



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

15 JAHRE PERSONENFREIZÜGIGKEIT

13. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU
Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt

4. Juli 2017

Inhaltsverzeichnis

MANAGEMENT SUMMARY	1
1 EINLEITUNG	6
2 DAS PERSONENFREIZÜGIGKEITSABKOMMEN	7
2.1 Zweck und Inhalt des Abkommens.....	7
2.2 Schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit.....	7
2.3 Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit	9
2.4 Aktuelle Entwicklungen – Umsetzung der Initiative „Gegen Masseneinwanderung“	10
3 ZUWANDERUNG	12
3.1 Entwicklung der Wanderungsbewegungen.....	12
3.1.1 Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum und aus Drittstaaten	12
3.1.2 Herkunftsregionen innerhalb des EU/EFTA-Raums	16
3.1.3 Aktuellste Entwicklung der Zuwanderung	20
3.2 Unterschiede nach Regionen und Kantonen	23
3.2.1 Nettozuwanderung	23
3.2.2 Grenzgängerbeschäftigung	23
3.2.3 Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer und bewilligungsfreie kurzfristige Stellenantritte	25
3.3 Bedeutung der Zuwanderung für die Bevölkerungsentwicklung.....	26
3.4 Zuwanderung in die Schweiz im europäischen Vergleich.....	29
3.5 Fazit.....	31
4 ARBEITSMARKT	33
4.1 Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung seit Inkrafttreten des FZA	33
4.1.1 Die Schweiz im internationalen Vergleich	33
4.1.2 Bedeutung der Zuwanderung für die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in der Schweiz	35
4.1.3 Aktuelle Arbeitsmarktlage und Ausblick	36
4.2 Strukturelle Merkmale der Arbeitskräftezuwanderung	40
4.2.1 Qualifikationsstruktur der Zuwanderer.....	40
4.2.2 Betrachtung nach Berufsgruppen	42
4.2.3 Betrachtung nach Branchen.....	43

4.3	Arbeitsmarkterfolg von Zuwanderern und der ansässigen Bevölkerung.....	45
4.3.1	Entwicklung von Erwerbslosigkeit und Arbeitsmarktbeteiligung nach Nationalität	45
4.3.2	Differenzierte Entwicklung 2011-2016 für Staatsangehörige der EU28/EFTA	48
4.3.3	Arbeitsmarkterfolg von FZA-Zuwanderern.....	50
4.3.4	Welcher Kausalzusammenhang zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarkterfolg von Einheimischen?... 52	
4.4	Fokus: Arbeitsmarktentwicklung in den Regionen	53
4.4.1	Unterschiedliche Bedeutung der Personenfreizügigkeit für die regionalen Arbeitsmärkte	53
4.4.2	Arbeitsmarktentwicklung nach Regionen.....	56
4.5	Lohnentwicklung	58
4.5.1	Allgemeine Lohnentwicklung gemäss Schweizerischem Lohnindex	58
4.5.2	Lohnentwicklung nach diversen Merkmalen gemäss Schweizerischer Lohnstrukturerhebung	59
4.5.3	Schätzung der Lohnunterschiede zwischen ansässigen und zugewanderten Arbeitskräften.....	62
4.5.3.1	Lohnunterschiede nach Herkunftsregion	62
4.5.3.2	Lohnunterschiede nach Zuwanderungszeitpunkt.....	63
4.5.3.3	Lohnunterschiede nach Aufenthaltsstatus: Kurzaufenthalter und Grenzgänger	64
4.5.4	Erkenntnisse aus dem Vollzug der flankierenden Massnahmen	66
4.5.5	Welcher Kausalzusammenhang zwischen Zuwanderung und Löhnen?	68
5	SOZIALVERSICHERUNGEN	70
5.1	Auswirkungen auf die 1. Säule	70
5.1.1	Anteile an Finanzierung und Leistungsbezug nach Nationalitätengruppen	70
5.1.2	Einfluss der EU/EFTA-Zuwanderung auf das Umlageergebnis der AHV	71
5.1.3	Auswirkungen auf die Invalidenversicherung IV	72
5.1.4	Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen (EL)	73
5.2	Auswirkungen auf die Unfallversicherung UV	74
5.3	Auswirkungen auf die Krankenversicherung KV	74
5.4	Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung (ALV)	75
5.4.1	Rechtliche Bestimmungen.....	75
5.4.2	Kurzaufenthalter/innen (Ausweis L EU/EFTA)	76
5.4.3	Grenzgänger/innen (Ausweis G EU/EFTA)	77
5.4.4	Aufenthaltsbewilligung (B EU/EFTA).....	78
5.4.5	Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen	79
5.4.6	Fazit.....	81
5.5	Sozialhilfe	82
	Literaturverzeichnis.....	86
	Abkürzungsverzeichnis.....	89

Anhang

Anhang A: Mandat des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen	91
Anhang B: Kontingentshöhe und -ausschöpfungsgrad während der Übergangsphasen zum freien Personenverkehr.....	92
Anhang C: Ausländische Bevölkerung und Migration -statistische Konzepte von BFS und SEM.....	94
Anhang D: Asylzuwanderung in den Statistiken von SEM und BFS	95

MANAGEMENT SUMMARY

Das Observatorium zum Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU hat unter anderem den Auftrag, einen periodischen Bericht über die Auswirkungen des freien Personenverkehrs auf den Arbeitsmarkt zu verfassen. Der vorliegende Bericht, welcher vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unter Mitwirkung von Expertinnen und Experten des Staatssekretariats für Migration (SEM), des Bundesamtes für Statistik (BFS) und des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) erarbeitet wurde, erfüllt diesen Auftrag zum dreizehnten Mal und blickt dabei zurück auf 15 Jahre Erfahrung der Schweiz mit dem freien Personenverkehr.

Zuwanderung und Arbeitsmarktentwicklung im Berichtsjahr

Nach der konjunkturellen Abschwächung im Jahr 2015 erholte sich das reale BIP-Wachstum der Schweiz 2016 mit einem Plus von 1.3%. Am Arbeitsmarkt waren die Folgen der letzten Frankenaufwertung von 2015 noch deutlich zu spüren: Die Arbeitslosenquote stabilisierte sich im Jahresdurchschnitt bei 3.3%, gegenüber 3.2% im Jahr 2015, die Erwerbslosenquote gemäss ILO stieg von 4.8% auf 4.9%. Die angespannte Arbeitsmarktlage spiegelt sich deutlich in der Zuwanderung: Der Wanderungssaldo gegenüber dem EU28/EFTA-Raum belief sich im Berichtsjahr auf 35'000 Personen, was einer Abnahme um 27% gegenüber dem Vorjahr und um fast 50% gegenüber dem Rekordjahr 2013 entspricht. Zusammen mit der Drittstaatenzuwanderung resultierte damit für das Jahr 2016 ein Wanderungssaldo von 56'300 Personen – ein Wert deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt.

Die Zusammensetzung der aktuellsten EU-Zuwanderung war dabei ein Abbild der heterogenen Arbeitsmarktlage in Europa: In Spanien und Portugal hat sich jüngst der konjunkturelle Aufschwung gefestigt und die Erwerbslosigkeit ging in beiden Ländern deutlich zurück. Angesichts der sich verbessernden Beschäftigungsaussichten waren deutlich weniger Zuwanderer aus diesen Ländern zu verzeichnen (Portugal: 1400, -72%; Spanien: 2000, -41%). Gleiches gilt für Deutschland, welches anhaltend starke Wachstumsraten und eine sehr gute Arbeitsmarktlage mit tiefer Erwerbslosigkeit aufweist (3500, -36%). Demgegenüber blieb die Zuwanderung aus Italien und Frankreich, wo die Wirtschaft anhaltend schwunglos ist, weiterhin relativ hoch (Italien: 9500, -14%; Frankreich: 5700, -26%). Zugenommen hat im Berichtsjahr einzig die Nettozuwanderung aus der EU2 (3400, +126%). Per 1. Juni 2016 wurden die Übergangsbestimmungen gegenüber Rumänien und Bulgarien aufgehoben; in der zweiten Jahreshälfte galt somit auch gegenüber diesen Ländern die uneingeschränkte Personenfreizügigkeit. Der starke Anstieg dürfte damit ein vorübergehender Öffnungseffekt sein.

Zum Jahresende 2016 deutete die saisonbereinigte Entwicklung der Arbeitslosigkeit auf eine allmähliche Entspannung am Arbeitsmarkt hin. Gemäss der aktuellsten Konjunkturprognosen dürfte sich die Erholung der Schweizer Wirtschaft im laufenden Jahr in einem soliden wenn auch nicht ausserordentlich starken Tempo fortsetzen, in dessen Zuge auch eine Belebung des Beschäftigungswachstums und ein weiterer gradueller Rückgang der Arbeitslosigkeit zu erwarten sind. Zum Jahresanfang zeichnete sich zuletzt denn auch kein weiterer Rückgang der Zuwanderung ab – die kumulierte Nettozuwanderung für die Monate Januar bis April 2017 verharrte saisonbereinigt auf ähnlichem Niveau wie in der Vorjahresperiode.

15 JAHRE PERSONENFREIZÜGIGKEIT

Von der Kontingentspolitik zur arbeitsmarktgetriebenen Zuwanderung

Die Jahre unter der Personenfreizügigkeit zeichneten sich mit einer Nettozuwanderung von durchschnittlich 65'500 (davon 42'100, bzw. knapp zwei Drittel aus der EU) Personen pro Jahr durch hohe Wanderungsüberschüsse aus. Der Grund für die hohe Zuwanderung ist in der - trotz erheblicher konjunktureller Turbulenzen und eines zuletzt schwierigen Währungsumfelds – insgesamt günstigen wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz in diesem Zeitraum zu sehen. Nach der Überwindung der Wachstumsschwäche der neunziger Jahre gewann die Schweizer Wirtschaft nach der Jahrtausendwende stark an Aufwind und entfaltete einen hohen Arbeitskräftebedarf, welche nach Einführung der Personenfreizügigkeit flexibel und mit geringen administrativen Kosten im EU-Raum rekrutiert werden konnten. Die arbeitsmarktgetriebene Zuwanderung unter dem FZA beendete die frühere Bevorzugung bestimmter Branchen und die regionalpolitisch motivierte Aufteilung auf die Kantone und zog entsprechend eine starke Veränderung der strukturellen Zusammensetzung der Zuwanderung nach sich.

Starke Nachfrage vor allem nach hochqualifizierten ausländischen Arbeitskräften

Die Verlagerung hin zum Dienstleistungssektor und die zunehmende Spezialisierung der Schweizer Wirtschaft auf Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung entfalteten in den letzten 15 Jahren eine hohe Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften. Das kräftige bildungsintensive Beschäftigungswachstum in dieser Zeit, welches sich in der starken Zunahme der Anzahl Erwerbstätiger in den unternehmensbezogenen und den wissenschaftlichen Dienstleistungen, den freiberuflichen Tätigkeiten sowie in der Informations- und Kommunikationsbranche zeigt, wäre ohne die Rekrutierungsmöglichkeiten in der EU nicht in diesem Ausmass möglich gewesen. Trotz stetiger Höherqualifizierung der einheimischen Erwerbsbevölkerung wäre es aufgrund der demografischen Realitäten zu Fachkräfteengpässen gekommen, wenn durch die schrittweise Arbeitsmarktöffnung nicht ein entsprechender Ausbau des Arbeitsangebots hätte erfolgen können. EU-Zuwanderer, welche im Rahmen der Personenfreizügigkeit in die Schweiz eingewandert sind, machen in den genannten wissensintensiven Dienstleistungsbranchen mit einem Anteil von rund 16% (gegenüber 12% im Durchschnitt über alle Wirtschaftszweige) heute entsprechend einen gewichtigen Teil der Beschäftigten aus.

Das starke Bevölkerungswachstum der letzten Jahre und der steigende Wohlstand der Gesellschaft (das BIP pro Kopf ist kumuliert über die letzten 15 Jahre um 12% gewachsen) entfalteten aber auch eine Nachfrage nach Basisdienstleistungen und –gütern, was zu einem starken nachgelagerten Beschäftigungswachstum allen voran im Baugewerbe, dem Handel und im Bereich der persönlichen Dienstleistungen (Reinigungsdienstleistungen, Körperpflege) führte, für welche mehrheitlich niedrigqualifiziertes Personal benötigt wurde. Auch diese Arbeitskräfte wurden vermehrt im EU-Raum rekrutiert, denn die einheimische Bevölkerung verliess diese Tätigkeitsbereiche durch Höherqualifizierung tendenziell und die Rekrutierung von Niedrigqualifizierten aus Drittstaaten ist heute auf direktem Wege nicht mehr möglich (die Kontingente für Erwerbstätige aus Drittstaaten können nur von Hochqualifizierten beansprucht werden).

Die starke Arbeitskräftenachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften einerseits und die Abwanderung der ansässigen Bevölkerung aus weniger anspruchsvollen Tätigkeitsbereichen andererseits, spiegeln sich deutlich in der Qualifikationsstruktur der EU-Zuwanderer. Im Vergleich zu den Schweizer/innen sind FZA-Zuwanderer mit einem Tertiäranteil

von rund 60% und einem Anteil von 16% ohne nachobligatorischen Bildungsabschluss an beiden Enden des Qualifikationsspektrums deutlich überrepräsentiert. Absolut gesehen spielte die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aber klar die Hauptrolle.

Stark gewachsen ist vor allem in den letzten Jahren auch die Beschäftigung in den staatsnahen Bereichen (Gesundheits- und Sozialwesen, Unterrichtswesen, öffentliche Verwaltung). Von dieser Entwicklung profitierten in erster Linie die einheimischen Beschäftigten. Zwar leistete die Zuwanderung auch im Gesundheitswesen einen wichtigen Beitrag zur Deckung der strukturell steigenden Fachkräftenachfrage; anteilmässig sind FZA-Zuwanderer im Gesundheitswesen im Branchenquervergleich jedoch unterdurchschnittlich vertreten.

Relative Anteile einzelner Herkunftsländer an der Gesamtzuwanderung verändern sich spiegelbildlich zur Wirtschaftsentwicklung im EU-Raum

Während die Höhe und strukturelle Zusammensetzung der Zuwanderung von der aktuellen Arbeitskräftenachfrage bestimmt werden, steht ihre Zusammensetzung nach Herkunftsländern in engem Bezug zur Entwicklung der Wirtschaftslage in den jeweiligen Herkunftsregionen. In den letzten Jahren war die Wirtschaftsentwicklung in Europa regional sehr unterschiedlich: So fand etwa Deutschland nach der Krise von 2008/2009 ähnlich wie die Schweiz rasch wieder zu einem robusten Wirtschaftswachstum zurück, die Länder der südlichen Peripherie hingegen hatten mit anhaltenden, gravierenden Problemen und hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Nachdem die Jahre nach der Jahrtausendwende geprägt waren von einem breit abgestützten wirtschaftlichen Aufschwung und einem innereuropäischen wirtschaftlichen Konvergenzprozess, ging die Schere plötzlich wieder kräftig auf. Die Wanderungsströme in Europa zeigten im Zuge dieser dramatischen Veränderung der relativen Attraktivität der einzelnen EU-Länder eine bemerkenswerte Reaktivität: mobile Arbeitskräfte wandten sich vom krisengeschüttelten Süden ab und wanderten dorthin, wo die Beschäftigungsentwicklung bessere Chancen versprach. Dieser Ausgleichsmechanismus war dabei ganz wesentlich von den osteuropäischen Arbeitskräften getragen, die sich in dieser Zeit als besonders mobil erwiesen.

In der Schweiz hatte dieser Umlenkungsprozess eine markante Veränderung in der Zusammensetzung der Zuwanderung nach Herkunftsländern zur Folge: Entfiel in den Jahren vor der Krise noch ein überragender Anteil der Nettozuwanderung auf Arbeitskräfte aus Deutschland, gewann in den Jahren danach die Zuwanderung aus Süd- und Osteuropa an Bedeutung. Befürchtungen, dass mit dieser Verschiebung insgesamt eine Abkoppelung der Zuwanderung von der Arbeitskräftenachfrage einhergehen könnte – in quantitativer oder in qualitativer Hinsicht etwa durch eine ungünstigere Qualifikationsstruktur oder Zusammensetzung nach Berufs- und Branchenzugehörigkeit – finden in den aktuellsten Daten keine Bestätigung. Mit erhöhter Aufmerksamkeit zu verfolgen ist aber die weitere Entwicklung der Zuwanderung aus Osteuropa. Wie gut – d.h. vor allem nachhaltig – die arbeitsmarktliche Integration dieser Personen gelingt, lässt sich noch nicht beurteilen. Die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien wird allerdings durch die im Frühling beschlossene Wiedereinführung der Kontingentierung vorübergehend wieder gesteuert. Zudem ist dem Potenzial für künftige Wanderungen aus diesen Ländern durch deren demografische Entwicklung – die Erwerbsbevölkerung hat in Folge der starken Abwanderung mehrheitlich junger Personen über die letzten Jahre eine beachtliche Schrumpfung erfahren – auch eine natürliche Grenze gesetzt.

Zuwanderung erfolgt mehrheitlich komplementär zum bestehenden Arbeitskräftepotenzial

Insgesamt lässt die Arbeitsmarktentwicklung über die letzten 15 Jahre darauf schliessen, dass die Zuwanderung weitgehend ergänzend und nicht substitutiv zum bestehenden Erwerbspersonenpotenzial erfolgt ist. Hierfür spricht insbesondere die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, welche in besagtem Zeitraum ausgehend von einem ohnehin bereits

hohen Niveau -sowohl für Schweizer/innen als auch für die Zuwanderer selbst- noch weiter zugenommen hat. Ansässige Erwerbspersonen wurden demnach nicht verstärkt in die Nichterwerbstätigkeit gedrängt, vielmehr ist es in den letzten Jahren offensichtlich gelungen, auch die in der Schweiz verfügbaren Erwerbspotenziale noch stärker zu nutzen. Anzeichen für allfällige negative Auswirkungen der Zuwanderung auf die Erwerbslosigkeit – sei es nun auf das Niveau insgesamt oder die relative Entwicklung der Erwerbslosenquoten von Ansässigen und Ausländer/innen– sind in der langfristigen Entwicklung ebenfalls nicht zu erkennen. Auf der Grundlage der bislang verfügbaren empirischen Literatur zu den Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung darf aber dennoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Konkurrenz in einzelnen Teilarbeitsmärkten als Folge der Zuwanderung zugenommen hat und dass einzelne Bevölkerungsgruppen eine Schmälerung ihrer Beschäftigungschancen zu gewärtigen hatten.

Im Zeitraum 2002-2016 wuchsen die Reallöhne in der Schweiz mit durchschnittlich 0.8% pro Jahr robust. Die Lohnentwicklung war über die letzten 15 Jahre insgesamt stabil und über die Lohnverteilung hinweg ausgewogen. Am ehesten deutet hier ein leicht gedämpftes Lohnwachstum bei den Hochqualifizierten auf einen möglichen Zusammenhang mit der Zuwanderung hin; dies wird zum Teil auch von der bestehenden empirischen Literatur bestätigt. Demgegenüber hat das Lohnwachstum im Tieflohnbereich insgesamt gut mit den mittleren Löhnen Schritt gehalten. Die flankierenden Massnahmen haben sich damit gerade in diesem Bereich als wirksames Instrumentarium zum Schutz der Löhne der einheimischen Erwerbsbevölkerung erwiesen.

Zuwanderer weisen höheres Erwerbslosenrisiko auf als Einheimische

Ausländer/innen generell, aber auch die Zuwanderer, die in den letzten 15 Jahren im Rahmen der Personenfreizügigkeit in die Schweiz eingewandert sind, weisen gegenüber Schweizer/innen ein erhöhtes Erwerbslosigkeitsrisiko auf. Innerhalb der Gruppe der FZA-Zuwanderer sind es vor allem Arbeitskräfte aus Süd- und Osteuropa, deren Erwerbslosenquote deutlich überdurchschnittlich ausfällt. Dies steht in erster Linie damit in Zusammenhang, dass Zuwanderer aus diesen Ländern in Branchen mit saisonal stark schwankenden Beschäftigungsverhältnissen überproportional vertreten sind. Zwischen 2011 und 2016 zeigte sich zudem eine etwas höhere Konjunktursensitivität. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass sich diese Personengruppe in der Mehrheit noch nicht besonders lange in der Schweiz aufhält: Es ist zu erwarten, dass sich ein anfänglich erhöhtes Erwerbslosenrisiko von Neuzuwanderern mit zunehmender Aufenthaltsdauer im Zuge des Integrationsprozesses demjenigen der Ansässigen angleicht. Inwieweit sich diese Erwartung erfüllt, wird in den kommenden Jahren zu überprüfen sein.

Im Vergleich mit Neuzuwanderern aus Drittstaaten zeigt sich, dass die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung bezüglich der Arbeitsmarktergebnisse wesentlich besser abschneidet: Die nach 2002 aus Staaten ausserhalb der EU zugewanderten Personen bekunden im Vergleich zur FZA-Zuwanderung insgesamt massiv mehr Mühe bei der Erwerbsintegration. Es dürfte sich dabei mehrheitlich um Personen handeln, die im Rahmen des Familiennachzugs oder über den Asylweg zugewandert sind. Die Zuwanderung hochqualifizierter Personen im Rahmen der Kontingentsregelung macht nur einen sehr kleinen Teil dieser Personengruppe aus und vermag deshalb das Ergebnis nicht zum Positiven zu beeinflussen.

Ausblick

Nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 war die Zukunft der Personenfreizügigkeit vorübergehend unklar. Mit der Ende 2016 beschlossenen Umsetzung der Initiative wurde nun eine Lösung gefunden, die das Fortbestehen der Personenfreizügigkeit ermöglicht. Der Gesetzgeber entschied sich mit der Stellenmeldepflicht in Berufsgruppen mit erhöhter Arbeitslosigkeit für die Einführung eines zusätzlichen Instruments, welches mithelfen

wird, negative Begleiterscheinungen der Zuwanderung in Zukunft noch wirkungsvoller abzufedern. Die Stellenmeldepflicht ergänzt damit die bestehenden flankierenden Massnahmen zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie zahlreiche laufende Bestrebungen vor allem in der Arbeitsmarkt-, der Bildungs- und der Integrationspolitik zur besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials der einheimischen Erwerbsbevölkerung.

1 EINLEITUNG

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

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 enthält einen kurzen Überblick über Zweck und Inhalt des Abkommens, die Etappen hin zu dessen Einführung sowie die flankierenden Massnahmen. In Kapitel 3 werden das Ausmass und die Zusammensetzung der Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit analysiert und die Entwicklung der Migrationsströme in die und aus der Schweiz in den gesamteuropäischen Kontext eingeordnet. In Kapitel 4 wird die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung der Schweiz im Zuge des schrittweisen Inkrafttretens des Freizügigkeitsabkommens anhand verschiedener Indikatoren abgebildet und die Erkenntnisse aus den verfügbaren empirischen Studien zusammengetragen, welche Rückschlüsse auf kausale Wirkungszusammenhänge zwischen Zuwanderung und Wirtschaftswachstum im Allgemeinen sowie zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf Löhne und Beschäftigungschancen der ansässigen Arbeitnehmer zulassen. Kapitel 5 befasst sich mit den Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialversicherungen.

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

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

2 DAS PERSONENFREIZÜGIGKEITSABKOMMEN

2.1 Zweck und Inhalt des Abkommens

In den 1990er Jahren wurde die Schweizer Ausländerpolitik grundlegend neu ausgerichtet. Die Rekrutierung von Arbeitskräften aus Drittstaaten wurde auf hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte beschränkt, das Saisonierstatut abgeschafft und 1999 das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA unterzeichnet. Das FZA wurde im Jahr 2000 vom Volk genehmigt und am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt. Das Abkommen bezweckt einerseits die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs für Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende) und Nichterwerbstätige (Studenten, Rentner und andere Nichterwerbstätige) und andererseits die Liberalisierung der kurzzeitigen³ grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen.

Der freie Personenverkehr umfasst das Recht, in die Schweiz oder einen Mitgliedstaat der EU/EFTA einzureisen, sich dort aufzuhalten, Zugang zu einer Beschäftigung zu suchen, sich als Selbständigerwerbender niederzulassen, und gegebenenfalls nach der Ausübung einer Erwerbstätigkeit dort zu verbleiben. Nichterwerbstätige Personen wie Rentner oder Studenten haben ebenfalls einen Rechtsanspruch auf Einreise und Aufenthalt, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (insbesondere genügend finanzielle Mittel und eine umfassende Krankenversicherung). Bei der Anwendung der Bestimmungen über den freien Personenverkehr ist jede Diskriminierung in Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit untersagt. Die aus dem Abkommen Berechtigten haben Anspruch auf gleiche Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie die Inländer (*National Treatment*) und dürfen von ihren Familienangehörigen begleitet werden (Familiennachzug). Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme und durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome.

2.2 Schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1. Juni 2002 regelte das FZA den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und den fünfzehn "alten" EU-Mitgliedstaaten (EU15) und den Mitgliedern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Im Zuge der Osterweiterung der EU (EU8 sowie Malta und Zypern) wurde das Abkommen ein erstes Mal und

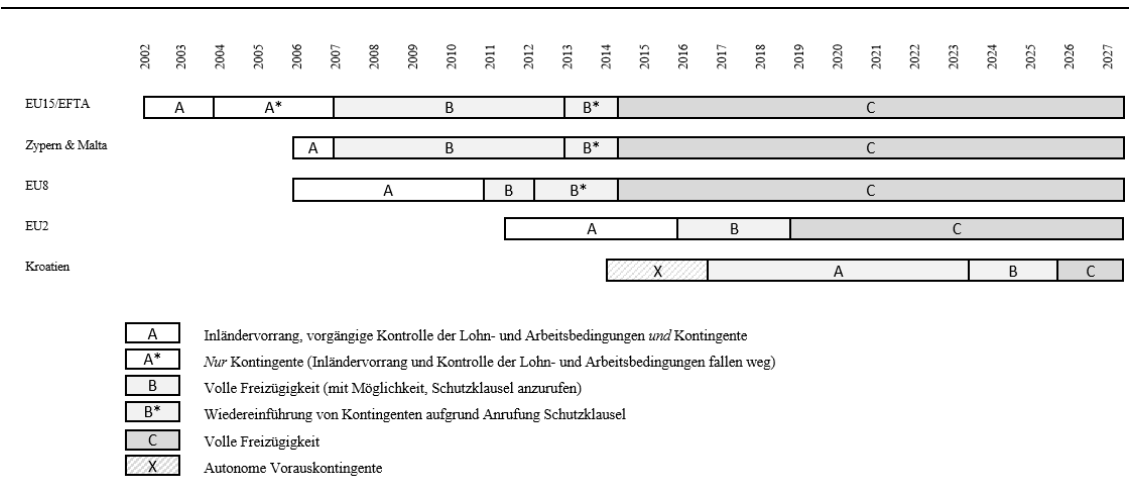
³ Die Dienstleistungserbringung ist im Rahmen des FZA bis maximal 90 effektive Arbeitstage pro Kalenderjahr liberalisiert. Wird die Dienstleistung im Rahmen eines besonderen bilateralen Abkommens über die Erbringung von Dienstleistungen (bspw. Land- oder Luftverkehrsabkommen, Öffentliches Beschaffungswesen) erbracht, ist das Aufenthaltsrecht während der ganzen Dauer der Dienstleistungserbringung gewährleistet.

mit Aufnahme von Bulgarien und Rumänien (EU2) ein zweites Mal ergänzt. Die hierfür massgebenden Protokolle I⁴ und II⁵ des FZA gelten seit 1. April 2006 respektive 1. Juni 2009. Das Protokoll III, welches die Ausdehnung des Abkommens auf Kroatien regelt, trat per 1. Januar 2017 in Kraft.⁶

Das Abkommen sieht für die Liberalisierung des Personenverkehrs zwischen den unterzeichnenden Staaten ein Vorgehen in drei Etappen vor, wobei während den Übergangsphasen der Zugang zum Arbeitsmarkt reglementiert bleibt. Abbildung 2.1 gibt einen Überblick über die Regelungen und Fristen für die einzelnen Gruppen von EU-Ländern.

Übersicht über die Übergangsfristen zur Personenfreizügigkeit

Abbildung 2.1



Quelle: eigene Darstellung

In einer ersten Etappe (A) gilt jeweils ein Inländervorrang, es finden vorgängige Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung zur Zulassung zum Schweizer Arbeitsmarkt statt und die Anzahl erteilter Kurz- und Daueraufenthaltsbewilligungen ist durch Kontingente beschränkt⁷. In der zweiten Etappe (B) werden diese Beschränkungen aufgehoben, es gilt jedoch noch eine Schutzklausel (sog. Ventilklausel), welche die Möglichkeit einer Wiedereinführung von Kontingenten vorsieht, falls der Zuzug von Arbeitskräften den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre um mehr als 10% übersteigt. Bei Anwendung der Schutzklausel wird die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen einseitig und für eine maximale Dauer von zwei Jahren auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre plus 5% festgesetzt. Erst in der dritten Etappe (C) gilt die volle Personenfreizügigkeit ohne jegliche Beschränkungen. Diese

⁴ Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien, und der Slowakischen Republik als Vertragsparteien infolge des Beitritts zur Europäischen Union (SR. 0.142.112.681)

⁵ Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Republik Bulgarien und der Republik Rumänien als Vertragsparteien infolge des Beitritts zur Europäischen Union (SR.0.142.112.681.1)

⁶ Aufgrund der Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative am 9. Februar 2014 hat sich die Unterzeichnung von Protokoll III verzögert. Die Schweiz gewährte kroatischen Staatsangehörigen deshalb zwischenzeitlich (1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2016) separate Kontingente; diese beliefen sich auf 50 Aufenthaltsbewilligungen (B) und 450 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) pro Jahr. Nach der Schlussabstimmung über das Umsetzungsgesetz zum Zuwanderungsartikel (Art. 121a BV) konnte der Bundesrat das Protokoll III schliesslich ratifizieren.

⁷ Zu Kontingentshöhe und Ausschöpfungsgrad während der Übergangsphasen vgl. Anhang B.

dritte Etappe ist heute mit Ausnahme von Bulgarien und Rumänien sowie Kroatien für alle EU-Mitgliedsstaaten erreicht. Für die EU2 ist die Übergangsphase per Ende Mai 2016 ausgelaufen; im Mai 2017 hat der Bundesrat beschlossen, die Ventilklausel anzurufen. Damit unterliegen B-Bewilligungen für EU2-Staatsangehörige vorerst bis zum Mai 2018 erneut der Kontingentierung – die Höchstzahl beträgt 996 Einheiten. Die Voraussetzungen für eine Anrufung der Ventilklausel für die Kurzaufenthaltsbewilligungen L waren hingegen nicht erfüllt.

Im Zuge der Einführung der Personenfreizügigkeit erfolgten auch für die Grenzgänger einige wichtige regulatorische Liberalisierungen. Zwar galten bereits vor 2002 für Grenzgängerbewilligungen keinerlei quantitative Beschränkungen. Mitte 2002 wurde aber zusätzlich die tägliche Rückkehrpflicht für Grenzgänger abgeschafft und diese durch eine wöchentliche Rückkehrpflicht ersetzt. 2004 wurde zudem auch für Grenzgänger aus dem EU15/EFTA-Raum -analog zu den Zuwanderern aus diesen Staaten- die vorgängige Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen hinfällig. Schliesslich wurden am 1. Juni 2007 die sogenannten Grenzzonen abgeschafft. Bei den Grenzzonen handelte es sich um in den jeweiligen Grenzgängerabkommen mit den Nachbarstaaten bezeichneten Gemeinden in Grenznähe, in welchen die Grenzgänger wohnhaft sein mussten und in denen eine Anstellung von Grenzgängern erlaubt war. Mit deren Aufhebung wurde die Anstellung von Grenzgängern aus den EU15/EFTA-Staaten in der ganzen Schweiz und aus allen Regionen der umliegenden Länder ermöglicht. Die Grenzzonen waren während der Übergangsfristen der EU8- und EU2-Staaten (Protokolle I und II; vgl. Abbildung 2.1. Etappe A) gültig und sind zurzeit bei der Zulassung von kroatischen Grenzgänger/-innen anwendbar (Protokoll III).

2.3 Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit

Als Ausgleich für den Wegfall der vorgängigen Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Zuge der oben beschriebenen schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs wurden am 1. Juni 2004 die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) eingeführt, um die Arbeitnehmenden in der Schweiz vor missbräuchlichen Lohnunterbietungen und Verstössen gegen die schweizerischen Arbeitsbedingungen zu schützen.

Die FlaM umfassen drei grundlegende Elemente:

- *Kontrolle der Einhaltung der geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen:* Das Entsendegesetz (EntsG) verpflichtet ausländische Arbeitgeber, die Arbeitnehmende im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung von minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss den entsprechenden schweizerischen Vorschriften.
- *Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen:* Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV), die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen leichter allgemeinverbindlich erklärt werden.
- *Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen:* In Branchen, in denen es keine GAV gibt, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinne von Artikel 360a des Obligationenrechts erlassen werden.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist das zuständige Aufsichtsorgan des Bundes über den Vollzug der FlaM. Mit der Umsetzung vor Ort wurden verschiedene Akteure betraut. In Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten

Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) kontrollieren paritätische Kommissionen (zusammengesetzt aus Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften) deren Einhaltung; in Branchen ohne ave GAV überwachen tripartite Kommissionen (zusammengesetzt aus Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften) den Arbeitsmarkt.

Seit ihrer Einführung wurden die FlaM mehrmals revidiert. So wurden beispielsweise im Jahr 2012 neue Massnahmen zur Bekämpfung von Scheinselbständigkeit, zur Sanktionierung von Verstössen gegen Normalarbeitsverträge und zur erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung von Vollzugskostenbeiträgen und Sanktionen aus Gesamtarbeitsverträgen erlassen. Zusätzlich wurde die Subunternehmerhaftung für das Bauhaupt- und das Baunebengewerbe eingeführt. Im Jahr 2016 erhöhte das Parlament die Sanktion im Entsendegesetz von 5'000 auf 30'000 Franken und regelte die Voraussetzungen für die Verlängerung von Normalarbeitsverträgen.

Durch die Schulung der Kontrollorgane und einen Ausbau der finanziellen Unterstützung für die Kontrolltätigkeit in einzelnen Kantonen konnte in den letzten Jahren zudem der Vollzug der FlaM erfolgreich verbessert werden. Weitere Massnahmen zur Optimierung des Vollzugs, darunter die Erhöhung der jährlichen Kontrollzahl von derzeit 27'000 auf 35'000, hat der Bundesrat im November 2016 beschlossen.

2.4 Aktuelle Entwicklungen – Umsetzung der Initiative „Gegen Masseneinwanderung“

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» (fortfolgend „Masseneinwanderungsinitiative“, kurz MEI) angenommen. Damit wurde die Bundesverfassung um die Bestimmungen in den Artikeln 121a und 197 Ziffer 11 ergänzt, welche eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente sowie die entsprechende Neuverhandlung des Personenfreizügigkeitsabkommens innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren verlangen.

Der Bundesrat hat die Arbeiten zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen umgehend an die Hand genommen. In seinem Umsetzungskonzept vom 20. Juni 2014 legte er die Eckwerte für die Gesetzesvorlage fest. Gleichzeitig hat er das EJPD beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDA und dem WBF bei der EU ein Begehren um Anpassung des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA, SR 0.142.112.681) einzureichen. Obwohl seitens der EU kein Verhandlungsmandat vorlag, hat der Bundesrat am 11. Februar 2015 das Verhandlungsmandat zur Anpassung des FZA definitiv verabschiedet, mit dem Ziel, die in Artikel 121a BV vorgesehene Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen umzusetzen und den bilateralen Weg weiterzuführen. Zudem hat er ebenfalls am 11. Februar 2015 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf einer neuen Ausländergesetzgebung eröffnet. In der Vernehmlassung zeigte sich, dass eine klare Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden in erster Linie eine Lösung wünschte, die ein Fortführen der bilateralen Verträge mit der EU ermöglicht.

Am 2. Februar 2015 verständigten sich der EU-Kommissionspräsident und die damalige Bundespräsidentin auf Konsultationen, mit dem Ziel auszuloten, ob es einen für beide Seiten gangbaren Weg gibt, den Verfassungsauftrag von Artikel 121a BV bei gleichzeitiger Wahrung des bilateralen Wegs umzusetzen. Im Rahmen dieser Konsultationen konnte man sich darauf einigen, dass eine einvernehmliche Lösung über eine gemeinsame Auslegung der bestehenden Schutzklausel im Freizügigkeitsabkommen (Art. 14 Abs. 2 FZA) angestrebt werden soll. Die Gespräche wurden jedoch im Hinblick auf das Referendum vom Juni 2016 über den Verbleib von Grossbritannien in der EU unterbrochen. Um die verfassungsmässige Frist zur Umsetzung der neuen Zuwanderungsbestimmungen einhalten zu können, beauftragte der

Bundesrat das EJPD frühzeitig, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, welcher die Einführung einer einseitigen Schutzklausel zur Steuerung der Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten vorsehen sollte. Die entsprechende Botschaft wurde am 4. März 2016 zuhanden des Parlaments verabschiedet.

Nach dem angenommenen Brexit-Referendum wurden die Konsultationen mit der EU über eine Lösung im Rahmen des FZA fortgesetzt. Im Fall einer Einigung beabsichtigte der Bundesrat das Resultat in geeigneter Weise in die parlamentarischen Beratungen einzubringen. Nachdem sich herausgestellt hatte, dass eine erfolgreiche Einigung auf absehbare Zeit nicht mehr möglich war, entschied sich das Parlament am 16. Dezember 2016 für eine gesetzliche Regelung, die FZA-konform umgesetzt werden kann und damit die Rechtssicherheit im Verhältnis zur EU wieder herstellt. Den Kern der Gesetzesänderungen bilden Massnahmen für stellensuchende Personen. Mit einer Stellenmeldepflicht für Berufsgruppen mit einer über dem Durchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit soll die Vermittlung von Personen, die in der Schweiz bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung registriert sind, und damit deren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gefördert werden. Das inländische Arbeitskräftepotenzial soll zudem stärker genutzt werden, etwa indem stellenlose anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen von den Sozialhilfebehörden an die öffentliche Arbeitsvermittlung gemeldet werden. Beschlossen wurden ferner Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs des FZA. Auf Höchstzahlen und Kontingente bei der Zulassung von Personen aus den EU-/EFTA-Mitgliedsstaaten hat das Parlament hingegen verzichtet. Die Referendumsfrist für diese Gesetzesänderungen ist am 7. April 2017 unbenutzt abgelaufen. Der Bundesrat ist derzeit daran, die notwendigen Verordnungsanpassungen zu erarbeiten. Am 28. Juni 2017 hat er dazu das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen Anfang 2018 verabschiedet.

Kasten 2.1 **Fachkräfteinitiative**

Die Fachkräfteinitiative (FKI) wurde 2011 lanciert und hat zum Ziel, durch Massnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung und über die Aktivierung freier Potenziale etwa bei Frauen und älteren Arbeitnehmenden die Fachkräftenachfrage vermehrt durch in der Schweiz wohnhafte Personen abzudecken und damit die Abhängigkeit der Wirtschaft von ausländischen Arbeitskräften bestmöglich zu begrenzen. Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative wurde die FKI im Juni 2014 als eine der wichtigsten Begleitmassnahmen zur Umsetzung von Art. 121a BV deklariert. Die FKI wurde seither mehrmals gestärkt und um zusätzliche Massnahmen erweitert. Mit der im Dezember 2016 beschlossenen Umsetzung von Art. 121aBV wurden die Massnahmen zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials im Ausländergesetz verankert und haben damit eine gesetzliche Grundlage erhalten.

Im Juni 2015 nahm der Bundesrat zum Abschluss der FKI-Aufbauphase (2011-2015) von einem umfassenden Monitoringbericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen Kenntnis. Aktuell läuft die zweite Phase (2015-2018), im Rahmen derer die Umsetzung der Massnahmen weiter vorangetrieben werden soll. Zum Abschluss der FKI im Jahr 2018 wird das WBF dem Bundesrat einen Schlussbericht vorlegen.

Weiterführende Informationen:

Im April 2016 lancierte das WBF in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Sozialpartnern die Webseite „*Fachkräfte Schweiz*“, welche über die zahlreichen FKI-Massnahmen sowie gute Praktiken privater und öffentlicher Akteure informiert: www.fachkraefte-schweiz.ch

3 ZUWANDERUNG

3.1 Entwicklung der Wanderungsbewegungen

3.1.1 Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum und aus Drittstaaten

In den neunziger Jahren stammten die Zuwanderer in die Schweiz praktisch ausschliesslich aus Ländern ausserhalb des heutigen EU28/EFTA-Raumes: Knapp 26'000 Personen wanderten zwischen 1991 und 2001 jährlich aus Drittstaaten (vor allem aus dem Westbalkan und der Türkei) in die Schweiz ein. Der Wanderungssaldo gegenüber der EU war im selben Zeitraum vernachlässigbar klein. Dies änderte sich in den Jahren nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit: Die EU-Zuwanderung gewann seither stark an Bedeutung. Im Durchschnitt der Jahre 2002-2016 betrug der Wanderungssaldo gegenüber der EU allein 42'100 Personen pro Jahr. Die Zuwanderung aus Drittstaaten ging gleichzeitig gegenüber den neunziger Jahren auf durchschnittlich 23'500 Personen pro Jahr zurück. Der migrationspolitische Paradigmenwechsel - Einführung der Personenfreizügigkeit einerseits und striktere Ausländer und Asylgesetze andererseits - hat somit eine grundlegende Verschiebung im Schweizer Zuwanderungsmix herbeigeführt.

Die Jahre unter der Personenfreizügigkeit zeichneten sich zudem mit einer Nettozuwanderung von durchschnittlich 65'500 Personen pro Jahr durch insgesamt deutlich höhere Wanderungsüberschüsse als in den neunziger Jahren aus. Der Grund für diesen Anstieg ist in erster Linie in der insgesamt günstigen wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz nach der Jahrtausendwende zu sehen. Nach der Überwindung der Wachstumsschwäche der neunziger Jahre gewann die Schweizer Wirtschaft stark an Aufwind und entfaltete einen hohen Bedarf vor allem nach hochqualifizierten Arbeitskräften, welche nach Einführung der Personenfreizügigkeit vereinfacht im EU-Raum rekrutiert werden konnten. Die grosse Mehrheit der EU-Zuwanderer reist denn auch zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz ein (der Anteil der Erwerbstätigen an der gesamten Einwanderung lag in den letzten Jahren stets bei über 60%).

Aufgrund ihres engen Bezugs zum Arbeitsmarkt reagierte die EU-Zuwanderung jeweils deutlich auf konjunkturelle Schwankungen. Besonders hoch fiel die Zuwanderung auf dem Höhepunkt des Booms im Jahr 2008, kurz vor Ausbruch der weltweiten Wirtschaftskrise aus: über 90'000 Personen wanderten in diesem Jahr netto in die Schweiz ein, 61'300 davon aus dem EU-Raum. Im Jahr 2009 rutschte die Schweizer Wirtschaft in die Rezession und die Zuwanderung ging deutlich zurück. In den fortfolgenden Jahren litt die Schweizer Exportindustrie stark unter dem angespannten konjunkturellen Umfeld: die Nachfrage aus dem EU-Raum war im Zuge der Eurokrise schwach und der Aufwertungsdruck auf den Franken gross. Da sich Zuwanderern aber in anderen Sektoren (insbesondere im Baugewerbe und in den staatsnahen Dienstleistungsbereichen) weiterhin gute Beschäftigungsaussichten boten, blieb die Schweiz als Zuwanderungsland attraktiv und die Wanderungssaldi vorerst hoch. Erst ab 2013 ist nun ein Rückgang der Zuwanderung festzustellen,

der sich auch im Berichtsjahr vor dem Hintergrund der angespannten Arbeitsmarktlage fortgesetzt hat. 2016 wurde ein Wanderungssaldo von 56'300 Personen verzeichnet (35'000 davon entfallen auf den EU-Raum), was deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt liegt.

