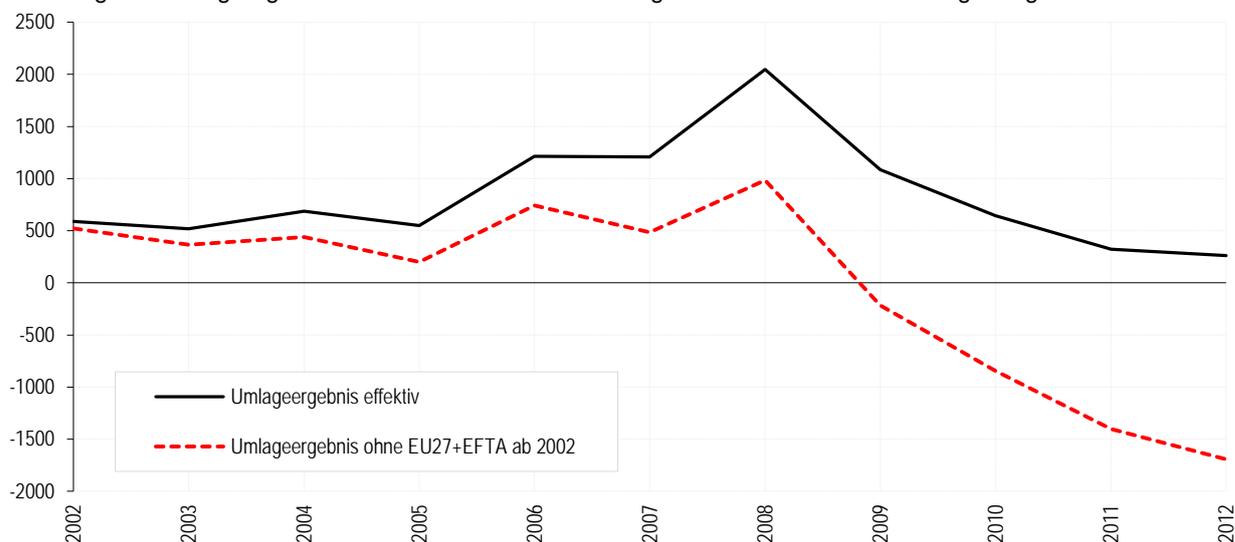


Quelle : BSV, \*Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt: 2011, AHV/IV-Renten 2013

### 5.1.2 Einfluss der EU/EFTA-Zuwanderung auf das Umlageergebnis der AHV

Der Einfluss der Nettozuwanderung auf die AHV wird bei der retrospektiven Betrachtung des Umlageergebnisses (Einnahmen ohne Kapitalertrag minus Ausgaben) seit 2002 deutlich. Abbildung 5.3 zeigt das Umlageergebnis der AHV mit und ohne Beiträge der zugewanderten EU/EFTA-Staatsangehörigen.

Abbildung 5.3: Umlageergebnis der AHV mit und ohne Beiträge der EU27/EFTA-Staatsangehörigen



Quelle: BSV, Wanderungssaldo BFS

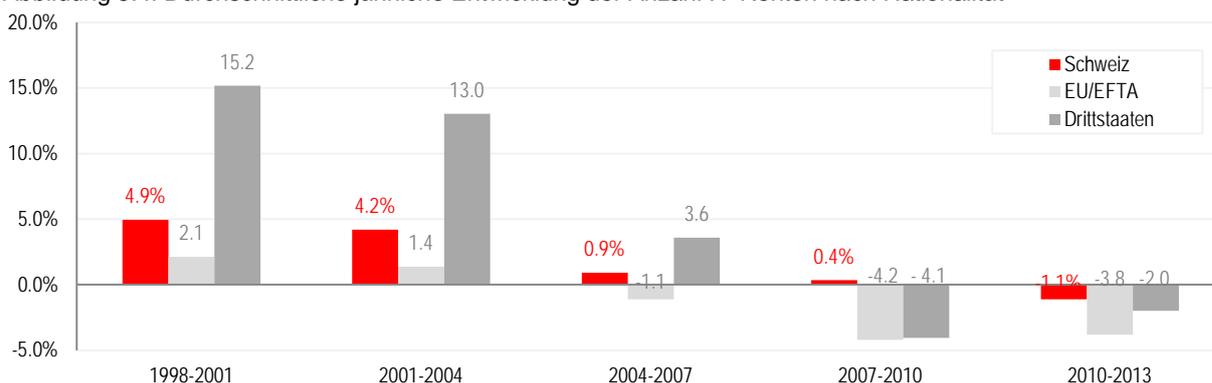
Ohne diese Zuwanderung wäre das Umlageergebnis bereits 2009 negativ geworden und unter gleich bleibenden Bedingungen wären seither die Ausgaben der AHV immer höher gewesen als die Einnahmen. Auch unter Berücksichtigung der aktuellen Rentenansprüche verbleibt ein positiver Saldo der Beiträge zugunsten der AHV. Dank der Nettozuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten konnte die AHV

2012 mit einem positiven Umlageergebnis von 0.26 Mia. Fr. abschliessen. Ohne diese zusätzlichen Beiträge hätte die AHV mit einem negativen Umlageergebnis von -1.7 Mia. Fr. abgeschlossen. Längerfristig führt dieser Zufluss jedoch zu zukünftigen Rentenansprüchen. Das Finanzierungsproblem der AHV konnte somit dank der Zuwanderung der EU/EFTA Staatsangehörigen in die Zukunft verschoben werden.

### 5.1.3 Auswirkungen auf die Invalidenversicherung IV

Im Jahr 2013 entsprachen die ordentlichen Renten 61% des Ausgabenvolumens der IV<sup>70</sup>. Es wurden rund 265'000 Invalidenrenten ausgerichtet, davon 70% an schweizerische Staatsangehörige, 19% an EU/EFTA Staatsangehörige und 11% an Drittstaatsangehörige (vgl. Tabelle 5.2). Wie aus der Abbildung 5.4 ersichtlich ist, hat das FZA nicht zu einer Zunahme der Rentenbezüger in der IV geführt. Nach einem Höchststand im Jahre 2002 (regelmässige Vergleichsrechnung im Januar vorliegend, vor dem Inkrafttreten des FZA) war die Entwicklung der Rentnerzuwachsrate regelmässig rückläufig.

Abbildung 5.4: Durchschnittliche jährliche Entwicklung der Anzahl IV-Renten nach Nationalität



Quelle : BSV

Seit 2011 verzeichnen alle Nationalitätengruppen einen Rückgang. Der rückläufige Trend ist bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen ausgeprägter als bei den Schweizern. Da erstere mittels Beitragszahlungen in grösserem Ausmass zur Finanzierung der IV beitragen (21.9%) als sie Leistungen beziehen (15.6% der IV-Renten und Eingliederungsmassnahmen), kann festgestellt werden, dass die Personenfreizügigkeit und damit der Zugang der EU-Staatsangehörigen zu den IV-Leistungen keine Mehrbelastung für die IV zur Folge hatte. Die Befürchtung, die Personenfreizügigkeit führe zu einer massiven Zunahme der Anzahl ausländischer IV-Leistungsbezüger hat sich nicht bewahrheitet. Der allgemeine Rückgang bei den neuen Renten ist unter anderem auf die generell erhöhte Sensibilität aller Akteure im IV-Bereich sowie auf neue Prüfungsinstrumente, die durch die letzten IV-Revisionen eingeführt wurden, zurückzuführen. Die Probleme, mit der die IV heute zu kämpfen hat, sind folglich keine Folge der Personenfreizügigkeit.

<sup>70</sup>IV-Statistik 2013, Betriebsrechnung IV (Renten minus Rückerstattung)

Tabelle 5.2: Anzahl der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 2001-2012 (Stand Dezember)

	1998	2001	2004	2007	2010	2011	2012	2013
<b>Schweizer</b>	140'392	162'270	183'529	188'606	190'628	189'531	187'310	184'409
<b>EU27/EFTA</b>	61'462	65'449	68'199	65'965	57'994	55'706	53'738	51'602
<b>Drittstaaten</b>	14'263	21'796	31'473	34'992	30'905	30'528	29'962	29'109
<b>Total</b>	216'117	249'515	283'201	289'563	279'527	275'765	271'010	265'120

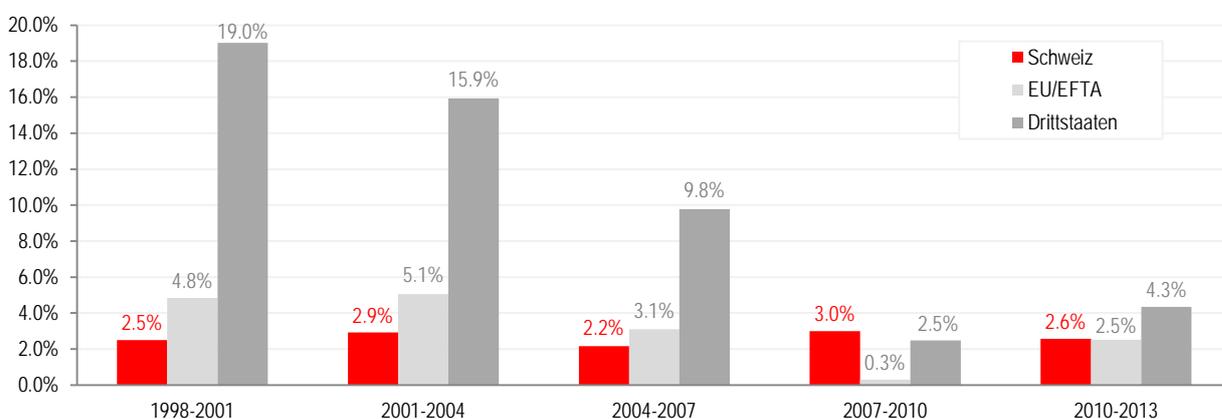
Quelle: BSV

### 5.1.4 Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL)

Im Dezember 2013 erhielten rund 301'000 Personen eine Ergänzungsleistung (vgl. Tabelle 5.3). Einen entsprechenden Leistungsanspruch haben die rund 1.7 Mio. AHV- und IV-Rentenbezüger, die in der Schweiz wohnen und in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Ergänzungsleistungen garantieren ein Mindesteinkommen.

Ende 2013 waren 77 % der EL-Bezüger schweizerische Staatsangehörige, 12 % EU/EFTA Staatsangehörige und 11 % Drittstaatsangehörige. Von den ausbezahlten Leistungen gehen an EL-Bezüger schweizerischer Staatsangehörigkeit 81%, an EU/EFTA-Bürger und Staatsangehörige aus Drittstaaten jeweils 9.5%.

Abbildung 5.5: Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität (1998-2013)



Quelle: BSV

Seit 2001 ist die Zuwachsrate bei den Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen rückläufig. Dies gilt insbesondere für EU/EFTA-Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige (siehe Abbildung 5.5). Der bedeutende Rückgang bei den Drittstaatsangehörigen ist auf die seit 2002 restriktivere Migrationspolitik zurückzuführen. Zwischen 2010 und 2013 hat sich die durchschnittliche Zuwachsrate der EU/EFTA-Staatsangehörigen an diejenige der Schweizer angenähert.

Nebst den demographischen Aspekten haben sich auch die Entwicklungen im Bereich der Invalidenversicherung und vor allem auch die Gesetzesrevisionen im Bereich der Ergänzungsleistungen auf die Entwicklung der Bezüger von Ergänzungsleistungen ausgewirkt<sup>71</sup>.

Tabelle 5.3: Anzahl Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität 2001-2012

	1998	2001	2004	2007	2010	2011	2012	2013
<b>Schweizer</b>	156'226	168'190	183'407	195'525	213'611	221'455	227'072	230'534
<b>EU27/EFTA</b>	22'645	26'097	30'263	33'166	33'467	34'501	35'226	36'049
<b>Drittstaaten</b>	8'041	13'556	21'120	27'941	30'070	31'698	32'870	34'164
<b>Total</b>	186'912	207'843	234'790	256'632	277'148	287'654	295'168	300'747

Quelle: BSV

Die Ergänzungsleistungen sind ausschliesslich für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz bestimmt. Im Jahr 2012 hatten rund 80 % der AHV/IV-Rentenbezüger aus den EU-Staaten Wohnsitz im Ausland und somit keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Ihr Anteil im Ausland zeigte in den letzten Jahren eine steigende Tendenz.

## 5.2 Auswirkungen auf die Unfallversicherung UV

Das FZA sieht für die Versicherung bei Berufs- und Nichtberufsunfall sowie bei Berufskrankheiten die zwischenstaatliche Sachleistungsaushilfe nach dem Muster derjenigen in der Krankenversicherung vor. Der Bund finanziert die Kosten der SUVA in ihrer Funktion als Verbindungsstelle und trägt die Verwaltungskosten der Leistungsaushilfe, welche sich im Jahr 2013 auf rund 286'000 Franken beliefen.

## 5.3 Auswirkungen auf die Krankenversicherung KV

Im Zusammenhang mit der obligatorischen Krankenversicherung für Versicherte im Ausland gibt es grundsätzlich keine Probleme. Das Verfahren bei der Ausübung des Optionsrechts durch Versicherte (gewisse Versicherte können sich von der Versicherungspflicht in der Schweiz befreien lassen und sich im Wohnsitzstaat versichern) ist sowohl für die zuständigen kantonalen Behörden als auch für die Versicherer anspruchsvoll, hat aber bisher keine nennenswerten Schwierigkeiten geboten.

Was die finanziellen Auswirkungen anbelangt, so setzen sich die Kosten in der Krankenversicherung aus den bei der Gemeinsamen Einrichtung KVG anfallenden Kosten für die Durchführung der internationalen Koordination (Leistungsaushilfe und Aufgaben gegenüber Rentnerinnen und Rentnern) und den Kosten für die Prämienverbilligung für die Versicherten im Ausland zusammen.

