



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt

9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Bundesamt für Migration (BFM)

Bundesamt für Statistik (BFS)

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

11. Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

0	Management Summary	4
1	Einleitung.....	8
2	Einfluss des FZA auf die Migrationsbewegungen sowie den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung	10
2.1	Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen	10
2.2	Auswirkungen des FZA auf die Migration in die und aus der Schweiz	14
2.3	Bedeutung der Zuwanderung für das Bevölkerungswachstum in der Schweiz 18	
2.4	Entwicklung des Ausländerbestandes nach Nationalitätengruppen	20
2.5	Aktuellste Entwicklung Bewilligungen und Wanderungssaldo	22
2.6	Entwicklung der Zuwanderung in den einzelnen Regionen der Schweiz.....	24
2.7	Motive der Zuwanderung und der Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften.....	27
3	Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt	29
3.1	Beschäftigungsentwicklung nach Inkrafttreten des FZA	29
3.1.1	Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung.....	29
3.1.2	Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus und Nationalitäten	31
3.1.3	Zugewanderte Arbeitskräfte nach Ausbildungsniveau, Berufsgruppe und Branche.....	35
3.1.4	Erwerbstätigkeit in zentralen und grenznahen Regionen.....	41
3.2	Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA	43
3.2.1	Allgemeine Entwicklung der Arbeitslosigkeit.....	43
3.2.2	Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen	45
3.2.3	Arbeitslosigkeit nach Berufsgruppen und Branchen	48
3.2.4	Arbeitslosigkeit nach Regionen.....	51
3.3	Auswirkungen des FZA auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.....	55
3.3.1	Fragestellungen und Hypothesen	55
3.3.2	Auswirkungen des FZA auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.....	55
3.3.3	Auswirkungen des FZA auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verschiedener Bevölkerungsgruppen	56
3.4	Lohnentwicklung in der Schweiz seit Inkrafttreten des FZA.....	60
3.4.1	Allgemeine Lohnentwicklung.....	60
3.4.2	Entwicklung der Lohnverteilung	61
3.4.3	Lohnentwicklung nach Branchen	63
3.4.4	Lohnentwicklung in Grenzgängerregionen.....	65
3.4.5	Erfahrungen der Tripartiten Kommissionen und Paritätischen Kommissionen	66
3.5	Empirische Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne in der Schweiz	68
3.5.1	Auswirkungen des FZA auf die allgemeine Lohnentwicklung	68
3.5.2	Auswirkungen des FZA auf die Löhne verschiedener Gruppen.....	69
4	Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen	72
4.1	Auswirkungen des FZA auf die 1. Säule	72
4.1.1	Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsummen in der 1. Säule im Vergleich	72
4.1.2	Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Finanzierung der 1. Säule .	74

4.1.3	Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen an der Finanzierung und bei den Leistungen der 1. Säule	75
4.2	Auswirkungen des FZA auf die Invalidenversicherung IV	76
4.3	Auswirkungen des FZA auf die Ergänzungsleistungen EL	78
4.4	Auswirkungen des FZA auf die Unfallversicherung UV	79
4.5	Auswirkungen des FZA auf die Krankenversicherung KV	79
4.6	Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosenversicherung ALV	80
4.6.1	Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen.....	81
4.6.2	Anrechnung von Versicherungszeiten	83
4.6.3	Arbeitslosenentschädigung an Inhaber einer Kurzaufenthaltsbewilligung	84
4.6.4	Arbeitslosenentschädigung an Arbeitskräfte aus der EU17/EFTA mit B-Bewilligungen in typischen Saisonberufen.....	85
4.6.5	Rückerstattung der Beiträge an die Arbeitslosenversicherung von Personen mit einem L-EU/EFTA Ausweis.....	86
4.7	Bezug von Sozialhilfeleistungen nach Nationalitätengruppen	88
4.8	Fiskalbilanz der "Neuen Zuwanderung" in die Schweiz	90
5	Anhang.....	91
5.1	Mandat des Observatoriums zum FZA	91
5.2	Studien zur Personenfreizügigkeit Schweiz-EU.....	92

0 Management Summary

Der neunte Observatoriumsbericht analysiert die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) Schweiz-EU auf die Migration und den Schweizer Arbeitsmarkt seit Inkrafttreten des Abkommens am 1. Juni 2002. Der Bericht wurde vom SECO in Zusammenarbeit mit dem BFM, dem BFS und dem BSV verfasst.

Migration in die Schweiz

Seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit hat sich die Zusammensetzung der Zuwanderung deutlich geändert. Entsprechend der Zielsetzung der schweizerischen Migrationspolitik werden heute ausländische Arbeitskräfte prioritär im EU/EFTA-Raum rekrutiert. In den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991-2001) war die Netto-Zuwanderung praktisch ausschliesslich auf die Migration aus Drittstaaten zurückzuführen. Ab Inkrafttreten des FZA stieg die Netto-Zuwanderung durchschnittlich um mehr als das Doppelte an. Dabei hat sich mit Inkrafttreten des FZA per 1. Juni 2002 die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum deutlich verstärkt, während die Zuwanderung aus Drittstaaten leicht abnahm.

Grenzkantone sowie städtische Kantone sind stärker von der Netto-Zuwanderung betroffen als der Rest der Schweiz. Den stärksten Zuwachs an Zuzüglern verzeichneten die Kantone Waadt, Basel-Stadt, Zug, Zürich, Wallis, Genf und Tessin.

Die Zuwanderung aus den EU-Staaten reagiert bekanntlich sehr ausgeprägt auf die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften. Demgemäss haben sich die starken konjunkturellen Schwankungen der letzten Jahre auch auf die Netto-Zuwanderung ausgewirkt. 2008 erreichte die Netto-Zuwanderung in die Schweiz einen Höchstwert von rund 90'000 Personen. Zwei Drittel davon stammten aus EU27/EFTA-Staaten. Mit der Finanzkrise 2009 verringerte sich der Wanderungssaldo deutlich, um rund 25%. Mit der raschen wirtschaftlichen Erholung in den Jahren 2010 und 2011 nahm jedoch auch der Wanderungssaldo wieder zu, bevor er sich 2012 erneut etwas abschwächte. 2012 wanderten insgesamt 73'000 Ausländerinnen und Ausländer mehr in die Schweiz ein, als im gleichen Jahr auswanderten. Knapp drei Viertel davon waren Staatsangehörige aus dem EU/EFTA-Raum.

Die deutschen Staatsangehörigen machten mit 42 Prozent in den letzten elf Jahren gefolgt von den portugiesischen Staatsangehörigen mit 20% den Grossteil der Netto-Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum aus. Im Zuge der Wirtschaftskrise 2009 reagierte jedoch die Netto-Zuwanderung der Deutschen mit Abstand am stärksten auf den Abschwung. Im Gegenzug wanderten in den letzten beiden Jahren vermehrt Personen aus südeuropäischen EU-Mitgliedsstaaten (sogenannte GIPS-Länder: Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) in die Schweiz ein. Die schwierige Arbeitsmarktsituation in diesen Ländern hatte damit einen spürbaren Effekt auf die Zusammensetzung der Zuwanderung in die Schweiz.

In den letzten elf Jahren wuchs die Bevölkerung in der Schweiz um gut 0.9% pro Jahr, gegenüber 0.6% in den 90er und 0.7% in den 80er Jahren. Das höhere Bevölkerungswachstum der letzten Jahre war einerseits eine Folge des FZA, wie sich auch in der Verschiebung der Zuwanderung nach der Herkunftsregionen zeigt. Verstärkt wurde die Wirkung des FZA durch eine über mehrere Jahre ausgesprochen günstige Weltwirtschaftsentwicklung, von der die Schweizer Wirtschaft – gerade auch wegen des erweiterten Arbeitskräftepotenzials – stark zu profitieren vermochte.

Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt

Die Zuwanderung aus dem EU/EFTA Raum prägte in den letzten elf Jahren die Arbeitsmarktentwicklung in der Schweiz stark. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg zwischen 2002 und 2012 um insgesamt 565'000 oder 1.3% pro Jahr, wobei die eine Hälfte dieses Zuwachses auf ausländische Kurz- und Jahresaufenthalter und Grenzgänger und die andere auf Schweizerinnen und Schweizer sowie niedergelassene Ausländer entfiel. Sowohl Schweizerinnen und Schweizer als auch EU/EFTA-Staatsangehörige vermochten ihre Erwerbstätigenquote im Zeitraum 2003-2012 leicht zu steigern, während jene von Drittstaatsangehörigen auf tieferem Niveau konstant blieb.

Zuwanderer aus dem EU/EFTA-Raum verfügten häufiger über eine tertiäre Ausbildung als die ansässige Erwerbsbevölkerung. 53% der Erwerbstätigen, die im Rahmen des FZA zugewandert waren, verfügten 2012 über einen tertiären Bildungsabschluss. In der Schweiz lag der Anteil von Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung insgesamt bei 34% und bei den 25-39-jährigen bei 42%. Auf der anderen Seite hatten 14% der unter dem FZA zugewanderten Erwerbstätigen keine nach-obligatorische Schulbildung. Der entsprechende Anteil lag bei den Erwerbstätigen in der Schweiz insgesamt etwas höher - nämlich bei 16% - bei den 25-39-jährigen lag er mit 10% jedoch darunter. Der EU/EFTA Raum spielte damit als Rekrutierungsgebiet für weniger gut qualifizierte Arbeitskräfte ebenfalls eine gewisse Rolle. Dies erklärt sich auch damit, dass ausländische Saisonarbeitskräfte seit Inkrafttreten des FZA nur noch im EU/EFTA-Raum rekrutiert werden dürfen.

Die Nachfrage der Schweizer Wirtschaft hat sich in den letzten Jahren stark in Richtung von höher qualifizierten Fachkräften verschoben und das FZA hat diese Entwicklung begünstigt. 60% des Zuwachses bei den Erwerbstätigen aus EU/EFTA-Staaten entfiel auf die drei höchsten Berufshauptgruppen der Führungskräfte, der akademischen Berufe, sowie der Techniker und gleichrangigen Berufe. Auch Schweizerinnen und Schweizer verzeichneten in diesen Berufsgruppen in den letzten zehn Jahren starke Beschäftigungszuwächse. In den letzten beiden Jahren verstärkte sich die Zuwanderung aus Südeuropa (Portugal, Italien, Spanien) sowie aus Osteuropa (EU8+2). Damit einher ging in erster Linie eine stärkere Zuwanderung ins Baugewerbe, welches seit einigen Jahren aussergewöhnlich dynamisch entwickelt hat. Ansonsten war die Zusammensetzung der Zuwanderung nach Berufsgruppen im Jahr 2012 jener von 2008 - trotz deutlichen Verschiebungen bei den Herkunftsregionen - sehr ähnlich.

In einer langfristigen Betrachtung über die Konjunkturzyklen hinweg blieb die Arbeitslosenquote gemäss SECO seit den 90er Jahren konstant. Eine leichte Erhöhung war tendenziell bei der Erwerbslosenquote nach internationaler Definition zu verzeichnen, wobei die Schweiz mit einer Quote von 4.2% auch 2012 hinter Norwegen den zweittiefsten Wert in Europa verzeichnen konnte. Ausländerinnen und Ausländer sind in der Schweiz mit erhöhten Arbeitslosenquoten konfrontiert, wobei Personen aus dem EU/EFTA-Raum deutlich besser im Arbeitsmarkt integriert sind als Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten. Diese Verhältnisse blieben in den letzten Jahren im Wesentlichen unverändert. Von den Personen aus EU/EFTA-Staaten wiesen Staatsangehörige aus Portugal, Frankreich, EU8+2 Staaten Italien und Spanien überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf, während die Arbeitslosenquote von deutschen Staatsangehörigen etwa im Schweizer Durchschnitt lag.

Der Einfluss der Zuwanderung der letzten Jahre auf die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wurde in einer aktuellen Studie durch Forscher der Universitäten Zürich und Lausanne detailliert untersucht. Sie gingen der Frage nach, inwieweit eine Erhöhung des Ausländeranteils bzw. ein Anstieg des Anteils an Grenzgängerbeschäftigten in einer Arbeitsmarktregion zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit oder einer Senkung der Beschäftigungsquote bei der ansässigen Bevölkerung geführt hat. Die Studie kommt zum Schluss, dass die starke Zuwanderung geringfügige Verdrängungseffekte bei höher qualifizierten Arbeitskräften gehabt hat. Die Autoren schätzen, dass die durch die Personenfreizügigkeit ausgelöste zusätzliche Zuwanderung die Arbeitslosenquote von Personen, die in der Schweiz geboren wurden, um rund 0.2 Prozentpunkte erhöht hat. Der Effekt beschränkte sich dabei auf hoch qualifizierte Personen. Über den Zeitraum 2002–2010 lag deren Arbeitslosenquote im Durchschnitt bei 1.6% und ihre Beschäftigungsquote bei 92,3%. Die Arbeitsmarktintegration der hoch qualifizierten in der Schweiz geborenen Personen blieb damit trotz erhöhter Konkurrenz durch Zuwanderer über den ganzen Zeitraum deutlich überdurchschnittlich. Die relativ ausgeprägte Knappheit bei hoch qualifizierten Fachkräften scheint durch die Zuwanderung etwas verringert worden zu sein. Von der Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung konnte als Folge des FZA einzig bei hoch qualifizierten früher zugewanderten Arbeitskräften, welche sich schon länger als fünf Jahre in der Schweiz aufhalten, ein Rückgang der Beschäftigungsquote von -0.39 Prozentpunkten identifiziert werden. Zwar konnte in Regionen mit starkem Zuwachs der Grenzgängerbeschäftigung im Schnitt auch ein stärkerer Anstieg der Arbeitslosigkeit beobachtet werden, doch lässt sich diese Beziehung gemäss den Autoren der Untersuchung nicht kausal deuten. Keine klaren Aussagen lassen sich aus der Studie darüber ableiten, wie die Arbeitslosigkeit in der Schweiz insgesamt durch die Personenfreizügigkeit beeinflusst wurde, da mögliche Einflüsse der Personenfreizügigkeit auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht Gegenstand der Untersuchung waren.

In den elf Jahren seit Inkrafttreten des FZA stiegen die Reallöhne gemäss Lohnindex des BFS um jährlich durchschnittlich 0.6%. Verglichen mit 1992-2002 fiel das Wachstum damit höher und verglichen mit 1982-1992 tiefer aus. Ökonometrische Studien zu den Auswirkungen des FZA auf die Lohnentwicklung fanden mehrheitlich, dass die Zuwanderung der letzten Jahren das Lohnwachstum in der Schweiz tendenziell gedämpft hat, weil die Fachkräfteknappheit reduziert wurde.

Die aktuellste Untersuchung zu den Auswirkungen des FZA auf die Lohnentwicklung umfasst den Zeitraum 1996-2010. Die Autoren der Universität Genf kommen zum Schluss, dass einheimische und ausländische Arbeitnehmende mit tertiärem Bildungsabschluss sowie Ausländer ohne nach obligatorische Schulbildung als Folge der Zuwanderung gewisse negative Lohneffekte zu gewärtigen hatten. Den stärksten Lohndruck verzeichneten junge (einheimische oder ausländische) tertiär gebildete Arbeitskräfte mit 10-15 Jahren Berufserfahrung. Wäre der Ausländeranteil in der Periode 2004-2010 konstant geblieben, hätten ihre Reallöhne im Jahr 2010 gemäss Simulationsrechnungen um ca. 1,6% höher gelegen. Eine vergleichbare Lohneinbusse (-1,4%) hatten ältere ausländischen Arbeitskräfte ohne nach-obligatorische Schulbildung mit mehr als 35 Jahren Berufserfahrung als Folge der Zuwanderung zu verzeichnen. Moderatere, negative Lohneffekte bis zu -0.6% fanden sich bei ansässigen ausländischen Arbeitnehmenden mit 15 bis 35-jähriger Berufserfahrung. Für niedrig qualifizierte einheimische Arbeitskräfte war die Zuwanderung tendenziell von Vorteil. Gemäss Schätzungen der Autoren lagen deren Reallöhne 2010 um 1.1% über dem Niveau, das sie bei konstantem Ausländeranteil erreicht hätten.

Die flankierenden Massnahmen (FlaM) bewähren sich grundsätzlich als Instrument, um möglichen negativen Begleiterscheinungen aufgrund des FZA zu begegnen. Insbesondere konnte ein Abgleiten der tiefen Löhne in den letzten Jahren verhindert werden und die FlaM dürften dazu wesentlich beigetragen haben.

Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

Mit der starken Zuwanderung nimmt der Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen an der Finanzierung der Sozialversicherungen kontinuierlich zu, während der Anteil der schweizerischen Staatsangehörigen rückläufig ist. Die starke Zuwanderung hat die Alterung der Bevölkerung in den letzten Jahren verlangsamt und damit die umlage-finanzierten Sozialversicherungen der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL) entlastet. Die Befürchtung, die Personenfreizügigkeit führe zu einer überproportionalen Zunahme ausländischer IV-Leistungsbezüger, hat sich nicht bewahrheitet. Mehrkosten sind hingegen der Arbeitslosenversicherung erwachsen, weil auch Saisonarbeitskräfte in der Schweiz Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen können. Diese Mehrkosten sind jedoch relativ gering und lagen bislang unter den Erwartungen. Aus einer Gegenüberstellung der bezahlten ALV-Beiträge und der bezogenen Arbeitslosenentschädigungen nach Nationalitätengruppen für das Jahr 2010 geht hervor, dass schweizerische Staatsangehörige rund ein Fünftel mehr in die ALV einzahlen als sie Leistungen daraus beziehen. Bei EU/EFTA-Staatsangehörigen hielten sich die Einnahmen und Ausgaben gerade etwa die Waage. Dieses neutrale Ergebnis bei gleichzeitig erhöhtem Arbeitslosenrisiko von EU/EFTA-Staatsbürgern erklärt sich damit, dass die Schweiz 2010 von Grenzgängern ALV-Beiträge erhob, denen keine Leistungsansprüche gegenüberstanden. Entsprechend fiel die Bilanz der ALV besonders gegenüber Frankreich und Deutschland sogar positiv aus. Staatsangehörige aus Drittstaaten bezogen rund drei Mal mehr Leistungen als sie an Beiträgen an die ALV entrichteten. Dies widerspiegelt deren gegenüber Inländern und EU/EFTA-Ausländern stark erhöhte Arbeitslosenrisiko.

1 Einleitung

Am 1. Juni 2002 sind das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Schweiz sowie das Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der EFTA in Kraft getreten. Die Abkommen sehen eine schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs vor, wie er innerhalb der Europäischen Union (EU) bereits zum Tragen kommt. Die Freizügigkeit Schweiz-EU wird indes erst 2014 nach einer Übergangsfrist von zwölf Jahren voll verwirklicht. Ausgenommen sind Rumänien und Bulgarien (EU2), für welche längere Übergangsfristen ausgehandelt wurden: Die arbeitsmarktlichen Beschränkungen gegenüber den EU2-Staaten können bis spätestens 2016 weitergeführt werden. Nach Ablauf der Übergangsfrist kann die Schweiz im Falle einer übermässigen Zuwanderung bis 2019 erneut Höchstzahlen einführen.

Während der Übergangszeit zwischen 1. Juni 2002 und 31. Mai 2004 fanden weiterhin vorgängige Kontrollen in Bezug auf den Vorrang der inländischen Arbeitskräfte sowie die Lohn- und Arbeitsbedingungen statt. Bis 31. Mai 2007 blieben die Kontingente der Kurzaufenthaltsbewilligung L-EG/EFTA, bzw. Daueraufenthaltsbewilligung B-EG/EFTA für EU15-Staatsangehörige sowie Grenzzonen für Grenzgängerinnen und Grenzgänger bestehen. Seit Ablauf dieser Frist können EU15-Staatsangehörige (plus Malta und Zypern) – immer auf der Basis des Gegenrechts - in die Schweiz einreisen und hier Wohnsitz nehmen. Sie haben, als Arbeitnehmende oder Selbständigerwerbende, freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt und können unter erleichterten Bedingungen bis zu 90 Tagen pro Jahr in der Schweiz Dienstleistungen erbringen. Nichterwerbstätige können unter Vorbehalt der allgemeinen Voraussetzungen (ausreichende finanzielle Mittel und Krankenversicherungsschutz) einreisen und in der Schweiz Wohnsitz nehmen. Seit dem 1. Mai 2011 galt die volle Personenfreizügigkeit auch für die EU8-Staaten. Für Bürgerinnen und Bürger der EU8 galten deshalb die gleichen Regelungen wie für EU17- und EFTA-Staatsangehörige. Ende April 2012 hat der Bundesrat die Ventilklausel gegenüber den EU8-Staaten per 1. Mai 2012 auf Grundlage von (Art. 10 Abs. 4 FZA) angerufen. Betroffen von der Kontingentierung ist die Kategorie der Aufenthaltsbewilligungen B¹. Per 1. Mai 2013 wurde die Kontingentierung der B-Bewilligungen für Angehörige der EU8-Staaten fortgesetzt. Per 1. Juni 2013 wird die Kontingentierung auf B-Bewilligungen für Erwerbstätige aus EU17-Staaten ausgedehnt. Die Kontingentierung der B-Bewilligungen für die EU8-Staaten sowie für die EU17-Staaten wird während eines Jahres gelten. Ziel des vorliegenden Berichts ist es, Informationen über die Auswirkungen des FZA auf die Wanderungsbewegungen zwischen der Schweiz und dem Ausland (Kapitel 2) sowie über die Auswirkungen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt (Kapitel 3) zusammenzutragen und auszuwerten. Soweit entsprechende Daten zur Verfügung stehen, wird ein spezieller Fokus auf Grenzregionen gelegt, welche in den letzten Jahren einen starken Zuwachs an Grenzgängerbeschäftigten verzeichneten. In Kapitel 4 werden die Auswirkungen des FZA im Bereich der Sozialversicherungen abgeschätzt.

Verfasst wurde der Bericht vom SECO unter Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern aus BFM, BFS und BSV im Rahmen des „Observatoriums zum Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU“.

¹ Selbständig Erwerbstätige und Arbeitnehmende mit Arbeitsverträgen von mindestens 365 Tagen.

Kasten 1.1. Teilgebiete der EU27/EFTA

EU15: Belgien (1958²), Deutschland (1958), Frankreich (1958), Italien (1958), Luxemburg (1958), Niederlande (1958), Dänemark (1973), Irland (1973), Vereinigtes Königreich (1973), Griechenland (1981), Portugal (1986), Spanien (1986), Finnland (1995), Österreich (1995), Schweden (1995).

EFTA: Island, Liechtenstein, Norwegen (Inkrafttreten FZA zusammen mit EU15)

EU17. Die EU17 entspricht der EU15 plus Zypern und Malta, welche den 15 "alten" EU Staaten seit dem 1. April 2006 gleichgestellt sind.

EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, EU-Beitritt: 1. Mai 2004. Inkrafttreten des FZA am 1. April 2006.

EU10: EU8 plus Malta (2004) und Zypern (2004)

EU2: Bulgarien (2007) und Rumänien (2007). Inkrafttreten des FZA am 1. Juni 2009.

² Jahr des EU-Beitritts

2 Einfluss des FZA auf die Migrationsbewegungen sowie den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung

In diesem Kapitel werden in einem ersten Schritt die Migrationsbewegungen in die bzw. aus der Schweiz der letzten Jahre sowie deren Einfluss auf den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung analysiert. Durch Vergleich der Wanderungsbewegungen vor und nach Inkrafttreten des FZA sowie deren strukturelle Merkmale hinsichtlich Herkunftsländern, Aufenthaltsstatus und regionaler Verteilung etc. sollen Rückschlüsse auf die Auswirkungen des FZA gezogen werden.

Die folgenden Analysen zur Zu- und Abwanderung basieren in erster Linie auf Spezialauswertungen des Zentralen-Migrations-Information-Systems (ZEMIS).³ In Ergänzung dazu werden für gewisse Fragestellungen die Zahlen der Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) und der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) des BFS herangezogen.

2.1 Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen

EU15/EFTA

Das Freizügigkeitsabkommen, in Kraft seit dem 1. Juni 2002, führt zur Priorität für die Zulassung von Erwerbstätigen aus der EU15/EFTA gegenüber Arbeitskräften aus Drittstaaten. Mit Inkrafttreten des FZA wurde Staatsangehörigen der EU15/EFTA – unter Vorbehalt der Zulassungsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt während der Übergangsfrist – eine Aufenthaltsbewilligung (L- oder B-EU/EFTA) erteilt. In den ersten fünf Jahren ab Inkrafttreten des FZA war die jährliche Zulassung von neu zuwandernden Erwerbstätigen auf 15'300 fünfjährige Daueraufenthaltsbewilligungen (B) und 115'700 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) für Aufenthalte von 4-12 Monaten begrenzt (vgl. Tabelle 2.1). In den beiden ersten Jahren nach dem Inkrafttreten galten der Inländervorrang, die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen und die Kontingentierung weiterhin.

Am 1. Juni 2004 – 2. Phase der Übergangsperiode – wurde der Inländervorrang und die Lohnkontrolle und damit die Arbeitsmarktprüfung abgeschafft. Für Kurzaufenthalter bis 90 Tage gibt es seit 1. Juni 2004 nur noch eine Meldepflicht; es braucht keine Bewilligung mehr. Für Grenzgänger wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt innerhalb aller Grenzzonen des Beschäftigungsstaates mit den Nachbarstaaten vollständig liberalisiert.

Vom 1. Juni 2004 bis zum 31. Mai 2007 wurde die Zuwanderung nur noch durch Kontingente für Daueraufenthalter bis 5 Jahre und Kurzaufenthalter von 4-12 Monaten begrenzt; danach wurde der freie Personenverkehr für Staatsangehörige der EU15 und der EFTA erstmals vollumfänglich eingeführt. Seit dem 1. Juni 2007 besteht grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung, wenn die Bedingungen für den Aufenthaltsstatus erfüllt sind. Gemäss Entscheid des Bundesrates vom 24.04.2013 wird die Kontingentierung der B-Bewilligungen für Erwerbstätige aus EU17-Staaten (inkl. Zypern und Malta) per 1. Juni 2013

³ Die Führung von ZEMIS ist dem Bundesamt für Migration (BFM) übertragen. ZEMIS löste im März 2008 das sog. Zentrale Ausländerregister (ZAR) ab, welches 1972 errichtet wurde. Die Auswertungen für diesen Bericht wurden teils durch das BFM und teils durch das BFS durchgeführt.

wiedereingeführt. Die Kontingentierung auf rund 53'700 B-Bewilligungen für die EU17-Staaten wird bis 31. Mai 2014 gelten.

Am 1. Juni 2007 wurden die Grenzzonen für Staatsangehörige der EU17 aufgehoben⁴, und seither kommen die Grenzgänger in den Genuss der umfassenden geographischen Mobilität, das heisst ihre Grenzgängerbewilligung ist auf dem ganzen Gebiet des Beschäftigungsstaates gültig und sie können ihre Erwerbstätigkeit im gesamten Staatsgebiet ausüben. Seit dem 1. Juni 2007 besteht auch für Grenzgänger, welche die Nationalität eines der 15 "alten" EU-Staaten, Zyperns, Maltas oder eines EFTA-Staates haben, die volle Personenfreizügigkeit. Der Grenzgängerstatus hat damit an Attraktivität gewonnen.

EU10/EU8

Am 1. April 2006 trat das Protokoll I zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die acht neu der EU beigetretenen Staaten Osteuropas sowie auf Zypern und Malta (EU10) in Kraft. Das Freizügigkeitsabkommen enthält spezifische Übergangsbestimmungen für die acht osteuropäischen Staaten (EU8⁵), die es der Schweiz erlauben, die nationalen Restriktionen bezüglich des Arbeitsmarktes beizubehalten (Kontingente, Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Die Öffnung erfolgte schrittweise bis 30. April 2011. Staatsangehörige Zyperns und Maltas werden wie Personen aus der EU15/EFTA behandelt und geniessen seit dem 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit.

Seit dem 1. Mai 2011 kamen Staatsangehörige der EU8 in den Genuss der vollen Personenfreizügigkeit. Die Übergangsfristen fielen weg; es galten die gleichen Regelungen wie für die EU17-Staaten. Ende April 2012 hat der Bundesrat entschieden, die Ventilklausel gegenüber den EU8-Staaten per 1. Mai 2012 anzurufen. Per 1. Mai 2013 wurde die Kontingentierung der B-Bewilligungen⁶ für Angehörige der EU8-Staaten fortgesetzt. Die Kontingentierung auf rund 2180 B-Bewilligungen für die EU8-Staaten wird bis 30. April 2014 gelten.

Rumänien und Bulgarien (EU2)

Am 1. Juni 2009 trat das Protokoll II in Kraft. Es regelt die Freizügigkeit mit den beiden jüngsten EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien (EU2). Die Schweiz kann bis 2016 den Zugang zum Arbeitsmarkt einschränken (Kontingente, Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Auch hier erfolgt die Öffnung schrittweise.

Die Schweiz kann während maximal sieben Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls II (bis 2016) die Zulassungsbeschränkungen zu ihrem Arbeitsmarkt aufrechterhalten. Inländervorrang und Kontrolle der orts- und berufsüblichen Arbeits- und Lohnbedingungen werden in kantonaler Kompetenz geprüft. Zudem werden jährlich ansteigende Kontingente zugeteilt. Anschliessend kommt die spezielle Schutzklausel (Ventilklausel) während weiterer drei Jahre zur Anwendung (2019).

⁴ Die EU17 entspricht der EU15 plus Zypern und Malta, welche den 15 "alten" EU Staaten seit dem 1. April 2006 gleichgestellt sind. Für die Staatsangehörigen der EU8 und Drittstaaten kommen die Grenzzonen weiterhin zur Anwendung.

⁵ Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland

⁶ Selbständig Erwerbstätige und Arbeitnehmende mit Arbeitsverträgen von mindestens 365 Tagen.

Für Dienstleistungserbringer aus Bulgarien und Rumänien besteht in gewissen Branchen (Baugewerbe, Reinigungsgewerbe, Schutz- und Sicherheitsgewerbe, Gartenbau) während der Übergangsfristen vom ersten Tag an eine Bewilligungspflicht.

Tabelle 2.1 : Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige

a) Kontingente für EU15/EFTA plus Zypern und Malta seit 1. Juni 2006 (in 1'000)

		Jun. 2002 – Mai 2003	Jun. 2003 – Mai 2004	Jun. 2004 – Mai 2005	Jun. 2005 – Mai 2006	Jun. 2006 – Mai 2007
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3
	Ausschöpfung	100%	100%	100%	100%	100%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	115.7	115.7	115.7	115.7	115.7
	Ausschöpfung	58%	61%	68%	83%	97%

Quelle: BFM

Tabelle 2.1. zeigt die jeweilige Ausschöpfung der Kontingente zwischen dem 1. Juni 2002 und dem 31. Mai 2007. Seit dem 1. Juni 2007 profitieren Staatsangehörige aus den EU-15/EFTA-Staaten sowie aus Malta und Zypern von der vollen Personenfreizügigkeit.

b) Kontingente für EU8 (in 1'000)

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

Quelle: BFM

Im ersten Kontingentsjahr⁷ war die Nachfrage von EU8-Staatsangehörigen nach Daueraufenthaltsbewilligungen verhältnismässig gering: 57% der 1'700 verfügbaren Kontingente wurden ausgeschöpft. Im zweiten Jahr nahm die Nachfrage sprunghaft zu: Zwischen 1. Juni 2007 und 31. Mai 2008 wurden 99% der 2'200 verfügbaren Daueraufenthaltsbewilligungen nachgefragt. Mit dem schrittweisen Anstieg der Kontingentszahlen nahm deren relative Beanspruchung sukzessive ab. In der Kontingentsperiode Juni 2010 bis April 2011 sind 1'933 Daueraufenthaltsbewilligungen beansprucht worden. Dies entspricht einer Ausschöpfung von 64%.

Die Nachfrage nach Kurzaufenthaltsbewilligungen war in der Kontingentierungsperiode 06/07 bereits relativ hoch: 73% der 15'800 verfügbaren Kontingente wurden von Erwerbstätigen aus der EU8 beansprucht. Im zweiten Jahr (Juni 2007 bis Ende Mai 2008) lag die Quote bei 67%, das sind 12'860 ausgestellte Bewilligungen von insgesamt 19'200.

⁷ Für die Zeitspanne vom 1. April 2006 (Inkrafttreten der erweiterten Personenfreizügigkeit auf die EU8-Länder) bis 31. Mai 2006 wurden die Kontingente prorata temporis gewährt. Die Periode der Kontingentierung beginnt somit immer im Juni auf einer Jahresbasis gemäss Protokoll I.

Zwischen 1. Juni 2008 und 31. Mai 2009 standen gemäss Abkommen 22'600 Kurzaufenthaltsbewilligungen zur Verfügung. Die Ausschöpfungsquote von rund 66% lag in ähnlicher Grössenordnung wie in der Vorjahresperiode. In der Kontingentsperiode Juni 2010 bis April 2011 sind 14'156 Kurzaufenthaltsbewilligungen an erwerbstätige Personen aus der EU8 ausgestellt worden. Dies entspricht einer Ausschöpfungsquote von 49%. Die Beanspruchung der Kontingente für L-Bewilligungen liegt damit nochmals tiefer als in der Kontingentsperiode Juni 2009 bis Mai 2010, als die Ausschöpfungsquote bei 56% lag.

Eine harte Begrenzung der Zuwanderung aus EU8-Staaten ging in den ersten Jahren der Personenfreizügigkeit von den Kontingenten also nicht aus. Lediglich bei Daueraufenthaltsbewilligungen erreichte die Ausschöpfung im zweiten Jahr praktisch 100%.

c) Kontingente für EU2 (Bulgarien und Rumänien), in 1'000

		Jun. 2009 – Mai 2010	Jun. 2010 – Mai 2011	Jun. 2011 – Mai 2012	Jun. 2012 – Mai 2013 ⁸
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	0.362	0.523	0.684	0.885
	Ausschöpfung	100%	100%	100%	85%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	3.62	4.987	6.355	7.722
	Ausschöpfung	69%	83%	95%	74%

Quelle: BFM

Seit dem 1. Juni 2009 profitieren auch Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien vom Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Nach 10 von 12 Monaten der noch laufenden Kontingentsperiode, sind die zur Verfügung stehenden Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen zu 85% ausgeschöpft. Die Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen sind nach 10 Monaten zu 74% ausgeschöpft.

d) Kontingente für Drittstaaten (in 1'000)*

		Jun. 2002 – Nov. 2002	Nov. 2002 – Okt. 2003	Nov. 2003 – Okt. 2004	Nov. 2004 – Okt. 2005	Nov. 2005 – Okt. 2006	Nov. 2006 – Okt. 2007	Jan. 2008 – Dez. 2008	Jan. 2009 – Dez. 2009	Jan. 2010 – Dez. 2010	Jan. 2011 – Dez. 2011	Jan. 2012 – Dez. 2012 ⁹
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	2	4	4	4.7	4.7	4	4	4	3	3.5	3.5
	Ausschöpfung	65%	55%	55%	57%	64%	90%	100%	88%	100%	89%	88%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	2.5	5	5	7.5	7.5	7	7	7	8	5	5
	Ausschöpfung	52%	62%	68%	96%	99%	99%	100%	100%	77%	95%	89%

Quelle: BFM

* Zwischen November 2004 und Mai 2006 waren in den BVO Kontingenten auch Spezialkontingente für Angehörige der zehn neuen EU-Staaten enthalten (2500 Ausweise L, 700 Ausweise B). Sie wurden von der Schweiz und der EU im Anschluss an die Verhandlungen zum Protokoll zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens in einer gemeinsamen Erklärung beschlossen.

Sowohl Jahres- wie auch Kurzaufenthaltsbewilligungen für Drittstaatsangehörige waren in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA nie ausgeschöpft. Erst ab 2005, als die Schweizer Konjunktur anzuziehen begann, wurden die Kontingente stärker beansprucht. In

⁸ Laufende Kontingentsperiode (Ausschöpfungsgrad, Stand nach 9 von 12 Monaten)

⁹ Für Personen aus Drittstaaten standen für das Kontingentsjahr 2012 5'000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 3'500 Aufenthaltsbewilligungen zur Verfügung. Für Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten waren es 3'000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 500 Aufenthaltsbewilligungen.

den letzten vier Jahren war die Beanspruchung der Kontingente jeweils sehr hoch. 2008 betrug der Ausschöpfungsgrad sowohl bei L- wie auch bei B-Bewilligungen 100%. Die begrenzte Anzahl verfügbarer Bewilligungen für Arbeitskräfte aus Drittstaaten ist Ausdruck einer relativ restriktiven Zulassungspolitik gegenüber Nicht-EU/EFTA-Staaten. Die Kontingente sind auf hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte beschränkt.

2.2 Auswirkungen des FZA auf die Migration in die und aus der Schweiz

Mit Inkrafttreten des FZA ist ein neues Kapitel in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU angebrochen. Vor diesem Hintergrund ist die Untersuchung des Verlaufs der Wanderungsbewegungen zwischen der Schweiz und den EU15/EFTA-Ländern von grossem Interesse. Konkret soll im folgenden Abschnitt aufgezeigt werden, wie sich die Migration zwischen der Schweiz und den Vertragsstaaten seit Inkrafttreten des FZA entwickelte.

Ständige und nicht-ständige ausländische Wohnbevölkerung

Der Verlauf des Wanderungssaldos der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz ist ein Abbild der wirtschaftlichen Entwicklung. Nach den wirtschaftlichen Aufschwungphasen 1987-1990, 1997-2000 und 2005-2008 erreichte die Nettozuwanderung in die Schweiz jeweils ihre höchsten Werte. In Phasen der wirtschaftlichen Abschwächung verringerte sich der Wanderungssaldo jeweils wieder. Am stärksten war dies in den 90er Jahren der Fall, als die Schweiz eine ausserordentlich lange Phase wirtschaftlicher Stagnation mit hoher Arbeitslosigkeit durchlief. Mit Inkrafttreten des FZA hat sich die Zuwanderung in die Schweiz aus EU17/EFTA-Staatsangehörigen deutlich erhöht, während der Wanderungssaldo gegenüber Drittstaaten in etwa konstant blieb.¹⁰ Die relative Bedeutung der Zuwanderung aus Drittstaaten nahm dabei deutlich ab, wozu auch die Abschaffung des Saisoniersstatuts für Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige im Jahr 1996 beitrug.

In den *elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA* (1991-2001) belief sich die Netto-Zuwanderung der ausländischen Wohnbevölkerung auf durchschnittlich +26'400 pro Jahr. Sie war praktisch ausschliesslich auf die Zuwanderung aus Drittstaaten zurückzuführen (+26'000). Der Wanderungssaldo aus EU27/EFTA-Staaten war sehr gering (400).

Mit Inkrafttreten des FZA per 1. Juni 2002 veränderte sich die Zusammensetzung der Zuwanderung markant. In den *elf Jahren nach Inkrafttreten des FZA* betrug der Wanderungssaldo von EU27/EFTA-Staatsangehörigen pro Jahr durchschnittlich +38'400. Die Nettozuwanderung aus Nicht-EU27/EFTA-Staaten blieb gegenüber den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA dagegen fast unverändert bei durchschnittlich +24'900 pro Jahr.

Die starken konjunkturellen Schwankungen der letzten Jahre haben sich auch auf die Netto-Zuwanderung ausgewirkt. 2008 erreichte die Netto-Zuwanderung in die Schweiz mit 90'200 einen Höchstwert. 63% davon entfiel auf Angehörige von EU27/EFTA-Staaten. 2009 verringerte sich der gesamte Wanderungssaldo gegenüber 2008 um einen Viertel und jener von Staatsangehörigen aus dem EU17/EFTA-Raum sogar um einen Drittel. Im Jahr 2010 setzte bereits wieder eine wirtschaftliche Erholung ein und der Wanderungssaldo verringerte sich nicht weiter. Im Jahr 2011 wirkte sich dies in einer erneuten Zunahme des Wanderungssal-

¹⁰ Die EU17/EFTA umfasst neben den 15 alten EU-Staaten und drei EFTA-Staaten auch Zypern und Malta, welche den Staatsangehörigen der EU15/EFTA seit dem 1. April 2006 gleichgestellt sind.

