

17. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU

**Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf
Arbeitsmarkt und Sozialleistungen**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dieser Bericht ist auch auf Französisch erhältlich und kann unter www.seco.admin.ch > Arbeit heruntergeladen werden.

Kontakt:
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Arbeit
Holzikofenweg 36
3003 Bern
www.seco.admin.ch

Information SECO Tel.: +41 (0) 58 462 56 56
E-Mail: info@seco.admin.ch

Bern, 25. Juni 2021

ÜBERSICHT

Management Summary

Einleitung

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

- 1 Politischer Kontext
- 2 Zuwanderung
- 3 Arbeitsmarkt
- 4 Sozialversicherungen
- 5 Ausblick 2021

AUSGEWÄHLTE FRAGESTELLUNGEN

- 1 Arbeitsmarktentwicklung in der Covid19-Krise
- 2 Ausländische Arbeitskräfte im Gesundheitswesen
- 3 Grenzgängerbeschäftigung

ANHANG

Anhang A: Das Mandat des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen

Anhang B: Das Personenfreizügigkeitsabkommen

Anhang C: Ergänzende Inhalte

Literaturverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS

Management Summary	7
Einleitung	11
AKTUELLE ENTWICKLUNGEN	12
1 Politischer Kontext	13
1.1 Institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union	13
1.2 Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung – Stellenmeldepflicht	13
1.3 Eidgenössische Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung“	15
1.4 Brexit	16
1.5 Einreisebeschränkungen im Zusammenhang mit Covid-19.....	17
2 Zuwanderung	19
2.1 Entwicklung der Zuwanderung im wirtschaftlichen Kontext	19
2.2 Zuwanderung aus dem EU-Raum und aus Drittstaaten	22
2.3 Herkunftsländer der Zuwandernden aus dem EU-Raum	23
2.4 Arbeitskräftemobilität innerhalb des EU-Raumes	25
3 Arbeitsmarkt	28
3.1 Erwerbstätigkeit	28
3.2 Arbeitslosigkeit.....	29
3.3 Löhne	31
4 Sozialleistungen	33
4.1 Alters- und Hinterlassenenversicherung – 1. Säule	33
4.2 Invalidenversicherung.....	34
4.3 Ergänzungsleistungen	35
4.4 Unfallversicherung.....	36
4.5 Krankenversicherung.....	36
4.6 Arbeitslosenversicherung.....	37
4.7 Sozialhilfe	40
5 Ausblick 2021	42

AUSGEWÄHLTE FRAGESTELLUNGEN.....	44
1 Arbeitsmarktentwicklung in der Covid19-Krise.....	45
1.1 Einleitung.....	45
1.2 Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in der Covid-19 Krise	45
1.3 Vertretung einzelner Bevölkerungsgruppen in besonders betroffenen Branchen	48
1.4 Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Nationalität und Aufenthaltskategorie	49
1.5 Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Nationalität und Aufenthaltskategorie	54
1.6 Fazit	56
2 Ausländische Arbeitskräfte im Gesundheitswesen	58
2.1 Einleitung.....	58
2.2 Beschäftigungsentwicklung im Gesundheitswesen	58
2.3 Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte im Gesundheitswesen.....	59
2.3.1 Beitrag zum Beschäftigungswachstum nach Nationalitätengruppe	59
2.3.2 Anteil ausländischer Arbeitskräfte im Gesundheitswesen	60
2.4 Ausländische Arbeitskräfte in Gesundheitsberufen	62
2.4.1 Differenzierte Betrachtung der Berufe des Gesundheitswesens	62
2.4.2 Sozioökonomische Merkmale von FZA-Zugewanderten in Gesundheitsberufen.....	64
2.5 Fazit	67
3 Grenzregionen.....	68
3.1 Einleitung.....	68
3.2 Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung	68
3.2.1 Entwicklung schweizweit, im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung	68
3.2.2 Unterschiede zwischen den Grenzgebieten.....	70
3.3 Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen	74
3.3.1 Beschäftigung	74
3.3.2 Arbeitslosigkeit.....	77
3.3.3 Löhne	82
3.4 Fazit	91

ANHANG.....	93
Anhang A: Das Mandat des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen	94
Anhang B: Das Personenfreizügigkeitsabkommen.....	95
Zweck und Inhalt des Abkommens.....	95
Schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit.....	96
Die Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM).....	99
Anhang C: Ergänzende Inhalte	101
Literaturverzeichnis	104
Abkürzungsverzeichnis	106

Management Summary

Die Covid-Krise und die direkten und indirekten Folgen der Pandemiebekämpfung führten im Jahr 2020 zum stärksten Einbruch des BIP seit den siebziger Jahren (-2.7 Prozent). Dank massivem Einsatz von Kurzarbeitsentschädigung konnten die negativen Auswirkungen der Krise auf Unternehmen und Arbeitnehmende abgedämpft werden. Gleichwohl stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Frühjahr 2020 steil an, bevor sie sich ab der zweiten Jahreshälfte stabilisierte. Im Jahresdurchschnitt 2020 resultierte eine Arbeitslosenquote von 3.1%; die Erwerbslosenquote gemäss ILO erreichte 4.8%, für die Beschäftigung resultierte ein Nullwachstum.

Die Nettozuwanderung aus Drittstaaten ging vor dem Hintergrund internationaler Reisebeschränkungen und des reduzierten Flugverkehrs gegenüber dem Vorjahr um gut einen Fünftel auf 17'400 Personen zurück und erreichte damit den tiefsten Stand seit den neunziger Jahren. Die Zuwanderung aus dem EU-Raum entsprach demgegenüber gesamthaft betrachtet – das heisst unter Berücksichtigung der Wanderungen der ständigen und der nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung – einem Saldo von 29'900 Personen und lag damit nur geringfügig unter dem Wert des Vorjahres. Hinter dieser nur vermeintlichen Kontinuität stehen verschiedene gegenläufige Entwicklungen. Zum einen hat der Wanderungssaldo der Kurzaufenthalter/innen im Jahr 2020 deutlich abgenommen, der Rückgang wurde aber durch einen Anstieg des Saldos der Daueraufenthalter/innen kompensiert. Hierin zeigt sich, dass vor allem dem Einsatz von Kurzaufenthalter/innen auf dem Arbeitsmarkt eine Pufferfunktion in konjunkturellen Abschwüngen zukommt. Zum anderen war im Jahr 2020 ein deutlicher Rückgang der Bruttoeinwanderungen vor allem von Erwerbstätigen festzustellen, gleichzeitig wanderten aber auch signifikant weniger EU-Bürgerinnen wieder aus. Stark rückläufig entwickelte sich dabei ab Frühling 2020 vor allem die Zuwanderung ins Gastgewerbe.

Im Zuge der für den weiteren Jahresverlauf prognostizierten konjunkturellen Erholung, dürfte die zu erwartende zunehmende Arbeitskräftenachfrage in erster Linie durch einen Abbau der Kurzarbeit und der Arbeitslosigkeit gedeckt werden; das Beschäftigungswachstum dürfte verglichen mit der Steigerung der Wertschöpfung entsprechend eher gering ausfallen. In verschiedenen Bereichen dürfte sich aber die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften etwas erholen, so dass im Jahresverlauf 2021 mit einem möglichen Wiederanstieg der Zuwanderung zu rechnen ist.

Verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich von Covid19-Krise betroffen

EU/EFTA- wie auch Drittstaatenangehörige sind in Branchen, die von der Covid19-Krise besonders stark betroffen waren, insgesamt stärker vertreten als Schweizer/innen. Entsprechend grösser war der Rückgang des Arbeitsvolumens, welches die Auswirkungen der Krise auf die Erwerbstätigkeit sowie die u.a. durch Kurzarbeit reduzierte Arbeitszeit abbildet. Bei EU/EFTA-Staatsangehörigen (inkl. Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen) ging das Arbeitsvolumen mit -4.5 Prozent um

gut einen Drittel stärker zurück als bei Schweizer/innen mit -3.4 Prozent. Auch vom Anstieg der Arbeitslosigkeit waren EU-Staatsangehörige, dabei vor allem Süd- und Osteuropäer/innen, deutlich stärker betroffen. Dabei wirkte sich vor allem die stärkere Vertretung dieser Personengruppen im Gastgewerbe negativ aus. Im Vergleich dazu liessen sich die Tätigkeiten von Zuwanderern aus Nord- und Westeuropa besonders häufig durch Verlagerung ins Homeoffice fortsetzen, was zu deren vergleichsweise besseren Abschneiden in Bezug auf die Arbeitslosigkeit beigetragen haben dürfte. Deutlich unterdurchschnittlich war der Anstieg der Arbeitslosenquote bei Schweizerinnen und Schweizern. Zu erklären ist dies vor allem mit deren hohen Erwerbsanteilen in den staatsnahen Branchen, die gegenüber der Krise robust waren - beispielsweise im Bereich Erziehung und Unterricht, in der öffentlichen Verwaltung oder im Gesundheits- und Sozialwesen.

Hohe Bedeutung der Personenfreizügigkeit für das Gesundheitswesen

Im Zusammenhang mit der Covid19-Krise ist vielerorts das Bewusstsein um die besondere Abhängigkeit einzelner Wirtschaftszweige von ausländischen Arbeitskräften gestiegen. Der vorliegende Bericht widmet sich vor diesem Hintergrund im Rahmen eines Schwerpunktkapitels der Beschäftigung von Zugewanderten und Grenzgänger/innen im Gesundheitswesen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Personenfreizügigkeit für die Deckung der Arbeitskräftenachfrage in dieser stark wachsenden Branche in den letzten zehn Jahren eine wichtige Rolle gespielt hat. Staatsangehörige der EU/EFTA-Staaten machten im Jahr 2020 unter Berücksichtigung von Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen 22 Prozent der rund 540'000 Beschäftigten im Gesundheitswesen aus. Die Beschäftigtenzahl hat dabei gegenüber dem Jahr 2010 um 188'000 Personen zugenommen, wovon ein Zuwachs von +63'000 Personen auf EU/EFTA-Staatsangehörige entfiel. Auf Ebene der Berufe zeigt sich, dass EU/EFTA-Staatsangehörige vor allem unter hochqualifizierten Gesundheitsfachkräften und Spezialist/innen stark vertreten sind. So sind (unter Ausschluss von Grenzgänger/innen, für welche präzise Informationen zum ausgeübten Beruf fehlen) ein Drittel der in der Schweiz tätigen Fachärzte und 31 Prozent der Allgemeinärzte EU/EFTA-Staatsangehörige. Ferner sind rund ein Viertel der Physiotherapeuten, Zahnärzte und Apotheker in der Schweiz EU/EFTA-Staatsangehörige, beim Pflegefachpersonal beträgt der Anteil 19 Prozent. Vergleichsweise weniger stark vertreten sind EU/EFTA-Staatsangehörige dagegen in den Gesundheitsberufen der mittleren Stufe (u.a. Fachkräfte Gesundheit und Pflege, zahnmedizinische und pharmazeutischen Assistent/innen), wo der Fachkräftebedarf dank den Ausbildungsanstrengungen im Inland offenbar gut gedeckt werden konnte. Die Rekrutierung im EU/EFTA-Raum erfolgt somit komplementär und bedarfsgerecht.

Eine untergeordnete Rolle für die Gewinnung von hochqualifizierten Gesundheitsfachkräften spielt die kontingentierte Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten. Zwar sind viele Drittstaatsangehörige als Pflegehelfer/innen tätig; dabei handelt es sich aber um Personen, die entweder auf dem

Asylweg oder über den Familiennachzug in die Schweiz zugewandert sind. Auf dem Weg der direkten Rekrutierung im Rahmen der Kontingentsregelung konnten dagegen nur relativ wenige hochqualifizierte Fachkräfte für das Schweizer Gesundheitswesen gewonnen werden. Die Schweiz hat demnach gerade im Bereich dieser weltweit stark gefragten Arbeitskräfte ganz besonders von der Personenfreizügigkeit und der Rekrutierungsmöglichkeiten im EU-Raum profitiert.

Die Bedeutung des FZA für das Schweizer Gesundheitssystem wurde im Zuge der Covid-Krise besonders deutlich, als vorübergehend Einreisebeschränkungen getroffen werden mussten. Dass Erwerbstätige aus dem Gesundheitswesen, darunter auch 34'000 Grenzgänger/innen, weiterhin in die Schweiz einreisen konnten, war dabei für die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung vor allem in grenznahen Regionen von grosser Bedeutung.

Auswirkungen der Grenzgängerbeschäftigung regional unterschiedlich

Ein weiteres Schwerpunktkapitel widmet sich der Grenzgängerbeschäftigung. Es zeigt auf, dass diese in der Schweiz je nach Grenzregion ganz unterschiedliche Züge annimmt, sowohl was das Ausmass gemessen an den Beschäftigungsanteilen, als auch die strukturelle Zusammensetzung der jeweiligen Grenzgängerpopulationen betrifft. Die Grenzgängerbeschäftigung hat dabei in den letzten 10 Jahren massgeblich zur Dynamik der Beschäftigungsentwicklung in den Grenzregionen beigetragen; diese wiesen insgesamt ein stärkeres Beschäftigungswachstum auf als zentralere Regionen der Schweiz. Deutlich überdurchschnittlich fiel das Beschäftigungswachstum dabei im Tessin und in der Genferseeregion aus. Gleichzeitig nahmen die Erwerbstätigenquoten in allen Regionen zu, wobei der Anstieg in der Genferseeregion und im Jurabogen allerdings vergleichsweise weniger stark ausfiel. Positiv zu werten ist die Entwicklung im Tessin, wo es der einheimischen Bevölkerung offenbar gelungen ist, ihre Erwerbstätigkeit auch im Kontext einer sehr starken Präsenz von Grenzgänger/innen auf dem lokalen Arbeitsmarkt weiter auszubauen.

Aus der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist zu schliessen, dass sich die Deutschschweizer Grenzregionen nicht von zentraler gelegenen Regionen unterscheiden: Es sind weder in der registrierten Arbeitslosigkeit noch in der Erwerbslosigkeit nennenswerte Unterschiede festzustellen. Im Tessin ist in beiden Quoten im Laufe der letzten 10 Jahre ein Rückgang und eine Annäherung an den gesamtschweizerischen Durchschnitt festzustellen. In der Genferseeregion und im Jurabogen verlief die Entwicklung insgesamt weniger günstig. Die Arbeitslosenquote ist zwar insgesamt tendenziell rückläufig, in der Erwerbslosigkeit schneiden aber beide Regionen vergleichsweise schlechter ab. Beide Regionen waren von erhöhter Arbeitslosigkeit im Zuge der Frankenstärke und im letzten Jahr zusätzlich auch besonders stark von den Auswirkungen der Covid19-Krise betroffen. Diese Einflüsse von möglichen Auswirkungen der Grenzgängerbeschäftigung abzugrenzen, ist kaum möglich. Die Analyse der Löhne in den Grenzregionen zeigt, dass Grenzgänger/innen und Ansässige im Durchschnitt unterschiedlich hohe Löhne erzielen. Berücksichtigt man die Tatsache, dass sich

Grenzgänger/innen in Bezug auf lohnrelevante Merkmale wie zum Beispiel Ausbildung, Beruf, Branche und Dienstalter von den Ansässigen unterscheiden, resultieren vor allem in der Südschweiz und im Jurabogen Lohn Differenzen zum Nachteil von Grenzgänger/innen, die in ihrer Grössenordnung nicht vernachlässigbar sind: Im Tessin betragen sie je nach Schätzung zwischen -5 und -12 Prozent, im Jurabogen zwischen -4 bis -6 Prozent. Dabei sind die Lohnunterschiede bei Personen mit tertiärer Ausbildung höher als für Erwerbstätige ohne tertiären Bildungsabschluss. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die Bandbreite der Löhne bei Höherqualifizierten generell grösser ist und diese Personen auch bezüglich anderer Merkmale heterogener sind.

Grundsätzlich können erhöhte unerklärte Lohn Differenzen ein Hinweis auf mögliches diskriminierendes Verhalten der Arbeitgeber sein. Es wäre aber unzulässig, vom einen direkt auf das Ausmass des anderen zu schliessen, denn die Höhe der unerklärten Lohn Differenz ist auch auf den Einfluss diverser nicht messbarer Faktoren zurückzuführen. Hierzu zählen insbesondere an die jeweilige Person gebundene Eigenschaften (z.B. spezifische Fachkenntnisse oder methodische, soziale oder personale Kompetenzen); gemäss einer neuen Studie kann aber auch die Aufenthaltsdauer von Grenzgänger/innen eine Rolle spielen, sollten anfänglich zu geringe Lohnforderungen erst schrittweise an das lokale Lohnniveau angepasst werden. In der Südschweiz liegt zudem die Vermutung nahe, dass die Lohn Differenzen wesentlich vom Verhalten einzelner Unternehmen beeinflusst sind und ausserhalb dieses spezifischen Arbeitsmarktsegments eine weniger bedeutende Rolle spielen.

Positiv ist, dass die unerklärten Lohnunterschiede zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen bei Personen ohne nachobligatorische Schulbildung in allen Regionen ausser der Südschweiz vernachlässigbar klein sind. Gerade bei dieser Personengruppe, die zu tiefen Löhnen arbeitet, gibt es demnach kaum Anzeichen für die Gefahr einer möglichen Lohnunterbietung durch Grenzgänger/innen; die schützende Wirkung von Gesamtarbeitsverträgen dürfte in diesem Bereich besonders zum Tragen kommen. Darüber hinaus zeugt das Lohnwachstum entlang der Lohnverteilung für die Ansässigen in den Grenzregionen insgesamt von einer im Vergleich zur Gesamtschweiz wenig auffälligen Entwicklung.

Einleitung

Am 1. Juni 2002 sind das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU)¹ sowie das Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)² in Kraft getreten. Kurz darauf wurde das „Observatorium zum Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU“ ins Leben gerufen. Auftrag des Observatoriums ist es unter anderem, einen periodischen Bericht über die Auswirkungen des freien Personenverkehrs auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen zu verfassen (vgl. Mandat im Anhang). Mit dem vorliegenden Bericht, welcher durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unter Mitwirkung des Staatssekretariats für Migration (SEM), des Bundesamtes für Statistik (BFS) und des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) verfasst wurde, wird diesem Auftrag auch dieses Jahr Folge geleistet.

Der diesjährige Bericht ist wie folgt aufgebaut: Im ersten Teil werden, nach einem Überblick über die wichtigsten politischen Entwicklungen im Berichtsjahr (Kapitel 1), das Ausmass und die Zusammensetzung der Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit analysiert und die Entwicklung der Migrationsströme in die und aus der Schweiz in den gesamteuropäischen Kontext eingeordnet (Kapitel 2). Die Arbeitsmarktentwicklung der Schweiz der vergangenen Jahre wird anhand verschiedener Indikatoren abgebildet und in Verbindung gebracht mit den Erkenntnissen aus den verfügbaren empirischen Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf Löhne und Beschäftigungschancen der ansässigen Arbeitnehmer (Kapitel 3). Kapitel 4 befasst sich mit den Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialversicherungen resp. dem Ausmass und der Entwicklung der Sozialleistungsbezüge durch die im Rahmen der Personenfreizügigkeit zugewanderten Personen. Im zweiten Berichtsteil werden ausgewählte Fragestellungen vertieft betrachtet. Kapitel 1 widmet sich der Frage, wie sich die Covid19-Krise auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat und in welchem Masse einheimische und zugewanderte Arbeitskräfte unterschiedlich davon betroffen waren. Kapitel 2 greift die Frage nach der Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte für das Gesundheitswesen auf und Kapitel 3 thematisiert die Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen in Zusammenhang mit der Grenzgängerbeschäftigung.

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

² Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA (SR 0.632.31)

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

1 Politischer Kontext

1.1 Institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) sind äusserst eng und gründen auf einem Vertragsnetz, das aus rund 20 zentralen bilateralen Abkommen sowie über 100 weiteren Abkommen besteht. Das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (FZA) ist Teil dieses Vertragsnetzes und eines von sieben Abkommen, die im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossen wurden. Die Bilateralen I sichern der Schweizer Wirtschaft einen direkten sektoriellen Zugang zum EU-Binnenmarkt.

Um das Geflecht von bilateralen Abkommen über ein Rahmenabkommen unter ein gemeinsames institutionelles Dach zu bringen, haben die Schweiz und die EU im Jahr 2014 offiziell die Verhandlungen über ein entsprechendes Institutionelles Abkommen (InstA) aufgenommen. Mit dem InstA sollte für fünf Marktzugangsabkommen aus den Bilateralen I (betroffen sind neben dem FZA auch die Abkommen über Landverkehr, Luftverkehr, technische Handelshemmnisse und Landwirtschaft) sowie für zukünftige Marktzugangsabkommen das Prinzip der dynamischen Rechtsanpassung sowie ein Streitschlichtungsmechanismus eingeführt werden.

Im Dezember 2018 nahm der Bundesrat das Verhandlungsergebnis zur Kenntnis. Allerdings verzichtete er aufgrund offener Punkte insbesondere in Bezug auf die flankierenden Massnahmen (FlaM), die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) sowie die staatlichen Beihilfen auf eine Paraphierung des Abkommens und beschloss, innenpolitische Konsultationen zum Verhandlungsergebnis durchzuführen. Im Juni 2019 hat der Bundesrat den Bericht über die Konsultationen zum InstA genehmigt. Gegenüber der EU verlangte er Klärungen in den offenen Punkten; Ende 2020 legte der Bundesrat seine Position hierzu fest und nahm erneut Gespräche mit der EU auf. An der Sitzung vom 26. Mai 2021 hat der Bundesrat das Resultat der Verhandlungen einer Gesamtevaluation unterzogen und hat entschieden, das InstA nicht zu unterzeichnen. Dieser Entscheid wurde der EU am 26. Mai 2021 mitgeteilt. Somit sind die Verhandlungen über den Entwurf des InstA beendet. Der Bundesrat will mit der EU einen politischen Dialog über die weitere Zusammenarbeit aufnehmen.

1.2 Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung – Stellenmeldepflicht

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Die Initiative bzw. der damit in die Verfassung aufgenommene neue Zuwanderungsartikel (Art. 121a BV) verlangt, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuere. Das Parlament hat sich bei der Umsetzung von Art. 121a BV für eine Regelung entschieden, welche mit dem FZA vereinbar ist. Am 16. Dezember 2016 verabschiedete es verschiedene Gesetzesänderungen im damaligen Ausländergesetz (AuG; heute AIG); dazu gehörte insbesondere die Einführung einer

Stellenmeldepflicht für Berufsarten mit erhöhter Arbeitslosigkeit. Am 1. Juli 2018 sind die entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsänderungen in Kraft getreten. Arbeitgeber sind seither verpflichtet, alle zu besetzenden Stellen in Berufsarten, in denen die durchschnittliche Arbeitslosenquote einen gewissen Schwellenwert erreicht oder übersteigt, den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu melden. Die meldepflichtigen Stellen unterliegen einer Publikationssperrfrist: während fünf Arbeitstagen haben nur Stellensuchende, die bei einem RAV angemeldet sind, darauf Zugriff. Registrierte Stellensuchende profitieren somit von einem Informations- und Bewerbungsvorsprung gegenüber anderen Kandidatinnen und Kandidaten. Die RAV ihrerseits müssen den Arbeitgebern innert drei Arbeitstagen passende Dossiers von registrierten Stellensuchenden übermitteln oder zurückmelden, dass solche nicht vorhanden sind. Die Stellenmeldepflicht zielt damit darauf ab, die Vermittlung von bei den RAV gemeldeten Stellensuchenden zu fördern und so dazu beizutragen, das im Inland verfügbare Arbeitskräftepotenzial bestmöglich auszuschöpfen.

Zwischen Juli 2018 und Dezember 2019 galt die Stellenmeldepflicht für Berufsarten mit einer Arbeitslosenquote von 8 Prozent oder mehr; per 1. Januar 2020 wurde dieser Schwellenwert auf 5 Prozent gesenkt. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) passt die Liste mit den von der Stellenmeldepflicht erfassten Berufsarten jährlich jeweils per 1.1. an und veröffentlicht sie in einer Departementsverordnung³.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft erstellt jährlich einen Monitoringbericht zur Überprüfung des gesetzeskonformen Vollzugs der Stellenmeldepflicht. Der erste wurde am 1. November 2019 veröffentlicht. Gemäss diesem ist die Einführungsphase insgesamt erfolgreich verlaufen. Die administrativen Abläufe zwischen Arbeitgebern, privaten Arbeitsvermittlern und den RAV sind effizient sowie rechtskonform ausgestaltet. Der zweite Monitoringbericht konnte diesen Befund auch für das Jahr 2020 bestätigen, obwohl die Stellenmeldepflicht zu Beginn der Covid-Krise während zehn Wochen sistiert wurde. Der Bericht zeigt zudem verschiedene positive Entwicklungen gegenüber der Einführungsphase auf. So nutzten die Stellensuchenden den Informationsvorsprung zunehmend und die Arbeitgeber meldeten in 8.2 Prozent der Meldungen mit Vorschlägen vom RAV zurück, dass sie mindestens eine der empfohlenen Kandidierenden einstellen konnten. Dieser Wert lag 2019 noch bei 7.8 Prozent.

Ergänzend zu den Monitoringberichten liess das SECO die Wirkung auf Arbeitslosigkeit und Zuwanderung sowie den Vollzug der Stellenmeldepflicht in der Einführungsphase vertieft untersuchen.

³ Die Liste der meldepflichtigen Berufe findet sich unter www.arbeit.swiss. Die Departementsverordnungen sind veröffentlicht unter www.fedlex.admin.ch > Systematische Rechtssammlung > 8 Gesundheit - Arbeit - Soziale Sicherheit > 82 Arbeit > 823.111.3 Verordnung vom 26. November 2020 des WBF über die Unterstellung von Berufsarten unter die Stellenmeldepflicht im Jahr 2021.

Die Wirkungsevaluationen konnten in der Einführungsphase der Stellenmeldepflicht keinen statistisch signifikanten Effekt auf die Arbeitslosigkeit und die Zuwanderung feststellen. Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass es sich um eine neue Massnahme handelt, die sich bei den involvierten Akteuren mit der Zeit noch besser einspielen dürfte. Wichtig ist zudem der Umstand, dass die Reichweite der Stellenmeldepflicht in der Einführungsphase relativ gering war. Gemäss Strukturerhebung des Bundesamts für Statistik waren 7.6 Prozent der Erwerbstätigen in meldepflichtigen Berufen tätig. Zudem ist zu berücksichtigen, dass andere Einflussfaktoren wie etwa die konjunkturelle Entwicklung und die Arbeitsmarktlage im In- und Ausland deutlich stärker auf die Zielgrössen einwirken als die Stellenmeldepflicht. Gewisse Teilergebnisse deuten dennoch auf eine positive Wirkung der Stellenmeldepflicht auf den Abgang aus der Arbeitslosigkeit hin. So hat sich die Stellenmeldepflicht günstig auf die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit von Männern (insbesondere im Alter von über 35 Jahren) ausgewirkt. Auch konnte die Stellenmeldepflicht die Wahrscheinlichkeit der Stellenfindung in einem meldepflichtigen Beruf leicht erhöhen. Ein potenziell wirksamer Hebel hierfür stellt die Vermittlungstätigkeit der RAV dar.

Im Jahr 2021 haben sich die Voraussetzungen aufgrund der Covid-Krise deutlich verändert. So unterstehen in diesem Jahr deutlich mehr Berufe der Stellenmeldepflicht: Die meldepflichtigen Berufe umfassen knapp 15 Prozent der Erwerbstätigen. Zudem werden die beim RAV gemeldeten offenen Stellen aufgrund der gestiegenen Arbeitslosenzahlen auf einen grösseren Kreis potenzieller Kandidatinnen und Kandidaten treffen. In dieser Situation ist eine konsequente Umsetzung der Stellenmeldepflicht entscheidend. Die Ergebnisse der Evaluationen geben verschiedene Hinweise darauf, wie die Wirkung der Stellenmeldepflicht gesteigert werden kann. Aus diesen Ergebnissen gilt es nun, gemeinsam mit den Kantonen, Lehren zu ziehen und die so erarbeiteten Verbesserungen im Vollzug umzusetzen.

1.3 Eidgenössische Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung“

Die Schweiz hat am 27. September 2020 über die Initiative «Für eine massvolle Zuwanderung» (Begrenzungsinitiative) abgestimmt. Die Initiative verlangte eine Beendigung der Personenfreizügigkeit mit der EU und hätte es der Schweiz zudem verboten, neue völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, die ausländischen Staatsangehörigen Personenfreizügigkeit gewähren. Bundesrat und Parlament sprachen sich gegen die Initiative aus mit der Begründung, diese würde die Beziehungen zur EU und damit Wohlstand und Arbeitsplätze in der Schweiz gefährden.

Die Schweizer Stimmberechtigten lehnten die Initiative schliesslich mit 61.7% ab und bestätigten damit ihren Zuspruch zum bilateralen Weg mit der EU. Mit dem Nein an der Urne bleibt das Freizügigkeitsabkommen mit der EU unverändert in Kraft.

1.4 Brexit

Im März 2017 reichte die britische Regierung formell das EU-Austrittsgesuch ein, mit dem Ziel, nach Abschluss der zweijährigen Verhandlungen am 29. März 2019 aus der EU auszutreten. Tatsächlich ist das Vereinigte Königreich (UK) am 31. Januar 2020 offiziell und mit einem Austrittsabkommen ausgetreten. Das Austrittsabkommen sah eine Übergangsphase zwischen dem EU-Austritt des UK und dem Inkrafttreten einer Regelung des zukünftigen Verhältnisses vor. Die Übergangsphase dauerte bis zum 31. Dezember 2020. Während dieser Übergangsphase blieben die bestehenden bilateralen Verträge Schweiz – EU auch im Verhältnis Schweiz – UK anwendbar.

Der EU-Austritt des UK hat direkte Konsequenzen für die Schweiz, da die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem UK zu einem erheblichen Teil durch die bilateralen Abkommen Schweiz – EU (z.B. das FZA) geregelt waren. Im Rahmen der «*Mind the Gap*»-Strategie des Bundesrates konnte die Schweiz zusammen mit dem UK die bis zum Ende der Übergangsphase geltenden rechtlichen Verhältnisse zu grossen Teilen sicherstellen; bis anhin hat der Bundesrat sieben Abkommen mit der britischen Regierung ausgehandelt: Luftverkehrs-, Strassenverkehrs-, Versicherungs-, Handels- und Polizeikooperationsabkommen sowie die Abkommen über die Rechte der Bürgerinnen und Bürger und zur Mobilität von Dienstleistungserbringern.

Das Abkommen über die Rechte der Bürgerinnen und Bürger schützt die im Rahmen des FZA bis zum 31. Dezember 2020 erworbenen Rechte, bspw. in Bezug auf Aufenthaltsrechte, Sozialversicherungsansprüche oder Anerkennung von Berufsqualifikationen. Im Bereich der sozialen Sicherheit ist für grenzüberschreitende Sachverhalte im Verhältnis der Schweiz und UK, die seit dem 1. Januar 2021 eingetreten sind, wieder das zweiseitige Sozialversicherungsabkommen aus dem Jahre 1968 anwendbar. Zurzeit sind jedoch Verhandlungen zu einem neuen Vertrag im Gange, der das Abkommen von 1968 in absehbarer Zeit ersetzen wird. Das Abkommen zur Mobilität von Dienstleistungserbringern (Services Mobility Agreement, SMA) sieht vor, dass die Schweiz das bereits bislang praktizierte und in der Wirtschaft bekannte Meldeverfahren für Dienstleistungserbringer aus dem UK bis 90 Tage pro Kalenderjahr fortführen wird. D.h. zur Erbringung einer Dienstleistung in der Schweiz wird das Online-Meldeverfahren (bis maximal 90 Tage pro Kalenderjahr) genutzt und es gelten die flankierenden Massnahmen. Umgekehrt garantiert das Abkommen Schweizer Unternehmen einen in bestimmten Sektoren liberalisierten Marktzugang im UK (bis maximal 12 Monate). Das Abkommen ist auf zwei Jahre befristet und wird seit dem 1. Januar 2021 vorläufig angewendet. Britische Staatsangehörige, die seit dem 1. Januar 2021 in die Schweiz zuwandern, zählen seit dem Wegfall des FZA als Drittstaatsangehörige. Für diese Personen gelten die Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) und der Bundesrat hat für 2021 ein separates Kontingent für erwerbstätige UK-Bürgerinnen und Bürger festgelegt (3'500 Kontingente). Diese Massnahme trägt

der ausserordentlichen Situation im Verhältnis zum UK Rechnung und gewährleistet die nötige Flexibilität für die Schweizer Wirtschaft.

1.5 Einreisebeschränkungen im Zusammenhang mit Covid-19

Im Rahmen der Anwendung des FZA sind die Vertragsparteien berechtigt, die im Abkommen eingeräumten Rechte aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit einzuschränken. Am 13. März 2020 hat der Bundesrat die COVID-19-Verordnung 2 verabschiedet, mit welcher aufgrund der epidemiologischen Lage Einreisebeschränkungen und Grenzkontrollen gegenüber Risikostaatn eingeführt wurden. Nachdem zuerst Italien (seit dem 13. März 2020), Deutschland, Frankreich, Österreich, Spanien (seit dem 17. März 2020) und alle Nicht-Schengen-Staaten (seit dem 19. März 2020) als Risikoländer galten, wurden per 25. März 2020 alle Länder zu Risikostaatn erklärt. Die Einreise wurde nur noch Bürgerinnen und Bürgern aus der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein, Personen mit einem Aufenthaltstitel in der Schweiz sowie Personen, die aus beruflichen Gründen in die Schweiz reisen mussten oder sich in einer Situation absoluter Notwendigkeit befanden, gewährt.

Zur Umsetzung der COVID-19-Verordnung 2 im Freizügigkeitsbereich hatte das Staatssekretariat für Migration (SEM) am 24. März 2020 ein Rundschreiben an die kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden versandt. Darin wurden Informationen zur Bearbeitung von Gesuchen um Erteilung einer (Kurz-)Aufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung sowie von Meldungen einer kurzfristigen Erwerbstätigkeit nach dem FZA festgehalten. Den Vollzugsbehörden wurde empfohlen, nur noch diejenigen Gesuche und Meldungen von Personen zu bearbeiten, deren Tätigkeiten der Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Landesversorgung dienten. Dazu gehörten jene, die die Verfügbarkeit von lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherstellten⁴. Was das Meldeverfahren für eine kurzfristige Erwerbstätigkeit von bis zu 90 Tagen innerhalb eines Kalenderjahres betraf, so musste jede Erwerbstätigkeit unabhängig von der Branche ab dem ersten Tag gemeldet werden. Per 11. Mai 2020 hatte der Bundesrat erste Lockerungen der Einreisebeschränkungen beschlossen. Ab diesem Zeitpunkt konnten die Kantone wieder alle vor dem 25. März 2020 eingereichten Gesuche und Meldungen von Erwerbstätigen aus dem EU/EFTA-Raum bearbeiten. Für Schweizer/innen und EU-Bürger/innen wurde der Familiennachzug in die Schweiz wieder möglich. Arbeitnehmenden aus Drittstaatn, die bereits über eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz verfügten, denen aber aufgrund der geltenden Einreisebeschränkungen kein Visum mehr ausgestellt wer-

⁴ Namentlich lebenswichtige Güter und Dienstleistungen in den Bereichen Heilmittel und Pflege, Lebensmittel, Energie, Logistik, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Wartungsarbeiten.

den konnte, wurde die Einreise erlaubt. Auch Gesuche für eine Anstellung von Personen aus Drittstaaten, die vor dem Inkrafttreten der Zulassungsbeschränkungen für Drittstaatenangehörige (am 19. März 2020) eingereicht worden waren, wurden wieder bearbeitet. Die Grenzkontrollen wurden risikobasiert weitergeführt.

Parallel zu den wirtschaftlichen Öffnungen vom 8. Juni 2020 konnten die kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden wieder alle Gesuche um eine Aufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung sowie Meldungen von Erwerbstätigen aus einem EU/EFTA-Staat bearbeiten. Auch Gesuche für neueinreisende qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten wurden wieder behandelt, wenn dies im öffentlichen Interesse lag oder diese dringend benötigt wurden. Der Familiennachzug wurde für alle Personen mit einer Niederlassungs-, Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligung sowie für vorläufig aufgenommene Personen unter den üblichen Bedingungen möglich.

Per 15. Juni 2020 wurden die Einreisebeschränkungen zu allen EU/EFTA-Staaten aufgehoben und damit die volle Personenfreizügigkeit wiederhergestellt. Mit der Streichung sämtlicher Schengen-Staaten von der Risikoliste erhielten die ordentlichen Einreisevoraussetzungen an allen Land- und Luftgrenzen zwischen Schengen-Staaten und der Schweiz wieder Gültigkeit und die Binnengrenzkontrollen wurden aufgehoben.

Schliesslich wurden mit dem Öffnungsschritt vom 6. Juli 2020 sowohl die coronabedingten Beschränkungen bei der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten als auch die Beschränkungen für Aufenthalte über 90 Tage für nichterwerbstätige Drittstaatsangehörige, wie beispielsweise Rentner oder Aufenthalte zwecks medizinischer Behandlungen, vollständig aufgehoben. Eingeschränkt bleibt weiterhin die Einreise aus einem Risikoland für einen bewilligungsfreien Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit bis zu drei Monaten. Dies betrifft insbesondere Reisen zu touristischen Zwecken.

Nach der Entdeckung einer neuen, ansteckenderen Variante des Coronavirus in Grossbritannien und Südafrika hat der Bundesrat gestützt auf die COVID-19-Verordnung 3 per 21. Dezember 2020 Massnahmen beschlossen, um die weitere Ausbreitung der neuen Virusvariante möglichst zu verhindern. Nebst einem Flugverbot wurde als flankierende Massnahme ein grundsätzliches Einreiseverbot für alle Ausländerinnen und Ausländer beschlossen, die aus dem Vereinigten Königreich und Südafrika kommend in die Schweiz einreisen wollten. Das Verbot schloss auch freizügigkeitsberechtigte Personen mit ein. Diese Einreisebeschränkungen wurden per 27. Januar 2021 wieder aufgehoben.

2 Zuwanderung

2.1 Entwicklung der Zuwanderung im wirtschaftlichen Kontext

Die Zuwanderung in die Schweiz war über die letzten Jahre stark durch die Arbeitskräftenachfrage bestimmt. Der wirtschaftliche Kontext ist daher bedeutend, um die Entwicklung der Migration in die Schweiz zu verstehen.

Wie Abb. 2.1 zeigt, setzte ab 2004 eine konjunkturelle Aufschwungphase ein, im Zuge derer die Beschäftigung stark wuchs (Abb. 2.2) und die Arbeitslosenzahlen sanken (Abb. 2.3). Die Nettozuwanderung stieg in dieser Zeit kräftig an und erreichte im Jahr 2008 mit 90'200 Personen einen Höchstwert (Abb. 2.4). Im Zuge der internationalen Finanzkrise geriet die Wirtschaft in eine Rezession und das Bruttoinlandprodukt (BIP) schrumpfte im Jahr 2009 um -2.1%, die Arbeitslosenquote stieg um 1.1 Prozentpunkte auf 3.7% und die Erwerbslosenquote um 0.9 Prozentpunkte auf 4.8%, während die Nettomigration gegenüber dem Vorjahr um gut ein Viertel zurückging. Zwar erholte sich die Schweizer Wirtschaft trotz des anspruchsvollen internationalen Marktumfeldes verhältnismässig rasch von der Rezession, wobei die robuste Inlandkonjunktur, die auch durch die anhaltende Zuwanderung getragen wurde, eine Schlüsselrolle spielte. Durch die Aufwertung des Frankens im Zuge der Eurokrise wurde die Wirtschaftsentwicklung insbesondere in den exportorientierten Branchen aber stark belastet; BIP und Beschäftigung wuchsen deshalb insgesamt zu schwach, um einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Der angespannten Arbeitsmarktlage entsprechend entwickelte sich die Zuwanderung nach 2013 rückläufig. 2017 setzte eine konjunkturelle Belebung ein, die sich auch auf dem Arbeitsmarkt in deutlich sinkenden Arbeitslosenzahlen bemerkbar machte: Die Erwerbslosenquote sank von 4.8% im Jahr 2017 auf 4.4% 2019, der Rückgang der Arbeitslosenquote war noch ausgeprägter (von 3.1% im Jahr 2017 auf tiefe 2.3% im Jahr 2019); die Zuwanderung verharrte im selben Zeitraum auf konstantem Niveau.

Im Berichtsjahr 2020 führte die Corona-Pandemie ganz abrupt zur tiefsten Rezession seit Jahrzehnten. Das BIP ging um -2.7 % zurück; eine noch stärkere Schrumpfung wurde einzig 1975 im Zuge der Ölpreiskrise registriert. Dank massivem Einsatz von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) konnten die negativen Auswirkungen der Krise auf die Unternehmen und die Arbeitnehmenden stark abgedämpft werden. Gleichwohl stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Frühjahr 2020 steil an, bevor sie sich ab der zweiten Jahreshälfte stabilisierte. Im Jahresdurchschnitt 2020 resultierte eine Arbeitslosenquote von 3.1%; die Erwerbslosenquote gemäss ILO erreichte 4.8%, für die Beschäftigung resultierte ein Nullwachstum. Die Nettozuwanderung betrug 47'400 Personen (-5'500 Personen resp. -10% gegenüber dem Vorjahr), der tiefste Wert seit 15 Jahren.