Bei der Durchführung der zwischenstaatlichen Leistungsaushilfe ist die Gemeinsame Einrichtung Verbindungsstelle und aushelfender Träger, welcher die Leistungsgewährung zu Lasten der ausländi-

<sup>71</sup> Bericht «Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf», BSV, 2013.

schen Versicherung sicherstellt. Die entsprechenden Zinskosten aufgrund der Vorfinanzierung der Leistungsaushilfe und die Verwaltungskosten beliefen sich für das Jahr 2013 auf insgesamt 10 Mio. Franken, wovon 4 Mio. Franken vom Bund und 6 Mio. Franken von den Krankenversicherern getragen werden.

Aufgrund des FZA sind bestimmte Personen mit Wohnsitz in einem EU-Staat ebenfalls in der Schweiz krankenversicherungspflichtig. Diese Personen haben wie die übrigen Versicherten grundsätzlich Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung, wenn sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Verglichen mit dem gesamten Versichertenbestand (8 Mio.) ist gemäss den aktuellsten Zahlen von 2013 der Anteil von Versicherten mit Wohnsitz in den EU-Mitgliedstaaten sehr klein (rund 41'000). Für das Jahr 2013 wurden in die EU-Staaten denn auch lediglich rund 1.5 Mio. Franken Prämienverbilligungen ausgerichtet.

#### **5.4 Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung ALV**

Am 31. Mai 2009 endete die im Personenfreizügigkeitsabkommen vorgesehene Übergangsregelung der Arbeitslosenversicherung (ALV) für die EU15/EFTA Staaten. Seit dem 1. Juni 2009 gilt der „*acquis communautaire*“. Die Übergangsregelung umfasste folgende drei Punkte:

- Kurzaufenthalter mit L-Bewilligung waren in der Schweiz nur dann berechtigt zum Bezug von ALV-Leistungen, wenn sie die erforderliche Beitragszeit (12 Monate innerhalb von 2 Jahren) in der Schweiz erfüllt hatten;
- Grenzgänger bezogen im Falle von Arbeitslosigkeit ALV-Leistungen im Land ihres Wohnorts und nicht in der Schweiz;
- Ein Teil der ALV-Beiträge der Grenzgänger sowie der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllten, wurden dem Herkunftsland zurückerstattet (Retrozession).

Die Unterschiede zwischen der Übergangsbestimmung und dem „*acquis communautaire*“ sind seit dem 1.6.2009 folgende:

- Die Beitragszeiten der Kurzaufenthalter mit L-Bewilligung, welche in der EU erworben wurden, werden für die in der Schweiz erforderliche Beitragszeit angerechnet (Totalisierung);
- Wegfall der Retrozessionen für die EU17-Staaten: Die ALV-Beiträge der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllen, werden dem Wohnsitzstaat nicht mehr zurückerstattet (diese Regelung galt für die EU8 erst ab 30.04.2011 und für die EU2 erst ab 31.05.2016).
- Die ALV-Beiträge der Grenzgänger wurden dem Wohnsitzstaat zwischen Juni 2009 und März 2012 nicht mehr zurückerstattet. Seit April 2012 und Inkrafttreten der EU-Verordnung 883 wird dem Wohnsitzstaat die Arbeitslosenentschädigung arbeitsloser Grenzgänger während den ersten drei bis fünf Monaten (je nach Beitragszeit in der Schweiz) zurückerstattet. Der Wohnsitzstaat stellt dazu der Schweiz detailliert Rechnung.

Der Wegfall der Retrozessionen für Grenzgänger zwischen Juni 2009 und März 2012 hatte deutlich positive Auswirkungen auf die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Mit Einführung der fallbezogenen Rückerstattung nach EU-Verordnung 883 ab April 2012 stiegen die Ausgaben für die ALV wiederum an (vgl. Kapitel 5.4.5).

Verschiedene Elemente führten im Gegenzug zu einer Erhöhung der Ausgaben für die ALV. Zum einen das Prinzip der Anrechnung von Versicherungszeiten (Totalisierung) für die Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung EU/EFTA); zum anderen seit dem 1. Juni 2009 für Kurzaufenthalter (L-Bewilligung EU/EFTA) das Recht, nach der Totalisierung der Beitragszeiten, die ihnen vom AVIG vollumfänglich gewährten Leistungen in der Schweiz zu beziehen (vgl. Kapitel 5.4.2 und 5.4.3).

Ferner ist zu berücksichtigen, dass Personen, welche saisonale Beschäftigungsverhältnisse eingingen und vor Inkrafttreten des FZA typischerweise nur Kurzaufenthaltsbewilligungen L erhalten hätten, v.a. nach Wegfall der Kontingentierung neu B-Bewilligungen beantragen konnten. Diese Personengruppe kann heute in der Schweiz leichter Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen (vgl. Kapitel 5.4.4). Die übrigen Bestimmungen des Abkommens, insbesondere der Export von Arbeitslosenentschädigungen, haben nur geringe finanzielle Auswirkungen. Für Zahlungen an Schweizer, die in der EU Arbeit suchen und für Zahlungen an EU-Staatsangehörige, die in der Schweiz Arbeit suchen, erfolgt zwischen den betroffenen Ländern eine Erstattung der effektiv erbrachten Leistungen. Seit April 2012 wird die Arbeitslosenentschädigung direkt vom Wohnsitzstaat ausbezahlt.

#### **5.4.1 Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen**

Neben den direkten Auswirkungen des FZA interessiert auch die allgemeinere Frage, inwieweit es sich bei den Ausländergruppen, welche in den letzten Jahren vermehrt in die Schweiz zugewandert sind, eher um Netto-Zahler oder Netto-Bezüger von Leistungen der Arbeitslosenversicherung handelt. Die aktuellste Abschätzung dazu ist für das Jahr 2012 möglich. Die Arbeitslosenquote lag bei 2.9% und damit leicht unter dem langfristig erwarteten Gleichgewichtswert.

Die Einnahmen der ALV lassen sich anhand von AHV-Einkommensdaten differenziert nach Nationalitätengruppen abschätzen. Die aktuellsten Werte zu den Einnahmen in Form von ALV-Lohnbeiträgen beziehen sich auf das Jahr 2012. Von diesen Einnahmen sind die Retrozessionszahlungen gegenüber EU2-Staaten bzw. Rückerstattungen gemäss der Verordnung EG 883/04 für Grenzgängerinnen und Grenzgänger in Abzug zu bringen. Allerdings waren diese Beträge im Jahr 2012 sehr klein (vgl. Kapitel 5.4.5).

Auf der Ausgabenseite der ALV können Leistungen in Form von Arbeitslosenentschädigung personenbezogen und damit auch nach Nationalitätengruppen ausgewertet werden. Andere Leistungen der Arbeitslosenkassen bzw. der regionalen Arbeitsvermittlungszentren oder auch Arbeitsmarktliche Massnahmen oder Kurzarbeitsentschädigungen lassen sich hingegen nicht nach Personen aufschlüsseln. Gleichwohl kann man sich anhand der Anteile, welche verschiedene Ausländergruppen an die Einnahmen beisteuern, bzw. welche diese in Form von Arbeitslosenentschädigung beziehen, eine Vor-

stellung davon machen, welche Nationalitätengruppen zu den Netto-Bezüglern und welche zu den Netto-Zahlern der ALV gehören und in welcher Grössenordnung die Umverteilung liegt.

In Tabelle 5.4 sind entsprechende Anteile für 2012 differenziert für Schweizer/-innen und Ausländer/-innen aus ausgewählten EU27/EFTA-Staaten sowie aus Drittstaaten aufgeführt.<sup>72</sup> Aus diesen Zahlen geht hervor, dass Schweizer/-innen 70.2% der ALV-Beiträge beisteuerten, jedoch nur 56.9% der Arbeitslosenentschädigung bezogen. Sie gehörten damit klar zu den Netto-Zählern der ALV. Der Anteil an ALV-Beiträgen übertraf den Anteil an der bezogenen Arbeitslosenentschädigung um 23%. Natürlich spiegelt dies die Tatsache, dass Schweizer/-innen ein deutlich unterdurchschnittliches Arbeitslosenrisiko aufweisen. Ausländer/-innen aus dem EU27/EFTA-Raum leisteten 2012 demgegenüber 24.4% der ALV-Beiträge und bezogen 26.6% der Arbeitslosenentschädigung. Der Einnahmenanteil lag damit um 9% unter demjenigen der Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung. Damit gehörten sie im Durchschnitt knapp zu den Netto-Bezüglern. Deutliche Netto-Bezüglern der ALV sind dagegen Drittstaatsangehörige. Der Anteil der Einnahmen aus ALV-Beiträgen belief sich 2012 auf 5.4%, während die Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung 16.5% ausmachten. Die Ausgaben lagen somit um den Faktor 3 über den Einnahmen. Auch hier spiegelt sich deutlich das stark erhöhte Arbeitslosenrisiko dieser (allerdings sehr heterogenen) Nationalitätengruppe.

Tabelle 5.4: Anteile an Einnahmen der ALV (abzüglich Retrozessionen) und Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung nach Nationalitätengruppen, 2012

	Schweizer	EU27/EFTA	Drittstaaten	Deutschland	Frankreich	Italien	Portugal	EU8+2
ALV Beiträge	70.2%	24.4%	5.4%	6.8%	5.4%	4.5%	3.0%	0.9%
Arbeitslosenentschädigung	56.9%	26.6%	16.5%	5.6%	3.2%	5.6%	6.8%	1.2%
<b>Verhältnis Beiträge/ALE</b>	<b>1.23</b>	<b>0.91</b>	<b>0.33</b>	<b>1.21</b>	<b>1.69</b>	<b>0.80</b>	<b>0.44</b>	<b>0.73</b>

Quellen: BSV (Individuelle Konten der AHV), SECO

Bei Betrachtung einzelner Nationalitäten aus dem EU/EFTA-Raum fällt zunächst die ausgesprochen positive Bilanz französischer Erwerbspersonen auf. Ihr Anteil an der Summe der ALV-Beiträge übertraf den Anteil an bezogener Arbeitslosenentschädigung um 69%. Diese für die ALV positive Bilanz erklärt sich mit den ALV-Beitragszahlungen französischer Grenzgänger und Kurzaufenthalter, welche seit Mitte 2009 nicht mehr retrozediert werden. Diesen Einnahmen standen auch noch nicht die Kostenbeteiligungen für Arbeitslose Grenzgängerinnen und Grenzgänger gegenüber, wie sie die Verordnung EG 883/2004 vorsieht (vgl. Kapitel 5.4.5). Wie in Kapitel 4.2.2 gezeigt wurde, weisen französische Erwerbspersonen in der Schweiz überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf, womit sie grundsätzlich eher zu den Netto-Bezüglern der ALV gehören würden.

<sup>72</sup> Insgesamt beliefen sich die Einnahmen der ALV aus Lohnbeiträgen gemäss AHV-Statistik auf CHF 6.3 Mia. Für Arbeitslosenentschädigung wurden CHF 4.0 Mia. ausgegeben.

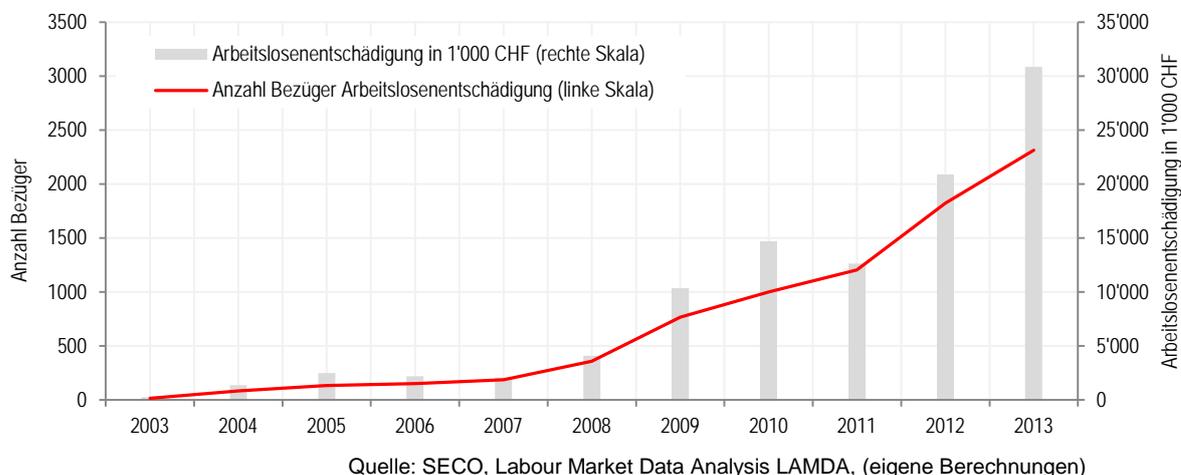
Mit dem Wegfall der Retrozessionen verbesserte sich auch die Bilanz von deutschen und italienischen Erwerbspersonen gegenüber der ALV, allerdings fallen dort Grenzgänger und Kurzaufenthalter relativ zu den übrigen Erwerbspersonen weniger ins Gewicht. Bei deutschen Staatsangehörigen kommt hinzu, dass sie eine relativ geringe Arbeitslosenquote aufweisen. Ihre Bilanz gegenüber der ALV fällt 2012 insgesamt positiv aus, wobei das Verhältnis von ALV-Beiträgen zu den bezogenen Arbeitslosenentschädigungen mit einem Faktor von 1.21 fast jenem von Schweizerinnen und Schweizern mit 1.23 gleichkommt. Das Beitrags-/Entschädigungsverhältnis von Italienerinnen und Italienern fällt wegen des erhöhten Arbeitslosenrisikos dieser Bevölkerungsgruppe dagegen negativ aus. Der Anteil an den ALV-Einnahmen lag 2012 um 20% unter dem Anteil an bezogener Arbeitslosenentschädigung. Noch etwas ungünstiger fiel die Bilanz bei Staatsangehörigen der EU8 und EU2 (Rumänien und Bulgarien) aus. Der Anteil an den Einnahmen lag bei nicht ganz drei Vierteln (73%) der Ausgaben. Das ungünstigste Beitrags-/Bezugsverhältnis von allen EU/EFTA-Staatsbürgern wiesen Portugiesinnen und Portugiesen auf. Ihr Anteil an den ALV-Beiträgen entsprach lediglich 44% der bezogenen Arbeitslosenentschädigung. In diesem Verhältnis spiegelt sich die stark erhöhte Arbeitslosenquote von Portugiesinnen und Portugiesen (vgl. Abschnitt 4.2.2). Allerdings fällt das Verhältnis damit noch immer günstiger aus als für die grosse und sehr heterogene Gruppe der Drittstaatsangehörigen.

