



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt

8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Bundesamt für Migration (BFM)

Bundesamt für Statistik (BFS)

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

25. Mai 2012

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	21
2.6	Entwicklung der Zuwanderung in den einzelnen Regionen der Schweiz	24
3	Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt	28
3.1	Einfluss des FZA auf die Beschäftigungsentwicklung	28
3.1.1	Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung	28
3.1.2	Entwicklung des Arbeitsangebots	29
3.1.3	Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus und Nationalitäten	30
3.1.4	Ausbildungsniveau und Berufsgruppen der Zuwanderer	36
3.1.5	Erwerbstätigkeit von EU/EFTA-Staatsangehörigen nach Branchen	39
3.2	Einfluss des FZA auf die Arbeitslosigkeit	46
3.2.1	Entwicklung der Arbeitslosigkeit	46
3.2.2	Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen	48
3.2.3	Arbeitslosigkeit nach Branchen	54
3.2.4	Arbeitslosigkeit nach Regionen	56
3.3	Einfluss des FZA auf die Lohnentwicklung in der Schweiz	61
3.3.1	Allgemeine Lohnentwicklung	61
3.3.2	Entwicklung der Lohnverteilung	64
3.3.3	Lohnentwicklung nach Aufenthaltsstatus	66
3.3.4	Lohnentwicklung nach Branchen	68
3.3.5	Erfahrungen der Tripartiten Kommissionen	72
4	Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen	74
4.1	Auswirkungen des FZA auf die 1. Säule	74
4.1.1	Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsummen in der 1. Säule im Vergleich	74
4.1.2	Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Finanzierung der 1. Säule ..	76
4.1.3	Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen an der Finanzierung und bei den Leistungen der 1. Säule	77
4.2	Auswirkungen des FZA auf die Invalidenversicherung IV	78
4.3	Auswirkungen des FZA auf die Ergänzungsleistungen EL	80
4.4	Auswirkungen des FZA auf die Unfallversicherung UV	81
4.5	Auswirkungen des FZA auf die Krankenversicherung KV	81
4.6	Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosenversicherung ALV	82
4.6.1	Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen	83
4.6.2	Anrechnung von Versicherungszeiten	85
4.6.3	Arbeitslosenentschädigung an Inhaber einer Kurzaufenthalterbewilligung	86
4.6.4	Arbeitslosenentschädigung an Arbeitskräfte aus der EU17/EFTA mit B- Bewilligungen in typischen Saisonberufen	87
4.6.5	Rückerstattung der Beiträge an die Arbeitslosenversicherung von Personen mit einem L-EG/EFTA Ausweis	89

4.7	Bezug von Sozialhilfeleistungen nach Nationalitätengruppen	89
5	Anhang.....	92
5.1	Mandat des Observatoriums zum FZA.....	92
5.2	Studien zur Personenfreizügigkeit Schweiz-EU	93

0 Management Summary

Der achte 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.

Wanderungsbewegungen

Entsprechend der Zielsetzung der schweizerischen Migrationspolitik werden heute ausländische Arbeitskräfte prioritär im EU/EFTA-Raum rekrutiert. Das Freizügigkeitsabkommen hat die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz deutlich verstärkt. 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. Mit Inkrafttreten des FZA per 1. Juni 2002 veränderte sich die Zusammensetzung der Zuwanderung markant. In den zehn Jahren nach Inkrafttreten des FZA betrug der Wanderungssaldo von EU27/EFTA-Staatsangehörigen pro Jahr durchschnittlich +36'700. Die Nettozuwanderung aus Nicht-EU27/EFTA-Staaten blieb gegenüber den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA dagegen fast unverändert bei durchschnittlich +25'600 pro Jahr.

In allen Kantonen lag die Netto-Zuwanderung in den letzten zehn 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 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. 63% davon entfiel auf Angehörige von EU27/EFTA-Staaten. Mit der Finanzkrise 2009 verringerte sich der gesamte Wanderungssaldo, ehe sich die wirtschaftliche Erholung im Jahr 2011 in einer erneuten Zunahme des Wanderungssaldos auswirkte, wobei die Spitzenwerte von 2008 nicht ganz erreicht wurden. Insgesamt wanderten 2011 78'500 Ausländerinnen und Ausländer mehr in die Schweiz ein, als gleichzeitig auswanderten. 53'200 oder zwei Drittel davon waren Bürgerinnen und Bürger der EU27/EFTA-Staaten.

In den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1992-2001) belief sich das durchschnittliche Bevölkerungswachstum in der Schweiz auf 0.59% pro Jahr. Der positive Wanderungssaldo gegenüber Drittstaaten trug dazu nicht ganz die Hälfte, nämlich jährlich 0.27% bei. In den zehn Jahren seit Inkrafttreten des FZA (2002-2011) erhöhte sich das Bevölkerungswachstum auf 0.93% pro Jahr. Diese Beschleunigung war ausschliesslich auf die stärkere Netto-Zuwanderung zurückzuführen. Sie allein bewirkte ein Bevölkerungswachstum von 0.79% pro Jahr. Das natürliche Bevölkerungswachstum¹ halbierte sich dagegen auf 0.14% pro Jahr.

¹ Die Veränderung der Bevölkerungszahl durch Lebendgeburten und Todesfälle wird als natürliches Bevölkerungswachstum bezeichnet.

Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt

Es stellt sich die Frage, ob die Zuwanderung eher eine willkommene Ergänzung zum einheimischen Arbeitskräftepotentials darstellte, oder ob die Zuwanderung allenfalls zu einer Verdrängung der ansässigen Erwerbspersonen in die Arbeitslosigkeit oder die Nicht-Erwerbstätigkeit geführt hat.

Die Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 15-64 Jahren stieg in der Schweiz zwischen 2003 und 2011 um durchschnittlich 1.2% pro Jahr an. Bedingt durch die hohe Zuwanderung fiel der Zuwachs der Erwerbstätigkeit bei EU27/EFTA-Bürgern mit 3.8% deutlich überdurchschnittlich aus. Drittstaatsangehörige (0.8%) verzeichneten dagegen einen unterdurchschnittlichen Erwerbstätigenzuwachs. Diese Entwicklung passt gut ins Bild einer sich in der Tendenz verringernenden Nettozuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten und einer veränderten Rekrutierungspraxis der Schweizer Unternehmen. Bei Schweizer/innen und Ausländer/innen der EU27/EFTA-Staaten übertraf das Wachstum der Erwerbstätigkeit das Bevölkerungswachstum. Dies bedeutet, dass diese beiden Gruppen ihre Erwerbstätigenquote 2011 gegenüber 2003 erhöhen konnten.

Der Qualifikationsmix der Zuwanderer hat sich in den letzten Jahren gewandelt. So verfügt die in den letzten Jahren in die Schweiz zugewanderte Bevölkerung mehrheitlich über ein mittleres bis hohes Ausbildungsniveau. Von den erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern, welche zwischen Juni 2002 und Mai 2010 in die Schweiz eingewandert 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). Das durchschnittliche formale Bildungsniveau der Zuwanderer überstieg damit jenes der in der Schweiz ansässigen Erwerbsbevölkerung.

Der überwiegende Teil der zusätzlichen Erwerbstätigen aus EU27/EFTA Staaten wurde in Berufsfeldern beschäftigt, welche auch Schweizerinnen und Schweizern sowie in der Schweiz ansässigen Ausländern von ausserhalb der EU27/EFTA gute Beschäftigungsmöglichkeiten boten. Die These, wonach die Zuwanderung der letzten Jahre zu einer starken Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte geführt hätte, lässt sich auf dieser Basis also nicht stützen. Eher scheint es, dass die zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU in der Mehrzahl eine gute Ergänzung des ansässigen Arbeitskräftepotentials in stark wachsenden Arbeitsmarktsegmenten darstellen.

In die gleiche Richtung deutet eine Auswertung der Erwerbslosenquoten nach Berufsgruppen. Die drei Berufsgruppen mit dem deutlichsten Zuwachs von Erwerbstätigen aus dem EU27/EFTA Raum (Führungskräfte, akademische Berufe, Techniker/innen und gleichrangige Berufe) wiesen im betrachteten Zeitraum zwischen 2003 und 2011 unterdurchschnittliche und sinkende Erwerbslosenquoten auf.

Die Arbeitslosenquoten von Ausländer/innen haben sich in den letzten Jahren gegenüber den 90er Jahren der tiefen Quote der einheimischen Erwerbsbevölkerung etwas angenähert. Etwas stärker war die Annäherung bei der Bevölkerung aus dem EU27/EFTA-Raum, worin sich vermutlich die bessere Arbeitsmarktpformance der jüngeren Zuwanderer spiegelt. Auch die Arbeitslosenquote von Drittstaatsausländern verringerte sich jedoch in einer längerfristigen Betrachtung relativ zur Quote von Schweizerinnen und Schweizern.

Gemessen am Lohnindex des BFS, fiel das Reallohnwachstum in den Jahren 2002-2011 mit durchschnittlich 0.6% höher aus, als im Jahrzehnt davor mit 0.2% pro Jahr. Allerdings waren die 1990er Jahre in der Schweiz durch eine lange Stagnationsphase mit hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet.

Die Betrachtung der Lohnentwicklung gemäss Lohnstrukturerhebung zeigt, dass die Lohnstruktur in der Schweiz in den Jahren seit Inkrafttreten des FZA erstaunlich stabil blieb. Insbesondere gilt dies auch auf mittleren und tieferen Qualifikationsstufen, wo mitunter die grössten Bedenken betreffend eines wachsenden Lohndrucks vorherrschten. Die Löhne innerhalb der einzelnen Anforderungsniveaus in der oberen Hälfte der Lohnverteilung sind in der Regel leicht stärker gewachsen als in der unteren Hälfte. Am ausgeprägtesten waren diese Unterschiede auf dem höchsten Anforderungsniveau. Auf den übrigen Stufen waren die Unterschiede demgegenüber sehr moderat und bei einfachen und repetitiven Tätigkeiten war die Lohnentwicklung in der unteren Hälfte der Verteilung sogar leicht stärker.

Die Medianlöhne von Grenzgängern, Kurz- und Daueraufenthaltern legten zwischen 2002 und 2010 stärker zu als jene von Schweizern und niedergelassenen Ausländern, womit sich deren relativer Lohnnachteil verringerte. Die Annäherung war in erster Linie auf einen Anstieg des Qualifikationsniveaus jüngerer Zuwanderungsgenerationen zurückzuführen. Auch bei Kontrolle von lohnrelevanten Faktoren wie der Bildung, dem Alter oder der Branche verringerte sich aber die Lohndifferenz zwischen Grenzgängern, Kurz- und Daueraufenthaltern sowie Schweizern und niedergelassenen Ausländern innerhalb der letzten acht Jahre.

Über die gesamte Wirtschaft hinweg entwickelten sich die Löhne von neu eingestellten Personen 2002-2010 im Gleichschritt mit jenen von Personen, welche schon ein Jahr und länger beim gleichen Unternehmen gearbeitet hatten. Schwächer als die Löhne etablierter Arbeitskräfte entwickelten sich die Löhne von Neuangestellten in den letzten Jahren allerdings im Bildungswesen, in der öffentlichen Verwaltung, im Bereich Transport und Kommunikation sowie in der Industrie. Im Baugewerbe war ein relativ schwächeres Wachstum der Einstiegs-löhne für Schweizer und niedergelassene Ausländer festzustellen. Am ehesten dürfte das schwächere Wachstum der Löhne von neu eingestellten Arbeitnehmenden in der Industrie und im Baugewerbe in Zusammenhang mit dem FZA stehen, da hier von den genannten Branchen die stärkste Zuwanderung zu verzeichnen war.

Die möglichen Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne wurden in verschiedenen Studien untersucht. Eine weitere Untersuchung zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf die Einstiegs-löhne ist im Gang.

Die Entwicklung der Lohnverteilung zwischen 2002 und 2010 legt nahe, dass in den Jahren seit Inkrafttreten des FZA kein besonders starker Druck auf tiefe Löhne ausgeübt wurde. Die flankierenden Massnahmen (FlaM) dürften dazu wesentlich beigetragen haben.

Die Zahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter, deren Anstellungsbedingungen im Rahmen der FlaM besonders gut kontrolliert werden, hat 2011 (179'104) mit einem Plus von 22% gegenüber 2010 (147'116) sehr deutlich zugenommen. Die als sensibel geltenden Branchen des Baunebengewerbes, des verarbeitenden Gewerbes und des Bauhauptgewerbes wurden intensiv kontrolliert, was mit dem relativ hohen Anteil von meldepflichtigen Personen in diesen Branchen übereinstimmt. Die paritätischen Kommissionen meldeten bei 35% ihrer Kontrollen bei Entsendebetrieben vermutete Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen und

bei Schweizer Betrieben 26% vermutete Lohnverstösse. Die kantonalen tripartiten Kommissionen meldeten ihrerseits Lohnunterbietungsquoten von 14% bei Entsendebetrieben und 9% bei Schweizer Arbeitgebern. Die aufgedeckten Verstösse durch Entsendebetriebe und Schweizer Arbeitgebende zeigen, dass die Notwendigkeit der Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen gegeben ist.

Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

Die Zuwanderung verlangsamt die Alterung der Bevölkerung und entlastet damit die umlagefinanzierten Sozialversicherungen der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL). Arbeitnehmende aus EU/EFTA Staaten leisten heute deutlich mehr Beiträge an diese Sozialversicherungen, als sie daraus beziehen. Die anfängliche Befürchtung, die Personenfreizügigkeit führe zu einer massiven Zunahme der Anzahl 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. Die Mehrkosten lagen aber bislang unter den Erwartungen.

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 (EU-2), für welche längere Übergangsfristen ausgehandelt wurden: Die arbeitsmarktlichen Beschränkungen gegenüber den EU-2-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 EU-8-Staaten per 1. Mai 2012 auf Grundlage von (Art. 10 Abs. 4 FZA) angerufen. Betroffen von der Kontingentierung ist die Kategorie der Aufenthaltsbewilligungen B². Die Höchstzahlen gelten vorerst für ein Jahr.

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, Informationen über die Auswirkungen des FZA auf die Wanderungsbewegungen zwischen der Schweiz und dem Ausland sowie über die Auswirkungen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt zusammenzutragen und auszuwerten. Er fokussiert dabei auf die Bedeutung der Wanderungsbewegungen gegenüber der EU17/EFTA. Die Auswirkungen auf die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten³ der EU, welche seit dem 1. April 2006 von der Personenfreizügigkeit profitieren, werden in Kapitel 2 behandelt. In Kapitel 4 werden die Auswirkungen des FZA im Bereich der Sozialversicherungen abgeschätzt.

² Selbständig Erwerbstätige und Arbeitnehmende mit Arbeitsverträgen von mindestens 365 Tagen.

³ Mit der auf den 1. Mai 2004 erfolgten EU-Erweiterung auf acht mitteleuropäische Länder (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) sowie auf Malta und Zypern wurde das Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit einem Protokoll ergänzt, das die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit für die zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten vorsieht. Am 25. September 2005 hat das Schweizer Volk Ja gesagt zur Erweiterung auf die zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten. Das Protokoll ist am 1. April 2006 in Kraft getreten. Aufgrund der EU-Erweiterung von 1. Januar 2007 hat die Schweizer Stimmbevölkerung am 9. Februar 2009 beschlossen, das Freizügigkeitsabkommen auf Rumänien und Bulgarien auszudehnen. Das Protokoll II ist am 1. Juni 2009 in Kraft getreten.

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“.

Kasten 1.1. Zur Unterscheidung zwischen der Zuwanderung aus EU15, EU17, EU8, EU10, EU2 und EFTA

Je nach Verfügbarkeit der Daten basieren die Analysen in diesem Bericht auf Zahlen zu den EU8 oder EU10 bzw. EU15 oder EU17.

EU15: Belgien (1958⁴), 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),

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. Die Staatsangehörigen dieser neuen Mitgliedsstaaten profitieren vom FZA jedoch erst seit dem 1. April 2006.

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

EU2: Bulgarien (2007) und Rumänien (2007)

EFTA: Island, Liechtenstein, Norwegen

⁴ 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).⁵ Die aktuellsten Migrationsdaten dieses Berichts beziehen sich auf das erste Quartal 2010. In Ergänzung dazu werden für gewisse Fragestellungen die Zahlen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP), sowie der Grenzgängerstatistik (GGS) 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-EG/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. Eine Wiedereinführung der Höchstzahlen ist bis im Jahre 2014 nur unter bestimmten Vorausset-

⁵ 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.

zungen im Rahmen der speziellen Schutzklausel (Ventilklausel) möglich. Diese Bestimmungen gelten auch für Staatsangehörige aus Zypern und Malta.

Am 1. Juni 2007 wurden die Grenzzonen für Staatsangehörige der EU17 aufgehoben⁶, 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 (EU-8⁷), die es der Schweiz erlauben, die nationalen Restriktionen bezüglich des Arbeitsmarktes beizubehalten (Kontingente, Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Die Öffnung erfolgt schrittweise bis 30. April 2011. Staatsangehörige Zyperns und Maltas werden wie Personen aus der EU15/EFTA behandelt und geniessen seit 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 EU-8-Staaten per 1. Mai 2012 anzurufen. Betroffen von der Kontingentierung ist die Kategorie der Aufenthaltsbewilligungen B⁸. Die Höchstzahlen gelten vorerst für ein Jahr.

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).

⁶ 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.

⁷ Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland

⁸ 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
Aufenthalter EU15/EFTA	Kontingente	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3
	Ausschöpfung	100%	100%	100%	100%	100%
Kurzaufenthalter EU15/EFTA	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 Kontingentsjahr⁹ 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 06/07¹⁰ bereits relativ hoch: 73% der 15'800 verfügbaren Kontingente wurden von Erwerbstä-

⁹ Für die Zeitspanne vom 1. April 2006 (Inkrafttreten der erweiterten Personenfreizügigkeit auf die EU-8-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.

¹⁰ Für die Zeitspanne vom 1. April 2006 (Inkrafttreten der erweiterten Personenfreizügigkeit auf die EU-8-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.

tigen 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.

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 EU-8 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 ¹¹
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	0.362	0.523	0.684
	Ausschöpfung	100%	100%	90%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	3.62	4.987	6.355
	Ausschöpfung	69%	83%	75%

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 90% ausgeschöpft. Die Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen sind nach 10 Monaten zu 75% 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 ¹²
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	2	4	4	4.7	4.7	4	4	4	3	3.5
	Ausschöpfung	65%	55%	55%	57%	64%	90%	100%	88%	100%	89%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	2.5	5	5	7.5	7.5	7	7	7	8	5
	Ausschöpfung	52%	62%	68%	96%	99%	99%	100%	100%	77%	95%

* 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.

¹¹ Laufende Kontingentsperiode (Ausschöpfungsgrad, Stand nach 10 von 12 Monaten)

¹² Für Personen aus Drittstaaten standen für das Kontingentsjahr 2011 5'000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 3'500 Aufenthaltsbewilligungen zur Verfügung. Für Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten waren es 3'000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 500 Aufenthaltsbewilligungen. Dies entspricht einer Erhöhung des Gesamtkontingents gegenüber dem Vorjahr um 1'000 Einheiten.

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 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.¹³ 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 *zehn Jahren nach Inkrafttreten des FZA* betrug der Wanderungssaldo von EU27/EFTA-Staatsangehörigen pro Jahr durchschnittlich +36'700. Die Nettozuwanderung aus Nicht-EU27/EFTA-Staaten blieb gegenüber den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA dagegen fast unverändert bei durchschnittlich +25'600 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 einen Viertel und jener von Staatsangehörigen aus dem EU17/EFTA-Raum sogar um einen Drittel. Im Jahr 2010 setzte

¹³ Die EU17/EFTA umfasst neben den 15 alten EU-Staaten und drei EFTA-Staaten auch Zypern und Malta, welche den Staatsangehörigen der EU-15/EFTA seit dem 1. April 2006 gleichgestellt sind.

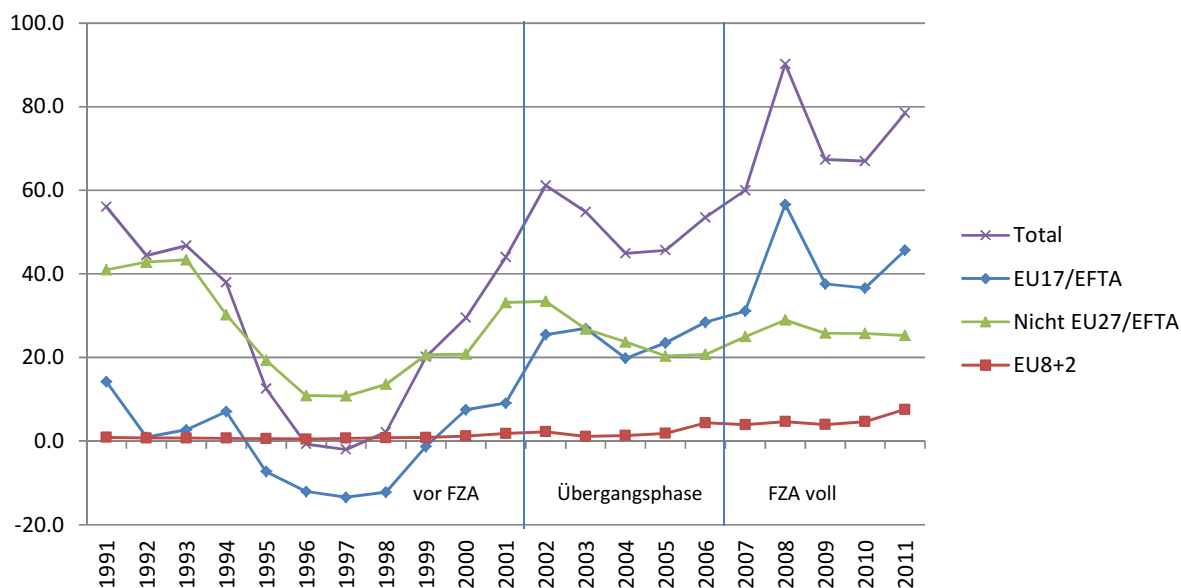
bereits wieder eine wirtschaftliche Erholung ein und der Wanderungssaldo verringerte sich nicht weiter. Im Jahr 2011 wirkte sich dies in einer erneuten Zunahme des Wanderungssaldos aus, wobei die Spitzenwerte von 2008 nicht ganz erreicht wurden. Die Netto-Zuwanderung aus EU27/EFTA- und Drittstaaten lag 2011 um je 13% unter den Werten von 2008. Insgesamt wanderten 2011 78'500 Ausländerinnen und Ausländer mehr in die Schweiz ein, als gleichzeitig 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 niederschlug..

Die Zuwanderung aus den acht neuen EU-Staaten gewann relativ an Bedeutung, blieb insgesamt aber verhältnismässig klein. In den Jahren 2006-2011 machte der Wanderungssaldo von Personen aus der EU8 rund 10% der Zuwanderung aus dem EU27/EFTA-Raum und 6.4% der gesamten Netto-Zuwanderung von Ausländern in die Schweiz aus. 2011 stiegen die entsprechenden Anteile auf 13%, respektive 9% an.

Die Personenfreizügigkeit gegenüber Rumänien und Bulgarien (EU2) wurde per 1. Juni 2009 eingeführt. Die Zuwanderung unterliegt der Kontingentierung. In den Jahren 2010 und 2011 lag der Wanderungssaldo bei je 700 Personen. Damit machten Staatsangehörige der EU2 gerade 1.0% der gesamten und 1.5% 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



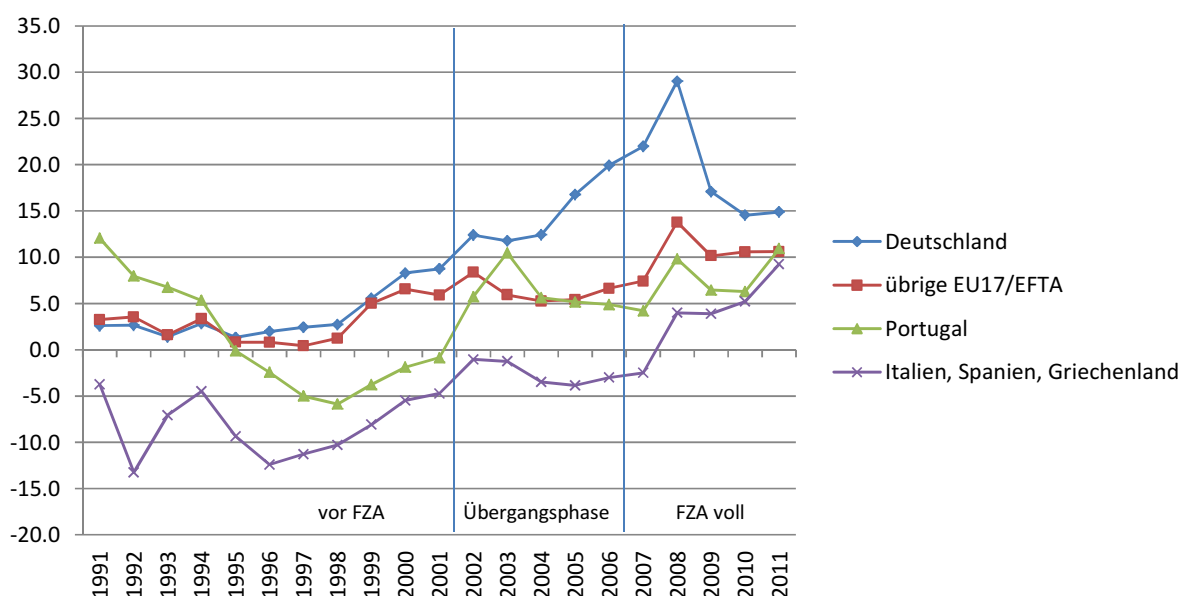
Quelle: BFM/ZEMIS, Auswertung BFS

Am stärksten wurde die Personenfreizügigkeit von deutschen und portugiesischen Staatsangehörigen genutzt. Gemessen am Wanderungssaldo aller EU17/EFTA-Staaten der Jahre 2002-2011 machten die Deutschen 47%, Portugiesen 19% und Franzosen 11% 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 zehn Jahre lag die Netto-Zuwanderung aus Deutschland bei 17'100 pro Jahr, d.h. um 13'400 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 um 41%, 2010 und 2011 lag er noch bei 50% des Höchstwertes.

Bei den portugiesischen Staatsangehörigen war letztmals Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre eine bedeutende Zuwanderung in die Schweiz festzustellen. In der Stagnationsphase Mitte der 1990er Jahre ebte 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 zehn Jahre wanderten pro Jahr netto 7'000 portugiesische Staatsangehörige in die Schweiz, fast 6'000 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. Im Jahr 2011 nahm der Saldo dann im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs in der Schweiz wieder zu.

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



Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS

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 2011 zugenommen, während die Zuwanderung aus Deutschland sowie den übrigen Staaten der

EU17/EFTA gegenüber 2010 etwa konstant blieb.¹⁴ Dies spricht dafür, dass die schwierige Arbeitsmarktsituation die Zuwanderung in die Schweiz aus diesen Ländern begünstigt hat. Gleichzeitig fällt die jüngste Zunahme des Wanderungssaldos auch mit einer wirtschaftlichen Erholungsphase in der Schweiz zusammen, was dafür spricht, dass es sich insgesamt um eine nachfragegetriebene Entwicklung handelt.

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 zehn Jahren bei durchschnittlich 4'000 und jene aus Grossbritannien bei 1'700 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	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1991-2001	2002-2011
EU17/EFTA	25.5	26.9	19.8	23.5	28.4	31.1	56.6	37.6	36.6	45.6	-0.4	33.2
EU8	1.9	0.9	1.2	1.7	4.2	3.8	4.4	3.5	4.0	6.9	0.7	3.2
EU2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.5	0.7	0.7	0.2	0.3
nicht EU27/EFTA	33.4	26.8	23.7	20.3	20.7	25.0	29.0	25.8	25.7	25.3	26.0	25.6
Total	61.1	54.8	44.9	45.6	53.5	60.0	90.2	67.3	67.0	78.5	26.4	62.3
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	3.7	17.1
Portugal	5.7	10.5	5.6	5.2	4.9	4.2	9.8	6.4	6.2	10.9	1.1	7.0
Frankreich	3.8	3.0	2.6	2.5	3.5	3.5	6.8	5.2	4.9	4.7	1.5	4.0
Vereinigtes Königreich	0.9	1.0	1.0	0.9	1.7	1.6	2.8	2.1	2.4	2.3	0.6	1.7
Italien	0.8	0.4	-1.3	-1.6	-0.9	-0.1	3.7	2.8	3.9	5.3	-4.2	1.3
Österreich	2.2	1.0	0.5	0.5	0.2	0.8	1.5	0.9	1.0	1.4	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	0.1	0.6
Griechenland	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.8	-0.1	0.3
Spanien	-1.9	-1.8	-2.3	-2.4	-2.3	-2.6	0.0	0.7	1.0	3.1	-4.0	-0.8
übrige EU17/EFTA	1.2	0.7	0.7	0.9	0.7	0.9	1.8	1.4	1.5	1.6	0.4	1.2
Polen	0.7	0.1	0.5	1.0	2.0	1.6	1.4	1.2	1.3	2.4	0.2	1.2
Slowakische Republik	0.4	0.3	0.3	0.3	0.9	0.9	1.1	0.6	0.8	1.3	0.1	0.7
Ungarn	0.4	0.2	0.1	0.1	0.6	0.6	1.2	0.9	1.0	1.7	0.1	0.7
übrige EU8+2	0.7	0.4	0.4	0.4	0.8	0.9	0.9	1.2	1.5	2.2	0.4	0.9

* Die beiden letzten Spalten geben jährliche Durchschnittswerte der Perioden 1991-2001 und 2002-2011 wieder.
Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS

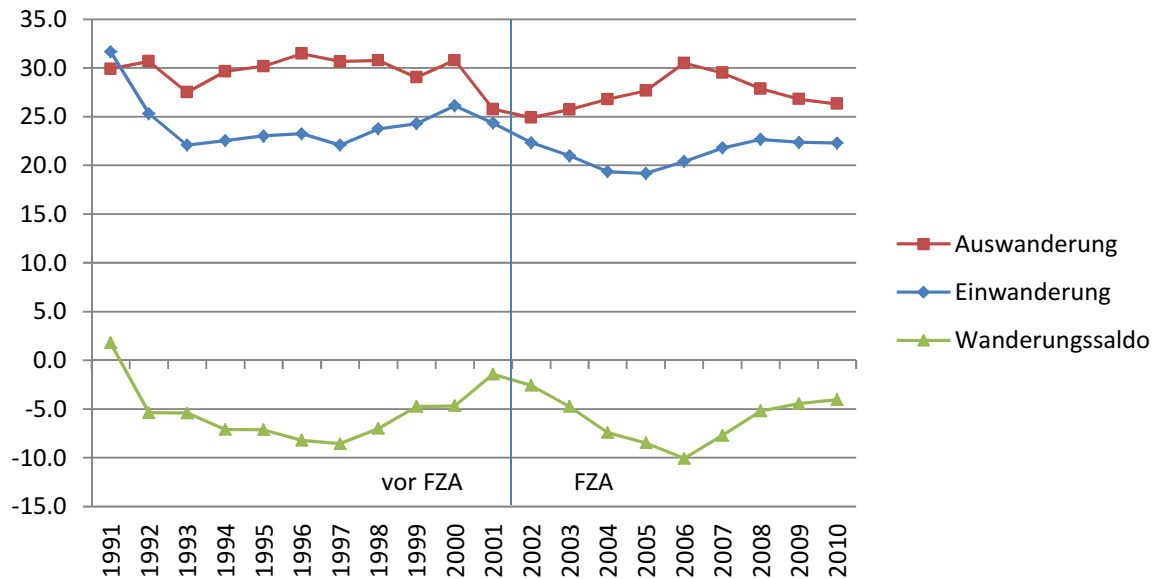
Wanderungsbilanz Schweizerinnen und Schweizer

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 Auf-

¹⁴ Die Zuwanderung aus den Staaten der EU8+2 nahm auch zu, was jedoch auch mit der Aufhebung der Kontingentierung zu tun hat.

schwungs. Ab Mitte 2002 profitierten auch Schweizerinnen und Schweizer in der EU von der Personenfreizügigkeit in der EU. Die Netto-Abwanderung lag in den Jahren 2002-2010 mit durchschnittlich 6'100 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 nicht erfasst sind.