Anders als die EU-Zuwanderung reagiert die Drittstaatenzuwanderung kaum auf die konjunkturelle Lage. Dies hat damit zu tun, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt bei Drittstaatenangehörigen zahlenmässig stark eingeschränkt und auch hinsichtlich der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen sehr restriktiv gehandhabt wird. Für eine Erwerbstätigkeit zugelassen werden nur hochqualifizierte Fachkräfte. Entsprechend erfolgt nur ein kleiner Teil der Zuwanderung aus diesen Staaten direkt in den Arbeitsmarkt (vgl. Kasten 3.1). Die Mehrheit der Einwanderungen erfolgt im Rahmen des Familiennachzugs (wobei es sich auch um Familiennachzug von Schweizer/-innen handeln kann) und über den Asylweg.

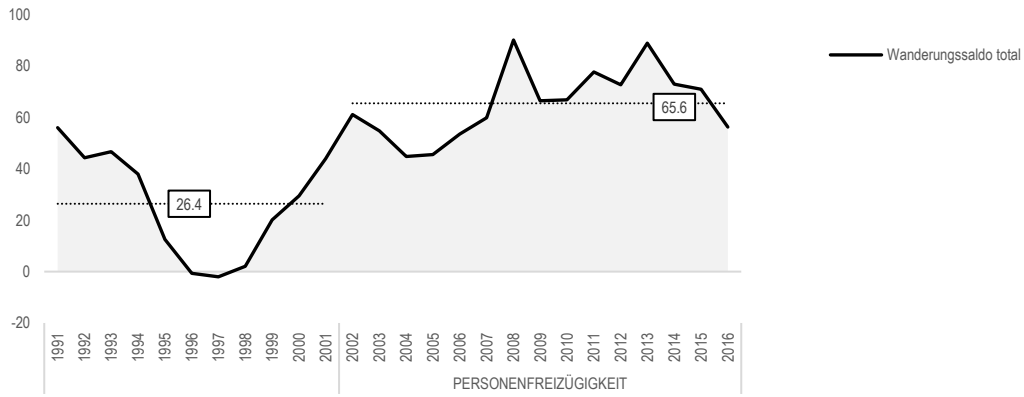
Anmerkung zu den in diesem Kapitel verwendeten Datenquellen:

Zur Abbildung der Migrationsbewegungen stehen mit den Migrationsstatistiken von SEM und BFS zwei alternative Datenquellen zur Verfügung. Die beiden Statistiken weisen gewisse Unterschiede auf: Sie basieren nicht auf denselben Datengrundlagen und umfassen nicht genau die gleichen ausländischen Bevölkerungsgruppen. Für ausführliche Erläuterungen zu den Unterschieden bezüglich der Migrationsdaten von SEM und BFS vgl. Anhang C. Wir bevorzugen in diesem Bericht je nach Fragestellung die eine oder andere Quelle. Da die Daten des SEM sehr zeitnah und in einer detaillierten Aufschlüsselung nach Herkunftsregionen verfügbar sind, verwenden wir in Kapitel 3.1 diese. Da wir uns primär für die Arbeitsmarktmigration interessieren und diese möglichst vollständig abbilden möchten, berücksichtigen wir dabei auch die Ein- und Auswanderung von Kurzaufenthalterinnen (nicht ständige Wohnbevölkerung), denn diese Personen sind in überwiegender Mehrzahl erwerbstätig. Für demografische Betrachtungen, bei denen die Zuwanderung zur Entwicklung der Bevölkerung in Bezug gesetzt wird, werden hingegen die Daten des BFS verwendet, da der Fokus hier auf den Personen liegt, die sich längerfristig im Land aufhalten. Für internationale Vergleiche beziehen wir Daten von Eurostat; die Angaben für die Schweiz stammen dabei ebenfalls vom BFS.

Entwicklung des internationalen Wanderungssaldo

ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung, 1991-2016, in 1'000

Abbildung 3.1

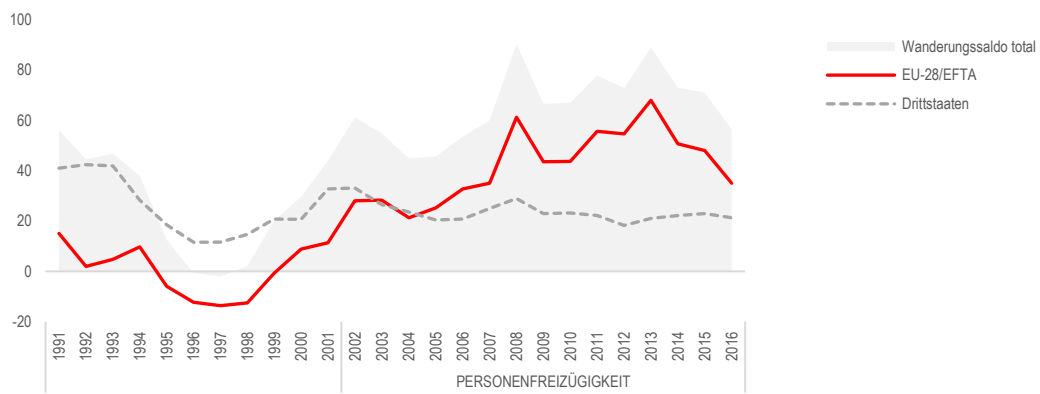


Quelle: ZEMIS

Entwicklung des Wanderungssaldo gegenüber der EU28/EFTA und Drittstaaten

ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung, 1991-2016, in 1'000

Abbildung 3.2

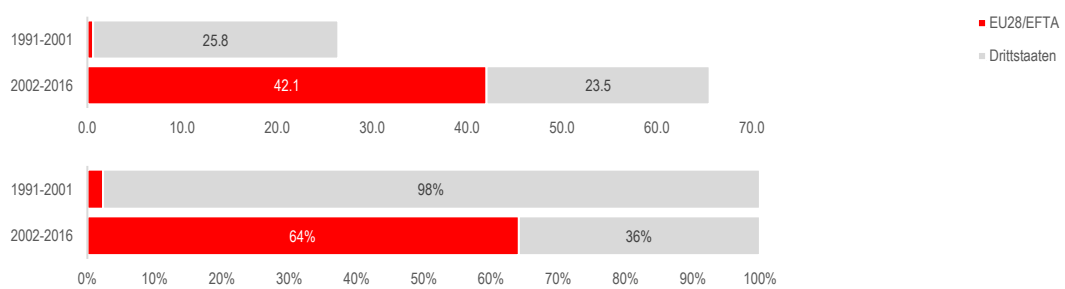


Quelle: ZEMIS

Zusammensetzung des Wanderungssaldo vor und nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit

ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung, Durchschnitte 1991-2001 und 2002-2016, in 1'000

Abbildung 3.3



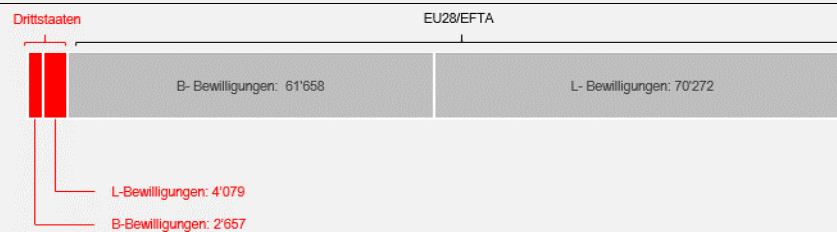
Quelle: ZEMIS

Kasten 3.1 Modalitäten der Rekrutierung von Arbeitskräften aus Drittstaaten

Die Zulassung von Arbeitskräften aus Staaten ausserhalb der EU ist auf hochqualifizierte oder spezialisierte Fachkräfte beschränkt. Vor der Bewilligungserteilung werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen geprüft und es gilt der Vorrang für Inländer und Angehörige von Staaten, mit denen ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde: Rekrutiert werden kann also nur, wenn das gesuchstellende Unternehmen nachweisen kann, dass im Inland sowie im EU-Raum kein geeigneter Kandidat für die zu besetzende Stelle zur Verfügung steht. Darüber hinaus unterliegt die Zulassung der Kontingentierung. Die Kontingentshöhe wird jährlich durch den Bundesrat neu beurteilt und jeweils im Herbst für das Folgejahr festgelegt.

Anzahl erteilte Bewilligungen an Personen mit Einwanderungszweck Erwerbstätigkeit, 2016

Aufenthaltsbewilligungen (B) und Kurzaufenthaltsbewilligungen (L), Staatsangehörige der EU28/EFTA und Drittstaaten



Quelle: SEM (ZEMIS)

Im Vergleich zu den jährlich an EU-Staatsangehörige erteilten Bewilligungen ist der Anteil der Arbeitskräfte aus Drittstaaten klein. Für die Wirtschaft sind sie aber von grosser Bedeutung. Die wichtigsten Herkunftsländer von Arbeitskräften aus Drittstaaten sind Indien und die USA. Die meisten Gesuche werden von Unternehmen aus den Bereichen Informatik, Pharma und Unternehmensberatung gestellt. Rekrutiert werden auf diesem Wege zudem u.a. auch Forscher für Hochschulen, Spezialitätenköche sowie Spitzensportler.

Der Bundesrat hat im Jahr 2014 vor dem Hintergrund der Annahme der „Initiative gegen Masseneinwanderung“ beschlossen, die Kontingente für Arbeitskräfte aus Drittstaaten auf 2500 Aufenthaltsbewilligungen (B) und 4000 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) zu senken. Im Jahr 2016 waren diese Kontingente bereits vor Jahresende vollständig ausgeschöpft. Ein Teil des Mehrbedarfs konnte aus den Reserven des Vorjahres gedeckt werden; die effektive Anzahl erteilter Bewilligungen (2657 B-Bewilligungen und 4079 L-Bewilligungen) kam deshalb über den Höchstzahlen zu liegen. Nachdem zahlreiche Vertreter von Wirtschaft und Kantonen aufgrund der spürbaren Knappheit eine Erhöhung der Kontingente gefordert hatten, beschloss der Bundesrat, die Höchstzahlen für 2017 um insgesamt 1000 Einheiten aufzustocken - je 500 Bewilligungen B und L stehen damit zusätzlich zur Verfügung. Diese zusätzlichen Kontingente wurden der Bundesreserve zugeführt.

Die Zulassungskriterien für Arbeitskräfte aus Drittstaaten sind im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) aufgeführt. Sie werden in den AuG-Weisungen näher erläutert.

Anhang B enthält eine Übersicht über Kontingentshöhe und –ausschöpfungsquoten für Arbeitskräfte aus Drittstaaten für die letzten Jahre.

3.1.2 Herkunftsregionen innerhalb des EU/EFTA-Raums

Die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum hat sich in ihrer Zusammensetzung nach Herkunftsländern im Laufe der Jahre verändert (Abb. 3.4). Die Zuwanderer der ersten Jahre unter der Personenfreizügigkeit stammten grösstenteils aus Nord- und Nordwesteuropa (vor allem Deutschland) und zunächst in deutlich geringerem Ausmass aus den traditionellen Herkunftsländern früherer Gastarbeiter (Portugal, Spanien und Italien). Der Trend zu einem stärkeren Zuzug aus den nördlichen EU-Ländern hatte bereits vor Inkrafttreten des FZA eingesetzt und sich dann in den Boomjahren 2005-2008 weiter akzentuiert. Besonders prägend für diese Entwicklung war die Zuwanderung aus Deutschland. Im Jahr 2008, kurz vor Ausbruch der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise, erreichte die Zuwanderung deutscher Staatsangehöriger mit netto 29'000 Personen einen Höchstwert. Knapp die Hälfte der gesamten EU-Zuwanderung in diesem Jahr entfiel damit allein auf deutsche Staatsangehörige.

In den fortfolgenden Jahren ging der Wanderungssaldo aus Deutschland dann stetig zurück, gleichzeitig nahm aber die Zuwanderung aus Südeuropa kräftig zu. Im Jahr 2013 wurde deshalb, auf der Spitze dieser zweiten Zuwanderungswelle, mit einem EU-Wanderungssaldo von total 68'000 Personen der Wert von 2008 sogar noch übertroffen. Rund 35'000 Personen wanderten in diesem Jahr aus Südeuropa zu, aus Deutschland waren es noch 10'000. Nach 2013 flachte dann insbesondere der vorübergehend hohe jährliche Nettozustrom von portugiesischen und spanischen Staatsangehörigen rasch wieder ab. Auch die Nettozuwanderung aus den Ländern Nord- und Nordwesteuropas war weiterhin rückläufig. Weniger stark war dagegen der Rückgang der Zuwanderung aus Italien.

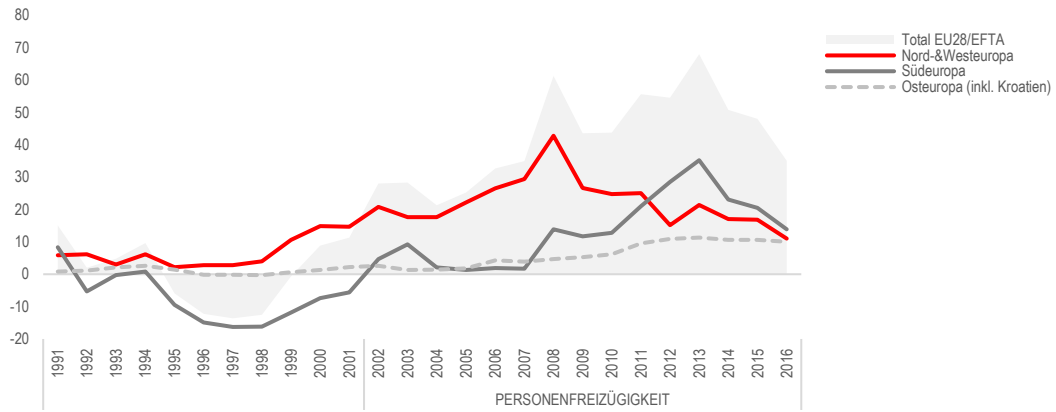
An Bedeutung gewonnen hat auch die Zuwanderung aus Osteuropa. Die Arbeitsmarktöffnung gegenüber den osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten erfolgte schrittweise; für die Staaten der EU8 und der EU2 galten dabei unterschiedliche Übergangsfristen (vgl. Übersicht in Kapitel 2.2). Im Falle der EU8 wurden die Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen während der Übergangsphase (2006-2011) nie vollständig ausgeschöpft (s. Anhang B), so dass zunächst kein Zuwanderungsdruck aus diesen Ländern zu spüren war. Erst vor dem Hintergrund der Eurokrise und im Zuge des Ausbaus der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien (ab 2011) fiel Osteuropa insgesamt als Herkunftsregion zunehmend stärker ins Gewicht. Per Juni 2016 fielen nun die Übergangsbestimmungen (und damit auch die Kontingentierung) gegenüber Rumänien und Bulgarien dahin, so dass in der zweiten Jahreshälfte auch gegenüber diesen Staaten die uneingeschränkte Personenfreizügigkeit galt. Die Öffnung hatte einen sprunghaften Anstieg der Nettozuwanderung aus der EU2 zur Folge; diese wurde aber durch einen ähnlich starken Rückgang der Zuwanderung aus der EU8 kompensiert und ist deshalb in der Abbildung nicht zu erkennen (vgl. dafür Kapitel 3.1.4). Im Jahr 2016 betrug die Nettozuwanderung aus Osteuropa (inkl. Kroatien) 10'000 Personen, was knapp 30% des EU-Wanderungssaldos und etwa dem Gewicht der nord- und nordwesteuropäischen Staaten entspricht; die übrigen 40% entfallen auf Südeuropa. Die Zuwanderung weist heute demnach eine grundlegend andere Zusammensetzung auf als in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit.

Migrationsströme sind komplexe Phänomene und in deren Richtung und Ausmass neben den institutionellen Rahmenbedingungen auch von der Arbeitsmarktlage im jeweiligen Herkunfts- und Zielland bestimmt. Die beschriebenen Verschiebungen in den Migrationsströmen sind deshalb auch vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktentwicklung in Europa zu sehen. Kasten 3.3 ordnet die Beobachtungen für die Schweiz in den europäischen Kontext ein.

Wanderungssaldo nach Staatsangehörigkeit

ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung, in 1'000

Abbildung 3.4



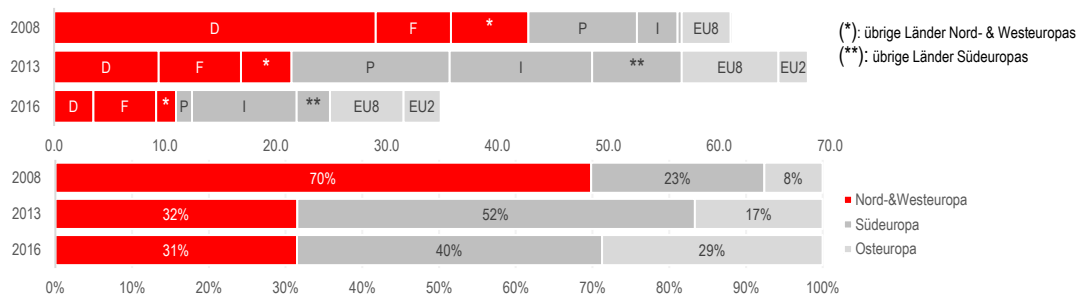
Nord- & Westeuropa: Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich, Irland + EFTA;
Südeuropa: Portugal, Italien, Spanien, Griechenland, Malta, Zypern;
Osteuropa: EU8 und EU2 + Kroatien

Quelle: SEM (ZEMIS)

Zusammensetzung des Wanderungssaldo nach Staatsangehörigkeit

absolute und relative Bedeutung der einzelnen Herkunftsregionen für die Jahre 2008, 2013 und 2016

Abbildung 3.5



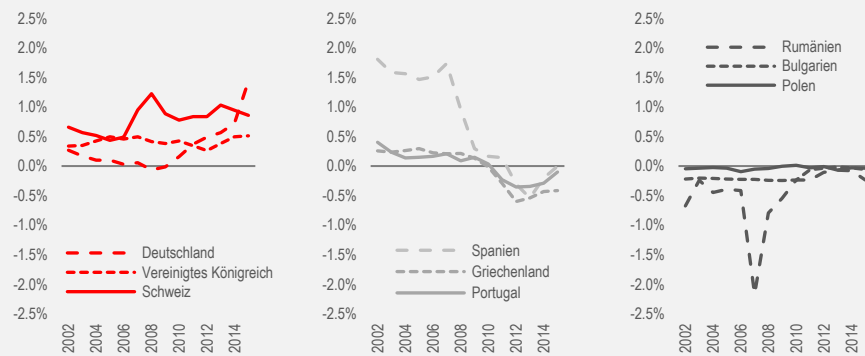
Quelle: SEM (ZEMIS)

Kasten 3.2 Wanderungsströme im EU-Raum im Zuge der Finanz- und Eurokrise

Die einzelnen EU-Mitgliedsländer wurden wirtschaftlich in höchst unterschiedlichem Ausmass von der globalen Krise und später von der europäischen Vertrauenskrise getroffen. In Spanien und Griechenland schoss die Arbeitslosenquote von unter 10% vor Ausbruch der Krise auf über 25% im Jahr 2013, während etwa Deutschland und auch die Schweiz rasch wieder zu einem robusten Beschäftigungswachstum zurückfanden. Diese grossen regionalen Disparitäten haben sich deutlich auf die Wanderungsströme ausgewirkt. In den Ländern Südeuropas hatten die krisenbedingten Verwerfungen zur Folge, dass die vormals bedeutenden Nettowanderungsüberschüsse sich in Wanderungsdefizite verkehrten. Auf der anderen Seite hatten Deutschland, das Vereinigte Königreich und die Schweiz in den Jahren nach der Krise weiterhin hohe bzw. steigende Nettozuwanderungsraten zu verzeichnen.

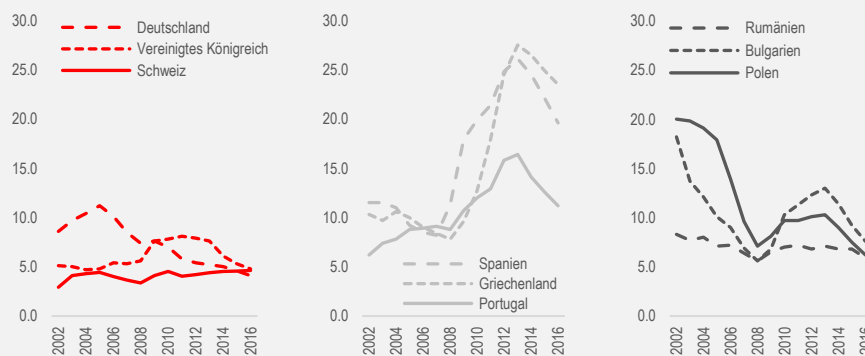
Entwicklung der Nettomigration in ausgewählten EU-Staaten und der Schweiz

Wanderungssaldo inkl. statistischer Anpassungen, prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung, 2002-2015



Entwicklung der Erwerbslosenquoten in ausgewählten EU-Staaten und der Schweiz

2002-2016



Anmerkung: Die abgebildeten Nettozuwanderungsraten umfassen nicht nur die innereuropäische Mobilität sondern auch die Migration in und aus Drittstaaten. Der starke Anstieg der Nettozuwanderung Deutschlands ab 2014 enthält somit auch die starke Asylzuwanderung im Zuge der jüngsten „Flüchtlingswelle“. Im Falle von Spanien gilt zu beachten, dass die hohen Nettozuwanderungsraten vor der Krise auch auf eine hohe Arbeitskräftezuwanderung aus Lateinamerika und Nordafrika zurückzuführen waren. Auch diese Arbeitskräfte sind nach der Krise in verstärktem Masse wieder ausgewandert.

Quelle: Eurostat

Untersuchungen haben gezeigt, dass dahinter nicht in erster Linie eine verstärkte eigentliche Süd-Nord Wanderung stand, sondern vor allem eine Umlenkung der Wanderungsströme von mobilen Arbeitskräften aus Osteuropa (vgl. Bertoli et al., 2013). So sind nach der Krise zahlreiche zuvor in Südeuropa beschäftigte Osteuropäer von dort wieder aus- und in Länder mit besseren Beschäftigungsaussichten weitergewandert, etwa nach Deutschland, ins Vereinigte Königreich oder auch in die Schweiz. Zum Teil dürften sie auch in ihr Heimatland zurückgekehrt sein; so wiesen etwa Rumänien und Bulgarien nach der Krise kleinere Wanderungsdefizite auf als in den Jahren davor.

Diese hohe Reaktivität der Wanderungsströme dürfte dabei die südeuropäischen Länder in der Krise nicht unwesentlich entlastet und ein noch dramatischeres Ausmass der Arbeitslosigkeit verhindert haben. Die Umkehr der Migrationsströme –weg von krisengeschwächten Ländern hin zu Ländern mit guten (oder besseren) Beschäftigungsaussichten- hat damit als Ausgleichsmechanismus für die grossen regionalen Disparitäten innerhalb von Europa funktioniert (vgl. Jauer et al. 2014 sowie Arpaia et al., 2015).

In den Jahren nach 2013 zeichnete sich nun auch in den Ländern der südlichen Peripherie allmählich eine wirtschaftliche Erholung ab; die Arbeitslosenquoten sind sowohl in Spanien als auch in Griechenland und Portugal deutlich gesunken. Die Unterschiede zu den Kernländern Europas bleiben aber auch heute noch gross, so dass mobile Arbeitskräfte vorerst wohl weiterhin letztere Länder als Zielländer bevorzugen dürften.

Die weitere Entwicklung ist schwer vorauszusehen, jedoch ist zu vermuten, dass das noch immer ausgeprägte Einkommensgefälle zwischen den Ländern Osteuropas und der übrigen EU weitere Wanderungen in Gang setzen wird. Die starke Abwanderung aus Osteuropa blieb dabei in den letzten Jahren nicht ohne Folgen für diese Länder. Gemäss einem Arbeitspapier des Internationalen Währungsfonds hat die starke Abwanderung von Personen im Erwerbsalter das Erwerbspersonenpotenzial (welches aufgrund eines negativen Geburtenüberschusses in vielen Ländern Osteuropas sogar ohne Abwanderung schrumpft – siehe Kapitel 3.4) und damit auch das Wirtschaftswachstum in diesen Ländern erheblich geschmälert. Besonders ausgeprägt war der geschätzte auswanderungsbedingte *output-gap* in denjenigen Staaten mit den im Verhältnis zur Bevölkerungszahl grössten Abwanderungswellen – in Rumänien und Bulgarien sowie den baltischen Staaten (vgl. Atoyán et al., 2016).

Literatur:

Arpaia et al. (2015), Labour mobility and labour market adjustment in the EU, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers 539, Brüssel.

Atoyán, R., Christiansen, L., Dizioli, A., Ebeke, C., Ilahi, N., Ilyina, A., Mehrez, G., Qu, H., Raei, F., Rhee, A., Zakharova, D. (2016), Emigration and its economic impact on Eastern Europe, IMF staff discussion note SDN/16/07.

Bertoli, S., Brücker, H., Fernández-Huertas Moraga, J. (2013), The European crisis and migration to Germany. Expectations and the diversion of migration flows, IZA discussion paper No. 7170, Bonn.

Jauer, J., Liebig, T., Martin, J. P., Puhani, P. (2014), Migration as an adjustment mechanism in the crisis? A comparison of Europe and the United States, IZA discussion paper No. 7921, Bonn.

3.1.3 Aktuellste Entwicklung der Zuwanderung

Im Jahr 2016 lag der Wanderungssaldo insgesamt bei 56'300 Personen und damit so tief wie schon lange nicht mehr: der Wert wurde letztmals im Jahr 2006 unterschritten. Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr beträgt 21%. Stark zurückgegangen ist vor allem die Nettozuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit: Der Wanderungssaldo gegenüber dem EU28/EFTA-Raum belief sich im Berichtsjahr auf 35'000 Personen, was einer Abnahme um 27% gegenüber dem Vorjahr und um fast 50% gegenüber dem Rekordjahr 2013 entspricht, als netto 68'000 Personen aus dem EU28/EFTA-Raum zugewandert waren. Der deutliche Rückgang der Zuwanderung spiegelt die angespannte aktuelle Arbeitsmarktlage in der Schweiz (vgl. Kapitel 4.1.3).

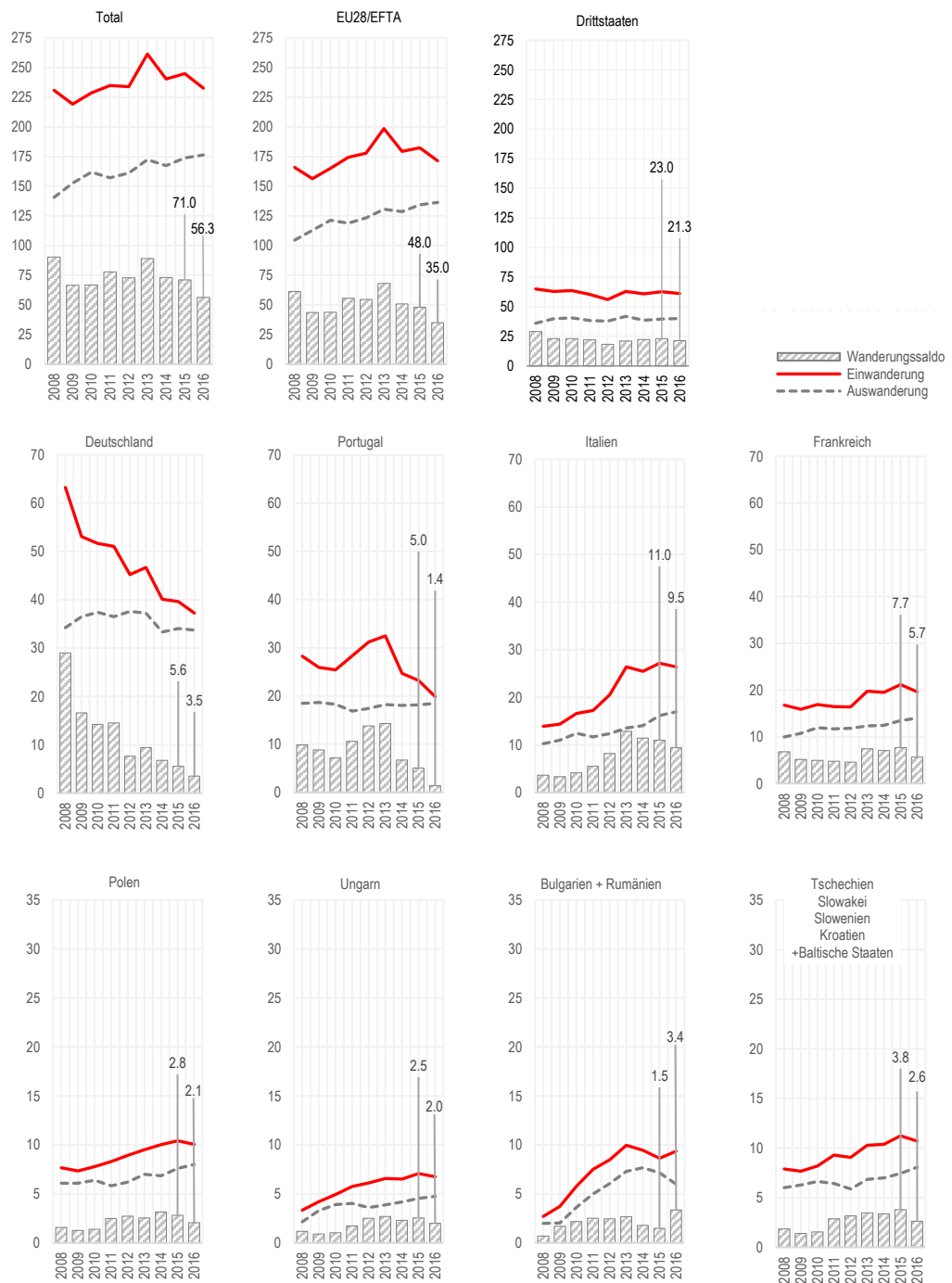
Im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr besonders stark rückläufig war die Nettozuwanderung aus Portugal (-3600; -72%) und Spanien (-1400; -41%) sowie Deutschland (-2000; -36%); weniger stark ging der Wanderungssaldo gegenüber Frankreich (-2000; -26%) und Italien (-1500; -14%) zurück. Dies passt gut ins Bild der heterogenen Arbeitsmarktentwicklung in Europa (vgl. Kapitel 4.1): In Spanien und Portugal hat sich jüngst der konjunkturelle Aufschwung gefestigt und die Erwerbslosigkeit ging in beiden Ländern deutlich zurück. Angesichts der sich verbessernden Beschäftigungsaussichten nimmt die Abwanderungsneigung eher ab und es sind entsprechend weniger Zuwanderer aus diesen Ländern zu verzeichnen. Gleiches gilt für Deutschland, welches anhaltend starke Wachstumsraten und eine sehr gute Arbeitsmarktlage mit tiefer Erwerbslosigkeit aufweist. Demgegenüber ist die Wirtschaft in Italien und Frankreich weiterhin relativ schwunglos. Schweizer Unternehmen fällt es damit weiterhin relativ leicht, Arbeitskräfte aus diesen Ländern (auch als Grenzgänger/innen) zu rekrutieren: Der Wanderungssaldo gegenüber Italien betrug 2016 9'500 Personen, für Frankreich 5'700. Der Bestand der Grenzgänger/innen mit Wohnsitz in Frankreich lag im 4. Quartal 2016 bei 175'000 Personen (+4.1% gegenüber dem Vorjahresquartal; total Wachstum Grenzgängerbestand +3.7%), Grenzgänger/innen mit Wohnsitz in Italien wurden 71'900 gezählt (+3.3%). Die Nettozuwanderung aus den Ländern der EU8 entwickelte sich im Berichtsjahr ebenfalls rückläufig (-2'400; -26%). Die Wanderungsbilanz gegenüber der EU8 entsprach 2016 einem positiven Saldo von 6'600 Personen, wovon je 30% auf Polen (2'100) und Ungarn (2'000) und knapp 20% auf die Slowakei (1'200) entfielen. Deutlich zugenommen hat dagegen die Nettozuwanderung aus der EU2 (+1900; +126%). Per 1. Juni 2016 wurden die Übergangsbestimmungen gegenüber Rumänien und Bulgarien aufgehoben; in der zweiten Jahreshälfte galt somit auch gegenüber diesen Ländern die uneingeschränkte Personenfreizügigkeit. Der starke Anstieg der EU2-Zuwanderung dürfte damit ein Öffnungseffekt sein. Im Mai 2017 hat der Bundesrat nun beschlossen, von der Ventilklausel Gebrauch zu machen und per 1. Juni 2017 die Aufenthaltsbewilligungen B für erwerbstätige EU2-Staatsangehörige wieder zu kontingentieren. Die Regelung gilt vorerst bis zum 31. Mai 2018 (vgl. Kapitel 2.2).

Zum Jahresbeginn 2017 zeichnete sich ein weiterer Rückgang der EU-Zuwanderung ab: Der Wanderungssaldo für die ständige Wohnbevölkerung lag kumuliert über die Monate Januar bis April 2017 um knapp 20% unter dem Wert der Vorjahresperiode. Die unterjährige Entwicklung der Nettozuwanderung unterliegt aber starken Schwankungen (welche auch von statistischen Bereinigungen herrühren können) und ist deshalb mit Vorsicht zu interpretieren. In der saison- und zufallsbereinigten Betrachtung zeichnet sich für den Wanderungssaldo der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung zum Jahresbeginn eine flache Entwicklung gegenüber dem Vorjahr ab.

Aktuelle Entwicklung der Wanderungsbewegungen

ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung, 2008- 2016, in 1'000

Abbildung 3.6



Quelle: SEM (ZEMIS)

Erläuterung zur aktuellsten Entwicklung der Migration aus Drittstaaten

Die Nettozuwanderung aus Drittstaaten hat gemäss den hier präsentierten Daten gegenüber dem Vorjahr leicht abgenommen. Angesichts der hohen Anzahl an Asylgesuchseingängen, welche die Schweiz in den letzten zwei Jahren zu verzeichnen hatte, mag diese Entwicklung erstaunen. Dabei ist zu beachten, dass die Asylzuwanderung in der Ausländerstatistik des SEM erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung sichtbar wird, denn die Statistik erfasst über den Asylweg zugewanderte Personen erst dann, wenn ihnen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Sie werden zu diesem Zeitpunkt als Übertritte aus dem Asylbereich dem Wanderungssaldo angerechnet. Solange die Personen sich im Asylprozess befinden und auf einen Entscheid über ihr Asylgesuch warten, sind sie in der Ausländerstatistik nicht enthalten (wohl aber in der separaten Asylstatistik, welche durch das SEM geführt wird). Aus diesem Grund sind die Folgen der jüngsten Flüchtlingswelle in den hier präsentierten Daten noch nicht zu erkennen.

In der Bevölkerungsstatistik des BFS wird ein Anstieg der Asylzuwanderung hingegen bereits ab dem Folgejahr in den Daten sichtbar, denn diese Statistik berücksichtigt auch sämtliche Personen im Asylprozess, welche sich 12 Monate oder länger in der Schweiz aufhalten. Um einen Eindruck davon zu erhalten, wie sich die erhöhte Asylzuwanderung ausgewirkt hat, ist deshalb ein Abgleich mit der BFS-Statistik interessant. Zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts waren für das Jahr 2016 jedoch erst provisorische Werte verfügbar und eine Aufschlüsselung des Wanderungssaldo nach Herkunftsregion war noch nicht möglich (die vollständigen Daten werden im August 2017 publiziert). Der Vergleich muss sich deshalb auf den Wanderungssaldo für die gesamte ständige ausländische Wohnbevölkerung (also Drittstaaten + EU/EFTA) beziehen. Die verfügbaren Daten zeigen, dass der BFS-Wanderungssaldo insgesamt im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um 7.4% angestiegen ist. Gemäss BFS kam der Wanderungssaldo 2016 auf 81'600 zu liegen und lag damit um rund 21'000 Personen höher als der entsprechende Saldo gemäss SEM. Dieser Unterschied dürfte im Wesentlichen der Asylzuwanderung zuzuschreiben sein.

Für ausführliche Erläuterungen zu den Unterschieden bezüglich der Migrationsdaten von SEM und BFS vgl. Anhang C. In Anhang D sind die Wanderungssaldi von SEM und BFS sowie die Zahl der Asylgesuchseingänge für die letzten Jahre grafisch dargestellt.

3.2 Unterschiede nach Regionen und Kantonen

3.2.1 Nettozuwanderung

Die Zuwanderung verteilte sich ganz unterschiedlich auf die Kantone (vgl. Abb. 3.7): vor allem wirtschaftliche Zentren wie die Genferseeregion (Genf und Waadt), Basel, Zug und Zürich sowie die drei touristisch ausgerichteten Kantone Wallis, Tessin und Graubünden verzeichneten nach Inkrafttreten des FZA relativ zur Bevölkerung überdurchschnittliche Nettozuwanderungsraten aus dem Ausland.

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

3.2.2 Grenzgängerbeschäftigung

Im Zuge der Einführung der Personenfreizügigkeit erfolgten auch für die Grenzgänger einige wichtige regulatorische Liberalisierungen. Zwar galten bereits vor 2002 für Grenzgängerbewilligungen keinerlei quantitative Beschränkungen. Mitte 2002 wurde aber zusätzlich die tägliche Rückkehrpflicht für Grenzgänger abgeschafft und diese durch eine wöchentliche Rückkehrpflicht ersetzt. 2004 fiel die vorgängige Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen dahin und 2007 wurden die sogenannten Grenzzonen abgeschafft. Bei den Grenzzonen handelte es sich um in den jeweiligen Grenzgängerabkommen mit den Nachbarstaaten bezeichneten Gemeinden in Grenznähe, in welchen die Grenzgänger wohnhaft sein mussten und in denen eine Anstellung von Grenzgängern erlaubt war. Mit deren Aufhebung wurde die Anstellung von Grenzgängern in der ganzen Schweiz und aus allen Regionen der umliegenden Länder ermöglicht. Das Grenzgängerabkommen hat im Zuge dieser Liberalisierungsschritte stark zugenommen. Zählte die Schweiz im 4. Quartal 2002 noch 163'300 Grenzgänger, waren es im 4. Quartal 2016 318'500; ihr Beschäftigungsanteil stieg im selben Zeitraum von 4.0% auf 6.5%.

2016 stammten gut die Hälfte (175'000; 55%) der Grenzgänger in der Schweiz aus Frankreich, knapp ein Viertel aus Italien (71'900; 23%), knapp ein Fünftel aus Deutschland (61'500; 19%) und der Rest aus Österreich (8'200; 3%) und anderen Ländern (2'000; 1%). Diese Anteile haben sich seit 2002 nur wenig verändert; etwas überproportional gewachsen ist die Zahl der italienischen und französischen Grenzgänger.

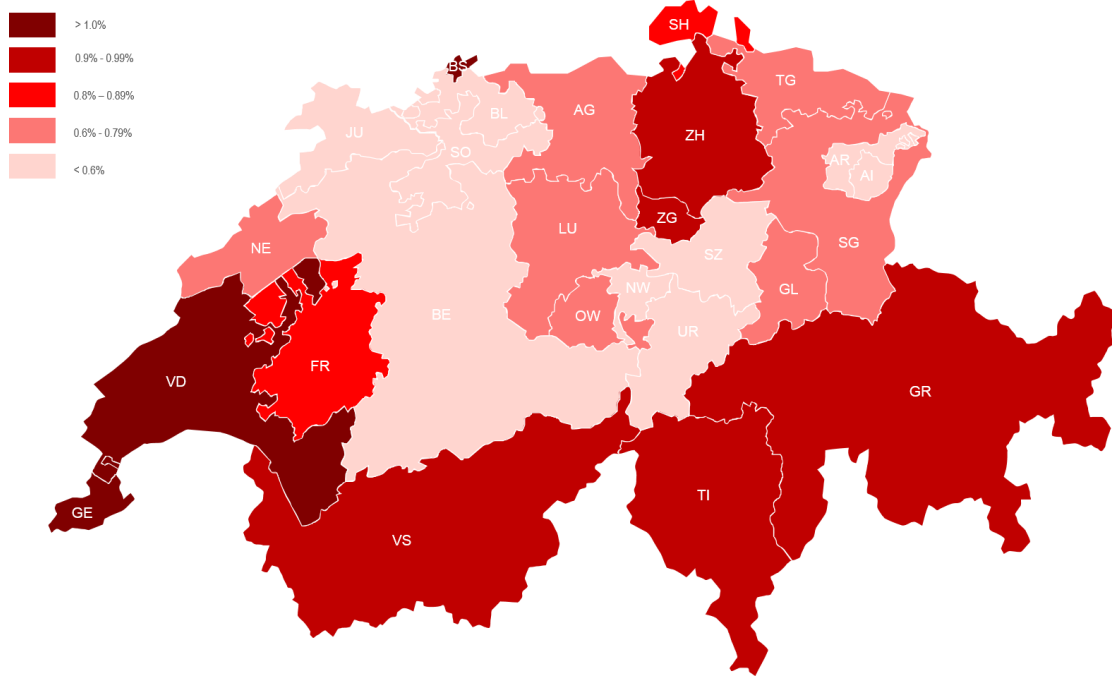
Die Grenzgängerbeschäftigung ist für die Kantone von ganz unterschiedlicher Bedeutung. In den Kantonen Genf und Tessin, welche bereits 2002 eine hohe Anzahl an Grenzgängern beschäftigten, hat das Grenzgängervolumen zwischen 2002 und 2016 besonders stark zugenommen. 2016 waren in Genf mit einer Anzahl von 86'300 Personen 27% und im Tessin mit 64'300 Personen 20% der Grenzgänger erwerbstätig. Eine grosse Anzahl Grenzgänger beschäftigen auch die Kantone der Nordwestschweiz, das Wachstum fiel hier aber deutlich moderater aus.

Setzt man die Grenzgängerzahl ins Verhältnis zur Beschäftigung im jeweiligen Kanton (vgl. Abb. 3.8), schwingt der Kanton Tessin deutlich oben aus: Im Jahr 2016 betrug der Anteil der Grenzgänger am Total der Beschäftigten rund 28%. Im Kanton Genf beträgt der entsprechende Anteil 25%. Hohe Grenzgängeranteile verzeichnen neben den beiden Basel auch Neuenburg, Jura und Schaffhausen.