Die obigen Berechnungen erlauben keine Differenzierung von Personen die vor- bzw. nach Inkrafttreten des FZA in die Schweiz eingewandert sind. Eine Studie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle hat entsprechende Analysen vorgenommen. Deren Ergebnisse bezogen auf den Bezug von Arbeitslosenentschädigung sind im Kasten 5.1 zusammengefasst.

### 5.4.2 Anrechnung von Versicherungszeiten

Für Inhaber von Aufenthaltsbewilligungen (Ausweis B und L EG/EFTA) wurde das Recht eingeführt, im Ausland geleistete Versicherungszeiten für einen ALV-Leistungsbezug anrechnen zu lassen (sog. Totalisierung).

Abbildung 5.6: Anrechnung von Versicherungszeiten (B und L), 2003-2013



**Kasten 5.1: Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013 über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen**

Fluder et al. (2013) haben in ihrem Beitrag zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen vom 6. November 2013 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates die Aufenthalts- und Erwerbsverläufe der FZA-Zuwanderer untersucht. Dabei wurden unter anderem auch die Sozialleistungsbezüge der FZA-Zugewanderten analysiert. Durch Verknüpfung verschiedener Administrativ-Datensätze war es erstmals möglich, die Leistungsbezugsverläufe in einer Längsschnittbetrachtung abzubilden und die Leistungsbezugsprofile der unter dem FZA zugewanderten Personen den bereits ansässigen Ausländerinnen und Ausländern aus EU/EFTA-Staaten sowie den Schweizerinnen und Schweizern gegenüberzustellen<sup>73</sup>.

Die Auswertungen der Autoren zeigen, dass Sozialleistungsbezüge für die unter dem FZA Zugewanderten in den ersten Jahren des Aufenthalts im Vergleich zu den Kontrollgruppen selten sind. Bei 91% aller unter dem FZA zugewanderten Personen lag in den ersten vier Jahren nach der Zuwanderung *kein* Leistungsbezug - d.h. weder Arbeitslosenentschädigung (ALE) noch Sozialhilfe - vor. 6% hatten eine kurze Periode mit ALE-Bezug, 1.7% eine lange; 0.5% hatten während dieser vier Jahre sowohl ALE als auch Sozialhilfe, weitere 0.5% ausschliesslich Sozialhilfe bezogen<sup>74</sup>. FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Staaten waren vor dem ersten ALE-Bezug im Durchschnitt mehr als zweieinhalb Jahre in der Schweiz erwerbstätig (32.6 Monate). Der ALE-Bezug dauert während der ersten vier Aufenthaltsjahre durchschnittlich 9.2 Monate und es können 1.3 bis 1.6 ALE-Bezugsperioden identifiziert werden. Ein Teil der FZA-Zugewanderten ist somit von einer länger dauernden und teilweise wiederholten Arbeitslosigkeit betroffen. Die Dauer und die Anzahl Bezugsperioden unterscheiden sich jedoch nicht von jener der Schweizer Kontrollgruppe; deutlich länger dauert der ALE-Bezug im Durchschnitt bei den Vor-FZA-Zugewanderten. Es zeigt sich weiter, dass Arbeitslosigkeit nur in Ausnahmefällen unmittelbar zu einer Rückwanderung führt: Nur bei 6.3% folgt der Phase mit einem ALE-Bezug innerhalb von drei Monaten eine Ausreise; knapp zwei Drittel sind innerhalb von drei Monaten nach Bezugsende wieder erwerbstätig.

Werden die Sozialleistungsbezugsprofile nach Nationalitätengruppen differenziert betrachtet, so zeigt sich, dass FZA-Zuwanderer aus den EU17-Süd-Staaten häufiger Verläufe mit Bezug von ALE und/oder Sozialhilfe aufweisen als die übrigen unter dem FZA zugewanderten Nationalitätengruppen und auch häufiger als die Kontrollgruppen (Vor-FZA-Zugewanderte aus EU/EFTA-Staaten und

<sup>73</sup> Auf einen Vergleich mit Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten wurde in der Analyse verzichtet.

<sup>74</sup> Berücksichtigt wurden alle über 18-jährigen Personen, welche in den Jahren 2005 und 2006 unter dem FZA erstmalig in die Schweiz eingewandert sind. Dabei handelt es sich um Personen aus den EU17/EFTA-Staaten sowie um Personen aus den EU8-Staaten, die zwischen April und Dezember 2006 nach Inkrafttreten des entsprechenden Zusatzprotokolls zum FZA zugewandert sind. Der Beobachtungszeitraum betrug 48 Monate; Daten lagen bis 2010 vor.

Schweizer/innen). Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass Staatsangehörige der EU17-Süd-Staaten häufig vergleichsweise schlecht ausgebildet und in Branchen mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen übervertreten sind.

Betrachtet man die ALE-Bezugsquoten der FZA-Zuwanderer über die Zeit, ist ein stetiger Anstieg derselben festzustellen. Diese Entwicklung ist nicht überraschend, steigt doch das Risiko, ALE beziehen zu müssen wie auch die Wahrscheinlichkeit einer Anspruchsberechtigung auf ALE mit zunehmender Aufenthaltsdauer an (vgl. hierzu auch unsere Auswertungen unter Punkt 5.4.3 sowie 5.4.4)<sup>75</sup>. Auffallend ist, dass der Anstieg für FZA-Zuwanderer aus den EU17-Süd-Staaten stärker ausfiel, als für die anderen FZA-Zuwanderer. Im letzten Jahr der Untersuchungsperiode (2010) lag die ALE-Bezugsquote für die FZA-Zuwanderer der EU17/EFTA bei 6.9% (12.8% für die EU17/EFTA-Südstaaten), für die Vor-FZA-Zugewanderten der EU17/EFTA bei 6.3% und bei der Schweizer Kontrollgruppe bei 4.9%<sup>76</sup>. Die ALE-Bezugsquote der EU17-Südstaaten war mit 12.8% deutlich höher als die durchschnittliche Quote aller FZA-Zuwanderer der EU17/EFTA und auch deutlich höher als diejenige der bereits ansässigen Vor-FZA-Zuwanderer aus Südeuropa (8.2%) im selben Jahr. Im Quervergleich dieser Quoten ist allerdings auch zu beachten, dass neu zugewanderte Personen aus EU17/EFTA Staaten gegenüber früher zugewanderten deutlich kürzere Bezugsdauern verzeichnen.<sup>77</sup> Insgesamt zeigen die Resultate, dass das Risiko eines Arbeitslosenbezugs von neu Zugewanderten zu Beginn deutlich unterdurchschnittlich ist, dass sich dieses mit zunehmender Anwesenheitsdauer aber erhöht und jenem von früher Zugewanderten der gleichen Nationalität annähert oder dieses in gewissen Fällen sogar übersteigen kann. Generell zeigen sich in den detaillierten Ergebnissen jedoch sehr ähnliche Muster wie sich auch in einfacheren Arbeitsmarktindikatoren wie etwa der Arbeitslosenquoten nach Nationalitätengruppen abzeichnen.

Fluder, R. et al. (2013), Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen: Quantitative Analysen. Teil III des Berichts der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013, Bern.

<sup>75</sup> Hierbei muss auch beachtet werden, dass sich die Zugangsbedingungen zum ALE-Bezug für Kurzaufenthalter 2009 geändert haben. Während einer Übergangsfrist von sieben Jahren wurde für Personen mit einer L-Bewilligung die ausländische Beitragszeit an die Arbeitslosenversicherung nicht angerechnet. Damit war der Zugang zum ALE-Bezug für diese Personen bis 2009 erschwert. Es ist davon auszugehen, dass der Wegfall dieser Regelung zum Anstieg der Bezugsquoten beigetragen hat.

<sup>76</sup> Diese Bezugsquoten unterscheiden sich in ihrer Berechnungsweise zweierlei Hinsicht von den offiziellen Arbeitslosenquoten: 1) In den vorliegenden Auswertungen werden nur die ALE-Beziehenden für die Quotenberechnung verwendet. Für die Berechnung der offiziellen Arbeitslosenstatistik werden alle registrierten Arbeitslosen berücksichtigt – unabhängig davon, ob die Personen ALE beziehen oder nicht. 2) Die offiziellen Arbeitslosenquoten beziehen sich auf einen Monat (Anzahl registrierte Arbeitslose Ende Monat [Stichtag] im Verhältnis zu den Erwerbspersonen). In der vorliegenden Untersuchung wurden dagegen alle Personen gezählt, die im Laufe des Jahres eine ALE-Bezugsperiode aufweisen. Die ALE-Bezugsquoten werden aus der Anzahl ALE-Beziehenden im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung (18- bis 65-Jährige) berechnet. Hierbei werden neben den Erwerbspersonen auch Nichterwerbspersonen im erwerbsfähigen Alter (Schüler/innen, Studierende, Hausfrauen/Hausmänner und Rentner/innen usw.) dazugezählt.

<sup>77</sup> Die durchschnittliche ALE-Bezugsdauer einer Kohorte von FZA-Zugewanderten des Jahres 2006 lag bei 9.2 Monaten gegenüber 15.2 Monaten bei schon früher Zugewanderten.

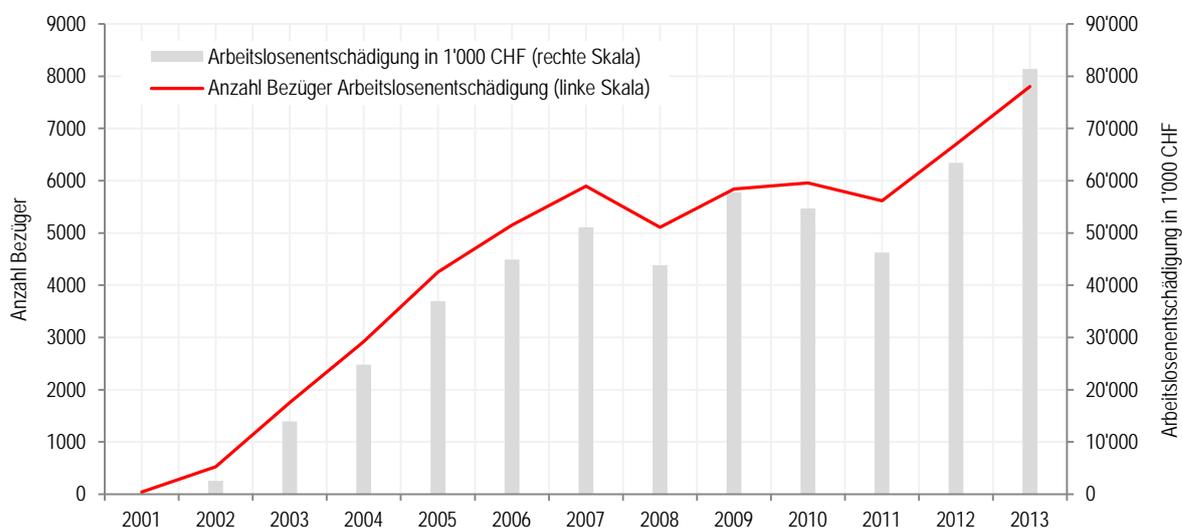
Die Zahl der Leistungsbezüger, welche von diesem Recht Gebrauch machten, lag 2013 bei 2'313, wovon 1'403 über eine B- und 910 über eine L-Bewilligung verfügten. Der Umfang der ausgerichteten Arbeitslosenentschädigungen dieser Personen belief sich 2012 auf knapp 31 Millionen Franken.

### 5.4.3 Arbeitslosenentschädigung an Inhaber einer Kurzaufenthaltsbewilligung

Aus der untenstehenden Abbildung ist ersichtlich, dass die Inhaber von Bewilligungen L-EU/EFTA dank dem Wechsel zu den Koordinationsregeln die das FZA vorsieht, vermehrt Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen konnten. Im Jahr 2013 bezogen Personen mit EU-Kurzaufenthaltsbewilligungen Arbeitslosenentschädigung in der Höhe von 81 Mio. Franken.

Dieser Kreis von Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen war vor dem Inkrafttreten des FZA unbedeutend (44 Personen, inkl. 21 Saisonarbeitnehmende mit einer A-Bewilligung im Jahre 2001), ab 2002 verzeichnete er einen starken Zuwachs. 2013 bezogen 7800 Personen mit L-EU/EFTA-Bewilligung eine Arbeitslosenentschädigung.. Die Zahl der Leistungsbezüger mit Kurzaufenthaltsbewilligungen wies in den letzten Jahren eher geringfügige konjunkturelle Schwankungen auf. Dies hat damit zu tun, dass es sich oft um Phasen der Arbeitslosigkeit vor- bzw. nach saisonalen Einsätzen handeln dürfte. Bei dieser Form der Arbeitslosigkeit ist die konjunkturelle Komponente relativ klein.