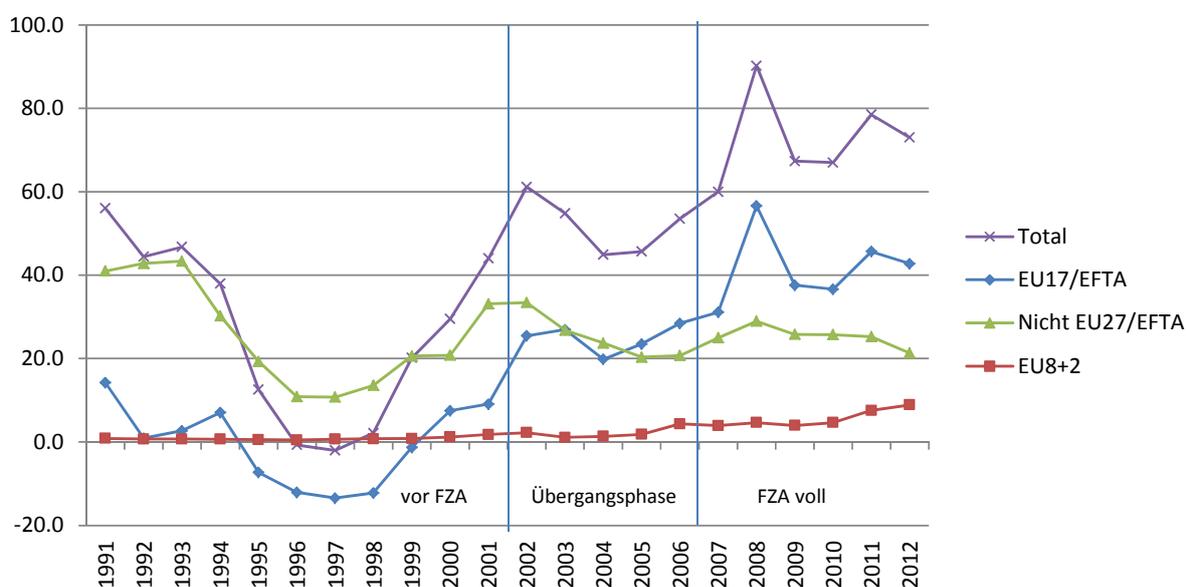
dos aus, wobei die Spitzenwerte von 2008 nicht ganz erreicht wurden. 2012 verringerte sich der gesamte Wanderungssaldo gegenüber dem Vorjahr um 5'500 Personen. Die Netto-Zuwanderung aus EU27/EFTA-Staaten lag 2012 um 13% und diejenige aus Drittstaaten um 32% unter den Werten von 2008. Insgesamt wanderten 2012 73'000 Ausländerinnen und Ausländer mehr in die Schweiz ein, als im gleichen Jahr auswanderten.

Der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen der osteuropäischen EU-Beitrittsländer von 2004 (EU8) erhöhte sich, als das Personenfreizügigkeitsabkommen 2006 in Kraft trat. Im Durchschnitt der ersten fünf Jahre mit FZA belief sich der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen der EU8 auf +4'000 Personen pro Jahr. In den fünf Jahren zuvor hatte der Wanderungssaldo noch durchschnittlich +1'500 Personen pro Jahr betragen. Per 1. Mai 2011 wurde die Kontingentierung gegenüber Erwerbstätigen aus EU8-Staaten aufgehoben, was sich in einer deutlichen Zunahme des Wanderungssaldos auf +6'900 im Jahr 2011 und +8'200 im Jahr 2012 niederschlug. Die leicht abnehmende Wachstumsdynamik des Wanderungssaldos der EU8-Staatsangehörigen im Jahr 2012 ist auf die seit dem 1. Mai 2012 geltende Kontingentierung der Aufenthaltsbewilligungen B für erwerbstätige EU8-Staatsangehörige (Ventilklausel) zurückzuführen.

Die Zuwanderung aus den acht neuen EU-Staaten gewann relativ an Bedeutung, blieb insgesamt aber verhältnismässig klein. In den Jahren 2006-2012 machte der Wanderungssaldo von Personen aus der EU8 rund 11% der Zuwanderung aus dem EU27/EFTA-Raum und 7% der gesamten Netto-Zuwanderung von Ausländern in die Schweiz aus. 2012 stiegen die entsprechenden Anteile auf 15%, respektive 11% an.

Die Personenfreizügigkeit gegenüber Rumänien und Bulgarien (EU2) wurde per 1. Juni 2009 eingeführt. Die Zuwanderung unterliegt der Kontingentierung. In den Jahren 2011 und 2012 lag der Wanderungssaldo bei je 2'400 Personen. Damit machten Staatsangehörige der EU2 3% der gesamten und 5% der Netto-Zuwanderung aus EU27/EFTA-Staaten aus.

Abbildung 2.1: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit (EU17/EFTA; EU8+2; übrige), in 1'000



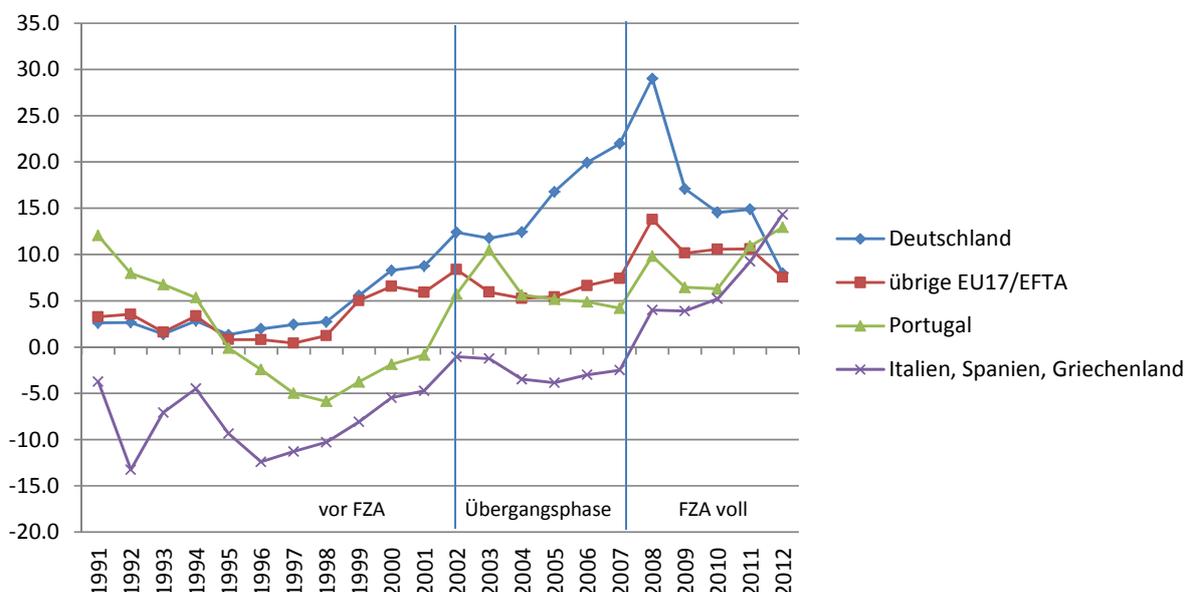
Quelle: BFM/ZEMIS

Am stärksten wurde die Personenfreizügigkeit von deutschen und portugiesischen Staatsangehörigen genutzt. Gemessen am Wanderungssaldo aller EU17/EFTA-Staaten der Jahre 2002-2012 machten die Deutschen 48% und die Portugiesen 22% aus.

Bei den deutschen Staatsbürgern setzte sich mit der Zuwanderung verstärkt eine Tendenz fort, welche in den Jahren vor Inkrafttreten des FZA, ab etwa 1998 im letzten Wirtschaftsaufschwung begonnen hatte. Das FZA übte auf deutsche Arbeitskräfte eine besonders starke Wirkung aus. Im Durchschnitt der letzten elf Jahre lag die Netto-Zuwanderung aus Deutschland bei 16'300 pro Jahr, d.h. um 12'600 höher als in den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA. Die Zuwanderung aus Deutschland reagierte mit Abstand am stärksten auf den wirtschaftlichen Abschwung. Gegenüber 2008 verringerte sich der Wanderungssaldo im 2009 um 41%. Aber auch in den Folgejahren setzte sich der Rückgang fort. 2012 lag er bei 28% des Höchstwertes von 2008.

Bei den portugiesischen Staatsangehörigen war vor Inkrafttreten des FZA letztmals Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre eine bedeutende Zuwanderung in die Schweiz festzustellen. In der Stagnationsphase Mitte der 1990er Jahre ebnete diese Zuwanderungswelle jedoch ab und kehrte sich in der Folge um. Die Einschränkungen bei der Rekrutierung von Saisonarbeitskräften von ausserhalb der EU in den 1990er Jahren und die Einführung des Freizügigkeitsabkommens, welches die Rekrutierung im EU15/EFTA-Raum administrativ erleichtert hat, dürften erklären, warum die Zuwanderung aus Portugal in den letzten Jahren wieder an Bedeutung gewann. Im Durchschnitt der letzten elf Jahre wanderten pro Jahr netto 7'500 portugiesische Staatsangehörige in die Schweiz, rund 6'400 pro Jahr mehr als in den elf Jahren zuvor. Die Zuwanderung aus Portugal reagierte auch deutlich auf die letzte Rezession. 2009 und 2010 lag der Wanderungssaldo um gut einen Drittel unter dem Höchstwert von 2008. 2011 nahm der Saldo dann im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs in der Schweiz wieder zu und 2012 übertraf der Saldo gar den Höchstwert seit Inkrafttreten des FZA des Jahres 2003.

Abbildung 2.2: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit (ausgewählte Länder der EU17/EFTA), in 1'000



Quellen: BFM/ZEMIS

In der jüngsten Vergangenheit könnte auch die europäische Wirtschaftskrise, welche verschiedene Eurostaaten besonders stark erfasst hat, die Auswanderung aus jenen Ländern begünstigt haben. Zu den Ländern gehören neben Portugal namentlich Griechenland, Italien und Spanien ("GIPS"). Tatsächlich hat denn die Zuwanderung aus den Krisenländern zwischen 2009 und 2012 zugenommen, während die Zuwanderung aus Deutschland sowie den übrigen Staaten der EU17/EFTA im gleichen Zeitraum abnahm.¹¹ Dies spricht dafür, dass die schwierige Arbeitsmarktsituation die Zuwanderung in die Schweiz aus diesen Ländern begünstigt hat. Gleichzeitig fällt die jüngste Zunahme des Wanderungssaldos aus den süd-europäischen Krisenländern auch mit einer wirtschaftlichen Erholungsphase in der Schweiz zusammen, was dafür spricht, dass die jüngste Zuwanderung dennoch durch die Arbeitskräftenachfrage erklärt werden kann.

Wie in Tabelle 2.2 zu erkennen ist, hat sich der Wanderungssaldo mit dem FZA gegenüber allen EU-Staaten erhöht. Die Nettozuwanderung aus Frankreich lag in den letzten elf Jahren bei durchschnittlich 4'100 und jene aus dem Vereinigten Königreich bei 1'600 pro Jahr. Einen noch stärkeren Anstieg des Wanderungssaldos verzeichneten sogar Italien und Spanien, allerdings war gegenüber diesen Ländern in den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA noch eine signifikante Netto-Abwanderung aus der Schweiz zu verzeichnen.

Tabelle 2.2: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, Anzahl Personen, in 1'000

	FZA Übergangsphase				FZA voll								vor FZA	FZA
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	1991-2001	2002-2012	
EU17/EFTA	25.5	26.9	19.8	23.5	28.4	31.1	56.6	37.6	36.6	45.6	42.8	-0.4	34.0	
EU8	1.9	0.9	1.2	1.7	4.2	3.8	4.4	3.5	4.0	6.9	8.2	0.7	3.7	
EU2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.5	0.7	2.4	2.4	0.2	0.7	
nicht EU27/EFTA	33.4	26.8	23.7	20.3	20.7	25.0	29.0	25.8	25.7	23.5	19.6	26.0	24.9	
Total	61.1	54.8	44.9	45.6	53.5	60.0	90.2	67.3	67.0	78.5	73.0	26.4	63.3	
Ausgewählte Staaten der EU27/EFTA														
Deutschland	12.4	11.8	12.4	16.8	19.9	22.0	29.0	17.1	14.6	14.9	8.0	3.7	16.3	
Portugal	5.7	10.5	5.6	5.2	4.9	4.2	9.8	6.4	6.2	10.9	12.9	1.1	7.5	
Frankreich	3.8	3.0	2.6	2.5	3.5	3.5	6.8	5.2	4.9	4.7	4.5	1.5	4.1	
Vereinigtes Königreich	0.9	1.0	1.0	0.9	1.7	1.6	2.8	2.1	2.4	2.3	0.7	0.6	1.6	
Italien	0.8	0.4	-1.3	-1.6	-0.9	-0.1	3.7	2.8	3.9	5.3	7.9	-4.2	1.9	
Österreich	2.2	1.0	0.5	0.5	0.2	0.8	1.5	0.9	1.0	1.4	1.1	0.3	1.0	
Niederlande	0.4	0.3	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9	0.5	0.8	0.5	0.3	0.1	0.5	
Griechenland	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.8	1.3	-0.1	0.4	
Spanien	-1.9	-1.8	-2.3	-2.4	-2.3	-2.6	0.0	0.7	1.0	3.1	5.1	-4.0	-0.3	
übrige EU17/EFTA	1.2	0.7	0.7	0.9	0.7	0.9	1.8	1.4	1.5	1.6	1.0	0.4	1.1	
Polen	0.7	0.1	0.5	1.0	2.0	1.6	1.4	1.2	1.3	2.4	2.6	0.2	1.4	
Slowakei	0.4	0.3	0.3	0.3	0.9	0.9	1.1	0.6	0.8	1.3	1.4	0.1	0.8	
Ungarn	0.4	0.2	0.1	0.1	0.6	0.6	1.2	0.9	1.0	1.7	2.5	0.1	0.8	
übrige EU8+2	0.7	0.4	0.4	0.4	0.8	0.9	0.9	1.2	1.5	3.9	4.1	0.4	1.4	

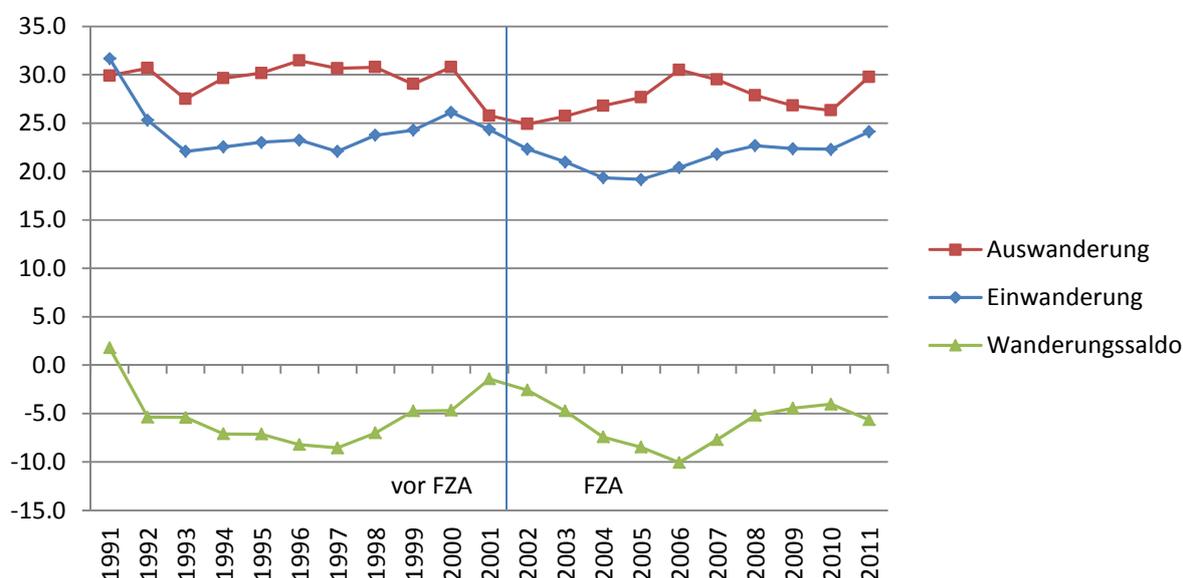
* Die beiden letzten Spalten geben jährliche Durchschnittswerte der Perioden 1991-2001 und 2002-2012 wieder.
Quellen: BFM/ZEMIS

¹¹ Die Zuwanderung aus den Staaten der EU8+2 nahm auch zu, was jedoch auch mit der Aufhebung der Kontingentierung zu tun hat.

Wanderungsbilanz Schweizerinnen und Schweizer

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

Abbildung 2.3: Einwanderung, Auswanderung und Wanderungssaldo von Schweizerinnen und Schweizern, 1991-2011, in 1'000



Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP)

2.3 Bedeutung der Zuwanderung für das Bevölkerungswachstum in der Schweiz

Die Zuwanderung war in den letzten Jahrzehnten stets eine bedeutende Determinante des Bevölkerungswachstums in der Schweiz. Ihre relative Bedeutung ist in Abbildung 2.4 für die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz dargestellt. Zwischen 1982-1991 generierte die Netto-Zuwanderung ein jährliches Bevölkerungswachstum von 0.43%. Das natürliche Bevölkerungswachstum welches aus dem sog. Geburtenüberschuss resultiert, belief sich damals auf 0.28% pro Jahr. Insgesamt resultierte daraus ein Bevölkerungswachstum von 0.71% pro Jahr. In der Periode 1992-2001 verringerte sich das Bevölkerungswachstum um rund einen Zehntel Prozentpunkt auf 0.59% pro Jahr. Dieser Rückgang war vorwiegend auf einen geringeren Wanderungssaldo zurückzuführen, welcher nur noch jährlich 0.27% zum Bevölkerungswachstum beitrug. In den Jahren 2002-2012 erhöhte sich das Bevölkerungswachstum auf 0.94% pro Jahr. Stärker noch als in den 1980er Jahren stand dahinter eine starke Netto-

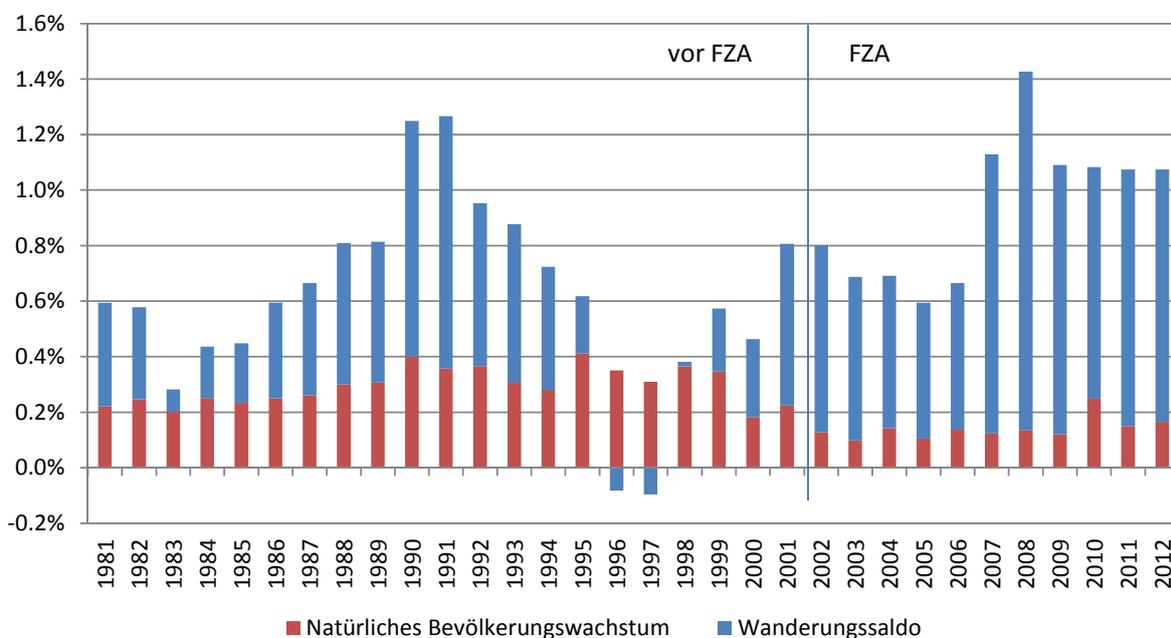
Zuwanderung. Sie induzierte ein Bevölkerungswachstum von 0.80% pro Jahr. Das natürliche Bevölkerungswachstum halbierte sich dagegen auf 0.14% pro Jahr.

Tabelle 2.3: Durchschnittliches Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz und relative Bedeutung des Wanderungssaldos, 1982-2012

	1982-1991	1992-2001	2002-2012
Bevölkerungswachstum	0.71%	0.59%	0.94%
Wanderungssaldo	0.43%	0.27%	0.80%
Natürliches Bevölkerungswachstum	0.28%	0.31%	0.14%
Veränderung BIP real	1.98%	1.32%	1.74%

Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP), SECO, eigene Berechnungen

Abbildung 2.4: Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz und relative Bedeutung des internationalen Wanderungssaldos, 1981-2012



Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP), eigene Berechnungen

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

Der Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsentwicklung und der Zuwanderung ist auch in längeren Zeiträumen erkennbar. In den relativ guten Konjunkturphasen 1982-1991 und 2002-2012 verzeichnete der Wanderungssaldo höhere Zuwachsraten als in der Periode

1992-2001, welche von einem schwächeren Wirtschaftswachstum gekennzeichnet war. Es besteht somit ein klarer positiver Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen realen BIP-Wachstum und der Höhe des Wanderungssaldos. Allerdings bewegt sich der Wanderungssaldo seit Inkrafttreten des FZA (2002-2012) auf einem höheren Niveau als vor der Personenfreizügigkeit.

Insgesamt kann man feststellen, dass die Netto-Zuwanderung in den ersten elf Jahren nach Inkrafttreten des FZA höher ausfiel, als in konjunkturell vergleichbaren Situationen in der Vergangenheit. Wie auch aus der Verschiebung der Herkunftsländer hin zu EU/EFTA-Staatsangehörigen zu schliessen ist, steht diese Entwicklung auch in Zusammenhang mit dem FZA. Ob die Zuwanderung eine Folge der insgesamt guten Wirtschaftsentwicklung der letzten 11 Jahre war oder ob sie die positive Wirtschaftsentwicklung selber ermöglicht hatte, lässt sich nicht identifizieren. Wahrscheinlich waren beide Faktoren gleichzeitig wirksam. Die Abschwächung des natürlichen Bevölkerungswachstums in den letzten elf Jahren dürfte als dritter Erklärungsfaktor mit hinzu kommen, indem die Unternehmen versuchten, das verringerte Wachstum des inländischen Fachkräfteangebots durch Beizug ausländischer Arbeitskräfte zu kompensieren.

2.4 Entwicklung des Ausländerbestandes nach Nationalitätengruppen

Ende Dezember 2012 zählte die ständige und nicht-ständige ausländische Wohnbevölkerung 1'879'000 Personen. Davon stammten 1'169'000 Personen bzw. 62% aus dem EU17/EFTA-Raum, 70'000 Personen bzw. 4% aus den EU8+2-Staaten sowie 640'000 Personen bzw. 34% aus Drittstaaten. Die grösste Ausländergruppe stellen die italienischen und deutschen Staatsangehörigen mit einem Anteil von je 16%, gefolgt von den Portugiesen mit 13%.

Tabelle 2.4: Bestand der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1991-2012, jeweils Ende Dezember, in 1'000

	vor FZA											abs. p.a.
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1991-2001
EU17/EFTA	823	827	832	841	841	833	822	812	810	812	821	-0.2
EU8	10	10	9	9	15	15	15	15	16	16	17	0.7
EU2	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	5	0.2
Nicht EU27/EFTA	338	386	433	466	487	500	512	526	549	564	591	25.3
Total	1'174	1'225	1'277	1'320	1'347	1'351	1'353	1'357	1'379	1'397	1'434	26.0
Deutschland	86	87	88	90	92	94	96	99	104	111	119	3.3
Portugal	105	117	127	136	141	143	142	140	139	140	142	3.7
Frankreich	51	52	53	54	55	55	56	57	59	61	63	1.1
Vereinigtes Königreich	17	18	18	18	19	18	18	19	20	21	22	0.5
Österreich	29	29	29	29	29	29	29	29	29	30	31	0.1
Spanien	116	110	107	105	102	98	95	91	87	84	82	-3.4
Italien	378	373	369	366	361	352	344	336	329	322	316	-6.2

	FZA Übergangsphase						FZA voll					abs. p.a.
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2001-2012
EU17/EFTA	857	881	900	923	948	978	1'030	1'060	1'092	1'132	1'169	31.7
EU8	19	20	20	21	25	29	33	36	40	47	55	3.5
EU2	6	6	6	6	6	7	7	9	11	13	15	1.0
Nicht EU27/EFTA	613	623	628	626	619	619	622	623	628	635	640	4.4
Total	1'495	1'529	1'554	1'577	1'598	1'632	1'692	1'728	1'771	1'827	1'879	40.5
Deutschland	138	150	163	180	200	223	250	265	277	291	297	16.2
Portugal	151	164	173	180	186	193	205	212	220	232	247	9.5
Frankreich	67	70	72	74	78	81	88	93	98	102	106	4.0
Vereinigtes Königreich	24	25	26	27	29	31	34	36	38	41	41	1.7
Österreich	34	34	35	35	35	36	37	38	39	40	40	0.9
Spanien	80	78	75	72	69	66	65	65	65	68	72	-0.9
Italien	314	310	306	302	297	294	293	292	293	294	298	-1.6

Quelle: BFM (ZEMIS)

Verglichen mit den zehn Jahren vor Inkraftsetzung des FZA (1991-2001), erhöhte sich der jährliche, durchschnittliche Zuwachs der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz von +26'000 auf +40'500 pro Jahr (2001-2012). Während der Zuwachs der ausländischen Bevölkerung vor Inkrafttreten des FZA fast ausschliesslich auf Ausländer ausserhalb des EU-Raums entfiel, machten EU27/EFTA-Staatsangehörige danach 89% des Zuwachses aus. 40% entfiel dabei auf deutsche, 23% auf portugiesische, 10% auf französische und 4% auf britische Staatsbürger/innen. 11% der Bestandeszunahme entfiel auf Staatsangehörige der zehn neuen, osteuropäischen EU-Staaten.¹² Bei den EU8-Staaten ist ein starker Zuwachs insbesondere seit dem 1. Mai 2011, d.h. seit Einführung der vollen Personenfreizügigkeit, zu beobachten. Es handelt sich dabei in erster Linie um eine deutliche Zunahme von erwerbstätigen Daueraufenthaltern aus den ost- und mitteleuropäischen EU-Mitgliedsstaaten.

Ausländerbestände sind neben der Zuwanderung auch von Geburten und Todesfällen sowie durch Einbürgerungen beeinflusst. Vor allem das Bevölkerungswachstum von Staatsangehörigen aus Nicht-EU27/EFTA Staaten wurde durch Einbürgerungen gebremst.

¹² Die positiven Wachstumsbeiträge können sich zu mehr als 100% addieren, da gewisse Länder auch Bestandesabnahmen verzeichneten. Die positiven und negativen Wachstumsbeiträge addieren sich insgesamt zu 100%.

2.5 Aktuellste Entwicklung Bewilligungen und Wanderungssaldo

In den obigen Darstellungen sind die längerfristigen Entwicklungen der Zuwanderung vor und nach Inkrafttreten des FZA beschrieben. Es interessieren auch die aktuellsten Tendenzen in der Zuwanderung.

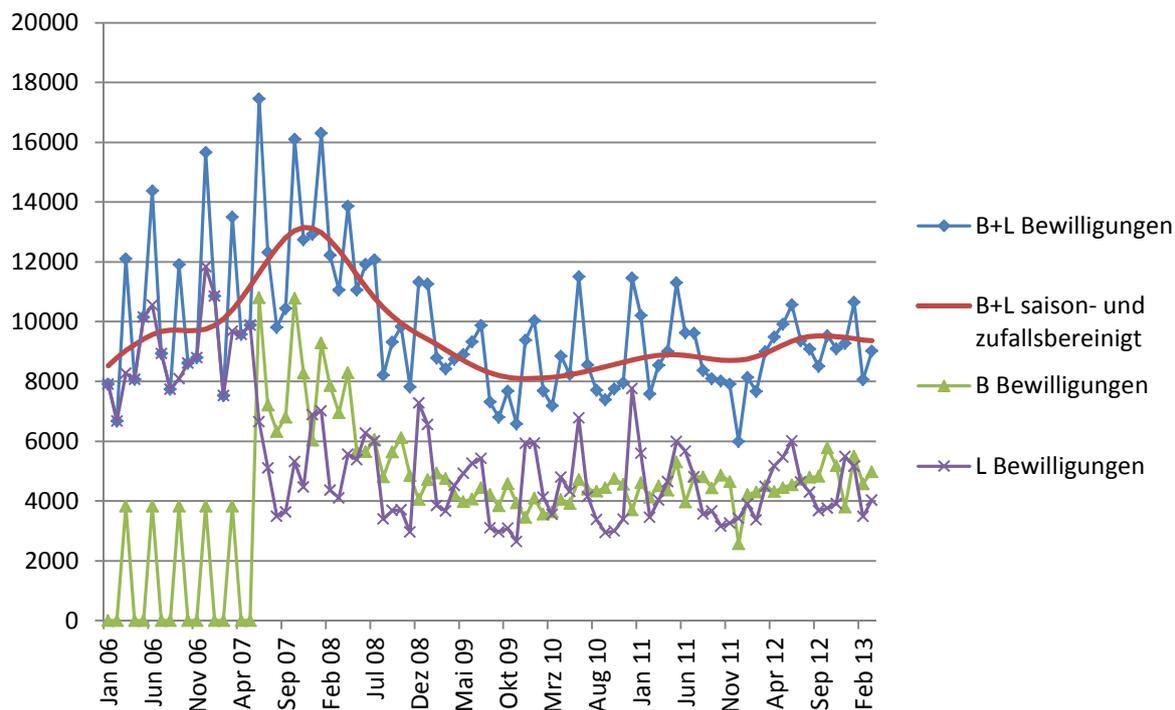
Die aktuellste Entwicklung lässt sich einerseits anhand der Zahl ausgestellter Aufenthaltsbewilligungen und andererseits anhand der Zu- und Abwanderungsdaten der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung analysieren. Da ein Teil der Bewilligungen an Personen geht, welche sich bereits in der Schweiz aufhalten, wird separat die Zahl der effektiven Neuzugänge in den Schweizer Arbeitsmarkt - als Teilmenge der insgesamt erteilten Bewilligungen - ermittelt.

Ausgestellte Bewilligungen

In Abbildung 2.5 ist wiedergegeben, wie sich die Zahl der neu ausgestellten Bewilligungen für Staatsangehörige der EU17/EFTA seit Anfang 2006 entwickelt hat.¹³ Bis Mitte 2007 war die Zahl von B-Aufenthaltsbewilligungen kontingentiert. Bis zur Aufhebung der Kontingentierung wurden statt dessen mehr L-Bewilligungen erteilt. Die Summe der ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen B und L erreichte in den Monaten nach Wegfall der Kontingentierung ihre höchsten Werte. Die Aufhebung der Kontingentierung dürfte nur ein Grund dafür gewesen sein. Die Schweizer Wirtschaft durchlief seinerzeit eine ausgezeichnete Konjunktur, was die Nachfrage nach in- und ausländischen Arbeitskräften beflügelte. Diese hohe Nachfrage reduzierte sich in den Jahren 2008 und 2009 sukzessive, als die Schweizer Industrie in eine scharfe Rezession geriet. Ende 2009 erreichte die Zahl der neu ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen saisonbereinigt mit rund 8'000 pro Monat in etwa das Niveau von Anfang 2006, bevor sie im Zuge der wirtschaftlichen Erholung bis im dritten Quartal 2012 wieder auf rund 9'500 anstieg. Seither hat sich die Anzahl der ausgestellten Bewilligungen an EU17/EFTA-Staatsangehörige in etwa auf diesem Niveau stabilisiert.

¹³ Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu beachten, dass ein Teil der erteilten B-Bewilligungen auf Personen mit L-Bewilligungen entfielen (sog. Umwandlungen). Die Zahl der effektiven Zugänge auf den Schweizer Arbeitsmarkt wird daher durch die Zahl der Bewilligungen überschätzt. Weil Umwandlungen im Falle der EU17/EFTA Staaten eine relativ konstante Rolle spielen, ist das Total der ausgestellten Bewilligungen für die Beurteilung der aktuellen Tendenzen geeignet.

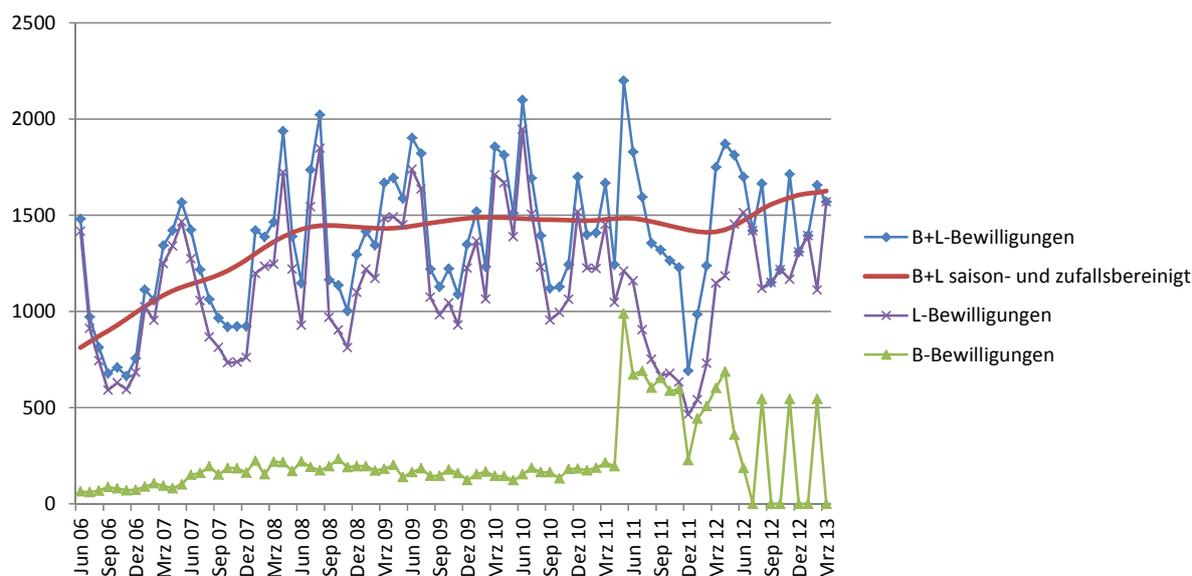
Abbildung 2.5: Ausgestellte Bewilligungen für Angehörige der EU17/EFTA (erwerbstätige Wohnbevölkerung)



Quellen: BFM, SECO (Saisonbereinigung)

Abbildung 2.6 zeigt, wie viele Aufenthaltsbewilligungen seit der Ausdehnung des FZA auf die EU8 Staaten monatlich erteilt wurden. Parallel zur Ausweitung der Kontingente stieg die Zahl der ausgestellten B- und L-Bewilligungen an Erwerbstätige aus EU8 Staaten von Mitte 2006 bis Mitte 2008 sukzessive an. Mit dem wirtschaftlichen Einbruch 2009 stabilisierte sich die Zahl der neu ausgestellten Bewilligungen trotz wachsender Kontingente. Der Ausschöpfungsgrad der Kontingente verringerte sich entsprechend (vgl. Tabelle 2.1b). Bei Aufhebung der Kontingentierung am 1. April 2011 stieg die Zahl der erteilten B-Bewilligungen sprunghaft an, was auf eine hohe Zahl von Umwandlungen deutet. Gegenläufig dazu verringerte sich die Zahl der neu ausgestellten L-Bewilligungen. In der Summe blieb die Zahl der neu ausgestellten B- und L-Bewilligungen im ersten Jahr nach Aufhebung der Kontingentierung in etwa konstant. Per 1. Mai 2011 wendete die Schweiz gegenüber EU8-Staatsangehörigen die Ventilklauseel an und beschränkte die Höchstzahl für B-Bewilligungen für ein Jahr lang auf 2'180 pro Jahr. Die entsprechenden Kontingente wurden quartalsweise frei gegeben und zu 100% ausgeschöpft. Parallel dazu stieg die Nachfrage nach L-Bewilligungen deutlich an, womit die Gesamtzahl der ausgestellten B- und L-Bewilligungen im weiteren Verlauf gleichwohl stetig anstieg. Im ersten Quartal 2013 wurden an EU8-Staatsangehörige insgesamt 4'619 B- und L-Bewilligungen erteilt, rund 650 mehr als im ersten Quartal 2012.

Abbildung 2.6: Ausgestellte Bewilligungen für Angehörige der EU8 (erwerbstätige Wohnbevölkerung)



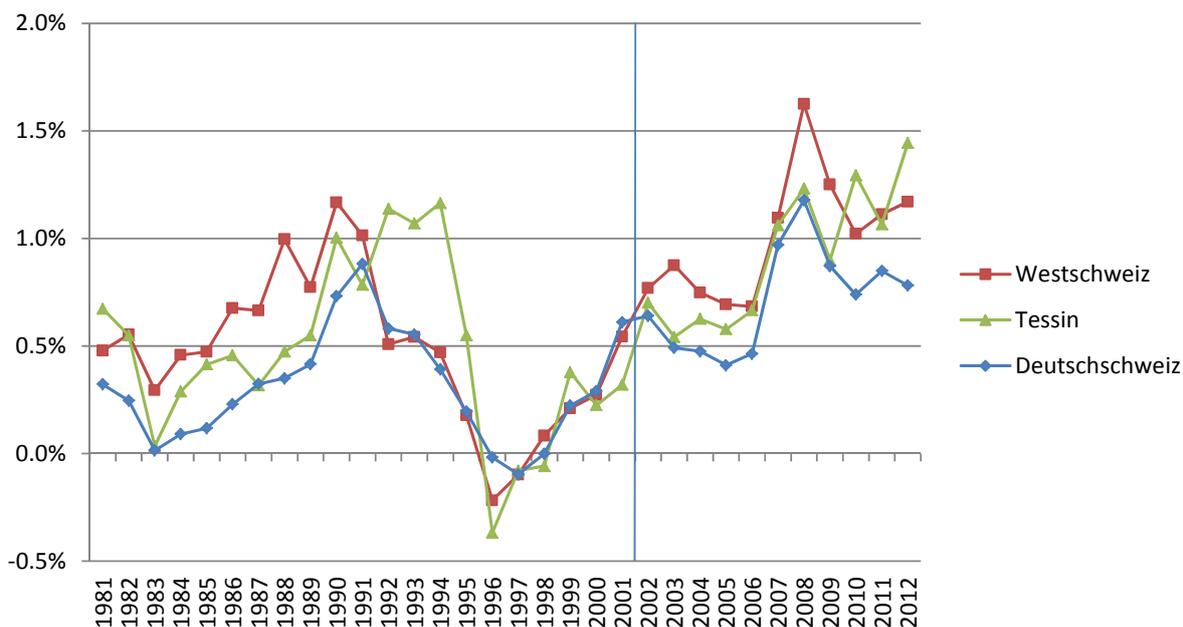
Quellen: BFM, SECO (Saisonbereinigung)

2.6 Entwicklung der Zuwanderung in den einzelnen Regionen der Schweiz

Nachfolgend wird die Entwicklung des Wanderungssaldos vor und nach Inkrafttreten des FZA in den drei Sprachregionen und in den einzelnen Kantonen beschrieben. Um einen regionalen Quervergleich zu ermöglichen, wird der internationale Wanderungssaldo zur ständigen Wohnbevölkerung der entsprechenden Regionen ins Verhältnis gesetzt.