Wanderungssaldo nach Kantonen

Durchschnittlicher jährlicher Wanderungssaldo 2002-2016, prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung (Ø ganze Schweiz: 0.83%)

Abbildung 3.7

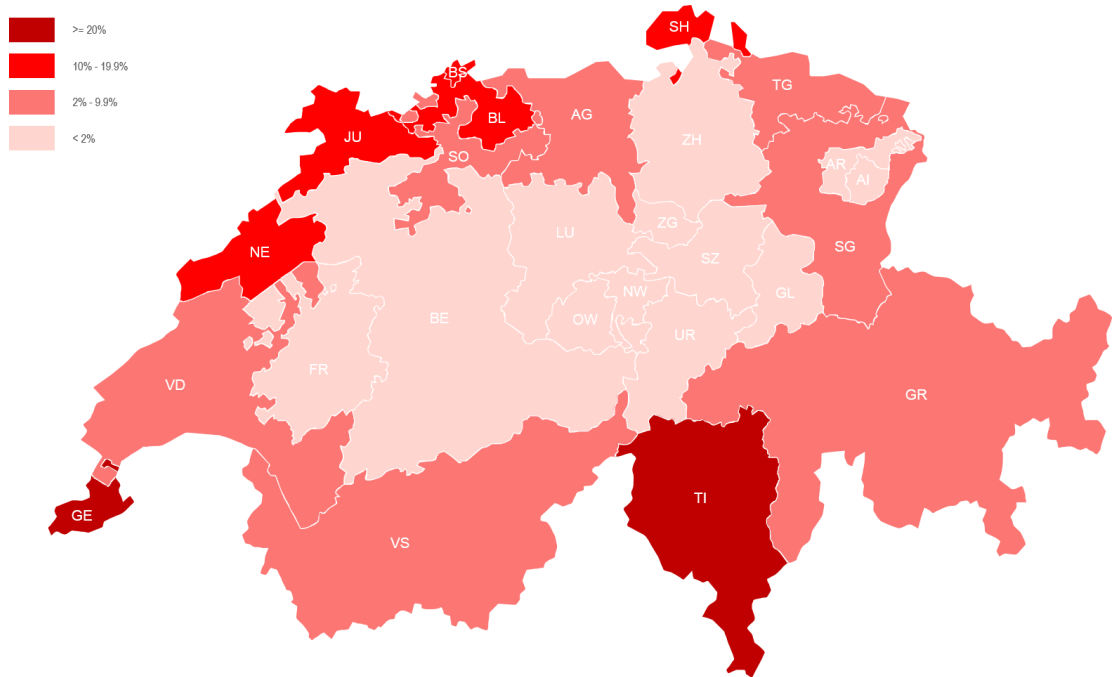


Quelle: BFS (STATPOP), Daten für 2016 provisorisch

Grenzgängerbeschäftigung nach Kantonen

Anteile an der Beschäftigung 2016

Abbildung 3.8



Quelle: BFS (GGS, im 4. Quartal 2016), STATENT 2014

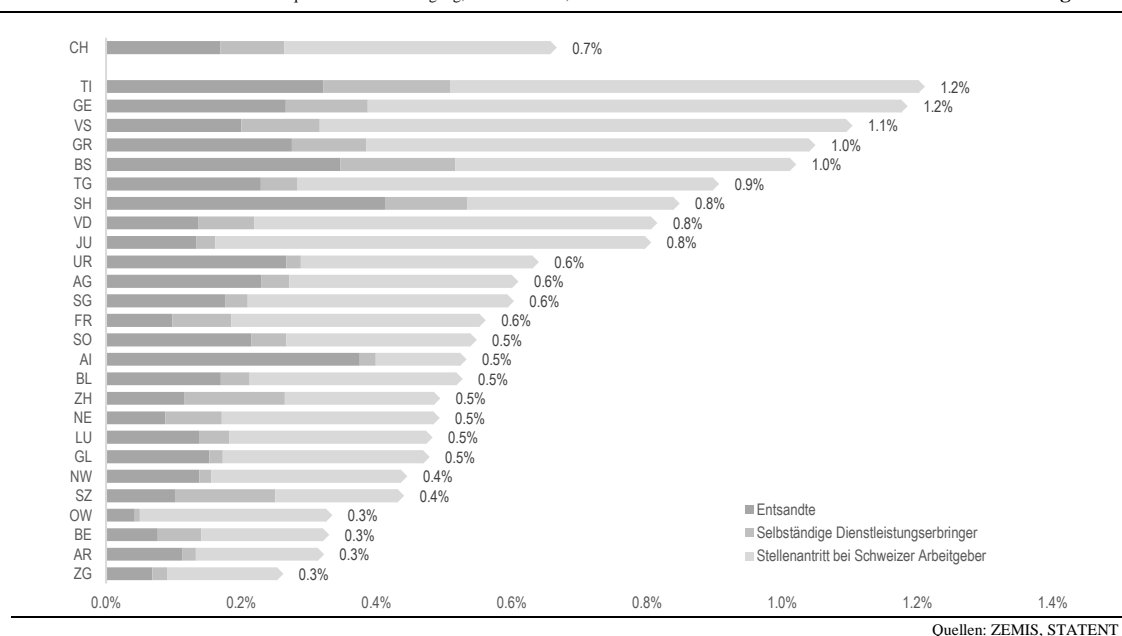
3.2.3 Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer und bewilligungsfreie kurzfristige Stellenantritte

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit sieht vor, dass die Ausübung einer Erwerbstätigkeit von höchstens drei Monaten oder 90 Tagen innerhalb eines Kalenderjahres keiner Bewilligung bedarf, sondern gestützt auf eine einfache Voranmeldung zulässig ist (Art. 5 Abs. 1 FZA, Art. 20 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 Anhang I FZA). Von dieser Regelung machen einerseits grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer Gebrauch (Entsandte eines Unternehmens mit Sitz im EU25/EFTA-Raum und Selbständige), andererseits ermöglicht sie bewilligungsfreie kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern. Im Jahr 2016 wurden insgesamt 118'300 kurzfristige Stellenantritte sowie 119'500 grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer (89'500 Entsandte und 30'000 Selbständige) gemeldet. Sie leisteten insgesamt 8.4 Millionen Arbeitstage, was einem Arbeitsvolumen im Äquivalent von rund 26'000 ganzjährig anwesenden Arbeitskräften und etwa 0.66% aller Beschäftigten in der Schweiz entspricht. 2005 hatte der entsprechende Beschäftigungsanteil noch 0.36% betragen.

Meldepflichte Kurzaufenthalter und grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer

Anteil des Arbeitsvolumens an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung, nach Kantonen, 2016

Abbildung 3.9



Mit Beschäftigungsanteilen zwischen 1.0% und 1.2% deutlich überdurchschnittlich ist die Bedeutung der Meldepflichten in den grenznahen Kantonen Tessin, Genf, Wallis, Graubünden und Basel Stadt, ebenso mit Anteilen zwischen 0.8% bis 0.9% in den Kantonen Thurgau, Schaffhausen, Waadt und Jura.

Meldepflichtige Kurzerwerbsaufenthalter, welche eine Stelle bei einem Schweizer Arbeitgeber antreten, werden vorwiegend für Personalverleihbetriebe, in der Landwirtschaft oder im Gastgewerbe tätig. Die Bestände schwanken saisonal stark und weisen einen engen Bezug zur konjunkturellen Entwicklung auf. Entsandte ausländischer Unternehmen sowie Selbständigerwerbende führen vor allem Aufträge im Baunebengewerbe aus, viele Selbständigerwerbende sind zudem dem Erotikgewerbe zuzuordnen. Wichtigstes Herkunftsland der meldepflichtigen Kurzerwerbsaufenthalter ist Deutschland. Seit 2008 ist der jährliche Bestand deutscher Meldepflichtiger jedoch rückläufig. An Bedeutung gewonnen haben demgegenüber vor allem Meldepflichtige aus Osteuropa, aber auch aus Italien und Frankreich. Die bei der bewilligungspflichtigen Zuwanderung festgestellten länderspezifischen Trends spiegeln sich also auch hier deutlich.

3.3 Bedeutung der Zuwanderung für die Bevölkerungsentwicklung

Die Zuwanderung war in den letzten Jahrzehnten stets eine bedeutende Determinante des Bevölkerungswachstums in der Schweiz (Abb. 3.9). Während der 15 Jahre, die dem Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit vorangingen (1987-2001), generierte die Nettozuwanderung ein jährliches durchschnittliches Bevölkerungswachstum von 0.4% (Abb. 3.10). Das natürliche Bevölkerungswachstum (Geburtenüberschuss) belief sich im selben Zeitraum auf 0.3% pro Jahr. Insgesamt resultierte daraus ein Bevölkerungswachstum von 0.7% pro Jahr.

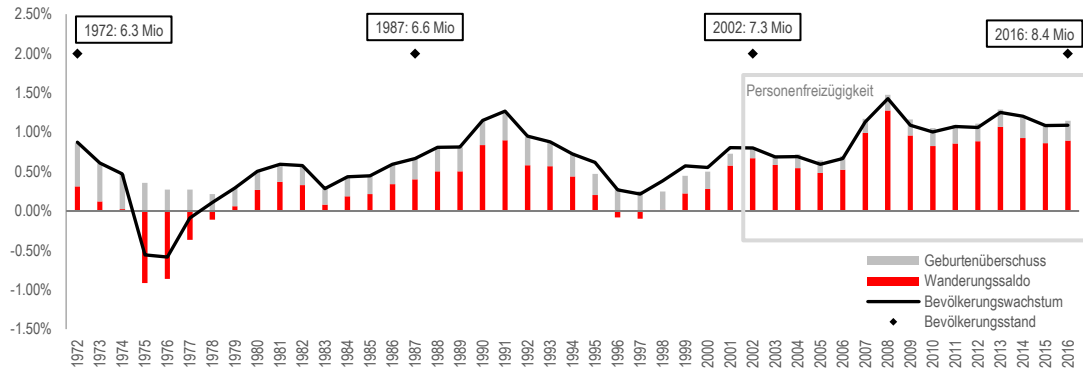
Während den fünfzehn Jahren unter der Personenfreizügigkeit (2002-2016) erhöhte sich das Bevölkerungswachstum auf durchschnittlich 1.0% pro Jahr. Stärker noch als in den Jahren davor stand dahinter eine kräftige Nettozuwanderung. Die hohen Wanderungsüberschüsse induzierten im Durchschnitt ein Bevölkerungswachstum von 0.8% pro Jahr; in der Westschweiz und im Tessin, welche besonders viele Zuwanderer anzogen, wuchs die Bevölkerung allein aufgrund der Zuwanderung sogar um 1.1% bzw. 1.0% pro Jahr. Das natürliche Bevölkerungswachstum hat sich im selben Zeitraum in allen Regionen der Schweiz verlangsamt.

Die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz betrug im Jahr 2002 7.3 Millionen Menschen. Im Jahr 2012 wurde die 8-Millionenmarke überschritten und per Ende Jahr 2016 ein Bevölkerungsstand von 8.4 Millionen erreicht. 2.1 Millionen bzw. 25% hiervon sind Ausländerinnen und Ausländer. Damit zählt die ausländische Wohnbevölkerung gut eine halbe Million Menschen mehr als noch 2002. Diese Zunahme ist mehrheitlich auf einen Bestandeszuwachs bei Personen aus der EU28/EFTA zurückzuführen. Gegenüber dem Jahr 2002 besonders stark zugenommen hat dabei der Bestand an Personen deutscher, portugiesischer und französischer Staatsangehörigkeit. Nur leicht angestiegen ist demgegenüber der Bestand der Staatsangehörigen aus Italien und Spanien. Die fünf grössten Ausländergruppen stellten im Jahr 2015 die italienischen und deutschen Staatsangehörigen mit einem Anteil an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung von 15.2% (312'000 Personen) bzw. 14.7% (301'000 Personen), gefolgt von den Portugiesen (13.1%, 267'000 Personen), den Franzosen (6.0%, 123'000 Personen) und den Spaniern (4.0%, 82'000 Personen).

Relative Bedeutung der Komponenten des Bevölkerungswachstums

1973-2016, Wert für 2016 provisorisch

Abbildung 3.10

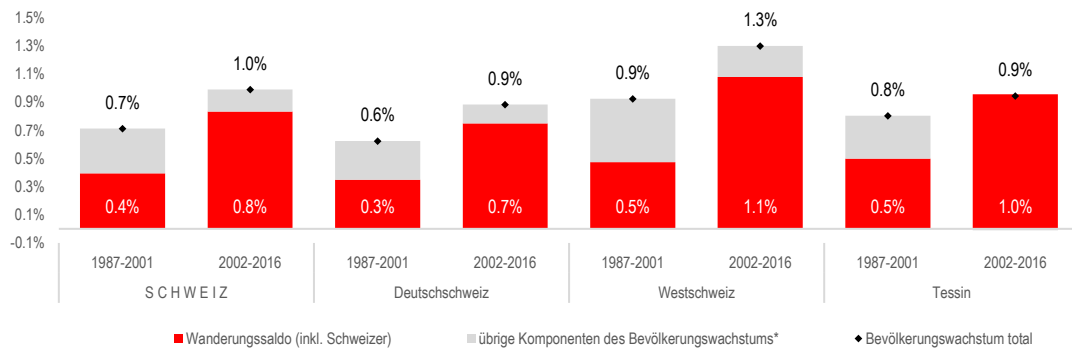


Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP); Daten für 2016 noch provisorisch

Komponenten des Bevölkerungswachstums nach Sprachregion

Durchschnitt über 15 Jahre vor und 15 Jahre nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit, Werte für 2016 provisorisch

Abbildung 3.11



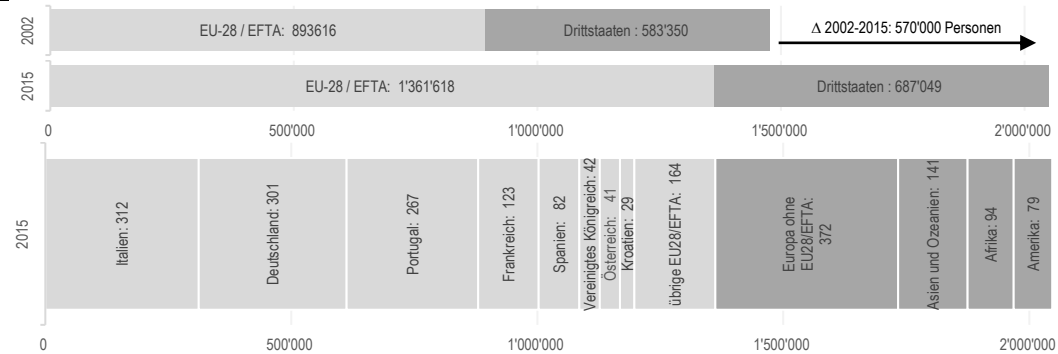
*Natürliches Bevölkerungswachstum und Binnenmigrationssaldo

Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP); Daten für 2016 noch provisorisch

Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit

2002 und 2015, jeweils am Ende des Jahres

Abbildung 3.12



Anmerkung:

Ausländerbestände sind neben dem Zu- und Abwanderungsverhalten auch von Geburten, Todesfällen und Einbürgerungen beeinflusst. Werte für einzelne Nationalitäten in 1000.

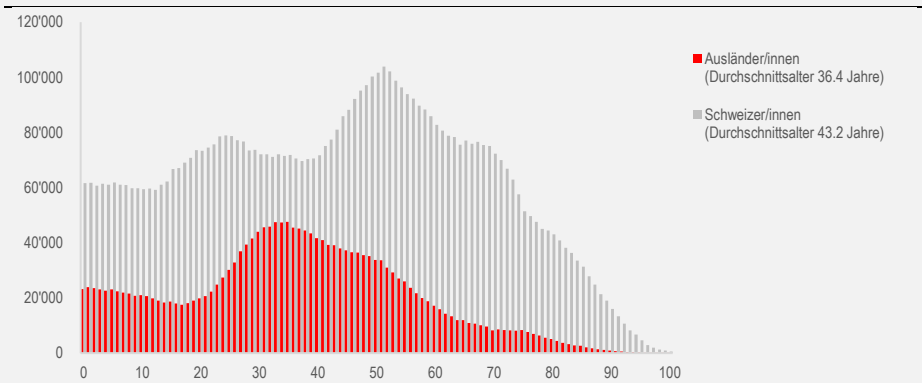
Quelle: BFS (STATPOP)

Kasten 3.3 Bedeutung der Zuwanderung für die Entwicklung der Altersstruktur der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz

Die Altersstruktur der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung unterscheidet sich ganz grundlegend von derjenigen der Schweizerinnen und Schweizer. Bei den Schweizer/innen wird das Bild von den geburtenstarken Jahrgängen der Babyboomer-Generation geprägt. Bevölkerungsstärkste Gruppe sind heute Personen im Alter um die 50; die nachrückenden Generationen sind deutlich weniger stark besetzt. Zuwanderer sind demgegenüber in den Altersgruppen zwischen 30 bis 40 Jahren stark überproportional vertreten (im Jahr 2015 fiel ein Viertel der gesamten ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, also knapp eine halbe Million Menschen, in diese Altersklasse). Deutlich unterrepräsentiert sind Ausländer/innen in der älteren Bevölkerung.

Altersstruktur nach Nationalität

im Jahr 2015



Quelle: BFS (STATPOP)

Die Zuwanderung hat damit stark zum Wachstum der Erwerbsbevölkerung beigetragen. Tempo und Ausmaß der Bevölkerungsalterung wurden dadurch vorübergehend gemindert. Der Trend hin zu einer alternden Bevölkerung lässt sich durch Zuwanderung aber nur dämpfen, nicht umkehren.

Die aktuellen Demografieszenarien des BFS zeigen, dass die Schweiz in den kommenden Jahren unter verschiedenen Annahmen zur Zuwanderung eine starke Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung erfahren wird. Gemäss Referenzszenario, welches eine anhaltend hohe Nettozuwanderung von 60'000 Personen pro Jahr bis 2030 und dann einen Rückgang auf 30'000 unterstellt, wird die Zahl der 65-Jährigen und Älteren von 2015 bis 2035 um 61 % steigen, von 1,5 Millionen auf 2,4 Millionen Personen. Im gleichen Zeitraum wird die Bevölkerungsgruppe der 20- bis 64-Jährigen lediglich um 7% zunehmen. Damit steigt der Altersquotient, welcher das Verhältnis der Personen ab 65 Jahren zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter misst, von 29.1 im Jahr 2015 auf 43.6 im Jahr 2035.

BFS (2015), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015-2045, Neuchâtel.

3.4 Zuwanderung in die Schweiz im europäischen Vergleich

Die Schweiz hatte in den vergangenen Jahren im Vergleich zu den Ländern der EU28/EFTA eine sehr hohe Nettozuwanderung zu verzeichnen: Der Anteil der Menschen, die im Durchschnitt der Jahre 2009-2015 netto in die ständige Wohnbevölkerung eingewandert sind, betrug im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung 0.9% bzw. 9 Personen pro 1000 Einwohner. Eine noch höhere Zuwanderung war über den betrachteten Zeitraum einzig in Luxemburg zu verzeichnen, welches eine Nettozuwanderungsrate von gar 18 Personen pro 1000 Einwohner aufwies.

Deutlich geringer fiel die Nettozuwanderung mit 5 bis 6 Personen pro 1000 Einwohnern in unseren Nachbarländern Deutschland, Italien und Österreich aus; praktisch unbedeutend war die Zuwanderung nach Frankreich. Die peripheren Staaten, welche in den letzten Jahren stark mit den Auswirkungen von Finanz- und Eurokrise zu kämpfen hatten - Spanien, Griechenland und Portugal sowie Irland - verzeichneten im betrachteten Zeitraum gar Wanderungsdefizite. Noch deutlichere Nettoauswanderungsstaaten sind die baltischen Staaten, Rumänien, Bulgarien und Kroatien.

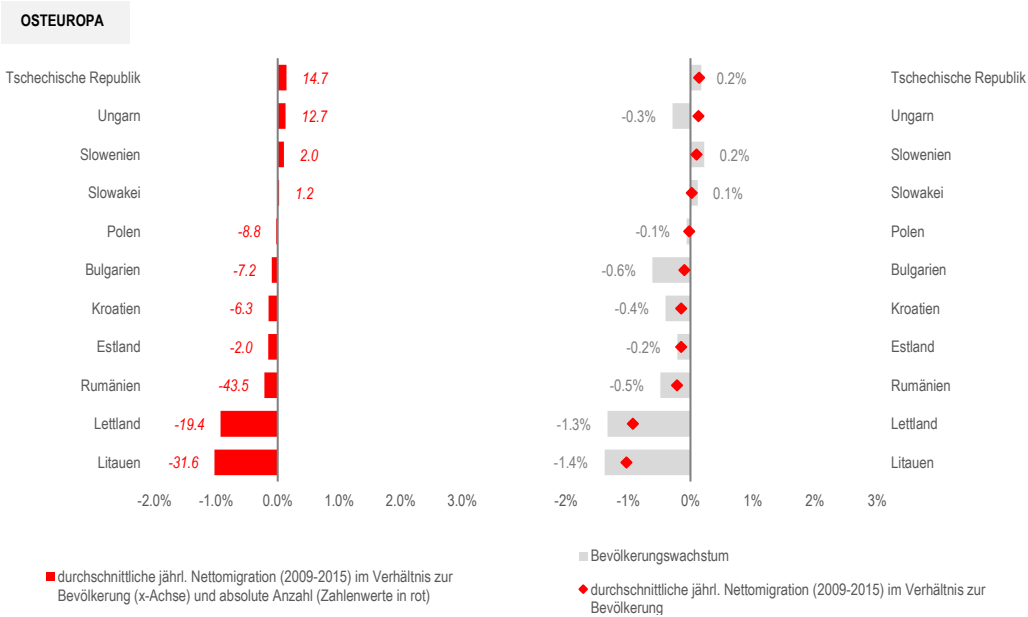
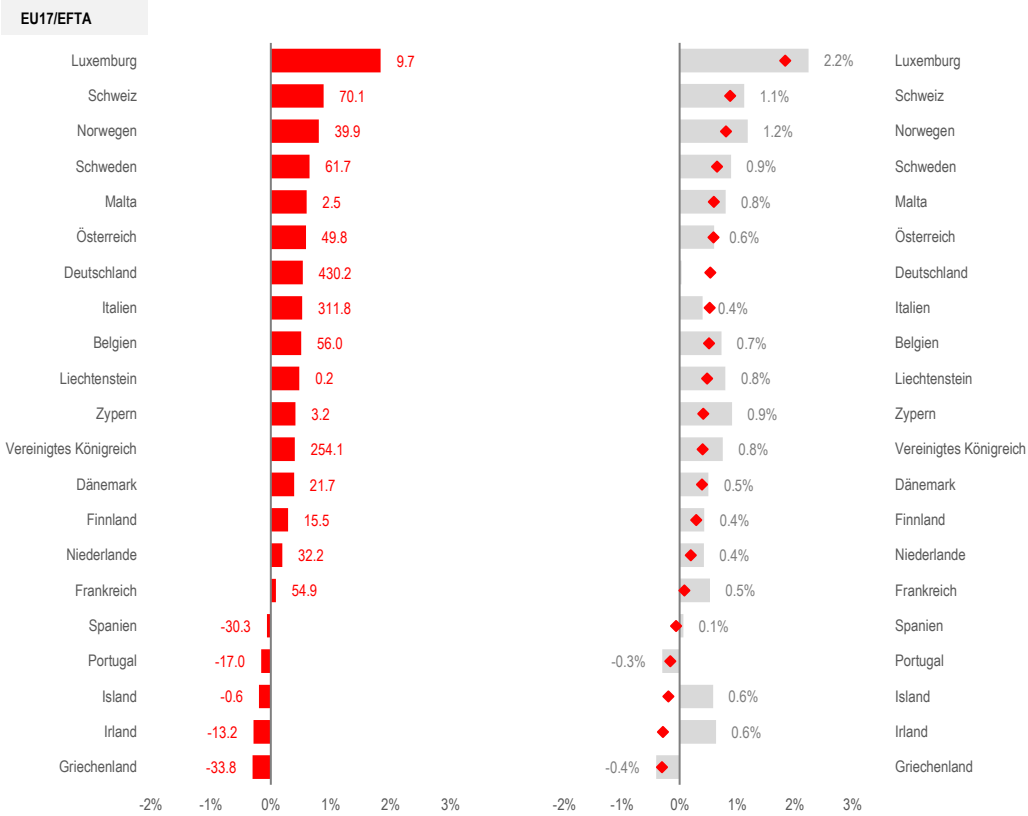
In absoluten Zahlen absorbierte Deutschland mit durchschnittlich 430'000 Personen pro Jahr die meisten Zuwanderer, gefolgt von Italien und dem vereinigten Königreich. Die Schweiz folgt mit durchschnittlich 70'000 Personen pro Jahr an vierter Stelle. Die absolut betrachtet höchste Abwanderung war in Rumänien zu verzeichnen: 43'500 Personen haben im betrachteten Zeitraum das Land jedes Jahr verlassen.

Die Nettozuwanderung hat in Deutschland, Italien und Österreich einer stagnierenden oder gar rückläufigen Bevölkerungsentwicklung entgegengewirkt. Im Vereinigten Königreich trugen Geburtenüberschuss und Zuwanderung etwa in ähnlichem Ausmass zum Bevölkerungswachstum bei. Frankreich dagegen wuchs im betrachteten Zeitraum mehrheitlich dank eines vergleichsweise hohen Geburtenüberschusses. In Portugal und Griechenland hat eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung die demografische Schrumpfung aufgrund der Wanderungsdefizite noch verstärkt. Das gleiche ist für fast alle osteuropäischen Länder zu beobachten: Mit Ausnahme von Slowenien, Tschechien und der Slowakei weisen sie alle ein Geburtendefizit auf, was kumuliert mit der bedeutenden Nettoabwanderung aus diesen Ländern zu deutlichen Bevölkerungsrückgängen führte. In Rumänien etwa –dem mit einer Einwohnerzahl von 19.8 Millionen nach Polen bevölkerungsreichsten Land der EU8+2- schrumpfte die Bevölkerung zwischen 2009 und 2015 jährlich um 0.5%. Kumuliert und in absoluten Zahlen entspricht dies einem Verlust von -680'000 Personen, wobei ein Minus von 304'000 der Nettoabwanderung zuzuschreiben sind.

Nettozuwanderung und Bevölkerungswachstum in den Ländern der EU28/EFTA

2009-2015

Abbildung 3.13



Quelle: Eurostat

3.5 Fazit

Seit Einführung der Personenfreizügigkeit hat die Nettozuwanderung aus dem heutigen EU28/EFTA-Raum stark an Bedeutung gewonnen. Zwischen 2002 und 2016 wanderten im Schnitt jährlich 65'600 Personen in die Schweiz ein, 42'100 bzw. knapp zwei Drittel davon stammten aus der EU/EFTA.

Die Zuwanderung hat die Bevölkerungsentwicklung massgeblich geprägt. Im Durchschnitt der Jahre 2002-2016 wuchs die Bevölkerung allein aufgrund der hohen Wanderungsüberschüsse um 0.8% pro Jahr. Die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz überschritt im Jahr 2012 die 8-Millionenmarke und erreichte per Ende Jahr 2016 einen Stand von 8.4 Millionen Menschen. 2.1 Millionen bzw. 25% hiervon sind Ausländerinnen und Ausländer.

Die Zuwanderung verteilte sich ganz unterschiedlich auf die Kantone: vor allem wirtschaftliche Zentren wie die Genferseeregion (Genf und Waadt), Basel, Zug und Zürich sowie die touristisch ausgerichteten Kantone Wallis, Tessin und Graubünden verzeichneten nach Inkrafttreten des FZA relativ zur Bevölkerung überdurchschnittliche Nettozuwanderungsraten. In der Genferseeregion und im Tessin kam zur hohen Zuwanderung zudem ein starker Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung hinzu.

Der Grund für die hohe Nettozuwanderung in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA ist in erster Linie in der insgesamt günstigen wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz nach der Jahrtausendwende zu sehen. Nach der Überwindung der Wachstumsschwäche der neunziger Jahre gewann die Schweizer Wirtschaft stark an Aufwind und entfaltete einen hohen Bedarf an Arbeitskräften, welche nach Einführung der Personenfreizügigkeit vereinfacht im EU-Raum rekrutiert werden konnten. Die grosse Mehrheit der EU-Zuwanderer reist denn auch zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz ein.

Aufgrund ihres engen Bezugs zum Arbeitsmarkt reagierte die EU-Zuwanderung dabei deutlich auf konjunkturelle Schwankungen. Besonders hoch fiel die Zuwanderung auf dem Höhepunkt des Booms im Jahr 2008, kurz vor Ausbruch der weltweiten Wirtschaftskrise aus: über 90'000 Personen wanderten in diesem Jahr netto in die Schweiz ein, 61'300 davon aus dem EU-Raum. Vor dem Hintergrund einer angespannten Arbeitsmarktlage kam der Wanderungssaldo im Jahr 2016 mit 56'300 Personen (EU/EFTA: 35'000 Personen) dagegen deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt zu liegen.

Während die Höhe der Zuwanderung also von der aktuellen Arbeitsmarktlage abhängt, steht ihre Zusammensetzung in engem Bezug zur Entwicklung der Wirtschaftslage in den jeweiligen Herkunftsregionen. In den letzten Jahren war die Wirtschaftsentwicklung in Europa sehr heterogen: So fand etwa Deutschland nach der grossen Krise von 2008/2009 rasch wieder zu einem robusten Wirtschaftswachstum zurück, die Länder der südlichen Peripherie hingegen hatten mit anhaltenden, gravierenden Problemen und hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Die Zusammensetzung der Zuwanderung in die Schweiz, d.h. die relativen Anteile der einzelnen Herkunftsländer an der Gesamtzuwanderung, haben sich spiegelbildlich zu diesen wirtschaftlichen Divergenzen im Laufe der Jahre stark verändert: Während in der frühen Phase der Personenfreizügigkeit die überwiegende Mehrheit der Zuwanderer aus den Ländern Nord- und Nordwesteuropas (dabei vor allem aus Deutschland) stammte, war vor dem Hintergrund der Eurokrise dann stattdessen vorübergehend eine hohe Zuwanderung aus Südeuropa zu verzeichnen. Die fortschreitende wirtschaftliche Erholung in Portugal und Spanien hat jüngst den Zustrom aus diesen Ländern wieder abflachen lassen. Die Zuwanderung aus Italien und Frankreich, wo die Wirtschaftsentwicklung nach wie vor wenig schwungvoll ist, bleibt hingegen relativ hoch.

Stark an Bedeutung gewonnen hat überdies die Zuwanderung aus Osteuropa. Die Zugangsbeschränkungen gegenüber den osteuropäischen Ländern wurden im Laufe der Jahre schrittweise abgebaut. Mit dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen gegenüber Rumänien und Bulgarien im Jahr 2016 ist die Öffnung nun fast abgeschlossen. In den Monaten nach Aufhebung der Kontingentierung gegenüber Rumänien und Bulgarien war ein starker Anstieg der Zuwanderung aus diesen Ländern zu verzeichnen. Die kommenden Monate werden zeigen, ob der Zuwanderungsdruck aus diesen Ländern anhält oder ob es sich um einen einmaligen „Öffnungseffekt“ handelt. Es ist grundsätzlich nicht von der Hand zu weisen, dass das hohe wirtschaftliche Gefälle gegenüber der EU2 auch für die Zukunft das Potenzial hat, weitere Wanderungen in Gang zu setzen. Andererseits sind weiteren Abwanderungen aus der EU2 durch die demografische Entwicklung in diesen Ländern zusehends Grenzen gesetzt.

4 ARBEITSMARKT

4.1 Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung seit Inkrafttreten des FZA

4.1.1 Die Schweiz im internationalen Vergleich

In den Jahren nach Inkrafttreten des FZA verzeichnete die Schweiz eine im internationalen Vergleich starke Wirtschaftsentwicklung. Vor allem in den ersten sieben Jahren (2002-2008) expandierte das Bruttoinlandprodukt (BIP), angetrieben von der guten Konjunktur in wichtigen Absatzmärkten, mit durchschnittlich 2.3% pro Jahr kräftig (Abb. 4.1). In den darauffolgenden Jahren wirkten sich die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Eurokrise negativ auf das BIP-Wachstum aus. In den Ländern der EU15 betrug die durchschnittliche Wachstumsrate des BIP zwischen 2009 und 2016 nur noch 0.5%. Charakteristisch war für diese Phase auch eine extrem hohe Divergenz innerhalb Europas: Während das BIP Deutschlands relativ robust um 1.0% pro Jahr wuchs, bildete sich dasjenige von Italien jährlich um durchschnittlich 0.8% zurück. Mit einem durchschnittlichen Wachstum von 1.2% verlangsamte sich auch das Wachstum der Schweizer Wirtschaft deutlich. Die Eurokrise äusserte sich hierzulande vor allem durch eine sehr starke Aufwertung des Schweizer Frankens, welche die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft in Mitleidenschaft zog. Auch der Rückgang der Nachfrage aus dem EU-Raum dämpfte die Wirtschaftsentwicklung. Stützend wirkte demgegenüber die anhaltend hohe Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum sowie die wachsende Nachfrage nach Dienstleistungen aus staatlichen bzw. staatsnahen Bereichen wie Gesundheit, Bildung und öffentliche Verwaltung.

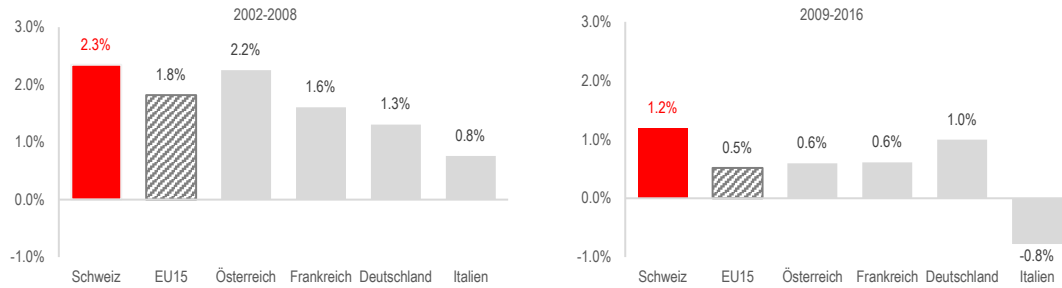
Betrachtet man die Entwicklung des BIP pro Kopf, so springt die Wachstumsschwäche in den Jahren 2009-2016 noch stärker ins Auge und der Wachstumsvorteil der Schweiz im Vergleich zu den übrigen Ländern relativiert sich etwas. Während sich das BIP pro Kopf 2002-2008 in der Schweiz mit durchschnittlich 1.6% pro Jahr sehr robust entwickelte, war in den Jahren seit 2009 – ähnlich wie in Österreich, Frankreich oder der EU15 insgesamt - praktisch eine Stagnation des BIP pro Kopf zu verzeichnen. Spürbar stärker entwickelte sich im Vergleich dazu das BIP pro Kopf in Deutschland mit +0.7% pro Jahr, wobei sich auch hier das Wachstum gegenüber den Jahren 2002-2008 halbierte.

Die zu beobachtende Heterogenität in der BIP-Entwicklung spiegelt sich auch in der Entwicklung von Beschäftigung (Abb. 4.3) und Erwerbslosigkeit. In der Schweiz wuchs die Zahl der Erwerbstätigen sowohl in der Periode 2002-2008 als auch in den Jahren 2009-2015 ausserordentlich kräftig. In der EU28 dagegen brach das Beschäftigungswachstum in den Jahren 2009-2016 vollständig ein und die Erwerbslosigkeit stieg von 7.4% im Jahr 2008 auf über 10% im Jahr 2013. Dramatische Ausmasse nahm die Erwerbslosigkeit vor allem in den Ländern der südlichen Peripherie an (insbesondere Spanien, Portugal und Griechenland – für Italien erfolgte der Anstieg verzögert). Deutschland konnte demgegenüber in dieser turbulenten Zeit von der Schwäche des Euro profitieren und seine (vormals relativ hohe!) Erwerbslosigkeit kontinuierlich abbauen.

Durchschnittliches jährliches Wachstum des realen Bruttoinlandprodukts

ausgewählte Länder

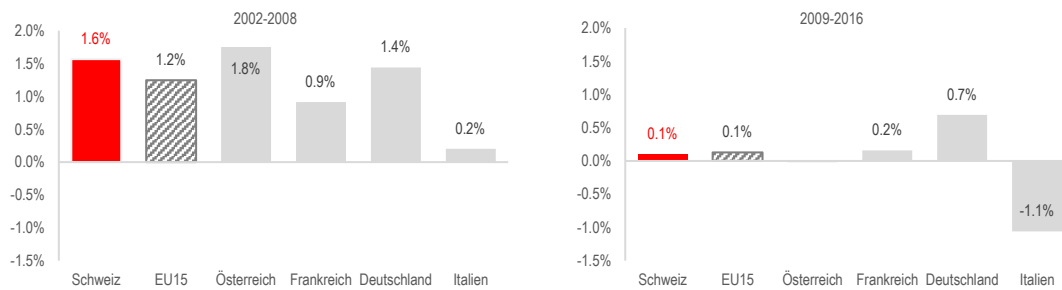
Abbildung 4.1



Durchschnittliches jährliches Wachstum des realen Bruttoinlandprodukts pro Kopf

ausgewählte Länder

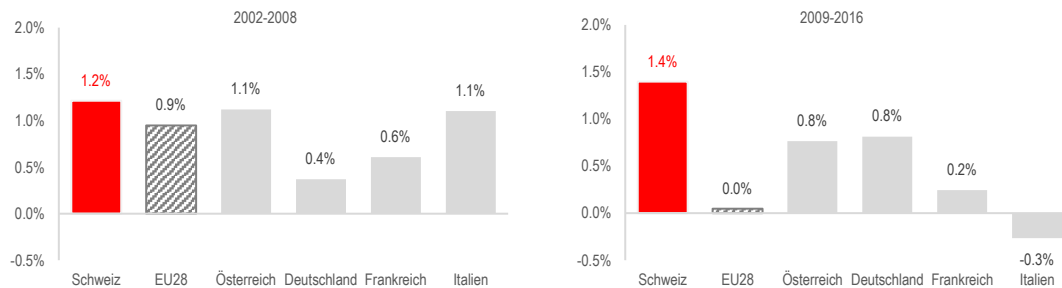
Abbildung 4.2



Durchschnittliches jährliches Wachstum der Erwerbstätigkeit

ausgewählte Länder

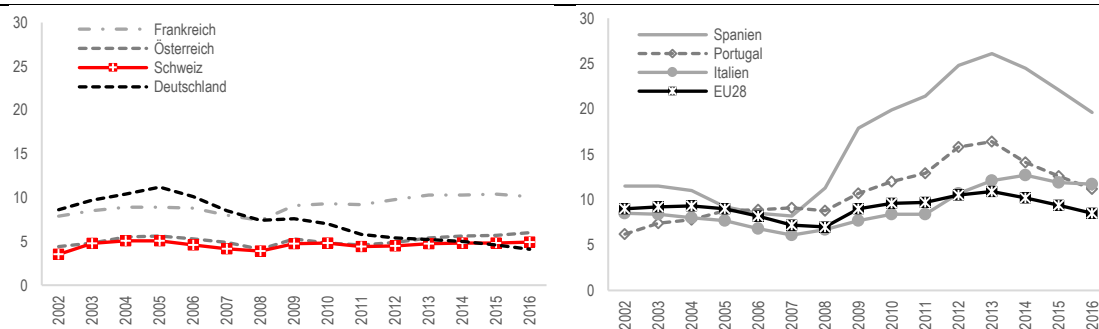
Abbildung 4.3



Erwerbslosenquote gemäss ILO im internationalen Vergleich, 2002-2016

ausgewählte Länder, in Prozent

Abbildung 4.4



Quelle: EUROSTAT

4.1.2 Bedeutung der Zuwanderung für die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in der Schweiz

In welchem Zusammenhang steht das ausserordentlich kräftige Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, welches die Schweiz in den letzten Jahren verzeichnen konnte, mit dem Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit?

Die Einführung des FZA kam einer Ausweitung des potenziellen Arbeitskräfteangebots gleich, auf welches Unternehmen nun –im Unterschied zum früheren Kontingentsystem- im Bedarfsfall flexibel und mit geringen administrativen Kosten zurückgreifen konnten. Das FZA entschärfte damit den früher häufig in Wachstumsphasen auftretenden Arbeitskräftemangel und brachte Nachfrage und Angebot in Einklang. Die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit folgt somit heute in hohem Masse den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes, und dies sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht.

Der enge Bezug zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarktlage ist in Abb. 4.5 anhand einer einfachen Betrachtung des Verlaufs von EU-Wanderungssaldo und Arbeitslosenquote illustriert. Die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Zuwanderung erfolgte stets gegenläufig: Die Zuwanderung stieg jeweils in Phasen guter Konjunktur und sinkender Arbeitslosigkeit (Boomphase 2005-2008, Wiederanziehen des Beschäftigungswachstums ab 2010), in Phasen schwachen (oder gar negativen) Wachstums und steigender Arbeitslosigkeit entwickelte sie sich rückläufig (Grosse Rezession 2009, schwaches Beschäftigungswachstum im Zuge der Frankenstärke).

Die hohen Wachstumsraten während der Boomphase 2004-2008 (vgl. 4.1.1) wären ohne die Personenfreizügigkeit kaum möglich gewesen. Studien aus dieser Zeit, welche den Einfluss der Personenfreizügigkeit auf Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum mittels ökonomischer Modellsimulationen zu quantifizieren versuchten, schätzen die Wirkung des FZA auf BIP und Beschäftigung als „signifikant positiv“ ein (vgl. insbesondere Aepli et al. 2008 und Stalder 2010).

Eine wichtige Rolle spielte die Zuwanderung auch in der Krise. Der BIP-Einbruch war mit -2.1% im Jahr 2009 zwar heftig, aber dennoch deutlich schwächer als in vielen Industriestaaten der OECD. Zudem fand die Schweizer Volkswirtschaft nach der Krise rasch wieder auf den Wachstumspfad zurück: Bereits ab 2010 zog das Beschäftigungswachstum wieder an und die Arbeitslosigkeit ging zurück. Siegenthaler, Graff und Mannino (2014) argumentieren, dass die hohe Zuwanderung von mehrheitlich hochqualifizierten Zuwanderern in den Jahren vor 2009 der Binnenkonjunktur während und nach der Krise starken Aufwind verlieh, da sie zu einer hohen nachgelagerten Nachfrage nach lokalen Gütern und Dienstleistungen (*non tradables*, v.a. Baugewerbe, persönliche Dienstleistungen, Handel, Transportwesen, Bildung und Gesundheitswesen) führte. Die Autoren schätzen, dass für jede zuvor im exportorientierten Sektor geschaffene Stelle etwa eine zusätzliche Stelle im *non tradable*-Sektor entstand (Multiplikator-Effekt). Dieser substantielle nachgelagerte Beschäftigungsanstieg in den binnenorientierten Sektoren ist gemäss den Autoren eine wichtige Erklärung für die gute Performance der Schweizer Wirtschaft während und nach der Krise. Zuwanderung war damit nicht nur eine Folge sondern auch Auslöser starken Beschäftigungswachstums. Da die neugeschaffenen Stellen wiederum zum Teil durch Zuwanderer besetzt wurden, erklärt sich auch die vorübergehend weiterhin hohe Nettozuwanderung in den ersten Jahren nach der Krise. So übertraf die Zuwanderung aus der EU im Jahr 2013 sogar noch den Spitzenwert des Vorkrisenjahres 2008.

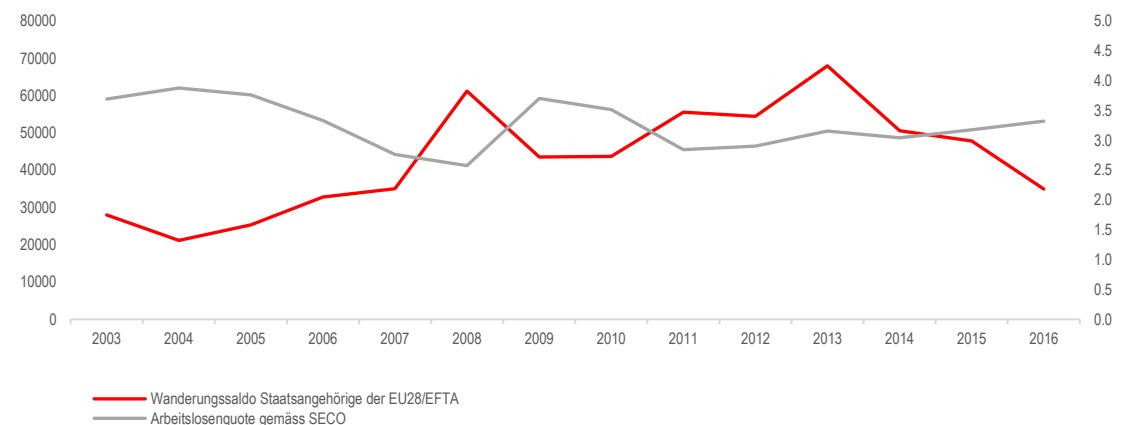
Ab 2011 dämpfte die Eurokrise und die damit verbundene Aufwertung des Schweizer Frankens das Beschäftigungswachstum in den exportorientierten Sektoren. Die Einführung des Mindestkurses am 6. September 2011 vermochte die Lage zu entschärfen, die Arbeitslosigkeit stieg aber 2012 und 2013 dennoch leicht an. Erst als im Jahr 2014 die Baukonjunktur allmählich abflachte, zeichnete sich eine Trendwende bei der Zuwanderung ab. Als die SNB Mitte Januar

2015 die Euro-Kursuntergrenze aufhob und sich der Franken erneut stark aufwertete, schwächte sich die Beschäftigungsentwicklung spürbar ab und die Arbeitslosigkeit stieg nochmals an. Der Wanderungssaldo reduzierte sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung weiter; 2016 war er nun nur mehr gut halb so hoch wie im Jahr 2013.