Abbildung 5.7: Entwicklung der Anzahl Leistungsbezüger und der Summe bezogener Arbeitslosenentschädigungen von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-EG/EFTA), 2001-2013



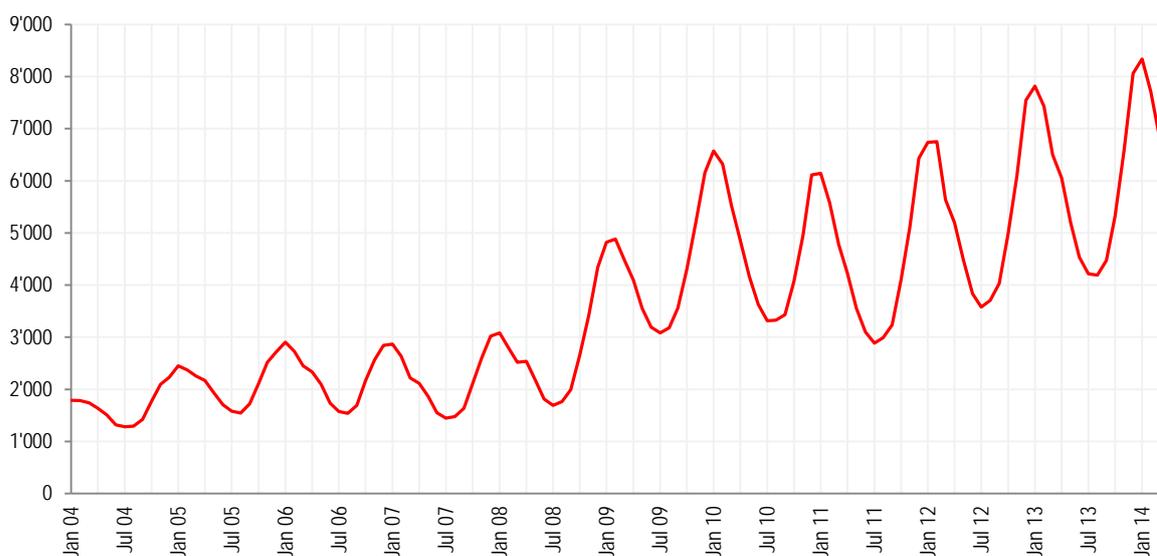
Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA (eigene Berechnungen)

### 5.4.4 Arbeitslosenentschädigung an Arbeitskräfte aus der EU17/EFTA mit B-Bewilligungen in typischen Saisonberufen

Die Erfahrungen mit dem FZA haben gezeigt, dass Personen in typischen Saisonberufen nicht ausschliesslich Kurzaufenthaltsbewilligungen erhielten. Mehrkosten aus saisonaler Beschäftigung könnten der ALV daher auch durch Personen mit Daueraufenthaltsbewilligungen (B-Bewilligungen) entstanden sein. Diese Mehrkosten lassen sich weniger gut direkt ermitteln, da nicht alle Personen in

diesen Berufen saisonale Beschäftigungsverhältnisse haben. In Abbildung 5.8 ist die saisonale Entwicklung von Staatsangehörigen aus EU27/EFTA-Staaten mit einer B-Aufenthaltsbewilligung in den Berufsgruppen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes dargestellt. Wie dabei zu erkennen ist, haben die saisonalen Schwankungen dieser Zahlen seit 2004 zugenommen, was u.a. eine Folge neu entstandener Ansprüche von Saisonarbeitskräften gegenüber der Schweizer ALV sein dürfte.

Abbildung 5.8: Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU27/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes



Quelle: SECO

Zur Abschätzung der aus dieser Entwicklung entstandenen zusätzlichen Kosten wird das Ausmass der saisonalen Arbeitslosigkeit auf Jahresbasis umgerechnet. Als saisonale Arbeitslosigkeit wird hier in jedem Monat jene Arbeitslosigkeit betrachtet, welche den Wert des Monats Juli im entsprechenden Jahr übertrifft. In Tabelle 5.5 ist die so definierte saisonale Arbeitslosigkeit in Jahreswerte umgerechnet. Der Anstieg zwischen 2004 und 2013 betrug dabei 1'274 Personen. Unterstellt man für die durchschnittlichen Kosten arbeitsloser Personen einen Wert von 50'000 CHF pro Jahr, lassen sich die zusätzlichen Kosten auf rund 64 Mio. Franken schätzen.

Tabelle 5.5: Saisonale Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU27/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saisonale Arbeitslosigkeit (Jahresdurchschnittswert)	375	511	644	683	876	1'124	1'376	1'458	1'638	1'649

Quelle: SECO, eigene Berechnungen

### 5.4.5 Retrozessionen der ALV-Beiträge von Grenzgängern

Bis zum 31.05.2009 wurden arbeitslose Grenzgängerinnen und Grenzgänger vom Wohnsitzstaat entschädigt (Beispiel: Frankreich). Der Beschäftigungsstaat (Beispiel: die Schweiz) nahm den ALV-Beitragsbezug vor. Entsprechend den mit den Nachbarstaaten abgeschlossenen bilateralen Abkommen erstattete die Schweiz dem Wohnsitzstaat einen Teil der ALV-Beiträge von Grenzgängern zurück und umgekehrt. Der durchschnittliche jährliche Nettobetrag der zwischen 2001 und 2008 von der Schweiz zurückerstatteten Beitragszahlungen belief sich auf rund 240 Millionen Franken.

Vom 01.06.2009 bis zum 31.03.2012 waren die allgemeinen Bestimmungen der europäischen Verordnung 1408/71 anwendbar. Sie sahen die Entschädigung arbeitsloser Grenzgänger durch den Wohnsitzstaat vor, während die Beitragszahlungen an den Beschäftigungsstaat entrichtet wurden. Die Schweiz hat so die ALV-Beiträge eingezogen, während die Nachbarstaaten den arbeitslosen Grenzgänger ohne jeden Ausgleich entschädigten. Diese – sehr unausgewogene – europäische Regelung zum Nachteil des Wohnsitzstaates wurde durch die Verordnung 883/2004 ersetzt. Diese sieht vor, dass der Beschäftigungsstaat dem Wohnsitzstaat die Arbeitslosenentschädigung arbeitsloser Grenzgänger während den ersten drei oder fünf Monaten (je nach Dauer des Arbeitsvertrages) zurückerstattet. Die EU wendet diese Regelung seit dem 01.05.2010 an.

Tableau 5.6: Rückerstattung von ALV-Beiträgen von Grenzgängern

	<b>Retrozessionen</b> (in Millionen CHF)
2001	275.9
2002	280.8
2003	242.1
2004	197.0
2005	200.7
2006	211.2
2007	240.4
2008	257.1
2009*	89.6
2010	---
2011	---
2012*	3.9
2013	186.4

Quelle: SECO (Rechnungsergebnis ALV)

\*Anmerkung: In den Jahren 2009 und 2012 wurden die jeweiligen Verordnungen nicht das ganze Jahr angewendet; sie sind daher nicht repräsentativ.

In ihren Beziehungen mit der EU hat die Schweiz die neue Verordnung 883/2004 ab dem 01.04.2012 übernommen. Der Wohnsitzstaat kann so die Rückerstattung der Arbeitslosenentschädigung während den ersten drei oder fünf Monaten (je nach Dauer der Beschäftigung in der Schweiz als Grenzgänger)

verlangen. Der Wohnsitzstaat stellt dazu dem Beschäftigungsstaat detailliert Rechnung. Für das Jahr 2013 belief sich der Nettobetrag der Rückerstattungen auf 186,4 Millionen Franken. 2013 ist das erste repräsentative Jahr nach Inkrafttreten der neuen Verordnung. Im Vergleich mit dem Jahr 2008, als noch alle ALV-Beiträge von Grenzgängerinnen und Grenzgängern rückerstattet wurden, fällt die neue Regelung bislang deutlich günstiger aus, womit Grenzgängerinnen und Grenzgänger heute netto deutlich mehr Beiträge an die ALV leisten als sie in Form von Leistungen daraus beziehen.

#### 5.4.6 Retrozessionen der ALV-Beiträge von Kurzaufenthaltern

Während den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens wurden Arbeitslosenversicherungsbeiträge von Personen der EU/EFTA mit einer L-Bewilligung, die aufgrund zu kurzer Beitragszeiten in der Schweiz keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung begründen konnten, vom Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung an den Heimatstaat von EU-Staatsangehörigen rückerstattet (Retrozession). Ab Juni 2002 galt diese Regelung für die EU17-Staaten. Ab Juni 2006 wurden Retrozessionen auch für Kurzaufenthalter aus EU8-Staaten und ab dem 1. Mai 2011 an Kurzaufenthalter aus EU2-Staaten (Rumänien und Bulgarien) ausgerichtet.

Tabelle 5.7: Übersicht über Retrozessionen und Kosten der Totalisierung für Kurzaufenthalter

	<b>Retrozessionen</b> (in Mio. CHF)	<b>Totalisierung</b> (in Mio. CHF)
	Rückerstattung von ALV- Beiträgen von Arbeitnehmenden mit zu kurzer Beitragsdauer an deren Heimatstaat	Auszahlung von ALV-Leistungen an Kurzaufenthalter aufgrund von Anrechnung von im Ausland geleisteten Beitragszeiten
2002	0.8	-
2003	25.2	-
2004	20.9	-
2005	23.6	-
2006	30.8	-
2007	29.2	-
2008	21.4	-
2009	10.1	0.4
2010	4.5	1.3
2011	2.7	1.9
2012	1.4	5.6
2013	1.0 (prov.)	10.3

Anmerkung: Inkrafttreten des FZA am 1.6.2002; ab 1.4.2006 mit EU10; ab 1.6.2009 nur noch EU8 und neu EU2; ab 1.5.2011 nur noch EU2.

Quelle: SECO (Rechnungsergebnis ALV)

2006 und 2007 erreichten die Retrozessionszahlungen mit rund 30 Millionen Franken ein Maximum. Unter dem „*acquis communautaire*“ werden ab dem 1. Juni 2009 die ALV-Beiträge der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllen, gegenüber Staaten der EU17 nicht mehr zurückerstattet und per 1. Mai 2011 fielen auch die Retrozessionen gegenüber EU8 Staaten weg. Für das Jahr 2013 dürf-

ten noch rund 1 Mio. Franken an ALV-Beiträgen von Kurzaufenthaltern aus der EU2 an deren Herkunftsländer retrozediert werden.

Der Wegfall der Retrozessionen für die Kurzaufenthalter ist betragsmässig weitaus bedeutender als die neu hinzugekommenen Kosten der Totalisierung für arbeitslose Kurzaufenthalter (vgl. Tabelle 5.7). An Kurzaufenthalter aus EU/EFTA-Staaten die sich im Ausland geleistete Beitragszeiten anrechnen liessen (sog. Totalisierung) wurden 2013 rund 10.3 Mio. Franken an Arbeitslosenentschädigung ausgezahlt.

## 5.5 Bezug von Sozialhilfeleistungen nach Nationalitätengruppen

Haushalte, deren Einkommen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes nicht ausreicht, können grundsätzlich Leistungen der Sozialhilfe beantragen. Dies gilt auch für die unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen Zugewanderten: Solange diese Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen und soweit sie über eine Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung verfügen, sind sie diesbezüglich gleich zu behandeln wie die Inländer.<sup>78</sup>

In Abbildung 5.9 sind die Sozialhilfequoten für drei Nationalitätengruppen sowie für ausgewählte Nationen der EU für das Jahr 2012 wiedergegeben. Gemäss dieser Auswertung bezogen Staatsangehörige aus EU27/EFTA-Staaten mit einer Sozialhilfequote von 3.1% häufiger Sozialhilfe als Schweizerinnen und Schweizer mit 2.2%. Damit entsprach ihre Bezugsquote genau dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Zwischen den Nationalitäten der EU gab es grosse Unterschiede: Während deutsche Staatsangehörige mit 1.6% eine tiefere Sozialhilfequote aufwiesen als Schweizer/innen, hatten etwa portugiesische und spanische Staatsangehörige mit je 4.6% eine deutlich erhöhte Quote. Noch etwas höher lag die Sozialhilfequote zumeist bei Staatsangehörigen von EU8-Staaten und EU2-Staaten. In den vier wichtigsten Herkunftsländern reichte sie von 3.7% bei polnischen, über 4.8% bei ungarischen bis 5.3% bzw. 5.4% bei rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen. Damit lagen die Sozialhilfequoten deutlich über dem Durchschnitt, aber nicht über dem Durchschnitt aller Ausländer/innen (6.3%). Drittstaatenangehörige wiesen mit gut 11.7% mit Abstand die höchste Sozialhilfequote auf.

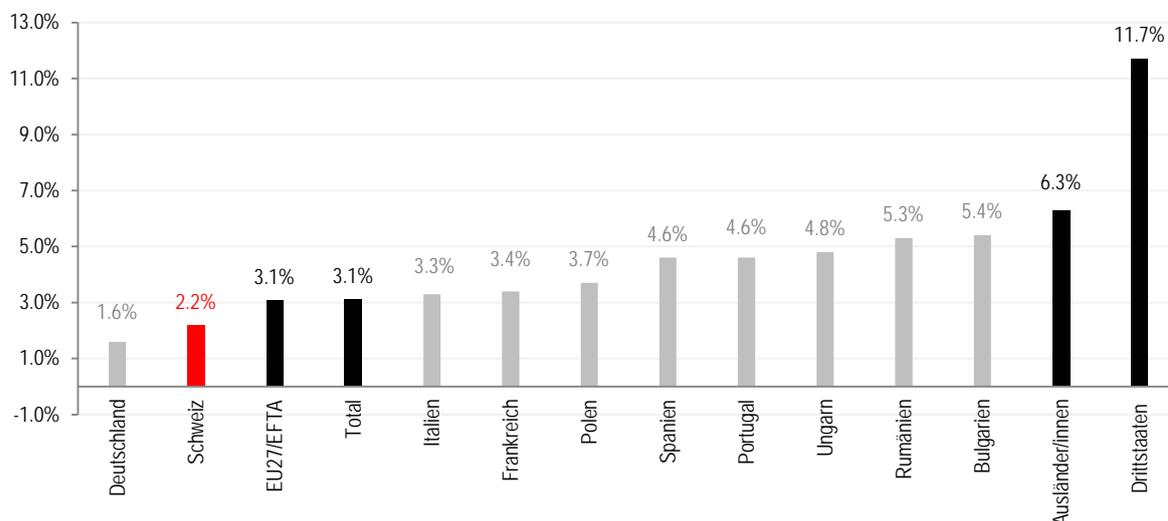
---

<sup>78</sup> Ein allfälliger Sozialhilfebezug ist weiter kein Grund, eine gültige Bewilligung zu widerrufen. Hingegen kann unter bestimmten Umständen mit dieser Begründung die Verlängerung einer Bewilligung abgelehnt werden. EU/EFTA-Angehörige, die *keine* Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausüben, müssen für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung den Nachweis erbringen, dass sie für sich selbst und für ihre Familienangehörigen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen.

