



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt

6. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Bundesamt für Migration (BFM)

Bundesamt für Statistik (BFS)

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

27. Mai 2010

Inhaltsverzeichnis

0	Management Summary.....	3
1	Einleitung.....	7
2	Einfluss des FZA auf die Migrationsbewegungen sowie den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung.....	9
2.1	Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen.....	9
2.2	Auswirkungen des FZA auf die Migration in die und aus der Schweiz.....	13
2.2.1	Entwicklung der Wanderungsbewegungen nach Herkunftsregionen.....	13
2.2.2	Entwicklung der Zuwanderung nach Qualifikationsniveau.....	24
2.2.3	Aktuellste Entwicklung Bewilligungen und Wanderungssaldo.....	26
2.3	Einfluss des FZA auf den Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung in den einzelnen Regionen der Schweiz.....	30
2.4	Ausländerbestand im Dezember 2009, nach Nationalitätengruppen.....	33
3	Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt.....	35
3.1	Einfluss des FZA auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit.....	35
3.1.1	Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung.....	35
3.1.2	Entwicklung des Arbeitsangebots.....	37
3.1.3	Arbeitsmarktentwicklung nach Nationalitäten und Aufenthaltsstatus.....	38
3.1.4	Zuwanderung und Arbeitslosigkeit nach Branchen.....	47
3.1.5	Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen.....	50
3.1.6	Reaktion der Zuwanderung auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit nach Berufsgruppen.....	55
3.1.7	Zuwanderung und Arbeitsmarktentwicklung nach Regionen.....	57
3.2	Einfluss des FZA auf die Lohnentwicklung in der Schweiz.....	63
3.2.1	Allgemeine Lohnentwicklung.....	63
3.2.2	Entwicklung von Lohnniveaus und Lohnverteilung.....	64
3.2.3	Erfahrungen der Tripartiten Kommissionen.....	72
4	Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen.....	74
4.1	Finanzielle Folgen des FZA für die Sozialversicherungswerke.....	74
4.2	Auswirkungen des FZA auf die 1. Säule.....	77
4.2.1	Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Finanzierung der 1. Säule...78	
4.2.2	Anteil der EU-Staatsangehörigen an der Finanzierung und bei den Leistungen der 1. Säule.....	79
4.3	Auswirkungen des FZA auf die Invalidenversicherung IV.....	80
4.4	Auswirkungen des FZA auf die Ergänzungsleistungen EL.....	81
4.5	Auswirkungen des FZA auf die Krankenversicherung KV.....	83
4.6	Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosenversicherung ALV.....	83
4.6.1	Anrechnung von Versicherungszeiten.....	84
4.6.2	Arbeitslosenentschädigung an Inhaber einer Kurzaufenthalterbewilligung.....	85
4.6.3	Arbeitslosenentschädigung an Arbeitskräfte aus der EU17/EFTA mit B-Bewilligungen in typischen Saisonberufen.....	86
4.6.4	Rückerstattung der Beiträge an die Arbeitslosenversicherung von Personen mit einem L-EG/EFTA Ausweis.....	88
5	Anhang.....	89
5.1	Mandat des Observatoriums zum FZA.....	89
5.2	Studien zur Personenfreizügigkeit Schweiz-EU.....	90

0 Management Summary

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

Wanderungsbewegungen

Das Niveau der Zuwanderung spiegelt die konjunkturelle Entwicklung in der Schweiz. Die jüngste Wirtschaftskrise hatte einen deutlichen Rückgang der Netto-Zuwanderung zur Folge, sie blieb aber auf relativ hohem Niveau. Infolge der Einführung der Personenfreizügigkeit fand eine Verschiebung nach Herkunftsländern statt: heute ist die Netto-Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten grösser als aus den Nicht-EU/EFTA-Staaten. Die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum konzentrierte sich auf gut qualifizierte Arbeitskräfte.

- Die Netto-Zuwanderung ist ein Abbild der wirtschaftlichen Entwicklung: Zu Beginn der 1990er war das Niveau hoch, mit der Rezession in den 1990ern verringerte sich die Netto-Zuwanderung in die Schweiz deutlich. Der wirtschaftliche Aufschwung der Jahre 1997-2001 stimulierte die Einwanderung, so dass das Niveau von 1991 kurz vor Inkrafttreten des FZA wieder erreicht wurde.
- In Folge der Einführung des FZA (2002) sowie der Abschaffung des Saisonierstatuts für Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige (1996) gewann die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten stark an Bedeutung. Die Zuwanderung aus EU/EFTA-Staaten ist heute grösser als diejenige aus Nicht-EU/EFTA-Staaten. Insbesondere deutsche und portugiesische Staatsangehörige nutzten die Möglichkeit des FZA.
- Der jüngste wirtschaftliche Einbruch im dritten Quartal 2008 kam sehr überraschend und heftig. Ab 2009 wirkte sich dieser auch negativ auf die Beschäftigung aus. Entsprechend verringerte sich der Wanderungssaldo der ständigen und nicht ständigen Wohnbevölkerung von 90'000 im Jahr 2008 auf rund 68'000 im Jahr 2009 um einen Viertel. Bei Staatsangehörigen der EU17/EFTA verringerte sich der Saldo von knapp 57'000 auf 38'000 sogar um einen Drittel. Insgesamt reagierte die Netto-Zuwanderung also deutlich auf die Konjunktur, sie blieb jedoch - im Vergleich zu früheren Abschwungphasen - auf relativ hohem Niveau.
- Ein langfristiger Vergleich zeigt, dass die Zuwanderung in die Schweiz mit dem FZA insgesamt an Bedeutung gewonnen hat. In den elf Jahren vor Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit (1991-2001) betrug der Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung im Durchschnitt gut 26'400 pro Jahr. Dieser positive Saldo war ausschliesslich auf die Einwanderung von Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörigen zurückzuführen. In der Periode 2002-2009 lag der entsprechende Saldo bei jährlich rund 59'700 Personen. Davon machten die EU17/EFTA-Staatsangehörigen 52% aus.
- Nach Einführung des FZA mit den EU8-Staaten resultierte eine deutliche Zunahme des Wanderungssaldos auf 4'400 im Jahr 2008. Aber auch hier hinterliess die jüngste Wirtschaftskrise Spuren mit einem deutlichen Rückgang von rund 20% im Jahr 2009.

Gemessen am gesamten Wanderungssaldo ist die Migration aus den 2004 der EU beigetretenen Mitgliedsstaaten sowie Bulgarien und Rumänien bisher von relativ geringer Bedeutung.

- Das FZA brachte mit der Aufhebung des Inländervorrangs und der vorgängigen Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen am 1. Juni 2004 sowie der Aufhebung der Grenzzonen am 1. Juni 2007 auch Erleichterungen bei der Einstellung von Grenzgängerbeschäftigten. So wuchs die Grenzgängerbeschäftigung in der Periode 2002-2009 im Durchschnitt um etwa +4% pro Jahr. Im Zuge der Wirtschaftskrise wuchs die Grenzgängerbeschäftigung 2009 mit +1.1% deutlich langsamer. 2009 kam der Grossteil der erwerbstätigen Grenzgänger aus Frankreich (53%), 23% stammten aus Italien und 21% aus Deutschland.
- Seit dem 1. Juni 2004 benötigen Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum, welche sich pro Kalenderjahr nicht länger als 90 Tage in der Schweiz aufhalten keine Bewilligung mehr. Zwischen 2004 und 2008 nahm das geleistete Arbeitsvolumen dieser Kurzaufenthalter von 9'400 auf 18'400 Ganzjahresarbeitskräfte zu. 2009 verringerte es sich im Zuge der Wirtschaftskrise auf 15'700 Ganzjahresarbeitskräfte.
- Die Personenfreizügigkeit bewirkte in allen Regionen der Schweiz eine deutliche Zunahme der Bevölkerung aus dem EU/EFTA-Raum. Überdurchschnittliche Anstiege des Wanderungssaldos verzeichneten - insbesondere wenn man die Grenzgängerbeschäftigten mit einbezieht - das Tessin, die Westschweiz und die Ostschweiz. Im Tessin war im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise 2008-2009 auch der stärkste Rückgang der Netto-Zuwanderung festzustellen.
- Der Trend zur Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften bestand bereits vor Inkrafttreten des FZA. Allerdings akzentuierte sich mit der Personenfreizügigkeit die Verschiebung in der Qualifikationsstruktur der Einwandernden: Von den zwischen Juni 2002 und Mai 2008 neu zugewanderten Arbeitskräften hatten mindestens 83% einen Sekundarstufe II-Abschluss und 53% eine tertiäre Ausbildung. Im Vergleich dazu hatten von den zwischen Juni 1986 und Mai 1996 neu zugewanderten Arbeitskräften 81% einen Sekundarstufe II-Abschluss und nur 22% eine Ausbildung auf Tertiärstufe. Die Zuwanderung trug zu einem Anstieg hochqualifizierter Arbeitskräfte auf dem Schweizer Arbeitsmarkt bei. Der Anteil an zugewanderten Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung lag deutlich über dem entsprechenden Anteil der in der Schweiz erwerbstätigen Bevölkerung.

Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt

Den möglichen negativen Effekten eines wachsenden Arbeitsangebots durch die anhaltende Zuwanderung standen stabilisierende Wirkungen der Zuwanderung auf die Konjunktur gegenüber. Gleichwohl stieg die Arbeitslosigkeit insgesamt rasch und kräftig an. Bei kürzlich zugewanderten Personen fiel der Anstieg überproportional an. Die Auswirkungen des FZA auf die Gesamtarbeitslosenquote und die allgemeine Lohnentwicklung werden divergent beurteilt. Die Berufsstruktur der Zuwanderer deutet darauf hin, dass der Grossteil der Zuwanderung eine gute Ergänzung zum heimischen Arbeitskräftepotential darstellte. Lohndämpfende Effekte der Zuwanderung auf die tiefen Einkommensklassen sind kaum festzustellen. Wahrscheinlicher ist, dass die Lohnentwicklung bei höher qualifizierten Arbeitskräften etwas gedämpft wurde.

- 2009 durchlief die Schweizer Wirtschaft eine Rezession, und die Arbeitsmarktsituation verschlechterte sich markant. Die in den letzten Jahren sehr starke Zuwanderung verringerte sich mit einer gewissen Verzögerung als Folge der schwächeren Arbeitskräftenachfrage. Allerdings blieb der Wanderungssaldo auch 2009 weiter im positiven Bereich.
- Verglichen mit vielen anderen Industrienationen und mit unseren Nachbarländern fiel der Einbruch der Wirtschaftsleistung in der Schweiz moderater aus. Mit ein Grund dafür war die anhaltende Netto-Zuwanderung, welche die Binnenwirtschaft über die Konsumausgaben und Bauinvestitionen stützte. Jene Sektoren, welche von der Wirtschaftskrise wenig betroffen waren, konnten weiterhin Arbeitskräfte im EU/EFTA-Raum rekrutieren. Kurz- und Daueraufenthalter verzeichneten auch im Jahr 2009 deutliche Beschäftigungsgewinne.
- Über den letzten Wirtschaftsaufschwung hinweg konnte die Erwerbstätigenquote der 15-64 jährigen Bevölkerung in der Schweiz insgesamt gesteigert werden. Schweizer/innen sowie Bürger/innen aus EU17/EFTA-Staaten profitierten beide davon. Die Erwerbstätigenquote von Ausländer/innen aus der Türkei und dem Westbalkan hingegen stagnierte.
- Die Zuwanderung aus den Staaten der EU17/EFTA konzentrierte sich in den letzten Jahren stark auf Berufsgruppen, in welchen auch ansässige Arbeitskräfte zusätzlich Beschäftigung fanden. Die Mehrheit der Zuwanderer verfügte über eine gute Ausbildung, was dem wachsenden Bedarf an gut qualifizierten Arbeitskräften der Unternehmen in der Schweiz entsprach.
- Praktisch alle Branchen der Schweizer Wirtschaft nutzten die Möglichkeiten des Freizügigkeitsabkommens, wodurch der Beschäftigungsanteil von Personen aus den EU17/EFTA-Staaten zunahm.
- Im letzten Abschwung stieg die Arbeitslosigkeit u.a. in der Industrie sowie in Bauberufen überproportional an. In der Industrie wirkte sich die Wirtschaftskrise besonders stark aus. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit im Baugewerbe war dagegen - angesichts der robusten Baukonjunktur - eher überraschend. Dass hier momentan gewisse Verdrängungsprozesse stattfinden ist nicht ganz auszuschliessen. Allerdings sind auch die Zuwanderer der letzten Jahre selber mit starken Anstiegen der Arbeitslosigkeit konfrontiert. Immerhin stellt man fest, dass sich die Zuwanderung in den Branchen mit den stärksten Anstiegen der Arbeitslosigkeit auch relativ am stärksten verringert hat. Dies trägt dazu bei, die Situation zu entspannen.
- Die Arbeitslosigkeit von EU/EFTA-Staatsangehörigen liegt deutlich über jener von Schweizer/innen und deutlich unterhalb jener von Drittstaatsangehörigen in der Schweiz. Portugiesische Staatsangehörige weisen strukturell eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit auf, was auf die typischen Einsatzbranchen (Bau- und Gastgewerbe) und die regionale Verteilung (Westschweiz) zurückzuführen sein dürfte. Deutsche Staatsangehörige wiesen in den letzten Jahren dagegen eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf. Im Verlauf der Wirtschaftskrise überschritt ihre Arbeitslosenquote den Schweizer Durchschnitt. Der überproportionale Anstieg der Arbeitslosigkeit dürfte einerseits eine Folge der starken Vertretung in der Industrie und im Baugewerbe sein. Andererseits dürften sie als relativ neue Arbeitskräfte in den Schweizer Unternehmen ein höheres Entlassungsrisiko gehabt haben als langjährig ansässige Arbeitskräfte.
- Hinsichtlich der Auswirkungen des FZA auf die regionale Entwicklung der Arbeitslosigkeit lassen sich keine klaren Schlüsse ziehen. Die Entwicklung in Regionen mit starker Zuwanderung unterschied sich nicht stark von jener in anderen Regionen.

Nicht auszuschliessen ist, dass sich die Arbeitslosigkeit insbesondere in Regionen mit einer signifikanten Zuwanderung wenig qualifizierter Arbeitskräfte im letzten Aufschwung etwas langsamer zurückbildete.

- Die allgemeine Lohnentwicklung wich in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA nicht stark von jener in den Jahren zuvor ab. Sie folgte zudem stets einem typischen konjunkturellen Muster.
- Signifikante Veränderungen in der Lohnverteilung waren ebenfalls nicht festzustellen. Insbesondere entwickelten sich Löhne im unteren Bereich der Lohnverteilung nicht wesentlich anders als die Löhne insgesamt. Auch Einstiegslohne entwickelten sich nur unwesentlich schwächer als die Löhne insgesamt.
- Die Frage, ob die allgemeine Lohnentwicklung durch die Zuwanderung der letzten Jahre gedämpft wurde, wird kontrovers beurteilt, was insgesamt für moderate Effekte spricht. Dass die starke Zuwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften die Lohnentwicklung auf höheren Qualifikationsstufen etwas gedämpft hat, erscheint hingegen plausibel.

Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

Die finanziellen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit waren im Bereich der Sozialversicherungen geringer als ursprünglich erwartet. Die Arbeitskräfte aus den EU-Mitgliedsstaaten leisten in der Schweiz deutlich mehr Beiträge als sie Sozialversicherungsleistungen beziehen.

- Mit der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Rahmen des FZA hatte die Schweiz gewisse Mehrkosten zu erwarten. In der Botschaft zu den bilateralen Abkommen mit der EU wurden diese auf 424 Mio. Franken geschätzt. Nach heutiger Einschätzungen fielen die effektiven Kosten mit etwa 295 Mio. Franken deutlich geringer aus. Insbesondere die Kosten für die Kranken- und die Arbeitslosenversicherung lagen deutlich unter den Erwartungen. An dieser Beurteilung hat sich auch nach der Ausdehnung des FZA auf die EU10-Staaten per 1. April 2006 bisher nichts geändert.
- Für die Finanzierung der schweizerischen Sozialwerke, welche wie die AHV oder die IV im Umlageverfahren finanziert werden, hat sich die Öffnung des Arbeitsmarkts und die daraus resultierende Einwanderung von Erwerbstätigen aus den EU-Mitgliedstaaten als positiv erwiesen. Die Statistiken zeigen, dass die Beitragssumme von EU25-Staatsangehörigen zurzeit bedeutend höher ist als die Leistungen, die sie beziehen.

1 Einleitung

Am 1. Juni 2002 sind das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Schweiz sowie das Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der EFTA in Kraft getreten. Die Abkommen sehen eine schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs vor, wie er innerhalb der Europäischen Union (EU) bereits zum Tragen kommt. Die Freizügigkeit Schweiz-EU wird indes erst 2014 nach einer Übergangsfrist von zwölf Jahren voll verwirklicht. Ausgenommen sind Rumänien und Bulgarien, für welche längere Übergangsfristen ausgehandelt wurden.

Während der Übergangszeit zwischen 1. Juni 2002 und 31. Mai 2004 fanden weiterhin vorgängige Kontrollen in Bezug auf den Vorrang der inländischen Arbeitskräfte sowie die Lohn- und Arbeitsbedingungen statt. Bis 31. Mai 2007 blieben die Kontingente der Kurzaufenthaltsbewilligung L-EG/EFTA, bzw. Daueraufenthaltsbewilligung B-EG/EFTA für EU15-Staatsangehörige sowie Grenzzonen für Grenzgängerinnen und Grenzgänger bestehen. Seit Ablauf dieser Frist können EU15-Staatsangehörige (plus Malta und Zypern) – immer auf der Basis des Gegenrechts - in die Schweiz einreisen und hier Wohnsitz nehmen. Sie haben, als Arbeitnehmende oder Selbständigerwerbende, freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt und können unter erleichterten Bedingungen bis zu 90 Tagen pro Jahr in der Schweiz Dienstleistungen erbringen. Nichterwerbstätige können unter Vorbehalt der allgemeinen Voraussetzungen (ausreichende finanzielle Mittel und Krankenversicherungsschutz) einreisen und in der Schweiz Wohnsitz nehmen. Bis zum 31. Mai 2014 kann die Schweiz allerdings bei einer allfälligen übermässigen Einwanderung noch einseitig den Zugang zum Arbeitsmarkt befristet beschränken. Die Einzelheiten dazu sind im Abkommen (Art. 10 Abs. 4 FZA) geregelt.

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, Informationen über die Auswirkungen des FZA auf die Wanderungsbewegungen zwischen der Schweiz und dem Ausland sowie über die Auswirkungen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt zusammenzutragen und auszuwerten. Er fokussiert dabei auf die Bedeutung der Wanderungsbewegungen gegenüber der EU17/EFTA. Die Auswirkungen auf die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten¹ der EU, welche seit dem 1. April 2006 von der Personenfreizügigkeit profitieren, werden in Kapitel 2 behandelt. In Kapitel 4 werden die Auswirkungen des FZA im Bereich der Sozialversicherungen abgeschätzt.

Verfasst wurde der Bericht vom „Observatorium zum Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU“, welches sich aus Vertretern des SECO, des BFM und des BFS zusammensetzt.

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

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

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

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

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

EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, EU-Beitritt: 1. Mai 2004. Die Staatsangehörigen dieser neuen Mitgliedsstaaten profitieren vom FZA jedoch erst seit dem 1. April 2006.

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

EU2: Bulgarien (2007) und Rumänien (2007)

EFTA: Island, Liechtenstein, Norwegen

² Jahr des EU-Beitritts

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

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

Die folgenden Analysen zur Zu- und Abwanderung basieren in erster Linie auf Spezialauswertungen des Zentralen-Migrations-Informationen-Systems (ZEMIS).³ Die aktuellsten Migrationsdaten dieses Berichts beziehen sich auf das erste Quartal 2010. In Ergänzung dazu werden für gewisse Fragestellungen die Zahlen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP), sowie der Grenzgängerstatistik (GGS) des BFS herangezogen.

2.1 Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen

EU15/EFTA

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

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

Vom 1. Juni 2004 bis zum 31. Mai 2007 wurde die Zuwanderung nur noch durch Kontingente für Daueraufenthalter bis 5 Jahre und Kurzaufenthalter von 4-12 Monaten begrenzt; danach wurde der freie Personenverkehr für Staatsangehörige der EU15 und der EFTA erstmals vollumfänglich eingeführt. Seit dem 1. Juni 2007 besteht grundsätzlich ein subjektiver Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung, wenn die Bedingungen für den Aufenthaltsstatus erfüllt sind. Eine Wiedereinführung der Höchstzahlen ist bis im Jahre 2014 nur unter be-

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

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

Am 1. Juni 2007 wurden die Grenzzonen für Staatsangehörige der EU17 aufgehoben⁴, und seither kommen die Grenzgänger in den Genuss der umfassenden geographischen Mobilität, das heisst ihre Grenzgängerbewilligung ist auf dem ganzen Gebiet des Beschäftigungsstaates gültig und sie können ihre Erwerbstätigkeit im gesamten Staatsgebiet ausüben.

Seit dem 1. Juni 2007 besteht auch für Grenzgänger, welche die Nationalität eines der 15 "alten" EU Staaten, Zyperns, Maltas oder eines EFTA-Staates haben, die volle Personenfreizügigkeit.

Der Grenzgängerstatus hat damit an Attraktivität gewonnen.

EU10/EU8

Am 1. April 2006 trat das Protokoll I zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die acht neu der EU beigetretenen Staaten Osteuropas sowie auf Zypern und Malta (EU-10) in Kraft. Das Freizügigkeitsabkommen enthält spezifische Übergangsbestimmungen für die acht osteuropäischen Staaten (EU-8⁵), die es der Schweiz erlauben, die nationalen Restriktionen bezüglich des Arbeitsmarktes beizubehalten (Kontingente, Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Die Öffnung erfolgt schrittweise bis 30. April 2011. Staatsangehörige Zyperns und Maltas werden wie Personen aus der EU-15/EFTA behandelt und geniessen seit 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit.

Im Gegensatz zu den EU17/EFTA Staaten besteht für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer gewisser Branchen (Baugewerbe, Reinigungsgewerbe, Schutz- und Sicherheitsgewerbe, Gartenbau) sowie Kurzaufenthalter bis 4 Monate im Falle der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ebenfalls arbeitsmarktliche Beschränkungen (Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, gute berufliche Qualifikation).

Rumänien und Bulgarien (EU2)

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

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

Für Dienstleistungserbringer aus Bulgarien und Rumänien besteht in gewissen Branchen (Baugewerbe, Reinigungsgewerbe, Schutz- und Sicherheitsgewerbe, Gartenbau) während

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

⁵ Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland

der Übergangsfristen vom ersten Tag an eine Bewilligungspflicht. Sie sind damit den Staatsangehörigen aus den EU-8 Staaten gleichgestellt.

Tabelle 2.1: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige

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

		Jun. 2002 – Mai 2003	Jun. 2003 – Mai 2004	Jun. 2004 – Mai 2005	Jun. 2005 – Mai 2006	Jun. 2006 – Mai 2007
Aufenthalter EU15/EFTA	Kontingente	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3
	Ausschöpfung	100%	100%	100%	100%	100%
Kurzaufenthalter EU15/EFTA	Kontingente	115.7	115.7	115.7	115.7	115.7
	Ausschöpfung	58%	61%	68%	83%	97%

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

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

		Jun. 2002 – Nov. 2002	Nov. 2002 – Okt. 2003	Nov. 2003 – Okt. 2004	Nov. 2004 – Okt. 2005	Nov. 2005 – Okt. 2006	Nov. 2006 – Okt. 2007	Jan. 2008 – Dez. 2008	Jan. 2009 – Dez. 2009
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	2.0	4.0	4.0	4.7	4.7	4.0	4.0	4.0
	Ausschöpfung	65%	55%	55%	57%	64%	90%	100%	88%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	2.5	5.0	5.0	7.5	7.5	7.0	7.0	7.0
	Ausschöpfung	52%	62%	68%	96%	99%	99%	100%	100%

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

Sowohl Jahres- wie auch Kurzaufenthaltsbewilligungen für Drittstaatsangehörige waren in den letzten drei Jahren jeweils sehr stark beansprucht. 2008 betrug der Ausschöpfungsgrad 100%. Die begrenzte Anzahl verfügbarer Bewilligungen für Arbeitskräfte aus Drittstaaten ist Ausdruck einer relativ restriktiven Zulassungspolitik gegenüber Nicht-EU/EFTA-Staaten.

c) Kontingente für EU8 (in 1'000)

		Jun. 2006 – Mai 2007	Jun. 2007 – Mai 2008	Jun. 2008 – Mai 2009	Jun. 2009 – Mai 2010 ⁶
	Kontingente	1.7	2.2	2.6	2.8
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Ausschöpfung	57%	99%	88%	61%
	Kontingente	15.8	19.2	22.6	26
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Ausschöpfung	73%	67%	66%	56%

Quelle: BFM

Im ersten Kontingentsjahr⁷ war die Nachfrage von EU8-Staatsangehörigen nach Daueraufenthaltsbewilligungen verhältnismässig gering: 57% der 1'700 verfügbaren Kontingente wurden ausgeschöpft. Im zweiten Jahr nahm die Nachfrage sprunghaft zu: Zwischen 1. Juni 2007 und 31. Mai 2008 wurden 99% der 2'200 verfügbaren Daueraufenthaltsbewilligungen nachgefragt. In der jüngsten Kontingentsperiode sind nach 11 von 12 Monaten 1'709 Daueraufenthaltsbewilligungen beansprucht worden. Dies entspricht zurzeit einer Ausschöpfung von 61%.

Die Nachfrage nach Kurzaufenthaltsbewilligungen war in der Kontingentierungsperiode 06/07⁸ bereits relativ hoch: 73% der 15'800 verfügbaren Kontingente wurden von Erwerbstätigen aus der EU-8 beansprucht. Im zweiten Jahr (Juni 2007 bis Ende Mai 2008) lag die Quote bei 67%, das sind 12'860 ausgestellte Bewilligungen von insgesamt 19'200.

Zwischen 1. Juni 2008 und 31. Mai 2009 standen gemäss Abkommen 22'600 Kurzaufenthaltsbewilligungen zur Verfügung. Die Ausschöpfungsquote von rund 66% lag in ähnlicher Grössenordnung wie in der Vorjahresperiode. In der noch laufenden aktuellen Kontingentsperiode sind nach 11 von 12 Monaten (Stand 30. April 2010) 14'435 Kurzaufenthaltsbewilligungen an erwerbstätige Personen aus der EU-8 ausgestellt worden. Dies entspricht einer Ausschöpfungsquote von 56%.

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

⁶ Laufende Kontingentsperiode (Ausschöpfungsgrad, Stand nach 11 von 12 Monaten)

⁷ Für die Zeitspanne vom 1. April 2006 (Inkrafttreten der erweiterten Personenfreizügigkeit auf die EU-8-Länder) bis 31. Mai 2006 wurden die Kontingente prorata temporis gewährt. Die Periode der Kontingentierung beginnt somit immer im Juni auf einer Jahresbasis gemäss Protokoll I.

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

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

		Jun. 2009 – Mai 2010 ⁹
	Kontingente	0.362
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Ausschöpfung	100%
	Kontingente	3.62
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Ausschöpfung	69%

Quelle: BFM

Seit dem 1. Juni 2009 profitieren auch Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien vom Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Nach 11 von 12 Monaten seit dem Inkrafttreten von Protokoll II, sind die zur Verfügung stehenden Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen vollständig ausgeschöpft worden (100%). Hierbei dürften zwei Effekte eine Rolle spielen: Das eine ist der Nachholbedarf mit Inkrafttreten des Abkommens, das andere sind Umwandlungseffekte. Das bedeutet, dass Personen, welche früher mit einer L-Bewilligung in die Schweiz kamen, diese in eine B-Bewilligung umwandeln durften, sofern sie einen unbefristeten Arbeitsvertrag vorweisen konnten.

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

Mit Inkrafttreten des FZA ist ein neues Kapitel in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU angebrochen. Vor diesem Hintergrund ist die Untersuchung des Verlaufs der Wanderungsbewegungen zwischen der Schweiz und den EU15/EFTA-Ländern von grossem Interesse. Konkret soll im folgenden Abschnitt aufgezeigt werden, wie sich die Migration zwischen der Schweiz und den Vertragsstaaten seit Inkrafttreten des FZA entwickelte, wie sie sich auf den Ausländerbestand auswirkte und inwieweit die beobachtete Entwicklung auf das FZA zurückgeführt werden kann, welches ab Juni 2002 schrittweise eingeführt wurde.

2.2.1 Entwicklung der Wanderungsbewegungen nach Herkunftsregionen

Ständige und nicht-ständige Wohnbevölkerung¹⁰

Der Verlauf des Wanderungssaldos der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz ist ein Abbild der wirtschaftlichen Entwicklung. Zu Beginn der 1990er Jahre war der Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung auf einem ähnlich hohen Niveau wie heute. Mit der Rezession in den 1990er Jahren ging ein massiver Rückgang des Wanderungssaldos einher. Ab dem Höhepunkt der Arbeitslosigkeit im Jahre 1997 stieg der Wanderungssaldo wieder an und erreichte erst mit Inkrafttreten des FZA wieder das Niveau von 1991. Mit Inkrafttreten des FZA hat sich die Zuwanderung in die Schweiz weg von Drittstaatsangehörigen, hin zu EU17/EFTA Staatsangehörigen verschoben.¹¹ Zu dieser Verschiebung trug auch die Abschaffung des Saisoniersstatuts für Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige im Jahr 1996

⁹ Laufende Kontingentsperiode (Ausschöpfungsgrad, Stand nach 11 von 12 Monaten)

¹⁰ Internationale Funktionäre und Personen im Asylprozess sind aus diesen Betrachtungen ausgeschlossen. Letztere sind zwar für die EU/EFTA nicht relevant - wohl aber für das Total der ausländischen Wohnbevölkerung.

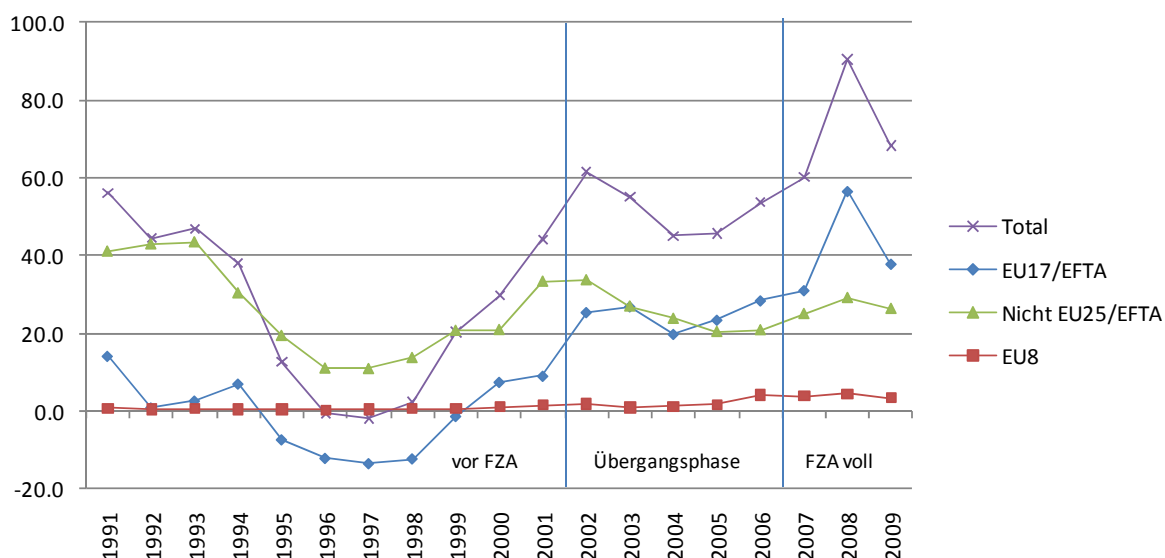
¹¹ Die EU17/EFTA umfasst neben den 15 alten EU-Staaten und drei EFTA-Staaten auch Zypern und Malta, welche den Staatsangehörigen der EU-15/EFTA seit dem 1. April 2006 gleichgestellt sind.

bei. In den *elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA* (1991-2001) belief sich der Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung auf durchschnittlich +26'000 pro Jahr. Dieser statistisch positive Wert war ausschliesslich auf die Netto-Zuwanderung von Staaten ausserhalb des EU17/EFTA-Raums zurückzuführen (+26'400). Der Wanderungssaldo von Angehörigen der EU17/EFTA-Staaten war leicht negativ (-400). Mit Inkrafttreten des FZA per 1. Juni 2002 veränderte sich die Zusammensetzung der Zuwanderung markant. In den *ersten acht Jahren nach Inkrafttreten des FZA* betrug der Wanderungssaldo von EU17/EFTA-Staatsangehörigen pro Jahr durchschnittlich +31'200. Um knapp 20% tiefer lag in diesem Zeitraum mit +25'600 pro Jahr auch der Wanderungssaldo von Personen aus Nicht-EU25/EFTA-Staaten. Die jüngste Wirtschaftskrise hat sich 2009 auch auf die Netto-Zuwanderung niedergeschlagen: 2009 betrug der Rückgang der gesamten Netto-Zuwanderung gegenüber 2008 einen Viertel und der Rückgang des Wanderungssaldos von Staatsangehörigen aus dem EU17/EFTA-Raum belief sich auf einen Drittel. Trotz merklichem Rückgang blieb der Wanderungssaldo 2009 positiv und im zeitlichen Vergleich noch immer relativ hoch.

Der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen der osteuropäischen EU-Beitrittsländer von 2004 (EU8) erhöhte sich, als das Personenfreizügigkeitsabkommen 2006 in Kraft trat. Im Durchschnitt der ersten vier Jahre mit FZA belief sich der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen der EU8 auf +4'000 Personen pro Jahr. In den vier Jahren zuvor hatte der Wanderungssaldo noch durchschnittlich +1'400 Personen pro Jahr betragen. Im Jahr 2009 verringerte sich der Wanderungssaldo von EU8-Staatsangehörigen von 4'400 auf 3'500 bzw. um 22% und reagierte damit auf die schwächere Wirtschaftsentwicklung.

Die Bedeutung der Zuwanderung aus den acht neuen EU-Staaten blieb verhältnismässig klein. Die Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B wurde nur im zweiten Jahr nach Inkrafttreten des Protokolls voll ausgeschöpft, jene für Kurzaufenthaltsbewilligungen bisher noch nie. Allerdings stieg die Zahl der verfügbaren Kontingente kontinuierlich an.

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



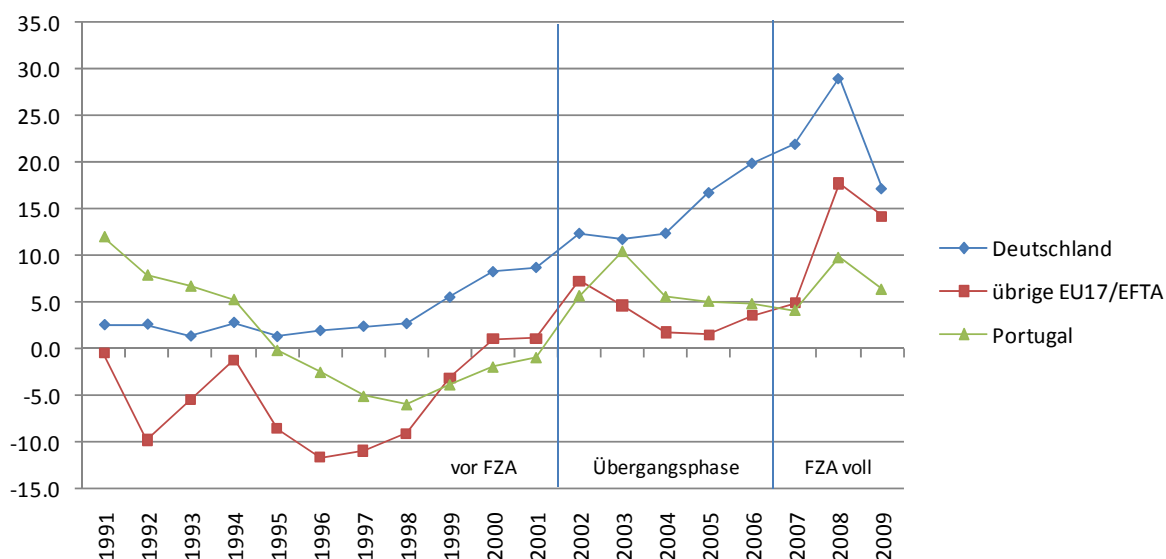
Quelle: BFM/ZEMIS, Auswertung BFS

Am stärksten wurde die Personenfreizügigkeit von deutschen und portugiesischen Staatsangehörigen genutzt. Gemessen am Wanderungssaldo aller EU17/EFTA-Staaten machten im Jahr 2009 die Deutschen 45%, Portugiesen 17% und Franzosen 14% aus.

Bei den deutschen Staatsbürgern setzte sich mit der Zuwanderung verstärkt eine Tendenz fort, welche in den Jahren vor Inkrafttreten des FZA, ab etwa 1998 im letzten Wirtschaftsaufschwung begonnen hatte. Das FZA übte auf deutsche Arbeitskräfte offenbar eine besonders starke Wirkung aus.

Bei den portugiesischen Staatsangehörigen war letztmals Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre eine bedeutende Zuwanderung in die Schweiz festzustellen. In der Stagnationsphase Mitte der 1990er Jahre ebte diese Zuwanderungswelle jedoch ab und kehrte sich in der Folge um. Die Einschränkungen bei der Rekrutierung von Saisonarbeitskräften von ausserhalb der EU in den 1990er Jahren und die Einführung des Freizügigkeitsabkommens, welches die Rekrutierung im EU15/EFTA-Raum administrativ erleichtert hat, dürften erklären, warum die Zuwanderung aus Portugal in den letzten Jahren wieder an Bedeutung gewann.

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



Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS

An den Beispielen deutscher und portugiesischer Zuwanderer bestätigt sich ein Erkenntnis aus früheren Jahren, nämlich, dass sich die Zuwanderung durch soziale Netzwerke der Einwanderer in ihre Herkunftsländer selber verstärkt (sog. „chain migration“). Aus diesem Grund ist die Zuwanderung in die Schweiz wie auch in andere Länder jeweils relativ stark auf wenige Herkunftsländer konzentriert.