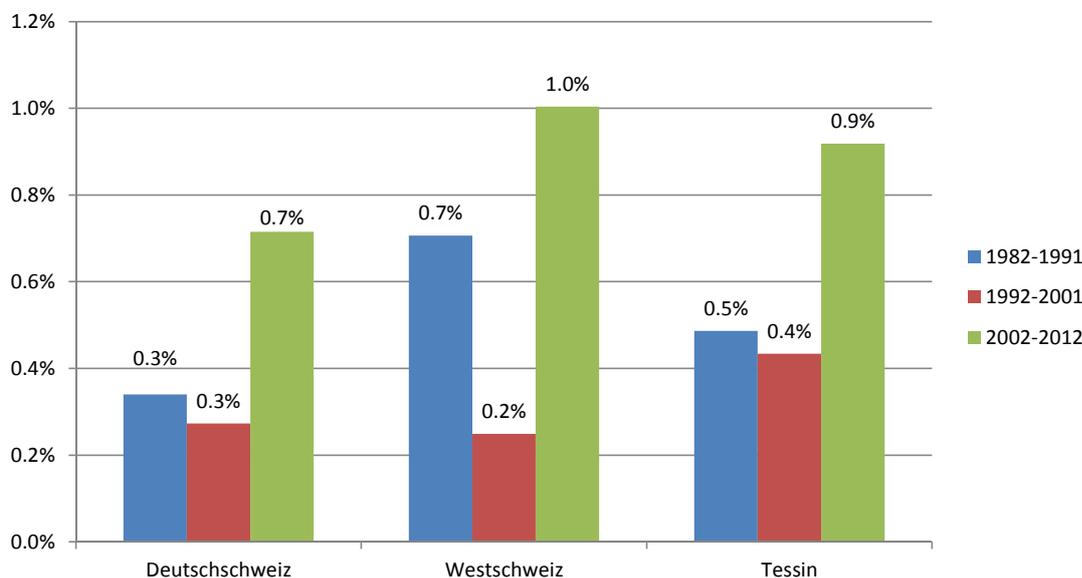
Wie man in Abbildung 2.7 sieht, lag die Netto-Zuwanderung in der Westschweiz nach Inkrafttreten des FZA meist über dem Niveau des Tessin und der Deutschschweiz. Im Durchschnitt der letzten elf Jahre wuchs die Bevölkerung der Westschweizer Kantone allein wegen der Zuwanderung um 1.0% pro Jahr. Im Tessin waren es 0.9% und in der Deutschschweiz 0.7%. Gegenüber den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA war in der Westschweiz auch mit Abstand die grösste Steigerung der Zuwanderungsrate zu verzeichnen. Im Vergleich zu den Jahren 1982-1991, als die Zuwanderung in der Westschweiz ebenfalls stark zum Bevölkerungswachstum beitrug, war der Anstieg in der Deutschschweiz und im Tessin grösser.

Abbildung 2.7: Internationaler Wanderungssaldo prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Sprachregionen, 1981-2012



Quellen: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

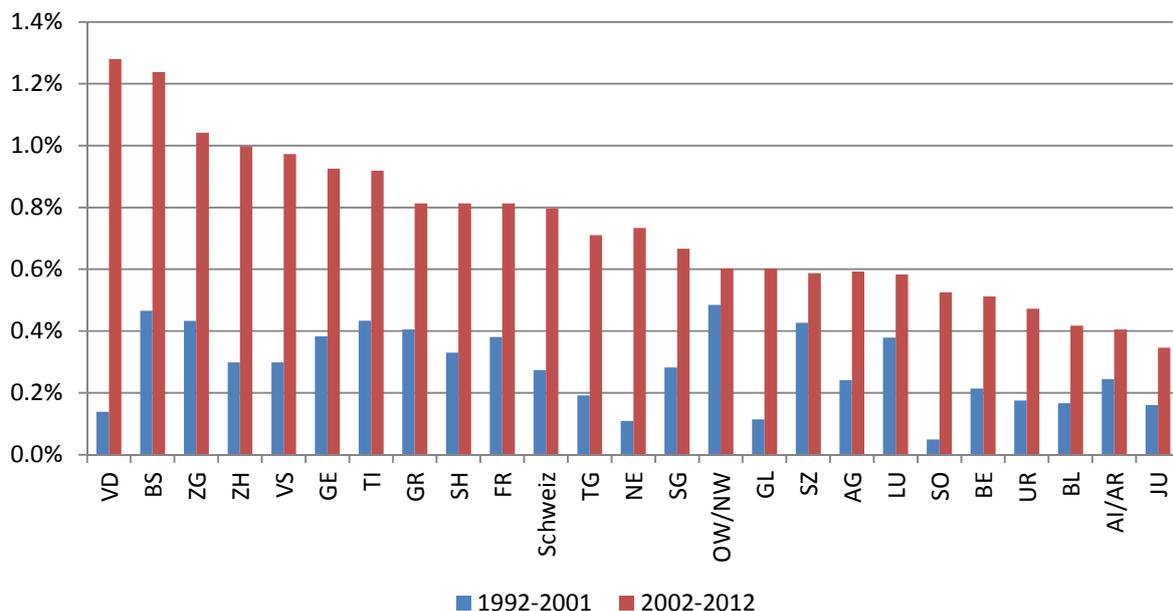
Abbildung 2.8: Internationaler Wanderungssaldo prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Sprachregionen, 10-Jahres Durchschnitte 1982-2001, 11-Jahres Durchschnitt 2002-2012



Quellen: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

Vor allem wirtschaftliche Zentren wie bspw. die Genferseeregion (Genf und Waadt), Basel, Zug und Zürich sowie drei touristisch ausgerichtete Kantone Wallis, Tessin und Graubünden verzeichneten relativ zur Bevölkerung überdurchschnittliche Zuwanderungsraten. Deutlich unterdurchschnittlich war die Zuwanderung dagegen im Jura, in den Mittellandkantonen der Deutschschweiz und in der Zentralschweiz. Relativ nahe am Schweizer Durchschnitt lag die Zuwanderung in der Ostschweiz sowie in den Kantonen Freiburg und Neuenburg.

Abbildung 2.9: Internationaler Wanderungssaldo prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Kantonen, vor und nach Inkrafttreten des FZA

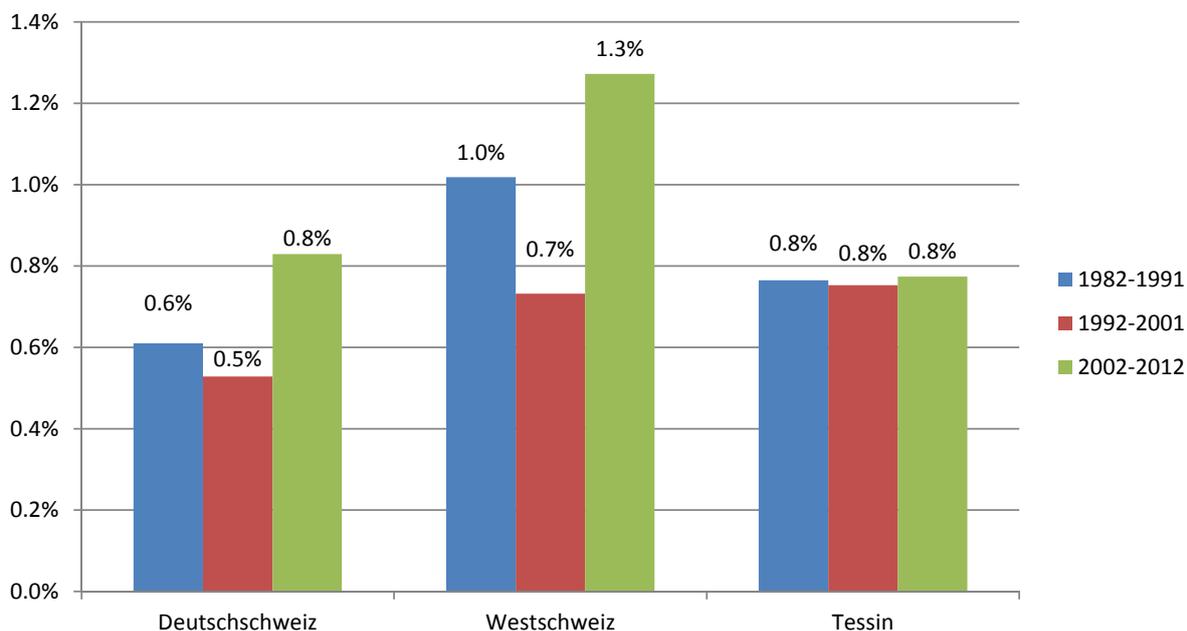


Quellen: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

In allen Kantonen lag die Netto-Zuwanderung in den letzten elf Jahren gegenüber den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA deutlich höher. Am stärksten fiel der Zuwachs in den Kantonen Waadt, Basel-Stadt, Zürich, Wallis, Zug, Genf und Neuenburg aus.

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

Abbildung 2.10: Jährliches durchschnittliches Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung, nach Sprachregionen, 1982-2012



Quellen: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

Auf Grund der Migrationsentwicklung wäre zu erwarten, dass Auswirkungen des FZA auf den Arbeitsmarkt in der Westschweiz stärker zu spüren sein sollten als in der Deutschschweiz und im Tessin. Nicht in Betracht gezogen sind dabei jedoch noch die Grenzgängerbeschäftigung sowie die Aktivitäten der sog. meldepflichtigen Kurzaufenthalter. Auf die Bedeutung dieser beiden Kategorien wird im folgenden Kapitel noch eingegangen. Sie spielten in der Westschweiz und ganz besonders im Kanton Tessin in den letzten Jahren eine ausserordentlich wichtige Rolle.

2.7 Motive der Zuwanderung und der Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften

Die Frage, welche Motive bei der Migration in die Schweiz eine Rolle spielen, wurde in einer Studie des Kantons Zürich untersucht. Eine nationale Studie zum Thema ist gegenwärtig noch in Ausarbeitung.

Motivation der Zuwanderung im Kanton Zürich

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich das Büro BASS beauftragt, mittels Befragungen von Immigranten und Unternehmen die wichtigsten Einflussfaktoren für die Immigration in den Kanton Zürich zu eruieren (vgl. BASS, 2012).

Aus der Studie geht hervor, dass die Erwerbstätigkeit die Zuwanderung in den Kanton Zürich massgeblich beeinflusst. Die grosse Mehrheit der Zuwanderer (70%) kommt mit einem Arbeitsvertrag nach Zürich oder als Familiennachzug der Migranten. Die Unternehmen spielen bei der Arbeitsmigration eine aktive Rolle, da 41% der erwerbstätigen Zuwanderer von einem

Unternehmen angefragt wurden. Die aktive Personalsuche der Zürcher Firmen im Ausland ist in erster Linie Folge des Fachkräftemangels.

Bei den Zuwanderern spielen Aspekte im Zusammenhang mit der Arbeit eine tragende Rolle, um nach Zürich zu kommen: eine attraktive Stelle, der Wunsch nach einem Karriereschritt oder ein gutes Einkommen stehen bei der Einwanderungsmotivation ganz oben. Die sogenannten Push-Faktoren (bspw. schlechte Arbeitsmarktlage) spielen bei den Befragten nur eine untergeordnete Rolle.

Das BFM wird voraussichtlich im Herbst 2013 eine Studie zur Motivation der Zuwanderer aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz veröffentlichen. Diese wird einerseits die Motive der neuzuziehenden ausländischen Arbeitskräfte und andererseits die Rekrutierungsgründe der Schweizer Arbeitgeber/-innen gesamtschweizerisch untersuchen.

3 Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt

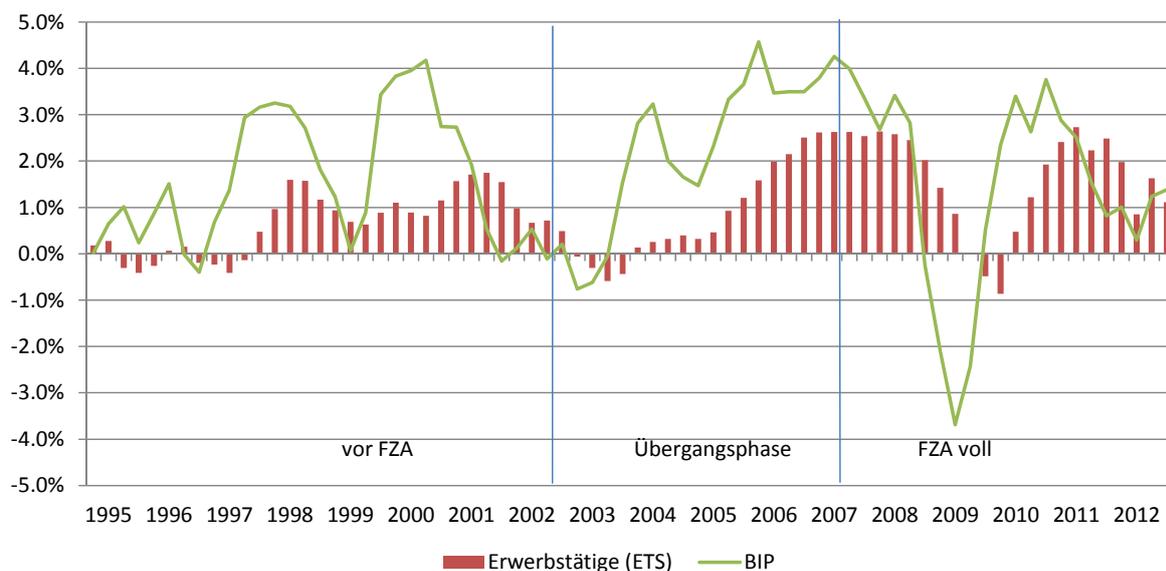
3.1 Beschäftigungsentwicklung nach Inkrafttreten des FZA

3.1.1 Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung

Das Inkrafttreten des FZA mit der EU15 am 1. Juni 2002 erfolgte in einer Phase mit schwacher und teilweise rückläufiger Entwicklung der Erwerbstätigkeit (vgl. Abbildung 3.1). 2004 setzte in der Schweiz eine konjunkturelle Aufschwungphase ein, welche von 2005 bis 2008 ein ausserordentlich kräftiges Beschäftigungswachstum zur Folge hatte. Ende 2008 wurde die Schweizer Wirtschaft von der weltweit negativen Wirtschaftsentwicklung abrupt erfasst und geriet in eine tiefe Rezession. Das Beschäftigungswachstum kam Mitte 2009 zum Erliegen und bildete sich während zwei Quartalen leicht zurück. Gemessen am scharfen Einbruch der Wirtschaftsentwicklung fiel der Beschäftigungsabbau relativ verhalten aus. Wichtig war dafür einerseits der starke Einsatz von Kurzarbeit in der Industrie, welche von der Rezession am stärksten betroffen wurde. Zweitens stützten der private und öffentliche Konsum sowie das Baugewerbe die Binnenkonjunktur der Schweiz. Dabei spielte einerseits die Arbeitslosenversicherung eine bedeutende Stabilisierungsfunktion für die privaten Haushalte. Zum anderen wurde die Binnennachfrage im Konsum und in den Bauinvestitionen durch die anhaltende Netto-Zuwanderung gestützt, was die negativen Folgen der Krise in der Schweiz abgemildert hat.

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

Abbildung 3.1: Entwicklung von BIP und Erwerbstätigkeit, Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in %

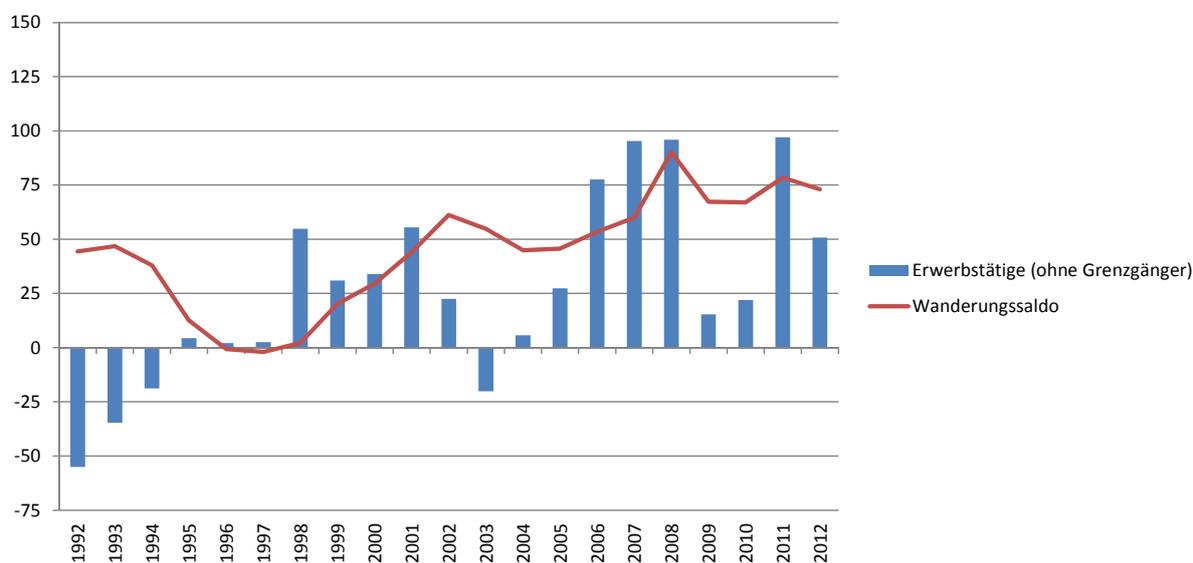


Quellen: BFS, SECO

In Abbildung 3.2 ist der Zusammenhang zwischen der Nettozuwanderung und der Entwicklung der Erwerbstätigkeit für die ansässige Bevölkerung (d.h. ohne Grenzgänger) illustriert. Die Abhängigkeit der Zuwanderung von der Nachfrage nach Arbeitskräften geht daraus deutlich hervor. Phasen mit steigender Erwerbstätigkeit waren stets mit positiven Wanderungssaldos verbunden. In Zeiten sich abschwächender Arbeitskräftenachfrage verringert sich auch der Wanderungssaldo. Anfangs der 90er Jahre war der Wanderungssaldo noch erhöht als die Erwerbstätigkeit bereits rückläufig war. Die Zuwanderung reagierte erst mit Verzögerung auf die wirtschaftliche Abschwächung. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre rutschte der Wanderungssaldo nach einigen Jahren mit negativer oder schwacher Beschäftigungsentwicklung in den negativen Bereich, bevor die Nettozuwanderung 1999 im Aufschwung wieder positiv wurde. Auch im Abschwung von 2002/2003 verringerte sich der Wanderungssaldo, er blieb diesmal aber deutlich im positiven Bereich. Dies lag zum einen daran, dass 2005 auf dem Schweizer Arbeitsmarkt wieder ein Aufschwung einsetzte und zweitens daran, dass die Rekrutierung von Arbeitskräften im EU-Raum ab Mitte 2002 mit Inkrafttreten des FZA erleichtert wurde. Die Zuwanderung schwächte sich auch danach in Phasen schwacher oder rückläufiger Beschäftigungsentwicklung ab, sie erhöhte sich aber sogleich wieder, wenn sich der Schweizer Arbeitsmarkt wieder erholte.

Dieses Muster war auch in den letzten Jahren zu beobachten: in der Rezession 2009 verringerte sich der Wanderungssaldo deutlich, doch mit dem Aufschwung 2010 endete dieser Trend bereits wieder. 2011 stieg der Wanderungssaldo auf 78'000 Personen an. Etwas geringer war er mit 73'000 wiederum im Jahr 2012, als sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit abschwächte.

Abbildung 3.2: Veränderung der Erwerbstätigkeit und Wanderungssaldo (in 1'000)



Quellen: BFS (ETS), BFM (ZEMIS)

Im engen Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Netto-Zuwanderung zeigt sich, dass die Zuwanderung in die Schweiz wesentlich durch die Nachfrage unserer Wirtschaft bestimmt ist. In der hohen Netto-Zuwanderung der letzten Jahre zeigt sich, dass der Zugang zu ausländischen Arbeitskräften für die Unternehmen mit dem FZA spürbar erleichtert wurde. Exportorientierte Unternehmen konnten vom Weltwirtschaftswachstum in den letzten Jahren stärker profitieren, weil weniger Engpässe bei der Rekrutierung von Fachkräften auftraten.

Die binnenwirtschaftlichen Sektoren wuchsen ihrerseits stärker, weil die Zuwanderer eine zusätzliche Konsum- und Investitionsnachfrage auslösten.

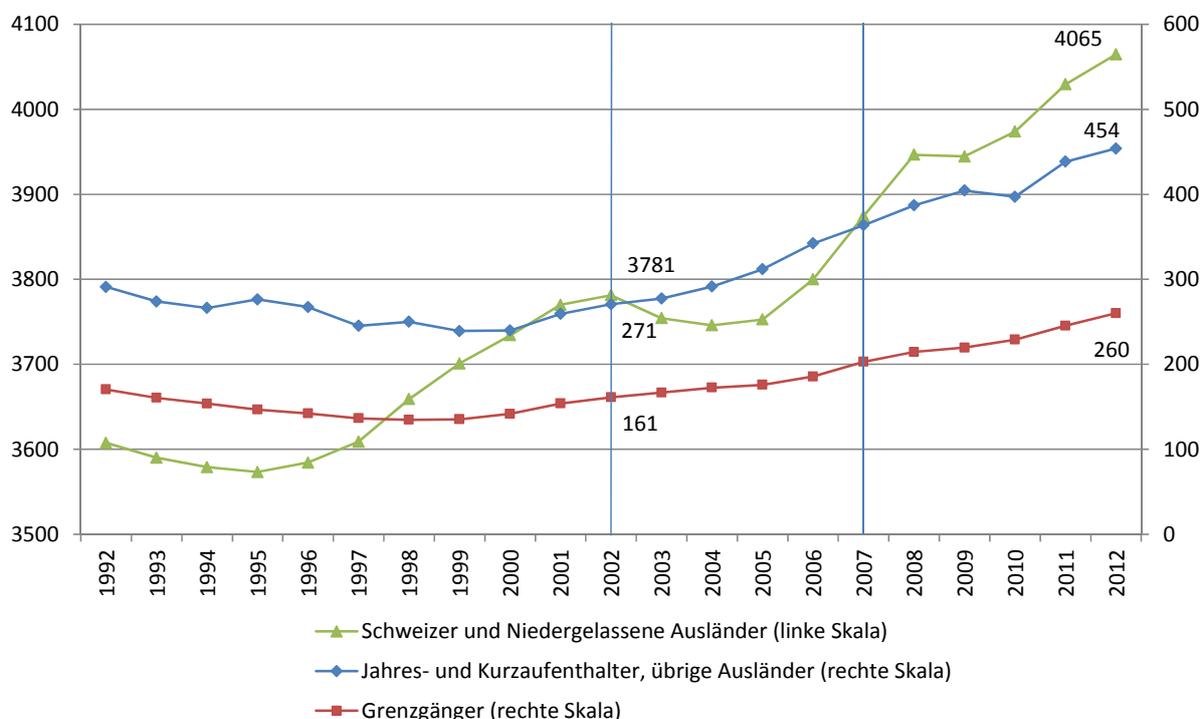
Der Zusammenhang zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungswachstum und dem FZA wurde bislang durch die KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (Aeppli et al. 2008) und Stalder (2010) empirisch untersucht. Die entsprechenden Befunde werden in Ziff. 3.3.2 diskutiert.

3.1.2 Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus und Nationalitäten

Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus

Die hohe Bedeutung der Zuwanderung für das Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum der letzten Jahre ist auch in der Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung nach Aufenthaltsstatus und Nationalität zu erkennen. Wie in Abbildung 3.3 zu sehen ist, konnten die Jahres- und Kurzaufenthalter/-innen und die übrigen Ausländer/-innen (+ 183'000; + 5.3% p.a.) sowie die Grenzgänger/-innen (+99'000; + 4.9% p.a.) ihr Beschäftigungsniveau seit Inkrafttreten des FZA Mitte 2002 besonders deutlich steigern. Dies galt auch unmittelbar nach Inkrafttreten des FZA in den Jahren 2002-2004, als die Beschäftigungsentwicklung insgesamt schwach und insbesondere bei niedergelassenen Ausländern rückläufig war (vgl. Tabelle 3.1). Über den Zeitraum von 2002-2012 konnten Schweizer/-innen und niedergelassene Ausländer - sie stehen hier für die bereits länger ansässige Bevölkerung der Schweiz - ihre Erwerbstätigkeit allerdings ebenfalls deutlich ausdehnen (+283'000; + 0.7% p.a.).

Abbildung 3.3: Erwerbstätige nach Aufenthaltsstatus (in 1'000)



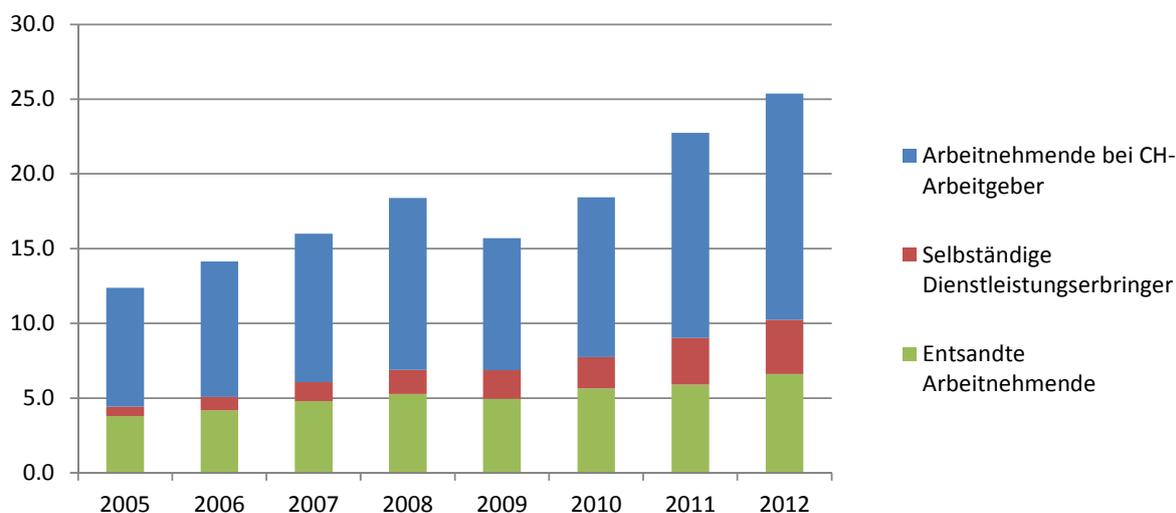
Quelle: BFS (ETS)

In Folge der Rezession 2009 schwächte sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit bei allen drei Aufenthaltskategorien vorübergehend ab, um sich in den Jahren 2011 und 2012 wieder fortzusetzen.

Sehr ähnlich entwickelte sich auch das Arbeitsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern aus der EU/EFTA, welche sich pro Kalenderjahr nicht länger als 90 Tage in der Schweiz aufhalten.¹⁴ Die Gruppe umfasst einerseits Personen, welche für Schweizer Arbeitgeber nur vorübergehend in der Schweiz tätig sind. Diese sind in der Erwerbstätigenstatistik in der Kategorie der übrigen Ausländer oben mit erfasst. Andererseits gehören selbständig Erwerbstätige und entsandte Arbeitnehmende aus den Vertragsstaaten, welche in der Schweiz eine Dienstleistung erbringen, zu den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern.

Im Jahr 2012 meldeten sich rund 200'000 Personen für einen Kurzaufenthalt unter 90 Tagen. Sie verrichteten ein Arbeitsvolumen im Äquivalent von rund 25'400 ganzjährig anwesenden Arbeitskräften. 51% davon waren Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern, 37% entsandte Arbeitnehmende und 12% selbständige Dienstleistungserbringer. In Abbildung 3.4 sieht man, wie sich das Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter, ausgedrückt in Jahres-Arbeitskräften, seit 2005 entwickelt hat.

Abbildung 3.4: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter bis 90 Tage in Jahresarbeitskräften nach Kategorie, 2005-2012 (in 1'000)



Quelle: BFM, eigene Berechnungen

Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung nach Nationalitätengruppen

Mit der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), welche seit 2003 um eine sog. Ausländerstichprobe ergänzt wird, lassen sich Aussagen zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach verschiedenen Nationalitätengruppen machen. Eingeschlossen ist dabei die ständige

¹⁴ vgl. SECO (2013), FLAM Bericht.

Wohnbevölkerung der Schweiz, nicht enthalten sind Kurzaufenthalter/-innen welche sich seit weniger als einem Jahr in der Schweiz aufhalten¹⁵ und Grenzgänger/-innen.

Wie in Tabelle 3.1 zu sehen ist, stieg die Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 15-64 Jahren in der Schweiz zwischen 2003 und 2012 um durchschnittlich 1.1% pro Jahr an. Der Zuwachs der Erwerbstätigkeit fiel bei Ausländer/-innen und dabei insbesondere bei den Bürger/-innen aus dem EU27/EFTA Raum (+3.7% p.a.) wegen der starken Zuwanderung deutlich überdurchschnittlich aus. Drittstaatsangehörige verzeichneten dagegen mit +0.9% p.a. einen unterdurchschnittlichen Erwerbstätigenzuwachs, und sie trugen mit +0.6% nur geringfügig zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit seit 2003 bei (+24'000). Diese Entwicklung passt gut ins Bild einer sich in der Tendenz verringernden Nettozuwanderung aus Drittstaaten und einer veränderten Rekrutierungspraxis der Schweizer Unternehmen. In allen drei Nationalitätengruppen übertraf das Wachstum der Erwerbstätigkeit das Bevölkerungswachstum. Dies bedeutet, dass alle drei ihre Erwerbstätigenquote 2012 gegenüber 2003 erhöhen konnten. Besonders deutlich war dies bei der Bevölkerung aus den EU27/EFTA Staaten, weil die Zuwanderung im Rahmen des FZA stark auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet war. Die Bevölkerungszunahme konzentrierte sich auch auf Altersgruppen mit hoher Erwerbsbeteiligung.

Tabelle 3.1: Erwerbstätigkeit nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 15-64 Jahre, 2003-2012 (absolute Werte in 1'000, jeweils im 2. Quartal)

	Schweizer	EU27/EFTA	andere Ausländer	Total
Erwerbstätige 2012 (in 1'000)	3'221	707	324	4'251
Absolute Veränderung 2003-2012 (in 1'000)	171	199	24	395
Beitrag zum Wachstum der Erwerbstätigkeit	4.4%	5.2%	0.6%	10.2%
rel. Veränderung Erwerbstätigkeit in % p.a.	0.6%	3.7%	0.9%	1.1%
Bevölkerungswachstum in % p.a.	0.5%	3.3%	0.8%	0.9%

Quelle : BFS (SAKE 2003, 2012)

1991 und 2012 war bei der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz ein trendmässiger Anstieg der Arbeitsmarktbeteiligung zu verzeichnen. Die Erwerbsquote¹⁶ der 15-64 jährigen Bevölkerung stieg von durchschnittlich 80.3% in den Jahren 1991-2001 auf 81.8% im Mittel der Jahre 2002-2012. Nicht ganz im gleichen Ausmass stieg auch die Erwerbstätigenquote¹⁷. In den elf Jahren von 1991-2001 lag die Erwerbstätigenquote der 15-64 jährigen Bevölkerung bei durchschnittlich 77.6%, und in den elf Jahren von 2002-2012 - also nach Inkrafttreten des FZA - bei 78.6%.

Ab 2003 können Erwerbstätigen- und Erwerbsquoten aufgrund der SAKE auch für verschiedene Ausländergruppen ermittelt werden, weil die Erhebung um eine Ausländerstichprobe ergänzt wurde.

¹⁵ Ausländische Erwerbstätige mit Kurzaufenthaltsbewilligungen, welche sich bereits länger als ein Jahr (sogenannte Verlängerung) in der Schweiz aufhalten, sind in der Analyse enthalten.

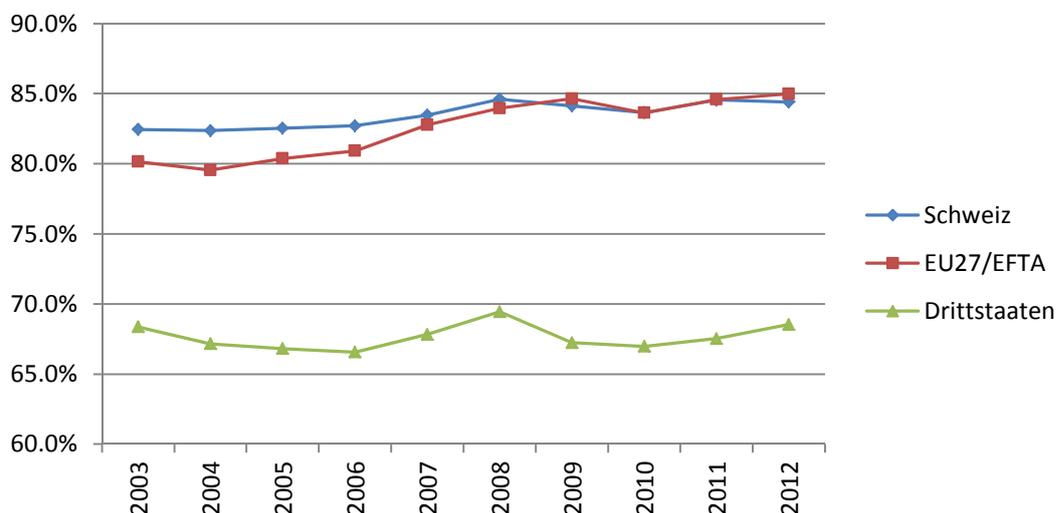
¹⁶ Die Erwerbsquote bezeichnet den Anteil von Erwerbstätigen und Erwerbslosen gemäss ILO an der Bevölkerung. Sie ist ein Mass für die Arbeitsmarktbeteiligung (=Arbeitsangebot).

¹⁷ Die Erwerbstätigenquote bezeichnet den Anteil von Erwerbstätigen an der Bevölkerung.

Im Zeitraum 2003-2012 konnten sowohl EU27/EFTA-Staatsangehörige wie auch Schweizerinnen und Schweizer im Alter von 25-64 Jahren¹⁸ ihre Erwerbstätigenquote erhöhen, wobei Staatsangehörige der EU27/EFTA-Staaten bzgl. Erwerbstätigenquote zur Schweizer Bevölkerung aufschliessen konnten. Über die Zeit relativ konstant und deutlich tiefer lag demgegenüber die Erwerbstätigenquote von ausländischen Personen aus Drittstaaten.

Die Steigerung der Erwerbstätigenquote bei EU-Ausländern ist in erster Linie eine Folge der Arbeitskräftezuwanderung der letzten Jahre. Die starke Zuwanderung von jüngeren, gut qualifizierten Personen aus dem EU-/EFTA-Raum, welche insgesamt eine sehr ähnliche Erwerbstätigenquote wie Schweizerinnen und Schweizer aufweisen, hat zu einer Angleichung der Erwerbstätigenquoten insgesamt geführt. Ältere Erwerbstätige aus EU27/EFTA-Staaten, welche oft früher in die Schweiz eingewandert sind, weisen typischerweise geringere Erwerbstätigenquoten auf als Schweizerinnen und Schweizer.

Abbildung 3.5: Erwerbstätigenquoten der 25-64 Jährigen nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 2003-2012 (jeweils im 2. Quartal)



Quelle: BFS (SAKE 2003-2012), eigene Auswertungen

Dass Drittstaatenangehörige ihre Erwerbstätigenquote insgesamt über die letzten Jahre nicht zu steigern vermochten zeigt, dass ein erheblicher Teil von ihnen vom Strukturwandel, welcher eine grosse Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften entfaltet, weniger stark profitieren konnten als Personen aus der EU und aus der Schweiz. 61% der erwerbstätigen Ausländer aus Drittstaaten stammten im 2. Quartal 2012 aus den Staaten des Westbalkans oder aus der Türkei. Mehrheitlich waren diese als Saisoniers, über das Asylwesen oder später im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gekommen.

¹⁸Die Erwerbsbeteiligung von 15-24-jährigen Personen ist neben der Arbeitsmarktsituation stark vom Ausbildungsverhalten geprägt, weshalb diese Alterskategorie hier ausgeschlossen bleibt.

3.1.3 Zugewanderte Arbeitskräfte nach Ausbildungsniveau, Berufsgruppe und Branche

Qualifikationsniveau der zugewanderten Erwerbstätigen

Von den Ausländerinnen und Ausländern, welche zwischen Juni 2002 und Mai 2011 in die Schweiz eingewandert waren und im zweiten Quartal 2012 hierzulande erwerbstätig waren, verfügten durchschnittlich 83% mindestens über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II (Matura oder berufliche Grundbildung) und 51% sogar über einen tertiären Bildungsabschluss (höhere Berufsbildung, Fachhochschule oder Universität) (vgl. Tabelle 3.3). Betrachtet man zwei vorangegangene Einwanderungsperioden von je acht Jahren zwischen Juni 1986 und Mai 1994 sowie zwischen Juni 1994 und Mai 2002, so erkennt man, dass das Ausbildungsniveau der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer bereits vor Inkrafttreten des FZA kontinuierlich zugenommen hat: der Anteil der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer mit mindestens einem Sekundarstufe II-Abschluss ist von 48% auf 70% und jener mit einem Abschluss auf Tertiärstufe von 15% auf 38% angestiegen.

Bei Zuwanderern aus der EU27/EFTA, welche nach Inkrafttreten des FZA in die Schweiz kamen, lag sowohl der Anteil der Erwerbstätigen mit mindestens einer Ausbildung auf Sekundarstufe II (86%) als auch jener mit tertiärem Bildungsabschluss (53%) höher als bei den übrigen Ausländern. Von letzteren verfügten lediglich 73% mindestens über einen Abschluss auf Sekundarstufe II und 40% über einen tertiären Bildungsabschluss. Dass der Anteil von Drittstaatenangehörigen mit höherer Ausbildung ebenfalls relativ hoch ist erklärt sich damit, dass gemäss Ausländergesetz grundsätzlich nur hoch qualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten rekrutiert werden können. Daneben gibt es eine Zuwanderung aus Drittstaaten bspw. über den Familiennachzug oder über den Asylweg, und auch diese Personen können unter gewissen Voraussetzungen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Tabelle 3.2: Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung im 2. Quartal 2012, nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile¹⁹

	Total Ausländer			EU27/EFTA			übrige Ausländer		
	vor FZA		FZA	vor FZA			vor FZA		
Höchste abgeschlossene Ausbildung	Jun. 86 - Mai 94	Jun. 94 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 11	Jun. 86 - Mai 94	Jun. 94 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 11	Jun. 86 - Mai 94	Jun. 94 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 11
Sekundarstufe II und höher	48%	70%	83%	47%	74%	86%	48%	63%	73%
Tertiärstufe	15%	38%	50%	20%	48%	53%	8%	22%	40%

Quelle: BFS/SAKE (2012)

Bezogen auf die Zuwanderung aus dem EU27/EFTA Raum kann man festhalten, dass die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer günstig ist und dass sie sich mit Inkrafttreten des FZA tendenziell sogar verbessert hat. Dies ist insofern bemerkenswert, als mit dem FZA keine formelle Voraussetzungen an eine hohe Qualifikation zur Arbeitsmarktzulassung mehr gelten. Damit bestätigt sich auch die Vorhersage, wonach sich die Zuwanderung unter der Per-

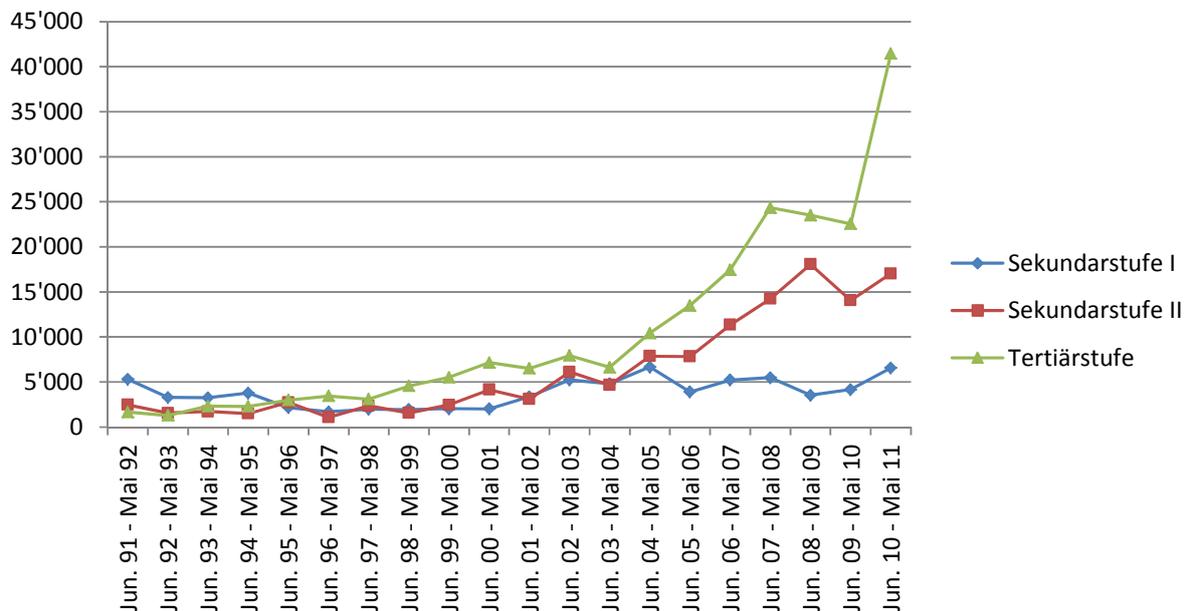
¹⁹ Berücksichtigt wurden nur Ausländerinnen und Ausländer, welche als Erwachsene (18+ Jahre) in die Schweiz immigrierten und im 2. Quartal 2012 erwerbstätig waren (d.h. ohne in der Schweiz geborene Ausländer bzw. als Kind eingewanderte sowie Eingebürgerte).

sonenfreizügigkeit nach den Bedürfnissen der Wirtschaft richten würde, welche in den letzten Jahren einen wachsenden Bedarf an gut bis sehr gut qualifizierten Arbeitskräften hatte.