Für Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA, welche zum Zweck der *Stellensuche* in die Schweiz einreisen, sieht das FZA keinen Anspruch auf Sozialhilfe vor. Allerdings braucht es hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage in der kantonalen Gesetzgebung. Es hat sich gezeigt, dass eine solche nicht in allen Kantonen vorhanden ist; einzelne Kantone haben demnach in der Vergangenheit Sozialhilfe an Stellensuchende aus der EU/EFTA ausgerichtet. Der Bundesrat hat deshalb im Januar 2014 entschieden, eine schweizweit verbindliche Regelung einzuführen: Wer aus der EU/EFTA lediglich zur Stellensuche in die Schweiz einreist, soll künftig keine Sozialhilfe mehr erhalten. Dies gilt auch für die Familienangehörigen der betroffenen Personen.

Dies hat auch damit zu tun, dass der Bezug von Sozialhilfe hierhäufig im Zusammenhang mit einer Einreise auf dem Asylweg steht.

Abbildung 5.9: Sozialhilfequoten 2012, nach Nationalitätengruppen und ausgewählten Nationalitäten



Quellen: BFS, Sozialhilfestatistik

In der Struktur der Sozialhilfequoten nach Herkunftsländern spiegelt sich im Wesentlichen die unterschiedliche Arbeitsmarktsituation (vgl. Kapitel 4.2.2). Die tiefere Sozialhilfequote von EU/EFTA-Staatsbürgern relativ zu den Drittstaaten-Ausländer/innen ist damit primär Ausdruck ihrer besseren Arbeitsmarktintegration. Erhöhte Sozialhilfequoten weisen zudem (auch innerhalb der EU/EFTA) jene Nationalitätengruppen auf, welche häufiger in Branchen mit erhöhtem Arbeitslosenrisiko und/oder tieferen Löhnen tätig sind.

Tabelle 5.8: Sozialhilfequoten nach Nationalität (2005-2012)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Schweizer/innen</b>	2.2%	2.3%	2.2%	2.0%	2.0%	2.0%	2.1%	2.2%
<b>Ausländer/innen</b>	6.6%	6.9%	6.5%	6.0%	6.1%	6.0%	6.0%	6.3%
<b>Total</b>	3.2%	3.3%	3.1%	2.9%	3.0%	2.9%	3.0%	3.1%

Quelle: BSF, Sozialhilfestatistik

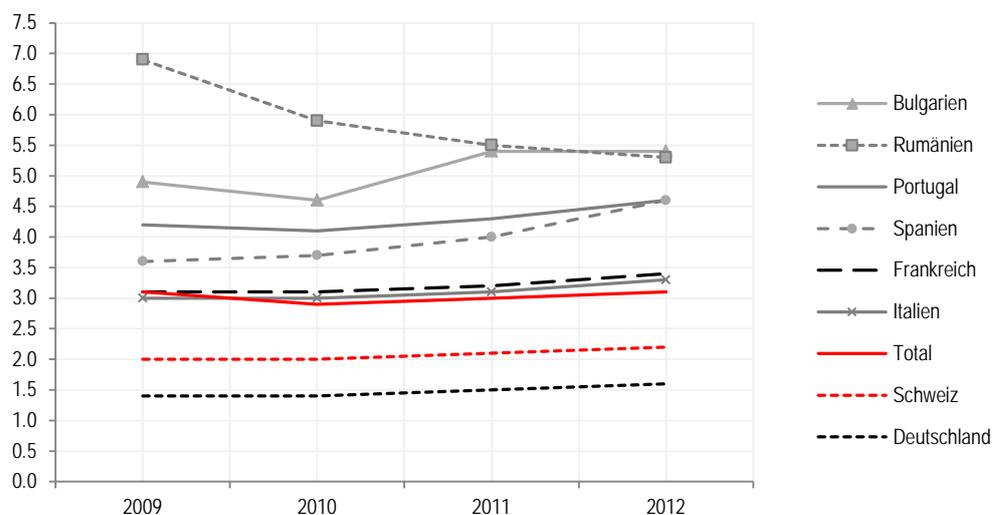
Betrachtet man die Entwicklung der Sozialhilfequoten der letzten Jahre getrennt nach Schweizer/innen und Ausländer/innen so stellt man fest, dass das Verhältnis der beiden Quoten seit 2005 praktisch konstant geblieben ist (vgl. Tabelle 5.8).<sup>79</sup> Für die letzten Jahre gibt es anhand dieser Daten auch keine Hinweise darauf, dass sich die Situation ausländischer Staatsbürger relativ zu Schweizer/innen verschlechtert hätte, sei es bspw. durch eine Verdrängung von Drittstaatsangehörigen aus

<sup>79</sup> Gesamtschweizerische Daten für frühere Jahre liegen nicht vor; die Sozialhilfestatistik des BFS wurde erst 2005 eingeführt. Eine Analyse von Sozialhilfequoten nach einzelnen Nationalitäten ist zudem vor 2009. nicht möglich.

dem Arbeitsmarkt in die Sozialhilfe und/oder eine vermehrte Zuwanderung von Personen aus EU/EFTA-Staaten mit erhöhtem Risiko zum Sozialhilfebezug.

Die Sozialhilfestatistik lässt eine Betrachtung nach einzelnen Nationalitäten erst ab 2009 zu. Abbildung 5.10 bildet den Verlauf der Sozialhilfequoten zwischen 2009 und 2012 für ausgewählte Nationalitäten im Vergleich zur gesamtschweizerischen Sozialhilfequote ab. Während die Gesamtquote über den betrachteten Zeitraum praktisch konstant blieb, zeichnet sich für sämtliche dargestellten Ausländergruppen mit Ausnahme der Rumänen sowie für die Schweizer eine steigende Tendenz ab. Der Anstieg verlief für die Deutschen, die Italiener und die Franzosen in etwa parallel zu den Schweizern. Markanter fiel der Anstieg für die Portugiesen und besonders deutlich für die Spanier aus. Für letztere nahm die Sozialhilfequote von 3.6% im Jahr 2009 auf 4.6% im Jahr 2012 um einen ganzen Prozentpunkt zu. Die Sozialhilfequoten der Bulgaren und Rumänen bewegen sich auf vergleichsweise hohem Niveau und sind sehr volatil - dies ist auf die geringe Anzahl beobachteter Fälle zurückzuführen. Es ist ausserdem zu beachten, dass es sich hierbei praktisch ausschliesslich um vor dem FZA eingewanderte Personen handeln dürfte, da die Personenfreizügigkeit gegenüber diesen Ländern erst 2009 eingeführt wurde.

Abbildung 5.10: Entwicklung der Sozialhilfequoten, ausgewählte Nationalitäten, 2009-2012



Quelle: BFS Sozialhilfestatistik

Aus den abgebildeten Sozialhilfequoten nach Nationalitäten (ohne Möglichkeit der Differenzierung nach Einreisezeitpunkt) lassen sich höchstens indirekt Aussagen zu den Auswirkungen des FZA auf die Höhe der Gesamtquote ableiten. Zum einen könnten sich verschiedene Effekte gegenseitig kompensieren. Zum anderen ist der Beobachtungszeitraum zu kurz und es fehlen verlässliche Datenwerte für die Zeit vor Inkrafttreten des FZA, welche zum Vergleich herangezogen werden könnten.

Fluder et. al (2013) haben im Rahmen ihres Beitrags zum Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013 über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen unter anderem die Sozialhilfebezüge der unter dem FZA eingewanderten Personen analysiert und mit

der bereits ansässigen Bevölkerung aus EU/EFTA-Staaten bzw. mit Schweizerinnen und Schweizern verglichen<sup>80</sup>. Hierzu wurden erstmals verschiedene Administrativdatensätze verknüpft, so dass eine Auswertung nach Einreisezeitpunkt und nach Nationalität für die Jahre 2005-2010 möglich war.

Gemäss den Auswertungen der Autoren bezogen im Jahr 2010 1.0% der FZA-Zugewanderten im Alter von 18 bis 64 Jahren aus EU17/EFTA-Staaten Sozialhilfe. Damit lag ihre Sozialhilfequote deutlich tiefer als jene einer Schweizer Kontrollgruppe (1.8%) bzw. Personen die vor dem FZA aus EU17/EFTA-Staaten in die Schweiz zugewandert waren (2.0%)<sup>81</sup>. Die tieferen Sozialhilfequoten von FZA-Zugewanderten haben auch mit der relativ kurzen Aufenthaltsdauer zu tun. Zum Zeitpunkt der Zuwanderung und der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist das Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit gering. Mit der Zeit wirken die üblichen Arbeitsmarktrisiken - wie bspw. die Krise 2009 - auf die Zuwanderer ein. Eine erste soziale Absicherung wird hier durch die ALV gewährleistet, erst danach kommt allenfalls die Sozialhilfe zum Zug. Aus diesem Grund nähern sich die Sozialhilfequoten von Zugewanderten mit zunehmender Aufenthaltsdauer jenen der ansässigen Bevölkerung tendenziell an. Diese Angleichung ist nicht mit einem permanent wachsenden Trend zu vermehrtem Sozialhilfebezug gleichzusetzen.

Den stärksten Zuwachs in den Sozialhilfequoten hatten erwartungsgemäss FZA-Zuwanderer aus den südeuropäischen Ländern zu verzeichnen, da diese häufiger in Branchen mit erhöhtem Arbeitslosenrisiko tätig sind. Seit 2010 liegt die Sozialhilfequote der neu zugewanderten Südeuropäer leicht über derjenigen der Schweizer/innen. Am höchsten lag die entsprechende Quote bei FZA-Zugewanderten 2010 bei Personen aus Portugal mit knapp 2% gegenüber 1.8% bei der Schweizer Kontrollgruppe.

Gemessen an der Entwicklung der Sozialhilfequoten insgesamt seit 2010 dürfte sich die Angleichungsprozess von neu zugewanderten und bereits ansässigen ausländischen Personen auch in den letzten Jahren fortgesetzt haben, denn die Sozialhilfequoten von Personen aus Südeuropa stieg leicht überproportional an.

## 5.6 Fiskalische Inzidenz der FZA-Zuwanderung

Über die Sicht auf die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialversicherungen hinaus stellt sich die Frage, in welchem Masse die Einwandernden staatliche Leistungen beziehen (z.B. Bildungs- und Gesundheitssystem) und diese über Steuern, Abgaben und Gebühren auch mitfinanzieren. Die Umverteilungswirkungen des gesamten Fiskalsystems auf verschiedene Bevölkerungsgruppen lassen sich mittels einer Fiskalbilanz quantifizieren.

Die Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) der Universität Basel hat 2012 ein entsprechendes Forschungsprojekt in Arbeit. Das BFM hat aus diesem Anlass beim FAI eine Ex-

---

<sup>80</sup> Sozialhilfequoten von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten wurden in den Vergleich nicht mit einbezogen.

<sup>81</sup> Bei den Sozialhilfequoten gemäss Fluder et. al. handelt es sich um Haushaltsquoten. Damit ergeben sich gegenüber den personenorientierten Sozialhilfequoten gemäss BFS gewisse Abweichungen.

pertise in Auftrag gegeben, welche sich auf die vorläufigen Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt zur Fiskalbilanz der sog. "Neuen Zuwanderung" stützt. Gemäss den Schätzungen der Autoren weisen ausländische Haushalte aus dem nördlichen EU17-/EFTA-Raum und dem nichteuropäischen Ausland gegenwärtig eine positive Fiskalbilanz auf (Ramel und Sheldon, 2012). D.h. diese Ausländergruppen zahlen im Durchschnitt mehr in den Staatshaushalt (inkl. Sozialwerke) ein als sie Leistungen daraus beziehen. Bei ausländischen Haushalten aus europäischen Nicht-EU17/EFTA-Ländern (vornehmlich Ex-Jugoslawien) ist die Fiskalbilanz zurzeit hingegen negativ. Bei Haushalten aus dem südlichen EU17/EFTA-Raum ist die Fiskalbilanz in etwa ausgeglichen. In etwa ausgeglichen ist die Bilanz auch für die ausländischen Haushalte zusammengenommen. Das heisst, dass die negativen und positiven Salden der gruppenspezifischen Teilbilanzen sich laut Schätzungen im Aggregat gegenseitig aufheben. Die Fiskalbilanz der Zuwanderung aus dem EU17/EFTA-Raum dürfte im Zeitraum 2003-2009 eher positiv ausgefallen sein, denn ein negativer Einfluss ging in erster Linie von der Bevölkerung aus Nicht-EU17/EFTA-Staaten aus.