Arbeitsmarktlage und EU-Wanderungssaldo im Zeitverlauf

Wanderungssaldo gemäss SEM, ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung, in 1'000; Arbeitslosenquote gemäss SECO

Abbildung 4.5



Quelle: SEM (ZEMIS), SECO

Nun mag man einwenden, dass die Zuwanderung auch unter dem früheren Kontingentsregime jeweils auf konjunkturelle Schwankungen reagierte. Tatsächlich erlebte die Schweiz auch früher schon während konjunktureller Aufschwünge Wellen starker Zuwanderung – die Kontingente wurden jeweils entsprechend dem Bedarf der Wirtschaft festgelegt. Bei Fortführung dieser Politik wären angesichts des robusten Wirtschaftswachstums in den letzten Jahren somit wohl auch ohne FZA signifikant mehr Zuwanderer in die Schweiz gekommen als in den 1990er Jahren (vgl. dazu auch Bolli et al. 2015).

Darüber hinaus muss die hohe Zuwanderung der letzten Jahre auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung gesehen werden. Wie in Kasten 3.3 gezeigt, hinterlassen die sinkenden Geburtenraten in der Schweiz zusehends Spuren; die starke Zuwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter erfolgte deshalb auch in Kompensation eines sich abzeichnenden Rückgangs der einheimischen Erwerbsbevölkerung. Insofern ist nicht klar, wie gross der quantitative Effekt der Personenfreizügigkeit auf die Zuwanderung wirklich war.

Wichtiger scheint deshalb die Frage nach der qualitativen Dimension: Die arbeitsmarktgetriebene Zuwanderung unter dem FZA beendete die frühere Bevorzugung bestimmter Branchen und die regionalpolitisch motivierte Aufteilung auf die Kantone. Früher wanderten die Kontingente tendenziell in wertschöpfungs- und wachstumsschwache Wirtschaftszweige und Regionen, womit der Strukturwandel stark behindert wurde. Es zogen zudem vor allem niedrig qualifizierte Personen zu. Mit dem FZA fiel diese Verzerrung weg. Die Personenfreizügigkeit führte entsprechend zu einer starken Veränderung der strukturellen Zusammensetzung der Zuwanderung. Der Untersuchung dieses Aspekts ist Kapitel 4.2 gewidmet.

4.1.3 Aktuelle Arbeitsmarktlage und Ausblick

Nach der konjunkturellen Abschwächung im Jahr 2015 im Zuge der Frankenaufwertung erholte sich das reale BIP-Wachstum der Schweiz 2016 mit einem Plus von 1.3%. Die Arbeitslosenquote gemäss SECO stabilisierte sich 2016

bei 3.3%, gegenüber 3.2% im Jahr 2015. Die Erwerbslosenquote gemäss ILO stieg von 4.8% auf 4.9% ebenfalls leicht an. Gegen Ende 2016 und Anfang 2017 bildete sich die Anzahl registrierter Arbeitsloser auf saisonbereinigter Basis allmählich leicht zurück. Diese Trendwende deutet darauf hin, dass die Nachwirkungen der Frankenaufwertung nachlassen. Die Expertengruppe des Bundes rechnet in ihrer Frühjahresprognose für das laufende Jahr mit einer Wachstumsbeschleunigung (Tabelle 4.1): Für das Jahr 2017 wird ein BIP-Wachstum von 1.6% erwartet, die Prognose für 2018 liegt bei 1.9%. Damit würde sich die Erholung der Schweizer Wirtschaft in einem soliden wenn auch nicht ausserordentlich starken Tempo fortsetzen, in dessen Zuge auch eine Belebung des Beschäftigungswachstums und ein gradueller Rückgang der Arbeitslosigkeit zu erwarten sind. Für die kommenden Quartale ist deshalb auch eher wieder mit einem Anziehen der Zuwanderung zu rechnen.

Im EU-Raum hat sich die konjunkturelle Erholung, welche nach 2013 zunächst erst zögerlich einsetzte, im Jahr 2016 fortgesetzt und scheint nun zunehmend gefestigt. Der Aufschwung ist auch am Arbeitsmarkt zu spüren. Die Erwerbslosenquote ist im EU-Durchschnitt in den letzten vier Jahren deutlich gesunken und betrug 2016 noch 8.5%.

Besonders deutlich war der Rückgang der Erwerbslosigkeit in Spanien und Portugal – sie bleibt im Niveau allerdings weiterhin hoch (vgl. Abb. 4.4). Sollte sich die Erholung fortsetzen, wie es die EU-Kommission in ihrer Frühjahresprognose erwartet (vgl. Tabelle 4.2), dürfte die Auswanderungsneigung der Bevölkerung in diesen Ländern tendenziell abnehmen.

Weiterhin wenig schwungvoll präsentiert sich das Wachstum in Italien und Frankreich. Auch die Prognosen sind eher verhalten: Bis auf weiteres soll die Arbeitslosigkeit in beiden Ländern hoch bleiben, was einer deutlichen Reduktion der makroökonomischen Ungleichgewichte in Europa weiterhin entgegensteht. Die beiden Länder könnten als Herkunftsländer der Zuwanderung in die Schweiz deshalb weiterhin bedeutend bleiben.

Was die Zuwanderung aus Osteuropa anbelangt, so birgt das anhaltend hohe wirtschaftliche Gefälle zwischen diesen Ländern und dem übrigen Europa grundsätzlich weiterhin Potenzial für weitere Wanderungen (vgl. auch dazu Kapitel 3.1.2). Die demografische Entwicklung in diesen Ländern setzt weiteren Abwanderungen jedoch in absehbarer Frist Grenzen: das zusätzlich zu mobilisierende Arbeitskräftepotenzial in diesen Regionen schwindet buchstäblich zusehends (vgl. Kapitel 3.4). Die künftige Dynamik der Wanderungen von Osteuropäern (u.a. in die Schweiz) ist aber – wie die Vergangenheit gezeigt hat - nicht nur von den (Erst-) Auswanderungen sondern auch von Weiterwanderungen geprägt: So sind osteuropäische Arbeitskräfte etwa nach Ausbruch der Krise aus Südeuropa ab- und in andere Länder, allen voran Deutschland, weitergewandert (vgl. Kasten 3.2). Angesichts der weiterhin guten Arbeitsmarktaussichten in unserem nördlichen Nachbarland - die Prognose geht für 2017 mit einem weiteren Rückgang der Erwerbslosenquote auf 4.0% aus - dürfte Deutschland weiterhin innerhalb von Europa wichtigstes Zielland für osteuropäische (und andere mobile) Arbeitskräfte bleiben.

Tabelle 4.1: Konjunktur Schweiz

	2015	2016	2017*	2018*
BIP, real (Δ in%)	0.8	1.3	1.4	1.9
Beschäftigung (VZÄ, Δ in%)	0.8	-0.1	0.4	0.6
Arbeitslosigkeit (Quote, in %)	3.2	3.3	3.2	3.1

*Prognosen der Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes (Juni 2017)

Quelle: SECO

Tabelle 4.2: Konjunktur EU-Raum

	2015	2016	2017*	2018*
BIP, real (Δ in%)				
EU	2.2	1.9	1.9	1.9
Euroraum	2.0	1.8	1.7	1.8
Deutschland	1.7	1.9	1.6	1.9
Frankreich	1.3	1.2	1.4	1.7
Italien	0.8	0.9	0.9	1.1
Spanien	3.2	3.2	2.8	2.4
Portugal	1.6	1.4	1.8	1.6
Erwerbslosigkeit (Quote, in %)				
EU	9.4	8.5	8.0	7.7
Euroraum	10.0	10.0	9.4	8.9
Deutschland	4.6	4.1	4.0	3.9
Frankreich	10.4	10.1	9.9	9.6
Italien	11.9	11.7	11.5	11.3
Spanien	22.1	19.6	17.6	15.9
Portugal	12.6	11.2	9.9	9.2

*Frühjahresprognosen der EU-Kommission (Mai 2017)

Zum Vergleich: Die Erwerbslosenquote der Schweiz betrug 2015 4.8%, 2016 4.9% (jeweils im Jahresdurchschnitt).

Quelle: EU-Kommission

Kasten 4.1

Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I – prospektive Studien

Zwei in der zweiten Jahreshälfte 2015 im Auftrag des SECO erstellte Studien haben mittels Modellrechnungen die langfristigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der bilateralen Verträge zu quantifizieren versucht (BAKBASEL 2015, Ecoplan 2015). Anders als frühere Studien, welche den Wert der Bilateralen durch eine vergangenheitsbezogene Betrachtung zu schätzen versuchten („Wo stünde die Schweiz heute ohne die Bilateralen?“, vgl. z.B. Aeppli et al. (2008) und Studer (2010)) war die Zielsetzung hier eine zukunftsgerichtete Aussage: Mit welchen Kosten ist bis ins Jahr 2035 zu rechnen, wenn die Bilateralen ab 2018 wegfallen würden? Zur Modellierung des Szenarios „Wegfall der Bilateralen“ gehen beide Studien von der Grundannahme aus, dass die jährliche Nettozuwanderung um 12'500 Personen reduziert wird. Damit wird von der prognostizierten Zuwanderung derjenige Teil weggerechnet, welcher gemäss Bolli et al. (2015) seit Inkrafttreten der Bilateralen I dem FZA zugeschrieben werden kann.

Beide Studien kommen zum Schluss, dass der Wegfall der Bilateralen I bedeutende negative Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft hätte. Die Wirtschaftsleistung im Szenario „Wegfall der Bilateralen I“ liegt gemäss den Schätzungen um 4.9% (Ecoplan) bzw. um 7.1% tiefer, der Wohlstand pro Kopf um 1.5 Prozent (Ecoplan) bzw. 3.9 Prozent (BAKBASEL) tiefer als im Basisszenario mit Fortbestand der Bilateralen I. Kumuliert über die Jahre bis 2035 bedeutete dies eine Einbusse von 460 bis 630 Milliarden CHF, was ungefähr einem heutigen Schweizer BIP entspricht.

Die Unterschiede bezüglich der Höhe der geschätzten Kosten sind auf die unterschiedlichen methodischen Ansätze zurückzuführen. Der Mehrwert der Studien liegt darin, dass erstmals versucht wurde, sämtliche Abkommen des Vertragspakets Bilaterale I zu berücksichtigen – frühere Studien modellierten jeweils nur den Effekt der Personenfreizügigkeit. Zudem wurde versucht, auch Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Abkommen zu berücksichtigen.

BAKBASEL (2015), Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

Ecoplan (2015), Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

4.2 Strukturelle Merkmale der Arbeitskräftezuwanderung

4.2.1 Qualifikationsstruktur der Zuwanderer

In Abbildung 4.6 ist der Qualifikationsmix ausländischer Erwerbstätiger in Abhängigkeit der Einwanderungsperiode und der Herkunftsregion dargestellt. Daraus ist ersichtlich, dass sich Zuwanderer, die nach 2002 in die Schweiz eingewandert sind, deutlich von früher Zugewanderten unterscheiden. Unter den vor Juni 2002 zugewanderten Personen aus dem EU-Raum, die 2016 noch in der Schweiz wohnhaft sind, haben mit 43% die Mehrheit keine nachobligatorische Schulbildung und nur 27% einen Abschluss auf Tertiärstufe. Demgegenüber sind die nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit zugewanderten Personen mit einem Anteil von 57% mit Tertiärabschluss und nur mehr 16% mit Ausbildung auf Stufe SekI im Durchschnitt deutlich besser qualifiziert.

Der Vergleich mit der Qualifikationsstruktur der erwerbstätigen Schweizer/innen zeigt, dass unter den heutigen EU-Zuwanderern sowohl der Anteil an Personen mit Tertiärabschluss als auch der Anteil ohne nachobligatorischen Bildungsabschluss höher ausfällt als für Schweizer/innen. EU-Zuwanderer sind damit an beiden Enden des Qualifikationsspektrums überrepräsentiert. Diese Polarisierung der Zuwanderung steht in engem Bezug zur Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage: Einerseits hat der Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften in den letzten Jahren in Folge des Strukturwandels stark zugenommen. Gleichzeitig besteht nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Besserqualifizierung der einheimischen Erwerbsbevölkerung auch ein anhaltender Bedarf an Arbeitskräften für einfachere Tätigkeiten: die zunehmende Anzahl Gutqualifizierter entfaltet in den letzten Jahren eine starke Nachfrage nach Basisdienstleistungen und –gütern, was eine entsprechende Nachfrage nach niedrigqualifizierten Arbeitskräften etwa im Bereich der persönlichen Dienstleistungen, dem Handel oder auch im Baugewerbe nach sich zog. Auch diese Arbeitskräfte werden heute vermehrt im EU-Raum rekrutiert, da die einheimische Bevölkerung diese Berufsgruppen durch Höherqualifizierung tendenziell verlässt und die Arbeitsmarktzuwanderung niedrigqualifizierter Personen aus Drittstaaten heute auf direktem Weg nicht mehr möglich ist.

Die strengere Handhabung der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten hat dazu beigetragen, dass auch der Tertiäranteil unter heutigen Zuwanderern aus Drittstaaten deutlich höher liegt als noch vor 2002. Es gilt dabei zu beachten, dass sich die Daten auf sämtliche Zuwanderer aus Drittstaaten beziehen. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Personen, die im Familiennachzug oder über den Asylweg eingewandert sind und später eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben. Dies erklärt den vergleichsweise hohen Anteil an Personen ohne nachobligatorische Schulbildung auch unter den kürzlich zugewanderten Personen aus Drittstaaten.

Im Zusammenhang mit der unter 3.1.2 diskutierten Veränderung bezüglich der Zusammensetzung der Nettozuwanderung nach Herkunftsregionen stellt sich die Frage, ob sich die Qualifikationsstruktur der EU-Zuwanderer in den letzten Jahren verändert haben könnte. Um dieser Frage nachzugehen, betrachten wir in Abbildung 4.6 für jedes Erhebungsjahr der SAKE sämtliche Personen, welche jeweils im Kalenderjahr vor der Erhebung in die Schweiz eingewandert sind und ermitteln deren Qualifikationsstruktur. Diese alternative Betrachtungsweise hat gegenüber obiger Darstellung, welche auf einem einzelnen Erhebungsjahr beruht, den Vorteil, dass die Resultate nicht durch das Abwanderungsverhalten verzerrt sind. Aufgrund einer geringen Anzahl Beobachtungen lässt sich jedoch nur der Tertiäranteil mit genügender Exaktheit ermitteln, so dass wir nur diesen abbilden können. Wie die Daten zeigen, ist der Tertiäranteil auch unter den jüngst zugewanderten Personen unverändert hoch. Es ergeben sich demnach keine Hinweise darauf, dass jüngere Zuwandererkohorten einen ungünstigeren Qualifikationsmix aufweisen würden. Zuwanderer aus Süd- und Osteuropa,

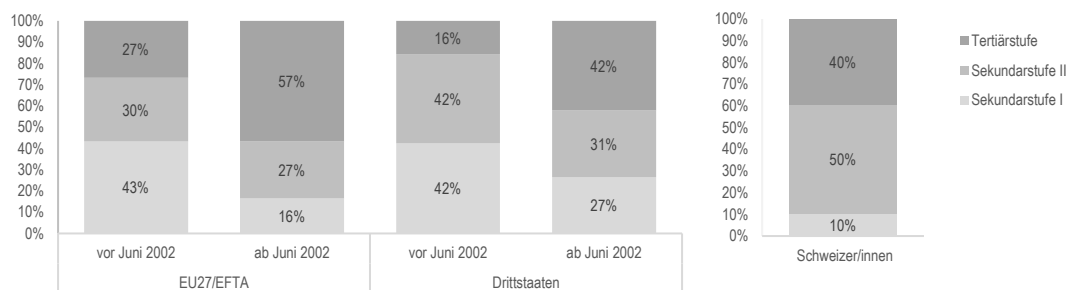
welche in jüngeren Jahre einen wachsenden Teil der Nettozuwanderung ausmachten, sind demnach heute im Durchschnitt besser qualifiziert als frühere Zuwandererkohorten aus diesen Regionen. Nach wie vor ist der Tertiäranteil bei Neuzuwanderern aus diesen Regionen jedoch deutlich tiefer als für Zuwanderer aus Nord- und Westeuropa. Erwerbstätige aus Südeuropa, welche zwischen 2009 und 2015 zugewandert sind und im darauffolgenden Jahr erwerbstätig wurden, verfügten zu rund 43% über einen Bildungsabschluss auf Tertiärstufe⁸; bei Personen aus Nord- und Westeuropa betrug der entsprechende Anteil 74%.

Ähnlich hoch wie der Anteil Tertiärgebildeter liegt auch der Anteil der Neuzugewanderten, welche einen Beruf mit hohen Qualifikationsanforderungen ausüben. Dies deutet darauf hin, dass Zuwanderer mit hohem Ausbildungsniveau in der Mehrheit berufliche Tätigkeiten ausübten, welche ihrer hohen Ausbildung angemessen waren.

Qualifikationsstruktur von Zuwanderern vor und nach Inkrafttreten des FZA

Abbildung 4.6

erwerbstätige ausländische Bevölkerung, nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, im 2. Quartal 2016



Anmerkung:

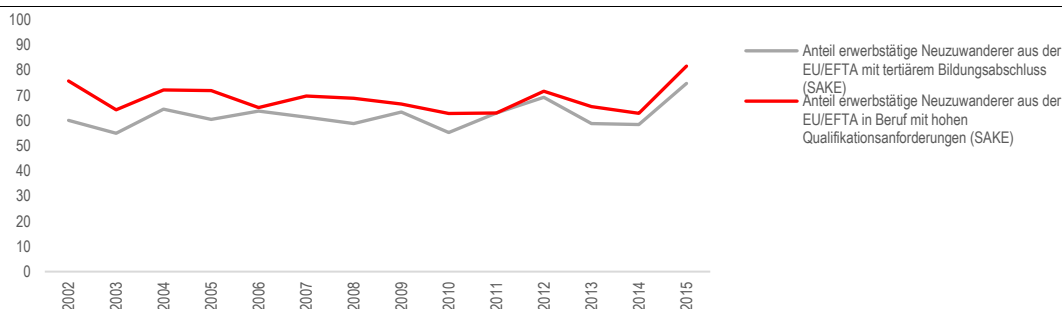
Es gilt zu beachten, dass in dieser Betrachtung nur diejenigen Personen erfasst werden, die im Erhebungsjahr (2016) noch anwesend sind. Dies bedeutet, dass die so ermittelte Qualifikationsstruktur der früher zugewanderten Personen, die heute in der Schweiz erwerbstätig sind, nicht genau mit jener der damaligen Zuwanderer übereinstimmt. Dies gilt insbesondere, wenn Zuwanderer nach Qualifikationsniveau unterschiedliche Verbleibdauern aufweisen. Dies dürfte vor allem bei Drittstaatenangehörigen das Bild verzerren, da sich Hochqualifizierte aus Drittstaaten oft nicht längerfristig in der Schweiz aufhalten. Ferner ist zu beachten, dass bei früheren Einwanderungsgenerationen der Anteil jener Personen grösser ist, die erst einige Jahre nach der Einwanderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben.

Quelle: BFS (SAKE 2016)

Anteil hochqualifizierter Neuzuwanderer aus der EU28/EFTA

Abbildung 4.7

nach Einwanderungsjahr (in %)



Anmerkung:

Zu den Berufen mit hohen Qualifikationsanforderungen wurden die Berufshauptgruppen 1 bis 3 der International Standard Classification of Occupations (ISCO) gezählt (Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker und gleichrangige Berufe).

Quellen: BFS (SAKE 2003-2016), SEM (ZEMIS)

⁸ Dieser Wert beruht auf geringen Fallzahlen und ist deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

4.2.2 Betrachtung nach Berufsgruppen

Von den Erwerbstätigen im Jahr 2016 sind insgesamt 530'000 Personen im Rahmen der Personenfreizügigkeit aus der EU28/EFTA in die Schweiz zugewandert. Damit machen die heute in der Schweiz arbeitenden FZA-Zuwanderer 11.6% aller Erwerbstätigen aus, der entsprechende Anteil der im selben Zeitraum neuzugewanderten Personen aus Drittstaaten liegt bei 3.6% (164'000 Personen).

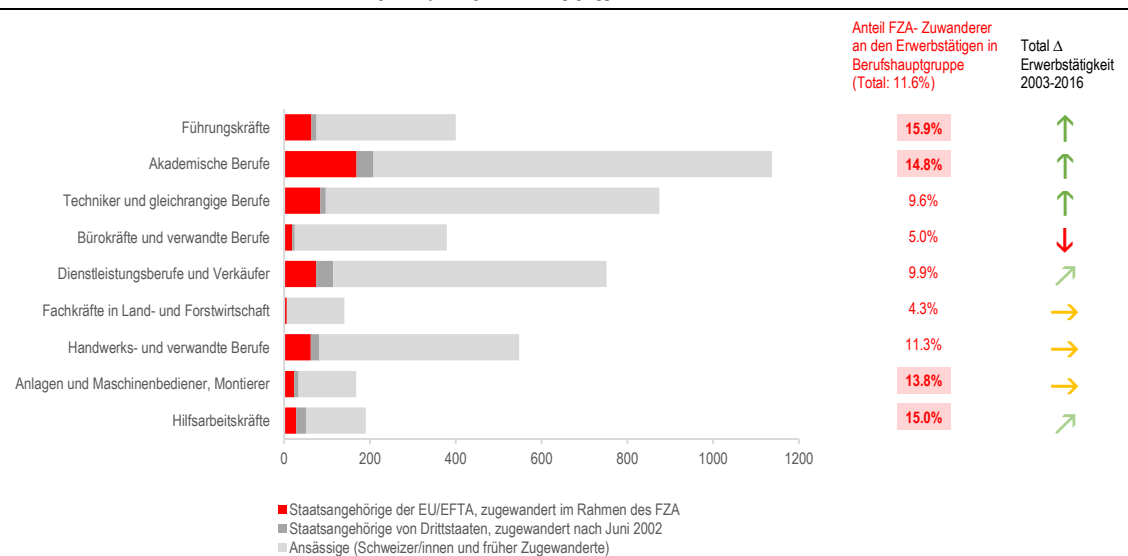
Relativ zur Grösse der Berufshauptgruppen war eine Konzentration der FZA-Zuwanderung bei hohen und bei tiefen Anforderungsniveaus festzustellen, was mit der unter 4.2.1 beschriebenen Polarisierung der Zuwanderung konsistent ist: Sowohl bei Führungskräften und den akademischen Berufen, wie auch bei Maschinenbedienern und Hilfsarbeitskräften sind FZA-Zuwanderer mit Anteilen von 14% bis 16% überdurchschnittlich vertreten. Von deutlich geringerer (absoluter wie auch anteilmässiger) Bedeutung sind sie dagegen in den Büroberufen sowie in der Landwirtschaft, wobei bei letzterer zu beachten ist, dass Kurzaufenthalter in dieser Betrachtung nicht enthalten sind (vgl. dazu die Betrachtung nach Branchen unter 4.2.3).

Insgesamt erwies sich die FZA-Zuwanderung damit als gute Ergänzung zum inländischen Fachkräftepotenzial: 60% der FZA-Zuwanderung entfiel auf die drei Berufshauptgruppen mit den höchsten Qualifikationsanforderungen (Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker/innen und gleichrangigen Berufe), in welchen die Beschäftigung in den vergangenen Jahren bedingt durch den Strukturwandel stark gewachsen ist. Am unteren Ende des Qualifikationsspektrums kompensierten Zuwanderer Abgänge von ansässigen Erwerbstätigen, welche bedingt durch die demografische Entwicklung sowie die stetige Besserqualifizierung in diesen Berufsgruppen immer weniger stark vertreten sind. Bei den Bürokräften, wo die Erwerbstätigkeit insgesamt stark rückläufig ist, sind Zuwanderer seit 2002 nur in sehr geringem Ausmass tätig geworden.

FZA-Zuwanderer nach Berufshauptgruppen (ISCO)

Abbildung 4.8

Absolute Anzahl und relativer Anteil an allen Erwerbstätigen der jeweiliger Berufshauptgruppe, im Jahr 2016, in 1000



Anmerkung:

Für die Mitgliedsländer der heutigen EU28/EFTA trat die Personenfreizügigkeit zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft (vgl. Übersicht in Kapitel 2.2). Erwerbstätige aus der heutigen EU28/EFTA, welche nach 2002, jedoch vor Inkrafttreten ihres jeweiligen Beitrittsprotokolls in die Schweiz zugewandert sind, wurden den Drittstaaten angerechnet.

Die Ergebnisse beziehen sich auf die ständige Wohnbevölkerung; Kurzaufenthalter sind nicht berücksichtigt.

Quelle: BFS (SAKE)

4.2.3 Betrachtung nach Branchen

Analog zu obiger Betrachtung zeigt Abbildung 4.9 die Bedeutung der FZA-Zuwanderung für die einzelnen Wirtschaftszweige auf. Die Pfeile rechts repräsentieren die Beschäftigungsentwicklung in der jeweiligen Branche über die letzten 15 Jahre und ergeben ein vereinfachtes Abbild der Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage im Zuge des Strukturwandels.

Gemessen an den Erwerbstätigen machen FZA-Zuwanderer in den stark wachsenden, wissensintensiven Dienstleistungsbranchen der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen sowie im Bereich Information und Kommunikation mit 16.0%, resp. 15.8% hohe Anteile aus. Ebenfalls stark vertreten sind FZA-Zuwanderer auf der anderen Seite auch im Saisongewerbe sowie in Dienstleistungsbranchen, die mehrheitlich eher niedrigqualifiziertes Personal benötigen. Im Gastgewerbe beträgt der Beschäftigungsanteil der FZA-Zuwanderer 19.4%, im Baugewerbe 14.1%. Im Bereich Immobilien und sonstige Dienstleistungen, zu welchem unter anderem der Personalverleih, die Sicherheitsdienstleistungen und die Gebäudereinigung und Hauswartdienste zählen und die wie die Saisonbranchen generell stark auf ausländische Arbeitskräfte zurückgreifen, beträgt der Beschäftigungsanteil ebenfalls hohe 14.8%.

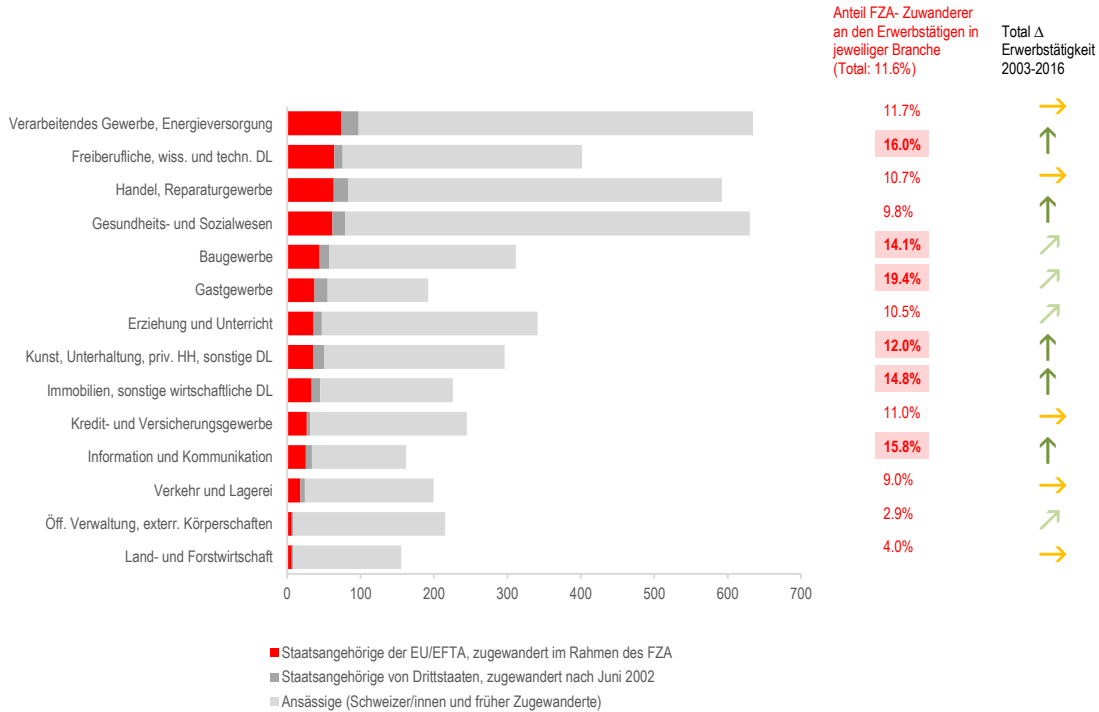
In den staatsnahen Bereichen (Gesundheits- und Sozialwesen, Unterrichtswesen, öffentliche Verwaltung inkl. extraterritoriale Körperschaften) sind die Erwerbstätigenanteile der FZA-Zuwanderer hingegen deutlich tiefer; in der öffentlichen Verwaltung sind sie kaum zu finden. Demnach hat die ansässige Bevölkerung vom Beschäftigungswachstum der letzten Jahre in diesen Branchen deutlich stärker profitiert als die Zuwanderer. Die hohe absolute Anzahl an FZA-Zuwanderern im Gesundheitswesen zeigt aber, dass die Zuwanderung in dieser Branche einen wichtigen Beitrag zur Deckung der Fachkräftenachfrage - die nicht nur als Folge des Bevölkerungswachstums sondern vor allem auch strukturell - leistet. Die höchste absolute Anzahl der FZA-Zuwanderer entfällt auf die Industrie, wo sie einen Anteil von 11.7% der Beschäftigten ausmachen. Hinzu kommen hier allerdings noch die Grenzgänger, welche in dieser Branche besonders stark vertreten sind. Vom gesamtschweizerischen Grenzgängerbestand, welcher sich per Ende 2016 auf 318'500 Personen belief, ist über ein Viertel im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt. Das verarbeitende Gewerbe hat vor allem in der Boomphase vor 2008 stark von der Rekrutierungsmöglichkeit im EU-Raum profitiert; ab 2011 hat dann die Aufwertung des Schweizer Frankens der Branche zugesetzt. Es dürfte sich deshalb beim heutigen Bestand der FZA-Zuwanderer in dieser Branche zu einem grossen Teil um Personen handeln, die in dieser frühen Phase der Personenfreizügigkeit in der Industrie tätig wurden.

Diese Ergebnisse beziehen sich nur auf die ständige Wohnbevölkerung und ergeben damit vor allem für die Saisonbranchen ein unvollständiges Bild, denn diese greifen zusätzlich besonders stark auf Kurzaufenthalter zurück. Im Jahr 2016 lag der Bestand an erwerbstätigen Kurzaufenthaltern im Jahresmittel bei 46'400 Personen. Berücksichtigt sind dabei alle Herkunftsländer, grossmehrheitlich handelt es sich aber um Personen aus der EU28/EFTA. Der Bestand schwankt saisonal stark, ist seit Ende der Übergangsperiode gegenüber der EU15/EFTA im Jahr 2007 jedoch über die Jahre konstant geblieben. Mit 18% arbeiten die meisten Kurzaufenthalter im Gastgewerbe, weitere 15% sind dem Bereich Immobilien und sonstige Dienstleistungen zuzuordnen (bei Kurzaufenthaltern vor allem Personalverleih). 9% arbeiten in der Industrie und 8% in der Landwirtschaft. Eher überraschen mag, dass Kurzaufenthalter auch im Bereich der hochqualifizierten Dienstleistungen relativ zahlreich sind; es dürfte sich dabei zum Teil auch um Spezialisten aus Drittstaaten handeln.

FZA-Zuwanderer nach Branchen (NOGA)

Absolute Anzahl und relativer Anteil an allen Erwerbstätigen der jeweiligen Branche, im Jahr 2016, in 1000

Abbildung 4.9



Anmerkung:

Für die Mitgliedsländer der heutigen EU28/EFTA trat die Personenfreizügigkeit zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft (vgl. Übersicht in Kapitel 2.2). Erwerbstätige aus der heutigen EU28/EFTA, welche nach 2002, jedoch vor Inkrafttreten ihres jeweiligen Beitrittsprotokolls in die Schweiz zugewandert sind, wurden den Drittstaaten angerechnet.

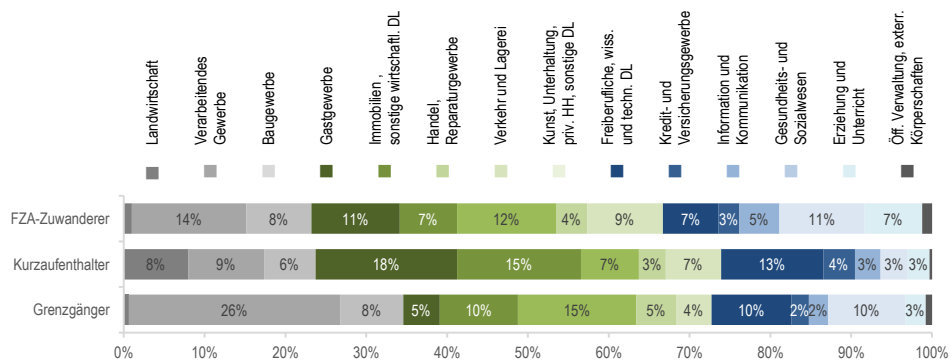
Die Ergebnisse beziehen sich auf die ständige Wohnbevölkerung.

Quelle: BFS (SAKE)

Relative Branchenverteilung nach Aufenthaltskategorie

Kurzaufenthalterbestand im Jahresdurchschnitt 2016, Grenzgänger im 4. Quartal 2016

Abbildung 4.10



Anmerkung:

Die Kategorie Kurzaufenthalter enthält Personen mit einem Aufenthalt von weniger als 12 Monaten; nicht enthalten sind Personen, die weniger als drei aufeinanderfolgende Monate (oder 90 Tage) in der Schweiz tätig sind (Meldepflichtige). Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung, die länger als 12 Monate in der Schweiz sind, werden zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt und sind unter „FZA-Zuwanderer“ enthalten.

Quellen: BFS (SAKE, GGS), Kurzaufenthalter gemäss BFS, basierend auf ZEMIS

4.3 Arbeitsmarkterfolg von Zuwanderern und der ansässigen Bevölkerung

Eine hohe Zuwanderung von Arbeitskräften kann die Arbeitsmarktergebnisse insgesamt, aber auch die relativen Arbeitsmarktchancen der ansässigen Bevölkerung auf unterschiedliche Weise beeinflussen. Positive Wirkungen gehen von der Zuwanderung dann aus, wenn diese zur ansässigen Erwerbsbevölkerung eine gute Ergänzung darstellt und Unternehmen dank dem Zugang zu einem grösseren Fachkräftepool zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, von denen sowohl in- wie auch ausländische Arbeitskräfte profitieren. Die Zuwanderung kann sich umgekehrt dann negativ auf die Arbeitsmarktchancen der Ansässigen auswirken, wenn die zugewanderten Arbeitskräfte in direkte Konkurrenz mit diesen treten und gegenüber der ansässigen Bevölkerung relative Vorteile ausspielen können. Die Ausweitung des Arbeitsangebots kann in diesem Fall zu Verdrängungseffekten führen.

Die Entwicklung von Erwerbslosigkeit und Erwerbsbeteiligung der einheimischen Erwerbsbevölkerung sowie die Unterschiede in der Arbeitsmarktperformance verschiedener Bevölkerungsgruppen können Hinweise darauf geben, inwiefern die Zuwanderung im Rahmen des FZA eher komplementär oder eher substitutiv zum ansässigen Arbeitsangebot war.

4.3.1 Entwicklung von Erwerbslosigkeit und Arbeitsmarkt-beteiligung nach Nationalität

Erwerbslosenquote gemäss ILO (Abb. 4.10): Im Zeitraum 2002-2016 bewegte sich die jährliche Erwerbslosenquote gemäss ILO in der Schweiz zwischen 3.5% und 5.1%. Im Durchschnitt lag sie bei 4.6% und damit im internationalen Vergleich auf einem tiefen Niveau (vgl. Kapitel 4.1.1 für den internationalen Vergleich). Im letzten Jahr kam die Erwerbslosenquote mit 4.9% leicht über dem langjährigen Mittelwert zu liegen. Die Erwerbslosenquote der Schweizerinnen und Schweizer lag über den gesamten Zeitraum seit Inkrafttreten des FZA im Durchschnitt um 26% unter, die Quote von Ausländerinnen und Ausländern demgegenüber um 85% über dem Durchschnitt. Das Verhältnis der jeweiligen Quoten zueinander blieb praktisch konstant.

Es gibt somit auf den ersten Blick keine Anzeichen für allfällige negative Auswirkungen der Zuwanderung auf die Erwerbslosigkeit – sei es nun auf deren Niveau insgesamt oder die relative Entwicklung der Erwerbslosenquoten von Schweizer/innen und Ausländer/innen.

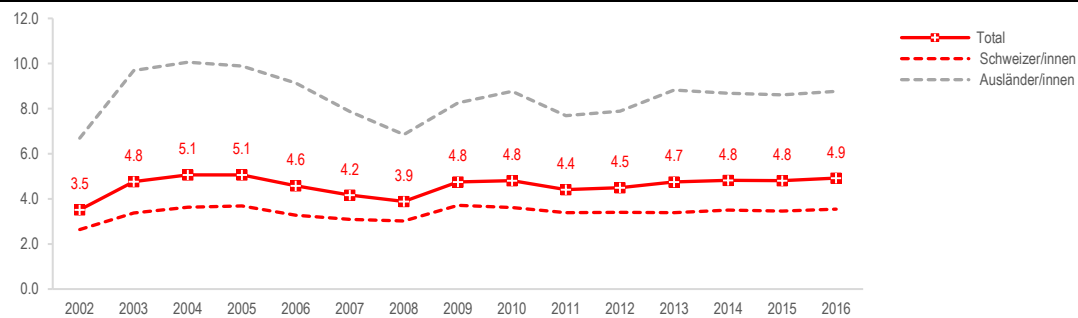
Arbeitsmarkt-beteiligung (Abb. 4.11): Zwischen 2002-2016 war bei der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz ein trendmässiger Anstieg der Arbeitsmarkt-beteiligung zu verzeichnen: Die Erwerbsquote der 15-64-jährigen Bevölkerung stieg in diesem Zeitraum von 81.3% auf 83.9%. Dieser Anstieg ist auf eine starke Zunahme der Arbeitsmarkt-beteiligung von Frauen zurückzuführen: deren Erwerbsquote stieg im betrachteten Zeitraum von 73.9% auf 79.5% an, während sie bei den Männern bei 88% verharrte.

Dabei konnten sowohl Schweizer/innen als auch Ausländer/innen ihre Erwerbsquote steigern. Dies ist angesichts des ohnehin bereits hohen Niveaus der Erwerbsbeteiligung bemerkenswert und vor dem Hintergrund der starken Zuwanderung in dieser Periode besonders positiv zu werten: Dieses Resultat spricht jedenfalls gegen die Befürchtung, dass ansässige Erwerbspersonen nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit verstärkt in die Nichterwerbstätigkeit gedrängt worden wären. Vielmehr ist es in den vergangenen Jahren offensichtlich gelungen, auch die in der Schweiz verfügbaren Erwerbspotenziale noch stärker zu nutzen.

Erwerbslosenquote gemäss ILO nach Nationalität

Durchschnittliche Jahreswerte, in %

Abbildung 4.11

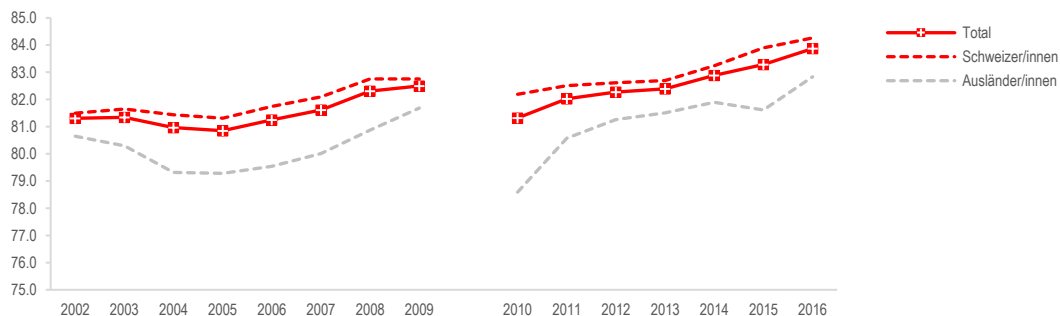


Quelle: BFS (SAKE)

Erwerbsquote der 15-64jährigen nach Nationalität

2002-2009 jeweils 2. Quartal, danach durchschnittliche Jahreswerte, in %

Abbildung 4.12



Anmerkung: Zeitreihenbruch zwischen 2009 und 2010 aufgrund der Revision der SAKE. Vgl. nachfolgende Erläuterung.

Quelle: BFS (SAKE)

Erläuterung: Revision der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Für den Zeitraum von 2010 bis 2016 wurde die Gewichtung der SAKE-Daten revidiert. Das BFS berücksichtigt neu für die Nachschichtung (Post-Stratifizierung) zusätzlich Sozialversicherungsdaten. Dies ermöglicht eine höhere statistische Präzision, insbesondere was den Arbeitsmarktstatus (Erwerbstätige/Erwerbslose gemäss ILO/Nichterwerbspersonen) betrifft. Die Revision generiert einen Serienbruch zwischen 2009 und 2010.

Bedingt durch die neue Gewichtung liegt die Erwerbsquote in den Jahren nach 2009 um rund 1.1 Prozentpunkte tiefer und die Erwerbslosenquote um rund 0.3 Prozentpunkte höher. Der im Text genannte Anstieg der Erwerbsquote wird somit um rund einen Prozentpunkt unterschätzt. Für die Erwerbslosenquote stellt das BFS eine bruchlose Zeitreihe mit korrigierten Werten für die Jahre vor der Revision (1991-2009) zur Verfügung. Diese korrigierten Daten liegen Abbildung 4.11 zugrunde. Sie sind allerdings nur in einer Differenzierung zwischen Schweizer/innen und Ausländer/innen verfügbar. Für die detaillierteren Analysen in Kapitel 4.3.2 wird deshalb eine kürzere Zeitspanne betrachtet, welche nicht durch den Zeitreihenbruch beeinflusst wird.

Kasten 4.1 Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials 2010-2016

Wie stark die bessere Nutzung der in der Schweiz verfügbaren Erwerbspotenziale über die letzten Jahre zum Fachkräfteangebot beigetragen hat, lässt sich anhand einer einfachen Modellrechnung illustrieren.

Insgesamt wuchs die Erwerbstätigkeit von Personen ab 25 Jahren zwischen 2010 und 2016 um 323'000 (in Vollzeitäquivalenten, VZÄ). Wird die im selben Zeitraum beobachtete Erhöhung der Erwerbstätigenquote (in VZÄ) mit dem Bevölkerungsstand des Jahres 2010 multipliziert, ergibt sich daraus derjenige Zuwachs des Erwerbsvolumens, der allein auf die höhere Partizipation zurückzuführen ist („Partizipationseffekt“). Diese Berechnung ergibt einen Partizipationseffekt von insgesamt +119'000 Vollzeiterwerbstätigen, was einem Zuwachs von durchschnittlich +20'000 pro Jahr entspricht. Dieser Zuwachs ging fast ausschliesslich auf eine zusätzliche Erwerbsbeteiligung von Frauen in allen Altersklassen zurück. Bei den Männern stand einer leicht höheren Erwerbstätigkeit bei den 55jährigen und älteren ein leichter Rückgang bei den 25-54jährigen durch vermehrte Teilzeitarbeit gegenüber. Der übrige Zuwachs von +204'000 geht auf das Wachstum der Bevölkerung zurück („Bevölkerungseffekt“).