Der Anteil an Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung lag in der Schweiz insgesamt bei 34%, bei den Zuwanderern aus der EU27/EFTA dagegen bei 53%. Selbst bei den jüngeren Erwerbstätigen im Alter von 25-39 Jahren insgesamt lag der Anteil tertiär ausgebildeter Personen mit 42% um rund zehn Prozentpunkte tiefer als bei den Zuwanderern aus der EU/EFTA.

Auch in absoluter Hinsicht war die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus dem EU27/EFTA Raum von erheblicher Bedeutung (vgl. Abbildung 3.6). Rund 168'000 Erwerbstätige mit tertiärer Ausbildung, welche im zweiten Quartal 2012 in der Schweiz erwerbstätig waren, waren nach Inkrafttreten des FZA aus der EU27/EFTA in die Schweiz eingewandert. Damit machten sie 11% aller Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung in der Schweiz aus.

Abbildung 3.6: Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung aus EU27/EFTA-Staaten im 2. Quartal 2012, nach Einwanderungszeitpunkt, absolute Zahlen²⁰



Quelle: BFS/SAKE (2012)

Rund 46'000 Erwerbstätige (14%), die nach Inkrafttreten des FZA aus EU27/EFTA-Staaten in die Schweiz kamen, verfügten über keinen Abschluss der Sekundarstufe II. In der Schweiz insgesamt lag der Anteil von Erwerbstätigen ohne nach-obligatorischen Schulabschluss mit 16% leicht darüber, bei den 25-39jährigen mit 10% jedoch darunter. Der EU/EFTA Raum spielte nach Inkrafttreten des FZA auch als Rekrutierungsgebiet für weniger gut qualifizierte Arbeitskräfte eine Rolle. Dies erklärt sich auch damit, dass ausländische Saisonarbeitskräfte seit Abschaffung des Saisonierstatus und Inkrafttreten des FZA ausschliesslich im EU/EFTA-Raum rekrutiert werden dürfen. 6% der im zweiten Quartal 2012 Erwerbstätigen

²⁰ Die hier präsentierten Ergebnisse stellen Schätzungen dar. Bei der Gewichtung der SAKE Daten werden bezogen auf die zugewanderte Bevölkerung lediglich drei Kategorien unterschieden, nämlich Ausländer/innen, welche weniger als zwei Jahre, zwei bis fünf Jahre bzw. fünf Jahre und länger in der Schweiz sind. Unterschiede in den Antwortquoten innerhalb dieser Gruppen können daher nicht korrigiert werden, was zu leichten Verzerrungen in den dargestellten Jahreswerten führen kann.

ohne Ausbildung auf Sekundarstufe II waren nach Inkrafttreten des FZA aus EU27/EFTA-Staaten in die Schweiz zugewandert.

Erwerbstätigkeit nach Nationalität und Berufsgruppe

Die Daten der SAKE erlauben neben einer Differenzierung nach Nationalität auch eine Analyse der Entwicklung nach Berufsgruppen. Wie aus Tabelle 3.3 hervorgeht, hatten EU27/EFTA Staatsangehörige in den letzten neun Jahren vor allem in Berufsgruppen einen Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen, bei denen auch Schweizerinnen und Schweizer und andere Ausländer die Erwerbstätigkeit deutlich ausbauten. Einerseits trifft dies auf Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker/innen und gleichrangige Berufe zu, welche sich durchwegs positiv und stark überdurchschnittlich entwickelten. 60% des Zuwachses in der Erwerbstätigkeit von EU27/EFTA-Staatsangehörigen und Grenzgängerbeschäftigten entfiel auf diese drei Berufsgruppen. Auch bei Dienstleistungs- und Verkaufsberufen sowie bei Hilfsarbeitskräften war in den letzten neun Jahren ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum zu verzeichnen. 28% des Zuwachses in der Erwerbstätigkeit von EU27/EFTA-Staatsangehörigen und Grenzgängerbeschäftigten entfiel auf diese beiden Berufshauptgruppen. Besonders bei Hilfsarbeitskräften fielen die zusätzlichen Arbeitskräfte aus den EU27/EFTA Staaten relativ zum Bestand der bereits ansässigen Arbeitskräfte stark in Gewicht.

Tabelle 3.3: Erwerbstätigkeit nach Berufshauptgruppen (ISCO) und Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung und Grenzgänger, absolute Veränderung 2003-2012 (jeweils im 2. Quartal), in 1'000

	Schweizer	EU27/EFTA	Grenzgänger	übrige Ausländer	Total abs.	Total % p.a.
Führungskräfte	60	33	9	4	111	3.9%
Akademische Berufe	121	75	12	9	216	2.6%
Techniker und gleichrangige Berufe	84	33	17	-2	132	1.9%
Bürokräfte, kaufmännisch Angestellte	-91	1	12	-5	-84	-2.0%
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	74	28	11	9	122	2.0%
Fachkräfte in der Landwirtschaft	-18	(4)	0	0	-13	-1.0%
Handwerks- und verwandte Berufe	-14	(3)	4	-2	-9	-0.2%
Anlagen- und Maschinenbediener	-12	9	3	-7	-6	-0.4%
Hilfsarbeitskräfte	8	18	25	18	69	3.7%
Keine Angaben	-7	(-1)	1	(1)	-11	-4.9%
Total	205	203	95	24	527	1.3%

Werte in Klammern auf Grund zu geringer Fallzahlen statistisch nur bedingt zuverlässig.

Quellen : BFS (SAKE und GGS 2003/2012)

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

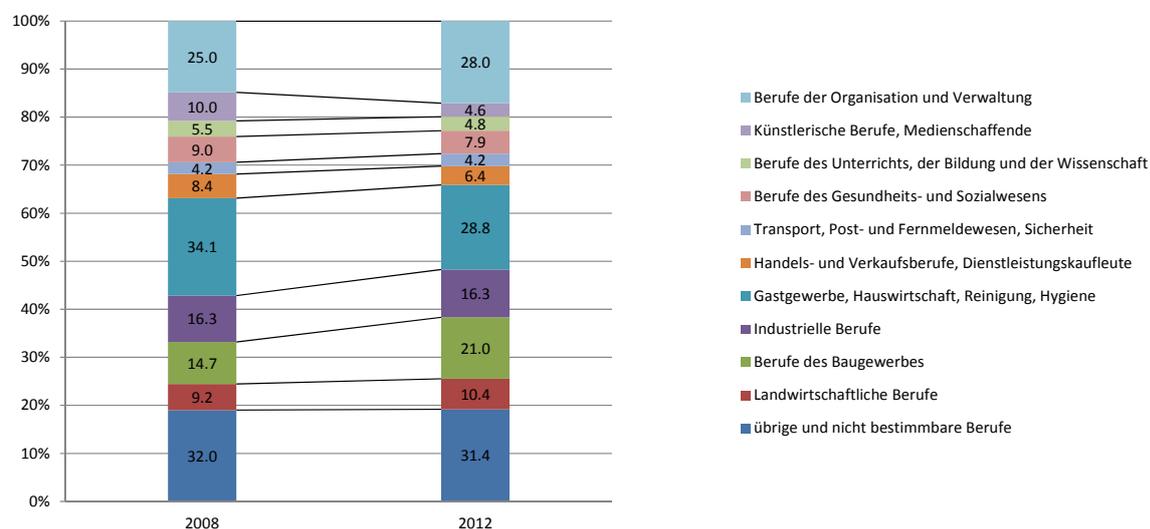
Insgesamt zeigen diese Daten, dass der überwiegende Teil der zusätzlichen Erwerbstätigen aus EU27/EFTA Staaten in Berufsfeldern beschäftigt wurde, welche auch Schweizerinnen und Schweizern sowie in der Schweiz ansässigen Ausländern von ausserhalb der EU27/EFTA gute Beschäftigungsmöglichkeiten boten. In Berufsfeldern welche sich insge-

samt schwach entwickelten oder stagnierten, konnten in aller Regel auch Staatsangehörige aus der EU27/EFTA lediglich geringfügige Beschäftigungszuwächse realisieren. Dies weist darauf hin, dass zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU in der Mehrzahl eine gute Ergänzung des ansässigen Arbeitskräftepotentials in stark wachsenden Arbeitsmarktsegmenten darstellen.

Wie in Kapitel 2 gezeigt wurde, verstärkte sich in den letzten Jahren die Zuwanderung aus Osteuropa (EU8+2) sowie aus südlichen Ländern, welche stark von der Euro-Krise betroffen waren, während sich die Zuwanderung aus Deutschland und nördlichen EU/EFTA-Staaten abschwächte. 2008 machten Personen aus den EU-Krisenländern Portugal, Spanien, Italien, Griechenland sowie aus der EU8+2 noch 32% der zugewanderten Erwerbstätigen aus, 2012 waren es dagegen 48%. Mit der Verschiebung bei den Herkunftsregionen stellt sich die Frage, inwieweit diese auch die Zusammensetzung der Zuwanderung nach Berufsgruppen beeinflusst hat. Traditionell arbeiten Zuwanderer aus Portugal, Italien oder Spanien deutlich häufiger als die übrigen EU/EFTA-Staatsangehörige im Baugewerbe, im Gastgewerbe oder in der Landwirtschaft. Staatsangehörige der EU8 sind demgegenüber vor allem in der Landwirtschaft und bei künstlerischen Berufen übervertreten.

In Abbildung 3.7 ist die Zusammensetzung der gesamten Zuwanderung von Erwerbstätigen im Jahr 2008 nach Berufsgruppen der entsprechenden Zusammensetzung von 2012 gegenübergestellt. Die Auswertung basiert auf Auswertungen des zentralen Ausländerregisters (ZEMIS), wobei alle Aufenthaltskategorien berücksichtigt wurden.²¹

Abbildung 3.7: Einwanderung von Erwerbstätigen nach Berufsgruppen Anteile und absolut, 2008 und 2012 (alle Aufenthaltskategorien, Balken=Anteile, Zahlen = Einwanderung in 1'000)



Quelle: BFM (ZEMIS)

Deutlich geht daraus hervor, dass im Jahr 2012 vor allem mehr Erwerbstätige ins Baugewerbe zugewandert sind. Zugenommen hat auch die Zuwanderung bei Berufen der Organisation und Verwaltung, wobei es sich oft um hoch qualifizierte Erwerbstätige handelt. Ebenfalls

²¹ Die vorliegende Auswertung des ZEMIS umfasst Personen, welche in die Schweiz einwandern, um eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (ohne Familiennachzug und andere Zuwanderungsgründe). Anhand der SAKE lassen sich die Entwicklungen der Zuwanderung nach einzelnen Jahren nicht differenziert für 9 Berufshauptgruppen auswerten, weil die Stichprobe hierzu zu klein ist.

leicht an Bedeutung gewann die Landwirtschaft, wobei die EU8+2 Staaten als neues Rekrutierungsgebiet besonders ins Gewicht fielen. Im Gastgewerbe, in welchem Zuwanderer aus EU-Krisenländern übervertreten sind, fiel die Zuwanderung 2012 dagegen geringer aus als 2008.

Die stärkere Zuwanderung aus Süd- und Osteuropa spiegelt sich nur zum Teil in einer veränderten Zusammensetzung der Zuwanderung nach Berufsgruppen. Wichtiger erscheint als Erklärungsfaktor die Struktur der Arbeitskräftenachfrage in der Schweiz. So ist der wachsende Anteil an Zuwanderern im Baugewerbe mit der seit vielen Jahren anhaltend guten Baukonjunktur gut zu erklären. Gegenüber 2008 wurden 2012 allerdings weniger Bauarbeiter aus Deutschland, dafür mehr aus Süd- und Osteuropa neu rekrutiert. Entsprechend der schwachen Arbeitskräftenachfrage war die Zuwanderung im Gastgewerbe dagegen rückläufig, obwohl Personen aus EU-Krisenländern traditionell häufig im Gastgewerbe tätig sind. Auf der anderen Seite nahmen Berufe der Organisation und Verwaltung bei den Zuwanderern sowohl absolut als auch anteilmässig zu, obwohl diese Berufsgruppen bei Personen aus Südeuropa sowie den EU8+2 Staaten in der Vergangenheit stets unterrepräsentiert waren. Dies verdeutlicht, dass sich die Zusammensetzung der Zuwanderung aus EU-Krisenländern in die Schweiz in den letzten Jahren signifikant verändert und der Nachfrage der Unternehmen in der Schweiz tendenziell angepasst hat.

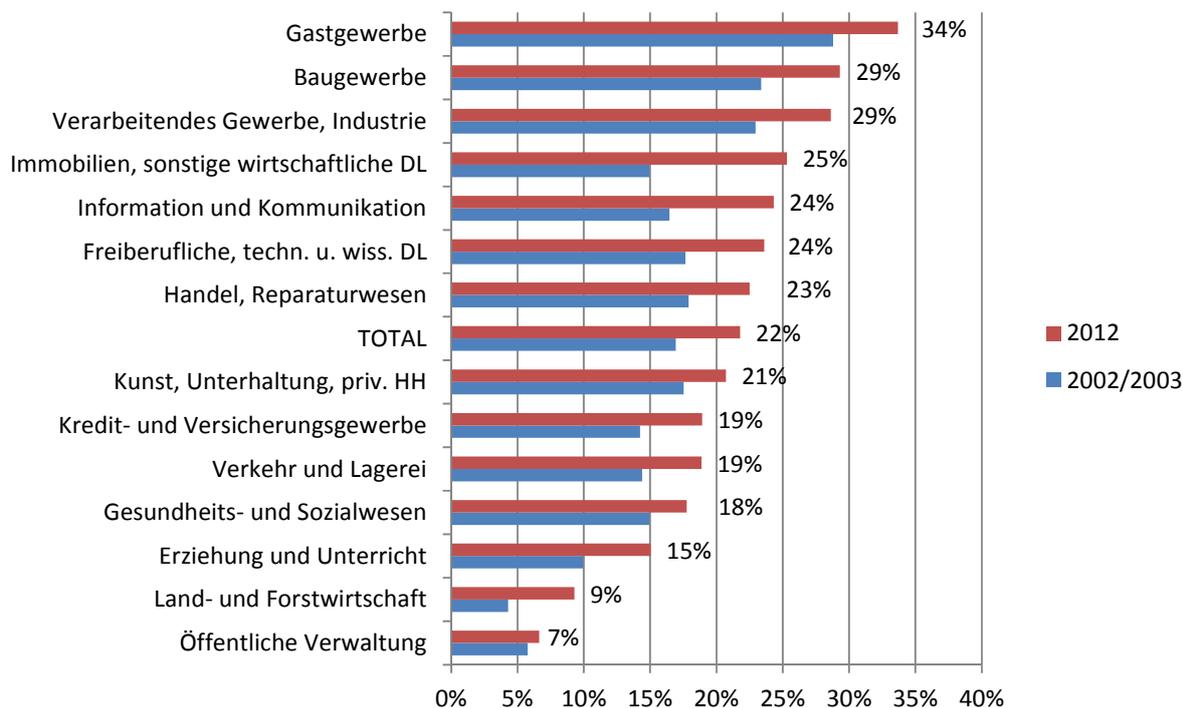
Erwerbstätigkeit von EU/EFTA-Staatsangehörigen nach Branchen

Anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Grenzgängerstatistik (GGS) sowie der Statistik zu den erwerbstätigen Kurzaufenthaltern lässt sich näherungsweise ermitteln, wie hoch der Beschäftigungsanteil von Staatsangehörigen aus dem EU27/EFTA-Raum in verschiedenen Branchen ist und wie sich dieser zwischen 2002/2003 und 2012 entwickelt hat.²² Die Ergebnisse sind in Abbildung 3.8 zusammengefasst.

Der Erwerbstätigenanteil von Ausländern aus dem EU27/EFTA Raum lag 2012 im Gastgewerbe (34%) am höchsten, gefolgt vom Baugewerbe (29%), dem verarbeitenden Gewerbe (29%) sowie dem Bereich Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (25%). Leicht überdurchschnittliche Anteile an EU/EFTA-Staatsangehörigen von 23% bis 24% verzeichneten ferner die Branchen der Information und Kommunikation, der freiberuflichen, technischen und wissenschaftlichen Dienstleistungen sowie des Handels. Leicht unter dem Durchschnitt von 22% lag der Beschäftigungsanteil von EU27/EFTA-Staatsangehörigen in den Bereichen Kunst, Unterhaltung und private Haushalte (21%), im Kredit- und Versicherungsgewerbe (19%), im Bereich Verkehr und Lagerei (19%), sowie im Gesundheits- und Sozialwesen (18%). Deutlich unterdurchschnittlich war der Anteil in den Bereichen Erziehung und Unterricht (15%), in der Land- und Forstwirtschaft (9%) und in der öffentlichen Verwaltung (7%).

²² Für die ständige Wohnbevölkerung ist eine Auswertung nach Nationalitätengruppen erst ab 2003 möglich. Aus diesem Grund wurde das 2. Quartal 2003 als Ausgangspunkt gewählt. Für Kurzaufenthalter und Grenzgänger wurden die Zahlen von 2002 verwendet, damit der deutliche Anstieg bei Einführung des FZA eingefangen wird. Vereinfachend wurde unterstellt, dass alle Kurzaufenthalter aus EU/EFTA-Staaten stammen. Ihr Beschäftigungsanteil wird damit leicht überschätzt.

Abbildung 3.8: Erwerbstätigenanteil von Ausländern aus dem EU27/EFTA-Raum nach Branchen, 2002/2003 und 2012, jeweils 2. Quartal



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

Insgesamt nahm der Anteil an Erwerbstätigen aus dem EU/EFTA Raum im betrachteten Zeitraum um 5 Prozentpunkte auf 22% zu. Überdurchschnittliche Zunahmen verzeichneten die Bereiche Information und Kommunikation (+8%), freiberufliche, technische und wissenschaftliche Dienstleistungen (+6%), das Baugewerbe (+6%), sowie die Industrie und das verarbeitende Gewerbe (+6%). Der starke Anstieg im Bereich Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen geht vermutlich auf Arbeitskräfte zurück, die für Personalverleihfirmen mehrheitlich in Bau- und Industriebetrieben tätig waren.

Eher überraschend ist, dass der Anteil an EU/EFTA-Staatsangehörigen im Gesundheits- und Sozialwesen mit einem Plus von 3 Prozentpunkten eher unterdurchschnittlich zugenommen hat. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass dieser Bereich in den letzten Jahren ein mehr als doppelt so starkes Wachstum der gesamten Erwerbstätigkeit verzeichnete als das Total der Branchen. Die relativ kleine Anteilsverschiebung zeigt demnach, dass die Schweizer Bevölkerung im Gesundheits- und Sozialwesen noch stärker an Beschäftigung zulegte als die Zuwanderer aus dem EU/EFTA-Raum. Gleichwohl spielt die Zuwanderung in diesem Bereich also eine sehr grosse Rolle.

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

chungs- oder das Reinigungsgewerbe, die Landwirtschaft und den Gartenbau, das Gastgewerbe und die Industrie.²³

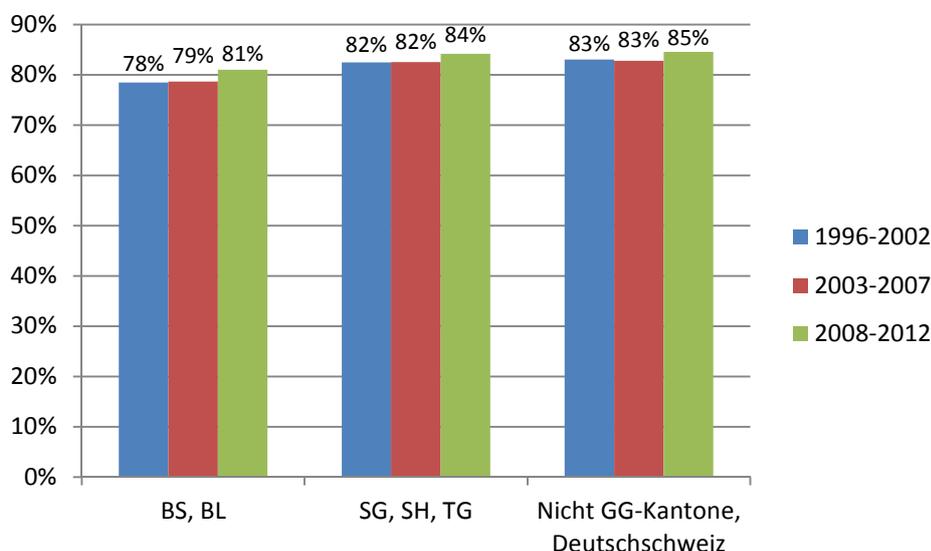
Insgesamt kann man festhalten, dass sich die Zuwanderung aus dem EU-Raum zwar auf relativ spezifische Berufs- und Qualifikationsgruppen konzentrierte, sich aber relativ breit auf die Branchen verteilte. Mit Ausnahme der öffentlichen Verwaltung verzeichneten alle Branchen eine erhebliche Zunahme des Anteils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

3.1.4 Erwerbstätigkeit in zentralen und grenznahen Regionen

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

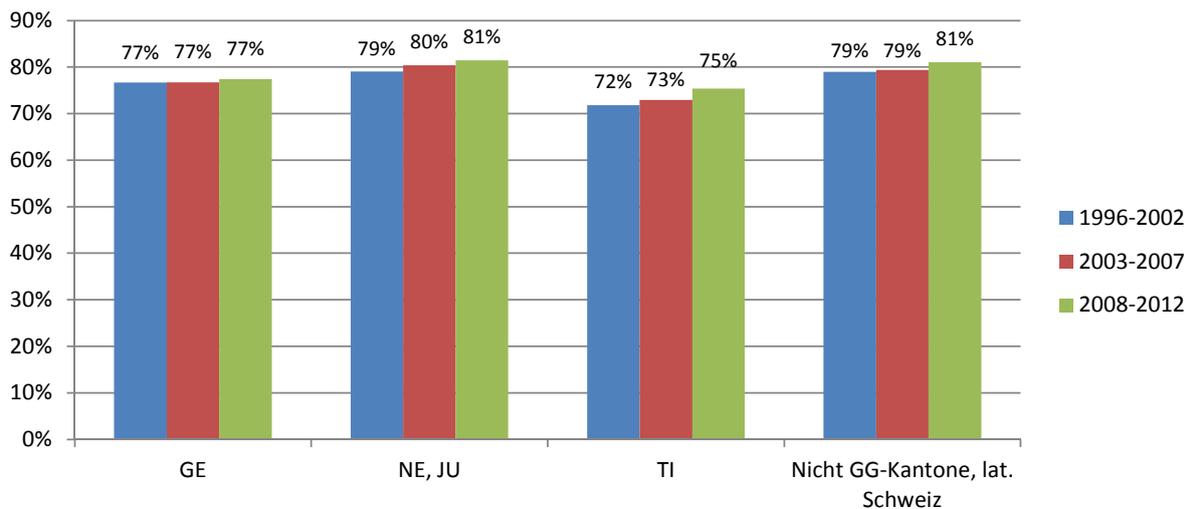
Abbildung 3.9: Erwerbstätigenquote der 25-64jährigen Bevölkerung in ausgewählten grenznahen und zentralen Regionen, 1996-2012, jeweils 2. Quartal

a) Deutschschweiz



²³ Im Baugewerbe erreichte das Beschäftigungsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern 2012 rund 2.5%. In den übrigen genannten Branchen lag der Anteil zwischen 0.8% und 1.3%.

b) Lateinische Schweiz



Quelle: BFS (SAKE), eigene Berechnungen

In Abbildung 3.9 sind die Erwerbstätigenquoten der 25-64jährigen Bevölkerung für ausgewählte zentrale und grenznahe Regionen einander gegenübergestellt.²⁴ Gegenüber den sieben Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1996-2002) lag die Erwerbstätigenquote in den Jahren 2008-2012 in allen betrachteten Regionen höher. Am schwächsten fiel die Zunahme im Kanton Genf mit + 0.7 Prozentpunkten aus, am stärksten im Kanton Tessin mit + 3.5 Prozentpunkten. Im Vergleich zu zentraler gelegenen Kantonen fiel die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Kantonen mit hohen Grenzgängeranteilen nicht systematisch unterschiedlich aus. In der Deutschschweiz war in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des FZA praktisch eine Stagnation und in den folgenden fünf Jahren ein deutlicher Anstieg der Erwerbstätigenquote zu verzeichnen. In der lateinischen Schweiz verzeichneten das Tessin sowie die Kantone Neuenburg und Jura sowohl in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des FZA als auch in den fünf Jahren danach eine Zunahme der Erwerbstätigenquote, während im Kanton Genf sowie in den übrigen Westschweizer Kantonen (FR, VD, VS), ähnlich wie in der Deutschschweiz, vor allem in den letzten fünf Jahren ein Anstieg der Erwerbstätigkeit verzeichnet werden konnte.

²⁴ Bei der Erwerbstätigenquote wird die Zahl der Erwerbstätigen der Bevölkerungszahl gegenübergestellt. Die hier ausgewiesene Quote bezieht sich auf die 25-64jährige Bevölkerung.

3.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA

3.2.1 Allgemeine Entwicklung der Arbeitslosigkeit

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

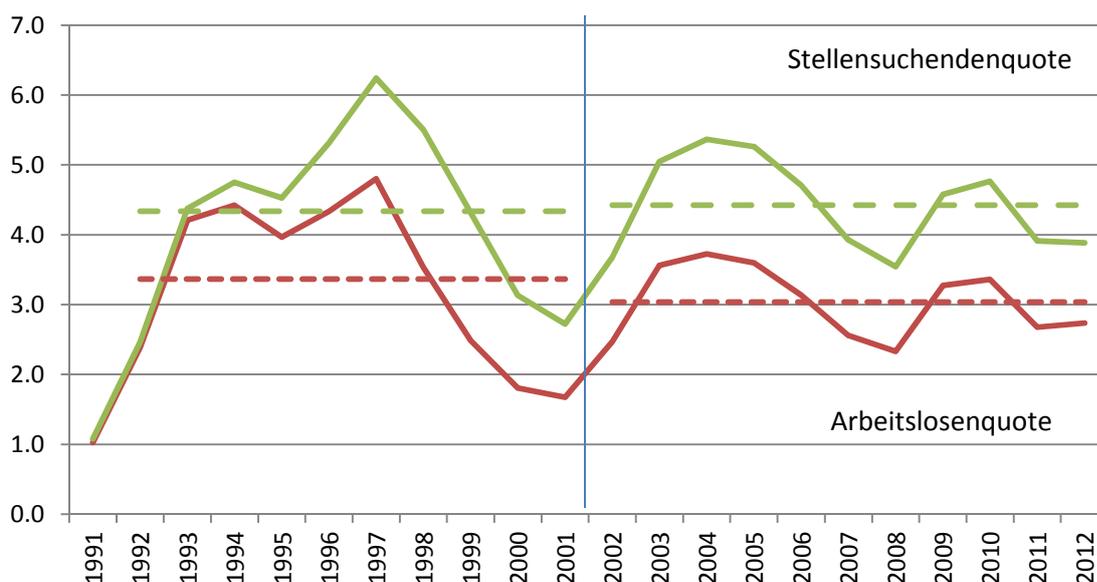
Ein Anstieg wäre umgekehrt zu erwarten, wenn die Zuwanderung dazu beitragen würde, strukturschwache Branchen mit erhöhtem Arbeitslosenrisiko zu erhalten und den Strukturwandel hinauszuzögern. Ferner wäre ein Anstieg der konjunkturneutralen Arbeitslosenquote dann zu erwarten, wenn die Zuwanderer die ansässige Bevölkerung konkurrenziert und letztere (auf Grund imperfekter Lohnanpassungen) in die Arbeitslosigkeit abgedrängt würde.

Welche Effekte wirken und wie stark sie sind, ist eine empirische Frage, die sich nicht einfach beantworten lässt. In den folgenden Abbildungen ist die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit anhand verschiedener Indikatoren dargestellt.

Abbildung 3.10 zeigt die Entwicklung der registrierten Stellensuchenden und Arbeitslosen gemäss SECO im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung nach Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung des BFS.²⁵ Im Durchschnitt der 11 Jahre seit Inkrafttreten des FZA lag die Stellensuchendenquote mit 4.4% leicht über den 10 Jahren zuvor mit 4.3%. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote dagegen lag mit 3.0% im Durchschnitt der letzten 11 Jahre tiefer als in den 10 Jahren vorher mit 3.4%. Welche Wirkungen vom FZA auf die Arbeitslosigkeit ausgingen, ist aus dieser Entwicklung nicht direkt abzulesen. Das vergleichsweise stabile Niveau von Arbeitslosen- und Stellensuchendenquote spricht zumindest gegen starke Effekte des FZA auf das Niveau der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit.

²⁵ Im Unterschied zur offiziellen Arbeitslosenquote, welche in der Basis die Erwerbsbevölkerung gemäss Volkszählungen 1990, 2000 und 2010 heranzieht, wird hier die Erwerbsbevölkerung gemäss SAKE verwendet. Damit kann dem Anstieg der Erwerbsbevölkerung über den gesamten Zeitraum und bis und mit 2012 Rechnung getragen werden.

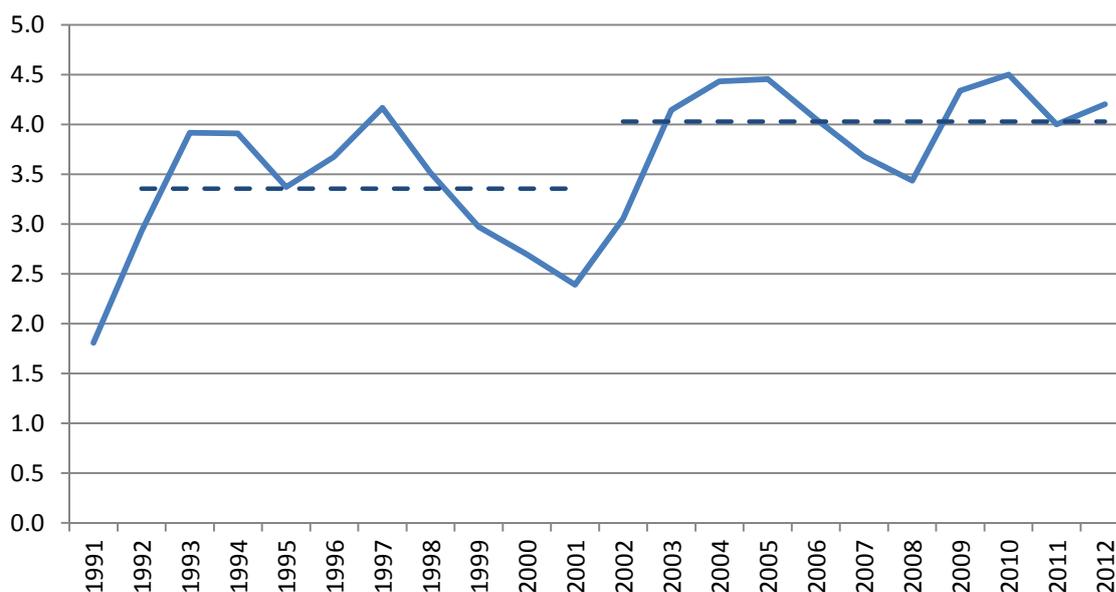
Abbildung 3.10: Arbeitslosen- und Stellensuchendenquote, 1991-2012



Quellen: SECO, BFS (SAKE)

Eine gewisse Tendenz nach oben weist im Vergleich dazu die Erwerbslosenquote nach internationaler Definition der ILO auf. In den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA lag sie im Durchschnitt bei 3.4%, in den zehn Jahren danach bei 4.0%.²⁶ Im Unterschied zu den Zahlen des SECO erfasst die Erwerbslosenstatistik auch Personen, die sich nicht bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum melden und zur Stellensuche zur Verfügung halten. Die Statistik umfasst damit auch häufiger Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben oder welche die Dienstleistungen der RAV aus anderen Gründen nicht beanspruchen.

Abbildung 3.11: Erwerbslosenquote gemäss ILO, 1991-2012



Quelle: BFS (Erwerbslosenstatistik)

²⁶ Die Durchschnitte basieren jeweils auf den Werten des 2. Quartals. Vor 2010 wurden sie nur dann erhoben.

3.2.2 Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen

Wie hat sich die Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA nach verschiedenen Nationalitätengruppen entwickelt? In Abbildung 3.12 sind die Arbeitslosenquoten gemäss SECO von Bürger-/innen von EU27/EFTA-Staaten, Drittstaaten und der Schweiz von 2003 bis 2012 dargestellt. Um der relativ starken Veränderung der Erwerbsbevölkerung in den letzten Jahren Rechnung zu tragen, wurden im Nenner der Arbeitslosenquoten die Erwerbspersonenzahlen gemäss SAKE beigezogen.²⁷

Die Arbeitslosigkeit reagierte bei Schweizern und EU27/EFTA-Ausländern sehr ähnlich auf die Rezession von 2009. 2010 lag die Arbeitslosenquote um je knapp 50% über dem Vorkrisenniveau von 2008. Etwas weniger steil fiel der Anstieg bei Nicht-EU27/EFTA Ausländern mit 40% aus. Die wirtschaftliche Erholung wirkte sich dann - mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit um je rund 20% zwischen 2010 und 2011 - auf alle drei Gruppen ähnlich aus. Mit der erneuten Verlangsamung der Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2012 kam der Rückgang der Arbeitslosigkeit bei Einheimischen und Nicht-EU Staatsangehörigen zu einem Ende, während sie für EU27/EFTA-Staatsangehörige bereits wieder leicht anstieg.

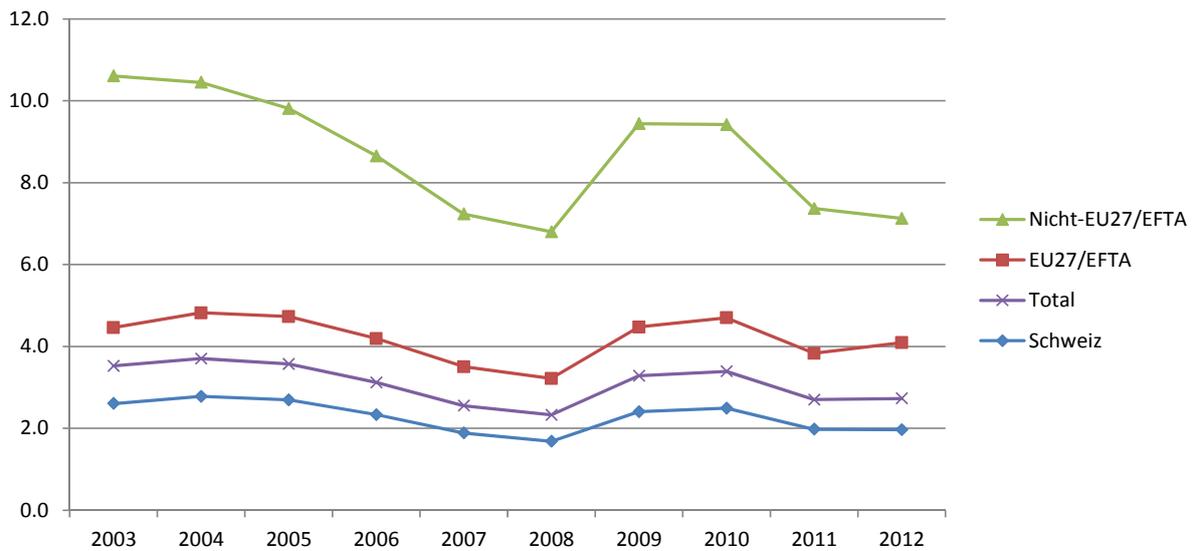
Im Durchschnitt der Jahre 2003-2012 lag die Arbeitslosenquote von Schweizerinnen und Schweizern bei tiefen 2.3% und damit um rund einen Viertel unterhalb des Durchschnittswerts von 3.1%. Staatsangehörige der EU27/EFTA wiesen mit 4.2% eine gegenüber dem Durchschnitt um rund einen Drittel erhöhte Arbeitslosenquote auf. Die Arbeitslosenquote von Drittstaatsangehörigen lag mit durchschnittlich 8.7% um den Faktor 2.8 über dem Durchschnitt.

Aus diesen Relationen wird deutlich, dass vor allem Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU27/EFTA-Staaten erhebliche Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration haben. Hinweise, wonach sich die Situation nach Inkrafttreten des FZA für sie verschlechtert hätte, lassen sich jedoch aus der Entwicklung der Arbeitslosigkeit nicht ableiten.

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

²⁷ Bei den offiziellen Arbeitslosenquoten wird für die Erwerbsbevölkerung auf die Strukturerhebung 2010 des BFS abgestellt. Die hier ausgewiesenen Werte weichen daher leicht von der offiziellen Arbeitsmarktstatistik ab.

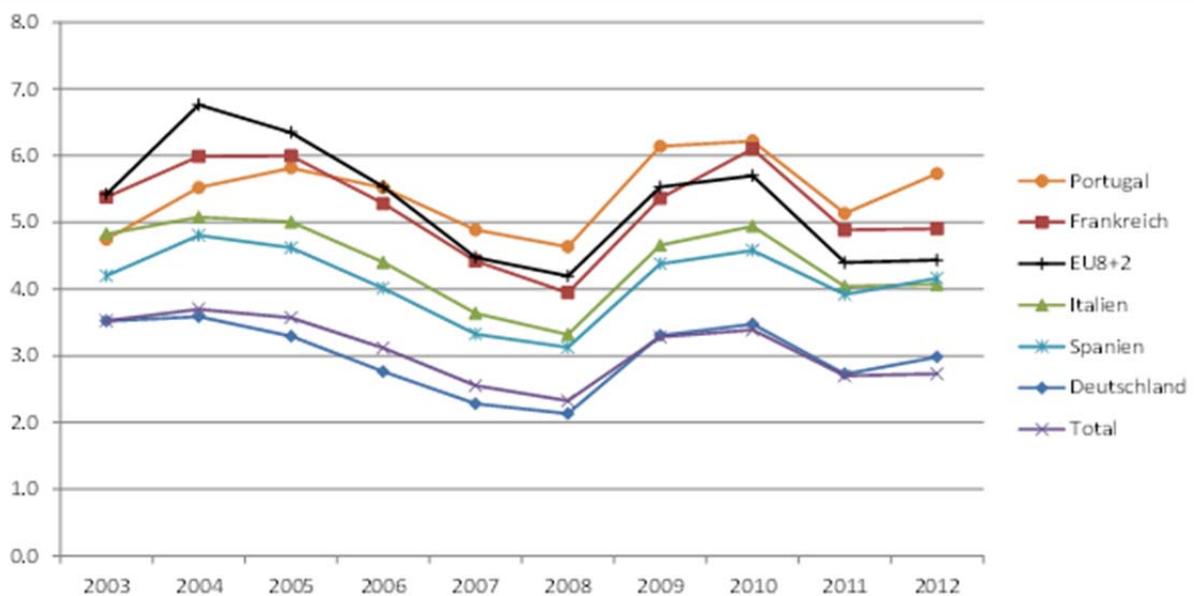
Abbildung 3.12: Arbeitslosenquoten²⁸ nach Nationalitätengruppen, 2003-2012



Quellen: SECO, BFS / SAKE 2003-2012

Im Zeitraum 2003-2012 haben sich die Arbeitslosenquoten der drei Ausländergruppen relativ zueinander nicht wesentlich verändert. Am ehesten hat sich in den letzten Jahren allenfalls die Situation von EU27/EFTA-Staatsangehörigen relativ zu den beiden anderen Gruppen marginal verschlechtert.

