



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt

5. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
Bundesamt für Migration (BFM)
Bundesamt für Statistik (BFS)

2. Juli 2009

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	11
2.2.1	Entwicklung der Wanderungsbewegungen nach Herkunftsregionen	11
2.2.2	Entwicklung der Zuwanderung nach Qualifikationsniveau	20
2.2.3	Aktuellste Entwicklung Bewilligungen und Wanderungssaldo	22
2.3	Einfluss des FZA auf den Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung in den einzelnen Regionen der Schweiz	25
2.4	Ausländerbestand im Dezember 2008, nach Nationalitätengruppen	28
3	Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt	30
3.1	Einfluss des FZA auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit	30
3.1.1	Arbeitsmarktentwicklung nach Nationalitäten und Aufenthaltsstatus	32
3.1.2	Zuwanderung und Arbeitsmarktentwicklung nach Regionen	43
3.2	Einfluss des FZA auf die Lohnentwicklung in der Schweiz	48
3.2.1	Allgemeine Lohnentwicklung	48
3.2.2	Erfahrungen der Tripartiten Kommissionen	51
4	Der freie Personenverkehr mit den EU10-Mitgliedsländern	52
4.1	Einführung	52
4.2	Einwanderung der EU-10-Staatsangehörigen in die Schweiz	53
4.2.1	Ausschöpfung der Kontingente für Daueraufenthaltsbewilligungen	53
4.2.2	Ausschöpfung der Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen	54
4.2.3	Zuwanderung der EU-10-Staatsangehörigen: Verteilung nach Branchen	55
4.3	Schlussbemerkungen	56
5	Anhang	56
5.1	Mandat des Observatoriums zum FZA	56

0 Management Summary

Der fünfte Observatoriumsbericht erfasst die ersten sechs Jahre nach Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU am 1. Juni 2002: Das SECO hat in Zusammenarbeit mit dem BFM und dem BFS die bisherigen Auswirkungen des Abkommens auf die Migration und den Schweizer Arbeitsmarkt untersucht und ausgewertet.

Wanderungsbewegungen

Die Personenfreizügigkeit hat die Netto-Zuwanderung aus den EU-Staaten positiv beeinflusst. In Folge der Einführung des FZA fand eine deutliche Verschiebung nach Herkunftsländern statt. Die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten ist heute grösser als diejenige aus Nicht-EU/EFTA-Staaten. In den sechs Jahren vor Inkrafttreten des FZA belief sich der Wanderungssaldo der EU17/EFTA Staatsangehörigen auf durchschnittlich -2'700 pro Jahr und in den sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA auf durchschnittlich +25'800 pro Jahr. Im Vergleich dazu nahm der Wanderungssaldo der Nicht EU25/EFTA Staatsangehörigen in den sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA der Wanderungssaldo mit durchschnittlich + 24'600 gegenüber den sechs Jahren vor Inkrafttreten des FZA mit durchschnittlich + 18'900 pro Jahr deutlich weniger stark zu.

Insbesondere deutsche und portugiesische Staatsangehörige haben die Freizügigkeit genutzt: Bezogen auf die ständige ausländische Wohnbevölkerung entfielen 66% des positiven Wanderungssaldos gegenüber den EU/EFTA-Staaten auf deutsche und 20% auf portugiesische Staatsangehörige.

Der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen aus den osteuropäischen Mitgliedsstaaten, die 2004 der EU beigetreten sind (EU8), erhöhte sich nach Inkrafttreten des FZA im Jahr 2006 ebenfalls deutlich. Allerdings bleibt der Anteil der Zuwanderung aus der EU8 im Verhältnis zum Total (EU27/EFTA) relativ klein.

Das Dahinfallen des Inländervorrangs und der vorgängigen Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen am 1. Juni 2004 sowie die Aufhebung der Grenzzonen am 1. Juni 2007 wirkte sich positiv auf die Grenzgängerbeschäftigung aus. In den sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA nahm der Bestand an Grenzgängerbeschäftigten durchschnittlich pro Jahr stärker zu (+8'200) als in den sechs Jahren vor Inkrafttreten (+2'800). 2008 stammten 54% aller Grenzgänger aus Frankreich, 22% kamen aus Italien, 21% aus Deutschland und 3% aus Österreich.

Seit Juni 2004 benötigen Dienstleistungserbringer aus der EU15/EFTA, welche nicht länger als 90 Tage pro Jahr in der Schweiz aufhalten, keine Bewilligung mehr. Die Zahl der meldepflichtigen Kurzaufenthalter ist ab 2004 kontinuierlich angestiegen von 9'400 im ersten Jahr (Juni 04 - Mai 05) auf 16'700 zwischen Juni 07 und Mai 08.

In den sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA lag der durchschnittliche, jährliche Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung (inkl. Bestandesveränderungen bei Grenzgängern und Meldepflichtigen Kurzaufenthaltern) um 44'500 bzw. den Faktor 3.2 über dem Wert

der sechs Jahren vor Inkrafttreten des Abkommens.. Überdurchschnittlich stieg der Wanderungssaldo im Tessin (Faktor 4.6) und in der Westschweiz (Faktor 3.9) an. Die Deutschschweiz verzeichnete hingegen einen unterdurchschnittlichen Zuwachs (Faktor 2.9). Die starke Zunahme im Tessin und in der Westschweiz ist insbesondere auf den Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung zurückzuführen.

Das Ausmass der Einwanderung wird in der Schweiz in erster Linie durch die konjunkturelle Entwicklung bestimmt. Ein Teil der erhöhten Netto-Zuwanderung dürfte daher damit zu erklären sein, dass das durchschnittliche jährliche BIP-Wachstum in den sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA mit 2.3% höher ausfiel als in den sechs Jahren zuvor mit 1.8%. Die lange wirtschaftliche Stagnationsphase hatte bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre zu einer deutlichen Abschwächung der Zuwanderung geführt. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Netto-Zuwanderung in den ersten sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA tendenziell höher ausfiel, als in konjunkturell vergleichbaren Situationen in der Vergangenheit. Dies zeigt der Vergleich zwischen den Hochkonjunkturphasen 1997-2001 und 2005-2007: Vor Inkrafttreten des FZA nahm der Wanderungssaldo erst mit einer gewissen Verzögerung zu, nach Inkrafttreten hingegen setzte die Netto-Zuwanderung im Aufschwung relativ rasch ein. Dies spricht dafür, dass das FZA die Zuwanderung von Arbeitskräften in die Schweiz insgesamt begünstigt hat.

Im Zuge der aktuellen Wirtschaftskrise zeigen jüngste Zahlen zu den effektiven Neuzugängen in den Schweizer Arbeitsmarkt¹ eine schwach rückläufige Tendenz. Wir vermuten, dass die Zuwanderung mit einer gewissen Verzögerung auf die aktuelle Arbeitsmarktentwicklung reagieren wird.

Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung richtet sich unter der Personenfreizügigkeit nach den Bedürfnissen der Wirtschaft. Es hat eine starke Verschiebung in der Qualifikation der Einwandernden stattgefunden. Der Trend zur Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften wurde durch die Personenfreizügigkeit gestützt. Von den zwischen Juni 1997 und Mai 2007 neu zugewanderten Arbeitskräften verfügten durchschnittlich 50% über eine Hochschulausbildung und 81% mindestens über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II. Von denjenigen Ausländerinnen und Ausländern, welche zwischen Juni 1986 und Mai 1997 in die Schweiz eingewandert waren, verfügten erst 24% über eine tertiäre Ausbildung und 62% über eine Ausbildung der Sekundarstufe II. Der Anteil an zugewanderten Erwerbstätigen mit Hochschulausbildung liegt deutlich über dem entsprechenden Anteil der in der Schweiz erwerbstätigen Bevölkerung.

Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt

Bei Inkrafttreten des FZA Mitte 2002 befand sich der Schweizer Arbeitsmarkt in schwacher Verfassung. Erst im Verlauf 2004 setzte eine konjunkturelle Erholung ein, welche 2005 auf den Arbeitsmarkt übergriff. In den Jahren 2006 – 2008 fiel das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum dann ausserordentlich hoch aus. Der erleichterte Zugang zu Fachkräften aus dem EU-Raum unterstützte diesen Aufschwung: Trotz einer ausgesprochen hohen Nachfrage nach gut qualifizierten und teilweise spezialisierten Arbeitskräften, blieb die Problematik des Fachkräftemangels im Vergleich zu früheren Aufschwungphasen begrenzt.

¹ Vom Total der erteilten Bewilligungen werden nur jene gezählt, welche nicht zuvor anwesend waren

Die starke Zuwanderung der letzten Jahre implizierte ein erhöhtes Bevölkerungswachstum, welches das abgeschwächte Wachstum der ansässigen Bevölkerung mehr als kompensierte. Gleichzeitig stieg die Erwerbsbeteiligung der in- und ausländischen Bevölkerung im Erwerbsalter und erreichte im Jahr 2008 neue Höchstwerte.

Die Zunahme der Erwerbstätigkeit im Zeitraum 2003 bis 2008 war sehr stark auf Berufsgruppen mit hohen Qualifikationsniveaus wie z.B. Führungskräfte, akademische Berufe sowie technische und gleichrangige Berufe fokussiert. Auf dieselben Berufsgruppen – welche alle auch unterdurchschnittliche Erwerbslosenquoten aufwiesen – konzentrierte sich auch die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum. Dies spricht dafür, dass die Zuwanderung mehrheitlich eine willkommene Ergänzung zur ansässigen Erwerbsbevölkerung darstellte. Gewisse Ausnahmen finden sich bei der Grenzgängerbeschäftigung, sowie bei Kurzaufenthaltern. Zwar stieg das durchschnittliche Qualifikationsniveau in den letzten Jahren an, doch stellte man hier zum Teil auch eine gewisse Zunahme von unqualifizierten Arbeitskräften fest. Eine gewisse Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte – bspw. in Form einer erhöhten Stellensuchdauer - ist hier nicht ganz auszuschliessen. Insbesondere in Regionen mit starken Zuwachsen der Grenzgängerbeschäftigung könnten diese Effekte eine gewisse Rolle spielen und den Rückgang der Arbeitslosigkeit etwas gebremst haben. Hinweise auf gewisse Verdrängungseffekte findet bspw. auch Stalder (2008), wohingegen Aepli und Gassebner (2008) keine Unterstützung für die Verdrängungsthese finden.

Die Arbeitslosenquote von Ausländer/innen aus dem EU15/EFTA-Raum lag in den letzten Jahren rund 30% über der Gesamtarbeitslosenquote. Jene von Schweizer/innen lag um rund 30% unter dem Durchschnittswert. Gegenüber Drittstaatenangehörigen lag die Arbeitslosenquote von Staatsangehörigen der EU15/EFTA-Staaten jedoch weniger als halb so hoch. Staatsangehörige der EU15/EFTA waren also deutlich besser in den Schweizerischen Arbeitsmarkt integriert als andere Ausländergruppen. Gegenwärtig steigt ihre Arbeitslosenquote allerdings überproportional an. Dies ist damit zu erklären, dass viele Personen, welche erst kürzlich in die Schweiz gewandert sind, von der aktuellen Wirtschaftskrise mit als erste betroffen sind. Die erst relativ kurze Betriebszugehörigkeit sowie eine starke Vertretung von Zuwanderern in der Industrie (v.a. Deutsche) und im Baugewerbe (v.a. Portugiesen), welche als erste von der Krise betroffen sind, dürften diesen Anstieg hauptsächlich erklären.

Zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Lohnentwicklung lassen sich ausgehend von heute bestehenden Analysen noch keine eindeutigen Schlussfolgerungen ziehen. Untersuchungen zur Lohnentwicklung nach Branchen lassen keinen Einfluss einer erhöhten Zuwanderung identifizieren. Auch negative Effekte der Zuwanderung auf die Lohnverteilung am unteren Rand sind nicht festzustellen. Wie die Erfahrungen der Tripartiten Kommissionen im Vollzug der flankierenden Massnahmen zeigen, werden die üblichen Lohnbedingungen in der Schweiz durch ausländische Entsendebetriebe und Schweizer Unternehmen, welche ausländische Arbeitskräfte beschäftigen, grossmehrheitlich eingehalten. Die Kontrolldichte konnte 2008 weiter erhöht werden, womit einer Erosion der Löhne im unteren Einkommensbereich entgegengewirkt werden konnte.

Inwieweit die Lohnentwicklung im allgemeinen durch die Ausweitung des Arbeitskräftepotentials durch EU-Arbeitskräfte beeinflusst wurde, wurde durch zwei Makroökonomische Studien untersucht, wobei sie zu unterschiedlichen Ergebnissen führten. Während Aepli und Gassebner (2008) aufgrund der durch das FZA induzierten Erhöhung der Arbeitsproduktivität keine empirische Evidenz für eine Dämpfung der Nominallohnentwicklung durch das FZA

finden, findet Stalder (2008) Hinweise auf eine gewisse lohndämpfende Wirkung des Abkommens, welche auf die Milderung des Personalmangels und der damit einhergehenden Verschärfung der Konkurrenzsituation zwischen inländischen und ausländischen Arbeitnehmenden zurückzuführen sei. Die Divergenz der Ergebnisse dürfte neben methodischen Unterschieden auch darauf zurückzuführen sein, dass beide Untersuchungen auf relativ wenigen Datenpunkten basieren, womit die Ergebnisse mit hoher statistischer Unsicherheit behaftet sind. Zusätzliche Erkenntnisse zur Frage könnten allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt auf der Basis der Lohnstrukturerhebung 2008 – durch eine weitergehende Analyse der Lohnentwicklung nach Branchen und Regionen - gewonnen werden.

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 den Auswirkungen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt zusammenzutragen und auszuwerten. Er fokussiert dabei auf die Bedeutung der Wanderungsbewegungen gegenüber der EU15/EFTA. Die Auswirkungen der auf den 1. April 2006 erfolgten Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen Mitgliedsstaaten² der EU werden in Kapitel 4 separat behandelt. In Kapitel 5 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.

² Mit der auf den 1. Mai 2004 erfolgten EU-Erweiterung auf acht mitteleuropäische Länder (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) sowie Malta und Zypern wurde das Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit einem Protokoll ergänzt, das die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit für die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten 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.

Kasten 1.1. Zur Unterscheidung zwischen EU8, EU10, EU15 und EU17

Je nach Verfügbarkeit der Daten handelt es sich im vorliegenden Bericht um Daten zu den EU8 oder EU10 bzw. EU15 oder EU17.

EU15: Belgien (1952³), Deutschland (1952), Frankreich (1952), Italien (1952), Luxemburg (1952), Niederlande (1952), 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)

³ 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 schwergewichtig auf Spezialauswertungen des Zentralen-Migrations-Informationssystem (ZEMIS).⁴ Die aktuellsten Migrationsdaten dieses Berichts beziehen sich auf das erste Quartal 2009. 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 Staatangehörigen 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 durch 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 seit 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 Aufenthalter 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 bestimmten Voraussetzungen im Rahmen der speziellen Schutzklausel (Ventilklausel) möglich.

⁴ 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.

Am 1. Juni 2007 wurden die Grenzzonen für Staatsangehörige der EU17 aufgehoben⁵, 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 auf dem gesamten Staatsgebiet ausüben. Seit dem 1. Juni 2007 besteht auch für Grenzgänger, welche die Nationalität eines der 15 "alten" EU Staaten, Zyperns, Malτας oder der EFTA haben, die volle Personenfreizügigkeit. Der Grenzgängerstatus hat damit an Attraktivität gewonnen.

EU10

Im Hinblick auf die Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten, die 2004 beigetreten sind (EU10), wurde ein separates Übergangsregime beschlossen. Bis spätestens 30. April 2011 gelten für Staatsangehörige aus der EU10 (ausgenommen Malta und Zypern, die Staatsangehörigen der EU15/EFTA gleichgestellt sind) arbeitsmarktliche Beschränkungen in Bezug auf den Inländervorrang, die vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen und die aufsteigenden jährlichen Kontingente. Im Gegensatz zu den EU17/EFTA Staaten besteht für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer gewisser Branchen (Baugewerbe, Reinigungsgewerbe, Schutz- und Sicherheitsgewerbe, Gartenbau) sowie Kurzaufenthalter bis 4 Monate gelten im Falle der Ausübung einer Tätigkeit ebenfalls arbeitsmarktliche Beschränkungen (Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, gute berufliche Qualifikation).

Tabelle 2.1: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige (in '000)

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

		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%

⁵ 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.

b) Kontingente für Drittstaaten und zwischen November 2004 und Oktober 2006 für EU8*

		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 ⁶
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	2.0	4.0	4.0	4.7	4.7	4.0	4.0
	Ausschöpfung	65%	55%	55%	57%	64%	90%	100%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	2.5	5.0	5.0	7.5	7.5	7.0	7.0
	Ausschöpfung	52%	62%	68%	96%	99%	99%	100%

* Ab November 2004 waren in den BVO Kontingenten auch Spezialkontingente für Angehörige der zehn neuen EU-Staaten enthalten. Diese zusätzlichen Kontingente (2500 Ausweise L, 700 Ausweise B) für die EU-10 haben die Schweiz und die EU im Anschluss an die Verhandlungen zum Protokoll zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die EU-10 in einer gemeinsamen Erklärung beschlossen. Die Kontingente galten in der Zeitperiode ab Unterzeichnung des Protokolls bis zu dessen Inkrafttreten.

c) Kontingente für EU8

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

Quelle: BFM

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

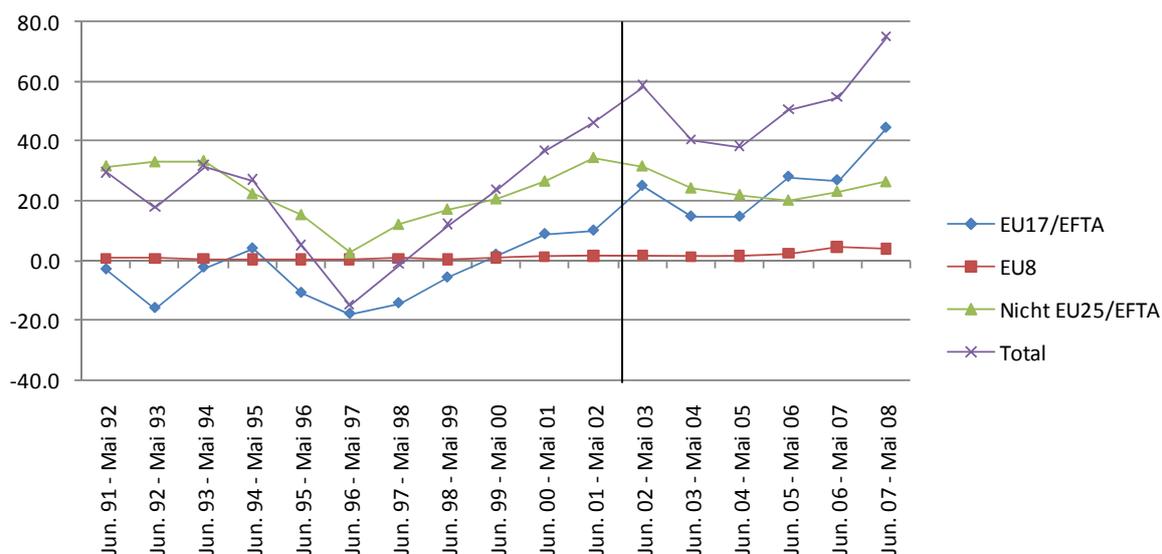
Ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung

⁶ Mit Inkrafttreten AuG/VZAE ist jeweils das Kalenderjahr (1. Januar bis 31. Dezember) die Kontingentsperiode. Total wurden für die Wirtschaft und Organisationen in der Schweiz 8830 Kurzaufenthalts- (L) und 4417 Aufenthaltsbewilligungen (B) zwischen 1. Januar und 31. Dezember 2008 erteilt. Der darüber liegende Bedarf der Wirtschaft konnte mit Reserven aus dem Vorjahr abgedeckt werden (Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE, SR 142.201, Anhang 1 und 2, Absatz 3).

Mit Inkrafttreten des FZA hat sich die Zuwanderung in die Schweiz weg von Drittstaatsangehörigen, hin zu EU17/EFTA Staatsangehörigen verschoben.⁷ In den *sechs Jahren vor Inkrafttreten des FZA* belief sich der Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung auf durchschnittlich + 17'100 pro Jahr. Dieser positive Wert war ausschliesslich auf die Netto-Zuwanderung von Staaten ausserhalb des EU17/EFTA-Raums zurückzuführen (+19'800). Der Wanderungssaldo von Angehörigen der EU17/EFTA-Staaten war leicht negativ (-2'700). Mit Inkrafttreten des FZA per 1. Juni 2002 veränderte sich die Zusammensetzung der Zuwanderung merklich. In den *ersten sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA* betrug der Wanderungssaldo von EU17/EFTA-Staatsangehörigen pro Jahr durchschnittlich +25'800. In ähnlicher Grössenordnung lag in diesem Zeitraum mit +24'600 pro Jahr auch der Wanderungssaldo von Personen aus Nicht-EU25/EFTA-Staaten.

Der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen der osteuropäischen EU-Beitrittsländer von 2004 (EU8) erhöhte sich, als das Personenfreizügigkeitsabkommen per 1. April 2006 in Kraft trat. Im Durchschnitt der ersten beiden Jahre mit FZA belief sich der Wanderungssaldo von Staatsangehörigen der EU8 auf + 4'200 Personen pro Jahr. In den vier Jahren zuvor hatte der Wanderungssaldo noch durchschnittlich + 1'700 betragen. Die Bedeutung der Zuwanderung aus den neuen EU-Staaten blieb damit verhältnismässig klein. Die Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B wurden im ersten Kontingentsjahr gut zur Hälfte und im zweiten Kontingentsjahr vollständig ausgeschöpft. Im dritten Jahr lag die Ausschöpfung bei knapp 90%. Die Zahl der erteilten B-Bewilligungen stieg im Zeitverlauf mit der Erhöhung der Zahl der verfügbaren Kontingente an. Die Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen wurden bislang in keinem Jahr voll ausgeschöpft. Allerdings stieg auch hier die Zahl der verfügbaren Kontingente kontinuierlich an. Die Zahl der erteilten L-Bewilligungen stieg von 11'600 im ersten auf 12'860 im zweiten Kontingentsjahr. Im dritten Jahr lag der Ausschöpfungsgrad bei 66%.

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



Quelle: BFM/ZEMIS, Auswertung BFS

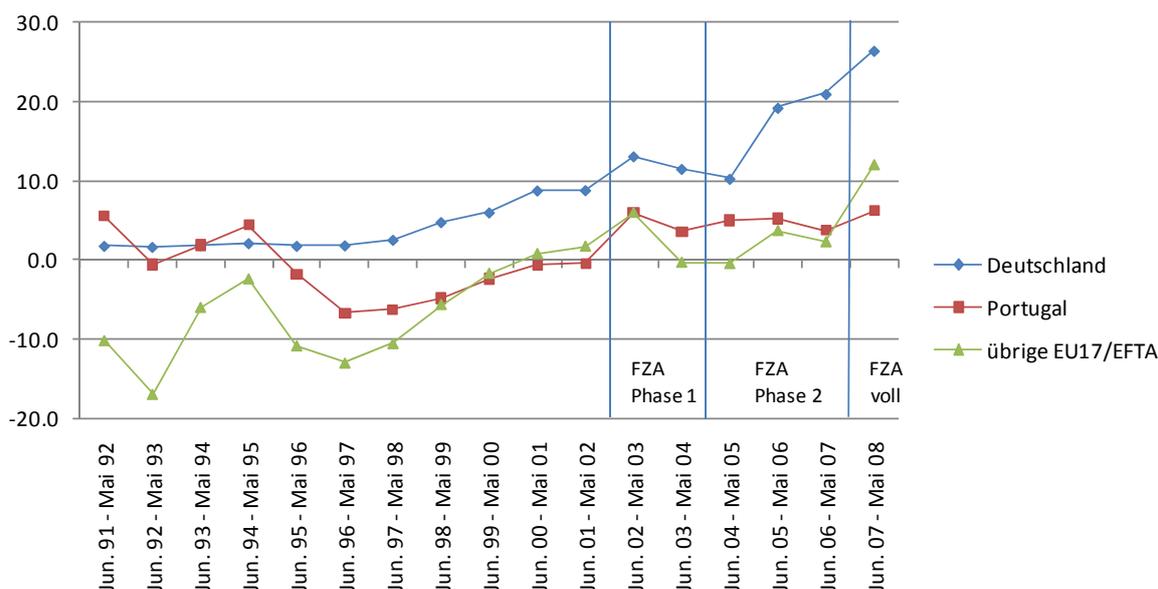
⁷ Die EU17/EFTA umfasst neben den 15 alten EU-Staaten und drei EFTA-Staaten auch Zypern und Malta, welche den Staatsangehörigen der EU-15/EFTA seit dem 1. April 2006 gleichgestellt sind.

Am stärksten wurde die Personenfreizügigkeit von deutschen und portugiesischen Staatsangehörigen genutzt. Gemessen am Wanderungssaldo aller EU17/EFTA-Staaten machten die Deutschen 66%, Portugiesen 20% und Franzosen 12% aus. Die Netto-Auswanderung von Spaniern belief sich auf 9 Prozent des gesamten Wanderungssaldos.⁸

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 80er bis Mitte der 90er Jahre eine bedeutende Zuwanderung in die Schweiz festzustellen. In der Stagnationsphase Mitte der 90er 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 90er 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 eine 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 Jah-

⁸ Die Summe aller positiven Wanderungssaldos übertrifft den Gesamtsaldo, da einzelne Länder der EU17/EFTA negative Wanderungsbilanzen aufwiesen.

ren 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. Gegenüber Italien und Spanien vermochte das FZA den seit vielen Jahren negativen Wanderungssaldo nicht umzukehren.

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

	vor FZA						FZA (Phase 1)		FZA (Phase 2)		FZA		vor FZA	mit FZA
	Jun. 96 - Mai 97	Jun. 97 - Mai 98	Jun. 98 - Mai 99	Jun. 99 - Mai 00	Jun. 00 - Mai 01	Jun. 01 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 03	Jun. 03 - Mai 04	Jun. 04 - Mai 05	Jun. 05 - Mai 06	Jun. 06 - Mai 07	Jun. 07 - Mai 08	Jun. 96 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 08
EU17/EFTA	-17.8	-14.2	-5.6	2.0	9.0	10.2	25.2	14.9	14.8	28.2	27.1	44.7	-2.7	25.8
EU8	0.3	0.6	0.5	1.0	1.4	1.5	1.8	1.3	1.5	2.3	4.5	3.9	0.9	2.6
nicht EU25/EFTA	2.6	12.1	17.2	20.7	26.6	34.5	31.6	24.3	22.1	20.2	23.2	26.4	18.9	24.6
Total	-14.9	-1.5	12.1	23.7	36.9	46.1	58.6	40.4	38.3	50.8	54.7	75.0	17.1	53.0
Ausgewählte Staaten der EU17/EFTA														
Deutschland	1.8	2.5	4.8	6.0	8.8	8.8	13.1	11.5	10.3	19.2	21.0	26.4	5.5	16.9
Portugal	-6.7	-6.2	-4.8	-2.3	-0.7	-0.4	6.0	3.6	5.0	5.2	3.7	6.2	-3.5	5.0
Frankreich	0.8	1.4	1.8	2.9	2.3	2.7	3.7	1.7	2.0	3.2	3.8	4.7	2.0	3.2
Grossbritannien	0.0	-0.2	0.9	1.1	1.7	0.9	1.1	0.7	0.7	1.3	1.9	2.3	0.8	1.3
Österreich	-0.2	0.0	0.2	0.6	1.2	1.6	1.6	1.0	-0.1	0.7	0.3	1.3	0.6	0.8
Italien	-7.6	-6.2	-4.2	-3.3	-2.5	-2.0	0.1	-2.0	-1.5	-1.1	-1.3	2.1	-4.3	-0.6
Spanien	-5.4	-4.9	-4.3	-4.0	-3.2	-2.6	-2.2	-2.4	-2.5	-2.2	-3.8	-0.7	-4.1	-2.3
übrige EU17/EFTA	-0.5	-0.7	0.1	1.1	1.4	1.2	1.7	0.9	1.0	1.9	1.4	2.4	0.4	1.6

* Die beiden letzten Spalten geben jährliche Durchschnittswerte für je sechs Jahre 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

Neben den Wanderungsbewegungen auf die ständige und die nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung übte das FZA auch einen Einfluss auf erwerbstätige Grenzgänger aus. 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 sechs Jahren vor Inkrafttreten des FZA nahm der Bestand an Grenzgängerbeschäftigten im Durchschnitt um 2'800 Personen pro Jahr zu. In den sechs Jahren danach stieg die Grenzgängerbeschäftigung um jährlich durchschnittlich 8'200. Noch stärker war sie letztmals Mitte der 80er bis Anfang der 90er Jahre gestiegen.

Betrachtet man die Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung bei Einführung des FZA etwas genauer, so stellt man fest, dass sie unmittelbar nach Inkrafttreten des FZA schwächer wuchs, als in den drei Jahren davor. Die Grenzgängerbeschäftigung reagierte damit auf die schwächere konjunkturelle Entwicklung. Mit Beginn der 2. Phase des FZA – d.h. bei Wegfall des Inländervorrangs – stieg die Grenzgängerbeschäftigung leicht stärker an als in den ersten beiden Jahren des FZA. Ab Mitte 2006 beschleunigte sich die Zunahme dann wiederum sehr deutlich, nun als Reaktion auf die allgemein sehr starke Arbeitskräftenachfrage.

Tabelle 2.3: Grenzgängerbeschäftigung und absolute Veränderung nach Herkunftsländern, jeweils Ende März⁹, in 1'000

	vor FZA							FZA (Phase 1)		FZA (Phase 2)			FZA voll
	1q 1996	1q 1997	1q 1998	1q 1999	1q 2000	1q 2001	1q 2002	1q 2003	1q 2004	1q 2005	1q 2006	1q 2007	1q 2008
Bestand in 1'000													
Total	143.5	137.7	134.4	134.7	138.7	150.6	160.1	165.3	170.1	176.1	180.1	197.2	209.3
Deutschland				28.3	29.2	31.7	34.1	34.2	34.8	35.4	36.6	40.6	43.1
Frankreich				69.7	72.0	78.5	83.5	87.5	91.0	95.3	98.3	107.1	113.0
Italien				29.8	30.6	33.4	35.3	36.9	37.7	39.0	38.9	42.6	46.1
Österreich				6.9	6.9	7.0	7.2	6.8	6.6	6.4	6.3	6.9	7.1
Total		-5.8	-3.3	0.3	4.0	12.0	9.5	5.2	4.8	6.0	4.0	17.1	12.1
Deutschland				0.9	2.5	2.4	0.1	0.6	0.6	1.2	4.1	2.4	
Frankreich				2.3	6.5	5.1	3.9	3.5	4.3	3.0	8.8	5.9	
Italien				0.8	2.8	1.9	1.6	0.9	1.3	-0.1	3.7	3.5	
Österreich				0.0	0.1	0.2	-0.4	-0.2	-0.2	-0.1	0.5	0.2	

Quelle: BFS/Grenzgängerstatistik

Im 1. Quartal 2008 stammten 54% aller Grenzgänger aus Frankreich, 22% bzw. 21% kamen aus Italien und Deutschland und 3% aus Österreich. Der gesamte Grenzgängerbestand wuchs zwischen dem 1. Quartal 2002 und dem 1. Quartal 2008 pro Jahr um durchschnittlich 4.6%. Überproportional wuchs der Bestand von Franzosen mit 5.2%, unterdurchschnittlich derjenige von Deutschen mit 4.0%. Bei Italienern lag die Zuwachsrate ungefähr im Durchschnitt (4.5% p.a.). Der Bestand österreichischer Grenzgänger nahm dagegen um 0.2% pro Jahr ab.

⁹ Der Wert vom 1. Quartal 2002 (=Ende März) entspricht dem letzten verfügbaren Wert vor Inkrafttreten des FZA am 1. Juni 2002.

Kasten 2.2 EU-Studie zur grenzüberschreitenden Arbeitnehmermobilität

Die von der EU-Kommission in Auftrag gegebene deskriptive und qualitative Studie untersucht die Grenzpendlerbewegungen innerhalb der EU-27 (die Schweiz ist auch Untersuchungsgegenstand). Es wurden insgesamt 41 europäische Grenzregionen analysiert. Von den insgesamt 780'000 Grenzgängern innerhalb der EU-27 arbeiteten 2006/2007 206'000 in der Schweiz. Die weiteren Hauptaufnahmeländer sind Luxemburg (127'000), Deutschland (86'000), die Niederlande (58'000), und Belgien (39'000). Die wichtigsten Herkunftsländer sind Frankreich (284'000), Deutschland (117'000) und Belgien (78'000). In absoluten Zahlen verzeichneten zwischen 2000 und 2007 die Schweiz (+59'000), Luxemburg (+40'000) und Österreich (+34'000) die deutlichsten Zunahmen der Einpendlerströme.

Im Vergleich zu den alten EU-Mitgliedsstaaten, die fast 95% der heutigen Aufnahmekapazität von Grenzgängern auf sich vereinen, ist die Arbeitsmobilität in Form des Grenzpendelns in den neuen Mitgliedsstaaten als äusserst gering einzustufen.

Des Weiteren stellen die Autoren fest, dass in Bezug auf die Faktoren, welche die grenzüberschreitende Mobilität fördern, eindeutig die Pull-Faktoren (die Attraktivität des Arbeitsmarktes in der Zielregion) gegenüber den Push-Faktoren (ungünstige wirtschaftliche Verhältnisse, die eine Abwanderung von Arbeitskräften verursachen) dominieren.

Gernot Nerb, 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.

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 den EU-8¹⁰ 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.¹¹ Bis 2008 stieg diese Zahl auf 137'900 an. Die meisten dieser Arbeitskräfte weilte nur kurze Zeit in der Schweiz. Im Jahr 2008 waren bspw. 45% maximal 30 Tage in der

¹⁰ Seit dem 1. April 2006 sind Zypern und Malta den EU-15 gleichgestellt.

¹¹ 2005 ist das erste volle Kalenderjahr für welches entsprechende Daten vorliegen.

Schweiz tätig. In Tabelle 2.4 sind die von Meldepflichtigen geleisteten Arbeitstage in potentielle Jahresarbeitskräfte umgewandelt. Gemäss diesen Schätzungen verrichteten Meldepflichtige im ersten Jahr nach der Einführung Arbeit im Umfang von rund 9'400 ganzjährig anwesenden Arbeitskräften. Im vierten Jahr erreichte dieser Wert 16'700. 62% des Arbeitsvolumens entfiel dabei auf Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern, 29% auf Entsandte Arbeitnehmende und 8% 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. 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 abnahmen.

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

	FZA (Phase 2)			FZA (voll)
	Juni 04 - Mai 05	Juni 05 - Mai 06	Juni 06 - Mai 07	Juni 07 - Mai 08
Bestand in 1'000				
Total Meldepflichtige	9.4	13.3	15.2	16.7
Arbeitnehmende bei CH-Arbeitgebern	5.7	8.5	9.5	10.4
Entsandte Arbeitnehmende	3.2	4.0	4.6	4.9
Selbst. Dienstleistungserbringer	0.4	0.8	1.1	1.4
Veränderung geg. dem Vorjahr				
Total Meldepflichtige	9.4	3.9	1.9	1.5
Arbeitnehmende bei CH-Arbeitgebern	5.7	2.8	1.0	0.9
Entsandte Arbeitnehmende	3.2	0.8	0.6	0.3
Selbst. Dienstleistungserbringer	0.4	0.3	0.4	0.3

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 Inkraftsetzung des FZA betrug die Zahl der jährlichen Auswanderungen rund 5000 Personen weniger. Seither nahm die Zahl der jährlichen Auswanderungen wieder stetig zu und erreichte 2006 und 2007 wieder die Grössenordnung von 30'000.

Jährlich verlassen mehr Schweizerinnen und Schweizer das Land als wieder in die Schweiz zurückkehren. Der internationale Wanderungssaldo ist 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 sagen, da das Zielland der Schweizer Auswanderer nicht bekannt ist. Gleichwohl ist zu vermu-

ten, dass das FZA die Auswanderung von Schweizerinnen und Schweizern in den EU15/EFTA grundsätzlich erleichtert und damit auch positiv beeinflusst haben dürfte.¹²

Tabelle 2.5: Wanderungssaldo von Schweizerinnen und Schweizern in 1'000

	vor FZA		FZA (Phase 1)		FZA (Phase 2)			FZA (voll)	
	Dez. 99 - Dez. 00	Dez. 00 - Dez. 01	Dez. 01 - Dez. 02	Dez. 02 - Dez. 03	Dez.03 - Dez. 04	Dez. 04 – Dez. 05	Dez.05 - Dez. 06	Dez. 06 – Dez. 07	Dez. 07- Dez.08*
Auswanderung	30.8	25.8	24.9	25.7	26.8	27.7	30.5	29.5	
Rückwanderung	26.1	24.3	22.3	21.0	19.4	19.2	20.4	21.8	
Wanderungssaldo	-4.7	-1.5	-2.6	-4.7	-7.4	-8.5	-10.1	-7.7	-6.1

* Provisorischer Wert

Quelle: BFS / ESPOP

Beurteilung des gesamten Wanderungssaldos

In Abbildung 2.3 sind die Migrationsbewegungen bei der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung (Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige) 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. Bei Inkrafttreten des FZA erhöhte sich der Wanderungssaldo aus dem EU/EFTA-Raum weiter, während sich jener aus Drittstaaten – bei schwacher Arbeitskräftenachfrage – wieder etwas verringerte.

Mit dem letzten Wirtschaftsaufschwung, welcher sich im Verlauf des Jahres 2005 sukzessive auf den Arbeitsmarkt auswirkte, erhöhte sich die Netto-Zuwanderung von Personen aus dem EU-Raum erneut. 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 Tage entfiel die Bewilligungspflicht und ausländische Dienstleistungserbringungen konnten leichter in der Schweiz tätig werden. Diese Änderungen dürften die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum neben der zunehmenden 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 ausgingen.¹³

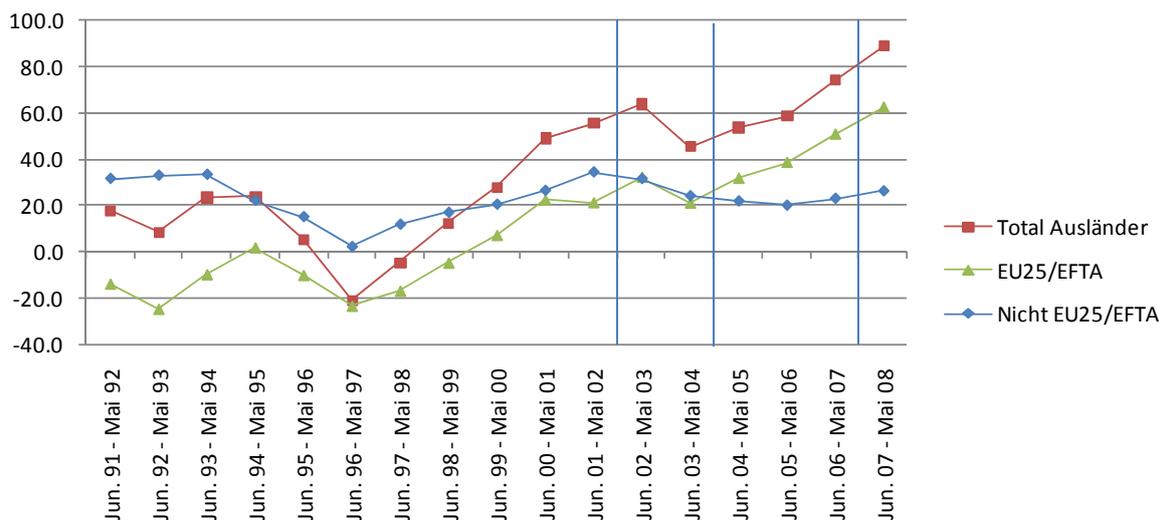
Während die Netto-Zuwanderung aus dem EU25/EFTA-Raum im dritten bis sechsten Jahr nach Inkrafttreten des FZA laufend zunahm, variierte jene von Nicht EU25/EFTA-Staaten nur leicht. In der Phase von Juni 2007 bis Mai 2008, als die Arbeitskräftenachfrage in der

¹² 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.

¹³ 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.

Schweiz sehr hoch war, erreichte der Wanderungssaldo gegenüber Nicht EU25/EFTA-Staaten nicht mehr das Niveau unmittelbar vor Inkrafttreten des FZA, als die Konjunktur ebenfalls sehr gut war. Der Wanderungssaldo von EU25/EFTA-Staatsangehörigen lag demgegenüber im ersten Jahr der vollen Personenfreizügigkeit beinahe drei Mal so hoch wie in den zwei Jahren vor Inkrafttreten des FZA.

Abbildung 2.3: Wanderungssaldo ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung und Bestandesveränderungen Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage und Grenzgänger, nach Herkunftsregionen, (in 1'000)



Quellen: BFM, BFS, SECO

In den sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA lag der Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung (inkl. Grenzgänger und Meldepflichtige Kurzaufenthalter) bei jährlich rund 64'000, bzw. um rund 44'000 oder Faktor 3.2 über dem Durchschnittswert der sechs Jahre vor Inkrafttreten des FZA.

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 sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA mit 2.3% höher ausfiel als in den sechs Jahren zuvor mit 1.8%.¹⁴ 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 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 sechs 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 2.4 sind zwei Aufschwungphasen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt zu erkennen, nämlich jene von 1997 bis

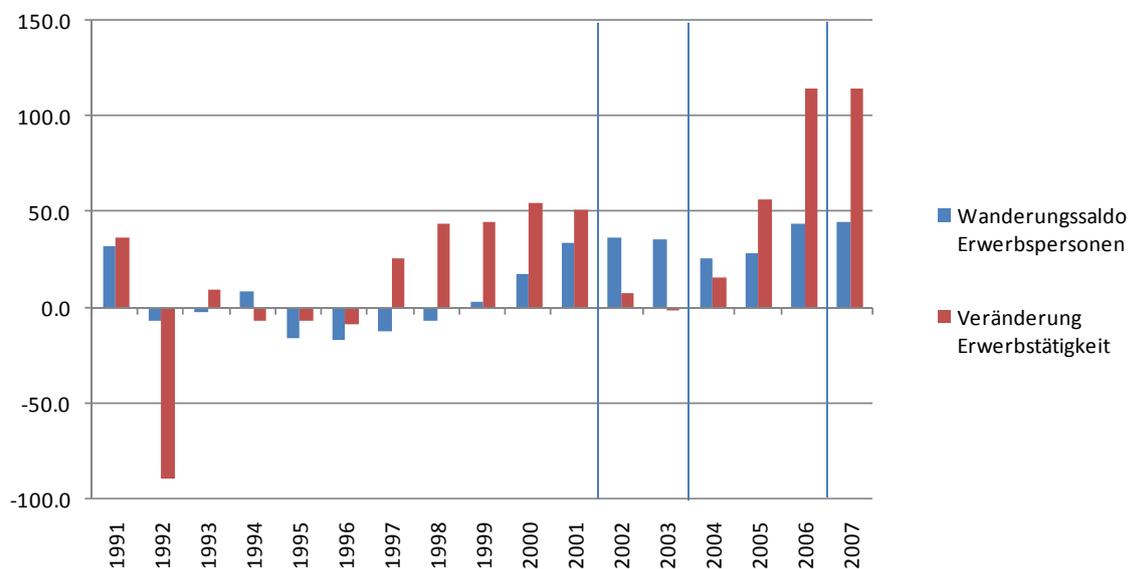
¹⁴ Die Wirkungsrichtung ist dabei nicht eindeutig. Zum einen begünstigt eine gute Wirtschaftsentwicklung die Zuwanderung. Andererseits stimuliert die Zuwanderung die Entwicklung des BIP.

2001 und jene zwischen 2005 und 2007. Beide Aufschwünge waren mit einer Netto-Zuwanderung von Erwerbspersonen begleitet. Allerdings setzte diese 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 2005-2007 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, profitierten vom breiten Aufschwung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt dann auch die einheimische Bevölkerung in starkem Ausmass.

Abbildung 2.4: Wanderungssaldo von Erwerbspersonen und jährliche Veränderung der Erwerbstätigkeit, 1991-2007 (in 1'000)



Quellen: BFS / AMG, ETS

2.2.2 Entwicklung der Zuwanderung nach Qualifikationsniveau

Analysiert man die erwerbstätige, ständige ausländische Bevölkerung von 2008 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 1997 und Mai 2007 in die Schweiz eingewandert waren, verfügten durchschnittlich 81% mindestens über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II (Matura oder Berufsausbildung) und 50% sogar über einen tertiären Bildungsabschluss (höhere Berufsausbildung, Fachhochschule oder Universität) (vgl. Tabelle 2.6). Von denjenigen Ausländerinnen und Ausländern, welche zwischen Juni 1986 und Mai 1997 in die Schweiz eingewandert waren, verfügten erst 62% über eine Ausbildung der Sekundarstufe II (Matura, Lehre) oder höher und 24% über eine tertiäre Ausbildung.

Differenziert man die Zuwanderer nach Herkunftsregionen, so stellt man fest, dass sich der Anteil von 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 Drittstaatenangehörigen in den letzten Jahren kontinuierlich an. Im Falle von Drittstaatenangehörigen erklärt sich diese Tendenz vorwiegend damit, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften seit 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 bestätigte sich die Vorhersage, wonach sich die Zuwanderung auch unter der Personenfreizügigkeit nach den Bedürfnissen der Wirtschaft richten würde, welche in den letzten Jahren einen wachsenden Bedarf an gut bis sehr gut qualifizierten Arbeitskräften hatte. Der Anteil von 54% an zugewanderten Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung liegt deutlich über dem entsprechenden Anteil der in der Schweiz erwerbstätigen Bevölkerung. Im Jahr 2008 verfügten 32% der erwerbstätigen, ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz über einen Abschluss auf Tertiärstufe. Die Zuwanderung der letzten zehn Jahre trug somit zu einem Anstieg des Anteils an tertiär ausgebildeten Arbeitskräften in der Schweiz bei.

Tabelle 2.6: Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung im 2. Quartal 2008, nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile¹⁵

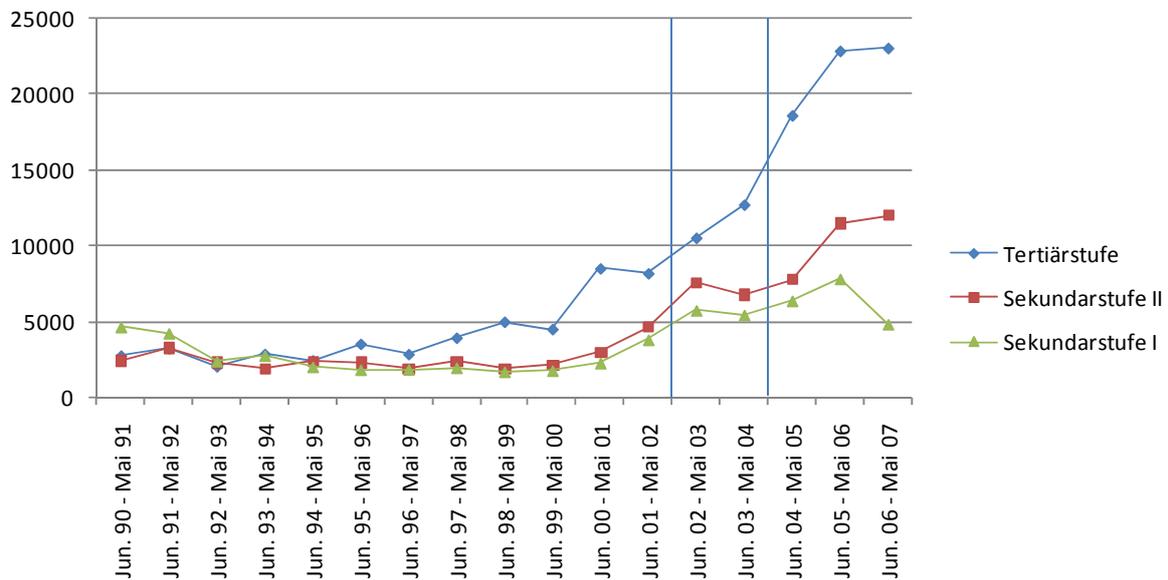
	Total Ausländer			EU15/EFTA			übrige Ausländer		
	vor FZA		FZA	vor FZA			vor FZA		
Höchste abgeschlossene Ausbildung	Jun. 87 - Mai 97	Jun. 97 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 07	Jun. 87 - Mai 97	Jun. 97 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 07	Jun. 87 - Mai 97	Jun. 97 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 07
Sekundarstufe II und höher	62%	79%	82%	62%	79%	82%	62%	78%	83%
Tertiärstufe	24%	47%	51%	32%	54%	54%	16%	38%	46%

Quelle: BFS/SAKE (2008)

¹⁵ Berücksichtigt wurden nur Ausländerinnen und Ausländer, welche als Erwachsene (18+ Jahre) in die Schweiz immigrierten und im Jahr 2008 erwerbstätig waren (d.h. ohne in der Schweiz geborene Ausländer bzw. als Kind eingewanderte).

In Abbildung 2.5 sind die Zuwanderer aus dem EU15/EFTA Raum der letzten Jahre, welche im zweiten Quartal 2008 erwerbstätig waren in absoluten Zahlen nach dem Jahr der Zuwanderung abgetragen.

Abbildung 2.5: Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung aus EU15/EFTA-Staaten im 2. Quartal 2008, nach Einwanderungszeitpunkt, absolute Zahlen



Quelle: BFS/SAKE (2008)

Dabei wird deutlich, dass die Zuwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften in den letzten Jahren quantitativ eine bedeutende Rolle gespielt hat. Im vierten und fünften Jahr der Personenfreizügigkeit wanderten je rund 23'000 Personen mit tertiärer Ausbildung neu in die Schweiz ein. In den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des FZA waren es kumuliert rund 87'700. Aus Drittstaaten wanderten im gleichen Zeitraum schätzungsweise 33'900 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.

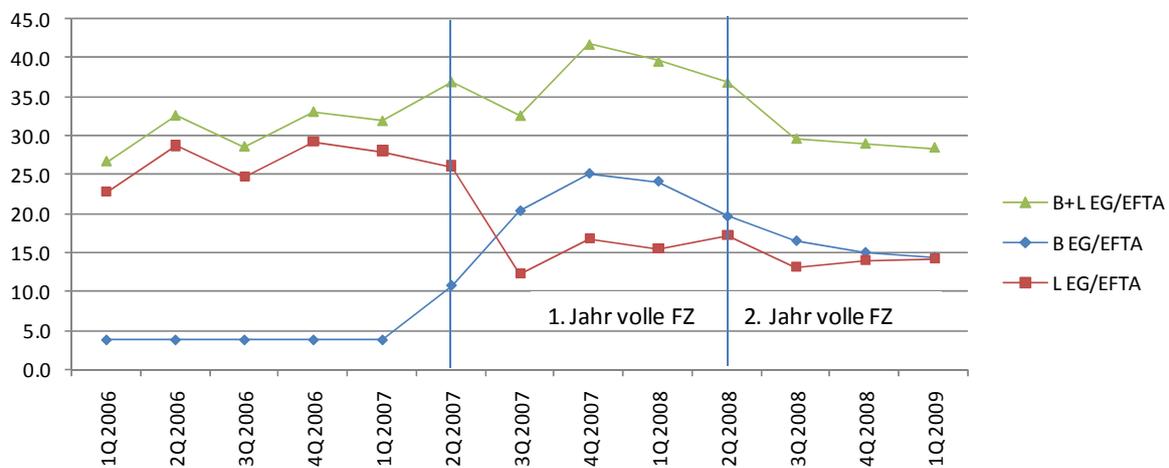
Wie die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt hat, reagierte die Zuwanderung aus dem EU-Raum sehr stark auf die gute Konjunktur in der Schweiz. Die grosse Frage ist heute, ob die Migration im umgekehrten Fall ebenfalls reagiert und sich als Folge der schwächeren Arbeitskräftenachfrage auch wieder stark 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 ausgestellter Aufenthaltsbewilligungen und andererseits anhand der Zu- und Abwanderungsdaten der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung. Da ein Teil der Bewilligungen an Personen geht, welche sich bereits in der Schweiz aufhalten, wird separat

die Zahl der effektiven Neuzugänge in den Schweizer Arbeitsmarkt - als Teilmenge der insgesamt erteilten Bewilligungen - ermittelt.

In Abbildung 2.6 ist wiedergegeben, wie sich die Zahl der neu ausgestellten Bewilligungen für Staatsangehörige der EU17/EFTA seit Anfang 2006 entwickelt hat. Deutlich ist dabei zu erkennen, dass mit Ablauf der Übergangsfrist und der Einführung der vollen Personenfreizügigkeit per 1. Juni 2007 die Zahl der ausgestellten B-Bewilligungen in die Höhe schnellte. Spiegelbildlich dazu verringerte sich die Zahl der ausgestellten L-Bewilligungen. Die Gesamtzahl der ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen für Staatsangehörige der EU17/EFTA erhöhte sich im ersten Jahr nach der Personenfreizügigkeit (Juni 2007- Mai 2008) gegenüber der gleichen Periode des Vorjahres um rund 28'900 oder 23%. In den ersten neun Monaten des zweiten Jahres ohne Kontingente sank die Zahl um 32'400 oder 25%.

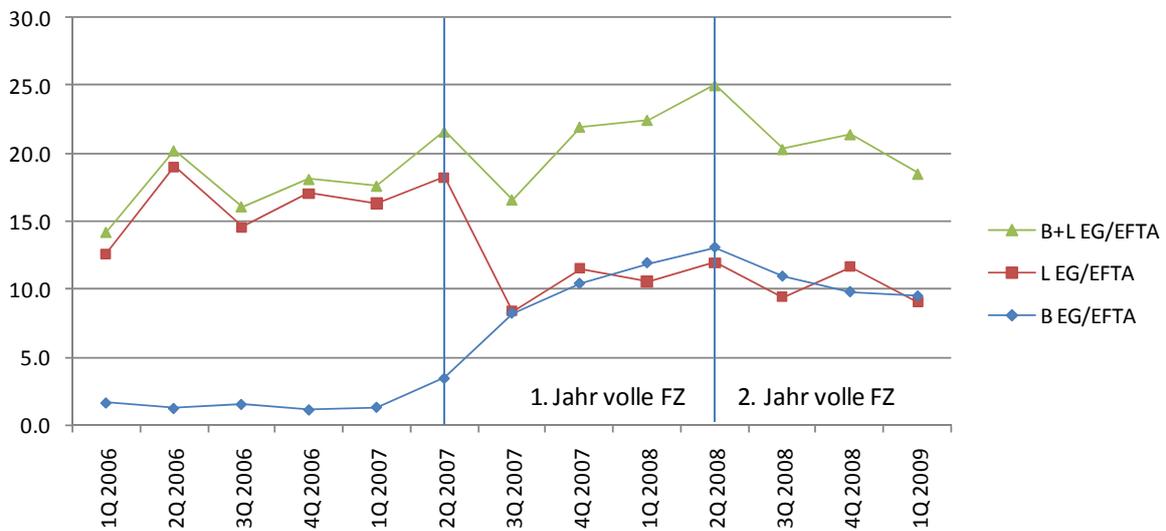
Abbildung 2.6: Ausgestellte Bewilligungen für Angehörige der EG-17/EFTA (erwerbstätige Wohnbevölkerung)



Quelle: BFM

Die Anzahl ausgestellter EU-Aufenthaltsbewilligungen war in den letzten beiden Jahren stark durch die Aufhebung der Kontingentierung geprägt. Insbesondere im ersten Jahr der vollen Personenfreizügigkeit, also ab Juni 2007, wurden sehr viele Aufenthaltsbewilligungen an Personen erteilt, welche sich bereits zuvor – bspw. mit einer L-Bewilligung – in der Schweiz aufhielten. In Abbildung 2.7 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).

Abbildung 2.7: Effektive Neuzugänge auf den Schweizer Arbeitsmarkt, EG-17/EFTA-Bewilligungen an Erwerbstätige



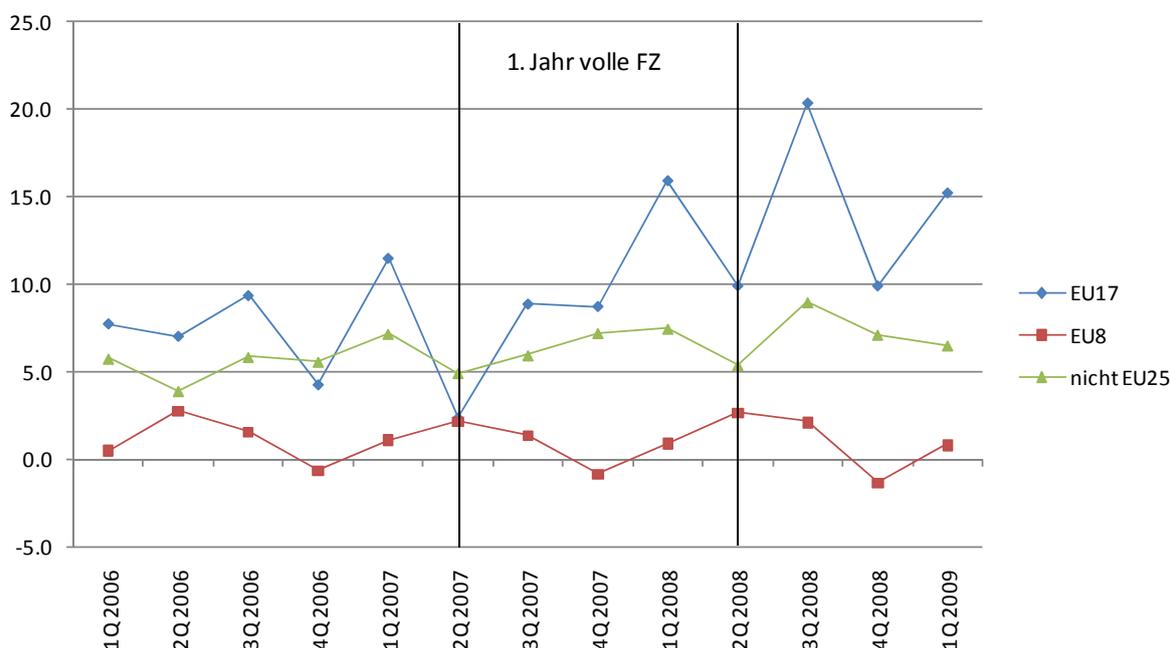
Quelle: BFM

Die Zahl der effektiven Neuzugänge entwickelte sich zunächst parallel zur Zahl der insgesamt ausgestellten Bewilligungen, jedoch auf tieferem Niveau. Während die Zahl der Neuzugänge mit B-Bewilligungen mit Aufhebung der Kontingentierung sprunghaft zunahm, verringerte sich jener mit L-Bewilligungen. Insgesamt nahm die Zahl der Neuzugänge in der Periode Juni 2008 bis Februar 2009 (neun Monate) gegenüber der gleichen Vorjahresperiode um 19% zu. In den beiden ersten Monaten des Jahres 2009 war gegenüber den gleichen Monaten des Vorjahres jüngst eine Abnahme um 13% zu verzeichnen.

Insgesamt zeigen die Zahlen zu den Bewilligungserteilungen, dass im Jahr 2008 noch eine Zunahme der Zuwanderung zu verzeichnen war. Dies korrespondiert gut mit der ausgezeichneten Arbeitsmarktentwicklung. Gegen Ende 2008 und Anfang 2009 ist erst eine leichte Abnahme zu erkennen. Diese rückläufige Tendenz dürfte sich gemäss unseren Erwartungen verstärken, wenn sich die Arbeitsmarktlage im Jahresverlauf weiter verschlechtert.

Eine entsprechende Entwicklung zeigt sich auch bei den Wanderungssaldos, welche sich auf die Bevölkerung insgesamt und nicht nur auf die Erwerbsbevölkerung bezieht und neben der Einwanderung auch die Auswanderung berücksichtigt. In Abbildung 2.8 erkennt man, dass der Wanderungssaldo im ersten Jahr der vollen Personenfreizügigkeit sukzessive anstieg und insgesamt etwas über dem Vorjahresstand zu liegen kam. Diese positive Entwicklung setzte sich auch im zweiten Freizügigkeitsjahr fort. Im ersten Quartal 2009 lag der Wanderungssaldo sowohl bei EU17 und EU8 wie auch bei Drittstaatsangehörigen leicht unter dem Wert des 1. Quartals 2008. Damit deutet sich erst an, dass sich die Netto-Zuwanderung in ihrer Dynamik mit der Abschwächung der Arbeitskräftenachfrage verringert. Wir vermuten, dass die Zuwanderung auf die Arbeitsmarktentwicklung erst mit einigen Monaten Verzögerung reagiert.

Abbildung 2.8: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung, nach Herkunftsländern



Quelle: BFM (ZAR), 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 in den sieben sog. Grossregionen¹⁶ der Schweiz sowie in drei Sprachregionen vor und nach Inkrafttreten des FZA beschrieben. In Tabelle 2.7 ist der gesamte Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung zuzüglich der Bestandesveränderungen von Meldepflichtigen Kurzaufenthaltern und Grenzgängern seit Juni 1996 wiedergegeben.

Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des FZA stieg der Wanderungssaldo mit Ausnahme der Nordwestschweiz und der Zentralschweiz in allen Regionen etwas an. Insbesondere in der Westschweiz und im Tessin war bei Inkrafttreten eine spürbare Erhöhung des Wanderungssaldos zu verzeichnen. Im zweiten Freizügigkeitsjahr sank der Wanderungssaldo in allen Regionen ab, was eine Folge der schwachen Arbeitsmarktentwicklung gewesen sein dürfte. Mit Beginn der zweiten Phase stieg der Wanderungssaldo wiederum in der Westschweiz und im Tessin etwas stärker an als in der Deutschschweiz. Ab Mitte 2005, aber spätestens Mitte 2006 schliesslich stieg der Wanderungssaldo in allen Regionen deutlich an. Die gute Konjunktur führte zu einer regen Arbeitskräftenachfrage, welche im Inland in diesem Ausmass offensichtlich nicht mehr gedeckt werden konnte.

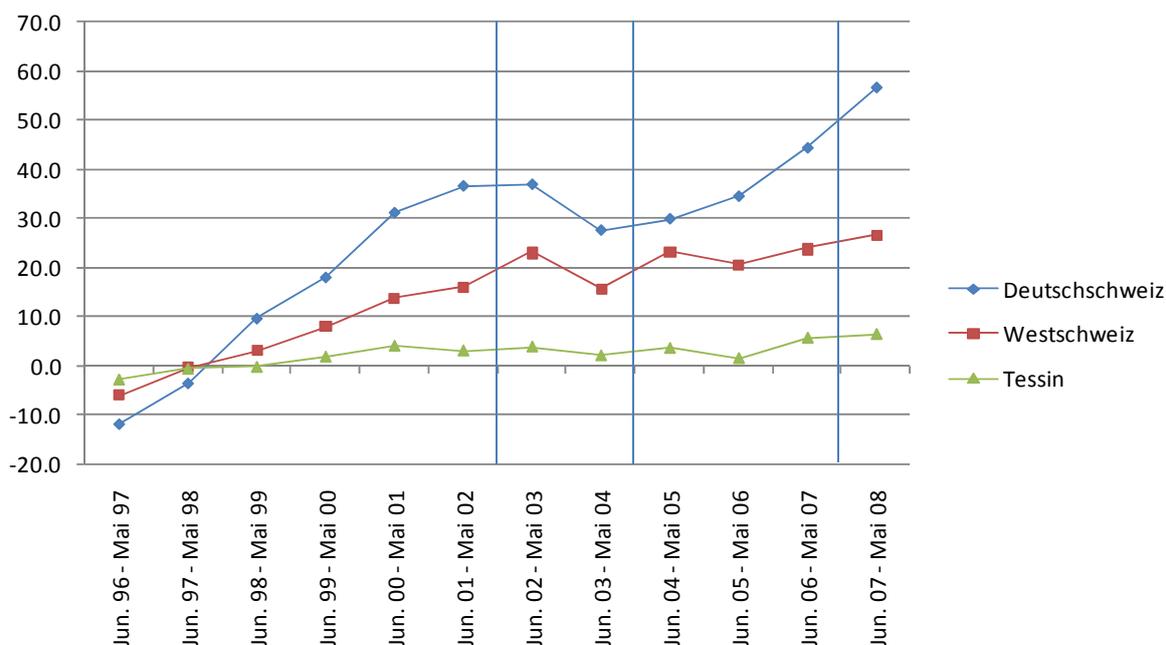
¹⁶ Auf Basis der Kantone wurden die 7 Grossregionen geschaffen, die für regionale und internationale Vergleiche dienen. Die 7 Grossregionen sind die Région Lémanique (Waadt, Genf und Wallis), das Espace Mittelland (Bern, Fribourg, Jura, Neuenburg und Solothurn), die Nordwestschweiz (Aargau, Basel-Landschaft 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).

Tabelle 2.7: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung und Beständesveränderungen von Meldepflichtigen Kurzaufenthaltern und Grenzgängern, nach Gross- und Sprachregion, (in 1'000)

	vor FZA						FZA (Phase 1)		FZA (Phase 2)		FZA voll		FZA	
	Jun. 96 - Mai 97	Jun. 97 - Mai 98	Jun. 98 - Mai 99	Jun. 99 - Mai 00	Jun. 00 - Mai 01	Jun. 01 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 03	Jun. 03 - Mai 04	Jun. 04 - Mai 05	Jun. 05 - Mai 06	Jun. 06 - Mai 07	Jun. 07 - Mai 08	Jun. 96 - Mai 02	Jun. 02 - Mai 08
Grossregionen														
Région Lémanique	-5.0	-0.7	2.3	6.8	10.3	12.9	19.3	13.5	19.6	16.8	18.0	20.3	4.4	18.0
Espace Mittelland	-2.8	-0.1	3.1	4.3	7.9	10.1	10.3	7.1	9.3	9.7	11.0	15.0	3.7	10.5
Nordwestschweiz	-2.1	-1.3	1.9	3.6	8.6	8.8	7.3	6.0	5.6	5.5	10.5	9.3	3.3	7.4
Zürich	-1.2	0.3	3.7	6.2	9.4	10.2	11.8	8.7	9.7	12.6	13.3	20.6	4.8	12.8
Ostschweiz	-5.4	-2.3	1.1	2.6	5.1	6.3	7.6	5.2	4.8	6.8	9.0	11.2	1.2	7.4
Zentralschweiz	-1.4	0.1	0.5	2.5	3.7	4.3	3.8	2.8	4.2	3.8	5.2	6.8	1.6	4.4
Tessin	-2.8	-0.7	-0.3	1.8	3.9	3.0	3.8	2.0	3.5	1.5	5.6	6.3	0.8	3.8
Sprachregionen														
Deutschschweiz	-11.9	-3.7	9.5	17.9	31.1	36.6	36.9	27.6	29.9	34.5	44.3	56.6	13.9	38.3
Westschweiz	-6.0	-0.4	3.1	8.0	13.8	16.0	23.1	15.6	23.3	20.6	23.0	26.6	5.8	22.2
Tessin	-2.8	-0.7	-0.3	1.8	3.9	3.0	3.8	2.0	3.5	1.5	5.6	6.3	0.8	3.8
Total	-20.8	-4.8	12.3	27.7	48.9	55.6	63.8	45.3	56.7	56.6	73.7	89.5	19.8	64.3

Quellen: BFM/ZEMIS, BFS, SECO

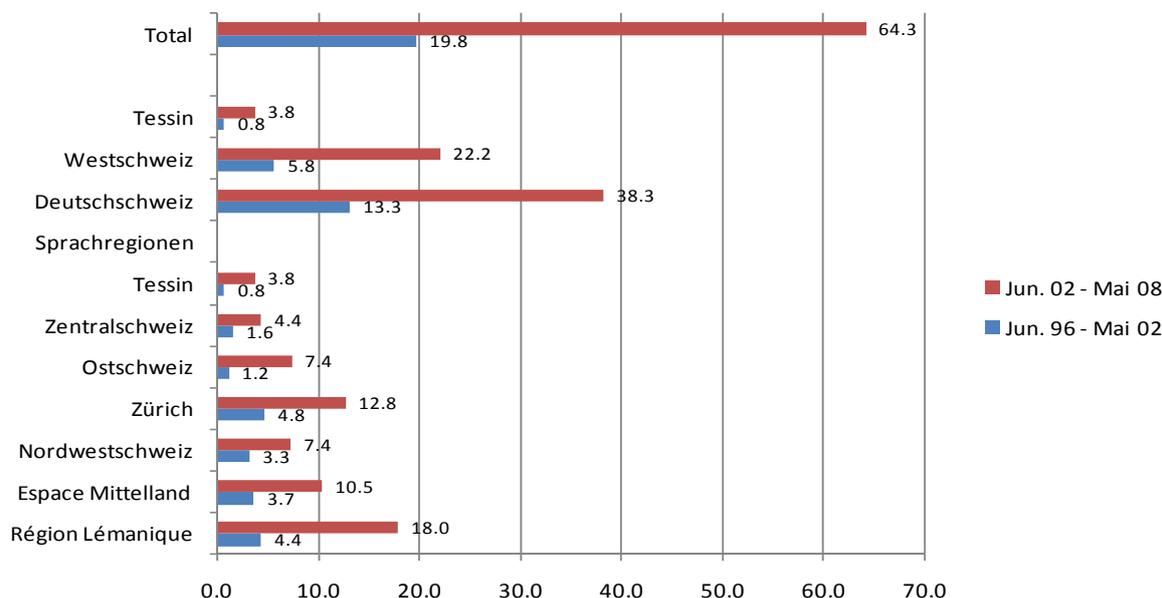
Abbildung 2.9: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung und Beständesveränderungen von Meldepflichtigen Kurzaufenthaltern und Grenzgängern, nach Sprachregion in 1'000



Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS

Ein Vergleich der sechs Jahre vor mit jenen sechs Jahren nach Inkrafttreten des FZA zeigt, dass der durchschnittliche jährliche Wanderungssaldo in allen Regionen der Schweiz in den letzten sechs Jahren deutlich höher lag als noch vor Inkrafttreten des FZA (vgl. Abbildung 2.10). Für die Schweiz als Ganzes lag der Wanderungssaldo um den Faktor 3.2 höher. In der Deutschschweiz lag er um den Faktor 2.9, in der Westschweiz um den Faktor 3.9 und im Kanton Tessin sogar um den Faktor 4.6 über dem Durchschnittswert der sechs Jahre vor Inkrafttreten des FZA. Innerhalb der Deutschschweiz stach die Ostschweiz mit der stärksten Zunahme des Wanderungssaldos hervor. Im Durchschnitt der sechs Jahre nach Inkrafttreten des FZA war der Saldo um Faktor 6 über dem Durchschnittswert der sechs Jahre zuvor.

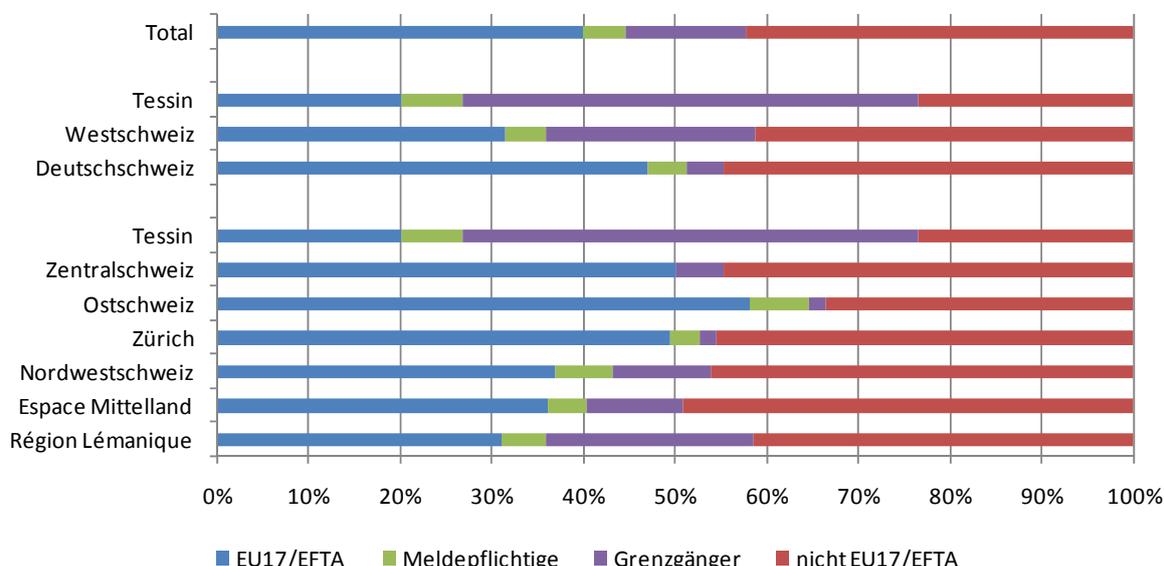
Abbildung 2.10: Wanderungssaldo und Bestandesveränderungen von Meldepflichtigen Kurzaufenthaltern und Grenzgängern, sechs Jahre vor und nach Inkrafttreten des FZA, nach Regionen (Jahresdurchschnitte)



Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS

Anhand dieser Zahlen kommt man zum Schluss, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen wohl 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 2.11 ist zu erkennen, dass im Kanton Tessin rund die Hälfte des positiven Wanderungssaldos im Zeitraum von Juni 2002 – Mai 2008 auf eine Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung zurückzuführen ist. In der Westschweiz betrug dieser Anteil knapp einen Viertel und in der Deutschschweiz weniger als 5%. Betrachtet man lediglich den Wanderungssaldo der Wohnbevölkerung aus EU17/EFTA Staaten, käme man zum umgekehrten Schluss: In der Deutschschweiz trug diese Komponente 47% zum positiven Wanderungssaldo bei. Nimmt man alle drei Kategorien von EU/EFTA-Ausländern zusammen, kommt man zum Ergebnis, dass im Kanton Tessin gut drei Viertel, in der Westschweiz knapp 60% und in der Deutschschweiz 55% des positiven Wanderungssaldos der ersten sechs Jahre nach Inkrafttreten des FZA auf Personen aus dem EU15/EFTA-Raum zurückzuführen ist.

Abbildung 2.11: Anteil einzelner Aufenthaltskategorien am Total des Wanderungssaldos von Juni 2002- Mai 2008, nach Regionen



Quellen: BFM/ZEMIS, Auswertungen BFS

2.4 Ausländerbestand im Dezember 2008, nach Nationalitätengruppen

Im Dezember 2008 zählte die ständige ausländische Wohnbevölkerung 1'638'900 Personen. 53'100 gehörten zur nicht-ständigen Wohnbevölkerung. Zudem arbeiteten 212'600 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 gut 15% 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.

Tabelle 2.8: Ausländische Wohnbevölkerung und Grenzgänger, Bestand Dezember 2008, (in 1'000)

	ständige WB		nicht ständige WB		Grenzgänger		Total	
	in 1'000	Anteil	in 1'000	Anteil	in 1'000	Anteil	in 1'000	Anteil
Total Ausländer	1'638.9	100.0%	53.1	100.0%	212.6	100.0%	1'904.6	100.0%
Total EU27/EFTA	1'026.5	62.6%	43.5	81.9%	212.6	100.0%	1'282.5	67.3%
Total EU17/EFTA	992.4	60.6%	37.5	70.6%	212.6	100.0%	1'077.4	56.6%
Italien	290.0	17.7%	3.5	6.5%	47.5	22.3%	341.0	17.9%
Deutschland	233.4	14.2%	16.9	31.8%	44.0	20.7%	294.3	15.5%
Portugal	196.2	12.0%	8.7	16.4%			204.9	10.8%
Frankreich	85.6	5.2%	2.6	4.9%	113.9	53.6%	202.1	10.6%
Spanien	64.4	3.9%	0.6	1.1%			65.0	3.4%
Österreich	35.5	2.2%	1.6	3.0%	7.1	3.3%	44.1	2.3%
Grossbritannien	31.9	1.9%	1.7	3.3%			33.7	1.8%
übrige EU17/EFTA	55.5	3.4%	1.9	3.6%			57.4	3.0%
Total EU8 (EU-Beitritt 1. Mai 2004)	27.5	1.7%	5.5	10.3%			33.0	1.7%
Polen	8.9	0.5%	2.3	4.4%			11.3	0.6%
Ungarn	5.0	0.3%	0.9	1.8%			6.0	0.3%
Slowakei	4.8	0.3%	1.4	2.6%			6.2	0.3%
Tschechien	4.5	0.3%	0.5	0.9%			5.0	0.3%
Slowenien	2.3	0.1%	0.1	0.2%			2.4	0.1%
Baltische Staaten	1.9	0.1%	0.2	0.4%			2.1	0.1%
Total EU2 (EU-Beitritt 1. Januar 2007)	6.5	0.4%	0.5	1.0%			7.1	0.4%
Bulgarien	2.2	0.1%	0.2	0.4%			2.4	0.1%
Rumänien	4.3	0.3%	0.3	0.6%			4.6	0.2%
Drittstaaten	612.5	37.4%	9.6	18.1%			622.1	32.7%
Europa ausserhalb EU27/EFTA	404.0	24.6%	2.3	4.2%			406.2	21.3%
Nordamerika	21.7	1.3%	1.9	3.5%			23.6	1.2%
Zentral- & Südamerika	43.3	2.6%	1.1	2.1%			44.4	2.3%
Asien	90.0	5.5%	3.6	6.8%			93.6	4.9%
Ozeanien	3.3	0.2%	0.2	0.4%			3.5	0.2%
staatenlos / unbekannt	0.3	0.0%	0.0	0.0%			0.3	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 allenfalls Anzeichen für eine Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte gegeben hat.

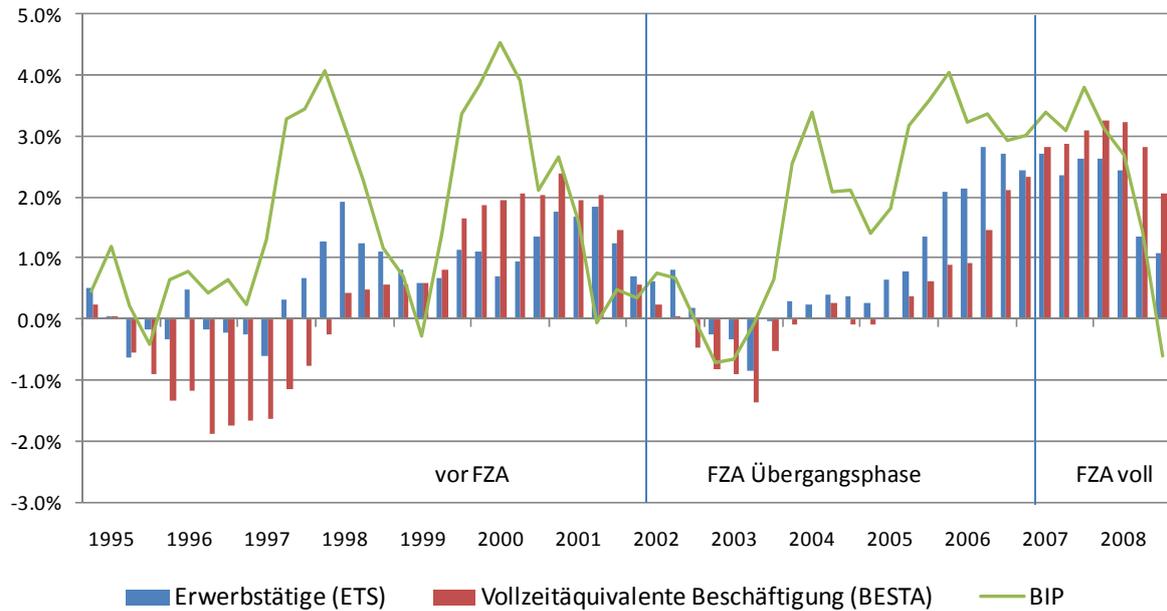
Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung

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 2004 setzte in der Schweiz ein konjunktureller Aufschwung ein, welcher sich in der zweiten Jahreshälfte 2005 positiv auf den Arbeitsmarkt auswirkte. 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 294'000 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 221'000. Die jährlichen Wachstumsraten der Beschäftigung erreichten in den drei Jahren durchschnittlich 2.3%. Das BIP wuchs 2006 - 2008 ebenfalls kräftig, nämlich real um 3.4%, 3.3% und 1.6%. Ende 2008 wurde die Schweizer Wirtschaft von der weltweit negativen Wirtschaftsentwicklung erfasst und geriet in eine Rezession.

Die Aussichten für die Arbeitsmarktentwicklung 2009 und 2010 sind äusserst ungünstig und lassen einen Rückgang von BIP und Beschäftigung sowie einen markanten Anstieg der Arbeitslosigkeit erwarten. Gemäss der Expertengruppe Konjunkturprognose des Bundes soll sich das BIP im laufenden Jahr um 2.2% zurückbilden und 2010 erst leicht erholen (+0.1%). Die Beschäftigung würde sich in diesem Szenario um -1.2% in diesem und -1.7% im nächsten Jahr zurückbilden. Insgesamt wäre damit mit einem Verlust von rund 100'000 Vollzeit-äquivalenten Stellen zu rechnen. Die Arbeitslosenquote würde sich von 2.6% im Jahr 2008 auf 5.2% im Jahr 2010 verdoppeln. Damit wären über 200'000 Personen arbeitslos.

In der Vergangenheit reagierte die Arbeitskräftemigration stets flexibel auf die Arbeitsmarktentwicklung. Entsprechend würden wir auch in den kommenden Jahren mit einer deutlichen Abschwächung der Netto-Zuwanderung rechnen. Inwieweit sich diese Erwartung erfüllen wird, lässt sich auf der Grundlage der heute verfügbaren Daten und der veränderten Rechtslage jedoch nicht beantworten.

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

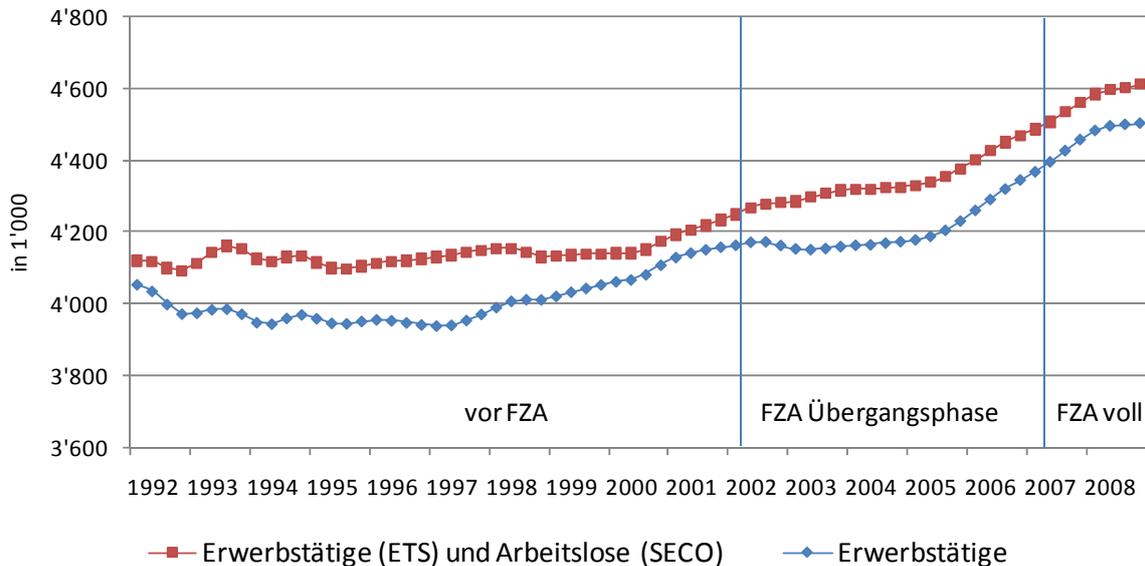


Quellen: BFS, SECO

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. Zwischen dem 2. Quartal 2000 und dem 2. Quartal 2005 wuchs das Arbeitsangebot durchschnittlich um 0.9% und zwischen dem 2. Quartal 2005 und dem 2. Quartal 2008 um 1.9% 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 Bevölkerung im typischen Erwerbsalter (15-64 Jahre) wuchs im Zeitraum zwischen 1991 und 2008 um durchschnittlich 0.6% jährlich. In den Perioden vor 1995 und nach 2000 fiel das Bevölkerungswachstum überdurchschnittlich aus und in beiden Phasen spielte die Zuwanderung eine bedeutende Rolle. Zwischen 1995 und 2000 wuchs die 15-64 jährige Bevölkerung dagegen um lediglich 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 2008 wuchs die Bevölkerung im Erwerbsalter um durchschnittlich 0.9% pro Jahr. Vor 2002 bewirkte dabei v.a. die gute Konjunktur eine Zuwanderung. Danach wirkte die Einführung der Personenfreizügigkeit 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 2008 ein trendmässiger Anstieg zu verzeichnen. Die Erwerbsquote¹⁷ der 15-64 jährigen Bevölkerung stieg von 79.7% auf 82.3%, jene der 25-64 jährigen von 81.7% auf 85.5%. Nicht ganz im gleichen Ausmass stieg auch die Erwerbstätigenquote¹⁸, nämlich von 78.2% auf 79.5% bei den 15-64 jährigen und von 80.4% auf 83.1% bei den 25-64 jährigen. Allerdings erreichte auch diese im 2. Quartal 2008 bei den 15-64 jährigen mit 79.5% einen neuen Höchstwert.

Trotz hohem Beschäftigungswachstum konnte das ausserordentlich tiefe Niveau der Arbeitslosigkeit aus dem Jahr 2001 im letzten Jahr nicht wieder erreicht werden. Die Arbeitslosenquote erreichte zwar mit 2.6% absolut betrachtet ein tiefes Niveau. Der Wert von 1.7% im Jahr 2001 blieb jedoch ausser Reichweite. Das starke Beschäftigungswachstum der letzten Jahre wurde also offensichtlich stärker durch eine Ausdehnung des Arbeitsangebots gespiessen als dies im Aufschwung von 1997- 2001 der Fall war. In den folgenden Abschnitten soll näher darauf eingegangen werden, welche Rolle die Personenfreizügigkeit dabei gespielt hat.

3.1.1 Arbeitsmarktentwicklung nach Nationalitäten und Aufenthaltsstatus

Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus

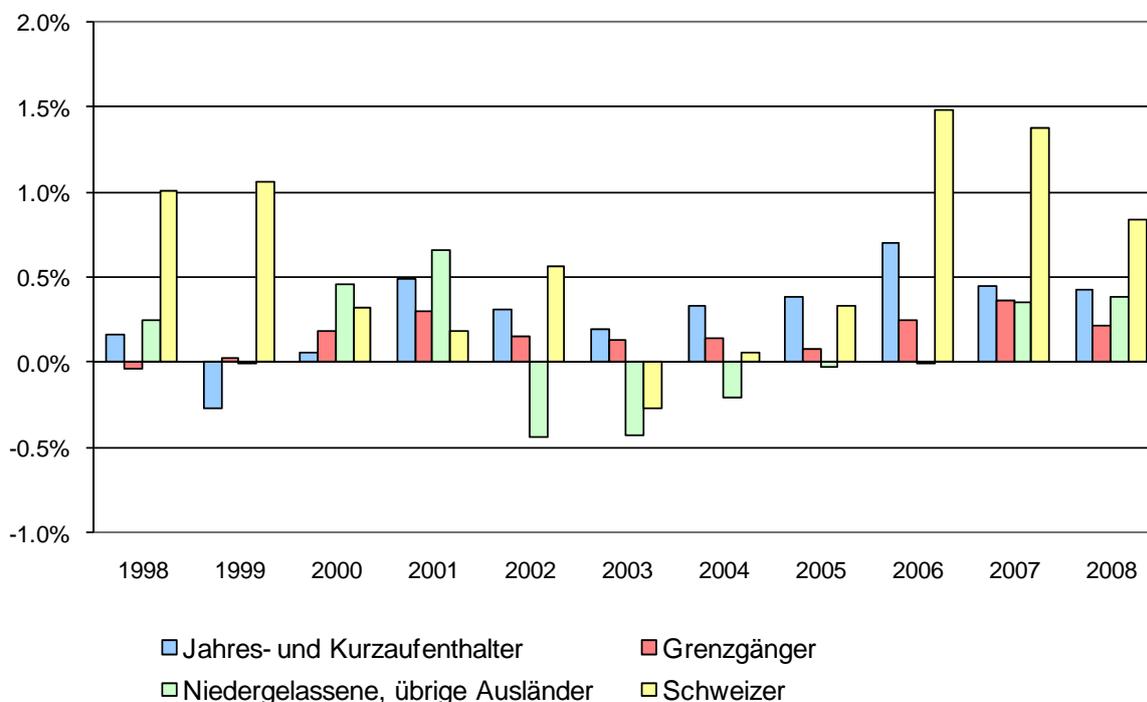
In Abbildung 3.3 ist die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Schweizer/-innen und Ausländer/-innen der letzten Jahre differenziert nach Aufenthaltsstatus abgebildet. Dabei zeigt sich, dass Jahres- und Kurzaufenthalter wie auch Grenzgänger/-innen ihr Beschäftigungsniveau in den letzten sieben Jahren 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 nieder-

¹⁷ Die Erwerbsquote bezeichnet den Anteil von Erwerbslosen und Erwerbstätigen an der Bevölkerung. Sie ist ein Mass für die Arbeitsmarktbeteiligung (=Arbeitsangebot).

¹⁸ Die Erwerbstätigenquote bezeichnet den Anteil von Erwerbstätigen an der Bevölkerung.

gelassenen 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.

Abbildung 3.3: Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus, 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

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Jahres- und Kurzaufenthalter	2.8%	-4.7%	1.1%	8.9%	5.3%	3.2%	5.2%	5.8%	10.0%	5.9%	5.5%
Grenzgänger	-1.0%	0.7%	5.5%	8.5%	4.1%	3.4%	3.6%	1.8%	6.0%	8.5%	4.7%
Niedergelassene, übrige Ausländer	1.7%	0.0%	3.1%	4.4%	-2.9%	-2.9%	-1.4%	-0.2%	0.1%	2.5%	2.8%
Schweizer	1.3%	1.4%	0.4%	0.2%	0.7%	-0.4%	0.1%	0.4%	2.0%	1.9%	1.1%
Total	1.4%	0.8%	1.0%	1.6%	0.6%	-0.4%	0.3%	0.8%	2.4%	2.5%	1.9%

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.

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 aufhalten¹⁹ und Grenzgänger/-innen.

Wie in Tabelle 3.2 zu sehen ist, stieg die Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz zwischen 2003 und 2008 um durchschnittlich 1.3% pro Jahr. Der Zuwachs der Erwerbstätigkeit war bei Ausländer/-innen und dabei insbesondere bei den Bürger/-innen aus dem EU15/EFTA Raum (+ 3.1% p.a.) deutlich überdurchschnittlich, was vorwiegend auf die verstärkte Zuwanderung zurückzuführen ist. Mit Abstand am wichtigsten war die Zunahme deutscher Erwerbstätiger, mit einem Plus von rund 61'000 Personen, gefolgt von portugiesischen Erwerbstätigen mit plus 30'000. Drittstaatenangehörige verzeichneten mit + 1.8% p.a. zwar einen überdurchschnittlichen Erwerbstätigenzuwachs, trugen mit +0.7% jedoch rel. geringfügig zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit bei (+30'000). Diese Entwicklung passt gut ins zuvor gezeichnete Bild einer sich in der Tendenz verringernenden Nettozuwanderung aus Drittstaaten und einer veränderten Rekrutierungspraxis der Schweizer Unternehmen. In allen drei Nationalitätengruppen lag das Wachstum der Erwerbstätigkeit über dem Bevölkerungswachstum. Dies bedeutet, dass alle Gruppen ihre Erwerbstätigenquote innerhalb der letzten fünf Jahre erhöhen konnten.

Tabelle 3.2: Erwerbstätigkeit nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung, 2003-2008 (absolute Werte in 1'000)

	Schweizer	EU15/EFTA	andere Ausländer	Total
Erwerbstätige 2008 (in 1'000)	3'302	583	345	4'229
Absolute Veränderung 2003-2008 (in 1'000)	153	83	30	266
Beitrag zum Wachstum der Erwerbstätigkeit	3.9%	2.1%	0.7%	6.7%
rel. Veränderung Erwerbstätigkeit in % p.a.	1.0%	3.1%	1.8%	1.3%
Bevölkerungswachstum (15 Jahre und älter) in % p.a.	0.8%	2.8%	1.3%	1.0%

Quelle : BFS/SAKE 2003, 2008

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 sog. „Verdrängungsthese“. Wie aus Tabelle 3.3 hervorgeht, hatten EU15/EFTA Staatsangehörigen insbesondere in Berufsgruppen Beschäftigungszuwächse zu verzeichnen, bei denen auch Schweizerinnen und Schweizer die Erwerbstätigkeit ausbauten. Ganz besonders trifft dies auf die akademischen Berufe zu, welche sich durchwegs positiv entwickelten. Gleiches gilt für Techniker und gleichrangige Berufe, wobei die Zunahme bei Angehörigen von Drittstaaten nicht signifikant positiv war. Keine nennenswerten Zuwächse von Erwerbstätigen aus der EU15/EFTA waren in Berufsgruppen zu erkennen, die sich unterdurchschnittlich oder gar rückläufig entwickelten, wie bspw. bei den kaufmännisch Angestellten, bei Anlagen- und Maschinenbedienern sowie bei Hilfsarbeitskräften. Gegenläufig zur allgemeinen Beschäftigung entwickelte sich die Erwerbstätigkeit bei den Fachkräften in der Landwirtschaft. Wahrscheinlicher als ein Verdrängungseffekt scheint hier jedoch, dass Schweizerinnen und Schweizer dieses Berufsfeld ohnehin zunehmend verlassen. Nicht ganz

¹⁹ Ausländische Erwerbstätige mit Kurzaufenthaltsbewilligungen, welche sich bereits länger als ein Jahr (sogenannte Verlängerung) in der Schweiz aufhalten, sind in der Analyse enthalten.

eindeutig ist die Entwicklung auch bei den Dienstleistungs- und Verkaufsberufen, wo die Zunahme bei EU15/EFTA-Staatsangehörigen gemessen an der schwachen Erwerbsentwicklung relativ bedeutend war.

Tabelle 3.3: Erwerbstätigkeit nach Berufshauptgruppen (ISCO) und Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung, absolute Veränderung 2003-2008, in 1'000

	Schweizer	EU15/EFTA	übrige Ausländer	Total abs.	Total % p.a.
Führungskräfte	16	12	3	31	2.4%
Akademische Berufe	83	39	6	127	3.6%
Techniker/innen und gleichrangige Berufe	91	21	(2)	114	2.7%
Bürokräfte, kaufmännisch Angestellte	-70	-4	(0)	-73	-2.9%
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	22	8	3	33	1.2%
Fachkräfte in der Landwirtschaft	-3	3	(2)	(2)	0.2%
Handwerks- und verwandte Berufe	6	(2)	7	14	0.5%
Anlagen- und Maschinenbediener/innen	3	(0)	(-2)	(2)	0.2%
Hilfsarbeitskräfte	3	(1)	10	14	1.2%
Keine Angaben	(2)	(1)	(-1)	(2)	1.9%
Total	153	83	30	266	1.3%

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

Quelle : BFS (SAKE 2003/2008)

Bei der Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Ausländern aus Nicht EU15/EFTA Staaten stellt man Beschäftigungszuwächse vor allem bei hohen und tiefen Qualifikationen fest.²⁰ Die stärkste Zunahme war bei Hilfsarbeitskräften festzustellen, gefolgt von den Handwerksberufen. Hier dürfte es sich grossmehrheitlich um Beschäftigungsgewinne von bereits anwesenden Ausländer/-innen handeln. Eine gewisse Zunahme war auch bei akademischen Berufen und Führungskräften zu beobachten. Hierbei ist ein Zusammenhang mit der Zuwanderung wahrscheinlicher, da die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten auf qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt ist. Auch hier stellt man fest, dass die Beschäftigungsentwicklung in der Mehrzahl der Berufsgruppen gleich gerichtet war wie die Gesamtentwicklung.

Insgesamt zeigen die Daten der SAKE für die ständige Wohnbevölkerung, dass der überwiegende Teil der zusätzlichen Erwerbstätigen aus EU15/EFTA Staaten in Bereichen 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 auch Staatsangehörige aus der EU15/EFTA keine oder nur geringe Beschäftigungszuwächse realisieren, womit die Verdrängungsthese durch die Zahlen der SAKE – zumindest was die ständige Wohnbevölkerung betrifft – kaum gestützt werden kann. Die These, wonach die in jüngerer Zeit zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU eine willkommene Ergänzung des ansässigen Arbeitskräftepotentials darstellen wird durch diese Daten dagegen gestützt.

²⁰ Insgesamt sind die Entwicklungen bei Nicht EU15/EFTA Ausländer/-innen vorsichtig zu interpretieren, da verschiedene Werte statistisch rel. schwach gesichert sind.

In die gleiche Richtung deutet eine Auswertung der Erwerbslosenquoten nach Berufsgruppen (vgl. Tabelle 3.4). Die drei Berufsgruppen mit den deutlichsten Zuwächsen von Erwerbstätigen aus dem EU15/EFTA Raum (akademische Berufe, Techniker und gleichrangige Berufe und Führungskräfte) wiesen im betrachteten Zeitraum zwischen 2003 und 2008 unterdurchschnittliche und sinkende Erwerbslosenquoten auf.²¹ Auch bei Handwerks- und verwandten Berufen war die Erwerbslosenquote 2008 unterdurchschnittlich. Hier war bei der ständigen Wohnbevölkerung zwar keine besondere Zuwanderung aus dem EU15/EFTA-Raum zu beobachten, doch dürften zusätzliche Arbeitskräfte in diesem Bereich als Kurzaufenthalter oder Grenzgänger in der Schweiz gekommen sein.

Diese Daten zur Erwerbslosigkeit sind ebenfalls ein deutlicher Hinweis darauf, dass ein grosser Teil der Zuwanderung aus der EU15/EFTA der letzten Jahre durch einen Mangel an geeigneten Arbeitskräften in der Schweiz induziert wurde.

Tabelle 3.4: Erwerbslosenquoten nach Berufshauptgruppen, ständ. Wohnbevölkerung, 2003 und 2008

	2003	2008
Führungskräfte	3.7	2.7
Akademische Berufe	2.7	2.0
Techniker und gleichrangige Berufe	2.6	2.0
Bürokräfte, kaufmännische Angestellte	3.8	3.7
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	4.9	4.1
Fachkräfte in der Landwirtschaft	(1.5)	(1.8)
Handwerks- und verwandte Berufe	4.5	2.7
Anlagen- und Maschinenbediener	4.4	2.9
Hilfsarbeitskräfte	3.8	5.0
Total	4.1	3.4

Werte in Klammern, statistisch nur bedingt zuverlässig.

Quelle: BFS/SAKE 2003, 2008.

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.²²

Externe 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 Komplementariät zwischen ansässigen und neu aus dem EU/EFTA-Raum zugewanderten Arbeitskräften. Eine Studie von Peter Stalder (2008) 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.

²¹ Auf Grund der relativ kleinen Fallzahlen sind Veränderungen in den Erwerbslosenquoten vorsichtig zu interpretieren.

²² 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 Arbeitmarkteffizienz, 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 Inkraftsetzung 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 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): 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 Personal mangels 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.

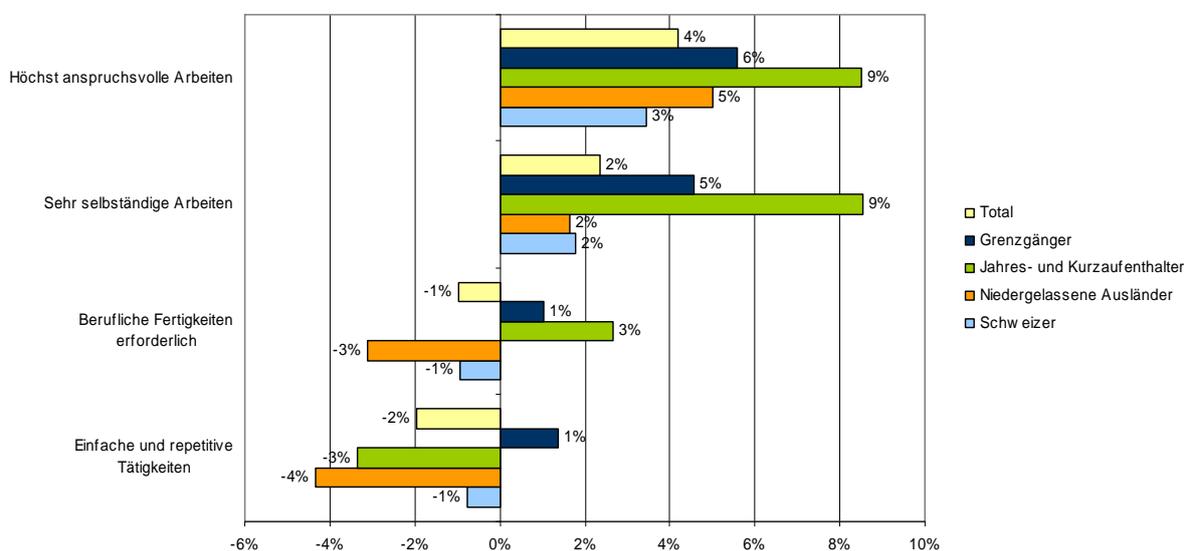
Entwicklung der Qualifikationsstruktur von Schweizern und Ausländern gemäss Lohnstrukturerhebung (LSE)

Mit den Lohnstrukturerhebungen der Jahre 1996 bis 2006 lässt sich die Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmenden in der Schweiz vor und nach Inkrafttreten des FZA analysieren. In Abbildung 3.4 ist die Entwicklung der vollzeitäquivalenten Arbeitnehmenden im privaten Sektor und im Bund, differenziert nach Anforderungsniveau der Stellen und Aufenthaltsstatus zwi-

schen 2002 und 2006 wiedergegeben. Ausgewiesen sind die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der betreffenden Kategorien.

Wie dabei zu erkennen ist, hat sich die Nachfrage der Unternehmen weiter in Richtung höher qualifizierter Arbeitskräfte verschoben. Dabei entwickelte sich auch die Beschäftigungsstruktur der Ausländer/-innen in diese Richtung. Bei allen Aufenthaltskategorien waren die stärksten Zuwächse bei Stellen mit hohem Anforderungsniveau zu verzeichnen. Einzig Grenzgänger konnten ihr Beschäftigungsniveau auf allen vier Anforderungsniveaus – also sogar bei den einfachen und repetitiven Tätigkeiten – steigern.²³ Die Jahres- und Kurzaufenthalter konnten ihrerseits den Anteil bei den beruflichen Tätigkeiten ausdehnen. Allerdings zeigt sich in der Entwicklung zwischen 2002 und 2006 auch, dass die Zuwachsrate bei Arbeitnehmenden mit höheren Qualifikationen mit Zuwachsraten von durchschnittlich 9% pro Jahr, drei Mal so hoch war.

Abbildung 3.4 Vollzeitäquivalente Arbeitnehmende 2002-2006, nach Anforderungsniveau der Stelle und Aufenthaltsstatus (privater Sektor und Bund), durchschnittliche Veränderungsrate pro Jahr



Quelle: BFS, Lohnstrukturerhebungen 2002, 2006

Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit nach Nationalitätengruppen

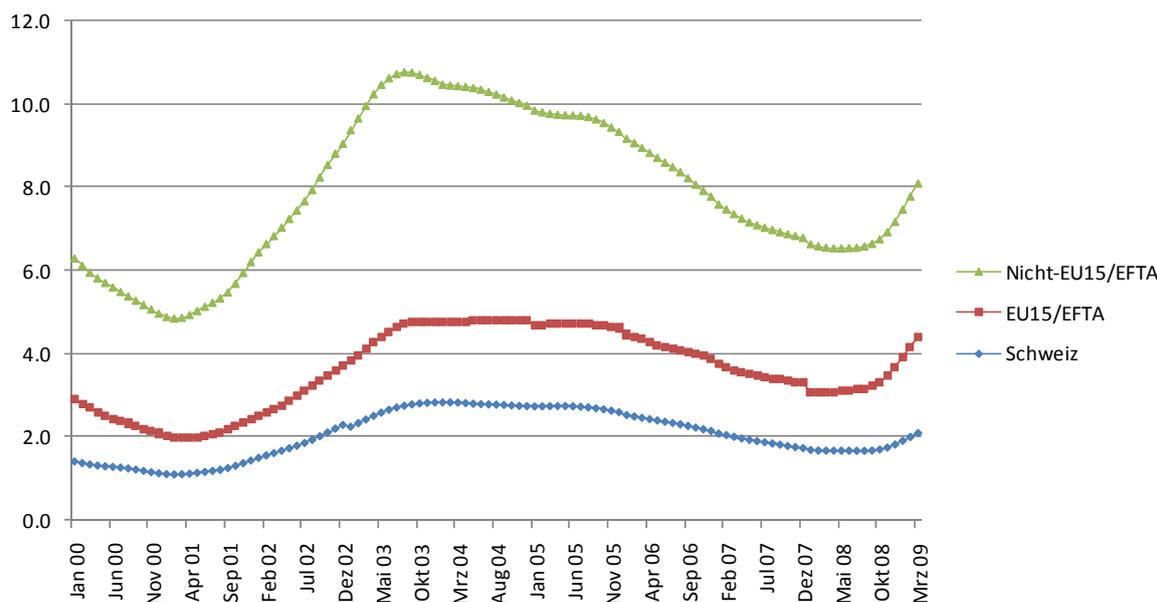
Neben den Zahlen der SAKE und der LSE liefern auch die offiziellen Arbeitslosenzahlen des SECO Informationen über die relative Situation verschiedener Nationalitätengruppen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. In Abbildung 3.7 sind die Arbeitslosenquoten von EU15/EFTA-Bürgern, übrigen Ausländern sowie von Schweizer/-innen dargestellt. Dabei zeigt sich, dass die Arbeitslosenquote von Schweizer/innen über den gesamten Betrachtungszeitraum sehr deutlich unter dem Niveau von Ausländerinnen und Ausländern aus der EU-15/EFTA lag. Im Durchschnitt lag die Arbeitslosenquote von EU15/EFTA-Bürgern bei 3.6% und damit um

²³ Bestätigt wird diese Entwicklung durch eine neuere Auswertung der Grenzgängerstatistik nach Berufsgruppen. Das BFS stellt zwischen dem 1. Quartal 2004 und dem 1. Quartal 2009 eine überdurchschnittliche Zunahme bei Berufsgruppen mit hohen Qualifikationserfordernissen, jedoch auch eine solche bei Hilfsarbeitskräften fest (vgl. BFS, Medienmitteilung Grenzgängerstatistik im 1. Quartal 2009, Neuchâtel, 16. Juni 2009). Letztere dürften u.a. in grösserer Zahl durch Personalverleiher in der Schweiz rekrutiert worden sein.

rund 30% über der Gesamtarbeitslosigkeit (2.8%). Die Arbeitslosenquote von Schweizer/innen lag bei durchschnittlich 2.0% bzw. um knapp 30% unter dem Durchschnitt. Verglichen mit Angehörigen aus Nicht EU15/EFTA Staaten – ihre Arbeitslosenquote lag ab 2000 im Durchschnitt bei 7.9% - 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.

Aktuell ist bei Staatsangehörigen der EU15/EFTA ein überproportionaler Anstieg in der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Offenbar sind insbesondere auch Personen, welche kürzlich in die Schweiz zugewandert sind, von der aktuellen Wirtschaftskrise mit als erste betroffen. Für dieses Phänomen gibt es verschiedene Erklärungen. Zum einen gehören vor kurzem zugewanderte Personen häufiger zur Belegschaft mit geringerer Betriebserfahrung, womit das Risiko, bei Abbaumassnahmen betroffen zu sein etwas höher liegen dürfte. Zum zweiten war die Zuwanderung in den letzten Jahren in der Industrie, aber auch im Baugewerbe sehr ausgeprägt. Beide Branchen verzeichnen aktuell steigende Arbeitslosenzahlen, wobei aus dem EU-Raum zugewanderte Personen mit zu den Betroffenen gehören.

Abbildung 3.5: Arbeitslosenquoten²⁴ nach Nationalitätengruppen, Januar 2000- März 2009, saison- und zufallsbereinigte Werte



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

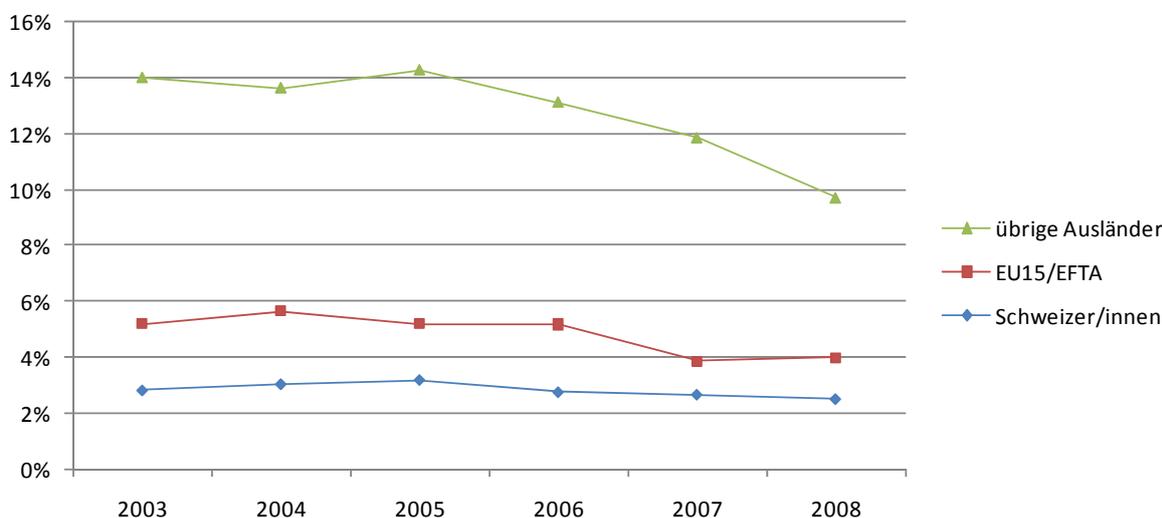
Die Erkenntnisse aus den Arbeitslosenzahlen des SECO bestätigen sich auch mit den Daten der SAKE zur Erwerbslosigkeit nach internationalen Normen (vgl. Abbildung 3.8). Letztere liegen typischerweise über den offiziellen Arbeitslosenquoten, da sie neben den registrierten Arbeitslosen auch Personen umfassen, 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

²⁴ Die Basis der Arbeitslosenquoten bezieht sich bis 2002 auf die Volkszählung 2000. Ab 2003 werden die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE verwendet. Für 2009 werden die Werte von 2008 eingesetzt. Dieses Vorgehen ist notwendig, da sich die Zahl der Erwerbspersonen insbes. bei EU-Ausländern in den letzten Jahren stark verändert hat.

von Schweizer/-innen liegen und dass Angehörige von Nicht EU15/EFTA Staaten ein deutlich höheres Erwerbslosenrisiko 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.²⁵

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-Staatsangehörigen mit –32% stärker ausfiel als bei EU15/EFTA-Staatsangehörigen (-23%) und bei Schweizer/-innen (-21%). Bei den beiden letztgenannten kam der Rückgang zwischen 2007 und 2008 praktisch zum Erliegen, während sich die Erwerbslosigkeit bei Drittstaatenangehörigen noch deutlich zurückbildete.

Abbildung 3.6: Erwerbslosenquoten (SAKE) nach Nationalitätengruppen und ausgewählten Nationalitäten, jeweils im zweiten Quartal



Quellen: BFS / SAKE 2003-2008

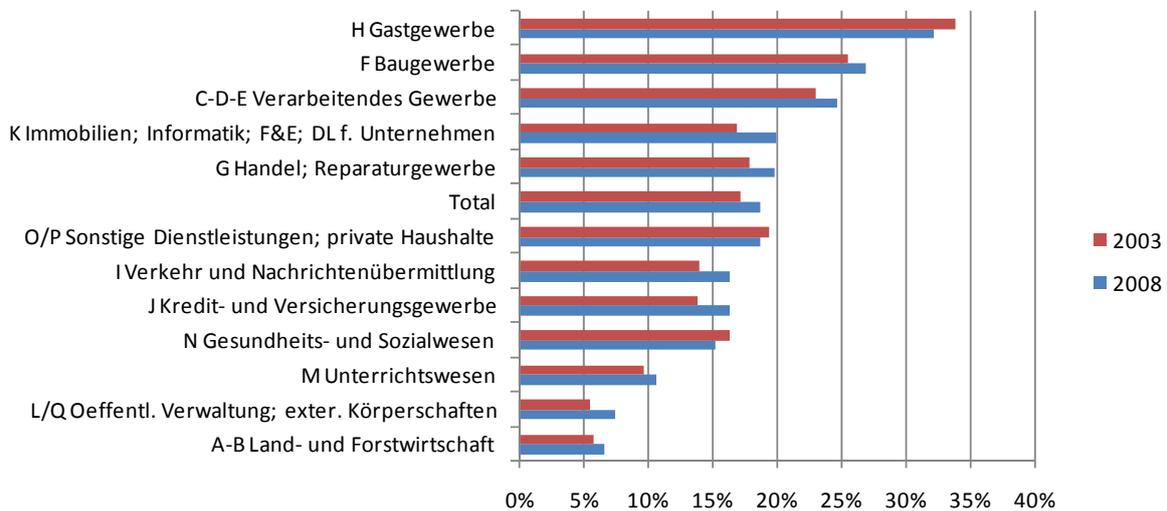
Zuwanderung und Arbeitslosigkeit nach Branchen

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

Anhand der der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), der Grenzgängerstatistik (GGG) 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 2003 und 2008 entwickelt hat. Die Ergebnisse sind in Abbildung 3.7 zusammengefasst.

²⁵ Offenbar melden sich Drittstaatenangehörige 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.

Abbildung 3.7: Beschäftigungsanteil von Ausländern aus dem EU15/EFTA-Raum nach Branchen, 2. Quartal 2003 und 2. Quartal 2008

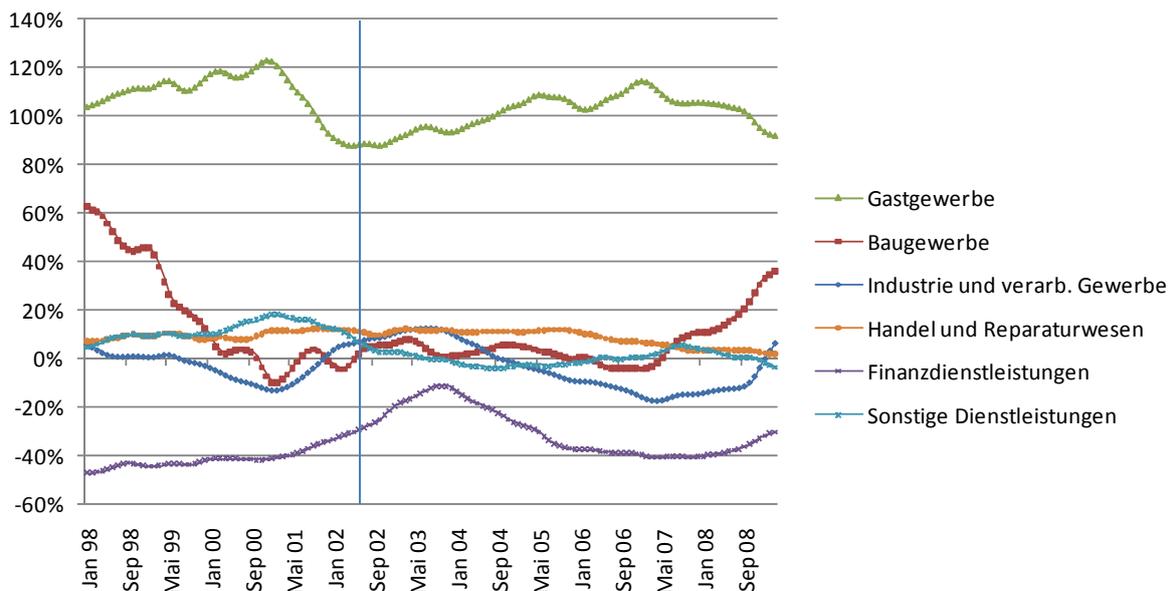


Quellen: BFS / SAKE, GGS, ETS, eigene Auswertungen

Der Beschäftigungsanteil von Ausländern aus dem EU15/EFTA Raum ist im Gastgewerbe (32%), im Baugewerbe (27%) sowie im verarbeitenden Gewerbe (25%) deutlich überdurchschnittlich. In etwa durchschnittlich liegt der Anteil von EU15/EFTA-Ausländern im Bereich Immobilien, Informatik, F&E und Unternehmensdienstleistungen (20%), im Handel (20%) und bei sonstigen Dienstleistungen (19%). Leicht unterdurchschnittlich ist der Anteil im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie im Kredit- und Versicherungsgewerbe (je 16%) und im Gesundheits- und Sozialwesen (15%).

Bezüglich der Entwicklung der Anteile stellt man mit Ausnahme des Gesundheitswesens sowie der übrigen Dienstleistungen in allen Bereichen eine Zunahme fest. Diese Daten legen den Schluss nahe, dass sich die Zuwanderer aus dem EU-Raum nicht in einzelnen Branchen konzentrierten, womit sich die Branchenvergleiche nicht besonders gut zur Identifikation von Effekten der Personenfreizügigkeit eignen. Wie ein Blick auf die relative Höhe der Arbeitslosenquoten nach Branchen zeigt, sind bei Inkrafttreten des FZA auch keine besonderen Entwicklungen festzustellen. Zwar unterliegen die relativen Arbeitslosenquoten der Branchen im Konjunkturverlauf gewissen Schwankungen. Doch ist in keiner Branche mit Inkrafttreten des FZA eine auffällige Veränderung in der relativen Arbeitslosenquote zu verzeichnen. Aktuell stellt man im Baugewerbe, in der Industrie sowie bei Finanzdienstleistungen eine überproportionale Zunahme der Arbeitslosigkeit fest. Diese Entwicklung ist jedoch nicht als Folge der Personenfreizügigkeit zu interpretieren. Sie ist vielmehr damit zu erklären, dass diese drei Branchen von der aktuellen Wirtschaftskrise als erste am stärksten betroffen sind. Die Tatsache, dass in den letzten Jahren auch viele Arbeitskräfte aus der EU15/EFTA in diese Branchen gelangt sind bedeutet, dass auch sie die Wirtschaftskrise mit als erste zu spüren bekommen und von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

Abbildung 3.8: Arbeitslosenquoten ausgewählter Branchen, prozentuale Abweichung von der Gesamtarbeitslosigkeit, saisonbereinigte Werte



Quelle: SECO

3.1.2 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 3.9 ist zu erkennen, dass sich die drei Regionen hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit stark 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.²⁶ Erst im Verlauf des Jahres 2005 (Région Lémanique) bzw. 2006 (Tessin) setzte dann ein deutlicher Rückgang ein.²⁷

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 scheint die Personenfreizügigkeit keine eindeutigen Verdrängungseffekte generiert zu haben, obwohl eine Verschärfung der Konkurrenzsituation nicht gänzlich ausgeschlossen wird. Da die Einführung der Personenfreizügigkeit auf eine Phase mit starkem Wirtschaftswachstum fiel, besteht sehr viel Unsicherheit darüber, wie der Tessiner Arbeitsmarkt reagiert, wenn sich die allgemeine Wirtschaftslage verdüstert.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

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 Konjunkturmilieu.

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.

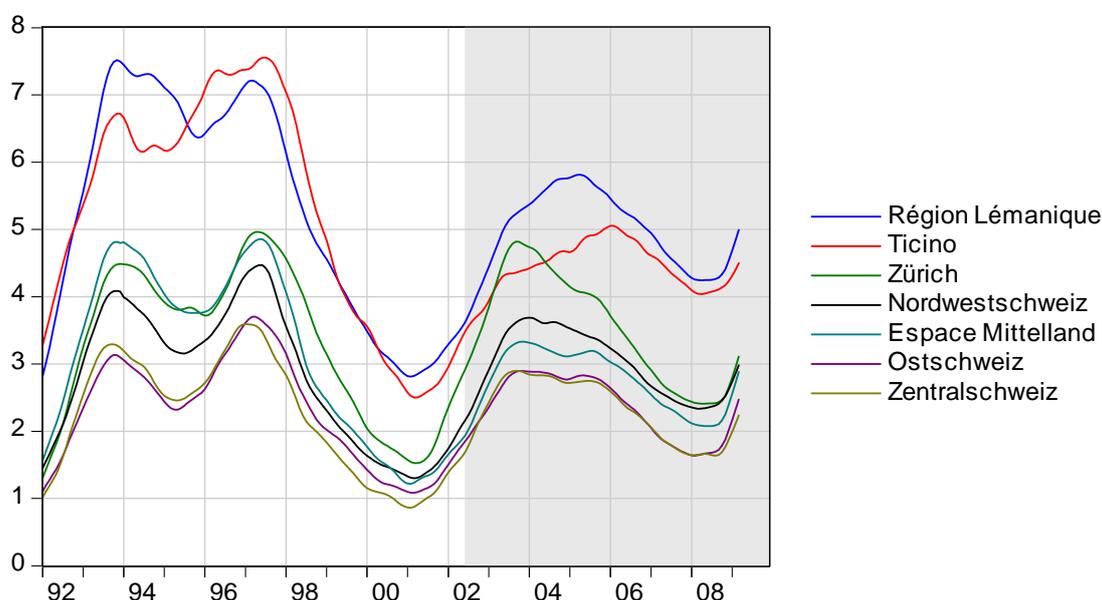
Die Einführung der Personenfreizügigkeit scheint keine Verdrängungseffekte von inländischen durch ausländische Arbeitnehmende zu offenbaren, wobei der Rückgang der Arbeitslosenquote im Tessin ab 2007 mit einer gewissen Verzögerung im Vergleich zum schweizerischen Mittel erfolgte. Es ist nicht auszuschliessen, 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 gab es kein Lohndruck bei Schweizer Arbeitnehmenden. 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 gewisser Zusammenhang besteht ist andererseits auch nicht ganz auszuschliessen. Wie eine Studie über die regionalen Unterschiede der Arbeitslosigkeit im Auftrag des SECO gezeigt hat, scheint insbesondere ein hoher Anteil von Grenzgängerbeschäftigten für die Einheimischen die Arbeitssuche zu erschweren.²⁸ Generell ist zu sagen, dass neben der Migration verschiedene weitere Faktoren die regionale Arbeitsmarktentwicklung beeinflussen, wobei sich ein erheblicher Teil des Unterschieds zwischen den Sprachregionen nicht durch beobachtbare Faktoren erklären lässt und damit als „kultureller“ Unterschied unerklärt bleibt.²⁹

Abbildung 3.9: Arbeitslosenquote, nach Grossregionen in Prozent (saison- und zufallsbereinigte Werte), Jan. 1992 – März 2009



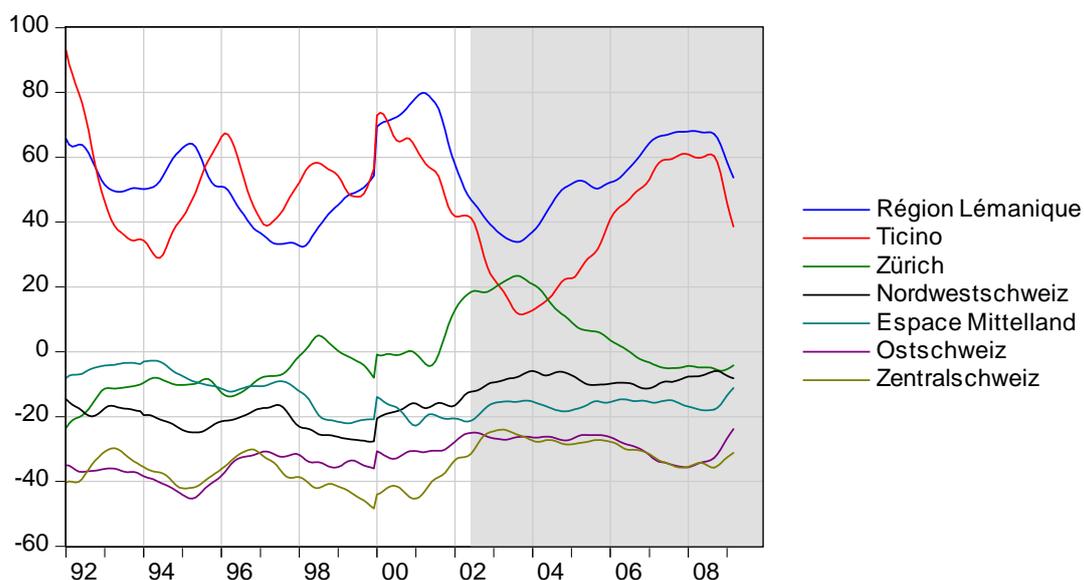
Quelle: SECO

In Abbildung 3.10 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.

²⁸ Flückiger et al. (2007), Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 22 (6. 2007).

²⁹ vgl. auch Brügger, Lalive, Zwiemüller (2007), Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 23 (6. 2007).

Abbildung 3.10 Arbeitslosenquote nach Grossregionen, prozentuale Abweichung von der Gesamtarbeitslosigkeit, Jan. 1993- Dez. 2007

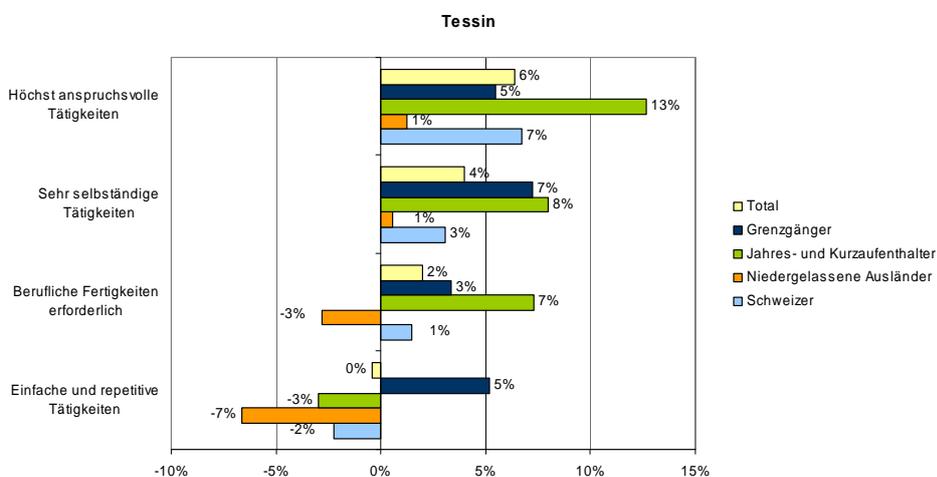
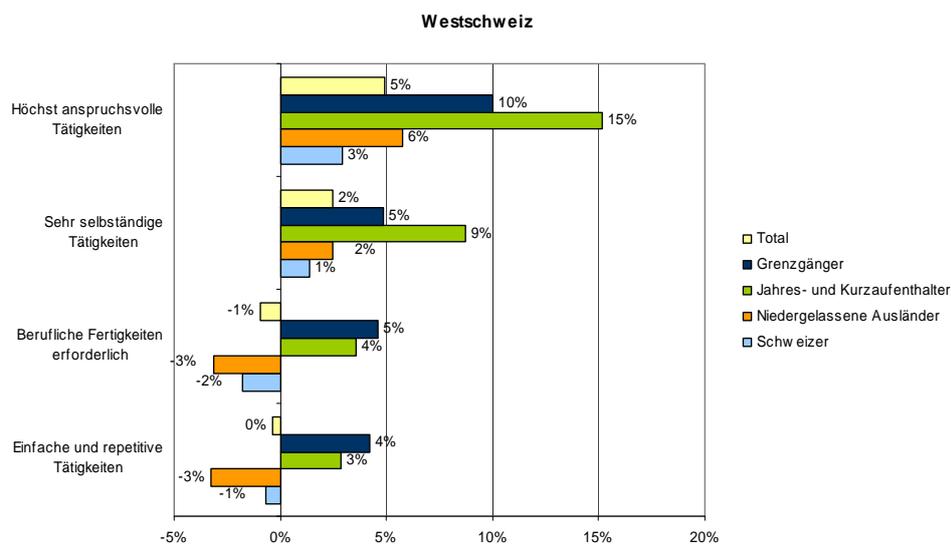
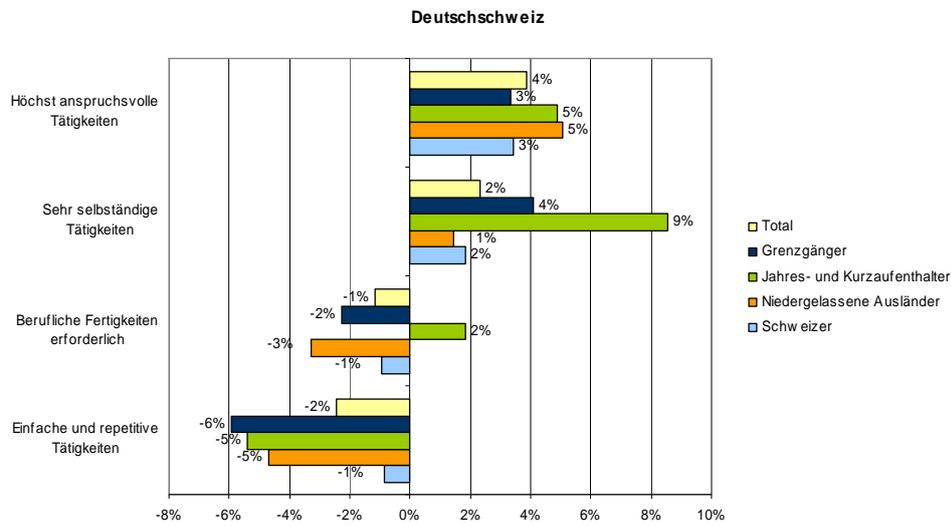


Quelle : SECO

In Abbildung 3.11 ist die Entwicklung der Qualifikationsstruktur in den Jahren 2002 bis 2006 nach Aufenthaltskategorien für die drei Sprachregionen der Deutschschweiz, der Westschweiz und dem Tessin separat wiedergegeben. Dabei ist zu erkennen, dass Grenzgänger, Kurz- und Jahresaufenthalter insbesondere in der Deutschschweiz eine gute Ergänzung zur ansässigen Erwerbsbevölkerung darstellten. So stieg die Beschäftigung dieser Ausländerkategorien insbesondere im Bereich hoher bis höchster Anforderungsniveaus. Einzig bei Stellen, welche berufliche Kenntnisse erfordern verzeichneten hier Jahres- und Kurzaufenthalter steigende Beschäftigung, während alle anderen Kategorien gewisse Einbussen verzeichneten.

Weniger einheitlich ist das Gesamtbild dagegen in der Westschweiz und im Tessin. Während auch hier die Beschäftigungszuwächse aller Personengruppen bei Stellen mit hohem bis höchstem Anforderungsniveau überdurchschnittlich hoch waren, konnten hier – im Gegensatz zur Deutschschweiz – Grenzgänger und Kurz- und Jahresaufenthalter bei Stellen mit mittleren bis tiefen Anforderungen teils substantielle Beschäftigungszuwächse verzeichnen. Umgekehrt verzeichneten insbes. niedergelassene Ausländer hier zum Teil deutliche Beschäftigungseinbussen.

Abbildung 3.11 Vollzeitäquivalente Arbeitnehmende 2002-2006, nach Sprachregion, Anforderungs-
niveau der Stelle und Aufenthaltsstatus (privater Sektor und Bund), durchschnittliche Veränderungsrate
pro Jahr



Quellen: BFS (LSE), eigene Auswertungen

Dieser regionale Unterschied in der Qualifikationsstruktur der Zuwanderung ist für die Analyse der Arbeitsmarktentwicklung von erheblicher Bedeutung. Was die These einer Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte durch Arbeitskräfte aus dem EU-Raum angeht, so erscheint diese für die Deutschschweiz insgesamt deutlich weniger wahrscheinlich 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.

3.2 Einfluss des FZA auf die Lohnentwicklung in der Schweiz

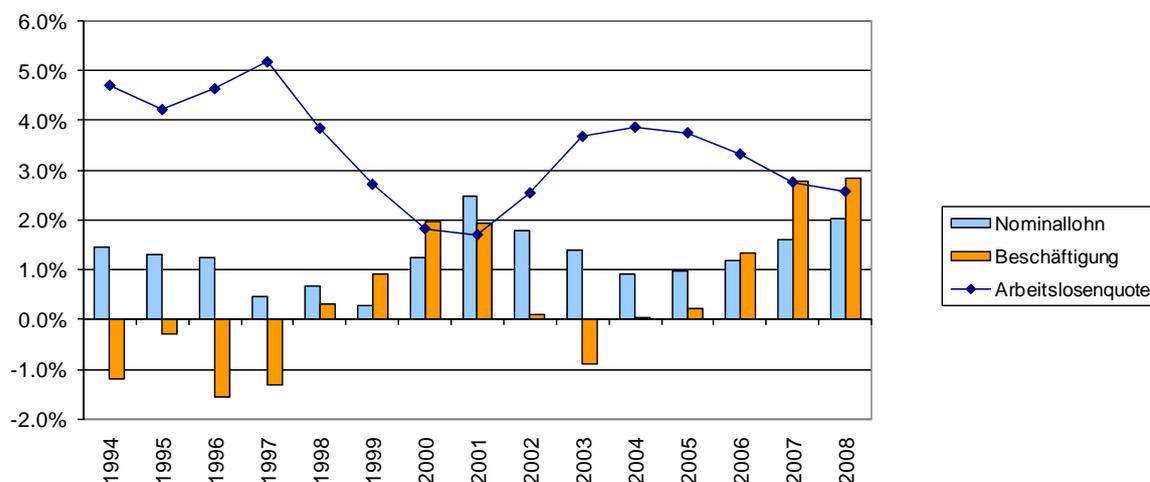
Dieser Abschnitt befasst sich mit der Frage, inwieweit die Lohnentwicklung in der Schweiz durch das FZA beeinflusst wurde. Neben der allgemeinen Lohnentwicklung interessieren vor allem auch spezielle Entwicklungen nach Branchen und Regionen, sowie Lohnveränderungen am unteren Ende der Lohnverteilung, 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 2003 und 2008 um durchschnittlich 1.4% pro Jahr. Wie die Gegenüberstellung des Lohnindex mit dem Beschäftigungsindex in Abbildung 3.12 zeigt, folgte die Nominallohnentwicklung einem typischen konjunkturellen Muster. Die stärksten Lohnzuwachsrate waren in den Jahren 2000 und 2001 mit je rund 2% zu verzeichnen. Damals entwickelte sich die Beschäftigung dynamisch und die Arbeitslosenquote lag ausserordentlich tief. Die aktuelle Situation unterscheidet sich von jener in den Jahren 2000 und 2001 insofern, als die Arbeitslosigkeit in den Jahren 2007 und 2008 etwas höher lag. Das starke Beschäftigungswachstum schien nicht im gleichen Ausmass wie damals zu einer Anspannung auf dem Arbeitsmarkt zu führen. Die Nominallöhne stiegen 2007 und 2008 um durchschnittlich 1.6% respektive 2.0%. Real stiegen die Löhne 2007 um 0.9%. 2008 resultierte bei einer Teuerung von 2.4% eine negative Reallohnentwicklung von -0.4%. Für 2009 ist aus heutiger Sicht wiederum mit deutlichen Reallohnsteigerungen zu rechnen. Zum einen fielen die GAV-Lohnverhandlungen für die Arbeitnehmenden günstig aus: Gemäss der Auswertung des BFS wurde in den Gesamtarbeitsvertraglichen Lohnabschlüssen für 2009 eine Effektivlohnerhöhung um 2.6% sowie eine Mindestlohnerhöhung von durchschnittlich 3.2% vereinbart.³⁰ Gleichzeitig könnte die Teuerung gemäss Konjunkturprognosen in diesem Jahr sogar leicht negativ ausfallen.

³⁰ BFS, Medienmitteilung Gesamtarbeitsvertragliche Lohnabschlüsse für 2009, Neuchâtel, 19. Juni 2009.

Abbildung 3.12: 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 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) in einer Analyse der makroökonomischen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit. Die KOF-ETH identifiziert ihrerseits sowohl lohdämpfende wie auch lohnsteigernde Effekte der Personenfreizügigkeit (vgl. Kasten 3.1).

Eine zweite Datenquelle zur Analyse der Lohnentwicklung ist die Lohnstrukturerhebung (LSE). Im November 2007 sind letztmals Daten für das Jahr 2006 erschienen. Gemäss diesen Daten sind die standardisierten Bruttolöhne³¹ in der Periode 2002-2006 um durchschnittlich 1.6% pro Jahr angestiegen. Im Zeitverlauf ist in der Periode 2004-2006 in der LSE gegenüber der Periode 2002-2004 eine Steigerung des nominellen Lohnwachstums von durchschnittlich 1.4% auf 1.8% zu verzeichnen. Die Steigerung des Lohnzuwachses gemäss LSE passt relativ gut in das konjunkturelle Bild, wonach die Arbeitskräftenachfrage im Zeitraum 2004-2006 anstieg (steigende Anspannung) und dabei hoch qualifizierte Arbeitskräfte besonders nachgefragt waren (Veränderung der Struktur).

Tabelle 3.5: Durchschnittliches jährliches Lohnwachstum³², Durchschnittslohn und ausgewählte Quantile der Lohnverteilung (privater Sektor)

	Durchschnitt	10%-Quantil	25%-Quantil	Median	75%-Quantil	90%-Quantil
2002-2004	1.4%	1.5%	1.0%	1.0%	1.1%	1.6%
2004-2006	1.8%	1.1%	1.0%	1.1%	1.5%	2.0%
2002-2006	1.6%	1.3%	1.0%	1.1%	1.3%	1.8%

Quelle: BFS (LSE 2002, 2004, 2006), eigene Berechnungen

³¹ Bruttomonatslöhne, welche auf Vollzeitstellen mit 40h/Woche umgerechnet sind (inkl. Anteil für allfällige 13. oder 14. Monatslöhne sowie Bonuszahlungen).

³² Das Lohnwachstum über zwei Jahre wurde unter Annahme konstanter Wachstumsraten auf ein Jahr umgerechnet.

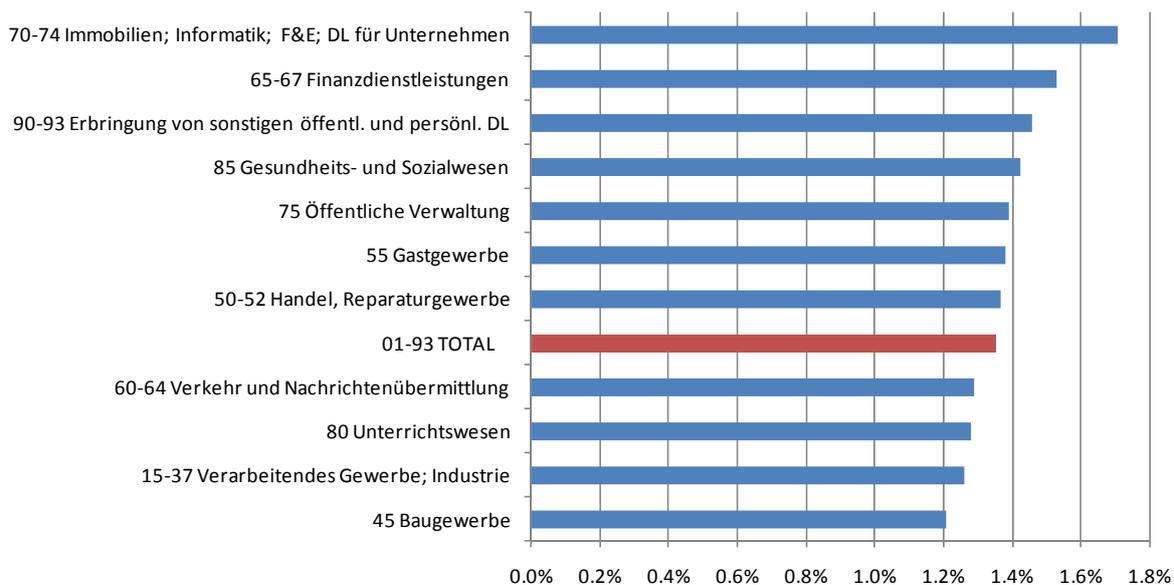
Betrachtet man die Lohnentwicklung an verschiedenen Stellen der Lohnverteilung, so stellt man fest, dass der Median oder Zentralwert des standardisierten Bruttomonatslohns im Privatsektor 2002-2006 schwächer als der Durchschnittslohn, nämlich um durchschnittlich 1.1% pro Jahr, gewachsen ist. Der Medianlohn bezeichnet dabei den Wert, welchen je die Hälfte der Beschäftigten unter-, bzw. überschreiten. Stärker angestiegen sind dagegen die Löhne im tiefen und oberen Bereich der Lohnverteilung. Der Lohn des 10% Quantils³³ stieg mit +1.3% stärker als der Zentralwert. Noch deutlicher stiegen die Löhne im oberen Bereich der Lohnverteilung, nämlich ebenfalls um 1.3% beim 75%-Quantil und 1.8% beim 90% Quantil. Damit hat sich die Lohnschere bei den höchsten Einkommen weiter geöffnet, während es bei den tiefsten Lohnklassen eine gewisse Annäherung zum Medianlohn gegeben hat. Diese Verschiebung innerhalb der Einkommensklassen zeigt, dass in den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten des FZA 2002-2006 über die ganze Privatwirtschaft hinweg relativ zu den Medianlöhnen kein Absinken des Lohnniveaus im unteren Bereich der Lohnverteilung festzustellen war.

Lohnentwicklung nach Branchen und Regionen

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. Betrachtet man die durchschnittliche Lohnentwicklung seit 2002 nach Branchen, erscheinen die Unterschiede zwischen den Branchen relativ gering (vgl. Abbildung 3.13). Am deutlichsten waren die Lohnzuwächse in den Branchen Immobilien, Informatik, F&E, Dienstleistungen für Unternehmen sowie in den Finanzdienstleistungen. Diese Branchen verzeichneten auch Zunahmen im Anteil von Beschäftigten aus dem EU15/EFTA-Raum. Allerdings galt das gleiche für die beiden Branchen mit dem tiefsten Nominallohnwachstum, nämlich dem Baugewerbe und der Industrie.

Abbildung 3.13: Durchschnittliche jährliche Nominallohnentwicklung zwischen 2002 und 2008, nach Branchen (in %)

³³ Das 10%-Quantil bezeichnet den Lohnwert, welchen 10% der Beschäftigten unter- und 90% überschreiten.



Quelle: BFS (Lohnindex)

Ein Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Lohnentwicklung lässt sich – wie bereits diese Beispiele zeigen – also nicht herstellen. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass die Zuwanderung v.a. in Branchen mit starker Nachfrage und tendenziell steigenden Löhnen erfolgte, dass aber andererseits die Zuwanderung selbst einen lohndämpfenden Effekt gehabt haben könnte.

Auch anhand einer detaillierteren Analyse der Lohnstrukturerhebung konnte im letzten Bericht des Observatoriums kein Zusammenhang zwischen dem Lohnwachstum und der Veränderung des Anteils von Jahres- und Kurzaufenthaltern sowie von Grenzgängern in einzelnen Branchen und Regionen festgestellt werden.

3.2.2 Erfahrungen der Tripartiten Kommissionen

Eine besonders wichtige Frage ist, inwieweit zugewanderte Arbeitskräfte die orts-, branchen- und berufsüblichen Lohnbedingungen einhalten oder nicht. Um einen Eindruck zu dieser Frage zu erhalten, fassen wir hier die Erfahrungen zusammen, welche die tripartiten Kommissionen in ihrer Tätigkeit im Jahr 2008 gewonnen haben.

Die Aktivitäten im Bereich der FlaM haben 2008 erneut stark zugenommen haben, so dass in allen Branchen und in allen Regionen der Schweiz regelmässig kontrolliert wird. Die Vorgabe, 50% aller Entsandten zu kontrollieren, wurde von den Kantonen/TPK erfüllt und von den PK sogar übertroffen. Schweizer Arbeitgeber wurden im Berichtsjahr leicht weniger kontrolliert, jedoch wurden deutlich mehr Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern kontrolliert, so dass die Vorgaben an die Kantone als erfüllt betrachtet werden können. Die unter dem Blickwinkel des Entsendewesens als sensibel geltenden Branchen des Baunebengewerbes und 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 zuständigen Vollzugsorgan erneut beachtliche Differenzen auf: Gemäss den Erhebun-

gen der PK verstiesen 19% der Entsendebetriebe gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen, während die Resultate der Kantone/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. Als positiv zu werten ist, dass die Verstossquoten in den ave GAV-Branchen von 36% auf 19% zurückgegangen 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 17% 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. Zudem muss berücksichtigt werden, ob eine Kontrolle auf Verdacht hin oder zufällig erfolgte.

Im Bereich des Personalverleihs wurden unter anderem aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses Kontrollen durch das SECO vorgeschrieben. Die kantonalen Kontrollorgane haben hier eine leicht überdurchschnittliche Unterbietung der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen festgestellt. 8% der durch die Kantone kontrollierten Verleihbetriebe haben hier die orts- und branchenüblichen Löhne unterboten; im Vergleich zu durchschnittlich 4% der kontrollierten Schweizer Arbeitgeber. Die durch die PK festgestellten Lohnverstösse im Personalverleih liegen mit 11% der kontrollierten Betriebe deutlich unter dem Durchschnitt (26%).

4 Der freie Personenverkehr mit den EU10-Mitgliedsländern

4.1 Einführung

Am 1. April 2006 trat das Protokoll I zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die acht neuen Staaten Osteuropas sowie Zypern und Malta (EU-10) in Kraft. Das Freizügigkeitsabkommen enthält spezifische Übergangsbestimmungen für Osteuropa (EU-8³⁴), 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 Maltras werden wie Personen aus der EU-15/EFTA behandelt und geniessen seit 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit.

³⁴ Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland

4.2 Einwanderung der EU-10-Staatsangehörigen in die Schweiz

Die erste Phase der Übergangsregelungen ging am 31. Mai 2007 zu Ende. Gestützt auf das FZA hatte sich die Schweiz entschieden, die Regelung bis 31. Mai 2009 zu verlängern. Nach Ablauf der zweiten Phase ist eine Verlängerung bis längstens 30. April 2011 bei ernsthaften Störungen des Arbeitsmarktes möglich. Angesichts der neusten Konjunkturprognosen für unser Land, hat die Schweiz der EU die aktuelle Situation dargelegt und die Übergangsphase für weitere zwei Jahre verlängert.

Der Anteil der Staatsangehörigen der EU-10 an der in der Schweiz wohnhaften ausländischen Bevölkerung der EU-25/EFTA ist jedoch gering. Ende 2008 lag ihr Anteil bei 2.7%, das sind 27'796 Personen mit dauerndem Aufenthalt, gegenüber 23'809 Personen Ende 2007. Rund 14'000 Staatsangehörige aus der EU-10 übten in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit aus, was 1.5 % der ständigen erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung entspricht.

Mit der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit haben die vorübergehenden und dauerhaften Migrationsströme aus den EU-10-Mitgliedstaaten zugenommen. Die Wanderungsbilanz der ständigen Wohnbevölkerung aus den EU-10-Staaten verzeichnete einen Anstieg von 1'872 für 2006 auf 4'293 Personen für 2008. Die Wanderungsströme nahmen zu, von 13'874 Ende 2006 auf 20'303 im Jahr 2008 und die Auswanderungsströme von 8'672 im Jahr 2006 auf 13'036 Ende 2008.

Tabelle 4.1 Migrationsströme der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU-10*	1'121	1'627	1'378	893	964	1'005	1'872	3'390	4'293
EU-15/EFTA ausserhalb	5'859	11'278	16'920	19'367	23'288	21'916	25'288	52'227	68'388
EU-25/EFTA	24'698	35'735	32'351	24'921	21'705	18'935	19'008	23'299	25'758
Total	31'678	48'640	50'649	45'181	45'957	41'856	46'168	78'916	98'439

* Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind.

Quelle: BFM

4.2.1 Ausschöpfung der Kontingente für Daueraufenthaltsbewilligungen

Im ersten Jahr, in dem die im Abkommen beschlossenen Kontingente zum Tragen kamen (von 2006 bis Ende Mai 2007³⁵), war die Nachfrage 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. Die grössere Nachfrage nach Daueraufenthaltsbewilligungen ist hauptsächlich auf die stark wachsende Wirtschaft zurückzuführen.

Gemäss Abkommen wurden zwischen 1. Juni 2008 und 31. Mai 2009 insgesamt 2'600 Aufenthaltbewilligungen bereitgestellt. Die Zahlen zeigen eine starke Ausschöpfung der Kontingente trotz schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen. Die Kontingente wurden zu 88%

³⁵ 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.

ausgeschöpft (2'290 Bewilligungen). Der Anteil der EU-10-Mitgliedstaaten an der gesamten Wanderungsbilanz Erwerbstätiger ist zwar immer noch gering, aber die Zahlen widerspiegeln eine dynamische Entwicklung, die auf die kontrollierte Öffnung des Arbeitsmarktes zurückzuführen ist.

Zeitspanne Kontingente	01.06.06 - 31.05.07			01.06.07 - 31.05.08			01.06.08 - 31.05.09 ³⁶		
	Total	Ausschöpfung	in %	Total	Ausschöpfung	in %	Total	Ausschöpfung	in %
Daueraufenthaltsbewilligung	1700	980	57%	2200	2170	99%	2600	2290	88%

Zwischen 2005 und 2008 ist die Zahl der Erwerbstätigen aus den EU-10-Mitgliedstaaten mit Daueraufenthaltsbewilligungen um rund 4'000 Personen auf 14'000 Personen angestiegen³⁷.

4.2.2 Ausschöpfung der Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen

Die Nachfrage nach Kurzaufenthaltsbewilligungen war im ersten Jahr der Kontingentierungsperiode (von Juni 2006 bis Ende Mai 2007³⁸) relativ hoch: 73% der 15'800 verfügbaren Kontingente gingen an Erwerbstätige aus der EU-8. Im zweiten Jahr (Juni 2007 bis Ende Mai 2008) lag die Quote bei 67%, das sind 12'860 Bewilligungen von insgesamt 19'200. Zwischen 1. Juni 2008 und 31. Mai 2009 stehen gemäss Abkommen 22'600 Kurzaufenthaltsbewilligungen zur Verfügung. Bis 31. Mai 2009 waren 66% der Kontingente ausgeschöpft, das sind 14'918 Kurzaufenthaltsbewilligungen.

Der Bestand der Staatsangehörigen aus der EU-10 mit Kurzaufenthaltsbewilligung lag im Juni 2008 bei 6'278 Personen.

Die Zahl der erwerbstätigen nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung ist zwischen Juni 2002 und Juni 2008 um 4'957 Personen gewachsen.

Zeitspanne Kontingente	01.06.06 - 31.05.07			01.06.07 - 31.05.08			01.06.08 - 31.05.09		
	Total	Ausschöpfung	in %	Total	Ausschöpfung	in %	Total	Ausschöpfung	in %
Kurzaufenthaltsbewilligung	15800	11600	73%	19200	12860	67%	22600	14918	66%

Tabelle 4.2 Bestand der erwerbstätigen nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung

³⁶ Laufende Kontingentierungsperiode.

³⁷ Quelle: Bundesamt für Statistik

³⁸ 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.

	Juni 02	Juni 03	Juni 04	Juni 05	Juni 06	Juni 07	Juni 08
EU10*	1'321	1'866	2'011	2'884	4'341	5'881	6278
Differenz gegenüber dem Vorjahr		545	145	873	1'457	1'540	379
EU15/EFTA	52'583	54'643	49'284	47'542	52'686	56'388	34'076
Differenz gegenüber dem Vorjahr		2'060	-5'359	-1'742	5'144	3'702	-22'312
Ausserhalb EU-25/ EFTA	3'508	4'642	4'725	5'555	5'897	6'150	7351
Differenz gegenüber dem Vorjahr		1'134	83	830	342	253	1201
Total	57'412	61'151	56'020	55'981	62'924	68'419	47'705
Differenz gegenüber dem Vorjahr		3'739	-5'131	-39	6'943	5'495	-20'714

* Beitrittsländer 2004

Quelle: BFM, Auswertungen BFS

4.2.3 Zuwanderung der EU-10-Staatsangehörigen: Verteilung nach Branchen

Langzeitbewilligungen wurden vor allem vom Gastgewerbe (20%), vom Unterrichts-, Gesundheits- und Sozialwesen (16%), von der Industrie (14%) und von der Landwirtschaft (rund 33%) nachgefragt. Die Staatsangehörigen der EU-10 sind praktisch auf die gleichen Branchen verteilt wie Arbeitnehmende aus der EU-15/EFTA (mit Ausnahme der Landwirtschaft und der Baubranche).

2008 gingen rund 33% der Kurzaufenthaltsbewilligungen an die Landwirtschaft (3'973 Bewilligungen von insg. 12'157; Ende 2007 waren es 5'020 von insg. 11'943). Das bedeutet einen geringen Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften in der Landwirtschaft. Im Gesundheits- und Sozialwesen gab es keine Veränderung. 719 Bewilligungen entfielen auf das Baugewerbe, gegenüber 349 im Jahr 2007.

Ein Vergleich zwischen dem Anteil der Kurzaufenthaltsbewilligungen bei Staatsangehörigen der EU-10 und der EU-15 zeigt, dass sehr viele von ihnen im Gastgewerbe und im Unterrichts-, Gesundheits- und Sozialwesen arbeiten.

Tabelle 4.3 Einwanderung in die Schweiz nach Branchen, 2008, in absoluten Zahlen und in %

Branchen	Schweizer		EU-15 Daueraufenth.**		EU-10 Daueraufenth.		EU-15 Kurzaufenthalt		EU-10 Kurzaufenthalt	
	absolut	en %	Abs.	en %	Abs.	en %	Abs.	en %	Abs.	en %
Landwirtschaft	161'000	5%	1'145	1.80%	552	17.10%	2'284	3.90%	3'973	32.70%
Industrie	492'000	15%	11'072	17.20%	454	14.10%	3'522	5.90%	698	5.70%
Baugewerbe	179'000	5%	5'056	7.80%	103	3.20%	7'669	13.00%	719	5.90%
Detailhandel			6'095	9.50%	299	9.30%	2'577	4.30%	590	4.80%
Gastgewerbe, Verkehr	523'000	15.80%	11'761	18.30%	655	20.30%	20'948	35%	3738	30.70%
Kreditgewerbe, Immobilienwesen, Informatik	592'000	18%	17'796	27.70%	646	20.00%	11'999	20.30%	1253	10.30%
- Kredit			2'714	4.20%	70	2.10%	849	1.40%	48	0.40%
- Personalvermitt-			12'478	19.40%	400	12.40%	12'017	20.30%	695	5.70%

lung und -verleih, Informatik										
Unterrichts-, Ge- sundheits- und Sozialwesen	1'164'000	35%	10'178	15.80%	515	15.90%	7'314	12.40%	1150	9.50%
Übrige	191'000	5.80%	1'130	1.80%	34	1%	2893	4.80%	36	0.30%
Total	3'302'000	100%	64'233	100%	3'222	100%	59'206	100%	12'157	100%

** inkl. Bewilligung B, C und L > 12 Monate

Quellen: für Schweizer: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, 2. Quartal 2006. Für Ausländer: Bundesamt für Migration, Zentrales Ausländerregister, Angaben zu erwerbstätigen Personen für das Jahr 2008.

4.3 Schlussbemerkungen

Die Zahlen zeigen, dass drei Jahre nach der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens die Teilliberalisierung des Arbeitsmarktes für die osteuropäischen Länder Auswirkungen auf die Demographie und den Schweizer Arbeitsmarkt zeitigt. Nachgefragt werden vor allem vermehrt Langzeitbewilligungen. Die gute Konjunktur und die positiven Aussichten haben diese Entwicklung zwischen 2007 und 2008 mit Sicherheit favorisiert. Die Übergangsphase mit der Weiterführung der arbeitsmarktlichen Restriktionen und die flankierenden Massnahmen haben dazu beigetragen, die Wanderungsströme und den Lohndruck auf ausländische Arbeitnehmende zu regulieren. Diese Instrumente sind auch in Zeiten schwacher Konjunktur, von der die Schweiz derzeit betroffen ist, wichtig, um ein gewisses Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt sicherzustellen.

Die Einwanderung aus der EU10 hat von Jahr zu Jahr zugenommen, und zum ersten Mal wurden die Kontingente für Langzeitbewilligungen in der Periode Juni 2007 bis Ende Mai 2008 zu 99% ausgeschöpft. Die starke Nachfrage nach Arbeitskräften aus der EU10 betraf vor allem das Gastgewerbe, die Landwirtschaft und das Unterrichts- und Gesundheitswesen. Gleichzeitig ging in der Berichtsperiode die Arbeitslosigkeit zurück.

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 beurteilen³⁹. 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;

³⁹ Die Mitglieder der Arbeitsgruppe und Verfasser des Berichts sind: Anouk Bläuer Herrmann (BFS), Bertrand Clerc (SECO), Claire de Coulon (BFM), Didier Froidevaux (BFS), Martin Hirsbrunner (BFM), Antoine Lukac (SECO), Alain Vuille (BFS), Bernhard Weber (SECO),

- 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.