	Partizipationseffekt	Bevölkerungseffekt	Δ Total
Männer	1'200	131'100	132'300
Frauen	117'400	73'000	190'400
TOTAL	118'000	204'100	322'700

Anmerkung:

Total Zuwachs des Erwerbsvolumens (Δ 2010-2016) = Partizipationseffekt + Bevölkerungseffekt

Partizipationseffekt = Einfluss der Zunahme der Erwerbstätigenquote

Bevölkerungseffekt = Einfluss des Bevölkerungswachstums

Quelle: SAKE 2010 und 2016, jeweils 2. Quartal

4.3.2 Differenzierte Entwicklung 2011-2016 für Staatsangehörige der EU28/EFTA

Im Folgenden wird die Arbeitsmarktentwicklung der letzten fünf Jahre für die einzelnen Nationalitätengruppen der EU/EFTA differenziert betrachtet. Die ausgewählte Phase 2011-2016 entspricht dabei einer Zeitspanne, in der die Schweizer Wirtschaft mit der starken Aufwertung des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro konfrontiert war.

Erwerbslosenquote gemäss ILO (Abb.4.12): Die Erwerbslosenquote stieg vor diesem Hintergrund zwischen 2011 und 2016 von 4.4% auf 4.9% an. Dabei hatten Staatsangehörige der EU28/EFTA einen überdurchschnittlichen Anstieg von 5.3% auf 6.7% zu verzeichnen. Erwerbspersonen aus Süd- und Osteuropa waren von der negativen Entwicklung besonders stark betroffen. Die Erwerbslosenquote von Schweizerinnen und Schweizern stieg demgegenüber nur marginal auf 3.5% an. Verhältnismässig schwach fiel der Anstieg auch für Drittstaatsangehörige aus, wobei diese allerdings sowohl 2011 als auch 2016 ein hohes Niveau der Erwerbslosigkeit aufwiesen.

Arbeitslosenquote SECO (Abb. 4.13): Anhand der Arbeitslosenzahlen des SECO lässt sich die Entwicklung zusätzlich auf der Ebene einzelner Nationalitäten betrachten (Erläuterungen zu den Unterschieden zwischen Arbeitslosenstatistik des SECO und der Erwerbslosenstatistik gemäss ILO siehe unten). Auch hier zeigt sich ein überproportionaler Anstieg der Arbeitslosigkeit bei EU28/EFTA-Staatsangehörigen gegenüber Schweizerinnen und Schweizern, wie auch gegenüber Drittstaatsangehörigen. Besonders stark fiel der Anstieg bei Staatsangehörigen der EU8+2 sowie Spanien aus, schwächer war er demgegenüber für Personen aus Italien und Portugal. Bei den Personen aus Nord- und Westeuropa fällt ein überdurchschnittlicher Anstieg bei deutschen Staatsangehörigen auf, während die Arbeitslosenquote von Personen aus Frankreich nur leicht zulegte.

Erwerbstätigenquote (Abb. 4.14): Die Erwerbstätigenquote der 15-64jährigen Bevölkerung stieg in der Schweiz zwischen 2011 und 2016 von 78.3% auf 79.6% an. Trotz gestiegener Erwerbslosenquoten konnten sowohl Schweizer/innen als auch Ausländer/innen aus EU28/EFTA-Staaten ihre Arbeitsmarktteiligung ausbauen. Schweizerinnen und Schweizer und EU28/EFTA-Staatsangehörige wiesen dabei 2016 mit 81.2% respektive 81.0% praktisch eine gleich hohe Erwerbstätigenquote auf. Einzig bei Personen aus Osteuropa bildete sich die Erwerbstätigenquote zwischen 2011 und 2016 auf Grund des Anstiegs ihrer Erwerbslosigkeit leicht zurück. Bei Drittstaatenangehörigen blieb die Erwerbstätigenquote stabil auf relativ tiefem Niveau. Generell unterstreicht dies, dass diese Personengruppe kaum vom Strukturwandel zu profitieren vermag.

Arbeitslosenstatistik des SECO und Erwerbslosenstatistik gemäss ILO

Als Erwerbslose gemäss ILO gelten alle nicht erwerbstätigen Personen, die in den vergangenen vier Wochen aktiv nach einer Arbeit gesucht haben und für die Aufnahme einer Tätigkeit verfügbar sind. Die Arbeitslosenzahlen des SECO erfassen demgegenüber ausschliesslich die bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) registrierten Arbeitslosen.

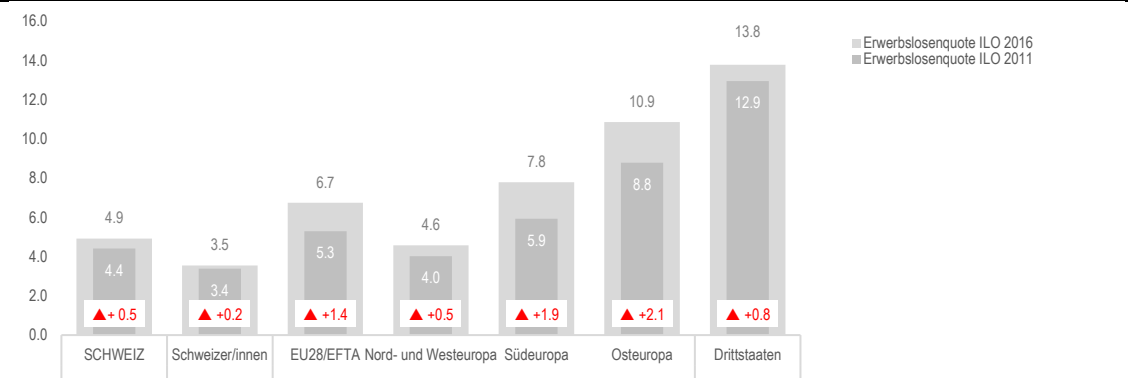
Beide Quoten zeigen über den Konjunkturzyklus einen ähnlichen Verlauf; die Zahl der Erwerbslosen liegt dabei -aufgrund ihrer umfassenderen Definition- über der Arbeitslosenzahl. Die Statistiken sind komplementär, weshalb im Kontext dieses Berichts stets beide Statistiken herangezogen werden.

Generell ist vor allem für internationale Vergleiche stets auf die Erwerbslosenquote abzustützen, da sie nach international harmonisierten Standards erhoben wird. Sie weist zudem den Vorteil auf, dass sie nicht von Revisionen der Arbeitslosenversicherung beeinflusst ist. Die Daten des SECO eignen sich demgegenüber besonders für die zeitnahe Konjunkturbeobachtung, da sie rasch und in detaillierter Form (z.B. nach Kantonen und auch für kleine Bevölkerungsgruppen) zur Verfügung stehen.

Erwerbslosenquoten ILO nach Nationalitätengruppen

2011 und 2016, in %

Abbildung 4.13

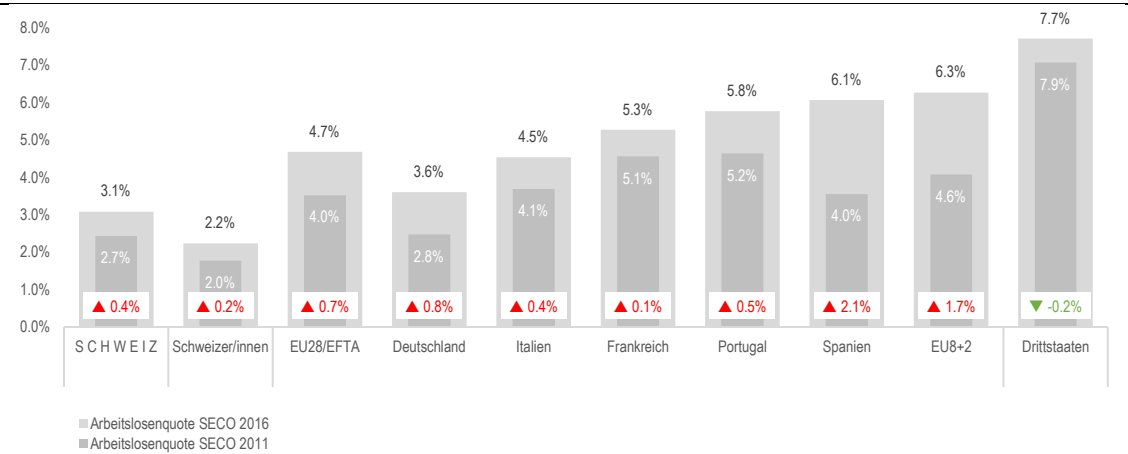


Quelle: BFS (SAKE)

Arbeitslosenquoten SECO nach Nationalitätengruppen

2011 und 2016

Abbildung 4.14

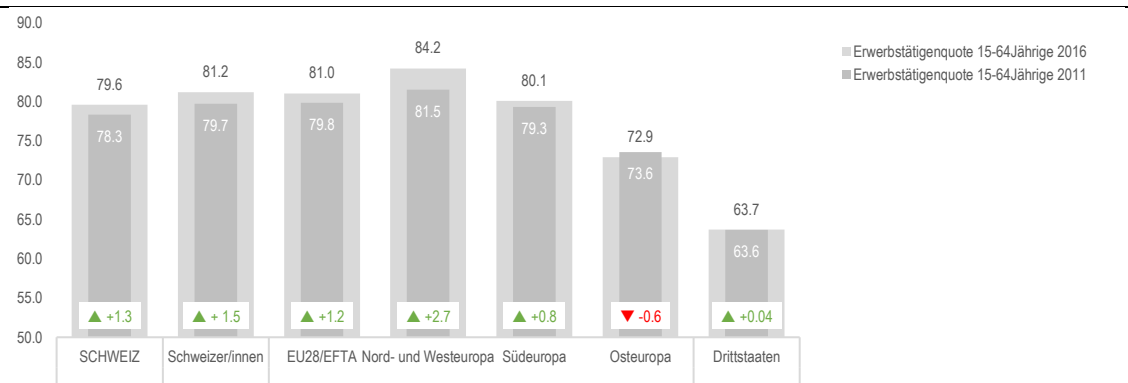


Quelle: BFS (SAKE)

Erwerbstätigenquoten der 15-64jährigen nach Nationalitätengruppen

2011 und 2016, in %

Abbildung 4.15



Quelle: BFS (SAKE)

4.3.3 Arbeitsmarkterfolg von FZA-Zuwanderern

In diesem Abschnitt wird der Arbeitsmarkterfolg von Personen, die nach Inkrafttreten des FZA – d.h. ab Juni 2002 - in die Schweiz zugewandert sind, untersucht und mit der zuvor bereits ansässigen Bevölkerung verglichen. Bei der ansässigen Bevölkerung wird zwischen Schweizer/innen und Ausländer/innen und bei der ab Juni 2002 zugewanderten Bevölkerung nach Herkunftsregionen unterschieden. Die Untersuchung stützt sich auf die Daten der SAKE 2016.

Erwerbslosenquote gemäss ILO: Wie Abbildung 4.16 zeigt, lag die Erwerbslosenquote gemäss ILO im Jahresdurchschnitt 2016 bei 4.9%. Bei den Ansässigen (Schweizer/innen und Personen, die vor 2002 aus der heutigen EU28/EFTA oder aus Drittstaaten in die Schweiz zugewandert sind) lag die Quote mit 4.1% unter dem Durchschnitt. Grund für diesen tiefen Wert ist das Ergebnis der Schweizerinnen und Schweizer, welche mit 3.5% eine sehr tiefe Erwerbslosenquote aufweisen. Früher zugewanderte Ausländer/innen hatten mit 8.2% demgegenüber eine sehr hohe Erwerbslosenquote.

Um gut einen Prozentpunkt tiefer lag mit 7.0% im Vergleich dazu die Erwerbslosenquote von FZA-Zuwanderern. Innerhalb dieser Gruppe wiesen die Zuwanderer aus nord- und westeuropäischen Ländern mit 4.5% die tiefste Erwerbslosenquote auf. Deutlich überdurchschnittlich war sie demgegenüber bei FZA-Zuwanderern aus Südeuropa (9.0%) und aus Osteuropa (12.4%). Offenbar bekunden Zuwanderer aus Süd- und Osteuropa mehr Mühe bei der Arbeitsmarktintegration als Personen aus Nord- und Westeuropa. Zum Teil steht ihr erhöhtes Erwerbslosenrisiko damit in Zusammenhang, dass sie in Branchen mit saisonal schwankenden Beschäftigungsverhältnissen stark vertreten sind. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Mehrheit der Zuwanderer aus diesen Ländern sich noch nicht lange in der Schweiz aufhält. Es ist generell zu erwarten, dass ein anfänglich erhöhtes Erwerbslosenrisiko von Neuzuwanderern mit zunehmender Aufenthaltsdauer im Zuge des Integrationsprozesses abnimmt. Der Vergleich mit den mehrheitlich bereits länger ansässigen Nord- und Westeuropäern (welche zudem grösstenteils und im Unterschied zur Mehrzahl der Süd- und Osteuropäer in einer Phase ausgesprochen guter Konjunktur zugewandert sind) ist deshalb nicht ganz fair.

Deutlich ungünstiger als für die Süd- und Osteuropäer fällt das Ergebnis für die Neuzuwanderung aus Drittstaaten aus, welche eine Erwerbslosenquote von 15.5% aufwiesen. Es handelt sich dabei mehrheitlich um Zuwanderer aus Ländern, aus denen in der Regel auf direktem Wege keine Arbeitsmarktzwanderung zu beobachten ist. Es dürfte sich demnach mehrheitlich um Personen handeln, die im Rahmen des Familiennachzugs oder auch über den Asylweg zugewandert sind.

Erwerbstätigenquote (Abb. 4.17): Im Jahr 2016 lag die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der 15-64jährigen Bevölkerung in der Schweiz bei 79.6%. Wie die differenziertere Betrachtung zeigt, lag die Erwerbstätigenquote von Schweizer/innen bei leicht überdurchschnittlichen 81.2%, während sie für Ausländer/innen, die vor Juni 2002 in die Schweiz zugewandert sind, bei 73.9% und damit deutlich unter dem Durchschnitt lag. Insgesamt kam die Erwerbstätigenquote der ansässigen Bevölkerung mit 80.2% ganz leicht über dem Durchschnittswert zu liegen.

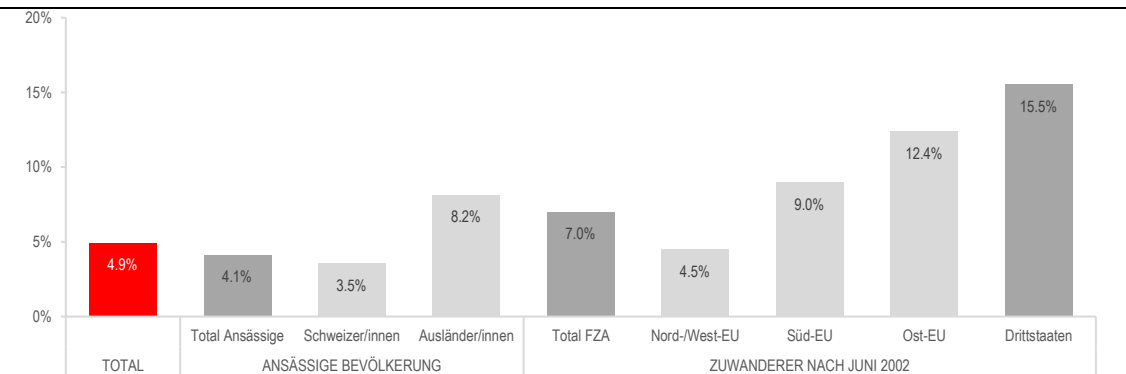
Deutlicher über dem Durchschnitt ist demgegenüber mit 82.6% die Erwerbstätigenquote von FZA-Zuwanderern. Vor allem Personen, die im Rahmen des FZA aus Nord- und Westeuropa zugewandert sind (85.4%), aber auch FZA-Zuwanderer aus Südeuropa (81.6%) sind überdurchschnittlich häufig erwerbstätig – und dies bei letzteren trotz einem deutlich erhöhten Erwerbslosenrisiko. Die hohen Erwerbstätigenquoten verdeutlichen, dass die Zuwanderung aus Nord-, West- und Südeuropa ausgesprochen stark auf den Arbeitsmarkt fokussiert ist. Die hohe Arbeitsmarktbeteiligung vermochte sogar das teilweise deutlich erhöhte Erwerbslosenrisiko zu kompensieren. Nicht ganz so bei den FZA-

Zuwanderern aus Osteuropa, deren Erwerbstätigenquote mit 73.3% relativ deutlich unter dem Durchschnitt lag. Allerdings ist wie schon bei der Erwerbslosigkeit anzumerken, dass die Erwerbstätigenquote von FZA-Zuwanderern aus Osteuropa immer noch deutlich höher zu liegen kam als bei Zuwanderern aus Drittstaaten (61.7%). Zudem dürfte sich ihre Erwerbstätigenquote mit zunehmender Aufenthaltsdauer durch eine verbesserte Integration tendenziell erhöhen - FZA-Zuwanderer aus Osteuropa halten sich mehrheitlich erst seit kurzem in der Schweiz auf.

Erwerbslosenquoten ILO von Zugewanderten im Vergleich zu Ansässigen

Nach Juni 2002 zugewanderte Erwerbspersonen, beobachtet im Jahr 2016

Abbildung 4.16



Anmerkung:

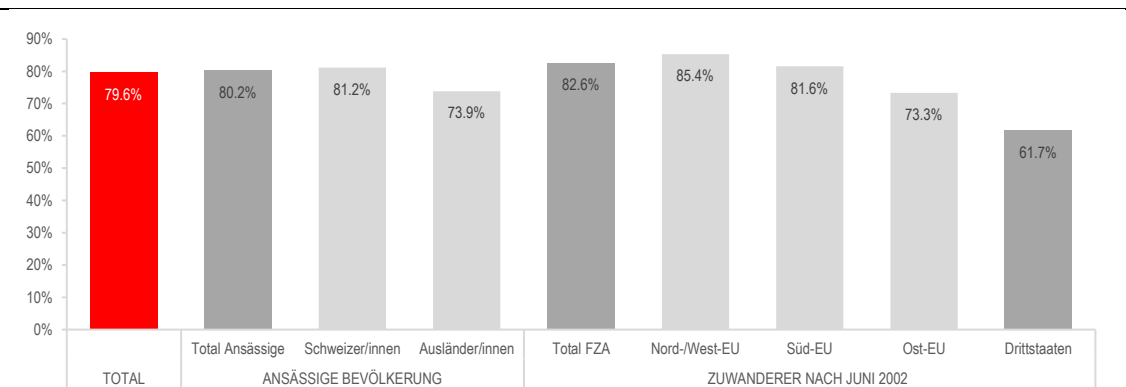
Bei den ansässigen Ausländer/innen handelt es sich um eine sehr heterogene Gruppe. Hauptsächlich sind dies Personen, die einst mehrheitlich als Hilfsarbeitskräfte für Saisonbranchen rekrutiert wurden, bzw. um Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs oder über den Asylweg zugewandert sind. Des Weiteren kann ein selektives Abwanderungsverhalten die heutige Zusammensetzung beeinflusst haben.

Quelle: BFS (SAKE), eigene Auswertungen

Erwerbstätigenquoten (15-64 Jahre) von Zuwanderern im Vergleich zu Ansässigen

Ab Juni 2002 zugewanderte Erwerbstätige, beobachtet im Jahr 2016

Abbildung 4.17



Anmerkung:

Bei den ansässigen Ausländer/innen handelt es sich um eine sehr heterogene Gruppe. Hauptsächlich sind dies Personen, die einst mehrheitlich als Hilfsarbeitskräfte für Saisonbranchen rekrutiert wurden, bzw. um Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs oder über den Asylweg zugewandert sind. Des Weiteren kann ein selektives Abwanderungsverhalten die heutige Zusammensetzung beeinflusst haben.

Quelle: BFS (SAKE), eigene Auswertungen

4.3.4 Welcher Kausalzusammenhang zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarkterfolg von Einheimischen?

Insgesamt spricht die Arbeitsmarktentwicklung seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit dafür, dass die Zuwanderung in hohem Masse komplementär zum einheimischen Arbeitskräfteangebot erfolgt sein muss: Die ansässige Bevölkerung konnte im Zeitraum 2002-2016 ihre ohnehin bereits sehr hohe Erwerbsbeteiligung weiter ausbauen und die Erwerbslosigkeit blieb tief. Es gibt somit auf den ersten Blick keine Anzeichen dafür, dass die Zuwanderung zu einer generellen Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte geführt hat.

Um gesicherte Aussagen über den ursächlichen Zusammenhang zwischen der Zuwanderung und den Beschäftigungschancen der einheimischen Arbeitnehmer machen zu können, bedarf es aber letztlich weiterführender Untersuchungen. Ökonometrische Modellschätzungen können dabei helfen, die Wirkung der Zuwanderung auf die Beschäftigungschancen der einheimischen von den übrigen Einflüssen zu isolieren und so Ausmass und Richtung des Kausalzusammenhangs zu verstehen.

Die Resultate dieser Studien bestätigen dabei grundsätzlich unseren obigen Befund. Negative Auswirkungen blieben gemäss der verfügbaren Erkenntnisse in ihrem Ausmass insgesamt relativ gering und auf einzelne Arbeitsmarktsegmente begrenzt. Nicht eindeutig sind die Ergebnisse allerdings in Bezug auf die Frage, *welche* Kategorien von Arbeitnehmern von negativen Auswirkungen betroffen waren. So findet sich Evidenz für negative Effekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bei Hochqualifizierten (Lalive, Zweimüller und Favre, 2013) und Niedrigqualifizierten (Cueni und Sheldon, 2011b); Beerli und Peri (2015) identifizieren hingegen Verdrängungseffekte bei Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau. Keine negativen oder sogar positive Effekte auf die Beschäftigungschancen der ansässigen Arbeitnehmer finden demgegenüber etwa Basten und Siegenthaler (2013) sowie Flückiger und Kempeneers (2012).

Insgesamt zeugen diese Resultate davon, dass eine Zunahme der Konkurrenz in einzelnen Teilarbeitsmärkten als Folge der Zuwanderung nicht ausgeschlossen werden kann. Weitere Forschungsbemühungen in diesem Bereich sind sehr erwünscht und auch notwendig, insbesondere da sich Ausmass und Zusammensetzung der Zuwanderung wie auch das konjunkturelle Umfeld, in welchem sie stattfindet, laufend verändert.

Darüber hinaus besteht auch grosses Interesse an Studien, welche den Blick auf die Zuwanderer selbst richten: Wie integrieren sie sich in den Arbeitsmarkt und wie unterscheiden sie sich bezüglich Erwerbserfolg und -einkommen von den ansässigen Arbeitskräften? Die empirische Literatur zum Arbeitsmarkterfolg von Zuwanderern ist heute noch wenig umfangreich. Zu erwähnen ist an dieser Stelle insbesondere die Untersuchung von Fluder et. al (2013), welche im Rahmen ihres Beitrags zum Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013 über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen die Sozialleistungsbezüge der unter dem FZA eingewanderten Personen analysiert haben. Hierzu wurden erstmals verschiedene Administrativdatensätze verknüpft, so dass Auswertungen nach Einreisezeitpunkt und nach Nationalität für die Jahre 2005-2010 möglich waren. Die Resultate zeigen, dass das Risiko eines Sozialleistungsbezugs (Arbeitslosenentschädigung oder Sozialhilfe) für die unter dem FZA Zugewanderten in den ersten Jahren des Aufenthalts im Vergleich zu den Kontrollgruppen deutlich unterdurchschnittlich ist. Bei 91% aller unter dem FZA zugewanderten Personen lag in den ersten vier Jahren nach der Zuwanderung kein Leistungsbezug vor. Mit zunehmender Anwesenheitsdauer erhöht sich die Bezugsquote und nähert sich im Niveau jener von früher Zugewanderten an. Diese Entwicklung ist nicht überraschend, steigt doch das Risiko, Arbeitslosenentschädigungen (ALE) beziehen zu müssen wie auch die Wahrscheinlichkeit einer Anspruchsberechtigung auf ALE mit zunehmender Aufenthaltsdauer an. FZA-Zuwanderer aus den EU17-Süd-Staaten weisen dabei deutlich häufiger Verläufe mit Bezug von

ALE und/oder Sozialhilfe auf als die übrigen Nationalitätengruppen. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass Staatsangehörige der EU17-Süd-Staaten im Durchschnitt schlechter ausgebildet und in Branchen mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen übervertreten sind. Staatsangehörige der EU8 konnten in der Studie nicht berücksichtigt werden.

Eine aktuellere Untersuchung des Büro BASS (2016), welche die Auswirkungen der Eurokrise auf die Zuwanderung in die Schweiz untersuchte, bestätigt die Befunde von Fluder et al. (2013) weitgehend. Auch diese Untersuchung zeigt, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko von Neuzugewanderten aus den von der Eurokrise besonders betroffenen Ländern Südeuropas gegenüber Zuwanderern aus nord- und nordwesteuropäischen Ländern überdurchschnittlich ist. Die Autoren zeigen zudem auf, dass sich die Zusammensetzung der Neuzuziehenden aus diesen Ländern nach Branchen und Qualifikationsniveaus im Zuge der Eurokrise kaum verändert hat. Auch bezüglich der Einwanderungsgründe zeigen sich keine markanten Verschiebungen: eine überproportionale Zunahme der Einreisen im Rahmen des Familiennachzugs oder zur Stellensuche (d.h. mit dem Ziel der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, jedoch ohne bei Einreise vorliegendem Arbeitsvertrag) war nicht festzustellen. Es gibt demnach keine konkreten Hinweise darauf, dass die Zuwanderung aus den südeuropäischen Ländern sich vor dem Hintergrund der Eurokrise von der Nachfrage und den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes losgelöst hätte. Insgesamt decken sich die Ergebnisse damit gut mit unseren deskriptiven Resultaten.

4.4 Fokus: Arbeitsmarktentwicklung in den Regionen

4.4.1 Unterschiedliche Bedeutung der Personenfreizügigkeit für die regionalen Arbeitsmärkte

Von den Erwerbstätigen im Jahr 2016 sind insgesamt 530'000 Personen im Rahmen der Personenfreizügigkeit aus der EU28/EFTA in die Schweiz zugewandert. Damit machen die heute in der Schweiz arbeitenden FZA-Zuwanderer 11.6% aller Erwerbstätigen aus. Diese Zuwanderer verteilten sich ungleichmässig auf die Grossregionen in der Schweiz. Den grössten Anteil machen FZA-Zugewanderte mit 18.1% im Kanton Tessin aus, gefolgt von der Genferseeregion mit 16.7%. Ebenfalls bedeutend ist der Beschäftigungsanteil der FZA-Zuwanderer im Kanton Zürich (13.7%) sowie der Nordwestschweiz, im Espace Mittelland (7.8%), in der Zentralschweiz (8.6%) und in der Ostschweiz (9.5%) fällt er dagegen im Quervergleich tief aus.

Im Kanton Tessin und in der Genferseeregion spielen zusätzlich zur Zuwanderung auch die Grenzgängerbeschäftigten eine wichtige Rolle (vgl. auch Kapitel 3.2). Ihr Anteil an den Erwerbstätigen machte 2016 im Tessin 27% und in der Genferseeregion 13% aus. In der Nordwestschweiz wiesen Grenzgänger/innen mit 11% und Drittstaatsangehörige mit 8% bedeutende Erwerbsanteile auf, womit auch hier der Ausländeranteil an der Erwerbstätigkeit überdurchschnittlich ausfiel (vgl. Abbildung 4.19 links). Wie in Abbildung 4.19 auf der rechten Seite zu erkennen ist, spielte die Grenzgängerbeschäftigung im Tessin und in der Genferseeregion auch für das *Wachstum* der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 2002-2016 eine sehr wichtige Rolle. Rund zwei Drittel des Wachstums der Erwerbstätigkeit im Kanton Tessin entfiel auf Grenzgänger/innen, in der Genferseeregion waren es 40%. Beide Regionen erzielten nur dank der Grenzgängerbeschäftigung ein überdurchschnittlich starkes Beschäftigungswachstum.

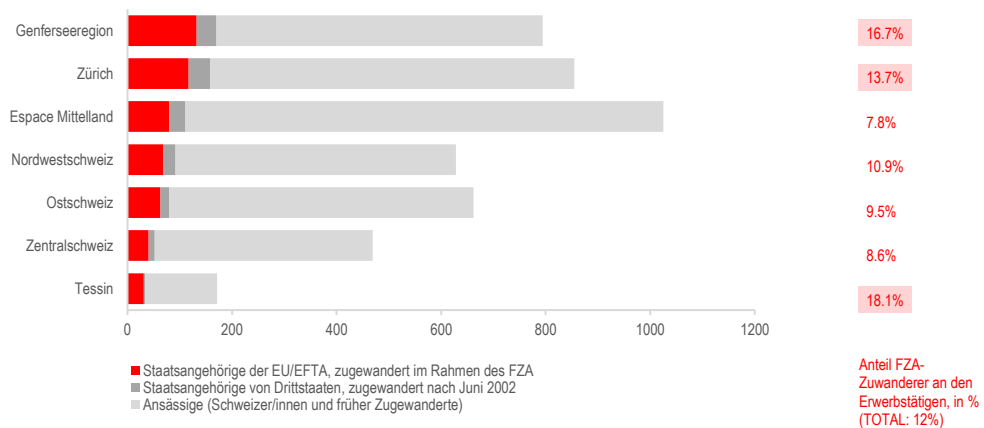
Keine bedeutende Rolle spielte die Grenzgängerbeschäftigung demgegenüber im Kanton Zürich und in der Zentralschweiz. Dennoch fiel das Wachstum der Erwerbstätigkeit in beiden Regionen überdurchschnittlich aus. Während im Kanton Zürich – wie oben gesehen – die Zuwanderung aus dem Ausland mit zum starken Erwerbstätigenwachstum beitrug, dürften in der Zentralschweiz die innerschweizerische Zuwanderung und die Pendlerbewegungen aus anderen

Regionen der Schweiz ausschlaggebend gewesen sein. Im Espace Mittelland, in der Ostschweiz und in der Nordwestschweiz fiel das Wachstum der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 2002-2016 unterdurchschnittlich aus. Sie wiesen denn auch alle eine unterdurchschnittliche Zuwanderung im Rahmen des FZA aus.

FZA-Zuwanderer nach Grossregionen

Abbildung 4.18

Absolute Anzahl und relativer Anteil an allen Erwerbstätigen, im Jahr 2016



Anmerkung:

Für die Mitgliedsländer der heutigen EU28/EFTA trat die Personenfreizügigkeit zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft (vgl. Übersicht in Kapitel 2.2). Erwerbstätige aus der heutigen EU28/EFTA, welche nach 2002, jedoch vor Inkrafttreten ihres jeweiligen Beitrittsprotokolls in die Schweiz zugewandert sind, wurden den Drittstaaten angerechnet.

Die Ergebnisse beziehen sich auf die ständige Wohnbevölkerung; Kurzaufenthalter sind nicht berücksichtigt.

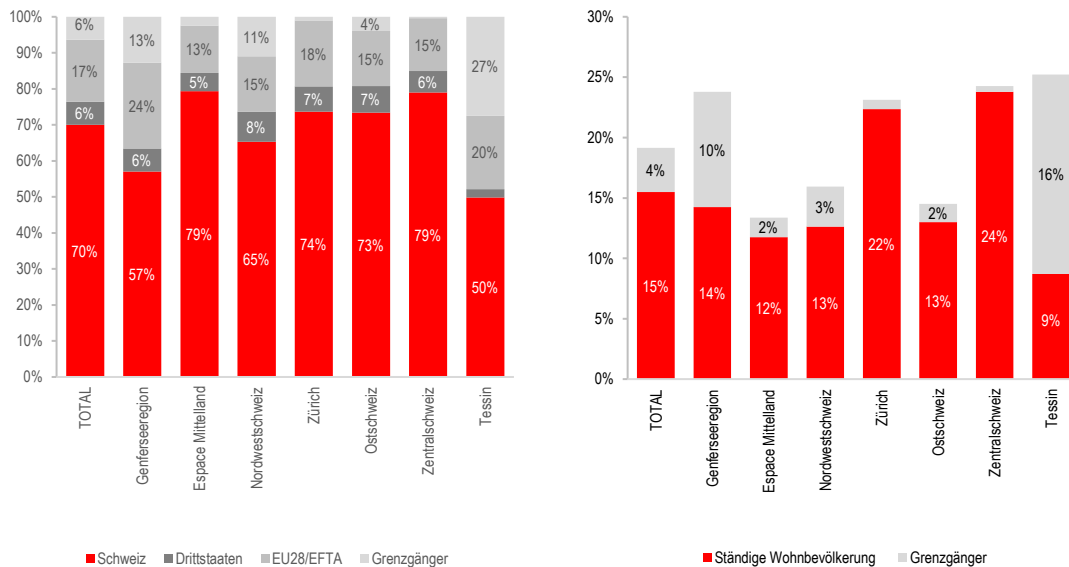
Quelle: BFS (SAKE), eigene Berechnungen

Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte nach Grossregionen

Abbildung 4.19

Anteile unterschiedlicher Nationalitätengruppen an der Erwerbstätigkeit nach Grossregionen, 2016

Beitrag der ständigen Wohnbevölkerung und der Grenzgänger zum Wachstum der Erwerbstätigkeit, 2002-2016



Anmerkung:

Die Erwerbstätigen sind dem Arbeitskanton zugeordnet. Die Ergebnisse beziehen sich auf die ständige Wohnbevölkerung; Kurzaufenthalter sind nicht berücksichtigt.

Quellen: BFS (SAKE, GGS), eigene Berechnungen

Quellen: BFS (SAKE, GGS), eigene Berechnungen

Kasten 4.1 Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Firmen in Grenznähe

Eine neue Studie der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich untersucht erstmals die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Schweizer Firmen (Ruffner und Siegenthaler, 2016).

Die Autoren machen sich die Tatsache zu Nutze, dass Grenzgänger in den Grenzregionen bereits ab 2004 freien Zugang zum Arbeitsmarkt erhielten, erst 2007 jedoch der Arbeitsmarktzugang für Zuwanderer gesamtschweizerisch liberalisiert wurde. Damit war die Schweiz zwischen 2004 und 2007 bezüglich Arbeitsmarktoffenheit quasi zweigeteilt; ein „difference-in-difference“-Ansatz ermöglicht hiervon ausgehend die Identifikation der Auswirkung dieser Liberalisierung auf die Firmenperformance. Die Daten umfassen die Jahre 1995-2008/2012.

Die Resultate zeigen, dass Schweizer Firmen von der Arbeitsmarktöffnung profitierten: Firmen in Grenznähe erfuhren dabei durch den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte ein um 3.5% bis 6.5% stärkeres Wachstum der vollzeitäquivalenten Beschäftigung und um 8.2% bis 11% höhere Umsätze als Betriebe im Landesinnern, welche in der betrachteten Zeitspanne bezüglich der Rekrutierung im Ausland noch stark eingeschränkt waren. Der Wachstumseffekt war dabei bei denjenigen Firmen besonders stark ausgeprägt, welche a) schon vor Inkrafttreten des FZA stark auf ausländische Arbeitskräfte zurückgriffen oder b) zuvor mit Fachkräftemangel zu kämpfen hatten. Für diese Firmen fand sich auch ein auf die Arbeitsmarktöffnung zurückzuführender signifikanter Anstieg der Arbeitsproduktivität und der Innovationsleistung (gemessen an der Anzahl Patentmeldungen, Produktinnovationen und der Grösse der Forschungsabteilungen).

Ferner findet sich Evidenz dafür, dass die erhöhte Arbeitskräfteverfügbarkeit in grenznahen Regionen die Standortentscheide vieler Unternehmen prägte: So hätten die Grenzregionen nach der Arbeitsmarktöffnung einerseits vermehrt neue Firmen angezogen; andererseits hätten Firmen mit mehreren Standorten ihre Aktivitäten vermehrt in Grenznähe verlagert, um vom besseren Zugang zu europäischen Arbeitskräften zu profitieren.

Ruffner, J., Siegenthaler, M., (2016), From Labor to Cash Flow? The Abolition of Immigration Restrictions and the Performance of Swiss Firms. KOF Working Papers, No. 424.

4.4.2 Arbeitsmarktentwicklung nach Regionen

Wie die obigen Analysen gezeigt haben, war das Wachstum der Erwerbstätigkeit in den Regionen in den Jahren 2002-2016 wesentlich durch die Ausdehnung des Arbeitsangebots in Form von Zuwanderung, zusätzlicher Grenzgängerbeschäftigung bzw. interne Pendlermobilität geprägt. Im Folgenden wird daher angeschaut, wie das jeweils verfügbare Arbeitsangebot in den einzelnen Regionen über die Jahre genutzt wurde.

Erwerbslosenquote gemäss ILO (Abb. 4.19): Die Erwerbslosenquote gemäss ILO lag in der Westschweiz und im Tessin über den gesamten Zeitraum 2002-2016 deutlich über dem Schweizer Durchschnitt. Auf Grund eines Bruchs in der Zeitreihe zwischen 2009 und 2010 ist die längerfristige Entwicklung erschwert (vgl. Erläuterung zur SAKE-Revision unter Kapitel 4.3.1). Nach 2010 haben sich die Erwerbslosenquoten der Westschweiz und des Tessin relativ zum Durchschnitt der Schweiz tendenziell erhöht. Im Tessin war die Erwerbslosigkeit vor allem in den Jahren 2012 und 2013 vorübergehend deutlich erhöht, bevor sich die Situation 2015 und 2016 wieder etwas zu entspannen schien.

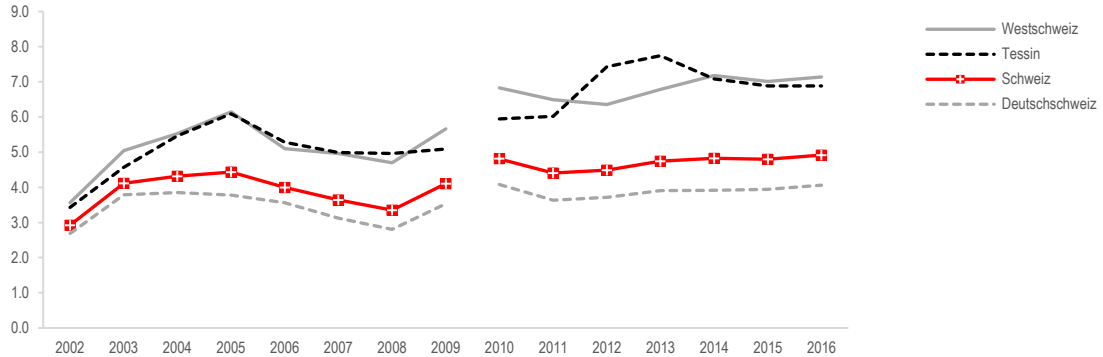
Arbeitslosenquote gemäss SECO (Abb. 4.20): Gemessen an der Arbeitslosenquote des SECO blieben die Verhältnisse zwischen den Sprachregionen über den Zeitraum 2002-2016 relativ stabil und zwar sowohl was die Höhe der Arbeitslosigkeit als auch was die Verhältnisse der Arbeitslosenquoten zwischen den Sprachregionen angeht. Zu beachten ist dabei, dass die Arbeitslosenzahlen des SECO nur Personen zählen, die bei einem RAV gemeldet sind. Die Leistungskürzungen im Rahmen der letzten AVIG-Revision dürften ab 2011 einen leicht dämpfenden Effekt auf die Arbeitslosenquote und deren regionale Unterschiede gehabt haben. Auffällig ist in Abbildung 4.20, dass die Arbeitslosenquote im Kanton Tessin in den Jahren 2015 und 2016 entgegen dem Schweizer Trend eine sinkende Tendenz aufwies. Damit zeigte sich ein ähnliches Muster wie in der Erwerbslosenstatistik, wenn auch auf einem deutlich unterschiedlichen Niveau. Beide Statistiken sprechen für eine tendenzielle Entspannung der Situation im Tessin gegenüber den Jahren 2012 und 2013.

Arbeitsmarkteteiligung (Abb. 4.21): Die Erwerbsquoten der 15-64jährigen Bevölkerung wiesen im Zeitraum 2002-2016 in allen drei Sprachregionen der Schweiz eine steigende Tendenz auf. Die Verschiebung der Erwerbsquote nach unten zwischen 2009 und 2010 ist zum grössten Teil auf die Revision der SAKE zurückzuführen – bedingt durch die Neugewichtung liegt die gesamtschweizerische Erwerbsquote für die Jahre 2010-2016 im Durchschnitt um 1.1 Prozentpunkte tiefer als vor der Revision. In allen drei Sprachregionen ist jedoch über die betrachtete Zeitspanne eine Zunahme der Arbeitsmarkteteiligung festzustellen. Die Niveauunterschiede zwischen den Regionen blieben allerdings bestehen. So lag die Erwerbsbeteiligung der 15-64jährigen Bevölkerung 2016 mit 85.6% in der Deutschschweiz am höchsten, gefolgt von den Westschweizer Kantonen mit 80.1% und dem Kanton Tessin mit 77.4%.

Erwerbslosenquote gemäss ILO nach Sprachregion

2002-2009 jeweils 2. Quartal, ab 2010 durchschnittliche Jahreswerte, in %

Abbildung 4.20



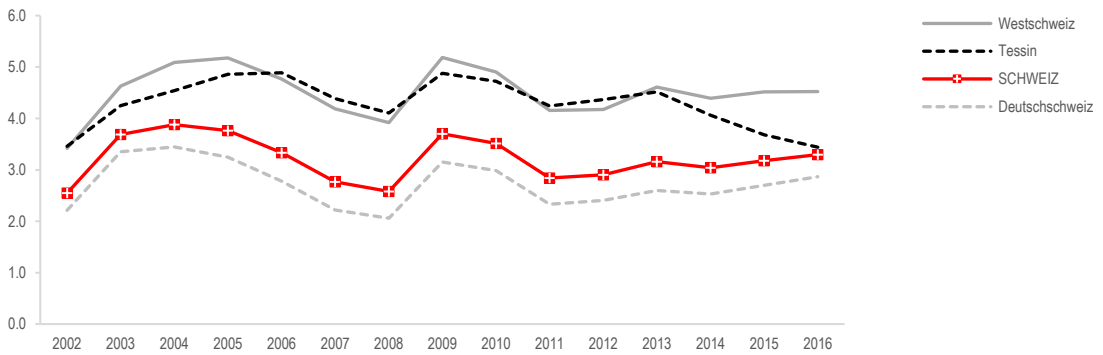
Anmerkung: Zeitreihenbruch zwischen 2009 und 2010 aufgrund der Revision der SAKE. Vgl. Erläuterungen in Kapitel 4.3.1.

Quelle: BFS (SAKE)

Arbeitslosenquote gemäss SECO nach Sprachregion

Durchschnittliche Jahreswerte, in %

Abbildung 4.21

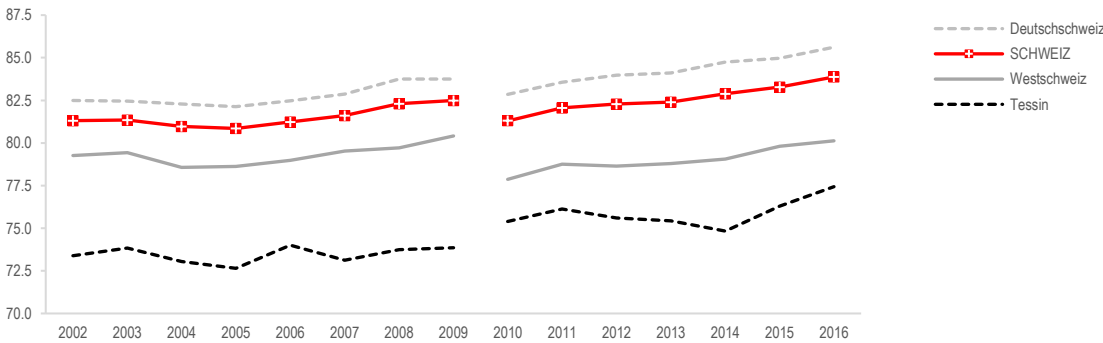


Quelle: SECO

Erwerbsquote der 15-64jährigen nach Sprachregion

2002-2009 jeweils 2. Quartal, ab 2010 durchschnittliche Jahreswerte, in %

Abbildung 4.22



Anmerkung: Zeitreihenbruch zwischen 2009 und 2010 aufgrund der Revision der SAKE. Vgl. Erläuterungen in Kapitel 4.3.1.