Die Autoren gehen davon aus, dass die Fiskalbilanz für die in der Periode 2003-2009 zugewanderte Bevölkerung für die ausländische Bevölkerung die längerfristig in der Schweiz bleibt ein zu günstiges Bild zeigt. Aus dem beobachteten Verbleibverhalten verschiedener Ausländergruppen folgern sie, dass gut qualifizierte Bevölkerungsgruppen mit einer positiven Fiskalbilanz im Durchschnitt eine kürzere Verweildauer in der Schweiz aufweisen als Ausländergruppen mit einer ungünstigeren Fiskalbilanz<sup>82</sup>. Für die ausländische Bevölkerung aus dem EU17/EFTA-Raum dürfte sich der aktuelle fiskalische Überschuss also über die Zeit verringern. Nicht berücksichtigt ist dabei auch die jüngste Verschiebung in den Herkunftsregionen und die Auswirkungen der Erweiterung der EU auf die Länder Osteuropas. Wie die Autoren festhalten, sind bei der Interpretation von Fiskalbilanzen auch einige weitere Einschränkungen zu beachten. Insbesondere bei den Aussagen zur Entwicklung der Fiskalbilanzen über die Zeit sind verschiedene Annahmen zu treffen, die das Ergebnis massgeblich beeinflussen und die sich gegenwärtig nicht durch harte empirische Daten absichern lassen. Ausserdem mussten mögliche indirekte Effekte der Zuwanderung auf die wirtschaftliche Situation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen - seien diese positiver oder negativer Art - in der Analyse ausser Acht gelassen werden.

---

<sup>82</sup> Gemäss Autoren resultiert für die ausländische Bevölkerung langfristig eine negative Fiskalbilanz. Diese resultiert einerseits aus der ungünstigen Bilanz von europäischen Nicht EU17/EFTA-Staatsangehörigen für welche gleichzeitig eine hohe Verbleibdauer vorhergesagt wird. Andererseits dürfte die Alterung des Ausländerbestandes bei allen Ausländergruppen zu einer Verschlechterung der Fiskalbilanz führen, weil die Parameter zu den Einnahmen und Ausgaben in der Altersvorsorge und den Gesundheitsausgaben über die Zeit pro Kopf konstant gehalten werden. Eine Verschlechterung der Fiskalbilanz wäre entsprechend auch für die einheimische Bevölkerung zu erwarten. Zur genaueren Beurteilung solcher Punkte ist die definitive Studie der FAI abzuwarten.

## 6 Zusammenfassung und Ausblick

Ziel des vorliegenden Berichts war es, die Wanderungsbewegungen im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU sowie deren Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen zu untersuchen. Nach einem kurzen Überblick über Zweck und Inhalt des FZA wurden in Kapitel 3 Ausmass und Zusammensetzung der Zuwanderung in die Schweiz analysiert. Hierbei konnte gezeigt werden, dass seit Einführung der Personenfreizügigkeit die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten insgesamt stark an Bedeutung gewonnen und damit wesentlich zu einem gegenüber den 90er Jahren beschleunigten Bevölkerungswachstum beigetragen hat. Deutsche Staatsbürger machten in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit den bedeutendsten Anteil an der Nettozuwanderung aus dem EU-Raum aus. In den Jahren nach der Wirtschaftskrise von 2009 konnte jedoch eine deutliche Verschiebung hin zu einer verstärkten Zuwanderung aus den südlichen und östlichen EU-Staaten beobachtet werden.

Anders als in den Jahren vor Inkrafttreten des FZA, als die Zuwanderung mehrheitlich im Rahmen des Familiennachzugs erfolgte, handelte es sich bei der Zuwanderung im Rahmen des FZA in erster Linie um eine Arbeitsmigration. Die Nettozuwanderung weist in ihrem Verlauf einen entsprechend engen Bezug zur konjunkturellen Situation in der Schweiz auf. Bekräftigt wird diese Feststellung durch die Resultate einer Unternehmensbefragung, wonach der Fachkräftemangel im Inland das Hauptmotiv für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte darstellt. Gleichzeitig deuten Befragungen von zugewanderten Arbeitskräften darauf hin, dass eine schlechte Arbeitsmarktsituation im Herkunftsland für einen Teil der Zuwanderer auch ein relevantes Migrationsmotiv darstellt. Zuwanderer aus dem EU/EFTA-Raum sind mehrheitlich hoch qualifiziert. Der EU/EFTA Raum spielte aber auch als Rekrutierungsgebiet für weniger gut qualifizierte Arbeitskräfte eine Rolle, auch weil solche - bspw. im Saisongewerbe - heute nicht mehr in Drittstaaten rekrutiert werden dürfen.

Die Analysen in Kapitel 4 haben gezeigt, dass die starke Zuwanderung sowie die bedeutende Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung und der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Rahmen der Personenfreizügigkeit die Beschäftigungsentwicklung bedeutend geprägt haben. Gleichzeitig blieb das Niveau der registrierten Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA gegenüber den neunziger Jahren praktisch unverändert. Eine gewisse Tendenz nach oben ist dagegen in der Erwerbslosigkeit gemäss internationaler Definition der ILO (inkl. nicht-registrierte Arbeitslose) festzustellen. Die bislang verfügbaren empirischen Resultate zu den Auswirkungen des FZA auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit kommen mehrheitlich zum Schluss, dass die starke Zuwanderung insgesamt kaum zur Verdrängung von ansässigen Arbeitskräften geführt hat. In einigen Studien finden sich jedoch Hinweise darauf, dass sich die Konkurrenz für die ansässigen Arbeitnehmer in einzelnen Teilarbeitsmärkten verstärkt und die Arbeitslosigkeit leicht zugenommen hat. Auch ein gewisser Lohndruck als Folge der FZA-Zuwanderung konnte für einzelne Arbeitsmarktsegmente (v.a. bei höheren Qualifikationen) nachgewiesen werden; die Evidenz ist hier jedoch nicht eindeutig. Für die Entwicklung der Löhne am unteren Ende der Lohnverteilung, wo Lohndruck infolge der Zuwanderung

stets am ehesten befürchtet wurde, konnte zumindest auf der deskriptiven Ebene kein Abgleiten beobachtet werden; ein Umstand zu dem die Flankierenden Massnahmen wesentlich beigetragen haben dürften.

In Kapitel 5 wurden schliesslich die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialversicherungen thematisiert. Hierbei konnte in Bezug auf die AHV gezeigt werden, dass die Zuwanderung sich zwar kurzfristig positiv auf das Umlageergebnis der AHV auswirkt, die längerfristigen Folgen jedoch unklar bleiben, da sie von verschiedenen schwer vorhersehbaren Faktoren abhängen. In Bezug auf die ALV wurde in einer Gegenüberstellung der bezahlten Beiträge und bezogenen Leistungen gezeigt, dass Schweizer/innen Nettozahler, EU/EFTA-Bürger hingegen im Durchschnitt Netto-Leistungsbezügler sind, wobei sich jedoch grosse Unterschiede zwischen den Nationalitätengruppen gezeigt haben. Süd- und Osteuropäer weisen im Durchschnitt ein deutlich ungünstigeres ALV-Beitrags-/Bezugsverhältnis auf und sind auch überdurchschnittlich oft Bezüger von Sozialhilfeleistungen, was sich mit der im Durchschnitt vergleichsweise schlechteren beruflichen Qualifikation dieser Bevölkerungsgruppen erklären lässt. Niedrigqualifizierte Personen weisen in der Schweiz allgemein eine schlechtere Arbeitsmarktintegration und ein höheres Sozialhilfebezugsrisiko auf, was ein deutliches Zeichen dafür ist, dass in der Schweiz kein Nachfrageüberhang nach diesen Arbeitskräften besteht. Angesichts dieser Tatsache sowie der festgestellten Verschiebung der Zuwanderung bezüglich der hauptsächlichlichen Herkunftsländer gilt es, die Entwicklung des Qualifikationsmix der Zuwanderer sowie Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezugsquoten weiter aufmerksam zu verfolgen und noch genauer zu analysieren. Erste zusätzliche Erkenntnisse dürfte eine vom BFM in Auftrag gegebenen Studie zur krisenbedingten Zuwanderung in die Schweiz liefern, deren Resultate voraussichtlich im Herbst 2014 vorliegen werden. Im Fokus der Studie stehen Erwerbsverläufe und Arbeitsmarktintegration von Personen aus den EU-Krisenstaaten; nicht Gegenstand der Untersuchung ist dagegen die Zuwanderung aus Osteuropa.

Forschungsbedarf besteht heute auch bezüglich der Auswirkungen der Personenfreizügigkeit in den Grenzregionen der Schweiz, welche im Rahmen dieses Berichts nur auf einer relativ allgemeinen Ebene behandelt werden konnten. Aufgrund des bedeutenden Grenzgängeraufkommens etwa im Tessin sieht sich dieser Kanton mit seinen ganz eigenen Herausforderungen konfrontiert. Ein besseres Verständnis der regionalen Ausprägungen der Folgen der Personenfreizügigkeit ist vor diesem Hintergrund wichtig. Das SECO hat aus diesem Grund das *Osservatorio Mercato del Lavoro* der Universität Lugano beauftragt, die Situation im Kanton Tessin in einer vertieften Studie zu untersuchen. Im Zentrum der Untersuchung sollen Lohn- und Beschäftigungswirkungen der Personenfreizügigkeit im Kanton Tessin stehen. Die Resultate werden für Ende 2014 erwartet.

Seit Ende Juni 2014 liegen mit der Lohnstrukturerhebung 2012 wieder einmal neuere, sehr detaillierte Daten zur Lohnsituation in der Schweiz vor. Die Frage, inwieweit sich die Veränderungen in den Herkunftsregionen auf die Löhne und die Lohnverteilung ausgewirkt hat, wird sich anhand dieser Daten erstmals untersuchen lassen. Auch Erkenntnisse zu regionalen Unterschieden in der Lohnentwicklung

könnten in diesem Zusammenhang von Interesse sein, da von der Verschiebung in den Herkunftsregionen nicht alle Regionen gleichermassen betroffen sein dürften.

Neben Fragen zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit dürften sich in den kommenden Monaten vermehrt auch Fragen zur Umsetzung des Artikels 121a BV stellen, welcher in verschiedenen Punkten eine Abkehr vom FZA verlangt. Im Zentrum steht dabei die Frage, mit welchen Auswirkungen bei einer Einschränkung der Zuwanderung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt zu rechnen wären. Naturgemäss hängt die Beantwortung dieser Frage wesentlich von der konkreten Umsetzung des Verfassungsartikels ab. Erste Vorgaben des Bundesrates liegen diesbezüglich seit Kurzem vor, weitere Konkretisierungen werden in den kommenden Monaten aber noch notwendig sein, um eine entsprechende Einschätzung vornehmen zu können.

## Literaturverzeichnis

*Aeppli, R. et al.* (2008), Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft, KOF Studien No.2, Zürich.

*Aeppli R.* (2010), Arbeitmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit - Eine Neu Beurteilung, in: ETH-KOF-Spezialanalysen, S. 29-42.

*Alberton S., Gonzalez O., Guerra G.* (2008): Le trasformazioni nel mercato del lavoro ticinese.

*BAKBASEL* (2009), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Basel.

*BAKBASEL* (2013), Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Studie im Auftrag der Wirtschafts- und Branchenverbände Swissmem, hotellerie-suisse, TVS Textilverband Schweiz, ASA/SVV Schweizerischer Versicherungsverband, scienceindustries, AGV Banken, economiesuisse, Schweizer Obsetverband und Privatkliniken Schweiz, Basel.

*BASS* (2012), Zuwanderung im Kanton Zürich - Auswirkungen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt. Zuwanderung in den Kanton Zürich aus Sicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden, Studie im Auftrag des Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Zürich

*Basten, C., Siegenthaler M.* (2013), Do Immigrants Take or Create Residents' Jobs? Quasi-experimental Evidence from Switzerland, KOF Working Papers No.335, Zürich.

*Brügger, B., Lalive, R., Zweimüller, J.* (2007), Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 23 (6. 2007).

*B,S,S.* (2013), Motivation der Zuwanderung aus dem EU25/EFTA-Raum in die Schweiz. Eine Untersuchung der Migrationsgründe der Zuzüger/innen sowie der Rekrutierungsgründe von Arbeitgeber/innen, Studie zuhanden des Bundesamtes für Migration, Bern.

*Cueni, D., Sheldon G.* (2011a), Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Bern.

*Cueni, D., Sheldon G.* (2011b), Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU auf die Löhne einheimischer Arbeitskräfte, WWZ Forschungsbericht 2011/05, Universität Basel.

*Ecoplan* (2013), Standortförderung und Zuwanderung: Hintergrundbericht, Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Bern.

*Favre, S.* (2011), The Impact of Immigration on the Wage Distribution in Switzerland, *NRN Working Paper 1108/2011*, Universitäten Linz und Zürich.

*Fluder, R. et al.* (2013), Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen: Quantitative Analysen. Teil III des Berichts der Parlamentarischen

Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013, Bern.

*Flückiger, Y.* (2006), Analyse der Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union in Bezug auf den Schweizerischen Arbeitsmarkt, Bericht zu Handen des Bundesamtes für Migration, Bern.

*Flückiger et al.* (2007), Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No. 22 (6. 2007), Bern.

*Flückiger, Y., Ferro-Luzzi, G., Graf R. et al.* (2012), Main d'oeuvre frontalière et pratique d'embauche sur le marché du travail genevois, rapport OUE, Genf.

*Gerfin, M., Kaiser, B.* (2010), The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 146, No. 4, S. 709-739.

*Henneberger, F., Ziegler, A.* (2011), 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, FAA Diskussionspapier 124, Universität St. Gallen.

*Henneberger, F., Ziegler, A.* (2011), Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit - Teil 2: Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit, FAA Diskussionspapier 125, Universität St. Gallen.

*Kempeneers, P., Flückiger, Y.* (2012), Immigration, libre circulation des personnes et marché de l'emploi, Etude de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE) sur mandat de la Fédération des Entreprises Romandes (FER Genève), Genf.

*Lalive R., Zweimüller J. und Favre, S.* (2013), Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

*Losa, F. B., Bigotta, M., Gonzalez, O.* (2012), Libera circolazione: gioie o dolori?, Ufficio di statistica Repubblica e Cantone Ticino.