Neben Deutschland und Portugal hat das FZA auch die Zuwanderung aus anderen Ländern des EU-Raums positiv beeinflusst. Zumindest wiesen die meisten Länder in den sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA gegenüber der Schweiz eine höhere Wanderungsbilanz auf als in den sechs Jahren zuvor. Allerdings war hier der Einfluss des FZA absolut betrachtet

deutlich geringer. Das FZA bewirkte gegenüber Italien tendenziell eine Abschwächung des negativen Wanderungssaldos. Seit Einführung des FZA halten sich Ein- und Auswanderung der Staatsangehörigen aus Italien in etwa die Waage. Gegenüber Spanien hingegen vermochte das FZA den seit vielen Jahren negativen Wanderungssaldo nur geringfügig umzukehren. Die jüngste Wirtschaftskrise hat 2009 die Netto-Zuwanderung aus den wichtigsten Herkunftsstaaten beeinflusst: im Vergleich zum Vorjahr erfuhr Deutschland sowohl absolut mit -11'800 Personen wie auch relativ mit -41% den stärksten Rückgang. Dahinter folgt Portugal mit einer Abnahme von -3'400 Personen resp. -35% gegenüber dem Vorjahr. Nichtsdestoweniger sind 2009 mehr Personen aus diesen Herkunftsstaaten eingewandert als abgewandert.

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

	FZA Übergangsphase					FZA voll			vor FZA	FZA
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	1991-2001	2002-2009
EU17/EFTA	25.5	26.9	19.8	23.5	28.4	31.1	56.6	37.9	-0.4	31.2
EU8	1.9	0.9	1.2	1.7	4.2	3.8	4.4	3.5	0.7	2.7
EU2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.5	0.2	0.2
nicht EU27/EFTA	33.4	26.8	23.7	20.3	20.7	25.0	29.0	25.9	26.0	25.6
Total	61.1	54.8	44.9	45.6	53.5	60.0	90.2	67.7	26.4	59.7
Ausgewählte Staaten der EU17/EFTA										
Deutschland	12.4	11.8	12.4	16.8	19.9	22.0	29.0	17.2	3.7	17.7
Portugal	5.7	10.5	5.6	5.2	4.9	4.2	9.8	6.4	1.1	6.5
Frankreich	3.8	3.0	2.6	2.5	3.5	3.5	6.8	5.2	1.5	3.9
Vereinigtes Königreich	0.9	1.0	1.0	0.9	1.7	1.6	2.8	2.1	0.6	1.5
Österreich	2.2	1.0	0.5	0.5	0.2	0.8	1.5	0.9	0.3	0.9
Italien	0.8	0.4	-1.3	-1.6	-0.9	-0.1	3.7	3.0	-4.2	0.5
Spanien	-1.9	-1.8	-2.3	-2.4	-2.3	-2.6	0.0	0.7	-4.0	-1.6
übrige EU17/EFTA	1.6	1.2	1.3	1.5	1.4	1.7	3.0	2.3	0.5	1.8

* Die beiden letzten Spalten geben jährliche Durchschnittswerte der Perioden 1991-2001 und 2002-2009 wieder.
Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS

Die Stärkung der Zuwanderung aus dem EU-Raum gegenüber der Zuwanderung aus Drittstaaten entspricht der Zielsetzung der Zuwanderungspolitik des Bundes. Die in der fünfjährigen Übergangsphase zur Verfügung stehenden Kontingente für erwerbstätige Zuwanderer aus der EU/EFTA wurden nie ganz ausgeschöpft. Allerdings erhöhte sich der Ausschöpfungsgrad im Verlauf der Übergangsfrist für EU15/EFTA-Angehörige sukzessive.

Kasten 2.1: Zur Unterscheidung von ständiger und nicht-ständiger Wohnbevölkerung

Die Analysen zu den Wanderungssaldos der ausländischen Wohnbevölkerung in diesem Bericht umfassen sowohl die ständige wie auch die nicht-ständige Wohnbevölkerung. Dieses Vorgehen wurde gewählt, weil die Unterscheidung von Kurz- und Daueraufenthaltern in der Phase nach Inkrafttreten des FZA schwierig zu interpretieren war. So reisten Arbeitskräfte mit unbefristeten Arbeitsverträgen mangels Daueraufenthaltskontingenten (B-Bewilligungen) oft mit Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-Bewilligungen) ein, welche sie jährlich erneuern mussten. Nach einem Aufenthalt von 12 Monaten wurden Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen jeweils zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt und dort als Einwanderer „verbucht“. Bei diesen statistischen Mutationen spricht man von „Umwandlungen“ des Aufenthaltsstatus. In den Statistiken werden diese Umwandlungen bei der nicht ständigen Wohnbevölkerung als Auswanderung und bei der ständigen Wohnbevölkerung als Einwanderung gezählt. Tatsächlich wanderten die Personen nur einmal in die Schweiz ein. Indem bei der Zu- und Abwanderung die Unterscheidung zwischen ständiger und nicht-ständiger Wohnbevölkerung fallen gelassen wird, kann der tatsächliche Zeitpunkt von Zu- und Abwanderungen erfasst werden. Statuswechsel von der nicht-ständigen zur ständigen Wohnbevölkerung vermögen so die Wanderungsbilanz nicht zu verzerren.

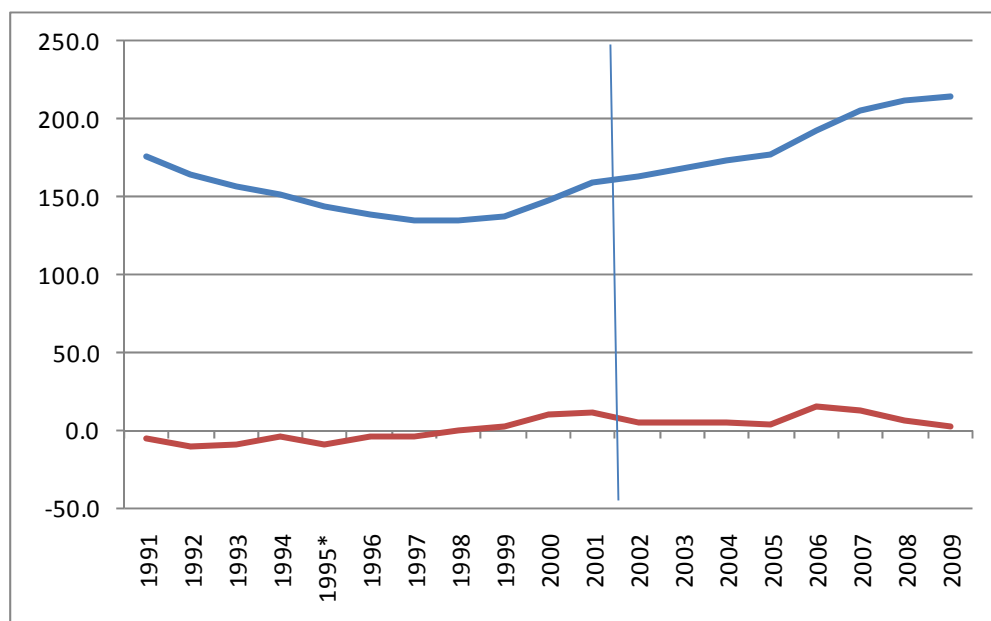
Grenzgängerbeschäftigung

Das FZA übte nicht nur einen Einfluss auf die Wanderungsbewegungen der ständigen und der nicht-ständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus, sondern auch auf Grenzgänger. Zwar unterlag die Beschäftigung von Grenzgängern nie einer Kontingentierung, doch galt hier bis am 31. Mai 2004 der Inländervorrang und es wurden vorgängige Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen durchgeführt. Diese Bestimmungen fielen am 1. Juni 2004 dahin. Seit 2002 können sich Grenzgänger auch als Wochenaufenthalter in der Schweiz aufhalten. Ab 1. Juni 2007 schliesslich konnten Grenzgänger im Ausland auch jenseits der zuvor eingeschränkten Grenzgängerzonen rekrutiert und neu auch in der ganzen Schweiz tätig werden.

In den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991-2001) nahm der Bestand an Grenzgängerbeschäftigten im Durchschnitt um 1% pro Jahr ab. Dagegen stieg die Grenzgängerbeschäftigung zwischen 2002 und 2009 um jährlich durchschnittlich 4%.

Betrachtet man die Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung bei Einführung des FZA etwas genauer, so stellt man fest, dass sie unmittelbar nach Inkrafttreten des FZA von 2002 bis 2005 schwächer wuchs, als in den drei Jahren davor. Die Grenzgängerbeschäftigung reagierte damit auf die schwächere konjunkturelle Entwicklung. Mit der wirtschaftlichen Erholung und der damit einhergehenden stärkeren Arbeitskräftenachfrage im Jahr 2006 beschleunigte sich die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung deutlich. 2008 und 2009 flachte die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung infolge des Rückgangs des BIP-Wachstums stark ab.

Abbildung 2.3: Grenzgängerbeschäftigung und absolute Veränderung, in 1'000



Quelle: BFS (GGS)

Tabelle 2.3: Grenzgängerbeschäftigung nach Herkunftsländern zwischen 2002 und 2009, Anteil am Total und relative Veränderung, jeweils Ende Dezember, in 1'000

	2002	2009	Anteil 2009	2002-2009
<i>Bestand in 1'000</i>				
Total	163.3	214.6	100.0%	31.4%
Deutschland	34.3	45.8	21.3%	33.6%
Frankreich	85.9	113.5	52.9%	32.2%
Italien	36.3	48.2	22.5%	32.7%
Österreich	6.8	6.9	3.2%	0.2%
andere		0.2	0.1%	

Quelle: BFS/Grenzgängerstatistik

Im 4. Quartal 2009 stammten 52.9% aller Grenzgänger aus Frankreich, 22.5% kamen aus Italien, 21.3% aus Deutschland und 3.2% aus Österreich. Der Bestand von deutschen, französischen und italienischen Grenzgängern wuchs zwischen 2002 und 2009 praktisch in gleichem Ausmass, nämlich um durchschnittlich 4.2% (Deutsche) respektive 4.1% (Franzosen und Italiener) pro Jahr. Der Bestand österreichischer Grenzgänger veränderte sich zwischen 2002 und 2009 nur marginal.

Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage

Für Kurzaufenthalter aus der EU15/EFTA, welche sich pro Kalenderjahr nicht länger als 90 Tage in der Schweiz aufhalten, wurde der Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt per 1. Juni 2004 liberalisiert. Diese Gruppe von Arbeitskräften benötigt seither keine Aufenthaltsbewilligung mehr, untersteht jedoch neu einer Meldepflicht. Meldepflichtige Kurzaufenthalter unter 90 Tagen umfassen einerseits Personen, welche für Schweizer Arbeitgeber vorübergehend in der Schweiz tätig sind und andererseits selbständig Erwerbstätige oder entsandte Arbeitnehmende aus den Vertragsstaaten, welche in der Schweiz eine Dienstleistung erbringen und sich nicht länger als 90 Tage in der Schweiz aufhalten. Seit dem 1. April 2006 profitieren

auch Dienstleistungserbringer aus der EU8¹² von dieser Regelung. Davon ausgenommen sind vier Branchen (vgl. Kapitel 2.1).

Im Jahr 2005 wurden insgesamt 92'800 Kurzaufenthalter für eine Erwerbstätigkeit bis 90 Tage gemeldet.¹³ Bis 2009 stieg diese Zahl auf 120'281 an. Die meisten dieser Arbeitskräfte weilten nur kurze Zeit in der Schweiz. In Tabelle 2.4 sind die von Meldepflichtigen geleisteten Arbeitstage in potentielle Jahresarbeitskräfte umgewandelt. Gemäss diesen Schätzungen verrichteten Meldepflichtige in den ersten sechs Monaten nach der Einführung (Juni-Dezember 2004) Arbeit im Umfang von rund 9'800 dauerhaft anwesenden Arbeitskräften.¹⁴ Im fünften Jahr (Januar-Dezember 2009) erreichte dieser Wert 15'700. 56% des Arbeitsvolumens entfiel dabei auf Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern, 31% auf Entsandte Arbeitnehmende und 12% auf selbständige Dienstleistungserbringer. Nach einem sprunghaften Anstieg in den ersten beiden Jahren, stieg die Zahl der Meldepflichtigen – bei guter genereller Arbeitsmarktentwicklung - weiter deutlich, aber mit abnehmender Dynamik. Im letzten Jahr nahm die Zahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter ab. Insbesondere die Zahl der Arbeitnehmenden bei Schweizer Arbeitgebern reagierte deutlich auf die schwächere Arbeitsmarktsituation.

Tabelle 2.4: Meldepflichtige Kurzaufenthalter, geschätzte Anzahl Jahresarbeitskräfte in 1'000, nach Aufenthaltskategorien

	Jun. 04- Dez.04	Jan. 05 - Dez. 05	Jan. 06 - Dez. 06	Jan. 07 - Dez. 07	Jan. 08 - Dez. 08	Jan. 09 - Dez. 09
Bestand in 1'000						
Total Meldepflichtige	9.8	12.4	14.1	16.0	18.4	15.7
Arbeitnehmende bei CH-Arbeitgebern	6.3	8.0	9.1	9.9	11.5	8.8
Entsandte Arbeitnehmende	3.0	3.8	4.2	4.8	5.3	4.9
Selbst. Dienstleistungserbringer	0.4	0.6	0.9	1.3	1.6	1.9
Veränderung geg. dem Vorjahr						
Total Meldepflichtige	9.8	2.6	1.8	1.9	2.4	-2.7
Arbeitnehmende bei CH-Arbeitgebern	6.3	1.6	1.1	0.9	1.6	-2.7
Entsandte Arbeitnehmende	3.0	0.7	0.4	0.6	0.5	-0.3
Selbst. Dienstleistungserbringer	0.4	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3

Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen SECO

Der Grossteil der entsandten Arbeitnehmenden und der selbständigen Dienstleistungserbringern stammt aus den Nachbarländern Deutschland (mit 3'710 Jahrarbeitskräften), Italien (1045), Frankreich (498) und Österreich (406). Seit 2006 dürfen auch Dienstleistungserbringer aus den EU8-Staaten kurzfristige Arbeitseinsätze bis 90 Tage in der Schweiz leisten. Diese Möglichkeit wird vor allem durch selbständige Dienstleistungserbringer rege benutzt: Mehr als ein Viertel aller selbständigen Dienstleistungserbringer stammten aus den Staaten der EU8. 92% davon waren in der Branche *Persönliche Dienstleistungen*¹⁵ tätig.

¹² Seit dem 1. April 2006 sind Zypern und Malta den EU-15 gleichgestellt.

¹³ 2005 ist das erste volle Kalenderjahr für welches entsprechende Daten vorliegen.

¹⁴ Der markante Anstieg der Anzahl Meldepflichtigen im ersten Jahr nach Einführung dieses Status ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Zahl der bewilligungspflichtigen, jedoch nicht kontingentierten Kurzaufenthaltsbewilligungen bis 4 Monate im gleichen Zeitraum deutlich abnahm.

¹⁵ Gemäss der allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige, NOGA, umfasst die Branche *persönliche Dienstleistungen* folgende Tätigkeiten: Wäscherei und chemische Reinigung, Coiffeursalons und Kosmetikinstitute, Bestattungswesen, Saunas, Solarien, Fitnesszentren und ähnliches sowie sonstige persönliche Dienstleistungen.

Tabelle 2.5: Meldepflichtige Kurzaufenthalter, geschätzte Anzahl Jahresarbeitskräfte in 1'000, nach Aufenthaltskategorie und Staatsangehörigkeit

	2005	2006	2007	2008	2009	rel. Veränderung 2005-2009
Deutschland						
Selbständige Dienstleistungserbringer	375	534	650	764	808	21%
Entsandte Arbeitnehmende	2473	2590	2864	3245	2902	4%
Total	2848	3124	3514	4009	3710	7%
Frankreich						
Selbständige Dienstleistungserbringer	40	80	100	111	108	28%
Entsandte Arbeitnehmende	354	353	404	346	389	2%
Total	394	433	503	457	498	6%
Italien						
Selbständige Dienstleistungserbringer	186	177	231	247	270	10%
Entsandte Arbeitnehmende	361	489	633	731	775	21%
Total	547	666	864	978	1045	18%
Österreich						
Selbständige Dienstleistungserbringer	20	32	35	41	45	23%
Entsandte Arbeitnehmende	353	427	423	404	361	1%
Total	373	458	458	446	406	2%
EU8						
Selbständige Dienstleistungserbringer		47	228	388	524	124%
Entsandte Arbeitnehmende		58	145	173	157	40%
Total		104	372	561	682	87%
übrige EU/EFTA						
Selbständige Dienstleistungserbringer	21	40	46	66	162	67%
Entsandte Arbeitnehmende	243	255	317	383	362	10%
Total	264	295	363	448	523	19%
Total EU/EFTA						
Selbständige Dienstleistungserbringer	641	910	1290	1616	1917	31%
Entsandte Arbeitnehmende	3785	4171	4785	5282	4947	7%
Total	4427	5081	6075	6898	6864	12%

Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen SECO

Wanderungsbilanz Schweizerinnen und Schweizer

In den 1990er Jahren verliessen jährlich rund 30'000 Schweizerinnen und Schweizer das Land. Kurz vor Inkrafttreten des FZA betrug die Zahl der jährlichen Auswanderungen rund 5'000 Personen weniger. Seither nahm die Zahl der jährlichen Auswanderungen wieder zu und erreichte 2006 und 2007 die Grössenordnung von annähernd 30'000. Im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise nahm die Zahl der jährlichen Auswanderungen 2008 und 2009 leicht ab. Dieses Phänomen ist insofern keine Überraschung, da sich die Konjunktur insbesondere auch im Ausland schwach entwickelte.

Jährlich verlassen mehr Schweizerinnen und Schweizer das Land als in die Schweiz zurückkehren. Der internationale Wanderungssaldo ist deshalb seit mehr als 10 Jahren negativ. In den Jahren nach Inkrafttreten des FZA erhöhte sich die Netto-Abwanderung tendenziell. Inwieweit diese Entwicklung mit dem FZA in Zusammenhang steht, lässt sich nicht genau sa-

gen, da die Zielländer der Schweizer Auswanderer nicht bekannt sind. Gleichwohl ist aufgrund der Tatsache, dass das FZA die Auswanderung von Schweizerinnen und Schweizern in den EU17/EFTA-Raum grundsätzlich erleichtert, zu vermuten, dass das Abkommen die Auswanderung damit auch positiv beeinflusst haben dürfte.¹⁶

Tabelle 2.6: Wanderungssaldo von Schweizerinnen und Schweizern in 1'000

	vor FZA		FZA Übergangsphase					FZA volle Freizügigkeit		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Auswanderung	30.8	25.8	24.9	25.7	26.8	27.7	30.5	29.5	27.9	
Rückwanderung	26.1	24.3	22.3	21.0	19.4	19.2	20.4	21.8	22.7	
Wanderungssaldo	-4.7	-1.5	-2.6	-4.7	-7.4	-8.5	-10.1	-7.7	-5.2	-4.2

* Provisorischer Wert

Quelle: BFS / ESPOP

Der erweiterte Wanderungssaldo (inkl. meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage und Grenzgänger)

In Abbildung 2.42.4 sind die Migrationsbewegungen bei der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung im Erwerbsalter (Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige im Alter von 15-64 Jahren) sowie die Bestandesveränderungen bei den Grenzgängern und meldepflichtigen Kurzaufenthaltern (nur Erwerbstätige) zusammengefasst. Wie dabei zu erkennen ist, erhöhte sich die Netto-Zuwanderung in die Schweiz im Wirtschaftsaufschwung der Jahre 1998 – 2001. Nach Inkrafttreten des FZA erhöhte sich der Wanderungssaldo aus dem EU/EFTA-Raum weiter, während sich jener aus den Staaten ausserhalb des EU/EFTA-Raums – bei schwacher Arbeitskräftenachfrage – wieder etwas verringerte. Die positive konjunkturelle Entwicklung schlug sich ab 2005 sukzessive auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. Mit der zunehmenden Arbeitskräftenachfrage erhöhte sich die Netto-Zuwanderung deutlich. Ab Juni 2004 begann zudem die zweite Phase des Übergangs zur Personenfreizügigkeit: Präventive Lohnkontrolle und Inländervorrang wurden abgeschafft und die Flankierenden Massnahmen traten in Kraft. Für Kurzaufenthalte unter 90 Tagen entfiel die Bewilligungspflicht und ausländische Dienstleistungserbringer konnten leichter in der Schweiz tätig werden. Diese Änderungen dürften die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum neben der steigenden Arbeitskräftenachfrage ebenfalls begünstigt haben. Per 1. Juni 2007 entfiel die Kontingentierung für die Zuwanderung aus EU17/EFTA-Staaten, womit sich die Planungssicherheit bei der Rekrutierung von Arbeitskräften aus dem EU-Raum für die Schweizer Unternehmen weiter verbessert haben dürfte. Auch dies könnte die Zuwanderung unterstützt haben, wenn auch zuvor keine harten Restriktionen von der Kontingentierung ausgegangen waren.¹⁷

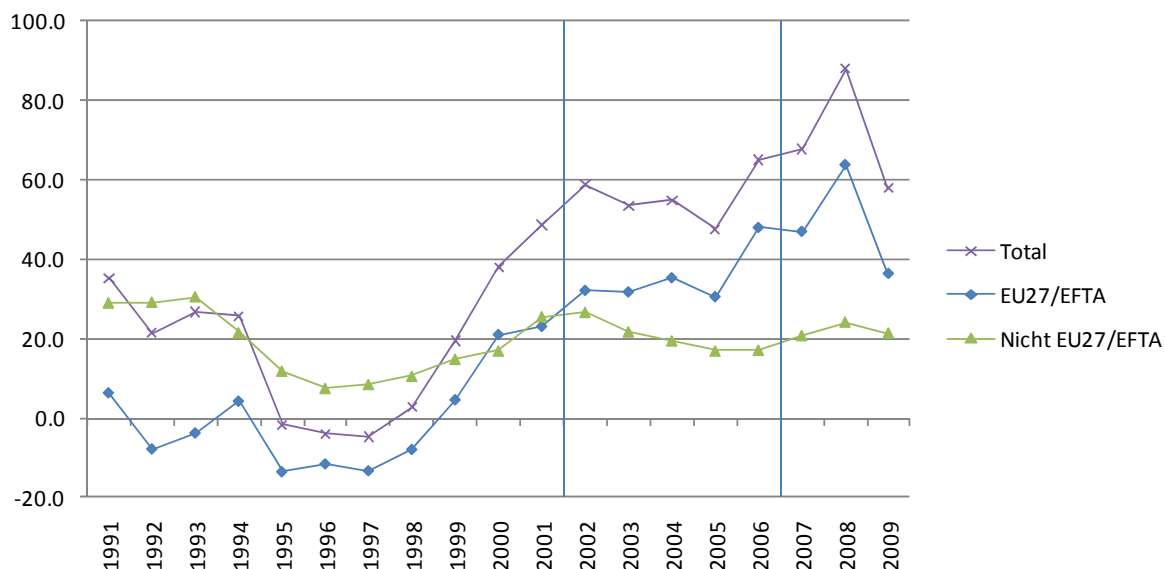
¹⁶ Informationen zum Aufenthalt von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland liefert auch die sog. Auslandschweizerstatistik. Allerdings ist ihre Aussagekraft im vorliegenden Zusammenhang aus verschiedenen Gründen begrenzt. Insbesondere ist es nicht möglich, von Veränderungen in den Beständen von Auslandschweizern auf Migrationsbewegungen aus der Schweiz ins Ausland zu schliessen, da ein grosser Teil der Bestandeszuwächse auf Geburten im Ausland sowie den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Doppelbürger zurückzuführen ist.

¹⁷ Die Gesamtzahl der Kontingente für EU15/EFTA-Staatsangehörige wurde in der Übergangszeit nicht voll ausgeschöpft. In Kantonen, wo die Kontingente ausgeschöpft wurden, ist eine leicht restriktive Wirkung gegen Ende der Übergangsphase möglich. Allerdings hatten die Kantone die Möglichkeit, nicht genutzte Kontingente auszutauschen, bzw. beim Bund Kontingente nachzufragen.

Während die Netto-Zuwanderung aus dem EU25/EFTA-Raum zwischen 2005 und 2008 laufend zunahm, variierte jene von Nicht EU25/EFTA-Staaten im gleichen Zeitraum nur leicht. In der Phase von 2007 bis 2008, als die Arbeitskräftenachfrage in der Schweiz sehr hoch war, war der Wanderungssaldo von Drittstaatsangehörigen nicht mehr gleich hoch wie unmittelbar vor Inkrafttreten des FZA, als die Konjunktur ebenfalls sehr gut war. Der Wanderungssaldo von EU25/EFTA-Staatsangehörigen lag hingegen im ersten Jahr nach Eintritt der vollen Personenfreizügigkeit beinahe drei Mal so hoch wie in den zwei Jahren vor Inkrafttreten des FZA.

Mit der im Jahr 2008 einsetzenden Wirtschaftskrise ging die Netto-Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum zwar deutlich zurück. Allerdings blieb der Wanderungssaldo auch 2009 weiter im positiven Bereich und auf vergleichsweise hohem Niveau.

Abbildung 2.4: Wanderungssaldo ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung (15-64 Jahre, bewilligungspflichtig) und Bestandesveränderungen meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage und Grenzgänger, nach Staatsangehörigkeit, (in 1'000)



Quellen: BFM, BFS, SECO

In den acht Jahren nach Inkrafttreten des FZA von 2002-2009 lag der Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung im typischen Erwerbsalter von 15-64 Jahren (inkl. Bestandesveränderung Grenzgänger und meldepflichtige Kurzaufenthalter) bei jährlich rund 62'000, bzw. um rund 43'000 oder Faktor 3.3 über dem Durchschnittswert der elf Jahre vor Inkrafttreten des FZA (1991 – 2001).

Die Höhe des Wanderungssaldos wird in der Schweiz in erster Linie durch die konjunkturelle Entwicklung bestimmt. Ein Teil des erhöhten Saldos dürfte daher damit zu erklären sein, dass das durchschnittliche jährliche BIP-Wachstum in den acht Jahren nach Inkrafttreten des FZA mit 1.5% höher ausfiel als in den elf Jahren zuvor mit 1.1%.¹⁸ Dämpfend auf die Netto-Zuwanderung wirkte sich in den Jahren vor Inkrafttreten des FZA zudem aus, dass die Arbeitslosenquote Mitte der 90er Jahre in der Grössenordnung von 5% lag und dass die lange

¹⁸ Die Wirkungsrichtung ist dabei nicht eindeutig. Zum einen begünstigt eine gute Wirtschaftsentwicklung die Zuwanderung. Andererseits stimuliert die Zuwanderung die Entwicklung des BIP.

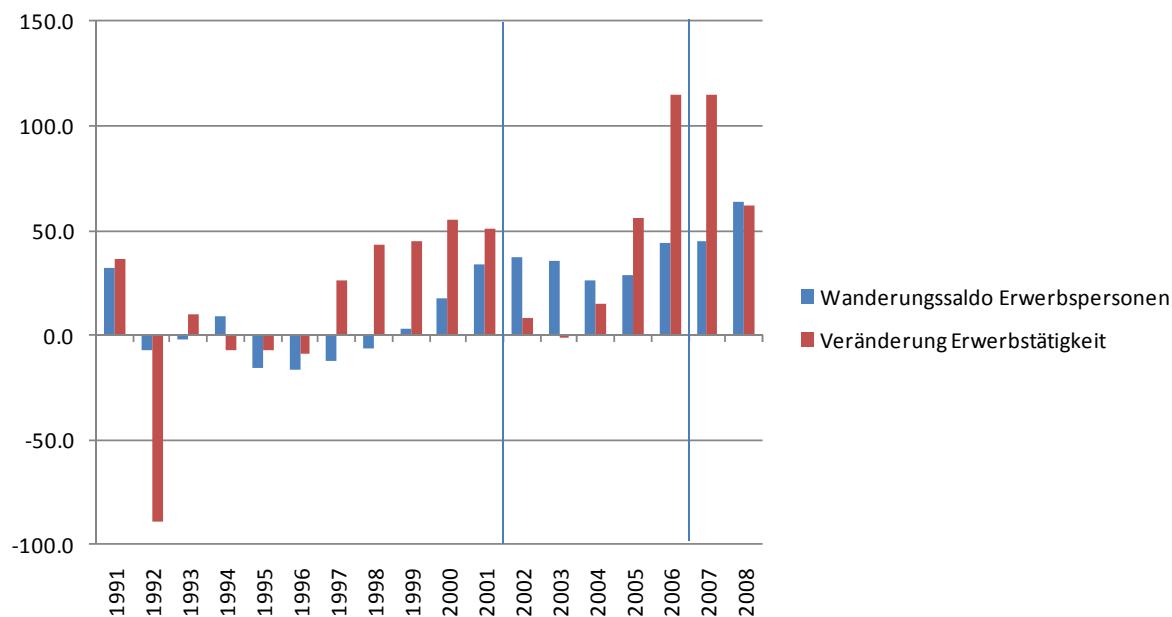
wirtschaftliche Stagnationsphase bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre zu einer deutlichen Abschwächung der Zuwanderung geführt hatte.

Gleichwohl ist festzustellen, dass die Netto-Zuwanderung in den ersten acht Jahren nach Inkrafttreten des FZA höher ausfiel, als in konjunkturell vergleichbaren Situationen in der Vergangenheit. Zeigen lässt sich dies u.a. anhand der Zahlen der Arbeitsmarktgesamtrechnung, welche die Zu- und Abwanderung von Erwerbspersonen wiedergibt, ohne dabei jedoch zwischen Herkunftsregionen differenzieren zu können. In Abbildung 2.5 sind zwei Aufschwungphasen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt zu erkennen, nämlich jene von 1997 bis 2001 und jene zwischen 2005 und 2008. Beide Aufschwünge waren mit einer Netto-Zuwanderung von Erwerbspersonen begleitet. Allerdings setzte die Zuwanderung im Aufschwung von 1997 erst mit einer rund dreijährigen Verzögerung ein. In den Jahren 2000 und 2001 entfiel ein erheblicher Teil des Wachstums der Erwerbstätigkeit auf die Zuwanderung.

Im Vergleich dazu war der Wanderungssaldo im zweiten Aufschwung, welcher ab 2005 einsetzte, bereits zu Beginn relativ hoch. In den Jahren 2002 bis 2004, also in der Phase unmittelbar nach Inkrafttreten des FZA - übertraf die Netto-Zuwanderung von Erwerbspersonen die Zunahme der Erwerbstätigkeit. Diese relativ hohe Zuwanderung dürfte einerseits eine Folge davon sein, dass die Zuwanderung in Abschwungphasen nicht sofort, sondern erst mit einer gewissen Verzögerung reagiert. Zum anderen wurden die Bedingungen zur Rekrutierung von Arbeitskräften im EU15/EFTA-Raum erheblich gelockert, womit die Unternehmen einen gewissen Nachholbedarf bei der Einstellung ausländischer Fachkräfte befriedigen konnten.

In den Jahren 2005-2008 gewann die Erwerbsentwicklung an Breite und Intensität. Der Zuwachs der Erwerbstätigkeit fiel im Vergleich zu früheren Aufschwungphasen sehr stark aus. Die Zuwanderung von Erwerbspersonen spielte dabei offensichtlich auch eine unterstützende Rolle. Allerdings übertraf in diesen drei Jahren die Zunahme der Erwerbstätigkeit jene der Netto-Zuwanderung von Erwerbspersonen wieder deutlich. Während Erwerbstätige aus der EU15/EFTA bei Inkrafttreten des FZA trotz insgesamt schwacher Erwerbsentwicklung Beschäftigungsgewinne verzeichnen konnten, profitierte vom breiten Aufschwung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt dann auch die einheimische Bevölkerung in starkem Ausmass.

Abbildung 2.5: Wanderungssaldo von Erwerbspersonen und jährliche Veränderung der Erwerbstätigkeit, 1991-2008 (in 1'000)



Quellen: BFS / AMG, ETS

2.2.2 Entwicklung der Zuwanderung nach Qualifikationsniveau

Analysiert man die erwerbstätige, ständige ausländische Bevölkerung von 2009 nach dem Datum der Einwanderung, so zeigt sich, dass die in den letzten Jahren in die Schweiz zugewanderte Bevölkerung mehrheitlich über ein mittleres bis hohes Ausbildungsniveau verfügt. Von den erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern, welche zwischen Juni 2002 und Mai 2008 in die Schweiz eingewandert sind, verfügten durchschnittlich 83% mindestens über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II (Matura oder Berufsausbildung) und 53% sogar über einen tertiären Bildungsabschluss (höhere Berufsausbildung, Fachhochschule oder Universität) (vgl. Tabelle 2.7). Betrachtet man die vorangegangenen Einwanderungsperioden zwischen Juni 1986 und Mai 1996 sowie zwischen Juni 1997 und Mai 2002, so hat das Ausbildungsniveau der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer bereits vor Inkrafttreten des FZA kontinuierlich zugenommen: der Anteil der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer mit einem Sekundarstufe II-Abschluss ist von 61% auf 77%, der erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländer mit einem Abschluss auf Tertiärstufe von 22% auf 45% kontinuierlich angestiegen.

Differenziert man die Zuwanderer nach Herkunftsregionen, so stellt man fest, dass sich der Anteil der Erwerbstätigen mit mindestens einer Ausbildung auf Sekundarstufe II bei Zuwanderern aus der EU15/EFTA und aus Drittstaaten in den letzten Jahren praktisch gleich hoch lag und sich sehr ähnlich entwickelt hat. Der Anteil an Personen mit tertiärer Ausbildung lag bei Staatsangehörigen aus der EU15/EFTA stets höher, doch näherte sich jener von Drittstaatsangehörigen in den letzten Jahren kontinuierlich an. Im Falle von Drittstaatsangehörigen erklärt sich diese Tendenz vorwiegend damit, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften bereits in den letzten Jahren vor dem neuen Ausländergesetz und dann insbesondere seit dessen Inkrafttreten auf hoch qualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte beschränkt ist. Im Falle der EU17/EFTA-Staaten gibt es eine solche Beschränkung nicht.

Bezogen auf die Auswirkungen des FZA kann man festhalten, dass sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer aus dem EU15/EFTA-Raum seit Inkrafttreten des Abkommens nur geringfügig verändert hat. Damit bestätigt sich die Vorhersage, wonach sich die Zuwanderung unter der Personenfreizügigkeit nach den Bedürfnissen der Wirtschaft richten würde, welche in den letzten Jahren einen wachsenden Bedarf an gut bis sehr gut qualifizierten Arbeitskräften aufwies. Der Anteil von 54% an zugewanderten Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung liegt deutlich über dem entsprechenden Anteil der in der Schweiz erwerbstätigen Bevölkerung. Im Jahr 2009 verfügten 33% der erwerbstätigen, ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz über einen Abschluss auf Tertiärstufe. Die Zuwanderung der letzten zehn Jahre hat somit zu einem Anstieg des Anteils an tertiär ausgebildeten Arbeitskräften in der Schweiz beigetragen.

Tabelle 2.7: Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung im 2. Quartal 2009, nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile¹⁹

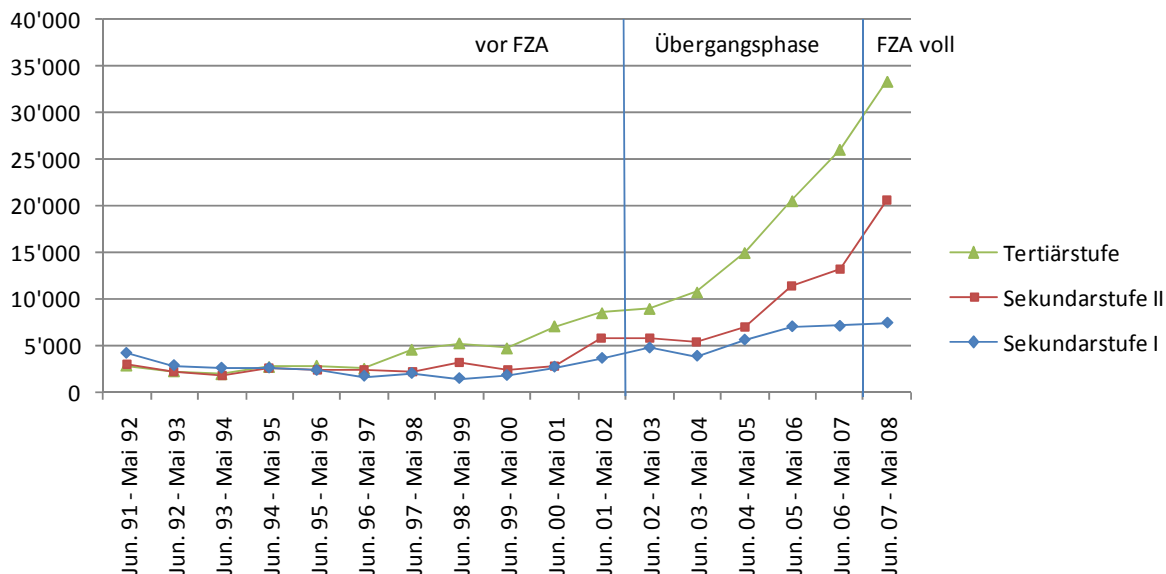
	Total Ausländer			EU15/EFTA			übrige Ausländer		
	vor FZA		FZA	vor FZA			vor FZA		
Höchste abgeschlossene Ausbildung	Jun. 86 - Mai 96	Jun. 96 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 08	Jun. 86 - Mai 96	Jun. 96 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 08	Jun. 86 - Mai 96	Jun. 96 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 08
Sekundarstufe II und höher	61%	77%	83%	61%	80%	83%	62%	74%	84%
Tertiärstufe	22%	45%	53%	30%	51%	54%	13%	38%	50%

Quelle: BFS/SAKE (2008)

Abbildung 2.6 zeigt den Bildungsstand der zugewanderten Bevölkerung aus EU-15/EFTA-Staaten im 2. Quartal 2009 anhand des Einwanderungsjahres.

¹⁹ Berücksichtigt wurden nur Ausländerinnen und Ausländer, welche als Erwachsene (18+ Jahre) in die Schweiz immigrierten und im Jahr 2009 erwerbstätig waren (d.h. ohne in der Schweiz geborene Ausländer bzw. als Kind eingewanderte sowie Eingebürgerte).

