



Speaking Notes

Datum

25.04.2008

Personenfreizügigkeit: Per saldo positiv

Serge Gaillard, Leiter der Direktion für Arbeit, SECO

Wir verfügen über fast sechs Jahre Erfahrung mit der Personenfreizügigkeit. Die volle Personenfreizügigkeit mit den alten EU-Mitgliedstaaten gilt allerdings erst seit dem 1. Juni 2007. Dies bedeutet, dass die Kontingente für Kurzaufenthalts- und Daueraufenthaltsbewilligungen ab diesem Zeitpunkt aufgehoben wurden.

Wir haben versucht, im Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen die Lehren aus den Erfahrungen der letzten Jahre zu ziehen. Der Bericht wurde gemeinsam von Autoren aus dem SECO, BFM, BFS und BSV geschrieben.

1. Wenn auch Sonderfaktoren in der zweiten Jahreshälfte 2007 zu einer sehr starken Einwanderung geführt haben, gilt die Regel noch immer: Die Einwanderung wird in erster Linie durch die Konjunkturentwicklung bestimmt

Das Ausmass der Einwanderung wird in der Schweiz in erster Linie durch die konjunkturelle Entwicklung bestimmt. So war die Arbeitsmarktentwicklung in den beiden letzten Jahren äusserst gut, was die Zuwanderung von Arbeitskräften in die Schweiz begünstigte.

Hingegen fand in Folge der Einführung der Personenfreizügigkeit eine deutliche Verschiebung nach Herkunftsländern statt. Die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten ist heute grösser als diejenige aus Nicht-EU/EFTA-Staaten. Insbesondere deutsche und portugiesische Staatsangehörige haben die Freizügigkeit genutzt: Bezugnehmend auf die ständige ausländische Wohnbevölkerung entfielen 75% des positiven Wanderungssaldos gegenüber den EU/EFTA-Staaten auf deutsche, 22% auf portugiesische Staatsangehörige.

Der Trend zur Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften wurde durch die Personenfreizügigkeit gestützt. Von den in den ersten vier Jahren des FZA neu

zugewanderten Arbeitskräften verfügte die Hälfte über eine Hochschulausbildung und weitere 30% über eine Ausbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II.

Nach Aufhebung der Kontingentierung Mitte 2007 stieg die Zahl der Daueraufenthaltsbewilligungen für Staatsangehörige aus dem EU/EFTA-Raum sprunghaft an, während sich die Zahl der ausgestellten Kurzaufenthalterbewilligungen stark verringerte. Das Phänomen ist teilweise damit zu erklären, dass durch die Aufhebung der Kontingentierung Arbeitskräfte mit unbefristeten Arbeitsverhältnissen sofort EU-Daueraufenthaltsbewilligungen erhalten konnten. Insgesamt erhöhte sich der Wanderungssaldo in den ersten sieben Monaten nach Aufhebung der Kontingentierung im Vergleich zur Vorjahresperiode deutlich.

2. Die flexible Reaktion der Einwanderung auf die Wirtschaftsentwicklung zeigt: Die Schweiz hat das Potential für ein starkes Wachstum

Die Tatsache, dass die Unternehmungen genügend Fachkräfte rekrutieren konnten, dürfte den wirtschaftlichen Aufschwung in der Schweiz in den letzten Jahren begünstigt haben. Manche Produktionsausweitung wäre nicht möglich gewesen, wenn die Unternehmungen nicht auf qualifiziertes ausländisches Personal hätten zurückgreifen können, das in der Schweiz nicht in genügend grossem Ausmass zur Verfügung steht. Die Einwanderung von vorwiegend gut qualifizierten Arbeitskräften lässt erwarten, dass die zusätzlichen Arbeitskräfte aus dem EU-Raum auch das zukünftige Wachstumspotenzial der Schweizer Volkswirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen positiv beeinflussen werden.

3. Es findet keine Verdrängung einheimischer Erwerbstätiger statt. Die Personenfreizügigkeit hat zwar den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt verstärkt, nicht aber zu einer höheren Arbeitslosigkeit geführt.

Die Arbeitslosigkeit hat in den letzten 3 Jahren von gut 150'000 auf knapp 100'000 abgenommen. Im Vergleich insbesondere zur letzten konjunkturellen Aufschwungperiode war der Rückgang aber eher langsam.

Deshalb könnte argumentiert werden, dass die Arbeitslosigkeit wegen der Personenfreizügigkeit nur langsam zurückgegangen ist. In der Tat ist die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt gestiegen, weil die Unternehmungen leichter als in der Vergangenheit auch im Ausland rekrutieren können.