Abb. 2.1: Wachstum des Bruttoinlandprodukts, real

Veränderung zum Vorjahr in %, saison- und kalendertagbereinigt, 2000-2020



Quelle: SECO

Abb. 2.2: Wachstum der Beschäftigung, vollzeitäquivalent

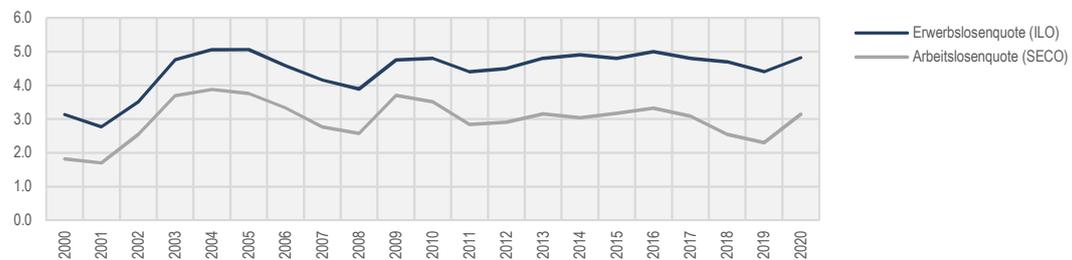
Veränderung zum Vorjahr in %, 2000-2020



Quelle: BESTA

Abb. 2.3: Arbeitslosigkeit

In %, 2000-2020



Quellen: Arbeitslosenquote SECO, Erwerbslosenquote BFS

Abb. 2.4: Nettozuwanderung

Ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung (ohne Wanderungen von Schweizer/innen) 2000-2020, in 1'000



Quelle: ZEMIS

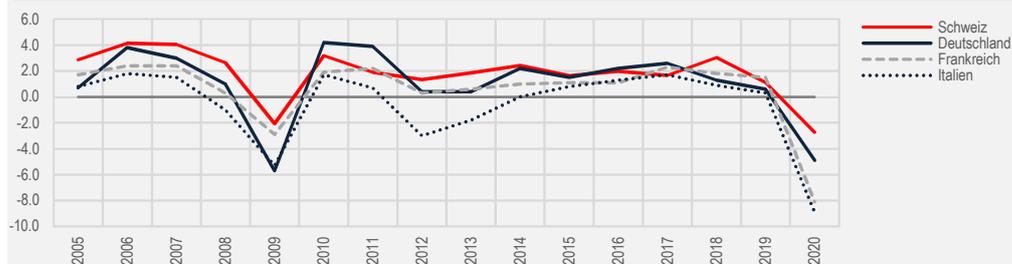
Kasten 2.1:

Entwicklung des BIP im Jahr 2020 - wirtschaftliche Folgen der Corona-Pandemie

Trotz des historischen Einbruchs ist die Schweizer Wirtschaft im Vergleich zu den Nachbarländern bisher verhältnismässig glimpflich durch die Krise gekommen: So schrumpfte das BIP im Jahr 2020 in Deutschland um -4.9%, in Frankreich um -8.1% und in Italien um -8.9%, gegenüber -2.7 % in der Schweiz (vgl. Abb. 2.5). Dass der BIP-Rückgang weniger drastisch ausfiel als zunächst befürchtet, zeugt von der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft und von der Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Stabilisierungsmassnahmen. Auch der Verzicht auf ähnlich einschränkende Corona-Eindämmungsmassnahmen wie in anderen europäischen Ländern hat geholfen, die volkswirtschaftlichen Verluste zu begrenzen.

Abb. 2.5: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in der Schweiz und in den Nachbarländern

Real, Veränderung zum Vorjahr in %, 2007-2020



Quelle: Eurostat; für die Schweiz SECO (saison- und kalendertagbereinigte Reihe)

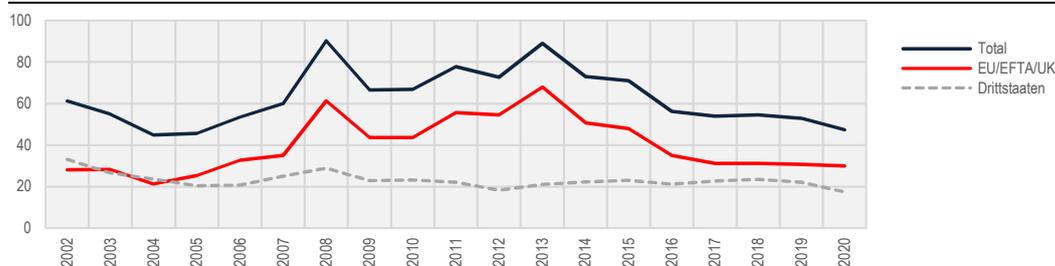
In der sektoralen Betrachtung unterscheidet sich die Corona-Krise deutlich von früheren Rezessionen. So waren in der Finanzkrise 2009 der globale Warenhandel und die Industrieproduktion überproportional von der Krise betroffen. Auch in der Schweiz registrierten die Warenexporte und das verarbeitende Gewerbe damals massive Rückgänge. Gleichzeitig trugen aber der Dienstleistungssektor und der private Konsum zu einer Stabilisierung der Konjunktur bei. Ganz anders stellt sich die Lage 2020 dar: International wie in der Schweiz litt in der Corona-Krise vor allem der Dienstleistungssektor. Insbesondere kontaktintensive Branchen, die am meisten unter den Massnahmen zur Viruseindämmung litten, registrierten historische Rückgänge ihrer Wertschöpfung. Mit Abstand am stärksten betroffenen war in der Schweiz das Gastgewerbe (-38%) gefolgt vom Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung (-19%). Aber auch bei persönlichen Dienstleistungen (-7%), in Verkehr und Transport (-6%), im verarbeitenden Gewerbe (-5%), im Baugewerbe (-4%), bei anderen wirtschaftlichen Dienstleistungen (u.a. Reiseveranstalter) (-4%) und sogar im Gesundheits- und Sozialwesen (-1.5%), wo nicht dringliche medizinische Behandlungen zwischenzeitlich nicht durchgeführt werden konnten, war die Wertschöpfung stark rückläufig.

2.2 Zuwanderung aus dem EU-Raum und aus Drittstaaten

Die nach Herkunftsregion differenzierte Betrachtung der Zuwanderung zeigt, dass sich der im vorangehenden Abschnitt beschriebene Konjunkturverlauf vor allem in der Entwicklung der Zuwanderung aus dem EU-Raum spiegelt; die Drittstaatenzuwanderung reagiert dagegen kaum auf die Konjunktur. Dies hat damit zu tun, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt bei Drittstaatenangehörigen zahlenmässig stark eingeschränkt und auch hinsichtlich der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen sehr restriktiv gehandhabt wird. Für eine Erwerbstätigkeit zugelassen werden nur hochqualifizierte Fachkräfte. Entsprechend erfolgt nur ein kleiner Teil der Zuwanderung aus diesen Staaten direkt in den Arbeitsmarkt. Im Gegensatz dazu stellt die Zuwanderung aus dem EU-Raum überwiegend eine Arbeitsmigration dar.⁵

Abb. 2.6: Nettozuwanderung nach Herkunftsregion

Ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung (ohne Wanderungen von Schweizer/innen) 2002-2020, in 1000



Quelle: Zentrales Migrationssystem ZEMIS (SEM)

Am aktuellen Rand haben sich die Wanderungsüberschüsse gegenüber der EU infolge der angespannten Arbeitsmarktlage ab dem Jahr 2013 ausgehend von einem hohen Niveau deutlich reduziert. Mit Einsetzen der konjunkturellen Erholung im Jahr 2017 wurde der Rückgang gestoppt und die Zuwanderung entwickelte sich in den Folgejahren weitgehend flach. Dabei hatte der Wirtschaftseinbruch im Zuge der Corona-Krise im Jahr 2020 gesamthaft - das heisst unter Berücksichtigung der Wanderungen der ständigen und der nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung - keinen

⁵ Vom Total der EU-Einwanderungen in die ständige Wohnbevölkerung erfolgten im Jahr 2020 60% zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, 22% im Rahmen des Familiennachzugs und 9% im Zusammenhang mit einem Studium bzw. einer Ausbildung (Rest: andere Aufenthaltsgründe). Die entsprechenden Anteile für Einwanderungen aus Drittstaaten betragen: 9% Erwerbstätigkeit, 44% Familiennachzug, 20% Ausbildung, 17% Asyl, 9% andere Aufenthaltsgründe. Kurzaufenthalte stehen demgegenüber sowohl bei EU-Staatsangehörigen als auch bei Personen aus Drittstaaten mehrheitlich in Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit: Von den Einwanderungen in die nicht ständige Wohnbevölkerung erfolgten im Jahr 2020 87% der EU- und 57% der Drittstaateneinwanderungen aus diesem Grund. Die starke Ausrichtung der EU-Zuwanderer auf den Arbeitsmarkt spiegelt sich auch in den Indikatoren zum Erwerbsverhalten deutlich (vgl. Kapitel 3).

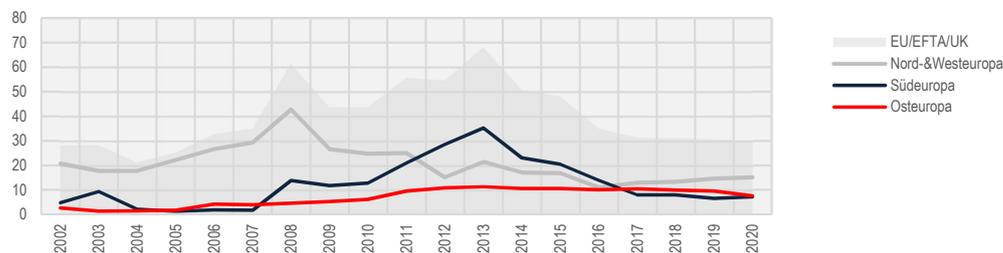
weiteren Rückgang des EU-Wanderungssaldo zur Folge⁶. Bei näherer Betrachtung zeigt sich dabei, dass der Wanderungssaldo der Kurzaufenthalter/innen im Jahr 2020 deutlich abgenommen hat, der Rückgang aber durch einen Anstieg des Saldos der Daueraufenthalter/innen kompensiert wurde.⁷ Auch ging die Bruttoeinwanderung in diesem Jahr sehr wohl spürbar zurück, gleichzeitig wanderten, wohl infolge der übers gesamte Jahr anhaltenden grossen Unsicherheiten, aber auch signifikant weniger EU-Bürgerinnen wieder aus, so dass der Saldo bei 29'900 Personen und damit nur geringfügig unter dem Wert des Vorjahres zu liegen kam (2019: 30'700 Personen). Die Nettozuwanderung aus Drittstaaten allerdings ging vor dem Hintergrund restriktiverer Corona-bedingter internationaler Reisebeschränkungen⁸ und des reduzierten Flugverkehrs gegenüber dem Vorjahr um gut einen Fünftel auf 17'400 Personen zurück und erreichte damit den tiefsten Stand seit den neunziger Jahren.⁹

2.3 Herkunftsländer der Zuwandernden aus dem EU-Raum

Die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit hat sich im Laufe der Jahre in ihrer herkunftslandspezifischen Zusammensetzung verändert. Diese Entwicklung stand in engem Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten in den jeweiligen Herkunftsländern und illustriert die Flexibilität, welche die Personenfreizügigkeit den Schweizer Unternehmen zur Deckung ihres Arbeitskräftebedarfs ermöglicht.

Abb. 2.7: Nettozuwanderung nach EU-Herkunftsregion

Ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung, 2002-2020, in 1000



Anmerkung: Nord-& Westeuropa: BE, DK, DE, FI, FR, IE, IS, LI, LU, NL, NO, AT, SE, UK; Südeuropa: EL, IT, MT, PT, ES, CY; Osteuropa: BG, EE, HR, LV, LT, PL, RO, SK, SI, CZ, HU.

Quelle: Zentrales Migrationsinformationssystem ZEMIS (SEM)

⁶ Die in diesem Bericht ausgewiesenen Wanderungsdaten umfassen sofern nicht anders ausgewiesen stets die gesamte, d.h. die ständige *und* die nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung. Im Unterschied dazu beziehen sich die von SEM und BFS kommunizierten Ergebnisse zu den internationalen Wanderungen jeweils nur auf die ständige Wohnbevölkerung. Der Einbezug der nicht-ständigen Wohnbevölkerung ist im Zusammenhang mit den in diesem Bericht behandelten Fragestellungen wichtig, denn Kurzaufenthalter/innen sind in überwiegender Mehrheit erwerbstätig.

⁷ Anhang C enthält zusätzliche Abbildungen, welche die unterschiedliche Entwicklung der Wanderungssaldi für die ständige und die nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung sowie die Entwicklung der Ein- und Auswanderungen illustriert.

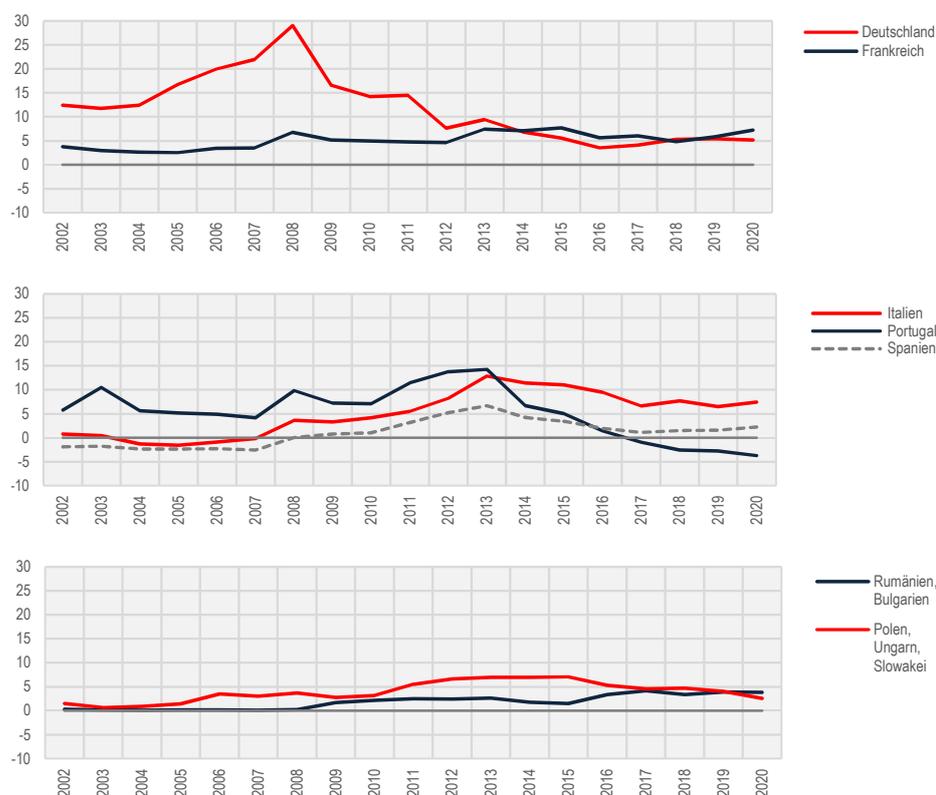
⁸ Für eine Übersicht über die Einreisebeschränkungen seitens der Schweiz vgl. Abschnitt 1.5.

⁹ Die Corona-Pandemie hat auch die Asyl- und Fluchtmigration erschwert. 2020 wurden in der Schweiz rund 11'000 Asylgesuche eingereicht, 22.6% weniger als im Vorjahr. Auf die oben gezeigten Zahlen wirkt sich dies jedoch noch nicht aus. Die Ausländerstatistik des SEM, auf welcher obige Auswertungen beruhen, rechnen über den Asylweg zugewanderte Personen erst zu dem Zeitpunkt dem Wanderungssaldo an, wenn ihnen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Da Asylgesuche unterschiedlich rasch bearbeitet werden können, spiegelt sich eine Veränderung in der Asylzuwanderung erst mit mehr oder weniger grosser Verzögerung im Wanderungssaldo.

Wie Abb. 2.7 zeigt, rekrutierten Schweizer Unternehmen in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit fast ausschliesslich Arbeitskräfte aus Nord- und Westeuropa und zunächst kaum aus den traditionellen Herkunftsländern früherer Gastarbeiter (Portugal, Spanien und Italien). Der Trend zu einem stärkeren Zuzug aus den nördlichen EU-Ländern hatte dabei bereits in den Jahren vor Inkrafttreten des FZA eingesetzt und sich dann in den Boomjahren 2005-2008 stark akzentuiert. Besonders prägend für diese Entwicklung war die Zuwanderung aus Deutschland.

Abb. 2.8: Nettozuwanderung aus dem EU-Raum, ausgewählte Herkunftsländer

Ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung, 2002-2020, in 1000



Quelle: Zentrales Migrationssystem ZEMIS (SEM)

Der Wanderungssaldo gegenüber Deutschland nahm in dieser Phase Jahr um Jahr zu und erreichte 2008, kurz vor Ausbruch der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise, mit 29'000 Personen einen Höchstwert. Auf der Spitze dieser ersten Zuwanderungswelle entfiel damit knapp die Hälfte der gesamten EU-Zuwanderung auf deutsche Staatsangehörige. In den darauffolgenden Jahren bildeten sich die Wanderungsüberschüsse gegenüber Deutschland dann aber ebenso rasch wieder zurück. Gleichzeitig war vor dem Hintergrund der Eurokrise nun eine kräftige Zunahme der Zuwanderung aus Südeuropa festzustellen, welche 2013 gipfelte. Im gleichen Jahr erreicht der EU-Wanderungssaldo mit 68'000 Personen einen Höchstwert; davon stammten rund 35'200 Personen aus den drei

Ländern Portugal, Spanien und Italien. Die Eurokrise hatte in diesen Ländern zu hoher Arbeitslosigkeit und damit zusammenhängend einer vorübergehend erhöhten Abwanderungsbereitschaft geführt, so dass Schweizer Unternehmen ihren Arbeitskräftebedarf nun verstärkt aus diesen Regionen deckten. Im Zuge der sich festigenden konjunkturellen Erholung in Südeuropa verebbte der vorübergehend hohe jährliche Nettozustrom von portugiesischen und spanischen Staatsangehörigen allerdings rasch wieder; gegenüber Portugal verkehrte sich der Wanderungssaldo ab 2017 ins Minus. Weniger stark war der Rückgang der Zuwanderung aus Italien, welches auch in den letzten Jahren neben Frankreich als Herkunftsland bedeutend blieb.

Als Rekrutierungsgebiet für Schweizer Unternehmen lange von vergleichsweise deutlich untergeordneter Bedeutung waren demgegenüber die EU-Mitgliedsländer Osteuropas. Mit der schrittweisen Öffnung des Arbeitsmarktes¹⁰ gegenüber diesen Ländern war allerdings eine graduelle Zunahme der Zuwanderung aus dieser Region zu verzeichnen, wobei die meisten Zuwanderer zunächst aus den bevölkerungsstarken Ländern Polen und Ungarn, ab 2009 zunehmend auch aus Rumänien und Bulgarien stammten. Dabei ging jede Etappe der erfolgten Arbeitsmarktöffnung im Falle beider Ländergruppen zunächst mit einem Anstieg des Wanderungssaldos einher. In den letzten Jahren hat die Ostzuwanderung aber nicht mehr weiter zugenommen, obwohl Einwanderungen aus diesen Ländern mittlerweile keinerlei Beschränkungen mehr unterliegen¹¹.

Im Berichtsjahr 2020 bleibt die Nettozuwanderung in die Schweiz in ihrer Zusammensetzung geprägt von den Nachbarländern: Mit 7'400 resp. 7'200 Personen stammte je ein Viertel der EU-Zuwanderer aus Italien und Frankreich; zusammen mit Deutschland (5'200 Personen) machten diese drei Länder allein zwei Drittel der EU-Zuwanderung aus. Der Wanderungsüberschuss gegenüber Spanien betrug 2'300 Personen, während gegenüber Portugal eine Nettoabwanderung von -3'700 Personen zu verzeichnen war. Aus Osteuropa wanderten insgesamt 7'400 Personen zu (davon mit 3'800 gut die Hälfte aus Rumänien und Bulgarien).

2.4 Arbeitskräftemobilität innerhalb des EU-Raumes

Wie lässt sich die Entwicklung der Zuwanderung in die Schweiz in das gesamteuropäische Migrationsgeschehen einordnen? Daten einzelner Länder zur Arbeitskräftemobilität resp. zur Migration

¹⁰ Die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf diejenigen osteuropäischen Staaten, welche 2004 der EU beigetreten sind (Polen, Ungarn, Slowenien, Slowakei, Tschechien und die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen), erfolgte im Jahr 2006 (Inkrafttreten Protokoll I); die Übergangsphase dauerte bis 2011. Protokoll II, welches die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die EU-Beitrittsländer von 2007 (Rumänien und Bulgarien) regelt, trat 2009 in Kraft; die Übergangsphase endete 2016, jedoch wurde im Folgejahr die Ventilklausel angerufen und per Beschluss des Bundesrats vom 18. April 2018 ab 1. Juni 2018 für ein weiteres Jahr fortgeführt. Seit Juni 2019 gilt nun auch gegenüber diesen Ländern die volle Personenfreizügigkeit. Für eine Übersicht und Details zu den Regelungen während den Übergangsfristen vgl. Anhang C.

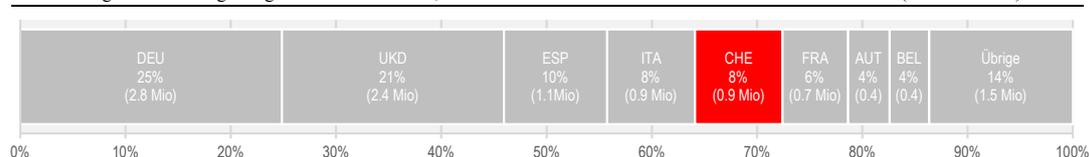
¹¹ Ausnahme bildet Kroatien: Die Ausweitung des Personenfreizügigkeitsabkommen auf Kroatien erfolgte per 1. Januar 2017 (Protokoll III); noch gelten die Übergangsregelungen. Für Informationen zu Kontingentshöhe und Ausschöpfungsgrad vgl. Anhang C.

im Allgemeinen lassen sich aufgrund unterschiedlicher Definitionen und Methoden resp. Quellen kaum miteinander vergleichen. Auswertungen der europäischen Arbeitskräfteerhebungen lassen jedoch einige Aussagen zu Ausmass und Entwicklung der innereuropäischen Mobilität von erwerbsaktiven Personen zu. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Anzahl der Europäer/innen, die ihr Herkunftsland verlassen, um innerhalb des europäischen Raums in einem anderen Land zu arbeiten, im Laufe der Jahre seit der EU-Osterweiterung kontinuierlich zugenommen hat: Waren im Jahr 2006 noch 6.1 Millionen EU-Staatsangehörige in einem anderen Land innerhalb der EU/EFTA erwerbsaktiv, so waren es 2019 11.2 Millionen Personen (+5.1 Millionen). Diese zusätzlichen ausserhalb ihres Herkunftslandes aktiven Personen stammten zu 72% aus den neuen EU-Mitgliedsländern Osteuropas.

Abbildung 2.9 zeigt, wie sich diese 11.2 Millionen mobilen Erwerbspersonen auf die Arbeitsmärkte der EU/EFTA-Länder verteilten. In absoluten Zahlen waren 2019 mit 2.8 Millionen am meisten EU-Ausländer/innen in Deutschland erwerbsaktiv, gefolgt vom Vereinigten Königreich mit 2.4 Millionen, Spanien mit 1.1 Millionen und Italien mit 0.9 Millionen. Mit ebenfalls 0.9 Millionen Erwerbspersonen aus anderen EU-Staaten folgt die Schweiz bereits an fünfter Stelle. Damit lebten 8 Prozent der EU-Staatsbürger/innen, die in diesem Jahr ausserhalb ihres Herkunftslandes im EU/EFTA-Raum erwerbsaktiv waren, in der Schweiz. Die Schweiz hat damit trotz ihrer geringen Grösse als Empfängerland bedeutenden Anteil am innereuropäischen Migrationsgeschehen.

Abb. 2.9: Mobile EU-Arbeitskräfte nach Aufnahmeland, im Jahr 2019

15-64-Jährige mit Staatsangehörigkeit eines EU-Staates, welche in einem anderen EU/EFTA-Land erwerbsaktiv sind (in Mio. und %)



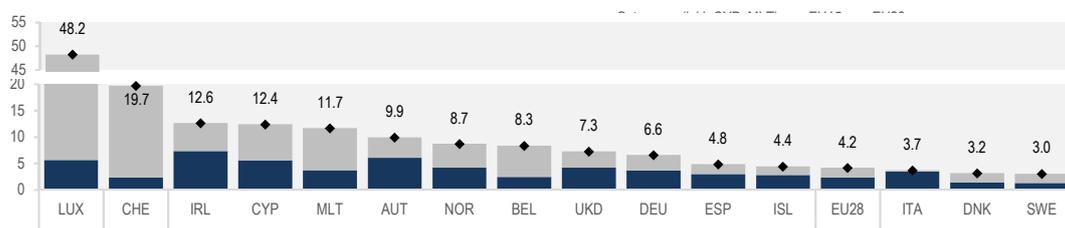
Anmerkung: Berücksichtigt sind alle Staatsangehörigen eines Landes der heutigen EU sowie des Vereinigten Königreichs. Nicht enthalten sind Staatsangehörige der EFTA-Staaten, die in einem anderen EU/EFTA-Staat leben.

Quelle: European Labour Market Survey (LFS), Eurostat

In Abbildung 2.10 wird die Anzahl mobiler EU-Arbeitskräfte ins Verhältnis gesetzt zur Erwerbsbevölkerung des jeweiligen Aufnahmelandes. In dieser Betrachtung zeigt sich, dass der entsprechende Anteil in der Schweiz mit 19.7 Prozent im Jahr 2019 dem höchsten Wert innerhalb des EU/EFTA-Raumes nach Luxemburg (48.2 Prozent) entspricht. Deutschland, das Vereinigte Königreich und Spanien, welche 2019 zusammen 56 Prozent aller EU/EFTA-Ausländer/innen beschäftigen, weisen mit 7.3 Prozent (UKD), 6.6 Prozent (DEU) resp. 4.8 Prozent (ESP) deutlich tiefere, aber ebenfalls überdurchschnittliche Anteile auf. Gemessen an der gesamten Erwerbsbevölkerung des EU/EFTA-Raumes entsprechen die 11.2 Millionen mobilen EU-Arbeitskräfte einem Anteil von 4.2 Prozent. Im Verhältnis der grauen zu den dunklen Balken zeigt sich, welche Rolle mobile Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedsländern im Vergleich zu solchen aus den alten EU-Mitgliedsländern für die

Arbeitsmärkte im jeweiligen Aufnahmeland spielen. Sowohl in Deutschland, im Vereinigten Königreich, in Spanien, in Italien, oder auch in Irland oder Österreich bilden Personen aus Osteuropa eine deutliche Mehrheit der erwerbsaktiven EU-Ausländer/innen. Im Unterschied dazu stammen die meisten der Zuwanderer in die Schweiz - wie weiter oben bereits im Detail gezeigt - aus den alten EU-Mitgliedsländern und in weit geringerem Ausmass aus den Staaten Osteuropas. Auch in dieser Hinsicht nimmt die Schweiz im Quervergleich mit den übrigen Ländern somit eine besondere Stellung ein.

Abb. 2.10: Anteil mobiler EU-Arbeitskräfte an der Erwerbsbevölkerung des Aufnahmelandes, nach Herkunftsregion, im Jahr 2019
15-64-Jährige mit Staatsangehörigkeit eines EU-Staates, welche in einem anderen EU/EFTA-Land erwerbsaktiv sind, in %



Anmerkung: Dunkle Balken: Staatsangehörige eines «neuen» EU-Mitgliedslandes (Osteuropa, inkl. Zypern, Malta). Graue Balken: Staatsangehörige eines «alten» EU-Mitgliedslandes (EU15). Beschriftete Werte entsprechen dem Anteil aller mobilen EU-Arbeitskräfte. Berücksichtigt sind dabei alle Staatsangehörigen eines Landes der heutigen EU sowie des Vereinigten Königreichs. Nicht enthalten sind Staatsangehörige der EFTA-Staaten, die in einem anderen EU/EFTA-Staat leben.

Quelle: European Labour Market Survey (LFS), Eurostat

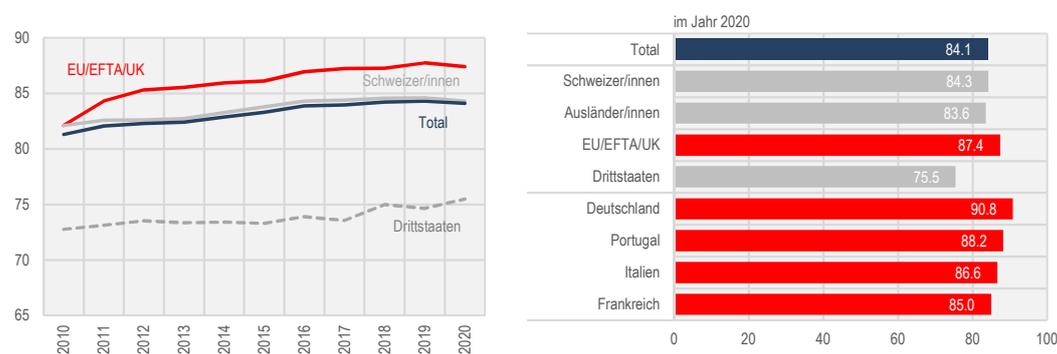
Während die Erfahrungen der Schweiz mit der Personenfreizügigkeit vor allem von einer starken Verflechtung mit den alten EU-Mitgliedsstaaten – und dabei ganz besonders mit den Nachbarländern – zeugen, ist die innereuropäische Arbeitskräftemigration in ihrer Gesamtheit zu einem bedeutenden Teil eine Migration aus ärmeren hin zu reicheren Ländern; die Ost-Westmigration ist getrieben von einem nach wie vor bestehenden relativ grossen Wohlstandsgefälle zwischen den «neuen» und den «alten» EU-Mitgliedsländern. Zumindest in der Theorie ist davon auszugehen, dass die Migration im Laufe der Zeit zu einer Reduktion dieses Gefälles sowie auch einer verstärkten Integration der europäischen Arbeitsmärkte im Sinne einer Annäherung in den Niveaus von Erwerbslosigkeit und Löhnen beitragen kann. Die erzielten Fortschritte hin zu einer verstärkten innereuropäischen Konvergenz in Bezug Einkommen und Lebensstandards waren in den vergangenen Jahren allerdings eher bescheiden, wie etwa Montfort (2020) oder auch Dorn und Zweimüller (2021) zeigen, so dass für die Zukunft das Potenzial für eine weitere Zunahme der Arbeitskräftemobilität grundsätzlich vorhanden ist. Auf der anderen Seite haben sich durch den Brexit in einem der bislang wichtigsten Aufnahmeländer für ausländische Arbeitskräfte die Rahmenbedingungen für die Arbeitsmigration stark verändert. Darüber hinaus hat die Covid19-Krise zu einem starken Rückgang der Arbeitskräftenachfrage geführt. Es bleibt abzuwarten, wie sich das Mobilitätsverhalten innerhalb des EU/EFTA-Raumes in diesem Kontext weiterentwickeln und welche Folgen dies für die Zuwanderung in die Schweiz kurz- und längerfristig haben wird.

3 Arbeitsmarkt

3.1 Erwerbstätigkeit

Trotz einem anspruchsvollen wirtschaftlichen Umfeld konnte die in der Schweiz ansässige Bevölkerung ihre Erwerbsbeteiligung über die letzten Jahre ausbauen. Wie Abb. 3.1 zeigt, stieg die Erwerbsquote der 15-64-Jährigen im Total von 81.3% im Jahr 2010 auf 84.1% im Jahr 2020 (+2.8 Prozentpunkte). Besonders stark nahm dabei die Erwerbsbeteiligung bei Personen aus dem EU-Raum zu, nämlich von 82.1% auf 87.4% (+5.3 Prozentpunkte). Für die Schweizer/innen betrug die Zunahme ausgehend vom selben Niveau +2.2 Prozentpunkte. Drittstaatenangehörige verzeichneten eine Zunahme von 72.8% auf 75.5% (+2.7 Prozentpunkte).¹² Diese Ergebnisse zeugen davon, dass das Arbeitskräftepotenzial sowohl der Einheimischen als auch der Zugewanderten über die Jahre anhaltend gut genutzt wurde. Es gibt entsprechend auf dieser Ebene keine Anzeichen dafür, dass die Zuwanderung der letzten Jahre die Beschäftigungschancen der ansässigen Bevölkerung geschmälert haben könnte¹³.

Abb. 3.1: Erwerbsquote nach Nationalität, 2010-2020
15-64-Jährige, in %



Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Unter den Erwerbspersonen aus dem EU-Raum weisen Staatsangehörige aus Deutschland mit

¹² Beim Quervergleich der Erwerbsquoten zwischen Ländern bzw. Ländergruppen ist zu beachten, dass die jeweilige Erwerbsbevölkerung sich in ihrer Zusammensetzung in Bezug auf die Geschlechterverteilung, die Altersstruktur oder die Ausbildungsbeteiligung unterscheidet, was das Ergebnis beeinflusst.

¹³ Diese Feststellung deckt sich mit dem Konsens der mittlerweile recht umfangreichen empirischen Literatur zur Frage der Auswirkungen der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt. Die im Laufe der letzten Jahre zum Thema publizierten Untersuchungen kommen mehrheitlich zum Schluss, dass die Zuwanderung in die Schweiz nicht generell Verdrängungswirkungen auf dem Arbeitsmarkt entfaltet hat. Negative Auswirkungen blieben in ihrem Ausmass insgesamt relativ gering und auf einzelne Arbeitsmarktsegmente begrenzt. Vgl. z.B. Cueni, Sheldon (2011); Favre, Lalive, Zweimüller (2013); Basten und Siegenthaler (2013); Bigotta (2019); Beerli, Ruffner, Siegenthaler, Peri (2021).

Die Frage der Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Beschäftigungschancen der Einheimischen wird mit Fokus auf die Grenzregionen in einem eigenen Kapitel im zweiten Berichtsteil unter «ausgewählte Fragestellungen» weiter vertieft.

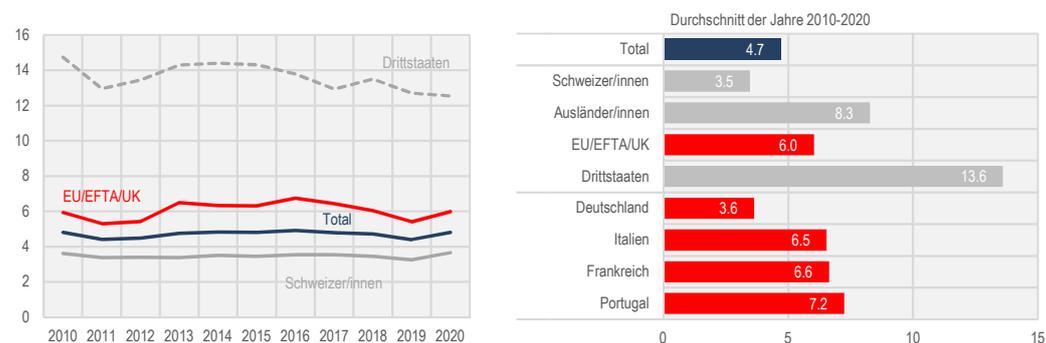
90.8% im Jahr 2020 eine besonders hohe Erwerbsquote auf. Etwas tiefer ist die Erwerbsbeteiligung von Personen aus Frankreich mit 85.0%, doch liegt auch dieser Wert noch über demjenigen der Schweizer/innen (84.3 %). Diese Zahlen verdeutlichen die ausgesprochen starke Ausrichtung der EU-Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt. Schwächer ist die Arbeitsmarktorientierung bei Personen aus Drittstaaten, welche in den letzten Jahren häufiger über den Asylweg oder im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz eingewandert sind (vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.2).

3.2 Arbeitslosigkeit

Abb. 3.2 zeigt die Entwicklung der Erwerbslosenquote gemäss ILO zwischen 2010 und 2020. Die Quote ist vor dem Hintergrund des starken Frankens zwischen 2011 und 2016 im gesamtschweizerischen Durchschnitt von 4.4% auf 4.9% angestiegen; im Zuge der konjunkturellen Erholung ab 2017 hat sich die Erwerbslosigkeit wieder zurückgebildet und erreichte im Jahr 2019 einen Wert von 4.4%, ehe sie infolge der Krise im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Jahr 2020 auf 4.8% anstieg.

Abb. 3.2: Erwerbslosigkeit gemäss ILO nach Nationalität, 2010-2020

Ständige Wohnbevölkerung, in %



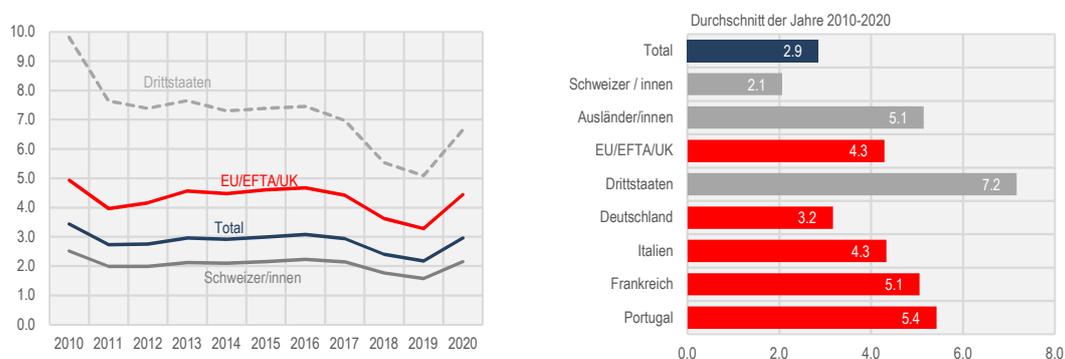
Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Die Erwerbslosenquote der Schweizer/innen blieb dabei über den gesamten Zeitraum unterdurchschnittlich, was die anhaltend gute Arbeitsmarktintegration der einheimischen Bevölkerung unterstreicht. Für EU-Staatsangehörige hat sich der Abstand der Erwerbslosenquote relativ zum Total ab 2013 zwischenzeitlich vergrössert: 2010 lag die Erwerbslosenquote noch um 23% über dem Durchschnitt, 2013 stieg dieser Unterschied auf 37% an, bevor er sich bis zum Jahr 2019 wieder auf 23% verringerte. Der vorübergehend stärkere Anstieg der Erwerbslosenquote bei EU/EFTA-Staatsangehörigen deutet darauf hin, dass Zuwanderer aus dem EU/EFTA-Raum von der wirtschaftlichen Abschwächung im Zuge der Frankenstärke stärker betroffen waren als die übrige Bevölkerung. Im Unterschied dazu nahm die Erwerbslosigkeit im Zusammenhang mit der Corona-Krise im Jahr 2020 für die EU-Staatsangehörigen bisher nur leicht überdurchschnittlich zu: Die Quote stieg von 5.4%

im Jahr 2019 auf 6.0% im Jahr 2020 (+0.6 Prozentpunkte, gegenüber +0.4 Prozentpunkte für die Schweiz insgesamt) und kommt damit 24% über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt zu liegen.

Wie ein Quervergleich der Erwerbslosenquoten der wichtigsten EU-Herkunftsländer zeigt, wiesen Erwerbspersonen portugiesischer, französischer und italienischer Nationalität im Durchschnitt der Jahre 2010-2020 mit Quoten zwischen 6.5% und 7.2% ein deutlich erhöhtes Erwerbslosenrisiko auf. Nur wenig über dem Durchschnitt der Schweizer/innen (3.5%) lag demgegenüber die durchschnittliche Erwerbslosenquote von deutschen Staatsangehörigen mit 3.6%. Diese Unterschiede widerspiegeln in erster Linie Unterschiede in der branchen- und berufsgruppenspezifischen Zusammensetzung dieser Bevölkerungsgruppen.

Abb. 3.3: Registrierte Arbeitslosigkeit nach Nationalität, 2010-2020
in %



Anmerkung: Die hier ausgewiesenen Arbeitslosenquoten beziehen sich auf die Anzahl Arbeitslose gemäss SECO im Zähler und die Erwerbspersonen gemäss SAKE im Nenner. Die Quoten weichen für einzelne Nationalitäten von der offiziellen Arbeitslosenquote des SECO ab, tragen dem Wachstum der jeweiligen Nationalitätengruppen in der Erwerbsbevölkerung aber besser Rechnung.