Abbildung 2.6: Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung aus EU15/EFTA-Staaten im 2. Quartal 2009, nach Einwanderungszeitpunkt, absolute Zahlen (Schätzungen²⁰)



Quelle: BFS/SAKE (2009)

Dabei wird deutlich, dass die Zuwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften in den letzten Jahren quantitativ eine bedeutende Rolle gespielt hat. Im sechsten Jahr der Personenfreizügigkeit wanderten rund 33'000 Personen mit tertiärer Ausbildung neu in die Schweiz ein (vgl. Fussnote 20). In den ersten sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA waren es kumuliert rund 114'500 Personen. Aus Drittstaaten wanderten im gleichen Zeitraum schätzungsweise 42'800 Erwerbstätige mit tertiärem Bildungsabschluss ein.

2.2.3 Aktuellste Entwicklung Bewilligungen und Wanderungssaldo

In den obigen Darstellungen sind die längerfristigen Entwicklungen der Zuwanderung vor und nach Inkrafttreten des FZA beschrieben. Momentan interessieren – angesichts der schwachen Wirtschaftsentwicklung – natürlich auch die aktuellsten Tendenzen in der Zuwanderung.

Wie die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt hat, hat die Zuwanderung aus dem EU-Raum sehr stark auf die gute Konjunktur in der Schweiz reagiert. Die grosse Frage ist heute, ob die Migration im umgekehrten Fall ebenfalls reagiert und sich als Folge der schwächeren Arbeitskräftenachfrage auch wieder stark abschwächt. Aus ökonomischer Sicht – und abgeleitet aus den Erfahrungen der EU-Länder mit der Personenfreizügigkeit – würde man genau dies erwarten.

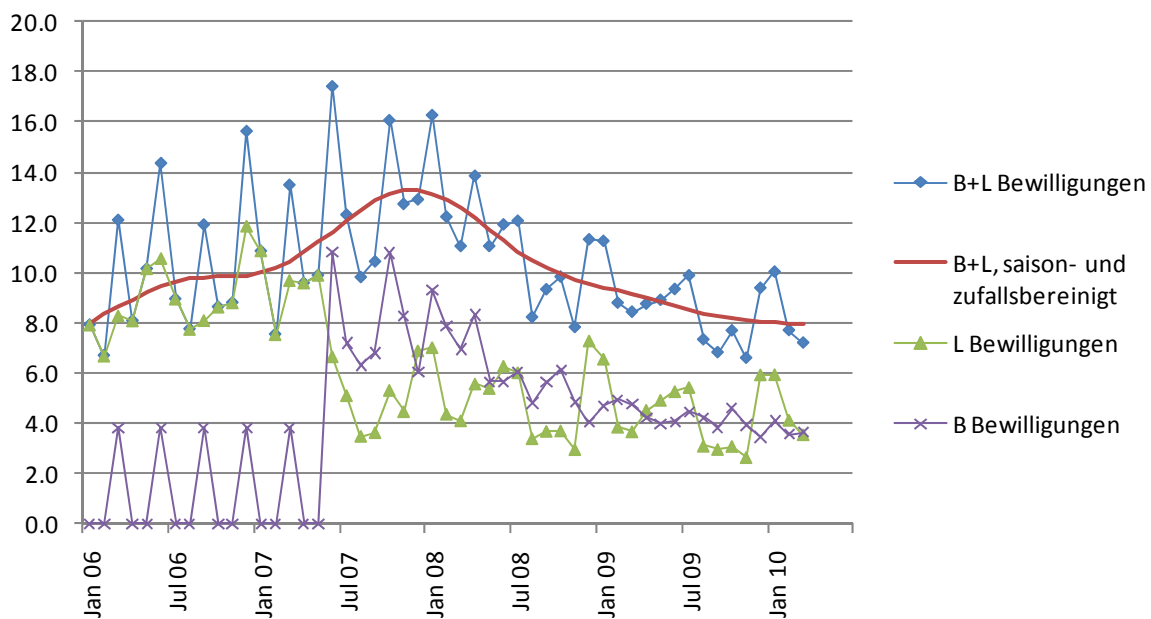
Die aktuelle Entwicklung lässt sich anhand zweier Grössen analysieren, nämlich einerseits anhand der Zahl ausgestelltter Aufenthaltsbewilligungen und andererseits anhand der Zu- und Abwanderungsdaten der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung. Da ein Teil der

²⁰ Die Daten der SAKE werden anhand der Bevölkerungssstatistik hochgerechnet, wobei in der Gewichtung nach folgenden Aufenthalts-Dauerklassen differenziert wird: weniger als 2 Jahre, 2-5 Jahre, mehr als 5 Jahre. Die Auswertung in feineren Abstufungen, wie sie hier vorgenommen wird, ist als Schätzungen aufzufassen. Gewisse Probleme mit der Repräsentativität der Stichprobe sind nicht auszuschliessen.

Bewilligungen an Personen geht, welche sich bereits in der Schweiz aufhalten, wird separat die Zahl der effektiven Neuzugänge in den Schweizer Arbeitsmarkt - als Teilmenge der insgesamt erteilten Bewilligungen - ermittelt.

In Abbildung 2.7 ist wiedergegeben, wie sich die Zahl der neu ausgestellten Bewilligungen für Staatsangehörige der EU17/EFTA seit Anfang 2006 entwickelt hat. Bis Mitte 2007 war die Zahl von B-Aufenthaltsbewilligungen kontingentiert. Die Abbildung illustriert, dass die Kontingente quartalsweise freigegeben wurden und jeweils sofort genutzt wurden. L-Bewilligungen ersetzten die knappen B-Bewilligungen. Im ersten Kalenderjahr nach Aufhebung der Kontingentierung am 1. Juni 2007 manifestierte sich ein Nachholbedarf bei der Erteilung von B-Bewilligungen. Die Zahl der neu erteilten L-Bewilligungen verringerte sich entsprechend. Auch die Summe der ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen B und L erreichte in den Monaten nach Wegfall der Kontingentierung ihre höchsten Werte. Allerdings dürfte die Aufhebung der Kontingentierung nur ein Grund dafür gewesen sein. Die Schweizer Wirtschaft durchlief seinerzeit eine ausgezeichnete Konjunktur, was die Nachfrage nach in- und ausländischen Arbeitskräften beflügelte. Diese hohe Nachfrage reduzierte sich in den Jahren 2008 und 2009 sukzessive. Im März 2010 lag die Zahl der neu ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen sationbereinigt bei rund 8'000 pro Monat, was in etwa dem Niveau von Anfang 2006 entspricht.

Abbildung 2.7: Ausgestellte Bewilligungen für Angehörige der EU17/EFTA (erwerbstätige Wohnbevölkerung, in 1'000)

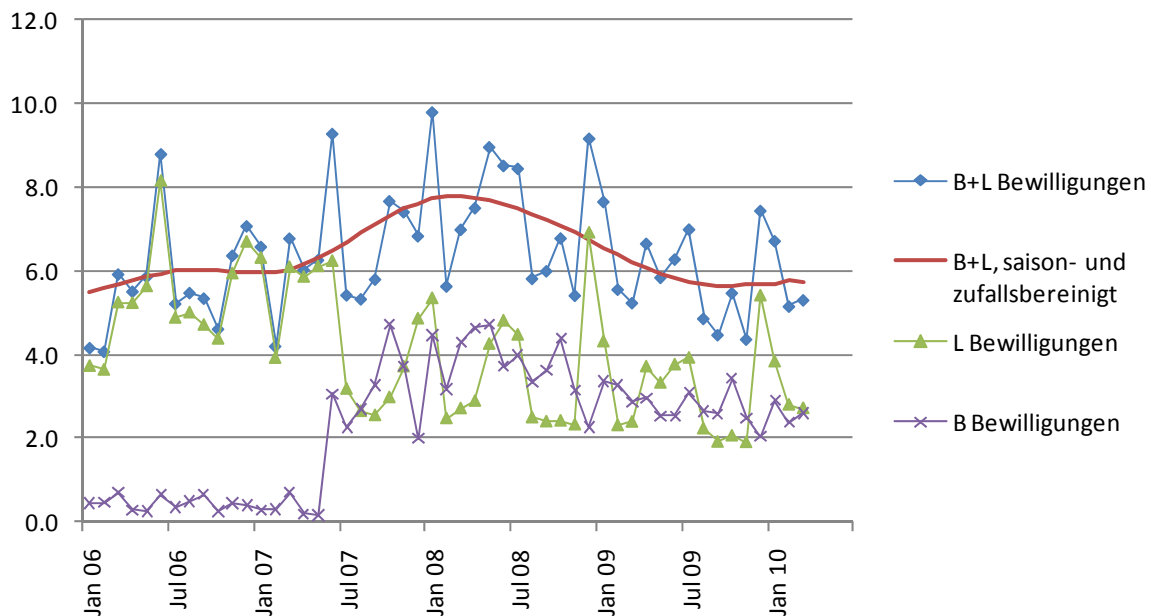


Quelle: BFM

In Abbildung 2.8 ist die Entwicklung der effektiven Neuzugänge in den Schweizer Arbeitsmarkt abgetragen, wobei vom Total der erteilten Bewilligungen nur jene gezählt werden, welche nicht zuvor schon anwesend waren (sog. Umwandlungen sind ausgenommen). Die Zahlen zeigen auf tieferem absoluten Niveau einen sehr ähnlichen Verlauf. Auch hier zeigt sich m.a.W., dass sich die konjunkturbedingt schwächere Nachfrage in einem geringeren Bedarf an neuen Aufenthaltsbewilligungen niedergeschlagen hat. Saison- und zufallsbereinigt wurden im März 2010 mit rund 5'700 effektiven Arbeitsmarktzugängen ein ähnlicher Wert erzielt,

wie Anfangs 2006, jedoch deutlich weniger (-26%) als im März 2008 als noch 7'800 Neuzugänge gezählt wurden.

Abbildung 2.8: Effektive Neuzugänge auf den Schweizer Arbeitsmarkt, EU17/EFTA-Bewilligungen an Erwerbstätige (in 1'000)



Quelle: BFM

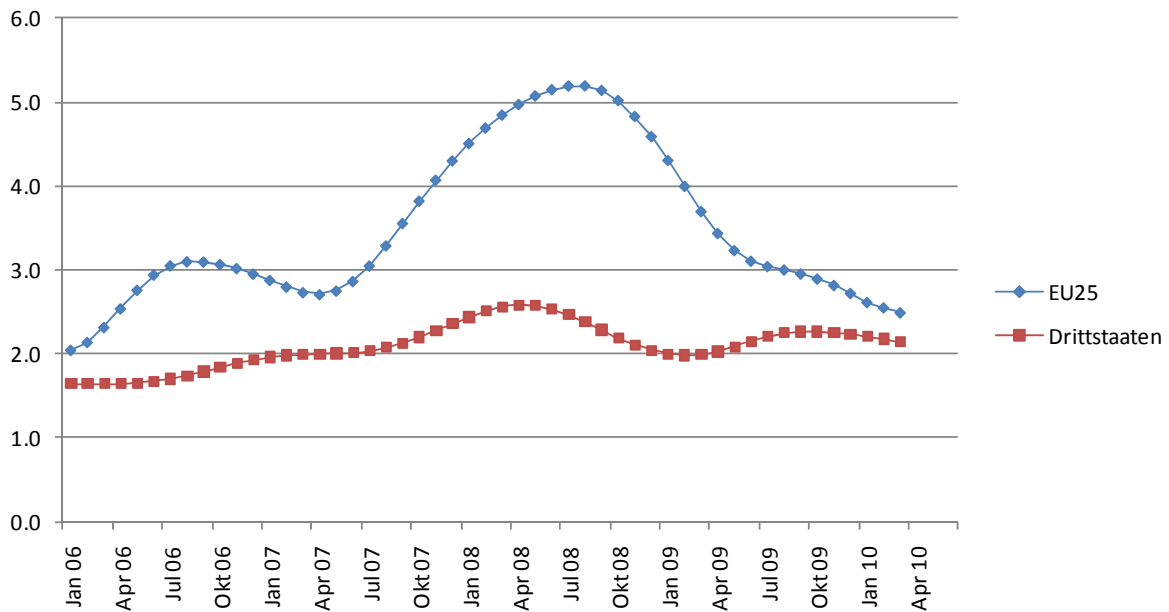
Am aktuellen Rand spiegelt sich ebenfalls die aktuelle Beschäftigungslage, welche im nächsten Kapitel noch eingehender aufgezeigt wird. Insgesamt fiel der Beschäftigungseinbruch in der Schweiz gemessen an der Schärfe des Einbruchs der Wirtschaftsleistung eher moderat aus. Für das erste Quartal deuten verschiedene Vorlaufindikatoren an, dass sich das leichte Beschäftigungswachstum des vierten Quartals 2009 noch verstärken wird. Diese Entwicklung wäre kompatibel mit der Beobachtung, dass sich die Zuwanderung momentan nicht weiter zurückbildet.

Die Zahl der erteilten Aufenthaltsbewilligungen beleuchtet lediglich den Aspekt der Zuwanderung von Erwerbstätigen, jedoch nicht deren Rückwanderung. Zur Auswanderung gibt es jedoch nur Informationen über die Bevölkerung insgesamt, da der Erwerbsstatus der Auswandernden nicht bekannt ist. Die folgenden Abbildungen geben Auskunft über die aktuellsten Entwicklungen des gesamten Wanderungssaldos der ständigen und nicht ständigen Wohnbevölkerung nach verschiedenen Herkunftsregionen in den letzten Monaten.

Zu erkennen ist dabei, dass sich insbesondere der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen aus der EU25 ab dem vierten Quartal 2008 markant verringert hat. Gemäss einer Schätzung des saisonbereinigten Verlaufs dürfte sich dieser Rückgang auch im Verlauf des Jahres 2009 bis März 2010 fortgesetzt haben, wenn sich auch der Rückgang ab Mitte 2009 deutlich verlangsamt hat. Diese Verlangsamung ist wie gesagt ein gutes Spiegelbild der Verfassung des Schweizer Arbeitsmarktes. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit verlangsamte sich gegen Ende 2008 deutlich und anfangs 2009 setzte ein leichter Rückgang ein. Gleichwohl bestätigt sich, dass die Netto-Zuwanderung etwa das Niveau von 2006 erreicht hat, was im längeren Zeitvergleich dennoch einem relativ hohen Stand entspricht.

Der Wanderungssaldo von Drittstaatenangehörigen war verglichen mit jenem aus EU-Staaten vergleichsweise wenig konjunktursensitiv. Eine Erklärung dürfte in der relativ engen Kontingentierung der Zuwanderung liegen, welche eine starke Ausdehnung der Zuwanderung in der Hochkonjunktur gar nicht erlaubte. Zum zweiten dürfte die Nachfrage nach Spezialisten aus Drittstaaten einem strukturellen Bedürfnis entsprechen, das sich im konjunkturellen Abschwung nur wenig verringert.

Abbildung 2.9: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung, nach Staatsangehörigkeit (saison- und zufallsbereinigte Werte)



Quelle: BFM (ZEMIS), Auswertung BFS

2.3 Einfluss des FZA auf den Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung in den einzelnen Regionen der Schweiz

Nachfolgend wird die Entwicklung des Wanderungssaldos vor und nach Inkrafttreten des FZA in den sieben sog. Grossregionen²¹ der Schweiz sowie in drei Sprachregionen beschrieben. In Tabelle 2.8 ist der gesamte jährliche Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung zuzüglich der Bestandesveränderungen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern und Grenzgängern zwischen 2002 und 2009 wiedergegeben. Ausserdem werden die beiden Perioden vor (1991-2001) und nach Inkrafttreten (2002-2009) miteinander verglichen.

Bei Inkrafttreten des FZA stieg der Wanderungssaldo mit Ausnahme der Nordwestschweiz in allen Regionen etwas an. Insbesondere in der Westschweiz und im Tessin war 2002 eine spürbare Erhöhung des Wanderungssaldos zu verzeichnen. Aufgrund der schwachen Arbeitsmarktentwicklung im 2003 sank der Wanderungssaldo in allen Regionen leicht ab und verharnte bis 2005 auf ungefähr demselben Niveau. Kurz vor Ende der Übergangsphase stieg der Wanderungssaldo wiederum in der Westschweiz und im Tessin etwas stärker an als in der Deutschschweiz. Mit der vollen Personenfreizügigkeit ab 2007 schliesslich stieg der Wanderungssaldo in allen Regionen deutlich an. Die gute Konjunktur führte zu einer regen Arbeitskräftenachfrage, welche im Inland in diesem Ausmass durch inländische Erwerbspersonen offensichtlich nicht mehr gedeckt werden konnte. Die jüngste Wirtschaftskrise wirkte sich 2009 mit Ausnahme der Grossregion Nordwestschweiz (+2.1%) negativ auf die Netto-Zuwanderung aus. Gegenüber dem Vorjahr war der Rückgang am deutlichsten spürbar im Tessin mit -54.6%, im Espace Mittelland mit -48.8% und in der Ostschweiz mit -47.1%. Trotz Rückgang der Netto-Zuwanderung verzeichneten alle Grossregionen einen positiven Wanderungssaldo.

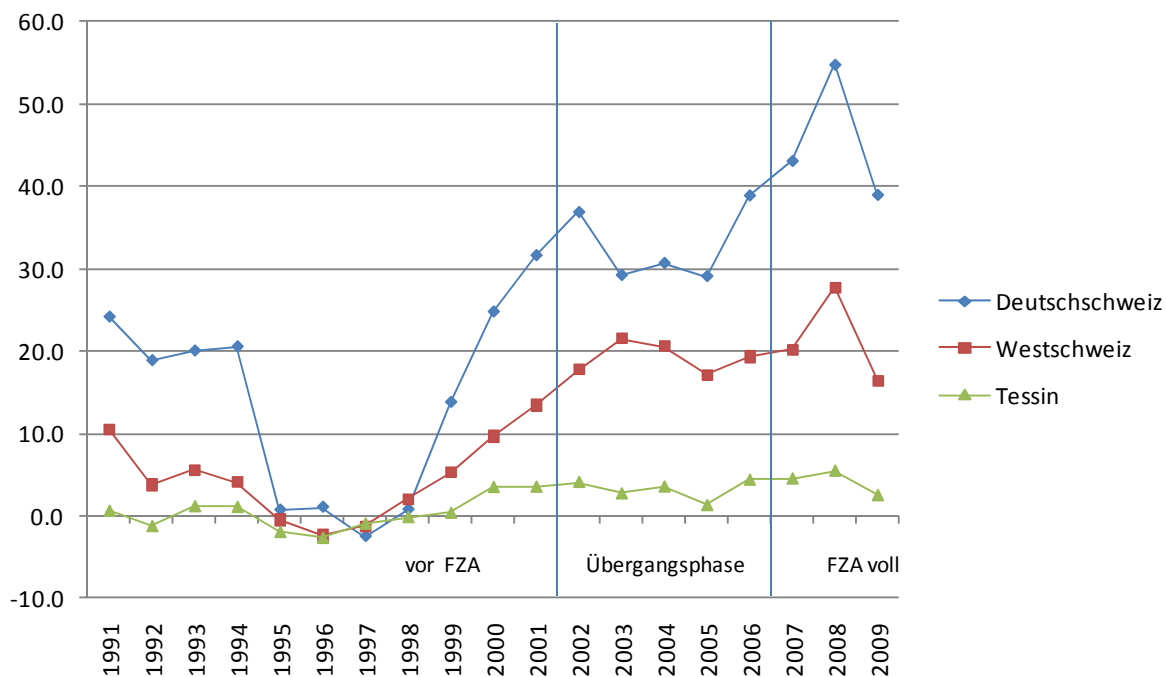
Tabelle 2.8: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung (15-64 Jahre) und Bestandesveränderungen von Meldepflichtigen Kurzaufenthaltern und Grenzgängern, nach Gross- und Sprachregion, (in 1'000)

	FZA Übergangsphase					FZA voll			1991-2001	2002-2009	Verhältnis
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009			
Région Lémanique	14.6	18.5	17.7	13.7	15.1	14.8	23.8	14.9	3.3	16.6	5.1
Espace Mittelland	9.4	8.1	8.8	8.1	9.8	12.0	12.1	6.2	3.7	9.3	2.5
Nordwestschweiz	7.5	5.6	6.2	4.4	9.4	7.8	9.4	9.6	3.0	7.5	2.5
Zürich	11.2	9.4	9.5	10.9	12.7	14.8	18.6	13.5	4.3	12.6	2.9
Ostschweiz	7.5	6.0	5.5	4.6	7.5	8.3	12.1	6.4	2.0	7.3	3.6
Zentralschweiz	4.4	3.1	3.6	4.4	3.7	5.6	6.5	4.7	2.3	4.5	2.0
Tessin	4.1	2.7	3.5	1.3	4.4	4.5	5.5	2.5	0.3	3.6	11.7
Deutschschweiz	36.9	29.2	30.7	29.1	38.9	43.1	54.8	38.9	14.0	37.7	2.7
Westschweiz	17.7	21.5	20.6	17.1	19.3	20.2	27.7	16.4	4.6	20.1	4.4
Tessin	4.1	2.7	3.5	1.3	4.4	4.5	5.5	2.5	0.3	3.6	11.7
Total	58.7	53.5	54.8	47.5	62.6	67.8	88.0	57.8	18.8	61.3	3.3

Quellen: BFM/ZEMIS, BFS, SECO

²¹ Auf Basis der Kantone wurden die 7 Grossregionen geschaffen, die für regionale und internationale Vergleiche dienen. Die 7 Grossregionen sind die Région Lémanique (Waadt, Genf und Wallis), das Espace Mittelland (Bern, Fribourg, Jura, Neuenburg und Solothurn), die Nordwestschweiz (Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt), Zürich (Zürich), die Ostschweiz (Appenzell I.R., Appenzell A.R., Glarus, Graubünden, Schaffhausen und Thurgau), die Zentralschweiz (Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug) sowie das Tessin (Tessin).

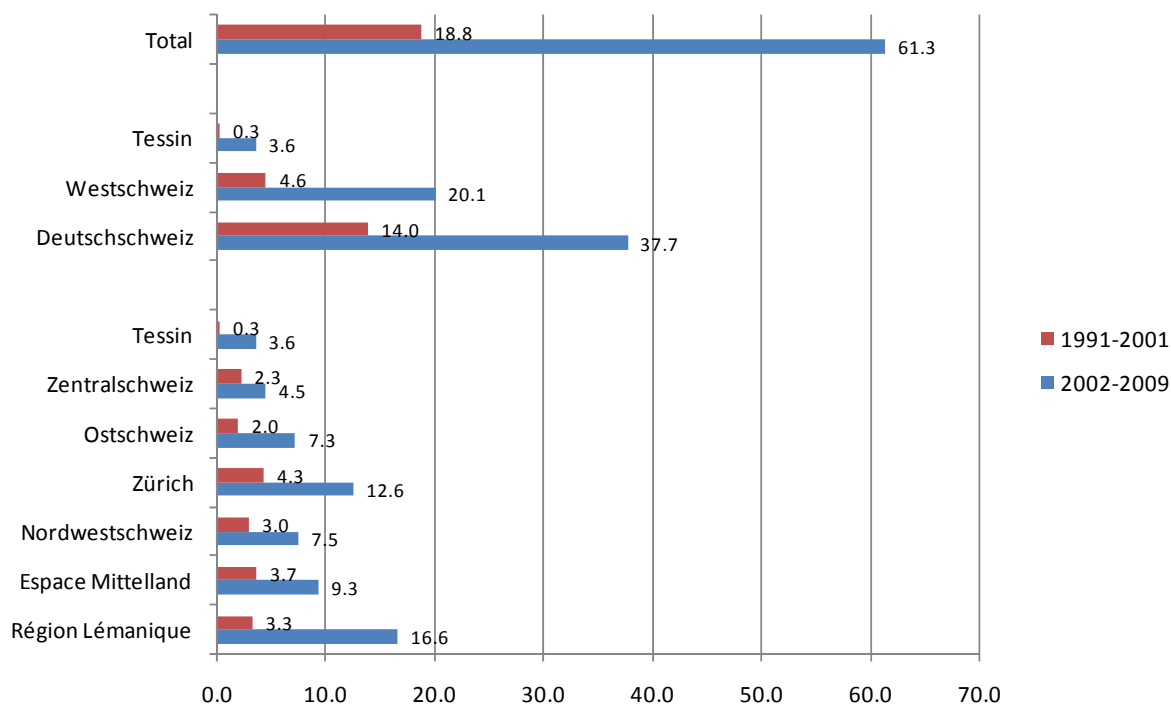
Abbildung 2.10: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung und Bestandesveränderungen von Meldepflichtigen Kurzaufenthaltern und Grenzgängern, nach Sprachregion in 1'000



Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS

In den ersten acht Jahren nach Inkrafttreten des FZA betrug die Netto-Zuwanderung in der Deutschschweiz (vgl. Abbildung 2.10) durchschnittlich rund 37'700 Personen pro Jahr. Im gleichen Zeitraum waren es in der Westschweiz durchschnittlich 20'100 Personen und im Tessin 3'600 Personen pro Jahr. Im Vergleich dazu war der Wanderungssaldo in den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA auf einem merklich tieferen Niveau. Vergleicht man die durchschnittliche Netto-Zuwanderung pro Jahr der ersten acht Jahre nach Inkrafttreten des FZA (2002-2009) mit den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991-2001) lag der jährliche Wanderungssaldo nach Inkrafttreten des FZA in allen Grossregionen deutlich höher als in den elf Jahren zuvor. Im Tessin lag der jährliche Durchschnittswert des Wanderungssaldos zwischen 2002 und 2009 um den Faktor 11.7, in der Région Lémanique um den Faktor 5.1 und in der Ostschweiz um den Faktor 3.6 über dem Durchschnittswert der Jahre 1991-2001.

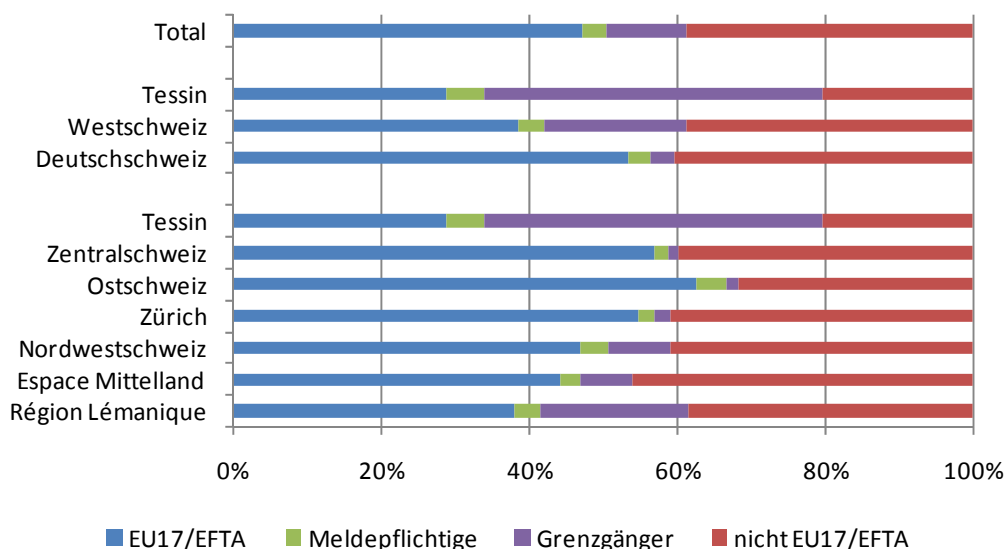
Abbildung 2.11: Wanderungssaldo und Bestandesveränderungen von Meldepflichtigen Kurzaufenthaltern und Grenzgängern, sechs Jahre vor und nach Inkrafttreten des FZA, nach Regionen (Jahresdurchschnitte)



Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS

Anhand dieser Zahlen kommt man zum Schluss, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen in allen Regionen der Schweiz zu einer Begünstigung der Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem EU15/EFTA-Raum geführt hat. Besonders stark fiel die Zunahme im Zeitvergleich in der Westschweiz und im Tessin sowie in der Ostschweiz aus. Im Tessin und in der Westschweiz spielte dabei die Grenzgängerbeschäftigung eine bedeutende Rolle. In Abbildung 2.12 ist zu erkennen, dass im Kanton Tessin knapp die Hälfte des positiven Wanderungssaldos im Zeitraum zwischen 2002 und 2009 auf eine Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung zurückzuführen ist. In der Westschweiz betrug dieser Anteil rund einen Fünftel und in der Deutschschweiz weniger als 3%. Betrachtet man lediglich den Wanderungssaldo der Wohnbevölkerung aus EU17/EFTA Staaten, käme man zum umgekehrten Schluss: In der Deutschschweiz trug diese Komponente 54% zum positiven Wanderungssaldo bei. Nimmt man alle drei Kategorien von EU/EFTA-Ausländern zusammen, kommt man zum Ergebnis, dass im Kanton Tessin 80%, in der Westschweiz und in der Deutschschweiz 60% des positiven Wanderungssaldos der ersten acht Jahre nach Inkrafttreten des FZA auf Personen aus dem EU15/EFTA-Raum zurückzuführen ist.

Abbildung 2.12: Anteil einzelner Aufenthaltskategorien am Total des Wanderungssaldos, 2002-2009, nach Regionen



Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS, BFS (GGS)

2.4 Ausländerbestand im Dezember 2009, nach Nationalitätengruppen

Im Dezember 2009 zählte die ständige ausländische Wohnbevölkerung²² 1'680'197 Personen. 48'006 Personen gehörten zur nicht-ständigen Wohnbevölkerung²³. Zudem arbeiteten 214'570 Personen als Grenzgänger in der Schweiz.

Gut zwei Drittel der genannten Bevölkerung stammte aus dem Raum der EU27/EFTA. Die grösste Ausländergruppe stellten die Italiener mit knapp 18%, gefolgt von den Deutschen mit 16% sowie den Portugiesen und Franzosen mit je knapp 11%. Der hohe Anteil an französischen Staatsbürgern ist v.a. auf die Grenzgänger zurückzuführen, wo sie über die Hälfte des Gesamtbestandes ausmachten.

Staatsangehörige der EU8-Staaten machten bei der nicht-ständigen Wohnbevölkerung einen Anteil von rund 10% aus. Insgesamt war ihr Anteil an der ausländischen Bevölkerung mit 1.7% jedoch sehr gering. Dies galt auch für Bürgerinnen und Bürger aus Rumänien und Bulgarien (EU2), welche 0.4% der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz ausmachten.

²² ohne int. Funktionäre (27'000 Personen)

²³ ohne Personen im Asylprozess (40'300 Personen)

Tabelle 2.9: Ausländische Wohnbevölkerung und Grenzgänger, Bestand Dezember 2009, (in 1'000)

		ständige WB		nicht ständige WB		Grenzgänger		Total	
			Anteil		Anteil		Anteil		Anteil
Total Ausländer		1'680'197	102.5%	48'006	90.4%	214'570	100.0%	1'942'773	100.0%
Total EU27/EFTA		1'066'086	65.0%	38'739	73.0%	214'570	100.0%	1'319'395	67.9%
Total EU17/EFTA		1'027'880	62.7%	32'117	60.5%	214'570	100.0%	1'108'216	57.0%
	Italien	289'111	17.6%	3'301	6.2%	48'219	22.5%	340'631	17.5%
	Deutschland	250'471	15.3%	14'097	26.5%	45'794	21.3%	310'362	16.0%
	Portugal	205'255	12.5%	7'214	13.6%			212'469	10.9%
	Frankreich	90'551	5.5%	2'343	4.4%	113'535	52.9%	206'429	10.6%
	Spanien	64'113	3.9%	715	1.3%			64'828	3.3%
	Österreich	36'488	2.2%	1'260	2.4%	6'857	3.2%	44'605	2.3%
	Grossbritannien	34'147	2.1%	1'536	2.9%			35'683	1.8%
	übrige EU17/EFTA	57'744	3.5%	1'651	3.1%	166	0.1%	59'561	3.1%
Total EU8 (EU-Beitritt 1. Mai 2004)		27'543	1.7%	5'411	10.2%			32'954	1.7%
	Polen	10'227	0.6%	2'281	4.3%			12'508	0.6%
	Ungarn	5'689	0.3%	1'095	2.1%			6'784	0.3%
	Slowakei	5'589	0.3%	1'193	2.2%			6'782	0.3%
	Tschechien	4'809	0.3%	459	0.9%			5'268	0.3%
	Slowenien	2'359	0.1%	108	0.2%			2'467	0.1%
	Baltische Staaten	2'135	0.1%	275	0.5%			2'410	0.1%
Total EU2 (EU-Beitritt 1. Januar 2007)		7'398	0.5%	1'211	2.3%			8'609	0.4%
	Bulgarien	2'473	0.2%	403	0.8%			2'876	0.1%
	Rumänien	4'925	0.3%	808	1.5%			5'733	0.3%
Drittstaaten		614'111	37.5%	9'267	17.5%			623'378	32.1%
	Europa ausserhalb EU27/EFTA	398'567	24.3%	2'093	3.9%			400'660	20.6%
	Nordamerika	22'510	1.4%	2'014	3.8%			24'524	1.3%
	Zentral- & Südamerika	44'754	2.7%	1'110	2.1%			45'864	2.4%
	Asien	91'889	5.6%	3'327	6.3%			95'216	4.9%
	Ozeanien	3'414	0.2%	178	0.3%			3'592	0.2%
	staatenlos / unbekannt	116	0.0%	1	0.0%			117	0.0%

Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS

3 Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt

3.1 Einfluss des FZA auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit

Der nachfolgende Abschnitt befasst sich mit der Frage, inwieweit die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit durch das FZA beeinflusst wurde. Zunächst wird dazu das konjunkturelle Umfeld sowie die Arbeitsmarktentwicklung seit Inkrafttreten des FZA beschrieben. Danach werden Arbeitsmarktsegmente mit erhöhter Zuwanderung genauer betrachtet, um herauszufinden, inwieweit dort Knappheitssituationen bei der Einstellung von Arbeitskräften verringert werden konnten und ob es Anzeichen für eine Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte gegeben hat.

3.1.1 Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung

Das Inkrafttreten des FZA mit der EU15 am 1. Juni 2002 erfolgte in einer Phase, welche durch eine schwache und zuweilen rückläufige Entwicklung der Erwerbstätigkeit gekennzeichnet war (vgl. Abbildung 3.1). Im Verlauf des Jahres 2004 setzte in der Schweiz ein konjunktureller Aufschwung ein, welcher sich in der zweiten Jahreshälfte 2005 positiv auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat. In den Jahren 2006-2008 fiel das Beschäftigungswachstum ausserordentlich kräftig aus: Gemäss Erwerbstätigenstatistik des BFS lag die Zahl der erwerbstätigen Personen im Jahr 2008 um 299'000 über dem Bestand von 2005. Gemäss Beschäftigungsstatistik lag das Total der Voll- und Teilzeitstellen im 2. und 3. Sektor 2008 um 264'000 über dem Bestand von 2005. Umgerechnet in Vollzeitstellen stieg die Beschäftigung um 219'000. Die jährlichen Wachstumsraten der Beschäftigung erreichten in den drei Jahren durchschnittlich 2.3%. Das BIP wuchs 2006 - 2008 ebenfalls kräftig, nämlich real um 3.8%, 3.6% und 1.8%.

Ende 2008 wurde die Schweizer Wirtschaft von der weltweit negativen Wirtschaftsentwicklung erfasst und geriet in eine Rezession. Das BIP verringerte sich 2009 gegenüber dem Vorjahr um 1.5%. Die Beschäftigung reagierte wie üblich mit einer Verzögerung von rund einem halben Jahr auf die negative BIP-Entwicklung und bildete sich ab dem zweiten Quartal 2009 ebenfalls zurück. Im Jahresdurchschnitt 2009 resultierte bei der vollzeitäquivalenten Beschäftigung ein Rückgang von -0.1%. Gemessen am scharfen Einbruch der Wirtschaftsentwicklung fiel der Beschäftigungsabbau relativ verhalten aus, was nach heutigem Wissensstand hauptsächlich auf drei Ursachen zurückzuführen ist.

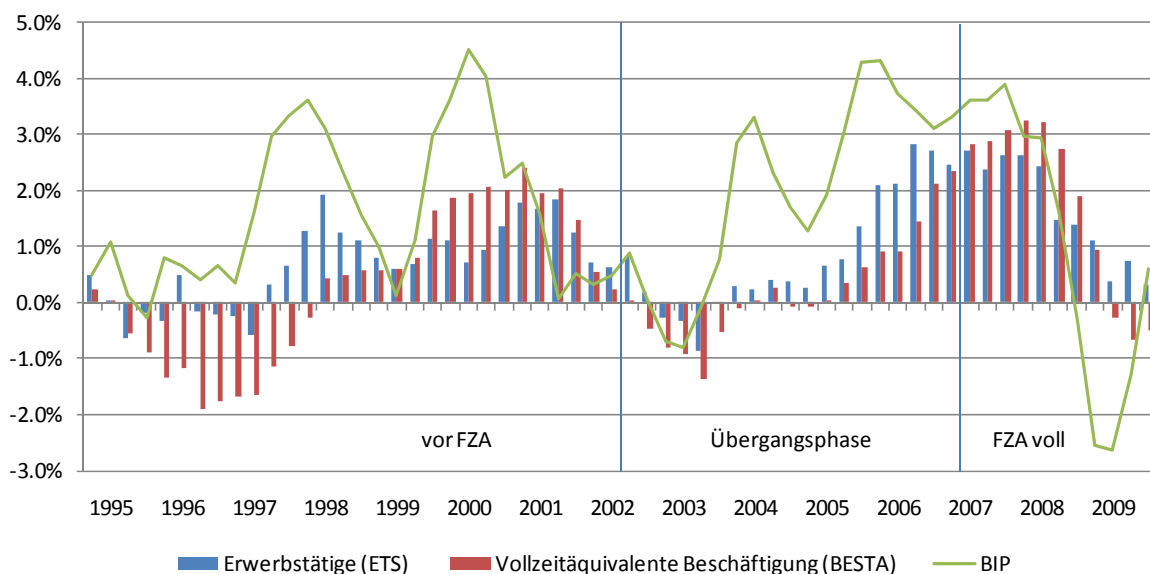
1. Zum einen hatte der Rückgang der Wertschöpfung bei den Banken, welcher 2009 alleine ein Minus von 0.9% des BIP ausmachte, in der Branche bislang noch keine negative Beschäftigungswirkung.
2. In der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe, welches ebenfalls einen Einbruch der Wertschöpfung im Umfang von 0.9% des BIP erlitt, ging die vollzeitäquivalente Beschäftigung um rund 20'000 zurück, was einem Rückgang des Beschäftigungsvolumens von 0.6% im 2. und 3. Sektor entspricht. Der Rückgang wurde hier durch eine starke Ausdehnung der Kurzarbeit abgedämpft, welche im vierten Quartal insgesamt Ausfallstunden in der Grössenordnung von rund 13'500 Vollzeitstellen kompensierte.

3. Eine dritte Erklärung liegt in der Tatsache, dass die Schweizer Binnenwirtschaft 2009 erstaunlich robust blieb. Stützend wirkten insbesondere der private und öffentliche Konsum sowie das Baugewerbe, welches im Jahr 2009 eine Steigerung der realen Wertschöpfung von 3.7% verzeichnete. Eine Ursache für diese robuste Entwicklung war die Netto-Zuwanderung, welche trotz eines merklichen Rückgangs auf vergleichsweise hohem Niveau blieb. Das damit induzierte Bevölkerungswachstum hat sowohl die Konsumausgaben, wie auch die Bauinvestitionen unterstützt und die negativen Folgen der Krise in der Schweiz in makroökonomischer Hinsicht abgemildert.

Obwohl die Wirtschafts- und Arbeitsmarktprognosen in den letzten Monaten mehrfach nach oben revidiert werden konnten, bleiben die Aussichten für die Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2010 verhalten und weiterhin sehr unsicher. Die Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes rechnet mit einem BIP-Wachstum von 1.4% in diesem und 2.0% im nächsten Jahr (Prognose vom 15. März 2010). In diesem Jahr wird dabei erst mit einer leichten Beschäftigungszunahme (+0.1%) und einem leichten Anstieg der Arbeitslosenquote auf 4.3% gerechnet. Im Verlauf 2011 soll dann die Beschäftigung um 0.6% steigen und die Arbeitslosenquote auf 4.2% absinken.

Aus den oben genannten Gründen, aber auch, weil sich die schlimmsten Prognosen zur Weltwirtschaftsentwicklung nicht realisierten, dürften die Folgen der Wirtschaftskrise für die Schweiz geringer ausfallen, als dies bspw. vor einem Jahr noch befürchtet worden war. Entsprechend fallen auch die Erwartungen bezüglich der Migrationsentwicklung heute anders aus als vor einem Jahr, da die Zuwanderung sehr eng an die Beschäftigungsentwicklung gekoppelt ist. Im Jahr 2009 verringerte sich die Netto-Zuwanderung in die Schweiz um rund einen Drittel (vgl. Abbildung 2.1). Unter der Hypothese einer schwachen Beschäftigungsentwicklung in diesem Jahr, dürfte sich dieser Saldo nochmals leicht reduzieren. Der Saldo wird allerdings weiterhin deutlich positiv bleiben.

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

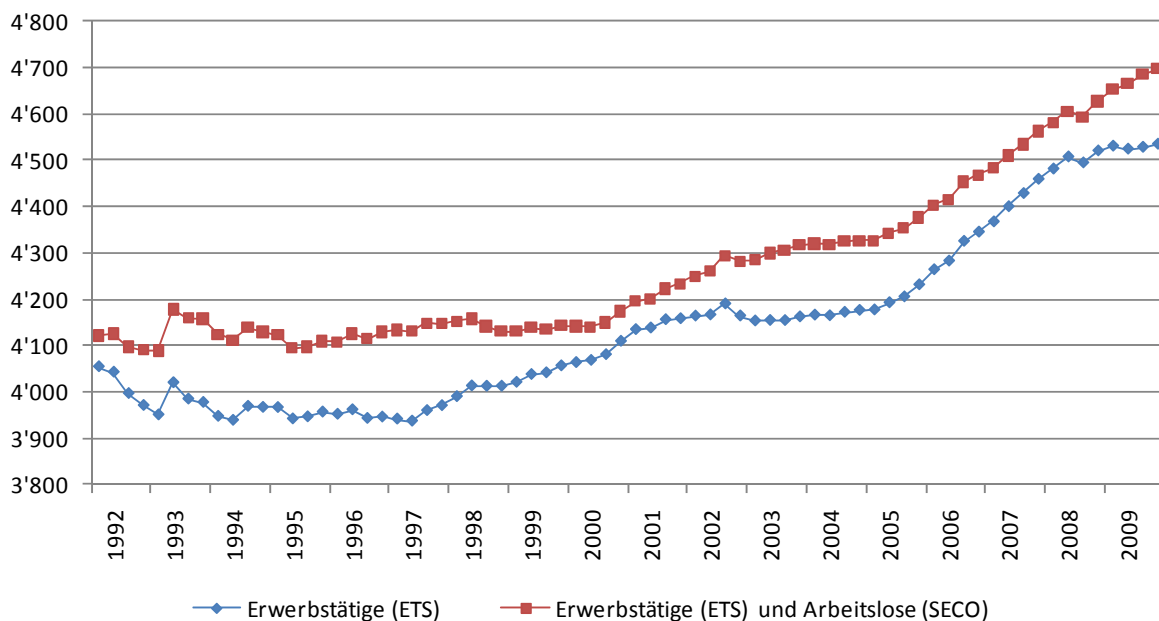


Quellen: BFS, SECO

3.1.2 Entwicklung des Arbeitsangebots

Abbildung 3.2 veranschaulicht die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit vor und nach Inkrafttreten des FZA. Die Summe beider Grössen ergibt eine Schätzung des Arbeitsangebots. Wie man erkennen kann, blieb das Arbeitsangebot zwischen 1992 und 2000 praktisch konstant. Ab 2001 dehnte es sich laufend aus, wobei ab 2005 eine Beschleunigung dieser Entwicklung festzustellen war. Von Anfang 2000 und bis Ende 2004 wuchs das Arbeitsangebot um 0.9% und von Anfang 2005 bis Ende 2009 um 1.7% pro Jahr.

Abbildung 3.2: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, saison- und zufallsbereinigte Werte, in 1'000



Quellen: BFS/ETS, SECO (Arbeitslosigkeit, Saisonbereinigung)

Die Entwicklung des Arbeitsangebots ist durch unterschiedliche Faktoren zu erklären. Von Bedeutung ist zum einen die Bevölkerungsentwicklung und damit auch die Migration und zum andern das Erwerbsverhalten der Bevölkerung.

Die ständige Wohnbevölkerung im typischen Erwerbsalter (15-64 Jahre) wuchs im Zeitraum zwischen 1991 und 2009 um durchschnittlich 0.7% jährlich. Vor 1995 wuchs die Bevölkerung um 0.7% pro Jahr, wobei die Zuwanderung eine bedeutende Rolle spielte. Zwischen 1995 und 2000 verlangsamte sich dieses Wachstum auf 0.3% pro Jahr. Neben der anfänglich schwachen Arbeitsmarktentwicklung spiegelten sich hier auch die Änderungen in der Ausländerpolitik, welche die Rekrutierung von Saisonarbeitskräften ausserhalb des EU/EFTA-Raums verunmöglichte. Im Zeitraum 2000 bis 2009 wuchs die Bevölkerung im Erwerbsalter um durchschnittlich 0.9% pro Jahr. Vor 2002 war in erster Linie die gute Konjunktur ein Grund für die Zuwanderung. Danach wirkte die Einführung der Personenfreizügigkeit zusätzlich in diese Richtung. Die relative Bedeutung der Zuwanderung für das Bevölkerungswachstum nahm nach 2000 zu, denn das Wachstum der ansässigen Bevölkerung verringerte sich ab diesem Zeitpunkt deutlich.

Was die Arbeitsmarktbeteiligung angeht, so ist im ganzen Zeitraum zwischen 1991 und 2009 ein trendmässiger Anstieg zu verzeichnen. Die Erwerbsquote²⁴ der 15-64 jährigen Bevölkerung stieg von 79.7% auf 82.6%, jene der 25-64 jährigen von 81.7% auf 85.8%. Nicht ganz im gleichen Ausmass stieg auch die Erwerbstätigenquote²⁵, nämlich von 78.2% auf 79.2% bei den 15-64 jährigen und von 80.4% auf 82.8% bei den 25-64 jährigen.

Nach mehreren Jahren mit ausgesprochen hohem Beschäftigungswachstum erreichte die Arbeitslosenquote im Jahr 2008 mit 2.6% einen konjunkturellen Tiefststand.²⁶ Allerdings konnte damit der ausserordentlich niedrige Wert von 1.7% aus dem Jahr 2001 nicht erreicht werden. Das starke Beschäftigungswachstum der Jahre 2005-2008 wurde stärker durch eine Ausdehnung des Arbeitsangebots gespeist als dies im Aufschwung von 1997- 2001 der Fall war. 2009 schlug sich dann der abrupte Einbruch des Wirtschaftswachstums und die Verlangsamung des Beschäftigungswachstums in einem raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit nieder. Zwischen August 2008 und März 2010 stieg die Arbeitslosenquote saisonbereinigt von 2.5% auf 4.1% an.

In den folgenden Abschnitten wird darauf eingegangen, wie die Personenfreizügigkeit die jüngste Arbeitsmarktentwicklung beeinflusst haben könnte. Hierzu wird die Arbeitsmarktentwicklung differenziert nach unterschiedlichen Nationalitätsgruppen, Branchen und Berufsgruppen analysiert.

3.1.3 Arbeitsmarktentwicklung nach Nationalitäten und Aufenthaltsstatus

Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus

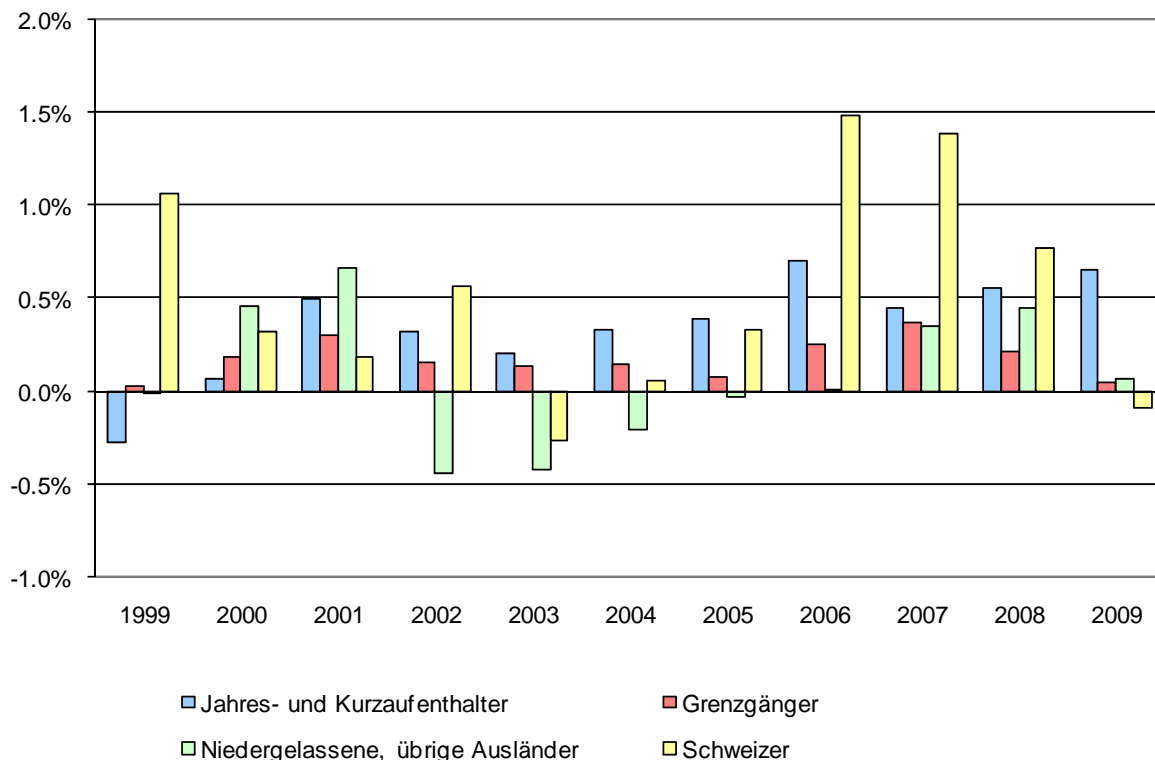
In Abbildung 3.3 ist die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Schweizer/-innen und Ausländer/-innen der letzten Jahre differenziert nach Aufenthaltsstatus abgebildet. Dabei zeigt sich, dass Dauer- und Kurzaufenthalter wie auch Grenzgänger/-innen ihr Beschäftigungsniveau in den letzten acht Jahren permanent steigern konnten. Dies galt auch in den Jahren 2002-2004, als die Beschäftigungsentwicklung insgesamt schwach und insbesondere bei niedergelassenen und übrigen Ausländern rückläufig war. Auch in den Jahren 2005-2008 stieg die Erwerbstätigkeit dieser drei Ausländerkategorien überdurchschnittlich (vgl. Tabelle 3.1). Allerdings waren nun auch bei Schweizerinnen und Schweizern und ab 2007 auch bei niedergelassenen und übrigen Ausländern wieder deutliche Zunahmen in der Erwerbstätigkeit zu verzeichnen. Zwei Drittel der Zunahme in der Erwerbstätigkeit entfiel in den Jahren 2007 und 2008 insgesamt auf diese beiden Personengruppen. Das Beschäftigungswachstum bei Dauer- und Kurzaufenthaltern blieb auch im Jahr 2009 hoch, als sich die allgemeine Arbeitsmarktlage deutlich verschlechterte. Bei Grenzgängern und niedergelassenen Ausländern verringerte sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit, bei Schweizern bildete es sich leicht zurück.

²⁴ Die Erwerbsquote bezeichnet den Anteil von Erwerbslosen und Erwerbstätigen an der Bevölkerung. Sie ist ein Mass für die Arbeitsmarktbeteiligung (=Arbeitsangebot).

²⁵ Die Erwerbstätigenquote bezeichnet den Anteil von Erwerbstätigen an der Bevölkerung.

²⁶ Die offizielle Arbeitslosenquote berücksichtigt nicht das Wachstum der Erwerbsbevölkerung, welches anhand der Volkszählung 2000 ermittelt wird. Die entsprechend bereinigte Arbeitslosenquote hätte 2008 schätzungsweise 2.3% betragen gegenüber 1.7% im Jahr 2001.

Abbildung 3.3: Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus²⁷, Veränderungen in % des Totals der Erwerbstätigen im Vorjahr*



* Die Werte entsprechen dem Beitrag der einzelnen Gruppen zum Wachstum der Erwerbstätigkeit. Die einzelnen Beiträge summieren sich zum Wachstum der Erwerbstätigkeit insgesamt.

Quelle: BFS/ETS

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

	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
Dauer- und Kurzaufenthalter	2.8%	-4.7%	1.1%	8.9%	5.3%	3.2%	5.2%	5.8%	10.0%	5.9%	7.0%	7.9%
Grenzgänger	-1.0%	0.7%	5.5%	8.5%	4.1%	3.4%	3.6%	1.8%	6.0%	8.5%	4.7%	1.1%
Niedergelassene, übrige Ausländer	1.7%	0.0%	3.1%	4.4%	-2.9%	-2.9%	-1.4%	-0.2%	0.1%	2.5%	3.3%	0.4%
Schweizer	1.3%	1.4%	0.4%	0.2%	0.7%	-0.4%	0.1%	0.4%	2.0%	1.9%	1.0%	-0.1%
Total	1.4%	0.8%	1.0%	1.6%	0.6%	-0.4%	0.3%	0.8%	2.4%	2.5%	2.0%	0.6%

Quelle: BFS/ETS

Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung nach Nationalität

Ausgehend von den oben geschilderten Entwicklungen stellt sich die Frage, ob die in den letzten Jahren beobachtete Zuwanderung eher eine willkommene Ausdehnung des Arbeitskräftepotentials darstellte, oder ob die Zuwanderung allenfalls zu einer Verdrängung der ansässigen Erwerbspersonen in die Arbeitslosigkeit oder die Nicht-Erwerbstätigkeit geführt hat.

²⁷ Die Zahlen für die Erwerbstätigkeit von Schweizern und Niedergelassenen sind für 2009 provisorisch. Sollte die Erwerbsentwicklung insgesamt unter- oder überschätzt worden sein (definitive Werte werden auf der Basis der SAKE 2010 ermittelt werden), hätte dies nur auf diese beiden Aufenthaltskategorien einen Einfluss. Die Erwerbstätigenzahlen von Dauer- und Kurzaufenthaltern sowie Grenzgängern beruhen demgegenüber auf Angaben des ZEMIS und werden mit Erscheinen der SAKE 2010 nicht revidiert.

Aktuell interessiert auch, wie sich die Zunahme der Erwerbstätigkeit bei Dauer- und Kurzaufenthalt bei schwacher Arbeitsmarktentwicklung erklären lässt.

Mit der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), welche seit 2003 um eine sog. Ausländerstichprobe ergänzt wird, lassen sich Aussagen zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach verschiedenen Nationalitätengruppen machen. Eingeschlossen ist dabei die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz, nicht enthalten sind Kurzaufenthalter/-innen welche sich seit weniger als einem Jahr in der Schweiz aufhalten²⁸ und Grenzgänger/-innen.

Wie in Tabelle 3.2 zu sehen ist, stieg die Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz zwischen 2003 und 2009 um durchschnittlich 1.3% pro Jahr an. Der Zuwachs der Erwerbstätigkeit war bei Ausländer/-innen und dabei insbesondere bei den Bürger/-innen aus dem EU15/EFTA Raum (+3.9% p.a.) deutlich überdurchschnittlich, was auf die verstärkte Zuwanderung zurückzuführen ist. Mit Abstand am wichtigsten war die Zunahme deutscher Erwerbstätiger, mit einem Plus von rund 86'000 Personen, gefolgt von portugiesischen Erwerbstätigen mit plus 42'000. Drittstaatsangehörige verzeichneten mit +1.5% p.a. zwar einen überdurchschnittlichen Erwerbstätigenzuwachs, trugen mit +0.7% jedoch relativ geringfügig zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit bei (+29'000). Diese Entwicklung passt gut ins Bild einer sich in der Tendenz verringernden Nettozuwanderung aus Drittstaaten und einer veränderten Rekrutierungspraxis der Schweizer Unternehmen. In allen drei Nationalitätengruppen erreichte das Wachstum der Erwerbstätigkeit zumindest das Bevölkerungswachstum. Dies bedeutet, dass alle Gruppen ihre Erwerbstätigenquote innerhalb der letzten fünf Jahre halten bzw. erhöhen konnten.

Tabelle 3.2: Erwerbstätigkeit nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung, 2003-2009 (absolute Werte in 1'000)

	Schweizer	EU15/EFTA	andere Ausländer	Total
Erwerbstätige 2009 (in 1'000)	3'306	630	344	4'280
Absolute Veränderung 2003-2009 (in 1'000)	158	130	29	317
Beitrag zum Wachstum der Erwerbstätigkeit	4.0%	3.3%	0.7%	8.0%
rel. Veränderung Erwerbstätigkeit in % p.a.	0.8%	3.9%	1.5%	1.3%
Bevölkerungswachstum (15 Jahre und älter) in % p.a.	0.8%	3.4%	1.4%	1.1%

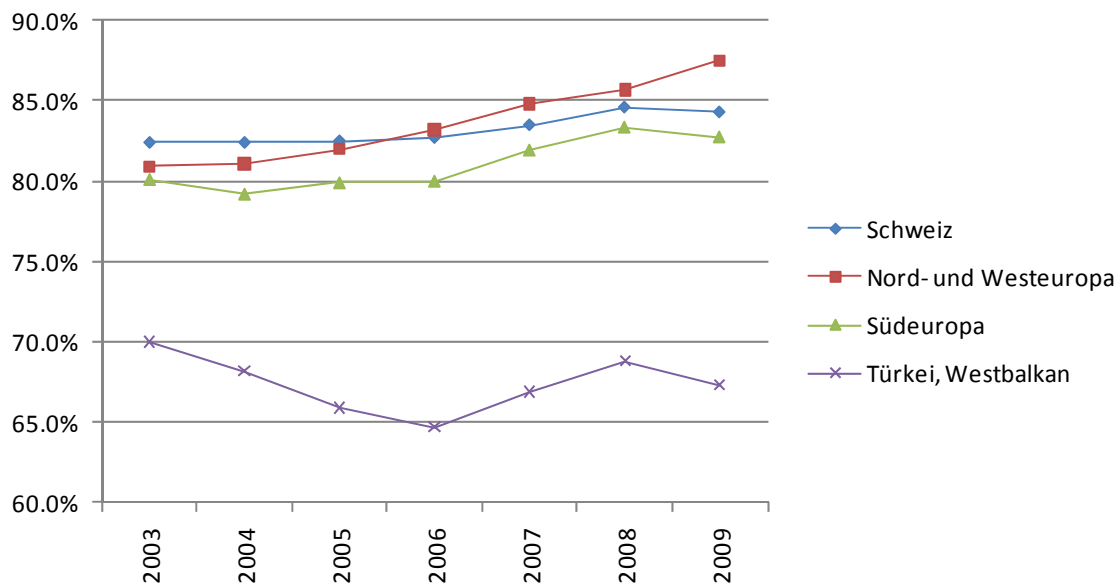
Quelle : BFS/SAKE 2003, 2009

Das Verhältnis Erwerbstätigkeits- und Bevölkerungswachstum kann anhand der sogenannten Erwerbstätigenquoten beschrieben werden. In Abbildung 3.4 sind diese für die verschiedenen Ausländergruppen im Alter von 25-64 Jahren²⁹ und für den Zeitraum 2003 bis 2009 wiedergegeben.

²⁸ Ausländische Erwerbstätige mit Kurzaufenthaltsbewilligungen, welche sich bereits länger als ein Jahr (sogenannte Verlängerung) in der Schweiz aufhalten, sind in der Analyse enthalten.

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

Abbildung 3.4: Erwerbstätigenquoten der 25-64 Jährigen nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 2003-2009



Quelle: BFS (SAKE 2003-2009), eigene Auswertungen

Wie man erkennt, konnten im Zeitraum 2003-2009 sowohl EU15/EFTA-Staatsangehörige wie auch Schweizerinnen und Schweizer im Alter von 25-64 Jahren ihre Erwerbstätigenquote erhöhen, wobei der Anstieg bei Staatsangehörigen aus nördlichen und westlichen EU-Ländern besonders stark ausfiel. Ab 2006 übertraf diese sogar jene der Schweizerinnen und Schweizer. Deutlich tiefer lag demgegenüber die Erwerbstätigenquote von Personen aus der Türkei und den Ländern des Westbalkans, die zwischen 2003 und 2009 sogar leicht zurückgegangen ist.

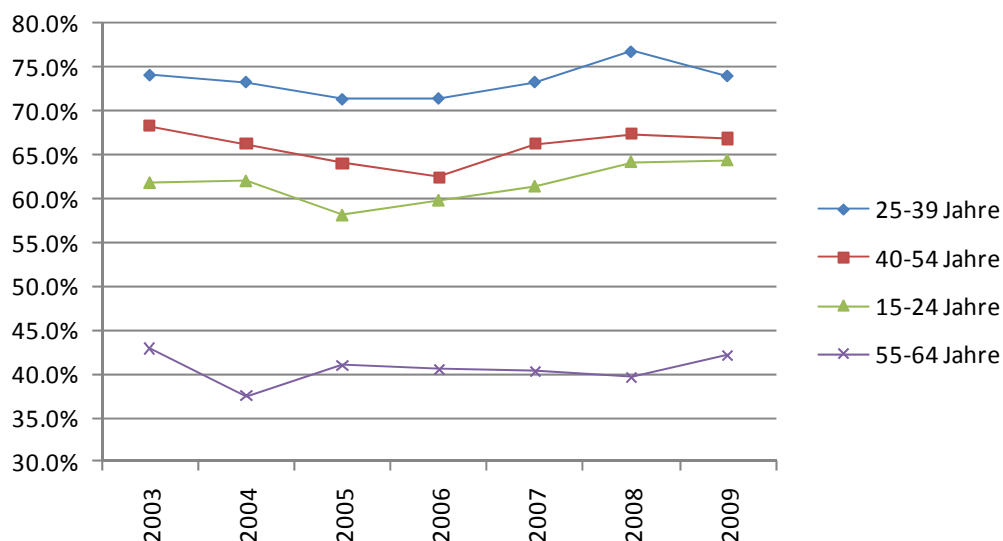
Die Steigerung der Erwerbstätigenquote bei EU-Ausländern ist eine Folge der Arbeitskräftezuwanderung der letzten Jahre. Die überdurchschnittliche Zuwanderung von jüngeren und alleinstehenden Personen aus dem EU-/EFTA-Raum führt zu einer überdurchschnittlichen Erwerbsbeteiligung bei EU-Ausländern.³⁰

Bezüglich der sinkenden Erwerbstätigenquote bei Personen aus der Türkei und dem Westbalkan lohnt sich ein genauerer Blick auf die Entwicklung nach differenzierteren Altersgruppen. Dabei kommt heraus, dass die Erwerbstätigenquoten innerhalb der Altersgruppen abgesehen von konjunkturellen Schwankungen über den betrachteten Zeitraum hinweg stabiler geblieben sind, als dies die Quote für die 25-64-jährigen Personen nahelegt.

Der Hauptgrund dafür ist, dass die relative Bedeutung der ältesten Gruppe, welche strukturell eine tiefe Erwerbsbeteiligung aufweist, im betrachteten Zeitraum gewachsen ist, was die Gesamtquote nach unten bewegt hat.

³⁰ Diese Aussage gilt insbesondere auch für Zuwanderer in Saisonbranchen wie dem Bau- und Gastgewerbe, welche bei Erhalt einer B-Bewilligung bzw. nach einem Aufenthalt von über 12 Monaten in den Bestand der ständigen Wohnbevölkerung übergangen. Ein Teil des jüngsten Anstiegs in der Erwerbsquote ist den Statuswechseln von der nicht ständigen in die ständige Wohnbevölkerung geschuldet.

Abbildung 3.5: Erwerbstätigenquoten von Personen aus der Türkei und den Ländern des Westbalkans nach Altersklassen, ständige Wohnbevölkerung 2003-2009



Quelle: BFS (SAKE 2003-2009), eigene Auswertungen

Gleichwohl kann man feststellen, dass die Personen aus der Türkei und dem Westbalkan im Gegensatz zu den anderen Nationalitätengruppen ihre Erwerbstätigenquote in den letzten Jahren nicht signifikant steigern konnten, womit sie deutlich unter jener der übrigen Bevölkerung in der Schweiz verharren.

Erwerbssituation der ständigen Wohnbevölkerung nach Nationalität und Berufsgruppe

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

Wie aus Tabelle 3.3 hervorgeht, hatten EU15/EFTA Staatsangehörige insbesondere in Berufsgruppen einen Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen, bei denen auch Schweizerinnen und Schweizer und andere Ausländer die Erwerbstätigkeit ausbauten. Ganz besonders trifft dies auf Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker/innen und gleichrangige Berufe zu, welche sich durchwegs positiv entwickelten. Ein geringfügiger Zuwachs von Erwerbstätigen aus der EU15/EFTA war in Berufsgruppen zu erkennen, die sich unterdurchschnittlich oder gar rückläufig entwickelten, wie bspw. bei den kaufmännisch Angestellten (Ausnahme Grenzgänger), bei Anlagen- und Maschinenbedienern sowie bei Handwerks- und verwandten Berufen. Bei den Dienstleistungs- und Verkaufsberufen verzeichneten vor allem Ausländer/innen aus der EU15/EFTA, Grenzgänger und Schweizer/innen Beschäftigungsgewinne, während übrige Ausländer/innen nur unwesentlich zulegen konnten. Entgegen der allgemeinen Entwicklung legten EU15/EFTA Ausländer bei den Fachkräften in der Landwirtschaft zu. Wahrscheinlicher als ein Verdrängungseffekt scheint hier jedoch, dass Schweizerinnen und Schweizer dieses Berufsfeld ohnehin zunehmend verlassen. Bei Hilfsarbeitskräften waren es vorwiegend Schweizer/innen, Grenzgänger und Ausländer/innen von ausserhalb der EU15/EFTA, welche Beschäftigungszuwächse verzeichneten. Bei letzteren dürfte es sich grossmehrheitlich um Beschäftigungsgewinne von bereits ansässigen Auslän-

der/-innen aus Drittstaaten handeln, während die Zunahme bei Führungskräften, akademischen Berufen und bei Techniker/innen bei Drittstaatsangehörigen mehrheitlich auf die Zuwanderung von Hochqualifizierten zurückzuführen sein dürfte.

Tabelle 3.3: Erwerbstätigkeit nach Berufshauptgruppen (ISCO) und Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung und Grenzgänger, absolute Veränderung 2003-2009, in 1'000

	Schweizer	EU15/ EFTA	Grenzgänger	übrige Ausländer	Total abs.	Total % p.a.
Führungskräfte	21	19	5	4	49	2.9%
Akademische Berufe	93	51	5	11	161	3.6%
Techniker und gleichrangige Berufe	88	33	11	6	138	2.6%
Bürokräfte, kaufmännisch Angestellte	-85	(-1)	5	(-1)	-82	-2.7%
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	34	14	6	(1)	55	1.6%
Fachkräfte in der Landwirtschaft	-14	5	0	(1)	-8	-0.8%
Handwerks- und verwandte Berufe	3	5	1	(1)	9	0.2%
Anlagen- und Maschinenbediener	(2)	3	1	-3	4	0.4%
Hilfsarbeitskräfte	14	3	13	10	39	2.5%
Keine Angaben	(1)	(1)	0	-1	(1)	0.9%
Total	158	130	49	29	366	1.4%

Werte in Klammern auf Grund zu geringer Fallzahlen statistisch nur bedingt zuverlässig.
Quellen : BFS (SAKE 2003/2009 und GGS)

Insgesamt zeigen diese Daten, dass der überwiegende Teil der zusätzlichen Erwerbstätigen aus EU15/EFTA Staaten in Berufsfeldern beschäftigt wurde, welche auch Schweizerinnen und Schweizern sowie in der Schweiz ansässigen Ausländern von ausserhalb der EU15/EFTA gute Beschäftigungsmöglichkeiten boten. In Berufsfeldern welche sich insgesamt schwach entwickelten oder stagnierten, konnten in aller Regel auch Staatsangehörige aus der EU15/EFTA keinen oder nur einen geringen Beschäftigungszuwachs realisieren. Die These, wonach die Zuwanderung der letzten Jahre zu einer starken Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte geführt hätte, lässt sich auf dieser Basis also nicht stützen. Eher scheint es, dass die zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU in der Mehrzahl eine willkommene Ergänzung des ansässigen Arbeitskräftepotentials darstellen.

In die gleiche Richtung deutet eine Auswertung der Erwerbslosenquoten nach Berufsgruppen (vgl. Tabelle 3.4). Die drei Berufsgruppen mit dem deutlichsten Zuwachs von Erwerbstätigen aus dem EU15/EFTA Raum (Führungskräfte, akademische Berufe, Techniker/innen und gleichrangige Berufe) wiesen im betrachteten Zeitraum zwischen 2003 und 2009 unterdurchschnittliche und teils sinkende Erwerbslosenquoten auf.³¹ Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass der grösste Teil der Zuwanderung aus der EU15/EFTA der letzten Jahre durch einen Mangel an geeigneten Arbeitskräften in der Schweiz induziert wurde.

³¹ Auf Grund der relativ kleinen Fallzahlen sind Veränderungen in den Erwerbslosenquoten vorsichtig zu interpretieren.

Tabelle 3.4: Erwerbslosenquoten nach Berufshauptgruppen, ständ. Wohnbevölkerung, 2003 und 2009

	2003	2009
Führungskräfte	3.7	2.9
Akademische Berufe	2.7	2.7
Techniker und gleichrangige Berufe	2.6	1.9
Bürokräfte, kaufmännische Angestellte	3.8	5.6
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	4.9	4.8
Fachkräfte in der Landwirtschaft	(1.5)	(1.0)
Handwerks- und verwandte Berufe	4.5	4.6
Anlagen- und Maschinenbediener	4.4	4.0
Hilfsarbeitskräfte	3.8	4.3
Total	4.1	4.1

Werte in Klammern, statistisch nur bedingt zuverlässig.

Quelle: BFS/SAKE 2003, 2009.

Die hier vorgelegten beschreibenden Statistiken bestätigen damit insgesamt Erkenntnisse aus früheren empirischen Studien zur Frage der Verdrängung von einheimischen durch ausländische Arbeitskräfte. Diese kamen zum Schluss dass zusätzliche ausländische Arbeitskräfte nicht zu einem Rückzug der Einheimischen vom Arbeitsmarkt führen, sondern diese auf dem Arbeitsmarkt in aller Regel ergänzen.³²

Neuere Studien zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt kommen bezüglich der Bedeutung von Verdrängungseffekten zu unterschiedlichen Ergebnissen (vgl. Kasten 3.1). Die Untersuchungen der KOF-ETH decken sich mit der oben geschilderten These einer weitgehenden Komplementarität zwischen ansässigen und neu aus dem EU/EFTA-Raum zugewanderten Arbeitskräften. Stalder (2008, 2009) kommt demgegenüber zum Schluss, dass die Personenfreizügigkeit die typischen Auswirkungen einer generellen Ausweitung des Arbeitsangebots zeigt, welche zwar die Arbeitsknappheit verringert und die Beschäftigungsentwicklung begünstigt, gleichzeitig jedoch auch die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt für die ansässige Bevölkerung verschärft, und damit den Rückgang der Arbeitslosigkeit behindert.

³² vgl. z.B. Flückiger, Yves (2006), „Analyse der Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union in Bezug auf den Schweizerischen Arbeitsmarkt“, Bericht zu Handen des Bundesamtes für Migration (BFM).

Kasten 3.1 Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft

Aeppli, Atukeren, Siliverstovs (2008): Makroökonomische Auswirkungen des FZA auf die schweizerische Wirtschaft

Mit Hilfe des KOF-Makromodells werden die makroökonomischen Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft untersucht. Das alternative Szenario (ohne FZA) unterscheidet sich vom Basisszenario (mit FZA) durch unterschiedliche Annahmen in Bezug auf den Migrationssaldo und somit bezüglich Erwerbsbevölkerung (mit FZA jährlich +4000). Insgesamt zeigen die Simulationsergebnisse, dass die Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft positiv sind. Das reale BIP steigt stärker mit Personenfreizügigkeit. Die Arbeitsmarkteffizienz, welche mittels Beveridge-Kurve (Verhältnis von Arbeitslosenquote und Quote der offenen Stellen) eruiert wurde, nahm dank der Personenfreizügigkeit zu. Die Resultate sind aber mit Vorsicht zu interpretieren, da keine Unterscheidung zwischen gut und schlecht qualifizierten Arbeitskräften vorgenommen wird.

Aeppli, Gassebner (2008): Auswirkungen des FZA auf den schweizerischen Arbeitsmarkt

Die Milderung der Personalengpässe durch das FZA hat positive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung. Das hochqualifizierte Segment der neu eingewanderten Ausländer ist komplementär zu den einheimischen Arbeitskräften. Zum einen hat das FZA keinen Einfluss auf die Arbeitslosenquote der Schweizer. Zum anderen hat infolge des FZA die Arbeitslosenquote der Ausländer sogar abgenommen.

In Bezug auf die Lohnentwicklung stellen die Autoren fest, dass das FZA sowohl einen lohn-dämpfenden (durch den Zustrom der Einwanderer) als auch einen lohntreibenden Effekt (durch die Einwanderung gut qualifizierter Arbeitskräfte und dem damit verbundenen Arbeitsproduktivitätsanstieg) mit sich zieht, wobei der lohntreibende Effekt dominiert. Damit schliessen die Autoren jedoch nicht aus, dass für einzelne Gruppen von Arbeitskräften der Lohndruck zugenommen hat.

Der Trend zur Akademisierung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt hat sich nach Inkraftsetzen des FZA beschleunigt. Der Anteil der Hochqualifizierten auf dem Schweizer Arbeitsmarkt hat stärker zugenommen als vor 2002, während bei den Immigranten der Anteil der Personen mit nur primärer Bildung abgenommen hat. Insgesamt kommen die Autoren zum Schluss, dass das FZA zu einer immigrationsbedingten Erhöhung des Humankapitals in der Schweiz geführt hat.

Aeppli, Altenburg, Arvanitis, Atukeren, Bolli, Gassebner, Graff, Hollenstein, Lassmann, Liechti, Nitsch, Siliverstovs, Sturm (2008), „Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft“ *in: KOF Studien*, Zürich.

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

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

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

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

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

Der Autor zieht folgendes Fazit aus den Simulationsberechnungen:

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

Stalder, Peter (2008), „Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt“, *Working Paper der SNB*, Zürich, 3.12.2008.

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

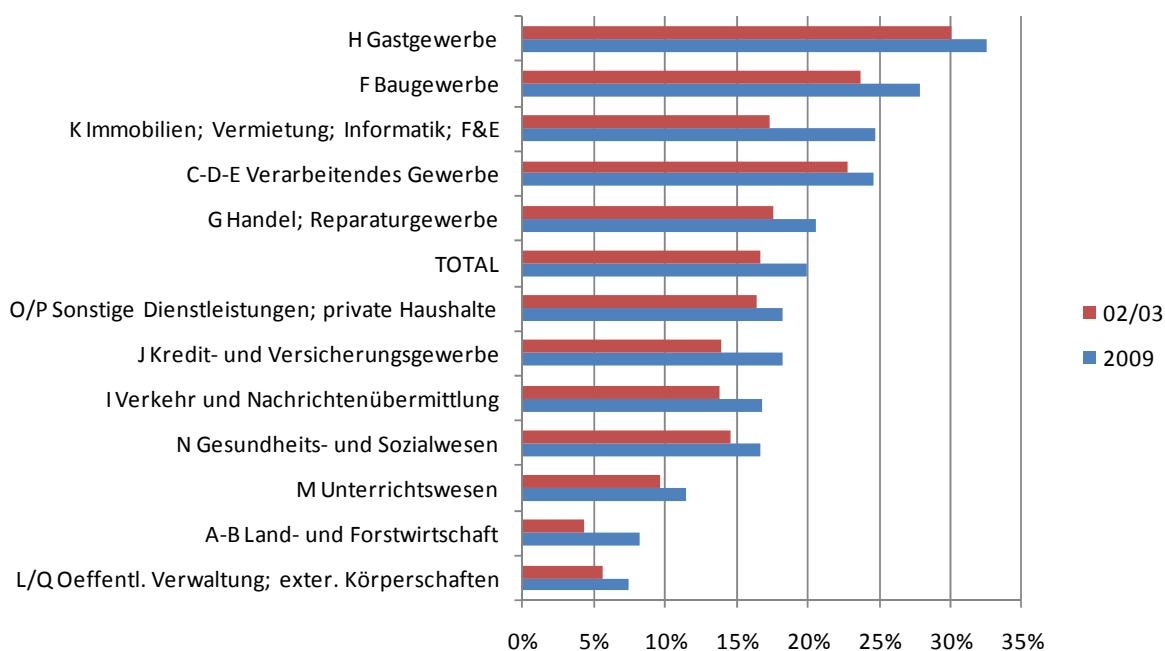
Stalder, Peter (2010), "Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy" *Swiss National Bank Research*

3.1.4 Zuwanderung und Arbeitslosigkeit nach Branchen

Wie mit unterschiedlichen Datenquellen gezeigt werden konnte, wurden in Berufsgruppen mit höheren Qualifikationsanforderungen stärkere Zuwanderungsbewegungen verzeichnet. Darüber hinaus kann man sich die Frage stellen, ob auch in den Wirtschaftsbranchen in unterschiedlichem Ausmass von den Möglichkeiten des FZA Gebrauch gemacht wurde und ob sich in der relativen Entwicklung der Arbeitslosenquoten nach Branchen allenfalls mögliche Verdrängungseffekte identifizieren liessen.

Anhand der der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Grenzgängerstatistik (GGs) sowie der Statistik zu den erwerbstätigen Kurzaufenthaltern lässt sich näherungsweise ermitteln, wie hoch der Beschäftigungsanteil von Staatsangehörigen aus dem EU15/EFTA-Raum in verschiedenen Branchen ist und wie sich dieser zwischen 2002/2003 und 2008 entwickelt hat.³³ Die Ergebnisse sind in Abbildung 3.6 zusammengefasst.

Abbildung 3.6: Beschäftigungsanteil von Ausländern aus dem EU15/EFTA-Raum nach Branchen, 2002/2003 und 2009



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

Der Beschäftigungsanteil von Ausländern aus dem EU15/EFTA Raum ist im Gastgewerbe (33%), im Baugewerbe (28%), im Bereich Immobilien, Informatik, F&E, Unternehmensdienstleistungen (25%) und im verarbeitenden Gewerbe (25%) deutlich überdurchschnittlich. Leicht über dem Durchschnitt liegt der Anteil im Handel (21%), etwas darunter bei sonstigen Dienstleistungen (18%), im Kredit- und Versicherungsgewerbe (18%) im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie im Gesundheits- und Sozialwesen. Deutlich unterdurch-

³³ Für die ständige Wohnbevölkerung ist eine Auswertung nach Nationalitätengruppen erst 2003 möglich. Für Kurzaufenthalter und Grenzgänger wurden die Zahlen von 2002 verwendet.

schnittlich ist der Anteil im Unterrichtswesen (11%), in der Land- und Forstwirtschaft (8%) und in der öffentlichen Verwaltung (7%).

Bezüglich der Entwicklung der Anteile stellt man in allen Wirtschaftsabschnitten eine Zunahme fest. Offensichtlich konzentrierte sich die Zuwanderung aus dem EU-Raum zwar auf relativ spezifische Berufs- und Qualifikationsgruppen, jedoch nicht so sehr auf spezifische Branchen. Am stärksten spürbar war die Zuwanderung der letzten Jahre sicherlich in Branchen, welche traditionell die höchsten Ausländeranteile bzw. die höchsten Anteile von EU/EFTA-Staatsangehörigen aufweisen.

Wie ein Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in der Industrie, im Bau- und Gastgewerbe zeigt, erreichten die Arbeitslosenquoten in der Krise der 90er Jahre in allen drei Bereichen ihre bisherigen Höchststände. In der Industrie war dies in der ersten Hälfte und im Bau- und im Gastgewerbe vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre der Fall.

Bezüglich der relativen Abweichung der Arbeitslosenquoten in den drei Bereichen von der Gesamtarbeitslosenquote stellt man gewisse zyklische Schwankungen fest. Hinweise auf eine relative Erhöhung der Arbeitslosenquoten finden sich hingegen keine. Vor allem im Baugewerbe und in der Industrie war die Phase nach Inkrafttreten des FZA mit relativ tiefen Arbeitslosenquoten verbunden und auch im Gastgewerbe lag die Arbeitslosenquote relativ zur Gesamtarbeitslosigkeit nach Inkrafttreten des FZA eher tiefer als in den Jahren zuvor.³⁴

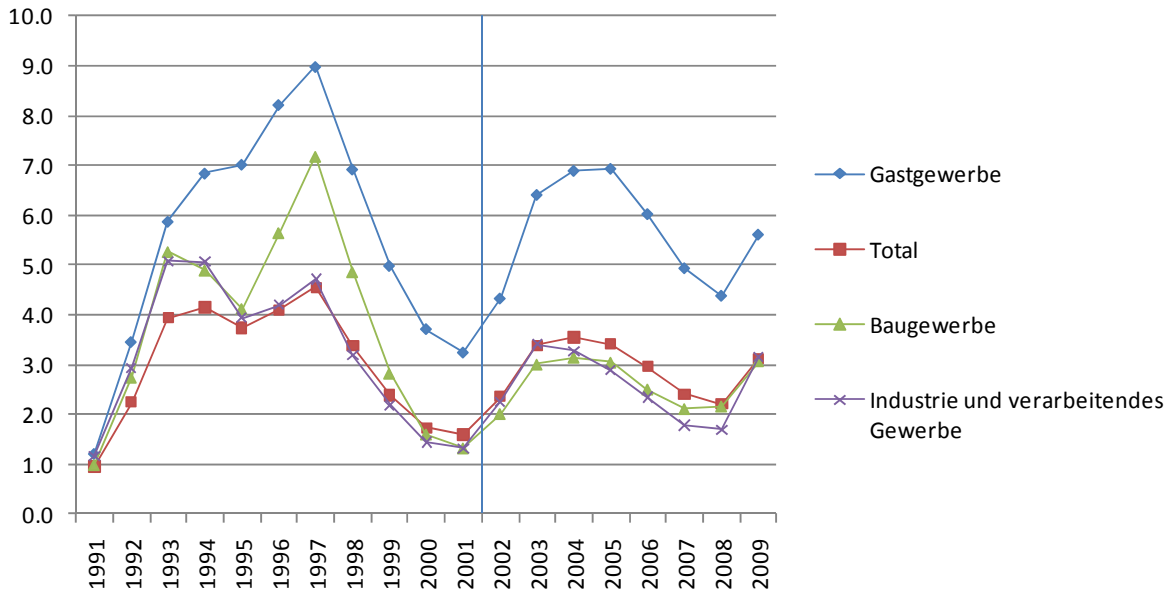
In der jüngsten Vergangenheit stellt man in der Industrie einen stark überproportionalen und im Gastgewerbe einen deutlich unterproportionalen Anstieg der Arbeitslosigkeit fest. Damit nähern sich die beiden Arbeitslosenquoten einander an. Im Baugewerbe ist die Arbeitslosigkeit in diesem Aufschwung ungefähr proportional zum Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit gestiegen. Allerdings ist diese Entwicklung etwas zu relativieren, da im Baugewerbe viele Personen über Personalverleihfirmen beschäftigt wurden. Arbeitslose aus dem Personalverleih werden in der Arbeitsmarktstatistik nicht der Baubranche zugeordnet. Bildet man näherungsweise eine Quote der Arbeitslosen, welche zuvor in Bauberufen tätig waren (diese Zahlen enthalten auch Bauarbeiter, welche anderen Branchen zugeordnet sind), so liegt die Arbeitslosenquote im Bau heute über dem Schweizer Durchschnitt und der jüngste Anstieg der Arbeitslosigkeit fiel überproportional aus. Diese Entwicklung ist angesichts der vergleichsweise guten Baukonjunktur bemerkenswert und könnte auf einen gewissen Verdrängungswettbewerb hindeuten. Allerdings gibt es auch Evidenz dafür, dass die Zuwanderung in Bauberufen 2009 stärker zurück ging, als im Durchschnitt aller Branchen, was die Situation entschärfen könnte (vgl. Ausführungen am Ende dieses Kapitels). Ob allenfalls auch die Auswanderung ausländischer Arbeitnehmender aus dem Baugewerbe zunehmen wird, muss angesichts fehlender Daten hier offen bleiben. Jedenfalls zeigt eine Analyse des Anstiegs der Arbeitslosigkeit nach Berufsgruppen für ausgewählte Nationalitäten (Schweiz, Deutschland, Portugal, Türkei und Westbalkan), dass die Bauberufe bei Deutschen und vor allem bei Portugiesischen Staatsbürgern einen überdurchschnittlichen Anteil am Anstieg der Arbeitslosigkeit ausmachten (vgl. ebenfalls später in diesem Abschnitt). Dies könnte implizieren, dass nicht nur langjährig Ansässige und Zuwanderer aus dem EU-Raum sondern auch frühere mit späteren Zuwanderern aus dem EU-Raum stärker in Konkurrenz zueinander kommen könnten. Auf jeden Fall erscheint es angebracht, die Entwicklung im Baugewerbe aufmerksam zu

³⁴ Für eine detaillierte Untersuchung zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf das Gastgewerbe bis 2008 vgl. BAK-Basel (2009), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe. Studie im Auftrag des Staassekretariats für Wirtschaft, Oktober 2009.

verfolgen und Bestrebungen zur Integration Stellensuchender Bauarbeiter hoch zu halten. Wichtig ist auch, dass Personalverleihfirmen ihre Rekrutierungsbemühungen bei steigender Arbeitslosigkeit wieder stärker auf Personen ausrichten, welche bereits hier ansässig sind.

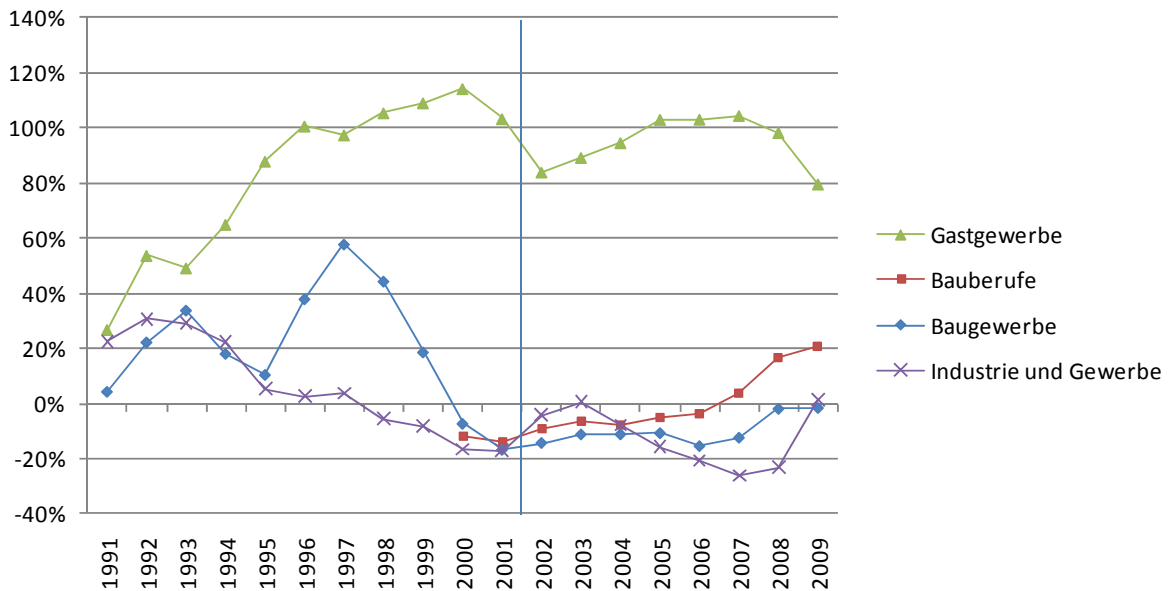
Abbildung 3.7: Arbeitslosenquoten ausgewählter Branchen

a) Arbeitslosenquoten in %



Quelle: SECO

b) Relative Abweichung von der Gesamtarbeitslosenquote in %



3.1.5 Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen

Informationen über die relative Positionierung verschiedener Ausländergruppen lassen sich auch anhand von Arbeitslosen- und Erwerbslosenzahlen gewinnen. In Abbildung 3.7 sind die Arbeitslosenquoten gemäss SECO von EU15/EFTA-Bürgern, übrigen Ausländern sowie von Schweizer/-innen dargestellt. Um der relativ starken Veränderung der Erwerbsbevölkerung in den letzten Jahren Rechnung zu tragen, wurden im Nenner der Arbeitslosenquoten ab 2003 die Erwerbspersonenzahlen gemäss SAKE beigezogen.³⁵ Dabei zeigt sich, dass die Arbeitslosenquote von Schweizer/innen über den gesamten Betrachtungszeitraum sehr deutlich unter dem Niveau von Ausländerinnen und Ausländern aus der EU15/EFTA lag. Im Durchschnitt lag die Arbeitslosenquote von EU15/EFTA-Bürgern bei 3.7% und damit um 31% über der Gesamtarbeitslosigkeit (2.8%). Die Arbeitslosenquote von Schweizer/innen lag bei durchschnittlich 2.1% bzw. um 27% unter dem Durchschnittswert. Verglichen mit Angehörigen aus Nicht EU15/EFTA Staaten – ihre Arbeitslosenquote lag ab 2000 im Durchschnitt bei 8.0% - wiesen Ausländer/-innen aus der EU-15/EFTA ihrerseits ein weniger als halb so hohes Arbeitslosensrisiko auf. Dies veranschaulicht, dass Staatsangehörige der EU15/EFTA deutlich besser in den Schweizer Arbeitsmarkt integriert sind als andere Ausländergruppen.

Bereinigt man die Arbeitsmarktentwicklung um saisonale Effekte und um die Veränderungen der Erwerbsbevölkerung, stellt man fest, dass sich die Arbeitslosenquoten von Bürger/innen der EU15/EFTA seit dem letzten Tiefpunkt der Arbeitslosigkeit im Juni 2009 um 67% und damit überdurchschnittlich erhöht hat. Die Arbeitslosenquoten von Schweizer/innen erhöhte sich mit plus 58% gerade etwa im Gleichschritt mit der Gesamtarbeitslosigkeit (+59%). Unterdurchschnittlich fiel die Zunahme der Arbeitslosenquote bei Nicht-EU15/EFTA Staatsangehörigen aus (+45%). Wichtig zu bemerken ist dabei, dass die Zunahme der Arbeitslosenzahl bei Staatsangehörigen der EU15/EFTA-Staatsangehörigen stärker ausfiel als hier ausgewiesen, da den hier ausgewiesenen Zahlen eine (auch im Verlauf 2009) wachsende Erwerbsbevölkerung zu Grunde liegt.³⁶

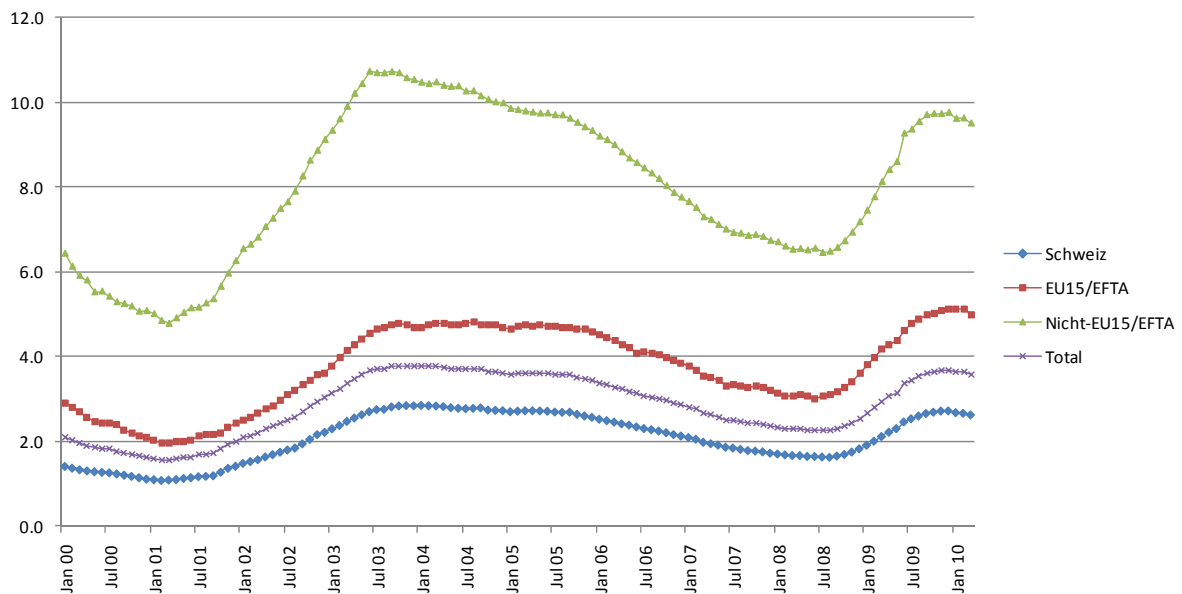
Absolut - d.h. in Prozentpunkten der Arbeitslosenquote - gemessen, war die Zunahme der Arbeitslosigkeit bei Nicht-EU15/EFTA Staatsangehörigen am höchsten. Ihre Arbeitslosenquote stieg zwischen Juni 2008 und März 2010 saisonbereinigt um 3.0 Prozentpunkte auf 9.5%, jene der EU15/EFTA Bürgerinnen um 2.0 Prozentpunkte auf 5.0% und jene der Schweizer/innen um 1.0 Prozentpunkte auf 2.6%.³⁷

³⁵ Bis und mit 2002 wurden die Werte der Volkszählung 2000 verwendet. Um Sprünge der Arbeitslosenquoten bei Jahreswechsell zu vermeiden, wurden die Reihen geglättet. Im Verlauf 2009 bis März 2010 wurde insbes. bei EU15/EFTA-Staatsangehörigen ein weiteres Wachstum der Erwerbsbevölkerung unterstellt. Die hier ausgewiesenen Werte sind insofern als Schätzwerte zu verstehen.

³⁶ Saisonbereinigt erhöhten sich die Arbeitslosenzahlen zwischen Juni 2008 und März 2010 wie folgt: EU15/EFTA: + 84%, Total: + 62%, Schweiz: +61%, Nicht-EU15/EFTA: + 48%.

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

Abbildung 3.8: Arbeitslosenquoten³⁸ nach Nationalitätengruppen, Januar 2000- März 2010, saison- und zufallsbereinigte Werte

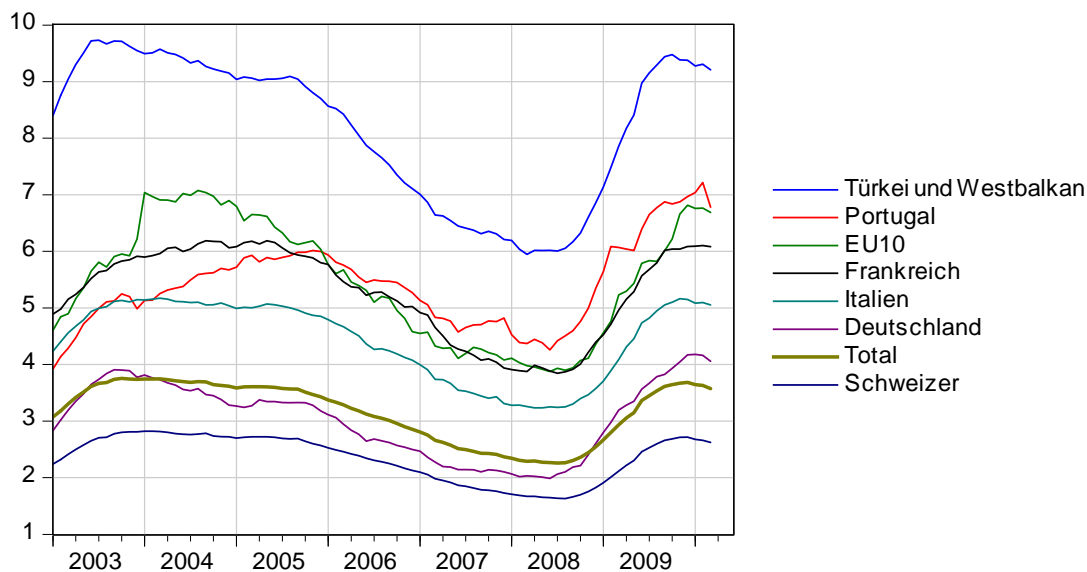


Quellen: SECO, BFS / VZ 2000, SAKE 2003-2008

Die jüngste Entwicklung der Arbeitslosenzahlen des SECO lässt sich für verschiedene Länder und Ländergruppen auch noch differenzierter analysieren. Zur Ermittlung von sinnvoll interpretierbaren Arbeitslosenquoten werden für die Erwerbsbevölkerung (=Basis der Arbeitslosenquote) wiederum die Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung herangezogen. Differenzierte Auswertungen dazu sind ab 2003 möglich, als in der SAKE eine zusätzliche Ausländerstichprobe eingeführt wurde.

³⁸ Die Basis der Arbeitslosenquoten bezieht sich bis 2002 auf die Volkszählung 2000. Ab 2003 werden die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE verwendet. Dieses Vorgehen ist notwendig, da sich die Zahl der Erwerbspersonen insbesondere bei EU-Ausländern in den letzten Jahren stark verändert hat.

Abbildung 3.9: Arbeitslosenquoten³⁹ nach ausgewählten Nationalitäten, Januar 2003 - März 2010, saison- und zufallsbereinigte Werte



Quellen: SECO, BFS (SAKE), eigene Berechnungen

Wie Abbildung 3.9 zeigt, weisen unterschiedliche Nationalitätsgruppen sehr unterschiedliche Arbeitslosenquoten auf. Mit Abstand am höchsten liegt die Arbeitslosenquote von Erwerbspersonen aus der Türkei und den Ländern des Westbalkans. Ende März 2010 lag diese saisonbereinigt bei 9.2%. Es ist deutlich, dass diese Bevölkerungsgruppe in der Schweiz erhebliche Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration hat. Das Phänomen ist nicht neu und auch nicht ursächlich auf die Personenfreizügigkeit mit der EU zurückzuführen. Denkbar ist jedoch schon, dass die Immigration von mehrheitlich gut qualifizierten Fachkräften aus dem EU-Raum, welche zum grossen Teil auch geringere Sprachbarrieren zu überwinden haben, für die vielfach gering qualifizierten Arbeitskräfte aus der Türkei und dem Westbalkan zu einer Konkurrenz geworden sind. Allerdings ist auch festzuhalten, dass sich die Arbeitslosenquote dieser Nationalitätengruppe im Zeitraum seit 2003 relativ zum Durchschnitt nicht verschlechtert hat. Unabhängig von der Personenfreizügigkeit bleiben zudem unqualifizierte Arbeitskräfte als Folge des technologischen Wandels und der fortschreitenden internationalen Arbeitsteilung auf unserem Arbeitsmarkt unter Druck.

Ebenfalls erhöhte Arbeitslosenquoten weisen Staatsangehörige aus Portugal, aus den Ländern der EU10 und aus Frankreich auf. Im Fall von Portugal und den Ländern der EU10 dürfte das unterdurchschnittliche Qualifikationsniveau dieser Bevölkerungsgruppe Hauptursache der erhöhten Arbeitslosigkeit sein. Sie sind zudem häufiger in Branchen tätig, welche ein erhöhtes Arbeitslosenrisiko beinhalten. Im Fall von Franzosen und Portugiesen spielt auch die regionale Verteilung eine Rolle, da sie häufiger in der Westschweiz tätig sind, wo die Arbeitslosenquote strukturell erhöht ist.

Von besonderem Interesse ist - angesichts der starken Zuwanderung - die Entwicklung der Arbeitslosenquote deutscher Staatsangehöriger. Wie in der Abbildung zu erkennen ist, wie-

³⁹ Die Basis der Arbeitslosenquoten bezieht sich bis 2002 auf die Volkszählung 2000. Ab 2003 werden die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE verwendet. Dieses Vorgehen ist notwendig, da sich die Zahl der Erwerbspersonen insbes. bei EU-Ausländern in den letzten Jahren stark verändert hat.

sen Deutsche vor Einbruch der Konjunktur gegen Ende 2008 eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf. Im Durchschnitt lag sie bei 2.9%, die Gesamtarbeitslosigkeit betrug 3.1%. Mit Einbruch der Wirtschaft stieg dann die Arbeitslosigkeit deutscher Staatsangehöriger überproportional an und ihre Arbeitslosenquote überschritt den Schweizer Durchschnitt. Ende März lag sie saisonbereinigt bei 4.1%, und 14% über der Gesamtarbeitslosenquote von 3.6%.

Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Berufsgruppen für ausgewählte Nationalitäten

In Tabelle 3.5 ist für Staatsangehörige der Schweiz, Deutschlands, Portugals sowie von Ländern des Westbalkans und der Türkei wiedergegeben, welche Berufsgruppen anteilmässig wie stark zum Anstieg der Arbeitslosigkeit zwischen 2008 und 2009 beigetragen haben. Diese Zahlen sind zum einen ein Abbild dafür, wie stark die Nationalitäten in den entsprechenden Berufsgruppen aktuell vertreten sind. Farblich hervorgehoben sind Berufsgruppen, welche beim Anstieg der Arbeitslosigkeit in der entsprechenden Nationalitätengruppe relativ zum Total ein überdurchschnittliches Gewicht hatten. Die Zahlen liefern damit gewisse Erklärungsansätze für die unterschiedliche Stärke des Anstiegs in der Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen.⁴⁰

Tabelle 3.5: Anteile der Berufsgruppen am Anstieg der Arbeitslosigkeit 2008-2009 nach ausgewählten Nationalitäten

	Schweiz	Deutschland	Portugal	Westbalkan und Türkei	TOTAL	Anstieg der Arbeitslosigkeit	
						absolut	relativ
Land- und forstwirtschaftliche Berufe	1%	0%	5%	1%	1%	539	32%
Produktionsberufe in der Industrie	20%	18%	17%	25%	20%	8'812	81%
Technische Berufe, Informatiker	9%	13%	4%	7%	9%	3'974	74%
Berufe des Baugewerbes	6%	14%	27%	12%	9%	4'043	49%
Handels- und Verkehrsberufe	18%	14%	8%	12%	16%	7'111	45%
Gastgewerbe, Reinigung, Körperpflege	8%	10%	23%	12%	11%	4'963	25%
Manager, Verwaltungs-, Bank-/Versicherungsberufe	19%	15%	3%	4%	15%	6'590	40%
Gesundheits-, Lehr- und Kulturberuf	6%	8%	3%	2%	5%	2'346	22%
Nicht klassierbare Angaben	12%	8%	11%	24%	13%	5'988	48%
Anstieg der Arbeitslosigkeit absolut	24'724	2'693	1'020	2'795	2'239	44'364	44%
Anstieg der Arbeitslosigkeit relativ	43%	89%	49%	49%	44%		

Quelle: SECO

Wie bereits erwähnt, fiel der relative Anstieg der Arbeitslosigkeit bei deutschen Staatsangehörigen mit + 89% zwischen 2008 und 2009 mit Abstand am stärksten aus. 31% des Anstiegs entfiel dabei auf technische und industrielle Berufe, wobei Techniker und Ingenieure mit 13% einen überdurchschnittlichen Anteil am Anstieg ausmachten. Ebenfalls überdurchschnittlich gewichtig war der Anstieg in den Gesundheits-, Lehr- und Kulturberufen mit einem Anteil von 8% gegenüber 5% in der Gesamtbevölkerung. Gerade durchschnittlich aber deutlich gewichtiger als bei anderen Ausländern war der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Management und Verwaltungsberufen: 15% des Anstiegs entfiel auf diese Kategorie. Viele Deutsche sind auch im Baugewerbe tätig: 14% des Anstiegs der Arbeitslosigkeit betraf Personen in Bauberufen. In der Gesamtbevölkerung machte das Baugewerbe nur 9% des Anstiegs aus. Im Gastgewerbe entsprach die Zunahme der Arbeitslosigkeit in etwa dem Durchschnitt. Insgesamt lässt sich ein Teil des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit bei Deutschen mit

⁴⁰ Eine Analyse anhand von Arbeitslosenquoten ist leider auf der heutigen Datengrundlage nicht möglich, da sich die Erwerbsbevölkerung (=Basis der Arbeitslosenquoten) im gewünschten Detaillierungsgrad nicht ermitteln lässt.

einer starken Vertretung in Branchen erklären, welche von der Krise besonders hart betroffen wurden. Es fällt auch auf, dass der Anstieg sehr verschiedene Qualifikationsniveaus betrifft und bspw. Ingenieure und Manager nicht verschonte. Der grössere Teil der Erklärung für den starken Anstieg dürfte darin liegen, dass mit der aktuellen Krise für viele zugewanderte Deutsche 2009 zum ersten Mal eine Wirtschaftskrise erleben. Das latent bei jeder Erwerbsperson vorhandene Risiko, arbeitslos zu werden, entlud sich in dieser Krise erstmals und schlagartig, womit die Zunahme der Arbeitslosigkeit äusserst stark ausfiel. Hinzu dürfte kommen, dass die jüngst zugewanderten Arbeitskräfte im Durchschnitt noch nicht sehr lange bei den Unternehmen sind, was das Risiko, als erstes entlassen zu werden erhöht.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei portugiesischen Staatsangehörigen fiel mit +49% leicht überproportional aus. Ein sehr starkes Übergewicht stellt man beim Anstieg im Baugewerbe fest (27% vs. 9%). Auch Berufe des Gastgewerbes, der Reinigung und Körperpflege trugen bei Portugiesen mit 23% stärker zum Anstieg der Arbeitslosigkeit bei als in der Gesamtbevölkerung. Während Bauberufe in der Schweiz insgesamt einen leicht überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen hatten, stieg die Arbeitslosigkeit in den Branchen Gastgewerbe, Reinigung und Körperpflege unterproportional. Zusammen mit der unterdurchschnittlichen Vertretung in industriellen Berufen wirkten sich diese Umstände wiederum dämpfend auf den relativen Anstieg der Arbeitslosigkeit portugiesischer Staatsbürger aus.

Bei Staatsangehörigen aus dem Westbalkan und der Türkei entfiel 25% des Anstiegs der Arbeitslosigkeit auf industrielle Produktionsberufe, deutlich mehr als im Durchschnitt mit 20%. Auch der starke Anstieg bei den übrigen und nicht zuordenbaren Berufen dürfte schwerkem industrielle Tätigkeiten betreffen, wie eine Auswertung nach Branchen ergibt. Daneben waren auch die Anteil von Bauberufen (mit 12%) überdurchschnittlich. Die starken Gewichte der Industrie sowie des Baugewerbes dürften den insgesamt leicht überproportionalen Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Arbeitnehmenden aus dem Westbalkan und der Türkei vor allem erklären.

Erwerbslosenquoten nach Nationalitätengruppen

Die Erkenntnisse aus den Arbeitslosenzahlen des SECO nach Nationalitätengruppen bestätigen sich auch mit den Daten der SAKE zur Erwerbslosigkeit nach internationalen Normen, welche bis ins zweite Quartal 2009 bekannt sind (vgl. Abbildung 3.10). Typischerweise liegen diese deutlich über den offiziellen Arbeitslosenquoten, da sie neben den registrierten Arbeitslosen auch Personen umfassen, welche nach internationaler Definition erwerbslos sind, aber nicht bei einem RAV gemeldet sind. Wie bei den offiziellen Arbeitslosenzahlen zeigt sich hier, dass die Arbeitslosenquote von Ausländer/-innen markant über denjenigen von Schweizer/-innen liegen und dass Angehörige von Nicht EU15/EFTA Staaten ein deutlich höheres Erwerbslosenerisiko aufweisen als Bürger/-innen aus den EU15/EFTA-Staaten. Der relative Unterschied zwischen den beiden Gruppen ist sogar noch ausgeprägter als bei den Arbeitslosenquoten des SECO.⁴¹

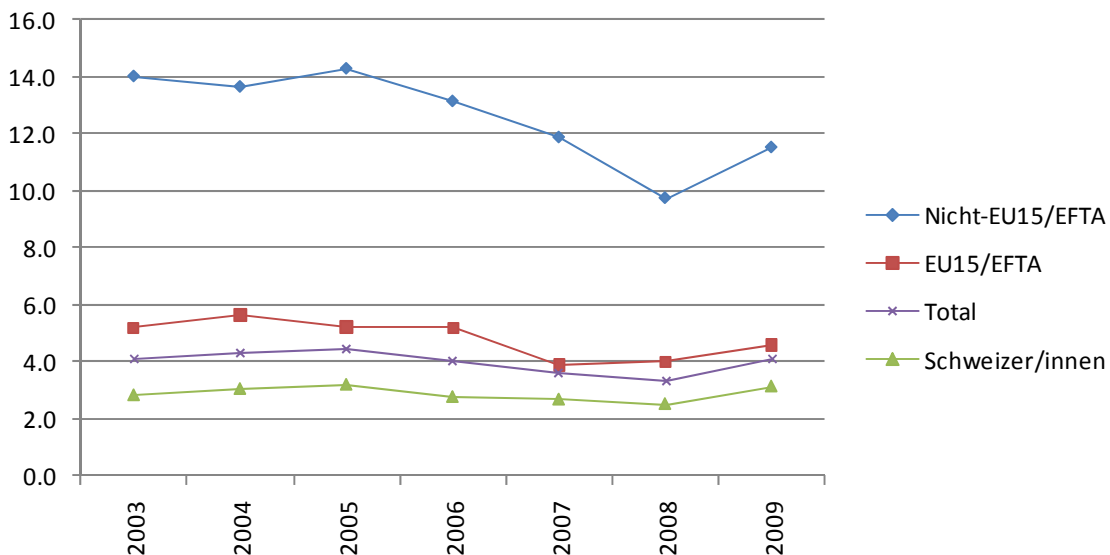
Zwischen dem 2. Quartal 2005 und dem 2. Quartal 2008 bildete sich die Erwerbslosenquoten aller drei Nationalitätengruppen zurück, wobei der Rückgang bei Nicht-EU15/EFTA-

⁴¹ Offenbar melden sich Drittstaatsangehörige seltener beim RAV an, wenn sie erwerbslos sind. Dies ist bspw. dann plausibel, wenn sie keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben. Insbesondere Frauen aus nicht EU15/EFTA-Staaten weisen gemäss SAKE eine sehr hohe Erwerbslosenquote auf.

Staatsangehörigen mit -32% stärker ausfiel als bei EU15/EFTA-Staatsangehörigen (-23%) und bei Schweizer/-innen (-21%). Zwischen dem 2. Quartal 2008 und dem 2. Quartal 2009 stieg die Erwerbslosigkeit dann bei allen Nationalitätengruppen an. Der Beginn des Wirtschaftsabschwungs machte sich im zweiten Quartal 2009 bereits deutlich bemerkbar. Relativ betrachtet fiel der Anstieg bei Schweizer/-innen leicht überproportional aus ($+24\%$). Etwas unterdurchschnittlich war der Anstieg sowohl bei EU15/EFTA Staatsangehörigen ($+15\%$) und übrigen Ausländer/innen ($+18\%$). Absolut gesehen stieg die Erwerbslosenquote bei Schweizer/-innen und EU15/EFTA Staatsangehörigen um je 0.6 Prozenpunkte, bei übrigen Ausländern um 1.8 Prozenpunkte.

Da diese Entwicklung erst den Beginn des Abschwungs abdeckt und die Erwerbslosenquoten zudem mit einiger Schätzunsicherheit behaftet sind, ist es für eine vertiefte Analyse dieser Zahlen noch zu früh.

Abbildung 3.10: Erwerbslosenquoten (SAKE) nach Nationalitätengruppen und ausgewählten Nationalitäten, jeweils im zweiten Quartal



Quellen: BFS / SAKE 2003-2009

3.1.6 Reaktion der Zuwanderung auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit nach Berufsgruppen

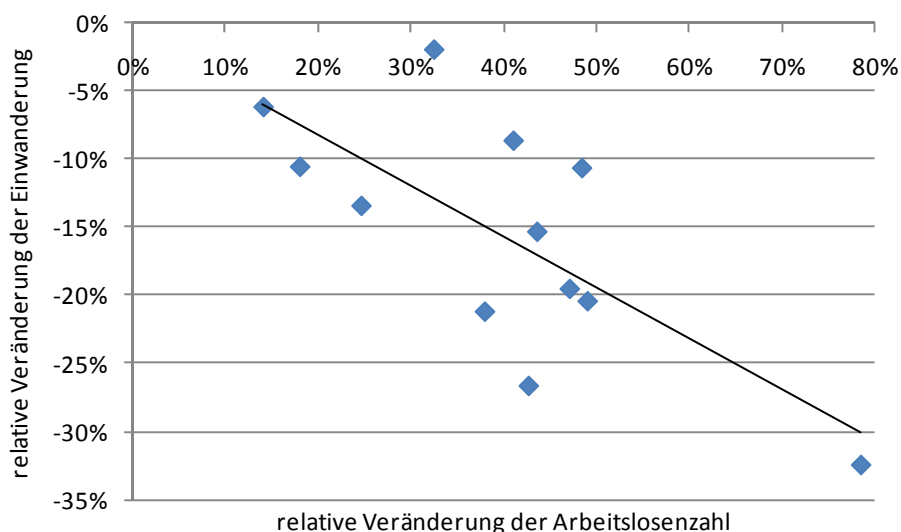
Die Reaktion der Zuwanderung auf die verschlechterte Arbeitsmarktlage ist unter verschiedenen Blickwinkeln zu beurteilen. Wie die Ausführungen unter Kapitel 2 gezeigt haben, reagierte die Zuwanderung in die Schweiz auf den konjunkturellen Einbruch. Der Wanderungssaldo reduzierte sich deutlich, wenn auch die Nettozuwanderung insgesamt positiv und relativ hoch blieb. Diese Zunahme des Arbeitsangebots in Zeiten schwacher Arbeitsmarktentwicklung war insofern unerwünscht, als sie den Anstieg der Arbeitslosigkeit eher beschleunigt haben könnte. Auf der anderen Seite hatte die Zuwanderung einen positiven Effekt auf die Binnennachfrage in der Schweiz (v.a. Konsum und Bauinvestitionen), was unsere Konjunktur stützte. Mit anderen Worten fiel der Einbruch der Schweizer Wirtschaft 2009 gerade auch wegen der Zuwanderung im internationalen Vergleich weniger stark aus. Da die Krise

die Branchen sehr ungleich traf, konnten wachsende Branchen auch dank der Zuwanderung weiterhin Fachkräfte rekrutieren, was die Wirtschaftsentwicklung ebenfalls begünstigt haben dürfte.

Wie in Kapitel 2 beschrieben wurde, erfolgt die Reaktion der Migration auf eine schlechtere Wirtschaftslage in erster Linie über einen starken Rückgang der Zuwanderung und nicht über eine stärkere Abwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Im Folgenden soll analysiert werden, wie sich die Zuwanderung differenziert nach Berufsgruppen relativ zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in diesen Berufsgruppen entwickelt hat. Aus Abbildung 3.11 und Tabelle 3.6 geht deutlich hervor, dass zwischen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und jener der Zuwanderung im Zeitraum 2008-2009 nach Berufsgruppen ein deutlich negativer Zusammenhang bestand. In Berufsgruppen wie den technischen und industriellen Berufen oder den Berufen des Bau- und Transportgewerbes, welche überproportionale Anstiege der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen hatten, bildete sich die Einwanderung am stärksten zurück. Umgekehrt bildete sich die Zuwanderung in Berufen mit unterproportionalen Anstiegen der Arbeitslosigkeit wie bspw. dem Gesundheits- und Unterrichtswesen oder dem Gastgewerbe weniger stark zurück.

Diese Zusammenhänge verdeutlichen, dass die Migrationsströme in die Schweiz stark auf die spezifische Arbeitsmarktlage in den Branchen und Berufsgruppen reagiert haben. Sie bieten - neben der verzögerten Reaktion der Zuwanderung auf eine veränderte Arbeitsmarktlage - auch eine Erklärung dafür, warum sich die Zuwanderung gemessen am steilen Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit insgesamt nicht stärker zurückbildete.

Abbildung 3.11: Relative Veränderung der Arbeitslosigkeit und der Einwanderung der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Berufsgruppen, 2008 - 2009



Quellen: BFM (ZEMIS), SECO, eigene Berechnungen

Tabelle 3.6: Relative Veränderung der Arbeitslosigkeit und der Einwanderung der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Berufsgruppen⁴², 2008 - 2009

	relative Veränderung 2008-2009	
	Arbeitslosigkeit	Einwanderung
Technische und industrielle Produktionsberufe	79%	-32%
Berufe des Baugewerbes	49%	-20%
übrige und nicht bestimmbare Berufe	48%	-11%
Transport, Post- und Fernmeldewesen, Sicherheit	47%	-19%
TOTAL	44%	-15%
Handels- und Verkaufsberufe, Dienstleistungskaufleute	43%	-27%
Berufe der Führung, Organisation und Verwaltung	41%	-9%
Künstlerische Berufe, Medienschaffende	38%	-21%
Landwirtschaftliche Berufe	33%	-2%
Gastgewerbe, Hauswirtschaft, Reinigung, Hygiene	25%	-13%
Berufe des Unterrichts, der Bildung und der Wissenschaft	18%	-11%
Berufe des Gesundheits- und Sozialwesens	14%	-6%

Quellen: BFM (ZEMIS), SECO, eigene Berechnungen

Leider lassen die verfügbaren Daten eine Analyse von Wanderungssaldos nach Berufsgruppen nicht zu. Die Daten des BFM zur Migration nach Berufsgruppen geben nur Auskunft über die Berufstätigkeit von Zu- aber nicht von Auswanderern. Analog zu den Ergebnissen für die ausländische Wohnbevölkerung insgesamt (vgl. Kapitel 2) ist zu erwarten, dass sich die Wanderungssaldos eher noch stärker zurückgebildet haben als die Zuwanderungszahlen.⁴³

3.1.7 Zuwanderung und Arbeitsmarktentwicklung nach Regionen

Wie die Analyse in Kapitel 2 ergeben hat, ist in der Folge des FZA die Zuwanderung aus den EU15/EFTA-Staaten im Tessin, in der Région Lémanique sowie in der Ostschweiz am stärksten angestiegen. In Abbildung 3.12 ist zu erkennen, dass sich die drei Regionen hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit stark voneinander unterscheiden. Während das Niveau der Arbeitslosigkeit in der Ostschweiz ausgesprochen tief ist, weisen die Région Lémanique und das Tessin deutlich überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf. In beiden Regionen setzte sich der Anstieg der Arbeitslosenquoten Mitte 2003 fort, während die Quote in den übrigen Regionen leicht zu sinken begann.⁴⁴ Erst im Verlauf des Jahres 2005 (Région Lémanique) bzw. 2006 (Tessin) setzte dann ein deutlicher Rückgang ein.⁴⁵

⁴² Die Klassifikationen weichen leicht von der vorherigen ab, da bei den Migrationsdaten eine ältere Nomenklatur verwendet wird.

⁴³ Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn sich die Zahl der Auswanderer gegenüber dem Vorjahr erhöht sondern bspw. auch dann, wenn die Auswanderung unverändert hoch bleibt.

⁴⁴ Im Falle der Région Lémanique ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Teilgebiete dieser Region die maximale Bezugsdauer, welche im Juli 2003 im Rahmen der AVIG-Revision für Personen unter 55 Jahren von 520 auf 400 Tage gekürzt wurde, bei 520 Tagen belassen wurde. Von Juni 2005 bis 31. März 2007 galt die verlängerte Bezugsdauer noch für die über 50-Jährigen. Diese Massnahme dürfte in diesen Zeiträumen im Vergleich mit anderen Regionen tendenziell zu einer Erhöhung der Zahl registrierter Arbeitsloser geführt haben.

⁴⁵ Ab 2002 sind auch Erwerbslosenquoten nach Grossregionen verfügbar. Sie zeigen einen ähnlichen relativen Verlauf wie die Arbeitslosenquoten, bewegen sich aber generell auf einem höheren Niveau, da auch nicht registrierte Arbeitslose enthalten sind.

Der Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung im Kanton Tessin wurde durch den Kanton in einer separaten Studie analysiert (vgl. Kasten 3.2). Gemäss den Autoren dieser Studie ist der Anstieg des Grenzgängerbestandes ein längerfristiges Phänomen, das bereits Ende der 1990er Jahre eingesetzt hat. Im Tessin soll die Personenfreizügigkeit keine eindeutigen Verdrängungseffekte generiert haben, obwohl eine Verschärfung der Konkurrenzsituation nicht gänzlich ausgeschlossen wird. Da die Studie Entwicklungen nach 2008 nicht analysiert, lässt sie keine Schlussfolgerungen über die Reaktion des Tessiner Arbeitsmarktes in der jüngsten Wirtschaftskrise zu.

Kasten 3.2: Auswirkungen der Grenzgängerbeschäftigung auf den Arbeitsmarkt im Kanton Tessin

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

Der Bericht untersucht die Veränderungen auf dem Tessiner Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Arbeitsmärkte. Im Allgemeinen stellen die Autoren fest, dass die Einführung des FZA zwischen der Schweiz und der EU die langfristigen wirtschaftlichen Trends im Kanton Tessin nicht fundamental umgekrempelt hat. Da die Einführung der Personenfreizügigkeit auf eine Phase mit starkem Wirtschaftswachstum fiel, besteht eine Ungewissheit in Bezug auf die Reaktionsfähigkeit des Tessiner Arbeitsmarktes in einem weniger günstigen Konjunkturumfeld.

Der Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung ist nicht direkt auf die Liberalisierung des Arbeitsmarktes zurückzuführen. Vielmehr handelt es sich um ein längerfristiges Phänomen, das vom Wirtschaftswachstum Ende der 1990er Jahre, angekurbelt wurde. Die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungsbereichs begünstigte die Arbeitskräftenachfrage. Es wurde vermehrt auf ausländische Arbeitskräfte zurückgegriffen. Eine Beschleunigung dieses Trends durch die Personenfreizügigkeit könne allerdings nicht ausgeschlossen werden.

Die Personenfreizügigkeit hat den Anstieg des Personalverleihs begünstigt. Zahlreiche Grenzgänger finden über den Personalverleih Zugang zum Tessiner Arbeitsmarkt.

Die Liberalisierung der Dienstleistungserbringung für grenzüberschreitende Tätigkeit (unter 90 Tage) hatte gewichtigere Auswirkungen auf den Tessiner Arbeitsmarkt als die Liberalisierung der Kurz- und Daueraufenthalter. Die markante Zunahme der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung erfolgte insbesondere im Bauhaupt- und Nebengewerbe und in der Industrie.

Die Einführung der Personenfreizügigkeit scheint keine Verdrängungseffekte von inländischen durch ausländische Arbeitnehmende zu offenbaren, wobei der Rückgang der Arbeitslosenquote im Tessin ab 2007 mit einer gewissen Verzögerung im Vergleich zum schweizerischen Mittel erfolgte. Es ist nicht auszuschliessen, dass es in den Wirtschaftsbranchen, welche mit einem markanten Anstieg an Grenzgängern konfrontiert sind (Handel und Dienstleistungen), zu einer Verschärfung der Konkurrenzsituation zwischen ausländischen und inländischen Arbeitnehmenden kommen könnte.

Auf aggregiertem Niveau ist kein Lohndruck bei Schweizer Arbeitnehmenden entstanden. Stattdessen gab es eine positive Lohnentwicklung bei den unqualifizierten Arbeitnehmenden zu verzeichnen.

Die Löhne der Grenzgänger, welche in die Schweiz verliehen werden, sind sehr tief. Dies gilt insbesondere für Frauen. Seit der Abschaffung der Grenzzonen kommen Grenzgänger von weiter her als von den unmittelbaren Grenzzonen. Diese Grenzgänger weisen in der Regel auch höhere Saläre auf.

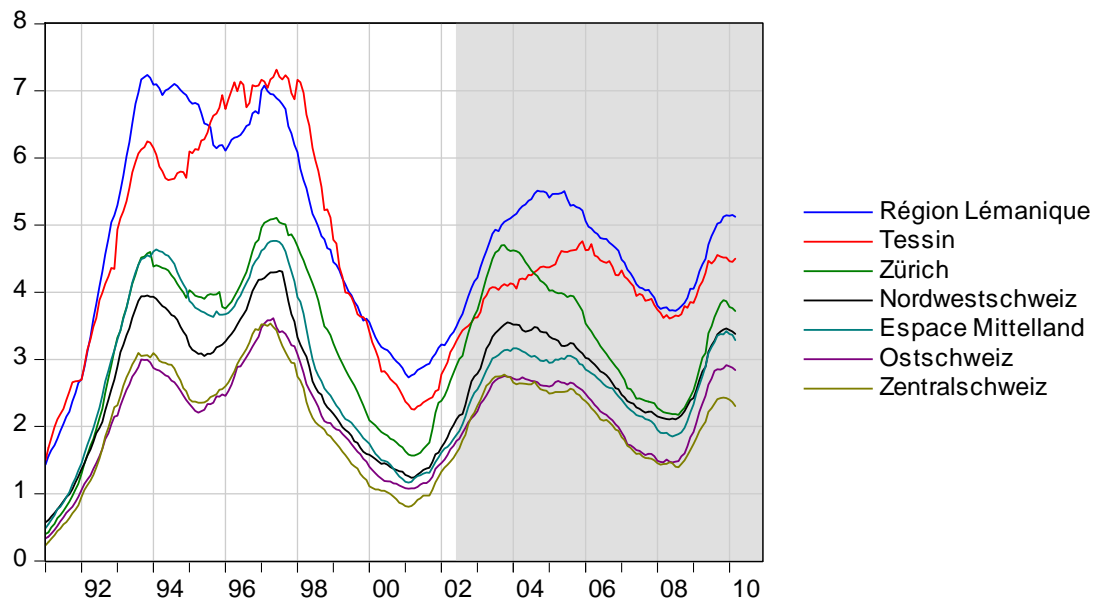
Inwieweit die migrationsbedingte Zunahme des Arbeitsangebots zum Anstieg der Arbeitslosigkeit in gewissen Grenzregionen beigetragen hat, lässt sich nicht eindeutig beurteilen. Dass ein Zusammenhang besteht ist andererseits auch nicht auszuschliessen. Wie eine Studie im Auftrag des SECO über die regionalen Unterschiede der Arbeitslosigkeit gezeigt hat, erschwert ein hoher Anteil von Grenzgängerbeschäftigten für die Einheimischen die Arbeitssuche.⁴⁶ Diese Feststellung wird im Rahmen der Messung der Wirkung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV bestätigt: Seit 2006 kann statistisch nachgewiesen werden, dass ein höherer Anteil Grenzgänger an der erwerbstätigen Wohnbevölkerung der RAV-Region zu einer längeren Dauer der Stellensuche führt.⁴⁷ Generell ist zu sagen, dass neben der Migration verschiedene weitere Faktoren die regionale Arbeitsmarktentwicklung beeinflussen, wobei sich ein Teil des Unterschieds zwischen den Sprachregionen nicht durch beobachtbare Faktoren erklären lässt und auf „kulturelle Unterschiede“ zurückzuführen sein könnte.⁴⁸

⁴⁶ Flückiger et al. (2007), Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 22 (6. 2007).

⁴⁷ Die Grenzgängervariable ist eine von fünf Variablen, die im Rahmen der jährlichen Messung der Wirkung der RAV durch das SECO als nicht beeinflussbar gelten (exogene Faktoren). Diese fünf Variablen erklären rund drei viertel der Unterschiede in der Dauer der Stellensuche zwischen den RAV.

⁴⁸ vgl. auch Brügger, Lalive, Zweimüller (2007), Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 23 (6. 2007).

Abbildung 3.12: Arbeitslosenquote⁴⁹, nach Grossregionen in Prozent (saison- und zufallsbereinigte Werte), Jan. 1992 – März 2010



Quellen : SECO, BFS (SAKE 1991-2009), eigene Berechnungen

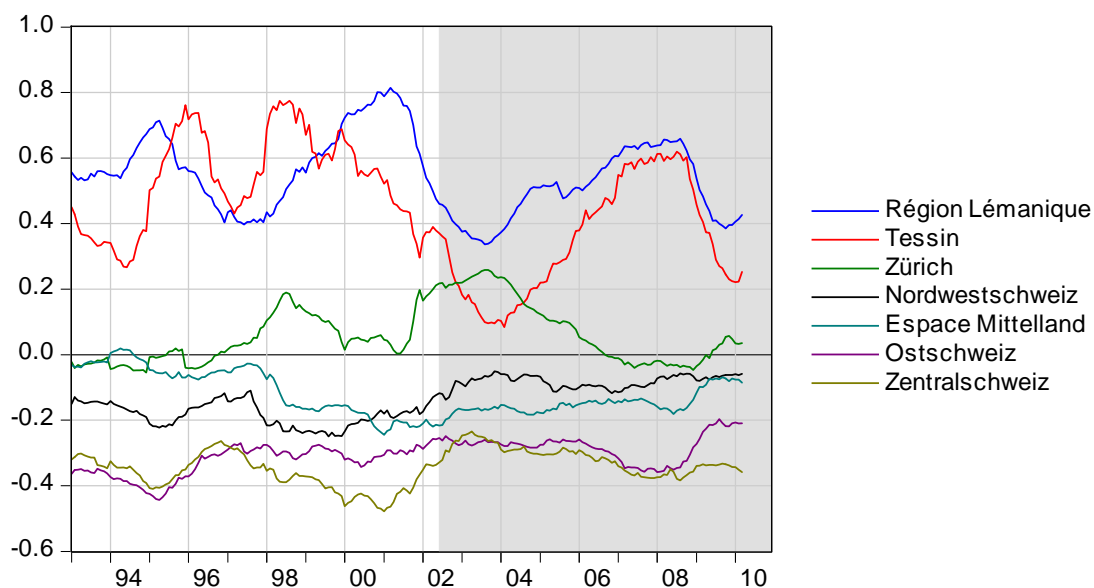
In Abbildung 3.13 sind die regionalen Arbeitslosenquoten der sieben Grossregionen ins Verhältnis zur Quote für die ganze Schweiz gesetzt. Auf diese Weise zeigt sich, wie die Arbeitslosenquoten in den verschiedenen Regionen auf konjunkturelle Schwankungen reagieren. Wie man dabei erkennt, ist es sowohl für das Tessin, wie auch die Région Lémanique charakteristisch, dass sich der relative Abstand ihrer Arbeitslosenquote zum Schweizer Durchschnitt in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit verringert und im Aufschwung erhöht. Insofern und über einen längeren Zeitraum betrachtet erscheint die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den Jahren seit Inkrafttreten des FZA in beiden Regionen nicht mehr so atypisch wie bei Betrachtung der absoluten Entwicklung. Im Kanton Tessin lag die Arbeitslosenquote relativ zum Schweizer Durchschnitt nach Inkrafttreten des FZA sogar tiefer als zuvor. In der Région Lémanique war relativ gesehen keine Zunahme feststellbar.

Eine relative Erhöhung der Arbeitslosenquote war demgegenüber in der Nordwestschweiz festzustellen. Im Zeitraum von Januar 1993 bis Mai 2002 lag die Arbeitslosenquote um durchschnittlich 18% unter dem Schweizer Durchschnitt, von Juni 2002 bis März 2010 lag sie im Durchschnitt nur mehr um 8% darunter.

Kurzfristig ist in der Ostschweiz sowie im Espace Mittelland ein überproportionaler Anstieg der Arbeitslosenquoten und damit eine Annäherung an den Schweizer Durchschnitt von unten her festzustellen. Der Hauptgrund für diese Entwicklung liegt darin, dass diese Regionen hohe Anteile von Exportindustrien aufweisen, welche in der letzten Rezession besonders stark gelitten haben.

⁴⁹ Die Basis der Arbeitslosenquoten bezieht sich über den gesamten Zeitraum auf die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE. Dieses Vorgehen ist angebracht, da sich die Erwerbsbevölkerung - auch migrationsbedingt - teilweise unterschiedlich entwickelt hat. Langfristige Niveauvergleiche in den Arbeitslosenquoten sind zudem durch die Berücksichtigung des Wachstums der Erwerbsbevölkerung besser möglich. Feineren Untergliederungen (bspw. nach Kantonen) sind jedoch von der Datenbasis her Grenzen gesetzt.

Abbildung 3.13 Arbeitslosenquote nach Grossregionen, prozentuale Abweichung von der Gesamtarbeitslosigkeit, Jan. 1991- Mrz. 2010



Quellen: SECO, BFS (SAKE 1991-2009), eigene Berechnungen

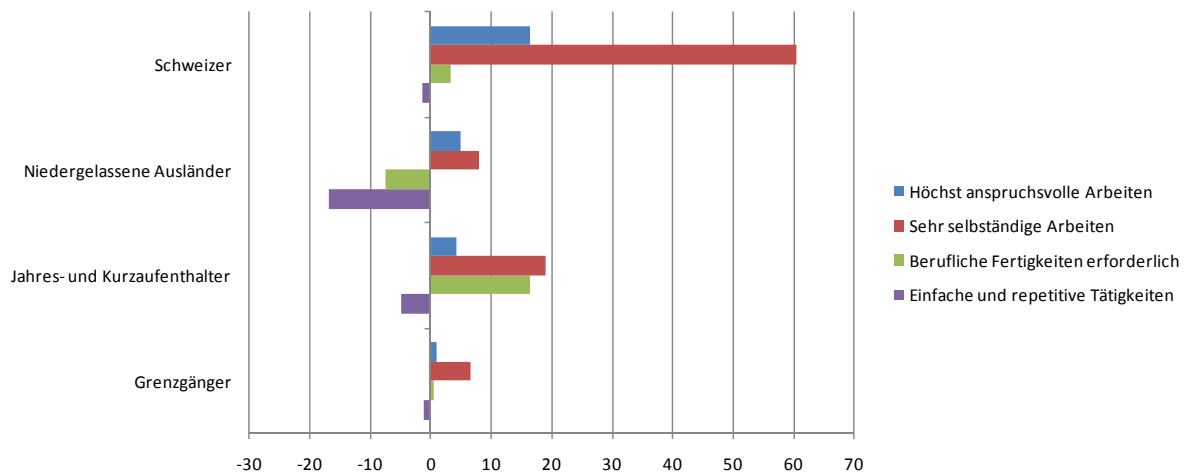
In Abbildung 3.14 ist die Entwicklung der Qualifikationsstruktur auf der Basis der Daten der Lohnstrukturerhebung in den Jahren 2002 bis 2008 nach Aufenthaltskategorien für die drei Sprachregionen der Deutschschweiz, der Westschweiz und dem Tessin wiedergegeben. Dabei ist zu erkennen, dass Grenzgänger, Kurz- und Daueraufenthalter insbesondere in der Deutschschweiz eine gute Ergänzung zur ansässigen Erwerbsbevölkerung darstellten. So stieg die Beschäftigung dieser Ausländerkategorien vorwiegend im Bereich hoher bis höchster Anforderungsniveaus. Einzig bei Stellen, welche berufliche Kenntnisse erfordern verzeichneten Dauer- und Kurzaufenthalter und Grenzgänger leicht steigende Beschäftigung, während niedergelassene Ausländer gewisse Einbussen verzeichneten.

Weniger einheitlich ist das Bild in der Westschweiz und im Tessin. Während auch hier die Beschäftigungszuwächse aller Personengruppen bei Stellen mit hohem bis höchstem Anforderungsniveau - gemessen am Bestand 2002 - überdurchschnittlich hoch waren, konnten Grenzgänger und Kurz- und Daueraufenthalter im Gegensatz zur Deutschschweiz bei Stellen mit mittleren bis tiefen Anforderungen teils substanzielle Beschäftigungszuwächse verzeichnen. Umgekehrt verzeichneten niedergelassene Ausländer zum Teil Beschäftigungseinbussen, wenn auch in relativ bescheidenem Ausmass.

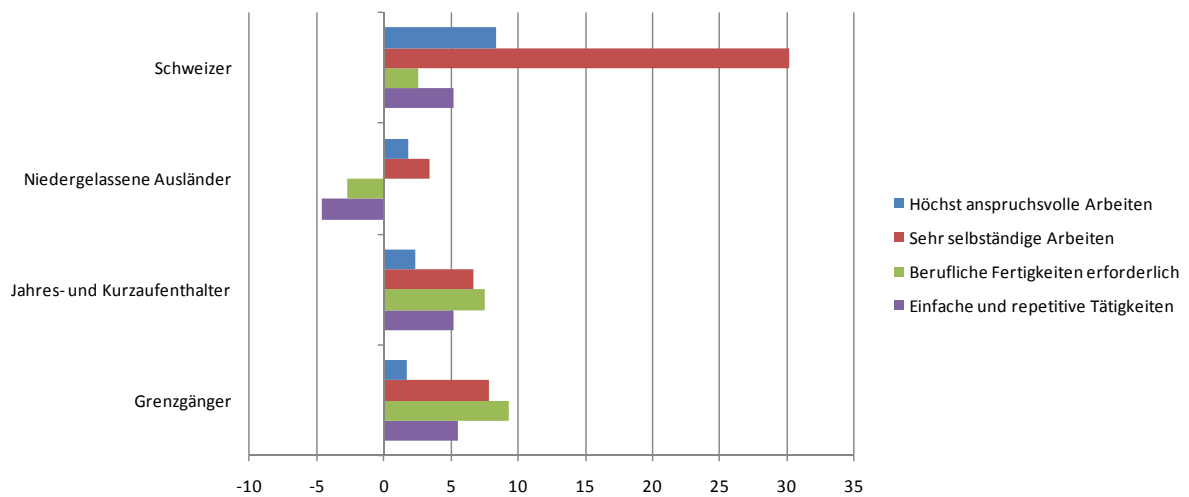
Dieser regionale Unterschied in der Qualifikationsstruktur der Zuwanderung ist für die Analyse der Arbeitsmarktentwicklung von Bedeutung. Was die These einer Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte durch Arbeitskräfte aus dem EU-Raum angeht, so erscheint diese für die Deutschschweiz insgesamt weniger relevant als für die Westschweiz und das Tessin. Hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist durchaus denkbar, dass die Zuwanderung auch weniger qualifizierter Arbeitskräfte den Rückgang der Arbeitslosigkeit in der Westschweiz und im Tessin verzögert hat. Um genauere Auskünfte zu diesen Fragen zu erhalten wäre allerdings eine vertiefte Untersuchung zu regionalen Aspekten erforderlich, welche den Rahmen dieses Berichts sprengen würde.

Abbildung 3.14 Vollzeitäquivalente Arbeitnehmende nach Sprachregion, Anforderungsniveau der Stelle und Aufenthaltsstatus (privater Sektor, Bund und Kanton), absolute Veränderung 2002-2008

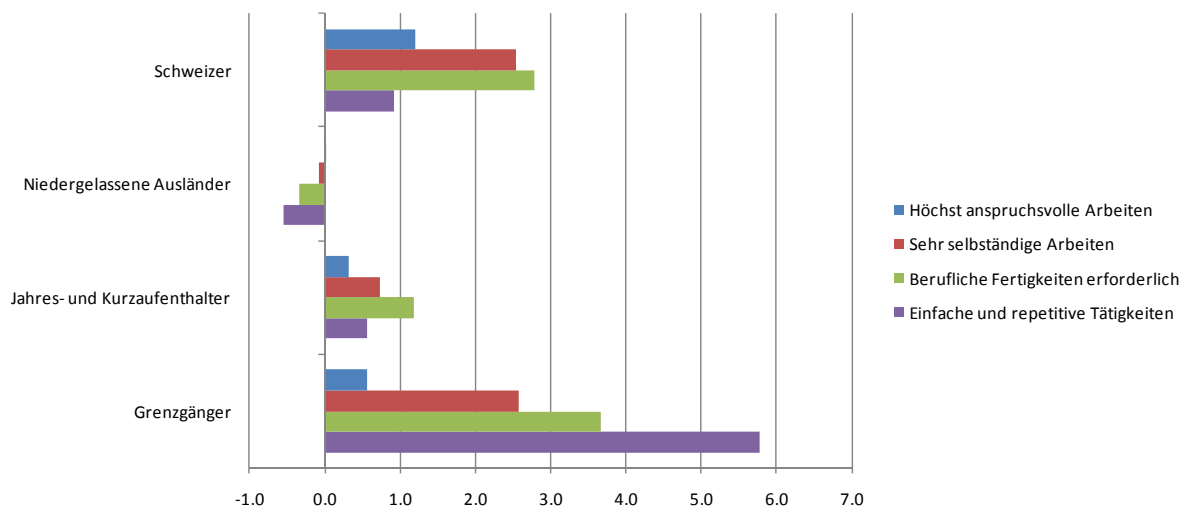
a) Deutschschweiz



b) Westschweiz



c) Tessin



Quellen: BFS (LSE), eigene Auswertungen

3.2 Einfluss des FZA auf die Lohnentwicklung in der Schweiz

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

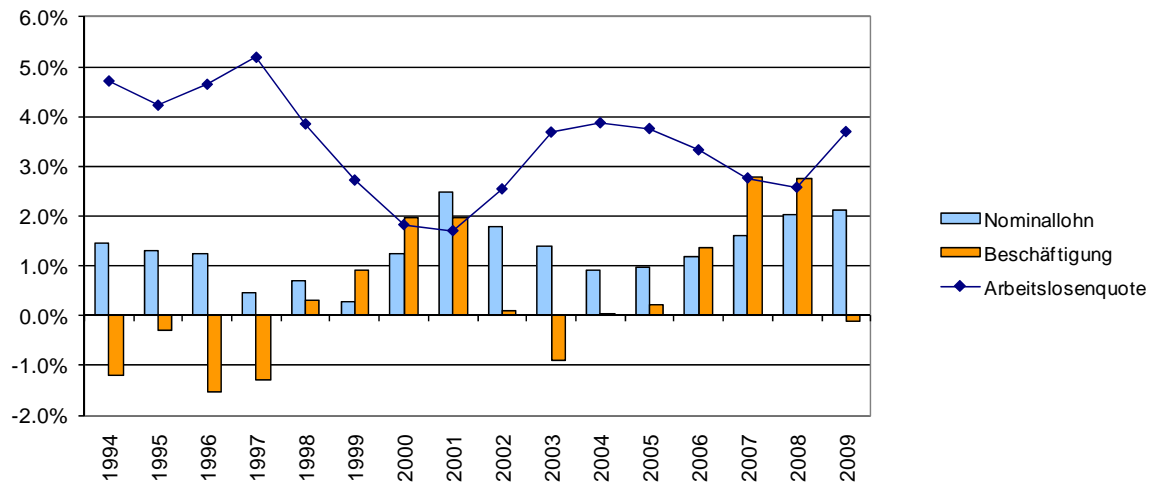
3.2.1 Allgemeine Lohnentwicklung

Gemäss Lohnindex des BFS stiegen die Nominallöhne zwischen 2002 und 2009 um durchschnittlich 1.5% pro Jahr. Wie die Gegenüberstellung des Lohnindex mit dem Beschäftigungsindex in Abbildung 3.15 zeigt, folgte die Nominallohnentwicklung einem typischen konjunkturellen Muster. In den Jahren 2000-2002 stiegen die Nominallöhne um durchschnittlich 1.9%, die Reallöhne um 1.1%. Die Beschäftigung entwickelte sich 2000 und 2001 sehr dynamisch und die Arbeitslosenquote lag ausserordentlich tief.

Analog dazu waren danach in den Jahren 2007-2009 wieder grössere Lohnzuwächse zu verzeichnen. Die Nominallöhne stiegen in den drei Jahren um durchschnittlich 2.0%, die realen Löhne um 1.1% pro Jahr. Die Situation der Hochkonjunkturjahre 2007 und 2008 unterschied sich insofern von jener in den Jahren 2000 und 2001, als die Arbeitslosigkeit etwas höher lag. Das starke Beschäftigungswachstum schien nicht im gleichen Ausmass wie damals zu einer Anspannung auf dem Arbeitsmarkt zu führen. Gleichwohl entsprach die Lohnentwicklung ziemlich genau jener in den Jahren 2000-2002.

Vergleicht man die Lohnentwicklung 1993-2002 (vor Inkrafttreten des FZA) mit jener von 2002-2009, stellt man fest, dass sowohl das nominale (1.5% vs. 1.2% p.a.) als auch das reale (0.6% vs. 0.3% p.a.) Lohnwachstum in der Phase nach Inkrafttreten des FZA höher ausfiel. Zu Berücksichtigen ist dabei allerdings, dass die 90er Jahre durch eine lange Stagnationsphase mit hartnäckig hoher Arbeitslosigkeit geprägt waren, was die Lohnentwicklung in dieser Zeit sicherlich beeinträchtigt hat.

Abbildung 3.15: Entwicklung von Nominallöhnen, Vollzeitäquivalenter Beschäftigung im 2. und 3. Sektor und Arbeitslosenquote



Quelle: BFS / Lohnindex, BESTA, SECO / Arbeitslosenquote

Aus der geschilderten Lohnentwicklung lassen sich Effekte der Personenfreizügigkeit also nicht direkt ableiten. Denkbar ist, dass die Nominallohnentwicklung bei Inkrafttreten des FZA etwas gedämpft wurde, indem die Erleichterungen bei der Rekrutierung von Arbeitskräften im EU-Raum einer Verknappung des Arbeitsangebots entgegenwirkte. Zu diesem Schluss kommt bspw. Stalder (2008, 2010) in seinen Analysen der makroökonomischen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit. Die KOF-ETH identifiziert ihrerseits sowohl lohndämpfende wie auch lohnsteigernde Effekte der Personenfreizügigkeit (vgl. Kasten 3.1).

3.2.2 Entwicklung von Lohnniveaus und Lohnverteilung

Alle Arbeitnehmenden

Eine zweite Datenquelle zur Analyse der Lohnentwicklung ist die Lohnstrukturerhebung (LSE). Mittlerweile sind die Ergebnisse für das Jahr 2008 erschienen. In Tabelle 3.7 ist die Entwicklung des Medianlohnes⁵⁰ für Tätigkeitsfelder mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus wiedergegeben.

⁵⁰ Der Median oder Zentralwert bezeichnet den Wert in einer Lohnverteilung, welchen je die Hälfte der betrachteten Gruppe unter- respektive überschreiten. Im Unterschied zum Mittelwert gibt der Medianwert keine Auskunft über Lohnentwicklungen am oberen oder unteren Rand der Lohnverteilung.

Tabelle 3.7: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes⁵¹ nach Anforderungsniveau der Stelle, 2000 - 2008, (privater Sektor, Bund und Kantone).

	2000-2002	2002-2004	2004-2006	2006-2008	2000-2008
Höchst anspruchsvolle Arbeiten	-0.2%	0.8%	1.3%	2.2%	1.0%
Sehr selbständige Arbeiten	0.0%	1.5%	-0.2%	1.4%	0.7%
Berufsfertigkeiten erforderlich	1.6%	0.9%	0.8%	1.4%	1.2%
Einfache und repetitive Tätigkeiten	0.8%	0.8%	1.2%	0.8%	0.9%
Total	1.7%	1.3%	1.2%	1.5%	1.4%

Quellen: BFS (LSE), eigene Auswertungen

Gemäss LSE ist der Medianlohn in der Periode 2000-2008 um insgesamt 1.4% jährlich angestiegen. Die Lohnsteigerungen innerhalb der einzelnen Anforderungsniveaus fiel mit 0.7% bis 1.2% schwächer aus, was darauf hindeutet, dass insgesamt eine Verschiebung der Beschäftigung in Richtung höherer Anforderungsniveaus (und höheren Lohnniveaus) stattfand. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass Stellen welche sehr selbständiges Arbeiten voraussetzen mit 0.7% pro Jahr die geringsten Lohnsteigerungen zu verzeichnen hatten. Dieses Ergebnis überrascht, da die Unternehmen gerade hier eine starke Nachfrage nach Arbeitskräften manifestierten. Angesichts der starken Zuwächse ausländischer Arbeitskräfte in diesem Segment liegt der Schluss nahe, dass die Personenfreizügigkeit hier der Entstehung von Knappheitssituationen und damit einer stärkeren Lohnsteigerung entgegengewirkt hat. Auch im Bereich der höchst anspruchsvollen Arbeiten erscheint die Lohnentwicklung mit 1.0% - gegeben die starke Nachfrage - moderat.⁵²

Vergleichsweise schwach war auch die Lohnentwicklung bei einfachen und repetitiven Tätigkeiten. Allerdings war der Rückstand in der relativen Entwicklung mit 0.9% bspw. gegenüber 1.2% für Tätigkeiten, welche Berufsfertigkeiten erfordern, noch moderat. Wie die Analysen in diesem Bericht gezeigt haben, war die Nachfrage der Unternehmen nach niedrig qualifizierten Arbeitskräften in den letzten Jahren gering. Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist in dieser Qualifikationsgruppe zudem seit vielen Jahren relativ hoch, was bedeutenderen Lohnsteigerungen ebenfalls entgegensteht.

Insgesamt kann die Entwicklung der Medianlöhne zwischen den Stellen mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus als sehr ausgeglichen bezeichnet werden. Die Zuwanderung aus der EU dürfte in den letzten Jahren insbesondere einer stärkere Lohnsteigerung bei Stellen mit mittleren bis hohen Qualifikationsniveaus entgegengewirkt haben.

⁵¹ Das Lohnwachstum über zwei Jahre wurde unter Annahme konstanter Wachstumsraten auf ein Jahr umgerechnet.

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

Tabelle 3.8: Durchschnittliches jährliches Lohnwachstum 2002-2008⁵³, ausgewählte Quantile der Lohnverteilung (privater Sektor, Bund und Kantone)

	10% Quantil	25% Quantil	Median	75% Quantil	90% Quantil	Medianlohn 2008
Höchst anspruchsvolle Arbeiten	1.0%	1.3%	1.4%	1.8%	2.4%	11'113
Sehr selbständige Arbeiten	0.9%	0.9%	0.9%	1.1%	1.1%	7'214
Berufsfertigkeiten erforderlich	1.2%	1.0%	1.0%	1.2%	1.4%	5'720
Einfache und repetitive Tätigkeiten	1.1%	1.1%	0.9%	1.1%	1.3%	4'507
Total	1.3%	1.1%	1.3%	1.5%	1.9%	5'993

Quelle: BFS (LSE), eigene Berechnungen

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

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

Lohnentwicklung nach Aufenthaltskategorien

Bei der Analyse der Lohnentwicklung interessiert nicht nur das Gesamtergebnis. Für die ansässige Bevölkerung ist auch entscheidend, inwieweit ihre eigene Lohnentwicklung allenfalls durch Zuwanderung beeinträchtigt wird. Aus diesem Grund wird die Lohnentwicklung im folgenden nach zwei Gruppen differenziert, nämlich auf der einen Seite Schweizer und niedergelassene Ausländer, welche die ansässige Bevölkerung bilden und auf der anderen Seite die Dauer- und Kurzaufenthalter und die Grenzgänger, welche stärker die zugewanderte Bevölkerung repräsentieren.

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

Tabelle 3.9: Durchschnittliches, nominales, jährliches Lohnwachstum nach Aufenthaltskategorien 2002-2008⁵⁴, ausgewählte Quantile der Lohnverteilung (privater Sektor, Bund und Kantone)

a) Schweizer und niedergelassene Ausländer

	10% Quantil	25% Quantil	Median	75% Quantil	90% Quantil	Medianlohn 2008
Höchst anspruchsvolle Arbeiten	1.1%	1.3%	1.3%	1.7%	2.3%	11'066
Sehr selbständige Arbeiten	0.8%	0.8%	0.9%	1.1%	1.1%	7'250
Berufsfertigkeiten erforderlich	1.1%	0.9%	1.0%	1.2%	1.4%	5'777
Einfache und repetitive Tätigkeiten	1.1%	1.1%	0.9%	1.1%	1.2%	4'622
Total	1.2%	1.0%	1.3%	1.5%	1.8%	6'098

b) Dauer- und Kurzaufenthalter, Grenzgänger

	10% Quantil	25% Quantil	Median	75% Quantil	90% Quantil	Medianlohn 2008
Höchst anspruchsvolle Arbeiten	-0.2%	1.0%	2.0%	2.2%	2.3%	11'429
Sehr selbständige Arbeiten	1.3%	1.3%	1.0%	1.1%	1.6%	6'933
Berufsfertigkeiten erforderlich	1.5%	1.4%	1.4%	1.4%	1.8%	5'437
Einfache und repetitive Tätigkeiten	0.9%	1.3%	1.2%	1.4%	1.7%	4'108
Total	1.8%	1.8%	2.0%	2.0%	2.5%	5'426

Quelle: BFS (LSE), eigene Auswertungen

Wie ein erster Blick auf die Lohnentwicklung der ansässigen Bevölkerung zeigt, unterscheidet sich diese nur wenig von der allgemeinen Lohnentwicklung. In der oberen Hälfte der Lohnverteilung übertrafen die Zuwächse jene in der unteren Hälfte leicht. Die Lohnentwicklung war aber insgesamt recht ausgeglichen. Etwas geringer fielen die Lohnzuwächse bei den sehr selbständigen Arbeiten aus, was die These stützt, wonach die Zuwanderer hier die Lohnentwicklung gedämpft haben könnten.

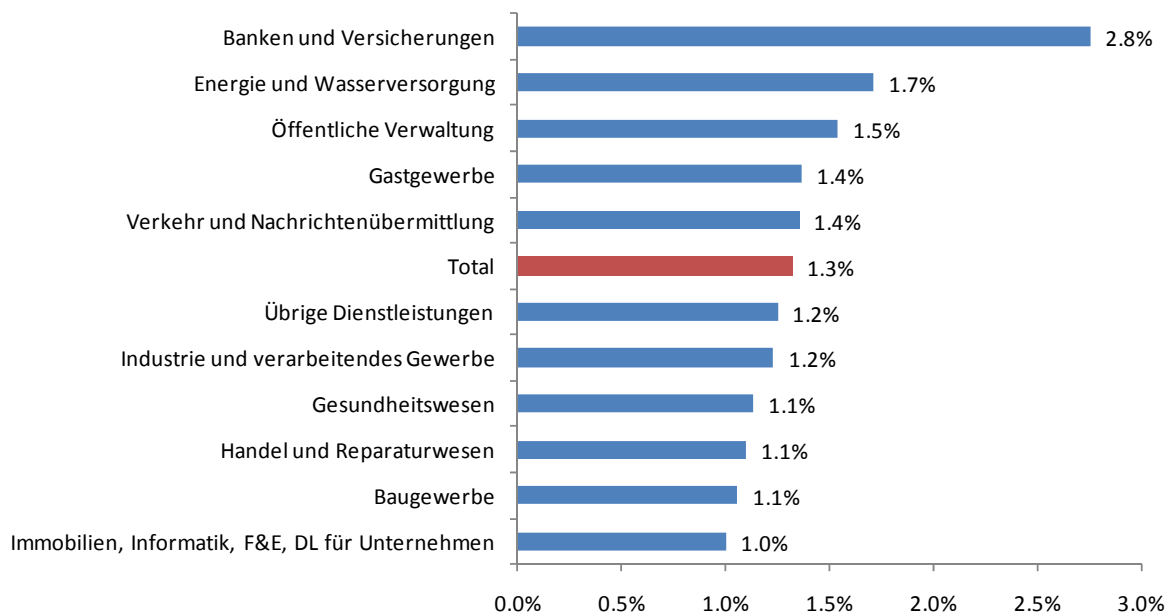
Stellt man dieser Entwicklung jene der Grenzgänger, Dauer- und Kurzaufenthalter gegenüber, so stellt man dort generell eher stärkere Lohnsteigerungen fest. Betrachtet man die absolute Lohnhöhe (Medianlohn), so kommt man zum Schluss, dass diese Entwicklung (mit Ausnahme des höchsten Anforderungsniveaus) einer tendenziellen Angleichung der Lohnniveaus entspricht. Auch innerhalb der Anforderungsniveaus sind die Lohnentwicklungen an verschiedenen Stellen der Lohnverteilung relativ ausgewogen. Eine Ausnahme bildet die Entwicklung der tiefsten Löhne bei einfachen und repetitiven Tätigkeiten, wo die Lohnentwicklung mit +0.9% geringer ausfiel als bei ansässigen mit 1.1%. Allerdings sind diese Unterschiede zu gering, um daraus starke Schlussfolgerungen zu ziehen.

⁵⁴ Das Lohnwachstum über zwei Jahre wurde unter Annahme konstanter Wachstumsraten auf ein Jahr umgerechnet.

Lohnentwicklung nach Branchen

In Abbildung 3.16 ist das durchschnittliche, jährliche Wachstum der Medianlöhne nach Branchen wiedergegeben. Banken und Versicherungen verzeichneten mit 2.8% Nominallohnwachstum den mit Abstand stärksten Zuwachs. Überdurchschnittlich war das Lohnwachstum auch in der Energie- und Wasserversorgung (+1.7%) und in der öffentlichen Verwaltung (+1.5%). Nur leicht über- bzw. unterdurchschnittlich wuchsen die Nominallöhne im Gastgewerbe und im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung (+1.4%) sowie bei übrigen Dienstleistungen und in der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe (+1.2%). Im Gesundheitswesen, im Handel und im Baugewerbe belief sich das durchschnittliche Wachstum des Medianlohnes auf 1.1%, und im Bereich Immobilien, Informatik, F&E, Dienstleistungen für Unternehmen auf 1.0%.⁵⁵

Abbildung 3.16: Durchschnittliches, jährliches, nominales Wachstum des Medianlohnes zwischen 2002 und 2008, nach Branchen, (privater Sektor, Bund und Kantone)



Quelle: BFS (LSE), eigene Auswertungen

Wie in der Analyse von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit gezeigt wurde, verteilte sich die Zuwanderung aus dem EU-Raum in den letzten Jahren auf zahlreiche Branchen. Entsprechend schwierig ist es, auf Grund von Branchenentwicklungen Rückschlüsse auf allfällige Effekte der Personenfreizügigkeit zu ziehen. Zumindest denkbar ist, dass in den Bereichen Immobilien, Informatik, F&E, Dienstleistungen für Unternehmen sowie im Baugewerbe die Lohnentwicklung durch eine starke Zuwanderung relativ zu anderen Branchen eher gedämpft wurde. In den beiden Bereichen stieg der Anteil von Arbeitskräften aus dem EU/EFTA-Raum stärker an, als in anderen Branchen. Bemerkenswert ist auf der anderen Seite der überdurchschnittliche Lohnanstieg im Gastgewerbe, welches mit einem Drittel den höchsten Anteil an EU/EFTA-Ausländern beschäftigt. Ein systematischer Bezug zwischen

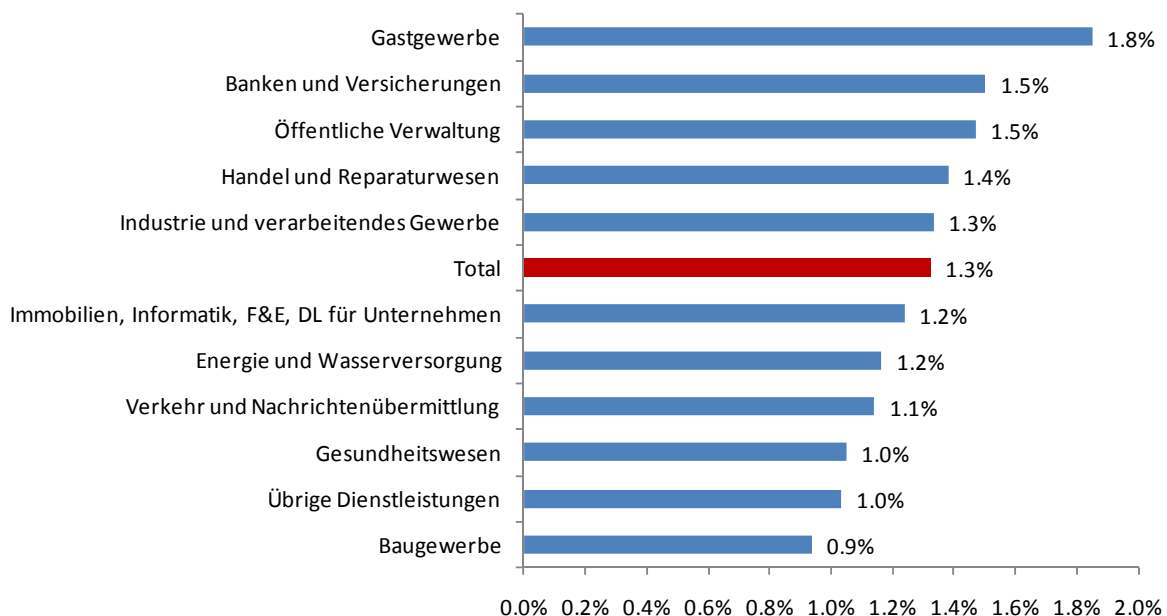
⁵⁵ Auf Auswertungen im 1. Sektor sowie im Unterrichtswesen wurde verzichtet, da wichtige Teile dieser Branchen in der LSE 2002 fehlten.

Zuwanderung und Lohnentwicklung ist damit nicht herzustellen, womit allerdings Lohndämpfende Effekte der Zuwanderung nicht ausgeschlossen werden können.⁵⁶

Neben der mittleren Lohnentwicklung interessiert insbesondere auch, wie sich die Lohnverteilung über die Zeit entwickelt. In Abbildung 3.17 ist wiedergegeben, wie sich die tiefen Löhne des 10% Quantils in den Branchen von 2002 bis 2008 entwickelt haben. Dabei fällt auf, dass die Löhne am unteren Ende der Lohnverteilung in einer ähnlichen Bandbreite entwickelten wie die Medianlöhne. Diese über alles gesehen sehr ausgewogene Entwicklung ist positiv zu werten, da mit den Flankierenden Massnahmen ein Abdriften tiefer Löhne explizit verhindert werden soll.

Betrachtet man die Branchen im Einzelnen, so zeigt sich, dass ein relatives Absinken der tiefsten Löhne u.a. im Baugewerbe nicht ganz verhindert werden konnte. Anders im Gastgewerbe. Hier war bei den tiefen Löhnen mit 1.8% das stärkste Lohnwachstum aller betrachteten Branchen zu verzeichnen. Der Gesamtarbeitsvertrag dürfte diese Entwicklung wesentlich beeinflusst haben.

Abbildung 3.17: Durchschnittliches, jährliches, nominales Wachstum von tiefen Löhnen (10%-Quantil) zwischen 2002 und 2008, nach Branchen (privater Sektor, Bund und Kantone)



Quelle: BFS (LSE), eigene Auswertungen

In Tabelle 3.10 ist die Lohnentwicklung 2002-2008 nach weiteren Quantilen ausgewiesen, wobei sich für die meisten Branchen das Bild einer über die Lohnverteilung hinweg sehr ausgewogenen Lohnentwicklung bestätigt.

⁵⁶ Lohndämpfende Effekte der Zuwanderung könnten auch dadurch überdeckt werden, dass die Zuwanderung stärker in Branchen mit wachsender Arbeitskräftenachfrage und damit tendenziell steigenden Löhnen erfolgte.

Tabelle 3.10: Durchschnittliches, nominales, jährliches Lohnwachstum nach Branchen 2002-2008⁵⁷, ausgewählte Quantile der Lohnverteilung (privater Sektor, Bund und Kantone)

	10% Quantil	25% Quantil	Median	75% Quantil	90% Quantil
Industrie und verarbeitendes Gewerbe	1.3%	1.2%	1.2%	1.3%	1.7%
Energie und Wasserversorgung	1.2%	1.4%	1.7%	2.1%	1.8%
Baugewerbe	0.9%	1.0%	1.1%	1.1%	1.2%
Handel und Reparaturwesen	1.4%	1.3%	1.1%	1.5%	2.1%
Gastgewerbe	1.8%	1.7%	1.4%	1.1%	1.2%
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	1.1%	1.1%	1.4%	1.8%	2.1%
Banken und Versicherungen	1.5%	2.0%	2.8%	3.4%	5.2%
Immobilien, Informatik, F&E, DL für Unternehmen	1.2%	1.0%	1.0%	1.3%	1.7%
Öffentliche Verwaltung	1.5%	1.5%	1.5%	1.7%	1.5%
Gesundheitswesen	1.0%	1.1%	1.1%	1.2%	1.7%
Übrige Dienstleistungen	1.0%	1.1%	1.2%	1.3%	1.1%
Total	1.3%	1.2%	1.3%	1.6%	1.9%

Entwicklung von Einstiegsgehältern

Die obigen Lohnentwicklungen betrafen jeweils die gesamte Arbeitnehmerschaft. Denkbar wäre, dass sich Lohneffekte als Folge einer erhöhten Zuwanderung vor allem in den Gehältern von denjenigen Personen spiegeln, welche neu eingestellt werden. In Tabelle 3.11 ist die Entwicklung der Einstiegsgehälter für die Periode 2002-2008 nach Branchen und Aufenthaltskategorien dargestellt.

Über alle Branchen und Aufenthaltskategorien hinweg stellt man zwischen der Gesamtlohnentwicklung und jener der Einstiegsgehälter keine bedeutenden Abweichungen fest (jeweils Mediangehälter). Der Medianlohn von neueingestellten Arbeitnehmenden wuchs um 1.2%, jener aller Arbeitnehmender um 1.3%. Deutlicher unterdurchschnittlich entwickelten sich die Einstiegsgehälter allerdings in der öffentlichen Verwaltung (0.1% vs. 1.5%), in der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe (0.7% vs. 1.2%), im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung (0.8% vs. 1.4%) sowie bei Banken und Versicherungen (2.4% vs. 2.8%).

Differenziert man nach Aufenthaltskategorien, so stellt man zunächst fest, dass insgesamt v.a. die Einstiegsgehälter von Schweizern und niedergelassenen Ausländern, welche hier die ansässige Bevölkerung repräsentieren, unterproportional gewachsen sind, während jene von Grenzgängern, Dauer- und Kurzaufenthaltern - also der Zuwanderer - überproportional gewachsen sind.

Bei Schweizern und niedergelassenen Ausländern entwickelten sich die Einstiegsgehälter in der öffentlichen Verwaltung (0.0% vs. 1.5%), in der Industrie (0.7% vs. 1.2%), im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung (0.7% vs. 1.4%), bei Banken und Versicherungen (2.1% vs. 2.7%) und im Baugewerbe (0.8% vs. 1.0%) unterdurchschnittlich.

Bei Grenzgängern, Dauer- und Kurzaufenthaltern stiegen die Einstiegsgehälter in der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe (0.8% vs. 1.8%), bei Banken und Versicherungen (0.5% vs. 1.8%), im Gesundheitswesen (0.9% vs. 1.4%) sowie bei übrigen Dienstleistungen (0.2% vs.

⁵⁷ Das Lohnwachstum über zwei Jahre wurde unter Annahme konstanter Wachstumsraten auf ein Jahr umgerechnet.

1.2%) geringer aus. In den übrigen Branchen (u.a. auch im Bau- und Gastgewerbe) jedoch stiegen die Einstiegsgehälter etwa gleich stark oder überproportional an.

Tabelle 3.11: Durchschnittliches, jährliches, nominales Wachstum des Medianlohnes, Neueinstellungen⁵⁸ und alle Arbeitnehmenden nach Branchen und Aufenthaltskategorien 2002-2008 (privater Sektor, Bund und Kantone)

	Alle Aufenthaltskategorien		Schweizer und niedergelassene Ausländer		Grenzgänger, Dauer- und Kurzaufenthalter	
	Einstieg	Total	Einstieg	Total	Einstieg	Total
Industrie und verarbeitendes Gewerbe	0.7%	1.2%	0.7%	1.2%	0.8%	1.8%
Baugewerbe	1.2%	1.1%	0.8%	1.0%	2.0%	1.5%
Handel und Reparaturwesen	1.3%	1.1%	1.1%	1.0%	1.9%	1.7%
Gastgewerbe	1.7%	1.4%	1.2%	0.9%	1.8%	1.8%
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0.8%	1.4%	0.7%	1.4%	1.3%	1.0%
Banken und Versicherungen	2.4%	2.8%	2.1%	2.7%	0.5%	1.8%
Immobilien, Informatik, F&E, DL für Unternehmen	1.4%	1.0%	1.5%	1.2%	0.5%	-0.1%
Öffentliche Verwaltung	0.1%	1.5%	0.0%	1.5%	1.7%	1.8%
Gesundheitswesen	1.2%	1.1%	1.2%	1.1%	0.9%	1.4%
Übrige Dienstleistungen	1.0%	1.2%	1.4%	1.4%	0.2%	1.2%
Total	1.2%	1.3%	1.0%	1.3%	2.3%	2.0%

Quellen: BFS (LSE), eigene Auswertungen

Insgesamt scheint es in gewissen Branchen einen gewissen Druck auf Einstiegsgehälter gegeben zu haben. Am ehesten könnte diese Entwicklung in der Industrie und dem verarbeitenden Gewerbe sowie im Baugewerbe (bei Schweizern und Niedergelassenen Ausländern) mit dem FZA in Verbindung stehen, da hier die Zuwanderung relativ stark war. Der Frage, ob ein solcher Bezug tatsächlich besteht, müsste allerdings in einer detaillierteren Untersuchung nachgegangen werden.

Dass sowohl Einstiegsgehälter von Grenzgängern, Dauer- und Kurzaufenthaltern, wie auch deren Gehälter insgesamt stärker gewachsen sind als jene von Schweizern und niedergelassenen Ausländern deutet auf eine tendenzielle Angleichung der Lohnunterschiede hin. Diese Entwicklung könnte eine allfällige dämpfende Wirkung der Zuwanderung auf die Gehälter der ansässigen Bevölkerung über die Zeit hinweg vermindern.

⁵⁸ Personen, welche zum Zeitpunkt der Befragung weniger als ein Jahr im betreffenden Betrieb arbeiten.

3.2.3 Erfahrungen der Tripartiten Kommissionen

Eine wichtige Frage ist, inwieweit zugewanderte Arbeitskräfte die orts-, branchen- und berufsüblichen Lohnbedingungen einhalten oder nicht. Zeitgleich mit diesem Bericht erscheint die Jahresberichterstattung 2009 über den Vollzug der Flankierenden Massnahmen (FlaM). Die Ergebnisse dieses Berichts lassen sich wie folgt zusammenfassen.⁵⁹

Die Aktivitäten im Bereich der FlaM haben im Berichtsjahr 2009 nochmals leicht zugenommen haben, so dass in allen Branchen und in allen Regionen der Schweiz regelmässig kontrolliert wird. Trotz einer markanten Abnahme der Kontrolltätigkeit der paritätischen Kommissionen (PK) im Entsendewesen wurde die Vorgabe, 50% aller Entsandten zu kontrollieren, von den Kontrollorganen erreicht. Um Mehrfachkontrollen von Entsendebetrieben, die bereits mehrere Einsätze in der Schweiz hatten und sich korrekt verhalten haben, zu vermeiden, kann von dieser Vorgabe leicht abgerückt werden. Schweizer Arbeitgeber wurden im Berichtsjahr deutlich mehr kontrolliert, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die PK ihre Kontrolltätigkeit im Berichterstattungsjahr auf Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern fokussiert haben. Die unter dem Blickwinkel des Entsendewesens als sensibel geltenden Branchen des Baunebengewerbes, des verarbeitenden Gewerbes und der Industrie und des Bauhauptgewerbes wurden am häufigsten kontrolliert, was mit dem relativ hohen Anteil von meldepflichtigen Personen in diesen Branchen übereinstimmt.

Die Unterbietungs- und Verstossquoten gegen Lohn- und Arbeitsbedingungen weisen je nach zuständigem Vollzugsorgan erneut beachtliche Differenzen auf: Gemäss den Erhebungen der PK haben 21% der Entsendebetriebe gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen verstossen, während die Resultate der TPK eine unveränderte Unterbietungsquote von 8% ergeben. Zu beachten ist jedoch, dass es im Kontrollbereich der PK verbindliche Mindestlöhne gibt und Verstösse einfacher feststellbar sind. Obwohl das Ergebnis insgesamt als zufriedenstellend zu betrachten ist, ist die Notwendigkeit von Kontrollen nach wie vor gegeben. Die Anzahl der von den Kantonen ausgesprochenen Administrativbussen zeigt, dass nicht nur Verstösse festgestellt werden, sondern dass diese auch geahndet werden. Ein grosser Teil der Bussen betrifft Verstösse gegen das Meldeverfahren, wo die Verstossquote mit 19% relativ hoch ist. Die Verstösse im Entsendewesen sind jedoch oft auf Unwissenheit über das Entsendegesetz zurückzuführen. Dies zeigt die tiefe Rückfallquote im Meldeverfahren und die weitgehend erfolgreichen Einigungsverfahren bei Unterbietungen von üblichen Lohnbestimmungen oder Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen durch Entsendebetriebe. In den durch die TPK Bund festgelegten Fokusbranchen (Bauhauptgewerbe, Baunebengewerbe, Personalverleih, Reinigungsgewerbe und Gastgewerbe) wurden die Kontrollen weiter intensiviert. Die kantonalen TPK haben daneben auch selbst Fokusbranchen definiert und dort vermehrt Kontrollen durchgeführt. Im Bereich der überdurchschnittlichen Verstoss- oder Unterbietungsquoten sind neue Branchen aufgeführt. Aussagen dazu müssen jedoch mit Einbezug der Anzahl effektiven Kontrollen je Branche gemacht werden.

Im Bereich des Personalverleihs wurden unter anderem aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses Kontrollen durch das SECO vorgeschrieben. Die kantonalen Kontrollorgane haben hier kaum Unterbietung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt. Lediglich 1% der durch die Kantone kontrollierten Verleihbetriebe haben hier die orts- und branchenüblichen Löhne unterboten; im Vergleich zu durchschnittlich 4% der kon-

⁵⁹ Der folgende Abschnitt entspricht dem Fazit des Jahresberichts 2010 über den Vollzug der Flankierenden Massnahmen.

trollierten Schweizer Arbeitgeber. Die durch die PK festgestellten Lohnverstösse im Personalverleih liegen mit 31% der kontrollierten Betriebe etwa im Durchschnitt aller Branchen. Diese hohe Lohnverstossquote bei Personalverleihern ist bemerkenswert, weil die PK im letzten Jahr hier noch eine unterdurchschnittliche Verstossquote von 11% gemeldet haben. Während die meldepflichtigen, kurzfristigen Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern deutlich und die Anzahl entsandte Arbeitskräfte im Zusammenhang mit der schlechten gesamtwirtschaftlichen Situation im Berichterstattungsjahr leicht abgenommen haben, wurde eine weitere Zunahme der meldepflichtigen Selbständigerwerbenden verzeichnet. Bei rund 20% der kontrollierten Selbständigerwerbenden wurde eine Scheinselbständigkeit vermutet. Selbständigkeit wird vorgetäuscht, um zwingend geltende Mindeststandards bezüglich Lohn- und Arbeitsbedingungen zu umgehen, da diese für Selbständigerwerbende nicht gelten. Diesem Phänomen muss in Zukunft mehr Beachtung geschenkt werden. Durch gezielte Kontrollen im Einzelfall soll der Scheinselbständigkeit in Zukunft noch vermehrt entgegengewirkt werden.

Die durch die Kontrollorgane aufgedeckten Verstösse und Unterbietungen zeigen, dass einerseits Kontrollen und Sanktionen wichtig sind und andererseits weiterhin ein gewisser Aufklärungsbedarf besteht. Die im Juni 2009 neu aufgeschaltete Informationsplattform www.entsendung.ch des SECO kommt diesem Bedarf nach. Zukünftige Berichterstattungen werden zeigen, ob sich die Betriebe mit Hilfe dieser Plattform ausreichend informieren und dadurch die Verstösse und Unterbietungen abnehmen werden.

4 Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen

4.1 Finanzielle Folgen des FZA für die Sozialversicherungswerke

In der Botschaft zum Freizügigkeitsabkommen war man davon ausgegangen, dass für die Sozialwerke jährliche Mehrkosten von rund 424 Millionen Franken entstehen würden. Die effektiven Kosten fielen jedoch mit schätzungsweise 295 Millionen Franken bedeutend geringer aus. Sie verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Versicherungswerke:

Tabelle 4.1 Mehrkosten aufgrund des FZA für die einzelnen Sozialversicherungszweige

Zweig	Massnahme	Geschätzte jährliche Mehrkosten	Aktuelle jährliche Mehrkosten in Mio. Fr. (2008)
AHV/IV	Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Pro-rata-System Export der IV-Viertelsrenten	105	133
EL	Wegfall der 10-jährigen Karenzfrist für EU-Staatsangehörige	11	12
UV	Leistungsaushilfe in der Schweiz: Verwaltungskosten	0.05	0.38
KV	Prämienverbilligung für Versicherte im Ausland Leistungsaushilfe in der Schweiz	max. 96	10.6
ALV	Ansprüche von Arbeitnehmern mit unterjährigen Arbeitsverträgen auf AL-Entschädigung während den ersten 7 Jahren nach Inkrafttreten des FZA	210	106 (2009)
FZ	Export der Haushaltsgulagen	2	1
EO: Mutterschaftsversicherung	Export der Mutterschaftsentschädigung (Mutterschaftsentschädigung wurde erst per 01.07.2005 eingeführt)	--	32

Quelle: BSV, SECO

Diese Kosten wurden im Einzelnen wie folgt ermittelt:

AHV/IV

Mit dem FZA wurde der umfassende Leistungsexport eingeführt, weshalb seit dem 1. Juni 2002 auch die IV- Viertelsrenten in die EU-Mitgliedstaaten exportiert werden. Für die Ermittlung der Mehrkosten betreffend den Export der IV-Viertelsrenten wurde auf die aktuellsten zur Verfügung stehenden Daten vom Januar 2008 abgestellt. Die Kosten für die exportierten IV-Viertelsrenten inklusive Zusatzrenten an Staatsangehörige der EU-25-Staaten, die in EU-25-Staaten wohnen, belaufen sich auf insgesamt 5 Mio. Franken⁶⁰. Mehrkosten entstanden ebenfalls durch die Einführung eines linearen Teilrentensystems nach dem Prorata-Prinzip bei den AHV- und IV-Renten: bei der Rentenberechnung werden Beitragsjahre vor 1973 gleichermaßen berücksichtigt wie diejenigen ab 1973. Die daraus resultierenden Kosten haben Übergangscharakter, weil nur die vor 1973 liegenden Beitragszeiten betroffen sind.

⁶⁰ Die Zusatzrenten für Ehegatten von IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger wurden mit der 5. IV-Revision aufgehoben.

Auch ohne diese Umgestaltung würde nämlich das Teilrentensystem für Neurenten im Jahre 2017 vollständig in ein Pro-rata-System übergehen.

Die entsprechenden Daten wurden aufgrund des Rentenregisters (Stand Januar 2008) ermittelt. Die Rentensumme der AHV/IV-Renten inklusive Zusatzrenten der Personen mit EU25-Staatsangehörigkeit und Wohnsitz in den EU25-Staaten mit Beitragsjahren vor 1973, wurde mit derjenigen Rentensumme verglichen, die sich ohne Prorata-System ergeben hätte. Daraus resultieren Mehrkosten von total 128 Mio. Franken.

EL

Wegen der Gleichbehandlungspflicht im FZA ist die 10-jährige Karenzfrist für EU-Staatsangehörige bei den Ergänzungsleistungen weggefallen. Aufgrund der Selektion von EU25-Staatsangehörigen im EL-Register 2008 (aktuellster Stand des EL-Registers), die weniger als 10 Beitragsjahre haben und der vorgenannten Vergleichsrechnung ergeben sich Mehrkosten von 12 Mio. Franken.

Unfallversicherung

Das FZA sieht für die Versicherung bei Berufs- und Nichtberufsunfall sowie bei Berufskrankheiten die zwischenstaatliche Sachleistungsaushilfe nach dem Muster derjenigen in der Krankenversicherung vor. Der Bund finanziert die Kosten der SUVA in ihrer Funktion als Verbindungsstelle und trägt die Verwaltungskosten der Leistungsaushilfe, welche sich im Jahre 2009 auf rund 378'000 Franken beliefen.

Krankenversicherung

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

Bei der Durchführung der zwischenstaatlichen Leistungsaushilfe ist die Gemeinsame Einrichtung Verbindungsstelle und aushelfender Träger, welcher die Leistungsgewährung zu Lasten der ausländischen Versicherung sicherstellt. Die entsprechenden Zinskosten aufgrund der Vorfinanzierung der Leistungsaushilfe und die Verwaltungskosten beliefen sich für das Jahr 2008 auf insgesamt 9.7 Mio. Franken, wovon 5.2 Mio. Franken vom Bund und 4.5 Mio. Franken von den Krankenversicherern getragen werden.

Aufgrund des FZA sind bestimmte Personen mit Wohnsitz in einem EU25-Staat ebenfalls in der Schweiz krankenversicherungspflichtig. Diese Personen haben wie die übrigen Versicherten grundsätzlich Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung, wenn sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Verglichen mit dem gesamten Versichertenbestand (7.7 Mio.) ist gemäss den aktuellsten Zahlen von 2008 der Anteil von Versicherten mit Wohnsitz in den EU25-Mitgliedstaaten verschwindend klein (rund 27'000). Für das Jahr 2008 wurden in die EU25-Staaten denn auch lediglich rund 0.9 Mio. Franken Prämienverbilligungen ausgerichtet, wovon 0.8 Mio. Franken vom Bund und 0.1 Mio. Franken von den Kantonen getragen werden.

Arbeitslosenversicherung

Am 31. Mai 2009 endete die im Personenfreizügigkeitsabkommen vorgesehene Übergangsregelung der Arbeitslosenversicherung (ALV) für die EU15/EFTA Staaten. Ab dem 1. Juni

2009 gilt der „Acquis communautaire“. Die Übergangsregelung umfasste folgende drei Punkte:

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

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

- Die Beitragszeiten der Kurzaufenthalter mit L-Bewilligung, welche in der EU erworben wurden, werden für die in der Schweiz erforderliche Beitragszeit angerechnet (Totalisierung);
- Die ALV-Beiträge der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllen, und diejenigen aller Grenzgänger werden dem Herkunftsland nicht mehr zurückerstattet (Wegfall der Retrozessionen für die EU17 Länder, nicht aber für die EU8 und EU2 Länder).

Die Schätzungen der Mehrkosten für die ALV von 106 Mio. Franken im Jahr 2009 ergeben sich einerseits aus der Möglichkeit der Anrechnung von im Ausland erbrachten Beitragszeiten (13 Mio. Franken), der Arbeitslosenentschädigung (ALE) von Kurzaufenthaltern (57 Mio. Franken) sowie den zusätzlichen Kosten aus saisonaler Arbeitslosigkeit von Bürgern aus der EU17/EFTA mit B-Bewilligung in den Branchen der Landwirtschaft, sowie im Bau- und Gastgewerbe (36 Mio. Franken). Die durchschnittlichen Kosten der ersten sieben Jahre des FZA, auf welche sich die Schätzungen in der Botschaft zu den Bilateralen Abkommen bezogen, fielen sogar noch deutlich geringer aus.

Familienzulagen

Bei den Mehrkosten für Familienzulagen handelt es sich um die vom Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vorgesehenen Haushaltzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, welche aufgrund des FZA auch dann zu gewähren sind, wenn ihre Familie im Ausland wohnt. Mangels entsprechender Daten konnten die finanziellen Folgen des FZA auf dem Gebiet der kantonalen Familienzulagen nicht festgestellt werden.

EO: Mutterschaftsversicherung

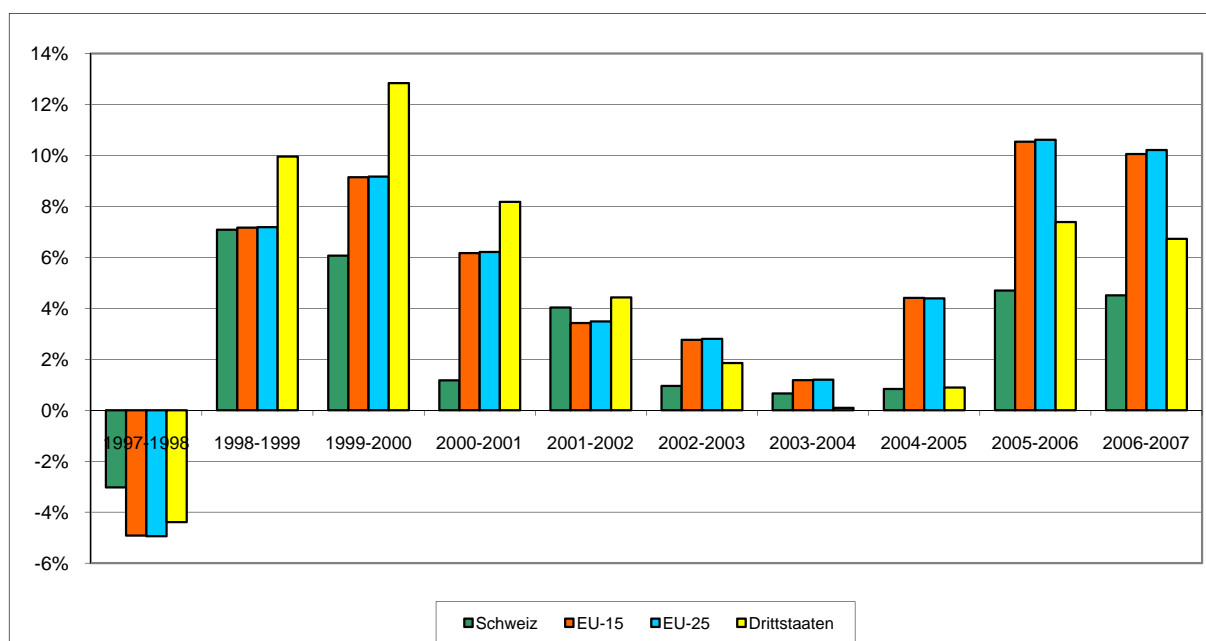
Bei der Mutterschaftsversicherung entstanden die Mehrkosten nicht mit Inkrafttreten des FZA. Die Mutterschaftsversicherung wurde erst später, am 01.07.2005, infolge einer Änderung der nationalen Gesetzgebung eingeführt. Mutterschaftsentschädigungen sind aufgrund des FZA (Gleichbehandlungsgebot) auch EU-Staatsangehörigen zu gewähren. Im Jahr 2008 wurden 37 Mio. Franken in EU-Länder exportiert, wovon Entschädigungszahlungen in der Höhe von 32 Mio. Franken an versicherte Frauen mit EU-Staatsangehörigkeit und Wohnsitz in einem EU-Mitgliedsstaat ausgerichtet wurden.

4.2 Auswirkungen des FZA auf die 1. Säule

Die Sozialwerke profitieren vom grenzüberschreitenden Personenverkehr aus den EU-Mitgliedstaaten, denn das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern wird durch die Zuwanderung von Erwerbstätigen verbessert, indem mehr Beiträge in die AHV/IV fließen. Um allfällige Unterschiede zwischen den Staatsbürgern aus den EU25 oder EU15-Staaten auszuweisen, werden die Auswertungen für diese beiden Gruppen getrennt aufgeführt. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge stellen die Hauptfinanzierungsquelle der ersten Säule dar (AHV/IV/EO/EL). Im Jahre 2008⁶¹ deckten diese 64 % der Ausgaben dieses Systems. Die AHV-Einkommensstatistik erlaubt eine genaue Nachverfolgung der Entwicklung des beitragspflichtigen Wirtschaftssubstrats im entsprechenden Zeitraum. Die in der Abbildung 4.1 dargestellte Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsummen von 1997 bis 2007 weist folgende Merkmale auf: Das Wachstum der Lohnsumme hat sich in engem Zusammenhang mit dem Konjunkturzyklus der letzten 11 Jahre entwickelt. Während der positiven Phase war das Wachstum der beitragspflichtigen Lohnsumme der ausländischen Versicherten höher als dasjenige der Lohnsumme der schweizerischen Versicherten. Die Entwicklung der Lohnsumme der ausländischen Versicherten widerspiegelt ein Umlagerungsphänomen, das im Einklang mit dem im Zuge der bilateralen Verträge eingeführten Zwei-Kreise-Modell steht.

Während bis 2001 die stärkste Entwicklung bei den Staatsangehörigen von Drittstaaten zu verzeichnen war, erfolgte in den Jahren 2002 bis 2005 eine Abschwächung des Wachstums. In den Jahren 2006 und 2007 stieg das Wachstum jedoch wieder stark an. Bei den EU-Staatsangehörigen, unabhängig ob sie zu den EU25 oder EU15 gehören, entwickelt sich die beitragspflichtige Lohnsumme parallel. So konnte die stärkste Zunahme in den Jahren 2006 und 2007 verzeichnet werden.

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

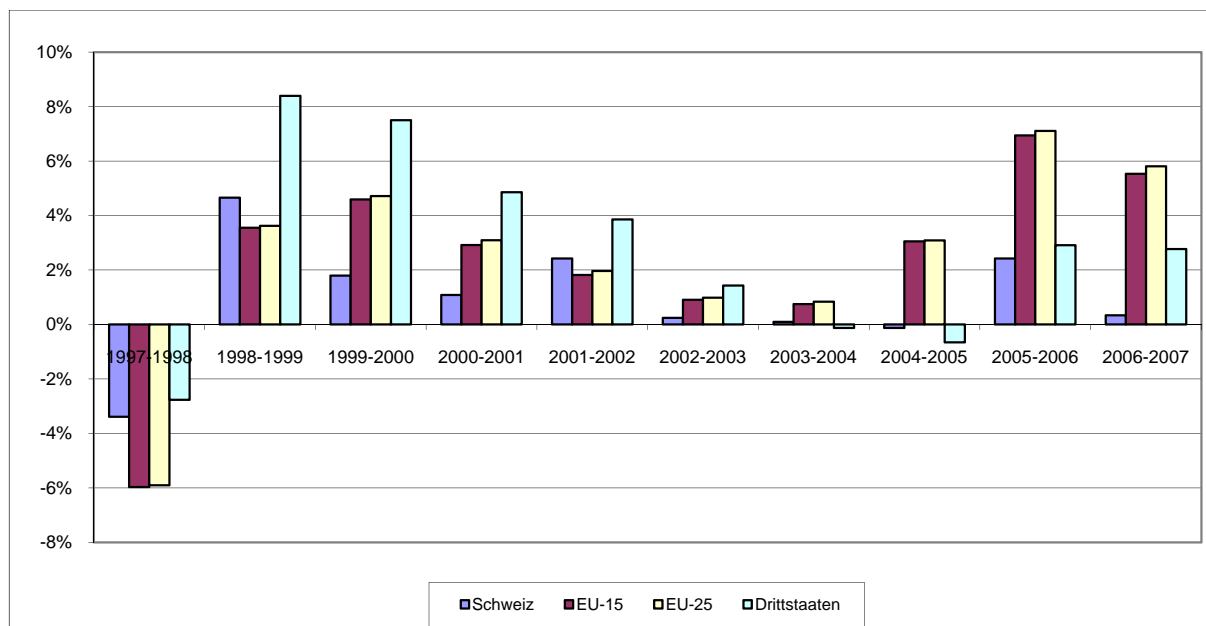


Quelle : BSV

⁶¹ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2009, Tabellen SV1.2.1 und SV1.3.1

Betrachtet man die Veränderungsrate der Anzahl der beitragspflichtigen Arbeitnehmenden (Abbildung 4.2), so ist ersichtlich, dass im Jahr 2005 die Anzahl der schweizerischen Beitragspflichtigen zwar leicht abgenommen hat, sich im Jahre 2006 ein Anstieg abzeichnet um dann im Jahre 2007 wieder stark rückläufig zu werden. Beitragspflichtige aus den EU-Ländern hingegen weisen bis zum Jahre 2004 eine stetige Verringerung der Zunahme aus, ab dem Jahre 2005 zeichnet sich wieder ein zunehmender Trend aus, welcher sich 2007 wieder abschwächt.

Abbildung 4.2: Veränderungsrate Anzahl Erwerbstätiger, die zwischen 1997 und 2007 Beiträge entrichtet haben



Quelle : BSV, Erwerbstätige = Angestellte

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

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

Mit der dynamischeren Entwicklung der Lohnsumme der ausländischen Staatsangehörigen hat sich auch ihr Anteil an der Finanzierung der 1. Säule erhöht. Der Anteil der schweizerischen Staatsangehörigen ist innert 10 Jahren von 76.6 auf 72.4 % gesunken. Demgegenüber erhöhte sich der Anteil der EU25-Staatsangehörigen von 17.8 % auf 20.8 %, (EU15 von 17.5% auf 20.4%). Derjenige der übrigen ausländischen Staatsangehörigen stieg ebenfalls um über einen Prozentpunkt von 5.7 % auf 6.8 %. Die bilateralen Verträge hatten sicher positive Auswirkungen, indem sie qualifizierten Arbeitskräften den Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt ermöglichten.

Tabelle 4.2 Verhältnis der beitragspflichtigen Einkommen* nach Nationalität der Beitragszahlenden

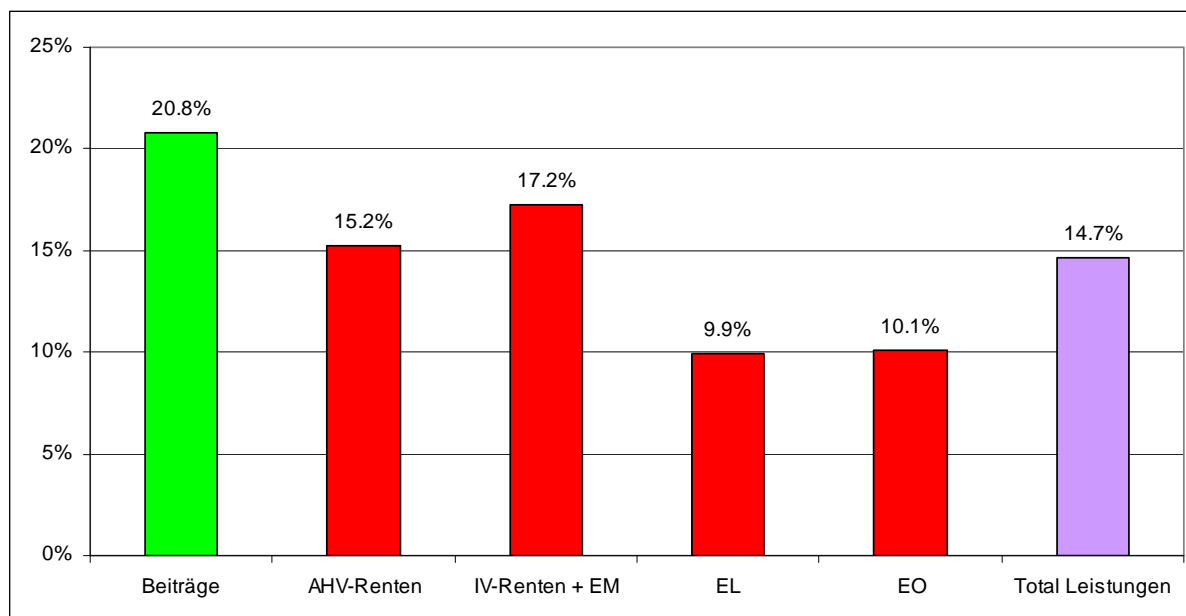
	1997	2'000	2005	2006
Schweizer	76.6%	75.9%	73.8%	72.4%
EU-25	17.8%	18.0%	19.6%	20.8%
EU-15	17.5%	17.7%	19.3%	20.4%
Drittstaaten	5.7%	6.1%	6.6%	6.8%

Quelle : BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

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

Die Hauptfinanzierungsquelle der 1. Säule sind die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern. Im Jahre 2008⁶² decken sie 64 % der Ausgaben. Der Rest wird von der öffentlichen Hand, mittels zweckgebundener Steuern und durch "Schuldanererkennungen" (IV-Defizit gegenüber dem AHV-Fonds) finanziert. Die EU25-Staatsangehörigen tragen zu etwas mehr als 20 % zur Finanzierung bei. Sie beziehen andererseits rund 15 % der Summe der ausgerichteten AHV-Renten, 17 % der Renten und Eingliederungsmassnahmen der IV sowie 10 % der Ergänzungsleistungen und 10 % der Entschädigungen für Erwerbsausfall⁶³. Insgesamt beziehen sie knapp 15 % der Gesamtsumme der individuellen Leistungen der 1. Säule.

Abbildung 4.3: Anteil der Staatsangehörigen der EU25 in Bezug auf die beitragspflichtigen Einkommen* und die Hauptleistungen der 1. Säule.⁶⁴



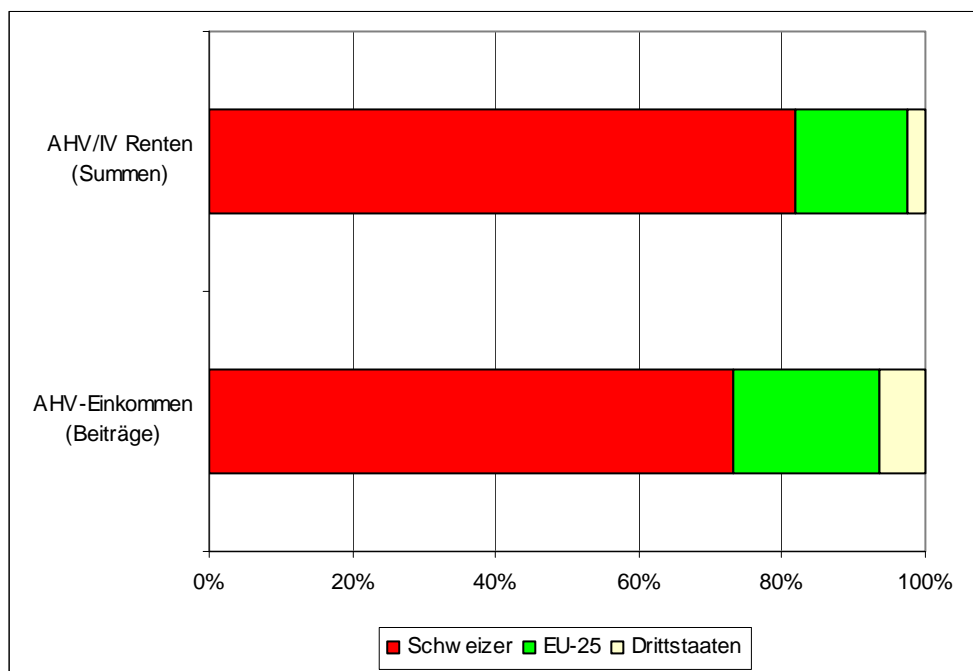
Quelle : BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

⁶² Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2009, Tabellen SV1.2.1 und SV1.3.1

⁶³ Auswertung aufgrund der aktuellsten verfügbaren Daten (Alle Einkommen: AHV-Einkommen 2007, EO 2008, EL 2008, Eingliederungsmassnahmen IV 2008, Renten 2008)

⁶⁴ Verteilung gemäss der aktuellsten verfügbaren statistischen Grundlagen (AHV-Beiträge: 2007, Leistungen im Allgemeinen im Jahr 2009 oder Januar 2008)

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



Quelle : BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt: 2006, AHV/IV-Renten 2009

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

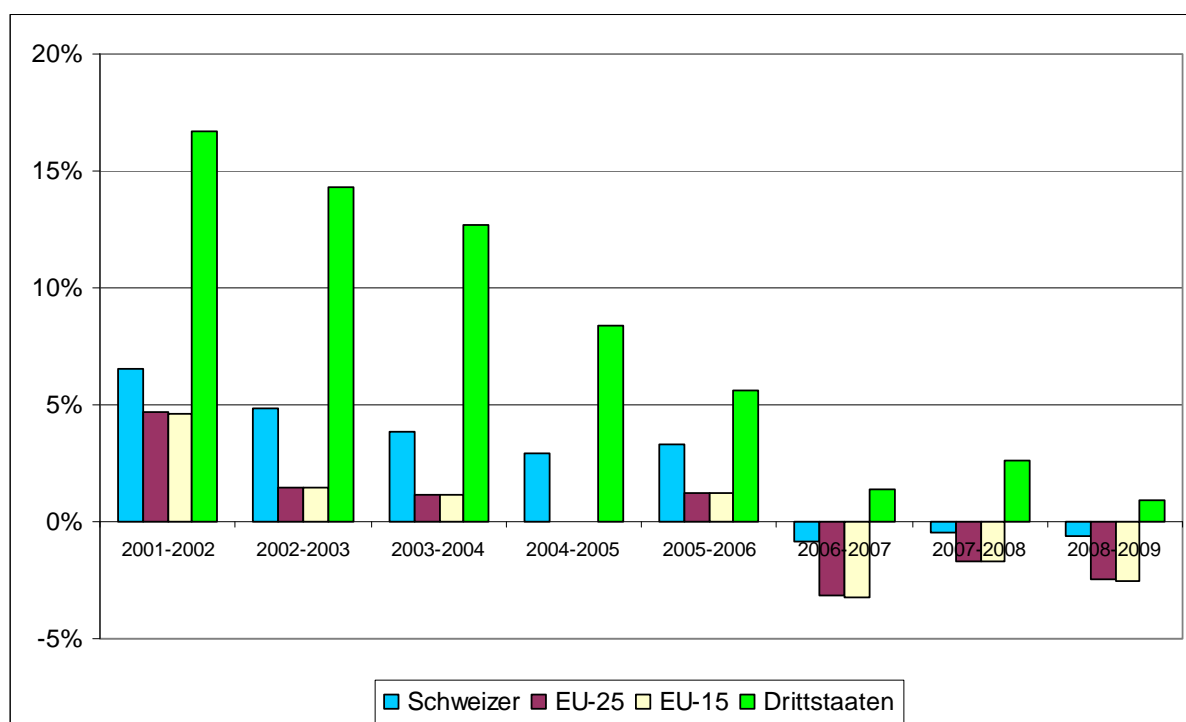
4.3 Auswirkungen des FZA auf die Invalidenversicherung IV

Im Jahre 2008 entsprachen die ordentlichen Renten 66 % des Ausgabenvolumens der IV⁶⁵. Im Jahre 2008 wurden rund 290'000 Invalidenrenten ausgerichtet, davon 190'000 an schweizerische Staatsangehörige, 65'000 an EU25 (64'000 an EU15) Staatsangehörige und 36'000 an Drittstaatsangehörige. Wie aus der Abbildung 4.5 ersichtlich ist, hat das FZA nicht zu einer Zunahme der Rentenbezüger in der IV geführt. Nach einem Höchststand im Jahre 2002 (regelmässige Vergleichsrechnung im Januar vorliegend, vor dem Inkrafttreten des FZA) war die Entwicklung der Rentnerzuwachsrate regelmässig rückläufig. Der rückläufige Trend ist bei den EU25-Staatsangehörigen ausgeprägter als bei den Schweizern.

Sie tragen ausserdem mittels Beitragszahlungen in grösserem Ausmass zur Finanzierung der IV bei (20.8%) als sie Leistungen beziehen (17.2% der IV-Renten und Eingliederungsmassnahmen). Die Befürchtung, die Personenfreizügigkeit führe zu einer massiven Zunahme der Anzahl ausländischer IV-Leistungsbezüger hat sich also nicht bewahrheitet. Der allgemeine Rückgang bei den neuen Renten ist unter anderem auf die generell erhöhte Sensibilisierung aller Akteure im IV-Bereich sowie auf neue Prüfungsinstrumente, die durch die 4. bzw. 5. IV-Revision eingeführt wurden, zurückzuführen. Die Probleme, mit der die IV heute zu kämpfen hat, sind folglich keine Folge der Personenfreizügigkeit.

⁶⁵ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, SVS 2009, Tabelle IV 1.3

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



Quelle : BSV

Beachtlich ist, dass sowohl die Schweizer wie auch die EU-Staatsbürger seit dem Jahre 2007 eine negative Wachstumsrate aufweisen. Die Staatsbürger aus Drittstaaten hingegen weisen weiterhin eine leichte Zunahme der Anzahl IV-Renten aus.

Tabelle 4.3: Anzahl der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 2000 - 2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Schweizer	157'231	167'556	175'714	182'522	187'802	193'976	192'338	191'379	190'182
EU-25	64'542	67'560	68'563	69'363	69'341	70'176	67'936	66'780	65'117
davon EU-15	63'806	66'752	67'718	68'500	68'480	69'313	67'066	65'918	64'247
Drittstaaten	20'074	23'420	26'762	30'158	32'691	34'532	35'004	35'921	36'255
Total	241'847	258'536	271'039	282'043	289'834	298'684	295'278	294'080	291'554

Tabelle 4.4: Jährliche Wachstumsrate der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 2001 - 2009

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Schweizer	6.6%	4.9%	3.9%	2.9%	3.3%	-0.8%	-0.5%	-0.6%
EU-25	4.7%	1.5%	1.2%	0.0%	1.2%	-3.2%	-1.7%	-2.5%
davon EU-15	4.6%	1.4%	1.2%	0.0%	1.2%	-3.2%	-1.7%	-2.5%
Drittstaaten	16.7%	14.3%	12.7%	8.4%	5.6%	1.4%	2.6%	0.9%
Total	6.9%	4.8%	4.1%	2.8%	3.1%	-1.1%	-0.4%	-0.9%

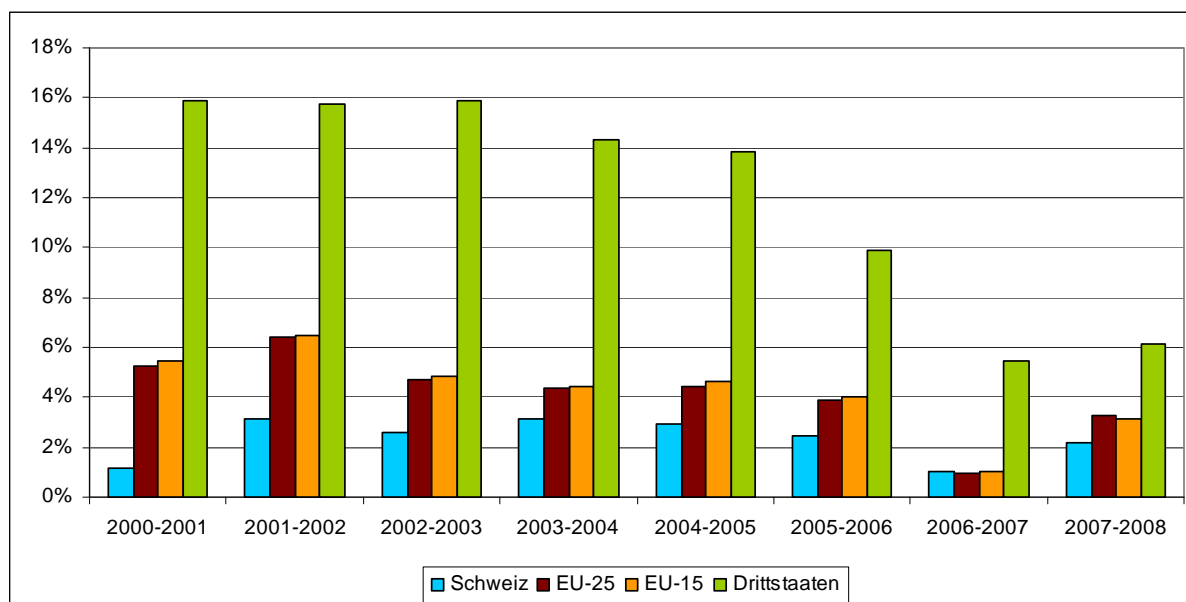
Quelle: BSV

4.4 Auswirkungen des FZA auf die Ergänzungsleistungen EL

Im Jahr 2008 richtete die 1. Säule Ergänzungsleistungen an etwas mehr als 260'000 Personen aus. Einen entsprechenden Leistungsanspruch haben nur die rund 1.6 Mio. AHV- und IV-Rentenbezüger, die in der Schweiz wohnen und in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Ergänzungsleistungen garantieren ein Mindesteinkommen.

Ende 2008 waren 76 % der EL-Bezüger schweizerische Staatsangehörige, 13 % EU25 Staatsangehörige und 11 % Drittstaatsangehörige. Bei der Verteilung erhalten EL-Bezüger schweizerischer Staatsangehörigkeit 80%, EU25 und Staatsangehörige aus Drittstaaten jeweils 10% der ausbezahlten Leistungssumme.

Abbildung 4.6: Zunahme der Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität zwischen 2000 und 2008



Quelle: BSV

Tabelle 4.5: Anzahl Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität 2000 - 2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Schweizer	166'085	168'055	173'309	177'806	183'338	188'735	193'411	195'428	199'628
EU-25	24'448	25'736	27'377	28'663	29'904	31'239	32'448	32'767	33'846
davon EU-15	23'389	24'667	26'267	27'542	28'755	30'085	31'287	31'606	32'598
Drittstaaten	12'126	14'052	16'267	18'846	21'548	24'530	26'962	28'437	30'186
Total	202'659	207'843	216'953	225'315	234'790	244'504	252'821	256'632	263'660

Tabelle 4.6: Jährliche Wachstumsrate der Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität 2001 - 2008

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Schweiz	1.2%	3.1%	2.6%	3.1%	2.9%	2.5%	1.0%	2.1%
EU-25	5.3%	6.4%	4.7%	4.3%	4.5%	3.9%	1.0%	3.3%
davon EU-15	5.5%	6.5%	4.9%	4.4%	4.6%	4.0%	1.0%	3.1%
Drittstaaten	15.9%	15.8%	15.9%	14.3%	13.8%	9.9%	5.5%	6.2%
Total	2.6%	4.4%	3.9%	4.2%	4.1%	3.4%	1.5%	2.7%

Quelle : BSV

Die Zahl der EL-Bezüger verzeichnet seit mehreren Jahren eine deutliche Zunahme. Die Zuwachsrate war bei den ausländischen fast immer höher als bei den schweizerischen Staatsangehörigen.

Im Jahr nach Inkrafttreten des FZA war eine - im Verhältnis zur normalen - leicht erhöhte Zunahme bei den EU-Staatsangehörigen festzustellen. Der Grund hierfür liegt in der vom FZA statuierten Gewährleistung des Zugangs 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. Der leichte Anstieg der Zuwachsrate von 2007 auf 2008 ist zudem auf eine Gesetzesänderung zurückzuführen, welche Bezüger aller Nationalitäten betrifft. Es handelt sich um die Streichung der Zusatzrenten anlässlich der 5. IV-Revision, welche dazu geführt hat, dass die IV-Rentner Ergänzungsleistungen beantragen.

Die Ergänzungsleistungen sind ausschliesslich für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz bestimmt. Im Jahr 2008 hatten nahezu 80 % der AHV/IV-Rentenbezüger aus den EU-Staaten Wohnsitz im Ausland und somit keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Dieser Anteil der Rückkehrer zeigte in den letzten Jahren eine steigende Tendenz.

4.5 Auswirkungen des FZA auf die Krankenversicherung KV

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

4.6 Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosenversicherung ALV

Die Schätzung der Mehrkosten für die ALV bezieht sich ausschliesslich auf die Arbeitslosenentschädigung (ALE) von Kurzaufenthaltern. Allerdings ist nicht auszuschliessen, dass unter den Daueraufenthaltern ein gewisser Anteil in Saisonbranchen (Bau- sowie Gastgewerbe) tätig ist. Denn Arbeitskräfte, welche früher mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung in die Schweiz kamen, können diese in eine B-Bewilligung umwandeln, sofern sie einen unbefristeten Arbeitsvertrag vorweisen können. Ferner ist aufgrund fehlender statistischer Grundlagen eine dynamische Gegenüberstellung der Ausgaben und Erträge für Personen aus dem EU/EFTA-Raum zurzeit nicht möglich⁶⁶.

⁶⁶ Insbesondere kennen wir die exakte Aufenthaltsdauer der EU/EFTA-Staatsangehörigen in der Schweiz nicht, welche als Berechnungsgrundlage der effektiv an die Arbeitslosenversicherung entrichteten Beiträge (Einnahmen) dient.

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

Die übrigen Bestimmungen des Abkommens, insbesondere der Export von Arbeitslosenentschädigungen, haben keine direkten Auswirkungen. Für Zahlungen an Schweizer, die in der EU Arbeit suchen und für Zahlungen an EU-Staatsangehörige, die in der Schweiz Arbeit suchen, erfolgt eine gegenseitige Erstattung zwischen den betroffenen Ländern.

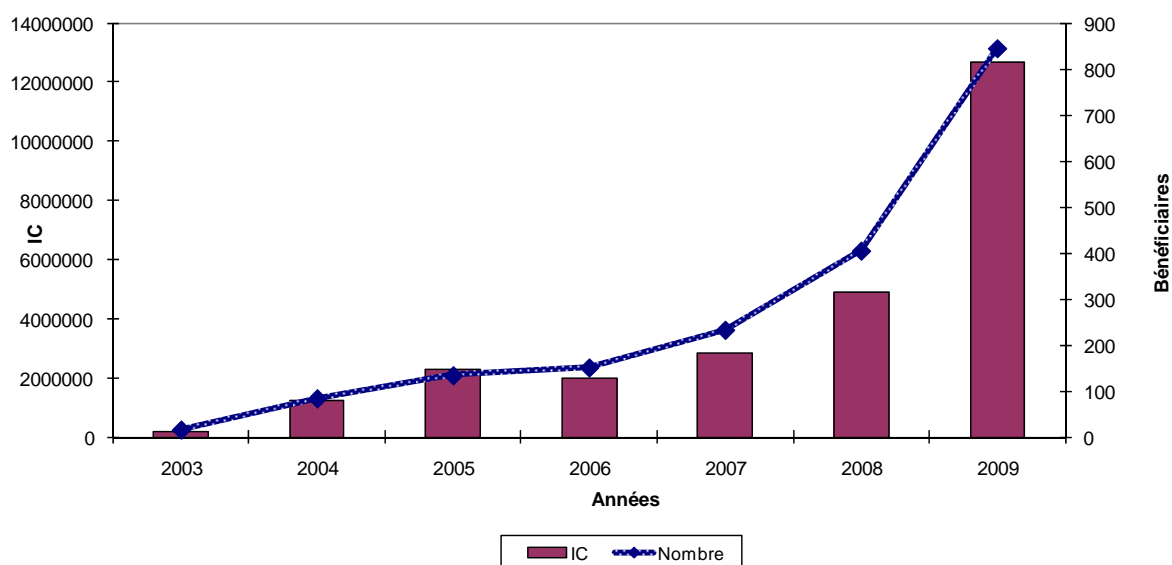
Die durch die Koordinationsregelung 1408/71 über die soziale Sicherheit verursachten Mehrkosten entstehen in folgenden zwei Bereichen: Arbeitslosenentschädigungen an Personen, die ihre Versicherungszeiten anrechnen lassen (B-Bewilligung EG/EFTA), und Arbeitslosenentschädigungen an Inhaber einer L-Bewilligung EG/EFTA, welche die vorgeschriebene Beitragszeit innerhalb der EU erworben haben. Drittens ist zu berücksichtigen, dass Personen, welche saisonale Beschäftigungsverhältnisse eingingen und vor Inkrafttreten des FZA typischerweise nur Kurzaufenthaltsbewilligungen L erhalten hätten, v.a. bei Wegfall der Kontingentierung neu B-Bewilligungen beantragen konnten. Auch diese Personengruppe kann heute leichter Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen. Andererseits erfolgen Einsparungen durch den Wegfall der Retrozessionen.

Die genannten Änderungen haben in der ALV tatsächlich zu Mehrkosten geführt, welche über die ersten acht Jahre nach Inkrafttreten sukzessive angewachsen sind. Allerdings wurden die Schätzungen aus der Botschaft zu den Bilateralen Abkommen mit der EU deutlich unterschritten. Sogar im aktuellsten Jahr 2009 lagen die geschätzten Mehrkosten, welche sich aus unterjährig Arbeitsverhältnissen bei der ALV ergeben haben, mit rund 106 Mio. Franken um fast die Hälfte unterhalb der Schätzung für die durchschnittlichen, jährlichen Kosten für die ersten sieben Jahre nach Inkrafttreten des FZA von 210 Mio. Franken. In den folgenden Abschnitten wird erläutert, wie diese Schätzungen vorgenommen wurden.

4.6.1 Anrechnung von Versicherungszeiten

Wie die untenstehende Abbildung zeigt, hatte die Einführung des Rechts auf Anrechnung von Versicherungszeiten für Inhaber von Aufenthaltsbewilligungen (Ausweis B EG/EFTA) nur eine bescheidene Zunahme der Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen zur Folge. Zwischen 2003 und 2009 stieg die Anzahl von 15 auf 844 Personen pro Jahr. In der gleichen Zeitspanne erhöhte sich der Umfang der ausgerichteten Arbeitslosenentschädigungen von rund 185'000 Franken auf 12.65 Millionen Franken. Diese Beträge sind im Vergleich zum Gesamtvolumen der in der Schweiz ausbezahlten Arbeitslosenentschädigungen (z.B. mehr als 3 Mia. Franken im Jahr 2008) klein. Zu erwähnen ist, dass ab dem 1. Juni 2009 bis Dezember 2009 78 Personen mit einer L-Bewilligung den Anspruch auf Anrechnung von Versicherungszeiten geltend gemacht haben

Abbildung 4.7: Anrechnung von Versicherungszeiten zwischen 2003 und 2009



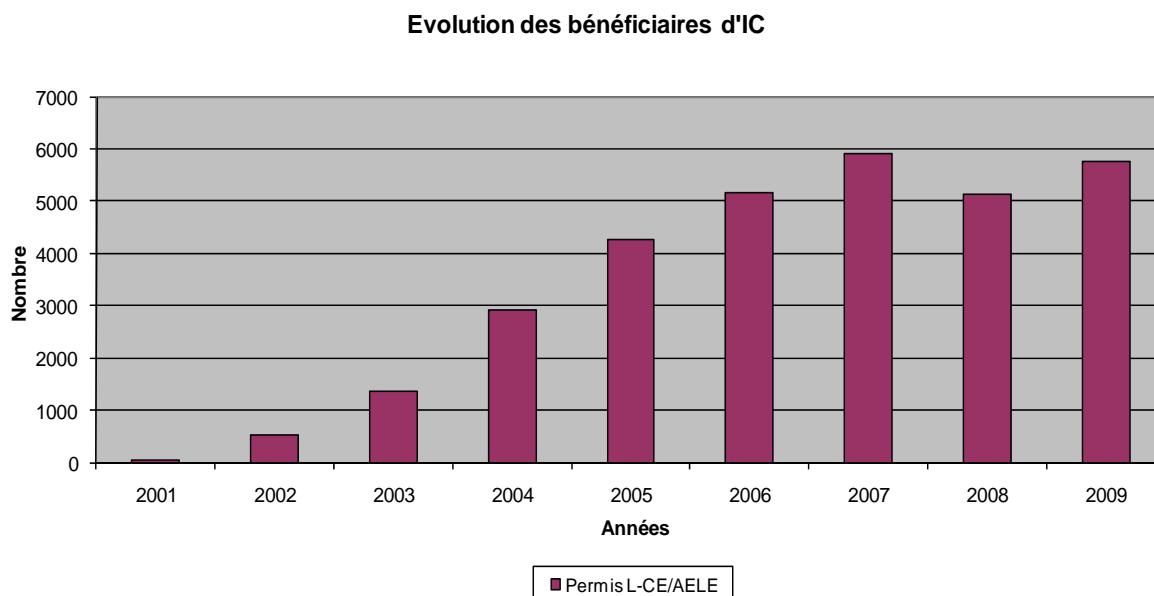
Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA, (eigene Berechnungen)

4.6.2 Arbeitslosenentschädigung an Inhaber einer Kurzaufenthalterbewilligung

Aus der untenstehenden Abbildung ist ersichtlich, dass die Inhaber von Bewilligungen L-EG/EFTA vom Wechsel zur Regelung der sozialen Sicherheit, wie sie das FZA vorsieht, profitiert haben. Dieser Kreis von Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen war vor dem Inkrafttreten des FZA eher unbedeutend (44 Personen, inkl. 21 Saisonarbeitnehmende mit einer A-Bewilligung im Jahre 2001).

Dieser Bezügerkreis verzeichnete während den ersten drei Jahren eine Zuwachsrate von weit über 100% (Konsequenz in Anbetracht der tiefen absoluten Zahlen) und stabilisierte sich danach wieder. Diese Entwicklung ist auf zwei Faktoren zurückzuführen: Der erste Faktor ist der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung ab Juni 2002. Davor war die Auszahlung einer Arbeitslosenentschädigung ein Ermessensentscheid aufgrund der individuellen Prüfung der Fälle. Zudem gab es mehr Rückkehrer, insbesondere bei den Saisonarbeitnehmenden, die zwischen den saisonalen Einsätzen ausreisen mussten. Zweitens ist die Zuwachsrate in den ersten Jahren auf einen Aufholeffekt zurückzuführen: Da die Inhaber von L-EG-/EFTA Bewilligungen ihre Versicherungszeiten nicht totalisieren konnten mussten sie genügend Zeiten in der Schweiz kumulieren (12 Monate), um einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung zu begründen. Man musste demzufolge mindestens ein Jahr Aufenthalt und Erwerbstätigkeit in der Schweiz nachweisen können. Öfters als andere Kategorien von Bezüger sind diese Arbeitnehmenden zwischen den saisonalen Erwerbstätigkeiten arbeitslos gemeldet und werden somit automatisch als Bezüger von Arbeitslosenentschädigung für den entsprechenden Zeitraum erfasst, auch wenn die Arbeitslosigkeit nur von kurzer Dauer ist. Dies erklärt, weshalb sich die Anzahl der Leistungsbezüger nicht analog zum Rückgang der Arbeitslosigkeit reduziert hat.

Abbildung 4.8: Entwicklung der Anzahl Leistungsbezüger von Arbeitslosenentschädigungen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen



Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA (calculs propres)

Tabelle 4.7: Entwicklung der Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen mit L-EG/EFTA Bewilligung

	Anzahl Personen	Arbeitslosenentschädigung*
2001	44	209
2002	528	2567
2003	1348	13943
2004	2919	24831
2005	4255	36957
2006	5153	44907
2007	5901	51117
2008	5117	43916
2009	5756	57162

*: in 1'000 Franken

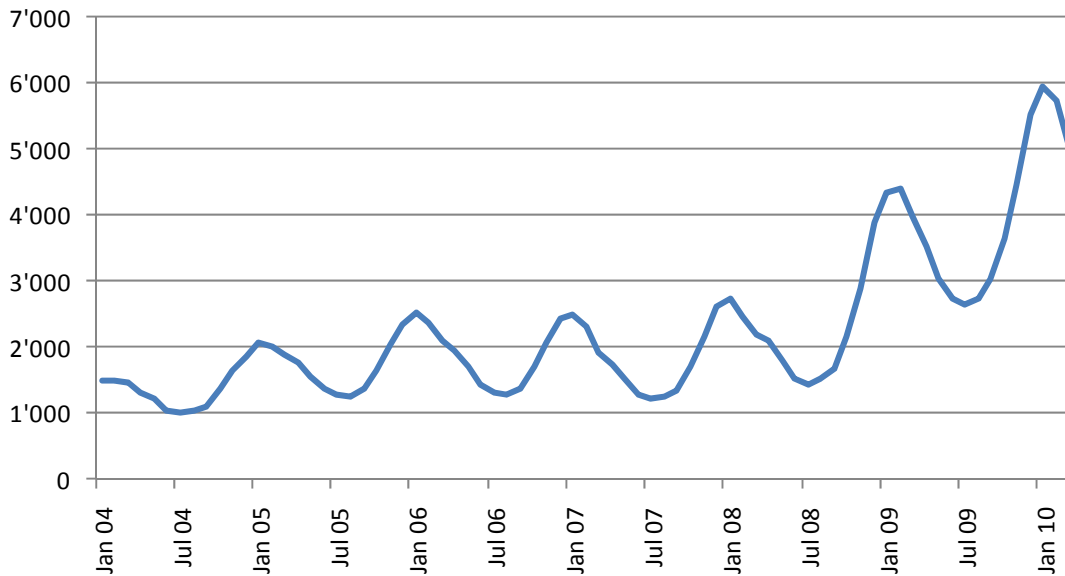
Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA (eigene Berechnungen)

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

Die Erfahrungen mit dem FZA haben gezeigt, dass Personen in typischen Saisonberufen nicht ausschliesslich Kurzaufenthaltsbewilligungen erhielten. Mehrkosten aus saisonaler Beschäftigung könnten der ALV daher auch durch Personen mit Daueraufenthaltsbewilligungen (B-Bewilligungen) entstanden sein. Diese Mehrkosten lassen sich weniger gut direkt ermitteln, da nicht alle Personen in diesen Berufen saisonale Beschäftigungsverhältnisse haben. In Abbildung 4.9 ist die saisonale Entwicklung von Staatsangehörigen aus EU17/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 könnte.

Abbildung 4.9: Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU17/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes



Quelle: SECO

Zur Abschätzung der aus dieser Entwicklung entstandenen zusätzlichen Kosten wird das Ausmass der saisonalen Arbeitslosigkeit auf Jahresbasis umgerechnet. Als saisonale Arbeitslosigkeit wird hier in jedem Monat jene Arbeitslosigkeit betrachtet, welche den Wert des Monats Juli im entsprechenden Jahr übertrifft. Im Juli erreicht die Arbeitslosenzahl in den meisten Jahren den tiefsten Wert. In Tabelle 4.8 ist die so definierte saisonale Arbeitslosigkeit in Jahreswerte umgerechnet. Der Anstieg zwischen 2004 und 2009 betrug dabei 719 Personen. Unterstellt man aktuelle Werte für die durchschnittlichen Kosten arbeitsloser Personen von 50'000 CHF pro Jahr, lassen sich die zusätzlichen Kosten auf rund 36 Mio. Franken abschätzen.

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

Tabelle 4.8: Saisonale Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU17/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes, Jahresdurchschnitt

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU17/EFTA	318	447	550	582	753	1'037

Quellen: SECO, eigene Berechnungen

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

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

Unter dem „Acquis communautaire“ werden ab dem 1. Juni 2009 die ALV-Beiträge der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllen nicht mehr zurückerstattet (Wegfall der Retrozession). Der Wegfall der Retrozessionen für die Kurzaufenthalter ist betragsmässig weit bedeutender, als die neu hinzugekommenen Kosten der Totalisierung für arbeitslose Kurzaufenthalter wie der untenstehenden Tabelle entnommen werden kann.

Tabelle 4.9: Rückerstattung der Beiträge an die ALV von Arbeitnehmern, die sich weniger als 12 Monate in der Schweiz aufhalten

	Retrozessionen (in Mio. CHF)
2001	-
2002*	1
2003	9
2004	21
2005	21
2006**	31
2007	29
2008	21.4
2009***	11.8

*: Inkrafttreten des FZA am 1.6.2002

** : ab dem 1.4.06 mit EU10

***: Hochrechnung SECO

Quelle: SECO (Rechnungsergebnis ALV)

5 Anhang

5.1 Mandat des Observatoriums zum FZA

Das Observatorium hat den Auftrag, die demografischen und arbeitsmarktlichen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf nationaler Ebene und soweit möglich in den Grossregionen unseres Landes zu beurteilen⁶⁷. Dazu soll das Observatorium:

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

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

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

⁶⁷ Die Mitglieder der Arbeitsgruppe und Verfasser des Berichts sind: Anouk Bläuer Herrmann (BFS), Bertrand Clerc (SECO), Didier Froidevaux (BFS), Martin Hirsbrunner (BFM), Stefan Däpp (BFM), Antoine Lukac (SECO), Alain Vuille (BFS), Bernhard Weber (SECO).

5.2 Studien zur Personenfreizügigkeit Schweiz-EU

- Aeppli, Altenburg, Arvanitis, Atukeren, Bolli, Gassebner, Graff, Hollenstein, Lassmann, Liechti, Nitsch, Siliverstovs, Sturm (2008), „Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft“ in: *KOF Studien*, Zürich.
- Alberton S., Gonzalez O. e Guerra G. (2008): Le trasformazioni nel mercato del lavoro ticinese
- BAK-Basel (2009), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe. Studie im Auftrag des Staassekretariats für Wirtschaft, Oktober 2009.
- Flückiger, Yves (2006), „Analyse der Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union in Bezug auf den Schweizerischen Arbeitsmarkt“; Bericht zu Handen des Bundesamtes für Migration (BFM)
- Nerb, Gernot, Franz Hitzelsberger, Andreas Woidich, Stefan Pommer, Sebastian Hemmer, Petr Heczko (2009), MKW Wirtschaftsforschung GmbH, Munich, Empirica Kft., Sopron, “Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries” commissioned by European Commission, DG Employment and Social Affairs, January 2009
- Stalder, Peter (2008), „Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt“, *Working Paper der SNB*, Zürich, 3.12.2008.
- Zusammenfassung: Stalder, Peter (2008), „Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum“, in: *Die Volkswirtschaft*, 11/2008, S. 7-11.
- Stalder, Peter (2010), „Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy“ *Swiss National Bank Research*