Abbildung 2.3: Einwanderung, Auswanderung und Wanderungssaldo von Schweizerinnen und Schweizern, 1991-2010, in 1'000



Quelle: BFS / ESPOP

2.3 Bedeutung der Zuwanderung für das Bevölkerungswachstum in der Schweiz

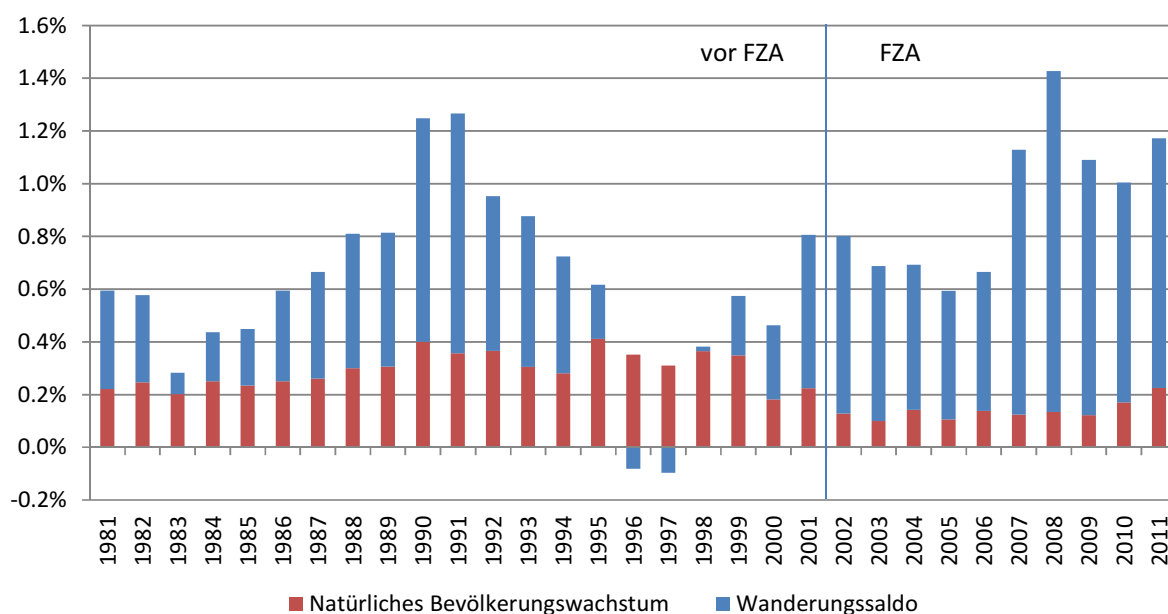
Die Zuwanderung war in den letzten Jahrzehnten stets eine bedeutende Determinante des Bevölkerungswachstums in der Schweiz. Ihre relative Bedeutung ist in Abbildung 2.4 für die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz dargestellt. Zwischen 1982-1991 generierte die Netto-Zuwanderung ein jährliches Bevölkerungswachstum 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 noch jährlich 0.27% zum Bevölkerungswachstum beitrug. In den Jahren 2002-2011 erhöhte sich das Bevölkerungswachstum auf 0.93% pro Jahr. Stärker noch als in den 80er Jahren stand dahinter eine starke Netto-Zuwanderung. Sie induzierte ein Bevölkerungswachstum von 0.79% pro Jahr. Das natürliche Bevölkerungswachstum halbierte sich dagegen auf 0.14% pro Jahr.

Tabelle 2.3: Durchschnittliches Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz und relative Bedeutung des Wanderungssaldos, 1982-2011

	1982-1991	1992-2001	2002-2011
Bevölkerungswachstum	0.71%	0.59%	0.93%
Wanderungssaldo in % des Bevölkerungsbestands	0.43%	0.27%	0.79%
Natürliches Bevölkerungswachstum	0.28%	0.31%	0.14%

Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP), eigene Berechnungen

Abbildung 2.4: Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz und relative Bedeutung des internationalen Wanderungssaldos, 1981-2011



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 80er, zu Beginn der 90er 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 90er Jahre verringerte sich die Nettozuwanderung 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. Die Netto-Zuwanderung von jährlich 0.43% in der Periode 1982-1991 fiel in eine Phase mit hohem Wirtschaftswachstum von rund 2.0% pro Jahr. Mit der Abschwächung der Wirtschaftsentwicklung 1991-2001, auf ein durchschnittliches BIP-Wachstum von jährlich 1.3%, verringerte sich der Wanderungssaldo auf 0.27%. Das stärkere Wirtschaftswachstum der letzten zehn Jahre von durchschnittlich 1.7% wiederum, ging mit einer stark erhöhten Nettozuwanderung von jährlich 0.79% einher. Der Wanderungssaldo kompensiert dabei auch das schwächere natürliche Bevölkerungswachstum.

Insgesamt kann man feststellen, dass die Netto-Zuwanderung in den ersten zehn 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 10 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 zehn 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 2011 zählte die ständige und nicht-ständige ausländische Wohnbevölkerung 1'827'000 Personen. Davon stammten 1'132'000 Personen bzw. 62% aus dem EU17/EFTA-Raum, 60'000 Personen bzw. 3% aus den EU8+2-Staaten sowie 635'000 Personen bzw. 35% 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, 1991-2011, jeweils Ende Dezember, in 1'000

	vor FZA											1991-2001
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	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
Grossbritannien	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					2001-2011
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
EU17/EFTA	857	881	900	923	948	978	1'030	1'060	1'092	1'132	31.1
EU8	19	20	20	21	25	29	33	36	40	47	3.0
EU2	6	6	6	6	6	7	7	9	11	13	0.8
Nicht EU27/EFTA	613	623	628	626	619	619	622	623	628	635	4.4
Total	1'495	1'529	1'554	1'577	1'598	1'632	1'692	1'728	1'771	1'827	39.3
Deutschland	138	150	163	180	200	223	250	265	277	291	17.2
Portugal	151	164	173	180	186	193	205	212	220	232	9.0
Frankreich	67	70	72	74	78	81	88	93	98	102	3.9
Grossbritannien	24	25	26	27	29	31	34	36	38	41	1.8
Österreich	34	34	35	35	35	36	37	38	39	40	0.9
Spanien	80	78	75	72	69	66	65	65	65	68	-1.4
Italien	314	310	306	302	297	294	293	292	293	294	-2.2

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 in der Schweiz von +26'000 auf +39'300 pro Jahr. Während der Zuwachs der ausländischen Bevölkerung vor Inkrafttreten des FZA fast ausschliesslich auf Ausländer ausserhalb des EU-Raums entfiel, machten danach EU27/EFTA-Staatsangehörige 89% des Zuwachses aus. 44% entfiel dabei auf deutsche, 23% auf portugiesische, 10% auf französische und 5% auf britische Staatsbürger/innen. 10% der Bestandeszunahme entfiel auf Staatsangehörige der zehn neuen, osteuropäischen EU-Staaten.¹⁵ 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.

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

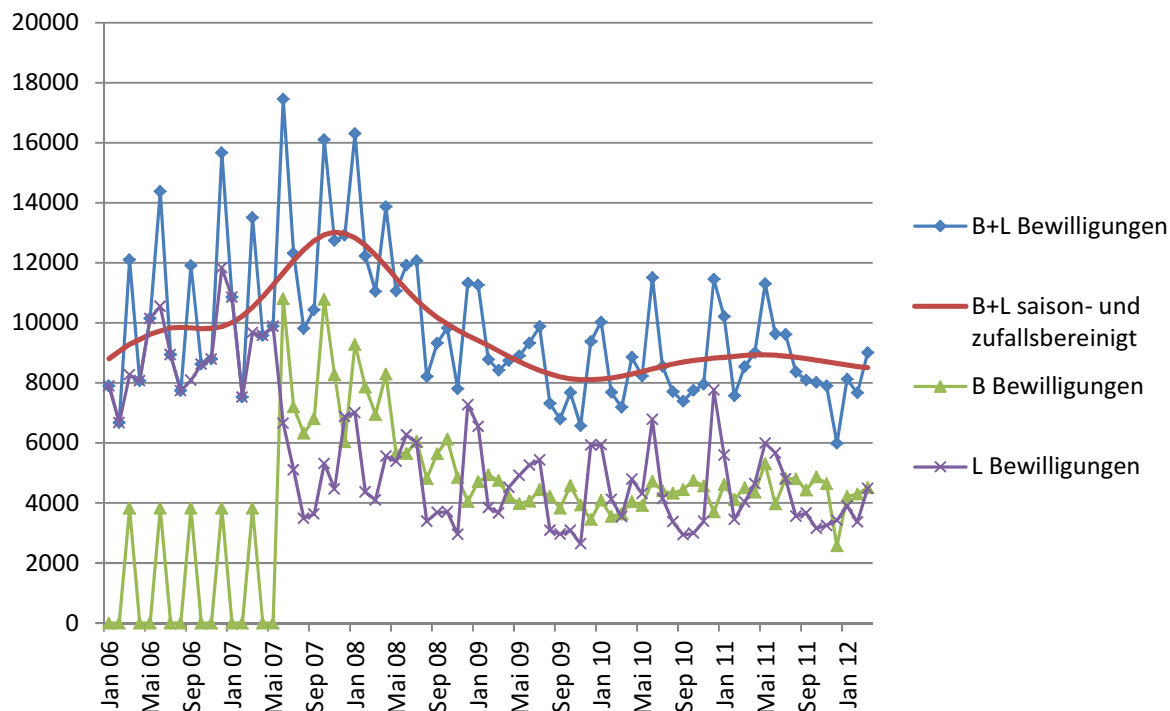
In Abbildung 2.5 ist wiedergegeben, wie sich die Zahl der neu ausgestellten Bewilligungen für Staatsangehörige der EU17/EFTA seit Anfang 2006 entwickelt hat.¹⁶ Bis Mitte 2007 war die Zahl von B-Aufenthaltsbewilligungen kontingentiert. Bis zur Aufhebung der Kontingentierung wurden statt dessen mehr L-Bewilligungen 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

¹⁵ 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%.

¹⁶ 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.

2006, bevor sie im Zuge der wirtschaftlichen Erholung bis Mitte 2011 wieder auf knapp 9'000 anstieg. Danach machte sich wiederum die konjunkturelle Abkühlung bemerkbar. Die Zahl der monatlich ausgestellten B- und L-Bewilligungen sank saison- und zufallsbereinigt leicht auf rund 8'500 im ersten Quartal 2012.¹⁷

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

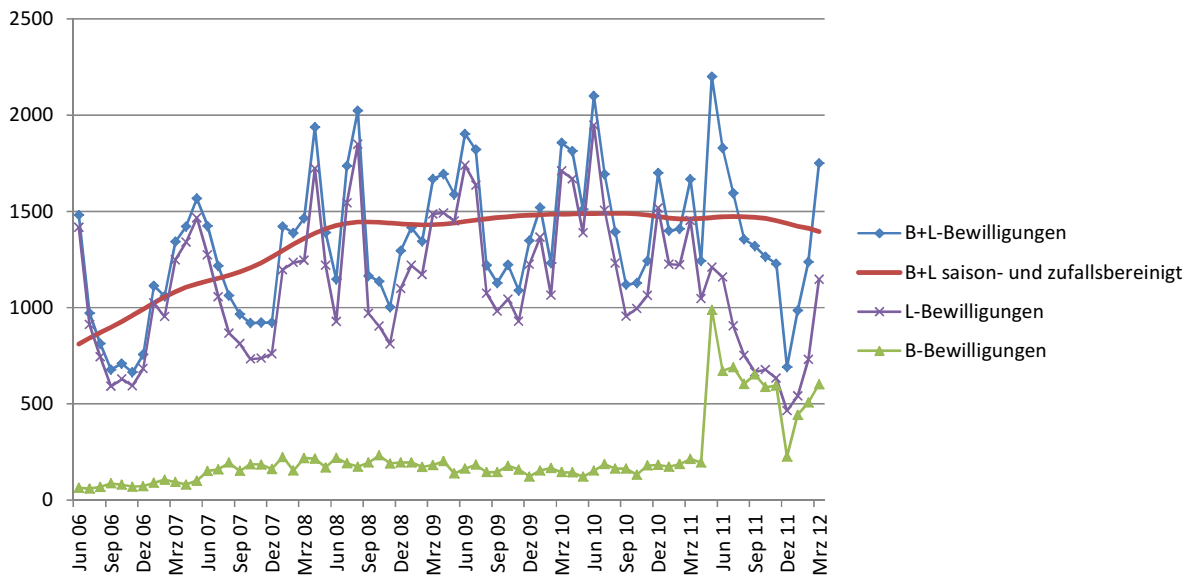


Quellen: BFM, SECO (Saisonbereinigung)

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. Der leichte Rückgang im ersten Quartal 2012 dürfte u.a. eine Folge der wirtschaftlichen Abschwächung sein.

¹⁷ Die Entwicklung der letzten Monate ist mit einiger Vorsicht zu interpretieren. Die Zahl der im Dezember 2011 ausgestellten Bewilligungen stellte statistisch gesehen einen Ausreisser nach unten dar, dessen Ursachen nicht geklärt werden konnten.

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



Quellen: BFM, SECO (Saisonbereinigung)

Aktuellste Entwicklung des Wanderungssaldos

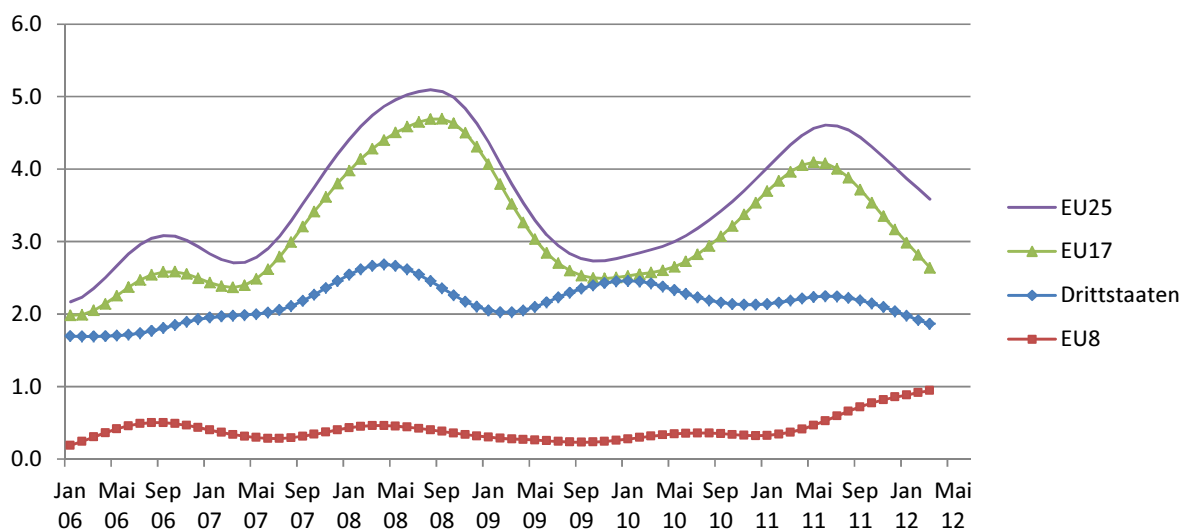
In Abbildung 2.7 sind die monatlichen Wanderungssaldos der ständigen und der nicht-ständigen ausländischen Wohnbevölkerung als saison- und zufallsbereinigte Reihen dargestellt. Deutlich sind die vor allem bei der Bevölkerung aus EU17-Staaten die typischen konjunkturellen Muster zu erkennen. Die Netto-Zuwanderung erreichte am Ende der Aufschwungphasen 2008 und 2011 relative Maxima von +4'700 im August 2008 respektive +4'100 im April 2011 und schwächte sich mit dem wirtschaftlichen Einbruch 2009 und mit der Wachstumsverlangsamung 2011 wieder ab. Im März 2012 kann der saison- und zufallsbereinigte Wanderungssaldo gegenüber der EU17 auf 2'600 geschätzt werden.

Deutlich weniger konjunkturreagibel war der Wanderungssaldo gegenüber Drittstaaten. Darin spiegelt sich in erster Linie die Tatsache, dass ein grosser Teil der Zuwanderung aus Drittstaaten nicht direkt auf eine Erwerbstätigkeit bezogen ist und den Familiennachzug oder Zuwanderung auf dem Asylweg beinhaltet. Die kontingentierte Arbeitskräftemigration hat in der gesamten Zuwanderung aus Drittstaaten ein relativ geringes Gewicht. In den letzten Monaten bildete sich der Wanderungssaldo in der Tendenz leicht zurück, was durchaus mit der Abschwächung der Konjunktur in Zusammenhang stehen könnte. Im März lag der Wanderungssaldo saison- und zufallsbereinigt bei rund + 1'900.

Im Falle der EU8 wurden konjunkturelle Bewegungen der Zuwanderung in den letzten Jahren durch die Ausdehnung und ab 1. April 2011 durch die Freigabe der Kontingente beeinflusst. Wie bereits aus der Vergabe der Kontingente zu schliessen war, ist die Zunahme des Wanderungssaldos nicht in erster Linie einer stärkeren Zuwanderung sondern einer schwächeren Abwanderung geschuldet. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass bei Aufhebung der Kontingentierung per 1. April viele Staatsangehörige aus EU8 Staaten mit Kurzaufent-

haltsbewilligungen eine EU-Aufenthaltsbewilligung erhalten konnten.¹⁸ Im März 2012 lag der saison- und zufallsbereinigte Wanderungssaldo gegenüber der EU8 bei schätzungsweise + 900. Da Umwandlungen von Aufenthaltsbewilligungen typischerweise im ersten Jahr nach Aufhebung der Kontingentierung eine grosse Bedeutung haben, dürfte sich dieser Effekt im kommenden Jahr abschwächen. Hinzu kommt, dass der Bundesrat beschlossen hat, die Ventilklausel gegenüber den EU8 Staaten anzurufen. Auch dies dürfte die Zuwanderung aus diesen Staaten tendenziell dämpfen.

Abbildung 2.7: Monatliche Wanderungssaldos nach Herkunftsregionen, saison- und zufallsbereinigte Werte (in 1'000)



Quellen: BFM, BFS, SECO (Saisonbereinigung)

Die konjunkturelle Entwicklung ist für die Vorhersage der zukünftigen Wanderungsbewegungen nach wie vor der wichtigste Faktor. Die Expertengruppe des Bundes geht in ihrer Prognose vom Frühjahr 2012 davon aus, dass sich die Konjunktur abschwächt und dass sich dies in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit niederschlagen wird. Entsprechend wäre damit zu rechnen, dass sich die Zuwanderung weiter abschwächen würde. Allerdings sind die konjunkturellen Aussichten momentan schwierig einzuschätzen, was sich auch in starken Divergenzen zwischen Prognoseinstituten niederschlägt. Die Mehrzahl der Prognoseinstitute ist insbesondere bzgl. der Arbeitsmarktentwicklung für die Schweiz optimistischer als das SECO, womit diese Szenarien höhere Zuwanderungsraten implizieren würden.

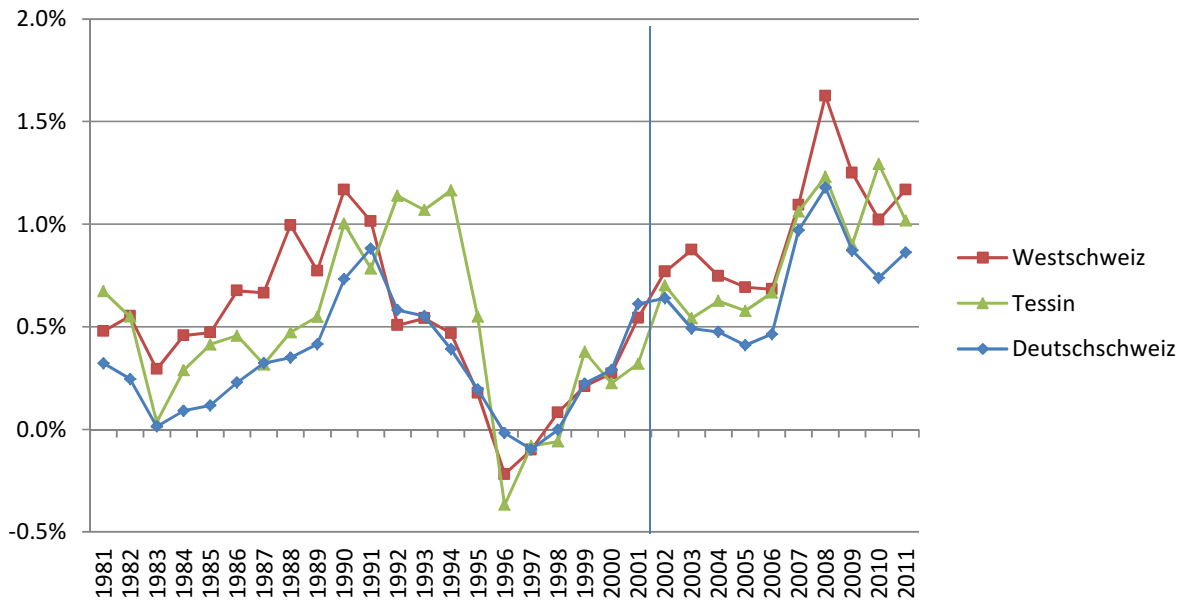
2.6 Entwicklung der Zuwanderung in den einzelnen Regionen der Schweiz

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.

¹⁸ Die Aufenthaltsbewilligung dürfte einerseits die reale Ausreiseneigung verringern, da bspw. bei Verlust der Arbeitsstelle die Bewilligung nicht automatisch erlischt. Zweitens sind auch statistische Effekte nicht ausgeschlossen, falls Personen auswandern ohne sich abzumelden. Im Falle der 5-jährigen Aufenthaltsbewilligungen könnten solche Fälle u.U. erst mit Verzögerung festgestellt werden.

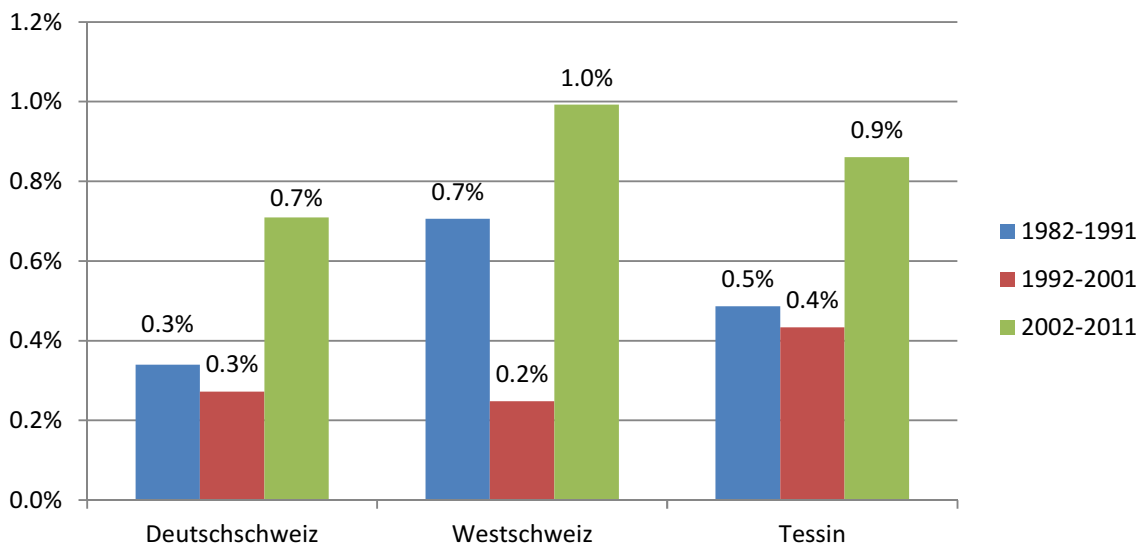
Wie man in Abbildung 2.7 sieht, lag die Netto-Zuwanderung in der Westschweiz nach Inkrafttreten des FZA meist über dem Niveau des Tessin und der Deutschschweiz. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre wuchs die Bevölkerung der Westschweizer Kantone allein wegen der Zuwanderung um 1.0% pro Jahr. Im Tessin 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 2.8: Internationaler Wanderungssaldo relativ zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Sprachregionen, 1981-2011



Quellen: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

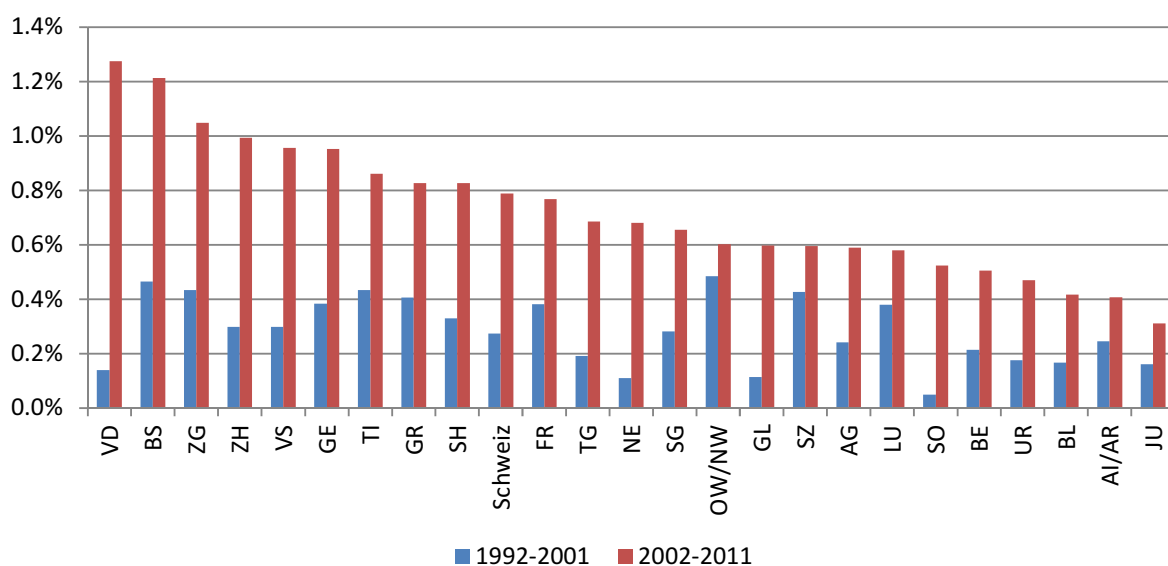
Abbildung 2.9: Internationaler Wanderungssaldo relativ zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Sprachregionen, 10-Jahres Durchschnitte 1982-2011



Quellen: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

Vor allem wirtschaftliche Zentren wie bspw. die Genferseeregion (Genf und Waadt), Basel, Zug, Zürich und Genf 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 2.10: Internationaler Wanderungssaldo relativ zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Kantonen, 10 Jahre vor und nach Inkrafttreten des FZA

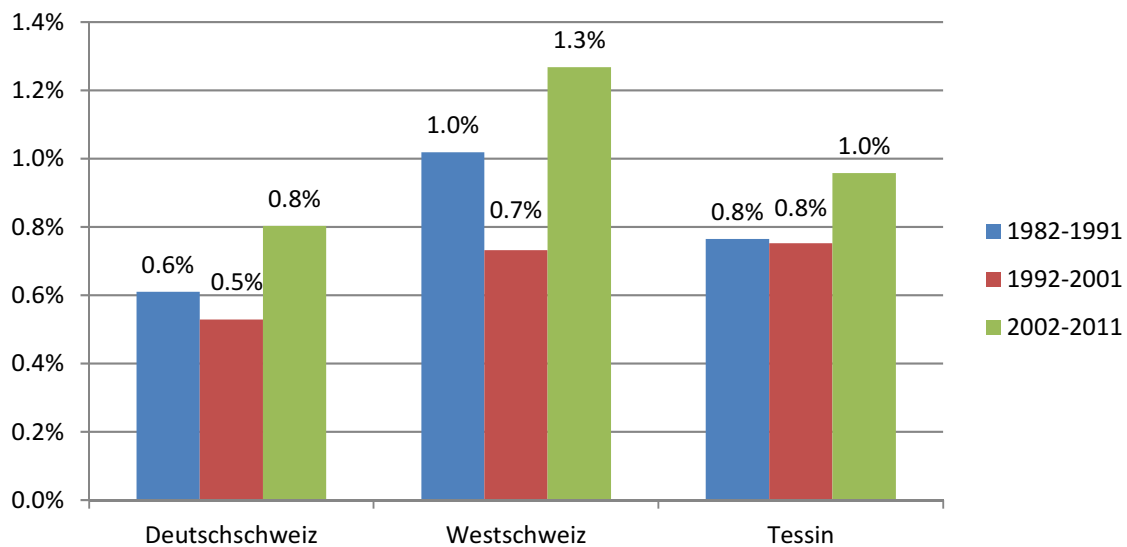


Quellen: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

In allen Kantonen lag die Netto-Zuwanderung in den letzten zehn 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. Im Tessin stieg das Bevölkerungswachstum in den letzten zehn Jahren gegenüber den zehn Jahren davor von 0.8% auf 1.0%, in der Deutschschweiz von 0.5% auf 0.8% und in der Westschweiz von 0.7% auf 1.3%.

Abbildung 2.11: Jährliches Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung, nach Sprachregionen, 10-Jahres Durchschnitte, 1982-2011



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 bezogen sind dabei jedoch noch die Grenzgängerbefähigung 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.

3 Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt

3.1 Einfluss des FZA auf die Beschäftigungsentwicklung

3.1.1 Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung

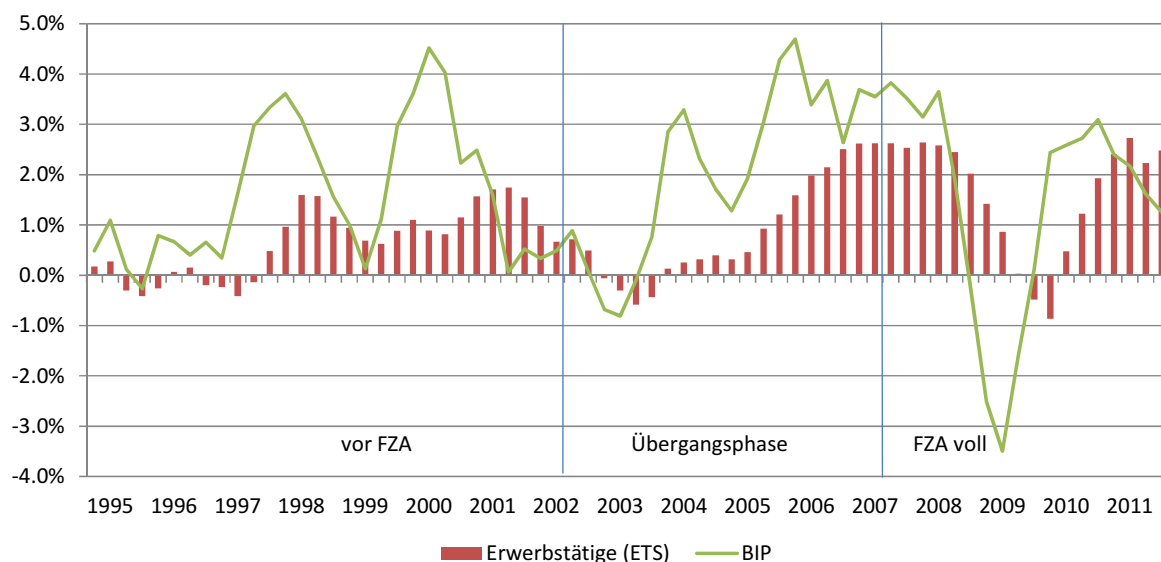
Das Inkrafttreten des FZA mit der EU15 am 1. Juni 2002 erfolgte in einer Phase, welche durch eine schwache und zuweilen rückläufige Entwicklung der Erwerbstätigkeit gekennzeichnet war (vgl. Abbildung 3.1). Im Verlauf des Jahres 2004 setzte in der Schweiz ein konjunktureller Aufschwung ein, welcher sich in der zweiten Jahreshälfte 2005 positiv auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat. In den Jahren 2006-2008 fiel das Beschäftigungswachstum ausserordentlich kräftig aus: Gemäss Erwerbstätigenstatistik des BFS lag die Zahl der erwerbstätigen Personen im Jahr 2008 um rund 300'000 über dem Bestand von 2005. Das BIP wuchs 2006 - 2008 ebenfalls kräftig, nämlich real um 3.6%, 3.6% und 1.9%.

Ende 2008 wurde die Schweizer Wirtschaft von der weltweit negativen Wirtschaftsentwicklung erfasst und geriet in eine Rezession. Zwischen dem zweiten Quartal 2008 und dem zweiten Quartal 2009 brach das BIP um 3.5% ein. Die Beschäftigung reagierte wie üblich mit einer Verzögerung auf die negative BIP-Entwicklung und bildete sich ab dem zweiten Quartal 2009 zurück. Zwischen dem ersten Quartal 2009 und dem ersten Quartal 2010 verringerte sich die Erwerbstätigenzahl um 0.9%. 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. Da die Krise verhältnismässig kurz andauerte, konnte die Kurzarbeit 2010 auch bereits wieder stark abgebaut werden. Zweitens blieb die Binnenwirtschaft erstaunlich robust. Stützend wirkten insbesondere der private und öffentliche Konsum sowie das Baugewerbe. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung hatten eine bedeutende Stabilisierungsfunktion für die privaten Haushalte. Eine weitere Ursache der robusten Binnennachfrage war die anhaltende Netto-Zuwanderung, welche trotz eines merklichen Rückgangs auf vergleichsweise hohem Niveau blieb. Das damit induzierte Bevölkerungswachstum hat sowohl die Konsumausgaben, wie auch die Bauinvestitionen unterstützt und die negativen Folgen der Krise in der Schweiz in makroökonomischer Hinsicht abgemildert.