Quelle: BFS (SAKE)

4.5 Lohnentwicklung

4.5.1 Allgemeine Lohnentwicklung gemäss Schweizerischem Lohnindex

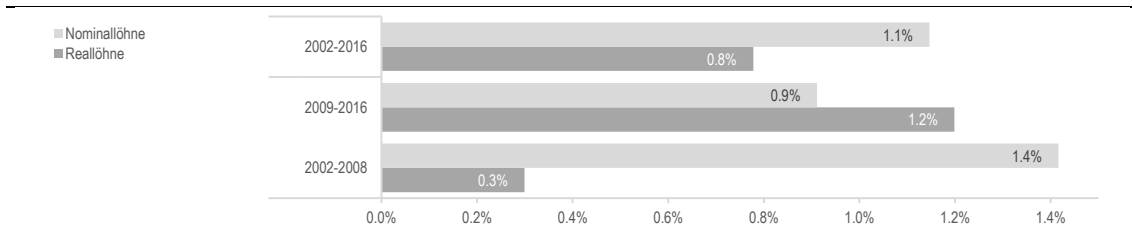
Zwischen 2002 und 2016 wuchsen die Nominallöhne in der Schweiz um durchschnittlich 1.1% und die Reallöhne um 0.8% pro Jahr. Gegenüber den Jahren 1991-2001, welche durch eine wirtschaftliche Stagnation und hohe Arbeitslosigkeit geprägt waren, fiel das Reallohnwachstum in den letzten fünfzehn Jahren damit um 0.5 Prozentpunkte höher aus. In den Jahren 2009-2016 resultierten relativ zu 2002-2008 deutlich stärkere Reallohnsteigerungen, was in erster Linie auf die negative Teuerung in dieser Phase zurückzuführen war. Im Jahr 2016 stiegen die Nominallöhne um 0.7%. Auf Grund einer negativen Teuerungsrates von -0.4% resultierte ein reales Lohnwachstum von 1.1%.

In Abbildung 4.34 ist das durchschnittliche, jährliche nominale Lohnwachstum der Jahre 2002-2016 nach Branchen wiedergegeben. Die Finanzdienstleistungen verzeichneten mit 1.4% jährlichem Nominallohnwachstum den stärksten Zuwachs, gefolgt vom Gastgewerbe, den Unternehmens- und den sonstigen Dienstleistungen mit je 1.3%. Mit 1.2% lag das Lohnwachstum auch im Handel und in der öffentlichen Verwaltung über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Leicht unterdurchschnittlich entwickelten sich die Löhne im verarbeitenden Gewerbe, im Gesundheits- und Sozialwesen, im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung und im Baugewerbe.

Durchschnittliches jährliches Lohnwachstum, nominal und real

in Prozent

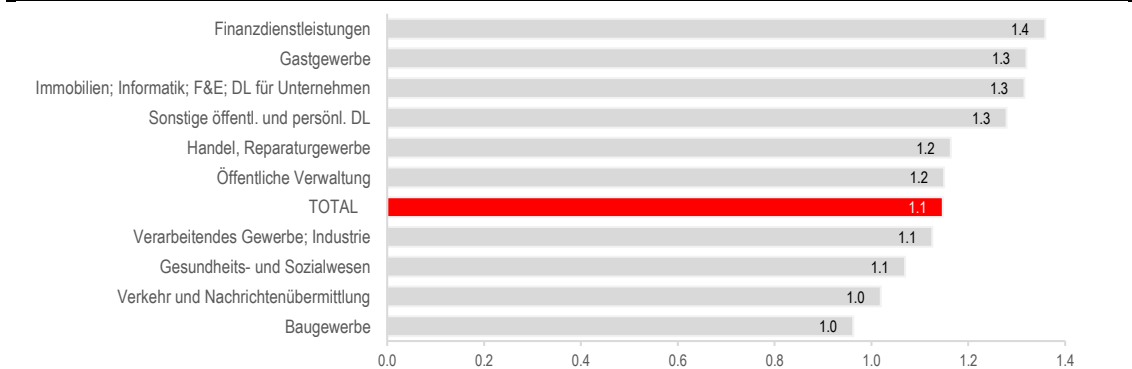
Abbildung 4.23



Durchschnittliches jährliches Nominallohnwachstum nach Branchen

2002-2016, in Prozent

Abbildung 4.24



Anmerkung:

Die Lohnentwicklung der Jahre 2010-2016 gemäss NOGA 2008 wurde näherungsweise auf die NOGA 2002 umgeschlüsselt. Die Entwicklung in den Branchen 70-74 wurde dabei durch die Wirtschaftsabschnitte JC, M und N und jene der Branchen 60-64 in den Wirtschaftsschnitten H, JA und JB angenähert.

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

Quelle: BFS (Lohnindex)

4.5.2 Lohnentwicklung nach diversen Merkmalen gemäss Schweizerischer Lohnstrukturerhebung

Anhand der Lohnstrukturerhebung (LSE) lässt sich die Lohnentwicklung in der Schweiz nach verschiedenen individuellen Merkmalen untersuchen. Die LSE ist eine schriftliche Befragung, die alle zwei Jahre bei den Unternehmen in der Schweiz durchgeführt wird; die aktuellsten verfügbaren Daten beziehen sich auf das Jahr 2014. Methodische Änderungen in der LSE haben einen Zeitreihenbruch im Jahr 2012 zur Folge, weshalb bei der Interpretation der in diesem Kapitel präsentierten Ergebnisse eine gewisse Vorsicht geboten ist.

Lohnentwicklung nach Ausbildungsniveau (Tabelle 4.2): Das mittlere jährliche nominale Wachstum des Medianlohns im Zeitraum 2002-2014 variierte für Arbeitnehmer der einzelnen Ausbildungsniveaus zwischen 0.5% und 1.1% pro Jahr. Deutlich unterdurchschnittlich fiel das Lohnwachstum bei Erwerbstätigen mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss aus. Die starke Zuwanderung hochqualifizierter Personen könnte hier einen gewissen Dämpfungseffekt gehabt haben (vgl. hierzu auch die Resultate der empirischen Studien in Kapitel 4.5.5). Leicht stärker als in den übrigen Ausbildungsstufen fiel das Lohnwachstum mit jährlich 1.1% bei Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung aus. Über die Lohnverteilung hinweg erwies sich die Lohnentwicklung innerhalb der Ausbildungsgruppen insgesamt als sehr ausgewogen.

Lohnentwicklung nach Aufenthaltsstatus (Tabelle 4.3): Der Medianlohn von ausländischen Erwerbstätigen mit L-, B- und C-Bewilligungen ist im Zeitraum 2002-2014 mit durchschnittlich 1.4% bis 3.0% stärker gewachsen als jener von Schweizerinnen und Schweizern mit 1.1%. Damit fand eine graduelle Annäherung in den Lohnniveaus statt. 2014 lag der Medianlohn von Schweizerinnen und Schweizern bei 6'722 Franken und damit um 4% über dem Medianlohn aller Arbeitnehmenden. Der Medianlohn von Personen mit L-Bewilligung lag 2014 um 16%, für Personen mit B-Bewilligungen um 13% und für Personen mit C-Bewilligung um 9% unter dem Wert für alle Arbeitnehmenden. Grenzgänger/innen hatten einen um 6% tieferen Lohn als das Total, wobei die Nominallöhne mit durchschnittlich 1.1% pro Jahr gleich stark wuchsen wie jene von Schweizerinnen und Schweizern. Die Unterschiede im Lohnniveau zwischen den einzelnen Aufenthaltskategorien sind zu einem grossen Teil auf eine unterschiedliche Zusammensetzung hinsichtlich lohnrelevanter Faktoren zurückzuführen (vgl. Kapitel 4.5.3).

Lohnentwicklung nach Grossregionen (Tabelle 4.4): Im Vergleich der sieben statistischen Grossregionen weist das Tessin im Jahr 2014 mit einem durchschnittlichen Bruttomonatslohn von 6'100 Franken das tiefste und Zürich mit 7'900 Franken das höchste Lohnniveau auf. Das Lohnwachstum über die Periode 2002-2014 variierte dabei zwischen einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 1.0% in den Regionen Zürich und Tessin und kräftigeren 1.5% im Espace Mittelland. Sowohl das durchschnittliche Lohnniveau als auch die Lohnentwicklung werden von strukturellen Faktoren beeinflusst, welche sich in ihrer jeweiligen Ausprägung zwischen den Regionen unterscheiden (z.B. Unterschiede bezüglich der regionalen Branchenstruktur oder des Qualifikationsniveaus der lokalen Erwerbsbevölkerung sowie deren Entwicklung). Mittels einer Regressionsanalyse kann vom Einfluss dieser Faktoren abstrahiert werden. Aus der Schätzung der auf diese Art „bereinigten“ regionalen Lohnentwicklung resultieren Wachstumsraten zwischen 1.1% in Zürich und 1.5% im Espace Mittelland. Berücksichtigt werden dabei die Löhne sämtlicher Aufenthaltskategorien (inklusive Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen). Es zeigt sich dabei, dass diejenigen Regionen mit starker Zuwanderung und/oder einer hohen Grenzgängierzahl (Zürich, Tessin und Genferseeregion) im regionalen Vergleich ein leicht tieferes Lohnwachstum aufwiesen als die Kantone der Zentralschweiz und des Espace Mittelland. Die Unterschiede sind allerdings relativ klein und das Muster bestätigt sich zumindest für den Kanton Tessin nicht mehr, wenn nur die Einheimischen (nur Schweizer/innen und Ausländer/innen mit Niederlassungsbewilligung C) betrachtet

werden: Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1.3% entwickelten sich die Löhne der einheimischen Tessiner Erwerbstätigen solide und im Gleichschritt mit der Nordwest- und der Ostschweiz.

Tabelle 4.3: Lohnentwicklung nach Ausbildungsniveau

Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes sowie des 25% und des 75%-Quantils nach Ausbildungsniveau, 2002 - 2014

	25% Quantil	Median	75% Quantil
Universitäre Hochschule (UNI, ETH)	0.3%	0.5%	0.5%
Fachhochschule (FH), PH	0.5%	0.5%	0.5%
Höhere Berufsausbildung, Fachschule	1.0%	0.9%	0.9%
Abgeschlossene Berufsausbildung	0.9%	0.9%	0.8%
Unternehmensinterne Ausbildung	1.2%	1.1%	1.1%
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	1.2%	1.1%	1.0%

Anmerkung:

Alle Aufenthaltsstati berücksichtigt (inkl. Grenzgänger und Kurzaufenthalter). Beobachtungen, für welche der standardisierte Lohn weniger als ein Drittel des Medianlohns beträgt, wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: BFS (LSE), eigene Auswertung

Tabelle 4.4: Lohnentwicklung nach Aufenthaltsstatus

Medianlohn im Jahr 2014 und durchschnittliches jährliches Lohnwachstum nach Aufenthaltsstatus, 2002 - 2014

	Medianlohn 2014	Wachstum p.a. 2002-2014	Rel. Differenz zum Total 2014
Schweizer/innen	6'722	1.1%	+ 4%
Kurzaufenthalter/innen (Kat. L)	5'387	3.0%	-16%
Aufenthalter/innen (Kat. B)	5'602	1.4%	- 13%
Niedergelassene (Kat. C)	5'883	1.5%	- 9%
Grenzgänger/innen (Kat. G)	6'037	1.1%	- 6%

Anmerkung:

Beobachtungen, für welche der standardisierte Lohn weniger als ein Drittel des Medianlohns beträgt, wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: BFS (LSE), eigene Auswertung

Tabelle 4.5: Lohnentwicklung nach Grossregion

Durchschnittslohn im Jahr 2014 und jährliches Lohnwachstum nach Grossregionen, 2002-2014

	Durchschnittslohn 2014	Wachstum p.a. 2002-2014	Wachstum p.a., 2002-2014 bereinigt um strukturelle Einflüsse ^[1]	
			Total	Einheimische ^[2]
Zürich	7'932	1.0%	1.0%	1.0%
Tessin	6'109	1.0%	1.2%	1.3%
Genferseeregion	7'477	1.1%	1.3%	1.2%
Nordwestschweiz	7'522	1.3%	1.3%	1.3%
Ostschweiz	6'665	1.3%	1.4%	1.3%
Zentralschweiz	7'234	1.4%	1.5%	1.4%
Espace Mittelland	7'036	1.5%	1.5%	1.5%

Anmerkung:

Alle Aufenthaltsstati berücksichtigt (inkl. Grenzgänger und Kurzaufenthalter). Beobachtungen, für welche der standardisierte Lohn weniger als ein Drittel des Medianlohns beträgt, wurden nicht berücksichtigt.

^[1] Für die Schätzungen zum strukturbereinigten Lohnwachstum wurden folgende Kontrollvariablen berücksichtigt: Alter, Alter², Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit². Dummy-Variablen für: 5 Stufen der beruflichen Stellung, Geschlecht, 9 Ausbildungsabschlüsse, 5 Typen von Aufenthaltsbewilligungen. Für die Branchenstruktur konnte mangels einheitlicher Nomenklatur nicht kontrolliert werden.

^[2] Als Einheimische gelten Schweizer/innen und Ausländer/innen mit Niederlassungsbewilligung C.

Quelle: BFS (LSE), eigene Auswertung

Aufwertung des Schweizer Frankens und Reallohnentwicklung von Grenzgängern

Vergleicht man Personen mit Wohnsitz in der Schweiz untereinander, sind die relativen Unterschiede in der Reallohnentwicklung gleich den Unterschieden in der Nominallohnentwicklung, da sich alle derselben Teuerung ausgesetzt sahen. Für einen Vergleich der Reallohnentwicklung von Grenzgänger/innen, allenfalls auch von Kurzaufenthalter/innen sind zusätzlich der Franken-Euro-Wechselkurs sowie die unterschiedliche Entwicklung der Konsumentenpreise in der Schweiz und im Ausland zu beachten. Auf Grund der Aufwertung des Schweizerfrankens gegenüber dem Euro verzeichneten die Grenzgänger/innen in der Periode 2002-2016 im Jahresdurchschnitt einen realen Lohnzuwachs von durchschnittlich 2.1%. Auf Grund der höheren jährlichen Teuerung in unseren Nachbarländern um 1.4% in Italien, 1.2% in Frankreich und 1.1% in Deutschland, wurde der Wechselkursvorteil teilweise kompensiert. In der kürzeren Frist z.B. in der Periode 2009-2016 dominiert allerdings der Aufwertungseffekt. Grenzgänger/innen, die in Schweizerfranken bezahlt sind, verzeichneten über die letzten sieben Jahre allein auf Grund der Aufwertung eine zusätzliche Reallohnsteigerung von jährlich (!) 4.8% oder kumuliert 39%. Nicht ganz ein Drittel davon wurde bisher durch eine höhere Teuerung im Ausland kompensiert. Die Teuerungsdifferenz gegenüber der Schweiz lag zwischen 2009 und 2016 bei jährlich 1.5% zu Italien, und bei je 1.4% zu Deutschland und Frankreich. Entsprechend fielen die realen Lohnsteigerungen (bei gleicher nominaler Lohnentwicklung) über die letzten Jahre für Grenzgänger/innen und zum Teil für Kurzaufenthalter/innen trotz höherer Teuerung im Wohnland deutlich stärker aus als für ansässige Arbeitskräfte, deren Ausgaben vorwiegend in Schweizerfranken anfallen.

4.5.3 Schätzung der Lohnunterschiede zwischen ansässigen und zugewanderten Arbeitskräften

Die folgenden Analysen gehen der Frage nach, ob zwischen ansässigen und neu zugewanderten Erwerbstätigen Lohnunterschiede bestehen und inwieweit sich diese durch objektive lohnrelevante Faktoren wie etwa Unterschiede in der Ausbildung, der Berufserfahrung, der Branchen- oder Berufszugehörigkeit erklären lassen. Wir verwenden dazu einen einfachen Regressionsansatz wie er auch etwa zur Schätzung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern zum Einsatz kommt. Hohe unerklärte Lohnunterschiede zwischen Einheimischen und Zuwanderern können dabei als ein Indiz für möglichen Lohndruck gewertet werden und wären kritisch zu betrachten. Lohnunterschiede sind dabei aber nicht mit der Unterbietung üblicher Lohnbedingungen im Sinne der Flankierenden Massnahmen (FlaM) gleichzusetzen. Der übliche Lohn in der Regel als Lohnspanne interpretiert. Wenn Löhne von Zugewanderten bspw. häufiger im unteren Bereich der üblichen Lohnspanne liegen, resultiert im Durchschnitt eine negative Lohndifferenz, ohne dass eine Unterbietung der üblichen Lohnbedingungen oder eines allgemeinverbindlichen Mindestlohnes vorliegt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Lohndifferenzen auch auf den Einfluss nicht beobachtbarer Variablen zurückzuführen sein können, für die im Modell nicht kontrolliert werden kann. Zu denken ist dabei etwa an schlechtere Sprachkompetenzen von Zuwanderern oder eine mangelnde Qualität oder Übertragbarkeit von ausländischen Ausbildungsabschlüssen.

Die Analysen basieren zum einen auf den Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) der Jahre 2010-2016. Mit diesen lassen sich Erwerbspersonen anhand zahlreicher Merkmale charakterisieren und es sind sowohl der Zuwanderungszeitpunkt als auch die Nationalität der zugewanderten Personen bekannt. Nicht in der SAKE enthalten sind jedoch Kurzaufenthalter, die sich weniger als 12 Monate in der Schweiz aufhalten und Grenzgänger. Für diese Kategorien von Erwerbstätigen werden deshalb ergänzend analoge Schätzungen anhand der Lohnstrukturhebung (LSE) des BFS vorgenommen.

4.5.3.1 Lohnunterschiede nach Herkunftsregion

Wie aus Tabelle 4.4 hervorgeht, lag der Stundenlohn von Erwerbstätigen, welche nach Inkrafttreten des FZA im Juni 2002 aus dem EU-Raum in die Schweiz zugewandert sind um 1.0% über jenem der ansässigen Erwerbstätigen (Schweizer/innen und vor Juni 2002 zugewanderte Ausländer/innen). Personen welche nach Mitte 2002 aus einem Drittstaat in die Schweiz zugewandert waren, verdienten im Durchschnitt 15.2% weniger als die Ansässigen.

Diese Lohnunterschiede sind zu einem erheblichen Teil damit zu erklären, dass sich Zugewanderte hinsichtlich lohnrelevanter Faktoren (wie Ausbildung, Branchen- und Berufszugehörigkeit) von ansässigen Personen unterscheiden: Wird in einer regressionsanalytischen Betrachtung von solchen Faktoren abstrahiert, so wandelt sich der ursprüngliche, leichte Lohnvorteil von EU Zuwanderern ins Negative. Demgegenüber fällt der Lohnunterschied für Drittstaatenzuwanderer bedeutend schwächer aus (vgl. Tabelle 4.4, „Lohndifferenz mit Korrektur“).

Mit einer Lohndifferenz von -1.0% fällt der Unterschied von EU-Zuwanderern zu merkmalsgleichen ansässigen Erwerbstätigen jedoch sehr klein aus. Bei Drittstaatsangehörigen bleibt demgegenüber eine grössere negative Lohndifferenz von gut -5% bestehen. Diese unerklärte Lohndifferenz kann einerseits auf Faktoren zurückzuführen sein, die in der Erhebung nicht beobachtet und damit nicht kontrolliert werden können, wie bspw. fehlende Sprachkenntnisse oder eine mangelnde Qualität oder Übertragbarkeit von ausländischen Ausbildungsabschlüssen. Ein Teil des Lohnunterschieds könnte andererseits auf diskriminierendes Verhalten der Arbeitgeber zurückzuführen sein.

Tabelle 4.6: Lohnunterschiede nach Herkunftsregion

Differenz zwischen ansässigen und nach dem 1. Juni 2002 zugewanderten Personen aus der EU/EFTA und aus Drittstaaten, ständige Wohnbevölkerung

	Lohndifferenz ohne Korrektur	Lohndifferenz mit Korrektur	
	in %	in %	95%-Konfidenzintervall
EU/EFTA-Staatsangehörige	+ 1.0	- 1.0	[-1.1;-0.8]
Drittstaatsangehörige	- 15.2	- 5.4	[-5.7;-5.2]

Anmerkung:

Die Schätzungen basieren auf OLS-Regressionen sog. Mincer-Lohngleichungen mit den SAKE-Daten der Jahre 2010-2016. Abhängige Variable bildet der logarithmierte Stundenlohn. Als unabhängige Kontrollvariablen werden berücksichtigt: Alter, Alter², Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit². Dummy-Variablen für: 4 Erhebungsjahre, 9 Ausbildungsabschlüsse, Geschlecht, 10 ISCO-Berufshauptgruppen, 14 Wirtschaftszweige, 7 Grossregionen, Personen die nach dem 1. Juni 2002 aus einem EU/EFTA-Staat in die Schweiz zugewandert sind, Personen die nach dem 1. Juni 2002 aus einem Drittstaat in die Schweiz zugewandert sind.

Die Gruppe der Drittstaatenangehörigen ist sehr heterogen. Mehrheitlich handelt es sich dabei um Personen, die im Familiennachzug oder über den Asylweg zugewandert sind und danach eine Erwerbstätigkeit aufnahmen. Die direkte Einwanderung in den Arbeitsmarkt aus Drittstaaten wird sehr restriktiv gehandhabt und unterliegt der Kontingentierung. Diese Personen, die meist hochqualifiziert sind, machen entsprechend nur einen kleinen Anteil dieser Gruppe aus.

Quelle: BFS (SAKE 2010-2016), eigene Auswertung

4.5.3.2 Lohnunterschiede nach Zuwanderungszeitpunkt

Angesichts der Änderung in der Zusammensetzung der Zuwanderung nach Herkunftsländern (gegenüber den frühen Jahren unter der Personenfreizügigkeit war in jüngeren Jahren eine stärkere Nettozuwanderung aus Süd- und Osteuropa und eine schwächere Nettozuwanderung aus Nord- und Westeuropa zu verzeichnen, vgl. Kapitel 3.1.2) stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich dies auf die Lohnunterschiede gegenüber der ansässigen Bevölkerung ausgewirkt hat. Zu diesem Zweck werden im Folgenden für die Jahre 2010 und 2016 die jeweils 6 Jahre zuvor aus dem EU-Raum zugewanderten Personen separat betrachtet und deren durchschnittlicher Stundenlohn sowie die jeweiligen Lohnunterschiede zur ansässigen Erwerbsbevölkerung ausgewiesen.

Tabelle 4.7: Lohnunterschiede nach Zuwanderungszeitpunkt

Differenz zwischen den Ansässigen und den jeweils in den letzten sechs Jahren zugewanderten Erwerbstätigen, 2010 und 2016, ständige Wohnbevölkerung, nach Herkunftsregion

	2010 Zuwanderungskohorte 2005-2010				2016 Zuwanderungskohorte 2011-2016			
	Total EU	EU-Nord	EU-Süd	EU-Ost	Total EU	EU-Nord	EU-Süd	EU-Ost
Anzahl (in 1000)	200	147	41	12	326	171	116	40
Anteil (in %)	100	74	20	6	100	52	36	12
Stundenlohn (Ø)	41.5	45.6	29.9	33.2	41.8	46.7	36.8	35.5
Lohndifferenz (ohne Korrektur)	+ 3.2%				+ 1.4%			
Lohndifferenz (mit Korrektur)	-1.4% [-1.9; -0.9]				- 1.9% [-2.3;-1.4]			

Anmerkung:

EU-Nord: Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich, Irland + EFTA; EU-Süd: Portugal, Italien, Spanien, Griechenland, Malta, Zypern; EU-Ost: EU8, EU2 und Kroatien.

Durchschnittlicher Stundenlohn ansässige Erwerbstätige: 2010: CHF 40.6; 2015: CHF 42.1

Die Schätzungen basieren auf OLS-Regressionen sog. Mincer-Lohngleichungen. Abhängige Variable bildet der logarithmierte Stundenlohn. Als unabhängige Kontrollvariablen werden berücksichtigt: Alter, Alter², Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit². Dummy-Variablen für: 4 Erhebungsjahre, 9 Ausbildungsabschlüsse, Geschlecht, 10 ISCO-Berufshauptgruppen, 14 Wirtschaftszweige, 7 Grossregionen, Personen die nach dem 1. Juni 2002 aus einem EU/EFTA-Staat in die Schweiz zugewandert sind, Personen die nach dem 1. Juni 2002 aus einem Drittstaat in die Schweiz zugewandert sind. Zusätzlich wurden zwei Dummy-Variablen für die ersten beiden sowie das dritte Jahr nach der Zuwanderung eingesetzt, um erste Integrationseffekte (Lohnsteigerungen kurz nach der Zuwanderung) aufzufangen. Der in der Tabelle ausgewiesene Lohnunterschied bezieht sich somit auf die durchschnittliche Situation in den Jahren 4-5 nach der Zuwanderung. Die Koeffizienten der genannten Variablen deuten darauf hin, dass unmittelbar nach der Zuwanderung eine etwas grössere Lohndifferenz besteht, welche sich innert weniger Jahre verringert.

Quelle: BFS (SAKE), eigene Auswertung

Wie aus Tabelle 4.5 hervorgeht, umfasste die Zuwanderungskohorte 2005-2010 aus EU/EFTA-Staaten im Jahr 2010 insgesamt 200'000 Personen, wovon mit einem Anteil von 74% die überwiegende Mehrheit aus der EU-Nord stammte. Demgegenüber machten Zuwanderer aus der EU-Nord an der mit insgesamt 326'000 Personen zahlreicheren Zuwanderungskohorte 2011-2016 nur mehr die Hälfte aus. Mit 36% resp. 12% entfiel die andere Hälfte auf Zuwanderer aus Süd- und Osteuropa.

Trotz dieser Verschiebungen in den Herkunftsregionen blieb das durchschnittliche Lohnniveau der Zugewanderten praktisch konstant: So lag der Durchschnittslohn für die Zuwanderungskohorte 2005-2010 im Jahr 2010 bei 41.50 Franken und für die Zuwanderungskohorte 2011-2016 im Jahr 2016 bei durchschnittlich 40.80 Franken. Zwei gegenläufige Entwicklungen können die Konstanz des Stundenlohnes erklären: Zum einen gewannen Zuwanderer aus Süd- und Osteuropa, welche im Durchschnitt tiefere Stundenlöhne erzielen, gegenüber Zuwanderern aus Nordeuropa an Gewicht. Andererseits stieg der durchschnittliche Stundenlohn bei den Zugewanderten aus Süd- und Osteuropa besonders deutlich an. Dies wiederum hängt damit zusammen, dass sich die Berufs- und Qualifikationsstruktur der Zuwanderung aus diesen Regionen gegenüber der ersten Phase der Personenfreizügigkeit verbessert hat: Die Zuwanderung von Personen mit höheren Stundenlöhnen hat bei den Zuwanderern aus Süd- und Osteuropa zugenommen.

Bei den ansässigen Erwerbstätigen stieg der durchschnittliche Stundenlohn zwischen 2010 und 2016 von 40.20 Franken auf 41.20 Franken, womit sich der relative Lohnvorteil von EU/EFTA-Zugewanderten von +3.2% für die Zuwanderungskohorte 2005-2010 auf +1.4% für die Zuwanderungskohorte 2011-2016 verringerte.

Wird analog zum weiter oben verwendeten Regressionsansatz auch hier für verschiedene lohnrelevante Faktoren kontrolliert, wandelt sich der leichte Lohnvorteil der EU/EFTA-Zuwanderer 2006-2010 im Jahr 2010 in einen leichten Lohnnachteil von -1.4 Prozent. Bei der Zuwanderungskohorte 2011-2016 wächst dieser leicht negative Lohnunterschied im Jahr 2016 auf - 1.9 Prozent an.

Kürzlich Zugewanderte erzielen demnach auch unter Kontrolle lohnrelevanter Faktoren einen etwas tieferen Stundenlohn als ansässige Erwerbstätige. Was könnte dahinter stecken? Denkbar ist u.a., dass sich formell gleich hohe Bildungsabschlüsse nicht gleichermassen im Lohn niederschlagen oder dass sich schlechtere Sprachkenntnisse dieser Zuwandererkohorte negativ auf den Lohn auswirken. Insgesamt sind die hier geschätzten Lohnunterschiede von ansässigen und zugewanderten Erwerbstätigen von weniger als 2% allerdings als relativ klein zu qualifizieren. Zum Vergleich: 2016 lag der durchschnittliche Stundenlohn im Kanton Tessin für merkmalsgleiche Erwerbstätige um 14% tiefer als im Espace Mittelland, wohingegen er im Kanton Zürich um rund 8% darüber lag.

4.5.3.3 Lohnunterschiede nach Aufenthaltsstatus: Kurzaufenthalter und Grenzgänger

Da obige Resultate sich nur auf die ständige Wohnbevölkerung beziehen, werden an dieser Stelle ergänzend - basierend auf Daten der LSE - die Lohndifferenzen von Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen gegenüber Ansässigen (hier definiert als Schweizer/innen und Ausländer/innen mit Niederlassungsbewilligung C) ausgewiesen. Diese Resultate interessieren ganz besonders, da diese Kategorien von Arbeitnehmenden tiefere Lebenshaltungskosten und damit unter Umständen tiefere Reservationslöhne haben. Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass die Lohndifferenzen hier grösser ausfallen könnten. Untersucht wurden die Jahre 2008 und 2014; Tabelle 4.6 zeigt die Resultate dieser Analyse. Für Kurzaufenthalter/innen war im Jahr 2008 eine Lohndifferenz gegenüber Ansässigen von -25% resp. -20% im Jahr 2014 festzustellen. Werden diese Lohndifferenzen mittels einer Regressionsanalyse um den Einfluss lohnrelevanter Faktoren (wie Branchen- und Berufszugehörigkeit, Ausbildung, Region, Alter und Geschlecht) bereinigt, kommen die

Lohndifferenzen auf deutlich tiefere -2.8% im Jahr 2008 bzw. -1.3% im Jahr 2014 zu liegen (vgl. Tabelle 4.6, „Lohndifferenz mit Korrektur“). Das absolut gesehen deutlich tiefere Lohnniveau von Kurzaufenthalter/innen ist somit weitgehend durch objektive Faktoren zu erklären.

Der Lohnunterschied von Grenzgängern zu Ansässigen erhöhte sich zwischen 2008 und 2014 leicht von -8.1% auf -8.5%. Die Lohndifferenz, welche sich nicht durch objektive Faktoren erklären lässt, lag 2008 bei -2.0% und 2014 bei -2.8%. Damit liegen die unerklärten Lohndifferenzen zwischen Grenzgängern bzw. Kurzaufenthaltern und Ansässigen leicht höher als für EU-Zuwanderer in die ständige Wohnbevölkerung.

Tabelle 4.8: Lohnunterschiede nach Aufenthaltsstatus: Kurzaufenthalter und Grenzgänger

Differenz gegenüber Ansässigen (Schweizer/innen und niedergelassene Ausländer/innen), 2008 und 2014

	2008			2014		
	ohne Korrektur	mit Korrektur		ohne Korrektur	mit Korrektur	
	Differenz in %	Differenz in %	95%-Konfidenzintervall	Differenz in %	Differenz in %	95%-Konfidenzintervall
Kurzaufenthalter/innen	-25.2	-2.8	[-3.1;-2.5]	-20.6	-1.3	[-1.6;-1.0]
Grenzgänger/innen	-8.1	-2.0	[-2.1;-1.9]	-8.5	-2.8	[-2.9;-2.7]

Anmerkung:

Die Schätzungen basieren auf OLS-Regressionen sog. Mincer-Lohngleichungen für jedes einzelne Erhebungsjahr. Abhängige Variable bildet der logarithmierte standardisierte Monatslohn. Als unabhängige Kontrollvariablen werden berücksichtigt: Alter, Alter², Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit². Dummy-Variablen für: 5 Stufen der beruflichen Stellung, Geschlecht, 45 Wirtschaftszweige, 9 Ausbildungsabschlüsse, 7 Grossregionen und 4 Typen von Aufenthaltsbewilligungen. Beobachtungen mit Löhnen unter einem Drittel des Medianlohnes wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: BFS/LSE (eigene Auswertung)

Tabelle 4.9: Lohnunterschiede zwischen Grenzgängern und Ansässigen in den Grossregionen

im Jahr 2014

	Lohndifferenz ohne Korrektur		Lohndifferenz mit Korrektur	
	in %	in %	in %	95%-Konfidenzintervall
Nordwestschweiz	+5.8	-1.7	-1.7	[-2.0; -1.5]
Ostschweiz	-4.5	-3.2	-3.2	[-3.5; -2.9]
Genferseeregion	-7.6	+1.2	+1.2	[1.1; 1.4]
Zürich	-12.0	-2.4	-2.4	[-2.8; -2.1]
Espace Mittelland	-13.0	-5.9	-5.9	[-5.6; -5.1]
Tessin	-25.6	-6.5	-6.5	[-6.8; -6.2]

Anmerkung:

Die Schätzungen basieren auf OLS-Regressionen sog. Mincer-Lohngleichungen für jedes einzelne Erhebungsjahr. Abhängige Variable bildet der logarithmierte standardisierte Monatslohn. Als unabhängige Kontrollvariablen werden berücksichtigt: Alter, Alter², Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit². Dummy-Variablen für: 5 Stufen der beruflichen Stellung, Geschlecht, 45 Wirtschaftszweige, 9 Ausbildungsabschlüsse, 7 Grossregionen und 4 Typen von Aufenthaltsbewilligungen. Beobachtungen mit Löhnen unter einem Drittel des Medianlohnes wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: BFS (LSE), eigene Auswertung

Um zu zeigen, ob diese Lohnabschläge je nach Region unterschiedlich ausgeprägt sind, werden für das Jahr 2014 zusätzlich nach Grossregionen differenzierte Schätzergebnisse ausgewiesen (Tabelle 4.7). Bei den absoluten Lohndifferenzen zeigt sich, dass Grenzgänger in allen Regionen mit Ausnahme der Nordwestschweiz im Durchschnitt ein tieferes Lohnniveau aufweisen als Ansässige. Mit Abstand am grössten ist die absolute Lohndifferenz im Kanton Tessin mit -

25.6%. Nur halb so gross ist die Differenz im Espace Mittelland (die Grenzgängerbeschäftigung spielt hier v.a. Jurabogen eine wichtige Rolle) sowie im Kanton Zürich. Nochmals kleiner ist sie mit -7.6% in der Genferseeregion und mit -4.5% in der Ostschweiz.

In allen Regionen lässt sich ein Teil des Lohnunterschieds durch objektive lohnrelevante Faktoren wie die Branchenzugehörigkeit oder individuelle Merkmale wie Alter oder Ausbildung erklären. Wird analog zum obigen Vorgehen mittels einer Regressionsanalyse vom Einfluss dieser Faktoren auf die Lohnunterschiede abstrahiert, resultieren für den Kanton Tessin und den Espace Mittelland nicht unerhebliche Lohndifferenzen von -6.5 bzw. -5.9 Prozent. Grenzgänger haben demnach in diesen Regionen vergleichsweise hohe Lohnabschläge gegenüber Ansässigen zu verzeichnen. Deutlich geringer und nahe am schweizerischen Durchschnitt sind die Lohnabschläge für Grenzgänger in der Ostschweiz und in Zürich. In der Nordwestschweiz und der Genferseeregion sind die Lohnunterschiede zu den Ansässigen dagegen nahe null: Grenzgänger erzielen somit in diesen Regionen gleich hohe Löhne wie merkmalsgleiche Inländer.

Insgesamt zeugen diese Resultate somit von regional stark unterschiedlichen Realitäten. Insbesondere zeigt sich, dass eine hohe Grenzgängerbeschäftigung am ehesten im Tessin sowie im Jurabogen einen gewissen Druck auf die Löhne der Ansässigen ausüben dürfte. Dies wiederum unterstreicht die Wichtigkeit eines regional differenzierten Vollzugs der flankierenden Massnahmen zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen.

4.5.4 Erkenntnisse aus dem Vollzug der flankierenden Massnahmen

Im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) wird in allen Branchen und Regionen der Schweiz die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft. Die Kontrollaktivitäten basieren dabei auf einer durch jedes Vollzugsorgan definierten Risikoanalyse, wobei jedes Jahr andere Kontrollschwerpunkte festgelegt werden können. Damit sind die FlaM als Schutzdispositiv relativ flexibel und tragen den regionalen und branchenspezifischen Realitäten Rechnung.

Der Vollzug der FlaM erfolgt dual: In Branchen, die keinem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag unterliegen, wird die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch kantonale tripartite Kommissionen (TPK) überprüft, in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen sind die Sozialpartner der Branche respektive paritätische Kommissionen (PK) für die Kontrollen zuständig (vgl. Kapitel 2.3 für weitere Erläuterungen zur Funktionsweise der FlaM). Das SECO präsentiert in einem jährlichen Bericht jeweils die Ergebnisse dieser Kontrolltätigkeiten. Gemäss dem aktuellsten Reporting haben die paritätischen und tripartiten Kommissionen im Jahr 2016 die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen von rund 164'000 Personen in 42'000 Unternehmungen überprüft; 7% aller Schweizer Arbeitsstätten, 36% aller Entsandten sowie 32% der selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA wurden kontrolliert.

Im Jahr 2016 war der Kontrollumfang der paritätischen und der tripartiten Kommissionen in den Kantonen Tessin, Zürich, Genf, Bern und Waadt am höchsten. Die regionale Verteilung des Kontrollvolumens widerspiegelt dabei nicht nur die Grösse der entsprechenden kantonalen Arbeitsmärkte, sondern auch die relative Bedeutung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung bzw. der Personenfreizügigkeit im Allgemeinen für den kantonalen Arbeitsmarkt.

Die Verteilung der Kontrollen nach Branchen zeigt auf, dass insbesondere im Baugewerbe sowie im verarbeitenden Gewerbe zahlreiche Kontrollen durchgeführt wurden. Dies ist nicht zuletzt auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung zurückzuführen. Im Jahr 2016 gingen zwei Drittel der insgesamt 119'540 meldepflichtigen Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum in diesen beiden Branchen einer Tätigkeit nach. Kontrollen bei Schweizer

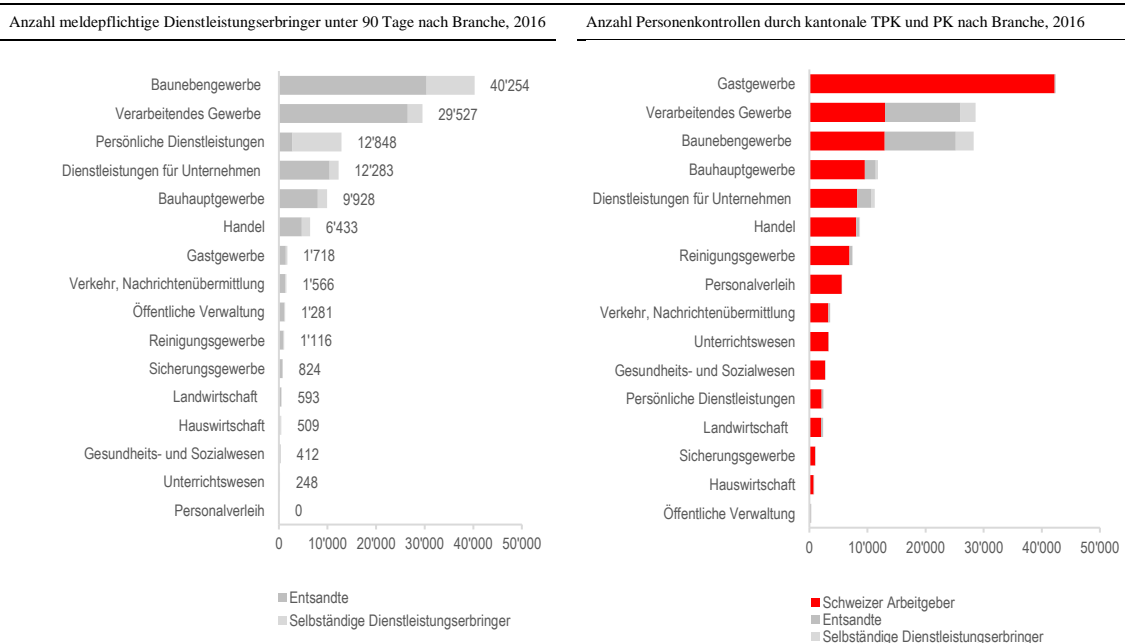
Arbeitgebern fanden nebst dem oben erwähnten Branchen insbesondere im Gastgewerbe, in der Branchengruppe „Finanz- und Immobilienwesen, Personalvermittlung, Dienstleistungen für Unternehmen, Informatik, Forschung und Entwicklung“ sowie z.B. im Handel statt. Sowohl bei der Überprüfung von Schweizer Arbeitgebern als auch im Rahmen der Kontrollen im Entsendebereich wurden mehrere Fälle von Lohnunterbietung festgestellt:

- Im Rahmen der Überprüfung von Schweizer Arbeitgebern deckten die kantonalen tripartiten Kommissionen in der Periode 2015-2016 bei 12% der überprüften Unternehmen Lohnunterbietungen auf. 41% der Verständigungsverfahren mit den fehlbaren Betrieben führten dabei zu Lohnnachzahlungen und Lohnerhöhungen.
- Ferner wurden im Jahr 2016 im Rahmen der Kontrollen im Entsendebereich durch die PK in Branchen mit verbindlichen Mindestlöhnen bei 25% der erfolgten Betriebskontrollen Verstösse gegen die Lohnbestimmungen durch Entsendebetriebe festgestellt; die TPK ihrerseits stiessen in der Periode 2015-2016 bei 16% der kontrollierten Entsendebetriebe auf Fälle missbräuchlicher Lohnunterbietung. Während die PK den fehlbaren Betrieben Konventionalstrafen auferlegen können, führen die TPK Verständigungsverfahren durch. Diese waren in der Periode 2015-2016 in über 70% der Fälle erfolgreich.

Die genannten Verstossquoten oder Unterbietungsquoten dürfen dabei nicht auf die Gesamtwirtschaft übertragen werden, sondern müssen als Resultat gezielter, risikobasierter Kontrollen verstanden werden: In Branchen und Regionen, in denen erfahrungsgemäss häufiger Verstösse vorkommen, wird auch intensiver kontrolliert. Dass viele Unterbietungen aufgedeckt werden, spricht daher auch für die Qualität der Kontrollen. Aus demselben Grund lassen sich die Verstoss- und Unterbietungsquoten auch nicht im Zeitverlauf betrachten, da von Jahr zu Jahr andere Kontrollschwerpunkte gesetzt werden und sich auch die Professionalisierung des Vollzugs in einer höheren Verstossquote niederschlägt.

Meldepflichtige Dienstleistungserbringer und Kontrolltätigkeit nach Branche

Abbildung 4.25



Quelle: SEM (ZEMIS)

Quelle: SECO (FlaM-Bericht)

Die flankierenden Massnahmen haben sich insgesamt als Instrument gegen unerwünschte Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen bewährt und diese werden von den kontrollierten Betrieben mehrheitlich respektiert. Dass es zu Verstössen kommt bestätigt jedoch, dass die Sorge um Lohnunterbietungen nicht unbegründet und es deshalb wichtig ist, dass mit den FlaM ein Instrumentarium zur Verfügung steht, welches es erlaubt, bei Missbräuchen gezielt einzugreifen.