Quelle: SECO, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Eine analoge Auswertung der Arbeitslosenzahlen des SECO (vgl. Abb. 3.3) bestätigt diese herkunftsländerspezifischen Unterschiede, wobei die Quoten im Vergleich zu den Erwerbslosenquoten tiefer ausfallen. Auch bezüglich der Entwicklung der Arbeitslosenquoten im Zeitverlauf zeigt sich ein ähnliches Bild¹⁴. Die relative Differenz in der Arbeitslosenquote von EU-Staatsangehörigen zum gesamtschweizerischen Durchschnitt betrug anhand dieser Daten 43% im Jahr 2010 und stieg 2013 auf 54%, bevor sie sich im Zuge der konjunkturellen Erholung ab 2017 wieder auf 50% verringerte. Im Zuge der Corona-Krise im Jahr 2020 hat diese relative Differenz kaum zugenommen. In Prozentpunkten (PP) fiel der Anstieg der Arbeitslosenquote von 2019 bis 2020 bei Ausländer/innen

¹⁴ Die gesamtschweizerische Arbeitslosenquote hat sich ab 2017 stärker zurückgebildet als die Erwerbslosenquote. Diese Entwicklung hat auch mit dem im März 2018 erfolgten Wechsel auf ein neues, teilautomatisiertes Erfassungssystem für die Zuordnung der gemeldeten Stellensuchenden in arbeitslose und nicht-arbeitslose Personen in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu tun; die Umstellung hat zum Rückgang der Arbeitslosenzahlen beigetragen.

allerdings stärker aus. So stieg diese bei Drittstaatsangehörigen um 1.6 PP, bei EU/EFTA-Staatsangehörigen um 1.2 PP und bei Schweizerinnen und Schweizern um 0.6 PP. Die Arbeitslosenquote der Schweizer/innen blieb damit über den gesamten Beobachtungszeitraum deutlich unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt.¹⁵

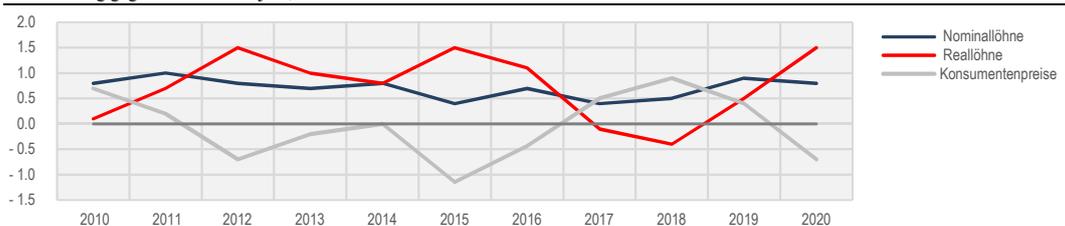
3.3 Löhne

Gemäss Schweizerischem Lohnindex (SLI) wuchsen die Nominallöhne zwischen 2010 und 2020 im Durchschnitt um 0.7% pro Jahr. Trotz eines herausfordernden wirtschaftlichen Umfelds war das Nominallohnwachstum in diesem Zeitraum damit einigermaßen robust (vgl. Abb. 3.4).

Die konjunkturelle Entwicklung schlägt sich jeweils mit Verzögerung im Lohnwachstum nieder. Ein Grund hierfür ist, dass in der Schweiz die Löhne in bestehenden Arbeitsverhältnissen üblicherweise im Herbst und nur einmal pro Jahr verhandelt werden. Kommt es im Folgejahr zu einem unerwarteten Konjunkturerinbruch – wie etwa im Frühjahr 2015 nach Aufhebung des Mindestkurses durch die Nationalbank – dann spiegelt sich dies erst im darauffolgenden Lohnherbst in den Lohnabschlüssen wider. Im Jahr 2020 profitierten entsprechend viele Lohnbezüger/innen davon, dass die Löhne in bestehenden Arbeitsverhältnissen im Herbst 2019 unter recht guten Konjunkturaussichten neu verhandelt wurden. Dadurch kam es zu nominalen Lohnsteigerungen, welche die Corona-Krise nur bedingt widerspiegeln: Die Nominallöhne wuchsen gemäss SLI im Jahr 2020 um 0.8%. Dank sinkender Konsumentenpreise führte dies zu relativ kräftigen Kaufkraftgewinnen der Haushalte: Die Reallöhne stiegen um 1.5%, nachdem sie im Jahr 2019 mit 0.4% nur schwach gewachsen und 2017 und 2018 aufgrund der anziehenden Inflation sogar Reallohnrückgänge zu verzeichnen waren.

Abb. 3.4: Entwicklung der Nominallöhne, der Konsumentenpreise und der Reallöhne, 2010-2020

Veränderung gegenüber dem Vorjahr, in %



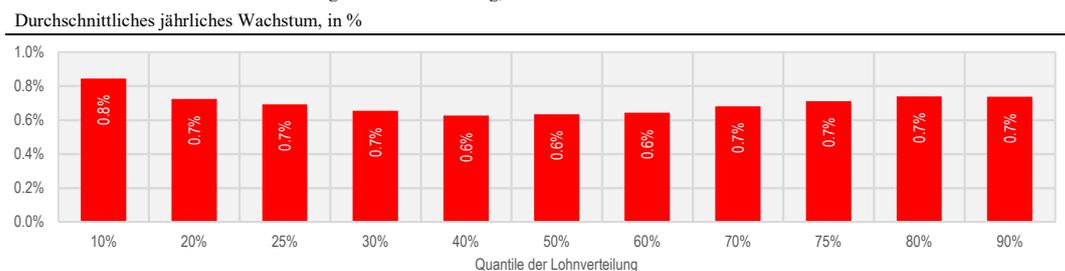
Quelle: Schweizerischer Lohnindex (SLI)

Positiv hervorzuheben ist, dass das Lohnwachstum der vergangenen Jahre breit über die Lohnverteilung abgestützt war. Wie Abb. 3.5 zeigt, wuchsen die mittleren Löhne gemäss Schweizerischer

¹⁵ Eine differenzierte Analyse der arbeitsmarktlichen Auswirkungen der Corona-Krise nach differenzierten Nationalitätengruppen erfolgt in Kapitel 1 im Teil «ausgewählte Fragestellungen» des vorliegenden Berichts.

Lohnstrukturerhebung (SLE) im Durchschnitt der Jahre 2010-2018 um 0.6% pro Jahr; etwas kräftiger wuchsen die Löhne mit jährlich 0.8% resp. 0.7% am unteren wie auch am oberen Ende der Lohnverteilung. Es kann damit kein Abgleiten der tiefen Löhne beobachtet werden; die Schere zwischen tiefen und mittleren resp. hohen Einkommen hat sich in diesem Zeitraum somit nicht weiter geöffnet.

Abb. 3.5 Nominallohnwachstum entlang der Lohnverteilung, 2010-2018



Quelle: Lohnstrukturerhebung (LSE)

Verschiedene Untersuchungen haben sich im Laufe der letzten Jahre vertieft mit der Frage nach dem Einfluss der Zuwanderung auf die Lohnentwicklung auseinandergesetzt. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Auswirkungen je nach Bevölkerungsgruppe bzw. Arbeitsmarktsegment unterschiedlich gewesen sein dürften. Einige frühe Studien fanden Evidenz für einen gewissen Lohndruck infolge der Zuwanderung vor allem bei Hochqualifizierten (vgl. Gerfin und Kaiser 2010, Favre 2011, Müller et al. 2013), während andere Autoren die Auswirkungen der Zuwanderung für diese Bevölkerungsgruppe weitestgehend positiv beurteilen (vgl. Basten und Siegenthaler (2013), Beerli et al. (2021)). Eine neuere Untersuchung von Bächli und Tsankova (2020) kommt demgegenüber zum Ergebnis, die Zuwanderung habe negative Auswirkungen auf die Löhne von Lohnbezüger/innen am unteren Ende der Lohnverteilung gehabt, wobei ein hoher GAV-Abdeckungsgrad die negativen Effekte abzumildern vermochte. Unterschiedliche Befunde gibt es auch bezüglich der Frage nach regionalen Unterschieden¹⁶. Den erwähnten Studien ist allerdings gemein, dass die gefundenen Effekte in ihrer Grössenordnung insgesamt gering ausfallen; Evidenz für generalisierte, substantielle negative Effekte findet sich nicht. Dies deutet - auch zusammen mit den weiter oben gemachten Beobachtungen zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit - insgesamt darauf hin, dass die Zuwandernden in den letzten Jahren weitestgehend komplementär zu den ansässigen Arbeitskräften gewesen sein dürften.

¹⁶ Für eine Diskussion der Effekte der Personenfreizügigkeit auf die Grenzregionen vgl. auch Kapitel 3 im Teil «ausgewählte Fragestellungen» des vorliegenden Berichts.

4 Sozialleistungen

4.1 Alters- und Hinterlassenenversicherung – 1. Säule

Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Finanzierung der 1. Säule

Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge stellen die Hauptfinanzierungsquelle der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL) dar. Im Jahre 2020 deckten diese 66% der Ausgaben dieses Systems (gemäss Betriebsrechnung Zentrale Ausgleichskasse 2020). Der Rest wird hauptsächlich von der öffentlichen Hand, mittels Steuern, finanziert. Die AHV-Einkommensstatistik erlaubt 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. Während den Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs war das Wachstum der beitragspflichtigen Lohnsumme der ausländischen Versicherten deutlich höher als dasjenige der Lohnsumme der schweizerischen Versicherten. In der Zeit zwischen 2010 und 2018 hat sich aber auch die Anzahl Beitragszahlende von EU/EFTA-Staatsangehörigen von 21.5 % auf 25.8 % erhöht, während jener der schweizerischen Staatsangehörigen von 71.1 % auf 66.6 % sank. Mit der dynamischeren Entwicklung der Anzahl und Lohnsumme der ausländischen Staatsangehörigen hat sich auch ihr Anteil an der Finanzierung der 1. Säule erhöht (vgl. Tabelle 4.1). Der Anteil der schweizerischen Staatsangehörigen an der Lohnsumme ist zwischen 2010 und 2018 von 72.4 % auf 68.0 % gesunken. Demgegenüber erhöhte sich der Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen von 22.5 % auf 26.8 %. Derjenige der übrigen ausländischen Staatsangehörigen stieg um fast einen Prozentpunkt von 5.1% auf 5.2%.

Tabelle 4.1: Verhältnis der beitragspflichtigen Einkommen* nach Nationalität der Beitragszahlenden, 2000-2018

	2000	2003	2007	2010	2013	2015	2016	2017	2018
Schweiz	76.4%	75.1%	72.4%	72.4%	70.1%	69.3%	69.0%	68.5%	68.0%
EU/EFTA	18.1%	19.0%	21.5%	22.5%	24.7%	25.6%	25.9%	26.3%	26.8%
Drittstaaten	5.5%	5.9%	6.1%	5.1%	5.2%	5.1%	5.1%	5.1%	5.2%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

* alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

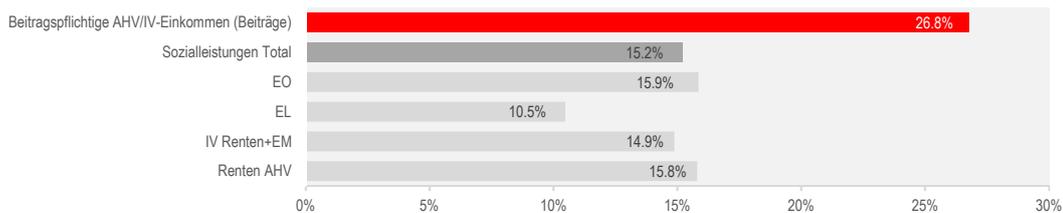
Quelle: BSV

Anteil der EU-Staatsangehörigen an der Finanzierung und bei den Leistungen der 1. Säule

Die Betrachtung des Anteils der EU/EFTA-Staatsangehörigen an der Finanzierung der Beiträge und der Leistungen der 1. Säule zeigt, dass sie mit 26.8% zur Finanzierung beitragen und insgesamt 15.2% der Gesamtsumme der individuellen Leistungen der 1. Säule bezogen. Im Detail bezogen sie 15.8 % der Summe der ausgerichteten AHV-Renten, 14.9 % der Renten und Eingliederungsmass-

nahmen der IV sowie 10.5 % der Ergänzungsleistungen und 15.9 % der Entschädigungen für Erwerbsausfall. Es ist in Bezug auf die Renten darauf hinzuweisen, dass im Jahr 2020 nur 7% 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 29% eine Vollrente.

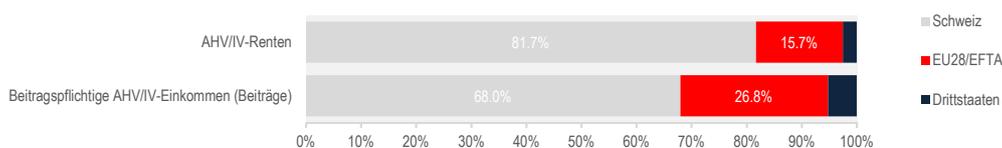
Abb. 4.1: Anteil der Staatsangehörigen der EU/EFTA in Bezug auf die Beiträge* und die Hauptleistungen der 1. Säule



Anmerkung: *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt.
 Auswertung aufgrund der aktuellsten verfügbaren Daten [AHV-Einkommen 2018 (alle beitragspflichtigen Einkommen), EO 2019, EL 2020, Eingliederungsmassnahmen IV 2020, AHV und IV Renten 2020]. Die Schätzung der Beiträge beruht auf dem AHV/IV-pflichtigen Einkommen, welches sich zu deutlich über 90 % aus Arbeitnehmerinkommen zusammensetzt.

Quelle: BSV

Abb. 4.2: Verteilung der AHV/IV-beitragspflichtigen Einkommen* und der AHV/IV-Renten nach Nationalität, 2020



*Alle beitragspflichtigen Einkommen 2018 berücksichtigt, AHV/IV-Rentensummen

Quelle: BSV

Werden ausschliesslich die AHV- und IV-Renten betrachtet – den bedeutendsten Leistungsbereich der ersten Säule – so kann basierend auf den jüngsten verfügbaren Statistiken festgestellt werden, dass die ausländischen Staatsangehörigen massgeblich zur Finanzierung und Sicherung dieser Sozialwerke beitragen. Langfristig begründen die Beitragszahlungen natürlich auch Rentenansprüche, welche die AHV in 30 bis 40 Jahren belasten werden.

4.2 Invalidenversicherung

Im Jahr 2020 entsprachen die Renten 57% des Ausgabenvolumens der IV (gemäss Betriebsrechnung Zentrale Ausgleichskasse 2020). Es wurden rund 247'000 Invalidenrenten ausgerichtet, davon 72% an schweizerische Staatsangehörige, 19% an EU/EFTA-Staatsangehörige und 9% an Drittstaatenangehörige. Wie aus den Tabellen 4.2 und 4.3 ersichtlich ist, hat das FZA nicht zu einer Zunahme der Rentenbezüger in der IV geführt. Nach einem Höchststand im Jahre 2005 war die Entwicklung der Rentnerzuwachsrate regelmässig rückläufig. Seit 2011 verzeichnen alle Nationalitätengruppen einen Rückgang. Der rückläufige Trend ist bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen ausgeprägter als

bei den Schweizern/innen, bei denen seit 2018 eine leichte Zunahme festzustellen ist. Da erstere mittels Beitragszahlungen in grösserem Ausmass zur Finanzierung der IV beitragen (26.8%) als sie Leistungen beziehen (14.9% der Summe der IV-Renten und Eingliederungsmassnahmen), kann festgestellt werden, dass die Personenfreizügigkeit und damit der Zugang der EU/EFTA-Staatsangehörigen zu den IV-Leistungen keine bedeutende 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 auf die Anpassungen in der Rechtsprechung und der gesetzlichen Grundlagen (IV-Revisionen von 2004, 2008 und 2012) zurückzuführen.

Tabelle 4.2: Durchschnittliche jährliche Entwicklung der Anzahl IV-Renten nach Nationalität, 1998 - 2020

	1998-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010	2010-2013	2013-2016	2016 - 2018	2018 - 2020
Schweizer	4.9%	4.2%	0.9%	0.4%	- 1.1%	- 1.0%	-0.2%	0.2%
EU/EFTA	2.5%	1.7%	- 0.9%	- 3.8%	- 3.8%	- 3.3%	-1.7%	-0.8%
Drittstaaten	14.8%	13.0%	3.5%	- 4.8%	- 1.8%	- 3.4%	-2.8%	-2.2%
Total	4.9%	4.3%	0.7%	- 1.2%	- 1.7%	- 1.7%	-0.7%	-0.2%

Quelle: BSV

Tabelle 4.3: Anzahl der IV-Rentenbezüger nach Nationalität, 1998-2020

Dezemberwerte	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2017	2018	2019	2020
Schweizer	140'392	162'270	183'529	188'606	190'628	184'409	178'830	178'008	178'076	178'290	178'778
EU/EFTA	62'529	67'277	70'841	68'979	61'337	54'638	49'412	48'422	47'776	47'255	46'981
Drittstaaten	13'196	19'968	28'831	31'978	27'562	26'073	23'477	22'786	22'176	21'655	21'225
Total	216'117	249'515	283'201	289'563	279'527	265'120	251'719	249'216	248'028	247'200	246'984

Quelle: BSV

4.3 Ergänzungsleistungen

Im Jahr 2020 richtete die 1. Säule Ergänzungsleistungen an rund 342'000 Personen aus. Einen entsprechenden Leistungsanspruch haben von den rund 1.9 Mio. AHV- und IV-Rentenbezüger, die in der Schweiz wohnen diejenigen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Ergänzungsleistungen garantieren ein Mindesteinkommen. Ende 2020 waren 76% der EL-Bezüger/innen schweizerische Staatsangehörige, 12% EU/EFTA-Staatsangehörige und 12% Drittstaatenangehörige. Bei der Verteilung erhalten EL-Bezüger schweizerischer Staatsangehörigkeit 79%, EU/EFTA-Bürger 10% und Staatsangehörige aus Drittstaaten 11% der ausbezahlten Leistungssumme.

Die Zahl der EL-Bezüger verzeichnet seit mehreren Jahren eine deutliche Zunahme. Seit 2007 sind die Zuwachsraten im Verhältnis mit den vorigen Jahren insgesamt moderat und seit 2010 bei den

EU/EFTA-Staatsangehörigen leicht schwächer als bei den schweizerischen Staatsangehörigen. Zwischen 2016 und 2018 verzeichnen die EU/EFTA/UK-Staatsangehörigen einen Rückgang der EL-Bezüger/innen.

Die Ergänzungsleistungen sind ausschliesslich für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz bestimmt. Im Jahr 2020 hatten nahezu 81% der AHV/IV-Rentenbezüger/innen¹⁷ aus den EU/EFTA-Staaten Wohnsitz im Ausland und somit keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Dieser Anteil der Rückkehrer oder Grenzgänger zeigte in den letzten Jahren eine steigende Tendenz.

Tabelle 4.4: Durchschnittl. jährl. Wachstumsrate der Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität, 1998 -2020

	1998-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010	2010-2013	2013-2016	2016 - 2018	2018 - 2020
Schweizer	2.5%	2.9%	2.2%	3.0%	2.6%	1.8%	1.4%	1.7%
EU/EFTA	5.1%	5.4%	3.3%	0.8%	2.5%	1.3%	-0.2%	1.7%
Drittstaaten	18.9%	15.7%	9.7%	1.9%	4.5%	3.7%	3.5%	4.5%
Total	3.6%	4.1%	3.0%	2.6%	2.8%	1.9%	1.5%	2.1%

Quelle: BSV

Tabelle 4.5: Anzahl Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität 1998-2020

Dezemberwerte

	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2017	2018	2019	2020
Schweizer	156'226	168'190	183'407	195'525	213'611	230'534	243'171	246'214	250'264	256'558	258'942
EU/EFTA	22'845	26'484	31'005	34'207	35'076	37'741	39'187	39'021	38'995	39'767	40'328
Drittstaaten	7'841	13'169	20'378	26'900	28'461	32'472	36'236	37'545	38'839	40'698	42'440
Total	186'912	207'843	234'790	256'632	277'148	300'747	318'594	322'780	328'098	337'023	341'710

Quelle: BSV

4.4 Unfallversicherung

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 übernimmt die Vorfinanzierung der Leistungsaushilfe entstehenden Zinskosten. Die durch die Leistungsaushilfe verursachten Verwaltungskosten, die im Jahr 2020 rund 307'000 Franken betragen, werden von den Versicherern getragen.

4.5 Krankenversicherung

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 las-

¹⁷ Berücksichtigt werden nur die Altersrenten (ohne Hinterlassenenrenten) und Invalidenrenten

sen und sich im Wohnsitzstaat versichern) ist sowohl für die zuständigen kantonalen Behörden als auch für die Versicherten 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 Rentner/innen) 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 ausländischen Versicherung sicherstellt. Die entsprechenden Zinskosten aufgrund der Vorfinanzierung der Leistungsaushilfe und die Verwaltungskosten beliefen sich für den Bund im Jahr 2020 auf 2.1 Mio. Franken.

Aufgrund des FZA sind bestimmte Personen mit Wohnsitz in einem EU/EFTA-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 von 8.6 Mio. ist gemäss den aktuellsten Zahlen von 2020 der Anteil von Versicherten mit Wohnsitz in den EU-Mitgliedstaaten mit rund 150'000 Personen sehr klein.

Für die rund 630 Bezüger/innen mit schweizerischen Renten (inklusive Familienangehörigen) mit Wohnsitz in einem EU/EFTA-Staat, bezahlte die Gemeinsame Einrichtung KVG im Jahr 2020 0.9 Mio. Franken an Prämienverbilligungen.

4.6 Arbeitslosenversicherung

Die Personenfreizügigkeit bedingt eine Koordination des Arbeitslosenversicherungsrechts, damit mobile Arbeitskräfte aus EU/EFTA-Staaten den bestehenden Schutz aus dem Herkunftsland mit der Auswanderung nicht verlieren und im Aufnahmeland einen gleichwertigen Schutz vor Arbeitslosigkeit geniessen wie die ansässige Wohnbevölkerung.¹⁸

Für Arbeitnehmende aus EU/EFTA-Staaten, die in der Schweiz wohnhaft sind, gilt das sog. Totalisierungsprinzip.¹⁹ Dieses sieht vor, dass die im Herkunftsland geleistete Beitragszeit an die in der Schweiz erforderliche Mindestbeitragszeit (12 Monate innerhalb von 2 Jahren) angerechnet wird.

¹⁸ Für detaillierte Ausführungen zu den rechtlichen Bestimmungen, zu den Übergangsregelungen sowie zu den finanziellen Auswirkungen der Regelungen vgl. 13. Bericht des Observatoriums von 2017.

¹⁹ Für Rumänien und Bulgarien gilt die Totalisierung seit 1. Juni 2016. Für Kroatien werden die ALV-Beiträge von Kurzaufenthaltern seit 1. Januar 2017 retrozediert. Eine Totalisierung wird ab 2023 möglich sein.

2020 wurden so insgesamt 42.9 Mio. Franken an Arbeitslosentaggeldern für EU/EFTA-Staatsbürger/innen und entrichtet, welche sich zum Leistungsbezug Beitragszeiten aus dem Ausland anrechnen liessen; 2019 waren es 31.3 Mio. Franken.

Tabelle 4-6: Auszahlung von Arbeitslosenentschädigung (ALE) an Staatsangehörige der EU/EFTA aufgrund des Totalisierungsprinzips (in Mio. Franken), 2010-2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
B-Bewilligung	10.0	8.9	13.7	19.9	18.4	16.3	18.0	17.9	16.9	17.3	26.0
L-Bewilligung	0.9	1.1	3.0	6.6	7.0	5.5	5.1	4.9	4.3	4.4	8.1
C-Bewilligung u.a.	6.3	3.9	5.3	6.3	4.7	3.2	3.0	2.5	4.7	9.6	9.0
Total	17.2	13.9	22.0	32.8	30.1	25.0	26.1	25.3	25.9	31.3	42.9

Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA

8.1 Mio. Franken gingen 2020 an Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung L, was 8.3 % aller Taggeldleistungen an Kurzaufenthalter/innen aus EU/EFTA-Staaten ausmachte. 26 Mio. gingen an Personen mit einer B-Aufenthaltsbewilligung, was 3.2 Prozent der Leistungen an Aufenthalter/innen aus dem EU/EFTA-Raum entsprach. 9 Mio. Franken gingen an Personen mit einer Niederlassungsbewilligung oder einer anderen Bewilligungsart.

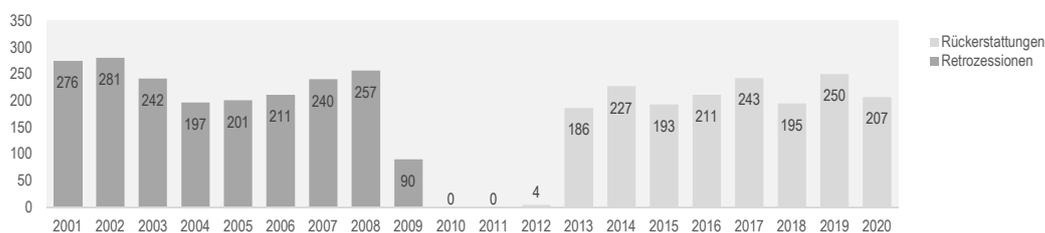
Grenzgänger/innen beziehen Leistungen der ALV in ihrem Wohnstaat und nicht in der Schweiz. Dabei kommt die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Anwendung, wonach die Schweiz dem Wohnstaat²⁰ die an arbeitslos gewordene Grenzgänger/innen ausgerichtete Arbeitslosenentschädigung (je nach Länge der Beitragszeit in der Schweiz) während der ersten drei bis fünf Monate zurückerstattet. Im Jahr 2020 wurden insgesamt 207 Mio. Franken an die Herkunftsstaaten von Grenzgänger/innen erstattet. Gegenüber dem Jahr 2019 bedeutete dies eine Abnahme um 43 Mio. Franken. Im langfristigen Vergleich blieben die Rückerstattungen ungefähr auf ähnlichem Niveau wie die Retrozessionen zwischen 2002 und 2008.

Tabelle 4.7 gibt darüber Auskunft, inwieweit es sich bei den Ausländergruppen, welche in den letzten Jahren vermehrt in die Schweiz zugewandert sind, eher um Netto-Zahler/innen oder Netto-Bezüger/innen von Leistungen der ALV handelt. Die aktuellste Abschätzung dazu ist für das Jahr 2019 möglich. Die Arbeitslosenquote lag in diesem Jahr bei 2.3 % und damit unter dem langfristig erwarteten Gleichgewichtswert (konjunkturneutrale Arbeitslosenquote). Die Einnahmen der ALV lassen sich anhand von AHV-Einkommensdaten differenziert nach Nationalitätengruppen abschätzen. Von diesen Einnahmen sind die Rückerstattungen gemäss den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 für Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen in Abzug zu bringen. Auf der Ausgabenseite der ALV können Leistungen in Form von ALE personenbezogen und damit auch nach

²⁰ Als Wohnstaat gelten alle EU-Staaten. Grenzgänger/innen müssen zumindest einmal pro Woche in ihren Wohnstaat zurückkehren, um als solche zu gelten.

Nationalitätengruppen ausgewertet werden. Andere Leistungen der Arbeitslosenkassen bzw. der RAV oder auch arbeitsmarktliche Massnahmen oder Kurzarbeitsentschädigungen lassen sich hingegen nicht nach Personen aufschlüsseln. Gleichwohl kann man anhand der Anteile, welche verschiedene Ausländergruppen an die Einnahmen beisteuern, bzw. welche diese in Form von ALE beziehen, relativ gut abschätzen, welche Nationalitätengruppen zu den Nettobezogener/innen und welche zu den Nettozahler/innen der ALV gehören und in welcher Grössenordnung die Umverteilung liegt.

Abb. 4.3: Rückerstattungen der ALE von Grenzgänger/innen an den Wohnstaat während der ersten drei bzw. fünf Monate des Taggeldbezugs und Retrozessionen von ALV-Beiträgen von Grenzgänger/innen, 2001-2020
in Mio. CHF



Anmerkung: In der Grafik sind für frühere Jahre auch Lohnbeiträge von Grenzgängerinnen und Grenzgängern abgebildet, welche die Schweiz bereits vor Inkrafttreten des FZA sowie in der Übergangsphase an die Herkunftsländer zurückerstattet hatte (sog. Retrozessionen).

Quelle: SECO (Rechnungsergebnis ALV)

Tabelle 4.7: Anteile an Einnahmen der ALV und Ausgaben für ALE (inkl. Retrozessionen und Rückerstattungen) nach Nationalitätengruppen, 2019

	Schweiz	EU/ EFTA	Dritt- staaten	DEU	FRA	ITA	POR	ESP	EU8+2
ALV Beiträge	69.5%	24.7%	5.5%	6.7%	3.7%	4.9%	3.1%	1.1%	1.9%
ALV Entschädigung	54.7%	31.4%	13.4%	5.8%	4.0%	6.5%	5.8%	2.1%	3.5%
Verhältnis Beiträge/ALE	1.27	0.79	0.41	1.14	0.92	0.75	0.54	0.52	0.56
Dauer ALE Bezug in Tagen	88	88	97	83	97	88	73	86	89

Anmerkung: Im Jahr 2019 beliefen sich die Einnahmen der ALV aus Lohnbeiträgen gemäss AHV-Statistik auf 7.1 Mrd. Franken. Für ALE wurden 4.5 Mrd. Franken ausgegeben.

Quelle: BSV (Individuelle Konten der AHV), SECO

In Tabelle 4.7 sind entsprechende Anteile für 2019 differenziert für Schweizer/innen und Staatsangehörige ausgewählter EU/EFTA-Staaten sowie aus Drittstaaten aufgeführt. Aus diesen Zahlen geht hervor, dass Schweizer/innen 69.5 Prozent der ALV-Beiträge beisteuerten, jedoch nur 54.7 Prozent der ausgerichteten ALE bezogen. Sie gehörten damit klar zu den Nettozahler/innen der ALV. Der Anteil an ALV-Beiträgen übertraf den Anteil an der bezogenen ALE um 27 Prozent. Dies spiegelt die Tatsache, dass Schweizer/innen ein deutlich unterdurchschnittliches Arbeitslosenrisiko aufweisen. Ausländer/innen aus dem EU/EFTA-Raum leisteten 2019 demgegenüber 24.7 Prozent der ALV-Beiträge und bezogen 31.4 Prozent der ALE. Der Einnahmenanteil lag damit um 21 Prozent unter demjenigen der Ausgaben für ALE. Damit waren sie im Durchschnitt Netto-Bezogener/innen.

Noch deutlichere Netto-Bezüger/innen der ALV sind dagegen Drittstaatenangehörige. Ihr Anteil an den Einnahmen aus ALV-Beiträgen belief sich 2019 auf 5.5 Prozent, während die Ausgaben für ALE 13.4 Prozent ausmachten. Die Ausgaben lagen somit um den Faktor 2.4 über den Einnahmen. Auch hier spiegelt sich deutlich das stark erhöhte Arbeitslosenrisiko und die überdurchschnittlich lange Bezugsdauer dieser (allerdings sehr heterogenen) Nationalitätengruppe.

Bei Betrachtung einzelner Nationalitäten aus dem EU/EFTA-Raum erkennt man, dass deutsche Staatsangehörige 2019 zu den Nettozahler/innen in der ALV gehörten. Anteilsmässig bezahlten diese rund 14 Prozent mehr ein als sie in Form von ALE bezogen. Sie leisteten 6.7 Prozent der ALV-Einnahmen über Lohnbeiträge und bezogen 5.5 Prozent der Arbeitslosenentschädigung. Leicht negativ fiel das Beitrags-/Entschädigungsverhältnis von französischen Staatsangehörigen aus. Ihr Anteil an den Beiträgen fiel mit 3.7 Prozent um rund 8 Prozent geringer aus als der Anteil bezogener ALE mit 4.0 Prozent. Deutlicher negativ fällt wegen des erhöhten Arbeitslosenrisikos die Bilanz bei Italiener/innen aus. Ihr Anteil an den ALV-Einnahmen lag 2019 um 25 Prozent unter dem Anteil an bezogener ALE. Noch ungünstiger fiel die Bilanz bei Staatsangehörigen der EU8 und EU2 (Rumänien und Bulgarien) aus. Ihr Anteil an den ALV-Einnahmen lag bei 56 Prozent der Ausgaben für ALE. Noch deutlicher zu den Nettobezüger/innen der ALV gehörten portugiesische und spanische Erwerbspersonen. Deren Anteil an den ALV-Beiträgen entsprach lediglich 54 respektive 52 Prozent der bezogenen ALE. Allerdings fiel der Anteil damit noch immer etwas höher aus als für die Gruppe der Drittstaatenangehörigen mit 41 Prozent.

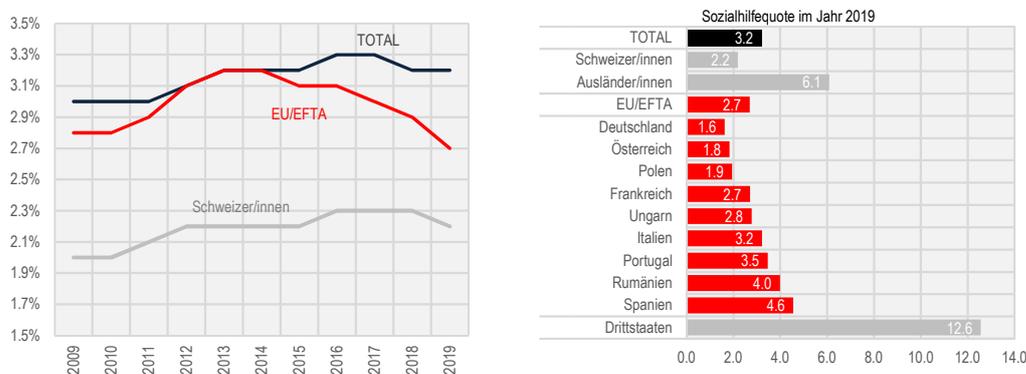
4.7 Sozialhilfe

Die Sozialhilfe bildet das letzte Auffangnetz im sozialen Sicherungssystem der Schweiz. Deren Ausgestaltung ist Sache der Kantone und Gemeinden. Staatsangehörige des EU/EFTA-Raums sind grundsätzlich berechtigt, Leistungen der Sozialhilfe zu beantragen; sofern sie über eine Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung verfügen, sind sie diesbezüglich gleich zu behandeln wie Schweizer/innen. Ein allfälliger Sozialhilfebezug ist kein Grund, eine gültige Bewilligung zu widerrufen. Hingegen kann unter bestimmten Umständen mit dieser Begründung die Verlängerung einer Bewilligung abgelehnt werden. Explizit vom Anspruch auf Sozialhilfe ausgeschlossen sind demgegenüber Personen, welche zur Stellensuche in die Schweiz eingereist sind.

Abbildung 4.4 zeigt die Entwicklung der Sozialhilfequote, welche den Anteil der Personen mit mindestens einem Sozialhilfebezug im Jahr an der ständigen Wohnbevölkerung misst. In den Jahren nach der Wirtschaftskrise von 2009 stieg die gesamtschweizerische Sozialhilfequote in der Tendenz

an, von 3.0% im Jahr 2009 auf 3.3% im Jahr 2016; daraufhin bildete sie sich im Zuge der konjunkturellen Erholung ab 2017 wieder leicht zurück und erreichte im Jahr 2018 und 2019 3.2%²¹. Die Sozialhilfequote der Schweizer/innen zeigt einen weitgehend parallelen Verlauf hierzu, allerdings auf deutlich tieferem Niveau. Demgegenüber stieg die Sozialhilfequote von EU/EFTA-Staatsangehörigen ausgehend von 2.8% im Jahr 2009 vorübergehend stärker an und erreichte in den Jahren 2013 und 2014 3.2%. Die Quote bildete sich in den darauffolgenden Jahren aber wieder deutlich zurück und erreichte im Jahr 2019 mit 2.7% einen tieferen Wert als kurz nach Ausbruch der Wirtschaftskrise 10 Jahre zuvor. In diesem Rückgang des Sozialhilferisikos der EU/EFTA-Staatsangehörigen spiegelt sich die starke Zunahme im Rahmen des FZA zugewanderter Personen mit guten beruflichen Qualifikationen und einer anhaltend starken Arbeitsmarktausrichtung²².

Abb. 4.4: Sozialhilfequoten nach Nationalität
2009-2019, in % (nur wirtschaftliche Sozialhilfe)



Anmerkung: Sozialhilfequoten für einzelne Nationalitäten entsprechen eigenen Berechnungen. Dargestellt werden nur Nationalitätengruppen mit mehr als 600 Fällen im Jahr 2019.

Quelle: Sozialhilfestatistik BFS

²¹ Zur Entwicklung der Sozialhilfequote im Corona-Jahr 2020 liegen zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts noch keine offiziellen Daten vor. Gemäss dem Fallzahlen-Monitoring der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) waren die Fallzahlen im Jahr 2020 allerdings nur geringfügig höher als im Vorjahr. Den Grund dafür sieht die SKOS einerseits in den vorgelagerten Sozialwerken (Taggelder ALV, Kurzarbeit, Corona-Erwerbsersatz), die während der Krise ausgebaut wurden. Andererseits rechnet sie damit, dass es Betroffene gibt, die zunächst von ihren Reserven leben und auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten, weil sie negative Folgen befürchten. Bis Ende 2022 rechnet die SKOS mit einem deutlichen Anstieg der Fallzahlen in der Sozialhilfe um 21 Prozent gegenüber 2019.

²² Frühere Untersuchungen haben die Sozialhilfebezüge von unter dem FZA zugewanderten Personen vertieft analysiert. Unter anderem wurden im Rahmen des 14. Berichts des Observatoriums zum FZA Sozialleistungsbezugsquoten von Zuwanderern in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz ausgewertet. Die Ergebnisse zeigten, dass der Anteil der unter dem FZA zugewanderten Personen, die im Laufe ihres Aufenthalts Leistungen der Sozialhilfe beziehen mussten, im Vergleich zu Schweizer/innen tief ausfiel. Insbesondere Leistungsbezüge unmittelbar nach der Einreise waren äusserst selten; mit zunehmender Aufenthaltsdauer nimmt das Risiko eines Leistungsbezugs allerdings erwartungsgemäss zu. Ferner erwies sich der Anteil der Personen, die Sozialhilfeleistungen in Ergänzung zu einem Erwerbseinkommen beziehen, unter den FZA-Zuwanderern als gering: Nur 1% der Erwerbspersonen, die im Rahmen der Personenfreizügigkeit in die Schweiz zugewandert sind, war zusätzlich zu einem Lohn Einkommen aus Teil- oder Vollzeitberufstätigkeit auf Sozialhilfeleistungen angewiesen; der Anteil blieb über die letzten Jahre konstant. Berücksichtigt wurden Zuwanderer, die im Jahr 2016 in der Schweiz ansässig und in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA zugewandert waren (vgl. SECO 2018). Die Ergebnisse bestätigten weitestgehend die Resultate einer früheren Untersuchung von Fluder et al. (2013).

Innerhalb der Bevölkerungsgruppe der EU/EFTA-Staatsangehörigen gibt es Unterschiede bezüglich des Sozialhilferisikos. Die Sozialhilfequote lag im Jahr 2019 für Personen aus den südeuropäischen Ländern Spanien (4.6%), Portugal (3.5%) und Italien (3.2%) sowie aus Rumänien (4.0%) über dem EU/EFTA-Durchschnitt; nahe am Durchschnitt liegen die Quoten für Zugewanderte aus Frankreich (2.7%) und Ungarn (2.8%), während Personen aus Deutschland (1.6%), Österreich (1.8%) und Polen (1.9%) sogar ein tieferes Sozialhilferisiko aufweisen als Schweizer/innen.

Besonders hoch ist die Sozialhilfequote von Personen aus Drittstaaten. In dieser Bevölkerungsgruppe verfügen im Vergleich zu den EU/EFTA-Staatsangehörigen überdurchschnittlich viele Personen über geringe berufliche Qualifikationen und haben deshalb bei einem Verlust der Erwerbstätigkeit schlechte Arbeitsmarktchancen. Auch anerkannte Flüchtlinge werden nach fünf Jahren Aufenthalt in der Statistik zur wirtschaftlichen Sozialhilfe erfasst. Hierbei handelt es sich oft um Personen, die nur schwer in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können.

5 Ausblick 2021

Während das Jahr 2020 ab Mitte März massiv durch die Covid19-Krise geprägt war, steht das Jahr 2021 mehrheitlich im Zeichen der wirtschaftlichen Erholung. Die Expertengruppe des Bundes für Konjunkturprognosen rechnet in ihrer Sommerprognose damit, dass sich die Schweizer Wirtschaft ab dem zweiten Quartal 2021 kräftig erholen wird. Nach einem historischen Einbruch des realen BIP um 2.7 Prozent im Jahr 2020 rechnet sie 2021 mit einem Wachstum um 3.8 Prozent. Bei der Arbeitslosigkeit rechnet sie im Jahresverlauf 2021 mit einer Fortsetzung des Rückgangs, der ab März 2021 eingesetzt hatte. Im Jahresdurchschnitt dürfte sie bei 3.1 Prozent zu liegen kommen, gleich hoch wie im letzten Jahr.