Abbildung 3.13: Arbeitslosenquoten²⁹ nach ausgewählten Nationalitäten, 2003-2012



Quellen: SECO, BFS (SAKE), eigene Berechnungen

Innerhalb der EU27/EFTA weisen Staatsangehörige aus Portugal die höchste Arbeitslosenquote auf, gefolgt von Personen aus Frankreich und aus den Ländern Osteuropas (EU8 und

²⁸ Die Basis der Arbeitslosenquoten bezieht sich bis 2002 auf die Volkszählung 2000. Ab 2003 werden die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE verwendet. Dieses Vorgehen ist notwendig, da sich die Zahl der Erwerbspersonen insbesondere bei EU-Ausländern in den letzten Jahren stark verändert hat.

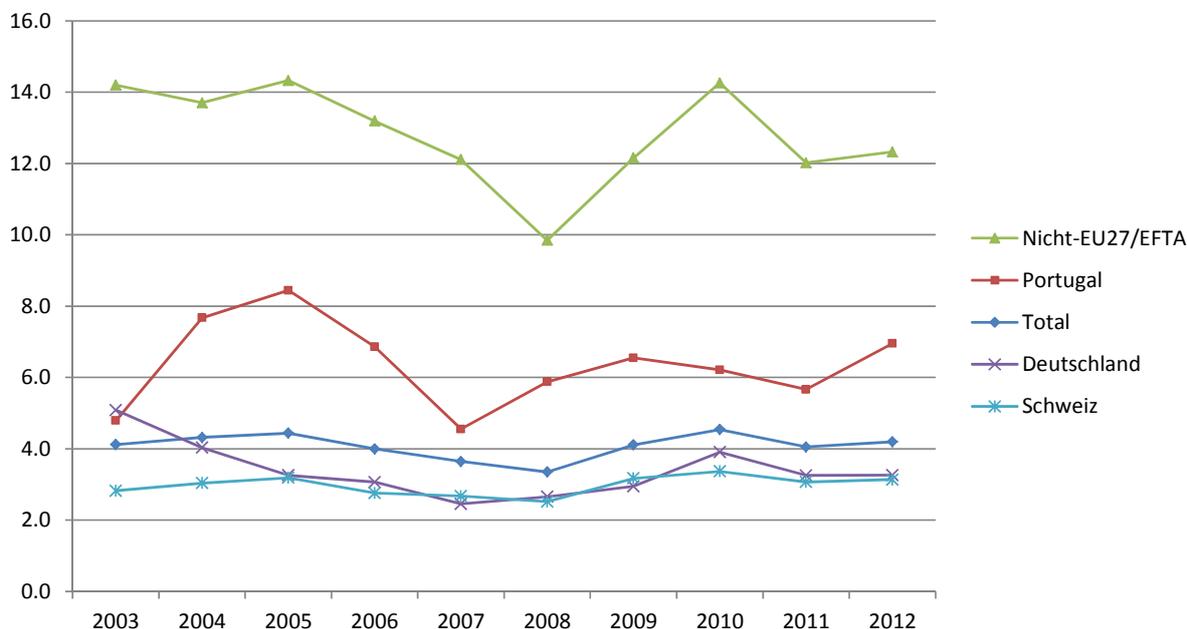
²⁹ Als Basis der Arbeitslosenquoten werden die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE verwendet. Dieses Vorgehen ist notwendig, da sich die Zahl der Erwerbspersonen insbes. bei EU-Ausländern in den letzten Jahren stark verändert hat.

EU2). Im Fall von Portugal und den osteuropäischen Ländern dürfte der vergleichsweise hohe Anteil an unqualifizierten Zuwanderern Hauptursache der erhöhten Arbeitslosigkeit sein. Diese Personen sind häufiger in Branchen tätig, welche ein erhöhtes Arbeitslosenrisiko aufweisen wie bspw. im Gastgewerbe oder im Bereich persönlicher Dienstleistungen. Im Fall von Franzosen und Portugiesen spielt auch die regionale Verteilung eine Rolle, da sie häufiger in der Westschweiz tätig sind, wo die Arbeitslosenquote strukturell erhöht ist.

Von besonderem Interesse ist - angesichts der starken Zuwanderung - die Entwicklung der Arbeitslosenquote deutscher Staatsangehöriger. Ihre Arbeitslosenquote lag stets nahe an der Gesamtarbeitslosenquote. Im letzten Jahr lag sie mit 3.0% ganz leicht darüber.

In Abbildung 3.14 sind die Erwerbslosenquoten nach internationalen Normen gemäss SAKE für ausgewählte Nationalitäten dargestellt. Typischerweise liegen diese deutlich über den offiziellen Arbeitslosenquoten, da sie neben den registrierten Arbeitslosen auch Personen umfassen, welche nach internationaler Definition erwerbslos sind, aber nicht bei einem RAV gemeldet sind. Die wesentlichen Erkenntnisse aus den Arbeitslosenzahlen des SECO nach Nationalitätengruppen bestätigen sich. Bezogen auf deutsche Staatsangehörige ist bemerkenswert, dass deren Erwerbslosenquote (im Unterschied zur Arbeitslosenquote gemäss SECO) relativ deutlich unter der durchschnittlichen Erwerbslosigkeit und in der Nähe der Quote von Schweizerinnen und Schweizern liegt. Die Erwerbslosenquote portugiesischer Staatsangehöriger liegt wie bei der registrierten Arbeitslosigkeit stark über dem Durchschnitt jedoch gleichzeitig nur rund halb so hoch wie jene von Drittstaatsangehörigen.

Abbildung 3.14: Erwerbslosenquoten (SAKE) nach ausgewählten Nationalitätengruppen (in Prozent)



Quellen: BFS (SAKE: 2003-2009, jeweils 2. Quartal, 2010-2012 Jahresdurchschnitte)

3.2.3 Arbeitslosigkeit nach Berufsgruppen und Branchen

Erwerbslosigkeit nach Ausbildungsniveau

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

Die Erwerbslosenquote stieg in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA gegenüber den sieben Jahren zuvor (1996-2002) insgesamt etwas an. Wie in Tabelle 3.4 zu erkennen ist, war der Anstieg auf Personen ohne nachobligatorische Ausbildung (Sekundarstufe I) sowie solche mit Berufsausbildung oder Matura (Sekundarstufe II) beschränkt. Die Erwerbslosenquote von Personen mit tertiärem Bildungsabschluss blieb dagegen auf unverändert tiefem Niveau. Diese Zahlen verdeutlichen, wie stark die Nachfrage der Wirtschaft nach höher qualifizierten Fachkräften in den letzten zehn Jahren war. Etwas anders präsentierte sich die Situation bei mittleren und tieferen Qualifikationen, wo die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften entsprechend auch tiefer ausfiel.

Tabelle 3.4: Erwerbslosenquoten nach Ausbildungsniveau, ständ. Wohnbevölkerung, 1996-2012

	1996-2002	2003-2007	2008-2012
Sekundarstufe I	5.3%	7.2%	6.6%
Sekundarstufe II	2.8%	3.8%	3.8%
Tertiärstufe	2.5%	2.6%	2.4%
Total	3.2%	4.1%	3.8%

Quelle: BFS/SAKE

Erwerbslosenquoten nach Berufsgruppen

Tabelle 3.5 zeigt eine Auswertung der Erwerbslosenquoten nach Berufshauptgruppen seit 1996. Die drei ersten Berufshauptgruppen der Führungskräfte, der akademischen Berufe sowie der Techniker/innen und gleichrangigen Berufe wiesen im betrachteten Zeitraum durchwegs unterdurchschnittliche und nur leicht steigende Erwerbslosenquoten auf.³⁰ Auch dies ist ein deutlicher Hinweis dafür, dass die Zuwanderung aus der EU27/EFTA in diesen Bereichen durch einen Mangel an geeigneten Arbeitskräften in der Schweiz hervorgerufen wurde.

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

Am höchsten lag die Erwerbslosenquote für einfachere Tätigkeiten wie bspw. Dienstleistungs- und Verkaufsberufe, Anlagen- und Maschinenbediener oder Hilfsarbeitskräfte. Auch hier war in der Tendenz ein leichter Anstieg der Erwerbslosenquote zu verzeichnen.

³⁰ Auf Grund der relativ kleinen Fallzahlen sind Veränderungen in den Erwerbslosenquoten vorsichtig zu interpretieren.

Tabelle 3.5: Erwerbslosenquoten nach Berufshauptgruppen, ständ. Wohnbevölkerung, 1996-2012

	1996-2002	2003-2007	2008-2012
Führungskräfte	2.4%	3.0%	3.0%
Akademische Berufe	1.8%	2.1%	2.1%
Techniker und gleichrangige Berufe	2.2%	2.8%	2.5%
Bürokräfte, kaufmännische Angestellte	2.9%	4.4%	4.4%
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	4.1%	5.1%	4.6%
Fachkräfte in der Landwirtschaft	(0.5%)	1.1%	1.5%
Handwerks- und verwandte Berufe	3.4%	3.9%	4.0%
Anlagen- und Maschinenbediener	4.1%	5.0%	4.8%
Hilfsarbeitskräfte	4.4%	5.1%	5.1%
Total	3.2%	4.1%	3.8%

Werte in Klammern: Extrapolation aufgrund von weniger als 50 Beobachtungen. Die Resultate sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Quelle: BFS/SAKE 1996-2012 (jeweils 2. Quartal).

Die hier vorgelegten beschreibenden Statistiken bestätigen insgesamt den Befund, wonach eine Personalrekrutierung im Ausland durch Unternehmen in der Schweiz häufig durch einen Fachkräftemangel motiviert ist. Sie sprechen auch eher dafür, dass die zugewanderten Arbeitskräfte einheimische Arbeitskräfte nicht verdrängen sondern eher gut ergänzen, wie dies die Mehrzahl der empirischen Untersuchungen für die Schweiz bislang festgestellt haben.³¹ In Abschnitt 3.3 wird näher auf die Ergebnisse dieser Studien eingegangen

Arbeitslosigkeit nach Branchen

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

Bezüglich der relativen Abweichung der Arbeitslosenquoten in den drei Bereichen von der Gesamtarbeitslosenquote stellt man gewisse zyklische Schwankungen fest. Hinweise auf eine relative Erhöhung der mittleren langfristigen Arbeitslosenquoten nach Inkrafttreten des FZA finden sich hingegen keine. Vor allem im Baugewerbe und in der Industrie war die Phase nach Inkrafttreten des FZA mit relativ tiefen Arbeitslosenquoten verbunden und auch im Gastgewerbe lag die Arbeitslosenquote relativ zur Gesamtarbeitslosigkeit eher tiefer als in den Jahren zuvor.

In der Rezession 2009 stieg die Arbeitslosigkeit in der Industrie stark überproportional an. Da sich die Industrie 2010 und 2011 rasch erholte, ging die Arbeitslosigkeit auch wieder überproportional zurück, wenn auch das tiefe Vorkrisenniveau in der Arbeitslosigkeit noch nicht erreicht werden konnte.

³¹ Eine hohe Komplementarität der Zuwanderung zur einheimischen Bevölkerung finden u.a. Flückiger (2006), Aepli (2010), Cueni und Sheldon (2011), Gerfin und Kaiser (2010), Favre (2011), Müller, et. al. (2013). Hinweise für Verdrängungs- bzw. Substitutionseffekte finden sich in Henneberger und Ziegler (2011), Stalder (2010) sowie in Losa et.al. (2012) für Grenzregionen.

Im Baugewerbe stieg die Arbeitslosigkeit 2009 ungefähr proportional zum Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit an und 2010 sowie 2011 bildete sie sich überproportional zurück. Bei diesem positiven Bild ist allerdings zu bedenken, dass relativ viele Personen im Baugewerbe und auch in der Industrie über Personalverleihfirmen beschäftigt werden und daher dem Dienstleistungssektor zugeordnet sind und ein überdurchschnittliches Arbeitslosenrisiko aufweisen.

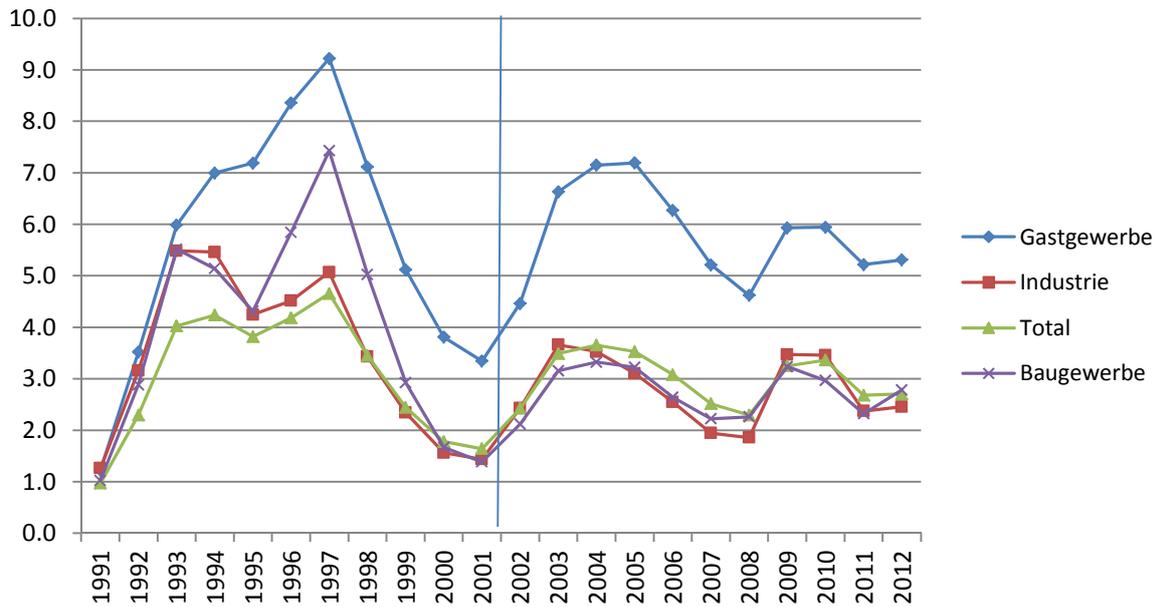
Sowohl im Baugewerbe als auch in der Industrie wird die tatsächliche Arbeitslosigkeit durch die Branchenzahlen tendenziell unterschätzt, weil Personen, welche über Personalverleihfirmen arbeiten nicht der Einsatzbranche zugeordnet sind. Im Falle des Baugewerbes kann die Bedeutung dieser Verzerrung abgeschätzt werden, indem man die Zahl der Personen mit Bauberufen (d.h. inkl. Temporärarbeitskräfte) ins Verhältnis zu den Erwerbspersonen im Baugewerbe setzt. In Abbildung 3.16b sieht man, dass die so errechnete Quote über dem Durchschnitt liegt und dass sie in den letzten vier Jahren relativ zugenommen hat. Dies ist, angesichts der Tatsache, dass die Bauwirtschaft von der Krise 2009 relativ verschont blieb, eher überraschend. Allerdings stieg die Arbeitslosigkeit noch nicht so stark an, wie in den 90er Jahren, als die Bauwirtschaft in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts konjunkturell hart getroffen wurde.

Die Arbeitslosenquote im Gastgewerbe bildete sich 2011 wie in den anderen Branchen auch zurück. Weil der Rückgang eher schwächer ausfiel als im Durchschnitt, erhöhte sich die Arbeitslosenquote relativ zum Total. Eine Rolle spielte dabei auch der starke Schweizer Franken, unter dem der Tourismus aktuell leidet. Über den Zeitraum 2002-2012 hinweg lag die Arbeitslosenquote im Gastgewerbe im Durchschnitt um 94% über der Gesamtarbeitslosigkeit und damit relativ gesehen leicht tiefer als in den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991-2001) mit 109%.

Eine gewisse Erhöhung der Arbeitslosenzahlen dürfte in Saisonbranchen wie der Landwirtschaft, dem Bau- und dem Gastgewerbe in den letzten Jahren daraus resultiert sein, dass Arbeitskräfte mit saisonalen Arbeitsverträgen aus der EU Arbeitslosenentschädigung geltend machen können, wenn sie die entsprechenden Beitragsvoraussetzungen in der Schweiz erfüllen. Vor Inkraftsetzung des FZA und unter dem sog. Saisonierstatut war dies noch nicht möglich (vgl. Abschnitt 4.6 zu den Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosenversicherung).

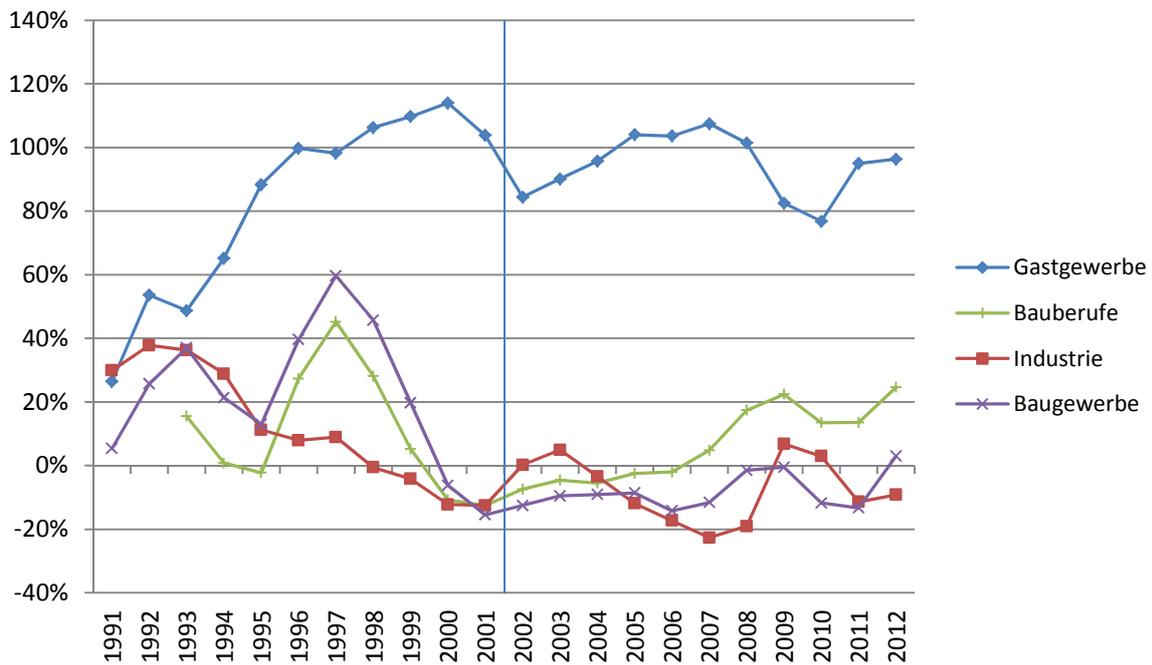
Abbildung 3.15: Arbeitslosenquoten ausgewählter Branchen

a) Arbeitslosenquoten (in Prozent)



Quelle: SECO, BFS/Erwerbstätigenstatistik

b) Relative Abweichung von der Gesamtarbeitslosenquote



Quelle: SECO, BFS/Erwerbstätigenstatistik

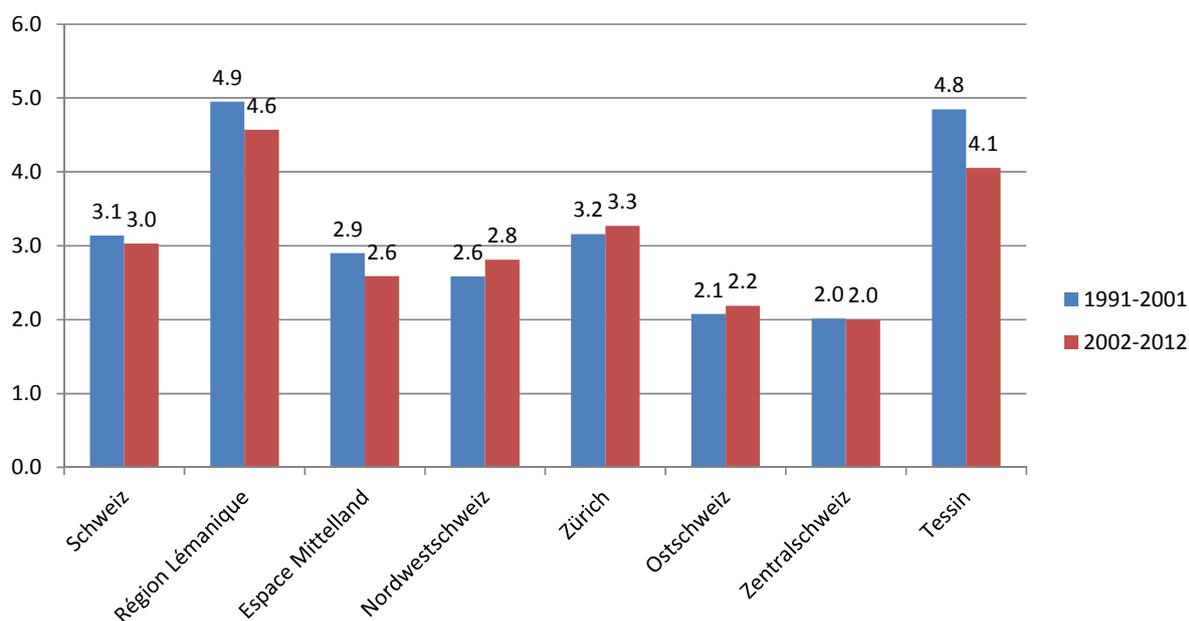
3.2.4 Arbeitslosigkeit nach Regionen

Arbeitslosenquoten nach Grossregionen

Wie die Analyse in Kapitel 2 ergeben hat, ist in der Folge des FZA die Zuwanderung in der Westschweiz in der Région Lémanique, im Tessin sowie in der Deutschschweiz in den Kan-

tonen Basel, Zug und Zürich am stärksten angestiegen. In Abbildung 3.16 sind die durchschnittlichen Arbeitslosenquoten für die Perioden 1991-2001 und 2002-2012 in den sieben statistischen Grossregionen der Schweiz einander gegenübergestellt. In der Schweiz sank die Arbeitslosenquote dabei leicht von 3.1% auf 3.0%. Gleiches galt für die Région Lémanique, den Espace Mittelland sowie das Tessin. Einen Anstieg der Arbeitslosenquote verzeichneten demgegenüber die Regionen Nordwestschweiz, Zürich und Ostschweiz. In der Zentralschweiz blieb die Arbeitslosenquote auf tiefem Niveau. Ein Zusammenhang der Entwicklung der Arbeitslosigkeit mit der Intensität der Zuwanderung ist auf Ebene der Grossregionen nicht zu erkennen.

Abbildung 3.16: Durchschnittliche Arbeitslosenquoten³² 1991-2001 vs. 2002-2012, nach Grossregionen (in Prozent)



Quellen : SECO, BFS/SAKE

Arbeitslosigkeit in Grenzregionen

Wie eine Studie im Auftrag des SECO über die regionalen Unterschiede der Arbeitslosigkeit früher gezeigt hatte, erschwert ein hoher Anteil von Grenzgängerbeschäftigten für die Einheimischen die Arbeitssuche.³³ Diese Feststellung wird im Rahmen der Messung der Wirkung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV bestätigt: Seit 2006 kann statistisch nachgewiesen werden, dass ein höherer Anteil Grenzgänger an der erwerbstätigen Wohnbevölkerung der RAV-Region zu einer längeren Dauer der Stellensuche führt.³⁴ Generell ist zu sagen, dass neben der Migration verschiedene weitere Faktoren die regionale Arbeitsmarktentwicklung beeinflussen, wobei sich ein Teil des Unterschieds zwischen den Sprach-

³² Die Basis der Arbeitslosenquoten bezieht sich über den gesamten Zeitraum auf die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE und trägt damit der regional unterschiedlichen Entwicklung der Erwerbsbevölkerung Rechnung.

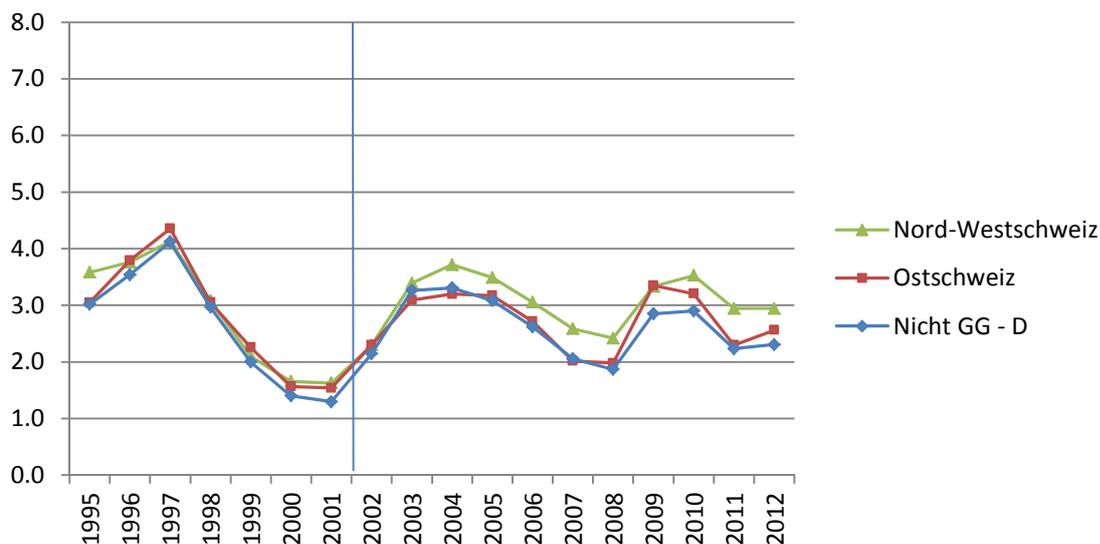
³³ Flückiger et al. (2007), Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 22 (6. 2007).

³⁴ Die Grenzgängervariable ist eine von fünf Variablen, die im Rahmen der jährlichen Messung der Wirkung der RAV durch das SECO als nicht beeinflussbar gelten (exogene Faktoren). Diese fünf Variablen erklären rund drei Viertel der Unterschiede in der Dauer der Stellensuche zwischen den RAV.

regionen nicht durch beobachtbare Faktoren erklären lässt und auf „kulturelle“ Unterschiede zurückzuführen sein könnte.³⁵

Im Folgenden wird die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Bezirken mit überdurchschnittlich hohen Grenzgängeranteilen genauer betrachtet. Auf Grund der Unterschiede in der Höhe der strukturellen Arbeitslosigkeit zwischen den Sprachregionen ist es sinnvoll, die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen getrennt für die Deutschschweiz und die lateinische Schweiz zu untersuchen. Zu den Grenzregionen werden im folgenden Bezirke gezählt, welche 2008 gemäss Betriebszählung einen überdurchschnittlichen Grenzgängeranteil (>5.5%) aufwiesen.

Abbildung 3.17: Arbeitslosenquoten Grenzgängerregionen der Deutschschweiz 1995-2012 (in Prozent)



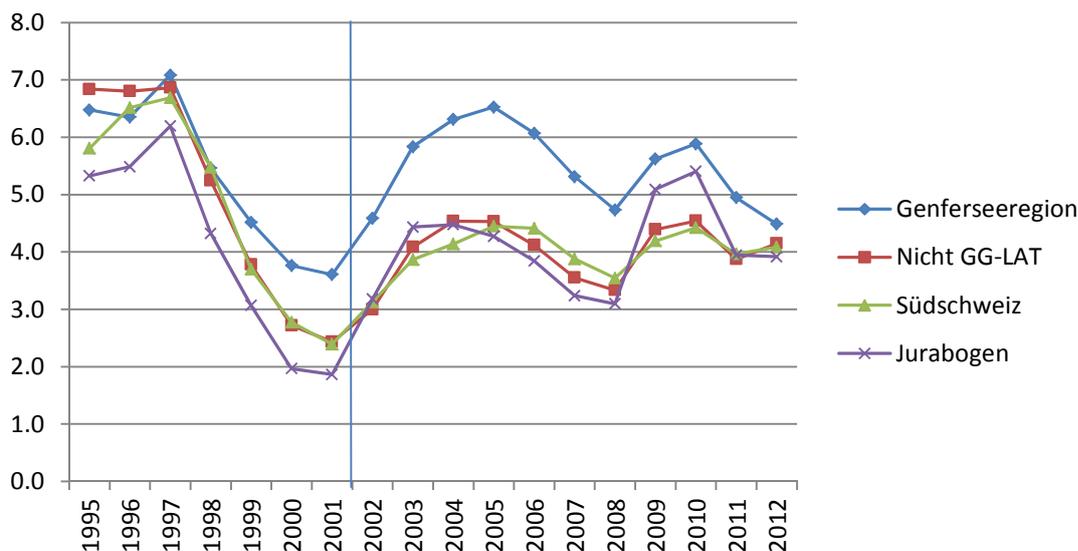
Quelle: SECO

Abbildung 3.17 vergleicht die Entwicklung der regionalen Arbeitslosenquoten der Deutschschweiz seit 1995. In der Grenzregion Ostschweiz lag die Arbeitslosenquote 1995-2001 im Durchschnitt um 0.18 Prozentpunkte höher als in den Nicht-Grenzregionen der Deutschschweiz. Nach Inkrafttreten des FZA (2002-2012) verbesserte sich die Situation relativ gesehen leicht, und die Arbeitslosenquote lag noch um 0.11 Prozentpunkte über den Nicht-Grenzregionen der Deutschschweiz.

In der Nordwestschweiz verlief die Entwicklung in entgegengesetzter Richtung. Während die Arbeitslosigkeit 1995-2001 (vor FZA) im Durchschnitt um 0.23 Prozentpunkte über den Nicht-Grenzgängerregionen lag, wuchs diese Differenz in der Periode 2002-2012 auf durchschnittlich 0.46 Prozentpunkte an.

³⁵ vgl. auch Brügger, Lalive, Zwiemüller (2007), Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 23 (6. 2007).

Abbildung 3.18: Arbeitslosenquoten Grenzgängerregionen Lateinische Schweiz 1995-2012 (in Prozent)



Quelle: SECO

In Abbildung 3.18 ist der entsprechende Vergleich für die Lateinische Schweiz aufgezeigt. In der Südschweiz lag die Arbeitslosenquote 1995-2001 um 0.14 Prozentpunkte unter jener von Nichtgrenzregionen der Lateinischen Schweiz. In den Jahren 2002-2012 verringerte sich dieser Vorteil auf 0.05 Prozentpunkte. In den Bezirken des Jurabogens lag die Arbeitslosenquote 1995-2001 um 0.92 Prozentpunkte unterhalb jener von Nicht-Grenzregionen der Lateinischen Schweiz. In den Jahren 2002-2012 verkehrte sich diese Differenz in einen leichten Nachteil von 0.07 Prozentpunkten. In der Genferseeregion lag die Arbeitslosenquote in den Jahren 1995-2001 um 0.37 Prozentpunkte über jener von Nicht-Grenzregionen der Lateinischen Schweiz. Diese Differenz vergrösserte sich 2002-2012 auf 1.47 Prozentpunkte.

Insgesamt hat sich die Arbeitslosigkeit in Bezirken mit hohen Grenzgängeranteilen über die Zeit relativ zu den zentralen Landesteilen mit weniger Grenzgängerbeschäftigung vor allem in der Westschweiz merklich erhöht. Die Genferseeregion und der Jurabogen hatten mit einem jährlichen Wachstum der Grenzgängerbeschäftigung von rund 7% in den letzten zehn Jahren auch das stärkste Grenzgängerwachstum zu verzeichnen.

Auch im Kanton Tessin wuchs die Grenzgängerbeschäftigung in der Periode 2002-2012 mit 5.5% pro Jahr sehr stark an. Hier fiel der relative Anstieg der Arbeitslosenquote jedoch vergleichsweise moderat aus. Stärker stieg die Arbeitslosigkeit relativ zu Nicht Grenzregionen in der Nordwestschweiz aus, welche mit einem Wachstum von jährlich 2.0% allerdings den geringsten Zuwachs an Grenzgängern verzeichnete. In der Ostschweiz, wo die Grenzgängerbeschäftigung in den letzten zehn Jahren um knapp 4% jährlich zulegte, verbesserte sich die Arbeitsmarktsituation relativ zu nicht Grenzgängerregionen der Deutschschweiz sogar leicht.

3.3 Auswirkungen des FZA auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

3.3.1 Fragestellungen und Hypothesen

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

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

Die Zuwanderung kann sich umgekehrt dann negativ auf die Arbeitsmarktchancen der Ansässigen auswirken, wenn die zugewanderten Arbeitskräfte in direkte Konkurrenz mit diesen treten und gegenüber der ansässigen Bevölkerung relative Vorteile ausspielen können. Die Ausweitung des Arbeitsangebots kann in diesem Fall zu Verdrängungseffekten führen. Zwischen der ansässigen und der zugewanderten Bevölkerung besteht dann eine "substitutive" Beziehung.

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

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

3.3.2 Auswirkungen des FZA auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

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

tionen erstellen, wie die Wirtschaftsentwicklung mutmasslich verlaufen wäre, wenn die Zuwanderung geringer ausgefallen wäre.

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

Gemäss Stalder (2008, 2010) führte die Personenfreizügigkeit zu einer generellen Ausweitung des Arbeitsangebots (Wachstum in die Breite), welche einerseits die Arbeitsknappheit verringert und die Beschäftigungsentwicklung begünstigt, gleichzeitig jedoch auch die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt für die ansässige Bevölkerung verschärft hat. Die Simulationsberechnungen von Stalder deuten darauf hin, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die vermehrte Zuwanderung verstärkt und der Rückgang im Aufschwung 2005-2008 gehemmt wurde. Während die Arbeitslosenquote zwischen dem dritten Quartal 2004 und dem vierten Quartal 2007 effektiv von 3.8% auf 2.6% zurückbildete, wäre sie gemäss Modellsimulation ohne Einführung der Personenfreizügigkeit sogar auf 1.7% gesunken.

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

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

3.3.3 Auswirkungen des FZA auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verschiedener Bevölkerungsgruppen

Eine zweite Gruppe von empirischen Untersuchungen setzte sich mit der Frage auseinander, inwieweit die Beschäftigung verschiedener Bevölkerungsgruppen im Inland durch die Zuwanderung beeinflusst wurde. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, inwieweit die

bereits ansässige Bevölkerung durch Zuwanderer konkurrenziert und dabei entweder in die Nicht-Erwerbstätigkeit oder die Arbeitslosigkeit verdrängt wurde.

Empirische Studien zu diesem Thema kamen international und auch für die Schweiz bislang mehrheitlich zum Schluss, dass zwischen den zugewanderten und den ansässigen Arbeitskräften eine komplementäre Beziehung besteht. Dies implizierte, dass die zusätzliche Beschäftigung von Zuwanderern bislang nicht auf Kosten der ansässigen Bevölkerung ging. Für die Schweiz kamen unter anderem Flückiger et. al. (2006) in einer Studie über mögliche Auswirkungen der EU-Osterweiterung, Aepli et. al. (2008 und 2010) in einer Arbeit zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, Cueni & Sheldon (2011) in einer Studie zur Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Staatsangehörigen sowie Kempeneers & Flückiger (2012) in einer Studie über die Beschäftigung, Zuwanderung und Grenzgänger im Kanton Genf.

Einzelne Studien kamen dagegen zum Schluss, dass die stärkere Konkurrenz durch Zuwanderer die Beschäftigungslage der ansässigen Bevölkerung beeinträchtigt haben könnte. Dazu gehört einerseits die Studie von Stalder, welcher eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit als Folge der Zuwanderung nach 2002 identifiziert, was mit einem Verdrängungseffekt einher gehen könnte. Anzeichen für eine Verdrängung ansässiger Beschäftigter identifiziert auch Losa et. al. (2011), welche die Beschäftigungsentwicklung zwischen 2001 und 2005 in Regionen in Grenznähe genauer untersuchen. Sie kommen für die erste Phase des FZA bzw. für die Aufhebung des Inländervorrangs im Juni 2004 zum Schluss, dass der bedeutende Zuwachs der Grenzgängerbeschäftigung in dieser Phase zu einem Rückgang der Beschäftigung bei der ansässigen Bevölkerung geführt hat.

Aktuelle Untersuchung zu Verdrängungseffekten

Um die Relevanz möglicher Verdrängungseffekte des FZA auf dem Schweizer Arbeitsmarkt mit aktuellsten Daten vertieft zu untersuchen, hat das SECO 2012 eine Studie öffentlich ausgeschrieben. Ein besonderes Augenmerk sollte in der Studie auch auf die unterschiedlichen Auswirkungen der Zuwanderung auf die Beschäftigungschancen der einheimischen und ausländischen Bevölkerung in der Schweiz gelegt werden.

Drei Forscher der Universitäten Lausanne und Zürich haben dazu mittlerweile eine Studie verfasst. Favre, Lalive und Zweimüller (2013) haben darin untersucht, ob und in welchem Umfang der seit Inkrafttreten des FZA verstärkte Migrationsdruck zu Verdrängungsprozessen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt geführt hat. Insbesondere beantwortet die Studie die Frage, inwiefern sich die Immigration und die Grenzgängerbeschäftigung auf die in der Schweiz geborenen und auf früher zugewanderte Personen³⁶ differenziert nach Qualifikationsniveau auswirken. Von Verdrängungseffekten wird gesprochen, wenn die Nettozuwanderung und die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit und/oder einer Reduktion der Beschäftigung bei der aktiven Wohnbevölkerung führt. Der geschätzte Einfluss der durch das FZA ausgelösten Zuwanderung auf die Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten verschiedener Bevölkerungsgruppen ist in Tabelle 3.6 wiedergegeben.

³⁶ Migranten, die sich schon länger als 5 Jahre in der Schweiz aufhalten.

Bezogen auf die **Beschäftigungsquote** als Ganzes findet sich weder für in der Schweiz geborene Personen noch für bereits länger in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer ein signifikanter negativer Einfluss des Migrationsdruckes. Ein differenzierteres Bild erhält man hingegen bei Betrachtung der verschiedenen Qualifikationsgruppen. Ein negativer, statistisch jedoch nur marginal signifikanter Effekt auf die Beschäftigungsquote (Rückgang) findet sich lediglich für hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Die Autoren schätzen, dass die Nettozuwanderung und die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung seit 2002 bis 2010 die Beschäftigungsquote der in der Schweiz geborenen hochqualifizierten Personen um 0.87 Prozentpunkte vermindert hat (vgl. Tabelle 3.6). Die Beschäftigungsquote dieser Gruppe lag über den Zeitraum 2002–2010 bei 92.3% und damit deutlich über dem Wert aller in der Schweiz geborenen Personen mit 82.6%. Die Arbeitsmarktintegration der hoch qualifizierten in der Schweiz geborenen Personen blieb damit trotz erhöhter Konkurrenz durch Zuwanderer über den ganzen Zeitraum deutlich überdurchschnittlich.