Die Jahre 2010 und 2011 waren wirtschaftlich von einer Erholungsphase geprägt, welche die Experten in ihrem Ausmass wiederum - aber diesmal positiv - überrascht hat. Die Schweiz gehörte zu den Volkswirtschaften, welche die weltweite Erholung stark zu spüren bekam, womit sie die Rückgänge des Bruttoinlandproduktes vergleichsweise rasch wettmachen konnte. Das BIP wuchs 2010 um 2.6% und 2011 nochmals um 1.9%. Im vierten Quartal 2011 lag es bereits um 2.2% über dem Vorkrisenniveau im zweiten Quartal 2008. Auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt entspannte sich 2010 und 2011 rasch und deutlich. Nachdem die Arbeitslosenquote Ende 2009 einen Spitzenwert von 4.2% erreicht hatte, bildete sie sich ab Anfang 2010 deutlich zurück und erreichte im Herbst 2011 mit 3.0% einen Tiefstwert (saisonbereinigt). Im Verlauf 2011 schwächte sich das Wirtschaftswachstum ab und die Arbeitslosenquote stieg bis Ende März saisonbereinigt auf 3.1% an. Aktuell rechnet die Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes- aufgrund der Wachstumsabschwächung Ende 2011 und einer weiterhin schwachen Konjunktorentwicklung mit einem Anstieg der Arbeitslosenquote auf durchschnittlich 3.4% in diesem bis auf 3.7% im nächsten Jahr.

Die wirtschaftliche Erholung 2010/2011 blieb nicht ohne Auswirkung auf die Zuwanderung in die Schweiz. Bekanntlich reagiert die Zuwanderung sehr ausgeprägt auf die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften. Entsprechend war nach der deutlichen Verringerung des positiven Wanderungssaldos im Jahr 2009 im Jahr 2010 kein weiterer Rückgang der Netto-Zuwanderung mehr erfolgt. 2011 stieg er wieder an. Der Wanderungssaldo der ständigen und nicht-ständigen Wohnbevölkerung stieg von 67'000 Personen im Jahr 2010 auf 78'500 an, wovon rund 68% aus EU/EFTA-Staaten und 32% aus Drittstaaten stammten. Der Anstieg im letzten Jahr war ausschliesslich auf EU/EFTA-Staatsangehörige beschränkt. Gegen Ende 2011 war gegenläufig zum leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit eine leichte Verringerung des Wanderungssaldos zu verzeichnen. Vorausgesetzt die Arbeitslosigkeit steigt im Jahresverlauf entsprechend der Prognose des Bundes an, dürfte sich der Wanderungssaldo im Jahresverlauf 2012 verringern.

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

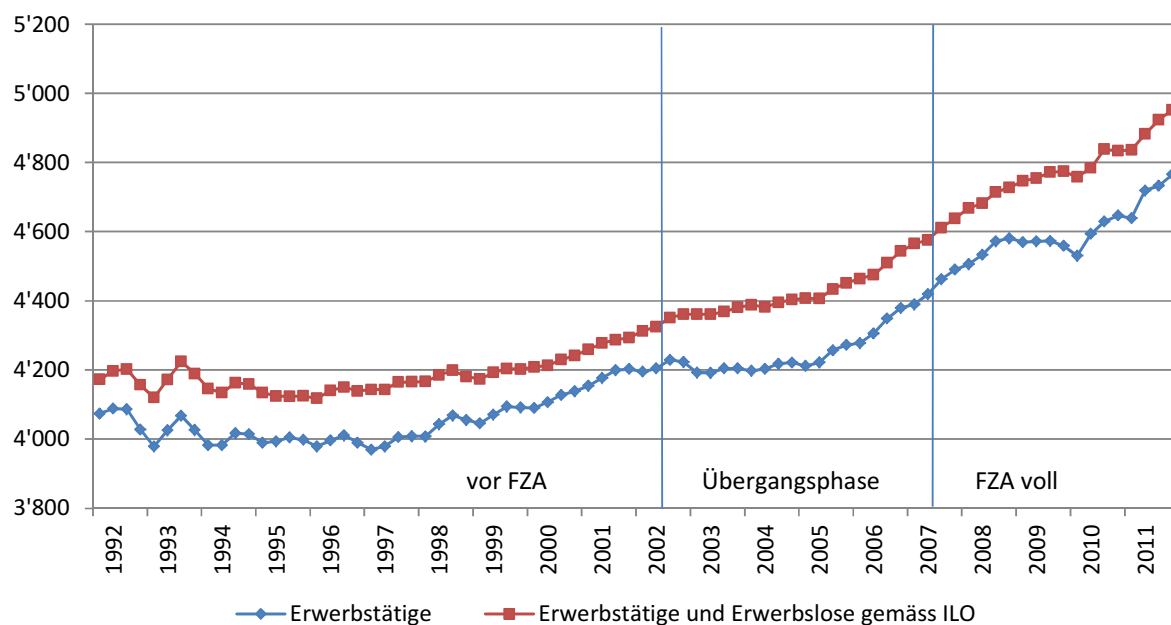


Quellen: BFS, SECO

3.1.2 Entwicklung des Arbeitsangebots

Abbildung 3.2 veranschaulicht die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit vor und nach Inkrafttreten des FZA. Die Summe beider Grössen ergibt eine Schätzung des Arbeitsangebots. Wie man erkennen kann, blieb das Arbeitsangebot zwischen 1992 und 2000 praktisch konstant. Ab 2001 dehnte es sich laufend aus, wobei ab 2005 eine Beschleunigung dieser Entwicklung festzustellen war. Von Anfang 2000 und bis Ende 2004 wuchs das Arbeitsangebot um 0.9% und von Anfang 2005 bis Ende 2011 um durchschnittlich 1.7% pro Jahr.

Abbildung 3.2: Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit gemäss ILO, in 1'000



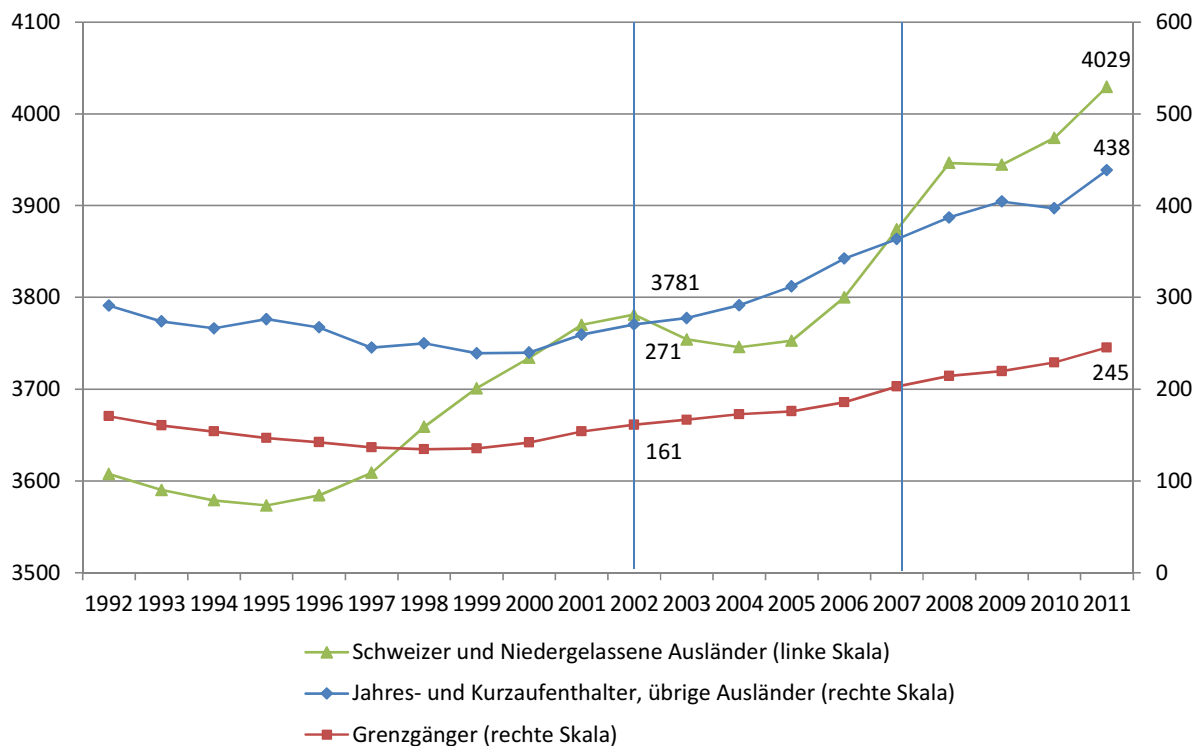
Quellen: BFS (ETS, ELS), SECO (Saisonbereinigung)

3.1.3 Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus und Nationalitäten

Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus

In Abbildung 3.3 ist die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Schweizer/-innen und Ausländer/-innen der letzten Jahre differenziert nach Aufenthaltsstatus abgebildet. In den Jahren seit Inkrafttreten des FZA im Jahr 2002 konnten die Dauer- und Kurzaufenthalter/-innen und die übrigen Ausländer/-innen (+ 168'000; + 5.5% p.a.) sowie die Grenzgänger/-innen (+84'000; + 4.8% p.a.) ihr Beschäftigungsniveau 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). Von konjunkturellen Schwankungen abgesehen, konnten Schweizer/-innen und niedergelassene Ausländer - sie stehen hier für die bereits länger ansässige Bevölkerung der Schweiz - ihre Erwerbstätigkeit allerdings ebenfalls deutlich ausdehnen (+256'000; + 0.7% p.a.).

Abbildung 3.3: Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus, in 1'000



Quelle: BFS (ETS, GGS)

Tabelle 3.1: Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus, rel. Veränderungen geg. dem Vorjahr

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Jahres-, Kurzaufenthalter, übrige Ausländer	-4.4%	0.3%	8.2%	4.3%	2.5%	5.1%	7.0%	9.7%	6.2%	6.5%	4.5%	-1.8%	10.4%
Grenzgänger	0.5%	4.7%	8.5%	4.7%	3.4%	3.6%	1.9%	5.5%	9.3%	5.7%	2.4%	4.3%	7.1%
Niedergelassene Ausländer	0.2%	2.6%	4.8%	-2.0%	-2.8%	-1.8%	-1.0%	-0.4%	2.2%	3.2%	1.0%	2.4%	1.5%
Schweizer	1.3%	0.6%	0.2%	0.7%	-0.3%	0.1%	0.4%	1.5%	1.9%	1.6%	-0.2%	0.4%	1.4%
Total	0.8%	1.0%	1.6%	0.7%	-0.3%	0.3%	0.7%	2.1%	2.6%	2.4%	0.5%	0.7%	2.5%

Quelle: BFS/ETS, GGS

Die Rezession 2009 machte sich bei Schweizer/innen 2009 in einem leichten Rückgang und 2010 in einem schwachen Wachstum der Erwerbstätigkeit bemerkbar. Bei Niedergelassenen und auch bei Grenzgängern schwächte sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit 2009 vorübergehend deutlich ab. Bei Jahres-, Kurzaufhaltern und übrigen Ausländern kam es 2010 vorübergehend zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit, welcher aber 2011 durch ein ausgesprochen starkes Beschäftigungswachstum kompensiert wurde.

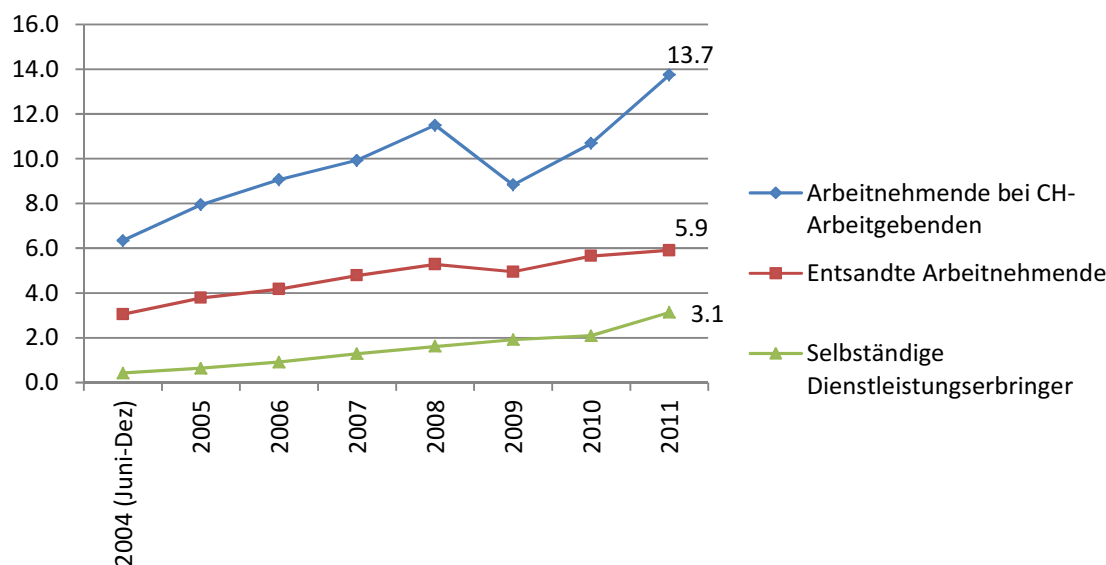
Für Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA, welche sich pro Kalenderjahr nicht länger als 90 Tage in der Schweiz aufhalten, wurde der Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt ab 1. Juni 2004 für Staatsangehörige der EU15/EFTA und ab 1. April 2006 für solche der EU8 (unter Ausnahme von vier Branchen) liberalisiert.¹⁹ Diese Personen benötigen seither keine Aufenthaltsbewilligung mehr, unterstehen jedoch einer Meldepflicht. 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 mit erfasst. Andererseits gehören selbständig Erwerbstätige und entsandte Arbeitnehmende aus

¹⁹ Seit dem 1. April 2006 sind Zypern und Malta den EU-15 gleichgestellt.

den Vertragsstaaten, welche in der Schweiz eine Dienstleistung erbringen zu den Meldepflichtigen Kurzaufenthaltern.

Im Jahr 2011 meldeten sich insgesamt 179'000 Personen für einen Kurzaufenthalt unter 90 Tagen. 51% davon waren Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern, 37% entsandte Arbeitnehmende und 12% selbständige Dienstleistungserbringer. In Abbildung 14 sieht man, welches Arbeitsvolumen, ausgedrückt in Jahres-Arbeitskräften, die meldepflichtigen Kurzaufenthalter etwa verrichteten.

Abbildung 3.4: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage nach Kategorie, Arbeitsvolumen in Jahres-Arbeitskräften, 2004-2011, in 1'000



Quelle: BFM, eigene Berechnungen

Seit der Einführung des neuen Kurzaufenthaltsstatus im Juni 2004 nimmt das Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter trendmässig zu. Unterbrochen wurde dieser Trend in der Rezession 2009, als das Arbeitsvolumen von Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebern und von Entsandten Arbeitskräften vorübergehend abnahm. 2011 wurden in allen drei Kategorien die bisher höchsten Werte erreicht. Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern verrichteten ein Arbeitsvolumen von 13'700 Jahresarbeitskräften (sie sind in der Erwerbstätigenstatistik bei den übrigen Ausländern enthalten), Entsandte ein solches von 5'900 und selbständige Dienstleistungserbringer eines von 3'100 Jahresarbeitskräften. Die deutliche Zunahme der selbständigen Dienstleister war insbesondere auf die Ausdehnung des meldepflichtigen Kurzaufenthalts auf die EU8 zurückzuführen. Der meldepflichtige Kurzaufenthalt wurde in den letzten Jahren zunehmend von osteuropäischen Arbeiterinnen im Erotikgewerbe genutzt.

Entwicklung der Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung nach Nationalität

Ausgehend vom starken Wachstum der Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz in den letzten Jahren stellt sich die Frage, ob die Zuwanderung eher eine willkommene Ergänzung zum einheimischen Arbeitskräftepotentials darstellte, oder ob die Zuwanderung allenfalls zu einer Verdrängung der ansässigen Erwerbspersonen in die Arbeitslosigkeit oder die Nicht-Erwerbstätigkeit geführt hat.

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 Wohnbevölkerung der Schweiz, nicht enthalten sind Kurzaufenthalter/-innen welche sich seit weniger als einem Jahr in der Schweiz aufhalten²⁰ und Grenzgänger/-innen.

Wie in Tabelle 3.2 zu sehen ist, stieg die Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 15-64 Jahren in der Schweiz zwischen 2003 und 2011 um durchschnittlich 1.2% pro Jahr an. Der Zuwachs der Erwerbstätigkeit fiel bei Ausländer/-innen und dabei insbesondere bei den Bürger/-innen aus dem EU27/EFTA Raum (+3.8% p.a.) wegen der starken Zuwanderung deutlich überdurchschnittlich aus. Drittstaatsangehörige verzeichneten dagegen mit +0.8% p.a. einen unterdurchschnittlichen Erwerbstätigenzuwachs, und sie trugen mit +0.5% nur geringfügig zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit seit 2003 bei (+20'000). Diese Entwicklung passt gut ins Bild einer sich in der Tendenz verringernden Nettozuwanderung aus Drittstaaten und einer veränderten Rekrutierungspraxis der Schweizer Unternehmen. Bei Schweizer/innen und Ausländer/innen der EU27/EFTA-Staaten übertraf das Wachstum der Erwerbstätigkeit das Bevölkerungswachstum. Dies bedeutet, dass diese beiden Gruppen ihre Erwerbstätigenquote 2011 gegenüber 2003 erhöhen konnten. Bei Drittstaatsangehörigen blieb die Erwerbstätigenquote dagegen konstant, denn das Wachstum der Erwerbstätigkeit entsprach gerade dem Wachstum der 15-64jährigen Bevölkerung.

Tabelle 3.2: Erwerbstätigkeit nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 15-64 Jahre, 2003-2011 (absolute Werte in 1'000, jeweils im 2. Quartal)

	Schweizer	EU27/EFTA	andere Ausländer	Total
Erwerbstätige 2011 (in 1'000)	3'227	684	320	4'232
Absolute Veränderung 2003-2011 (in 1'000)	178	177	20	375
Beitrag zum Wachstum der Erwerbstätigkeit	4.6%	4.6%	0.5%	9.7%
rel. Veränderung Erwerbstätigkeit in % p.a.	0.7%	3.8%	0.8%	1.2%
Bevölkerungswachstum in % p.a.	0.5%	3.3%	0.8%	0.9%

Quelle : BFS/SAKE 2003, 2011

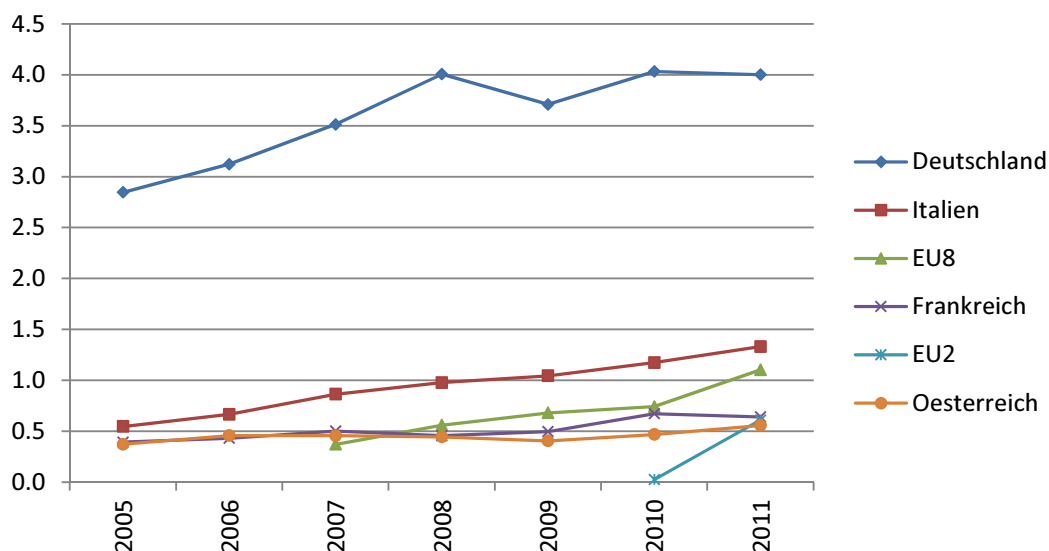
Das trendmässige Wachstum des Arbeitsvolumens der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus der EU/EFTA unter 90 Tage (entsandte Arbeitnehmende und selbständige Dienstleistungserbringer ohne Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitsgebern²¹) seit der Liberalisierung

²⁰ Ausländische Erwerbstätige mit Kurzaufenthaltsbewilligungen, welche sich bereits länger als ein Jahr (sogenannte Verlängerung) in der Schweiz aufhalten, sind in der Analyse enthalten.

²¹ In Bezug auf die meldepflichtigen Kurzaufenthalter, welche sich weniger als 90 Tage pro Kalenderjahr in der Schweiz aufhalten, weist das BFM nicht deren Herkunftsstaaten aus, sondern den Sitz des Betriebes (Staat). Deshalb verfügen wir nicht über Informationen zu den meldepflichtigen Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitsgebern aufgliedert nach Herkunftsstaat.

der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Jahr 2004 konzentrierte sich zunächst auf unsere Nachbarstaaten. Zwischen 2004 und 2008 war Deutschland der massgebliche Wachstumsmotor der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in der Schweiz. Mit einigem Abstand folgten Italien, Frankreich und Österreich. Mit der Erweiterung des FZA auf die ost- und mitteleuropäischen EU-Staaten im Jahr 2007 stieg das Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter unter 90 Tage aus dieser Region stark an, während die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aus den unmittelbaren Nachbarstaaten anteilmässig an Bedeutung verlor. Zwar nahm das absolute Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus Deutschland im Zuge der Finanzkrise 2008/2009 ab und stagniert seither, doch weiterhin kamen mit Abstand am meisten Meldepflichtige aus Deutschland. Zusammen mit den EU-8-Staatsangehörigen legte auch das Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Dienstleistungserbringung aus Bulgarien und Rumänien²² seit der Öffnung 2010 an Bedeutung zu.

Abbildung 3.5: Die Entwicklung des Arbeitsvolumens der entsandten Arbeitnehmenden und selbständigen Dienstleistungserbringer nach Nationalität, 2005-2011



Quelle: BFM, eigene Berechnungen

Erwerbsquote und Erwerbstätigenquote

In den zwanzig Jahren von 1992- 2011 war bei der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz ein trendmässiger Anstieg der Arbeitsmarkteteiligung zu verzeichnen. Die Erwerbsquote²³ der 15-64 jährigen Bevölkerung stieg von durchschnittlich 80.3% in den Jahren 1992-2001 auf 81.7% im Mittel der Jahre 2002-2011. Nicht ganz im gleichen Ausmass stieg auch die Erwerbstätigenquote²⁴. In den zehn Jahren 1992-2001 lag die Erwerbstätigenquote

²² Gegenüber Dienstleistungserbringern der vier Branchen Baugewerbe, Gartenbau, betriebliche und industrielle Reinigung sowie Sicherheitsdienst werden der Vorrang der inländischen Arbeitskräfte und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen angewendet. Die Dienstleistungserbringung in diesen vier Branchen bleibt weiterhin bewilligungspflichtig. In den übrigen Branchen sind die Dienstleistungserbringer an keine Übergangsfristen gebunden; sie sind wie die Angehörigen der Staaten der EU-25/EFTA meldepflichtig.

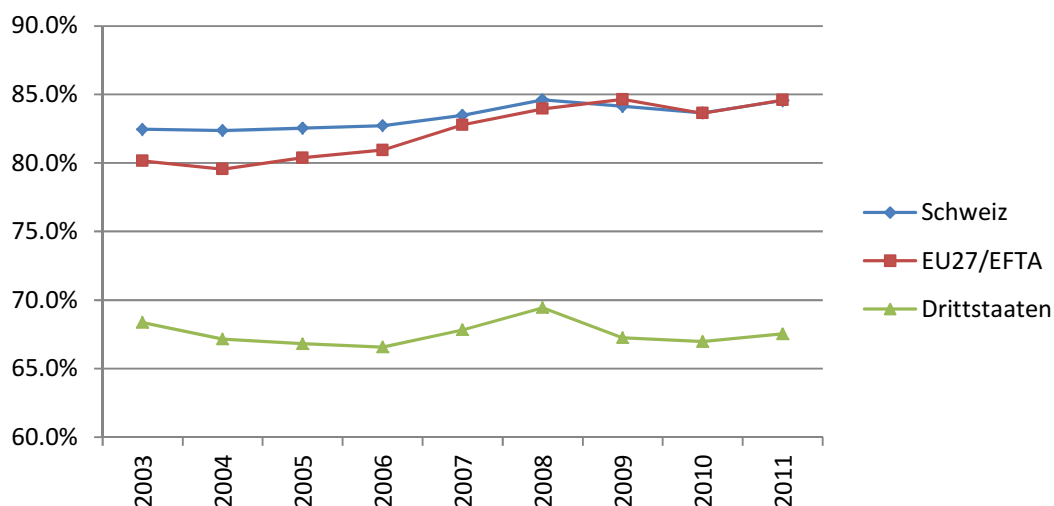
²³ Die Erwerbsquote bezeichnet den Anteil von Erwerbslosen und Erwerbstätigen an der Bevölkerung. Sie ist ein Mass für die Arbeitsmarkteteiligung (=Arbeitsangebot).

²⁴ Die Erwerbstätigenquote bezeichnet den Anteil von Erwerbstätigen an der Bevölkerung.

der 15-64 jährigen Bevölkerung bei durchschnittlich 77.6%, und in den zehn Jahren von 2002-2011 - also nach Inkrafttreten des FZA - bei 78.4%.

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

Abbildung 3.6: Erwerbstätigenquoten der 25-64 Jährigen nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 2003-2011



Quelle: BFS (SAKE 2003-2011q2), eigene Auswertungen

Im Zeitraum 2003-2011 konnten sowohl EU27/EFTA-Staatsangehörige wie auch Schweizerinnen und Schweizer im Alter von 25-64 Jahren²⁵ 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.

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 2011 aus den Staaten des Westbalkans oder aus der Türkei. Mehrheitlich kamen diese als Saisoniers, über das Asylwesen oder später im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz.

²⁵ Die Erwerbsbeteiligung von 15-24-jährigen Personen ist neben der Arbeitsmarktsituation stark vom Ausbildungsverhalten geprägt, weshalb diese Alterskategorie hier ausgeschlossen bleibt.

3.1.4 Ausbildungsniveau und Berufsgruppen der Zuwanderer

Qualifikationsniveau der zugewanderten Erwerbstätigen

Analysiert man die erwerbstätige, ständige ausländische Bevölkerung im zweiten Quartal 2011 nach dem Datum der Einwanderung, so zeigt sich, dass die in den letzten Jahren in die Schweiz zugewanderte Bevölkerung mehrheitlich über ein mittleres bis hohes Ausbildungsniveau verfügt. Von den erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern, welche zwischen Juni 2002 und Mai 2010 in die Schweiz eingewandert 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 die vorangegangenen Einwanderungsperioden von je acht Jahren zwischen Juni 1986 und Mai 1994 sowie zwischen Juni 1994 und Mai 2002, so hat das Ausbildungsniveau der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer bereits vor Inkrafttreten des FZA kontinuierlich zugenommen: der Anteil der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer mit mindestens einem Sekundarstufe II-Abschluss ist von 51% auf 71% und jener mit einem Abschluss auf Tertiärstufe von 15% auf 38% angestiegen.

Bei Zuwanderern aus der EU27/EFTA lag sowohl der Anteil der Erwerbstätigen mit mindestens einer Ausbildung auf Sekundarstufe II (86%) als auch jener mit tertiärem Bildungsabschluss (54%) höher als bei den übrigen Ausländern. Von diesen verfügten 76% mindestens über einen Abschluss auf Sekundarstufe II und 44% 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 3.3: Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung im 2. Quartal 2011, nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile²⁶

	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 10	Jun. 86 - Mai 94	Jun. 94 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 10	Jun. 86 - Mai 94	Jun. 94 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 10
Sekundarstufe II und höher	51%	71%	83%	52%	76%	86%	50%	63%	76%
Tertiärstufe	15%	38%	51%	22%	48%	54%	8%	22%	44%

Quelle: BFS/SAKE (2011)

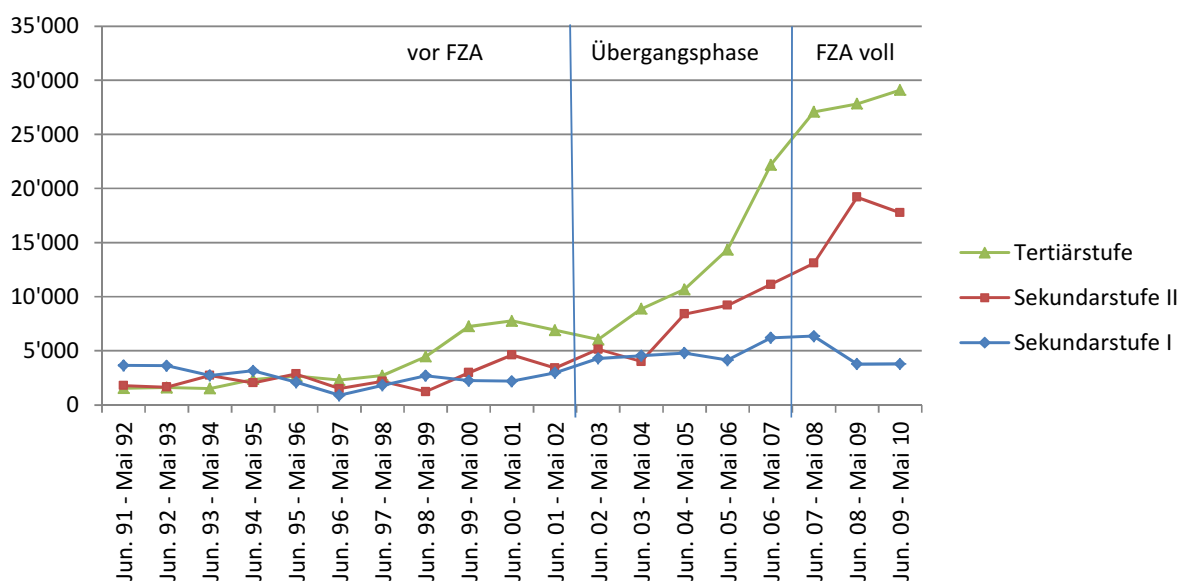
Bezogen auf die Zuwanderung aus dem EU27/EFTA Raum kann man festhalten, dass die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer sehr günstig ist und dass sie sich mit Inkrafttreten des FZA tendenziell sogar verbessert hat. Dies ist insofern bemerkenswert, als mit dem FZA keine formelle Voraussetzungen an eine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

²⁶ Berücksichtigt wurden nur Ausländerinnen und Ausländer, welche als Erwachsene (18+ Jahre) in die Schweiz immigrierten und im 2. Quartal 2011 erwerbstätig waren (d.h. ohne in der Schweiz geborene Ausländer bzw. als Kind eingewanderte sowie Eingebürgerte).

gelten. Damit bestätigt sich klar auch die Vorhersage, wonach sich die Zuwanderung unter der Personenfreizügigkeit 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 von 54% an zugewanderten Erwerbstätigen aus dem EU27/EFTA-Raum mit tertiärer Ausbildung liegt deutlich über dem entsprechenden Anteil der in der Schweiz erwerbstätigen Bevölkerung. Von allen Erwerbstätigen verfügten in der Schweiz 17% über keinen Abschluss der Sekundarstufe II, etwas mehr als bei den Zuwanderern aus der EU27/EFTA der ersten acht Jahre nach Inkrafttreten des FZA. Der Anteil an Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung lag in der Schweiz insgesamt bei 33%, bei den Zuwanderern aus der EU27/EFTA dagegen bei 54%. Selbst bei den jüngeren Erwerbstätigen im Alter von 25-39 Jahren lag der Anteil tertiär ausgebildeter Personen etwas tiefer als bei den Zuwanderern, nämlich bei 41%. Allerdings lag dort auch der Anteil an Personen ohne nach obligatorische Schulbildung mit 10% tiefer als bei den zugewanderten Personen.

Auch in absoluter Hinsicht war die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften von erheblicher Bedeutung (vgl. Abbildung 3.7). Rund 186'000 Erwerbstätige mit tertiärer Ausbildung, welche im zweiten Quartal 2011 in der Schweiz erwerbstätig waren, waren nach Inkrafttreten des FZA aus der EU27/EFTA (78%) oder aus Drittstaaten (22%) in die Schweiz eingewandert. Zusammen machten sie im zweiten Quartal 2011 rund 13% aller Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung in der Schweiz aus.

Abbildung 3.7: Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung aus EU27/EFTA-Staaten im 2. Quartal 2011, nach Einwanderungszeitpunkt, absolute Zahlen²⁷



Quelle: BFS/SAKE (2011)

²⁷ 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.

Erwerbstätigkeit nach Nationalität und Berufsgruppe

Die Daten der SAKE erlauben neben einer Differenzierung nach Nationalität auch eine Analyse der Entwicklung nach Berufsgruppen. Damit erhält man mehr Aufschluss über die Bedeutung der sogenannten „Verdrängungsthese“.

Wie aus Tabelle 3.4 hervorgeht, hatten EU27/EFTA Staatsangehörige in den letzten acht Jahren vor allem in Berufsgruppen einen Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen, bei denen auch Schweizerinnen und Schweizer und andere Ausländer die Erwerbstätigkeit deutlich ausbauten. Ganz besonders trifft dies auf Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker/innen und gleichrangige Berufe zu, welche sich durchwegs positiv und stark überdurchschnittlich entwickelten.

Tabelle 3.4: Erwerbstätigkeit nach Berufshauptgruppen (ISCO) und Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung und Grenzgänger, absolute Veränderung 2003-2011, in 1'000

	Schweizer	EU27/ EFTA	Grenzgänger	übrige Ausländer	Total abs.	Total % p.a.
Führungskräfte	43	32	5	4	85	3.5%
Akademische Berufe	103	61	12	10	186	2.5%
Techniker und gleichrangige Berufe	82	40	17	-5	135	2.2%
Bürokräfte, kaufmännisch Angestellte	-89	-7	6	-2	-92	-2.4%
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	77	25	11	8	120	2.2%
Fachkräfte in der Landwirtschaft	-18	(4)	0	(1)	-13	-1.1%
Handwerks- und verwandte Berufe	7	8	4	-4	14	0.3%
Anlagen- und Maschinenbediener	-4	9	2	-5	2	0.2%
Hilfsarbeitskräfte	11	9	22	13	55	3.4%
Keine Angaben	(-7)	(-1)	(1)	(-1)	-7	-3.4%
Total	204	180	80	21	485	1.4%

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

Quellen : BFS (SAKE und GGS 2003/2011q2)

Ein gewisser Zuwachs von Erwerbstätigen aus der EU27/EFTA war in Berufsgruppen zu erkennen, die sich unterdurchschnittlich oder gar rückläufig entwickelten, wie bspw. bei Fachkräften in der Landwirtschaft, bei Anlagen- und Maschinenbedienern sowie bei Handwerks- und verwandten Berufen. Bei Hilfsarbeitskräften konnten in den letzten Jahren alle Gruppen Beschäftigungszuwächse verzeichnen, wobei Grenzgänger/innen eine besonders starke Zunahme verzeichneten.

Insgesamt zeigen diese Daten, dass der überwiegende Teil der zusätzlichen Erwerbstätigen aus EU27/EFTA Staaten in Berufsfeldern beschäftigt wurde, welche auch Schweizerinnen und Schweizern sowie in der Schweiz ansässigen Ausländern von ausserhalb der EU27/EFTA gute Beschäftigungsmöglichkeiten boten. In Berufsfeldern welche sich insgesamt schwach entwickelten oder stagnierten, konnten in aller Regel auch Staatsangehörige aus der EU27/EFTA keinen oder nur relativ geringfügigen Beschäftigungszuwachs realisieren. Die These, wonach die Zuwanderung der letzten Jahre zu einer starken Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte geführt hätte, lässt sich auf dieser Basis also nicht stützen. Eher scheint es, dass die zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU in der Mehrzahl eine gute Ergänzung des ansässigen Arbeitskräftepotentials in stark wachsenden Arbeitsmarktsegmenten darstellen.

In die gleiche Richtung deutet eine Auswertung der Erwerbslosenquoten nach Berufsgruppen (vgl. Tabelle 3.5). Die drei Berufsgruppen mit dem deutlichsten Zuwachs von Erwerbstätigen aus dem EU27/EFTA Raum (Führungskräfte, akademische Berufe, Techniker/innen und gleichrangige Berufe) wiesen im betrachteten Zeitraum zwischen 2003 und 2011 unterdurchschnittliche und sinkende Erwerbslosenquoten auf.²⁸ Dies ist ebenfalls ein Hinweis dafür, dass der grösste Teil der Zuwanderung aus der EU27/EFTA der letzten Jahre durch einen Mangel an geeigneten Arbeitskräften in der Schweiz induziert wurde.

Tabelle 3.5: Erwerbslosenquoten nach Berufshauptgruppen, ständ. Wohnbevölkerung, 2003 und 2011

	2003	2011
Führungskräfte	3.7	(2.6)
Akademische Berufe	2.7	2.2
Techniker und gleichrangige Berufe	2.6	2.4
Bürokräfte, kaufmännische Angestellte	3.8	3.5
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	4.9	4.7
Fachkräfte in der Landwirtschaft	(1.5)	(1.5)
Handwerks- und verwandte Berufe	4.5	4.0
Anlagen- und Maschinenbediener	4.4	(4.6)
Hilfsarbeitskräfte	3.8	(4.4)
Total	4.1	3.6

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

Quelle: BFS/SAKE 2003, 2011 (jeweils 2. Quartal).

Die hier vorgelegten beschreibenden Statistiken bestätigen damit insgesamt Erkenntnisse aus früheren empirischen Studien zur Frage der Verdrängung von einheimischen durch ausländische Arbeitskräfte. Diese kamen zum Schluss, dass zusätzliche ausländische Arbeitskräfte nicht zu einem Rückzug der Einheimischen vom Arbeitsmarkt führen, sondern diese auf dem Arbeitsmarkt in aller Regel ergänzen.²⁹

3.1.5 Erwerbstätigkeit von EU/EFTA-Staatsangehörigen nach Branchen

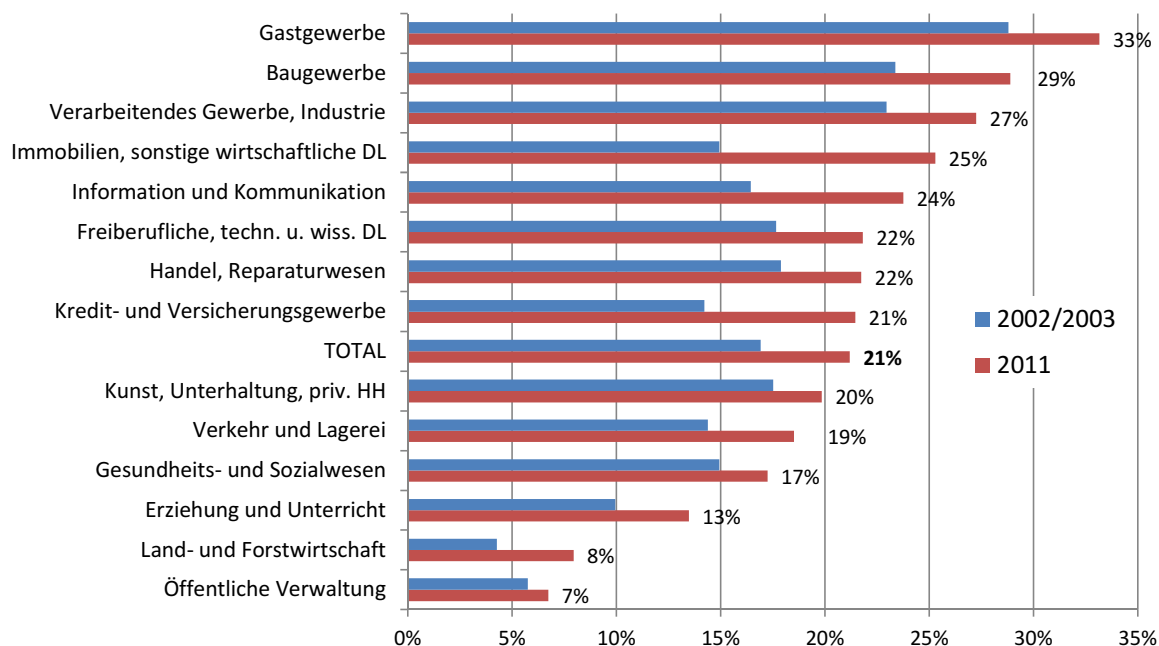
Anhand der der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Grenzgängerstatistik (GGs) sowie der Statistik zu den erwerbstätigen Kurzaufenthaltern lässt sich näherungsweise ermitteln, wie hoch der Beschäftigungsanteil von Staatsangehörigen aus dem EU27/EFTA-Raum in verschiedenen Branchen ist und wie sich dieser zwischen 2002/2003 und 2011 entwickelt hat.³⁰ Die Ergebnisse sind in Abbildung 3.8 zusammengefasst.

²⁸ Auf Grund der relativ kleinen Fallzahlen sind Veränderungen in den Erwerbslosenquoten vorsichtig zu interpretieren.

²⁹ vgl. z.B. 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 Händen des Bundesamtes für Migration (BFM).

³⁰ 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 2011, jeweils 2. Quartal



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

Der Erwerbstätigenanteil von Ausländern aus dem EU27/EFTA Raum war 2011 im Gastgewerbe (33%) am höchsten. In den Jahren 2002/2003 hatte er noch bei 29% gelegen. Ebenfalls sehr hoch war der Anteil von EU27/EFTA Bürgern im Baugewerbe (29%), im verarbeitenden Gewerbe (27%) sowie im Bereich Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (25%). Im letzteren Bereich stieg der Anteil in den letzten Jahren besonders stark an, wobei Hilfsarbeitskräfte, die für Personalverleihfirmen arbeiten eine bedeutende Rolle spielten. Deren Einsatzbranchen dürften häufig ebenfalls die Industrie und das Baugewerbe gewesen sein.

Leicht überdurchschnittliche Anteile an EU/EFTA-Staatsangehörigen von 21% bis 24% verzeichneten die Branchen der Information und Kommunikation, der freiberuflichen, technischen und wissenschaftlichen Dienstleistungen, des Handels und des Kredit- und Versicherungsgewerbes. Besonders starke Zunahmen verzeichneten in den letzten acht Jahren die Bereiche Information und Kommunikation sowie das Kredit und Versicherungsgewerbe: in beiden Fällen stieg der Beschäftigungsanteil von EU27/EFTA Bürgern um 7 Prozentpunkte. Etwas unter dem Durchschnitt von 21% lag der Beschäftigungsanteil von EU27/EFTA Staatsangehörigen im Bereich Verkehr und Lagerei (19%), in den Bereichen Kunst, Unterhaltung und private Haushalte (20%), sowie im Gesundheits- und Sozialwesen (17%). Die Zunahme der Beschäftigungsanteile fielen in den beiden letztgenannten Bereichen mit je plus 2 Prozentpunkten relativ moderat aus. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass beide Bereiche in den letzten Jahren ein stark überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum verzeichneten. Die relativ kleine Anteilsverschiebung bedeutet demnach nicht, dass die Zuwanderung für die Branche insgesamt eine kleine Rolle spielte, sondern dass die Schweizer Bevölkerung und Drittstaatenangehörige in diesen Bereichen ebenfalls sehr stark an Beschäftigung zulegten.

Deutlich unterdurchschnittlich ist der Anteil von EU27/EFTA-Staatsangehörigen im Bereich Erziehung und Unterricht (13%), in der Land- und Forstwirtschaft (8%) und in der öffentlichen

Verwaltung (7%). In den beiden erstgenannten Bereichen hat der Anteil jedoch wie im Gesamtdurchschnitt um je 4 Prozentpunkte zugenommen.

Am stärksten stieg der Anteil an Erwerbstätigen aus dem EU27/EFTA Raum, gemessen in Prozentpunkten, bei wirtschaftlichen Dienstleistungen (v.a. Temporärarbeitskräfte), im Bereich Information und Kommunikation sowie im Kredit- und Versicherungsgewerbe. Auch im Bau, im Gastgewerbe und in der Industrie fiel der Zuwachs leicht überdurchschnittlich aus. Allerdings kann man in allen Wirtschaftsabschnitten eine Zunahme feststellen und auch im Gesundheitswesen, in welchem ein relativ geringer Anteilszuwachs festzustellen ist, spielte die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum eine sehr grosse Rolle, denn die Branche wuchs in den letzten Jahren stark überdurchschnittlich.

Insgesamt kann man damit festhalten, dass sich die Zuwanderung aus dem EU-Raum zwar auf relativ spezifische Berufs- und Qualifikationsgruppen, jedoch nicht so sehr auf spezifische Branchen konzentrierte.

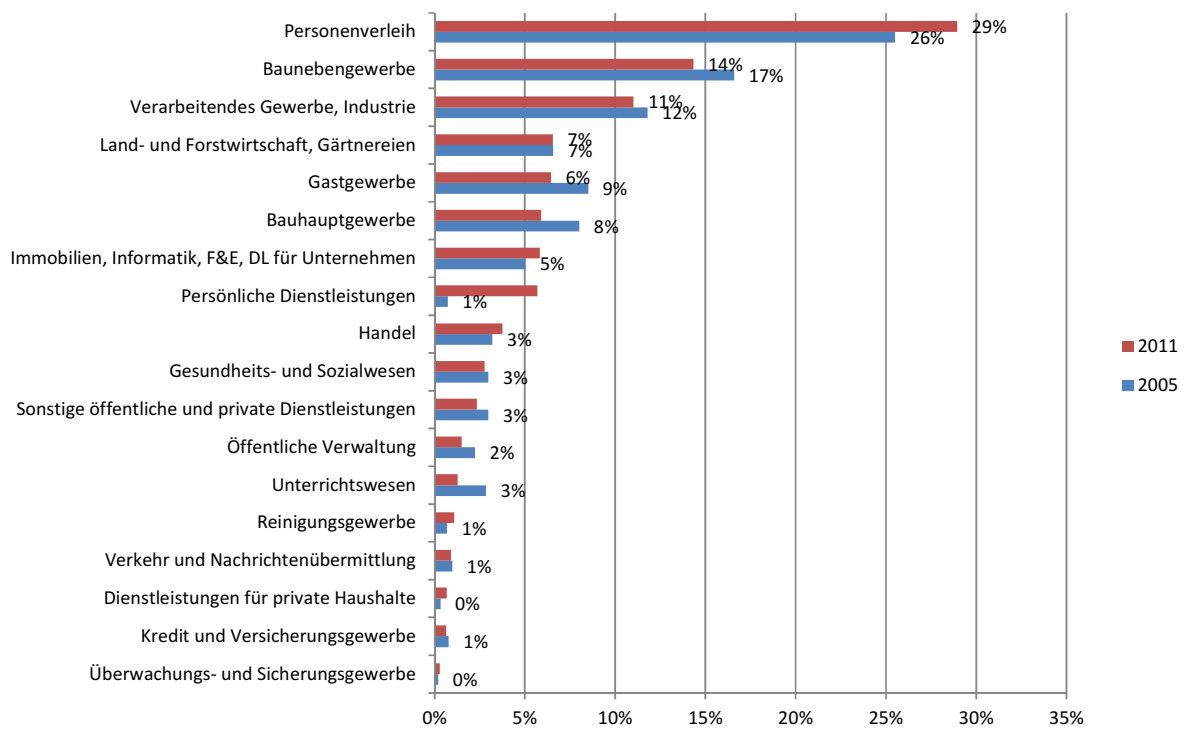
Meldepflichtige Kurzaufenthalter nach Branchen

Eine besondere Kategorie bilden die sog. meldepflichtigen Kurzaufenthalter unter 90 Tagen (entsandte Arbeitnehmende, selbständige Dienstleistungserbringer und Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern). 2011 arbeiteten insgesamt 179'000 von ihnen in der Schweiz und sie verrichteten zusammen ein Arbeitsvolumen im Äquivalent von knapp 23'000 ganzjährig anwesenden Arbeitskräften. Gemessen am gesamten Beschäftigungsvolumen machten sie rund 0.65% aus.

Allerdings waren sie sehr unregelmässig auf die Branchen verteilt. Am meisten von Ihnen waren 2011 für Personalverleiher tätig. Im Jahr 2011 stellten sie 29% des Arbeitsvolumens der meldepflichtigen Kurzaufenthalter. Die Verteilung dieser Arbeitskräfte auf die Einsatzbranchen ist auf der Basis der Statistik zu den Meldepflichtigen nicht möglich. Das Baunebengewerbe machte 2011 14% und das verarbeitende Gewerbe sowie die Industrie 11% aus. Die markante Zunahme der Branche der persönlichen Dienstleistungen zwischen 2005 und 2011 ist auf den Zuwachs der meldepflichtigen Kurzaufenthalter aus den EU-8+2-Staaten zurückzuführen.³¹

³¹ In diese Kategorie fällt insbes. das Erotikgewerbe, welches ebenfalls auf den Status der meldepflichtigen Kurzaufenthalter zurückgegriffen hat.

Abbildung 3.9: Relativer Anteil des Arbeitsvolumens der meldepflichtigen Kurzaufenthalter nach Branche, 2005 und 2011



Quelle: BFM, SECO eigene Auswertungen

Die Daten zu den Meldepflichtigen Kurzaufenthaltern zeigen, dass in den Zahlen weiter oben der Zuwachs von EU27/EFTA-Staatsangehörigen v.a. in den Branchen Bau und Industrie (auch über verliehene Arbeitskräfte) tendenziell noch unterzeichnet wird.

Kasten 3.1 Externe Studien zu den Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft

Stalder (2008/2010): Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum

Die Studie befasst sich mit wirtschaftlichen Effekten des FZA auf nationaler Ebene. Mit einem ökonometrischen Modell werden die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum mittels Simulation verschiedener Szenarien untersucht. In einem ersten Modell wird zwischen einem selektiven Zuwanderungsszenario und einer generellen Arbeitsangebotsausweitung unterschieden. Im selektiven Zuwanderungsszenario greifen die Unternehmen bei Arbeitskräfteknappheit auf Ausländer zurück. Durch die Beseitigung der Personalengpässe entsteht keine Konkurrenzsituation zwischen inländischen und neu zugezogenen ausländischen Arbeitskräften. Durch die generelle Arbeitsangebotsausweitung hingegen ergibt sich eine verstärkte Konkurrenzsituation zwischen Inländern und neu zugezogenen Ausländern.

Im **selektiven Zuwanderungsszenario** verschiebt sich die Beveridge-Kurve gegen innen. Der Arbeitsmarkt gewinnt an Effizienz und die Arbeitslosenquote nimmt ab. Die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum steigen stärker an als im Basisszenario (status quo ante: Zustand vor Einführung der Personenfreizügigkeit).

Zwar wirkt auch die **allgemeine Arbeitsangebotsausweitung** der Personalknappheit entgegen, doch wird der Rückgang der Arbeitslosigkeit gebremst. Es kommt hier zu keiner Verschiebung der Beveridge-Kurve gegen innen – demgemäss nimmt die Arbeitsmarkteffizienz nicht zu. Die Resultate des zweiten Szenarios deuten darauf hin, dass die allgemeine Arbeitsangebotsausweitung eher mit der Realität vereinbar ist als das selektive Zuwanderungsszenario.

In einem zweiten Modell wird ein Szenario ohne Personenfreizügigkeit einem Szenario mit Personenfreizügigkeit gegenübergestellt. Ohne Personenfreizügigkeit hätte sich die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt deutlich verschärft (tiefere Arbeitslosigkeit und eine höhere Vakanzquote) und die Personalknappheit hätte das BIP-Wachstum abgebremst.

Der Autor zieht folgendes Fazit aus den Simulationsberechnungen:

Zwar hat die Personenfreizügigkeit der Personalknappheit entgegengewirkt und somit zu einer stärkeren Ausschöpfung des BIP-Wachstumspotenzial beigetragen. Doch im Vergleich zu früheren Phasen ging die Milderung des Personalmangels wegen der intensivierten Konkurrenzsituation zwischen inländischen und ausländischen Arbeitnehmenden mit einem vergleichsweise schwachen Rückgang der Arbeitslosigkeit und einem gedämpften Reallohnwachstum einher.

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, No. 4, p. 821-874.

Aeppli (2010): Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit - eine Neubeurteilung

Im Vergleich zur ersten KOF-Studie zu den Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft (Aeppli et al. 2008) erfasst die neue KOF-Studie "Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit - eine Neubeurteilung" (Aeppli 2010) einen gesamten Konjunkturzyklus inkl. Konjunkturreinbruch im 2008/2009. Somit ist die neue Studie breiter abgestützt als die erste Studie. Die neue Studie beurteilt die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt grundsätzlich positiv, wenn auch verglichen mit der ersten Studie in einer abgeschwächten Form.

Der Autor stellt keine nachweisbaren Effekte der Personenfreizügigkeit auf die Arbeitslosigkeit fest. Deshalb ist aus seiner Sicht davon auszugehen, dass ausländische und einheimische Arbeitskräften einander ergänzen (Komplementarität).

Bei der Lohnentwicklung ist er vorsichtiger mit der Interpretation der Resultate: Einerseits kam es zu Lohnsteigerungen wegen der Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte; andererseits schwächte die starke Einwanderung den aufgrund der Anspannung auf dem Arbeitsmarkt entstandenen Lohndruck ab. Trotz den nachgewiesenen positiven Effekten der Personenfreizügigkeit auf den gesamtschweizerischen Arbeitsmarkt, schliesst der Autor negative Konsequenzen der Personenfreizügigkeit auf gewisse Regionen oder Wirtschaftsbranchen der Schweiz nicht aus.

Aeppli (2010), "Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit - eine Neubeurteilung", in *KOF-Studien*, Zürich

Cueni & Sheldon (2011): Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern in der Schweiz

Entwicklung der Zu- und Rückwanderung von ausländischen Arbeitskräften aus den EU-17/EFTA-Staaten in der Schweiz seit 1991

Seit 1991 hat die Wohnbevölkerung der Schweiz durch Netto-Zuwanderung um gut 768'000 Personen zugenommen. Es sind zwei grosse Ausländergruppen mit besonders starker Zuwanderung zu identifizieren: Ein Drittel dieses Zuwachses waren Personen aus den EU-17/EFTA-Staaten (in erster Linie aus den nördlichen EU-17/EFTA-Ländern und aus Deutschland), ein weiterer Drittel waren Personen aus dem europäischen Nicht-EU/EFTA-Raum ("Resteuropa", vor allem aus dem ehemaligen Jugoslawien). Während die Zuwanderung aus Resteuropa hauptsächlich in den 90er-Jahren erfolgte, setzte der Zuwachs aus dem EU-17/EFTA-Raum im Jahr 2000 ein. Seit Inkrafttreten des FZA im Jahr 2002 stammten rund 80% der Zuwanderer aus dem nördlichen EU-17/EFTA-Raum.

Die konjunkturelle Entwicklung in der Schweiz übte einen Einfluss auf die Zu- und Rückwanderungen von Personen aus dem EU-17/EFTA-Raum aus. Die Zuwanderung wurde dabei stärker von der Konjunktur beeinflusst als die Rückwanderung. Die Konjunkturlage hierzulande beeinflusst die Zu- und Rückwanderungen von EU17/EFTA-Staatsangehörigen zudem stärker als die konjunkturelle Situation in den Heimatstaaten der Migrantinnen und Migranten.

Arbeitsmarktintegration von EU-17/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz

Die Arbeitslosenquote von ausländischen Personen beträgt gesamthaft mehr als das Zweifache im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern. Unter den ausländischen Erwerbspersonen, die eine höhere Arbeitslosenquote aufweisen als die Schweizer, haben jene aus dem EU-17/EFTA-Raum die niedrigste Quote, gefolgt von Arbeitskräften aus dem EU-8-Raum sowie aus Bulgarien und Rumänien (EU-2). Die generell höhere Arbeitslosigkeit der Ausländerinnen und Ausländer ist nicht eine Folge des FZA, sondern auf den hohen Anteil meist ungelernter ausländischer Arbeitskräfte zurückzuführen, die vor Mitte der 1990er Jahre über Jahrzehnte von der Schweizer Wirtschaft rekrutiert wurden und heute aufgrund des Strukturwandels nicht mehr im vorhandenen Ausmass benötigt werden.

Die Wahrscheinlichkeit, dass ein EU-17/EFTA-Staatsangehöriger nach einem Jahr arbeitslos wird, betrug 2.73%. Das Arbeitslosigkeitsrisiko von EU-17/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern liegt damit über demjenigen von Schweizerinnen und Schweizern: Deren Risiko belief sich auf 1.68%. Von allen Ausländergruppen wiesen EU17/EFTA-Ausländer das niedrigste Arbeitslosenrisiko auf.

Arbeitnehmer aus einem EU-17/EFTA-Staat verdienen durchschnittlich rund 1'200 Franken mehr im Jahr als Schweizerinnen und Schweizer. Das Inkrafttreten des FZA hatte keinen statistisch nachweisbaren Einfluss auf das Lohngefälle zwischen Schweizer und EU-17/EFTA-Staatsangehörigen. Allerdings verdienen Personen aus dem EU-17/EFTA-Raum, die nach dem Inkrafttreten des FZA in die Schweiz einreisten 2,1% weniger als ihre merkmalsgleichen Vorgänger. Dies deutet auf eine lohnentlastende Auswirkung des FZA hin.

Auswirkung der Personenfreizügigkeit respektive der Zuwanderung aus dem EU-17/EFTA-Raum auf die Löhne der inländischen Erwerbsbevölkerung

Ein dämpfender Effekt durch die Zuwanderung im Rahmen des FZA auf die Löhne der inländischen Erwerbsbevölkerung blieb weitgehend aus. Einzig bei den niedriger qualifizierten ansässigen ausländischen Arbeitskräften von ausserhalb des EU-17/EFTA-Raums waren lohnsenkende Auswirkungen statistisch nachzuweisen. Die Löhne von Schweizerinnen und Schweizern sind durch das Freizügigkeitsabkommen grossmehrheitlich verschont geblieben. Die Löhne von hochqualifizierten Arbeitskräften in der Schweiz sind teilweise sogar angestiegen, was darauf hindeutet, dass hochqualifizierte Einwanderer die inländischen Arbeitskräfte ergänzen und nicht konkurrenzieren.

3.2 Einfluss des FZA auf die Arbeitslosigkeit

3.2.1 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.

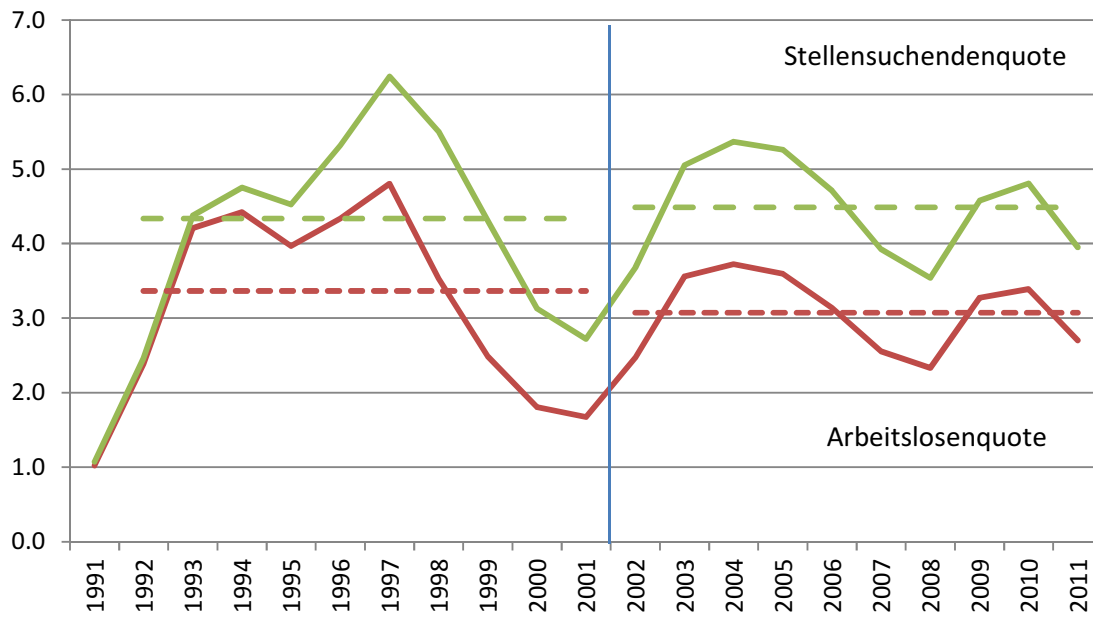
Ein Anstieg wäre umgekehrt zu erwarten, wenn die Zuwanderung dazu beitragen würde, strukturschwache Branchen mit erhöhtem Arbeitslosenrisiko zu erhalten und den Strukturwandel hinauszuzögern. Ferner wäre ein Anstieg der konjunkturneutralen Arbeitslosenquote dann zu erwarten, wenn die Zuwanderer die ansässige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

Die Frage, 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.³² Im Durchschnitt der 10 Jahre seit Inkrafttreten des FZA lag die Stellensuchendenquote mit 4.5% leicht über den 10 Jahren zuvor mit 4.3%. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote dagegen lag mit 3.1% im Durchschnitt der letzten 10 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.

³² Im Unterschied zur offiziellen Arbeitslosenquote, welche in der Basis die Erwerbsbevölkerung gemäss Volkszählungen 1990 und 2000 heranzieht, wird hier die Erwerbsbevölkerung gemäss SAKE verwendet. Damit kann dem Anstieg der Erwerbsbevölkerung in den letzten Jahrzehnten Rechnung getragen werden.

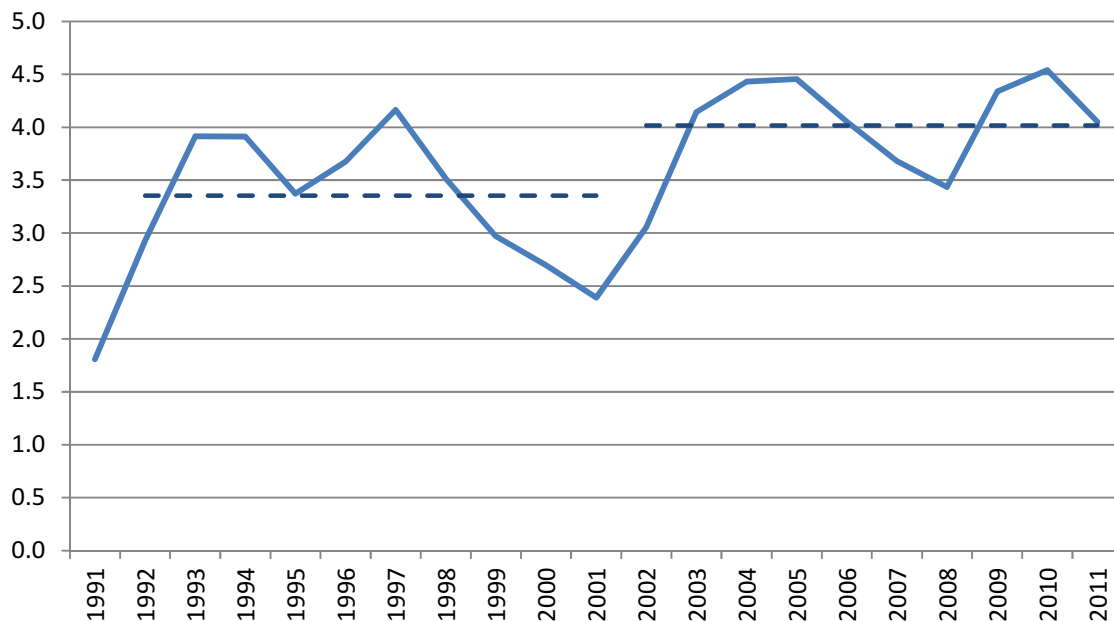
Abbildung 3.10: Arbeitslosen- und Stellensuchendenquote, 1991-2011



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 3.9%.³³ 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, 1991-2011



Quelle: BFS (Erwerbslosenstatistik)

³³ Die Durchschnitte basieren jeweils auf den Werten des 2. Quartals. Vor 2010 wurden sie nur dann erhoben.

Deutlich stärker vertreten als in den offiziellen Arbeitslosenzahlen sind bspw. jugendliche Erwerbslose welche häufiger keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben und die oft neben der Ausbildung eine Erwerbstätigkeit suchen. Deren Erwerbslosenquote lag in den letzten 10 Jahren mit durchschnittlich 7.4% besonders deutlich über dem Durchschnitt der Jahre 1992-2001 mit 5.5%. Bei der 25-64-jährigen Bevölkerung stieg die Erwerbslosenquote im 10-jahres Durchschnitt von 3.0% auf 3.4% an.

Auch hier gilt, dass die Wirkung des FZA auf das durchschnittliche Niveau der Erwerbslosigkeit nicht ermittelt wurde.

Studien zu den Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosigkeit

Ökonometrische Studien zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt kommen bezüglich der Bedeutung von Verdrängungseffekten und die Wirkung auf die Arbeitslosigkeit zu unterschiedlichen Ergebnissen (vgl. Kasten 3.1). Gemäss Stalder (2008, 2010) zeigte die Personenfreizügigkeit die typischen Auswirkungen einer generellen Ausweitung des Arbeitsangebots (Wachstum in die Breite), welche zwar die Arbeitsknappheit verringert und die Beschäftigungsentwicklung begünstigt, gleichzeitig jedoch auch die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt für die ansässige Bevölkerung verschärft, und damit in Aufschwungphasen den Rückgang der Arbeitslosigkeit bremst.

Die Untersuchungen der KOF-ETH, welche durch Aeppli (2010) aufdatiert wurden, decken sich dagegen mit der These einer weitgehenden Komplementarität zwischen ansässigen und neu aus dem EU/EFTA-Raum zugewanderten Arbeitskräften. Eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit wegen der Personenfreizügigkeit wird nicht konstatiert. Diese Sicht wird auch in einer Studie durch Cueni und Sheldon (2011) gestützt.

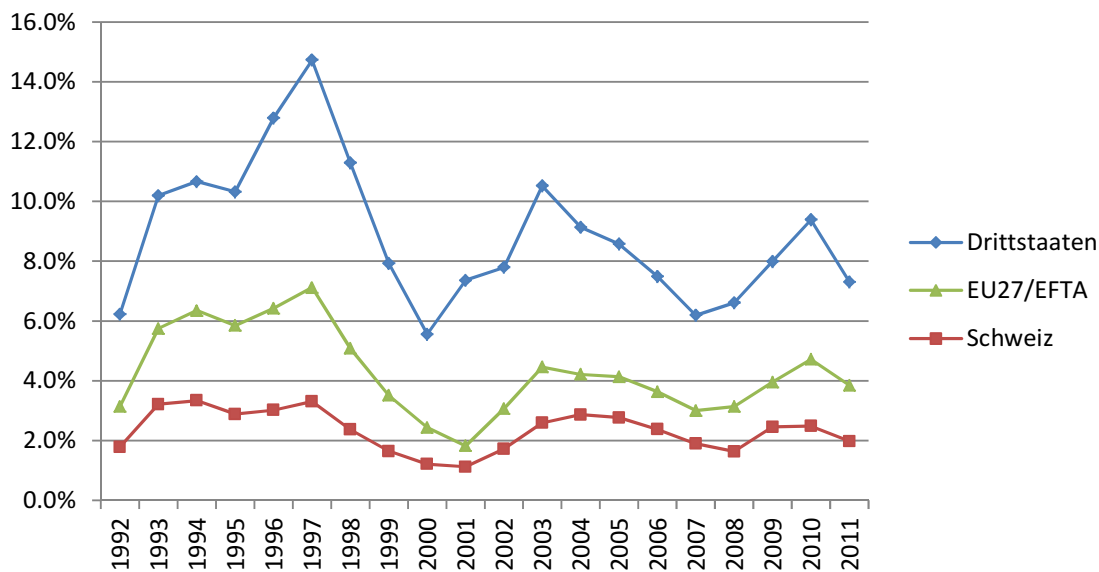
3.2.2 Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen

Informationen über die relative Positionierung verschiedener Ausländergruppen lassen sich auch anhand von Arbeitslosen- und Erwerbslosenzahlen gewinnen.

Auf der Grundlage der Untersuchungen von Cueni und Sheldon (2011)³⁴, lässt sich die Entwicklung der Arbeitslosigkeit für verschiedene Ausländergruppen über einen längeren Zeitraum abschätzen. In Abbildung 3.12 erkennt man, dass sich die Arbeitslosenquoten von Ausländer/innen in den letzten Jahren gegenüber den 90er Jahren der tiefen Quote der einheimischen Erwerbsbevölkerung etwas angenähert haben. Etwas stärker war die Annäherung bei der Bevölkerung aus dem EU27/EFTA-Raum, worin sich vermutlich v.a. die bessere Arbeitsmarktperformance der jüngeren Zuwanderer spiegelt. Auch die Arbeitslosenquote von Drittstaatsausländern verringerte sich jedoch in einer längerfristigen Betrachtung relativ zur Quote von Schweizerinnen und Schweizern.

³⁴ Die folgenden Auswertungen beruhen auf den Daten, welche Cueni und Sheldon für Ihre Studie z.H. des BFM aufbereitet haben. Vgl. Kasten 3.1 zu den Hauptergebnissen der Studie. Für die Jahre 2010 und 2011 wurden Schätzungen des SECO ergänzt.

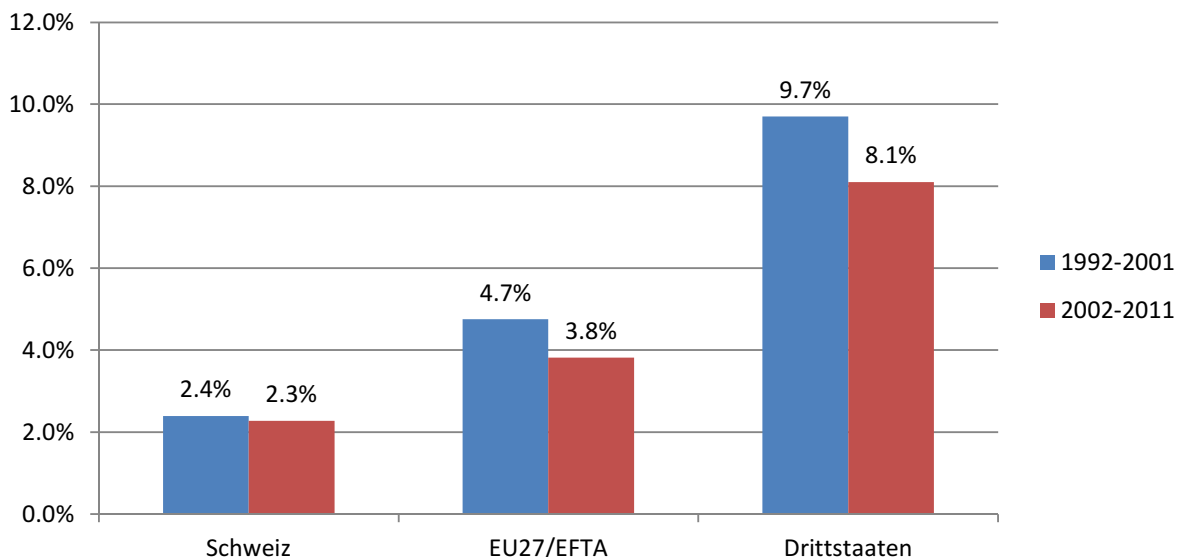
Abbildung 3.12: Arbeitslosenquote nach Nationalitätengruppen, 1992-2011



Quelle: Cueni, Sheldon (2011), eigene Berechnungen

Die Datenreihen erlauben für sich genommen keine Rückschlüsse auf die genauen Ursachen der Entwicklung. Sie verdeutlichen jedoch, dass die erhöhte Arbeitslosenquote von Ausländern keine Folge der Personenfreizügigkeit ist, und dass sich die relative Position von Drittstaatsangehörigen nach Inkrafttreten des FZA nicht verschlechtert hat. In Abbildung 3.13 sind die Durchschnittswerte der Arbeitslosenquoten verschiedener Ausländergruppen für je zehn Jahre vor- und nach Inkrafttreten des FZA einander gegenübergestellt.

Abbildung 3.13: Durchschnittliche Arbeitslosenquote nach Nationalitätengruppen, 1992-2001 und 2002-2011



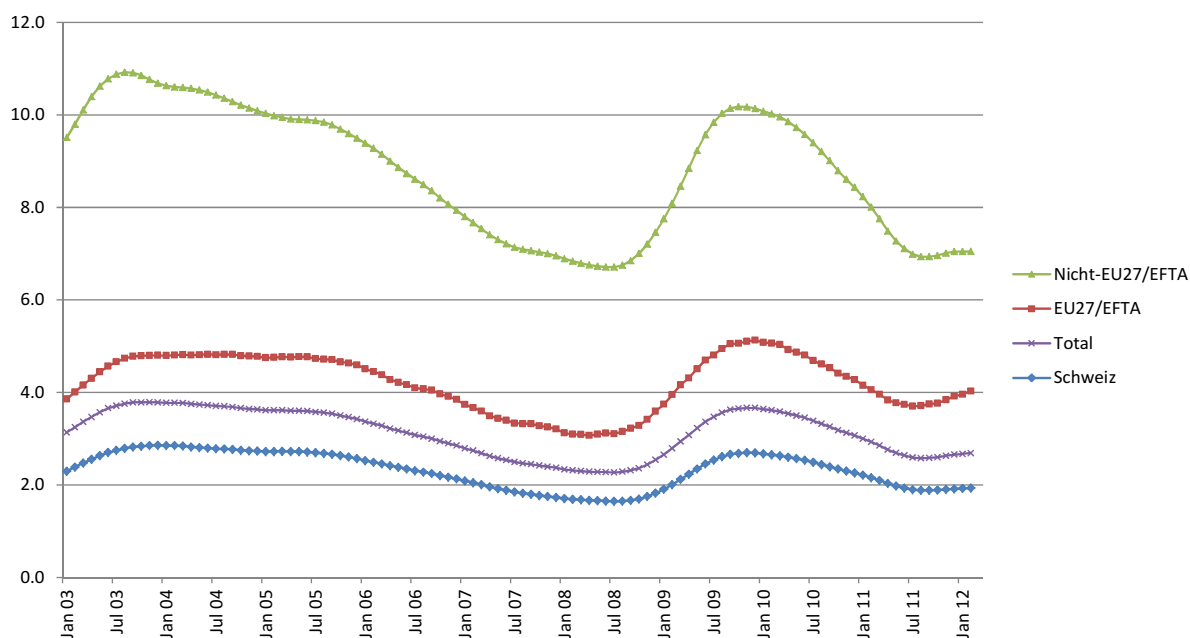
Quelle: Cueni, Sheldon (2011), eigene Berechnungen

In Abbildung 3.14 sind die Arbeitslosenquoten gemäss SECO von Bürger/-innen von EU27/EFTA-Staaten, Drittstaaten und der Schweiz als saisonbereinigte Reihen ab 2003 bis an den aktuellen Rand, Ende März 2012 dargestellt. Um der relativ starken Veränderung der

Erwerbsbevölkerung in den letzten Jahren Rechnung zu tragen, wurden im Nenner der Arbeitslosenquoten - analog zum Vorgehen von Cueni und Sheldon - die Erwerbspersonenzahlen gemäss SAKE beigezogen.³⁵

Wie die Daten zeigen, fiel die Reaktion der Arbeitslosigkeit auf die Rezession 2009 bei Schweizern und EU27/EFTA-Ausländern sehr ähnlich aus. Auf dem Höhepunkt der Arbeitslosigkeit im Dezember 2009 lag diese je um zwei Drittel über dem Vorkrisenniveau vom Juli 2008. Bis Ende September 2011 bildete sie sich wieder deutlich zurück und lag bei Schweizern noch um 15% und bei EU27/EFTA-Staatsangehörigen um 20% über dem Vorkrisenniveau. Relativ gesehen fiel der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Drittstaatenausländern etwas weniger stark aus. Zwischen Juli 2008 und Dezember 2009 stieg deren Arbeitslosenquote um gut 50% und Ende September 2011 lag sie um lediglich 3% über dem Vorkrisenniveau.

Abbildung 3.14: Arbeitslosenquoten³⁶ nach Nationalitätengruppen, Januar 2003- März 2012, saison- und zufallsbereinigte Werte



Quellen: SECO, BFS / SAKE 2003-2011

Absolut - d.h. in Prozentpunkten der Arbeitslosenquote - gemessen, war die Zunahme der Arbeitslosigkeit bei Nicht-EU27/EFTA Staatsangehörigen allerdings am höchsten. Ihre Arbeitslosenquote stieg zwischen Juli 2008 und Dezember 2009 saisonbereinigt um 3.5 Prozentpunkte auf 10.2% und fiel bis Ende September 2011 wieder auf 6.9%. Die Arbeitslosenquote von EU27/EFTA Bürgerinnen und Bürgern stieg von 3.1% auf 5.1% und sank danach auf 3.7%. Bei Schweizer/innen stieg die Arbeitslosenquote in der Krise von 1.6% auf 2.7% und sank bis Ende September 2011 wieder auf 1.9%.³⁷

Ab Herbst 2011 machte sich eine erneute konjunkturelle Abkühlung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt bemerkbar und die Arbeitslosenquote stieg insgesamt saisonbereinigt leicht an.

³⁵ Um Sprünge der Arbeitslosenquoten bei Jahreswechsell zu vermeiden, wurden die Reihen geglättet.

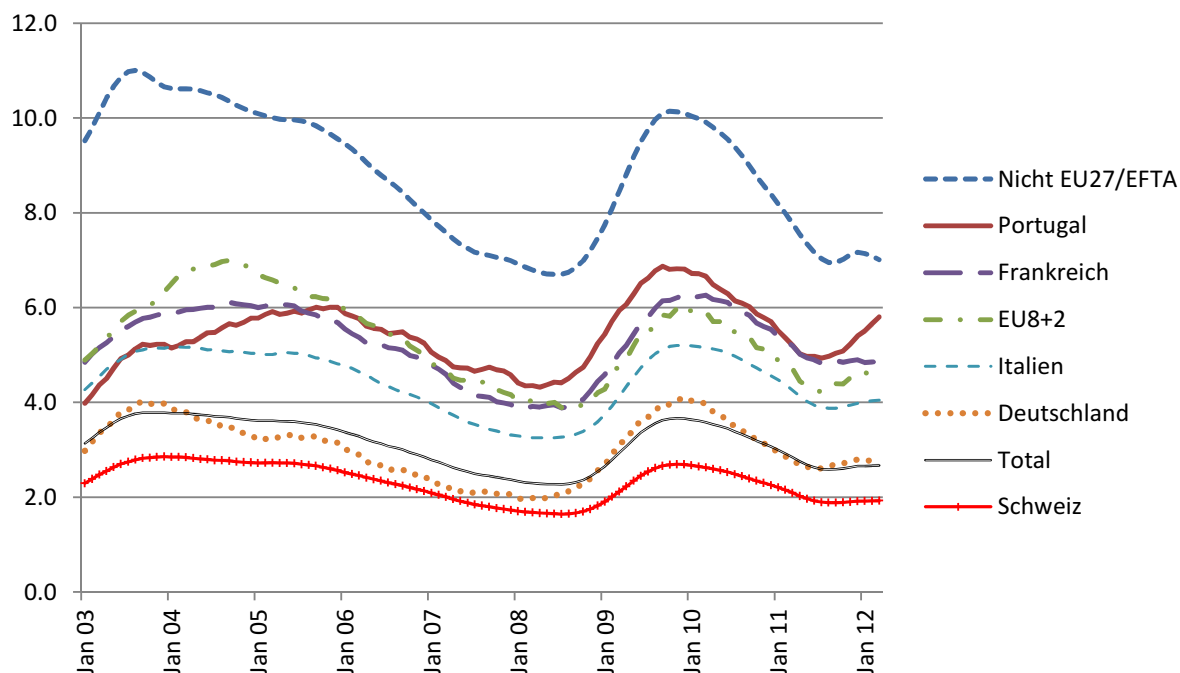
³⁶ Die Basis der Arbeitslosenquoten bezieht sich bis 2002 auf die Volkszählung 2000. Ab 2003 werden die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE verwendet. Dieses Vorgehen ist notwendig, da sich die Zahl der Erwerbspersonen insbesondere bei EU-Ausländern in den letzten Jahren stark verändert hat.

³⁷ Auf Grund der unterschiedlichen Basis bei der Berechnung der Arbeitslosenquoten weichen die hier ausgewiesenen Werte von der offiziellen Arbeitsmarktstatistik ab.

Wie in Abbildung 3.14 zu erkennen ist, war der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei EU27/EFTA-Staatsangehörigen etwas ausgeprägter als bei Schweizern und Drittstaatsangehörigen.

Die jüngste Entwicklung der Arbeitslosenzahlen des SECO lässt sich für verschiedene Länder und Ländergruppen auch noch differenzierter analysieren. Zur Ermittlung von Arbeitslosenquoten werden für die Erwerbsbevölkerung (=Basis der Arbeitslosenquote) wiederum die Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung herangezogen.

Abbildung 3.15: Arbeitslosenquoten³⁸ nach ausgewählten Nationalitäten, Januar 2003 - März 2012, saison- und zufallsbereinigte Werte



Quellen: SECO, BFS (SAKE), eigene Berechnungen

Wie Abbildung 3.15 zeigt, weisen verschiedene Nationalitätsgruppen sehr unterschiedliche Arbeitslosenquoten auf. Mit Abstand am höchsten liegt die Arbeitslosenquote von ausländischen Erwerbspersonen aus Nicht EU27/EFTA-Staaten. Ende März 2012 lag diese saisonbereinigt bei 7.0%. Es ist deutlich, dass diese Bevölkerungsgruppe in der Schweiz erhebliche Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration hat. Das Phänomen ist nicht neu und auch nicht ursächlich auf die Personenfreizügigkeit mit der EU zurückzuführen. Denkbar ist jedoch schon, dass die Immigration von ausgebildeten Fachkräften aus dem EU-Raum, welche zum grossen Teil auch geringere Sprachbarrieren zu überwinden haben, für die vielfach gering qualifizierten Arbeitskräfte aus Drittstaaten zu einer Konkurrenz geworden sind. Eine Verdrängung von niedrig qualifizierten Drittstaatsangehörigen ist daher nicht auszuschliessen. Allerdings ist auch festzuhalten, dass sich die Arbeitslosenquote dieser Nationalitätengruppe auch im Zeitraum seit 2003 relativ zum Durchschnitt nicht erhöht hat. Unabhängig von der Personenfreizügigkeit bleiben zudem unqualifizierte Arbeitskräfte als Folge des technologischen Wandels und der fortschreitenden internationalen Arbeitsteilung auf unserem Arbeitsmarkt unter Druck.

³⁸ 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.

Ebenfalls erhöhte Arbeitslosenquoten weisen Staatsangehörige aus Portugal, aus den Ländern der EU10 und aus Frankreich auf. Im Fall von Portugal und den Ländern der EU10 dürfte das unterdurchschnittliche Qualifikationsniveau dieser Bevölkerungsgruppe Hauptursache der erhöhten Arbeitslosigkeit sein. Sie sind zudem häufiger in Branchen tätig, welche ein erhöhtes Arbeitslosenrisiko beinhalten 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. Wie in der Abbildung zu erkennen ist, wiesen Deutsche vor Einbruch der Konjunktur gegen Ende 2008 eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf. Mit Einbruch der Wirtschaft stieg dann die Arbeitslosigkeit deutscher Staatsangehöriger überproportional an und ihre Arbeitslosenquote überschritt den Schweizer Durchschnitt. Im Aufschwung 2010/2011 ging sie wieder rasch auf den Schweizer Durchschnittswert zurück. In den letzten Monaten wiederum stieg sie ganz leicht stärker an als der Durchschnitt. Auffälliger an der jüngsten Entwicklung ist der relativ starke Anstieg der Arbeitslosenzahlen bei Bürgern aus Portugal und den osteuropäischen EU-Staaten (EU8+2). Der Anstieg könnte allenfalls mit der schwachen Entwicklung des Tourismus zusammenhängen, da beide Gruppen im Gastgewerbe relativ stark vertreten sind. Für eine profunde Beurteilung der Entwicklung ist es allerdings noch zu früh.

Cueni und Sheldon (2011) haben die Entwicklung der Arbeitslosigkeit von EU17/EFTA und Schweizer Staatsangehörigen auch ökonometrisch untersucht. Sie haben dabei separat angeschaut, wie sich das Risiko und die mittlere Dauer der Stellensuche entwickelt haben. Bezogen auf das Risikogefälle, welches für die Unterschiede in den Arbeitslosenquoten zu 89% verantwortlich ist, ist in der Phase nach Inkrafttreten des FZA keine signifikante Veränderung festzustellen. Vor dem FZA lag das Risiko für EU17/EFTA-Ausländer bei 2.1%, danach bei 2.2%, in einem Jahr erwerbslos zu werden. Bei Schweizern lag es vor dem FZA bei 1.2% und danach bei 1.4%. Die Differenz zwischen beiden Gruppen verringerte sich somit von 0.9% auf 0.8%, wobei der Unterschied von 0.1 Prozentpunkten statistisch nicht von Null unterschieden werden kann.

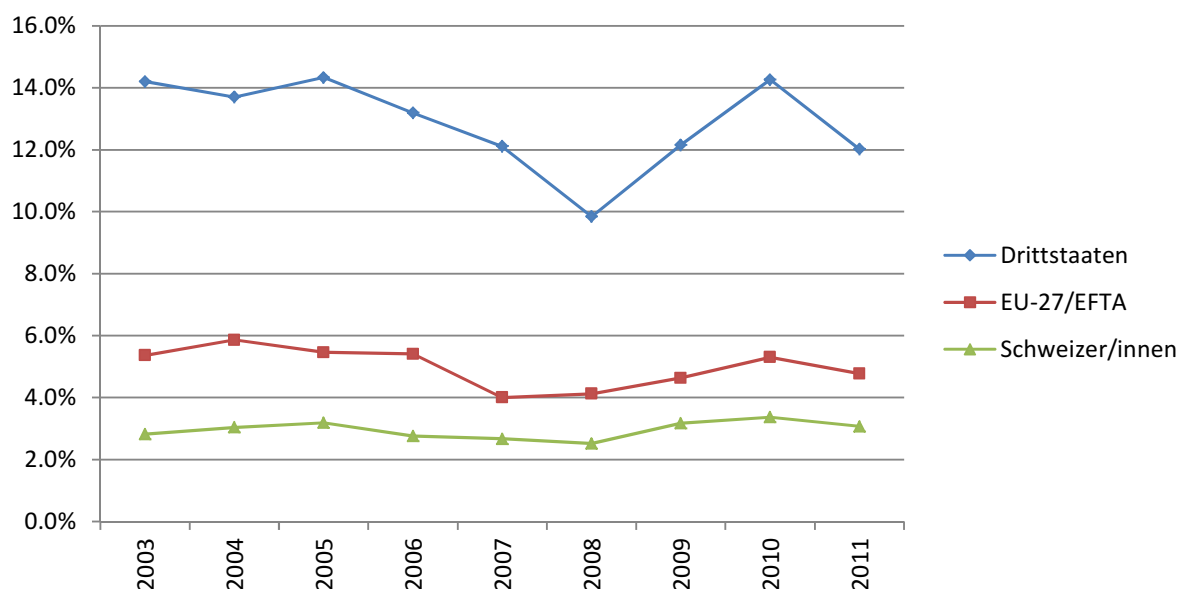
Unterschiede in der Arbeitslosendauer erklären 11% der Differenzen in den Arbeitslosenquoten. Nach 2003 hat sich die Arbeitslosendauer für EU17/EFTA-Staatsangehörige stärker verringert als für Schweizer/-innen. Sie wiesen in den Jahren seit 2003 sogar eine kürzere durchschnittliche Stellensuchdauer auf als Schweizer/-innen mit gleichen Merkmalen.³⁹ Die relativ kurze und gesunkene Dauer der Stellensuche für EU17/EFTA Ausländer/-innen kann als Zeichen für einen hohen und tendenziell zunehmenden Integrationsgrad gedeutet werden.

³⁹ In den Analysen wird neben der Nationalität für viele Merkmale der Personen wie bspw. das Alter, das Geschlecht, die Qualifikation, die Region, etc. statistisch kontrolliert.

Erwerbslosenquoten nach Nationalitätengruppen

Die Erkenntnisse aus den Arbeitslosenzahlen des SECO nach Nationalitätengruppen bestätigen sich auch mit den Daten der SAKE zur Erwerbslosigkeit nach internationalen Normen (vgl. Abbildung 3.16). 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. Wie bei den offiziellen Arbeitslosenzahlen zeigt sich hier, dass die Erwerbslosenquote von Ausländer/-innen markant über denjenigen von Schweizer/-innen liegen und dass Angehörige von Nicht EU27/EFTA-Staaten ein deutlich höheres Erwerbslosenerisiko aufweisen als Bürger/-innen aus den EU27/EFTA-Staaten. Der relative Unterschied zwischen den beiden Gruppen ist sogar noch ausgeprägter als bei den Arbeitslosenquoten des SECO.⁴⁰

Abbildung 3.16: Erwerbslosenquoten (SAKE) nach Nationalitätengruppen, jeweils im zweiten Quartal



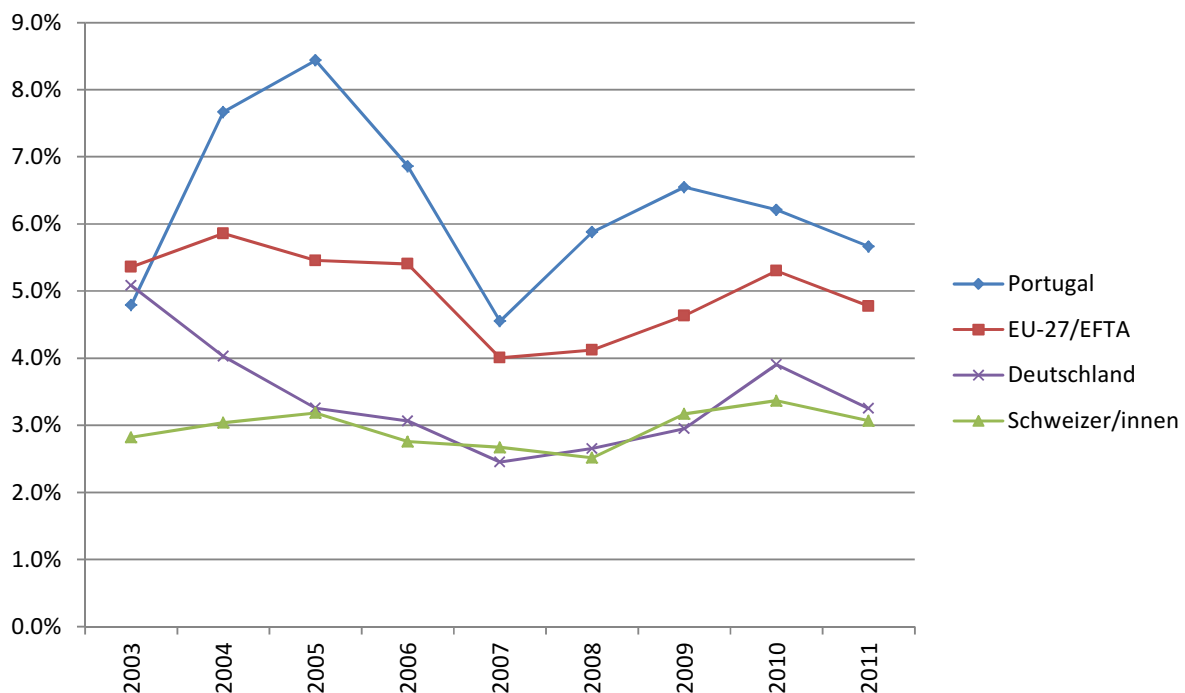
Quellen: BFS (SAKE: 2003-2009, jeweils 2. Quartal, 2010,2011 Jahresdurchschnitte)

Eine weitere Differenzierung nach ausgewählten Ländern zeigt, dass portugiesische Staatsangehörigen wie bei der registrierten Arbeitslosigkeit auch eine erhöhte Erwerbslosenquote aufweisen. Allerdings lag sie im Durchschnitt der letzten neun Jahre etwa halb so hoch wie jene von Drittstaatsangehörigen. Im Unterschied zur registrierten Arbeitslosigkeit war seit 2003 bei der Erwerbslosigkeit eher ein leicht sinkender Trend festzustellen.

Die Erwerbslosenquote von deutschen Staatsangehörigen lag in den letzten Jahren immer sehr nahe an jener von Schweizerinnen und Schweizern. Die erhöhten Werte 2003/2004 könnten auf eine leicht höhere Konjunktursensitivität deuten.

⁴⁰ Offenbar melden sich Drittstaatsangehörige seltener beim RAV an, wenn sie erwerbslos sind. Dies ist bspw. dann plausibel, wenn sie keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben. Insbesondere Frauen aus nicht EU27/EFTA-Staaten weisen gemäss SAKE eine sehr hohe Erwerbslosenquote auf.

Abbildung 3.17: Erwerbslosenquoten (SAKE) nach ausgewählten Nationalitäten



Quellen: BFS (SAKE 2003-2009, jeweils 2. Quartal, 2010,2011 Jahresdurchschnitte)

3.2.3 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.

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.

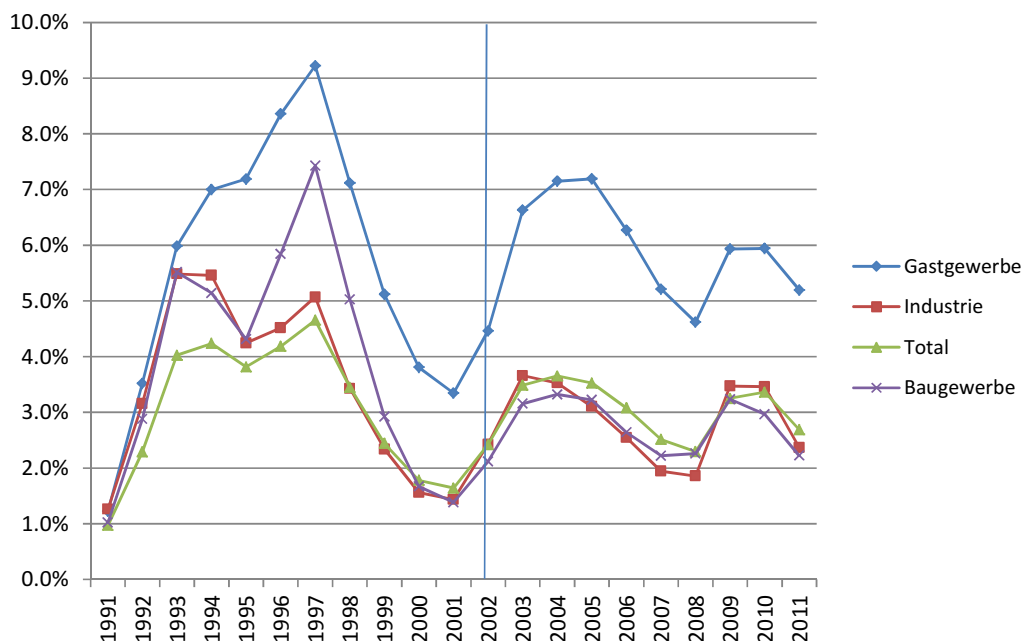
Sowohl im Baugewerbe als auch in der Industrie wird die tatsächliche Arbeitslosigkeit durch die Branchenzahlen tendenziell unterschätzt, weil Personen, welche über Personalverleihfirmen arbeiten nicht der Einsatzbranche zugeordnet sind. Im Falle des Baugewerbes kann die Bedeutung dieser Verzerrung abgeschätzt werden, indem man die Zahl der Personen mit Bauberufen (d.h. inkl. Temporärarbeitskräfte) ins Verhältnis zu den Erwerbspersonen im Baugewerbe setzt. In Abbildung 3.10b 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 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 2002-2011 hinweg lag die Arbeitslosenquote im Gastgewerbe im Durchschnitt um 94% über der Gesamtarbeitslosigkeit praktisch gleich wie in den neun Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1993-2001) mit 93%.

Eine gewisse Erhöhung der Arbeitslosenzahlen dürfte in Saisonbranchen wie der Landwirtschaft, dem Bau- und dem Gastgewerbe daraus resultiert sein, dass Arbeitskräfte mit saisonalen Arbeitsverträgen aus der EU heute 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).

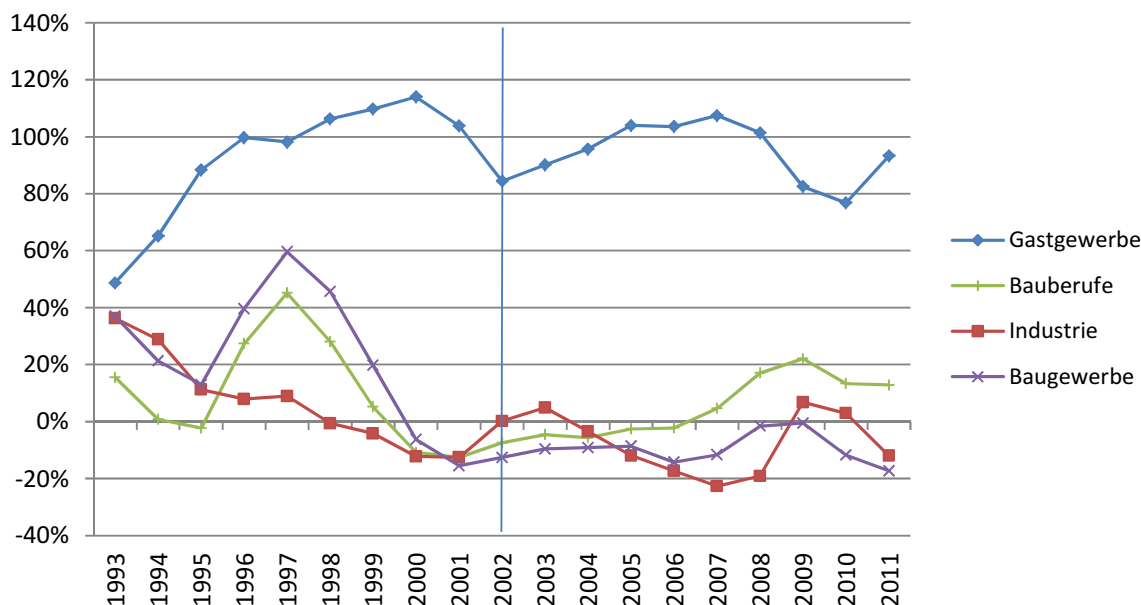
Abbildung 3.18: Arbeitslosenquoten ausgewählter Branchen

a) Arbeitslosenquoten in %



Quelle: SECO

b) Relative Abweichung von der Gesamtarbeitslosenquote in %



Quelle: SECO

3.2.4 Arbeitslosigkeit nach Regionen

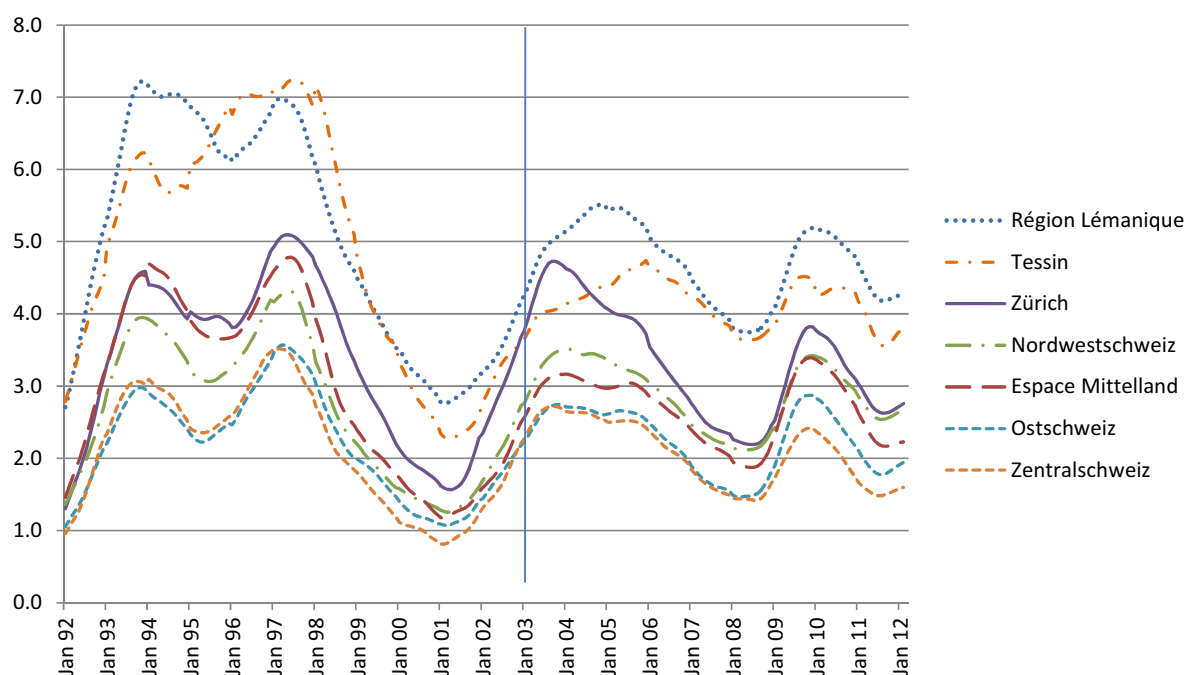
Arbeitslosenquoten nach Grossregionen

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 Kantonen Basel, Zug und Zürich am stärksten angestiegen. In Abbildung 3.19 sind die Arbeitslosenquoten für die sieben statistischen Grossregionen dargestellt. Die Région Lémanique und das Tessin weisen deutlich überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf. In beiden Regionen setzte sich der Anstieg der Arbeitslosenquoten Mitte 2003 fort, während die Quote in den übrigen Regionen leicht zu sinken begann.⁴¹ Erst im Verlauf des Jahres 2005 (Région Lémanique) bzw. 2006 (Tessin) setzte dann ein deutlicher Rückgang ein.⁴² Von der Rezession 2009 waren sowohl der Kanton Tessin als auch die Région Lémanique leicht unterdurchschnittlich betroffen. Ende März 2012 lag die saisonbereinigte Arbeitslosenquote in der Schweiz um 22% über dem Vorkrisenniveau (Juni 2008). Im Tessin und in der Zentralschweiz lag sie um 14% und in der Région Lémanique um 18% darüber. Überdurchschnittliche Auswirkung hatte die Krise in Zürich und in der Nordostschweiz, wo die Arbeitslosenquote Ende März um 31% über dem Vorkrisenniveau lag, wie auch in der Ostschweiz, wo sie um 36% über dem Vorkrisenniveau lag.

⁴¹ Im Falle der Région Lémanique ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Teilgebiete dieser Region die maximale Bezugsdauer, welche im Juli 2003 im Rahmen der AVIG-Revision für Personen unter 55 Jahren von 520 auf 400 Tage gekürzt wurde, bei 520 Tagen belassen wurde. Von Juni 2005 bis 31. März 2007 galt die verlängerte Bezugsdauer noch für die über 50-Jährigen. Diese Massnahme dürfte in diesen Zeiträumen im Vergleich mit anderen Regionen tendenziell zu einer Erhöhung der Zahl registrierter Arbeitsloser geführt haben.

⁴² Ab 2002 sind auch Erwerbslosenquoten nach Grossregionen verfügbar. Sie zeigen einen ähnlichen relativen Verlauf wie die Arbeitslosenquoten, bewegen sich aber generell auf einem höheren Niveau, da auch nicht registrierte Arbeitslose enthalten sind.

Abbildung 3.19: Arbeitslosenquoten⁴³, nach Grossregionen in Prozent (saison- und zufallsbereinigte Werte), Jan. 1992 – März 2012



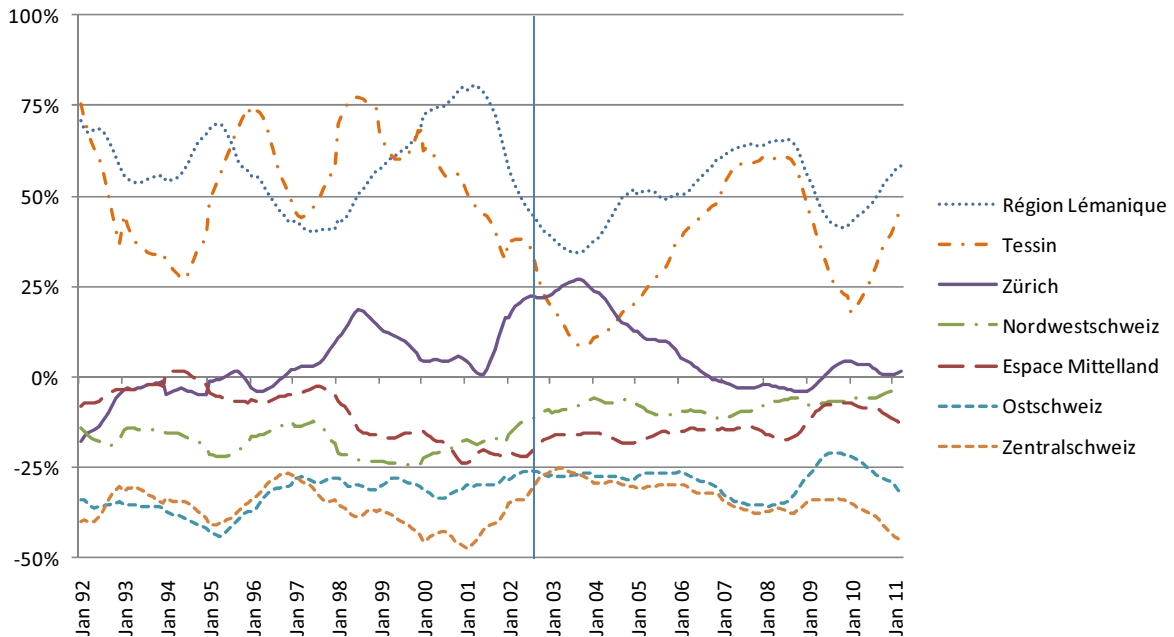
Quellen : SECO, BFS (SAKE 1991-2011), eigene Berechnungen

In Abbildung 3.18 sind die regionalen Arbeitslosenquoten der sieben Grossregionen ins Verhältnis zur Quote für die ganze Schweiz gesetzt. Auf diese Weise zeigt sich, wie die Arbeitslosenquoten in den verschiedenen Regionen auf konjunkturelle Schwankungen reagieren. Wie man dabei erkennt, ist es sowohl für das Tessin, wie auch die Région Lémanique charakteristisch, dass sich der relative Abstand ihrer Arbeitslosenquote zum Schweizer Durchschnitt in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit verringert und im Aufschwung erhöht. Insofern und über einen längeren Zeitraum betrachtet erscheint die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den Jahren seit Inkrafttreten des FZA in beiden Regionen nicht mehr so atypisch wie bei Betrachtung der absoluten Entwicklung. Im Kanton Tessin lag die Arbeitslosenquote relativ zum Schweizer Durchschnitt nach Inkrafttreten des FZA sogar tiefer als zuvor. Das gleiche gilt in etwas schwächerer Form auch für die Région Lémanique.

Eine relative Erhöhung der Arbeitslosenquote war demgegenüber in der Nordwestschweiz festzustellen. Im Zeitraum von Januar 1993 bis Mai 2002 lag die Arbeitslosenquote um durchschnittlich 18% unter dem Schweizer Durchschnitt, von Juni 2002 bis März 2012 lag sie im Durchschnitt nur mehr um 7% darunter. Auch im Kanton Zürich lag die Arbeitslosenquote in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA stärker über dem Schweizer Durchschnitt als zuvor (+7% vs. +3%). Allerdings ist dieser Unterschied in erster Linie auf die Jahre 2002-2004 zurückzuführen, als Zürich u.a. mit dem Grounding der Swissair besonders stark von der damaligen Wirtschaftskrise betroffen wurde.

⁴³ Die Basis der Arbeitslosenquoten bezieht sich über den gesamten Zeitraum auf die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE. Dieses Vorgehen ist angebracht, da sich die Erwerbsbevölkerung - auch migrationsbedingt - teilweise unterschiedlich entwickelt hat. Langfristige Niveauvergleiche in den Arbeitslosenquoten sind zudem durch die Berücksichtigung des Wachstums der Erwerbsbevölkerung besser möglich. Feineren Untergliederungen (bspw. nach Kantonen) sind jedoch von der Datenbasis her Grenzen gesetzt.

Abbildung 3.20 Arbeitslosenquote nach Grossregionen, prozentuale Abweichung von der Gesamtarbeitslosigkeit, Jan. 1991- Mrz. 2012



Quellen: SECO, BFS (SAKE 1991-2010), eigene Berechnungen

Insgesamt lassen die Muster der Arbeitslosigkeit nach Grossregionen wenig Rückschlüsse über mögliche Effekte der Personenfreizügigkeit zu.

Arbeitslosigkeit in Grenzregionen

Wie eine Studie im Auftrag des SECO über die regionalen Unterschiede der Arbeitslosigkeit früher gezeigt hat, erschwert ein hoher Anteil von Grenzgängerbeschäftigten für die Einheimischen die Arbeitssuche.⁴⁴ 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.⁴⁵ Generell ist zu sagen, dass neben der Migration verschiedene weitere Faktoren die regionale Arbeitsmarktentwicklung beeinflussen, wobei sich ein Teil des Unterschieds zwischen den Sprachregionen nicht durch beobachtbare Faktoren erklären lässt und auf „kulturelle“ Unterschiede zurückzuführen sein könnte.⁴⁶

Im letzten Observatoriumsbericht wurden die Regionen mit erhöhten Grenzgängeranteilen vertieft untersucht. Hier werden die Ergebnisse für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit aktualisiert.

⁴⁴ Flückiger et al. (2007), Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 22 (6. 2007).

⁴⁵ 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.

⁴⁶ vgl. auch Brügger, Lalive, Zwiemüller (2007), Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 23 (6. 2007).

Die Arbeitslosigkeit ist in der Romandie und im Tessin strukturell höher als in der Deutschschweiz. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass der Sprachraum einen bedeutenden Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosenquote hat. Deshalb 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 (Definition vgl. Kapitel 5 des letztjährigen Observatoriumsberichts).

Abbildung 3.21: Arbeitslosenquoten Deutschschweiz 1995-2011

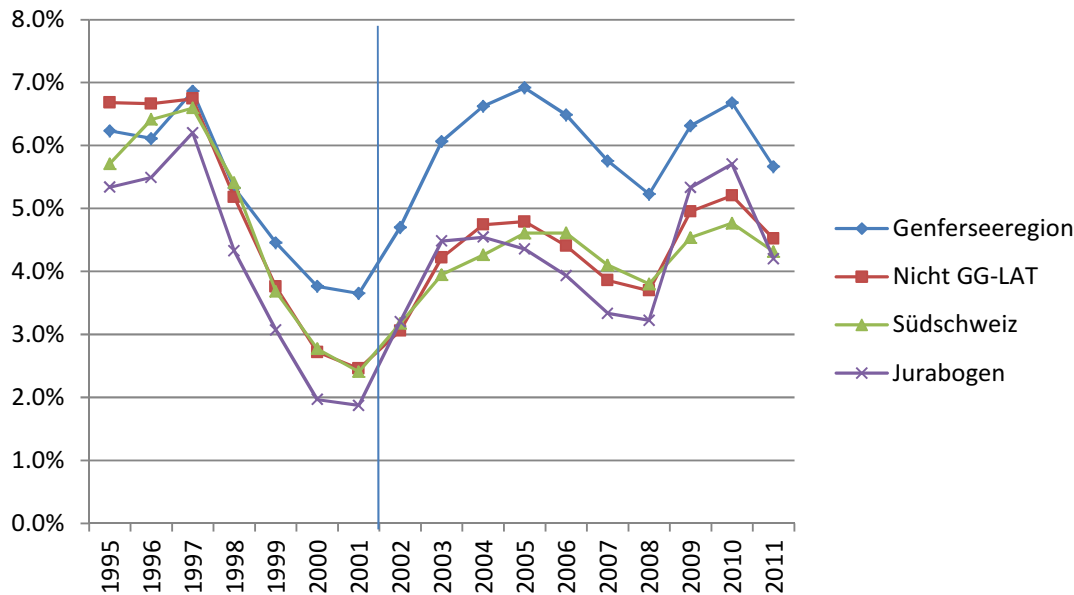


Quelle: SECO

Abbildung 3.21 vergleicht die Entwicklung der regionalen Arbeitslosenquoten der Deutschschweiz seit 1995. In der Grenzregion Ostschweiz lag die Arbeitslosigkeit 1995-2001 im Durchschnitt um 0.2 Prozentpunkte höher als in den Nicht-Grenzregionen der Deutschschweiz. Nach Inkrafttreten des FZA (2002-2011) verbesserte sich die Situation relativ gesehen leicht, und die Arbeitslosenquote lag noch um 0.1 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 0.25 Prozentpunkte über den Nicht-Grenzgängerregionen lag, lag sie danach (2002-2011) um durchschnittlich 0.4 Prozentpunkte darüber.

Abbildung 3.22: Arbeitslosenquoten Lateinische Schweiz 1995-2011



Quelle: SECO

In Abbildung 3.22 ist der entsprechende Vergleich für die Lateinische Schweiz aufgezeigt. In der Südschweiz lag die Arbeitslosenquote 1995-2001 leicht um 0.1 Prozentpunkte unter jener von Nichtgrenzregionen der Lateinischen Schweiz. 2002-2011 vergrösserte sich dieser Vorteil leicht auf 0.2 Prozentpunkte.

Umgekehrt verzeichneten die Westschweizer Grenzgebiete bei der Arbeitslosigkeit eine relative Verschlechterung der Situation. In den Bezirken des Jurabogens lag die Arbeitslosenquote 1995-2001 um 0.8% unterhalb jener von Nicht-Grenzregionen der Lateinischen Schweiz. In den Jahren 2002-2011 verringerte sich diese Differenz auf 0.1 Prozentpunkte. Noch deutlicher verschlechterte sich die relative Situation in der Genferseeregion. 1995-2011 lag die Arbeitslosenquote um 0.3 Prozentpunkte über jener von Nicht-Grenzregionen der Lateinischen Schweiz. Diese Differenz vergrösserte sich 2002-2011 auf 1.7 Prozentpunkte.

Insgesamt zeigen die regionalen Entwicklungen der Arbeitslosigkeit in Bezirken mit hohen Grenzgängeranteilen ein differenziertes Bild. Den stärksten relativen Anstieg der Arbeitslosigkeit verzeichneten die grenznahen Gebiete der Genferseeregion und des Jurabogens. In der Deutschschweiz war nur in der Nordwestschweiz ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Leicht verbessert hat sich die Situation in der Ostschweiz und in der Südschweiz. Bemerkenswert ist dies v.a. in letzterem Fall, denn wie die Genferseeregion und der Jurabogen verzeichnete auch das Tessin in den letzten Jahren einen markanten Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung.

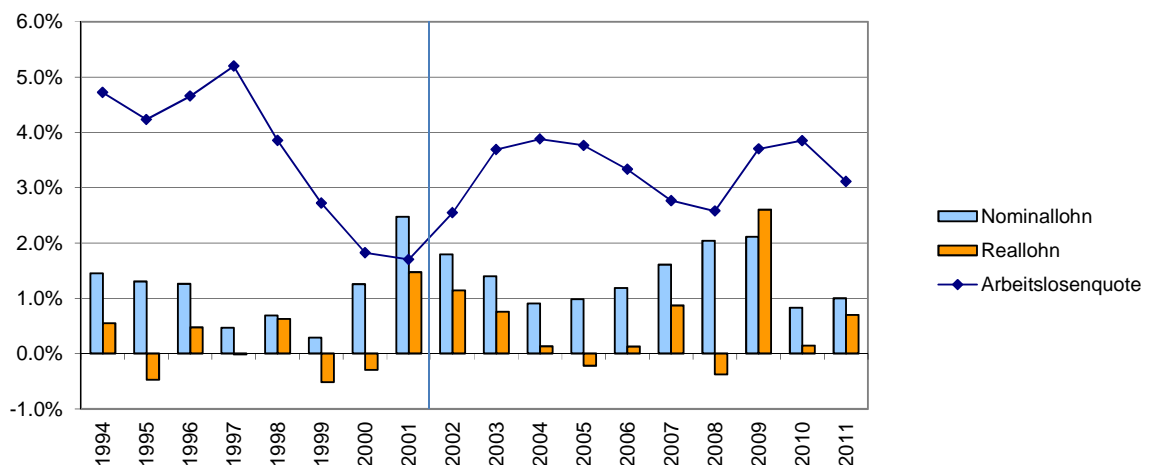
3.3 Einfluss des FZA auf die Lohnentwicklung in der Schweiz

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.

3.3.1 Allgemeine Lohnentwicklung

Gemäss Lohnindex des BFS stiegen die Nominallöhne zwischen 2002 und 2011 um durchschnittlich 1.5% pro Jahr. Wie die Gegenüberstellung des Lohnindex mit der Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit in Abbildung 3.15 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.⁴⁷

Abbildung 3.23: Entwicklung von Nominallöhnen, Vollzeitäquivalenter Beschäftigung im 2. und 3. Sektor 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 Reallöhne 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 zehn Jahren nach Inkrafttreten des FZA fiel das Reallohnwachstum mit durchschnittlich 0.6% pro Jahr wieder etwas höher aus. Auch in dieser Phase waren zwei Konjunkturerinbrüche zu verzeichnen, welche sich auf die (registrierte) Arbeitslosigkeit allerdings etwas weniger stark auswirkten als in den 90er Jahren.

⁴⁷ 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 3.6: Langfristige Lohnentwicklung, nominal und real

	1982-1991	1992-2001	2002-2011
Nominallohn	4.3%	1.7%	1.4%
Konsumentenpreise	3.3%	1.4%	0.8%
Reallohn	1.0%	0.2%	0.6%

Quelle: BFS

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

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

Die KOF-ETH identifiziert ihrerseits sowohl lohndämpfende wie auch lohnsteigernde Effekte der Personenfreizügigkeit. Aeppli (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 (vgl. Kasten 3.1).

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.⁴⁸

⁴⁸ 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.

Gerfin und Kaiser (2010): Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002 bis 2008 auf die Löhne in der Schweiz

Werden in der Schweiz die Löhne gedrückt weil sich der Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitskräfte seit den 90er Jahren stärker geöffnet hat?

Die Analyse im Auftrag des SECO bestand aus zwei Schritten. Zunächst wurden Arbeitsnachfragefunktionen differenziert nach Qualifikationen geschätzt. In einem zweiten Schritt wurden diese dazu verwendet, die Wirkung der Zuwanderung auf die Lohnentwicklung im Schweizerischen Arbeitsmarkt zu simulieren. Dabei wird der nationale Arbeitsmarkt in Teilarbeitsmärkte für unterschiedliche Qualifikationen unterteilt (Bildungsniveau, Berufserfahrung).

Kurzfristiger Effekt: Insgesamt hat die Immigration die Reallohnentwicklung um einen Prozentpunkt reduziert. Es war ein schwach negativer Effekt auf das Lohnwachstum der Einheimischen festzustellen, während die Wirkung auf die Lohnentwicklung der Ausländer mit $-2,6$ Prozentpunkten beträchtlich war. Dieser Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass Schweizer und Ausländer keine perfekten Substitute auf dem Arbeitsmarkt sind und somit die Einwanderung die Löhne der Ausländer stärker beeinflusst als jene der Einheimischen. Die kurzfristigen Lohneffekte sind für die tiefe und die mittlere Bildungsgruppe sowohl für Schweizer als auch für Ausländer schwach positiv. Zwischen den hochqualifizierten Einwanderern und den tiefen und mittleren Bildungsgruppen besteht eine komplementäre Beziehung. Für Hochqualifizierte hingegen hatte die Immigration einen dämpfenden Effekt auf die Entwicklung des Reallohns.

Langfristiger Effekt: Langfristig heisst, dass alle Kapitalstockanpassungen stattgefunden haben, der Arbeitsmarkt wieder im Gleichgewicht ist und keine weiteren Einwanderungsschübe stattgefunden haben. Insgesamt zeigt sich ein schwach positiver Effekt der Einwanderung auf das Lohnwachstum der Schweizer ($+0,4$ Prozentpunkte), der sich auf die Gruppe mit geringer und mittlerer Bildung konzentriert ($+1,5$ bzw. $+1,3$ Prozentpunkte). Die hochgebildeten Schweizer verzeichnen langfristig ein um $-0,9$ Prozentpunkte geringeres Reallohnwachstum. Auch bei den Ausländern profitieren die Gruppen mit geringer und mittlerer Bildung vom Einwanderungsschub. Die Gruppe der hochgebildeten Ausländer hingegen hat auch langfristig einen beträchtlichen negativen Effekt von $-7,4$ Prozentpunkten zu verzeichnen. Bezüglich der Lohnentwicklung hat die Immigration der Jahre 2002–2008 somit primär diejenige Gruppe negativ beeinflusst, die den Hauptanteil am Immigrationsschub hatte. Rund zwei Drittel der Erwerbstätigen in der Schweiz (alle Beschäftigten auf sekundärer Bildungstufe) dürften aber von der Immigration eher profitiert haben.

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.

Cueni und Sheldon (2011) schätzten die Auswirkungen der Zuwanderung mit einem direkteren ökonomischen 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.

Eine neuere 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 Lohnstrukturerhebungen 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 Lohndruck erzeugte. Die Auswirkungen dieser Effekte auf die Lohnverteilung insgesamt werden als vernachlässigbar klein bezeichnet.

3.3.2 Entwicklung der Lohnverteilung

Die wichtigste Quelle zur Untersuchung der Lohnverteilung in der Schweiz ist die Lohnstrukturerhebung (LSE). Ende 2011 sind neue Daten für das Jahr 2010 publiziert worden, welche hier analysiert werden sollen. In Tabelle 3.5 ist die Entwicklung des Medianlohnes⁴⁹ für Tätigkeitsfelder mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus wiedergegeben.

Tabelle 3.7: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes⁵⁰ 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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Das Lohnwachstum über zwei Jahre wurde unter Annahme konstanter Wachstumsraten auf ein Jahr umgerechnet.

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.⁵¹

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 vollzeit-äquivalenten 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.

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.⁵²

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.

⁵¹ Deflationiert entsprechend dem Landesindex für Konsumentenpreise jeweils im Monat Oktober.

⁵² Die Entwicklungen am oberen Ende der Lohnskala (bspw. in den Finanzdienstleistungen) bleiben bei Betrachtung der Medianlöhne ausgeklammert.

Tabelle 3.8: Durchschnittliches jährliches Lohnwachstum 2002-2010⁵³, ausgewählte Quantile der Lohnverteilung (privater Sektor, Bund und Kantone)

	10% Quantil	25% Quantil	Median	75% Quantil	90% Quantil	Medianlohn 2010
Höchst anspruchsvolle Arbeiten	1.0%	1.2%	1.5%	1.7%	1.9%	11'462
Sehr selbständige Arbeiten	1.0%	1.0%	0.9%	1.1%	1.1%	7'369
Berufsfertigkeiten erforderlich	1.2%	1.0%	1.0%	1.1%	1.3%	5'834
Einfache und repetitive Tätigkeiten	1.1%	1.1%	0.9%	1.0%	1.2%	4'589
Total	1.3%	1.2%	1.3%	1.5%	1.8%	6'155

Quelle: BFS (LSE), eigene Berechnungen

Betrachtet man die Lohnentwicklung an verschiedenen Stellen der Lohnverteilung, so stellt man fest, dass die Löhne innerhalb der einzelnen Anforderungsniveaus in der oberen Hälfte der Lohnverteilung in der Regel leicht stärker gewachsen sind als in der unteren Hälfte. Am ausgeprägtesten waren diese Unterschiede auf dem höchsten Anforderungsniveau. Auf den übrigen Stufen waren die Unterschiede demgegenüber sehr moderat und bei einfachen und repetitiven Tätigkeiten war die Lohnentwicklung in der unteren Hälfte der Verteilung sogar leicht stärker. Diese Entwicklungen zeigen klar, dass die Lohnstruktur in der Schweiz in den Jahren seit Inkrafttreten des FZA erstaunlich stabil blieb. Insbesondere gilt dies auch auf mittleren und tieferen Qualifikationsstufen, wo mitunter die grössten Bedenken betreffend eines wachsenden Lohndrucks vorherrschten. Innerhalb der verschiedenen Anforderungsniveaus entwickelten sich die tiefen Löhne (10% Quantil) mit Ausnahme des höchsten Anforderungsniveaus jeweils besser als die Medianlöhne.

Während sich die Lohnschere bei den höchsten Einkommen also insgesamt leicht geöffnet hat, gab es bei den tiefen Lohneinkommen eine gewisse Annäherung zum Medianlohn. Ein Abdriften der tiefen Löhne konnte auf der Ebene der Wirtschaft insgesamt, vermieden werden.

3.3.3 Lohnentwicklung nach Aufenthaltsstatus

Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit ist, wie sich die Zuwanderung auf die Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung der ansässigen Bevölkerung alleine auswirkt. Die oben geschilderten Lohnentwicklungen beziehen sich sowohl auf die ansässige wie auch die zugewanderte Bevölkerung gemeinsam.

In Tabelle 3.9 ist die Lohnentwicklung differenziert für Schweizer/innen und niedergelassene Ausländer auf der einen Seite und Grenzgänger, Kurz- und Daueraufenthalter auf der anderen Seite wiedergegeben. Die erste Gruppe approximiert die bereits vor Inkrafttreten des FZA anwesende in- und ausländische Bevölkerung, während die zweite Gruppe für die neu zugewanderten Arbeitskräfte steht.⁵⁴

In Tabelle 3.9 sieht man, dass die Löhne von Grenzgängern, Kurz- und Daueraufenthaltern stärker zugelegt haben als jene von Schweizern und niedergelassenen Ausländern. Da ers-

⁵³ Das Lohnwachstum über zwei Jahre wurde unter Annahme konstanter Wachstumsraten auf ein Jahr umgerechnet.

⁵⁴ Da in der Lohnstrukturerhebung der Einwanderungszeitpunkt einer Person nicht bekannt ist, sind Approximationen über den Aufenthaltsstatus nötig.

tere mit Ausnahme des höchsten Anforderungsniveaus im Durchschnitt tiefere Löhne aufwiesen, bedeutete dies, dass sich die beiden Kategorien Lohnmässig annäherten. Innerhalb beider Kategorien zeigte sich das bekannte Muster, wonach die Löhne für Stellen mit dem höchsten Anforderungsniveau am stärksten wuchsen, gefolgt von Tätigkeiten, welche berufliche Fähigkeiten erfordern, sehr selbständigen Arbeiten und einfachen und repetitiven Tätigkeiten. Bei Schweizern und Niedergelassenen Ausländern war das Lohnwachstum beim tiefsten Anforderungsniveau nun etwas schwächer als bei den nächst höheren Kategorien.

Tabelle 3.9: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes nach Aufenthaltskategorien, 2002-2010⁵⁵ (privater Sektor, Bund und Kantone)

	Schweizer, niedergelassene Ausländer		Grenzgänger, Kurz- und Daueraufenthalter	
	Wachstum 2002-2010	Medianlohn 2010	Wachstum 2002-2010	Medianlohn 2010
Höchst anspruchsvolle Arbeiten	1.4%	11'398	2.0%	11'949
Sehr selbständige Arbeiten	0.9%	7'393	1.2%	7'204
Berufsfertigkeiten erforderlich	1.0%	5'875	1.4%	5'614
Einfache und repetitive Tätigkeiten	0.8%	4'698	1.2%	4'211
Total	1.2%	6'244	2.1%	5'692

Quelle: BFS (LSE), eigene Berechnungen

In der obigen Tabelle wird die Lohnentwicklung nur nach dem Anforderungsniveau der Stelle differenziert. Die Lohnhöhe hängt natürlich noch von vielen weiteren Faktoren ab, wie bspw. dem Ausbildungsniveau, dem Alter, der Betriebszugehörigkeitsdauer, dem Geschlecht, oder der Branchenzugehörigkeit. Um den Einfluss dieser Faktoren zu kontrollieren, wurden ökonomische Schätzungen der Lohnentwicklung für verschiedene Aufenthaltskategorien vorgenommen.⁵⁶ Für die individuell kontrollierten Faktoren wurde unterstellt, dass sie über die Zeit konstant und für alle Aufenthaltskategorien gleich auf die Löhne einwirkten. Die durchschnittliche Lohnentwicklung wurde durch eine Trendvariable geschätzt, welche mit den interessierenden Aufenthaltskategorien (bis auf die Referenzgruppe der Schweizer/innen) interagiert wurde.⁵⁷

Die Regressionsergebnisse bestätigen den Befund der obigen, bivariaten Auswertung, wonach das Lohnwachstum von Grenzgängern mit 1.2% pro Jahr und von Kurz- und Jahresaufenthaltern mit 1.1% pro Jahr in den letzten acht Jahren leicht stärker ausfiel als bei Schweizern und niedergelassenen Ausländern mit 1.0%. Während sich bei den Grenzgängern deren relativer Lohnnachteil von -3.5% auf -2.4% verringerte, erhöhte sich der Lohnvorteil von Kurz- und Daueraufenthaltern von 0.8% auf 1.3%. Bei diesen Effekten handelt es

⁵⁵ Das Lohnwachstum über zwei Jahre wurde unter Annahme konstanter Wachstumsraten auf ein Jahr umgerechnet.

⁵⁶ Das gewählte Regressionsmodell vermag rund 58% der Varianz in den Löhnen erklären. Dies ist für eine Lohnleichung dieser Art ein guter Wert.

⁵⁷ Für jede Aufenthaltskategorie wurde ein Lohnniveauunterschied am Anfang der Beobachtungsperiode mit einer Dummy-Variablen geschätzt (Schweizer bildeten die Referenzkategorie). Die Lohnentwicklung wurde separat für die verschiedenen Aufenthaltskategorien geschätzt. Dazu wurde eine Trendvariable eingesetzt und diese wurde zusätzlich mit den Dummy-Variablen für die ausländischen Aufenthaltskategorien interagiert. Der Koeffizient der Trendvariablen selber gibt das Lohnwachstum der Referenzgruppe (hier Schweizer/innen) wieder.

sich um Durchschnittswerte welche von strukturellen Unterschieden zwischen den Kategorien (bspw. im Bildungsniveau oder der Branchenzugehörigkeit) abstrahieren.

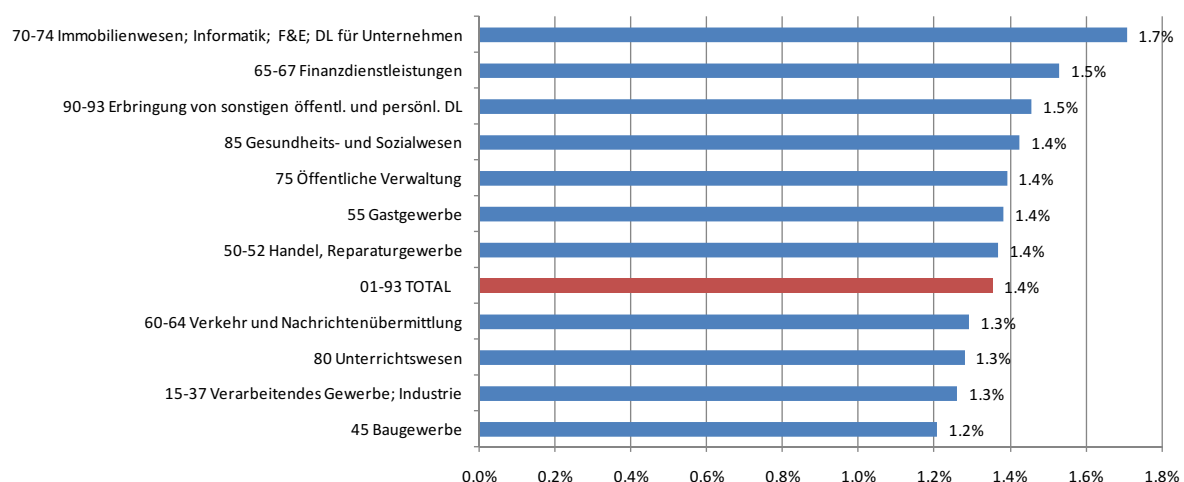
Für die Kurz- und Daueraufenthalter legen die Ergebnisse nahe, dass deren Löhne nicht systematisch unter jenen der ansässigen Erwerbstätigen lagen - im Gegenteil sogar leicht darüber. Dies dürfte die Tatsache spiegeln, dass die Zuwanderung der letzten Jahre sehr gut auf den Bedarf der Unternehmen zugeschnitten war und dass tiefere Lohnforderungen ausländischer Arbeitskräfte kein dominantes Motiv zur Rekrutierung im Ausland darstellte. Bei Grenzgängerbeschäftigten gibt es - nach Kontrolle der genannten lohnrelevanten Faktoren - eine Lohndifferenz zu Gunsten der ansässigen Arbeitskräfte, welche sich allerdings in den letzten acht Jahren auf rund 2.4% verringert hat.

3.3.4 Lohnentwicklung nach Branchen

Durchschnittliche Lohnentwicklung

In Abbildung 3.24 ist das durchschnittliche, jährliche nominale Lohnwachstum der Jahre 2002-2010 nach Branchen wiedergegeben. Unternehmensdienstleistungen verzeichneten mit 1.7% Nominallohnwachstum den stärksten Zuwachs, gefolgt von Finanzdienstleistungen⁵⁸ sowie sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen mit je 1.5%. In der Mehrzahl der Branchen wuchsen die Nominallöhne in einer relativ engen Bandbreite von 1.3% bis 1.4% ähnlich wie die Durchschnittslöhne insgesamt. Am unteren Rand bewegte sich das Lohnwachstum im Baugewerbe mit einem durchschnittlichen jährlichen Nominallohnwachstum von 1.2%.

Abbildung 3.24: Durchschnittliches, jährliches, nominales Lohnwachstum 2002-2010, nach Branchen



Quelle: BFS (Lohnindex)

Wie in der Analyse von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit gezeigt wurde, verteilte sich die Zuwanderung aus dem EU-Raum in den letzten Jahren auf zahlreiche Branchen. Gleichzeitig sind die Unterschiede in der Lohnentwicklung zwischen den Branchen insgesamt relativ gering. Entsprechend schwierig ist es, auf Grund von Branchenentwicklungen Rückschlüsse

⁵⁸ Der Lohnindex beinhaltet keine Bonuszahlungen. Aus diesem Grund dürfte das effektive Lohnwachstum im Finanzdienstleistungsbereich unterschätzt sein.

auf allfällige Effekte der Personenfreizügigkeit zu ziehen. Dass die Zuwanderung im Baugewerbe und in der verarbeitenden Industrie zu einer gewissen Lohndämpfung geführt haben könnte, ist nicht völlig 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.

Einstiegsgehälter

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

Tabelle 3.10: 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%
Immobilien, 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 Einstiegsgehälter im Bildungswesen. Hier sank der Lohn von neu Eingestellten pro Jahr um 0.7%, während die Gehälter der übrigen Arbeitnehmenden um 0.3% pro Jahr nur schwach zulegten. In beiden Aufenthaltskategorien entwickelten sich die Einstiegsgehälter 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 Niedergelassene 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 zu geben 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.

Natürlich hängen Gehälter von Personen, welche neu in eine Firma einsteigen von einer Vielzahl von Faktoren ab, denn die Personen weisen eine grosse Bandbreite an Qualifikationsniveaus, Altersklassen, Berufserfahrungen auf. 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 (vgl. Kasten 3.2).

Die beiden Autoren kommen in Ihrer Untersuchung 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 Lohnunterschiede 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 Indiz dafür, dass Lohnunterschiede vom FZA ausgingen. Nach Ausbildungen differenziert fanden die Autoren vermehrt Lohnabschläge bei weniger qualifizierten Arbeitskräften.

Die Studie von Henneberger und Ziegler enthält eine Fülle von empirischen Ergebnissen. Verschiedene davon können unter gewissen Voraussetzungen als auf Effekte des FZA interpretiert werden. Allerdings zeigt die Studie auch, dass negative Effekte auf die Gehälter von einheimischen Arbeitskräften - auch bei Neueinstellungen - bisher eine Ausnahme blieben.

Der gewählte Ansatz, die Gehälter neu eingestellter Arbeitnehmender genauer zu untersuchen erweist sich als interessant. Er soll daher in einer weiteren empirischen Studie nochmals vertieft untersucht werden, diesmal mit Daten der Lohnstrukturerhebung, welche auch vor das FZA zurück und bis ins Jahr 2010 reichen.

Kasten 3.2. Studie zu den Einstiegsgehältern

Henneberger und Ziegler (2011): Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) führte während den Jahren 2010 und 2011 im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) eine Evaluation der Aufsicht und der Wirkungen der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit durch. Dazu hat die PVK unter anderem eine Studie bei der Universität St. Gallen in Auftrag gegeben, um die ‚Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping‘ zu analysieren. Ein Teil dieser Studie beinhaltet eine ökonomische Analyse zur ‚Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit‘.

Die Studie analysiert, ob aufgrund der Personenfreizügigkeit ein Druck auf die Gehälter festgestellt werden kann und in welchen Bereichen dieser gegebenenfalls auftritt. Die Grundidee der Studie basiert darauf, dass Gehälter in unterschiedlichem Ausmass und in unterschiedlicher zeitlicher Sequenz auf eine erhöhte Zuwanderung reagieren sollten. Erhöhter Lohndruck wird a) bei Neueinstellungen relativ zu etablierten Arbeitsverhältnissen, b) in Grenzregionen relativ zu Zentralregionen sowie c) bei Ausländern relativ zu Schweizern erwartet. Die Studie vergleicht die Lohnentwicklung in Grenzregionen, bei Neueinstellungen und bei ausländischen Beschäftigten im Vergleich zur Lohnentwicklung von bereits seit längerer Zeit beschäftigten Einheimischen in den Zentralregionen. Es wird erwartet, dass die Gehälter bei der Referenzgruppe (bereits seit längerem angestellte Schweizer, die in einer Zentralregion arbeiten) am wenigsten bzw. mit einer längeren zeitlichen Verzögerung auf eine zunehmende Zuwanderung reagieren.

Als Basis für die Analyse dient die Lohnstrukturerhebung (LSE) aus den Jahren 2004, 2006 und 2008. In der LSE sind lohnrelevante Merkmale der Arbeitnehmer wie zum Beispiel das Alter, die Ausbildung, die Dienstjahre, das Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes, die berufliche Stellung oder die Tätigkeit innerhalb eines Betriebs enthalten. Zur Definition der Grenzregionen wird der Abstand des Arbeitsplatzes zum nächsten Grenzübergang gemessen. Arbeitsplätze im Abstand von weniger als 20km zum nächsten Grenzübergang werden den Grenzregionen zugerechnet.

Die Analysen zeigen für verschiedene Branchen bereits im Ausgangsjahr 2004 signifikante Lohnabschläge für neu eingestellte Ausländer. Die Autoren interpretieren zumindest einen Teil dieser Lohnabschläge als Effekt des FZA. Ein Teil der Unterschiede dürfte auch durch produktivitätsrelevante Merkmale zu erklären sein, die sich in den Daten nicht beobachten lassen.

Als besonders tangierte Branchen werden der Gartenbau, die Textilindustrie sowie die Nahrungsmittelindustrie identifiziert. Erhöhter Lohndruck in Grenz- relativ zu Zentralregionen konnte dagegen nicht identifiziert werden. Auch signifikant negative Lohneffekte bei etablierten Angestellten wurden nur vereinzelt gefunden. Lohnneinbussen waren in der Tendenz häufiger und im Ausmass stärker bei eher niedrigen Qualifikationsgruppen zu beobachten.

Henneberger, Fred und Ziegler, Alexandre (2011): „Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, Teil 2: Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit“, in: Bericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK)

3.3.5 Erfahrungen der Tripartiten Kommissionen

Mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten⁵⁹ 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)⁶⁰, 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 OR⁶¹ 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 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 sowie von Schweizer Arbeitgebenden in allen Branchen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO publiziert jährlich einen Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen⁶², 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 2011 über den Vollzug der Flankierenden Massnahmen (FlaM) erschien am 27. April 2012. Die Ergebnisse dieses Berichts lassen sich wie folgt zusammenfassen.⁶³

Die Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter hat im Jahr 2011 nochmals deutlich zugenommen hat, wobei der höchste Beschäftigungsanteil im Personalverleih und im Baunebengewerbe zu finden ist. Daneben lässt sich eine leichte Abnahme der auf Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüften Betriebe (Schweizer Betriebe und Entsendebetriebe) und Personen

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen; SR 823.20.

⁶¹ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220.

⁶² Alle Berichte über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen sind abrufbar unter www.seco.admin.ch, Rubrik "Dokumentation", "Publikationen und Formulare", "Studien und Berichte", "Arbeit".

⁶³ Der folgende Abschnitt entspricht dem Fazit des Jahresberichts 2011 über den Vollzug der Flankierenden Massnahmen.

erkennen, wobei etwa 6% der Schweizer Arbeitsstätten, 45% der Entsandten und 40% der Selbständigerwerbenden kontrolliert wurden. Die unter dem Blickwinkel des Entsendewesens als sensibel geltenden Branchen des Baunebengewerbes, des verarbeitenden Gewerbes und des Bauhauptgewerbes wurden intensiv kontrolliert, was mit dem relativ hohen Anteil von meldepflichtigen Personen in diesen Branchen übereinstimmt. Zudem wurden bei vielen Schweizer Unternehmen im Bereich des Gastgewerbes und des Baunebengewerbes die Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft.

Da zum Zeitpunkt der Berichterstattung einige Sanktionen gegen Verstösse noch nicht rechtskräftig waren oder gewisse Kontrollen noch nicht abschliessend beurteilt wurden, melden die Vollzugsorgane jeweils vermutete Lohnunterbietungen und -verstösse. Die paritätischen Kommissionen meldeten bei 35% ihrer Kontrollen bei Entsendebetrieben vermutete Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen und bei Schweizer Betrieben 26% vermutete Lohnverstösse. Erfahrungsgemäss führt etwa ein Drittel der vermuteten Verstösse letztendlich zu einer Sanktionierung, wobei eine allfällige Lohnnachzahlung und die Höhe des Lohnverstosses mitberücksichtigt werden. Die kantonalen tripartiten Kommissionen, die Kontrollen in Bereichen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge durchführen, meldeten ihrerseits Lohnunterbietungsquoten von 14% bei Entsendebetrieben und 9% bei Schweizer Arbeitgebern. Während die vermuteten Lohnverstösse bei Kontrollen der PK gesunken sind, stiegen diejenigen der kantonalen TPK leicht an. Sowohl die PK als auch die TPK melden gegenüber dem Vorjahr einen tieferen Anteil an Scheinselbständigen. Insgesamt wurde bei etwa 10% der kontrollierten Selbständigerwerbenden eine Scheinselbständigkeit vermutet. Die aufgedeckten Verstösse gegen die Mindestlöhne aus dem GAV und die gemeldeten Lohnunterbietungen durch Entsendebetriebe und Schweizer Arbeitgebende zeigen, dass die Notwendigkeit der Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen gegeben ist.

Werden Verstösse aufgedeckt, so werden diese im Allgemeinen mit dem Ziel sanktioniert, dass dadurch zukünftig ein korrektes Verhalten erwirkt wird. Das korrekte Verhalten kann einerseits über die Anzahl der aufgedeckten Rückfälle abgeschätzt werden. Die Vollzugsorgane melden relativ wenige Rückfälle durch bereits vorgängig gebüsste Betriebe. Ausserdem ist die Befolgung der Sanktion durch den gebüssten Betrieb von Interesse. Von 23 kantonalen Vollzugsorganen melden 18, dass 80% oder mehr der verhängten Bussen auch tatsächlich bezahlt werden. Die PK melden, dass rund 70% (gewichteter Durchschnitt) der bei Entsendebetrieben auferlegten Konventionalstrafen oder Kontrollkosten bezahlt werden. Allerdings hat nur knapp die Hälfte der PK Angaben dazu gemacht. Zusammenfassend kann gleichwohl festgestellt werden, dass die Angaben zum Anteil der bezahlten Bussen durch Entsendebetriebe in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Die mit den Entsendebetrieben durchgeführten Einigungsverfahren waren zu rund 80% erfolgreich und haben zu einer Lohnnachzahlung geführt. Einigungsverfahren mit Schweizer Arbeitgebern waren zu knapp 70% erfolgreich. Die erfolgreichen Einigungsverfahren, die Bereitschaft auferlegte Bussen zu begleichen und die tiefe Rückfallquote zeigt, dass die Entsendebetriebe und die Schweizer Arbeitgebenden im Allgemeinen bemüht sind, sich korrekt zu verhalten und der Vollzug der flankierenden Massnahmen seine Wirkung zeigt.

4 Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen

4.1 Auswirkungen des FZA auf die 1. Säule

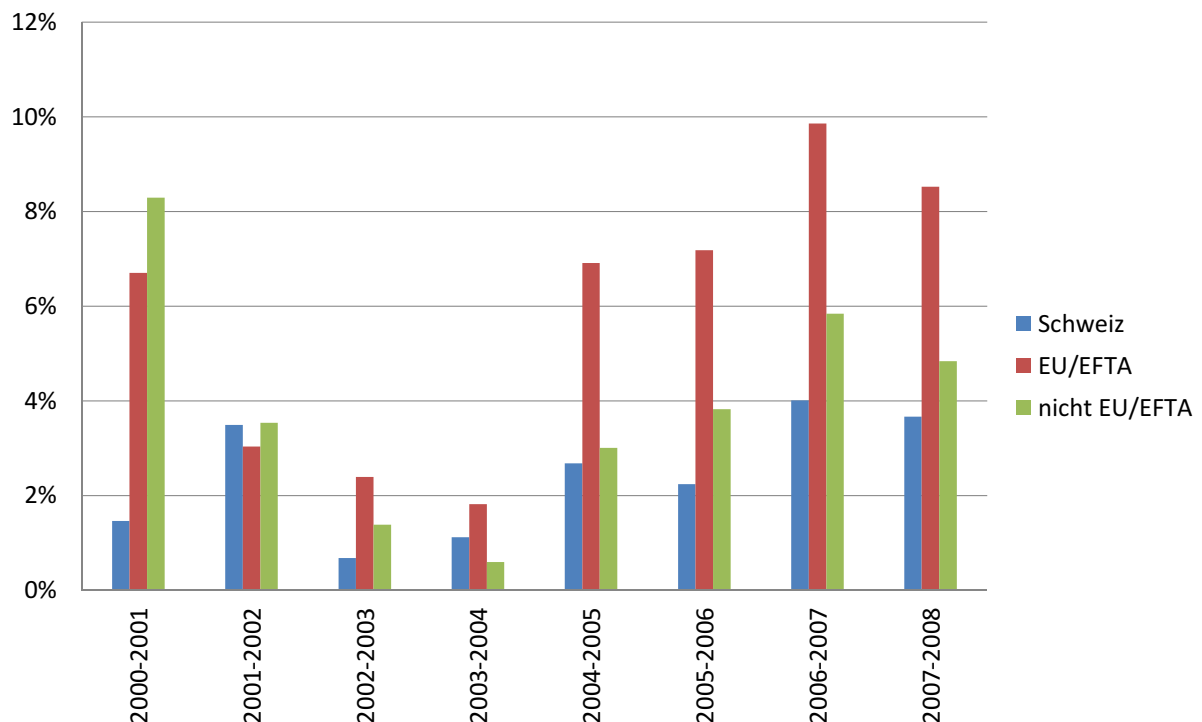
Die 1. Säule profitiert vom grenzüberschreitenden Personenverkehr aus den EU/EFTA-Mitgliedstaaten, denn das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern wird durch die Zuwanderung von Erwerbstätigen verbessert, indem mehr Beiträge in die AHV/IV fließen. Dieser Zufluss führt langfristig zu zukünftigen Rentenansprüchen 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 2010⁶⁴ deckten diese 64% 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 2008 weist folgende Merkmale auf: Das Wachstum der Lohnsumme hat sich in engem Zusammenhang mit dem Konjunkturzyklen der letzten 11 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.

⁶⁴ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2011, Tabellen SV1.2.1 und SV1.3.1

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

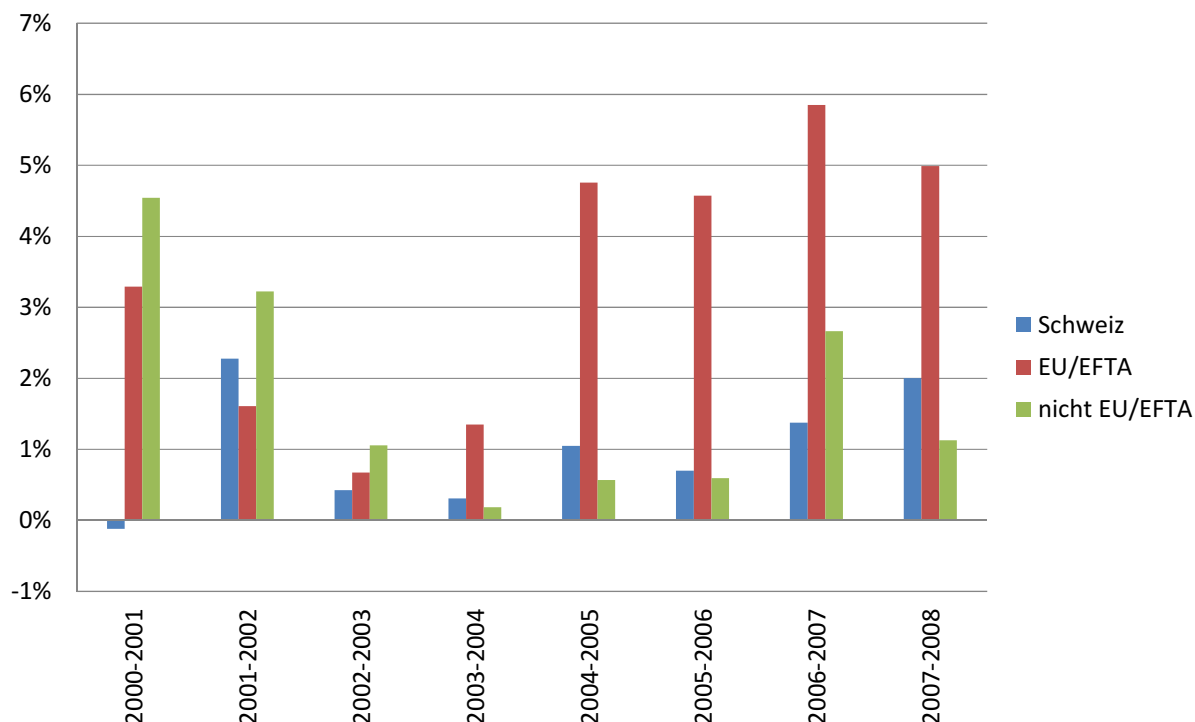


Quelle: BSV

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.

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 2008 Beiträge entrichtet haben



Quelle : BSV, Erwerbstätige = Angestellte

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 11 Jahren von 76.6% auf 71.5 % gesunken. Demgegenüber erhöhte sich der Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen von 17.9 % auf 22.0 %. Derjenige der übrigen ausländischen Staatsangehörigen stieg ebenfalls um einen Prozentpunkt von 5.5 % auf 6.5 %. Die bilateralen Verträge mit der EU hatten sicher positive Auswirkungen, indem sie qualifizierten Arbeitskräften den Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt ermöglichten.

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

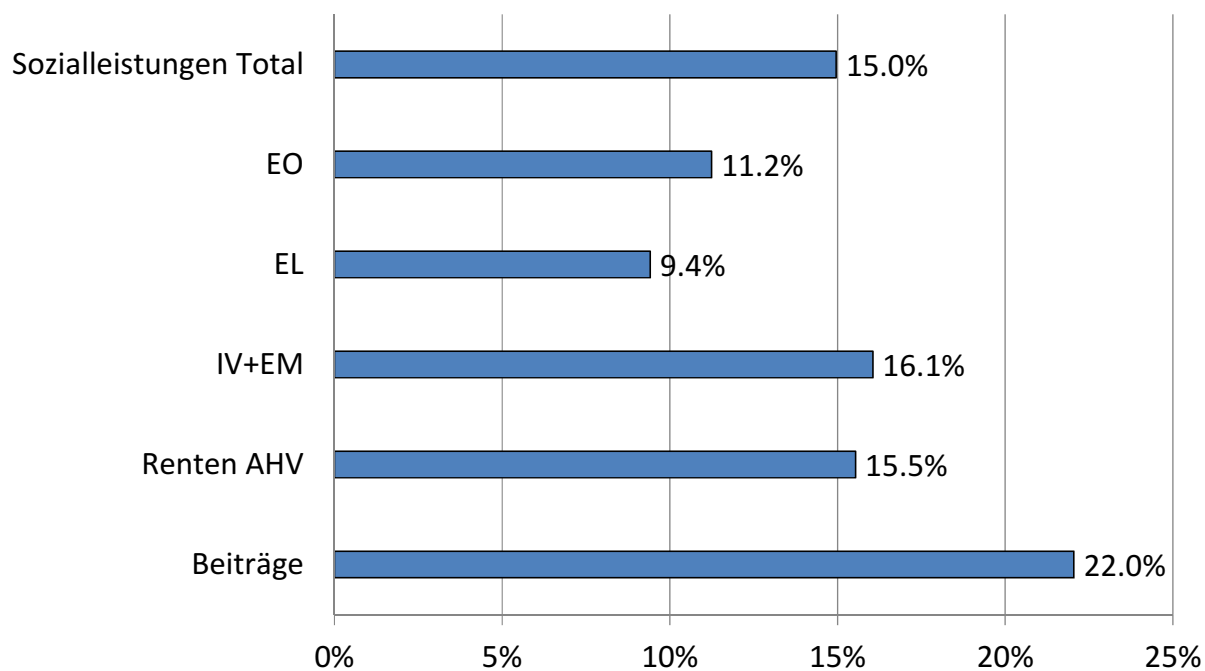
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Schweiz	76.2%	75.2%	75.2%	74.9%	74.8%	74.2%	73.4%	72.4%	71.5%
EU/EFTA	17.9%	18.5%	18.5%	18.8%	18.9%	19.5%	20.2%	21.2%	22.0%
Drittstaaten	5.9%	6.2%	6.3%	6.3%	6.3%	6.3%	6.3%	6.4%	6.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Quelle : BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

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 2010⁶⁵ deckten sie 64 % 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 % zur Finanzierung bei. Sie bezogen andererseits rund 16 % der Summe der ausgerichteten AHV-Renten, 16 % der Renten und Eingliederungsmassnahmen der IV sowie 9 % der Ergänzungsleistungen und 11 % der Entschädigungen für Erwerbsausfall⁶⁶. 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. Säule⁶⁷



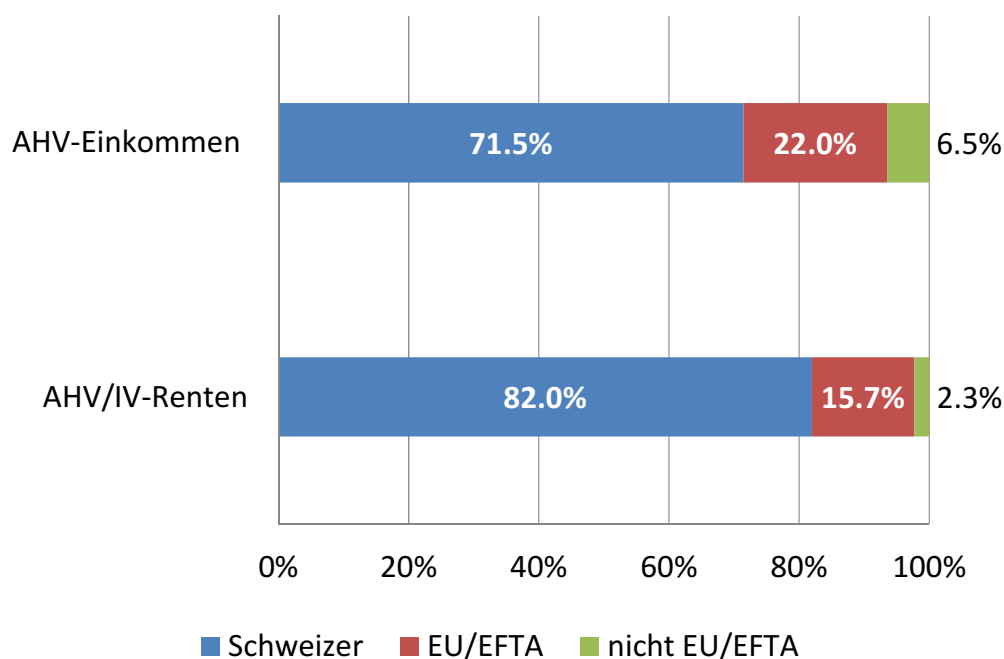
Quelle : BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

⁶⁵ ⁶⁵ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2011, Tabellen SV1.2.1 und SV1.3.1

⁶⁶ Auswertung aufgrund der aktuellsten verfügbaren Daten (AHV-Einkommen 2008 (alle Beitragspflichtige Einkommen), EO 2010, EL 2011, Eingliederungsmassnahmen IV 2011, AHV und IV Renten 2011)

⁶⁷ Verteilung gemäss der aktuellsten verfügbaren statistischen Grundlagen (AHV-Beiträge: 2008, Leistungen im Allgemeinen im Jahr 2010)

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



Quelle : BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt: 2008, AHV/IV-Renten 2011

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

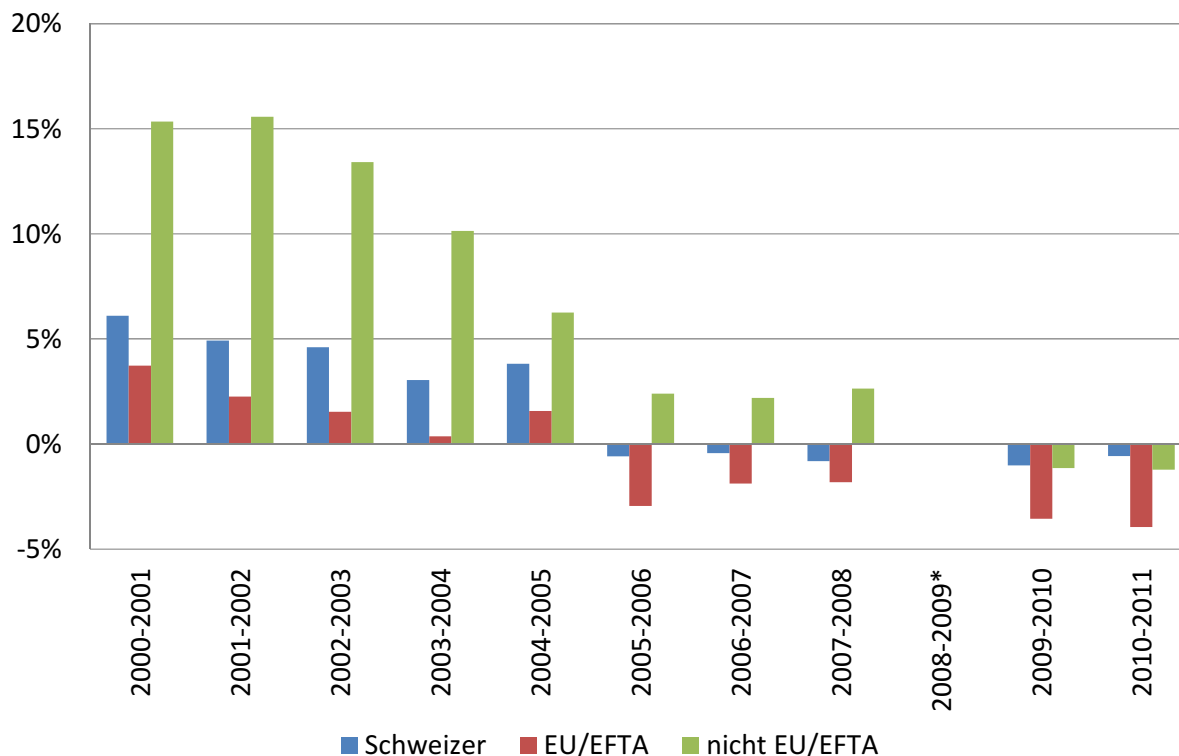
4.2 Auswirkungen des FZA auf die Invalidenversicherung IV

Im Jahre 2011 entsprachen die ordentlichen Renten 64 % des Ausgabenvolumens der IV⁶⁸. Es wurden rund 276'000 Invalidenrenten ausgerichtet, davon 190'000 an schweizerische Staatsangehörige, 56'000 an EU/EFTA Staatsangehörige und 31'000 an Drittstaatsangehörige. Wie aus der Abbildung 4.5 ersichtlich ist, hat das FZA nicht zu einer Zunahme der Rentenbezüger in der IV geführt. Nach einem Höchststand im Jahre 2002 (regelmässige Vergleichsrechnung im Januar vorliegend, vor dem Inkrafttreten des FZA) war die Entwicklung der Rentnerzuwachsrate regelmässig rückläufig. 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%) als sie Leistungen beziehen (16.1% 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-

⁶⁸ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, SVS 2011, Tabelle IV 1.3

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. Zwischen 2009 und 2011 verzeichneten erstmals alle Nationalitätengruppen einen Rückgang.

Tabelle 4.2: Anzahl der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 2000-2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010	2011
Schweizer	152'933	162'270	170'255	178'110	183'529	190'536	189'416	188'606	187'073	192'585	190'628	189'531
EU27/EFTA	63'101	65'449	66'927	67'954	68'199	69'274	67'232	65'965	64'768	60'135	57'994	55'706
Drittstaaten	18'897	21'796	25'192	28'574	31'473	33'441	34'241	34'992	35'912	31'261	30'905	30'528
Total	234'931	249'515	262'374	274'638	283'201	293'251	290'889	289'563	287'753	283'981	279'527	275'765

Tabelle 4.3: Jährliche Veränderungsrate der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 2000-2011

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

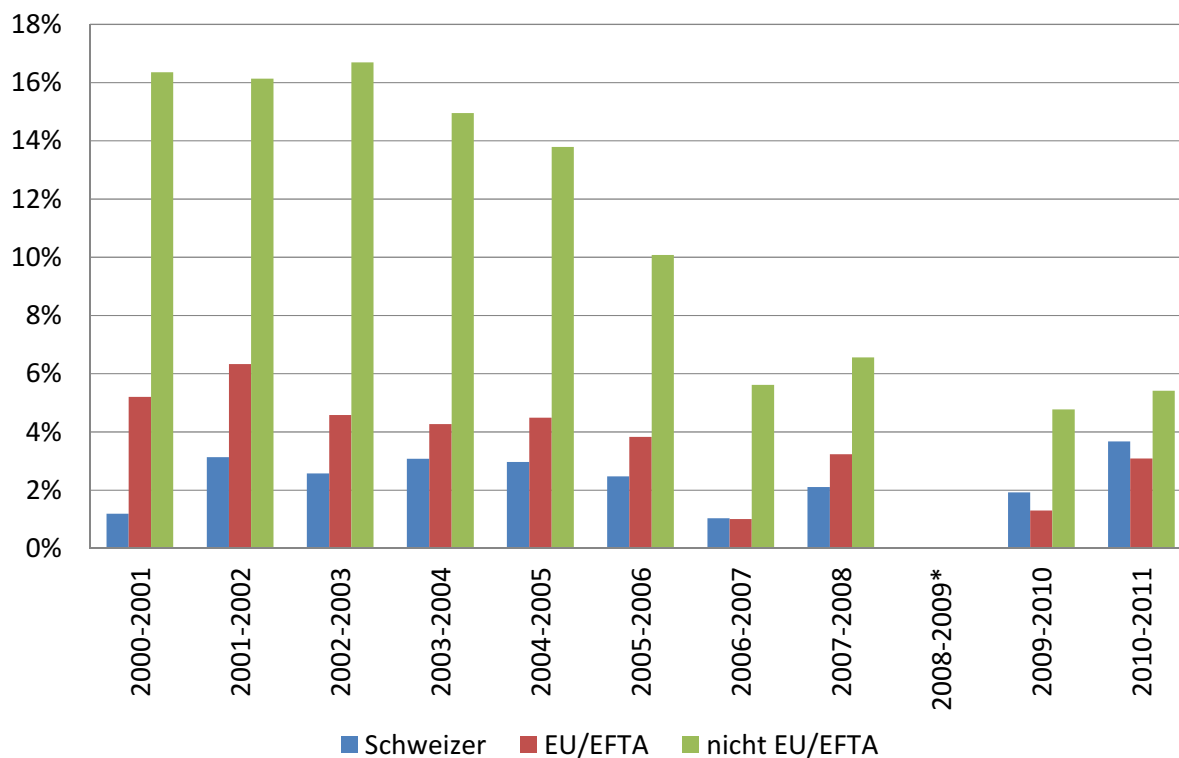
Quelle: BSV: 2009* Jahr der Registerharmonisierung. Auswirkungen: einmalige Umverteilung EU/EFTA und Drittland Bezüger auf Schweizer (→ Doppelbürger). Vergleiche Merkmal Nationalität nicht möglich mit dem Vorjahr.

4.3 Auswirkungen des FZA auf die Ergänzungsleistungen EL

Im Jahr 2011 richtete die 1. Säule Ergänzungsleistungen an rund 288'000 Personen aus. Einen entsprechenden Leistungsanspruch haben die rund 1.6 Mio. AHV- und IV-Rentenbezüger, die in der Schweiz wohnen und in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Ergänzungsleistungen garantieren ein Mindesteinkommen.

Ende 2011 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 9% der ausbezahlten Leistungssumme.

Abbildung 4.6: Jährliche Wachstumsrate der Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität zwischen 2000 und 2011



Quelle: BSV

Tabelle 4.4: Anzahl Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität 2000-2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010	2011
Schweizer	166'204	168'190	173'458	177'919	183'407	188'849	193'532	195'525	199'649	209'566	213'611	221'455
EU27/EFTA	24'805	26'097	27'751	29'023	30'263	31'622	32'834	33'166	34'238	33'035	33'467	34'501
Drittstaaten	11'650	13'556	15'744	18'373	21'120	24'033	26'455	27'941	29'773	28'700	30'070	31'698
Total	202'659	207'843	216'953	225'315	234'790	244'504	252'821	256'632	263'660	271'301	277'148	287'654

Tabelle 4.5: Jährliche Wachstumsrate der EL-BezügerInnen AHV/IV nach Nationalität 2000-2011

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

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 2011 hatten nahezu 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 2011 auf rund 345'460 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 2010 auf insgesamt 11.9 Mio. Franken, wovon 5.9 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 2010 der Anteil von Versicherten mit Wohnsitz in den EU-Mitgliedstaaten vernachlässigbar (rund 30'000). Für das Jahr 2010 wurden in die EU-Staaten denn auch lediglich rund 1.4 Mio. Franken Prämienverbilligungen ausgerichtet, wovon 1.1 Mio. Franken vom Bund und 0.3 Mio. Franken von den Kantonen 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, und diejenigen aller Grenzgänger werden dem Herkunftsland nicht mehr zurückerstattet (Wegfall der Retrozessionen für die EU17 Länder, nicht aber für die EU8 und EU2 Länder).

Das Freizügigkeitsabkommen hat zwei Elemente in Bezug auf die Behandlung von EU-Staatsangehörigen bei Arbeitslosigkeit eingeführt, die signifikante Auswirkungen auf die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung haben. Das Prinzip der Anrechnung von Versicherungszeiten (Totalisierung) für die Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung EG/EFTA) und seit dem 1. Juni 2009 auch für die Kurzaufenthalter (L-Bewilligung EG/EFTA) das Recht nach der Totalisierung die ihnen vom AVIG vollumfänglich gewährten Leistungen in der Schweiz zu beziehen.

Die übrigen Bestimmungen des Abkommens, insbesondere der Export von Arbeitslosenentschädigungen, haben nur geringfügige 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.

Die durch die Koordinationsregelung 1408/71 über die soziale Sicherheit verursachten Mehrkosten entstehen in folgenden zwei Bereichen: Arbeitslosenentschädigungen an Personen, die ihre Versicherungszeiten anrechnen lassen (B-Bewilligung EG/EFTA), und Arbeitslosenentschädigungen an Inhaber einer L-Bewilligung EG/EFTA, welche die vorgeschriebene Beitragszeit innerhalb der EU erworben haben. Drittens 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. Auch diese Personengruppe kann heute leichter Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen. Andererseits erfolgen Einsparungen durch den Wegfall der Retrozessionen per 1. Juni 2009⁶⁹.

Neben diesen direkten Auswirkungen 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 2009 möglich. Dieses Jahr eignet sich insofern gut, als die Arbeitslosigkeit in diesem Jahr rasch anstieg und insbesondere auch Ausländerinnen aus dem EU-Raum zum Teil erstmals seit ihrem Aufenthalt in der Schweiz arbeitslos wurden.

4.6.1 Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen

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 2009. Von diesen Einnahmen sind die Retrozessionszahlungen für ALV-Beiträge von Kurzaufenthaltern (<12 Monate) sowie von Grenzgängern in Abzug zu bringen. Ab 1. Juni 2009 wurden an EU17/EFTA-Staaten keine Retrozessionszahlungen mehr geleistet, weil die entsprechenden Übergangsbestimmungen sieben Jahre nach Inkrafttreten des FZA wegfielen. Am 1. April 2011 endeten auch die Retrozessionszahlungen an EU8-Staaten.

⁶⁹ 2002 trat das FZA zwischen der Schweiz und der EU in Kraft. Allerdings übernahm die Schweiz das Prinzip der Totalisierung erst nach einer Übergangsfrist von 7 Jahren (bis Ende Mai 2009). Während dieser Übergangsfrist führte die Schweiz das Prinzip der Retrozessionen der Arbeitslosenversicherungsbeiträge weiter und wendete das Prinzip der Totalisierung für Kurzaufenthaltsbewilligungen L nicht an.

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-Bezügern und welche zu den Netto-Zahlern der ALV gehören und in welcher Grössenordnung die Umverteilung liegt.

In Tabelle 4.6 sind entsprechende Anteile für die Jahre 2008 und 2009 differenziert für Schweizer/-innen und Ausländer/-innen aus EU27/EFTA- bzw. Drittstaaten aufgeführt. Aus diesen Zahlen geht hervor, dass Schweizer/-innen in den Jahren 2008 und 2009 77% respektive 74% der ALV-Beiträge beisteuerten, jedoch nur 60% respektive 58% der Arbeitslosenentschädigung bezogen. Sie gehörten damit klar zu den Netto-Zahlern der ALV. Natürlich spiegelt dies die offensichtliche und bekannte Tatsache, dass Schweizer/-innen ein deutlich unterdurchschnittliches Arbeitslosenrisiko aufweisen.

Ausländer/-innen aus dem EU27/EFTA-Raum leisteten demgegenüber 17% respektive 21% der ALV-Beiträge und bezogen 21% respektive 23% der Arbeitslosenentschädigung. Der Einnahmenanteil lag 2008 um 17% und 2009 noch um 8% unter demjenigen der Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung. Die Verbesserung dieses Verhältnisses bei gleichzeitigem Anstieg des Ausgabenanteils ist auf den graduellen Wegfall der Retrozessionszahlungen zurückzuführen.⁷⁰

Die deutlichsten Netto-Bezüger der ALV sind Drittstaatsangehörige. Der Anteil der Einnahmen aus ALV-Beiträgen belief sich 2008 und 2009 auf lediglich 32% respektive 29% der entsprechenden Anteile an der Summe der Arbeitslosenentschädigung. 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, 2008 und 2009

	2008				2009			
	CH	EU27/ EFTA	Dritt- staaten	Total	CH	EU27/ EFTA	Dritt- staaten	Total
ALV Beiträge	77%	17%	6%	100%	74%	21%	6%	100%
Arbeitslosenentschädigung	60%	21%	19%	100%	58%	23%	20%	100%
Verhältnis Beiträge/ALE	1.27	0.83	0.32	1.00	1.27	0.92	0.29	1.00

Quellen: BSV (Individuelle Konten der AHV), SECO

In Tabelle 4.7 sind entsprechende Anteile für ausgewählte Nationalitäten der EU wiedergegeben. Von besonderem Interesse sind hier jene Nationalitäten, welche in den letzten Jahren vermehrt in die Schweiz zugewandert sind oder die bereits seit längerem hohe Bevölkerungsanteile aufweisen.

⁷⁰ Bei vollständigem Wegfall dieser Retrozessionszahlungen wären Einnahmen- und Ausgabenanteile gerade etwa ausgeglichen.

Sehr deutlich erkennbar ist, dass Erwerbspersonen aus Deutschland, 2008 sogar noch etwas stärker als Schweizer/innen insgesamt, zu den Netto-Zahlern der ALV gehörten. Die relative Position deutscher Staatsangehöriger hat sich im Rezessionsjahr 2009 verschlechtert, weil ihre Arbeitslosenquote überproportional anstieg. Dieser Anstieg wog schwerer als die Erhöhung des Anteils bei den Einnahmen durch den Wegfall der Retrozession. Wie die Analyse der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Kapitel 3 zeigte, erholte sich die Arbeitslosenquote deutscher Staatsangehöriger im Verlauf 2010 und 2011 wieder deutlich.

Staatsangehörige Portugals, Italiens, der EU10 und Frankreichs gehörten 2008 alle zu den Netto-Bezügern von ALV-Leistungen. Am deutlichsten galt dies für Portugiesen, deren Anteil an den ALV-Beiträge rund die Hälfte des Anteils an bezogener Arbeitslosenentschädigung ausmachte. Etwas höher lag dieser Anteil bei Italienern (63%) bei EU10-Staatsangehörigen (69%) sowie bei Franzosen (83%). Stark verbessert hat sich diese Position im Jahr 2009 mit dem Wegfall der Retrozessionen in der Mitte des Jahres 2009. Bei französischen Staatsangehörigen überstieg der Anteil an den ALV-Einnahmen den Anteil an bezogener Arbeitslosenentschädigung um 54%, womit sie die grössten Netto-Zahler waren. Bei italienischen Staatsbürgern erhöhte sich der Anteil der ALV-Einnahmen gegenüber jenem an den Ausgaben von 63% auf 75%.

Tabelle 4.7: Anteile an Einnahmen der ALV (abzüglich Retrozessionen) und Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung nach ausgewählten Nationalitäten

	2008					2009				
	D	P	F	I	EU10	D	P	F	I	EU10
ALV Beiträge	5.1%	2.7%	2.0%	3.6%	0.4%	5.9%	2.8%	4.0%	4.2%	0.4%
Arbeitslosenentschädigung	3.4%	5.3%	2.4%	5.7%	0.5%	4.5%	5.5%	2.6%	5.6%	0.6%
Verhältnis ALV-Beiträge / AL-Entschädigung	1.50	0.51	0.83	0.63	0.69	1.30	0.50	1.54	0.75	0.65

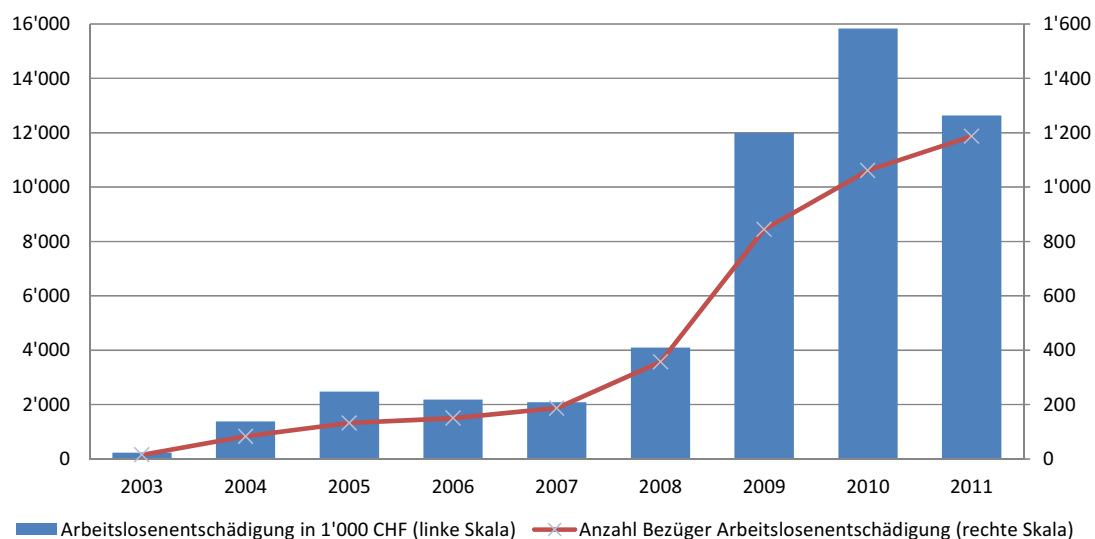
Quellen: BSV (Individuelle Konten der AHV), SECO

4.6.2 Anrechnung von Versicherungszeiten

Wie die untenstehende Abbildung zeigt, hatte die Einführung in 2002 des Rechts auf Anrechnung von Versicherungszeiten für Inhaber von Aufenthaltsbewilligungen (Ausweis B EG/EFTA) nur eine bescheidene Zunahme der Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen zur Folge. Zwischen 2003 und 2011 stieg die Anzahl von 15 auf 886 Personen pro Jahr. In der gleichen Zeitspanne erhöhte sich der Umfang der ausgerichteten Arbeitslosenentschädigungen von rund 185'000 Franken auf 10.45 Millionen Franken. Diese Beträge sind im Vergleich zum Gesamtvolumen der in der Schweiz ausbezahlten Arbeitslosenentschädigungen (z.B. rund 5.5 Mia. Franken im Jahr 2010) klein. Zu erwähnen ist, dass ab dem 1. Juni 2009 bis Dezember 2011 rund 550 Personen mit einer L-Bewilligung den Anspruch auf Anrechnung von Versicherungszeiten geltend gemacht haben.

Der Rückgang der ausbezahlten Beträge bei gleichzeitigem Anstieg der Bezügerzahlen im Jahr 2011 dürfte damit zu erklären sein, dass viele Bezüger im Verlauf 2011 ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung verloren oder in der wirtschaftlichen Erholungsphase wieder eine Stelle fanden. Der durchschnittlich bezogene Betrag pro Person sank damit offenbar deutlich.

Abbildung 4.7: Anrechnung von Versicherungszeiten (B und L) zwischen 2003 und 2011



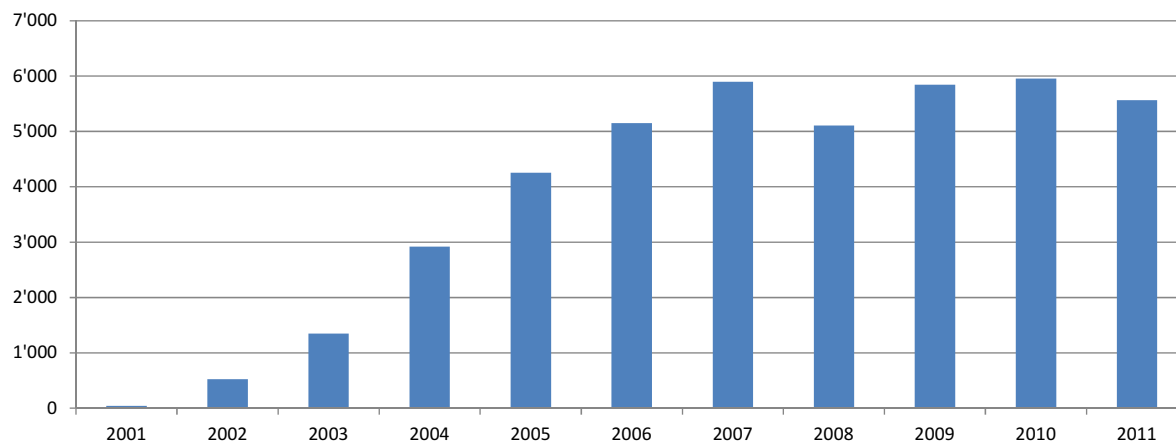
Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA, (eigene Berechnungen)

4.6.3 Arbeitslosenentschädigung an Inhaber einer Kurzaufenthalterbewilligung

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. Dieser Kreis von Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen war vor dem Inkrafttreten des FZA eher unbedeutend (44 Personen, inkl. 21 Saisonarbeitnehmende mit einer A-Bewilligung im Jahre 2001).

Dieser Bezügerkreis verzeichnete ab 2002 einen starken Zuwachs und stabilisierte sich danach wieder. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass vor 2002 die Aufenthaltsbewilligungen auf die Dauer des Arbeitsverhältnisses ausgerichtet wurden. Ab 2002 wurden Sie unabhängig von der Dauer des Arbeitsverhältnisses für 12 Monate ausgestellt. Öfters als andere Kategorien von Bezüger sind diese Arbeitnehmenden zwischen den saisonalen Erwerbstätigkeiten arbeitslos gemeldet und werden somit automatisch als Bezüger von Arbeitslosenentschädigung für den entsprechenden Zeitraum erfasst, auch wenn die Arbeitslosigkeit nur von kurzer Dauer ist. Dies kann erklären, weshalb sich die Anzahl der Leistungsbezüger nicht analog zum Rückgang der Arbeitslosigkeit reduziert hat.

Abbildung 4.8: Entwicklung der Anzahl Leistungsbezüger von Arbeitslosenentschädigungen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-EG/EFTA Bewilligung)



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

Tabelle 4.8: Entwicklung der Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen mit L-EG/EFTA Bewilligung

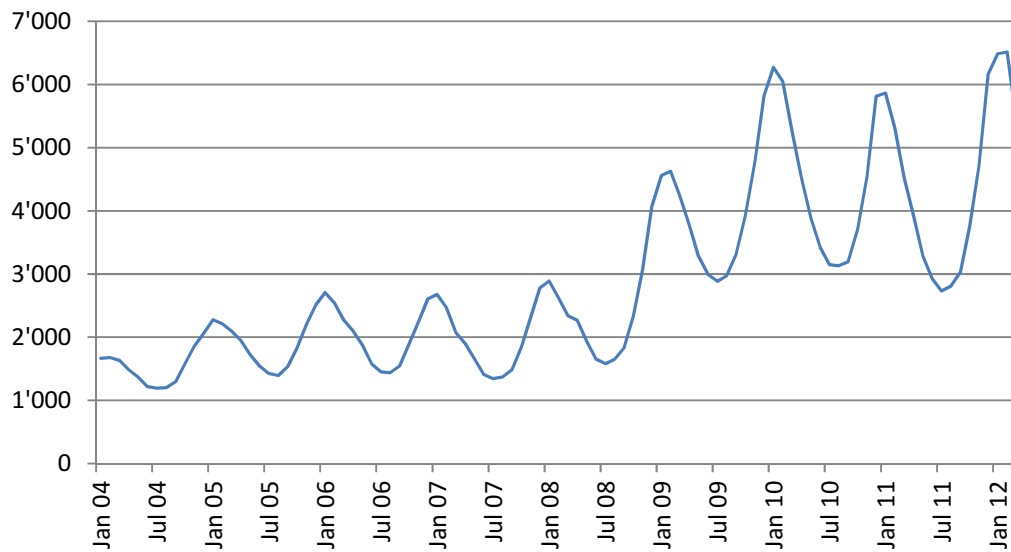
Jahr	Anzahl Personen	Arbeitslosenentschädigung (in 1'000 Franken)
2001	44	209
2002	528	2'567
2003	1'348	13'943
2004	2'919	24'831
2005	4'255	36'957
2006	5'153	44'907
2007	5'899	51'067
2008	5'109	43'838
2009	5'843	57'696
2010	5'955	54'569
2011	5'564	46'053

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 2011 betrug dabei rund 990 Personen. Unterstellt man für die durchschnittlichen Kosten arbeitsloser Personen einen Wert von 50'000 CHF pro Jahr, lassen sich die zusätzlichen Kosten auf knapp 50 Mio. Franken abschätzen.

Dieser Schätzwert ist mit relativ grosser Unschärfe behaftet. Zum einen ist nicht gesagt, dass alle betreffenden Personen in einer Situation ohne Freizügigkeitsabkommen tatsächlich nur Kurzaufenthaltsbewilligungen erhalten hätten. Zum zweiten dürften die Kosten der Arbeitslosigkeit in den genannten drei Berufsgruppen eher unter dem Durchschnitt liegen. Andererseits ist nicht auszuschliessen, dass gewisse Saisonarbeitskräfte auch ausserhalb der drei genannten Berufsgruppen mit einbezogen werden müssten. Trotz dieser Einschränkungen erscheint ein Einbezug dieser Schätzwerte besser als eine Vernachlässigung des genannten Phänomens.

Tabelle 4.9: 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
EU27/EFTA	327	466	571	598	769	1'045	1'264	1'318

Quellen: SECO, eigene Berechnungen

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

Während der Übergangsperiode (bis 31. Mai 2009) wurden die Arbeitslosenversicherungsbeiträge von Personen mit einer L-EG/EFTA-Bewilligung, die aufgrund zu kurzer Beitragszeiten in der Schweiz keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung begründen konnten, vom Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung an den Heimatstaat des EU-Staatsangehörigen rückerstattet (Retrozession).

Unter dem „Acquis communautaire“ werden ab dem 1. Juni 2009 die ALV-Beiträge der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllen, nicht mehr zurückerstattet. 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.

Tabelle 4.10: Rückerstattung der Beiträge an die ALV von Arbeitnehmern, die sich weniger als 12 Monate in der Schweiz aufhalten

	Retrozessionen (in Mio. CHF)	Anrechnung von Versicherungszeiten (L-EG/EFTA Bewilligung) (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	0.5
2010	4.5	1.4
2011****	2.1 (prov.)	2.2

*: Inkrafttreten des FZA am 1.6.2002

** : ab dem 1.4.06 mit EU10

***: bis 31.5.2009 mit EU17; ab 1.6.2009 mit EU2

****: bis 30.4.2011 mit EU08

Quelle: SECO (Rechnungsergebnis ALV)

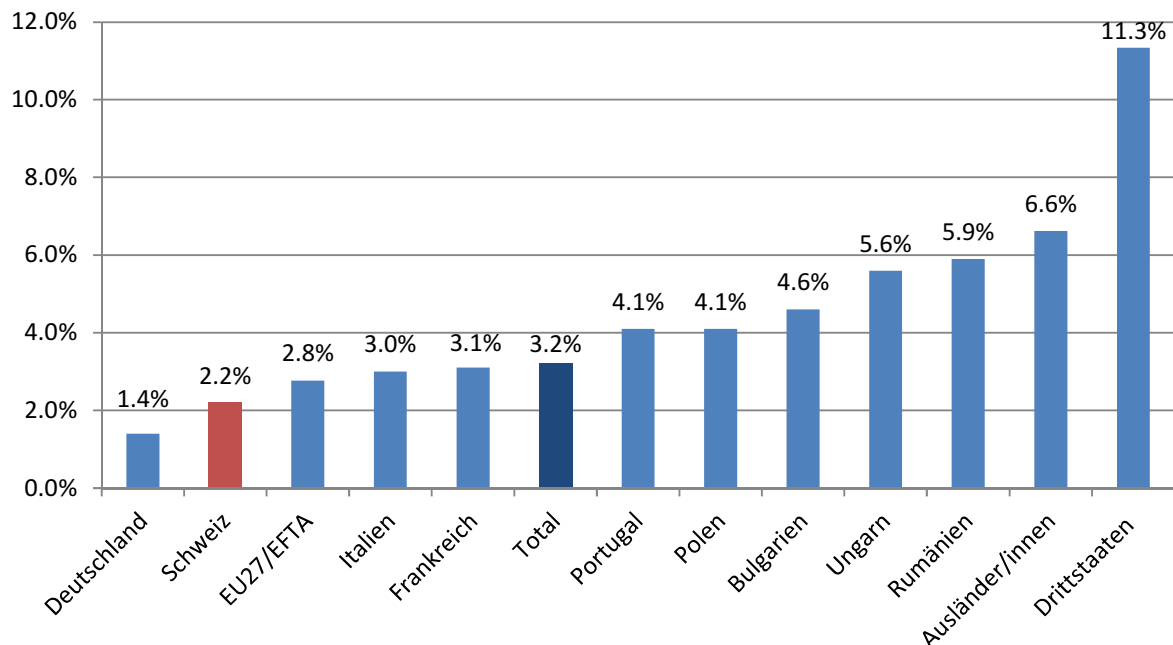
4.7 Bezug von Sozialhilfeleistungen nach Nationalitätengruppen

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 2010 wiedergegeben. Gemäss dieser Auswertung bezogen Staatsangehörige aus EU27/EFTA-Staaten mit einer Sozialhilfequote von 2.8% häufiger Sozialhilfe als Schweizerinnen und Schweizer mit 2.2%. Gleichzeitig lag ihre Bezugsquote leicht unter dem Durchschnittswert von 3.2%. Zwischen den Nationalitäten der EU gab es grosse Unterschiede: Während deutsche Staatsangehörige mit 1.4% eine tiefere Sozialhil-

fequote aufwiesen als Schweizer/innen, hatten portugiesische Staatsangehörige mit 4.1% eine deutlich erhöhte Quote. Noch etwas höher lag die Sozialhilfequote bei Staatsangehörigen von EU8-Staaten und EU2-Staaten. In den vier wichtigsten Herkunftsländern reichte sie von 4.1% in Polen bis 5.9% in Rumänien. Damit lagen die Sozialhilfequoten deutlich über dem Durchschnitt aber noch immer etwas unter dem Durchschnitt aller Ausländer/innen (6.6%). Drittstaatenangehörige wiesen mit rund 11% mit Abstand die höchste Sozialhilfequote auf. Dies hat damit zu tun, dass der Bezug von Sozialhilfe bei Ihnen häufig im Zusammenhang mit einer Einreise auf dem Asylweg steht.

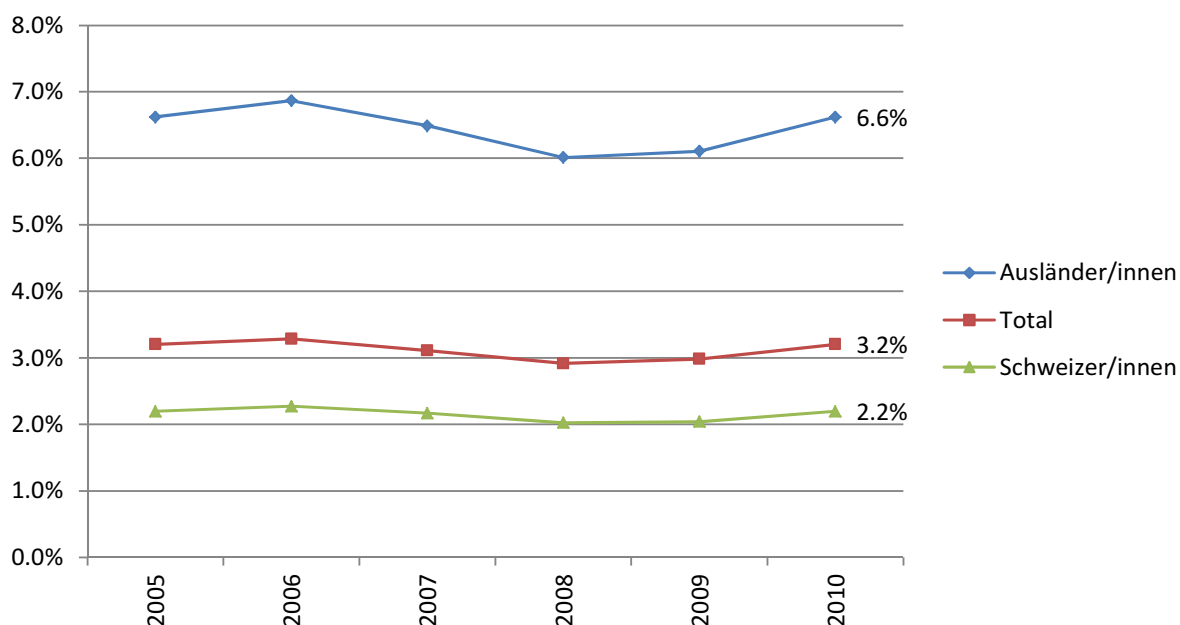
Abbildung 4.10: Sozialhilfequoten 2010, nach Nationalitätengruppen und ausgewählten Nationalitäten



Quellen: BFS, Sozialhilfestatistik 2010

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 2005-2010, 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 konstant geblieben ist.⁷¹

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.

⁷¹ Eine Analyse von Sozialhilfequoten nach einzelnen Nationalitäten ist für den gleichen Zeitraum nicht möglich. Daten 2009 wurden plausibilisiert und sind nicht hinreichend genau mit früheren Daten zu verbinden.

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 beurteilen⁷². 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.

Im Zusammenhang mit dem FZA und seinen möglichen Auswirkungen auf die Migration und den Arbeitsmarkt ergeben sich viele Fragestellungen. Aufgrund der vielfältigen und komplexen Wechselwirkungen auf dem Arbeitsmarkt ist es jedoch schwierig und aufwändig, ursächliche Zusammenhänge zwischen FZA und Wirkungen auf Migration und Arbeitsmarkt eindeutig zu identifizieren. Je nach Fragestellung müssten dazu auch eigens grössere Forschungsprojekte durchgeführt werden. Im vorliegenden Bericht wird ein pragmatisches Vorgehen gewählt, indem zu den wichtigen Fragestellungen zumindest deskriptive Analysen geliefert werden, die in der Bundesverwaltung eigenständig erstellt werden können. Wissenschaftliche Studien zu den Auswirkungen des FZA sind momentan für die Schweiz hauptsächlich aus zwei Gründen noch wenige verfügbar. Einerseits wirken sich gewisse Prozesse erst mittel- oder langfristig aus, womit sie momentan noch nicht messbar sind. Andererseits ist die Datengrundlage teilweise noch zu unvollständig, um selbst allfällige kurzfristige Effekte des FZA statistisch sauber zu identifizieren.

⁷² Die Mitglieder der Arbeitsgruppe und Verfasser des Berichts sind: Anouk Bläuer Herrmann (BFS), Stephanie Koch (BSV), Kathrin Gäumann (BFM), Didier Froidevaux (BFS), Antoine Lukac (SECO), Bernhard Weber (SECO).

5.2 Studien zur Personenfreizügigkeit Schweiz-EU

- Aepli, Altenburg, Arvanitis, Atukeren, Bolli, Gassebner, Graff, Hollenstein, Lassmann, Liechi, 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.
- BAK-Basel (2009), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe. Studie im Auftrag des Staassekretariats für Wirtschaft, Oktober 2009.
- 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.
- 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 Händen des Bundesamtes für Migration (BFM)
- Flückiger et al. (2007), Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No. 22 (6. 2007).
- 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.
- 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 EU-27/EEA/EFTA Countries" commissioned by European Commission, DG Employment and Social Affairs, January 2009
- 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.