Die im Aufschwung zu erwartende zunehmende Arbeitskräftenachfrage dürfte in erster Linie durch einen Abbau der Kurzarbeitsentschädigung und der Arbeitslosigkeit gedeckt werden. Das Beschäftigungswachstum dürfte verglichen mit der Steigerung der Produktion dementsprechend noch relativ gering ausfallen. In verschiedenen Bereichen dürfte sich aber die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften etwas erholen, womit die Wanderungsbewegungen vermutlich wieder an Dynamik gewinnen werden. Kumuliert über die ersten fünf Monate des Jahres 2021 resultierte bei EU/EFTA/UK-Staatsangehörigen ein positiver Wanderungssaldo für die gesamte (ständige und nicht ständige) ausländische Wohnbevölkerung von 9'700 Personen und bei Drittstaatenangehörigen ein Saldo von 8'800 Personen. Damit liegt die Nettozuwanderung aus beiden Herkunftsregionen wieder gleich hoch wie im selben Zeitraum im Jahr 2019, d.h. im Jahr vor der Covid-Krise.

Nach einem Einbruch des realen BIP in der EU27 um -6.1 Prozent im Jahr 2020 geht die EU-Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2021 davon aus, dass sich die EU-Wirtschaft 2021 und 2022 erholen und dass das BIP um 4.2 respektive 4.4 Prozent wachsen wird. Bei der Erwerbslosenquote,

die auch in der EU deutlich schwächer angestiegen war als vor einem Jahr befürchtet, rechnet die EU-Kommission im laufenden Jahr noch mit einem leichten Anstieg auf 7.6 Prozent, bevor für 2022 ein Rückgang auf 7.0 Prozent prognostiziert wird.

Tabelle 5.1: Konjunktur in der Schweiz und im EU-Raum – offizielle Prognosen

	2019	2020	Prognose 2021	Prognose 2022
SCHWEIZ				
BIP-Wachstum, real (in %)	1.1	-2.7	3.8	3.5
Arbeitslosenquote (in %)	2.3	3.1	3.1	2.8
EU 27				
BIP-Wachstum, real (in %)	1.6	-6.1	4.2	4.4
Erwerbslosenquote (in %)	6.7	7.1	7.6	7.0

Anmerkung: Erwerbslosenquote Schweiz: 2019 4.4 %, 2020: 4.8 %

Quellen: SECO (Expertengruppe des Bundes, Juni 2021), EU-Kommission (Frühjahrsprognose, Mai 2021)

Gemäss Prognose wird in verschiedenen Ländern und Regionen der EU ein relativ ähnlicher Konjunkturverlauf erwartet. Damit dürfte der Konjunkturverlauf in der Schweiz und in den EU-Mitgliedstaaten 2021 und 2022 weitgehend gleichgerichtet sein. Dementsprechend ist nicht zu erwarten, dass die Covid19-Krise zu einer Verstärkung regionaler wirtschaftlicher Ungleichgewichte führt, welche - wie dies bspw. im Zuge der Eurokrise der Fall war - grössere Wanderungsbewegungen auslösen könnte. Die Unsicherheit über das Ausmass und den Verlauf der Erholung ist allerdings weiterhin gross.

AUSGEWÄHLTE FRAGESTELLUNGEN

1 Arbeitsmarktentwicklung in der Covid19-Krise

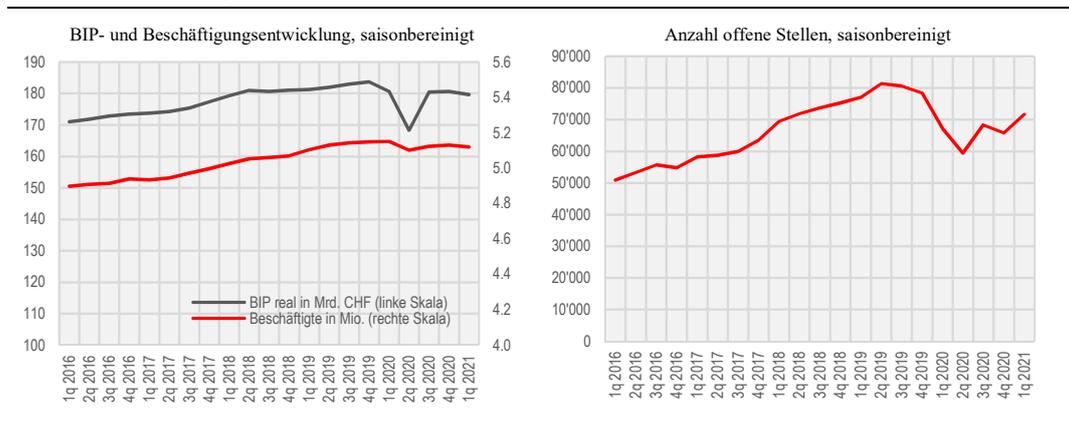
1.1 Einleitung

Zu Beginn des Jahres 2020, unmittelbar vor der Covid19-Krise, befand sich der Schweizer Arbeitsmarkt in einer sehr guten Verfassung. Die Arbeitslosigkeit lag im langjährigen Vergleich auf sehr tiefem Niveau und das Beschäftigungsniveau hatte im 1. Quartal 2020 einen Höchstwert erreicht. Die Covid19-Krise und die direkten und indirekten Folgen der Pandemiebekämpfung führten dann im Frühjahr 2020 zu einem massiven Einbruch der Wertschöpfung, der auch den Schweizer Arbeitsmarkt negativ beeinflusste. Das vorliegende Kapitel geht der Frage nach, wie sich die Covid19-Krise auf den Schweizer Arbeitsmarkt auswirkte. Speziell beleuchtet wird dabei, inwieweit sich die Krise auf die ausländische Bevölkerung der EU/EFTA-Staaten im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern unterschiedlich ausgewirkt hat.

1.2 Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in der Covid-19 Krise

Als Folge der Pandemie und der zu deren Eindämmung getroffenen Massnahmen verzeichnete das (saison- und kalenderbereinigte) BIP im Jahr 2020 in der Schweiz mit -2.7 Prozent den stärksten jährlichen Rückgang seit den 70er Jahren. Gemessen am Ausmass der Wertschöpfungsverluste blieben die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung vergleichsweise moderat.

Abb. 1.1: Entwicklung von Wertschöpfung, Beschäftigung und offenen Stellen
Quartalswerte, saisonbereinigt, 1. Quartal 2016 – 1. Quartal 2021



Quellen: BFS/BESTA, SECO/BIP und Saisonbereinigung

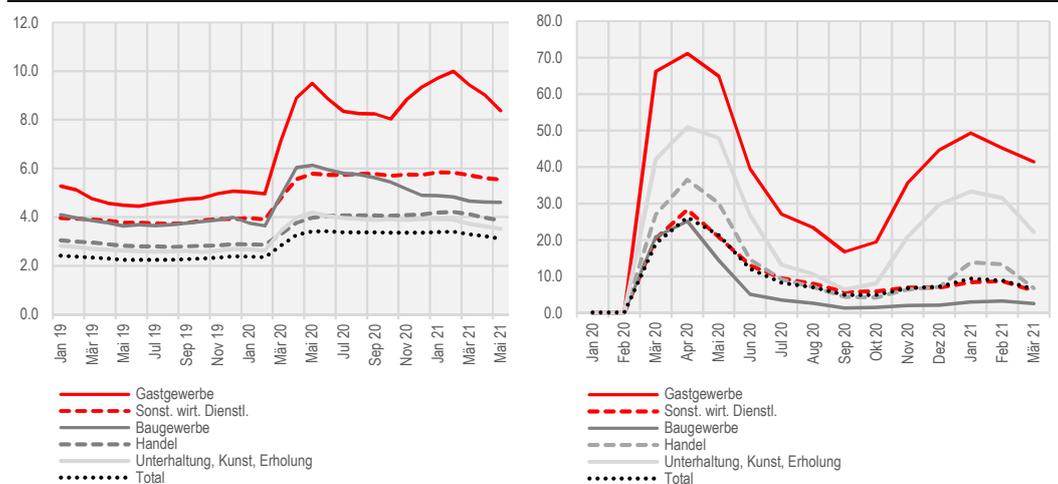
Im ersten Halbjahr 2020 ging die Zahl der Beschäftigten gemäss BESTA saisonbereinigt um rund 47'000 beziehungsweise um 0.9 Prozent zurück. Nach einer teilweisen Erholung im zweiten Halbjahr 2020, entwickelte sie sich im ersten Quartal 2021 im Zuge der zweiten Covid19-Welle nochmals leicht rückläufig und kam vorläufig um 0.6 Prozent unter dem Vorkrisenniveau zu liegen. Im

Vergleich dazu lag das BIP im ersten Quartal 2021 mit -2.2 Prozent noch deutlicher unter dem Vorkrisenniveau.

Vor allem dank massivem Einsatz von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) konnten in der Schweiz die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung in Grenzen gehalten werden. Im Höhepunkt der ersten Covid-Welle im April 2020 bezogen knapp 1.4 Millionen Arbeitnehmende, oder gut ein Viertel aller Beschäftigten in der Schweiz KAE. Der durch KAE kompensierte Arbeitsausfall dürfte in diesem Monat rund 17 Prozent des Beschäftigungsvolumens in der Schweiz betragen haben. Mit den Lockerungen im Sommer 2020 ging die Beanspruchung von KAE dann wieder rasch und deutlich zurück. Im September 2020 bezogen noch rund 5 Prozent der Arbeitnehmenden KAE und der Arbeitsausfall lag noch bei schätzungsweise 2 Prozent. Mit der zweiten Covid-Welle stieg die Beanspruchung der KAE in den Wintermonaten erwartungsgemäss wieder an. Im Januar und Februar 2021 (Datenstand Ende Mai) wurde für rund 9 Prozent der Beschäftigten KAE abgerechnet und der Arbeitsausfall dürfte wieder bei etwa 5 Prozent des Arbeitsvolumens gelegen haben. Mit der schrittweisen Lockerung der einschränkenden Massnahmen setzte dann im Frühjahr 2021 bei der Beanspruchung von KAE wieder ein Rückgang ein.

Abb. 1.2: Arbeitslosigkeit und Kurzarbeitsentschädigung in ausgewählten Branchen

Monatliche Arbeitslosenquote, saisonbereinigt, in Prozent; Arbeitnehmende mit KAE in Prozent der Beschäftigten



Quelle: SECO

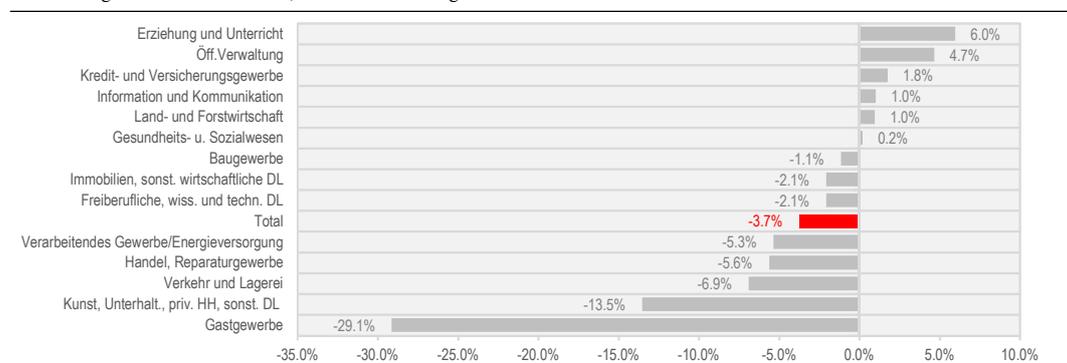
Mit der Kurzarbeit und den übrigen Stabilisierungsmassnahmen ist es zu erklären, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Einbruch der Wirtschaftstätigkeit in Grenzen gehalten werden konnte. Im Frühjahr 2020 stieg die Arbeitslosenquote innerhalb von nur drei Monaten von 2.4 Prozent auf 3.4 Prozent an. Bereits ab Juni 2020 konnte dann aber ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit vermieden werden. Seit März 2021 entwickeln sich die Arbeitslosenzahlen rückläufig. Verglichen mit dem Vorkrisenniveau im Februar 2020 lag die saisonbereinigte Arbeitslosenzahl Ende Mai 2021 noch um rund 35'000 und die Zahl der registrierten Stellensuchenden um 57'000 höher.

Mit Abstand am stärksten fiel der Anstieg der Arbeitslosenquote im Gastgewerbe (Beherbergung und Gastronomie) aus. Zum Zeitpunkt der stärksten Einschränkungen erreichte sie in der ersten und zweiten Covid19-Welle jeweils ein rund doppelt so hohes Niveau wie vor der Krise. Als die Beschränkungen im Sommer 2020 gelockert wurden, machte sich dies auch in einem vorübergehenden Rückgang der Arbeitslosenquote bemerkbar. Auch in den letzten Monaten reagierte die Arbeitslosenquote im Gastgewerbe auf die schrittweise Lockerung der einschränkenden Massnahmen, was auf eine hohe Reagibilität der Arbeitslosigkeit in dieser Branche hindeutet.

Ein starker Anstieg der Arbeitslosenquote war im Frühjahr auch im Baugewerbe zu verzeichnen, wobei sich die Situation im weiteren Verlauf stark entspannte. Ähnlich stark war der Anstieg bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, worunter u.a. Reiseveranstalter, der Personalverleih oder Werbebüros fallen, die direkt oder indirekt unter den starken Einschränkungen bzw. den wirtschaftlichen Folgen der Pandemie litten. Hier war im Jahresverlauf 2020 noch keine Erholung zu verzeichnen. In den ebenfalls direkt von Einschränkungen betroffenen Branchen des Handels sowie der Kunst, Unterhaltung und Erholung fiel der Anstieg der Arbeitslosenquoten ebenfalls überdurchschnittlich aus, der Unterschied zu den übrigen Branchen war aber deutlich schwächer ausgeprägt.

Abb. 1.3: Veränderung des Arbeitsvolumens nach Wirtschaftsabschnitten

Tatsächlich geleistete Arbeitsstunden, relative Veränderung zwischen 2019 und 2020



Quelle: BFS/AVOL (Spezialauswertung)

Ein synthetisches Mass für die Arbeitsmarktwirkung der Covid19-Krise auf die verschiedenen Wirtschaftsabschnitte liefert die Arbeitsvolumenstatistik des BFS. Sie fasst die Auswirkung auf die Beschäftigung bzw. die Arbeitslosigkeit sowie auf die wegen Kurzarbeit oder aus anderen Gründen ausgefallenen Stunden zusammen. Wie aus Abbildung 1.3 hervorgeht, sank das in der Schweiz geleistete Arbeitsvolumen im Jahr 2020 gegenüber 2019 um insgesamt 3.7 Prozent. Weitaus am stärksten sank dabei das Arbeitsvolumen in der Beherbergung und in der Gastronomie mit -29.1 Prozent. Ebenfalls sehr stark bildete sich das Arbeitsvolumen mit -13.5 Prozent im Bereich Kunst, Unterhaltung, Erholung, private und sonstige Dienstleistungen zurück. Überdurchschnittlich war der Rückgang ferner im Bereich Verkehr und Lagerei (-6.9 Prozent), im Handel und Reparaturgewerbe (-5,6

Prozent) sowie im verarbeitenden Gewerbe (-5.3 Prozent). Deutliche Zuwächse in den Arbeitsstunden waren dagegen vor allem in Erziehung und Unterricht (+6.0 Prozent) und in der öffentlichen Verwaltung (+4.7 Prozent) zu verzeichnen.

1.3 Vertretung einzelner Bevölkerungsgruppen in besonders betroffenen Branchen

Wie oben dargelegt, wirkte sich die Covid-19 Krise nach Branchen unterschiedlich stark aus. Tabelle 1.1 illustriert, wie sich die im Jahr 2019 geleisteten Arbeitsstunden unterschiedlicher Nationalitätengruppen und Aufenthaltskategorien auf die Wirtschaftsabschnitte verteilt hatten. Betrachtet man EU/EFTA-Staatsangehörige, Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen zusammen, zeigt sich, dass sie mit 7.3 Prozent anteilmässig mehr als doppelt so viele Arbeitsstunden im Gastgewerbe leisteten als Schweizer/innen mit 3.5 Prozent. Auch im verarbeitenden Gewerbe (19.1 Prozent) und im Baugewerbe (9.6 Prozent) verrichteten sie anteilmässig deutlich mehr Arbeitsstunden als Schweizer/innen mit Anteilen von 14.2 Prozent respektive 7.0 Prozent. Besonders hoch lag der Anteil des Arbeitsvolumens im Gastgewerbe mit 16.8 Prozent in der Untergruppe der Kurzaufenthalter/innen und im verarbeitenden Gewerbe mit 27.9 Prozent bei den Grenzgänger/innen.

Tab. 1.1: Tatsächliches jährliches Arbeitsvolumen nach Wirtschaftsabschnitten, 2019
Anteil am Total der Arbeitsstunden nach Nationalität und Aufenthaltskategorie

	Total	Schweizer/innen	EU/EFTA, Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen	EU/EFTA ständige Wohnbevölkerung	Grenzgänger/innen	Kurzaufenthalter/innen	Drittstaaten ständige Wohnbevölkerung
A Land- und Forstwirtschaft	3.3%	4.4%	1.3%	1.0%	0.8%	12.2%	0.5%
B-E Verarbeitendes Gewerbe / Energieversorgung	15.8%	14.2%	19.1%	16.2%	27.9%	10.6%	18.2%
F Baugewerbe	7.9%	7.0%	9.6%	9.6%	9.6%	8.3%	10.3%
G Handel, Reparaturgewerbe	12.3%	12.0%	12.4%	11.6%	15.0%	8.2%	14.4%
H Verkehr und Lagerei	5.2%	5.2%	4.9%	4.8%	5.4%	3.0%	6.6%
I Gastgewerbe	4.9%	3.5%	7.3%	7.7%	5.0%	16.8%	9.2%
J Information und Kommunikation	3.6%	3.6%	3.9%	4.4%	2.7%	3.5%	2.6%
K Kredit- und Versicherungsgewerbe	4.9%	5.4%	4.3%	5.0%	2.2%	5.6%	3.0%
L/N Immobilien, sonst. wirtschaftliche DL	5.9%	5.3%	6.3%	6.9%	4.8%	5.7%	9.8%
M Freiberufliche, wiss. und techn. DL	9.0%	8.9%	10.2%	9.5%	11.3%	14.6%	5.4%
O Öffentliche Verwaltung	3.6%	5.0%	0.8%	0.9%	0.7%	0.2%	0.6%
P Erziehung und Unterricht	6.0%	6.9%	4.1%	5.0%	2.0%	2.2%	3.7%
Q Gesundheits- u. Sozialwesen	12.3%	13.2%	10.6%	11.7%	8.8%	2.8%	10.4%
R/S/T Kunst, Unterhalt., priv. HH, sonst. DL	5.2%	5.3%	5.2%	5.6%	3.8%	6.2%	5.3%
A-T Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Arbeitsvolumen in Mio. Std.	7813	5214	2077	1452	547	78	522

Quelle: BFS/AVOL (Spezialauswertung)

Bezogen auf die Covid-19 Krise dürfte sich vor allem die häufigere Vertretung im Gastgewerbe auf die Arbeitsmarktentwicklung der EU/EFTA-Staatsangehörigen ausgewirkt haben. In den Bereichen

Kunst, Unterhaltung, Erholung, private und sonstige Dienstleistungen, Verkehr und Lagerei oder im Handel und Reparaturgewerbe, die ebenfalls überdurchschnittliche Rückgänge im Arbeitsvolumen zu verzeichnen hatten, waren EU/EFTA-Staatsangehörige ähnlich stark vertreten wie Schweizer/innen.

Tab. 1.2: Vertretung verschiedener Nationalitätengruppen der ständigen Wohnbevölkerung in ausgewählten Branchen
Durchschnitt 2018-2020, NOGA Codes in Klammern

	Schweizer/ innen	EU/EFTA Total	EU/EFTA- Nord/West	EU-Süd	EU-Ost	Drittstaaten
Beherbergung (55)	0.8%	2.3%	1.9%	2.5%	2.8%	1.9%
Restauration (56)	2.2%	4.0%	2.7%	5.0%	4.3%	7.1%
Detailhandel non-food (474-478, 4799)	3.6%	2.4%	2.2%	2.6%	2.4%	2.8%
Luftfahrt & Reisebranche (51, 5223,79)	0.8%	0.7%	0.9%	0.7%	0.4%	0.8%
Kunst, Unterh.& Erholung (90, 93)	1.8%	1.4%	1.6%	1.0%	2.4%	1.1%
Persönliche Dienstleistungen (96)	1.1%	1.0%	0.6%	1.5%	0.6%	1.6%
Baugewerbe (41-43)	5.4%	8.6%	4.1%	13.3%	6.3%	8.5%
Übrige Branchen	84.3%	79.6%	86.0%	73.4%	80.8%	76.2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Anzahl Erwerbstätige (in 1'000)	3'307	870	370	402	98	311

Quellen: BFS/SAKE, eigene Auswertungen

Eine ergänzend für die besonders betroffenen Branchen vorgenommene, differenziertere Auswertung der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) für die EU-Herkunftsregionen bestätigt, dass EU/EFTA-Staatsangehörige und besonders Personen aus Süd- und Osteuropa im Beherbergungsgewerbe und in der Restauration gegenüber Schweizer/innen sehr deutlich übervertreten sind (vgl. Tabelle 1.2). Bei den Erwerbstätigen im Detailhandel des Non-Food Bereichs oder im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung, die in der Covid-19 Krise ebenfalls von Schliessungen oder starken Einschränkungen betroffen waren, sind Schweizer/innen demgegenüber anteilmässig leicht übervertreten. Ähnlich hoch sind die Anteile der Erwerbstätigen nach Nationalitätengruppen in der Luftfahrt und bei Reisebüros und Reiseveranstaltern, die durch den Einbruch des internationalen Tourismus sehr stark in Mitleidenschaft gezogen worden sind. Auch bei persönlichen Dienstleistungen, die v.a. in der ersten Welle der Pandemie eingeschränkt waren, sind Schweizer/innen und EU/EFTA-Ausländer/innen ähnlich stark vertreten. Im Baugewerbe wiederum, das ebenfalls vor allem in der ersten Covid-Welle beeinträchtigt war, waren Drittstaaten- und EU/EFTA-Staatsangehörige deutlich übervertreten, wobei letzteres in erster Linie auf Personen aus Südeuropa zurückgeht.

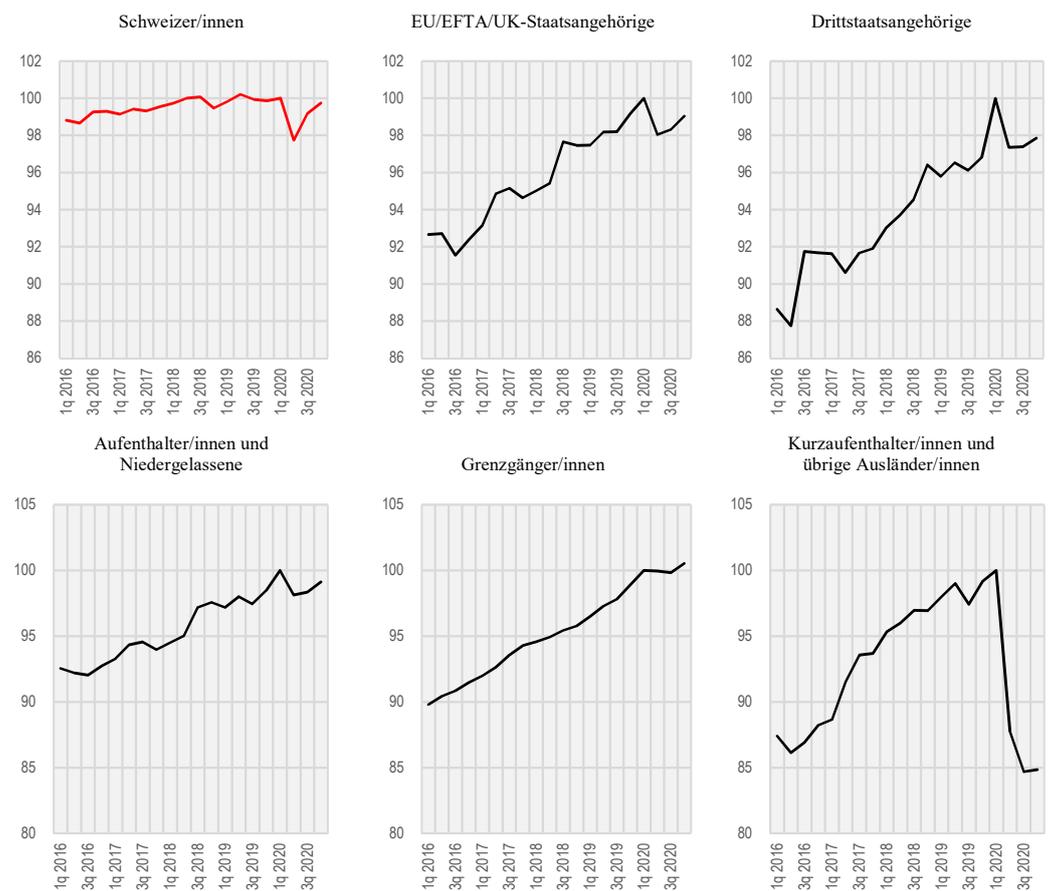
1.4 Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Nationalität und Aufenthaltskategorie

Entsprechend ihrer unterschiedlichen Verteilung auf die Branchen ist zu erwarten, dass sich die Covid-19 Krise auch unterschiedlich auf verschiedene Bevölkerungsgruppen ausgewirkt hat. In Abbildung 1.4 ist die quartalsweise, saisonbereinigte Entwicklung der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 2016

bis 2020 für drei Nationalitätengruppen abgebildet. Die Reihen sind indiziert, wobei das erste Quartal 2020, welches das Niveau zu Beginn der Krise repräsentiert, auf 100 normiert ist.

In allen drei Nationalitätengruppen war im zweiten Quartal ein deutlicher Einbruch der Erwerbstätigkeit festzustellen. Bei Schweizer/innen betrug dieser -2.3 Prozent, bei EU/EFTA/UK-Staatsangehörigen -2.0 Prozent und bei Drittstaatsangehörigen -2.7 Prozent. Im dritten und vierten Quartal erholte sich die Erwerbstätigkeit von Schweizer/innen wieder deutlich, womit sie im vierten Quartal nur noch um 0.3 Prozent unter dem Niveau bei Krisenbeginn zu liegen kam. Bei den ausländischen Erwerbstätigen fand auch eine teilweise Erholung statt, wobei das Niveau im vierten Quartal 2020 noch um 1.0 Prozent (EU/EFTA/UK) respektive 2.2 Prozent (Drittstaaten) unter dem Niveau am Anfang der Krise blieb. Der zuvor steigende Trend der Ausländererwerbstätigkeit wurde damit ab dem zweiten Quartal 2020 zumindest vorübergehend unterbrochen.

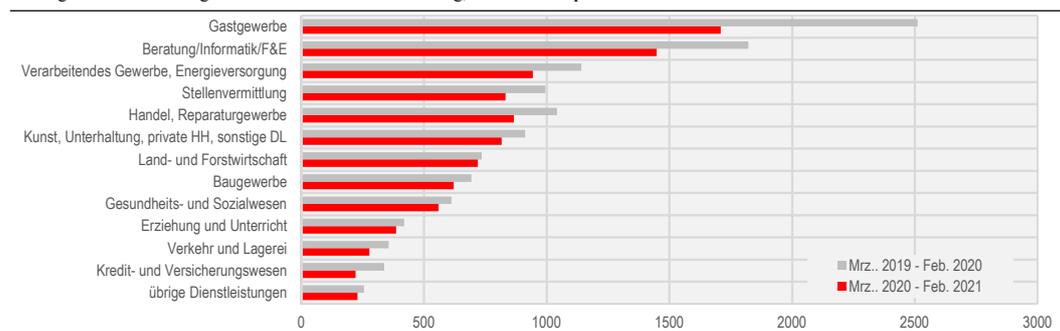
Abb. 1.4: Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Nationalitätengruppen und Aufenthaltskategorie
Saisonbereinigte Entwicklung, Index Q1 2020=100



Quelle: BFS/ETS, Saisonbereinigung SECO

Wie eine Aufgliederung der Entwicklung der ausländischen Erwerbstätigen zeigt, verlief diese je nach Aufenthaltsstatus unterschiedlich. Bei Aufenthaltler/innen und Niedergelassenen brach die Erwerbstätigkeit im zweiten Quartal 2020 um rund 2 Prozent ein und lag im vierten Quartal noch um rund 1 Prozent unter dem Niveau bei Krisenbeginn. Bei Grenzgänger/innen wurde das vorgängige starke Wachstum der Erwerbstätigkeit im zweiten und dritten Quartal 2020 unterbrochen. Im vierten Quartal lag die Grenzgängerbeschäftigung dann saisonbereinigt um 0.5 Prozent über dem Ausgangsniveau. Massiv war der relative Einbruch demgegenüber bei der Erwerbstätigkeit von Kurzaufenthalter/innen und übrigen Ausländer/innen (u.a. meldepflichtige Kurzaufenthalter/innen bis 90 Tage). Deren Zahl verringerte sich zwischen dem ersten und dem dritten Quartal 2020 abrupt um rund 15 Prozent und sie erholte sich auch im vierten Quartal nicht. Absolut ging die Zahl dieser Erwerbstätigen saisonbereinigt von rund 84'000 vor der Krise auf 71'000 im vierten Quartal 2020 zurück (-13'000).

Abb. 1.5: Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte aus EU/EFTA-Staaten in die Schweiz
Ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung, Durchschnitt pro Monat



Quelle: SEM/ZEMIS

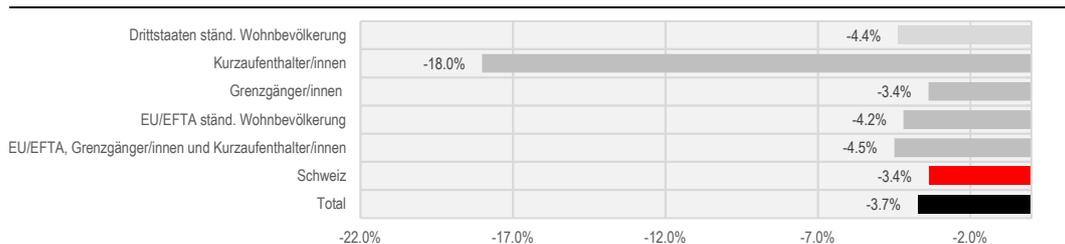
Der starke Rückgang bei den Kurzaufenthalter/innen steht zum einen mit den Einreisebeschränkungen im Zusammenhang, die im Frühjahr 2020 zur Bekämpfung der Pandemie getroffen werden mussten. Zum anderen zeigen sie, dass die Migration in Krisenzeiten für den Schweizer Arbeitsmarkt auch eine gewisse Pufferfunktion hat. Diese Pufferfunktion zeigte sich in der Covid-Krise auch in der unterschiedlichen Entwicklung der Arbeitskräftezuwanderung nach Branchen. Insgesamt wurden in den zwölf Monaten vor Ausbruch der Covid-Krise (März 2019 bis Februar 2020) gemäss ZEMIS pro Monat im Durchschnitt rund 11'800 Bewilligungen (B und L) für Arbeitskräfte aus EU/EFTA-Staaten erteilt. In den zwölf Monaten danach sank diese Zahl um 19 Prozent auf noch knapp 9'600 Bewilligungen. Im Gastgewerbe, das von der Covid-Krise mit Abstand am stärksten negativ beeinflusst war sank die Zahl der erteilten Bewilligungen um -31 Prozent und damit deutlich überdurchschnittlich. Wurden zwischen März 2019 und Februar 2020 pro Monat noch 2'500 Bewilligungen erteilt, waren es in den zwölf folgenden Monaten noch rund 1'700 oder in der Summe 9'600 weniger. Auch in anderen Branchen verringerte sich die Zahl der erteilten Arbeitsbewilligungen auf

Grund der Covid-19 bedingten schwächeren Nachfrage, wobei dieser Rückgang in absoluten Zahlen im Bereich Beratung, Informatik sowie Forschung und Entwicklung (F&E) mit -4'500, im verarbeitenden Gewerbe mit -2'400 im Handel und im Reparaturgewerbe mit -2'100 und beim Personalverleih mit -2'000 am stärksten ausfiel²³.

Wie eingangs geschildert, konnten negative Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit während der Covid-19 Krise vor allem durch Kurzarbeitsentschädigung sehr stark abgefedert werden. Leider ist es technisch nicht möglich, Kurzarbeit nach individuellen Merkmalen wie bspw. dem Geschlecht oder der Nationalität auszuwerten, da entsprechende Angaben nur aggregiert auf Ebene der Betriebe vorliegen. Eine approximative Einschätzung zu den Auswirkungen der Pandemie auf das Arbeitsvolumen verschiedener Ausländergruppen lässt sich aber indirekt über die Arbeitsvolumenstatistik des BFS machen. Hierfür wurden Informationen über die unterschiedlich starke Nutzung von Kurzarbeit nach Wirtschaftsabschnitten und Kantonen genutzt und diese auf Nationalitätengruppen und Aufenthaltskategorien übertragen.²⁴

Abb. 1.6: Veränderung des Arbeitsvolumens in der Covid19-Krise, nach Nationalität und Aufenthaltskategorie

Tatsächlich geleistete Arbeitsstunden, relative Veränderung zwischen 2019 und 2020



Quelle: BFS/AVOL (Spezialauswertung)

Wie oben gezeigt, verringerte sich das Arbeitsvolumen 2020 gegenüber 2019 um insgesamt 3.7 Prozent. Ausgefallene Arbeitsstunden auf Grund von Kurzarbeit spielten dabei die wichtigste Rolle, ein Teil des Rückgangs ging aber auch auf den beschriebenen Rückgang der Erwerbstätigkeit zurück.²⁵

²³ Die alleinige Betrachtung der Bruttoeinwanderung von Erwerbstätigen überzeichnet die Pufferfunktion der Migration für den Arbeitsmarkt etwas, da sich gleichzeitig auch die Auswanderung verringert hat (vgl. Anhang C). Eine Nettobetrachtung der Migration von Erwerbstätigen ist nicht möglich, da der Erwerbsstatus bei der Auswanderung nicht erfasst wird.

²⁴ In der AVOL des BFS wird unterstellt, dass sich die Kurzarbeitsentschädigung innerhalb eines Wirtschaftsabschnitts und Kantons proportional zum gewichteten Normalarbeitsvolumen auf die Erwerbstätigen verteilt. Sie berücksichtigt damit kantonale Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur und bei der Beanspruchung von KAE, jedoch mangels Informationen keine Unterschiede nach individuellen Merkmalen. Die Auswertung nach Nationalitäten wurde speziell für die vorliegende Fragestellung vorgenommen.

²⁵ Der Rückgang des Arbeitsvolumens wäre 2020 noch spürbar stärker ausgefallen, wenn es nicht kompensierende Faktoren gegeben hätte, welche gegenüber 2019 zu einem Anstieg der Normalarbeitszeit geführt hatten (u.a. weniger Feiertage, die auf einen Werktag fielen und weniger bezogene Ferientage).

Den mit Abstand grössten Rückgang bei den Arbeitsstunden hatten mit -18 Prozent Kurzaufenthalter/innen zu verzeichnen (vgl. Abb. 1.6). Wie oben dargelegt, war dieser starke Rückgang hauptsächlich einer Abnahme der Erwerbstätigkeit geschuldet. Neben der Tatsache, dass Kurzaufenthalter/innen in Krisensituationen häufig ganz generell eine Pufferfunktion zukommt trug auch ein hoher Beschäftigungsanteil von 16.8 Prozent im Gastgewerbe zum überproportionalen Rückgang bei. Deutlich kleiner aber gleichwohl überdurchschnittlich fiel der Rückgang des Arbeitsvolumens ansonsten bei der ständigen Wohnbevölkerung aus Drittstaaten mit -4.4 Prozent sowie bei jener aus EU/EFTA-Staaten mit -4.2 Prozent aus. Wie aus der Verteilung des Arbeitsvolumens auf die Branchen gemäss Tabelle 1.1 geschlossen werden kann, spielte hierfür der höhere Beschäftigungsanteil im Gastgewerbe sehr wahrscheinlich die Hauptrolle. Der Rückgang des Arbeitsvolumens ergab sich hier nicht in erster Linie durch einen Beschäftigungsrückgang, sondern durch Ausfallstunden, die durch Kurzarbeitsentschädigung kompensiert wurden.

Bei Grenzgänger/innen scheint der Arbeitsausfall gemäss AVOL unterdurchschnittlich stark ausgefallen zu sein. Wie oben gezeigt, erholte sich die Grenzgängerbeschäftigung in der zweiten Jahreshälfte 2020 etwas besser als bei den übrigen Aufenthaltskategorien, was den unterdurchschnittlichen Rückgang hauptsächlich erklären dürfte. Mit Blick auf die Branchenverteilung fällt zudem der mit rund 28 Prozent stark überdurchschnittliche Anteil der Industriebeschäftigung auf. In der Industrie fiel der Rückgang des Arbeitsvolumens insgesamt nur leicht überdurchschnittlich aus. Der Anteil des Gastgewerbes am Arbeitsvolumen von Grenzgänger/innen ist mit 5 Prozent dagegen nur durchschnittlich. Wichtig ist in diesem Zusammenhang zu sagen, dass für die Berechnungen für Grenzgänger/innen viele Annahmen getroffen werden müssen.²⁶

Bei Schweizer/innen dürfte der unterdurchschnittliche Rückgang des Arbeitsvolumens von -3.4 Prozent im Jahr 2020 wesentlich durch den kleineren Arbeitsvolumenanteil im Gastgewerbe zu erklären sein. Zudem waren Schweizer/innen häufiger in Branchen erwerbstätig, die 2020 gegen den allgemeinen Trend zunehmende Arbeitsvolumen verzeichneten, wie bspw. der Bereich Erziehung und Unterricht oder die öffentliche Verwaltung. Dass der Unterschied zu den Ausländerinnen und Ausländern nicht noch stärker ausfiel dürfte damit zusammenhängen, dass auch Schweizer/innen in verschiedenen Branchen, die starke Arbeitseinbussen erlitten wie beispielsweise im Non-Food Detailhandel oder im Reisegewerbe, gut oder teilweise sogar überdurchschnittlich stark vertreten sind.

²⁶ So ist bspw. nicht bekannt, wie stark die Unternehmen KAE für Grenzgängerbeschäftigte relativ zu den lokal ansässigen Arbeitskräften beansprucht haben. Auch die Schätzungen der Grenzgängerbeschäftigung dürfte in dieser ausserordentlichen Phase mit höherer Unsicherheit behaftet sein, da sie im Wesentlichen auf Informationen zu den Grenzgängerbewilligungen und nicht wie bei der ständigen Wohnbevölkerung auf Befragungen der Personen zu ihrem aktuellen Erwerbsstatus beruhen.

Kasten 1.1

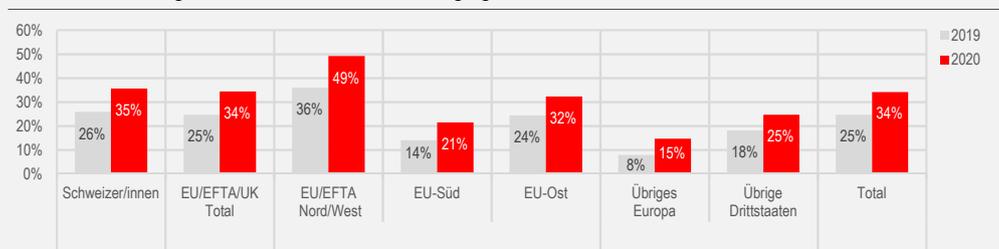
Verbreitung von Telearbeit nach Nationalitätengruppen

Die Covid-19 Krise führte in vielen Berufen zu einer vorübergehenden Verlagerung der Berufstätigkeit ins Homeoffice. Gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung stieg der Anteil der Erwerbstätigen, welche zumindest gelegentlich Arbeit im Homeoffice bzw. Teleheimarbeit leisteten von 25 Prozent im Jahr 2019 auf 34 Prozent im Jahr 2020. Wie aus der folgenden Abbildung hervorgeht nahm dieser Anteil in allen Nationalitätengruppen stark zu. Gleichzeitig zeigen sich deutliche Unterschiede in der Verbreitung der Teleheimarbeit.

Am stärksten verbreitet war Arbeit im Homeoffice im letzten Jahr bei Arbeitskräften aus EU/EFTA-Staaten Nord- und Westeuropas. Praktisch die Hälfte von ihnen verrichtete 2020 zumindest gelegentlich Teleheimarbeit, gegenüber 36 Prozent im Jahr zuvor. Bei Schweizer/innen war Arbeit im Homeoffice mit 35 Prozent am zweitmeisten verbreitet. Mit 32 Prozent verrichtete auch knapp ein Drittel der EU-Bürger/innen aus Osteuropa Teleheimarbeit, womit der Anteil wie schon 2019 ganz leicht unter dem Durchschnitt zu liegen kam. Von den Erwerbstätigen aus Ländern ausserhalb Europas arbeitete rund ein Viertel mindestens gelegentlich im Homeoffice, wobei es sich hierbei um eine beruflich sehr heterogene Gruppe handelt. Am wenigsten verbreitet war Teleheimarbeit bei Angehörigen aus EU-Staaten Südeuropas (21 Prozent) sowie aus europäischen Nicht-EU Staaten (15 Prozent). Immerhin fiel die relative Zunahme in beiden Gruppen am stärksten aus. Das Potenzial für Homeoffice dürfte aber auf Grund der Branchenstruktur in beiden Gruppen kleiner sein als bei den anderen.