Tabelle 3.6: Überblick über die Effekte des FZA auf die Arbeitslosenquote und die Beschäftigungsquote der in der Schweiz geborenen und früher zugewanderten Personen: Evidenz für Verdrängungseffekte, 2002-2010

	In der Schweiz Geborene		Früher Zugewanderte	
	ALQ	BQ	ALQ	BQ
<i>A. Immigration</i>				
Aggregat	0.20 [-0.09, 1.20]	0	0	0
Gering Qualifizierte	0	0	0	0
Mittel Qualifizierte	0	0	0	0
Hoch Qualifizierte	0.36 [0.09, 0.64]	-0.87 [-1.86, 0.12]	0	0
<i>B. Grenzgänger</i>				
Aggregat	0	0	0	0
Gering Qualifizierte	0	0	0	0
Mittel Qualifizierte	0	0	0	0
Hoch Qualifizierte	0	0	0	-0.39 [-0.60, -0.17]

Anmerkungen: Auf dem 10%-Niveau signifikante IV-Schätzer für Nettoimmigration und Zunahme der Grenzgänger. BQ = Beschäftigtenquote; ALQ = Arbeitslosenquote.
In eckigen Klammern: 95%-Konfidenzintervall

Quelle: Favre, Lalive und Zweimüller (2013) / Die Volkswirtschaft

In Bezug auf die **Arbeitslosigkeit** zeigt sich für die in der Schweiz geborene Bevölkerung ebenfalls ein negativer Einfluss der Nettoimmigration, der allerdings statistisch nur marginal signifikant ist. Gemäss Schätzungen der Autoren dürfte die Zuwanderung, welche durch das FZA zusätzlich ausgelöst wurde, die Arbeitslosenquote aller in der Schweiz Geborenen insgesamt um 0.2 Prozentpunkte erhöht haben. Im Durchschnitt der Periode 2002–2010 lag diese Quote bei 2.6%. Der negative Effekt konzentrierte sich dabei auf hoch qualifizierte Personen. Deren Arbeitslosenquote lag in der Periode 2002-2010 bei insgesamt 1.6%. Die durch das FZA ausgelöste Zuwanderung könnte diese Quote gemäss Schätzungen der Autoren seit 2001 um 0.36 Prozentpunkte erhöht haben (d.h. etwa von 1.4% auf rund 1.8%).

Ein Fokus der Studie lag auch auf der Frage, inwieweit die früher zugewanderte Bevölkerung relativ zur in der Schweiz geborenen Bevölkerung allenfalls stärker unter der neueren Zuwanderung gelitten haben könnte. Ausgangspunkt dieser Fragestellung bildete die Beobachtung, dass früher zugewanderten Generationen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt relativ

grössere Integrationsschwierigkeiten haben und dass sich die Erwerbstätigenquote von Drittstaatsangehörigen in den letzten Jahren - im Gegensatz zu jener von Schweizer- und EU/EFTA-Staatsangehörigen auch kaum verbessert hat.

Um mögliche Auswirkungen einer erhöhten Zuwanderung auf früher zugewanderte Personen abzuschätzen, wurde die Arbeitsmarktsituation von Personen, welche nicht in der Schweiz geboren wurden, die sich aber bereits 5 Jahre oder länger in der Schweiz aufhielten untersucht. Auf der aggregierten Ebene lässt sich zwischen der Zuwanderung bzw. dem Zuwachs der Grenzgängerbeschäftigung und der Beschäftigungssituation von früher zugewanderten Personen keine kausale Beziehung feststellen. Kausal interpretierbare, negative Beschäftigungseffekte finden sich einzig zwischen einer erhöhten Grenzgängerbeschäftigung und der Beschäftigungsquote von hoch qualifizierten, früher zugewanderten Arbeitskräften.

Bemerkenswert und eher im Widerspruch zu den bisherigen Beobachtungen ist der Befund, wonach eine Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung keine kausal interpretierbare Erhöhung der Arbeitslosigkeit und auch nur für hoch qualifizierte Arbeitskräfte ein negativer Effekt auf die Beschäftigungsquote ausging. Wie ist dieser Widerspruch zu erklären?

Tatsächlich bestätigt sich in einer einfachen (OLS) Regression dass in Regionen mit stärkerer Erhöhung der Grenzgängerbeschäftigung die Arbeitslosenquote stärker anstieg (allerdings statistisch insignifikant), bzw. dass sich die Beschäftigungsquote verringerte (statistisch signifikant). Beide Koeffizienten sind jedoch statistisch nicht mehr von Null zu unterscheiden, wenn nur der Einfluss jenes Zuwachses der Grenzgängerbeschäftigung berücksichtigt wird, welcher anhand eines statistischen Verfahrens kausal der Einführung der Personenfreizügigkeit zugeordnet werden kann.

Die vorliegende Studie zu möglichen Verdrängungseffekten ergänzt die bisherigen Erkenntnisse in einer wichtigen Dimension. Sie zeigt einerseits, dass sich der Schweizer Arbeitsmarkt angesichts der starken Zuwanderung als bemerkenswert robust erwiesen hat und dass Verdrängungseffekte nur in geringem Ausmass auftraten. Messbare und auf die Personenfreizügigkeit rückführbare Effekte waren nur bei hoch qualifizierten Arbeitskräften zu verzeichnen. Gleichzeitig verzeichnete diese Gruppe über die ganze Beobachtungsperiode eine ausgesprochen tiefe Arbeitslosenquote und auch eine hohe Beschäftigungsquote. Beide Arbeitsmarktindikatoren lassen auf eine starke Arbeitskräftenachfrage und auch auf eine gewisse Fachkräfteknappheit im Segment der hoch qualifizierten Arbeitskräften in der Schweiz schliessen. Die Ergebnisse decken sich damit auch gut mit Erkenntnissen aus früheren Untersuchungen, wonach die Personenfreizügigkeit Engpässe bei der Rekrutierung von Fachkräften gemindert hat.

Keine klaren Aussagen lassen sich aus der Studie darüber ableiten, wie die Arbeitslosigkeit in der Schweiz insgesamt durch die Personenfreizügigkeit beeinflusst wurde, da mögliche Einflüsse der Personenfreizügigkeit auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht Gegenstand der Untersuchung waren.

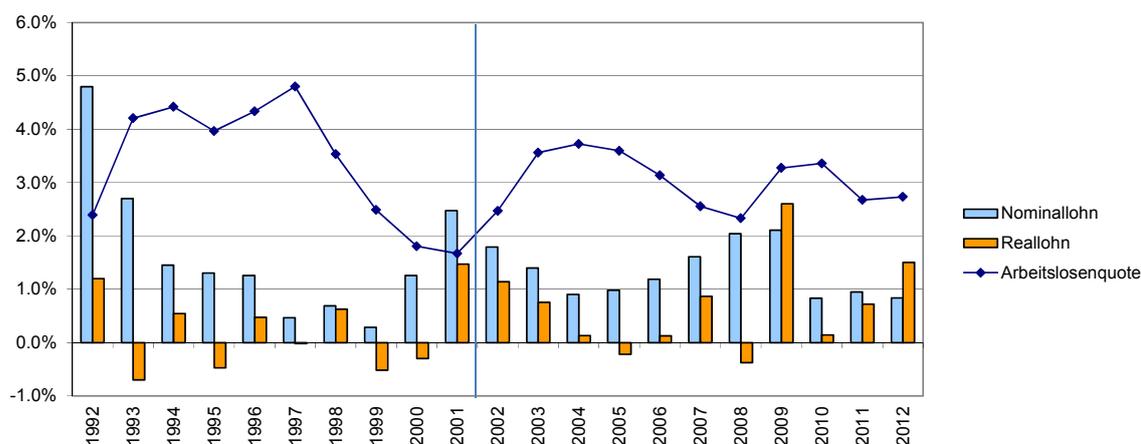
3.4 Lohnentwicklung in der Schweiz seit Inkrafttreten des FZA

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

3.4.1 Allgemeine Lohnentwicklung

Gemäss Lohnindex des BFS stiegen die Nominallöhne zwischen 2002 und 2012 um durchschnittlich 1.5% pro Jahr. Wie die Gegenüberstellung des Lohnindex mit der Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit in Abbildung 3.19 zeigt, folgte die Nominallohnentwicklung einem typischen konjunkturellen Muster. In Phasen tiefer Arbeitslosigkeit und wachsender Erwerbstätigkeit waren stärkere Wachstumsraten bei den Nominallöhnen zu verzeichnen. Weil Lohnanpassungen in der Regel mit leichter Verzögerung erfolgten und die Konsumteuerung - vor allem auf Grund der Rohstoffpreise - teilweise stark schwankte, war die Beziehung zwischen der Reallohnentwicklung und der Konjunktur weniger eng.³⁷

Abbildung 3.19: Entwicklung von Nominal- / Reallohnen und Arbeitslosenquote



Quelle: BFS, SECO

Gemessen am Lohnindex des BFS, fiel das Reallohnwachstum in den Jahren 1982-1991 mit durchschnittlich 1.0% höher aus, als in den zwei Jahrzehnten danach. Ausgesprochen schwach entwickelten sich die Reallohne zwischen 1992 und 2001, mit 0.2% pro Jahr. Die 1990er Jahre waren in der Schweiz durch eine lange Stagnationsphase mit hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. In den elf Jahren nach Inkrafttreten des FZA fiel das Reallohnwachstum mit durchschnittlich 0.6% pro Jahr wieder etwas höher aus. Auch in dieser Phase waren zwei Konjunkturreinbrüche zu verzeichnen, welche sich auf die (registrierte) Arbeitslosigkeit allerdings etwas weniger stark auswirkten als in den 90er Jahren.

³⁷ Im Jahr 2008 betrug die Jahreststeuerung 2.4%, im Jahr 2009 dagegen -0.5%.

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

Tabelle 3.7: Langfristige Lohnentwicklung, nominal und real

	1982-1991	1992-2001	2002-2012
Nominallohn	4.3%	1.7%	1.3%
Konsumentenpreise	3.3%	1.4%	0.8%
Reallohn	1.0%	0.2%	0.6%

Quelle: BFS

3.4.2 Entwicklung der Lohnverteilung

Die wichtigste Quelle zur Untersuchung der Lohnverteilung in der Schweiz ist die Lohnstrukturerhebung (LSE). Seit Veröffentlichung des letzten Berichts des Observatoriums sind keine neuen Daten verfügbar. In Tabelle 3.8 ist daher analog zum letztjährigen Bericht die Entwicklung des Medianlohnes³⁸ für Tätigkeitsfelder mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus wiedergegeben.

Tabelle 3.8: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes³⁹ und der vollzeitäquivalenten Beschäftigung nach Anforderungsniveau der Stelle, 2002 - 2010, (privater Sektor, Bund und Kantone).

	2002-	2004-	2006-	2008-	2002-2010	
	2004	2006	2008	2010	Lohn	Beschäftigung
Höchst anspruchsvolle Arbeiten	0.8%	1.3%	2.2%	1.6%	1.5%	3.6%
Sehr selbständige Arbeiten	1.5%	-0.2%	1.4%	1.1%	0.9%	3.0%
Berufsfertigkeiten erforderlich	0.9%	0.8%	1.4%	1.0%	1.0%	1.0%
Einfache und repetitive Tätigkeiten	0.8%	1.2%	0.8%	0.9%	0.9%	-0.9%
Total	1.3%	1.2%	1.5%	1.3%	1.3%	1.2%

Quellen: BFS (LSE), eigene Auswertungen

Gemäss LSE ist der Medianlohn in der Periode 2002-2010 um insgesamt 1.3% jährlich angestiegen. Bei einer durchschnittlichen Teuerung von jährlich 0.8% resultierte ein Reallohnwachstum von 0.5% pro Jahr.⁴⁰

Am stärksten fiel das Wachstum des Medianlohnes in der Kategorie der höchst anspruchsvollen Tätigkeiten mit 1.5% aus. In dieser Kategorie war auch das Wachstum der vollzeitäquivalenten Beschäftigung mit +3.6% pro Jahr ausgesprochen stark. Der Anteil von Kurz- und Daueraufenthaltern sowie Grenzgängern stieg von 10% im Jahr 2002 auf 14% im Jahr 2010, was die Bedeutung der jüngeren Zuwanderung für das starke Beschäftigungswachstum verdeutlicht.

³⁸ Der Median oder Zentralwert bezeichnet den Wert in einer Lohnverteilung, welchen je die Hälfte der betrachteten Gruppe unter- respektive überschreiten. Im Unterschied zum Mittelwert gibt der Medianwert keine Auskunft über Lohnentwicklungen am oberen oder unteren Rand der Lohnverteilung.

³⁹ Das Lohnwachstum über zwei Jahre wurde unter Annahme konstanter Wachstumsraten auf ein Jahr umgerechnet.

⁴⁰ Deflationiert entsprechend dem Landesindex für Konsumentenpreise jeweils im Monat Oktober.

Sehr gleichmässig entwickelten sich die Löhne der übrigen Anforderungsniveaus. Sowohl einfache und repetitive Tätigkeiten, als auch sehr selbständige Tätigkeiten, welche typischerweise von Personen mit tertiärer Ausbildung oder längerer Berufserfahrung verrichtet werden, verzeichneten 2002-2010 ein durchschnittliches Lohnwachstum von 0.9%. Für Tätigkeiten, welche berufliche Fachkenntnisse voraussetzen, lag das Lohnwachstum mit 1.0% pro Jahr nur geringfügig höher.

Bemerkenswert ist einerseits die Tatsache, dass Stellen welche sehr selbständiges Arbeiten voraussetzen mit 0.9% pro Jahr eine moderate Lohnsteigerungen verzeichneten, obwohl die Unternehmen hier eine stark wachsende Nachfrage nach Arbeitskräften von + 3.0% pro Jahr verzeichneten. Die Zuwanderung spielte hier, wie schon bei dem höchsten Anforderungsniveau eine ausgesprochen grosse Rolle, denn neben dem starken allgemeinen Wachstum stieg auch der relative Anteil von Kurz- und Daueraufenthaltern sowie Grenzgängern von 10% im Jahr 2002 auf 14% im Jahr 2010.

Die genannten Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Personenfreizügigkeit vor allem bei Stellen mit hohem bis sehr hohem Anforderungsniveau ein ausgesprochen starkes Beschäftigungswachstum ermöglicht hat. Die starke Zuwanderung hat der Entstehung von Knappheitssituationen und damit einer stärkeren Lohnsteigerung entgegengewirkt. Selbst im Bereich der höchst anspruchsvollen Arbeiten erscheint eine Lohnentwicklung von durchschnittlich 1.5% - gegeben die auch international stark wachsende Nachfrage - moderat. Die Ergebnisse von Gerfin und Kaiser (2010) liefern mit einer anderen Datenquelle eine Bestätigung für diese Interpretation.⁴¹

Bei Stellen, welche berufliche Kenntnisse voraussetzten stieg der Beschäftigungsanteil von Grenzgängern, Kurz- und Daueraufenthaltern zwischen 2002 und 2010 von 11% auf 15% und bei einfachen und repetitiven Tätigkeiten von 20% auf 22%. Die Bedeutung der Zuwanderung war hier jedoch insofern geringer, als bei einfachen und repetitiven Tätigkeiten ein Beschäftigungsabnahme von jährlich -0.9% und bei Berufsleuten ein mittleres Wachstum von 1.0% pro Jahr verzeichnet wurde. Bemerkenswert ist hier, dass bei einfachen Tätigkeiten trotz schwindender Nachfrage der Unternehmen in den letzten Jahren keine Abkoppelung der Lohnentwicklung von den nächst höheren Anforderungsniveaus zu beobachten war.

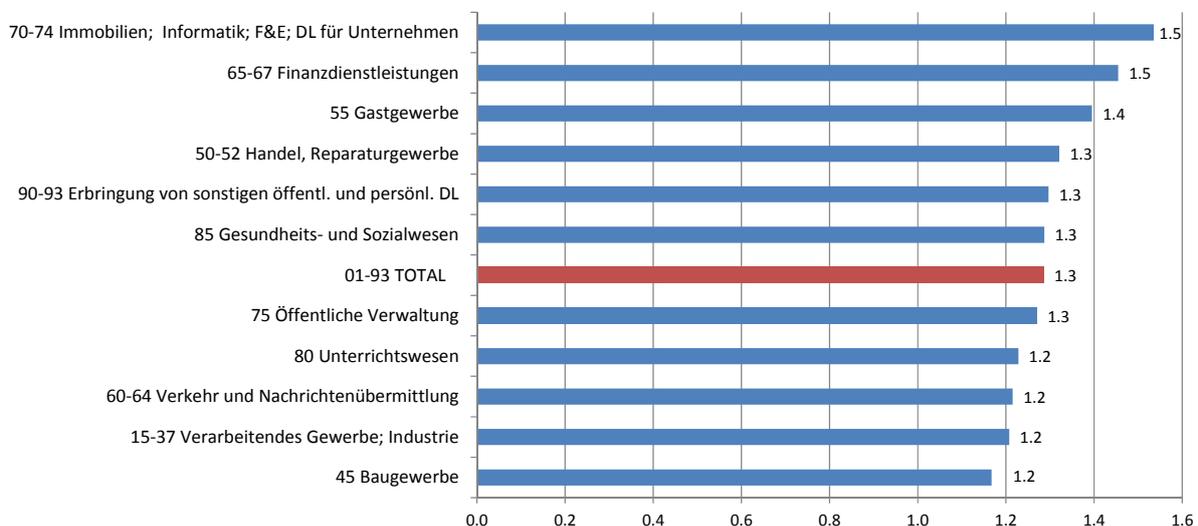
Wie der letzte Observatoriumsbericht gezeigt hatte, stiegen die Löhne am oberen Ende der Lohnverteilung ausschliesslich in der Kategorie der höchst anspruchsvollen Arbeiten überproportional an. In den drei anderen Kategorien war die Lohnentwicklung über die Lohnverteilung hinweg sehr ausgeglichen. Insbesondere hat sich die Entwicklung der tiefsten Löhne nicht von der mittleren Lohnentwicklung abgekoppelt.

⁴¹ Die Entwicklungen am oberen Ende der Lohnskala (bspw. in den Finanzdienstleistungen) bleiben bei Betrachtung der Medianlöhne ausgeklammert.

3.4.3 Lohnentwicklung nach Branchen

In Abbildung 3.20 ist das durchschnittliche, jährliche nominale Lohnwachstum der Jahre 2002-2012 nach Branchen wiedergegeben.⁴² Unternehmensdienstleistungen und Finanzdienstleistungen⁴³ verzeichneten mit je 1.5% Nominallohnwachstum den stärksten Zuwachs, gefolgt vom Gastgewerbe mit 1.4%. Im Handel, im Bereich der sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen, im Gesundheits- und Sozialwesen und in der öffentlichen Verwaltung wuchsen die Löhne um je 1.3% pro Jahr, gleich stark wie die Löhne im Durchschnitt insgesamt. Leicht unterdurchschnittlich entwickelten sich die Löhne im Unterrichtswesen, im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung, im verarbeitenden Gewerbe und in der Industrie sowie im Baugewerbe mit 1.2% pro Jahr.

Abbildung 3.20: Durchschnittliches, jährliches, nominales Lohnwachstum 2002-2012, nach Branchen (in Prozent)



Quelle: BFS (Lohnindex)

Wie in der Analyse der Zuwanderung vorgängig gezeigt wurde, verteilte sich die Zuwanderung aus dem EU-Raum in den letzten Jahren relativ breit auf die verschiedenen Branchen. Gleichzeitig sind die Unterschiede in der Lohnentwicklung zwischen den Branchen insgesamt relativ gering. Entsprechend schwierig ist es, auf Grund von Branchenentwicklungen Rückschlüsse auf allfällige Effekte der Personenfreizügigkeit zu ziehen. Dass die Zuwanderung im Baugewerbe und in der verarbeitenden Industrie, welche das geringste Lohnwachstum aufwiesen, zu einer gewissen Lohndämpfung geführt haben könnte, ist nicht ganz auszuschliessen. In beiden Bereichen erhöhte sich die Konkurrenz durch Zuwanderer aus dem Ausland nicht nur über die Zuwanderung sondern auch durch eine - je nach Region durchaus bedeutende - Zunahme grenzüberschreitender Dienstleistungserbringer (Entsendungen) oder durch bedeutende Zunahmen der Grenzgängerbeschäftigung - teilweise auch im Bereich tieferer Qualifikationen. Andere Faktoren wie bspw. ein starker internationaler Wettbe-

⁴² Die Entwicklung 2010-2012 gemäss NOGA 2008 wurde näherungsweise auf die NOGA 2002 umgeschlüsselt. Die Entwicklung in den Branchen 70-74 wurde dabei durch die Wirtschaftsabschnitte H, JA und JB und jene der Branchen 60-64 in den Wirtschaftsschnitten JC, M und N angenähert.

⁴³ Der Lohnindex beinhaltet keine Bonuszahlungen. Aus diesem Grund dürfte das effektive Lohnwachstum im Finanzdienstleistungsbereich unterschätzt sein.

werb auf den Absatzmärkten in der Industrie kommen als mögliche Ursache jedoch ebenfalls in Frage.

Entwicklung der Einstiegslohne nach Branchen

Im Zusammenhang mit der Zuwanderung interessiert auch, wie sich die Löhne von neu eingestellten Personen in den letzten Jahren relativ zur übrigen Belegschaft entwickelt haben. Zum einen gehören Zuwanderer selber zu den Einsteigern und zum anderen wäre denkbar, dass ein Lohnruck eher über Lohnanpassungen bei Neueinsteigern als bei etablierten Arbeitskräften spürbar wäre. Zur Analyse von Einstiegslohnen ist die Lohnstrukturerhebung heranzuziehen. Seit Erscheinen des letzten Observatoriumsberichts sind keine neuen Daten verfügbar, weshalb hier nur kurz auf die Befunde des letzten Berichts eingegangen wird.

Über alle Branchen und Aufenthaltskategorien hinweg stellt man zwischen der Gesamtlohnentwicklung und jener der Einstiegslohne im Zeitraum 2002-2010 keine bedeutenden Abweichungen fest (jeweils Medianlöhne). Der Medianlohn von neueingestellten und den übrigen Arbeitnehmenden wuchs je um 1.3%. Diese insgesamt ausgewogene Entwicklung war das Ergebnis zweier entgegengesetzter Tendenzen: Während der Median der Einstiegslohne von Schweizern und niedergelassenen Ausländern mit 1.0% langsamer wuchsen als jene der etablierten Arbeitskräften, stieg der Median der Einstiegslohne von Kurz-, Daueraufenthaltern und Grenzgängern mit 2.4% rascher als jene bereits etablierter Arbeitskräfte dieser Aufenthaltskategorien mit 2.0%.

Tabelle 3.9: Durchschnittliches, jährliches, nominales Wachstum des Medianlohnes, Neueinstellungen und alle Arbeitnehmenden nach Branchen und Aufenthaltskategorien 2002-2010 (privater Sektor, Bund und Kantone)

	Alle Arbeitnehmenden		Schweizer, Niedergelassene		Kurz-, Daueraufenthalter und Grenzgänger	
	Total	Einstieg	Total	Einstieg	Total	Einstieg
Industrie, Wasser, Energie	1.2%	0.9%	1.2%	0.7%	1.8%	1.5%
Baugewerbe	1.1%	1.2%	1.1%	0.8%	1.6%	1.9%
Handel und Reparaturwesen	1.2%	1.2%	1.0%	1.1%	2.2%	2.0%
Gastgewerbe	1.4%	1.6%	1.0%	1.2%	1.6%	1.7%
Transport und Kommunikation	1.2%	0.6%	1.2%	0.6%	0.8%	0.7%
Finanzdienstleistungen	2.3%	2.3%	2.3%	2.2%	1.6%	0.9%
Immob., Informatik, F&E, Unternehmensdl.	0.8%	1.2%	0.9%	1.3%	0.1%	0.5%
Öffentliche Verwaltung	1.5%	0.8%	1.5%	0.7%	1.3%	1.0%
Bildungswesen	0.3%	-0.7%	0.2%	-0.4%	1.1%	0.0%
Gesundheits- und Sozialwesen	1.1%	1.2%	1.1%	1.2%	1.4%	1.3%
übrige DL	1.2%	1.4%	1.1%	1.4%	1.9%	1.2%
Total	1.3%	1.3%	1.3%	1.0%	2.0%	2.4%

Quelle: BFS (LSE), eigene Berechnungen

Am deutlichsten zurück blieben die Einstiegslohne im Bildungswesen. Hier sank der Lohn von neu Eingestellten pro Jahr um 0.7%, während die Löhne der übrigen Arbeitnehmenden um 0.3% pro Jahr nur schwach zulegten. In beiden Aufenthaltskategorien entwickelten sich die Einstiegslohne relativ schwächer. Das gleiche Muster war in der öffentlichen Verwaltung, im Bereich Transport und Kommunikation sowie in der Industrie zu erkennen. Im Baugewerbe war ein relativ schwächeres Wachstum des Einstiegslohns nur für Schweizer und Nieder-

gelassene festzustellen. Bei Kurz-, Daueraufenthaltern und Grenzgängern entwickelten sich die Einstiegsgehälter zusätzlich bei Finanzdienstleistungen, im Handel und Reparaturwesen sowie bei übrigen Dienstleistungen um mindestens zwei Zehntel Prozentpunkte schwächer.

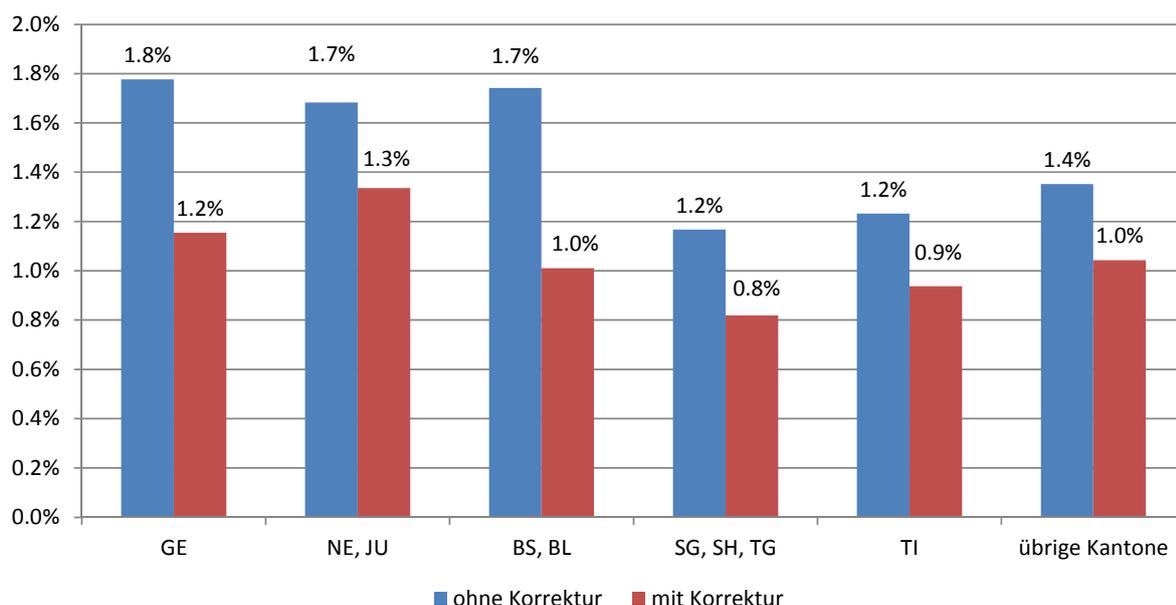
Insgesamt scheint es in gewissen Branchen einen gewissen Druck auf Einstiegsgehälter gegeben zu haben. Am ehesten könnte diese Entwicklung in der Industrie und dem verarbeitenden Gewerbe sowie im Baugewerbe (bei Schweizern und Niedergelassenen Ausländern) mit dem FZA in Verbindung stehen, da hier die Zuwanderung relativ stark war.

3.4.4 Lohnentwicklung in Grenzgängerregionen

In Regionen mit zahlreichen Grenzgängerbeschäftigten sind die Befürchtungen, die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes könnte die Lohnentwicklung der ansässigen Bevölkerung beeinträchtigen besonders gross. Mit der starken Aufwertung des Schweizer Francs gegenüber dem Euro haben sich die Befürchtungen eher noch verstärkt, weil das Lohnniveau in der Schweiz für Grenzgängerbeschäftigte noch attraktiver wurde. Aus diesem Grund wird in diesem Abschnitt die Lohnentwicklung näher betrachtet.

In Abbildung 3.21 ist das durchschnittliche Lohnwachstum in Kantonen mit erhöhtem Grenzgängeranteil demjenigen in den übrigen Kantonen gegenübergestellt. Die Abbildung zeigt einerseits die Entwicklung der Durchschnittsgehälter insgesamt gemäss Lohnstrukturerhebung. Lohnzuwächse erklären sich dabei aus der Lohnentwicklung und aus Veränderungen in der Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft (bspw. steigende Anteile an qualifizierten Arbeitskräften). Bei der ausgewiesenen korrigierten Lohnentwicklung werden verschiedene lohnrelevante Faktoren wie das Alter, die Ausbildung, das Geschlecht, der Aufenthaltsstatus oder die Branche der Arbeitnehmenden kontrolliert, womit sich die reine Lohnentwicklung abschätzen lässt.

Abbildung 3.21: Durchschnittliches, jährliches, nominales Lohnwachstum 2002-2012, nach Branchen



Quellen: BFS (LSE), eigene Berechnungen

Von den Kantonen mit hohen Grenzgängeranteilen wiesen Genf, Neuenburg und Jura sowie Baselstadt und Baselland im Zeitraum 2002-2010 mit 1.7%-1.8% das stärkste jährliche Nominallohnwachstum auf. In den grenznahen Ostschweizer Kantonen St. Gallen, Schaffhausen und Thurgau sowie im Tessin war das Lohnwachstum mit 1.2% schwächer und auch in den übrigen Kantonen mit relativ geringen Grenzgängeranteilen fiel es mit 1.4% etwas schwächer aus.

Kontrolliert man für Veränderungen in der Struktur der Erwerbsbevölkerung verringert sich das Nominallohnwachstum und auch die regionalen Differenzen werden etwas kleiner. Die Kantone Genf sowie Neuenburg und Jura weisen mit einem bereinigten Nominallohnwachstum von 1.2%-1.3% jedoch weiterhin ein leicht dynamischeres Lohnwachstum auf als die Kantone mit geringen Grenzgängeranteilen. Etwas schwächer fiel das Lohnwachstum weiterhin in den drei Ostschweizer Kantonen (SH, SG, TG) aus, während die Lohnentwicklung im Tessin sowie in den Kantonen Baselstadt und Baselland sehr ähnlich wie in den Nicht-Grenzgängerkantonen ausfiel. Insgesamt ist im Zeitraum 2002-2010 somit kein negativer Einfluss einer hohen Grenzgängerbeschäftigung auf die regionale Lohnentwicklung erkennbar.⁴⁴

3.4.5 Erfahrungen der Tripartiten Kommissionen und Paritätischen Kommissionen

Mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten⁴⁵ sind am 1. Juni 2002 flankierende Massnahmen eingeführt worden, die verhindern sollen, dass Löhne und Arbeitsbedingungen in der Schweiz auf Grund der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes unter Druck geraten. Ein wesentlicher Teil der flankierenden Massnahmen bildet das Entsendegesetz (EntsG)⁴⁶, welches den im Rahmen einer Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsandten Arbeitnehmenden einen Anspruch auf die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen einräumt, die in Bundesgesetzen, Verordnungen des Bundesrates, allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) und Normalarbeitsverträgen mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinne von Artikel 360a OR⁴⁷ festgelegt sind. Mit den flankierenden Massnahmen wurden ausserdem Kontrollorgane eingesetzt, welche die Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrollieren und den Arbeitsmarkt überwachen.

Die Kontrollorgane sind einerseits tripartite Kommissionen auf Bundesebene und in den Kantonen, die sich aus Vertretern von Behörden sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zusammensetzen. Die tripartiten Kommissionen beobachten den Arbeitsmarkt und insbesondere Branchen, in denen keine ave GAV existieren. Sie können bei wiederholten und missbräuchlichen Unterbietungen der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen den zuständigen Behörden Massnahmen wie die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von GAV oder den Erlass von Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen vorschlagen. Andererseits

⁴⁴ Weitere Analysen zur Lohnentwicklung in Grenzregionen für die Periode 2002-2008 finden sich in Kapitel 5 des siebten Berichts des Observatoriums zum FZA aus dem Jahr 2011.

⁴⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit; FZA; SR 0.142.112.681.

⁴⁶ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen; SR 823.20.

⁴⁷ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220.

kontrollieren in Branchen mit ave GAV paritätische Kommissionen die Einhaltung der in den ave GAV enthaltenen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die paritätischen Kommissionen sind Organe der Sozialpartner und bestehen aus Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Die Arbeitsmarktbeobachtung im Rahmen der flankierenden Massnahmen umfasst somit Kontrollen von entsandten Arbeitnehmenden, Selbständigerwerbende sowie von Schweizer Arbeitgebenden in allen Branchen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) publiziert jährlich einen Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen⁴⁸, der insbesondere Auskunft gibt über den Umfang der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane, die aufgedeckten Verstösse und Unterbietungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der daraus resultierenden Sanktionen. Der Jahresbericht 2012 über den Vollzug der Flankierenden Massnahmen (FlaM) erschien am 26. April 2013. Die Ergebnisse dieses Berichts lassen sich wie folgt zusammenfassen.⁴⁹

Die FlaM haben im Verlauf des Jahres 2012 einige Verbesserungen erfahren, mit denen diverse von den politischen Akteuren festgestellte Mängel behoben werden konnten.

Die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter ist 2012 erneut gestiegen (+13%), wobei der höchste Beschäftigungsanteil im Personalverleih und im Baunebengewerbe zu finden ist.

Generell blieb die Anzahl der Betriebskontrollen stabil (+2%) und die Personenkontrollen haben zugenommen (+8%). Die Lohn- und Arbeitsbedingungen wurden bei rund 6% der Schweizer Arbeitgebenden, bei 42% der meldepflichtigen Entsandten kontrolliert. Die von der Entwicklung der Anzahl Meldepflichtiger abhängige Kontrolltätigkeit bei Dienstleistungserbringern hat ebenfalls zugenommen (+5%). Die Betriebskontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden sind im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen (-5%); hingegen wurden mehr Personenkontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden durchgeführt (+8%). Ausserdem wurde bei 40% der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden der Status der Selbständigkeit überprüft. Die unter dem Blickwinkel der Arbeitsmarktaufsicht als sensibel geltenden Branchen des Baunebengewerbes, des Personalverleihs, des verarbeitenden Gewerbes und des Bauhauptgewerbes wurden intensiv kontrolliert, was dem relativ hohen Anteil von meldepflichtigen Personen in diesen Branchen entspricht. Zudem wurden bei vielen Schweizer Unternehmen im Bereich des Gastgewerbes, des Bauhauptgewerbes und des Baunebengewerbes die Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft.

Beim Vollzug der FlaM wird zwischen Unterbietungen von üblichen Löhnen (in Branchen ohne ave GAV oder NAV mit zwingenden Mindestlöhnen) und den vermuteten Verstössen gegen die Mindestlöhne unterschieden (in Branchen mit ave GAV).

Die TPK haben bei ihrer Kontrolltätigkeit festgestellt, dass der Anteil der Unterbietungen von üblichen Löhnen bei rund 11% der Entsendebetriebe liegt. Sie melden ausserdem Unterbietungen der üblichen Löhne bei 10% der kontrollierten Schweizer Arbeitgebenden.

Die PK meldeten bei 42% ihrer Kontrollen bei Entsendebetrieben vermutete Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen. Etwa ein Drittel dieser Verstösse wurden von den zuständi-

⁴⁸ Alle Berichte über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen sind abrufbar unter www.seco.admin.ch, Rubrik "Dokumentation", "Publikationen und Formulare", "Studien und Berichte", "Arbeit".

⁴⁹ Der folgende Abschnitt entspricht dem Fazit des Jahresberichts 2012 über den Vollzug der Flankierenden Massnahmen.

gen PK sanktioniert und an die kantonalen Behörden weitergeleitet. Die Kantone sanktionieren rund die Hälfte der von den PK weitergeleiteten Fälle (bezüglich Entsendebetriebe). Über die letzten vier Jahre hinweg wurden somit rund 5% der von den PK kontrollierten Entsendebetriebe durch die Kantone sanktioniert. Die PK meldeten bei 23% ihrer Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebenden vermutete Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen.

Es ist festzustellen, dass die (vermuteten) Lohnverstösse bei den Entsendebetrieben gegenüber 2011 zugenommen (2012: 42% und 2011: 33%) und bei den Schweizer Arbeitgebenden abgenommen haben (24% bzw. 23%).

Die aufgedeckten Verstösse gegen die Mindestlöhne aus ave GAV und die gemeldeten Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe und Schweizer Arbeitgebende zeigen, dass die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen weiterhin notwendig ist.

Sanktionen werden in erster Linie mit dem Ziel erteilt, die Betriebe von künftigen Verstössen abzuhalten und ein korrektes Verhalten zu erwirken. Die Zahl der Rückfälle ist ein Indikator für den Nutzen der Sanktionen und für ihre Auswirkungen auf das Verhalten der Betriebe. Die Vollzugsorgane melden relativ wenige Rückfälle. Gemäss 17 der 23 Kontrollorgane werden 80% oder mehr der verhängten Bussen auch tatsächlich bezahlt. Die PK melden, dass rund 59% der bei Entsendebetrieben auferlegten Konventionalstrafen oder Kontrollkosten bezahlt werden. Allerdings ist dieses Ergebnis zu nuancieren, da nur die Hälfte der PK Angaben dazu gemacht hat. Der Anteil der Konventionalstrafen in diesem Bereich ist gegenüber 2011 gestiegen (+3%). Die weiterhin annehmbare Bereitschaft, auferlegte Bussen zu begleichen, die erfolgreichen Verständigungsverfahren⁵⁰ und die recht tiefen Rückfallquoten zeigen, dass die Entsendebetriebe und die Schweizer Arbeitgebenden im Allgemeinen bemüht sind, sich korrekt zu verhalten. Der Vollzug der FlaM erzielt somit die beabsichtigten Wirkungen.

3.5 Empirische Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne in der Schweiz

3.5.1 Auswirkungen des FZA auf die allgemeine Lohnentwicklung

Aus der allgemeinen Lohnentwicklung ist unmittelbar kein negativer Effekt der Personenfreizügigkeit auf das Lohnwachstum zu erkennen. Gleichwohl ist denkbar, dass die Lohnentwicklung bei Inkrafttreten des FZA gedämpft wurde, indem die Erleichterungen bei der Rekrutierung von Arbeitskräften im EU-Raum einer Verknappung des Arbeitsangebots entgegenwirkte.

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

⁵⁰ Die Kantone haben im Jahr 2012 mit 358 Entsendebetrieben und mit 319 Schweizer Arbeitgebenden Verständigungsverfahren in den Branchen ohne ave GAV durchgeführt. 84% dieser Verständigungsverfahren bei Entsendebetrieben und 68% bei Schweizer Arbeitgebenden konnten erfolgreich abgeschlossen werden.

Hochkonjunkturphase 2005-2008 weniger stark zurück und der Lohnanstieg wurde entsprechend gedämpft.

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

3.5.2 Auswirkungen des FZA auf die Löhne verschiedener Gruppen

In den letzten Jahren wurden verschiedene wissenschaftliche Studien gemacht, welche den Zusammenhang zwischen der Zuwanderung und der Lohnentwicklung verschiedener Bevölkerungsgruppen ökonometrisch untersuchten.

Gerfin und Kaiser (2010) haben mit einem ökonomischen Modell empirisch getestet, wie sich die Zuwanderung in den Jahren 2002-2008 auf die Lohnentwicklung in verschiedenen, nach Nationalitätengruppen, Bildungsstufen und Berufserfahrung abgestuften Arbeitsmarktsegmenten ausgewirkt hat. Sie kamen zum Ergebnis, dass die Zuwanderung die Reallohnentwicklung von Schweizerinnen und Schweizern um 0.5 Prozentpunkte, und jene von Ausländerinnen und Ausländern um 2.6 Prozentpunkte dämpfte. Die mehrheitlich hoch qualifizierte Zuwanderung hat sich dabei leicht positiv auf die Löhne der gering und mittel qualifizierten Arbeitskräfte und deutlich dämpfend auf die Lohnentwicklung der hoch qualifizierten Arbeitskräfte ausgewirkt. Die Zuwanderung nach der Einführung der Personenfreizügigkeit könnte deshalb dazu beigetragen haben, die Ungleichheit in der Verteilung der Löhne zu verringern - bzw. die Tendenz wachsender Ungleichheiten zwischen gering und hochqualifizierten Arbeitskräften zu bremsen.⁵¹

Cueni und Sheldon (2011) schätzten die Auswirkungen der Zuwanderung mit einem direkteren ökonometrischen Ansatz. Sie fanden heraus, dass EU17/EFTA Ausländer in den Jahren 1991-2009 pro Jahr durchschnittlich 1'200 CHF mehr verdienten als Schweizer/-innen. 77% dieses Unterschieds war auf günstigere Merkmale (insbes. Qualifikation) zurückzuführen. Der Lohnunterschied blieb nach dem FZA insgesamt robust, wenn auch neu zugewanderte rund 2.1% weniger verdienten als merkmalsgleiche Ausländer, welche vor dem FZA eingereist waren.