Für ausführliche Informationen zu den Kontrollergebnissen:

SECO (2017), Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union. Aktualisierung der Ergebnisse der Kontrolltätigkeit im Rahmen der Umsetzung der flankierenden Massnahmen mit den Daten vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2016.

4.5.5 Welcher Kausalzusammenhang zwischen Zuwanderung und Löhnen?

Die oben präsentierten Resultate zeugen für die Jahre nach Inkrafttreten des FZA insgesamt von einer robusten und über die Lohnverteilung hinweg ausgewogenen Lohnentwicklung. Für allfällige negative Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne gibt es kaum Anzeichen. Am ehesten könnte das leicht gedämpfte Lohnwachstum bei Personen mit einem Ausbildungsabschluss auf Tertiärstufe zwischen 2002 und 2014 mit der starken Zuwanderung von Hochqualifizierten in Verbindung stehen. Positiv zu werten ist demgegenüber, dass kein Abgleiten der tiefen Löhne beobachtet wurde. Regionen mit hoher Zuwanderung und/oder Grenzgängerbeschäftigung wiesen zudem nicht systematisch ein schwächeres Lohnwachstum auf als andere Regionen. Für den Kanton Tessin und den Jurabogen wurden allerdings Lohnabschläge von Grenzgängern gegenüber Inländern festgestellt, die sich nicht durch Faktoren wie die Ausbildung oder die Branche erklären lassen. In dieser Konstellation ist das Risiko für einen Lohndruck durch Grenzgänger auf die Arbeitsverhältnisse von Ansässigen erhöht.

Um gesicherte Aussagen über den ursächlichen Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Lohnentwicklung machen zu können, bedarf es letztlich umfassender empirischer Untersuchungen. Die Frage der Lohnwirkung von Zuwanderung war in den vergangenen Jahren Gegenstand mehrerer ökonometrischer Studien. Die Ergebnisse dieser Modell-schätzungen weisen insgesamt darauf hin, dass negative Lohnwirkungen auf einzelne Arbeitsmarktsegmente begrenzt und im Ausmass gering blieben. Mehrere Studien finden Evidenz für Lohndruck infolge der Zuwanderung bei Hochqualifizierten (vgl. Gerfin und Kaiser 2010, Favre 2011, Müller et al. 2013, Graf und Müller 2014), was sich gut mit den Beobachtungen in diesem Bericht deckt. Es ist demnach denkbar, dass das Lohnwachstum von Hochqualifizierten ohne Zuwanderung tatsächlich stärker ausgefallen wäre.

Andere Autoren finden Anzeichen für negative Auswirkungen auf die Löhne von niedrigqualifizierten Ausländern (Cueni und Sheldon 2011b und Henneberger und Ziegler 2011). Niedrigqualifizierte Schweizer/innen scheinen demgegenüber von der Personenfreizügigkeit profitiert zu haben (Müller et. al 2013). Dass gerade im Tieflohnbereich, wo Lohndruck im Zuge der Arbeitsmarktöffnung am ehesten befürchtet wurde, insgesamt keine starken negativen Effekte festzustellen waren, dürfte auch den flankierenden Massnahmen geschuldet sein.

Nun mag man einwenden, dass sich bei rigiden Löhnen (wie wir sie in der Schweiz in Form von gesamtarbeitsvertraglich festgelegten Mindestlöhnen kennen) die Konkurrenz durch Zuwanderung allenfalls eher in erhöhter Arbeitslosigkeit als in Lohnabschlägen zeigt. Gemäss der weiter oben unter 4.2.4 diskutierten Ergebnisse des komplementären Literaturstrangs zu den Verdrängungseffekten der Zuwanderung sind jedoch auch negative Auswirkungen auf Beschäf-

tigung und Arbeitslosigkeit bislang weitgehend ausgeblieben. Insgesamt bleibt somit die Schlussfolgerung gültig, wonach die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit bislang in enger Übereinstimmung mit der Arbeitsnachfrage und in hohem Masse komplementär zum ansässigen Erwerbspersonenpotenzial erfolgt ist.

Angesichts der Tatsache, dass sich die Zuwanderungsströme wie auch das konjunkturelle Umfeld laufend verändern, bleibt eine genaue Beobachtung der weiteren Entwicklung angezeigt. Aufgrund der erneuten, starken Aufwertung des Schweizer Frankens ab Frühjahr 2015 sind neue Erkenntnisse vor allem zur Lohnentwicklung in den Grenzregionen von grossem Interesse.

5 SOZIALVERSICHERUNGEN

5.1 Auswirkungen 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 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 EU27 und den EFTA-Ländern gezeigt haben, werden diese zusammen abgebildet und mit Drittstaaten bzw. mit der Schweiz in Vergleich gesetzt.

5.1.1 Anteile an Finanzierung und Leistungsbezug nach Nationalitätengruppen

Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge stellen die Hauptfinanzierungsquelle der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL) dar. Im Jahr 2015 deckten diese 65% der Ausgaben dieses Systems⁹. Der Rest wird von der öffentlichen Hand, mittels Steuern, finanziert. Die AHV-Einkommensdaten erlauben eine genaue Nachverfolgung der Entwicklung des beitragspflichtigen Wirtschaftssubstrats im entsprechenden Zeitraum. Dabei hat sich das Wachstum der Lohnsummen in engem Zusammenhang mit den Konjunkturzyklen entwickelt. In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs war das Wachstum der beitragspflichtigen Lohnsumme der ausländischen Versicherten deutlich höher als dasjenige der Lohnsumme der schweizerischen Versicherten. Mit der dynamischeren Entwicklung der Lohnsumme der ausländischen Staatsangehörigen hat sich auch ihr Anteil an der Finanzierung der 1. Säule erhöht. Der Anteil der schweizerischen Staatsangehörigen ist innert 10 Jahren von 75.0% auf 69.3% gesunken (vgl. Tabelle 5.1). Demgegenüber erhöhte sich der Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen von 18.8% auf 25,3 %. Der Anteil der übrigen ausländischen Staatsangehörigen sank um fast einen Prozentpunkt von 6.2% auf 5.5%. Die bilateralen Verträge mit der EU hatten positive Auswirkungen, indem sie qualifizierten Arbeitskräften den Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt ermöglichten.

Die Betrachtung des Anteils der EU/EFTA-Staatsangehörigen an der Finanzierung der Beiträge und den Leistungen der 1. Säule zeigt, dass sie mit 25.3% zur Finanzierung beitrugen und insgesamt 15.1% der Gesamtsumme der individuellen Leistungen der 1. Säule bezogen (Abb. 5.1). Im Detail bezogen sie rund 15.8% der Summe der ausgerichteten AHV-Renten, 14.5% der Renten und Eingliederungsmassnahmen (EM) der IV sowie 10% der Ergänzungsleistungen (EL) und 14.1% der Entschädigungen für Erwerbsausfall (EO). Es ist in Bezug auf die Renten darauf hinzuweisen,

⁹ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2016, Tabelle GRSV 10 und GRSV 14.

dass im Jahr 2016 nur 6% der EU/EFTA-Staatsangehörigen, die eine Altersrente beziehen, eine volle Beitragskarriere aufweisen und eine Vollrente beziehen. Bei den IV-Rentnern mit EU/EFTA-Staatsangehörigkeit beziehen lediglich 31% eine Vollrente.

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

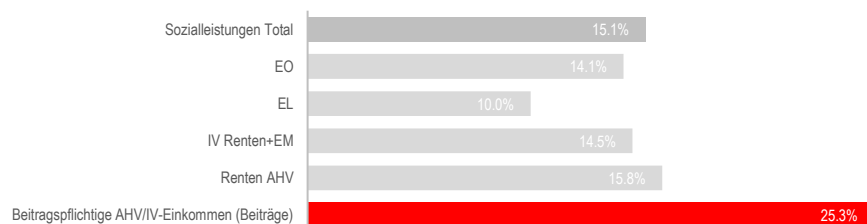
Tabelle 5.1 : Verhältnis der beitragspflichtigen Einkommen nach Nationalität der Beitragszahlenden

	2000	2004	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Schweiz	76.4%	75.0%	74.4%	72.4%	71.7%	70.9%	70.0%	69.3%
EU/EFTA	17.7%	18.8%	19.4%	22.2%	22.9%	23.7%	24.5%	25.3%
Drittstaaten	5.9%	6.2%	6.2%	5.4%	5.4%	5.4%	5.5%	5.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100%	100%

* alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

Quelle: BSV

Anteil der Staatsangehörigen der EU/EFTA in Bezug auf Beiträge* und Hauptleistungen der 1. Säule **Abbildung 5.1**

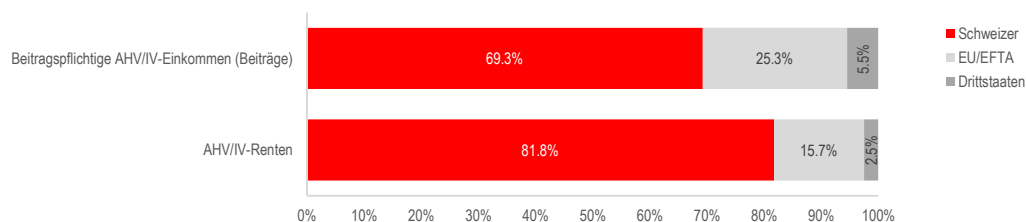


* alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt.

Auswertung aufgrund der aktuellsten verfügbaren Daten [AHV-Einkommen 2014 (alle beitragspflichtigen Einkommen), EO 2015, EL 2016, Eingliederungsmassnahmen IV 2016, AHV und IV Renten 2016]. Die Schätzung der Beiträge beruht auf dem AHV/IV-pflichtigen Einkommen, welches sich zu deutlich über 90% aus Arbeitnehmereinkommen zusammensetzt.

Quelle: BSV

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



Quelle: BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt; 2014, AHV/IV-Renten 2016

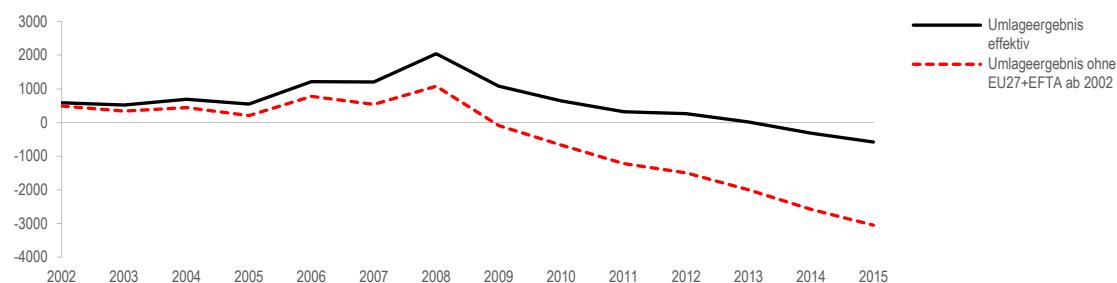
5.1.2 Einfluss der EU/EFTA-Zuwanderung auf das Umlageergebnis der AHV

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

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

Abbildung 5.3

in Millionen Franken



Quelle: BSV, Wanderungssaldo BFS

Ohne die EU-Zuwanderung wäre das Umlageergebnis bereits 2009 negativ geworden und unter gleich bleibenden Bedingungen wären seither die Ausgaben der AHV immer höher gewesen als die Einnahmen. Das negative Umlageergebnis wäre 2015 auf über 3 Mrd. angestiegen, während es effektiv bei minus 579 Mio. lag. Längerfristig führt die Nettozuwanderung jedoch zu zukünftigen Rentenansprüchen.

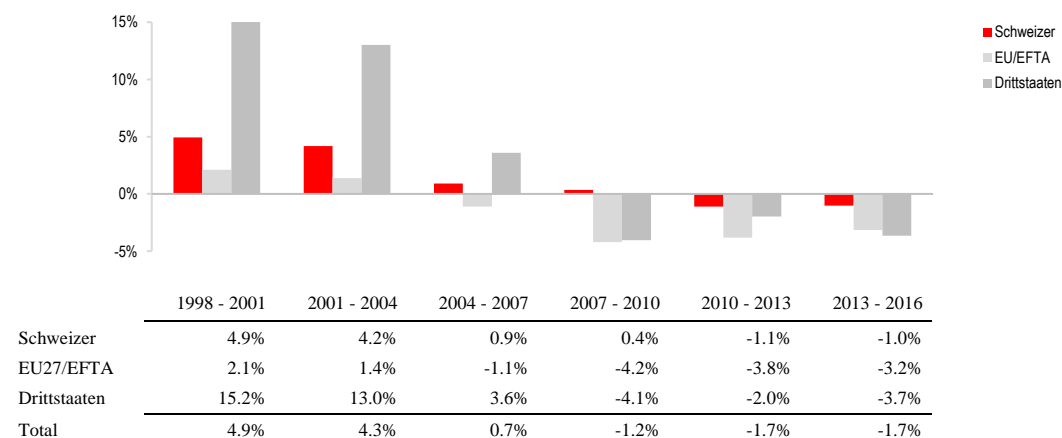
5.1.3 Auswirkungen auf die Invalidenversicherung IV

Im Jahr 2016 entsprachen die Renten 60% des Ausgabenvolumens der IV (gemäss Betriebsrechnung AHV/IV 2016). Es wurden rund 251'700 Invalidenrenten ausgerichtet, davon 71% an schweizerische Staatsangehörige, 19% an EU/EFTA Staatsangehörige und 10% an Drittstaatsangehörige. Wie aus Abbildung 5.4 ersichtlich ist, hat das FZA nicht zu einer Zunahme der Rentenbezüger in der IV geführt. Nach einem Höchststand im Jahre 2005 war die Entwicklung der Rentnerzuwachsrate regelmässig rückläufig.

Durchschnittliche jährliche Entwicklung der Anzahl IV-Renten

Abbildung 5.4

nach Nationalität



Quelle: BSV

Seit 2011 verzeichnen alle Nationalitätengruppen einen Rückgang. Der rückläufige Trend ist bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen ausgeprägter als bei den Schweizern. Da erstere mittels Beitragszahlungen in grösserem Ausmass zur

Finanzierung der IV beitragen (25.3%) als sie Leistungen beziehen (14.5% der Summe der IV-Renten und Eingliederungsmassnahmen), kann festgestellt werden, dass die Personenfreizügigkeit und damit der Zugang der EU-Staatsangehörigen zu den IV-Leistungen keine Mehrbelastung für die IV zur Folge hatte. Die Befürchtung, die Personenfreizügigkeit führe zu einer massiven Zunahme der Anzahl ausländischer IV-Leistungsbezüger hat sich damit nicht bewahrheitet. Der allgemeine Rückgang bei den neuen Renten ist unter anderem auf die generell erhöhte Sensibilität aller Akteure im IV-Bereich sowie auf neue Prüfungsinstrumente, die durch die letzten IV-Revisionen eingeführt wurden, zurückzuführen. Die Probleme, mit denen die IV heute zu kämpfen hat, sind folglich keine Folge der Personenfreizügigkeit.

Tabelle 5.2: Anzahl der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 1998-2016

	1998	2001	2004	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Schweizer	140'392	162'270	183'529	188'606	190'628	189'531	187'310	184'409	182'014	180'187	178'830
EU/EFTA	61'462	65'449	68'199	65'965	57'994	55'706	53'738	51'602	49'810	48'054	46'865
Drittstaaten	14'263	21'796	31'473	34'992	30'905	30'528	29'962	29'109	28'106	27'106	26'024
Total	216'117	249'515	283'201	289'563	279'527	275'765	271'010	265'120	259'930	255'347	251'719

Quelle: BSV

5.1.4 Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen (EL)

Im Jahr 2016 richtete die 1. Säule Ergänzungsleistungen an rund 318'000 Personen aus. Einen entsprechenden Leistungsanspruch haben die rund 1.8 Millionen AHV- und IV-Rentenbezüger, die in der Schweiz wohnen und in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Ergänzungsleistungen garantieren ein Mindesteinkommen. Ende 2016 waren 76% der EL-Bezüger schweizerische Staatsangehörige, 12% EU/EFTA Staatsangehörige und 12% Drittstaatsangehörige. Bei der Verteilung gehen an EL-Bezüger schweizerischer Staatsangehörigkeit 80%, an EU/EFTA-Bürger und Staatsangehörige aus Drittstaaten jeweils rund 10% der ausbezahlten Leistungssumme.

Die Zahl der EL-Bezüger verzeichnet seit mehreren Jahren eine deutliche Zunahme, wobei sich diese in den Jahren 2000 bis 2006 abgeschwächt hat. Seit 2007 sind die Zuwachsraten im Verhältnis mit den vorigen Jahren insgesamt moderat und seit 2010 bei den EU/EFTA Staatsangehörigen etwa gleich hoch bzw. leicht schwächer wie bei den schweizerischen Staatsangehörigen.

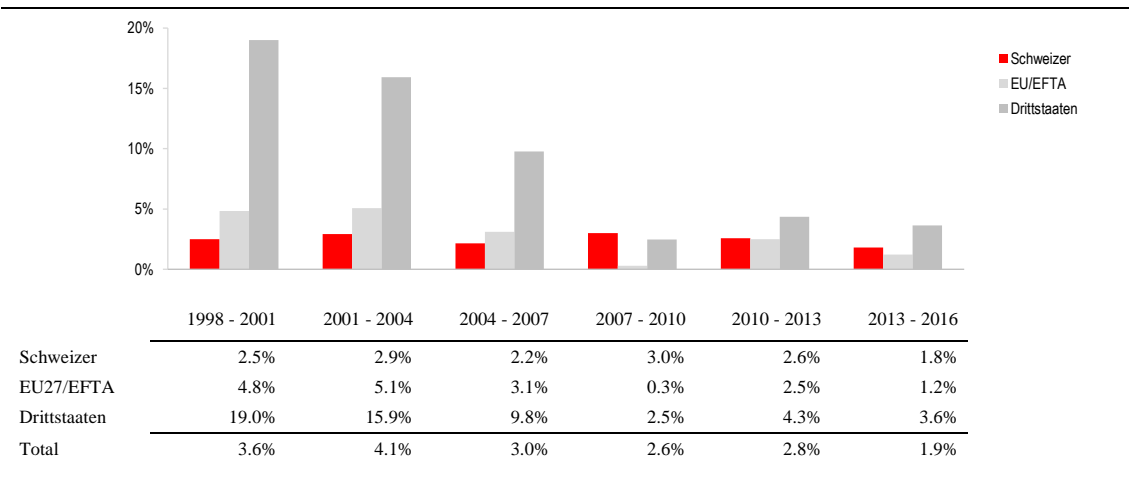
Im Jahr nach Inkrafttreten des FZA war eine - im Verhältnis zur durchschnittlichen - leicht erhöhte Zunahme bei den EU-Staatsangehörigen festzustellen. Der Grund hierfür liegt in dem vom FZA erleichterten Zugang zu den Leistungen und der daraus resultierenden Aufhebung der Karenzfrist für die Eröffnung 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 2016 hatten nahezu 81% der AHV/IV-Rentenbezüger aus den EU-Staaten Wohnsitz im Ausland und somit keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen¹⁰. Dieser Anteil der Rückkehrer zeigte in den letzten Jahren eine steigende Tendenz.

¹⁰ Berücksichtigt werden nur die Altersrenten (ohne Hinterlassenenrenten) und Invalidenrenten.

Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV
nach Nationalität

Abbildung 5.5



Quelle: BSV

Tabelle 5.3: Anzahl Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität 1998-2016

	1998	2001	2004	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Schweizer	156'226	168'190	183'407	195'525	213'611	221'455	227'072	230'534	236'737	240'366	243'171
EU/EFTA	22'645	26'097	30'263	33'166	33'467	34'501	35'226	36'049	37'096	37'752	37'393
Drittstaaten	8'041	13'556	21'120	27'941	30'070	31'698	32'870	34'164	35'518	36'922	38'030
Total	186'912	207'843	234'790	256'632	277'148	287'654	295'168	300'747	309'351	315'040	318'594

Quelle: BSV

5.2 Auswirkungen auf die Unfallversicherung UV

Das FZA sieht für die Versicherung bei Berufs- und Nichtberufsunfall sowie bei Berufskrankheiten die zwischenstaatliche Sachleistungsaushilfe nach dem Muster derjenigen in der Krankenversicherung vor. Der Bund finanziert die Kosten der SUVA in ihrer Funktion als Verbindungsstelle und trägt die Verwaltungskosten der Leistungsaushilfe, welche sich im Jahr 2016 auf rund 292'000 Franken beliefen.

5.3 Auswirkungen auf die Krankenversicherung KV

Im Zusammenhang mit der obligatorischen Krankenversicherung für Versicherte im Ausland gibt es grundsätzlich keine Probleme. Das Verfahren bei der Ausübung des Optionsrechts durch Versicherte (gewisse Versicherte können sich von der Versicherungspflicht in der Schweiz befreien lassen und sich im Wohnsitzstaat versichern) ist sowohl für die zuständigen kantonalen Behörden als auch für die Versicherer anspruchsvoll, hat aber bisher keine nennenswerten Schwierigkeiten geboten. Was die finanziellen Auswirkungen anbelangt, so setzen sich die Kosten in der Krankenversicherung aus den bei der Gemeinsamen Einrichtung KVG anfallenden Kosten für die Durchführung der internationalen Koordination (Leistungsaushilfe und Aufgaben gegenüber Rentnerinnen und Rentnern) und den Kosten für die Prämienerbilligung für die Versicherten im Ausland zusammen.

Bei der Durchführung der zwischenstaatlichen Leistungsaushilfe ist die Gemeinsame Einrichtung Verbindungsstelle und aushelfender Träger, welcher die Leistungsgewährung zu Lasten der ausländischen Versicherung sicherstellt. Die entsprechenden Zinskosten aufgrund der Vorfinanzierung der Leistungsaushilfe und die Verwaltungskosten beliefen sich für den Bund im Jahr 2016 auf 2.7 Millionen Franken.

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 von 8.34 Millionen im Jahr 2016 repräsentieren die rund 65'000 Versicherten mit Wohnsitz in den EU-Mitgliedstaaten einen kleinen Anteil. Für das Jahr 2016 wurden in die EU-Staaten rund 1.03 Millionen Franken Prämienverbilligungen ausgerichtet.

5.4 Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung (ALV)

5.4.1 Rechtliche Bestimmungen

Mit Inkrafttreten des FZA zwischen der Schweiz und der EU sowie der Änderung des EFTA-Übereinkommens hat die Schweiz am 1. Juni 2002 das europäische Koordinationsrecht mit den Verordnungen (EG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 übernommen. Dabei kamen verschiedene Übergangsbestimmungen zur Anwendung. Am 1. April 2012 übernahm die Schweiz die neuen Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009, welche die Beziehungen der Schweiz zu EU-Staaten regeln. Für die Beziehungen der Schweiz mit den EFTA-Staaten hatten die neuen Verordnungen erst am 1. Januar 2016 Gültigkeit. Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die verschiedenen Übergangsbestimmungen sowie die aktuellen Bestimmungen auf die Ansprüche von EU/EFTA-Staatsangehörigen an die ALV ausgewirkt haben.

Kurzaufenthalter/innen (Ausweis L EU/EFTA): Vor Inkrafttreten des FZA konnten Kurzaufenthalter/innen nur Anspruch auf Leistungen der ALV geltend machen, wenn sie die erforderliche Beitragszeit in der Schweiz erfüllt hatten und über ein gültiges Aufenthaltsrecht verfügten. Letztere Voraussetzung wurde sehr selten erfüllt, da die betroffenen Personen nach Ablauf der unterjährigen Aufenthaltsbewilligung verpflichtet waren, ins Herkunftsland zurückzukehren. Mit dem FZA trat am 1. Juni 2002 zunächst eine Übergangsregelung in Kraft, wonach die ALV-Beiträge von Kurzaufenthaltern, welche die Beitragszeit nicht erfüllten, dem Wohnstaat zurückerstattet wurden (sog. Retrozession). Ihr Aufenthaltsrecht erlosch zudem nicht mehr unmittelbar mit dem Ende des Arbeitsverhältnisses. Seit dem 1. Juni 2009 leistet die Schweiz keine Retrozessionen mehr und wendet das sogenannte Totalisierungsprinzip, wie es das FZA vorsieht, für Kurzaufenthalter/innen aus EU15/EFTA-Staaten sowie aus Zypern und Malta an. Das Totalisierungsprinzip sieht vor, die im Herkunftsland geleistete Beitragszeiten an die in der Schweiz erforderliche Mindestbeitragszeit (12 Monate innerhalb von 2 Jahren) anzurechnen. Für Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedsstaaten Osteuropas kamen mit der jeweiligen Ausdehnung des FZA zuerst analoge Übergangsregelungen wie für die EU15/EFTA-Staaten zur Anwendung, wobei diese für die EU8 am 1. Mai 2011 und für die EU2 am 1. Juni 2016 durch die Möglichkeit zur Totalisierung abgelöst wurden. Ab dem 1. Juni 2016 gilt in der Schweiz die Totalisierung gegenüber den EU27/EFTA-Staaten.

Grenzgänger/innen (Ausweis G EU/EFTA): Grenzgänger/innen beziehen Leistungen der ALV in ihrem Wohnstaat und nicht in der Schweiz. In der Übergangsphase vom 1. Juni 2002 bis am 31. Mai 2009 wurden die ALV-Beiträge der Grenzgänger/innen dem Wohnstaat (Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich) zurückerstattet. Diese Regelung

entsprach jener, welche vor Inkrafttreten des FZA mit den Nachbarländern in bilateralen Abkommen einzeln geregelt waren. Im Anschluss an die Übergangsregelung – vom 1. Juni 2009 bis zum 31. März 2012 – wurden ALV-Beiträge der Grenzgänger/innen dem Wohnstaat nicht mehr retrozediert. Seit dem 1. April 2012 kommt die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Anwendung, wonach die Schweiz dem Wohnstaat¹¹ die an arbeitslos gewordene Grenzgänger ausgerichtete Arbeitslosenentschädigung (je nach Länge der Beitragszeit in der Schweiz) während der ersten drei bis fünf Monate zurückerstattet.

Aufenthalter/innen mit Ausweis B EU/EFTA: Am 1. Juni 2002 trat für Aufenthalter/innen (Ausweis B EU/EFTA) der EU15/EFTA das sog. Totalisierungsprinzip, welches das FZA vorsieht, in Kraft. Es kam dabei keine Übergangsbestimmung zur Anwendung. Für Aufenthalter/innen der EU8 und EU2 sowie Zypern und Malta wurde die Totalisierung mit der Ausdehnung des FZA ebenfalls möglich.

Die Übernahme des europäischen Koordinationsrechts hatte finanzielle Auswirkungen für die ALV, welche für die verschiedenen Aufenthaltskategorien in den folgenden Kapiteln dargestellt werden.

5.4.2 Kurzaufenthalter/innen (Ausweis L EU/EFTA)

Vor Inkrafttreten des FZA verloren Personen mit unterjährigen Aufenthaltsbewilligungen (damals v.a. Saisonier-Bewilligungen) ihre Aufenthaltsberechtigung und sie hatten daher de facto auch keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Mit der Übernahme des europäischen Koordinationsrechts durch die Schweiz im Juni 2002 (FZA sowie EFTA-Übereinkommen) konnten Kurzaufenthalter/innen vermehrt Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung (ALE) geltend machen, weil sie nach dem Ende des Arbeitsverhältnisses in der Schweiz eine neue Arbeit suchen konnten. Zudem wurde die Anzahl kontingentierter Kurzaufenthaltsbewilligungen während der Übergangsphase vom Juni 2002 bis Mai 2009 für EU15/EFTA-Staatsangehörige sukzessiv erhöht. Während dieser Übergangsphase wurden die ALV-Beiträge von Kurzaufhaltern, welche die Beitragszeit nicht erfüllten, dem Wohnstaat zurückerstattet (sog. Retrozession). Nach Ablauf dieser Übergangsphase fielen die Kontingente weg und Kurzaufenthalter/innen konnten sich in anderen EU/EFTA-Staaten geleistete Beitragszeiten anrechnen lassen (Totalisierung).

Wie aus Abbildung 5.6 hervorgeht, fielen im Jahr vor Inkrafttreten des FZA der ALV praktisch keine Kosten für Kurzaufenthalter/innen an. Ab 2002 erwuchsen der ALV dann sukzessive Kosten für die Arbeitslosenentschädigung von Kurzaufenthalter/innen, welche die Beitragsvoraussetzungen in der Schweiz erfüllten. Für die übrigen Kurzaufenthalter/innen wurden Retrozessionen geleistet. 2007 beliefen sich die Mehrkosten für die ALV bei Kurzaufenthalter/innen auf 80 Mio. Franken. In den Jahren 2007-2011 verringerten sich die Kosten, wobei der Wegfall der Retrozessionen ab 2009 von Bedeutung war. Ab 2012 bis 2015 stiegen die Ausgaben für arbeitslose Kurzaufenthalter/innen wieder auf insgesamt 97 Mio. Franken an, was zum Teil mit der zunehmenden Beanspruchung des Totalisierungsprinzips zusammenhing. Die Kosten aus der Totalisierung fielen allerdings bislang deutlich geringer aus als die Retrozessionen, die in der Übergangsphase geleistet worden waren.

Im aktuellsten Jahr (2016) bezogen 8'447 Kurzaufenthalter/innen in der Schweiz ALE im Umfang von rund 95,5 Mio. Franken. Davon wurden 6,2 Mio. Franken oder 6,5% an Personen ausbezahlt, welche sich Beitragszeiten aus dem

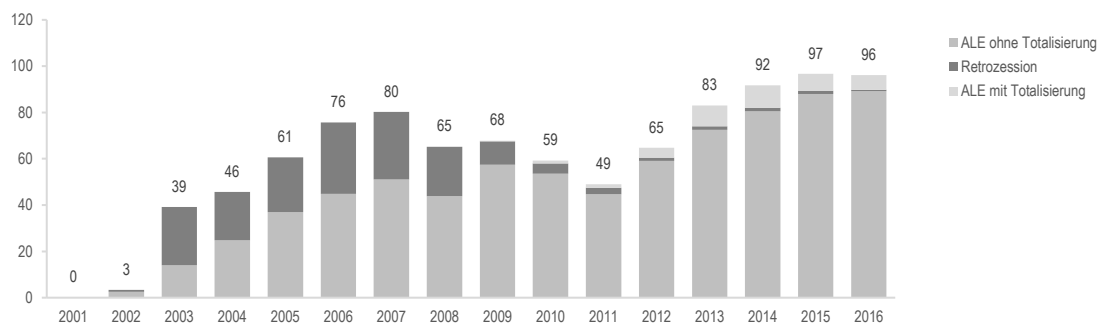
¹¹ Als Wohnstaat gelten alle EU27-Staaten. Grenzgänger müssen zumindest einmal pro Woche in ihren Wohnstaat zurückkehren, um als solche zu gelten.

Ausland anrechnen liessen (Totalisierung). Die Retrozessionen für Kurzaufenthalter/innen aus EU2-Staaten beliefen sich – vom Januar 2016 bis Ende Mai 2016 – gemäss Hochrechnung noch auf 0,6 Mio. Franken.

Retrozessionen und Arbeitslosentschädigung (ALE) für Kurzaufenthalter/innen

2001-2016, in Mio. CHF

Abbildung 5.6



Anmerkung:

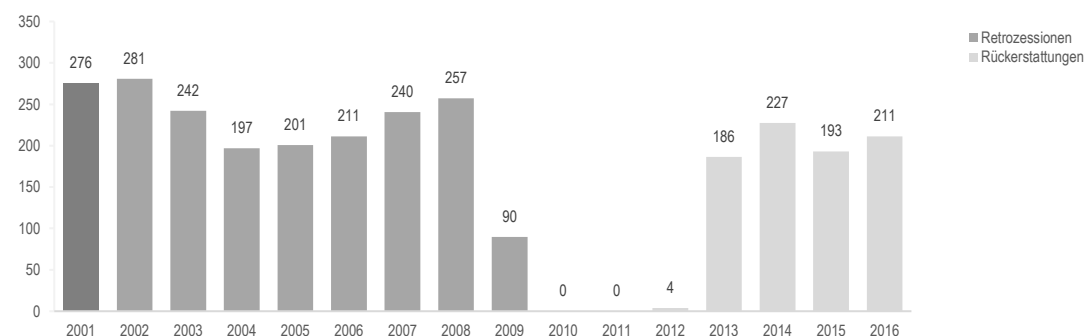
Ab dem 1. Juni 2009 wurden Retrozessionen einerseits nur noch mit EU8 aber andererseits neu zusätzlich mit EU2 getätigt. Ab dem 1. Mai 2011 wurden die Beiträge nur noch mit EU2 retrozediert. Seit dem 1. Juni 2016 werden keine Retrozessionen mehr getätigt.

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

Retrozessionen von ALV-Beiträgen von Grenzgänger/innen sowie Rückerstattungen der ALE von Grenzgänger/innen an den Wohnstaat während der ersten drei bzw. fünf Monate des Taggeldbezugs

2001-2016, in Mio. CHF

Abbildung 5.7



Quelle: SECO (Rechnungsergebnis ALV)

5.4.3 Grenzgänger/innen (Ausweis G EU/EFTA)

Grenzgänger/innen beziehen Leistungen der ALV in ihrem Wohnstaat und nicht in der Schweiz. In der Übergangsphase vom 1. Juni 2002 bis am 31. Mai 2009 wurden die ALV-Beiträge der Grenzgänger/innen dem Wohnstaat (Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich) retrozediert. Diese Regelung entsprach jener, welche vor Inkrafttreten des FZA mit den Nachbarländern in bilateralen Abkommen einzeln geregelt war. Zwischen 2002 und 2008 wurden pro Jahr durchschnittlich 233 Millionen Franken überwiesen, etwas weniger als im Jahr 2001 vor Inkrafttreten des FZA. Per 1. Juni 2009 entfiel die Pflicht zur Retrozession der ALV-Beiträge von Grenzgänger/innen. Seit dem 1. April 2012 und dem Inkrafttreten der neuen Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 werden neu Rückerstattungen der Arbeitslosentschädigung (je nach Länge der Beitragszeit in der Schweiz) während der ersten drei bzw. fünf Monate des Taggeldbezugs an den Wohnstaat geleistet. Die Rückerstattungen lagen im Jahr 2016 in ähnlicher Grössenordnung wie die Retrozessionen zwischen 2002 und 2008.

5.4.4 Aufenthaltsbewilligung (B EU/EFTA)

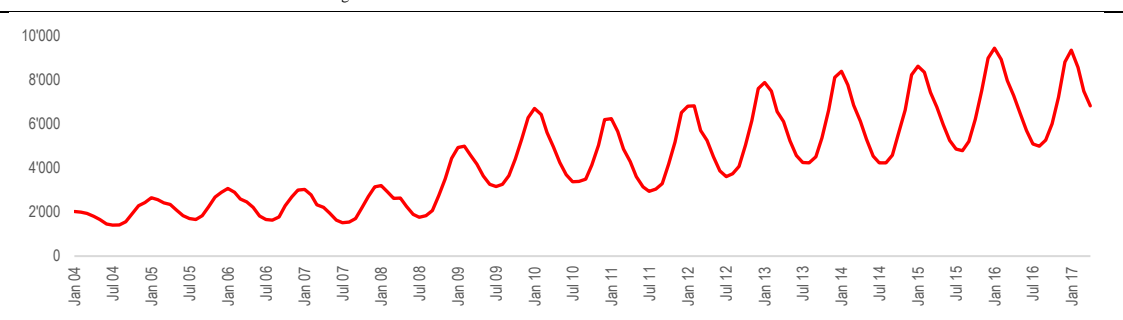
Die Erfahrungen mit dem FZA haben gezeigt, dass Personen in typischen Saisonberufen nicht ausschliesslich Kurzaufenthaltsbewilligungen erhielten. Mehrkosten aus saisonaler Beschäftigung könnten der ALV daher auch durch Aufenthaltler/innen (Ausweis B EU/EFTA) entstanden sein. Diese Mehrkosten lassen sich nur indirekt abschätzen. In Abbildung 5.8 ist dazu die saisonale Entwicklung der Arbeitslosigkeit 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.

Zur Abschätzung der aus dieser Entwicklung entstandenen zusätzlichen Kosten wird das Ausmass der saisonalen Arbeitslosigkeit auf Jahresbasis umgerechnet. Als saisonale Arbeitslosigkeit wird hier in jedem Monat jene Arbeitslosigkeit betrachtet, welche den Wert des Monats Juli im entsprechenden Jahr übertrifft. In Tabelle 5.4 ist die so definierte saisonale Arbeitslosigkeit in Jahreswerte umgerechnet. Der Anstieg zwischen 2004 und 2016 betrug dabei gut 1'400 Personen. Unterstellt man für die durchschnittlichen Kosten arbeitsloser Personen einen Wert von 50'000 Franken pro Jahr, lassen sich die zusätzlichen Kosten aktuell auf rund 71 Mio. Franken schätzen.

Arbeitslose Staatsangehörige der EU27/EFTA mit B-Bewilligungen in Saisonberufen

Abbildung 5.8

Berufe der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes



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

Tabelle 5.4: Geschätzte Mehrkosten der ALV durch saisonale Arbeitslosigkeit von EU27/EFTA-Staatsangehörigen mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saisonale Arbeitslosigkeit (Jahres-Ø)	540	679	711	897	1144	1395	1479	1657	1660	1817	1800	1836
Geschätzte Zusatzkosten (in Mio CHF)	6	13	15	24	36	49	53	62	62	70	69	71

Quelle: SECO (eigene Berechnungen)

Tabelle 5.5: Auszahlung von Arbeitslosenentschädigung (ALE) an Staatsangehörigen der EU/EFTA mit B-Bewilligungen aufgrund des Totalisierungsprinzips

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ALE (in Mio. CHF)	2.3	2.0	2.0	4.0	9.2	12.3	10.7	16.6	22.0	18.5	15.9	17.4

Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA

Arbeitslose Aufenthalter/innen (Ausweis B EU/EFTA) der EU15/EFTA können durch das FZA bereits ab dem 1. Juni 2002 auch das Totalisierungsprinzip geltend machen. Bei dieser Regelung kam keine Übergangsbestimmung zur Anwendung. Für Aufenthalter/innen der EU8 und EU2 sowie aus Zypern und Malta wurde die Totalisierung mit der Ausdehnung des FZA ebenfalls möglich. Die Einführung des Totalisierungsprinzips hat der ALV in den letzten Jahren ebenfalls Mehrkosten verursacht. 2016 bezogen Aufenthalter/innen, welche sich Beitragszeiten aus dem Ausland anrechnen liessen, ALE in der Höhe von rund 17 Mio. Franken. Ein Grossteil dieser in Tabelle 5.5 für die Jahre 2006-2016 ausgewiesenen Kosten ist in den oben geschätzten Mehrkosten aus saisonaler Arbeitslosigkeit allerdings enthalten, da Totalisierungen bei saisonalen Arbeitsverhältnissen besonders häufig geltend gemacht werden.

5.4.5 Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen

Neben den direkten Auswirkungen des FZA sowie des EFTA-Übereinkommens auf die Finanzen der ALV nach Aufenthaltsstatus interessiert auch die allgemeinere Frage, inwieweit es sich bei den Ausländer/innengruppen, welche in den letzten Jahren vermehrt in die Schweiz zugewandert sind, eher um Netto-Zahler/innen oder Netto-Bezüger/innen von Leistungen der ALV handelt. Die aktuellste Abschätzung dazu ist für das Jahr 2015 möglich. Die Arbeitslosenquote lag bei 3.3% und damit ganz leicht über dem langfristig erwarteten Gleichgewichtswert (sog. konjunkturneutrale Arbeitslosenquote).

Die Einnahmen der ALV lassen sich anhand von AHV-Einkommensdaten differenziert nach Nationalitätengruppen abschätzen. Von diesen Einnahmen sind die Retrozessionszahlungen bzw. Rückerstattungen gemäss den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 für Grenzgänger/innen in Abzug zu bringen. Auf der Ausgabenseite der ALV können Leistungen in Form von ALE 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 Ausländer/innengruppen an die Einnahmen beisteuern, bzw. welche diese in Form von ALE beziehen, eine Vorstellung davon machen, welche Nationalitätengruppen zu den Netto-Bezüger/innen und welche zu den Netto-Zahler/innen der ALV gehören und in welcher Grössenordnung die Umverteilung liegt.

Tabelle 5.6: Anteile an Einnahmen der ALV und Ausgaben für ALE (inkl. Retrozessionen und Rückerstattungen) nach Nationalitätengruppen, 2015

	Schweiz	EU27/ EFTA	Dritt- staaten	DEU	FRA	ITA	POR	ESP	EU8+2
ALV Beiträge	70.4%	24.0%	5.6%	6.7%	4.0%	4.6%	3.2%	1.1%	1.3%
ALV Entschädigung	54.9%	30.1%	14.9%	6.1%	3.4%	5.9%	7.5%	2.0%	2.2%
Verhältnis Beiträge/ALE	1.28	0.80	0.37	1.10	1.18	0.78	0.43	0.55	0.61

Anmerkung:

Die Retrozessionszahlungen für Kurzaufenthalter wurden nicht berücksichtigt.

Insgesamt beliefen sich die Einnahmen der ALV aus Lohnbeiträgen gemäss AHV-Statistik auf 6.6 Mia Franken. Für ALE wurden 4.5 Mia Franken ausgegeben.

Quelle: BSV (Individuelle Konten der AHV), SECO

In Tabelle 5.6 sind entsprechende Anteile für 2015 differenziert für Schweizer/innen und Staatsangehörige ausgewählter EU27/EFTA-Staaten sowie aus Drittstaaten aufgeführt. Aus diesen Zahlen geht hervor, dass Schweizer/innen 70.4% der ALV-Beiträge beisteuerten, jedoch nur 54.9% der ausgerichteten ALE bezogen. Sie gehörten damit klar zu den Netto-Zahler/innen der ALV. Der Anteil an ALV-Beiträgen übertraf den Anteil an der bezogenen ALE um 28%. Dies

spiegelt die Tatsache, dass Schweizer/innen ein deutlich unterdurchschnittliches Arbeitslosenrisiko aufweisen. Ausländer/innen aus dem EU27/EFTA-Raum leisteten 2015 demgegenüber 24.0% der ALV-Beiträge und bezogen 30.1% der ALE. Der Einnahmenanteil lag damit um 20% unter demjenigen der Ausgaben für ALE. Damit waren sie im Durchschnitt Netto-Bezüger/innen. Noch deutlichere Netto-Bezüger/innen der ALV sind dagegen Drittstaatsangehörige. Ihr Anteil an den Einnahmen aus ALV-Beiträgen belief sich 2014 auf 5.6%, während die Ausgaben für ALE 14.9% ausmachten. Die Ausgaben lagen somit fast um den Faktor 3 über den Einnahmen. Auch hier spiegelt sich deutlich das stark erhöhte Arbeitslosenrisiko dieser (allerdings sehr heterogenen) Nationalitätengruppe.

Bei Betrachtung einzelner Nationalitäten aus dem EU/EFTA-Raum erkennt man, dass französische und deutsche Staatsangehörige 2015 zu den Netto-Zahler/innen in der ALV gehörten. Anteilsmässig bezahlten diese rund 18% respektive 10% mehr ein als sie in Form von ALE bezogen. Das Beitrags-/Entschädigungsverhältnis von Italiener/innen fällt wegen des erhöhten Arbeitslosenrisikos dieser Bevölkerungsgruppe dagegen negativ aus. Der Anteil an den ALV-Einnahmen lag 2015 um 22% unter dem Anteil an bezogener ALE. Noch etwas ungünstiger fiel die Bilanz bei Staatsangehörigen der EU8 und EU2 (Rumänien und Bulgarien) aus. Der Anteil an den Einnahmen lag bei 61% der Ausgaben. Noch deutlicher zu den Nettobezüger/innen der ALV gehörten die Spanier mit 1.1% der Einnahmen und 2.0% der ALE. Das ungünstigste Beitrags-/Bezugsverhältnis von allen EU/EFTA-Staatsangehörigen wiesen portugiesische Erwerbspersonen auf. Ihr Anteil an den ALV-Beiträgen entsprach lediglich 43% der bezogenen ALE. In diesem Verhältnis spiegelt sich die stark erhöhte Arbeitslosenquote von Portugiesinnen und Portugiesen. Allerdings fällt das Verhältnis damit noch immer etwas günstiger aus als für die grosse und sehr heterogene Gruppe der Drittstaatsangehörigen.