Abb. 1.7: Anteil der Erwerbstätigen mit Homeoffice nach Nationalitätengruppen, 2019 und 2020

Anteil der Erwerbstätigen die mindestens einmal in den vergangenen vier Wochen Teleheimarbeit verrichteten



Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), BFS (eigene Berechnungen)

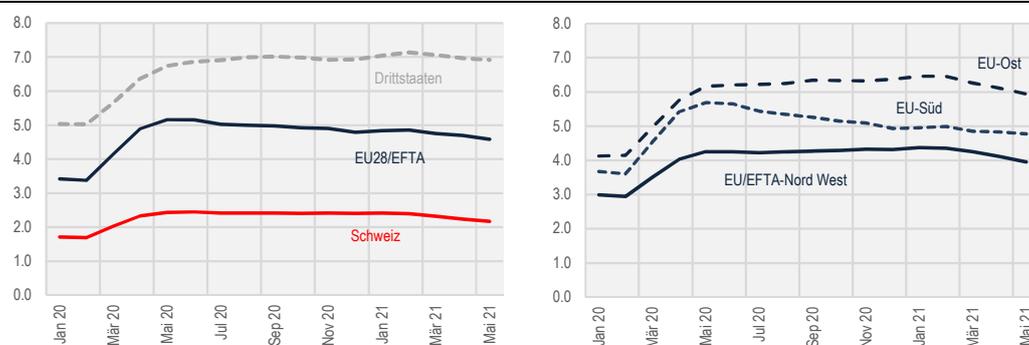
1.5 Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Nationalität und Aufenthaltskategorie

Anhand der Arbeitslosenzahlen des SECO lässt sich die Arbeitsmarktentwicklung während der Covid-Krise detailliert nach Nationalitätengruppen und Ausländerkategorien nachzeichnen. Wie in Abbildung 1.8 zu erkennen ist, hatten gleich zu Beginn der Krise alle Nationalitätengruppen einen steilen Anstieg der Arbeitslosenquote zu verzeichnen. Mit Abstand am geringsten war der Anstieg der

saisonbereinigten Arbeitslosenquote bei Schweizer/innen. Nach einem Anstieg um knapp 0.8 Prozentpunkte zwischen Februar und Mai 2020 verharrte die Arbeitslosenquote bei 2.4 Prozent, bevor sie ab März 2021 wieder zu sinken begann. Am stärksten fiel dagegen der Anstieg bei Drittstaatsangehörigen mit +2.0 Prozentpunkten zwischen Februar und August 2020 aus. Nach einem leichten Rückgang im Herbst 2020 erhöhte sie sich im Zuge der zweiten Covid-Welle nochmals etwas und erreichte im Februar 2021 mit 7.1 Prozent ihren Höhepunkt. Noch rascher, aber insgesamt leicht weniger stark erhöhte sich die Arbeitslosenquote von EU/EFTA-Staatsangehörigen. In den ersten drei Monaten stieg diese um +1.8 Prozentpunkte auf einen Höchststand von 5.2 Prozent. Bis im Dezember 2020 sank sie dann sukzessive um insgesamt 0.4 Prozentpunkte, bevor sie in der zweiten Covid-Welle nochmals vorübergehend leicht anstieg.

Abb. 1.8: Saisonbereinigte Arbeitslosenquote nach Nationalitätengruppen, in Prozent

Registrierte Arbeitslose gemäss SECO, Basis 15-64-jährige Erwerbspersonen gemäss SAKE 2020



Anmerkung: Im Unterschied zur offiziellen Arbeitsmarktstatistik wird hier als Basis für die Arbeitslosenquote auf Zahlen zu den Erwerbspersonen gemäss SAKE 2020 abgestellt. Damit wird dem Wachstum der ausländischen Bevölkerung besser Rechnung getragen. Besonders relevant ist dies für EU-Staatsangehörige aus Osteuropa, eine kleine Bevölkerungsgruppe die noch ein starkes relatives Wachstum aufweist.

Quelle: SECO, BFS/SAKE

Wie ein Blick auf verschiedene Herkunftsregionen innerhalb der EU/EFTA in der Abbildung rechts zeigt, hatten vor allem Staatsangehörige aus Süd- und Osteuropa stark überdurchschnittliche Anstiege der Arbeitslosenquote zu verzeichnen. Der in der zweiten Jahreshälfte 2020 verzeichnete Rückgang ging dann auf Staatsangehörige aus Südeuropa zurück, denn bei Personen aus Nord-, West- und Osteuropa blieb die Arbeitslosenquote konstant hoch. Der vorübergehende leichte Anstieg in der zweiten Covid-Welle war wiederum in allen drei Gruppen erkennbar, er belief sich aber selbst bei Personen aus Osteuropa auf maximal +0.1 Prozentpunkte.

Kombiniert man die Informationen über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit aus Abbildung 1.2, mit jenen zur Branchenverteilung nach Herkunftsregionen in Tabelle 1.2, lässt sich der unterschiedliche Verlauf der Arbeitslosenquote in Abbildung 1.8 sehr gut nachvollziehen. So korrespondiert der insgesamt stärkere Anstieg der Arbeitslosenquoten bei allen Ausländergruppen mit einem erhöhten Anteil an Erwerbspersonen in der Beherbergung und der Restauration. Der anfänglich sehr starke Anstieg der Arbeitslosenquote und die anschliessende Erholung bei EU-Staatsangehörigen

aus Südeuropa dürfte dagegen mit ihrem hohen Anteil im Baugewerbe in Zusammenhang stehen, wo die Arbeitslosigkeit genau diesen zeitlichen Verlauf nahm. Wie aus der letztjährigen Ausgabe des vorliegenden Berichts zudem hervorgeht, sind EU/EFTA-Zuwanderer/innen deutlich häufiger in zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen tätig, was die höhere Reagibilität dieser Bevölkerungsgruppe auf kurzfristige Arbeitsmarktveränderungen ebenfalls miterklärt.

Wie eine Auswertung der Arbeitslosenzahlen nach Aufenthaltsstatus zeigt, ging ein Teil des Anstiegs in der ersten Welle der Pandemie auf Erwerbstätige mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung zurück. Dabei dürfte es sich u.a. um Personen gehandelt haben, die auf Grund der Covid-Krise und den damit verbundenen Reisebeschränkungen nicht in ihr Heimatland zurückkehren konnten. In der zweiten Welle der Pandemie war dann bei Kurzaufenthalter/innen dann keine besondere Entwicklung mehr festzustellen.

Ab März 2021 setzte bei allen Nationalitätengruppen ein Rückgang der Arbeitslosigkeit ein. Da die Öffnung im Gastgewerbe im betrachteten Zeitraum erst teilweise umgesetzt wurde und auch weil viele Betriebe noch zahlreiche Arbeitnehmende in Kurzarbeit halten, fiel der Rückgang der Arbeitslosigkeit bis Ende Mai noch relativ verhalten aus. Entsprechend den Erfahrungen im Sommer 2020 ist mit der Lockerung der Einschränkungen mit einer Fortsetzung des Rückgangs zu rechnen, wobei der Abbau der Kurzarbeit das Tempo beim Rückgang der Arbeitslosigkeit tendenziell etwas bremsen dürfte. Falls erneute breitflächige Schliessungen vermieden werden können sollte sich der Rückgang im weiteren Jahresverlauf jedoch fortsetzen. Vor allem bei einer Normalisierung der Arbeitsmarktsituation im Gastgewerbe dürften sich die Differenzen in den Arbeitslosenquoten zwischen Schweizer/innen und Ausländer/innen dann auch wieder verringern.

1.6 Fazit

EU/EFTA- wie auch Drittstaatsangehörige sind in Branchen die von der Covid-Krise besonders stark negativ betroffen waren insgesamt überdurchschnittlich vertreten. Vor allem ihre starke Vertretung im Gastgewerbe hat die Arbeitsmarktergebnisse verschiedener Ausländergruppen seit Ausbruch der Covid-Krise geprägt. So fiel der Rückgang des Arbeitsvolumens – welches die negativen Effekte auf die Erwerbstätigkeit und die Arbeitszeit (unter anderem über Kurzarbeit) zusammenfasst – bei EU/EFTA-Staatsangehörigen (inkl. Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen) mit -4.5 Prozent um gut ein Drittel stärker aus als bei Schweizer/innen mit -3.4 Prozent. Der Zuwanderung kam eine gewisse Pufferfunktion zu, wobei sich diese vor allem in einem deutlichen Rückgang des Arbeitsvolumens von Kurzaufenthalter/innen manifestierte. Auch die Branchenstruktur der Zuwanderung veränderte sich während der Krise; so nahm insbesondere die Zuwanderung von Arbeitskräften ins Gastgewerbe überdurchschnittlich stark ab.

Die stärkere Betroffenheit der ausländischen Bevölkerung von der Covid-Krise zeigte sich auch in einem überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosenquote. Dieser war neben Drittstaatsangehörigen vor allem bei EU-Staatsangehörigen aus Süd- und Osteuropa stark ausgeprägt. EU/EFTA-Staatsangehörige aus Nord- und Westeuropa waren im Vergleich dazu häufiger in höher qualifizierten Tätigkeiten tätig, welche bspw. eher durch Verlagerung ins Homeoffice fortgesetzt werden konnten. Entsprechend geringer fiel in dieser Gruppe der Anstieg der Arbeitslosenquote aus. Klar unterdurchschnittlich war der Anstieg der Arbeitslosenquote bei Schweizerinnen und Schweizern. Zu erklären ist dies einerseits mit einer schwächeren Vertretung im Gastgewerbe und andererseits mit hohen Erwerbsanteilen in Branchen die gegenüber der Krise robust waren wie bspw. im Bereich Erziehung und Unterricht, in der öffentlichen Verwaltung oder im Gesundheits- und Sozialwesen. Seit März 2021 ist die Arbeitslosigkeit in allen Nationalitätengruppen rückläufig. Diese positive Tendenz dürfte sich mit den weiteren Lockerungen der Einschränkungen fortsetzen. Bei einer Normalisierung der Arbeitsmarktlage im Gastgewerbe sollten sich die Differenzen bei der Arbeitslosigkeit zwischen Schweizer/innen und Ausländer/innen dann sukzessive verringern.

2 Ausländische Arbeitskräfte im Gesundheitswesen

2.1 Einleitung

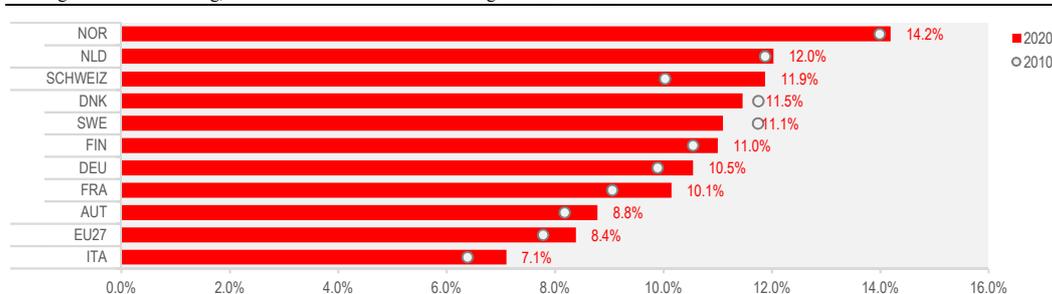
Im Zusammenhang mit der Covid19-Krise ist in verschiedenen Ländern, insbesondere auch wegen teilweise erlassenen Einreisebeschränkungen, die Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte in zur Bewältigung der Pandemie essentiellen Wirtschaftsbereichen in den Fokus gerückt. In der Schweiz erlangte in diesem Kontext unter anderem die Frage der Abhängigkeit von ausländischem Gesundheitspersonal, und dabei auch von Grenzgänger/innen, besondere Aufmerksamkeit. Wir wollen deshalb in diesem Kapitel der Frage nachgehen, welche Bedeutung ausländische Arbeitskräfte für das Gesundheitswesen haben und welche Rolle sie für die Beschäftigungsentwicklung in dieser Branche in den vergangenen Jahren gespielt haben.

2.2 Beschäftigungsentwicklung im Gesundheitswesen

Die Beschäftigung im Bereich Gesundheitswesen und Heime ist im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung in den letzten zehn Jahren in zahlreichen EU/EFTA Staaten überdurchschnittlich stark gewachsen: In der EU war das durchschnittliche jährliche Beschäftigungswachstum hier rund doppelt so gross wie das Beschäftigungswachstum insgesamt, in der Schweiz gut zweieinhalb Mal so gross.

Abb. 2.1: Anteile der Erwerbstätigen in Gesundheitswesen und Heimen, 2010 und 2020

Ständige Wohnbevölkerung, Branchen der NOGA/NACE-Kategorien 86 und 87



Anmerkung: Für Deutschland und die EU27 (entspricht EU/EFTA ohne UK) wurden Werte von 2019 statt 2020 ausgewiesen. Grund dafür ist, dass für Deutschland 2020 ein vorläufiger Zeitreihenbruch vorliegt.

Quellen: Eurostat (European Labour Force Surveys), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Der Anteil Erwerbstätiger in der Schweiz im Bereich Gesundheitswesen und Heime hat damit in den letzten 10 Jahren zu den hohen Beschäftigungsanteilen der nordischen EU/EFTA Staaten aufgeschlossen. Eine Erklärung für die in der EU/EFTA meist überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung im Gesundheitswesen dürfte die demografische Alterung und die damit einhergehende grössere Nachfrage nach Gesundheits- und Pflegedienstleistungen sein. Weil es sich um personenbezogene Dienstleistungen handelt, besteht eine Besonderheit dieser Branche zudem darin, dass sie – im Unterschied etwa zu leichter handelbaren Waren oder Dienstleistungen – zum grössten Teil

im gleichen Land hergestellt werden in dem die Leistung auch konsumiert wird; aus diesem Grund findet auch kaum eine internationale Spezialisierung statt.

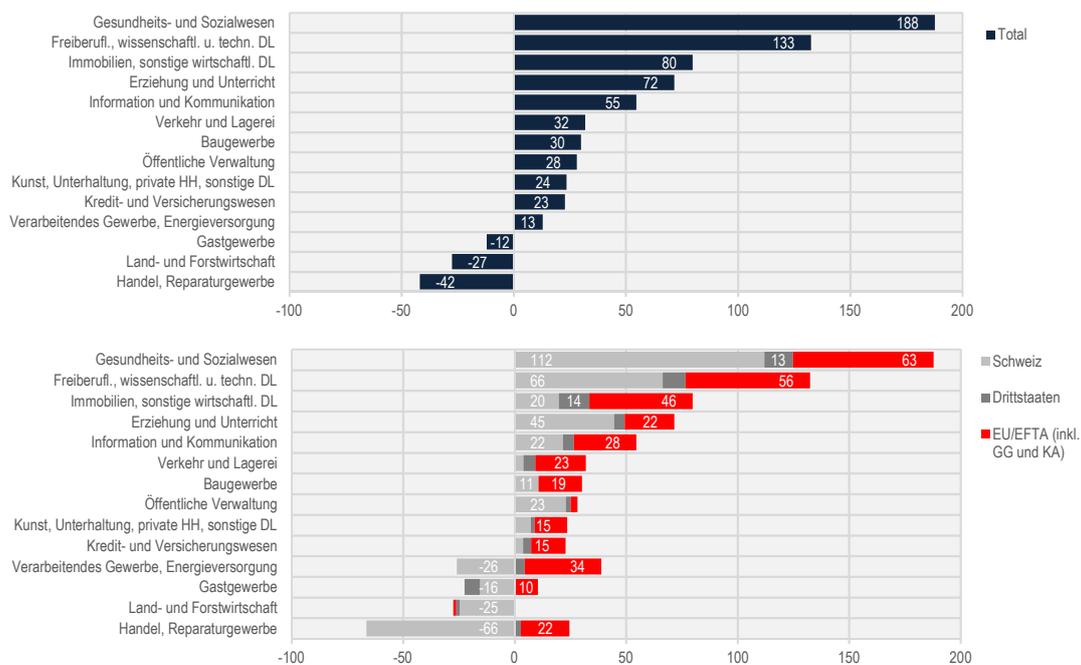
2.3 Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte im Gesundheitswesen

2.3.1 Beitrag zum Beschäftigungswachstum nach Nationalitätengruppe

Abbildung 2.2 zeigt, wie sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit insgesamt in der Schweiz zwischen 2010 und 2020 auf die verschiedenen Wirtschaftsabschnitte verteilte und welche Rolle dabei ausländische Arbeitskräfte aus dem EU/EFTA-Raum relativ zur übrigen Bevölkerung (Schweizer/innen und Drittstaatsangehörige) spielten. Auch in dieser Darstellung wird das überdurchschnittlich starke Wachstum des Gesundheitswesens im Branchenvergleich deutlich.

Abb. 2.2: Beschäftigungswachstum nach Branche und Nationalität, 2010-2020

Branchen gemäss NOGA, inkl. Grenzgänger und Kurzaufenthalter, absolute Veränderung in 1'000 Personen



Anmerkung: Kurzaufenthalter/innen (KA) und Grenzgänger/innen (GG) sind der Kategorie EU/EFTA zugerechnet.

Quellen: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), Grenzgängerstatistik (GGS), Kurzaufenthalter/innen gemäss ZEMIS

Die Branche erfuhr im betrachteten Zeitraum unter Berücksichtigung von Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen eine Zunahme der Erwerbstätigenzahl um 188'000 Personen. Zu diesem Zuwachs trugen insbesondere Schweizer/innen ganz wesentlich bei: im Jahr 2020 sind rund 112'000 Schweizer/innen mehr in dieser Branche beschäftigt als zehn Jahre zuvor. Die Branche hat damit den weitaus grössten Anteil der im betrachteten Zeitraum zusätzlich am Arbeitsmarkt tätig gewordenen Schweizer/innen angezogen. Dabei war das Gesundheitswesen nicht nur für Schweizer/innen

die Branche mit dem kräftigsten Beschäftigungszuwachs, sondern auch für EU/EFTA-Staatsangehörige. Sie konnten im selben Zeitraum ihre Beschäftigung im Gesundheitswesen um rund 63'000 Personen ausbauen und leisteten damit ebenfalls einen erheblichen Beitrag zur Deckung der starken Nachfrage nach Arbeitskräften in dieser Branche. In deutlich geringerem Umfang trugen hierzu auch Staatsangehörige aus Drittstaaten bei (+13'000 Beschäftigte).

Diese Ergebnisse zeugen insgesamt von einer hohen Komplementarität der Freizügigkeitszuwanderung mit dem einheimischen Arbeitskräftepotenzial im Gesundheitswesen und einer engen Übereinstimmung der Zuwanderung mit der Arbeitskräftenachfrage. Diese Feststellung hält auch Bestand, wenn man den Blickwinkel vom Gesundheitswesen auf die Gesamtwirtschaft ausweitet. So zeigt Abb. 2.2. auch, dass die Beschäftigung neben dem Gesundheitswesen vor allem auch im Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen für Schweizer/innen wie auch für Zugewanderte gleichgerichtet stark gewachsen ist, ebenso im Unterrichtswesen sowie in der Information und Kommunikationsbranche. Gleichzeitig vermochten EU-Zugewanderte in Branchen mit negativer Beschäftigungsentwicklung – neben der Landwirtschaft betraf dies das Gastgewerbe sowie den Handel, wobei in den beiden letzteren Branchen die Covid19-Krise den Beschäftigungsabbau im letzten Jahr akzentuiert hat – keine oder nur geringe Beschäftigungszuwächse zu verzeichnen.

2.3.2 Anteil ausländischer Arbeitskräfte im Gesundheitswesen

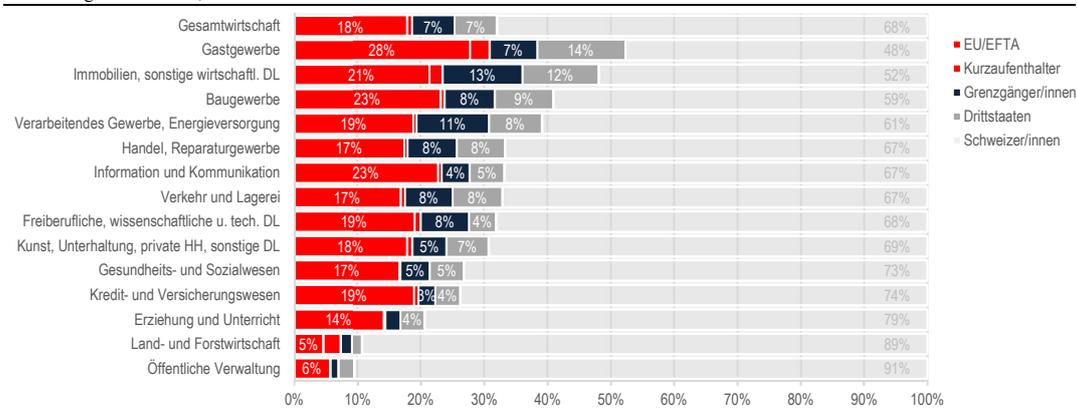
Als Folge des über die letzten zehn Jahre ausgesprochen starken Beschäftigungsausbaus von EU-Staatsangehörigen im Gesundheitswesen stieg ihr Anteil an den Erwerbstätigen im Gesundheitswesen zwischen 2010 und 2020 um 4.1 Prozentpunkte an. Allerdings bleibt deren anteilmässige Bedeutung an der Gesamtbeschäftigtenzahl der Branche im Jahr 2020 damit weiterhin unterdurchschnittlich. Wie Abbildung 2.3 zeigt, machen Staatsangehörige der EU/EFTA-Staaten unter Berücksichtigung von Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen²⁷ 22 Prozent der rund 540'000 Beschäftigten im Gesundheitswesen aus, während ihr Anteil gesamtwirtschaftlich über alle Branchen hinweg betrachtet im selben Jahr bei 25 Prozent liegt. Einzig das Unterrichtswesen, die öffentliche Verwaltung sowie die Landwirtschaft weisen noch geringere Anteile von EU/EFTA-Staatsangehörigen an der Beschäftigung auf. Dieser Umstand spiegelt den oben gezeigten gleichzeitigen starken Beschäftigungsausbau der Schweizer/innen im Gesundheitswesen.

²⁷ Kurzaufenthalter/innen fallen im Gesundheitswesen kaum ins Gewicht, wurden hier aber der Vollständigkeit halber für den Branchenquervergleich miteinbezogen. Kurzaufenthalter/innen sind vor allem für die Landwirtschaft, das Gastgewerbe sowie im Bereich Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen, zu denen auch der Personalverleih gehört, von Bedeutung.

Abbildung 2.3 illustriert auch die Bedeutung der Grenzgängerbeschäftigten für die einzelnen Wirtschaftsabschnitte. Gesamtwirtschaftlich betrachtet machen Grenzgänger/innen im Jahr 2020 knapp 7% der Beschäftigten in der Schweiz aus. Im Gesundheitswesen liegt ihr Anteil gesamtschweizerisch bei 5% (was 34'300 Personen entspricht) und ist damit ebenfalls unterdurchschnittlich. Natürlich muss dabei berücksichtigt werden, dass sich die Grenzgängerbeschäftigung naturgemäss stark auf die Regionen in Grenznähe konzentriert und Grenzgänger/innen im Gesundheitswesen lokal eine viel bedeutendere Rolle zukommt, als der Anteil an der gesamtschweizerischen Beschäftigung der Branche suggeriert. In Abbildung 2.4 werden die Grenzgängeranteile im Gesundheitswesen deshalb zusätzlich nach Grossregionen differenziert dargestellt.

Abb. 2.3: Anteil ausländische Arbeitskräfte nach Branche, im Jahr 2020

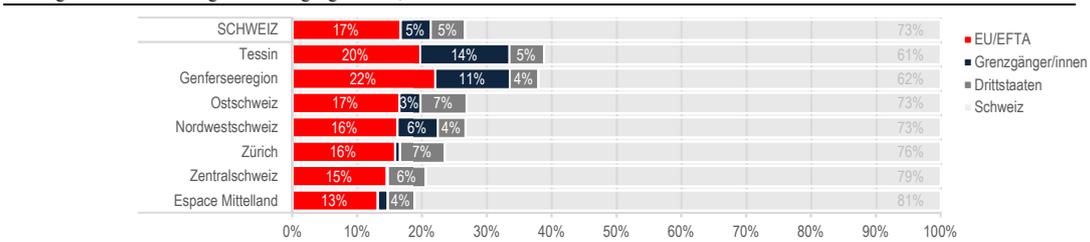
Branchen gemäss NOGA, in %



Quellen: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), Grenzgängerstatistik (GGS), Kurzaufenthalter/innen gemäss ZEMIS

Abb. 2.4: Anteil ausländische Arbeitskräfte im Gesundheitswesen nach Grossregion, im Jahr 2020

Ständige Wohnbevölkerung und Grenzgänger/innen, in %



Quellen: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), Grenzgängerstatistik (GGS)

Diese Ergebnisse machen deutlich, dass Grenzgänger/innen vor allem im Kanton Tessin und in der Genferseeregion mit Beschäftigungsanteilen von 14 Prozent resp. 11 Prozent einen gewichtigen Beitrag zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs im Gesundheitswesen leisten. In beiden Regionen ist auch der Anteil der EU-Staatsangehörigen deutlich überdurchschnittlich, so dass die Einrichtungen des Gesundheitswesens in diesen Regionen der Schweiz insgesamt in besonderem Ausmass von ausländischen Arbeitskräften mitgetragen werden.

2.4 Ausländische Arbeitskräfte in Gesundheitsberufen

2.4.1 Differenzierte Betrachtung der Berufe des Gesundheitswesens

Die gesamtschweizerisch betrachtet unterdurchschnittlichen Beschäftigungsanteile von EU-Zugewanderten im Gesundheitswesen insgesamt dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass ausländischen Fachkräften gerade im Bereich sehr hoch qualifizierter und spezialisierter Tätigkeiten, die aufgrund von Knappheit weltweit stark nachgefragt werden, grosse Bedeutung zur Versorgungssicherheit im Gesundheitswesen zukommt. Dies wird ersichtlich, wenn wir den Blickwinkel von der Branchensichtweise auf die Ebene der Berufsbilder ausweiten.

Abbildung 2.5 zeigt die Anteile von EU/EFTA sowie von Drittstaatenangehörigen an den Beschäftigten in den Gesundheitsberufen gemäss neuer Schweizer Berufsnomenklatur CH-ISCO-19, wobei die Berufe dem zu ihrer Ausübung jeweils erforderlichen Ausbildungsniveau entsprechend drei groben Kategorien zugeordnet sind²⁸. Gezählt werden so im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 insgesamt knapp 400'000 Erwerbstätige, die ständig in der Schweiz wohnhaft sind und hier einen Gesundheitsberuf ausüben²⁹. Rund 73'000 EU/EFTA-Staatsangehörige der ständigen Wohnbevölkerung waren 2018/2019 in der Schweiz in einem Gesundheitsberuf tätig. Ihr Anteil am Total der Erwerbstätigen in Gesundheitsberufen lag somit bei 18%, gegenüber einem Anteil bei allen Erwerbstätigen von leicht höheren 19 Prozent³⁰.

Im Quervergleich der Gesundheitsberufe fällt dabei auf, dass die Anteile der EU/EFTA-Staatsangehörigen vor allem in hochqualifizierten und spezialisierten Tätigkeiten hoch ausfallen. So machen sie gut einen Drittel der in der Schweiz tätigen Fachärzte aus, bei den übrigen Ärzten beträgt der Anteil ebenfalls hohe 31 Prozent. Ferner sind rund ein Viertel der Pflegefachkräfte der Tertiärstufe mit Spezialisierung (zu denen unter anderem etwa die in der Pandemiebekämpfung besonders geforderten Pflegefachkräfte der Notfallmedizin gehören), Physiotherapeuten, Zahnärzte und Apotheker in der Schweiz EU/EFTA-Staatsangehörige. Leicht überdurchschnittlich sind EU/EFTA-Staats-

²⁸ Berücksichtigt wurden die Berufe der Positionen 22 (Spezialisten in Gesundheitsberufen), 32 (Assistenzberufe im Gesundheitswesen) und 53 (Betreuungsberufe) der Schweizer Berufsnomenklatur CH-ISCO-19, ohne veterinärmedizinische Berufe und ohne Betreuungsberufe ausserhalb des Gesundheitswesens. Der Anhang enthält eine Übersichtstabelle über die einzelnen berücksichtigten Berufe und deren Kategorisierung für die präsentierten Auswertungen.

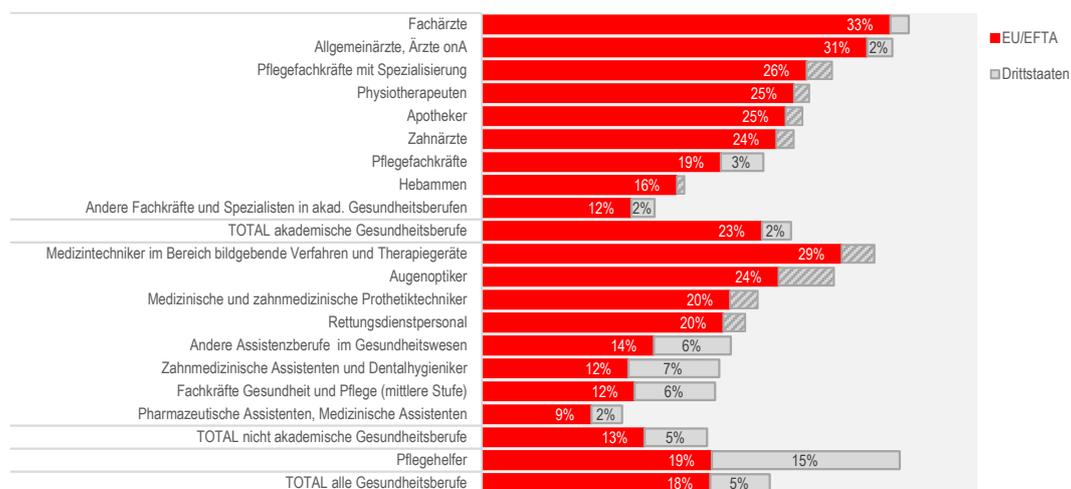
²⁹ Die Auswertung beruht auf Daten der Strukturerhebung der Jahre 2018 und 2019; die Daten beider Jahre wurden gepoolt, um präzisere Schätzungen zu erhalten. Die ausgewiesenen Werte entsprechen dem Durchschnitt über beide Jahre.

³⁰ Die Ergebnisse beziehen sich im Unterschied zur Darstellung aus Branchensicht weiter oben nur auf die ständige Wohnbevölkerung. Grenzgänger/innen konnten in dieser Darstellung nicht mitberücksichtigt werden, da keine zuverlässigen Daten zu den von Grenzgänger/innen ausgeübten Berufen auf dieser Differenzierungsebene vorliegen. Auswertungen der Lohnstrukturerhebung 2018 zeigen, dass Grenzgänger/innen in Gesundheitsberufen (ISCO-Codes 22, 32 und 53) zu 56% über eine tertiäre Ausbildung verfügen, 41% haben einen Abschluss vergleichbar mit dem Niveau Sekundarstufe II und nur 3% keine nachobligatorische Schulbildung. Die EU-Ausländeranteile werden deshalb durch die Nichtberücksichtigung der Grenzgänger/innen vor allem im Bereich der akademischen Gesundheitsberufe etwas unterschätzt.

angehörige innerhalb der Gesundheitsberufe auch in der grössten der hier dargestellten Berufsgruppe der Pflegefachkräfte (ohne Spezialisierung) der Tertiärstufe vertreten: von der insgesamt rund 74'000 Personen umfassenden Berufsgruppe sind gut 14'000 Personen oder 19 Prozent EU/EFTA-Staatsangehörige. Die Geburtshilfe sowie die übrigen akademischen Gesundheitsberufe sind demgegenüber insgesamt stärker von den Ansässigen geprägt. Mit 16 Prozent respektive 12 Prozent sind EU/EFTA-Staatsangehörige hier unterdurchschnittlich vertreten.

Abb. 2.5: Anteile ausländischer Arbeitskräfte in Gesundheitsberufen

Neue Schweizer Berufsnomenklatur CH-ISCO-19, Erwerbstätige der ständigen Wohnbevölkerung im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019



Anmerkung: Die schraffiert dargestellten Balken bei Drittstaatenangehörigen beruhen auf weniger als 30 Beobachtungen und sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren. Grenzgänger/innen sind in dieser Darstellung nicht berücksichtigt.

Anteil Ausländer/innen an den Erwerbstätigen in der Gesamtwirtschaft: EU-Staatsangehörige 19%, Drittstaaten 7%.

Quelle: Strukturerhebung (SE)

Ähnlich steht es bezüglich der Gesundheitsberufe der mittleren Stufe, welche in der Schweiz meistens über entsprechende Berufslehren erreicht werden. Insgesamt liegt der Anteil an EU/EFTA-Staatsangehörigen hier bei unterdurchschnittlichen 13 Prozent. Mit Anteilen von 9 Prozent bis 14 Prozent sind EU/EFTA-Staatsangehörige bei den Fachkräften Gesundheit und Pflege, den zahnmedizinischen Assistent/innen, den pharmazeutischen Assistent/innen sowie den medizinischen Assistent/innen deutlich untervertreten. Bei Prothetiktechniker/innen und beim Rettungsdienstpersonal sind sie dagegen mit 20% leicht überdurchschnittlich vertreten. Bei den Medizintechniker/innen im Bereich bildgebender Verfahren und Therapiegeräten sowie bei Augenoptiker/innen deuten die erhöhten Anteile von 29 Prozent respektive 24 Prozent darauf hin, dass auch auf dieser Stufe gewisse Spezialist/innen offenbar im Inland nicht in genügender Anzahl rekrutiert werden können und deshalb vermehrt aus dem Ausland eingestellt werden.

Am unteren Ende des Qualifikationsspektrums schliesslich, im Berufsfeld der Pflegehelfer/innen, ist der Anteil der Ausländer/innen insgesamt mit 34 Prozent ebenso hoch wie bei den Ärzten. Allerdings sind in dieser Berufsgruppe, welche insgesamt rund 43'700 Personen umfasst, vor allem auch

viele Drittstaatenangehörige vertreten. Da gemäss Ausländergesetz nur hochqualifizierte Arbeitskräfte und Spezialist/innen aus Drittstaaten für den Arbeitsmarkt zugelassen werden, handelt es sich bei diesen Personen nicht um direkt in den Arbeitsmarkt zugewanderte Arbeitskräfte. Der hohe Drittstaatenanteil in diesem Berufsfeld zeigt vielmehr, dass das Beschäftigungswachstum im Gesundheitswesen auch ansässigen Drittstaatenangehörigen mit niedrigerem Qualifikationsniveau Beschäftigungschancen bietet.

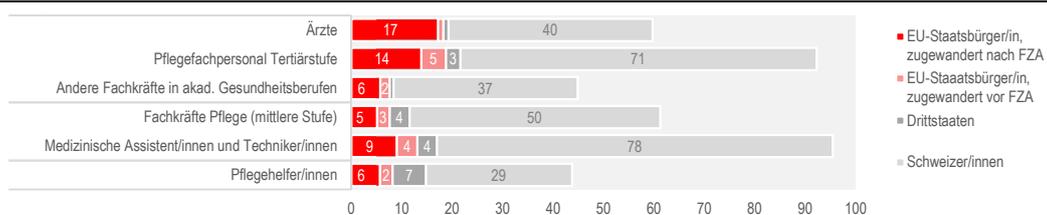
Die Ergebnisse verdeutlichen auch, dass die Drittstaatenzuwanderung im Rahmen der Kontingentsregelung nur einen sehr geringen Beitrag zur Deckung der Nachfrage nach hochqualifizierten Gesundheitsfachkräften und –spezialisten leistet: Die Drittstaatenanteile in den Berufsfeldern am oberen Ende des Qualifikationsspektrums sind allesamt sehr klein. Die Schweiz hat demnach gerade im Bereich dieser weltweit stark gefragten Arbeitskräfte ganz besonders von der Personenfreizügigkeit und der sich damit bietenden Rekrutierungsmöglichkeiten im EU-Raum profitiert.

2.4.2 Sozioökonomische Merkmale von FZA-Zugewanderten in Gesundheitsberufen

Ausgehend von obiger Betrachtung sollen in diesem Abschnitt die aus der EU zugewanderten Personen, die einen Gesundheitsberuf ausüben, näher charakterisiert werden. Besonders interessieren dabei diejenigen Personen, die im Rahmen der Personenfreizügigkeit zugewandert sind. Abb. 2.6 zeigt zunächst in Ergänzung zur obigen Illustration der anteilmässigen Bedeutung der EU-Staatsangehörigen auch deren absolute Anzahl je Berufsgruppe. Die im vorangehenden Abschnitt im Detail präsentierten Gesundheitsberufe wurden hierzu zu grösseren Kategorien zusammengefasst, wobei das Ordnungsprinzip gemäss Qualifikationsniveau beibehalten wird³¹.

Abb. 2.6: Anzahl Arbeitskräfte in Gesundheitsberufen nach Nationalität und Zuwanderungszeitpunkt, in 1000

Neue Schweizer Berufsnomenklatur CH-ISCO-19, im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019



Anmerkung: Total Personen in Gesundheitsberufen: 305'000 Schweizer/innen, 73'000 EU-Bürger/innen (56'000 im Rahmen des FZA zugewandert, 17'000 schon vor Inkrafttreten des FZA in der Schweiz ansässig), Drittstaatenangehörige 19'000. Als FZA-Zugewanderte sind Personen definiert, welche Staatsbürger/in eines EU/EFTA-Staates oder des Vereinigten Königreichs sind und nach dem Jahr 2002 in die Schweiz zugewandert sind.

Quelle: Strukturhebung (SE)

Es zeigt sich, dass auch absolut betrachtet der Beitrag der EU-Staatsbürgerinnen zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs in den Gesundheitsberufen vor allem in den Berufsgruppen am oberen Ende

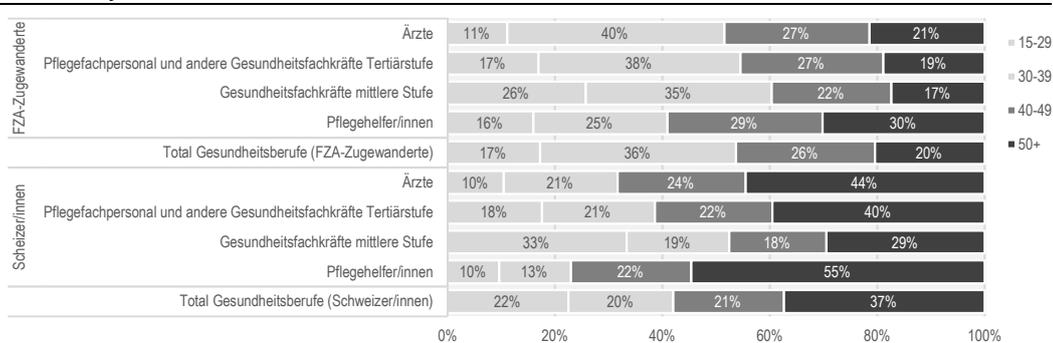
³¹ Der Anhang enthält eine Übersicht über die berücksichtigten Berufe und deren Kategorisierung.

des Qualifikationsspektrums gewichtig ist. Dies gilt ganz besonders für diejenigen EU-Bürger/innen, die im Rahmen der Personenfreizügigkeit, d.h. nach dem Jahr 2002, in die Schweiz zugewandert sind. Der Abbildung ist zu entnehmen, dass rund 37'000 akademische Gesundheitsfachkräfte (17'000 Ärztinnen und Ärzte, 14'000 Pflegefachpersonen sowie 6'000 andere Fachkräfte der Tertiärstufe), die in den Jahren 2018 und 2019 in der Schweiz tätig waren, im Rahmen der Personenfreizügigkeit zugewandert sind. Die Gesundheitsberufe der mittleren Stufe erfuhren durch die Personenfreizügigkeit einen Zuwachs um 14'000 Personen (5'000 Pflegekräfte und 9'000 Personen in medizin-technischen bzw. medizinischen Assistenzberufen); bei den Pflegehelfer/innen sind 6'000 Personen FZA-Zugewanderte.

Frauenanteil und Altersstruktur

Ähnlich wie bei den Einheimischen handelt es sich bei den zugewanderten Arbeitskräften in Gesundheitsberufen in überwiegender Mehrheit um Frauen. Unter den FZA-Zugewanderten, die einen Gesundheitsberuf ausüben, beträgt der Frauenanteil im Durchschnitt 68 Prozent (bei Schweizer/innen 83 Prozent), wobei dieser Anteil am unteren Ende des Qualifikationsspektrums bei den Pflegehelfer/innen mit 89 Prozent (Schweizer/innen 92 Prozent) deutlich höher ist als bei den Ärzt/innen mit 53 Prozent (Schweizer/innen 50 Prozent).