Umgekehrt hat die Personenfreizügigkeit vielen Unternehmungen erlaubt, ihre Produktion auszudehnen, weil sie die benötigten Ingenieure, Informatiker und Techniker gefunden haben. Die Produktionsausweitung hat auch wieder die Nachfrage nach anderen Qualifikationen und Personen für einfachere Tätigkeiten erhöht, was wiederum den Abbau der Arbeitslosigkeit begünstigt hat.

Wir glauben, dass längerfristig der zweite Aspekt überwiegt.

Gegen eine Verdrängung der einheimischen Arbeitskräfte durch ausländische Erwerbstätige spricht auch die Zusammensetzung der Zuwanderung. Das zeigt die Entwicklung der Beschäftigung nach Berufsgruppen. In den letzten Jahren war die bedeutendste Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum in Tätigkeiten zu verzeichnen, in denen auch die ansässige Bevölkerung und Ausländer aus Nicht-EU/EFTA-Staaten Beschäftigungsgewinne erzielten und in denen die Erwerbslosenquoten sehr tief lagen. Auch zeigen sich in Branchen mit einer höheren Zuwanderung keine Auffälligkeiten in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

Der Bericht zeigt jedoch auch, dass dieses generelle Bild allenfalls regional etwas zu differenzieren ist. Es gibt Anzeichen dafür, dass der Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt insbesondere in gewissen Grenzregionen grösser ist als im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Zwei Studien zeigen, dass in Regionen mit einem höheren Grenzgängeranteil als im gesamtschweizerischen Durchschnitt die Arbeitslosigkeit höher ist. Allerdings hatten diese Regionen bereits vor Einführung der PFZ einen grossen Anteil Grenzgänger an den Beschäftigten. Das Verhältnis der Arbeitslosigkeit in diesen Regionen zum gesamtschweizerischen Durchschnitt ist dementsprechend heute nicht höher als im Jahr 2000. Trotzdem wollen wir die Auswirkungen der Grenzgängerbeschäftigung auf die Arbeitslosigkeit noch vertiefter untersuchen lassen.

4. In konjunkturellen Schwächeperioden wird sich die Einwanderung abschwächen und den Arbeitsmarkt entlasten

Wie weiter oben erwähnt orientiert sich die Einwanderung am Personalbedarf der Unternehmungen. Schwächt sich die Konjunktur ab, ist auch mit einer verminderten Einwanderung zu rechnen. Zudem ist die Rückwanderungsquote von EU-Bürgern in den ersten Jahren nach der Einwanderung noch relativ hoch. Deshalb dürften in einer konjunkturellen Schwächeperiode nicht wenige EU-Bürger in ihre Heimat zurückwandern. Die Reaktion der Einwanderung auf konjunkturelle Wechselbäder dürfte die Arbeitsmarktprobleme in der Schweiz insgesamt mildern.

Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass es zu einer gewissen Zeitverschiebung zwischen der konjunkturellen Abschwächung und dem Rückgang der Einwanderung kommt. Es ist möglich, dass ein Teil der Wirtschaft bereits Personal abbaut oder weniger Personen einstellt, während die Unternehmungen in anderen Branchen weiterhin im Ausland rekrutieren. Das würde bedeuten, dass die Arbeitslosigkeit wie in früheren Rezessionen zunächst einmal ansteigt, bevor weniger Personen in die Schweiz einwandern.

5. Die Personenfreizügigkeit dürfte - nicht zuletzt wegen den flankierenden Massnahmen - kaum zu mehr Lohnungleichheit führen

Die Nominallöhne sind in den letzten Jahren nur wenig gestiegen. Möglicherweise hat die Personenfreizügigkeit über die Erweiterung des Arbeitsangebots die Lohnentwicklung etwas gedämpft. Allerdings ist die Zeit seit Inkrafttreten des

Abkommens über die Personenfreizügigkeit noch zu kurz, um darüber eine qualifizierte Aussage machen zu können.

Leider wurde in den letzten Jahren ein beträchtlicher Teil der Lohnerhöhungen durch die steigende Teuerung entwertet. Diese wurde nicht in erster Linie durch Preiserhöhungen von inländischen Unternehmungen verursacht - sie wurde zu einem grossen Teil durch den starken Anstieg der Erdölpreise und der Preise für Rohstoffe verursacht. In den letzten vier Jahren war die Konsumteuerung in der Schweiz fast zur Hälfte (40%) durch die hohen Rohstoffpreise, vor allem für Erdöl, bedingt. 2008 scheint sich dieser Trend fortzusetzen. In den ersten drei Monaten dieses Jahres war die Teuerung zu 50% rohstoffpreisbedingt, wobei zuletzt neben Erdölprodukten auch vermehrt Nahrungsmittelpreise die Teuerung anheizten. Ohne diese Preiserhöhungen wäre die Kaufkraft in diesem Konjunkturaufschwung nicht weniger gestiegen als im letzten Konjunkturaufschwung.

Auf die Lohnentwicklung in den einzelnen Branchen lässt sich aufgrund der heute verfügbaren Informationen kein systematischer Effekt der Personenfreizügigkeit auf die Lohnentwicklung feststellen. Die Lohnentwicklung in Branchen und Regionen mit hoher Zuwanderung unterschied sich nicht systematisch von denjenigen mit geringerer Zuwanderung. Dieses Ergebnis kann allerdings potentiell auf zwei gegenläufige Faktoren zurückzuführen sein: zum einen werden mit der Erweiterung des Arbeitskräfteangebots Engpässe abgebaut, was die Nominallohnentwicklung dämpfen kann; zum anderen erfolgte die Zuwanderung in Branchen mit gutem Geschäftsgang, welche typischerweise höhere Lohnsteigerungen verzeichnen.

Entscheidend für den sozialen Zusammenhalt ist jedoch die Lohnstruktur. Auf Grund der heute vorliegenden Analysen haben wir keine Hinweise auf eine Vergrösserung der Ungleichheit in Folge der Personenfreizügigkeit vorzulegen. Im Gegenteil: Erste Hinweise aus der Lohnstrukturerhebung deuten darauf hin, dass die tieferen Löhne stärker gestiegen sind als die mittleren. Zumindest in der unteren Hälfte der Lohnpyramide hat sich die Ungleichheit verringert. Der Trend zur überproportionalen Zunahme der Löhne bei den Führungskräften hat sich hingegen fortgesetzt.

Die Beobachtung der Lohnentwicklung obliegt u.a. den Tripartiten Kommissionen. Die flankierenden Massnahmen schützen die Löhne vor allem in Branchen mit Gesamtarbeitsverträgen, welche Mindestlöhne enthalten. Das sind Branchen mit eher unterdurchschnittlichen Löhnen.

6. Die Personenfreizügigkeit hat die Zunahme der Temporärarbeit begünstigt

Der Personalverleih nahm in den letzten zehn Jahren stark an Bedeutung zu. Zweifelsohne trug das Inkrafttreten des FZA wesentlich zu dieser Entwicklung bei. Denn mit dem Inkrafttreten des FZA erhielten Verleihbetriebe in der Schweiz neu die Möglichkeit, ausländische Arbeitskräfte aus dem EU15/EFTA-Raum zu rekrutieren. Der Personalverleih spielte insbesondere im unteren bis mittleren Qualifikationsbereich bei der Zuwanderung von Arbeitskräften eine wachsende Rolle. Grenzgänger/innen, Kurzaufenthalter/innen sowie meldepflichtige Kurzaufenthalter (unter 90 Tagen) nutzen den Personalverleih sehr stark, um in der Schweiz zu arbeiten. Damit es nicht zu Lohnunterbietung durch Firmen des Personalverleihs

kommt, hat die nationale tripartite Kommission beschlossen, die Einhaltung der Arbeitsbedingungen in dieser Branche intensiv zu kontrollieren.

7. Die Kosten für die Sozialversicherungen sind geringer ausgefallen als erwartet

Die Personenfreizügigkeit verursacht geringere Kosten im Bereich der Sozialversicherungen als ursprünglich prognostiziert. Zum einen weil auf der Ausgabenseite die Mehrkosten für die Arbeitslosenversicherung und die Krankenversicherung weit unter den Schätzungen lagen. Zum anderen hat sich auf der Einnahmenseite die Öffnung des Arbeitsmarkts und die damit verbundene Einwanderung von Erwerbstätigen aus den EU-Mitgliedstaaten als vorteilhaft für die Finanzierung der Sozialwerke erwiesen. So ist die Summe der Beiträge von EU-Staatsangehörigen höher als die von ihnen bezogenen Leistungen.

8. Die Fortsetzung der Personenfreizügigkeit und die Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien liegen im Interesse der Schweiz

Die Personenfreizügigkeit ist Teil der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union. Diese sichern der schweizerischen Wirtschaft den Zugang zu den europäischen Märkten. Dieser Zugang ist entscheidend: Rund 60% der Schweizer Exporte gehen in die Länder der EU.

Die Personenfreizügigkeit begünstigt den konjunkturellen Aufschwung. Sie trägt wesentlich dazu bei, dass das Wirtschaftswachstum nicht durch Engpässe im Bereich der Arbeitskräfte limitiert wird. Gleichzeitig sind die flankierenden Massnahmen ein wirksames Mittel, um den Lohndruck und die Verdrängung einheimischer Erwerbstätiger zu verhindern.

Das sind gewichtige wirtschaftliche Gründe, welche für eine Weiterführung und Ausdehnung des Abkommens auf Rumänien und Bulgarien sprechen.