Tabelle 5.7: Verhältnis der Anteile an den Einnahmen der ALV und der Ausgaben für ALE (inkl. Retrozessionen und Rückerstattungen für Grenzgänger/innen) nach Nationalitätengruppen, 2006-2015

	<i>mit Retrozessionen für Grenzgänger/innen</i>				<i>ohne Retrozessionen für Grenzgänger/innen</i>				<i>mit Rückerstattungen für Grenzgänger/innen</i>				
	2006	2007	2008	2006-2008	2009	2010	2011	2012	2009-2012	2013	2014	2015	2013-2015
CH	1.24	1.25	1.28	1.26	1.25	1.21	1.20	1.23	1.22	1.28	1.28	1.28	1.28
EU27/EFTA	0.87	0.87	0.86	0.87	0.93	0.98	0.97	0.92	0.95	0.81	0.80	0.80	0.80
Drittstaaten	0.37	0.37	0.35	0.36	0.30	0.32	0.33	0.33	0.32	0.35	0.38	0.37	0.37
D	1.55	1.64	1.55	1.58	1.30	1.26	1.29	1.22	1.27	1.15	1.11	1.10	1.12
F	0.85	0.80	0.85	0.83	1.54	1.82	1.77	1.71	1.71	1.11	1.03	1.18	1.11
I	0.69	0.67	0.68	0.68	0.76	0.82	0.79	0.80	0.79	0.79	0.80	0.78	0.79
P	0.65	0.59	0.54	0.60	0.51	0.54	0.50	0.44	0.50	0.44	0.43	0.43	0.43
E	0.73	0.71	0.72	0.72	0.67	0.69	0.71	0.71	0.70	0.68	0.61	0.55	0.61
EU8+2	0.76	0.82	0.81	0.80	0.77	0.72	0.75	0.73	0.74	0.66	0.69	0.61	0.65

Anmerkung:

In der Periode 2006-2008 zu erwähnen waren zahlreiche Schweizer Doppelbürger als Ausländer/innen aufgeführt. Mit der Einführung der neuen AHV-Nummer konnte diese Verzerrung ab 2009 behoben werden.

Quellen: BSV (Individuelle Konten der AHV), SECO

In Tabelle 5.7 ist wiedergegeben, wie sich die Verhältnisse von Einnahmen und Ausgaben in der ALV nach Nationalitäten über die Jahre 2006-2015 entwickelt haben. Dabei sind drei unterschiedliche Phasen zu unterscheiden. Einerseits die Phase 2006-2008, in der ALV-Beiträge von Grenzgängern vollumfänglich rückerstattet wurden. Die Verhältniszahlen spiegeln hier im Grossen und Ganzen die unterschiedlichen Arbeitslosenrisiken der Nationalitätengruppen. Besonders auffällig sind die deutschen Staatsangehörigen, welche deutlicher noch als die Schweizerinnen und Schweizer zu den Netto-Zahlern der ALV gehörten.

Die Phase 2009-2012 war stark durch den Wegfall der Retrozessionszahlungen ab Juni 2009 geprägt. Französische Staatsangehörige wurden damit auf einen Schlag zu den deutlichsten Nettozahlern der ALV. Auch das Beitrags-/Bezugsverhältnis der Italiener/innen verbesserte sich auf Grund eines relativ hohen Grenzgängeranteils spürbar, blieb aber weiter unter der Parität. Im Gegenzug verschlechterte sich das Verhältnis derjenigen Nationalitäten, welche keine oder wenige Grenzgänger haben (u.a. auch jenes der Schweizerinnen und Schweizer) spiegelbildlich.

Mit der Einführung der Rückerstattung für Grenzgänger gemäss Verordnung (EG) Nr. 883/2004 näherten sich die Beitrags-ALE-Bezugsverhältnisse nach Nationalitäten ab 2013 wieder der Situation vor 2009 an. Obwohl die Rückerstattungen bislang leicht tiefer ausfielen als die Retrozessionen vor 2009, verschlechterte sich das Beitrags-Leistungsverhältnis der EU27/EFTA-Staatsangehörigen. Zwei Faktoren waren dafür ausschlaggebend. Einerseits verschlechterte sich das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben bei den meisten EU/EFTA-Staatsangehörigen, weil sich deren Arbeitslosenrisiko im Nachgang zur Finanz- und Wirtschaftskrise gegenüber vorher etwas stärker erhöhte als bei für Schweizerinnen und Schweizer. Zum zweiten gewannen in der ALV Nationalitätengruppen aus dem EU/EFTA-Raum an Gewicht, die tendenziell ein höheres Arbeitslosenrisiko aufweisen, wie bspw. die Staatsangehörigen aus den südlichen und östlichen EU/EFTA-Staaten.

5.4.6 Fazit

Das FZA sowie das EFTA-Übereinkommen führten vor allem im Bereich von kurzfristigen und saisonalen Aufenthalten in der Schweiz zu Mehrkosten in der ALV. In der Botschaft zum FZA¹² wurden diese für die siebenjährige Übergangsfrist ab Inkrafttreten des Abkommens auf 210 Mio. und für die Jahre danach auf 170-400 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. Wie sich in der Retrospektive zeigt, fielen die effektiven Mehrkosten geringer aus. Aus der besseren Absicherung von saisonalen Arbeitsverhältnissen sowie den zusätzlich anfallenden Retrozessionszahlungen erwuchsen der ALV im Bereich kurzer Arbeitsverhältnisse in der Übergangsphase¹³ Mehrkosten in der Grössenordnung von durchschnittlich rund 80 Mio. Franken pro Jahr. Nach Ablauf der Übergangsfrist beliefen sich die Mehrkosten auf Schätzungsweise 140 Mio. Franken pro Jahr. Für das Jahr 2016 dürften sich die Mehrkosten auf rund 170 Mio. Franken belaufen und damit den unteren Rand des Schätzbereichs gemäss Botschaft erreichen.

Im Bereich der Grenzgänger änderte sich für die ALV bei Inkrafttreten des FZA zunächst nur wenig. Beim Wegfall der Retrozessionen profitierte die ALV dann während rund dreieinhalb Jahren von Minderausgaben in der Höhe von gut 270 Mio. Franken pro Jahr. Die Kosten, welche der ALV aus der Umsetzung der neuen Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 seit 2013 jährlich erwachsen, liegen bis heute leicht tiefer (rund 205 Mio. Franken pro Jahr) als die vorherigen Kosten in Form der Retrozessionen (rund 230 Mio. Franken pro Jahr).

¹² Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG (SR 98.028).

¹³ Für die Übergangsphase wurden für Kurzaufenthalter die Jahre 2003-2009 und für die Phase danach die Jahre 2010-2016 herangezogen.

5.5 Sozialhilfe

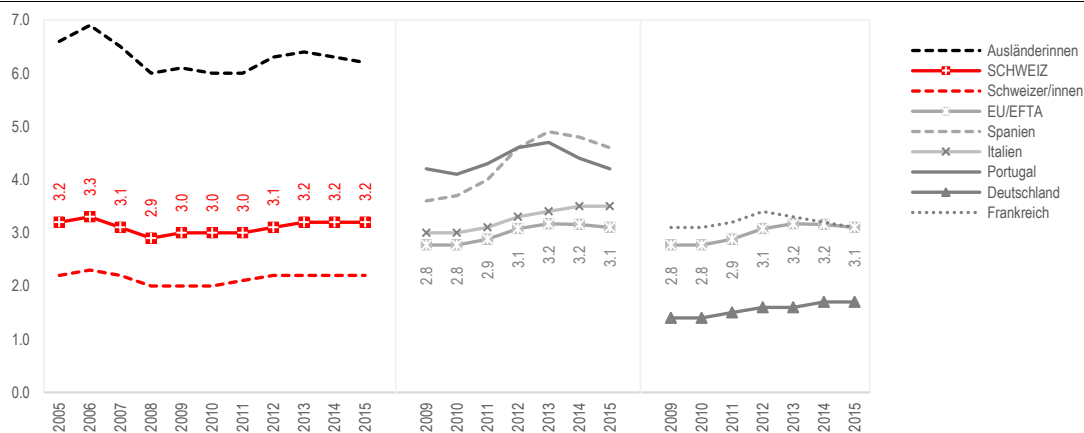
Die Sozialhilfe bildet das letzte Auffangnetz im sozialen Sicherungssystem der Schweiz. Deren Ausgestaltung ist Sache der Kantone und Gemeinden. Staatsangehörige des EU/EFTA-Raums sind grundsätzlich berechtigt, Leistungen der Sozialhilfe zu beantragen; sofern sie über eine Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung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

Aus der Sozialhilfestatistik liegen heute Informationen zur Entwicklung der Sozialhilfe für die Jahre 2005-2015 vor; eine Unterscheidung nach detaillierter Staatsangehörigkeit der Sozialhilfebeziehenden ist allerdings erst ab 2009 möglich. Abbildung 5.9 zeigt die Entwicklung der Sozialhilfequote, welche den Anteil der Personen mit mindestens einem Sozialhilfebezug im Jahr an der ständigen Wohnbevölkerung misst. In den wirtschaftlich starken Jahren 2007 und 2008 war die gesamtschweizerische Sozialhilfequote rückläufig; in den Jahren nach der Krise stieg sie leicht an und stabilisierte sich dann in den Jahren 2013 bis 2015 bei 3.2%. Schweizer/innen, deren Anteil an allen Sozialhilfeempfänger/innen im Mittel der betrachteten Jahre bei rund 55% lag, haben ein deutlich geringeres Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein als Ausländer/innen. 2015 lag die Sozialhilfequote von Schweizer/innen bei 2.2%, jene von Ausländer/innen bei 6.2%.

Sozialhilfequoten nach Nationalität

2005-2015

Abbildung 5.9



Anmerkung:

Ab 2011 wird die Basis zur Errechnung der Sozialhilfequote aus STATPOP gezogen, was einen Strukturbruch zwischen 2010 und 2011 zur Folge hat.

Die durchschnittliche Sozialhilfequote für die EU/EFTA bezieht sich bis und mit 2012 auf die EU27/EFTA, für die Jahre danach auf die EU28/EFTA.

Quelle: BFS (Sozialhilfestatistik)

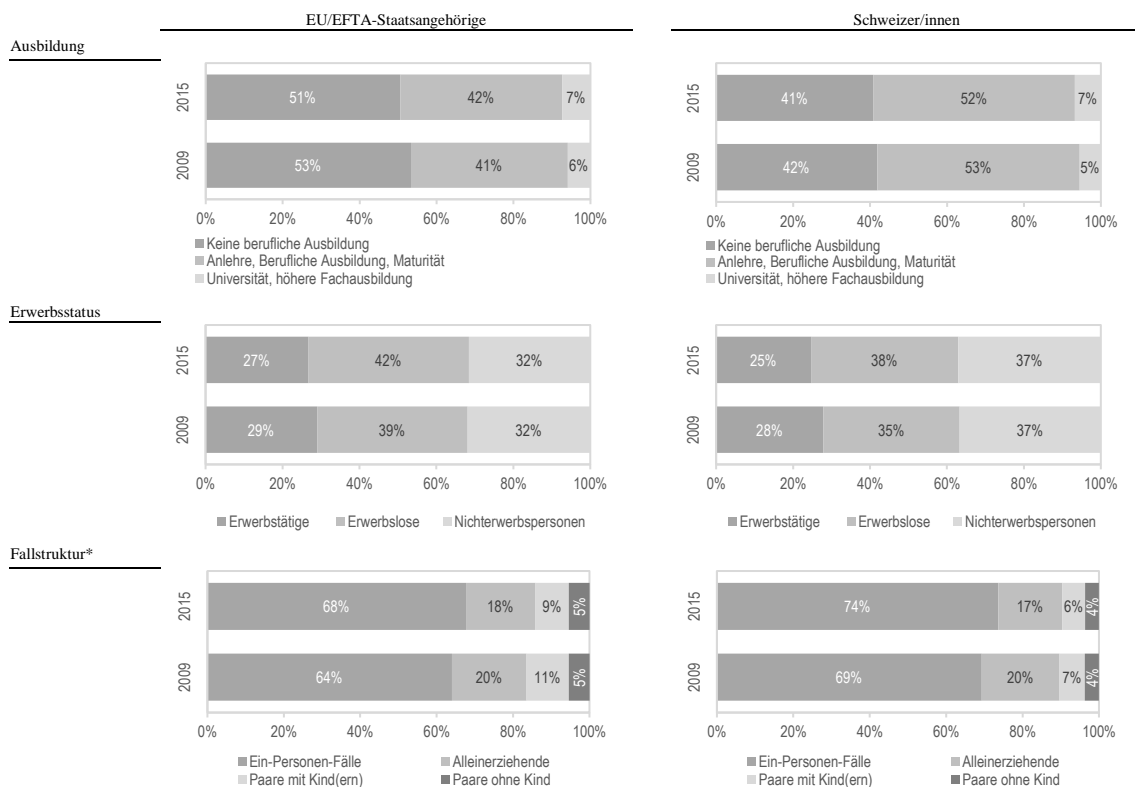
Je nach Herkunft der in der Schweiz lebenden ausländischen Bevölkerung gibt es grosse Unterschiede bezüglich des Sozialhilferisikos. Hoch sind die Sozialhilfequoten vor allem für Staatsangehörige aus Drittstaaten, wo der Sozialhilfebezug oft im Zusammenhang mit einer früheren Einreise über den Asylweg steht. Relativ nahe um den gesamtschweizerischen Durchschnitt streuen demgegenüber die Sozialhilfequoten von Staatsangehörigen der EU/EFTA. Deutlich unterdurchschnittlich und sogar noch tiefer als die Quote der Schweizer/innen ist diejenige von Personen aus Deutsch-

land. Gegenüber dem Durchschnitt erhöhte Sozialhilfequoten weisen dagegen Personen aus den südeuropäischen Ländern auf. Im Falle von Staatsangehörigen aus Portugal und Spanien fällt auf, dass die Quoten zwischen 2009 und 2013 besonders stark angestiegen, seither aber wiederum rückläufig sind. In welchem Ausmass der Verlauf durch Fälle von Personen geprägt ist, welche im Rahmen der Personenfreizügigkeit erst kürzlich zugewandert sind, ist nicht bekannt.

Strukturelle Merkmale der Sozialhilfebezüger aus der EU/EFTA

Abbildung 5.10

Ausbildung, Erwerbsverhalten und Fallstruktur, 2009 und 2015



* Berücksichtigt wurden nur Personen, welche in Privathaushalten leben.

Quelle: BFS (Sozialhilfestatistik)

Neben dem Verlauf der Sozialhilfequoten ist auch von Interesse, wie sich die von Sozialhilfe betroffenen EU-EFTA-Staatsangehörigen bezüglich Ausbildung, Erwerbsverhalten und Familiensituation von sozialhilfebeziehenden Schweizer/innen unterscheiden. Wie Abbildung 5.10 zeigt, sind die Unterschiede relativ gering. Die Betrachtung bestätigt, dass ein tiefes Bildungsniveau für Schweizer/innen wie für EU-Staatsangehörige ein bedeutender Risikofaktor für soziale Ausgrenzung sind: 2015 verfügten gut die Hälfte der Sozialhilfebezüger aus dem EU-Raum und 41% der sozialhilfeabhängigen Schweizer/innen über keine abgeschlossene Berufsausbildung und waren damit im Vergleich zum Anteil Niedrigqualifizierter in der Gesamtbevölkerung deutlich übervertreten; Personen mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe sind demgegenüber in beiden Gruppen nur selten auf Sozialhilfe angewiesen.

In beiden Nationalitätengruppen sind die meisten Sozialhilfefälle Ein-Personen-Fälle. Mit 9% ist der Anteil von Paaren mit Kindern bei EU/EFTA-Staatsangehörigen etwas höher als bei Schweizer/innen. Allerdings hat dieser Anteil ebenso

wie der Anteil Alleinerziehender gegenüber 2009 abgenommen– es gibt demnach keine Anzeichen für einen vermehrten Familiennachzug von EU/EFTA-Staatsangehörigen in die Sozialhilfe.

Sozialhilfebezüger aus der EU/EFTA sind im Vergleich zu Schweizer/innen weniger oft nichterwerbstätig und häufiger aufgrund von Erwerbslosigkeit sozialhilfeabhängig. Im Jahr 2015 waren 27% der Sozialhilfebezüger aus der EU/EFTA erwerbstätig, bei den Schweizer/innen lag der entsprechende Anteil bei 25%. Gegenüber dem Jahr 2009 haben diese jeweiligen Anteile bei beiden Nationalitätengruppen leicht abgenommen; eine Zunahme von Personen in der Sozialhilfe, deren Einkommen trotz Erwerbstätigkeit für die Finanzierung des Lebensunterhalts nicht ausreicht, ist damit nicht festzustellen.

Kasten 5.1 Empirische Resultate zum Sozialhilfebezug von EU/EFTA-Staatsangehörigen

Aus den abgebildeten Sozialhilfequoten nach Nationalitäten (ohne Möglichkeit der Differenzierung nach Einreisezeitpunkt) lassen sich höchstens indirekt Aussagen zu den Auswirkungen des FZA auf die Höhe der Gesamtquote ableiten. Zum einen könnten sich verschiedene Effekte gegenseitig kompensieren. Zum anderen fehlen verlässliche Datenwerte für die Zeit vor Inkrafttreten des FZA, welche zum Vergleich herangezogen werden könnten. Detaillierte empirische Untersuchungen zum Sozialhilfebezug von FZA-Zugewanderten liegen bisher nicht vor. Einzig Fluder et. al (2013) haben im Rahmen ihres Beitrags zum Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013 über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen unter anderem die Sozialhilfebezüge der unter dem FZA eingewanderten Personen analysiert. Hierzu wurden erstmals verschiedene Administrativdatensätze verknüpft, so dass eine Auswertung nach Einreisezeitpunkt und nach Nationalität für die Jahre 2005-2010 möglich war. Gemäss den Auswertungen der Autoren bezogen im Jahr 2010 1.0% der FZA-Zugewanderten im Alter von 18 bis 64 Jahren aus EU17/EFTA-Staaten Sozialhilfe. Damit lag ihre Sozialhilfequote deutlich tiefer als jene der Schweizer Kontrollgruppe (1.8%) bzw. Personen die vor dem FZA aus EU17/EFTA-Staaten in die Schweiz zugewandert waren (2.0%)^[1]. Die tieferen Sozialhilfequoten von FZA-Zugewanderten haben auch mit der relativ kurzen Aufenthaltsdauer zu tun: Kurz nach der Einwanderung ist das Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit gering, da die Einreise meist zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erfolgt oder im Falle von Nichterwerbstätigkeit ausreichende finanzielle Mittel vorhanden sein müssen. Mit der Zeit wirken die üblichen Arbeitsmarktrisiken auf die Zuwanderer ein. Eine erste soziale Absicherung wird im Falle eines Stellenverlusts durch die ALV gewährleistet, erst danach kommt allenfalls die Sozialhilfe zum Zug. Aus diesem Grund nähern sich die Sozialhilfequoten von Zugewanderten mit zunehmender Aufenthaltsdauer jenen der ansässigen Bevölkerung an, wie Fluder et al. (2013) festhalten. Diese Angleichung ist jedoch nicht mit einem permanent wachsenden Trend zu vermehrtem Sozialhilfebezug gleichzusetzen.

Dass Sozialhilfebezug unter Neuzugewanderten äusserst selten ist, bestätigt auch eine Untersuchung der Städteinitiative Sozialpolitik (Städteinitiative Sozialpolitik, 2014). In einer Umfrage bei Sozialdiensten aus 31 Städten und Regionen wurde erhoben, wie viele Sozialhilfesuche zwischen Juli und November 2013 von EU-Angehörigen eingingen, die sich zum Zeitpunkt der Gesuchstellung seit weniger als einem Jahr in der Schweiz aufhielten. Die Resultate zeigen, dass nur 137 von den 7'100 über den Erhebungszeitraum insgesamt eingereichten Gesuchen Neuzugewanderte betrafen; 76 dieser Gesuche wurden bewilligt, was weniger als 1.5% aller im Erhebungszeitraum bewilligten Sozialhilfesuche entspricht.

^[1] Bei den Sozialhilfequoten gemäss Fluder et. al. handelt es sich um Haushaltsquoten. Sie können damit nur untereinander, jedoch nicht direkt mit den personenorientierten Sozialhilfequoten gemäss BFS verglichen werden.

Literaturverzeichnis

- Abberger, K. et al.* (2015), Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, KOF Studien Nr. 58, Zürich.
- Abrahamsen, Y. et al.* (2015), Die ökonomischen Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die schweizerische Wirtschaftsentwicklung: eine Simulation mit dem makroökonomischen Modell der KOF, in: *Abberger, K. et al.* (2015), Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, KOF Studien Nr. 58, Zürich.
- Aeppli, R. et al.* (2008), Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft, KOF Studien Nr. 2, Zürich.
- Aeppli R.* (2010), Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit - Eine Neuüberprüfung, in: ETH-KOF-Spezialanalysen, S. 29-42.
- Alberton S., Gonzalez O., Guerra G.* (2008): Le trasformazioni nel mercato del lavoro ticinese.
- Arpaia et al.* (2015), Labour mobility and labour market adjustment in the EU, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers 539, Brüssel.
- BAKBASEL* (2009), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Basel.
- BAKBASEL* (2013), Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Studie im Auftrag der Wirtschafts- und Branchenverbände Swissmem, hotelleriesuisse, TVS Textilverband Schweiz, ASA/SVV Schweizerischer Versicherungsverband, scienceindustries, AGV Banken, economiesuisse, Schweizer Obsetverband und Privatkliniken Schweiz, Basel.
- BAKBASEL* (2015), Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft, Studie im Auftrag des SECO, Bern.
- BASS* (2012), Zuwanderung im Kanton Zürich - Auswirkungen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt. Zuwanderung in den Kanton Zürich aus Sicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden, Studie im Auftrag des Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Zürich
- BASS* (2015), Auswirkungen der Eurokrise auf die Zuwanderung aus der EU in die Schweiz, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, Bern.
- Basten, C., Siegenthaler M.* (2013), Do Immigrants Take or Create Residents' Jobs? Quasi-experimental Evidence from Switzerland, KOF Working Papers No.335, Zürich.
- Berli, A. und Peri, G.* (2015), *The Labour Market Effects of Opening the Border: New Evidence from Switzerland. NBER Working Paper 21319.*
- Bertoli, S., Brücker, H., Fernández-Huertas Moraga, J.* (2013), The European crisis and migration to Germany. Expectations and the diversion of migration flows, IZA discussion paper No. 7170, Bonn.
- Bolli, T., Schläpfer, J., Siegenthaler, M.* (2015), Wie beeinflusste das Personenfreizügigkeitsabkommen die Migrationsbewegungen in der Schweiz?, in: *Abberger, K. et al.* (2015), Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, KOF Studien Nr. 58, Zürich.
- Borjas, G.* (2014), Immigration Economics, Harvard University Press.
- Brügger, B., Lalive, R., Zweimüller, J.* (2007), Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 23 (6. 2007).
- B,S,S.* (2013), Motivation der Zuwanderung aus dem EU25/EFTA-Raum in die Schweiz. Eine Untersuchung der Migrationsgründe der Zuzüger/innen sowie der Rekrutierungsgründe

- von Arbeitgeber/innen, Studie zuhanden des Bundesamtes für Migration, Bern.
- Cueni, D., Sheldon G.* (2011a), Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Bern.
- Cueni, D., Sheldon G.* (2011b), Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU auf die Löhne einheimischer Arbeitskräfte, WWZ Forschungsbericht 2011/05, Universität Basel.
- Ecoplan* (2013), Standortförderung und Zuwanderung: Hintergrundbericht, Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Bern.
- Ecoplan* (2015), Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell, Studie im Auftrag des SECO, Bern.
- Favre, S.* (2011), The Impact of Immigration on the Wage Distribution in Switzerland, *NRN Working Paper 1108/2011*, Universitäten Linz und Zürich.
- Fluder, R. et al.* (2013), Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen: Quantitative Analysen. Teil III des Berichts der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013, Bern.
- Flückiger, Y.* (2006), Analyse der Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union in Bezug auf den Schweizerischen Arbeitsmarkt, Bericht zu Handen des Bundesamtes für Migration, Bern.
- Flückiger et al.* (2007), Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No. 22 (6. 2007), Bern.
- Flückiger, Y., Ferro-Luzzi, G., Graf R. et al.* (2012), Main d'oeuvre frontalière et pratique d'embauche sur le marché du travail genevois, rapport OUE, Genf.
- Gerfin, M., Kaiser, B.* (2010), The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 146, No. 4, S. 709-739.
- Graf, R. und Müller, T.* (2014), The Effects of the Free Movement of Persons on the Distribution of Wages in Switzerland. Nicht publiziertes Arbeitspapier, Universität Genf.
- Henneberger, F., Ziegler, A.* (2011), Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit - Teil 1: Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping, FAA Diskussionspapier 124, Universität St. Gallen.
- Henneberger, F., Ziegler, A.* (2011), Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit - Teil 2: Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit, FAA Diskussionspapier 125, Universität St. Gallen.
- IRE* (2015), Approfondimento della situazione del mercato del lavoro ticinese negli anni successivi all'introduzione dell'Accordo sulla Libera Circolazione delle Persone. Rapporto di ricerca, Università della Svizzera italiana, Lugano.
- Kempeneers, P., Flückiger, Y.* (2012), Immigration, libre circulation des personnes et marché de l'emploi, Etude de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE) sur mandat de la Fédération des Entreprises Romandes (FER Genève), Genf.
- Lalive R., Zweimüller J. und Favre, S.* (2013), Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, Studie im Auftrag des SECO, Bern.
- Losa, F. B., Bigotta, M., Gonzalez, O.* (2012), Libera circolazione: gioie o dolori?, Ufficio di statistica Repubblica e Cantone Ticino.
- Müller, T. et al.* (2013), Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern.
- PVK* (2013), Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 06. November 2013, Bern.
- Ramel, N., Sheldon, G.* (2012), Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz, Expertise der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik zuhanden des Bundesamtes für Migration, Bern.
- Schmidt, C., Stalder, P.* (2013), Auswirkungen der Eurokrise auf das Wirtschaftswachstum und das Produktionspotenzial der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft 1&2/2013, S. 11-15

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

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

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

Siegenthaler, M., Graff, M., Mannino, M. (2014), The Swiss „Job Miracle“, KOF Working Paper Nr. 368, Zürich.

Städteinitiative Sozialpolitik (2014), Bericht zur Erfassung von Sozialhilfesuchen von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern mit kurzem Aufenthalt in der Schweiz, Winterthur.

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

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

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung	EU17	EU15 plus Malta und Zypern
		EU27	EU15 plus EU10 plus EU2
ALE	Arbeitslosenentschädigung	EU28	EU27 plus Kroatien
ALV	Arbeitslosenversicherung	FlaM	Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit
AMG	Arbeitsmarktgesamtrechnung		
ave GAV	allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag	FZA	Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz	GAV	Gesamtarbeitsvertrag
BFS	Bundesamt für Statistik	GGs	Grenzgängerstatistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen	ILO	International Labour Organization
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)	ISCO	International Standard Classification of Occupations
	Island, Liechtenstein, Norwegen	IV	Invalidenversicherung
EL	Ergänzungsleistungen	KV	Krankenversicherung
EM	Eingliederungsmassnahmen (für IV-Bezüger)	LSE	Lohnstrukturerhebung
EntsG	Entsendegesetz	NAV	Normalarbeitsvertrag
EO	Erwerbsersatzordnung	OR	Obligationenrecht
ESPOP	Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes	PK	Paritätische Kommission
		SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
ETS	Erwerbstätigenstatistik		
EU	Europäische Union	SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
EU2	Bulgarien und Rumänien	SEM	Staatssekretariat für Migration
EU8	Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn	STATPOP	Statistik der Bevölkerung und Haushalte
		TPK	Tripartite Kommission
EU10	EU8 plus Malta und Zypern	UV	Unfallversicherung
EU15	Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich, Griechenland, Portugal, Spanien, Finnland, Österreich, Schweden	ZAR	Zentrales Ausländerregister
		ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Anhang

Anhang A: Mandat des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen

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

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

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

Anhang B: Kontingentshöhe und -ausschöpfungsgrad während der Übergangsphasen zum freien Personenverkehr

EU15/EFTA und Malta/Zypern

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

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

Quelle: SEM

In den ersten fünf Jahren ab Inkrafttreten des FZA war die jährliche Zulassung von neu zuwandernden Erwerbstätigen aus den EU15/EFTA-Staaten auf 15'300 fünfjährige Daueraufenthaltsbewilligungen B und 115'700 Kurzaufenthaltsbewilligungen L für Aufenthalte von 4-12 Monaten begrenzt. Die Kontingentsregelung endete am 1. Juni 2007. Gemäss Entscheid des Bundesrates vom 24. April 2013 wurde die Kontingentierung der B-Bewilligungen für Erwerbstätige per 1. Juni 2013 allerdings vorübergehend wieder eingeführt (Anrufung der Ventilklausel). Die Kontingentierung auf 53'700 B-Bewilligungen für die EU17-Staaten galt bis am 31. Mai 2014. Seit dem 1. Juni 2014 gilt für die EU17-Staaten wieder die vollständige Personenfreizügigkeit; eine Möglichkeit zur erneuten Anrufung der Ventilklausel sieht das FZA nicht vor.

EU8

Tabelle B.2: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU8 (in 1'000)

		Juni 2006- Mai 2007	Juni 2007- Mai 2008	Juni 2008- Mai 2009	Juni 2009- Mai 2010	Juni 2010- April 2011
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: SEM

Für die EU8, welche am 1. April 2006 dem FZA beitraten, galten die Übergangsregelungen bis am 1. Mai 2011. Die Kontingente wurden über diesen Zeitraum schrittweise ausgebaut, vollständig ausgeschöpft wurden sie allerdings nie. Per 1. Mai 2011 galt dann für Staatsangehörige der EU8 die volle Personenfreizügigkeit. Ende April 2012 entschied der Bundesrat jedoch, die Ventilklausel anzurufen. In der Folge wurde per 1. Mai 2012 die Kontingentierung der B-Bewilligungen für Angehörige der EU-8-Staaten wieder eingeführt und ein Höchstwert von 2190 B-Bewilligungen festgesetzt. Per 1. Mai 2013 wurde die Kontingentierung für ein weiteres Jahr bis am 30. April 2014 fortgeführt. Seit dem 1. Mai 2014 gilt wieder die volle Personenfreizügigkeit; eine Möglichkeit zur erneuten Anrufung der Ventilklausel sieht das FZA nicht vor.

Rumänien und Bulgarien (EU2)

Tabelle B.3: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU2 (in 1'000)

		Jun. 2009 - Mai 2010	Jun. 2010 - Mai 2011	Jun. 2011 - Mai 2012	Jun. 2012 - Mai 2013	Jun. 2013 - Mai 2014	Jun. 2014 - Mai 2015	Jun. 2015 - Mai 2016
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	0.362	0.523	0.684	0.885	1.046	1.056	0.922
	Ausschöpfung	100%	100%	100%	100%	82%	93%	76%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	3.620	4.987	6.355	7.722	9.090	7.505	7.279
	Ausschöpfung	87%	100%	95%	92%	88%	72%	62%

Quelle: SEM

Für Bulgarien und Rumänien galten die Übergangsregelungen bis zum 31. Mai 2016. Auch hier wurden die Kontingente Jahr für Jahr schrittweise ausgebaut; sie wurden jeweils stark beansprucht. Ab 1. Juni 2016 galt dann die volle Personenfreizügigkeit. Mitte Mai 2017 beschloss der Bundesrat, die Ventilklausel gegenüber den EU2-Staaten anzurufen. In der Folge sind die Aufenthaltsbewilligungen B EU/EFTA zwischen dem 1. Juni 2017 und dem 31. Mai 2018 auf gesamthaft 996 Einheiten kontingiert.

Kroatien

Tabelle B.4: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige aus Kroatien

		Jan. 2014- Dez. 2014	Jan. 2015- Dez. 2015	Jan. 2016- Dez. 2016	Jan. 2017- Dez. 2017	Jan. 2018- Dez. 2018	Jan. 2019- Dez. 2019	Jan. 2020- Dez. 2020	Jan. 2021- Dez. 2021	Jan. 2022- Dez. 2022	Jan. 2023- Dez. 2023
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	50	50	50	54	78	103	133	250	260	300
	Ausschöpfung	28	49	39							
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	450	450	450	543	748	953	1158	2000	2100	2300
	Ausschöpfung	47	75	81							

Quelle: SEM

Das Protokoll III zum FZA, welches die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien regelt, ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Die Ratifizierung des Protokolls hatte sich aufgrund der Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative verzögert und konnte erst nach der Schlussabstimmung über das Umsetzungsgesetz zum Zuwanderungsartikel erfolgen. Die Schweiz gewährte kroatischen Staatsangehörigen deshalb zwischenzeitlich vom 1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2016 separate Kontingente. Diese beliefen sich auf 50 Aufenthaltsbewilligungen (B) und 450 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) pro Jahr. Für 2017 stehen kroatischen Staatsangehörigen nun 54 B-Bewilligungen und 543 L-Bewilligungen zur Verfügung; die Kontingente werden bis zum Ende der Übergangsphase im Jahr 2023 schrittweise ausgebaut.

Drittstaaten

Tabelle B.5: Kontingente für Drittstaatenangehörige (in 1'000)

		Jan. 2008- Dez. 2008	Jan. 2009- Dez. 2009	Jan. 2010- Dez. 2010	Jan. 2011- Dez. 2011	Jan. 2012- Dez. 2012	Jan. 2013- Dez. 2013	Jan. 2014- Dez. 2014	Jan. 2015- Dez. 2015	Jan. 2016- Dez. 2016	Jan. 2017- Dez. 2017
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	4	4	3	3.5	3.5	3.5	3.5	2.5	2.5	3
	Ausschöpfung	100%	88%	100%	89%	88%	92%	80%	97%	100%	
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	7	7	8	5	5	5	5	4	4	4.5
	Ausschöpfung	100%	100%	77%	95%	89%	89%	99%	100%	100%	

Quelle: SEM

Die Höhe der Kontingente für Arbeitskräfte aus Drittstaaten wird jährlich durch den Bundesrat neu beurteilt und jeweils im Herbst in Abwägung der erwarteten Bedarfsentwicklung für das Folgejahr festgelegt. Der Bundesrat hat im Jahr 2014 vor dem Hintergrund der Annahme der „Initiative gegen Masseneinwanderung“ beschlossen, die Kontingente für Arbeitskräfte aus Drittstaaten auf 2500 Aufenthaltsbewilligungen (B) und 4000 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) zu senken. Im Jahr 2016 waren diese Kontingente bereits vor Jahresende vollständig ausgeschöpft. Ein Teil des Mehrbedarfs konnte aus den Reserven des Vorjahres gedeckt werden; die effektive Anzahl erteilter Bewilligungen (2657 B- Bewilligungen und 4079 L-Bewilligungen) kam deshalb über den Höchstzahlen zu liegen. Nachdem zahlreiche Vertreter von Wirtschaft und Kantonen aufgrund der spürbaren Knappheit eine Erhöhung der Kontingente gefordert hatten, beschloss der Bundesrat, die Höchstzahlen für 2017 um insgesamt 1000 Einheiten aufzustocken - je 500 Bewilligungen B und L stehen damit zusätzlich zur Verfügung. Diese zusätzlichen Kontingente wurden der Bundesreserve zugeführt.

Anhang C: Ausländische Bevölkerung und Migration -statistische Konzepte von BFS und SEM

	BFS	SEM
Ständige ausl. Wohnbevölkerung	Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens 12 Monate (Ausweis B oder C oder Ci oder EDA-Ausweis [internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige]); Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für eine kumulierte Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten; Personen im Asylprozess (Ausweis F oder N) mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten ¹¹ .	Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (Ausweis B, C oder Ci); Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für einen Aufenthalt von 12 Monaten oder länger.
Wer zählt dazu?		
Datenquellen	kommunale bzw. kantonale Einwohnerregister (EwR) für Ausweise B, C, Ci und L; Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS) für Ausweise F, N und L (d.h. für Personen, die nicht in EwR erfasst sind bzw. für zusätzliche Merkmale von in EwR erfassten Personen); Informationssystem ORDIPRO für Diplomaten und internationale Funktionäre für EDA-Ausweise.	Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS)
Nicht-ständige ausl. Wohnbevölkerung	Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für eine Aufenthaltsdauer von weniger als zwölf Monaten; Personen im Asylprozess (Ausweis F oder N) mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von weniger als zwölf Monaten.	Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für einen Aufenthalt von weniger als 12 Monaten.
Wer zählt dazu?		
Datenquellen	kommunale bzw. kantonale Einwohnerregister (EwR) für Ausweise L (teilweise); Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS) für Ausweise F, N und L (teilweise).	Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS)
Übertritte von der nichtständigen zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung	Übertritte von der nichtständigen zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom BFS als „Änderung des Bevölkerungstyps“ bezeichnet. Gemäss der vom BFS verwendeten Bevölkerungsdefinitionen treten seit 2011 Kurzaufenthalter (mit einer ursprünglich bewilligten Aufenthaltsdauer von weniger als einem Jahr) und Personen im Asylprozess (Ausweise F und N) nach einem genau 12-monatigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Schweiz von der nichtständigen zur ständigen Wohnbevölkerung über. Dieser Übertritt ist nicht abhängig von einem Wechsel zu einer anderen Ausländerausweiskategorie. Statistisch gezählt werden diese Übertritte im Kalenderjahr, in dem die zwölfmonatige Anwesenheitsdauer erreicht wird. Alle zur ständigen Wohnbevölkerung übertretenden Personen sind ein Kalenderjahr früher als nichtständige Wohnbevölkerung in die Schweiz eingewandert.	Übertritte zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom SEM als „Statuswechsel“ oder „Umwandlungen“ bezeichnet. Solche Übertritte sind immer mit einem Wechsel der Ausländerausweiskategorie verbunden. Sie betreffen Personen mit weniger als einem Jahr gültigen L-Bewilligungen, die B-, C- oder L-Bewilligungen mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten erhalten. Statistisch gezählt werden diese Übertritte im Kalenderjahr, in dem der neue Ausländerausweis erworben wird. Die zur ständigen Wohnbevölkerung übertretenden Personen sind ein oder mehrere Kalenderjahre früher mit einem L-Ausweis in die Schweiz eingewandert.
Wanderungssaldo	Die Übertritte zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom BFS zur Einwanderung (und somit dem Wanderungssaldo) gezählt und in der Bevölkerungsbilanz generell nicht separat ausgewiesen. Somit umfasst die Einwanderung eines bestimmten Kalenderjahres nicht nur die effektiv in jenem Jahr erfolgte Einwanderung, sondern zusätzlich auch einen Teil der Einwanderung des vorangegangenen Kalenderjahres (d.h. Personen, die ein Jahr vorher als nichtständige Wohnbevölkerung in die Schweiz eingewandert sind).	Die Übertritte zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom SEM der Einwanderung (und damit dem Wanderungssaldo) angerechnet. Zudem werden (nicht zu den Statuswechseln zählende) Übertritte vom Asyl- zum Ausländerbereich (z.B. anerkannte Flüchtlinge, humanitäre Regelungen) ebenfalls als Einwanderungen ausgewiesen. Somit umfasst die Einwanderung eines bestimmten Kalenderjahres nicht nur die effektiv in jenem Jahr erfolgte Einwanderung, sondern zusätzlich auch einen Teil der Einwanderung früherer Kalenderjahre (d.h. Personen, die mindestens ein Jahr, vielfach aber sogar mehrere Jahre früher als nichtständige Wohnbevölkerung in die Schweiz eingewandert sind, aber erst zum Zeitpunkt des Erhalts des neuen Ausländerausweises als Einwanderer gezählt werden). Zum Wanderungssaldo werden neben den Ein- und Auswanderungen zusätzlich auch „Reaktivierungen des Aufenthalts“ (nach vorherigem automatisierten Abgang) und „übrige Abgänge“, die sich aus den automatisierten Abgängen und Löschungen in ZEMIS zusammensetzen, gerechnet.

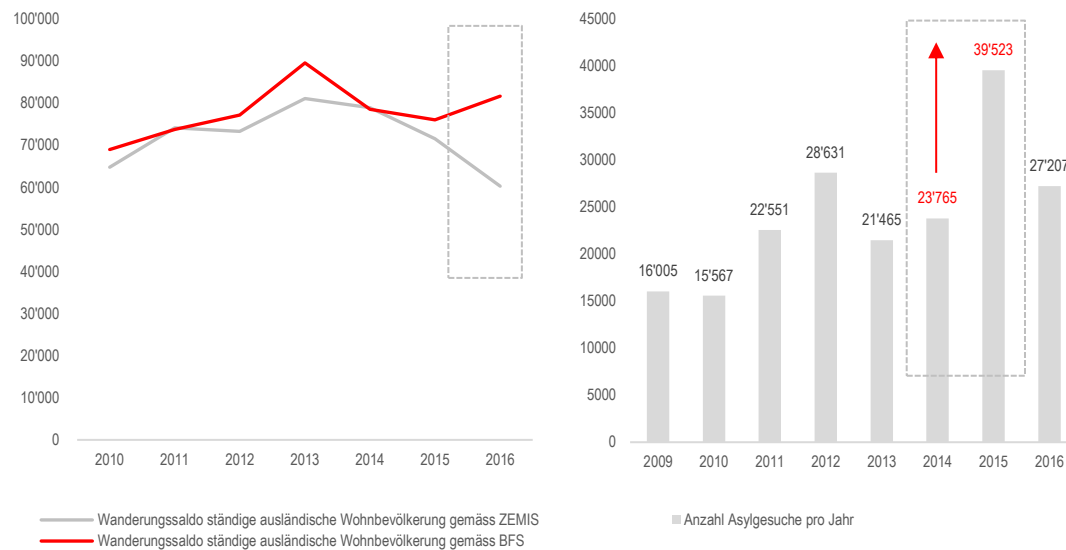
¹¹ Diese Gruppe zählte bis Ende 2009 nicht zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung. Hingegen umfasste die ständige Wohnbevölkerung bis Ende 2009 zusätzlich einen so genannten Ausgleichsbestand, der aus Gründen der Bevölkerungsbilanzkonsistenz ermittelt wurde.

Anhang D: Asylzuwanderung in den Statistiken von SEM und BFS

Anzahl der Asylgesuchseingänge und Entwicklung des Wanderungssaldo gemäss SEM und BFS

ständige ausländische Wohnbevölkerung

Abbildung D.1



Quelle: SEM (ZEMIS), BFS (STATPOP; Daten für 2016 provisorisch)

Erläuterung zu Abbildung D.1 (vgl. Kapitel 3.1.3):

Der starke Anstieg bei den Asylgesuchseingängen im Jahr 2015 wird ein Jahr später im Wanderungssaldo des BFS sichtbar: Die Bevölkerungsstatistik des BFS zählt Personen im Asylprozess mit, sobald sie sich seit mindestens 12 Monaten in der Schweiz aufhalten.

Die Statistik des SEM hingegen berücksichtigt über den Asylweg zugewanderte Personen erst dann, wenn ihnen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Sie werden zu diesem Zeitpunkt als Übertritte aus dem Asylbereich dem Wanderungssaldo angerechnet. Da Asylgesuche unterschiedlich rasch bearbeitet werden können, spiegelt sich eine erhöhte Asylzuwanderung erst mit mehr oder weniger grosser Verzögerung im SEM-Wanderungssaldo.