Abb. 2.7: Altersstruktur der FZA-Zugewanderten in Gesundheitsberufen im Vergleich zu Schweizer/innen
Relative Anteile je Altersklasse in %, im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019



Anmerkung: Als FZA-Zugewanderte sind Personen definiert, welche Staatsbürger/in eines EU/EFTA-Staates oder des Vereinigten Königreichs sind und nach dem Jahr 2002 in die Schweiz zugewandert sind.

Quelle: Strukturerhebung (SE)

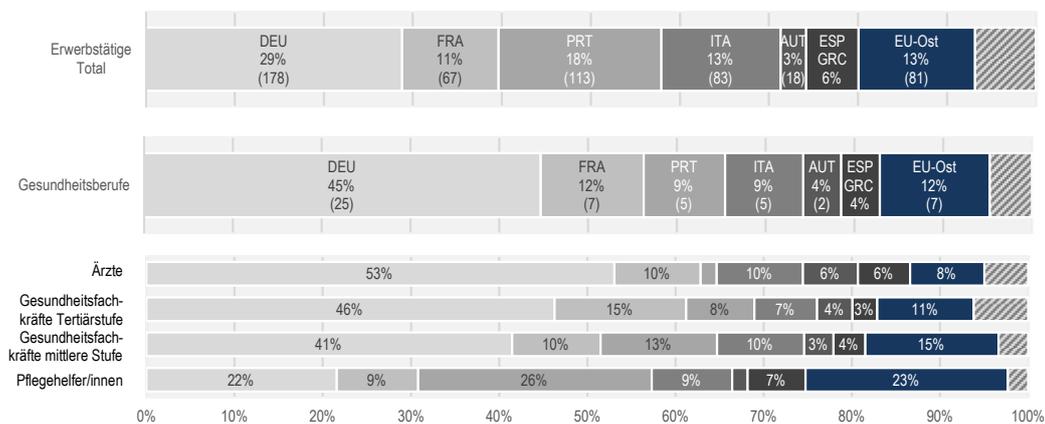
FZA-Zugewanderte sind zudem deutlich jünger als ansässige Arbeitskräfte in den Gesundheitsberufen, und zwar in allen betrachteten Berufskategorien (vgl. Abb. 2.7). Besonders augenfällig ist in dieser Betrachtung der hohe Anteil der Berufskräfte ab 50 Jahren unter den Schweizer/innen insbesondere bei den Pflegehelfer/innen, aber auch unter den Ärzt/innen sowie den Pflege- und Gesundheitsfachkräften der Tertiärstufe. Erreichen diese Personen das Rentenalter, wird der Ersatzbedarf in diesen Berufsgruppen entsprechend hoch sein. Die Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte wird gerade in diesen Berufsgruppen deshalb voraussichtlich hoch bleiben oder weiter zunehmen.

Herkunftsland

Abbildung 2.8 zeigt auf, aus welchen EU-Ländern die zugewanderten Gesundheitsfachkräfte stammen. Dabei zeigt sich, dass das Schweizer Gesundheitswesen - stärker noch als die Wirtschaft insgesamt - grossmehrheitlich in den Nachbarländern rekrutiert, dabei vorwiegend in Deutschland. Ganze 45 Prozent der Freizügigkeitszuwanderer (25'000 Personen), die einen Gesundheitsberuf in der Schweiz ausüben, sind deutsche Staatsangehörige. Weitere 12 Prozent (7'000 Personen) der FZA-Zuwanderer in Gesundheitsberufen stammen aus Frankreich, 9 Prozent (5'000 Personen) aus Italien und 4 Prozent (2'000 Personen) aus Österreich, so dass die Nachbarländer zusammen knapp 70 Prozent ausmachen. Daneben stammen 9 Prozent des Gesundheitspersonals aus Portugal (5'000 Personen) und 12 Prozent aus den osteuropäischen EU-Mitgliedsländern (7'000 Personen).

Abb. 2.8: FZA-Zugewanderte in Gesundheitsberufen, nach Herkunftsland

Relative Anteile je Herkunftsland in %, absolute Anzahl Personen in 1'000 (in Klammern), im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019



Anmerkung: Als FZA-Zugewanderte sind Personen definiert, welche Staatsbürger/in eines EU/EFTA-Staates oder des Vereinigten Königreichs sind und nach dem Jahr 2002 in die Schweiz zugewandert sind. Total FZA-Zugewanderte in Gesundheitsberufen: 56'000 Personen. Schraffierte Balken: übrige Länder der EU/EFTA.

Quelle: Strukturerhebung (SE)

Den einzelnen Herkunftsländern kommt dabei je nach Berufskategorie eine unterschiedliche Bedeutung zu. So beträgt der Anteil deutscher Staatsangehöriger unter den im Rahmen des FZA zugewanderten Ärzt/innen sogar 53 Prozent. Pflegefachpersonen auf Tertiärstufe sowie die übrigen akademischen Gesundheitsfachkräfte werden neben Deutschland (46 Prozent) offenbar besonders häufig auch in Frankreich (15 Prozent) rekrutiert. Die Personen in Gesundheitsberufen der mittleren Stufe, bei welchen es sich vor allem um Medizintechniker/innen handelt, stammen neben Deutschland (41 Prozent) häufig auch aus Osteuropa (15 Prozent) und Portugal (13 Prozent). Noch höher ist der Anteil der Portugiesinnen und Osteuropäerinnen allerdings unter den Pflegehelfer/innen, wo sie 26 Prozent resp. 23 Prozent der FZA-Zuwanderung ausmachen.

2.5 Fazit

Das Gesundheitswesen wies in den meisten Ländern Europas über die letzten zehn Jahre ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum auf. Für die Schweiz traf dies in besonderem Masse zu. Die Zuwanderung im Rahmen des FZA spielte eine wichtige Rolle zur Deckung des damit verbundenen Fachkräftebedarfs, vor allem im Bereich der hochqualifizierten Gesundheitsfachkräfte. Ein Drittel der in der Schweiz tätigen Fachärzte und 31 Prozent der Allgemeinärzte sind EU-Staatsangehörige. Auch in verschiedenen spezialisierten Gesundheitsberufen und unter den Pflegefachkräften machen EU-Staatsangehörige bedeutende Anteile an der Beschäftigung aus. Vergleichsweise weniger stark vertreten sind sie dagegen in den Gesundheitsberufen der mittleren Stufe (u.a. Fachkräfte Gesundheit und Pflege, zahnmedizinische und pharmazeutischen Assistent/innen), wo der Fachkräftebedarf dank den Ausbildungsanstrengungen im Inland offenbar gut gedeckt werden konnte. Die Rekrutierung im EU-Raum erfolgt somit komplementär und bedarfsgerecht.

Eine untergeordnete Rolle für die Gewinnung von hochqualifizierten Gesundheitsfachkräften spielt die kontingentierte Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten. Zwar sind viele Drittstaatenangehörige als Pflegehelfer/innen tätig; dabei handelt es sich aber um Personen, die entweder auf dem Asylweg oder über den Familiennachzug in die Schweiz zugewandert sind. Auf dem Weg der direkten Rekrutierung im Rahmen der Kontingentsregelung konnten dagegen nur relativ wenige hochqualifizierte Fachkräfte für das Schweizer Gesundheitswesen gewonnen werden. Die Schweiz hat demnach gerade im Bereich dieser weltweit stark gefragten Arbeitskräfte ganz besonders von der Personenfreizügigkeit und der Rekrutierungsmöglichkeiten im EU-Raum profitiert.

3 Grenzregionen

3.1 Einleitung

Dieses Kapitel widmet sich der Frage nach der Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung und deren möglichen Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhnen in den Grenzregionen der Schweiz. Die Thematik wurde im Rahmen früherer Ausgaben des vorliegenden Berichts wiederholt aufgegriffen; wir knüpfen an dieser Stelle an diese Beiträge an. Der Fokus liegt dabei auf den Jahren nach 2010, einer Phase in der sich der Schweizer Franken gegenüber dem Euro stark aufgewertet und sich die reale Kaufkraft der Schweizer Löhne im Ausland deutlich erhöht hat. Das ohnehin bereits ausgeprägte Lohngefälle zwischen der Schweiz und den umliegenden Regionen hat sich dadurch weiter akzentuiert. Für Arbeitssuchende im grenznahen Ausland hat die Entwicklung zusätzliche Anreize geschaffen, eine Grenzgängerbeschäftigung in der Schweiz aufzunehmen. Entsprechend setzte sich die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung fort. Im Folgenden soll untersucht werden, wie sich die Arbeitsmärkte in den Grenzregionen in diesem Zeitraum entwickelt haben, wobei ein besonderer Fokus auf die Arbeitsmarktergebnisse für die ansässige Bevölkerung gelegt wird.

3.2 Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung

3.2.1 Entwicklung schweizweit, im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung

Im Jahr 2020 zählte das Bundesamt für Statistik schweizweit rund 341'000 Grenzgänger/-innen, was 6.7 Prozent der Gesamtbeschäftigung und 21 Prozent aller ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz entsprach. Die Zahl der Grenzgänger/-innen ist in den letzten 20 Jahren um 140 Prozent gewachsen, während die Gesamtbeschäftigung um 26 Prozent zunahm. Der Beschäftigungsanteil der Grenzgänger/-innen hat sich dadurch in 20 Jahren fast verdoppelt.³²

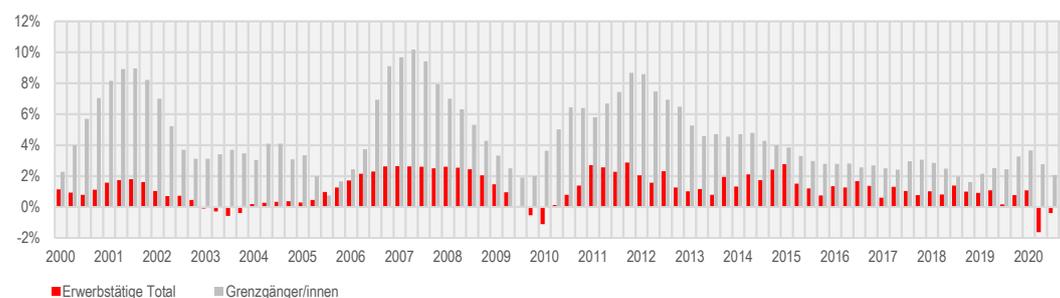
Diese Zunahme wird oft mit der Einführung der Personenfreizügigkeit in Zusammenhang gebracht. Tatsächlich brachte die Personenfreizügigkeit eine Liberalisierung der Grenzgängerbeschäftigung

³² Die Grenzgängerbeschäftigung von in der Schweiz wohnhaften und im Ausland erwerbstätigen Personen spielte im Vergleich dazu eine sehr kleine Rolle, sie nahm seit Einführung der Personenfreizügigkeit aber ebenfalls stark zu. Im Durchschnitt der Jahre 2002-2004 waren gemäss BFS rund 11'000 Personen mit Wohnsitz in der Schweiz im Ausland erwerbstätig, was 0,3% der Erwerbstätigen in der Schweiz entspricht. 2017-2019 waren es rund 29'000, was 0,6% der Erwerbstätigen entspricht. Daneben gibt es auch Schweizer/innen die im Ausland wohnhaft sind und als Grenzgänger/innen in Schweiz tätig sind. Zwischen 2017-2019 waren es rund 16'000 Personen, knapp 7'000 mehr als in den Jahren 2005-2007.

mit sich³³, allerdings unterlagen Grenzgängerbewilligung auch davor keinerlei quantitativen Beschränkungen und hohe jährliche Wachstumsraten des Grenzgängerbestandes waren bereits vor dem FZA zu beobachten. Abbildung 3.1 illustriert, dass die Veränderungen im Grenzgängerbestand vielmehr eng mit der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung zusammenhängen und in ihrem Verlauf der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung folgen. So waren Jahre starken Wachstums der Erwerbstätigkeit insgesamt auch durch einen beschleunigten Ausbau der Grenzgängerbeschäftigung gekennzeichnet und umgekehrt. Dabei blieben die Wachstumsraten der Grenzgängerbeschäftigung allerdings auch in Abschwungphasen stets positiv. Im Mittel der Jahre seit der Jahrtausendwende stieg die Zahl der Grenzgänger so jährlich um 4 Prozent. Im Hinblick auf die jüngere Vergangenheit ist allerdings eine deutliche Abschwächung dieser Dynamik festzustellen; in den vergangenen fünf Jahren stieg die Zahl der Grenzgänger noch um durchschnittlich 2.6 Prozent pro Jahr.

Abb. 3.1: Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung im Vergleich zur Erwerbstätigkeit insgesamt

Veränderung gegenüber Vorjahresquartal, in %



Quelle: Erwerbstätigenstatistik (ETS)

Bezogen auf die Datenwerte am ganz aktuellsten Rand ist dabei anzumerken, dass diese mit einiger Unsicherheit behaftet sind; die Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung für das Pandemie-Jahr 2020 wird womöglich überschätzt und ist deshalb als vorläufig zu betrachten³⁴.

³³ Mitte 2002 wurde die tägliche Rückkehrpflicht für Grenzgänger/innen abgeschafft und diese durch eine wöchentliche Rückkehrpflicht ersetzt. 2004 wurde zudem auch für Grenzgänger/innen aus dem EU15/EFTA-Raum – analog zu den Zuwanderern/innen aus diesen Staaten – die vorgängige Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen hinfällig. Schliesslich wurden am 1. Juni 2007 die sogenannten Grenzzonen abgeschafft. Bei den Grenzzonen handelte es sich um in den jeweiligen Grenzländerabkommen mit den Nachbarstaaten bezeichneten Gemeinden in Grenznähe, in welchen die Grenzgänger/innen wohnhaft sein mussten und in denen eine Anstellung von Grenzgängern/innen erlaubt war. Mit deren Aufhebung wurde die Anstellung von Grenzgängern/innen aus den EU15/EFTA-Staaten in der ganzen Schweiz und aus allen Regionen der umliegenden Länder ermöglicht.

³⁴ Die Grenzgängerstatistik des BFS beruht auf Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS); weil nicht alle Grenzgänger/innen unmittelbar nach Beenden ihrer beruflichen Tätigkeit in der Schweiz abgemeldet werden, überschätzt das ZEMIS die Anzahl aktiver Grenzgänger/innen, weshalb die Daten der Grenzgängerstatistik jeweils nachträglich über einen Abgleich mit den AHV-Daten der Ausgleichskassen korrigiert werden. Zuletzt lag die Anzahl erwerbstätiger Grenzgänger etwa 20 Prozent unter der Anzahl noch gültiger Bewilligungen. Aktuell sind AHV-Daten nur bis 2018 verfügbar, für die Quartale danach wird diese Korrektur extrapoliert.

3.2.2 Unterschiede zwischen den Grenzgebieten

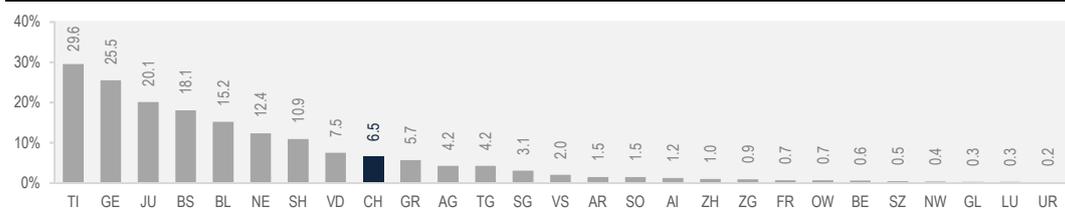
... in Bezug auf Bedeutung und Dynamik der Grenzgängerbeschäftigung

Naturgemäss sind es die Gebiete in Grenznähe, welche besonders viele Arbeitskräfte aus dem grenznahen Ausland beschäftigen. Abb. 3.2 illustriert die Beschäftigungsanteile von Grenzgänger/innen in den Kantonen. Besonders hoch sind diese mit knapp 30 Prozent im Kanton Tessin sowie mit 25.5 Prozent im Kanton Genf. Bedeutend sind Grenzgänger/innen aber auch in den Kantonen Jura und Neuenburg, wo sie 20.1 resp. 12.4 Prozent der Beschäftigung ausmachen, ebenso in den Kantonen Basel-Stadt (18.1 Prozent) und Basel-Land (15.2 Prozent). Unter den Ostschweizer Kantonen sticht vor allem der Kanton Schaffhausen mit einem ebenfalls hohen Grenzgängeranteil von 10.9 Prozent hervor.

Für die nachfolgenden Untersuchungen werden die Kantone mit hohen Grenzgängeranteilen an der Beschäftigung zu fünf Regionen zusammengefasst, die wir im weiteren Verlauf dieses Kapitels als Grenzregionen bezeichnen und die, sofern nicht anders vermerkt, jeweils die Analyseeinheiten bilden. Die Genferseeregion entspricht dabei den Kantonen Genf und Waadt, den Jurabogen bilden die Kantone Neuenburg und Jura, die Region Basel umfasst beide Basel, die Grenzregion Ostschweiz entspricht dabei den Kantonen Sankt Gallen, Schaffhausen und Thurgau und das Tessin bildet für sich die fünfte Region (vgl. Tabelle 3.1). Im Jahr 2020 waren 87 Prozent aller Grenzgänger/innen der Schweiz in den so definierten Grenzregionen beschäftigt, so dass wir das Phänomen in dieser Form trotz der groben Kategorisierung hinreichend gut erfassen dürften.

Abb. 3.2: Beschäftigungsanteile von Grenzgänger/innen nach Kanton

Jahresdurchschnittlicher Grenzgängerbestand im Jahr 2020, gemessen an der kantonalen Gesamtbeschäftigung gemäss STATENT, in %



Quelle: Grenzgängerstatistik (GGS), Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT 2018)

Tabelle 3.1: Bedeutung und Dynamik der Grenzgängerbeschäftigung in den Grenzregionen

	Grenzgänger/innen absolute Anzahl 2020	Grenzgänger/innen Anteil am Total CH 2020	jährliches Wachstum des Grenzgängerbestands Ø 2010-2020	Beschäftigungsanteile von Grenzgänger/innen 2020
Genferseeregion (GE,VD)	126'000	37%	4.8%	15.5%
Jurabogen (NE,JU)	22'100	6%	4.5%	14.6%
Region Basel (BS,BL)	57'300	17%	1.7%	16.8%
Ostschweiz (SH,SG,TG)	20'300	6%	3.2%	4.2%
Tessin (TI)	69'700	20%	3.9%	29.6%
Nicht-Grenzregionen	46'000	13%	5.7%	1.4%
Schweiz	341'400	100%	4.0%	6.5%

Quelle: Grenzgängerstatistik (GGS), Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT 2018)

In dieser Kategorisierung weisen die Genferseeregion, der Jurabogen und die Region Basel vergleichbar hohe Grenzgängeranteile von um die 15 Prozent der Beschäftigung auf, während sie im Tessin mit knapp 30 Prozent doppelt so hoch, in der Ostschweiz hingegen markant tiefer ausfallen. Das Phänomen der Grenzgängerbeschäftigung nimmt also auch in den Grenzregionen selbst unterschiedliche Ausmasse an, und auch die Dynamik präsentiert sich unterschiedlich: Der Grenzgängerbestand ist zwischen 2010 und 2020 in der Genferseeregion mit einer mittleren jährlichen Zuwachsrate von 4.8 Prozent am stärksten gewachsen. Fast ebenso kräftig war das Wachstum mit jährlichen 4.5 Prozent im Jurabogen, während es im Tessin bei jährlichen 3.9 Prozent lag. Weniger stark wuchs die Grenzgängerbeschäftigung im selben Zeitraum in der Ostschweiz (+3.2 Prozent pro Jahr) sowie in der Region Basel (+1.7 Prozent pro Jahr).

... in Bezug auf die strukturelle Zusammensetzung der Grenzgängerbeschäftigten

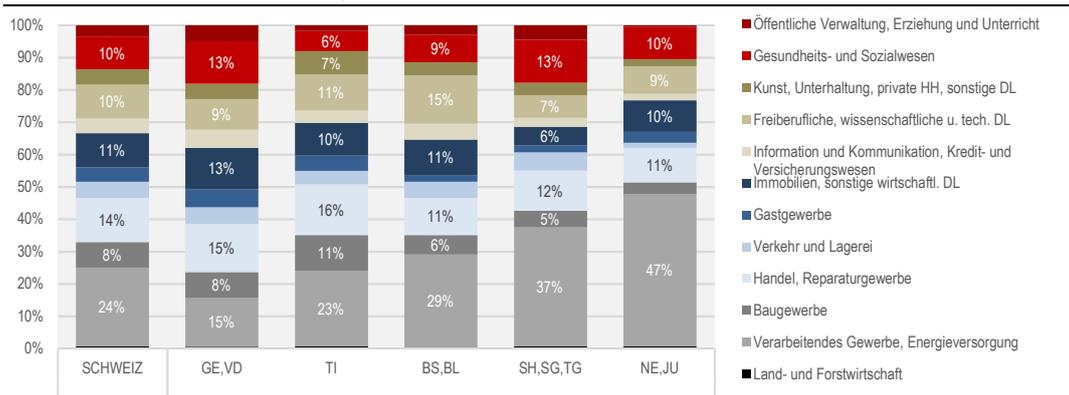
Die Grenzregionen der Schweiz unterschieden sich in ihrer Wirtschaftsstruktur, was sich auch in der jeweiligen Zusammensetzung ihrer Grenzgängerpopulationen spiegelt. Abb. 3.3 illustriert, wie sich die Grenzgänger/innen in den einzelnen Grenzregionen über die Wirtschaftsabschnitte verteilen. So sind im Jurabogen fast die Hälfte aller Grenzgänger/innen in der Industrie beschäftigt, und auch in der Ostschweiz ist das verarbeitende Gewerbe mit 37 Prozent die bedeutendste Einsatzbranche für Grenzgänger/innen. Daneben weisen die städtisch geprägten Grenzregionen sowie das Tessin diversifizierte Profile auf. So bietet etwa die Grenzregion Basel Grenzgänger/innen neben der (chemisch-pharmazeutischen) Industrie vor allem auch viele Arbeitsplätze im Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen. Auch im Tessin sind Grenzgänger/innen neben Industrie und Baugewerbe relativ häufig in diesem Bereich tätig, sie spielen daneben im Dienstleistungssektor aber vor allem auch im Handel eine wichtige Rolle. In der Region Genf schliesslich verteilen sich die Grenzgänger/innen besonders breit über die Dienstleistungsbranchen; eine hohe Anzahl Grenzgänger/innen findet sich hier neben dem Handel vor allem auch im Gesundheitswesen sowie im Bereich Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen.

Setzt man die Grenzgängerbestände ins Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung in den jeweiligen Branchen, lässt sich erkennen, wie gross die lokale Bedeutung der Grenzgänger/innen für einzelne Wirtschaftsbereiche ist (vgl. Abb. 3.4). Dabei sind in allen Grenzregionen die Grenzgängeranteile im verarbeitenden Gewerbe jeweils am höchsten; besonders hohe Anteile verzeichnen in allen Regionen aber auch der Bereich Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen, welcher unter anderem den Personalverleih umfasst, sowie freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen und der Handel; das Baugewerbe ist vor allem im Tessin und in der Genferseeregion ebenfalls stark von den Grenzgänger/innen geprägt. In den staatsnahen Branchen (öffentliche Verwaltung, Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits- und Sozialwesen) sowie in der Land-

wirtschaft ist die Bedeutung der Grenzgängerbeschäftigung in allen Regionen generell deutlich geringer. Die grosse Spannweite der Ergebnisse für einzelne Branchen unterstreicht dabei, wie unterschiedlich sich die Situation in den einzelnen Regionen darstellt. So reicht diese etwa im verarbeitenden Gewerbe von einem Grenzgängeranteil von 7 Prozent in der Ostschweiz zu einem Anteil von 51 Prozent im Kanton Tessin.

Abb. 3.3: Verteilung der Grenzgänger/innen auf die Wirtschaftsabschnitte, nach Grenzregion

Relative Anteile im Jahresdurchschnitt 2020, in %



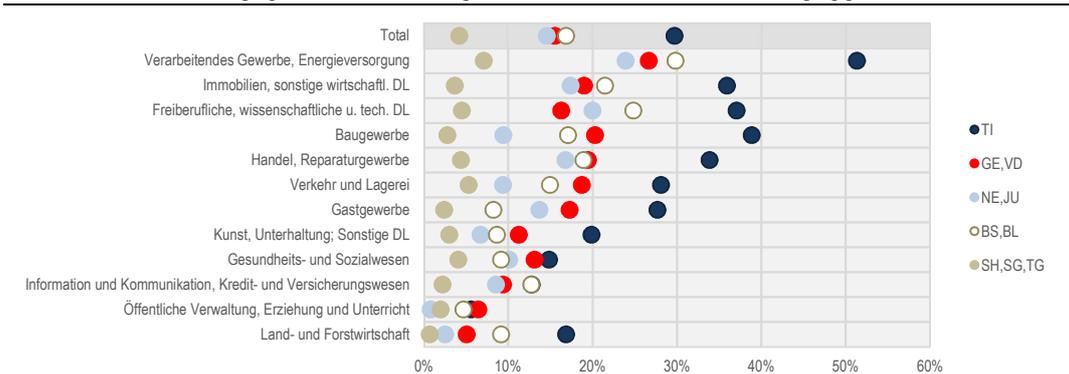
Anmerkung:

Der Bereich «sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen», der in dieser Darstellung mit dem Immobilienwesen zusammengefasst wurde, umfasst eine Vielzahl von Tätigkeiten zur Unterstützung der allgemeinen Geschäftstätigkeit, darunter u.a. Aktivitäten von Wach- und Sicherheitsdiensten, Reiseveranstaltern, der Gebäudebetreuung und des Landschaftsbaus sowie der Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften. Im Bereich «Kunst und Unterhaltung» sind nur wenige Grenzgänger/innen beschäftigt; diese wurden hier den Tätigkeiten in Privathaushalten (z.B. Reinigungs- und Gartenarbeiten, aber auch Pflege und Betreuung von Personen in Privathaushalten) und den «sonstigen Dienstleistungen» angerechnet, welche neben der Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern vor allem die Erbringung persönlicher Dienstleistungen (wie z.B. Tätigkeiten von Frisör- und Kosmetiksalons) umfasst.

Quelle: Grenzgängerstatistik (GGS)

Abb. 3.4: Beschäftigungsanteile von Grenzgänger/innen in den Grenzregionen, nach Branche

Jahresdurchschnittlicher Grenzgängerbestand im Jahr 2020, gemessen an der kantonalen Gesamtbeschäftigung gemäss STATENT, in %



Anmerkung:

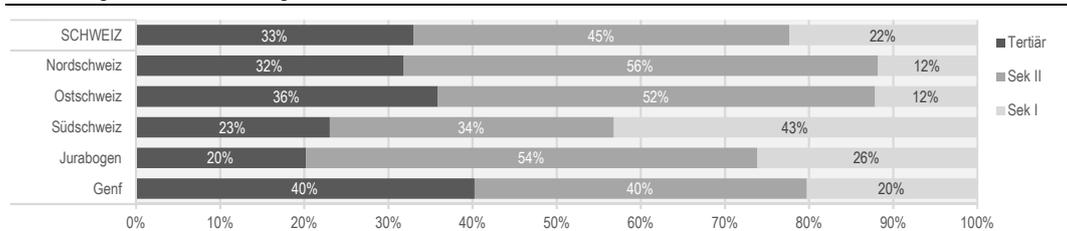
Die Branchen sind in absteigender Reihenfolge der jeweiligen Grenzgängeranteile für die Schweiz insgesamt sortiert. Der Anteil der Grenzgänger/innen an der Beschäftigung in der Branche «Information und Kommunikation, Kredit und Versicherungswesen» beträgt im Tessin 13 Prozent und ist damit genau gleich hoch wie in der Region Basel; die Punkte in der Abbildung überlappen sich. Nicht berücksichtigt sind Grenzgänger/innen, die in Privathaushalten tätig sind.

Quelle: Grenzgängerstatistik (GGS), Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT)

Bedeutende Unterschiede zwischen den Grenzregionen sind auch in Bezug auf die Qualifikationsstruktur der jeweiligen Grenzgängerpopulationen festzustellen, wie Abbildung 3.5 illustriert. Gesamtschweizerisch betrachtet weisen 33 Prozent der Grenzgänger/innen einen Abschluss auf Tertiärstufe auf, 45 Prozent verfügen über ein mittleres Bildungsniveau (Niveau Sekundarstufe II entspricht einer Maturität oder einer Berufsausbildung) während 22 Prozent keine nachobligatorische Schulbildung mitbringen (Sekundarstufe I). Die entsprechenden Anteile betragen für die übrige Erwerbsbevölkerung (Schweizer/innen und Ausländer/innen inklusive Kurzaufenthalter/innen) 32 Prozent (Tertiärstufe), 51 Prozent (Sekundarstufe II) und 17 Prozent (Sekundarstufe I). Damit sind Grenzgänger/innen insgesamt am unteren Ende des Qualifikationsspektrums deutlich über-, in der Mitte dagegen untervertreten, während der Anteil der Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss ähnlich hoch ausfällt.

Abb. 3.5: Qualifikationsstruktur von Grenzgänger/innen in den Grenzregionen

Höchste Abgeschlossene Ausbildung, relativer Anteil in %, im Jahr 2018



Anmerkung:

Die drei Bildungsstufen umfassen jeweils folgende Abschlüsse:

SEKI: Obligatorische Schulbildung, unternehmensinterne Berufsbildung;

SEKII: Eidg. Fachausweis, abgeschlossene Berufsausbildung, Lehrpatent, Matura;

Tertiärstufe: Höhere Berufsbildung, höhere Fachschule, Fachhochschule, Universität.

Die Grenzregionen umfassen folgende MS-Regionen: Genf = Genève + Nyon; Jurabogen = Jura, Val-de-Travers, La Chaux-de-Fonds, La Vallée, Yverdon, Jura bernois; Südschweiz = Lugano, Mendrisio, Locarno, Brig, Oberengadin, Engiadina Bassa; Ostschweiz = Schaffhausen, Rheintal, Werdenberg, Untersee; Nordschweiz = Basel-Stadt, Unteres Baselbiet, Oberes Baselbiet, Laufenthal, Brugg-Zurzach, Fricktal.

Quelle: Lohnstrukturerhebung (LSE), eigene Auswertung

Dabei ist es so, dass im Jurabogen, vor allem aber in der Südschweiz relativ viele niedrigqualifizierte Grenzgänger/innen beschäftigt sind; der Anteil der Grenzgänger/innen in der Südschweiz ohne nachobligatorische Schulbildung beträgt 43 Prozent, im Jurabogen sind es 26 Prozent³⁵. In Genf beträgt der entsprechende Anteil 20 Prozent, gleichzeitig verfügen mit 40 Prozent jedoch auch besonders viele Grenzgänger/innen über einen Abschluss auf Tertiärstufe, so dass Grenzgänger/innen in dieser Region sowohl einer Nachfrage am oberen wie auch am unteren Ende des Qualifikations-

³⁵ Die Definition der Grenzregionen weicht von derjenigen im Rest dieses Abschnitts ab, da die Datenquelle eine analoge Darstellung nicht ermöglicht. Die Kategorisierung basiert hier nicht auf den Kantonen, sondern auf MS-Regionen, die zum Teil kantonsübergreifend definiert sind. Sie sind kleinräumiger und ermöglichen so eine präzisere Eingrenzung der zu untersuchenden Regionen auf diejenigen Gebiete mit besonders hohen Grenzgängeranteilen. Dieselbe Kategorisierung wird später zur Analyse der Löhne in den Grenzregionen erneut Anwendung finden.

spektrums nachkommen. Die Deutschschweizer Grenzregionen schliesslich beschäftigen grossmehrheitlich Grenzgänger/innen, die mindestens einen Abschluss der mittleren Bildungsstufe aufweisen; niedrigqualifizierte Grenzgänger/innen gibt es hier nur wenige (jeweils 12 Prozent). Der Anteil der Personen mit tertiärem Bildungsabschluss ist mit 36 Prozent unter den Grenzgänger/innen in der Ostschweiz dabei etwas höher als in der Grenzregion Nordschweiz mit 32 Prozent. Der in beiden Deutschschweizer Grenzregionen vergleichsweise hohe Anteil an Grenzgänger/innen mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II erklärt sich dabei auch damit, dass diese vor allem aus Deutschland und Österreich stammen, wo die Berufsbildung eine ähnliche Bedeutung hat wie in der Schweiz.

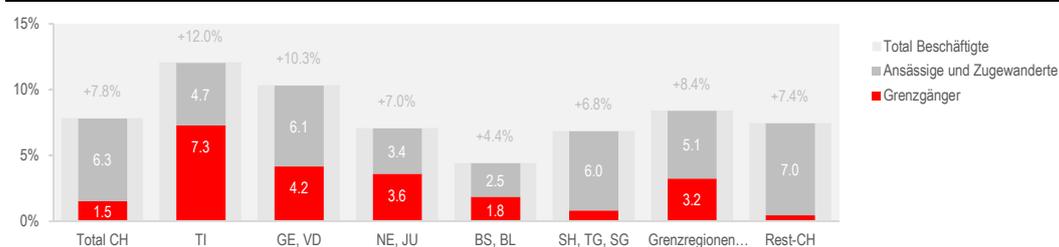
3.3 Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen

3.3.1 Beschäftigung

In diesem Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, ob und inwiefern sich die Kantone mit hohen Grenzgängeranteilen in Bezug auf die Beschäftigungsentwicklung der vergangenen Jahre einerseits voneinander, andererseits aber auch von der übrigen Schweiz, d.h. den zentraler gelegenen Kantonen resp. dem gesamtschweizerischen Durchschnitt unterschieden haben. Abbildung 3.6 illustriert zu diesem Zweck das regionale Beschäftigungswachstum zwischen 2011 und 2018.

Abb. 3.6: Beschäftigungswachstum in den Grenzregionen

Beschäftigungswachstum in % sowie Wachstumsbeiträge von Grenzgänger/innen und Ansässigen, 2011-2018



Quelle: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT), Grenzgängerstatistik (GGS)

Es zeigt sich, dass das Beschäftigungswachstum in den Grenzregionen insgesamt mit 8.4 Prozent stärker ausgefallen ist als in den zentraler gelegenen Regionen mit 7.4 Prozent. Dabei wiesen sowohl das Tessin als auch die Genferseeregion (GE, VD) mit 12.0 Prozent resp. 10.3 Prozent ein besonders kräftiges, deutlich überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum auf. Nahe am gesamtschweizerischen Durchschnitt lag das Beschäftigungswachstum mit 7.0 Prozent im Jurabogen (NE, JU) und mit 6.8 Prozent in der Ostschweiz (SH, TG, SG); in der Region Basel (BS, BL) fiel es hingegen mit 4.4 Prozent spürbar schwächer aus. Grenzgänger/innen hatten dabei insbesondere im Kanton Tessin erheblichen Anteil an der Beschäftigungsdynamik; sie trugen das Beschäftigungswachstums zu 60 Prozent (7.3 Prozentpunkte insgesamt 12 Prozent). Ähnlich stellt sich die Situation im Jurabogen

dar, wo gut die Hälfte des Wachstums dem Beitrag der Grenzgänger/innen geschuldet ist; in der Genferseeregion und der Region Basel waren Grenzgänger/innen für je 40 Prozent des jeweiligen Beschäftigungswachstums verantwortlich, in der Ostschweiz für 12 Prozent. Über alle Grenzregionen hinweg fällt dabei auf, dass das Beschäftigungswachstum der ansässigen und zugewanderten Bevölkerung (d.h. ohne den Beitrag der Grenzgänger/innen) im Vergleich zum gesamtschweizerischen Durchschnitt schwächer ausfällt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Regionen im betrachteten Zeitraum unterschiedlichen Bevölkerungsdynamiken ausgesetzt waren. In Abb. 3.7 wird deshalb zusätzlich die Entwicklung der Erwerbstätigenquoten in den jeweiligen Regionen dargestellt. Die ausgewiesene Quote entspricht dem Anteil der 25-64-jährigen Erwerbstätigen an der ständigen Wohnbevölkerung³⁶. Zwischen der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz gibt es grössere Unterschiede im Niveau, welche mit dauerhaft zu beobachtenden Unterschieden in der Erwerbsneigung hie- und diesseits des Röstigrabens zusammenhängen. Wir betrachten deshalb die beiden Regionen getrennt voneinander. Primär interessiert, ob sich die jeweiligen Grenzregionen systematisch unterschiedlich entwickelt haben in Relation zu den Nicht-Grenzregionen. Dargestellt werden die Jahre 2010 bis 2020.

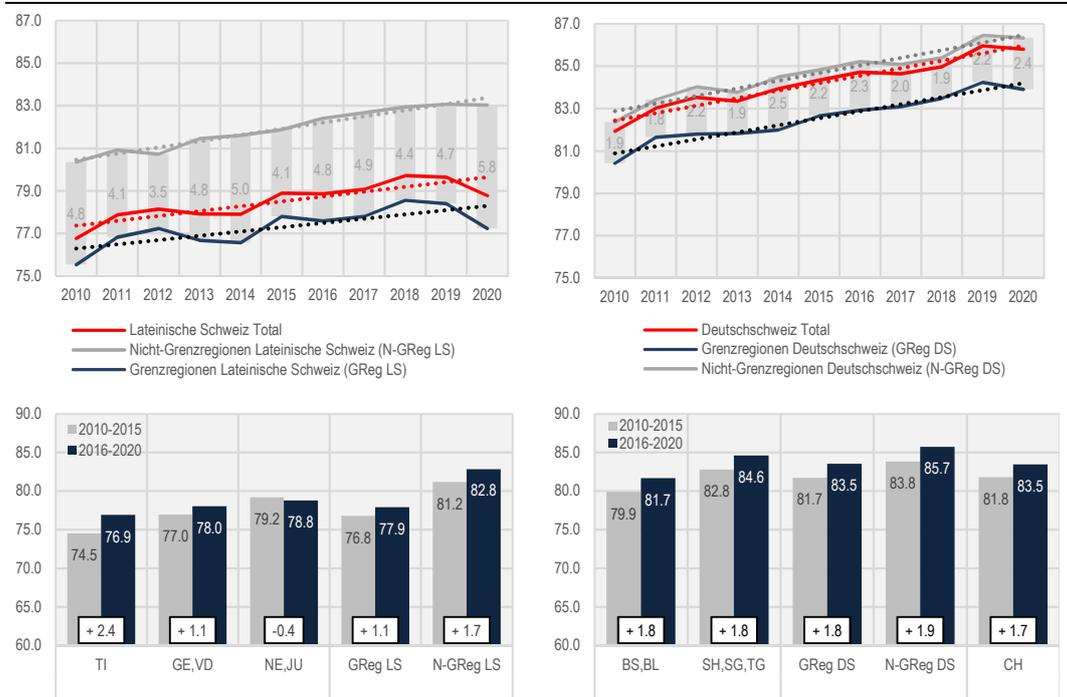
Deutschschweiz: In der Deutschschweiz folgte die Erwerbstätigenquote sowohl für die Grenzregionen (Grenzregionen Basel und Ostschweiz) als auch für die übrigen Kantone (Nicht-Grenzregionen) einem klaren Aufwärtstrend. Die Grenzregionen liegen dabei auf leicht tieferem Niveau als die Nicht-Grenzregionen, der Verlauf erscheint aber weitestgehend parallel; der Unterschied verharrt somit im Mittel bei rund 2 Prozentpunkten. Die Erwerbstätigenquote stieg in den Deutschschweizer Grenzregionen von 81.7 Prozent im Durchschnitt der Jahre 2010-2015) auf 83.5 Prozent (im Durchschnitt der Jahre 2016-2020) um +1.8 Prozentpunkte an; in den Nicht-Grenzregionen fiel dieser Anstieg mit +1.9 Prozentpunkten ähnlich hoch aus.

Lateinische Schweiz: Auch in der lateinischen Schweiz sind steigende Erwerbstätigenquoten festzustellen, sowohl in den Grenzregionen als auch in den Nicht-Grenzregionen. Allerdings fällt die Entwicklung in den Grenzregionen weniger kontinuierlich aus und der Anstieg ist hier insgesamt leicht unterproportional, so dass die Unterschiede zwischen den beiden Regionen zum Ende der

³⁶ Der Entscheid, in dieser Betrachtung nicht auf die oftmals gängigere Erwerbstätigenquote der 15-64-Jährigen abzustellen, ist damit begründet, dass zwischen den Kantonen der lateinischen Schweiz und der Deutschschweiz in der Altersgruppe der 15-25-Jährigen grössere Unterschiede beim Anteil der Personen in Ausbildung gibt, welche nicht am Erwerbsleben teilnehmen. Die Unterschiede widerspiegeln den regional unterschiedlichen Stellenwert der Berufsbildung.