*Müller, T. et al.* (2013), Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern.

*PVK* (2013), Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 06. November 2013, Bern.

*Ramel, N., Sheldon, G.* (2012), Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz, Expertise der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik zuhanden des Bundesamtes für Migration, Bern.

*Schmidt, C., Stalder, P.* (2013), Auswirkungen der Eurokrise auf das Wirtschaftswachstum und das Produktionspotenzial der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft 1&2/2013, S. 11-15

*SECO* (2014), FlaM-Bericht vom 5. Mai 2014. Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz-EU, Bern.

*Sheldon, G. et al.* (2013), Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz, Studie im Auftrag des schweizerischen Arbeitgeberverbands, Basel.

*Siegenthaler, M., Sturm, J.-E.* (2012), Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz, Bericht zuhanden des Bundesamtes für Migration, Bern.

*Stalder, P.* (2008), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum, in: Die Volkswirtschaft, 11/2008, S. 7-11.

*Stalder, P.* (2010), Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 146 (4), p. 821-874.

## Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALE	Arbeitslosenentschädigung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMG	Arbeitsmarktgesamtrechnung
ave GAV	allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association) Island, Liechtenstein, Norwegen
EL	Ergänzungsleistungen
EM	Eingliederungsmassnahmen (für IV-Bezüger)
EntsG	Entsendegesetz
EO	Erwerbsersatzordnung
ESPOP	Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes
ETS	Erwerbstätigenstatistik
EU	Europäische Union
EU2	Bulgarien und Rumänien
EU8	Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn
EU10	EU8 plus Malta und Zypern
EU15	Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich, Griechenland, Portugal, Spanien, Finnland, Österreich, Schweden
EU17	EU15 plus Malta und Zypern
EU27	EU15 plus EU10 plus EU2
EU28	EU27 plus Kroatien
FlaM	Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit
FZA	Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU

GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GGG	Grenzgängerstatistik
ILO	International Labour Organization
ISCO	International Standard Classification of Occupations
IV	Invalidenversicherung
KV	Krankenversicherung
LSE	Lohnstrukturerhebung
NAV	Normalarbeitsvertrag
OR	Obligationenrecht
PK	Paritätische Kommission
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und Haushalte
TPK	Tripartite Kommission
UV	Unfallversicherung
ZAR	Zentrales Ausländerregister
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Übersicht über die Übergangsfristen zur Personenfreizügigkeit.....	13
Abbildung 3.1: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1991-2013, in 1'000.....	18
Abbildung 3.2: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, ausgewählte Länder, 2002-2013, in 1'000 .....	20
Abbildung 3.3: Zu- und Rückwanderungen, ausländische Wohnbevölkerung, in Tausend (1991-2013) .....	22
Abbildung 3.4: Wanderungsbewegungen der schweizerischen Staatsangehörigen, 1990-2012 (in 1'000).....	23
Abbildung 3.5: Ausgestellte Bewilligungen an EU17/EFTA-Staatsangehörige, erwerbstätige Wohnbevölkerung .....	24
Abbildung 3.6: Ausgestellte Bewilligungen an EU8-Staatsangehörige, erwerbstätige Wohnbevölkerung .....	25
Abbildung 3.7: Relative Bedeutung der Komponenten des Bevölkerungswachstums, durchschnittliche jährliche Veränderungsdaten 1981-2013.....	26
Abbildung 3.8: Internationaler Wanderungssaldo prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Kantonen .....	28
Abbildung 3.9:.....	29
Abbildung 3.10:.....	29
Abbildung 3.11: Einreisen nach Einwanderungsgrund, 1992-2013.....	30
Abbildung 4.1: Entwicklung von BIP und Erwerbstätigkeit, Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in % .....	36
Abbildung 4.2: Veränderung der Erwerbstätigkeit (jeweils 4. Quartal) und Wanderungssaldo (in 1'000) .....	37
Abbildung 4.3: Erwerbstätige nach Aufenthaltsstatus (1992-2013, in 1'000) .....	38
Abbildung 4.4: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter bis 90 Tage in Jahresarbeitskräften, nach Kategorie (2005-2013, in 1'000).....	39
Abbildung 4.5: Erwerbstätigenquoten der 25-64 Jährigen nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 2003-2013 (jeweils im 2. Quartal) .....	41
Abbildung 4.6: Neu zugewanderte erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer mit tertiärem Bildungsabschluss, nach Einwanderungsjahr und Herkunftsregion (in %).....	42
Abbildung 4.7: Neu zugewanderte erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer in hochqualifizierten Berufen, nach Einwanderungsjahr und Herkunftsregion (in %) .....	43
Abbildung 4.8: Qualifikationsstruktur der erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung im 2. Quartal 2013, nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile .....	44
Abbildung 4.9: Einwanderung von Erwerbstätigen nach Berufsgruppen 2008 und 2013* .....	47
Abbildung 4.10: Verbleibquoten nach Aufenthaltsbewilligung und Berufshauptgruppe .....	50

Abbildung 4.11: Erwerbstätigenanteil von Ausländern aus dem EU27/EFTA-Raum nach Branchen, 2003 und 2013, jeweils 2. Quartal.....	51
Abbildung 4.12: Erwerbstätigenquote der 25-64jährigen Bevölkerung in ausgewählten grenznahen und zentralen Regionen, 1996-2013, jeweils 2. Quartal.....	53
Abbildung 4.13: Arbeitslosen- und Stellensuchendenquote, 1991-2013.....	55
Abbildung 4.14: Erwerbslosenquote gemäss ILO, 1991-2013.....	55
Abbildung 4.15: Arbeitslosenquoten nach Nationalitätengruppen, 2003-2013.....	57
Abbildung 4.16: Arbeitslosenquoten nach ausgewählten Nationalitäten, 2003-2013.....	58
Abbildung 4.17: Erwerbslosenquoten nach ausgewählten Nationalitätengruppen (in %).....	59
Abbildung 4.18: Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Ausbildungsniveau, ständige Wohnbevölkerung, 1996-2013.....	60
Abbildung 4.19: Arbeitslosenquoten ausgewählter Branchen (1991-2013, in %).....	62
Abbildung 4.20: Relative Abweichung von der Gesamtarbeitslosenquote, ausgewählte Branchen (1991-2013).....	63
Abbildung 4.21: Arbeitslosenquoten nach Sprachregionen, 1990-2013 (in %).....	64
Abbildung 4.22: Erwerbslosenquoten nach Sprach-.....	65
Abbildung 4.23: Arbeitslosenquoten Grenzkantone der Deutschschweiz 1990-2013 (in %).....	66
Abbildung 4.24: Arbeitslosenquoten Grenzkantone Lateinische Schweiz 1990-2013 (in %).....	67
Abbildung 4.25: Entwicklung von Nominal- / Reallöhnen und Arbeitslosenquote, 1992-2013.....	69
Abbildung 4.26: Durchschnittliches, jährliches, nominales Lohnwachstum 2002-2012, nach Branchen (in Prozent).....	70
Abbildung 5.1: Anteil der Staatsangehörigen der EU/EFTA in Bezug auf Beiträge* und Hauptleistungen der 1. Säule.....	84
Abbildung 5.2: Verteilung der AHV/IV-Beiträge* und der AHV/IV-Renten nach Nationalität.....	85
Abbildung 5.3: Umlageergebnis der AHV mit und ohne Beiträge der EU27/EFTA-Staatsangehörigen.....	85
Abbildung 5.4: Durchschnittliche jährliche Entwicklung der Anzahl IV-Renten nach Nationalität.....	86
Abbildung 5.5: Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität (1998-2013).....	87
Abbildung 5.6: Anrechnung von Versicherungszeiten (B und L),2003-2013.....	92
Abbildung 5.7: Entwicklung der Anzahl Leistungsbezüger und der Summe bezogener Arbeitslosenschädigungen von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-EG/EFTA), 2001-2013.....	95
Abbildung 5.8: Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU27/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes.....	96
Abbildung 5.9: Sozialhilfequoten 2012, nach Nationalitätengruppen und ausgewählten Nationalitäten.....	100
Abbildung 5.10: Entwicklung der Sozialhilfequoten, ausgewählte Nationalitäten, 2009-2012.....	101

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU15/EFTA, Malta und Zypern (in 1'000) .....	14
Tabelle 2.2: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU8 (in 1'000) .....	15
Tabelle 2.3: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU2 (in 1'000) .....	16
Tabelle 2.4: Kontingente für Drittstaatenangehörige (in 1'000).....	16
Tabelle 3.1: Wanderungsbilanz nach Staatsangehörigkeit, ausländische Wohnbevölkerung, 2002-2013.....	19
Tabelle 3.2: Bestand der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1991-2013, jeweils Ende Dezember (in 1'000) .....	27
Tabelle 4.1: Erwerbstätigkeit nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 15-64 Jahre, 2003-2013* .....	40
Tabelle 4.2: Erwerbstätigkeit nach Berufshauptgruppen (ISCO) und Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung und Grenzgänger, absolute Veränderung 2003-2013 (jeweils im 2. Quartal), in 1'000.....	46
Tabelle 4.3: Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Berufshauptgruppen, ständige Wohnbevölkerung (1996-2013).....	61
Tabelle 4.4: Langfristige Lohnentwicklung, nominal und real .....	69
Tabelle 4.5: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes sowie des 25% und des 75%-Quantils nach Ausbildungsniveau, 2002 - 2012, (privater Sektor).....	72
Tabelle 4.6: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes 2002-2012 und Medianlohn 2012 nach Aufenthaltsstatus, (privater Sektor). .....	73
Tabelle 4.7: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes sowie des 25% und des 75%-Quantils nach Grossregionen, 2002 - 2012, (privater Sektor) .....	74
Tabelle 5.1 : Verhältnis der beitragspflichtigen Einkommen* nach Nationalität der Beitragszahlenden .....	83
Tabelle 5.2: Anzahl der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 2001-2012 (Stand Dezember) .....	87
Tabelle 5.3: Anzahl Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität 2001-2012 ....	88
Tabelle 5.4: Anteile an Einnahmen der ALV (abzüglich Retrozessionen) und Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung nach Nationalitätengruppen, 2012.....	91
Tabelle 5.5: Saisonale Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU27/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes .....	96
Tableau 5.6: Rückerstattung von ALV-Beiträgen von Grenzgängern.....	97
Tabelle 5.7: Übersicht über Retrozessionen und Kosten der Totalisierung für Kurzaufenthalter .....	98
Tabelle 5.8: Sozialhilfequoten nach Nationalität (2005-2012) .....	100

## Anhang A

### **Mandat des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen**

Das Observatorium hat den Auftrag, die demografischen und arbeitsmarktlichen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf nationaler Ebene und soweit möglich in den Grossregionen unseres Landes zu beurteilen. Dazu soll das Observatorium:

- als Plattform der Bundesverwaltung für den Austausch von Informationen dienen;
- periodisch die wissenschaftlichen Arbeiten oder die von den verschiedenen betroffenen Ämtern durchgeführten Analysen zusammenfassen und auf dieser Grundlage die Probleme identifizieren, welche durch den freien Personenverkehr entstehen könnten;
- wo angezeigt mittel- oder langfristig wissenschaftliche Studien initiieren und begleiten;
- gegebenenfalls die umfassenden politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Konsequenzen aufzeigen und entsprechende Vorschläge machen;
- einen periodischen Bericht über die wichtigsten Aspekte des freien Personenverkehrs verfassen.

Ziel des Jahresberichts ist die Beschaffung von Informationen über die Entwicklung der Wanderungsströme zwischen der Schweiz und dem Ausland sowie die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt. Seit 2010 werden zusätzlich die Auswirkungen auf die Sozialversicherungen analysiert.

## Anhang B

### **Ausländische Bevölkerung und Migration : Unterschiedliche statistische Konzepte von BFS und BFM**

BFS und BFM verwenden im Bereich der Bevölkerungsstatistik bzw. Ausländerstatistik teilweise unterschiedliche Datenquellen, Bevölkerungsdefinitionen und Auswertungskonzepte. Dies führt zu unterschiedlichen Bestandes- und Migrationsdaten. Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die wesentlichen Unterschiede gegeben werden.

#### **Ausländische Wohnbevölkerung**

Die ausländische Wohnbevölkerung setzt sich zusammen aus der ständigen und der nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung.

##### **Ständige ausländische Wohnbevölkerung**

BFS: Berücksichtigte Ausländergruppen:

- Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens 12 Monate (Ausweis B oder C oder EDA-Ausweis [internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige]);
- Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für eine kumulierte Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten;
- Personen im Asylprozess (Ausweis F oder N) mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten<sup>83</sup>.

Datenquellen: kommunale bzw. kantonale Einwohnerregister (EwR) für Ausweise B, C, Ci und L; Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS) für Ausweise F, N und L (d.h. für Personen, die nicht in EwR erfasst sind bzw. für zusätzliche Merkmale von in EwR erfassten Personen); Informationssystem ORDIPRO für Diplomaten und internationale Funktionäre für EDA-Ausweise.

BFM: Berücksichtigte Ausländergruppen:

- Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (Ausweis B, C oder Ci);
- Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für einen Aufenthalt von 12 Monaten oder länger.

---

<sup>83</sup> Diese Gruppe zählte bis Ende 2009 nicht zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung. Hingegen umfasste die ständige Wohnbevölkerung bis Ende 2009 zusätzlich einen so genannten Ausgleichsbestand, der aus Gründen der Bevölkerungsbilanzkonsistenz ermittelt wurde.

Datenquelle: Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS)

### **Nichtständige ausländische Wohnbevölkerung**

**BFS:** Berücksichtigte Ausländergruppen:

- Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für eine Aufenthaltsdauer von weniger als zwölf Monaten;
- Personen im Asylprozess (Ausweis F oder N) mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von weniger als zwölf Monaten.