Zusätzlich wurde untersucht, wie sich die Löhne in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten (regional, nach Qualifikationsstufen und Branchen) in Abhängigkeit vom Ausmass der Zuwanderung entwickelten. Ein allgemeiner Lohndruck konnte dabei nicht identifiziert werden. Löhne von Schweizer/-innen kamen nicht unter Druck. Bei hochqualifizierten Schweizer/-innen und EU17/EFTA-Ausländer/-innen nahmen die Löhne durch die Zuwanderung sogar um rund 1% jährlich zu. Eine Lohndämpfung von jährlich rund 1% war ausschliesslich bei niedriger qualifizierten Ausländern aus Nicht EU17/EFTA-Staaten festzustellen. Sie wurden möglicherweise durch besser qualifizierte Zuwanderer konkurrenziert.

⁵¹ Die Ergebnisse beziehen sich nur auf die isolierten Effekte der Zuwanderung und nicht auf die insgesamt resultierende Lohnentwicklung. D.h. die Löhne von hoch qualifizierten Arbeitskräften wuchsen im Zeitraum 2002-2008 trotz dämpfender Wirkung der Zuwanderung stärker als jene von tief und mittel qualifizierten Arbeitskräften, weil die Nachfrage nach höheren Qualifikationen stets stärker wuchs.

Für die Jahre 2002-2008 haben Henneberger und Ziegler (2011) untersucht, inwieweit sich Einstiegsgehälter in verschiedenen Branchen bei Kontrolle solcher beobachtbarer Faktoren anders entwickelt haben als die Gehälter der bestehenden Belegschaft. Die Autoren kommen zum Schluss, dass vor allem Einstiegsgehälter ausländischer Angestellter in den Jahren 2004-2008 in verschiedenen Branchen signifikant tiefer ausfielen als bei etablierten Arbeitskräften in Zentralregionen mit gleichen lohnrelevanten Merkmalen (wie z.B. Ausbildung, Alter, berufliche Stellung, etc.). Sie interpretieren zumindest einen Teil der Lohnunterschieden als Effekt des FZA, obwohl die Differenz zumeist schon im Ausgangsjahr 2004 vorlag. Ob sich die Differenz erst mit dem FZA geöffnet hatte, konnten sie auf der Grundlage der verwendeten Daten ab 2004 nicht überprüfen.

Die Vermutung, wonach Einstiegsgehälter in Grenzregionen stärker unter Druck kämen als in Zentralregionen konnte nicht bestätigt werden. Dass sich die Gehälter der Referenzgruppe in der Mehrzahl der Branchen besser entwickelte als in den Vergleichsgruppen deuten die Autoren ebenfalls als Lohnunterschied des FZA. Nach Ausbildungen differenziert fanden die Autoren vermehrt Lohnabschläge bei weniger qualifizierten Arbeitskräften.

Eine Studie von Favre (2011) untersuchte den Zusammenhang zwischen dem Ausmass der Zuwanderung in verschiedenen Berufsgruppen und der Lohnentwicklung sowie der Lohnverteilung von einheimischen und niedergelassenen ausländischen Arbeitnehmenden anhand der Lohnstrukturhebungen 1994-2008. Ähnlich wie Gerfin und Kaiser (2010) findet er gewisse lohndämpfende Effekte bei Berufsgruppen mit hohem Anforderungsniveau wohingegen die Zuwanderung bei niedrigen Qualifikationsgruppen keinen messbaren Lohnunterschied erzeugte. Die Auswirkungen dieser Effekte auf die Lohnverteilung insgesamt werden als vernachlässigbar klein bezeichnet.

Die aktuellste Studie zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Gehälter in der Schweiz hat das Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE) der Universität Genf (Müller, Asensio, Graf, 2013) im Auftrag des SECO erstellt. Die Analyse basiert auf den Daten der Schweizerischen Lohnstrukturhebung (LSE) und umfasst den Zeitraum 1996-2010. Sie untersucht, wie sich die Struktur der erwerbstätigen Bevölkerung durch die Zuwanderung mit Hinblick auf Qualifikationen und Berufserfahrungen beeinflusst hat und wie die Gehälter von ansässigen und zugewanderten Arbeitskräften darauf reagiert haben. Die Studie kommt dabei zu folgenden Hauptergebnissen:

Die Zuwanderung hat das Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen in der Schweiz positiv beeinflusst. Die Zunahme des Qualifikationsniveaus durch den Eintritt von besser ausgebildeten Einheimischen und die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte erklärt denn auch den grössten Teil des Medianlohnwachstums zwischen 2004 und 2010. Die Entlohnung von Bildung und Berufserfahrung hat zwischen 2004 und 2010 im Bereich mittlerer Gehälter ebenfalls leicht zugenommen. Stärkere Zunahmen verzeichneten jedoch Lohnempfänger im unteren sowie im oberen Bereich der Lohnverteilung.

Ökonometrische Schätzungen ergeben, dass Auswirkungen der Zuwanderung auf die Lohnentwicklung in der Schweiz insgesamt von geringem Ausmass sind, dass jedoch verschiedene Gruppen unterschiedlich davon betroffen sind. Den stärksten durch die Zuwanderung bedingten Lohnunterschied verzeichneten junge (einheimische oder ausländische) tertiär gebildete Arbeitskräfte, die bereits über eine gewisse Berufserfahrung (10 –15 Jahre) verfügen. Wäre der Ausländeranteil in der Periode 2004-2010 konstant geblieben, hätten ihre Reallöhne im

Jahr 2010 um ca. 1,6% höher gelegen (vgl. Tabelle 3.5). Eine vergleichbare Lohneinbusse (–1,4%) ist bei älteren ausländischen Arbeitskräften ohne nach-obligatorische Schulbildung mit mehr als 35 Jahren Berufserfahrung zu finden. Moderatere, negative Lohneffekte bis zu –0,6% finden sich bei ansässigen ausländischen Arbeitnehmenden mit 15 bis 35-jähriger Berufserfahrung.

Für niedrig qualifizierte einheimische Arbeitskräfte ist die Zuwanderung tendenziell von Vorteil. Gemäss Schätzungen der Autoren lagen deren Reallöhne 2010 um 1.1% über dem Niveau, das sie bei konstantem Ausländeranteil erreicht hätten. Einerseits können sie aufgrund der Komplementarität zwischen ansässigen und neu zugewanderten höher qualifizierten Personen aus anderen europäischen Staaten profitieren, durch deren Ankunft die Nachfrage nach niedrig qualifizierten Arbeitskräften tendenziell gesteigert wird. Andererseits sind sie teilweise vor der direkten Konkurrenz zu den niedrig qualifizierten neu zugewanderten Arbeitskräften geschützt, da sie auf jene Tätigkeitsbereiche spezialisiert sind, in denen es wenig ausländische Konkurrenz gibt.

Auf Erwerbstätige, die über eine Ausbildung der Sekundarstufe II (Berufsbildung oder Maturität) verfügen, hatte die Zuwanderung der letzten Jahre nur geringfügige Auswirkungen: Arbeitskräfte mit sehr langer und mit sehr kurzer Berufserfahrung profitierten von der Zuwanderung tendenziell in Form leicht erhöhter Löhne, während Personen mit mittellanger Berufserfahrung (11-20 Jahre) marginal negative oder neutrale Effekte der Zuwanderung verzeichneten.

Tabelle 3.10: Auswirkung der Zuwanderung der letzten Jahre auf die Reallöhne im Jahr 2010

Potenzielle Erfahrung (in Jahren)	Bildungsstand (Veränderungen in %)		
	Primarstufe	Sekundarstufe	Tertiärstufe
Schweizerinnen/Schweizer			
0–5	1.1	1.3	–0.3
6–10	1.1	0.7	–1.0
11–15	1.1	–0.2	–1.6
16–20	1.1	0.0	–0.9
21–25	1.1	0.3	–0.8
26–30	1.1	0.3	–0.3
31–35	1.1	0.6	0.1
36–40	1.1	0.6	0.3
Ausländerinnen/Ausländer			
0–5	3.4	1.3	–0.3
6–10	3.5	0.7	–1.0
11–15	0.8	–0.2	–1.6
16–20	–0.5	0.0	–0.9
21–25	–0.6	0.3	–0.8
26–30	0.0	0.3	–0.3
31–35	–0.2	0.6	0.1
36–40	–1.4	0.6	0.3

Quelle: Asensio, Graf, Müller / Die Volkswirtschaft

4 Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen

4.1 Auswirkungen des FZA auf die 1. Säule

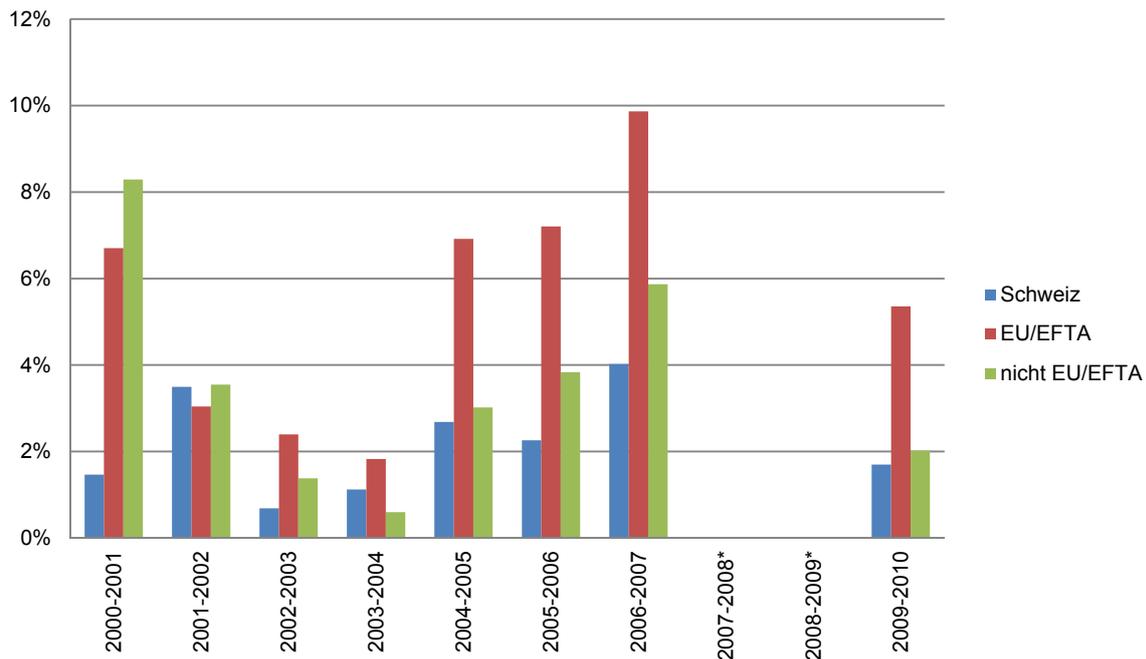
Die 1. Säule profitiert vom grenzüberschreitenden Personenverkehr aus den EU/EFTA-Mitgliedstaaten, denn das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern wird durch die Zuwanderung von Erwerbstätigen verbessert, indem mehr Beiträge in die AHV/IV fließen. Dieser Zufluss führt langfristig zu zukünftigen Rentenansprüchen der Zuwanderer, welche die AHV in 30 oder 40 Jahren belasten werden. Da sich keine signifikanten Unterschiede in Bezug auf die Auswirkungen des FZA auf die 1. Säule zwischen den EU 27 und EFTA Ländern gezeigt haben, werden diese zusammen abgebildet und mit Drittstaaten bzw. mit der Schweiz in Vergleich gesetzt.

4.1.1 Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsummen in der 1. Säule im Vergleich

Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge stellen die Hauptfinanzierungsquelle der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL) dar. Im Jahre 2011⁵² deckten diese 65% der Ausgaben dieses Systems. Die AHV-Einkommensstatistik erlaubt eine genaue Nachverfolgung der Entwicklung des beitragspflichtigen Wirtschaftssubstrats im entsprechenden Zeitraum. Die in der Abbildung 4.1 dargestellte Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsummen von 2000 bis 2010 weist folgende Merkmale auf: Das Wachstum der Lohnsumme hat sich in engem Zusammenhang mit dem Konjunkturzyklen der letzten 10 Jahre entwickelt. Während der positiven Phasen war das Wachstum der beitragspflichtigen Lohnsumme der ausländischen Versicherten höher als dasjenige der Lohnsumme der schweizerischen Versicherten. Die Entwicklung der Lohnsumme der ausländischen Versicherten widerspiegelt ein Umlagerungsphänomen, das im Einklang mit dem im Zuge der bilateralen Verträge eingeführten Zwei-Kreise-Modell steht.

⁵² Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2012, Tabellen GRSV 10 und GRSV 14

Abbildung 4.1: Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsumme in der AHV nach Nationalität der Beitragszahlenden

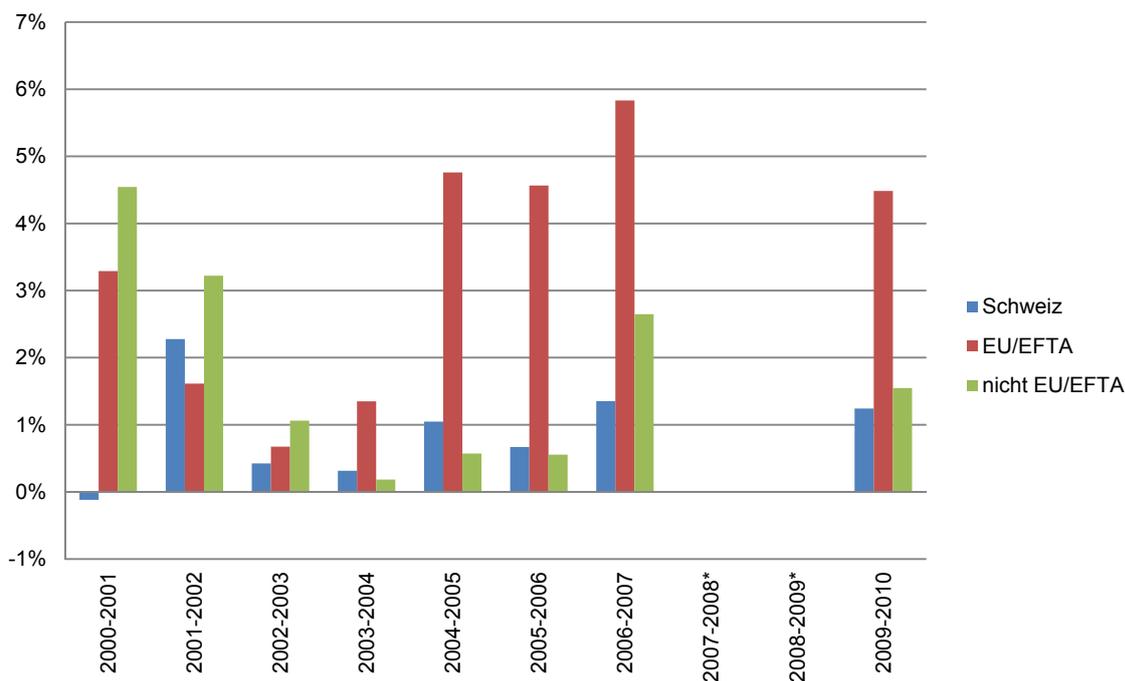


Quelle: BSV: 2009* Jahr der Registerharmonisierung. Auswirkungen: Umverteilung EU/EFTA und Drittland Bezüger auf Schweizer(→Doppelbürger) in den Jahren 2008/2009. Vergleiche Merkmal Nationalität nicht möglich mit dem Vorjahr.

Während bis 2002 die stärkste Entwicklung bei den Staatsangehörigen von Drittstaaten zu verzeichnen war, erfolgte in den Jahren 2002 bis 2004 eine Abschwächung des Wachstums. In den Jahren 2005-2008 stieg das Wachstum jedoch wieder an. Die Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsumme der EU/EFTA-Staatsangehörigen verlief parallel – allerdings ab 2005 auf einem markant höheren Niveau. Ab 2010 erfolgt wieder eine leichte Abschwächung des Gesamtwachstums.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt die Veränderungsrate der Anzahl Erwerbstätiger, welche AHV- Beiträge entrichtet haben (vgl. Abbildung 4.2). Während die Wachstumsrate der Schweizer Beitragspflichtigen in den 2000er Jahren eher moderat war, verlief im gleichen Zeitraum die Wachstumsentwicklung der ausländischen Beitragspflichtigen viel dynamischer – bis 2002-2003 verzeichneten die Drittstaatsangehörigen hohe Wachstumsraten und ab 2004-2005 die EU/EFTA-Staatsangehörigen.

Abbildung 4.2: Veränderungsrate Anzahl Erwerbstätiger, die zwischen 2000 und 2010 Beiträge entrichtet haben



Quelle : BSV, Erwerbstätige = Angestellte

2009* Jahr der Registerharmonisierung. Auswirkungen: Umverteilung EU/EFTA und Drittland Bezüger auf Schweizer(→Doppelbürger) in den Jahren 2008/2009. Vergleiche Merkmal Nationalität nicht möglich mit dem Vorjahr.

Die AHV-Einkommensstatistik ist weder eine Migrations- noch eine Arbeitsmarktstatistik. Sie enthält deshalb keine Angaben zu den Gründen für die Zugänge und die Abgänge bei den Beitragspflichtigen.

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

Mit der dynamischeren Entwicklung der Lohnsumme der ausländischen Staatsangehörigen hat sich auch ihr Anteil an der Finanzierung der 1. Säule erhöht. Der Anteil der schweizerischen Staatsangehörigen ist innert 9 Jahren von 75.2% auf 72.8 % gesunken. Demgegenüber erhöhte sich der Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen von 18.5 % auf 22.0 %. Derjenige der übrigen ausländischen Staatsangehörigen sank ebenfalls um einen Prozentpunkt von 6.2 % auf 5.2 %. Das FZA hatte über die starke Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräften positive Auswirkungen auf die Einnahmen der 1. Säule.

Tabelle 4.1 : Verhältnis der beitragspflichtigen Einkommen* nach Nationalität der Beitragszahlenden

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008**	2009**	2010
Schweiz	75.2%	75.2%	74.9%	74.8%	74.2%	73.4%	72.4%	73.7%	73.5%	72.8%
EU/EFTA	18.5%	18.5%	18.8%	18.9%	19.5%	20.2%	21.2%	20.9%	21.3%	22.0%
Drittstaaten	6.2%	6.3%	6.3%	6.3%	6.3%	6.3%	6.4%	5.4%	5.1%	5.2%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

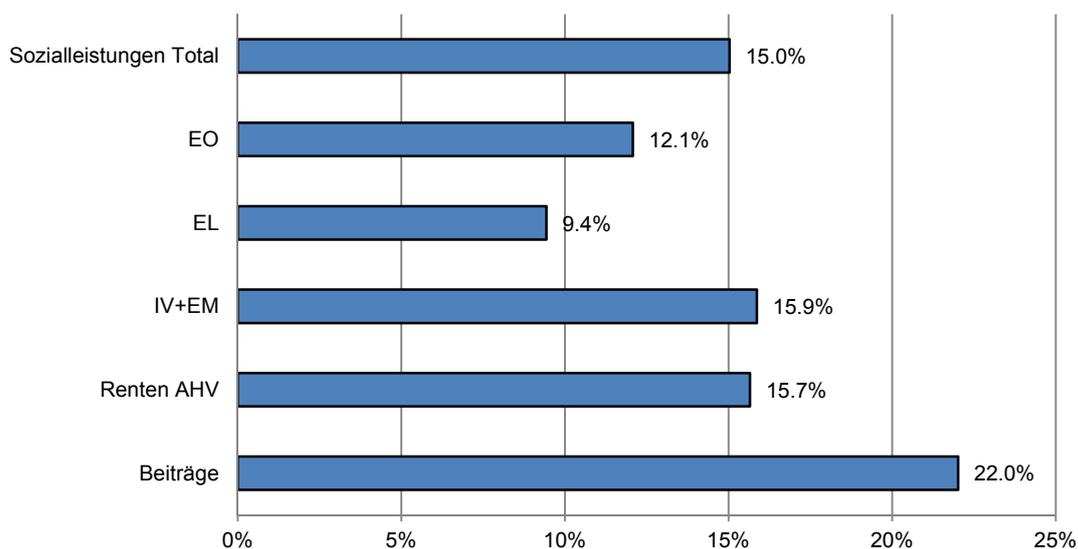
*Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

2009** Jahr der Registerharmonisierung. Auswirkungen: Umverteilung EU/EFTA und Drittland Bezüger auf Schweizer(→Doppelbürger) in den Jahren 2008/2009. Vergleiche Merkmal Nationalität nicht möglich mit dem Vorjahr. Quelle : BSV.

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

Die Hauptfinanzierungsquelle der 1. Säule sind die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern. Im Jahre 2011⁵³ deckten sie 65 % der Ausgaben. Der Rest wird von der öffentlichen Hand, mittels zweckgebundener Steuern und durch "Schuldanererkennungen" (IV-Defizit gegenüber dem AHV-Fonds) finanziert. Die EU/EFTA-Staatsangehörigen trugen zu 22.0 % zur Finanzierung bei. Sie bezogen andererseits rund 15.7 % der Summe der ausgerichteten AHV-Renten, 15.9 % der Renten und Eingliederungsmassnahmen der IV sowie 9.4 % der Ergänzungsleistungen und 12.1 % der Entschädigungen für Erwerbsausfall⁵⁴. Insgesamt bezogen sie 15 % der Gesamtsumme der individuellen Leistungen der 1. Säule.

Abbildung 4.3: Anteil der Staatsangehörigen der EU und EFTA in Bezug auf die beitragspflichtigen Einkommen und die Hauptleistungen der 1. Säule⁵⁵



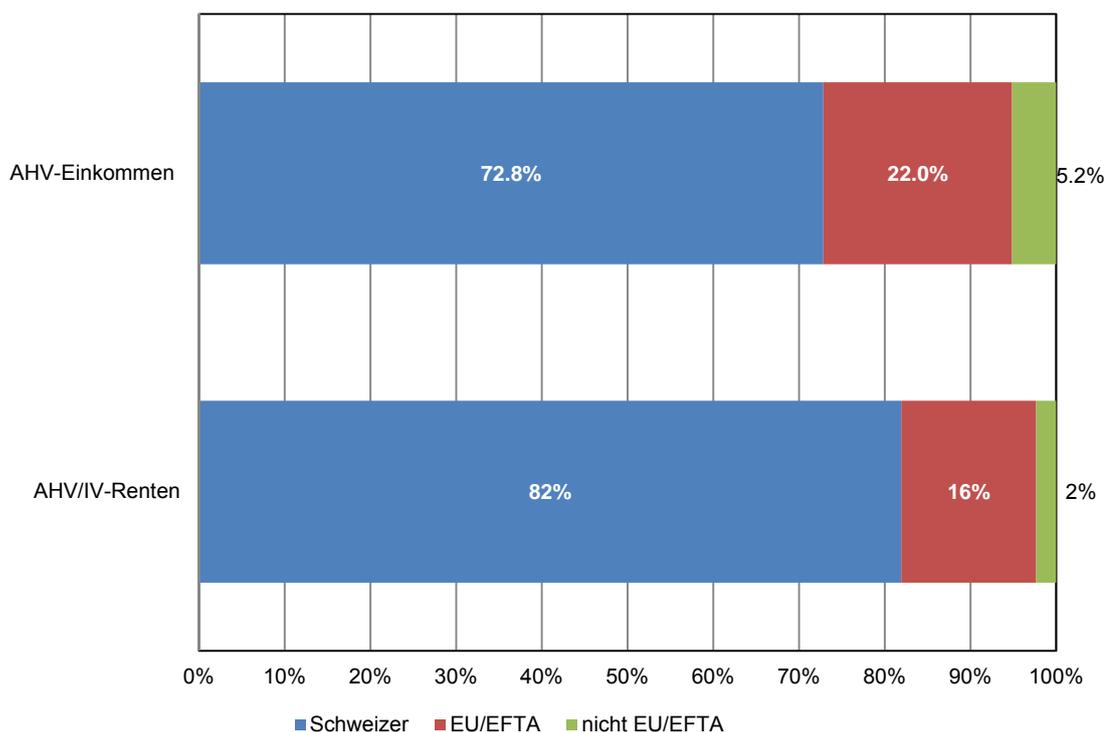
Quelle : BSV, Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

⁵³ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2012, Tabellen GRSV 10 und GRSV 14

⁵⁴ Auswertung aufgrund der aktuellsten verfügbaren Daten (AHV-Einkommen 2010 (alle Beitragspflichtige Einkommen), EO 2011, EL 2012, Eingliederungsmassnahmen IV 2012, AHV und IV Renten 2012)

⁵⁵ Verteilung gemäss der aktuellsten verfügbaren statistischen Grundlagen (AHV-Beiträge: 2010, Leistungen im Allgemeinen im Jahr 2011)

Abbildung 4.4: Verteilung der Beiträge* und der AHV/IV-Renten nach Nationalität



Quelle : BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt: 2010, AHV/IV-Renten 2012

Betrachten wir ausschliesslich die AHV- und IV-Renten – den bedeutendsten Leistungsbe-
reich der ersten Säule – so stellen wir fest, dass die ausländischen Staatsangehörigen mas-
sgeblich zur Finanzierung und Sicherung dieser Sozialwerke beitragen. Langfristig begrün-
den die Beitragszahlungen natürlich auch Rentenansprüche, welche die AHV in 30 bis 40
Jahren belasten werden.

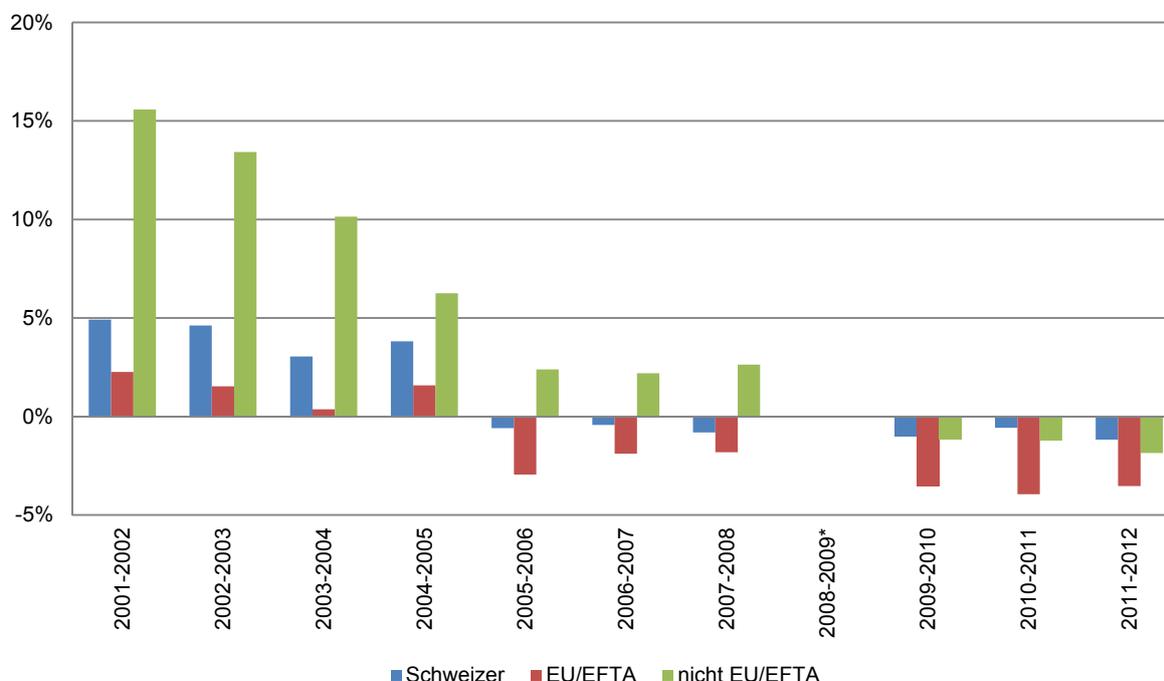
4.2 Auswirkungen des FZA auf die Invalidenversicherung IV

Im Jahre 2012 entsprachen die ordentlichen Renten 64 % des Ausgabenvolumens der IV⁵⁶.
Es wurden rund 271'000 Invalidenrenten ausgerichtet, davon 187'000 an schweizerische
Staatsangehörige, 54'000 an EU/EFTA Staatsangehörige und 30'000 an Drittstaatsangehöri-
ge. Wie aus der Abbildung 4.5 ersichtlich ist, hat das FZA nicht zu einer Zunahme der Ren-
tenbezüger in der IV geführt. Nach einem Höchststand im Jahre 2002 (regelmässige Ver-
gleichsrechnung im Januar vorliegend, vor dem Inkrafttreten des FZA) war die Entwicklung
der Rentnerzuwachsrate regelmässig rückläufig. Der rückläufige Trend ist bei den EU/EFTA-
Staatsangehörigen ausgeprägter als bei den Schweizern. Da jene mittels Beitragszahlungen
in grösserem Ausmass zur Finanzierung der IV beitragen (22.0%) als sie Leistungen bezie-
hen (15.9% der IV-Renten und Eingliederungsmassnahmen), kann festgestellt werden, dass
die Personenfreizügigkeit und damit der Zugang der EU-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 Ren-

⁵⁶ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, SVS 2012, Tabelle IV 4

ten ist unter anderem auf die generell erhöhte Sensibilität aller Akteure im IV-Bereich sowie auf neue Prüfungsinstrumente, die durch die 4. bzw. 5. IV-Revision eingeführt wurden, zurückzuführen. Die Probleme, mit der die IV heute zu kämpfen hat, sind folglich keine Folge der Personenfreizügigkeit.

Abbildung 4.5: Jährliche Entwicklung der Anzahl IV-Renten nach Nationalität



Quelle : BSV

Die Gesamtzahl der IV-Rentner nimmt seit 2006 ab. Seit 2009 verzeichnen erstmals alle Nationalitätengruppen einen Rückgang.

Tabelle 4.2: Anzahl der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 2001-2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	2012
Schweizer	162'270	170'255	178'110	183'529	190'536	189'416	188'606	187'073	192'585	190'628	189'531	187'310
EU27/EFTA	65'449	66'927	67'954	68'199	69'274	67'232	65'965	64'768	60'135	57'994	55'706	53'738
Drittstaaten	21'796	25'192	28'574	31'473	33'441	34'241	34'992	35'912	31'261	30'905	30'528	29'962
Total	249'515	262'374	274'638	283'201	293'251	290'889	289'563	287'753	283'981	279'527	275'765	271'010

Tabelle 4.3: Jährliche Veränderungsrate der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 2001-2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	2012
Schweizer	6.1%	4.9%	4.6%	3.0%	3.8%	-0.6%	-0.4%	-0.8%	2.9%	-1.0%	-0.6%	-1.2%
EU27/EFTA	3.7%	2.3%	1.5%	0.4%	1.6%	-2.9%	-1.9%	-1.8%	-7.2%	-3.6%	-3.9%	-3.5%
Drittstaaten	15.3%	15.6%	13.4%	10.1%	6.3%	2.4%	2.2%	2.6%	-13.0%	-1.1%	-1.2%	-1.9%
Total	6.2%	5.2%	4.7%	3.1%	3.5%	-0.8%	-0.5%	-0.6%	-1.3%	-1.6%	-1.3%	-1.7%

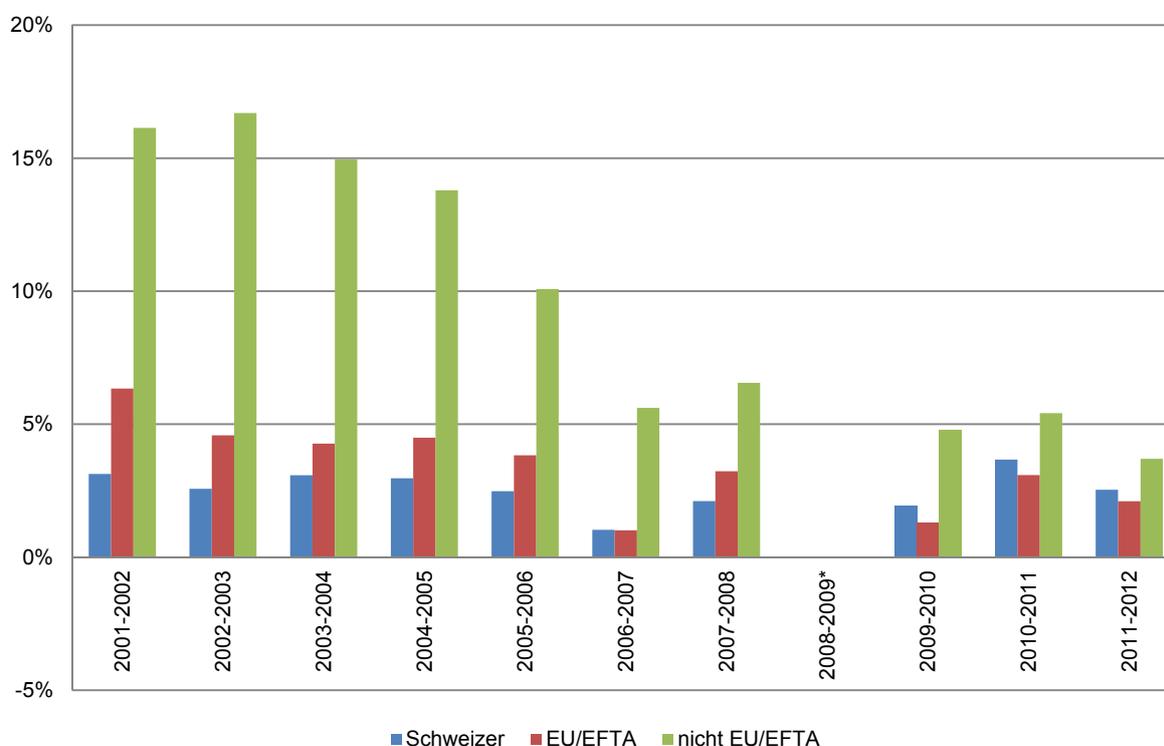
Quelle: BSV: 2009* Jahr der Registerharmonisierung. Auswirkungen: einmalige Umverteilung EU/EFTA und Drittland Bezüger auf Schweizer (→Doppelbürger). Vergleiche Merkmal Nationalität nicht möglich mit dem Vorjahr.

4.3 Auswirkungen des FZA auf die Ergänzungsleistungen EL

Im Jahr 2012 richtete die 1. Säule Ergänzungsleistungen an rund 295'000 Personen aus. Einen entsprechenden Leistungsanspruch haben die rund 1.7 Mio. AHV- und IV-Rentenbezüger, die in der Schweiz wohnen und in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Ergänzungsleistungen garantieren ein Mindesteinkommen.

Ende 2012 waren 77 % der EL-Bezüger schweizerische Staatsangehörige, 12 % EU/EFTA Staatsangehörige und 11 % Drittstaatsangehörige. Bei der Verteilung erhalten EL-Bezüger schweizerischer Staatsangehörigkeit 81%, EU/EFTA-Bürger und Staatsangehörige aus Drittstaaten jeweils 19% der ausbezahlten Leistungssumme.

Abbildung 4.6: Jährliche Wachstumsrate der Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität zwischen 2001 und 2012



Quelle: BSV

Tabelle 4.4: Anzahl Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität 2001-2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	2012
Schweizer	168'190	173'458	177'919	183'407	188'849	193'532	195'525	199'649	209'566	213'611	221'455	227'072
EU27/EFTA	26'097	27'751	29'023	30'263	31'622	32'834	33'166	34'238	33'035	33'467	34'501	35'226
Drittstaaten	13'556	15'744	18'373	21'120	24'033	26'455	27'941	29'773	28'700	30'070	31'698	32'870
Total	207'843	216'953	225'315	234'790	244'504	252'821	256'632	263'660	271'301	277'148	287'654	295'168

Tabelle 4.5: Jährliche Wachstumsrate der EL-BezügerInnen AHV/IV nach Nationalität 2001-2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010	2011	2012
Schweizer	1.2%	3.1%	2.6%	3.1%	3.0%	2.5%	1.0%	2.1%	5.0%	1.9%	3.7%	2.5%
EU27/EFTA	5.2%	6.3%	4.6%	4.3%	4.5%	3.8%	1.0%	3.2%	-3.5%	1.3%	3.1%	2.1%
Drittstaaten	16.4%	16.1%	16.7%	15.0%	13.8%	10.1%	5.6%	6.6%	-3.6%	4.8%	5.4%	3.7%
Total	2.6%	4.4%	3.9%	4.2%	4.1%	3.4%	1.5%	2.7%	2.9%	2.2%	3.8%	2.6%

Quelle: BSV: 2009* Jahr der Registerharmonisierung. Auswirkungen: einmalige Umverteilung EU/EFTA und Drittland Bezüger auf Schweizer (→Doppelbürger). Vergleiche Merkmal Nationalität nicht möglich mit dem vorigen Jahr.

Die Zahl der EL-Bezüger verzeichnet seit mehreren Jahren eine deutliche Zunahme, wobei sich diese in den letzten Jahren von 2000 bis 2006 abgeschwächt hat. Seit 2007 sind die Zuwachsraten in Verhältnis mit den vorigen Jahren moderat. Bis 2008 war die Zuwachsrate bei den ausländischen immer höher als bei den schweizerischen Staatsangehörigen, dies hat sich nun in Bezug zu den EU/EFTA Staatsangehörigen geändert.

Im Jahr nach Inkrafttreten des FZA war eine - im Verhältnis zur durchschnittlichen - leicht erhöhte Zunahme bei den EU-Staatsangehörigen festzustellen. Der Grund hierfür liegt in dem vom FZA erleichterten Zugang zu den Leistungen und der daraus resultierenden Aufhebung der Karenzfrist für die Eröffnung des Leistungsanspruchs. In den Folgejahren entsprach die Wachstumsrate dem Durchschnitt der Jahre vor dem Inkrafttreten des FZA. Auf der anderen Seite konnte ein bedeutender Rückgang der Zunahme bei den anderen ausländischen Staatsangehörigen festgestellt werden. Dies ist einerseits auf die restriktivere Migrationspolitik und andererseits auf die im Bereich der Invalidenversicherung umgesetzten Änderungen zurückzuführen.

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

4.4 Auswirkungen des FZA auf die Unfallversicherung UV

Das FZA sieht für die Versicherung bei Berufs- und Nichtberufsunfall sowie bei Berufskrankheiten die zwischenstaatliche Sachleistungsaushilfe nach dem Muster derjenigen in der Krankenversicherung vor. Der Bund finanziert die Kosten der SUVA in ihrer Funktion als Verbindungsstelle und trägt die Verwaltungskosten der Leistungsaushilfe, welche sich im Jahre 2012 auf rund 331'960 Franken beliefen.

4.5 Auswirkungen des FZA auf die Krankenversicherung KV

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

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

Bei der Durchführung der zwischenstaatlichen Leistungsaushilfe ist die Gemeinsame Einrichtung Verbindungsstelle und aushelfender Träger, welcher die Leistungsgewährung zu Lasten der ausländischen Versicherung sicherstellt. Die entsprechenden Zinskosten aufgrund der Vorfinanzierung der Leistungsaushilfe und die Verwaltungskosten beliefen sich für das Jahr 2011 auf insgesamt 12 Mio. Franken, wovon 6 Mio. Franken vom Bund und 6 Mio. Franken von den Krankenversicherern getragen werden.

Aufgrund des FZA sind bestimmte Personen mit Wohnsitz in einem EU-Staat ebenfalls in der Schweiz krankenversicherungspflichtig. Diese Personen haben wie die übrigen Versicherten grundsätzlich Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung, wenn sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Verglichen mit dem gesamten Versichertenbestand (7.8 Mio.) ist gemäss den aktuellsten Zahlen von 2012 der Anteil von Versicherten mit Wohnsitz in den EU-Mitgliedstaaten vernachlässigbar (rund 32'000). Für das Jahr 2012 wurden in die EU-Staaten denn auch lediglich rund 1.5 Mio. Franken Prämienverbilligungen ausgerichtet, wovon 1.5 Mio. Franken vom Bund getragen werden.

4.6 Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosenversicherung ALV

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

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

Die Unterschiede zwischen der Übergangsbestimmung und dem "acquis communautaire" sind seit dem 1.6.2009 folgende:

- Die Beitragszeiten der Kurzaufenthalter mit L-Bewilligung, welche in der EU erworben wurden, werden für die in der Schweiz erforderliche Beitragszeit angerechnet (Totalisierung);
- Die ALV-Beiträge der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllen, werden dem Wohnsitzstaat nicht mehr zurückerstattet (Wegfall der Retrozessionen für die EU17-Staaten, diese Regelung galt für die EU8 erst ab 30.04.2011 und für die EU2 erst ab 31.05.2016).
- Die ALV-Beiträge der Grenzgänger wurden dem Wohnsitzstaat zwischen Juni 2009 und März 2012 nicht mehr zurückerstattet. Seit April 2012 und Inkrafttreten der EU-

Verordnung 883 wird dem Wohnsitzstaat die Arbeitslosenentschädigung arbeitsloser Grenzgänger während den ersten drei bis fünf Monaten (je nach Beitragszeit in der Schweiz) zurückerstattet. Der Wohnsitzstaat stellt dazu der Schweiz detailliert Rechnung.

Der Wegfall der Retrozessionen für Grenzgänger zwischen Juni 2009 und März 2012 hatte sehr positive Auswirkungen auf die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Auch die Einführung der fallbezogenen Rückerstattung nach EU-Verordnung 883 ab April 2012 hat zu deutlich tieferen Ausgaben geführt als vor Juni 2009. Ebenfalls signifikant ist der Rückgang infolge des Wegfalls der Retrozessionen für Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllen.

In Zusammenhang mit den finanziellen Auswirkungen des FZA auf die ALV müssen folgende zwei Elemente berücksichtigt werden: Zum einen besteht das Prinzip der Anrechnung von Versicherungszeiten (Totalisierung) für die Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung EG/EFTA); zum anderen existiert seit dem 1. Juni 2009 auch für die Kurzaufenthalter (L-Bewilligung EG/EFTA) das Recht nach der Totalisierung der Beitragszeiten, die ihnen vom AVIG vollumfänglich gewährten Leistungen in der Schweiz zu beziehen. Das Prinzip der Totalisierung hat jedoch nur geringfügige Auswirkungen auf die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung.

Die übrigen Bestimmungen des Abkommens, insbesondere der Export von Arbeitslosenentschädigungen, haben ebenfalls nur kleine finanzielle Auswirkungen. Für Zahlungen an Schweizer, die in der EU Arbeit suchen und für Zahlungen an EU-Staatsangehörige, die in der Schweiz Arbeit suchen, erfolgt zwischen den betroffenen Ländern eine Erstattung der effektiv erbrachten Leistungen. Seit April 2012 wird die Arbeitslosenentschädigung direkt vom Wohnsitzstaat ausbezahlt.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass Personen, welche saisonale Beschäftigungsverhältnisse eingingen und vor Inkrafttreten des FZA typischerweise nur Kurzaufenthaltsbewilligungen L erhalten hätten, v.a. bei Wegfall der Kontingentierung neu B-Bewilligungen beantragen konnten. Diese Personengruppe kann heute in der Schweiz leichter Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen.

4.6.1 Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen

Neben den direkten Auswirkungen des FZA interessiert auch die allgemeinere Frage, inwieweit es sich bei den Ausländergruppen, welche in den letzten Jahren vermehrt in die Schweiz zugewandert sind, eher um Netto-Zahler oder Netto-Bezüger von Leistungen der Arbeitslosenversicherung handelt. Die aktuellste Abschätzung dazu ist für das Jahr 2010 möglich. Es handelt sich dabei um das erste Jahr nach der Rezession 2009. Die Arbeitslosenquote lag bei relativ hohen 3.5%. Die Arbeitslosigkeit bildete sich im Jahresverlauf zurück, sie lag im Jahresdurchschnitt aber noch immer über dem Wert von 2009. Das Jahr 2010 ist auch insofern interessant, als der "acquis communautaire" grossmehrheitlich eingeführt war, was im 2009 nur teilweise der Fall war.

Die Einnahmen der ALV lassen sich anhand von AHV-Einkommensdaten differenziert nach Nationalitätengruppen abschätzen. Die aktuellsten Werte zu den Einnahmen in Form von

ALV-Lohnbeiträgen beziehen sich auf das Jahr 2010. Von diesen Einnahmen sind die Retrozessionszahlungen für ALV-Beiträge von Kurzaufenthaltern (<12 Monate) sowie von Grenzgängern aus EU8 und EU2-Staaten in Abzug zu bringen. Bis am 30. Mai 2009 wurden auch noch an EU17/EFTA-Staaten Retrozessionszahlungen geleistet, bevor die entsprechenden Übergangsbestimmungen sieben Jahre nach Inkrafttreten des FZA wegfielen. Am 1. April 2011 endeten mittlerweile auch die Retrozessionszahlungen an EU8-Staaten.

Auf der Ausgabenseite der ALV können Leistungen in Form von Arbeitslosenentschädigung personenbezogen und damit auch nach Nationalitätengruppen ausgewertet werden. Andere Leistungen der Arbeitslosenkassen bzw. der regionalen Arbeitsvermittlungszentren oder auch Arbeitsmarktliche Massnahmen oder Kurzarbeitsentschädigungen lassen sich hingegen nicht nach Personen aufschlüsseln. Gleichwohl kann man sich anhand der Anteile, welche verschiedene Ausländergruppen an die Einnahmen beisteuern, bzw. welche diese in Form von Arbeitslosenentschädigung beziehen, eine Vorstellung davon machen, welche Nationalitätengruppen zu den Netto-Bezüglern und welche zu den Netto-Zahlern der ALV gehören und in welcher Grössenordnung die Umverteilung liegt.

In Tabelle 4.6 sind entsprechende Anteile für 2010 differenziert für Schweizer/-innen und Ausländer/-innen aus ausgewählten EU27/EFTA-Staaten sowie aus Drittstaaten aufgeführt.⁵⁷ Aus diesen Zahlen geht hervor, dass Schweizer/-innen 71.7% der ALV-Beiträge beisteuerten, jedoch nur 59.2% der Arbeitslosenentschädigung bezogen. Sie gehörten damit klar zu den Netto-Zahlern der ALV. Der Anteil an ALV-Beiträgen übertraf den Anteil an der bezogenen Arbeitslosenentschädigung um 21%. Natürlich spiegelt dies die Tatsache, dass Schweizer/-innen ein deutlich unterdurchschnittliches Arbeitslosenrisiko aufweisen.

Ausländer/-innen aus dem EU27/EFTA-Raum leisteten demgegenüber 22.8% der ALV-Beiträge und bezogen 23.2% der Arbeitslosenentschädigung. Der Einnahmenanteil lag damit um 2% unter demjenigen der Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung. Die Bilanz war also 2010 praktisch ausgeglichen.

Deutliche Netto-Bezüglern der ALV sind dagegen Drittstaatsangehörige. Der Anteil der Einnahmen aus ALV-Beiträgen belief sich 2010 auf 5.6%, während die Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung 17.6% ausmachten. Die Ausgaben lagen somit um mehr als den Faktor 3 über den Einnahmen. Auch hier spiegelt sich deutlich das stark erhöhte Arbeitslosenrisiko dieser (allerdings sehr heterogenen) Nationalitätengruppe.

Tabelle 4.6: Anteile an Einnahmen der ALV (abzüglich Retrozessionen) und Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung nach Nationalitätengruppen, 2010

	CH	EU27/ EFTA	Dritt- staaten	D	F	I	P	EU8+2
ALV Beiträge	71.7%	22.8%	5.6%	6.4%	5.0%	4.6%	2.9%	0.6%
Arbeitslosenentschädigung	59.2%	23.2%	17.6%	5.0%	2.7%	5.6%	5.3%	0.9%
Verhältnis Beiträge/ALE	1.21	0.98	0.32	1.26	1.82	0.82	0.54	0.63

Quellen: BSV (Individuelle Konten der AHV), SECO

⁵⁷ Insgesamt beliefen sich die Einnahmen der ALV aus Lohnbeiträgen gemäss AHV-Statistik auf CHF 5.2 Mia. Für Arbeitslosenentschädigung wurden CHF 5.0 Mia. ausgegeben.

Bei Betrachtung einzelner Nationalitäten aus dem EU/EFTA-Raum fällt zunächst die ausgesprochen positive Bilanz französischer Erwerbspersonen auf. Ihr Anteil an der Summe der ALV-Beiträge übertraf den Anteil an bezogener Arbeitslosenentschädigung um 82%. Diese für die ALV positive Bilanz erklärt sich mit den ALV-Beitragszahlungen französischer Grenzgängern und Kurzaufenthaltern, welche seit 2010 nicht mehr an Frankreich retrozediert werden. Diesen Beiträgen standen 2010 auch keine Leistungsansprüche gegenüber. Wie in Abschnitt 3.2.2 gezeigt wurde, weisen französische Erwerbspersonen in der Schweiz überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf, womit sie grundsätzlich eher zu den Netto-Bezügern der ALV gehören würden.

Mit dem Wegfall der Retrozessionen verbesserte sich auch die Bilanz von deutschen und italienischen Erwerbspersonen gegenüber der ALV, allerdings fallen dort Grenzgänger und Kurzaufenthalter relativ zu den übrigen Erwerbspersonen weniger ins Gewicht. Bei deutschen Staatsangehörigen kommt hinzu, dass sie eine relativ geringe Arbeitslosenquote aufweisen. Ihre Bilanz gegenüber der ALV fällt 2010 insgesamt positiv aus, wobei das Verhältnis von ALV-Beiträgen zu den bezogenen Arbeitslosenentschädigungen mit einem Faktor von 1.26 sogar leicht günstiger ausfällt als bei Schweizerinnen und Schweizern mit 1.21. Das Beitrags- / Entschädigungsverhältnis von Italienerinnen und Italienern fällt wegen des erhöhten Arbeitslosenrisikos dieser Bevölkerungsgruppe dagegen negativ aus. Der Anteil an den ALV-Einnahmen lag 2010 um 18% unter dem Anteil an bezogener Arbeitslosenentschädigung.

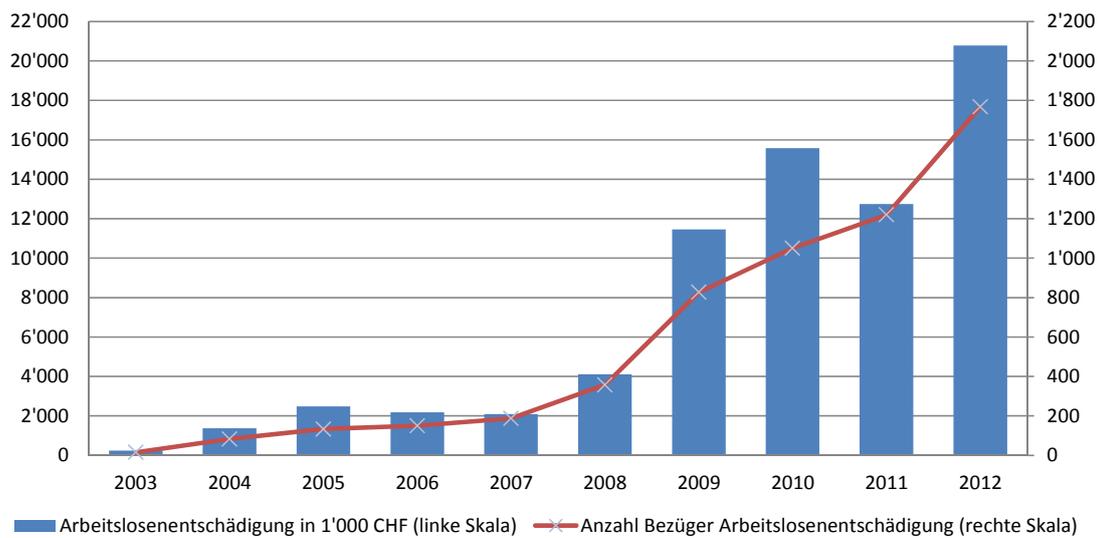
Noch etwas ungünstiger fiel die Bilanz bei Staatsangehörigen der EU8 und EU2 (Rumänien und Bulgarien) aus. Der Anteil an den Einnahmen lag bei nicht ganz zwei Dritteln (63%) der Ausgaben. Das Verhältnis fiel im Quervergleich auch deshalb weniger gut aus, weil 2010 noch Retrozessionszahlungen im Umfang von 4.5 Millionen Franken geleistet wurden. Diese Verpflichtung fiel erst im Verlauf 2011 weg.

Das ungünstigste Beitrags-/Bezugsverhältnis von allen EU/EFTA-Staatsbürgern wiesen Portugiesinnen und Portugiesen auf. Ihr Anteil an den ALV-Beiträgen entsprach 54% der bezogenen Arbeitslosenentschädigung. In diesem Verhältnis spiegelt sich die stark erhöhte Arbeitslosenquote von Portugiesinnen und Portugiesen (vgl. Abschnitt 3.2.2).

4.6.2 Anrechnung von Versicherungszeiten

Für Inhaber von Aufenthaltsbewilligungen (Ausweis B und L EG/EFTA) wurde das Recht eingeführt, im Ausland geleistete Versicherungszeiten für einen ALV-Leistungsbezug anrechnen zu lassen (sog. Totalisierung). Die Zahl der Leistungsbezüger, welche von diesem Recht Gebrauch machten, lag 2012 bei 1'767, wovon 1'149 über eine B- und 618 eine L-Bewilligung verfügten. Der Umfang der ausgerichteten Arbeitslosenentschädigungen dieser Personen belief sich 2012 auf knapp 21 Millionen Franken, was 0.5% der insgesamt ausgerichteten Arbeitslosenentschädigung entsprach.

Abbildung 4.7: Anrechnung von Versicherungszeiten (B und L) zwischen 2003 und 2012



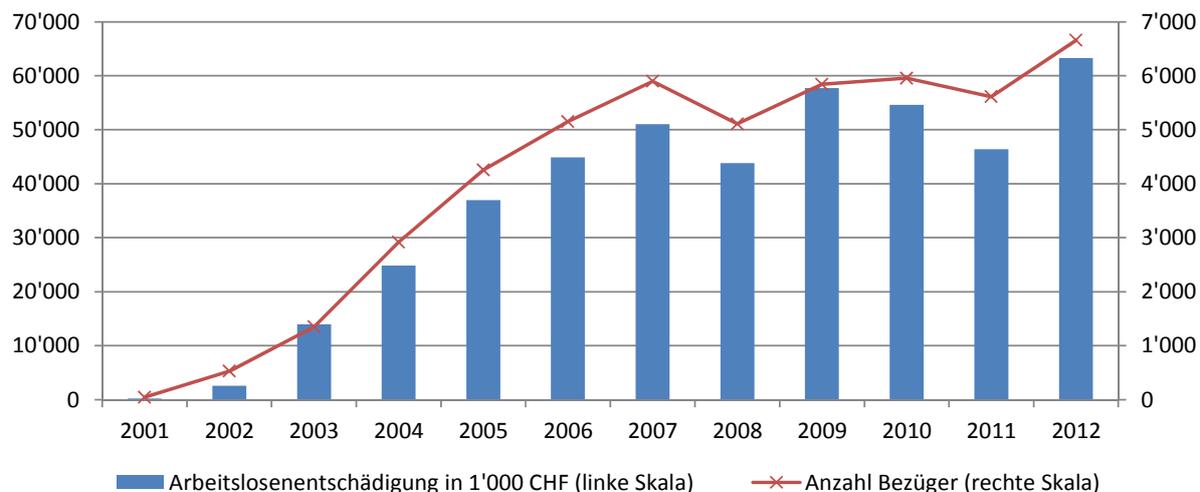
Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA, (eigene Berechnungen)

4.6.3 Arbeitslosenentschädigung an Inhaber einer Kurzaufenthaltsbewilligung

Aus der untenstehenden Abbildung ist ersichtlich, dass die Inhaber von Bewilligungen L-EG/EFTA dank dem Wechsel zu den Koordinationsregeln wie das FZA vorsieht, vermehrt Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen konnten. Im Jahr 2012 bezogen Personen mit EU-Kurzaufenthaltsbewilligungen Arbeitslosenentschädigung in der Höhe von 63 Mio. Franken.

Dieser Kreis von Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen war vor dem Inkrafttreten des FZA unbedeutend (44 Personen, inkl. 21 Saisonarbeitnehmende mit einer A-Bewilligung im Jahre 2001). Ab 2002 verzeichnete er einen starken Zuwachs und bewegt sich seit 2006 auf einem Niveau zwischen 5'000 und knapp 6'700 im Jahr 2012. Die Zahl der Leistungsbezüger mit Kurzaufenthaltsbewilligungen wies in den letzten Jahren eher geringfügige konjunkturelle Schwankungen auf. Dies hat damit zu tun, dass es sich oft um Phasen der Arbeitslosigkeit vor- bzw. nach saisonalen Einsätzen handeln dürfte. Bei dieser Form der Arbeitslosigkeit ist die konjunkturelle Komponente relativ klein.

Abbildung 4.8: Entwicklung der Anzahl Leistungsbezüger und der Summe bezogener Arbeitslosenentschädigungen von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-EG/EFTA)

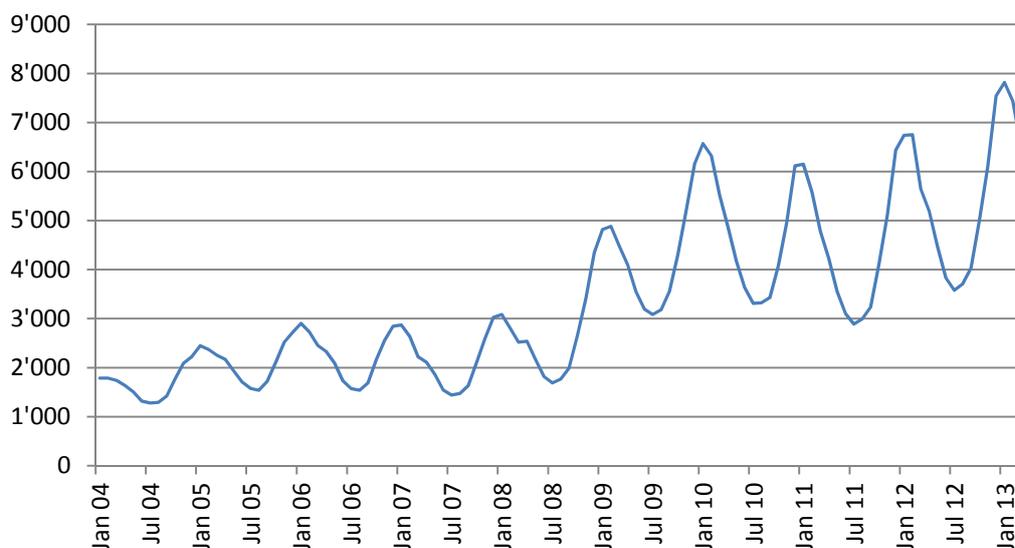


Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA (eigene Berechnungen)

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

Die Erfahrungen mit dem FZA haben gezeigt, dass Personen in typischen Saisonberufen nicht ausschliesslich Kurzaufenthaltsbewilligungen erhielten. Mehrkosten aus saisonaler Beschäftigung könnten der ALV daher auch durch Personen mit Daueraufenthaltsbewilligungen (B-Bewilligungen) entstanden sein. Diese Mehrkosten lassen sich weniger gut direkt ermitteln, da nicht alle Personen in diesen Berufen saisonale Beschäftigungsverhältnisse haben. In Abbildung 4.9 ist die saisonale Entwicklung von Staatsangehörigen aus EU27/EFTA-Staaten mit einer B-Aufenthaltsbewilligung in den Berufsgruppen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes dargestellt. Wie dabei zu erkennen ist, haben die saisonalen Schwankungen dieser Zahlen seit 2004 zugenommen, was u.a. eine Folge neu entstandener Ansprüche von Saisonarbeitskräften gegenüber der Schweizer ALV sein dürfte.

Abbildung 4.9: Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU27/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes



Quelle: SECO

Zur Abschätzung der aus dieser Entwicklung entstandenen zusätzlichen Kosten wird das Ausmass der saisonalen Arbeitslosigkeit auf Jahresbasis umgerechnet. Als saisonale Arbeitslosigkeit wird hier in jedem Monat jene Arbeitslosigkeit betrachtet, welche den Wert des Monats Juli im entsprechenden Jahr übertrifft. Im Juli erreicht die Arbeitslosenzahl in den meisten Jahren den tiefsten Wert. In Tabelle 4.9 ist die so definierte saisonale Arbeitslosigkeit in Jahreswerte umgerechnet. Der Anstieg zwischen 2004 und 2012 betrug dabei rund 1'260 Personen. Unterstellt man für die durchschnittlichen Kosten arbeitsloser Personen einen Wert von 50'000 CHF pro Jahr, lassen sich die zusätzlichen Kosten auf rund 63 Mio. Franken schätzen.

Tabelle 4.7: Saisonale Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU27/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes, Jahresdurchschnitt

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU27/EFTA	375	511	644	683	876	1'124	1'376	1'422	1'638

Quellen: SECO, eigene Berechnungen

4.6.5 Rückerstattung der Beiträge an die Arbeitslosenversicherung von Personen mit einem L-EU/EFTA Ausweis

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

2006 und 2007 erreichten die Retrozessionszahlungen mit rund 30 Mio. Franken ein Maximum. Unter dem „Acquis communautaire“ werden ab dem 1. Juni 2009 die ALV-Beiträge der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllen, gegenüber Staaten der EU17 nicht mehr zurückerstattet und per 1. Mai 2011 fielen auch die Retrozessionen gegenüber EU8 Staaten weg. Für das Jahr 2012 dürften noch rund 1 Mio. Franken an ALV-Beiträgen von Kurzaufenthaltern aus der EU2 an deren Herkunftsländer retrozediert werden.

Der Wegfall der Retrozessionen für die Kurzaufenthalter ist betragsmässig weitaus bedeutender, als die neu hinzugekommenen Kosten der Totalisierung für arbeitslose Kurzaufenthalter, wie der untenstehenden Tabelle entnommen werden kann. An Kurzaufenthalter aus EU/EFTA-Staaten die sich im Ausland geleistete Beitragszeiten anrechnen liessen (sog. Totalisierung) wurden 2012 rund 5.6 Mio. Franken an Arbeitslosenentschädigung ausgezahlt.

Tabelle 4.8: Rückerstattung der Beiträge an die ALV von Arbeitnehmern, die sich weniger als 12 Monate in der Schweiz aufgehalten haben und Arbeitslosenentschädigung an Kurzaufenthalter, welche sich im Ausland geleistete Beitragszeiten haben anrechnen lassen

	Retrozessionen (in Mio. CHF)	Anrechnung von Versicherungszeiten (L-EG/EFTA Bewiligung) (in Mio. CHF)
2001	-	
2002	0.8	
2003	25.2	
2004	20.9	
2005	23.6	
2006	30.8	
2007	29.2	
2008	21.4	
2009	10.1	0.4
2010	4.5	1.3
2011	2.1 (prov.)	1.9
2012	1.0 (prov.)	5.6

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

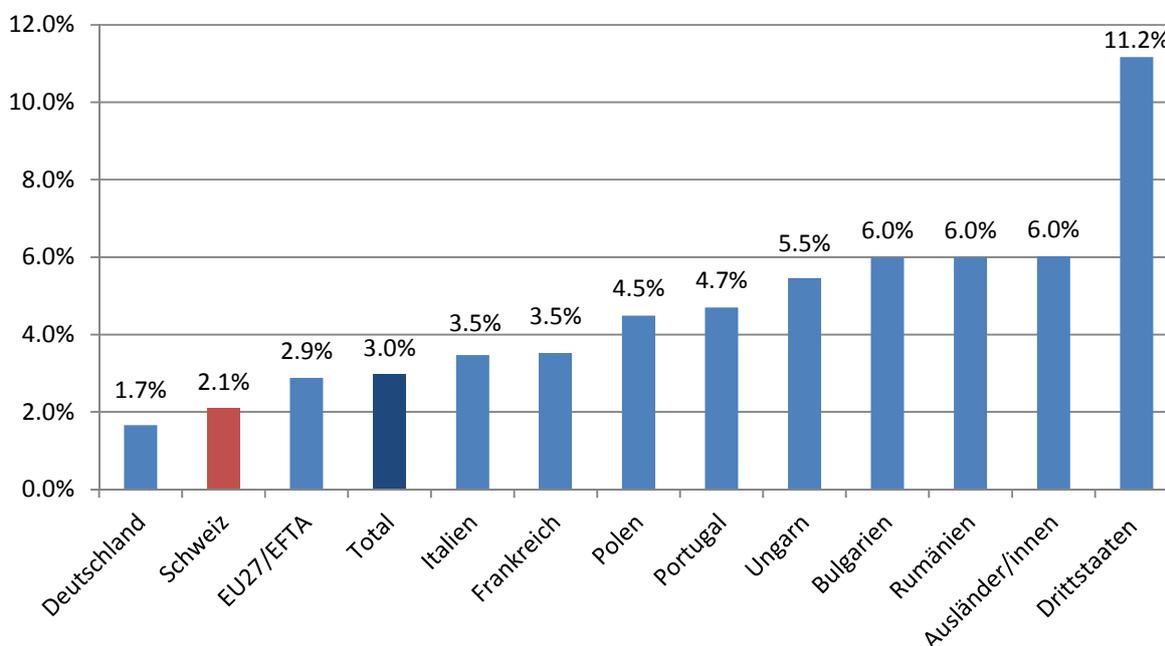
Quelle: SECO (Rechnungsergebnis ALV)

4.7 Bezug von Sozialhilfeleistungen nach Nationalitätengruppen

Haushalte, deren Einkommen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes nicht ausreicht, können grundsätzlich Leistungen der Sozialhilfe beantragen. Im Zuge des FZA und der damit verbundenen, vermehrten Zuwanderung aus EU/EFTA-Staaten, war mit einer gewissen Zunahme von Sozialhilfefällen aus den neuen Herkunftsländern zu rechnen.

In Abbildung 4.10 sind die Sozialhilfequoten für drei Nationalitätengruppen sowie für ausgewählte Nationen der EU für das Jahr 2011 wiedergegeben. Gemäss dieser Auswertung bezogen Staatsangehörige aus EU27/EFTA-Staaten mit einer Sozialhilfequote von 2.9% häufiger Sozialhilfe als Schweizerinnen und Schweizer mit 2.1%. Gleichzeitig lag ihre Bezugsquote leicht unter dem Durchschnittswert von 3.0%. Zwischen den Nationalitäten der EU gab es grosse Unterschiede: Während deutsche Staatsangehörige mit 1.7% eine tiefere Sozialhilfequote aufwiesen als Schweizer/innen, hatten portugiesische Staatsangehörige mit 4.7% eine deutlich erhöhte Quote. Noch etwas höher lag die Sozialhilfequote zumeist bei Staatsangehörigen von EU8-Staaten und EU2-Staaten. In den vier wichtigsten Herkunftsländern reichte sie von 4.5% bei polnischen, über 5.5% bei ungarischen bis 6.0% bei rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen. Damit lagen die Sozialhilfequoten deutlich über dem Durchschnitt aber nicht über dem Durchschnitt aller Ausländer/innen (6.0%). Drittstaatenangehörige wiesen mit gut 11% mit Abstand die höchste Sozialhilfequote auf. Dies hat auch damit zu tun, dass der Bezug von Sozialhilfe bei Ihnen häufig im Zusammenhang mit einer Einreise auf dem Asylweg steht.

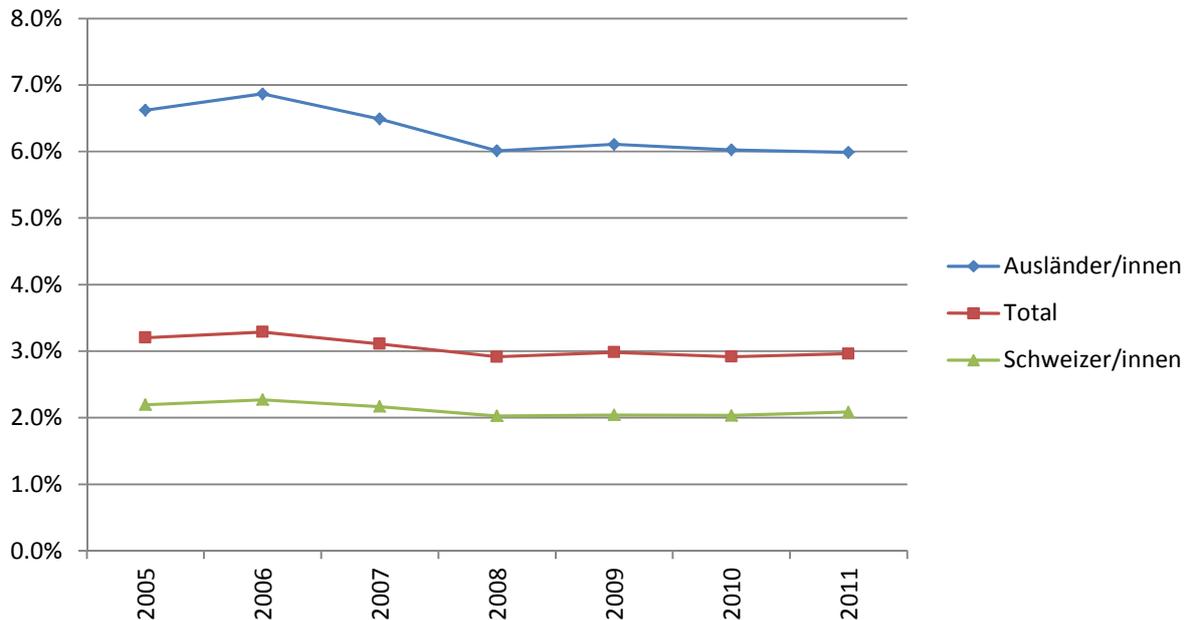
Abbildung 4.10: Sozialhilfequoten 2011, nach Nationalitätengruppen und ausgewählten Nationalitäten



Quellen: BFS, Sozialhilfestatistik

In der Struktur der Sozialhilfequoten nach Herkunftsländern spiegelt sich im Wesentlichen die unterschiedliche Arbeitsmarktsituation (vgl. Abschnitt 3.2.2). Die tiefere Sozialhilfequote von EU/EFTA-Staatsbürgern relativ zu den Drittstaaten-Ausländer/innen ist damit primär Ausdruck ihrer besseren Arbeitsmarktintegration. Erhöhte Sozialhilfequoten weisen zudem (auch innerhalb der EU/EFTA) jene Nationalitätengruppen auf, welche häufiger in Branchen mit erhöhtem Arbeitslosenrisiko und/oder tieferen Löhnen tätig sind.

Abbildung 4.11: Sozialhilfequoten 2005-2011, nach Nationalität



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

Betrachtet man die Entwicklung der Sozialhilfequoten der letzten Jahre getrennt nach Schweizer/innen und Ausländer/innen so stellt man fest, dass das Verhältnis der beiden Quoten praktisch konstant geblieben ist.⁵⁸

Für die letzten Jahre gibt es insgesamt auch keine Hinweise darauf, dass sich die Situation ausländischer Staatsbürger relativ zu Schweizer/innen verschlechtert hätte, sei es bspw. durch eine Verdrängung von Drittstaatsangehörigen und/oder eine vermehrte Zuwanderung von Personen aus EU/EFTA-Staaten mit erhöhtem Risiko zum Sozialhilfebezug.

Allerdings ist gleichzeitig zu sagen, dass sich aus Sozialhilfequoten nach Nationalitäten höchstens indirekt Aussagen zu den Auswirkungen des FZA auf die Höhe der Gesamtquote ableiten lassen. Zum einen könnten sich verschiedene Effekte gegenseitig kompensieren. Zum anderen ist der Beobachtungszeitraum zu kurz und es fehlen verlässliche Datenwerte für die Zeit vor Inkrafttreten des FZA.

⁵⁸ Eine Analyse von Sozialhilfequoten nach einzelnen Nationalitäten ist für den gleichen Zeitraum nicht möglich. Daten ab 2009 wurden plausibilisiert und sind nicht hinreichend genau mit früheren Daten zu verbinden.

4.8 Fiskalbilanz der "Neuen Zuwanderung" in die Schweiz

Fiskalbilanzen sind eine Methode, um die Umverteilungswirkungen des gesamten Fiskalsystems auf verschiedene Bevölkerungsgruppen zu quantifizieren. Die Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) der Universität Basel hat ein entsprechendes Forschungsprojekt in Arbeit. Das BFM hat aus diesem Anlass beim FAI eine Expertise in Auftrag gegeben, welche sich auf die vorläufigen Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt zur Fiskalbilanz der sog. "Neuen Zuwanderung" stützt.

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

Die Autoren gehen davon aus, dass die Fiskalbilanz für die in der Periode 2003-2009 zugewanderte Bevölkerung für die ausländische Bevölkerung die längerfristig in der Schweiz bleibt ein zu günstiges Bild zeigt. Aus dem beobachteten Verbleibverhalten verschiedener Ausländergruppen folgern sie, dass gut qualifizierte Bevölkerungsgruppen mit einer positiven Fiskalbilanz im Durchschnitt eine kürzere Verweildauer in der Schweiz aufweisen als Ausländergruppen mit einer ungünstigeren Fiskalbilanz.⁵⁹ Für die ausländische Bevölkerung aus dem EU17/EFTA-Raum dürfte sich der aktuelle fiskalische Überschuss also über die Zeit verringern. Nicht berücksichtigt ist dabei auch noch die jüngste Verschiebung in den Herkunftsregionen und die Auswirkungen der Erweiterung der EU auf die Länder Osteuropas. Wie die Autoren in ihrer Expertise festhalten, sind bei der Interpretation von Fiskalbilanzen auch einige weitere Einschränkungen zu beachten. Insbesondere bei den Aussagen zur Entwicklung der Fiskalbilanzen über die Zeit sind verschiedene Annahmen zu treffen, die das Ergebnis massgeblich beeinflussen und die sich gegenwärtig nicht durch harte empirische Daten absichern lassen. Auch mögliche indirekte Effekte der Zuwanderung auf die wirtschaftliche Situation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen - seien diese positiver oder negativer Art - müssen in der Analyse ausser Acht gelassen werden.

⁵⁹ Gemäss Autoren resultiert für die ausländische Bevölkerung langfristig eine negative Fiskalbilanz. Diese resultiert einerseits aus der ungünstigen Bilanz von europäischen Nicht EU17/EFTA-Staatsangehörigen für welche gleichzeitig eine hohe Verbleibdauer vorhergesagt wird. Andererseits dürfte die Alterung des Ausländerbestandes bei allen Ausländergruppen zu einer Verschlechterung der Fiskalbilanz führen, weil die Parameter zu den Einnahmen und Ausgaben in der Altersvorsorge und den Gesundheitsausgaben über die Zeit pro Kopf konstant gehalten werden. Eine Verschlechterung der Fiskalbilanz wäre entsprechend auch für die einheimische Bevölkerung zu erwarten. Zur genaueren Beurteilung solcher Punkte ist die definitive Studie der FAI abzuwarten.

5 Anhang

5.1 Mandat des Observatoriums zum FZA

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

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

Ziel des Jahresberichts ist die Beschaffung von Informationen über die Auswirkungen des FZA auf die Wanderungsströme zwischen der Schweiz und dem Ausland sowie den Auswirkungen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt.

5.2 Studien zur Personenfreizügigkeit Schweiz-EU

- Aepli, Altenburg, Arvanitis, Atukeren, Bolli, Gassebner, Graff, Hollenstein, Lassmann, Liechti, Nitsch, Siliverstovs, Sturm (2008), „Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft“ in: *KOF Studien*, Zürich.
- Aepli Roland (2010), "Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit - Eine Neubeurteilung", in: *ETH-KOF-Spezialanalysen*, Dezember 2010, S. 29-42.
- Alberton S., Gonzalez O. e Guerra G. (2008): "Le trasformazioni nel mercato del lavoro ticinese".
- Asensio, Noé, Graf, Roman, Müller, Tobias (2013), "Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Löhne in der Schweiz", in: *Die Volkswirtschaft*, 1&2/2013, S. 43-47.
- BAK-Basel (2009), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Oktober 2009.
- BASS (2012), "Zuwanderung im Kanton Zürich - Auswirkungen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt; Zuwanderung in den Kanton Zürich aus Sicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden", Studie im Auftrag des Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Zürich
- Cueni, Dominique & George Sheldon (2011), *Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz*, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Mai 2011.
- Favre, Sandro (2011), "The Impact of Immigration on the Wage Distribution in Switzerland", *NRN: The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State, Working Paper 1108*, August 2011.
- Favre, Sandro, Rafael Lalive & Josef Zweimüller (2013), "Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt", Studie im Auftrag des SECO, Bern.
- Flückiger, Yves (2006), „Analyse der Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union in Bezug auf den Schweizerischen Arbeitsmarkt“; Bericht zu Handen des Bundesamtes für Migration (BFM)
- Flückiger et al. (2007), Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No. 22 (6. 2007).
- Flückiger, Yves, Giovanni Ferro-Luzzi, Roman Graf et al. (2012), *Main d'oeuvre frontalière et pratique d'embauche sur le marché du travail genevois*, rapport OUE, juillet 2012.
- Gardiol, Lucien & Heidi Stutz (2011), *Immigration 2030: Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft*, in: *Die Volkswirtschaft* 12/2011, S. 31-34.
- Gerfin, Michael und Boris Kaiser (2010), "Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002 bis 2008 auf die Löhne in der Schweiz", in: *Die Volkswirtschaft* 6/2010, S. 4-6.
- Gerfin, Michael & Boris Kaiser (2010), "The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach", in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 146, No. 4, S. 709-739.

- Henneberger, Fred & Alexandre Ziegler (2011), "Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit - Teil 1: Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping", FAA Diskussionspapier 124, Universität St. Gallen.
- Henneberger, Fred & Alexandre Ziegler (2011), "Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit - Teil 2: Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit", FAA Diskussionspapier 125, Universität St. Gallen.
- Kempeneers, Pierre & Yves Flückiger (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).
- Losa, Fabio B., Maurizio Bigotta & Oscar Gonzalez (2012), "Libera circolazione: gioie o dolori?", Ufficio di statistica Repubblica e Cantone Ticino.
- Merckx, Véronique & Claudio Wegmüller (2013), "Auswirkungen der Immigration auf die Löhne: Zehn Jahre Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit", in: Die Volkswirtschaft 1&2/2013, S. 39-42.
- Müller, Tobias, Noé Ansenio, Roman Graf (2013), "Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse", Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, 12.02.2013, Bern.
- Nerb, Gernot, Franz Hitzelsberger, Andreas Woidich, Stefan Pommer, Sebastian Hemmer, Petr Heczko (2009), MKW Wirtschaftsforschung GmbH, Munich, Empirica Kft., Sopron, "Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU27/EEA/EFTA Countries" commissioned by European Commission, DG Employment and Social Affairs, January 2009.
- Ramel, Nathalie & George Sheldon (2012), "Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz", Basel.
- Schmidt, Caroline, Stalder, Peter (2013), "Auswirkungen der Eurokrise auf das Wirtschaftswachstum und das Produktionspotenzial der Schweiz", in: Die Volkswirtschaft 1&2/2013, S. 11-15
- Siegenthaler, Michael & Jan-Egbert Sturm (2012), "Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz", *Bericht zu Handen des Bundesamtes für Migration*, Bern.
- Stalder, Peter (2008), „Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum“, in: *Die Volkswirtschaft*, 11/2008, S. 7-11.
- Stalder, Peter (2010), „Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy“ in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 146 (4), p. 821-874.
- Steiner Ika & Philippe Wanner (2011), "Die demografische Dimension der neuen Zuwanderung in die Schweiz.", in: *Die Volkswirtschaft*, 12/2011, S. 8-11