Beobachtungsperiode hin zunehmen³⁷. Dabei fällt jedoch vor allem die Entwicklung im letzten Jahr ins Gewicht, welche von der Corona-Pandemie und den zu deren Bekämpfung getroffenen Massnahmen geprägt war, welche allfällige Einflüsse der Grenzgängerbeschäftigung überlagern dürften³⁸. In der geglätteten Betrachtung anhand der Durchschnittswerte zeigt sich, dass die Erwerbstätigenquoten in den Grenzregionen um +1.1 Prozentpunkte angestiegen sind, während der Anstieg in den Nicht-Grenzregionen +1.7 Prozentpunkte betrug. Die Entwicklungen in den einzelnen Grenzregionen waren dabei unterschiedlich: Während im Tessin die Erwerbstätigenquote von einem tiefen Niveau aus besonders stark zunahm (+2.4 Prozentpunkte), stieg sie in der Genferseeregion mit +1.1 Prozentpunkten schwächer und nahm im Jurabogen leicht ab (-0.4 Prozentpunkte).

Abb. 3.7: Erwerbstätigenquoten der 25-64jährigen Bevölkerung in den Grenzregionen im Vergleich zu Nicht-Grenzregionen
Jahresdurchschnittswerte, 2010-2020



Anmerkung: Die Grenzregionen in der lateinischen Schweiz entsprechen den Kantonen GE, VD, NE, JU und TI. Die Grenzregionen in der Deutschschweiz umfassen die Kantone BS, BL, SH, SG, TG.

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), eigene Auswertung

³⁷ Die Unterschiede zwischen Grenzregionen und Nicht-Grenzregionen sind hier generell deutlich grösser als in der Deutschschweiz. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Vergleichsgruppe der Nicht-Grenzregionen in der lateinischen Schweiz aus den Kantonen Wallis und Freiburg gebildet wird, welche an der Grenze des Röstigrabens liegen und sich deshalb von den übrigen Kantonen über die unterschiedliche Bedeutung der Grenzgängerbeschäftigung hinaus von den übrigen Westschweizer Kantonen in Bezug auf die Arbeitsergebnisse deutlich unterscheiden.

³⁸ Im Vergleich zwischen lateinischer Schweiz und Deutschschweiz fällt darüber hinaus auf, dass die in der lateinischen Schweiz vergleichsweise strengeren Massnahmen zur Pandemie-Bekämpfung sich in einem im Durchschnitt deutlich stärkeren Rückgang der Erwerbstätigenquote niedergeschlagen hat.

3.3.2 Arbeitslosigkeit

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen betrachtet. Ähnlich wie bei der Erwerbstätigkeit gilt es auch hier zu beachten, dass es zwischen den Regionen der Schweiz dauerhafte Unterschiede im Niveau der Arbeitslosigkeit gibt, welche sowohl in der registrierten Arbeitslosigkeit als auch in der Erwerbslosenstatistik zum Ausdruck kommen. Diese Unterschiede sollen auch hier nicht im Zentrum stehen, weshalb wir die lateinische Schweiz und die Deutschschweiz wiederum getrennt voneinander betrachten. Das vordergründige Interesse gilt stattdessen der Entwicklung in den Grenzregionen im zeitlichen Verlauf relativ zum Durchschnitt der jeweiligen Nicht-Grenzregionen (Deutschschweiz/lateinische Schweiz) und der Frage, ob sich systematische Unterschiede zwischen den Regionen zeigen, die mit dem unterschiedlichen Stellenwert der Grenzgängerbeschäftigung in Zusammenhang stehen könnten.

Registrierte Arbeitslosigkeit gemäss SECO

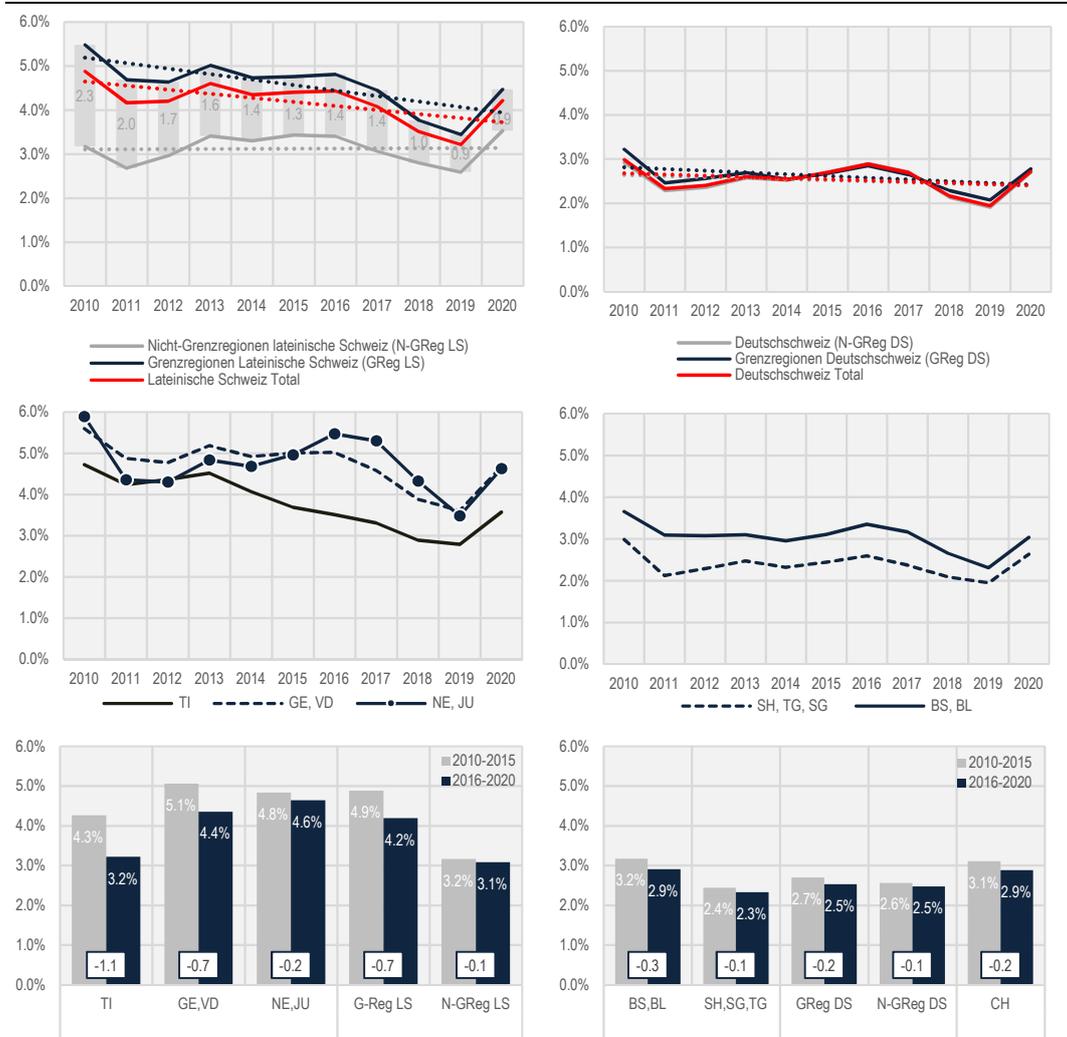
Abbildung 3.8 illustriert die Entwicklung der Arbeitslosenquote gemäss SECO in den Grenzregionen für die Jahre 2010 bis 2020. Im gesamtschweizerischen Durchschnitt hat sich die Arbeitslosenquote in diesem Zeitraum von zunächst noch relativ hohen 3.5 Prozent im Nachgang der Wirtschaftskrise im Jahr 2010 zurückgebildet auf tiefe 2.3 Prozent im Jahr 2019, ehe die Quote im Jahr 2020 in Folge der Covid19-Krise wieder auf 3.1 Prozent anstieg. Im Mittel der Jahre 2016 bis 2020 resultierte so eine Arbeitslosenquote von 2.9 Prozent, gegenüber 3.1 Prozent über die Jahre 2010-2015.

Deutschschweiz: Für die Deutschschweiz sind keine nennenswerten Unterschiede zwischen Grenzregionen und Nicht-Grenzregionen festzustellen; die Arbeitslosenquote verlief in beiden Regionen praktisch deckungsgleich. Bezogen auf das Niveau ist die Arbeitslosigkeit in der Region Basel gegenüber dem Deutschschweizer Durchschnitt leicht erhöht, die Quote bildete sich hier im betrachteten Zeitraum aber auch etwas deutlicher zurück, so dass insgesamt eine Annäherung an die übrige Deutschschweiz stattfand. Die Ostschweizer Grenzkantone fallen im Quervergleich durch besonders tiefe Arbeitslosigkeit auf; die Quoten entwickelten sich im Gleichschritt mit der übrigen Deutschschweiz.

Lateinische Schweiz: In der lateinischen Schweiz ist die Arbeitslosigkeit über den betrachteten Zeitraum ausgehend von höheren Niveaus insgesamt stärker zurückgegangen als in der Deutschschweiz. Dabei waren es die Regionen in Grenznähe, die zu diesem Ergebnis beitrugen, während die Arbeitslosenquote in den Nichtgrenzregionen nahezu konstant blieb. Besonders deutlich bildete sich die Arbeitslosigkeit im Kanton Tessin zurück: Betrug die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 noch 4.3 Prozent, lag diese im Mittel der Jahre 2016 bis 2020 bei 3.2% (-1.1 Prozentpunkte) und damit nur noch leicht über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 2.9%. Auch

in der Genferseeregion ist ein bedeutender Rückgang der Arbeitslosigkeit festzustellen (-0.7 Prozentpunkte). Schlechter schneidet im Quervergleich der Jurabogen ab. Die Arbeitslosigkeit bildete sich um -0.2 Prozentpunkte zurück und entwickelte sich so zwar im Gleichschritt mit dem gesamtschweizerischen Durchschnitt, das Niveau ist mit 4.8 Prozent im Mittel der Jahre 2016 bis 2020 aber deutlich erhöht und liegt über demjenigen in der Genferseeregion. Aus dem Verlauf ist ersichtlich, dass die Arbeitslosigkeit in dieser Region vor allem in den Jahren 2015 bis 2017 deutlich erhöht war; aufgrund seiner starken Exportorientierung war der Jurabogen in besonderem Masse von der ungünstigen Entwicklung von Auslandkonjunktur und Wechselkursumfeld in diesen Jahren betroffen. Zudem zeigt sich für diese Region ein vergleichsweise starker Anstieg der Arbeitslosigkeit im Zuge der Covid19-Krise.

Abb. 3.8: Arbeitslosenquoten gemäss SECO in Grenzregionen im Vergleich zu Nicht-Grenzregionen
 Jahresdurchschnittswerte in %, 2010-2020

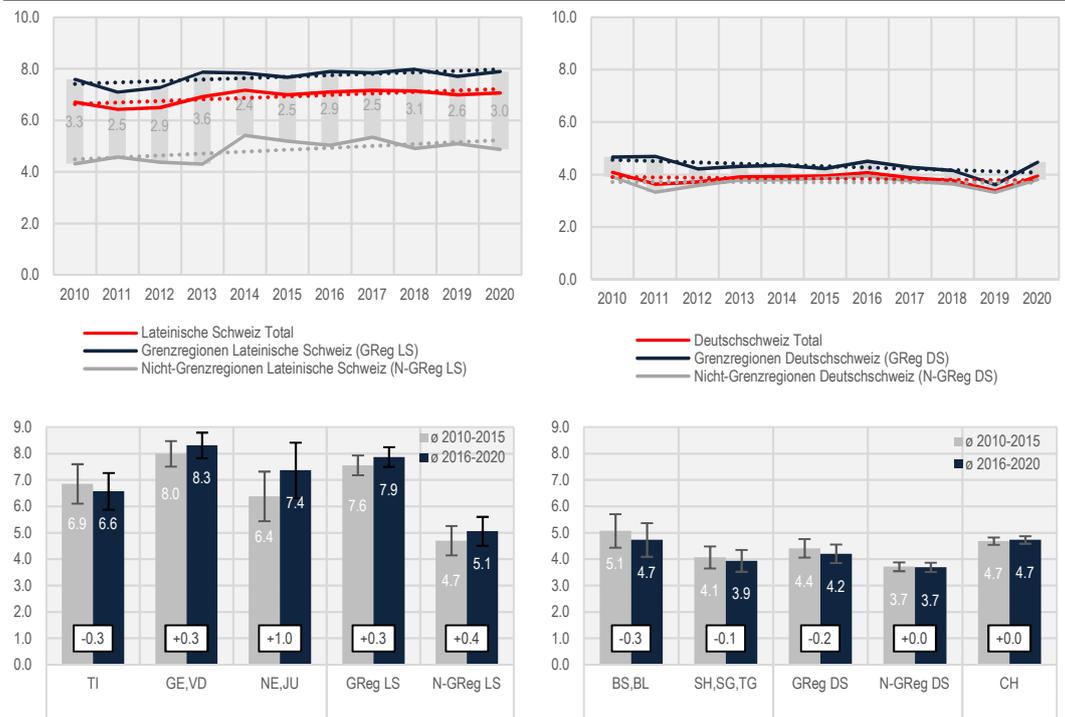


Quelle: Arbeitslosenstatistik, SECO

Erwerbslosigkeit gemäss ILO

Für ein ganzheitliches Verständnis der Entwicklung der Arbeitslosigkeit betrachten wir in der Folge zusätzlich die Erwerbslosenquoten gemäss der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)³⁹.

Abb. 3.9: Erwerbslosenquoten gemäss ILO in Grenzregionen im Vergleich zu Nicht-Grenzregionen
Jahresdurchschnittswerte in %, 2010-2020



Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), eigene Auswertung

Die Erwerbslosenquote weist für die Schweiz insgesamt einen ähnlichen Verlauf auf wie die Arbeitslosenquote gemäss SECO, allerdings auf höherem Niveau. Die Erwerbslosenquote ist vor dem Hintergrund des starken Frankens zwischen 2011 und 2016 im gesamtschweizerischen Durchschnitt von 4.4 Prozent auf 4.9 Prozent angestiegen; im Zuge der konjunkturellen Erholung ab 2017 hat sich die Erwerbslosigkeit wieder zurückgebildet, der Rückgang war allerdings weniger stark als in der registrierten Arbeitslosigkeit. Die Erwerbslosenquote erreichte im Jahr 2019 einen Wert von 4.4 Prozent, ehe sie infolge der Krise im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Jahr 2020 auf 4.8 Prozent anstieg. Dieser Anstieg fiel im Unterschied zum Anstieg in der Arbeitslosenquote unterproportional aus. Betrachtet man analog zu oben die Durchschnitte über die Jahre 2010 bis 2015

³⁹ Untersucht wurde auch die Entwicklung der Stellensuchendenquote. Die Ergebnisse erwiesen sich als weitestgehend deckungsgleich mit denjenigen für die Arbeitslosenquote, so dass auf eine Diskussion dieser Ergebnisse verzichtet wird.

resp. 2016 bis 2020, so resultiert für die Erwerbslosenquote in beiden Perioden ein Wert von 4.7 Prozent. Abbildung 3.9 illustriert die Entwicklung der Erwerbslosenquote in den Grenzregionen der lateinischen Schweiz sowie der Deutschschweiz relativ zu den jeweiligen Nicht-Grenzregionen⁴⁰.

Deutschschweiz: Für die Deutschschweiz bestätigt sich das Bild, das sich auch aus der Betrachtung der registrierten Arbeitslosigkeit ergeben hat: Auch der Verlauf der Erwerbslosenquote lässt keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Grenzregionen und der übrigen Deutschschweiz erkennen. Auch hier zeigt sich ein gegenüber dem Deutschschweizer Durchschnitt leicht erhöhtes Erwerbslosigkeitsrisiko für die Region Basel und tiefe Erwerbslosenquoten für die Ostschweiz; die Entwicklung folgt derjenigen der Arbeitslosenquote.

Lateinische Schweiz: Für die lateinische Schweiz weicht die Entwicklung der Erwerbslosenquote hingegen von derjenigen der Arbeitslosenquote ab. Der deutliche Rückgang in der Arbeitslosenquote, der für die Grenzregionen der lateinischen Schweiz zu beobachten war, findet sich in der Erwerbslosenquote nicht wieder; vielmehr stieg diese im betrachteten Zeitraum in der Tendenz leicht an. Dies deutet darauf hin, dass es in der lateinischen Schweiz tendenziell mehr Personen gibt, die auf Stellensuche sind, dabei aber nicht bei einem RAV registriert sind – sei es, weil sie die Bedingungen für eine Anspruchsberechtigung für Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht erfüllen oder weil sie ihre Leistungsansprüche ausgeschöpft haben.

Die detaillierten Ergebnisse für die einzelnen Grenzregionen deuten dabei sowohl für die Genferseeregion als auch für den Jurabogen auf einen Anstieg der Erwerbslosigkeit hin. Für den Kanton Tessin ist demgegenüber – konsistent mit der Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit – auch in der Erwerbslosigkeit ein Rückgang zu verzeichnen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese mit einer gewissen statistischen Unschärfe behaftet sind. Der mögliche Fehlerbereich ist vor allem für den Jurabogen recht gross; da es sich um eine kleine Region handelt und die Werte entsprechend von einer geringen Stichprobe aus hochgerechnet werden, sind diese unter Umständen nicht besonders präzise. Die Ergebnisse sind aber insofern konsistent mit der Entwicklung in der registrierten Arbeitslosigkeit als dass sie das vergleichsweise schlechtere Abschneiden des Jurabogens und der Genferseeregion bestätigen.

⁴⁰ Aufgrund der geringen Stichprobengrösse wird auf die Darstellung des Verlaufs der Erwerbslosenquoten für die einzelnen Regionen verzichtet.

Kasten 3.1

Empirische Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Grenzgängerbeschäftigung und Arbeitsmarktentwicklung

Die Frage nach den Auswirkungen der Zuwanderung auf den Schweizer Arbeitsmarkt erhielt in den vergangenen Jahren einige Aufmerksamkeit in der empirischen Forschung; Untersuchungen, die sich spezifisch der Grenzgängerbeschäftigung widmen, sind dagegen wenig zahlreich. Ein nennenswerter jüngerer Beitrag stammt von Weber, Ferro Luzzi und Ramirez (2018). Die Autoren finden für die Jahre 1996 bis 2017 auf der Basis eines zeitreihenökonometrischen Ansatzes keine Evidenz für das Vorhandensein einer kausalen Wirkung der Grenzgängerbeschäftigung auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Als signifikant stellte sich demgegenüber der Zusammenhang in der umgekehrten Richtung dar: Eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit führt demnach zu einem Rückgang der Grenzgängerbeschäftigung. Komplementär dazu gelangten frühere Untersuchungen auf kantonaler Ebene für Genf (Kempeneers und Flückiger, 2012) resp. Neuenburg (Péclat und Weber, 2016) zur Einschätzung, dass sich Arbeitslose und Grenzgänger/innen in ihren Charakteristika signifikant voneinander unterscheiden, so dass eine Substituierbarkeit der einen durch die anderen kaum möglich und eine Verdrängung der Einheimischen durch Grenzgänger/innen wenig wahrscheinlich sei.

Weitere Studien widmeten sich den Auswirkungen der Liberalisierung der Grenzgängerbeschäftigung im Zuge der Einführung der Personenfreizügigkeit und verglichen hierzu die Arbeitsmarktentwicklung in grenznahen und grenzfernen Regionen. Bigotta (2019) findet, dass die Abschaffung des Inländervorrangs gegenüber Grenzgänger/innen kurzfristig *ceteris paribus* zu einer Zunahme der Dauer der Arbeitslosigkeit von arbeitslosen Personen in den Grenzregionen geführt hat. Der Befund ist konsistent mit den Resultaten von Losa et. al (2012), welche ebenfalls Evidenz für gewisse negative Effekte der Personenfreizügigkeit auf Beschäftigung aber auch auf die Löhne in den Grenzregionen finden. Beide Studien sind auf die Jahre kurz nach Inkrafttreten des FZA beschränkt. Ein methodologisch verwandter, jüngerer Beitrag von Beerli, Ruffner, Siegenthaler und Peri (2021) findet für die Jahre 2002 bis 2010 wiederum wenig Anzeichen für Verdrängungseffekte. Nicht ausschliessen können die Autoren, dass die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung in der betrachteten Zeitspanne für niedrigqualifizierte Arbeitskräfte etwa in traditionellen Dienstleistungsbranchen wie dem Gastgewerbe mit gewissen negativen Beschäftigungseffekten einherging – die Evidenz dafür ist allerdings statistisch nicht robust. Negative Effekte auf die Löhne in den Grenzregionen sind demgegenüber nicht festzustellen, vielmehr stiegen die Löhne von Hochqualifizierten in den Grenzregionen stärker als im Rest der Schweiz. Weiter weisen die Resultate der Autoren darauf hin, dass Regionen in Grenznähe nach der Liberalisierung

der Grenzgängerbeschäftigung ein stärkeres Beschäftigungswachstum sowie einen stärkeren Anstieg von Firmenneugründungen aufwiesen als zentralere Regionen der Schweiz; der einfachere Zugriff auf Grenzgänger/innen scheint dabei vor allem in der Hightech-Industrie und den wissensintensiven Dienstleistungen das Stellenwachstum begünstigt und die Innovationsleistung der Firmen positiv beeinflusst zu haben. Grenzgänger/innen dürften also insgesamt nicht unwesentlich zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Grenzregionen beigetragen haben⁴¹.

3.3.3 Löhne

Dieses Kapitel widmet sich den Löhnen von Grenzgänger/innen und Ansässigen in den Grenzregionen. Die Definition der Grenzregionen weicht dabei von der in den vorangehenden Abschnitten verwendeten Kategorisierung ab; sie basiert hier auf den MS-Regionen, die zum Teil kantonsübergreifend definiert sind. Sie sind kleinräumiger und ermöglichen so eine präzisere Eingrenzung der zu untersuchenden Regionen auf diejenigen Gebiete mit besonders hohen Grenzgängeranteilen.

Untersucht werden zunächst die Unterschiede in Lohnniveau und -entwicklung in den Grenzregionen relativ zur übrigen Schweiz, d.h. den zentraler gelegenen Regionen resp. dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Hierbei interessiert, ob sich Regionen mit hohen Grenzgängeranteilen in ihrer Lohnentwicklung systematisch von der restlichen Schweiz unterscheiden. Daraufhin widmen wir uns vertieft der spezifischeren Frage nach den Lohnunterschieden zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen.

Lohnniveau und Lohnentwicklung

Tabelle 3.2 illustriert das Lohnwachstum von Schweizer/innen und niedergelassenen Ausländer/innen zwischen 2010 und 2018 in den Grenzregionen im Vergleich zu Nicht-Grenzregionen resp. zur Schweiz insgesamt. Gezeigt wird neben der Entwicklung des Bruttomedianlohnes auch das Lohnwachstum hin zum unteren sowie zum oberen Ende der Lohnverteilung. Für die Schweiz insgesamt sowie die Nicht-Grenzregionen betrug das durchschnittliche jährliche Wachstum des Bruttomedianlohns zwischen 2010 und 2018 0.7 Prozent. Im Gleichschritt dazu entwickelten sich die mittleren Löhne in den Grenzregionen Jurabogen und Südschweiz, während in der Grenzregion Nordschweiz

⁴¹ Ähnliches suggerieren auch die Ergebnisse von Niggli, Rutzer und Filimonovic (2020), welche anhand von Patentdaten die Bedeutung von Grenzgänger/innen für den Innovationsstandort Schweiz beleuchten. Gemäss den Autoren wurden im Jahr 2015 10 Prozent der Schweizer Patente von Grenzgänger/innen entwickelt. In der Nordwestschweiz, wo Grenzgänger/innen wie weiter oben gezeigt in der Pharmaindustrie einen Anteil von 30 Prozent der Beschäftigung ausmachen, stammt sogar ein Viertel der registrierten Patente von Grenzgänger/innen. Doch auch in den anderen Grenzregionen tragen Grenzgänger/innen stark zur Innovationstätigkeit bei: Im Tessin liegt der Grenzgängeranteil bei den Patententwicklungen seit der Jahrtausendwende zwischen 10 und 20 Prozent, in der Genferseeregion stieg er von 5 auf 15 Prozent und in der Ostschweiz auf 10 Prozent.

im Vergleich dazu mit 1.3 Prozent pro Jahr ein besonders starkes und auch in der Grenzregion Ostschweiz ein mit 0.8 Prozent überdurchschnittliches Medianlohnwachstum festzustellen war. Schwächer fiel das Lohnwachstum gemäss diesen Ergebnissen in der Region Genf aus. Die Entwicklung im unteren wie auch im oberen Bereich der Lohnverteilung lässt dabei für die Grenzregionen wie auch für die Schweiz insgesamt resp. die Nicht-Grenzregionen auf ein insgesamt ausgewogenes Lohnwachstum schliessen, so dass davon ausgegangen werden kann, dass Arbeitskräfte entlang des gesamten Lohnspektrums in ähnlichem Masse von Lohnsteigerungen profitieren konnten⁴².

Tabelle 3.2: Lohnentwicklung in den Grenzregionen im Vergleich zu Nicht-Grenzregionen und der Gesamtschweiz

Standardisierte Bruttomonatslöhne von Schweizer/innen und Niedergelassenen, durchschnittliches jährliches Wachstum 2010-2018

	p10	p25	Median	p75	p90
Genf	0.4%	0.1%	0.3%	0.8%	0.7%
Jurabogen	0.9%	0.8%	0.7%	1.0%	1.1%
Südschweiz	1.0%	0.7%	0.7%	0.7%	0.9%
Ostschweiz	0.7%	0.7%	0.8%	1.0%	1.1%
Nordschweiz	1.1%	1.6%	1.2%	1.3%	1.3%
Nicht-Grenzregionen	0.9%	0.8%	0.7%	0.8%	0.8%
Schweiz insgesamt	0.9%	0.8%	0.7%	0.8%	0.8%

Anmerkung:

Die Grenzregionen umfassen folgende MS-Regionen: Genf = Genève + Nyon; Jurabogen = Jura, Val-de-Travers, La Chaux-de-Fonds, La Vallée, Yverdon, Jura bernois; Südschweiz = Lugano, Mendrisio, Locarno, Brig, Oberengadin, Engiadina Bassa; Ostschweiz = Schaffhausen, Rheintal, Werdenberg, Untersee; Nordschweiz = Basel-Stadt, Unteres Baselbiet, Oberes Baselbiet, Laufenenthal, Brugg-Zürzach, Fricktal.

Quelle: Lohnstrukturerhebung (LSE), eigene Auswertung

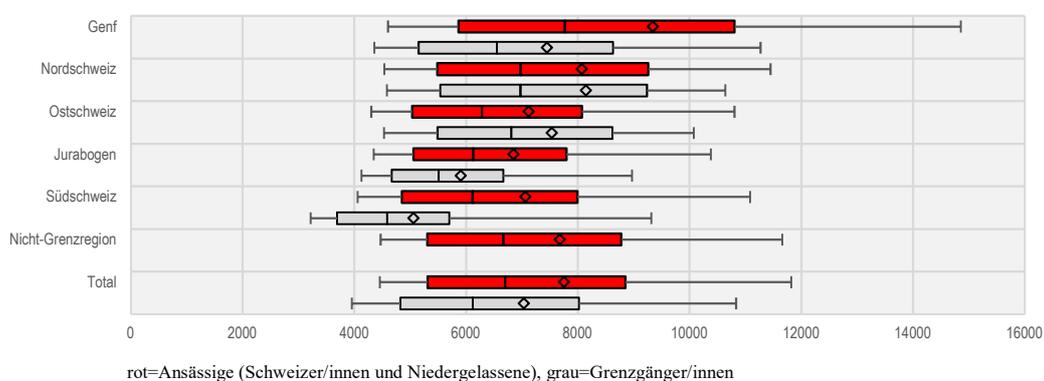
Trotz eines schwächeren Lohnwachstums in der Grenzregion Genf weist diese im Jahr 2018 ein deutlich überdurchschnittliches und im Quervergleich der Grenzregionen das höchste Lohnniveau auf. Der Bruttomedianlohn von Schweizer/innen und Niedergelassenen lag hier im Jahr 2018 bei 7'770 Franken und damit deutlich über dem gesamtschweizerischen Median von 6'700 Franken (vgl. Abb. 3.10). Im Quervergleich der Grenzregionen folgt auf Genf die Region Nordschweiz, wo der Medianlohn bei 6'980 Franken und damit ebenfalls über dem Durchschnitt liegt. Tiefer ist das Lohnniveau in der Ostschweiz, wo der Medianlohn 6'290 Franken beträgt, sowie im Jurabogen mit 6'130 und in der Südschweiz mit 6'120 Franken.

Genf ist als Region mit dem höchsten mittleren Lohnniveau gleichzeitig auch diejenige Region mit der grössten beobachteten Lohnspreizung. So erreichten in Genf die höchstverdienenden 10 Prozent

⁴²Zu diesen Ergebnissen ist anzumerken, dass sich die Schweizerische Lohnstrukturerhebung primär zur Untersuchung von Unterschieden in Lohnstruktur und Verteilung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Regionen oder Wirtschaftsabschnitten in einem Erhebungsjahr und weniger zur Untersuchung der Lohnentwicklung eignet. Letzteres wurde durch die Revision der Erhebung zwischen den Jahren 2012 und 2014 zusätzlich erschwert; die Revision hatte Auswirkungen auf die Stichprobenauswahl und damit auf die Hochrechnung und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit früheren Jahren. Die Auswirkungen dieser Änderungen sind für Analysen kleinerer regionaler Einheiten potenziell schwerwiegender als für grössere. Die Ergebnisse für die Region Genf, sowohl was das schwächere Wachstum des Medianlohns als auch die schwache Entwicklung der tieferen Löhne betrifft, sind vor diesem Hintergrund mit Vorsicht zu interpretieren. Hinweise auf eine Verzerrung ergeben sich insbesondere durch einen Abgleich der Ergebnisse aus der LSE mit Informationen des Statistikamtes des Kantons Genf: Während die Lohnentwicklung gemäss LSE einen starken Rückgang der Löhne zwischen 2012 und 2014 zeigt, suggerieren Steuerdaten des Kantons sowie die kantonale Statistik zur Entwicklung der Lohnsumme im selben Zeitraum eine Stagnation der Löhne.

der Arbeitnehmenden einen Bruttomonatslohn von 14'860 (neuntes Dezil), was 3.2 mal höher liegt als der Lohn der tiefstverdienenden 10 Prozent (erstes Dezil), der im Jahr 2018 bei 4'600 Franken lag. Dieses 90/10-Dezilverhältnis betrug im gesamtschweizerischen Durchschnitt 2.7 und ist im Jurabogen mit 2.3 am geringsten. Die unterschiedlich hohe Einkommensspannbreite hat Auswirkungen auf die Durchschnittslöhne: Dieser liegt in Genf bei 9'340 Franken und damit besonders deutlich über dem Medianlohn, während er im Jurabogen, wo die Lohnspreizung geringer ist, bei 6'850 Franken liegt und damit weniger stark vom Median abweicht.

Abb. 3.10: Lohnniveau und Lohnverteilung von Grenzgänger/innen und Ansässigen, nach Grenzregion
Standardisierte Bruttomonatslöhne im Jahr 2018



Anmerkung:

Die Kästchen zeigen den Bereich zwischen dem 25. und dem 75. Perzentil der Lohnverteilung, der schwarze Strich in der Mitte entspricht dem Median, der Rhombus dem Durchschnittslohn. Die Endpunkte der schwarzen Linien nach links und nach rechts entsprechen dem 10. bzw. dem 90. Perzentil. Die Grenzregionen sind nach höchstem Medianlohn der Ansässigen sortiert.

Die Grenzregionen umfassen folgende MS-Regionen: Genf = Genève + Nyon; Jurabogen = Jura, Val-de-Travers, La Chaux-de-Fonds, La Vallée, Yverdon, Jura bernois; Südschweiz = Lugano, Mendrisio, Locarno, Brig, Oberengadin, Engiadina Bassa; Ostschweiz = Schaffhausen, Rheintal, Werdenberg, Untersee; Nordschweiz = Basel-Stadt, Unteres Baselbiet, Oberes Baselbiet, Laufenthal, Brugg-Zürzach, Fricktal.

Quelle: Lohnstrukturerhebung (LSE), eigene Auswertung

Abb. 3.10 zeigt zusätzlich die Lohnverteilung für die in den jeweiligen Regionen beschäftigten Grenzgänger/innen. Je nach Grenzregion sind dabei unterschiedlich grosse Differenzen zwischen den Löhnen der Ansässigen und der Grenzgänger/innen festzustellen. In der Südschweiz, wo wie unter Abschnitt 3.2.2 gezeigt besonderes viele niedrigqualifizierte Grenzgänger/innen beschäftigt sind, weicht das Lohnniveau besonders stark von demjenigen der Ansässigen ab: der Medianlohn der Grenzgänger/innen liegt hier bei 4'590 Franken, was 25 Prozent unter dem Medianlohn der Ansässigen liegt. Noch grösser ist der Unterschied bezogen auf den Durchschnittslohn: die Differenz beträgt hier 30 Prozent. Nennenswerte negative Differenzen sind auch in der Grenzregion Genf und im Jurabogen festzustellen; in der Nordschweiz liegen Grenzgänger/innen demgegenüber sowohl bezogen auf den Durchschnittslohn als auch den Medianlohn praktisch gleichauf mit den Ansässigen, in der Ostschweiz erzielen Grenzgänger/innen sogar höhere Löhne als Ansässige.

Lohnunterschiede zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich die Lohnunterschiede zwischen Grenzgänger/innen und den ansässigen Erwerbstätigen durch objektive lohnrelevante Faktoren wie etwa Unterschiede in der Ausbildung, der Berufserfahrung, der Branchen- oder Berufszugehörigkeit erklären lassen. Wir verwenden dazu analog zum Vorgehen in früheren Ausgaben des vorliegenden Berichts einen einfachen Regressionsansatz, wie er auch etwa zur Schätzung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern zum Einsatz kommt. Tabelle 3.3 zeigt die Ergebnisse dieser Schätzungen, welche auf separaten Regressionen für die Jahre 2010 und 2018 beruhen; für 2018 werden zusätzlich Resultate basierend auf einer alternativen Modellspezifikation präsentiert. Details zur Methode sind den Anmerkungen zur Tabelle zu entnehmen. Die Referenzkategorie der Ansässigen, zu welchen wir die Löhne der Grenzgänger/innen in Relation setzen, umfasst dabei neben den Schweizer/innen auch Ausländer/innen mit einer Niederlassungsbewilligung C.

Tabelle 3.3: Lohnunterschiede von Grenzgänger/innen gegenüber Schweizer/innen und niedergelassenen Ausländer/innen
nach Grenzregionen, Jahre 2010 und 2018, Differenzen in log-Prozentpunkten

	Absoluter Lohnunterschied in log-Prozentpunkten		Unerklärter Lohnunterschied in log-Prozentpunkten		
	2010	2018	2010 (1)	2018 (1)	2018 (2) <i>mit Firmen-FE</i>
Genf	-12.2	-17.5	-0.9	-2.8	-0.2
Jurabogen	-10.0	-12.2	-3.0	-5.8	-4.5
Südschweiz	-28.3	-30.3	-7.8	-11.9	-5.1
Ostschweiz	2.1	6.7	-2.4	1.0	-1.0
Nordschweiz	4.2	0.7	-2.0	-1.8	-2.3

Anmerkungen:

Die Schätzungen basieren auf OLS-Regressionen von Mincer-Lohngleichungen.

Modell (1): Abhängige Variable bildet der logarithmierte standardisierte Monatslohn. Als unabhängige Kontrollvariablen werden berücksichtigt: Alter, Alter im Quadrat, Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit im Quadrat, Geschlecht, Zivilstand, Anstellung im öffentlichen Sektor, berufliche Stellung, Unternehmensgrößenklassen, Wirtschaftszweig, Berufsgruppe, Ausbildungsabschluss, Boni und Lohnzulagen sowie Art der Aufenthaltsbewilligung.

Modell (2): gleiche Spezifikation wie Modell (1), unter zusätzlicher Berücksichtigung von Fixed Effects (FE) für Firmen.

Beobachtungen mit Löhnen unter einem Drittel des Medianlohnes wurden nicht berücksichtigt.

Die Grenzregionen umfassen folgende MS-Regionen: Genf = Genève + Nyon; Jurabogen = Jura, Val-de-Travers, La Chaux-de-Fonds, La Vallée, Yverdon, Jura bernois; Südschweiz = Lugano, Mendrisio, Locarno, Brig, Oberengadin, Engiadina Bassa; Ostschweiz = Schaffhausen, Rheintal, Werdenberg, Untersee; Nordschweiz = Basel-Stadt, Unteres Baselbiet, Oberes Baselbiet, Laufenthal, Brugg-Zurzach, Fricktal.

Quelle: Lohnstrukturerhebung (LSE), eigene Schätzungen

Die Regressionsergebnisse legen nahe, dass Unterschiede im Durchschnittslohn zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen in allen Regionen zu einem grossen Teil dadurch zu erklären sind, dass sich Grenzgänger/innen und Ansässige in Bezug auf ihre jeweilige Zusammensetzung hinsichtlich lohnrelevanter Merkmale unterscheiden. Basierend auf der Schätzung des Hauptmodells (1) ergeben sich für die Deutschschweizer Grenzregionen sowie für die Region Genf um den Einfluss dieser Faktoren bereinigte Lohndifferenzen in der Grössenordnung von -2.8 Prozent und +1.0 Prozent. Diese Unterschiede sind minim; es kann also davon ausgegangen werden, dass Grenzgänger/innen in diesen Regionen gleich entlohnt werden wie merkmalsgleiche ansässige Arbeitskräfte.

Im Jurabogen und in der Südschweiz zeigt sich demgegenüber, dass zwischen den Grenzgänger/innen und den in der jeweiligen Region Ansässigen grössere Unterschiede bestehen bleiben, die sich nicht durch Unterschiede in der strukturellen Zusammensetzung der jeweiligen Populationen erklären lassen. Die unerklärte Lohndifferenz beträgt im Jurabogen im Jahr 2018 -5.8 Prozent und in der Südschweiz -11.9 Prozent⁴³. Diese Differenzen sind nicht unerheblich; in beiden Regionen haben sie zudem gegenüber 2010 zugenommen.

Grundsätzlich können hohe unerklärte Lohndifferenzen ein Hinweis auf mögliches diskriminierendes Verhalten der Arbeitgeber sein. Es wäre aber unzulässig, vom einen direkt auf das Ausmass des anderen zu schliessen, denn die unerklärte Lohndifferenz ist auch vom Einfluss anderer Faktoren abhängig, welche ebenfalls nicht direkt messbar, aber lohnrelevant sind. Dazu zählen diverse Persönlichkeitsmerkmale und andere an die jeweilige Person gebundene Faktoren (z.B. spezifische Fachkenntnisse oder methodische, soziale oder personale Kompetenzen). Auch die Aufenthaltsdauer von Grenzgänger/innen kann, über die Betriebszugehörigkeit hinaus, eine Rolle für die Höhe der Lohnunterschiede spielen, wie die Ergebnisse einer neuen Studie zeigen (vgl. Kasten 3.1): Favre, Föllmi und Zweimüller (2021) untersuchen individuelle Einkommensverläufe von Grenzgänger/innen im Zeitverlauf und stellen dabei fest, dass Grenzgänger/innen vor allem zu Beginn ihrer Tätigkeit tendenziell tiefere Einkommen erzielen als Ansässige, dass dann aber eine Angleichung stattfindet. Es ist demnach möglich, dass Grenzgänger/innen zu Beginn ihrer Tätigkeit aufgrund mangelnder Kenntnis der lokalen Gegebenheiten zu tiefe Lohnforderungen stellen, welche sie nachträglich revidieren.

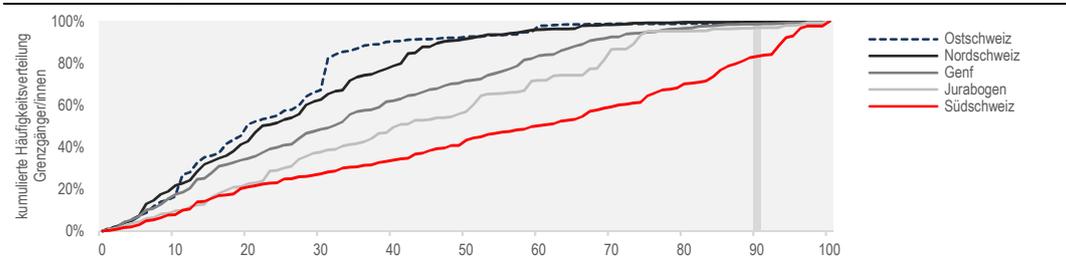
Denkbar ist darüber hinaus auch, dass signifikante Lohnunterschiede verstärkt in ganz bestimmten Arbeitsmarktsegmenten festzustellen bzw. auf Unterschiede in den Firmen zurückzuführen sind, die nicht direkt beobachtbar sind. Um diesen letztgenannten Faktor mit zu berücksichtigen, erweitern wir die Spezifikation unseres Modells dahingehend, dass die Lohndifferenzen zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen zusätzlich um den Einfluss von Unterschieden in Bezug auf die sie beschäftigenden Unternehmen bereinigt werden (Modell 2)⁴⁴. Die Ergebnisse dieser Schätzungen sind in Tabelle 3.3 der Spalte ganz rechts zu entnehmen. Es zeigt sich, dass die resultierenden Koeffizienten unter dieser Modellspezifikation in ihrer Grössenordnung in allen Regionen geringer ausfallen. Besonders gross sind die Unterschiede zu den auf Modell 1 basierenden Ergebnissen für die

⁴³ Zum Vergleich: Der unerklärte Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern liegt gemäss aktuellster Schätzung basierend auf der Lohnstrukturerhebung 2016 im Schnitt bei 7.7 Prozent. Auch da gibt es regionale Unterschiede: nach Grossregion betrachtet liegt die unerklärte Differenz im Bereich von 6.2 Prozent (Genferseeregion) bis 10.6 Prozent (Tessin). Unsere Ergebnisse für die Südschweiz entsprechen in der Grössenordnung der Schätzung von Bigotta (2017) für das Tessin; er findet auf Ebene des Kantons eine unerklärte Lohndifferenz zwischen Grenzgänger/innen und Einheimischen von rund -12 Prozent.