Datenquellen: kommunale bzw. kantonale Einwohnerregister (EwR) für Ausweise L (teilweise); Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS) für Ausweise F, N und L (teilweise).

**BFM:** Berücksichtigte Ausländergruppen:

- Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für einen Aufenthalt von weniger als 12 Monaten.

Datenquelle: Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS)

### **Übertritte von der nichtständigen zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung**

**BFS:** Übertritte von der nichtständigen zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom BFS als „Änderung des Bevölkerungstyps“ bezeichnet. Gemäss der vom BFS verwendeten Bevölkerungsdefinitionen treten seit 2011 Kurzaufenthalter (mit einer ursprünglich bewilligten Aufenthaltsdauer von weniger als einem Jahr) und Personen im Asylprozess (Ausweise F und N) nach einem genau 12-monatigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Schweiz von der nichtständigen zur ständigen Wohnbevölkerung über. Dieser Übertritt ist nicht abhängig von einem Wechsel zu einer anderen Ausländerausweiskategorie. Statistisch ausgewiesen werden diese Übertritte im Kalenderjahr, in dem die zwölfmonatige Anwesenheitsdauer erreicht wird. Alle zur ständigen Wohnbevölkerung übertretenden Personen sind ein Kalenderjahr früher als nichtständige Wohnbevölkerung in die Schweiz eingewandert.

**BFM:** Übertritte zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom BFM als „Statuswechsel“ oder „Umwandlungen“ bezeichnet. Solche Übertritte sind immer mit einem Wechsel der Ausländerausweiskategorie verbunden. Sie betreffen Personen mit weniger als einem Jahr gültigen L-Bewilligungen, die B-, C- oder L-Bewilligungen mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten erhalten.

Statistisch ausgewiesen werden diese Übertritte im Kalenderjahr, in dem der neue Ausländerausweis erworben wird. Die zur ständigen Wohnbevölkerung übertretenden Personen sind ein oder mehrere Kalenderjahre früher mit einem L-Ausweis in die Schweiz eingewandert.

### **Wanderungssaldo**

Der (internationale) Wanderungssaldo ist die Differenz zwischen Einwanderung und Auswanderung. Unterschiede zwischen den Wanderungssaldi des BFM und des BFS ergeben sich einerseits aufgrund der oben erwähnten unterschiedlichen Bevölkerungsdefinitionen und Datenquellen, andererseits aus der unterschiedlichen Handhabung der Übertritte von der nicht ständigen zur ständigen Wohnbevölkerung.

**BFS:** Im Gegensatz zu früher werden vom BFS seit 2011 die Übertritte zur ständigen Wohnbevölkerung nicht mehr zur Einwanderung (und somit dem Wanderungssaldo) gezählt, sondern in der Bevölkerungsbilanz als separate Entwicklungskomponente („Änderung des Bevölkerungstyps“) ausgewiesen.

Damit kann vermieden werden, dass diese Übertritte im Jahr des automatischen Wechsels zur ständigen Wohnbevölkerung als Einwanderung im ‚falschen‘ Kalenderjahr gezählt werden (diese Personen wanderten ein Jahr früher als nichtständige Wohnbevölkerung in die Schweiz ein). Mit dieser Änderung reduziert sich ab 2011 im Vergleich zu den Vorjahren generell die Zahl der Einwanderungen und damit auch der internationale Wanderungssaldo der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung. Für einen korrekten Vergleich mit früheren Jahren sind die Änderungen des Bevölkerungstyps in den Jahren ab 2011 zur Einwanderung bzw. dem Wanderungssaldo hinzu zu rechnen.

**BFM:** Die Übertritte zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom BFM der Einwanderung (und damit dem Wanderungssaldo) angerechnet. Zudem werden (nicht zu den Statuswechseln zählende) Übertritte vom Asyl- zum Ausländerbereich (z.B. anerkannte Flüchtlinge, humanitäre Regelungen) ebenfalls als Einwanderungen ausgewiesen. Somit werden Einwanderungen im ‚falschen‘ Kalenderjahr gezählt, da solche Übertritte erst im Jahr des Erhalts des neuen Ausländerausweises als Einwanderung gezählt werden (diese Personen sind jedoch mindestens ein Jahr, vielfach aber sogar mehrere Jahre früher als nichtständige Wohnbevölkerung in die Schweiz eingewandert). Im Gegensatz zu den Zahlenreihen des BFS weisen jene des BFM keinen Bruch auf.

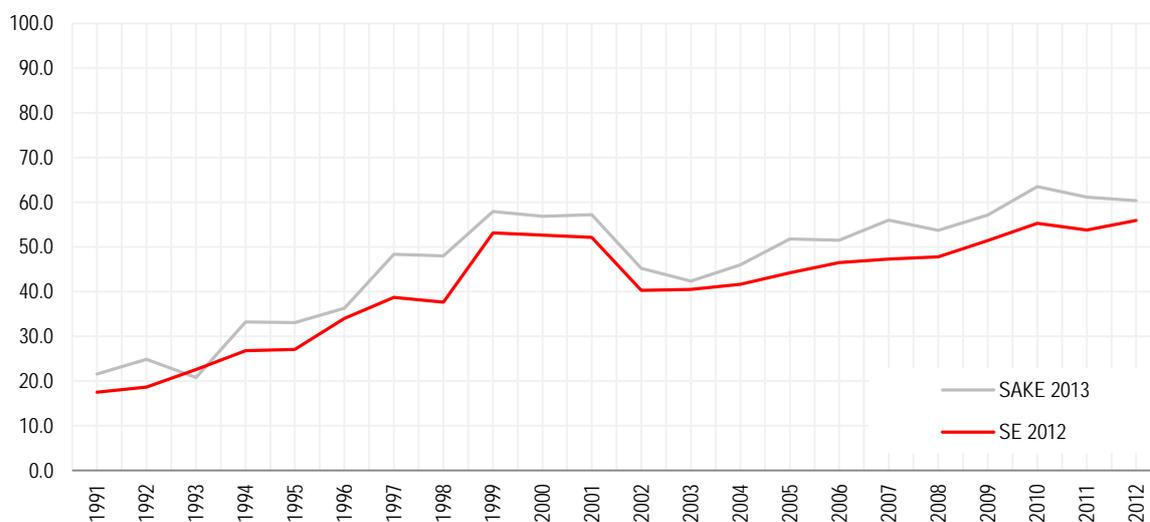
## Anhang C

### Kurzer Quellenvergleich betreffend das Ausbildungsniveau von Zuwanderern aus der EU28/EFTA

Was das Ausbildungsniveau von Zuwanderern betrifft, so werden die Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE; telefonische Befragung auf Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch, freiwillige Teilnahme, Antwortquote von 65 %), die in den vorangegangenen VEP-Berichten verwendet wurden, weitgehend durch die Daten der Strukturerhebung (SE; obligatorische Befragung per Papierfragebogen oder per Internet auf Deutsch, Französisch, Italienisch, Englisch und in 6 weiteren Sprachen, Antwortquote > 90 %) bestätigt.

Unter Berücksichtigung der Entwicklung des Anteils der Personen mit tertiärem Bildungsabschluss an den erwerbstätigen Ausländern aus der EU28/EFTA, die je nach Einwanderungsjahr während der SAKE 2013 oder während der SE 2012 beschäftigt waren, zeigt sich eine grosse Kohärenz der Ergebnisse (vgl. Abbildung G1). In der SAKE wird der Anteil an zwischen 1991 und 2012 eingewanderten Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung im Durchschnitt um 5,5 Prozentpunkte höher eingeschätzt.

G1 : Ausländische Erwerbstätige (EU/EFTA)<sup>1</sup> mit tertiärer Ausbildung, nach dem Zeitpunkt der Einwanderung<sup>2</sup>, in %



<sup>1</sup> SAKE: EU28/EFTA; SE: EU27/EFTA.

<sup>2</sup> SAKE 1991-1993: Die Extrapolation basiert auf weniger als 50 Beobachtungen. Die Ergebnisse sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Quellen: SAKE 2013, SE 2012

Die Untersuchung der Entwicklung des Ausbildungsniveaus in Abhängigkeit vom Einwanderungsjahr auf der Grundlage eines einzigen Erhebungsjahres kann jedoch aufgrund von mindestens zwei Elementen irreführend sein:

- 1) Da nur diejenigen erfasst werden, die während der Erhebung noch anwesend sind, ist es möglich, dass die in einem bestimmten Jahr gekommenen Zuwanderer eines gewissen Aus-

bildungsniveaus in einer grösseren Anzahl bereits wieder weggegangen sind als die Zuwanderer eines anderen Ausbildungsniveaus, die im gleichen Jahr gekommen sind.

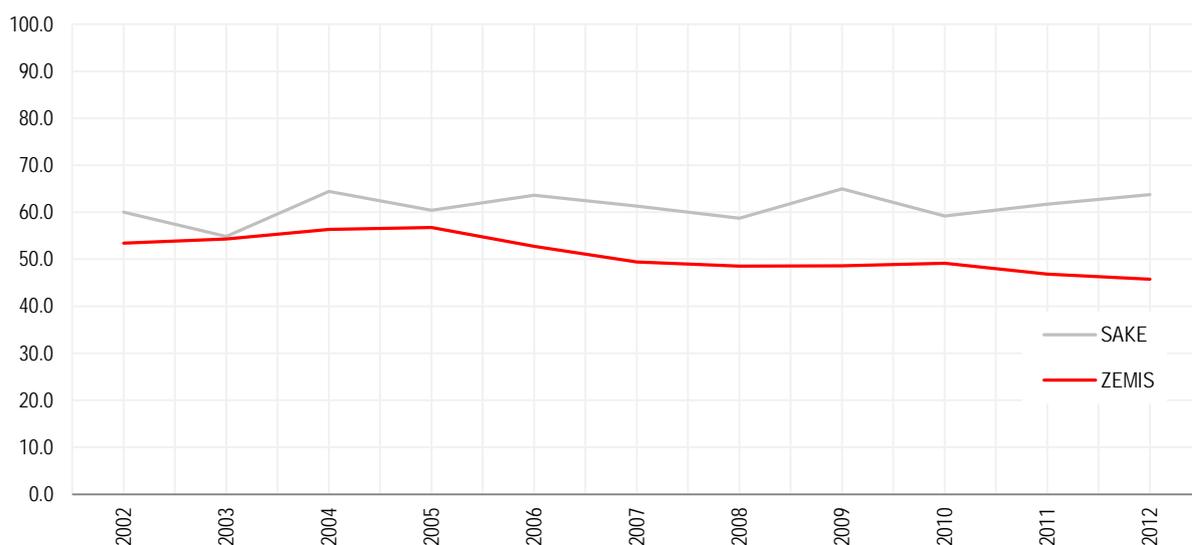
- 2) Da alle Erwerbstätigen zum Zeitpunkt der Erhebung erfasst werden, ist es möglich, dass, je weiter man in die Vergangenheit zurückgeht umso mehr Personen einbezogen werden, die ursprünglich nicht mit dem Einwanderungsgrund „Erwerbstätigkeit“ gekommen waren. Je weiter man demzufolge in die Vergangenheit zurückgeht, desto mehr Personen werden potenziell einbezogen, die aus Asylgründen oder aus Gründen der Familienzusammenführung gekommen waren, d. h. potenziell weniger qualifizierte Personen.

Andererseits kann von Folgendem ausgegangen werden: Je kürzer die Einwanderung zurückliegt, desto schlechter ist die Antwortquote. Dieser Aspekt kann die beobachteten Entwicklungen etwas verzerren, selbst wenn zahlreiche Verfahren zur Korrektur der Nichtbeantwortung durchgeführt werden.

Eine andere Sichtweise kann auf der Basis der SAKE seit dem Einwanderungsjahr 2002 in Betracht gezogen werden: Dank der Einführung der separaten Stichprobe für Ausländer und Ausländerinnen können Jahr zu Jahr die gesamten Erhebungen berücksichtigt und nur die Personen erfasst werden, die während des Kalenderjahrs vor der Erhebung eingewandert sind.

Das so erhaltene Bild bestätigt zwar das sehr hohe Ausbildungsniveau der Zuwanderer aus der EU28/EFTA, spricht jedoch eher für zeitliche Stabilität als für einen Anstieg. So verfügen ungefähr 60 % der erwerbstätigen Einwanderer bei der Erhebung in t+1 über eine tertiäre Ausbildung. Diese Proportion ist recht stabil zwischen 2002 und 2012 (vgl. Abbildung G2).

G2: Ausländische Erwerbstätige (EU28/EFTA) mit tertiärer Ausbildung, nach dem Einwanderungsjahr<sup>1</sup>, in %



<sup>1</sup> SAKE: Im Jahr vor der SAKE eingewanderte Personen  
 Quellen: SAKE 2003-2013 (2. Quartal); ZEMIS 2002-2013

Mithilfe eines aus der eidgenössischen Volkszählung 2000 (VZ2000) gewonnenen Umrechnungsschlüssels zwischen ausgeübtem Beruf und Ausbildungsniveau lassen sich die Daten des Zentralen

Migrationsinformationssystem (ZEMIS) über die ausgeübten Berufe in Daten nach dem Ausbildungsniveau umrechnen (Annäherungswert). Daraus ergibt sich, dass ungefähr 50 % der Zuwanderer aus der EU28/EFTA, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz kommen, über eine tertiäre Ausbildung verfügen (vgl. Abbildung G2). Die Abweichung zur SAKE (ca. 10 Prozentpunkte) kann durch unterschiedliche Erhebungsarten erklärt werden. Ausserdem kann mit dem auf der Basis der VZ2000 erstellten Schlüssel nicht berücksichtigt werden, dass bei bestimmten Berufen das Anforderungsniveau in Bezug auf die Ausbildung im Laufe der Jahre steigt. Die Entwicklung, die sich durch diese Umrechnung ergibt, ist aus diesem Grund sicherlich nach unten verzerrt.