⁴⁴ Im Unterschied zu Modell 1 regressieren wir dazu den Grenzgängerstatus auf die Löhne innerhalb einer Firma. Dies erlaubt es, konstante, «fixe» Eigenschaften der Firmen, die sich nicht direkt beobachten bzw. messen lassen, zu kontrollieren. Die Kontrollvariablen sind identisch.

Südschweiz; firmenspezifische Effekte scheinen in dieser Region also einen besonderen Erklärungsgehalt für die Lohnunterschiede zwischen Grenzgänger/innen und Einheimischen zu haben.

Abb. 3.11: Grenzgängeranteile in Unternehmen in den Grenzregionen
kumulative Häufigkeit, im Jahr 2018



Quelle: Lohnstrukturerhebung (LSE), eigene Auswertung

Dies könnte damit in Verbindung stehen, dass es im Tessin in Grenznähe ein Cluster an Firmen gibt, die sich stark von der übrigen Wirtschaft unterscheiden; Firmen, deren Belegschaft fast ausschliesslich aus italienischen Grenzgänger/innen besteht, da sie ohne den Zugang zu diesen Arbeitskräften vermutlich gar nicht in der Schweiz tätig wären. Um die potentielle Bedeutung dieses Phänomens zu veranschaulichen, zeigt Abbildung 3.11, wie sich Grenzgänger/innen in den jeweiligen Grenzregionen auf Firmen mit tiefen bzw. hohen Grenzgängeranteilen an der Belegschaft verteilen. Die x-Achse ordnet dabei die Unternehmen nach deren Grenzgängeranteil und die y-Achse zeigt die kumulierte Häufigkeitsverteilung der Grenzgänger/innen über die so geordneten Unternehmen. Der Abbildung ist zu entnehmen, dass gut 17 Prozent der Grenzgänger/innen in der Südschweiz in einer Firma arbeiten, in welcher der Grenzgängeranteil bei 90 Prozent oder höher liegt! Der Vergleich mit den anderen Grenzregionen zeigt, dass dieses Phänomen ziemlich einzigartig ist; Firmen mit so hohen Grenzgängeranteilen finden sich in den anderen Regionen praktisch nicht. Es ist davon auszugehen, dass diese «Grenzgängerfirmen» ein in sich recht geschlossenes, eigenes Arbeitsmarktsegment bilden; negative Auswirkungen auf die Löhne der Ansässigen sind deshalb nicht unbedingt zu erwarten.

Lohnunterschiede zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen nach Ausbildungsniveau

Im folgenden wird die Analyse der Lohnunterschiede zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen an dieser Stelle weiter und weisen in Tabelle 3.4 zusätzlich differenzierte Ergebnisse nach Qualifikationsniveau aus. Es zeigt sich, dass die unerklärten Lohnunterschiede zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen in den Grenzregionen der lateinischen Schweiz bei Personen mit einem Abschluss auf Tertiärstufe jeweils höher ausfallen als für die tieferen Bildungsstufen. Dieses Muster entspricht grundsätzlich den Erwartungen. So ist die Bandbreite der Löhne bei Höherqualifizierten generell grösser, denn Beschäftigte in komplexen Tätigkeiten verfügen über individuellere Profile

und sind bezüglich ihrer Fähigkeiten und Eigenschaften heterogener, so dass auch zwischen vordergründig ähnlichen Personen grössere Lohnunterschiede durchaus nicht ungewöhnlich sind.

Dabei ist die unerklärte Lohndifferenz zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen auf der Tertiärstufe mit -13.8 Prozent wiederum in der Südschweiz am grössten, im Jurabogen beträgt sie 8.6 Prozent und in Genf -5.9 Prozent. In den Grenzregionen der Deutschschweiz sind die Lohndifferenzen auch auf dieser Stufe vernachlässigbar.

Tabelle 3.4: Unerklärte Lohnunterschiede von Grenzgänger/innen gegenüber Ansässigen, nach Ausbildungsniveau
nach Grenzregionen, im Jahr 2018, Differenzen in log-Prozentpunkten

	Genf	Jurabogen	Südschweiz	Ostschweiz	Nordschweiz
SEK I	0.9	-0.8	-8.2	8.1	-0.5
SEK II	-3.2	-7.1	-10.2	0.3	-2.0
Tertiär	-5.9	-8.6	-13.8	1.0	-0.9

Anmerkungen:

Die Schätzungen basieren auf OLS-Regression einer Mincer-Lohngleichung. Abhängige Variable bildet der logarithmierte standardisierte Monatslohn. Als unabhängige Kontrollvariablen werden analog zu Modell 1 in Tabelle 3.2 berücksichtigt: Alter, Alter im Quadrat, Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit im Quadrat, Geschlecht, Zivilstand, Anstellung im öffentlichen Sektor, berufliche Stellung, Unternehmensgrössenklasse, Wirtschaftszweig, Berufsgruppe, Ausbildungsabschluss, Boni und Lohnzulagen und Art der Aufenthaltsbewilligung. Zusätzlich werden Interaktionsterme zwischen dem Aufenthaltsstatus als Grenzgänger und Dummy-Variablen für die drei Bildungsstufen eingeführt.

Die drei Bildungsstufen umfassen jeweils folgende Abschlüsse:

SEKI: Obligatorische Schulbildung, unternehmensinterne Berufsbildung;

SEKII: Eidg. Fachausweis, abgeschlossene Berufsausbildung, Lehrpatent, Matura;

Tertiärstufe: Höhere Berufsbildung, höhere Fachschule, Fachhochschule, Universität.

Beobachtungen mit Löhnen unter einem Drittel des Medianlohnes wurden nicht berücksichtigt.

Die Grenzregionen umfassen folgende MS-Regionen: Genf = Genève + Nyon; Jurabogen = Jura, Val-de-Travers, La Chaux-de-Fonds, La Vallée, Yverdon, Jura bernois; Südschweiz = Lugano, Mendrisio, Locarno, Brig, Oberengadin, Engiadina Bassa; Ostschweiz = Schaffhausen, Rheintal, Werdenberg, Untersee; Nordschweiz = Basel-Stadt, Unteres Baselbiet, Oberes Baselbiet, Laufenthal, Brugg-Zurzach, Fricktal.

Quelle: Lohnstrukturerhebung (LSE), eigene Schätzungen

Besonders positiv ist, dass die unerklärten Lohnunterschiede zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen bei Personen ohne nachobligatorische Schulbildung in allen Regionen ausser der Südschweiz völlig vernachlässigbar sind; in der Südschweiz liegt die unerklärte Differenz bei -8.2 Prozent und damit immerhin deutlich tiefer als in der Durchschnittsbetrachtung. Gerade bei dieser Personengruppe, die zu tiefen Löhnen arbeitet, gibt es demnach kaum Anzeichen für die Gefahr einer möglichen Lohnunterbietung durch Grenzgänger/innen; die schützende Wirkung von Gesamtarbeitsverträgen dürfte in diesem Bereich besonders zum Tragen kommen.

Was die Personen mit einer Ausbildung auf Sekundarstufe II angeht, sind die Differenzen in der lateinischen Schweiz wiederum grösser. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Grenzgänger/innen aus Italien und Frankreich auf dieser Bildungsstufe eher über eine Maturität, Ansässige dagegen mehrheitlich über eine Berufsausbildung verfügen; da die Berufsbildung im Vergleich die besseren Verdienstmöglichkeiten bietet, treibt dies die Lohndifferenzen in die Höhe. Weniger gross sind die Unterschiede auf dieser Bildungsstufe in den Grenzregionen der Deutschschweiz, wo Grenzgänger/innen aus Deutschland und Österreich beschäftigt sind, die den Ansässigen ähnlicher sind.

Kasten 3.2

Einkommensentwicklung von Grenzgänger/-innen im Aufenthaltsverlauf

Eine neue Untersuchung von Favre, Föllmi, Zweimüller (2021) befasst sich mit dem Arbeitsmarkterfolg von Grenzgänger/-innen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Hauptaugenmerk gilt dabei der Frage, wie sich die Erwerbseinkommen von Grenzgänger/-innen in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer und im Vergleich zu den Ansässigen entwickeln. Für die Analyse wurde über die Verknüpfung von Daten des ZEMIS mit den individuellen Konten der AHV sowie Angaben aus der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) und der Strukturhebung (SE) eine neue Datengrundlage geschaffen, welche eine Analyse individueller Einkommensverläufe von Grenzgänger/-innen im Zeitverlauf ermöglicht (Längsschnittbetrachtung). Um die Einkommen von Grenzgänger/-innen mit denjenigen der Ansässigen besser vergleichbar zu machen, wurden Unterschiede in der Zusammensetzung der jeweiligen Populationen bezüglich Alter, Berufsstruktur und Verteilung auf die Arbeitsmarktregionen berücksichtigt.

Die Studie kommt zum Ergebnis, dass Personen, die als Grenzgänger in der Schweiz tätig werden, bei Aufnahme ihrer Tätigkeit zunächst geringere Einkommen erzielen als in Bezug auf die genannten Faktoren vergleichbare ansässige Arbeitskräfte; Grenzgänger/-innen verzeichnen dann aber in den ersten Jahren kräftige Einkommenszuwächse und es findet eine Angleichung an das Niveau der Vergleichsgruppe statt.⁴⁵ Regionenspezifische Resultate zeigen, dass eine Angleichung in allen Sprachregionen zu beobachten ist, wobei die Unterschiede zwischen Grenzgängern und Ansässigen in der italienischsprachigen Schweiz ausgeprägter sind als im Rest der Schweiz. Ein Vergleich zwischen unterschiedlichen Jahrgangskohorten zeigt zudem, dass die beobachteten Einkommensdifferenzen gegenüber Ansässigen für Grenzgängerkohorten, die in den Jahren nach der starken Aufwertung des Schweizerfrankens ihre Tätigkeit angetreten haben, gegenüber früheren Grenzgängerkohorten zugenommen haben.

Die Resultate ergänzen die in diesem Kapitel präsentierten Schätzungen sowie die Ergebnisse aus früheren Querschnittsuntersuchungen zu den Lohnunterschieden zwischen Grenzgänger/-innen und Einheimischen. Sie verdeutlichen, dass Grenzgänger/-innen, deren Lebenshaltungskosten

⁴⁵ Das Ergebnis ist im Muster konsistent mit dem Befund der Untersuchung von Favre, Föllmi, Zweimüller (2018), welche mit vergleichbarer Methodik die Integrationsverläufe von zugewanderten Arbeitskräften untersucht haben. Diese frühere Untersuchung hat gezeigt, dass auch Zuwandernde zu Beginn ihrer Erwerbstätigkeit im Durchschnitt tiefere Einkommen erzielen als merkmalsgleiche Schweizer/-innen; im Laufe des Aufenthalts kommt es aber auch da zu einer Angleichung. Für aus dem EU-Raum zugewanderte Männer beträgt der Einkommensrückstand gegenüber merkmalsgleichen in der Schweiz geborenen Männern im Jahr der Einreise -4%, nach 5 Jahren ununterbrochener Tätigkeit in der Schweiz verdienen Zuwanderer im Durchschnitt dann aber sogar mehr als vergleichbare Einheimische. Grösser sind die unerklärten Einkommensdifferenzen für Personen aus Drittstaaten, welche u.a. aufgrund einer schlechteren Anerkennung (oder Signalwirkung) ausländischer Bildungsabschlüsse oder sprachlicher Hürden mit Lohninbussen gegenüber Einheimischen mit ansonsten ähnlichen Attributen konfrontiert sind.

mehrheitlich im Land des Wohnsitzes anfallen, vor allem zu Beginn einer neuen Tätigkeit in der Schweiz tendenziell dazu bereit sind, tiefere Nominallöhne zu akzeptieren als Ansässige; die Lohnvorstellungen werden im Laufe der Zeit aber an die schweizerischen Verhältnisse angepasst und offenbar vielfach rasch korrigiert, was sich in der beschriebenen Angleichung der Einkommen im Zeitverlauf niederschlägt.

Die Frage nach den möglichen Auswirkungen der potenziell tieferen Einstiegslohne von Grenzgängern auf das Lohnniveau bzw. die Beschäftigungschancen der Einheimischen ist nicht Gegenstand der Untersuchung. Hohe Lohndifferenzen müssen aber, wie zu Beginn des Kapitels ausgeführt, als möglicher Hinweis auf diesbezügliche Probleme ernst genommen werden. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass der Fokus der Studie nicht auf der möglichst präzisen Schätzung dieser Lohndifferenzen lag, sondern in erster Linie auf die (mit der verwendeten Datengrundlage erstmals ermöglichte) Abbildung der beschriebenen Dynamik der Einkommensentwicklung im Zeitverlauf ausgelegt war. Die Datengrundlage ermöglicht für die regressionsanalytische Ermittlung der Einkommensdifferenzen einzig die Berücksichtigung von Unterschieden zwischen Grenzgängern und Einheimischen in Bezug auf Geschlecht, Alter, Beruf (gelernter Beruf für Ansässige und Beruf bei Erteilung der Bewilligung für Grenzgängerbeschäftigte) und Arbeitsmarktregion. Über die genannten Variablen hinaus tragen weitere Faktoren massgeblich zur Erklärung von Einkommensunterschieden bei, z.B. das Bildungsniveau, die Branchenzugehörigkeit oder das Dienstalder bzw. die hierarchische Stellung im Betrieb. Die verwendete Datengrundlage enthielt hierzu keine oder über Alter und Beruf nur indirekte Angaben, weshalb die Ergebnisse nicht um den Einfluss dieser Faktoren bereinigt sind; die Interpretation der Höhe der Einkommensdifferenzen ist dadurch erschwert⁴⁶. Im Quervergleich der Regionen bestätigt sich aber, dass sich die Problematik der Einkommensunterschiede generell auch in dieser Betrachtung vor allem in der italienischsprachigen Schweiz in den Daten niederschlägt. Möglichen Ursachen dafür, weshalb die Unterschiede in dieser Region grösser sind als in anderen, konnte im Rahmen dieser Studie nicht nachgegangen werden.

⁴⁶ Die verbleibenden unerklärten Lohndifferenzen zwischen Grenzgänger/-innen und Einheimischen werden aufgrund der nicht berücksichtigten lohnrelevanten Faktoren in ihrer Höhe überschätzt.

3.4 Fazit

Die Grenzgängerbeschäftigung nimmt in der Schweiz je nach Grenzregion ganz unterschiedliche Züge an, sowohl was das Ausmass des Phänomens gemessen an den Beschäftigungsanteilen, als auch die strukturelle Zusammensetzung der jeweiligen Grenzgängerpopulationen betrifft. Die Grenzgängerbeschäftigung hat dabei in den letzten 10 Jahren massgeblich zur Dynamik der Beschäftigungsentwicklung in den Grenzregionen beigetragen; diese wiesen insgesamt ein stärkeres Beschäftigungswachstum auf als zentralere Regionen der Schweiz. Deutlich überdurchschnittlich fiel das Beschäftigungswachstum dabei im Tessin und in der Genferseeregion aus. Gleichzeitig nahmen die Erwerbstätigenquoten in allen Regionen zu, wobei der Anstieg in der Genferseeregion und im Jurabogen allerdings vergleichsweise weniger stark ausfiel. Positiv zu werten ist demgegenüber die Entwicklung im Tessin, wo es der einheimischen Bevölkerung offenbar gelungen ist, ihre Erwerbstätigkeit auch im Kontext einer sehr starken Präsenz von Grenzgänger/innen auf dem lokalen Arbeitsmarkt weiter auszubauen.

Aus der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist zu schliessen, dass sich die Deutschschweizer Grenzregionen nicht von zentraler gelegenen Regionen unterscheiden: Es sind weder in der registrierten Arbeitslosigkeit noch in der Erwerbslosigkeit nennenswerte Unterschiede festzustellen. Im Tessin ist in beiden Quoten im Laufe der letzten 10 Jahre ein Rückgang und eine Annäherung an den gesamtschweizerischen Durchschnitt festzustellen. In der Genferseeregion und im Jurabogen verlief die Entwicklung insgesamt weniger günstig. Der Verlauf der Arbeitslosenquote ist zwar insgesamt positiv, in der Erwerbslosigkeit schneiden aber beide Regionen vergleichsweise schlechter ab. Beide Regionen waren von erhöhter Arbeitslosigkeit im Zuge der Frankenstärke und im letzten Jahr zusätzlich auch besonders stark von den Auswirkungen der Covid19-Krise betroffen. Diese konjunkturellen Einflüsse von möglichen Auswirkungen der Grenzgängerbeschäftigung abzugrenzen, ist auf dieser Untersuchungsebene kaum möglich.

Die Analyse der Löhne in den Grenzregionen hat gezeigt, dass Grenzgänger/innen und Ansässige im Durchschnitt unterschiedlich hohe Löhne erzielen. Die Differenzen sind vor allem in der Südschweiz und im Jurabogen hoch. Berücksichtigt man die Tatsache, dass sich Grenzgänger/innen in Bezug auf lohnrelevante Merkmale wie zum Beispiel Ausbildung, Beruf, Branche und Dienstalter von den Ansässigen unterscheiden, fallen diese Lohndifferenzen zwar geringer aus, sie sind in ihrer Grössenordnung aber dennoch nicht vernachlässigbar: Im Tessin betragen sie je nach Schätzung zwischen 5 und 12 Prozent, im Jurabogen 4 bis 6 Prozent. Dabei sind die Lohnunterschiede vor allem bei Personen mit tertiärer Ausbildung generell höher als für Erwerbstätige ohne tertiären Bildungsabschluss. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die Bandbreite der Löhne bei Höherqualifizierten generell grösser ist und diese Personen auch bezüglich anderer Merkmale heterogener sind.

Grundsätzlich können erhöhte unerklärte Lohndifferenzen ein Hinweis auf mögliches diskriminierendes Verhalten der Arbeitgeber sein. Es wäre aber unzulässig, vom einen direkt auf das Ausmass des anderen zu schliessen, denn die Höhe der unerklärten Lohndifferenz ist auch auf den Einfluss diverser nicht messbarer Faktoren zurückzuführen. Hierzu zählen insbesondere an die jeweilige Person gebundene Eigenschaften (z.B. spezifische Fachkenntnisse oder methodische, soziale oder personale Kompetenzen); gemäss einer neuen Studie kann aber auch die Aufenthaltsdauer von Grenzgänger/innen eine Rolle spielen, sollten anfänglich zu geringe Lohnforderungen erst schrittweise an das lokale Lohnniveau angepasst werden. In der Südschweiz liegt zudem die Vermutung nahe, dass die Lohndifferenzen wesentlich vom Verhalten einzelner Unternehmen beeinflusst sind und ausserhalb dieses spezifischen Arbeitsmarktsegments eine weniger bedeutende Rolle spielen.

Positiv ist, dass die unerklärten Lohnunterschiede zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen bei Personen ohne nachobligatorische Schulbildung in allen Regionen ausser der Südschweiz vernachlässigbar klein sind; in der Südschweiz liegt die unerklärte Differenz bei -8 Prozent und damit immerhin deutlich tiefer als in der Durchschnittsbetrachtung. Gerade bei dieser Personengruppe, die zu tiefen Löhnen arbeitet, gibt es demnach kaum Anzeichen für die Gefahr einer möglichen Lohnunterbietung durch Grenzgänger/innen; die schützende Wirkung von Gesamtarbeitsverträgen dürfte in diesem Bereich besonders zum Tragen kommen. Darüber hinaus zeugt das Lohnwachstum entlang der Lohnverteilung für die Ansässigen in den Grenzregionen insgesamt von einer im Vergleich zur Gesamtschweiz wenig auffälligen Entwicklung.

ANHANG

Anhang A: Das Mandat des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen

Das Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen wird von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe getragen, in welcher neben dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) auch das Staatssekretariat für Migration (SEM), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und das Bundesamt für Statistik (BFS) vertreten sind. Das Observatorium hat den Auftrag, die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen bzw. Sozialleistungsbezüge zu beurteilen und jährlich darüber Bericht zu erstatten.

Der erste Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen wurde im Jahr 2005 veröffentlicht. Zur Einsetzung des Observatoriums hatte das Postulat Rennwald (Po. 00.3088) geführt, welches den Bundesrat aufforderte, die Schaffung einer Überwachungsstelle für die Personenfreizügigkeit zu prüfen.

Das Observatorium nimmt folgende Aufgaben wahr:

- dient als Plattform der Bundesverwaltung für den Austausch von Informationen;
- fasst periodisch die wissenschaftlichen Arbeiten oder die von den verschiedenen betroffenen Ämtern durchgeführten Analysen zusammen und identifiziert auf dieser Grundlage die Probleme, welche durch den freien Personenverkehr entstehen könnten;
- kann wo angezeigt wissenschaftliche Studien initiieren und begleiten;
- zeigt gegebenenfalls die umfassenden politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Konsequenzen auf und macht entsprechende Vorschläge;
- verfasst einen periodischen Bericht über die wichtigsten Aspekte des freien Personenverkehrs.

Anhang B: Das Personenfreizügigkeitsabkommen

Zweck und Inhalt des Abkommens

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 (FZA) 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/innen und Selbständigerwerbende) und Nichterwerbstätige (Studenten/innen, Rentner/innen und andere Nichterwerbstätige) und andererseits die Liberalisierung der kurzzeitigen⁴⁷ 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 Selbständigerwerbende/r niederzulassen, und gegebenenfalls nach der Ausübung einer Erwerbstätigkeit dort zu verbleiben. Nichterwerbstätige Personen wie Rentner/innen oder Studenten/innen 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.

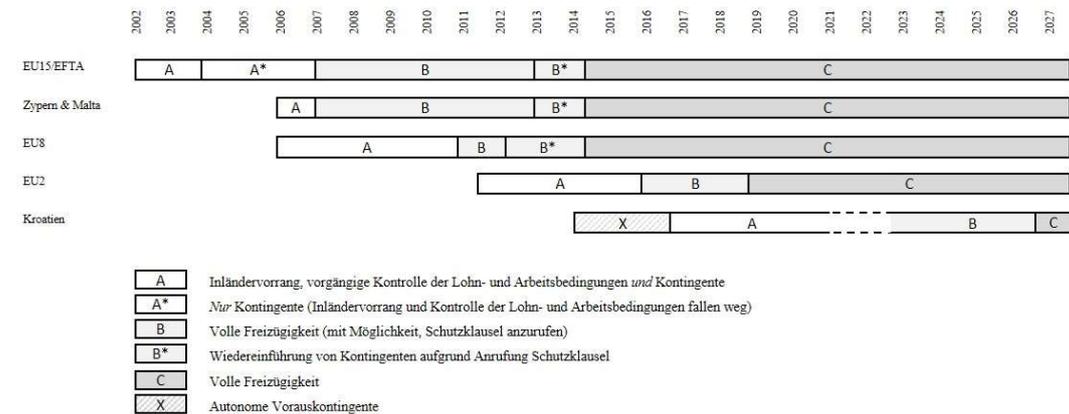
⁴⁷ Die Dienstleistungserbringung ist im Rahmen des FZA bis maximal 90 effektive Arbeitstage pro Kalenderjahr liberalisiert. Wird die Dienstleistung im Rahmen eines besonderen bilateralen Abkommens über die Erbringung von Dienstleistungen (bspw. Land- oder Luftverkehrsabkommen, Öffentliches Beschaffungswesen) erbracht, ist das Aufenthaltsrecht während der ganzen Dauer der Dienstleistungserbringung gewährleistet.

Schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit

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 I⁴⁸ und II⁴⁹ des FZA gelten seit 1. April 2006 respektive 1. Juni 2009. Das Protokoll III, welches die Ausdehnung des Abkommens auf Kroatien regelt, trat per 1. Januar 2017 in Kraft.⁵⁰

Das Abkommen sieht für die Liberalisierung des Personenverkehrs zwischen den unterzeichnenden Staaten ein Vorgehen in drei Etappen vor, wobei während den Übergangsphasen der Zugang zum Arbeitsmarkt reglementiert bleibt. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Regelungen und Fristen für die einzelnen Gruppen von EU-Ländern.

Übersicht über die Übergangsfristen zur Personenfreizügigkeit



Anmerkung: Der Entscheid über eine allfällige Verlängerung des Übergangsregimes für Kroatien über 2021 hinaus ist noch pendent.

Grafik: Eigene Darstellung

⁴⁸Protokoll 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)

⁴⁹Protokoll 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)

⁵⁰Aufgrund der Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative am 9. Februar 2014 hat sich die Unterzeichnung von Protokoll III verzögert. Die Schweiz gewährte kroatischen Staatsangehörigen deshalb zwischenzeitlich (1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2016) separate Kontingente; diese beliefen sich auf 50 Aufenthaltsbewilligungen (B) und 450 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) pro Jahr. Nach der Schlussabstimmung über das Umsetzungsgesetz zum Zuwanderungsartikel (Art. 121a BV) konnte der Bundesrat das Protokoll III schliesslich ratifizieren.

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 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 dritten Etappe (C) gilt die volle Personenfreizügigkeit ohne jegliche Beschränkungen. Diese dritte Etappe ist heute mit Ausnahme von Kroatien für alle EU-Mitgliedsstaaten erreicht.

Für die EU2 ist die Übergangsphase per Ende Mai 2016 ausgelaufen; im Mai 2017 hat der Bundesrat beschlossen, die Ventilklausel anzurufen. Im April 2018 hatte der Bundesrat die Ventilklausel um ein weiteres Jahr verlängert. Die Voraussetzungen für eine Anrufung der Ventilklausel für die Kurzaufenthaltsbewilligungen L waren hingegen nicht erfüllt. Damit galten für EU2-Staatsangehörige bis zum 31. Mai 2019 in Bezug auf die B-Bewilligungen weiterhin Kontingente – die Höchstzahl betrug 996 Einheiten. Seit dem 1. Juni 2019 profitieren EU2-Staatsangehörige endgültig vom freien Personenverkehr und es sind keine Beschränkungen mehr möglich.

In Bezug auf Kroatien endete am 31. Dezember 2018 die erste Übergangsphase. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2018 beschlossen, die Übergangsphase bis Ende Dezember 2021 aufrecht zu erhalten. Kroatische Staatsangehörige werden nur unter Berücksichtigung des Inländervorrangs, unter Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen und im Rahmen von festgelegten jährlichen Kontingenten zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zugelassen. Die Verlängerung der Übergangsphase reiht sich in die Massnahmen ein, die der Bundesrat in den letzten Jahren im Rahmen der besseren Ausnutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials beschlossen hat.

Im Zuge der Einführung der Personenfreizügigkeit erfolgten auch für die Grenzgänger/innen einige wichtige regulatorische Liberalisierungen. Zwar galten bereits vor 2002 für Grenzgängerbewilligungen keinerlei quantitative Beschränkungen. Mitte 2002 wurde aber zusätzlich die tägliche Rückkehrpflicht für Grenzgänger/innen abgeschafft und diese durch eine wöchentliche Rückkehrpflicht ersetzt. 2004 wurde zudem auch für Grenzgänger/innen aus dem EU15/EFTA-Raum – analog zu den Zuwanderern/innen aus diesen Staaten – die vorgängige Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen hinfällig. Schliesslich wurden am 1. Juni 2007 die sogenannten Grenzzonen abgeschafft. Bei den Grenzzonen handelte es sich um in den jeweiligen Grenzgängerabkommen mit den Nachbarstaaten bezeichneten Gemeinden in Grenznähe, in welchen die Grenzgänger/innen wohnhaft sein mussten und in denen eine Anstellung von Grenzgängern/innen erlaubt war. Mit deren Aufhebung

wurde die Anstellung von Grenzgängern/innen aus den EU15/EFTA-Staaten in der ganzen Schweiz und aus allen Regionen der umliegenden Länder ermöglicht. Die Grenzzonen waren während der Übergangsfristen der EU8- und EU2-Staaten (Protokolle I und II) gültig und sind zurzeit bis 31. Dezember 2021 bei der Zulassung von kroatischen Grenzgänger/-innen anwendbar (Protokoll III).

Die Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM)

Als Ausgleich für den Wegfall der vorgängigen Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Zuge der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs wurden am 1. Juni 2004 die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) eingeführt. Diese schützen die Arbeitnehmenden in der Schweiz vor Lohnunterbietungen und gewährleisten somit gleiche Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Unternehmen.

Die FlaM umfassen drei grundlegende Elemente:

- *Kontrolle der Einhaltung der geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen:* 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.
- *Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen:* Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV), die die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und den paritätischen Vollzug betreffen, im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, leichter allgemeinverbindlich erklärt werden.
- *Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen:* 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.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist das zuständige Aufsichtsorgan des Bundes über den Vollzug der FlaM. Mit der Umsetzung vor Ort wurden verschiedene Akteure betraut. In Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) kontrollieren paritätische Kommissionen (zusammengesetzt aus Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften) deren Einhaltung; in Branchen ohne ave GAV überwachen tripartite Kommissionen (zusammengesetzt aus Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften) den Arbeitsmarkt.

Seit ihrer Einführung wurden die FlaM mehrmals revidiert. So wurden beispielsweise im Jahr 2012 neue Massnahmen zur Bekämpfung von Scheinselbständigkeit, zur Sanktionierung von Verstössen gegen Normalarbeitsverträge und zur erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung von Vollzugskostenbeiträgen und Sanktionen aus Gesamtarbeitsverträgen erlassen. Zusätzlich wurde die Subunternehmerhaftung für das Bauhaupt- und das Baunebengewerbe eingeführt. Im Jahr 2016 erhöhte das Parlament die Sanktion im Entsendegesetz von 5000 auf 30'000 Franken und regelte die Voraussetzungen für die Verlängerung von Normalarbeitsverträgen.

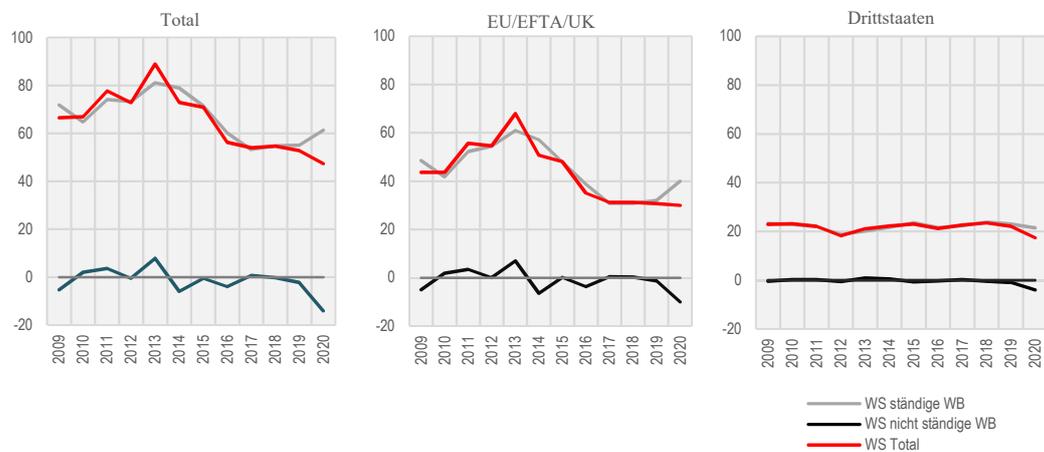
Durch die Schulung der Kontrollorgane und einen Ausbau der finanziellen Unterstützung für die Kontrolltätigkeit in einzelnen Kantonen konnte in den letzten Jahren zudem der Vollzug der FlaM erfolgreich verbessert werden. Weitere Massnahmen zur Optimierung des Vollzugs, darunter die Erhöhung der jährlichen Kontrollzahl von derzeit 27'000 auf 35'000, hat der Bundesrat im November 2016 beschlossen. Darüber hinaus werden seit 2018 Bestrebungen zum Abbau von Medienbrüchen in der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen und der Optimierung der Online-Anmeldungen unternommen.

Anhang C: Ergänzende Inhalte

Wanderungen in die ständige und die nicht ständige Wohnbevölkerung

Abb. C1: Wanderungssaldo der ständigen und der nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, 2009-2020

Nach Nationalitätengruppe, Personen in 1'000

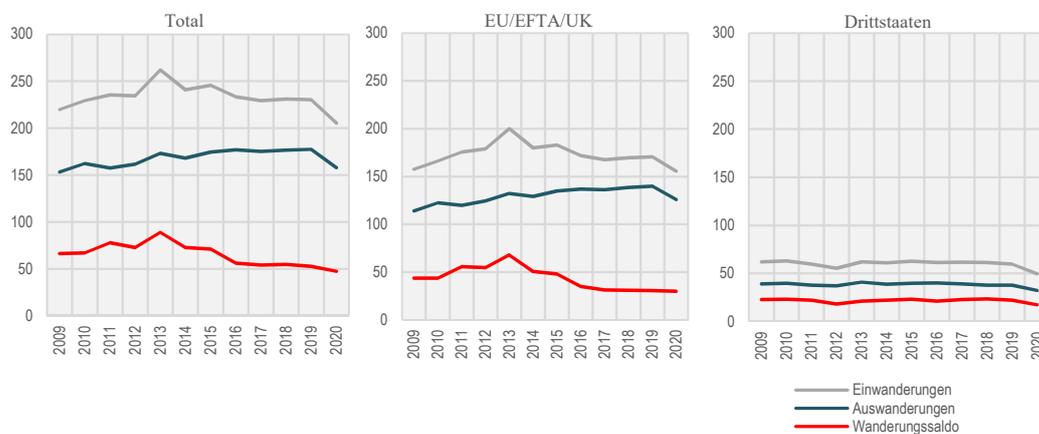


Quelle: ZEMIS

Abb. C1: Im Jahr 2020 nahm der Wanderungssaldo der *ständigen* ausländischen Wohnbevölkerung im Total (EU/EFTA/UK und Drittstaaten) gegenüber dem Vorjahr um 6'400 Personen auf 61'400 Personen zu. Der Wanderungssaldo der *nicht ständigen* ausländischen Wohnbevölkerung nahm gegenüber dem Vorjahr um -11'800 Personen und betrug -14'000 Personen. Für die gesamte ausländische Wohnbevölkerung resultierte so ein Wanderungssaldo von 47'400 Personen, was um 5'500 Personen oder 10% unter dem Vorjahressaldo liegt.

Ein- und Auswanderungen sowie Wanderungssaldo, gesamte ausländische Wohnbevölkerung

Abb. C2: Ein- und Auswanderungen sowie Wanderungssaldo, ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung, 2009-2020
Nach Nationalitätengruppe, Personen in 1'000



Quelle: ZEMIS

Abb. C2: Im Jahr 2020 nahm die Einwanderung der *gesamten* (ständigen *und* nicht ständigen) ausländischen Wohnbevölkerung im Total (EU/EFTA/UK und Drittstaaten) gegenüber dem Vorjahr um 25'000 Personen auf 205'300 Personen ab. Gleichzeitig wanderten 19'600 Personen weniger aus; die Auswanderung lag bei 158'000 Personen. Insgesamt resultierte so ein Wanderungssaldo (Einwanderungen minus Auswanderungen) von 47'400 Personen, was um 5'500 Personen oder 10% unter dem Vorjahressaldo liegt.

Kategorisierung Gesundheitsberufe

Übersicht über Kategorisierung der Gesundheitsberufe in Kapitel 2 (Ausländische Arbeitskräfte im Gesundheitswesen)

Neue Schweizerische Berufsnomenklatur CH-ISCO-19

GESUNDHEITSBERUFE TERTIÄRSTUFE	
Ärzte	
22100	Ärzte, onA
22110	Allgemeinärzte
22120	Fachärzte
22610	Zahnärzte
22620	Apotheker
Pflegefachkräfte	
22211	Pflegedienstleiter
22212	Pflegefachkräfte
22213	Pflegefachkräfte mit Spezialisierung
22220	Geburtshilfespezialisten
Andere Fachkräfte und Spezialisten in akad. Gesundheitsberufen	
22000	Spezialisten in Gesundheitsberufen, onA
22300	Spezialisten der traditionellen und komplementären Medizin
22630	Spezialisten in den Bereichen Umwelt- und Arbeitsmedizin sowie Hygiene
22640	Physiotherapeuten
22650	Diätologen und Ernährungsberater
22660	Audiologen und Sprachtherapeuten
22670	Optometristen und Orthoptisten
22690	Spezialisten in Gesundheitsberufen, anderweitig nicht genannt
GESUNDHEITSBERUFE MITTLERE STUFE	
Fachkräfte Pflege (mittlere Stufe)	
32210	Fachkräfte Gesundheit und Pflege (mittlere Stufe)
32220	Fachkräfte Geburtshilfe (mittlere Stufe)
53220	Haus- und Familienpfleger und -betreuer, onA
53221	Haus- und Familienpfleger
53222	Haus- und Familienbetreuer
Medizinische Assistenten und Techniker	
32110	Medizintechniker im Bereich bildgebende Verfahren und Therapiegeräte
32120	Medizintechniker im Bereich Labor und Pathologie
32130	Pharmazeutische Techniker und Assistenten
32140	Medizinische und zahnmedizinische Prothetiktechniker
32300	Fachkräfte in traditioneller und komplementärer Medizin
32510	Zahnmedizinische Assistenten und Dentalhygieniker
32520	Fachkräfte im Bereich medizinische Dokumentation und Information
32530	Fachkräfte in der öffentlichen Gesundheitsfürsorge
32540	Augenoptiker
32550	Physiotherapeutische Techniker und Assistenten
32560	Medizinische Assistenten
32570	Kontrolleure und Beauftragte in den Bereichen Umwelt- und Arbeitsmedizin sowie verwandte Berufe
32580	Rettungsdienstpersonal
32590	Assistenzberufe im Gesundheitswesen, anderweitig nicht genannt
HILFSKRÄFTE PFLEGE U. BETREUUNG	
Pflegehelfer	
53210	Pflegehelfer in Institutionen
53290	Betreuungsberufe im Gesundheitswesen, anderweitig nicht genannt

Literaturverzeichnis

Bächli, M., Tsankova, T. (2020), Does Labor Protection Increase Support for Immigration? Evidence from Switzerland. Universitäten St. Gallen und Warwick.

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

Berli, A., Ruffner, J., Siegenthaler M., Peri, G. (2021), The Abolition of Immigration Restrictions and the Performance of Firms and Workers: Evidence from Switzerland. American Economic Review, Vol. 111, Nr. 3, S. 976-1012.

Bigotta, M. (2019) Migration policies and the labour market. Dissertation, Universität Genf, Nr. SdS 112.

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

Dorn, D., Zweimüller, J. (2021), Migration and Labor Market Integration in Europe. Journal of Economic Perspectives, Vol. 35, Nr. 2, S. 49–76.

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

Favre, S., Föllmi, R., Zweimüller, J. (2021), Einkommensentwicklung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern im Aufenthaltsverlauf: Eine Längsschnittbetrachtung für die Schweiz, Universitäten Zürich und St. Gallen, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

Favre, S., Föllmi, R., Zweimüller, J. (2018), Der Arbeitsmarkterfolg von Immigrantinnen und Immigranten in der Schweiz. Einkommensentwicklung und Erwerbsbeteiligung im Längsschnitt, Universitäten Zürich und St. Gallen, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

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

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.

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.

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.

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

Montfort, P. (2020), Convergence of EU Regions Redux: Recent Trends in Regional Disparities. Directorate-General for Regional and Urban Policy Working Paper 02/2020.

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.

Niggli, M., Rutzer, C., Filimonovic, D. (2020), Grenzgänger und Innovationen «Made in Switzerland», abrufbar unter [Innoscape.ch](https://www.innoscape.ch).

Péclat, M., Weber, S. (2016), Chômeurs et travailleurs frontaliers sur le marché neuchâtelois du travail, Institut de recherches économiques, Université Neuchâtel.

Weber, S., Ferro Luzzi, G., Ramirez, J. (2018), Do cross border workers cause unemployment in the host country? The case of Switzerland. Espace populations et sociétés, Vol. 2017, Nr. 3, S. 1-29.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALE	Arbeitslosenentschädigung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ave GAV	allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EL	Ergänzungsleistungen
EntsG	Entsendegesetz
EO	Erwerbsersatzordnung
ETS	Erwerbstätigenstatistik
EU	Europäische Union
FlaM	Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit
FZA	Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GGs	Grenzgängerstatistik
ILO	International Labour Organization
ISCO	International Standard Classification of Occupations
IV	Invalidenversicherung
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
KV	Krankenversicherung
LSE	Lohnstrukturerhebung
NAV	Normalarbeitsvertrag
PK	Paritätische Kommission
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und Haushalte
TPK	Tripartite Kommission
UV	Unfallversicherung
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem