

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt

Vor neun Jahren trat das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU in Kraft. Die erweiterten Möglichkeiten zur Rekrutierung von Fachkräften wurden durch die Schweizer Unternehmen rege genutzt. Dies hat sowohl die Wirtschaftsentwicklung wie auch das Bevölkerungswachstum in den letzten Jahren begünstigt. Die Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber der EU hat den Wirtschaftsstandort Schweiz gestärkt. Negative Auswirkungen der Zuwanderung auf einheimische Arbeitskräfte blieben dank Gesamtarbeitsverträgen und den flankierenden Massnahmen eng begrenzt. Die politische Diskussion um die Zuwanderung verlagert sich aktuell auf die allgemeine Frage der Auswirkungen eines stärkeren Bevölkerungswachstums.



Dr. Serge Gaillard
Mitglied der Geschäftsleitung, Leiter Direktion Arbeit, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Bernhard Weber
Ressort Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Die Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) auf den Schweizer Arbeitsmarkt werden durch den Bund laufend beobachtet. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco), des Bundesamtes für Migration (BFM), des Bundesamtes für Statistik (BFS) und des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) trägt jährlich die neuesten Erkenntnisse in einem Bericht zusammen. Der vorliegende Beitrag basiert auf der siebten Ausgabe dieses Berichts.

Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum begünstigt

Das FZA hat die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz deutlich verstärkt. In den elf Jahren vor Inkrafttreten des Abkommens (1991–2001) belief sich der Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung auf durchschnittlich 26 000 Personen pro Jahr und beschränkte sich auf Angehörige von Staaten ausserhalb der EU/EFTA. Nach Inkrafttreten wanderten pro Jahr netto durchschnittlich 34 000 EU/EFTA Staatsangehörige in die Schweiz ein, während der Wanderungssaldo der Drittstaatsangehörigen bei knapp 26 000 verharrte. Während die Zuwanderung von EU/EFTA-Staatsangehörigen 2010 zu über 50% explizit auf eine Erwerbstätigkeit ausgerichtet war, machte bei der Zuwanderung aus Drittstaaten der *Familiennachzug* den grössten Anteil aus (vgl. *Grafik 1*).

Entsprechend der Zielsetzung der Migrationspolitik des Bundes werden ausländische Arbeitskräfte heute prioritär im EU/EFTA-Raum rekrutiert. In diesen Ländern fanden die Schweizer Unternehmen jene hoch qualifizierten Fachkräfte, die in den meisten Ländern relativ knapp verfügbar und deshalb auch international stark umworben sind: 83% der nach Juni 2002 aus dem EU/EFTA-Raum zugewanderten Erwerbstätigen verfügten 2010 mindestens über einen Abschluss auf Sekundarstufe II (Berufsbildung, Maturität), 51% sogar über einen tertiären Bildungsabschluss (höhere Berufsbildung, Hochschulabschluss). Das durchschnittliche formale Bildungsniveau der Zuwanderer überstieg damit jenes der in der Schweiz ansässigen Erwerbsbevölkerung.

Reaktion auf die Wirtschaftsentwicklung

Die Zuwanderung in die Schweiz richtet sich nach der Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen und variiert daher mit der Konjunktur. Im Rezessionsjahr 2009 verkleinerte sich der Wanderungssaldo um rund ein Viertel. In Erwartung eines schwachen wirtschaftlichen Aufschwungs rechnete man 2010 mit einer weiteren Reduktion. Weil die wirtschaftliche Erholung im letzten Jahr jedoch überraschend stark ausfiel, verkleinerte sich das Wanderungssaldo nicht mehr weiter.

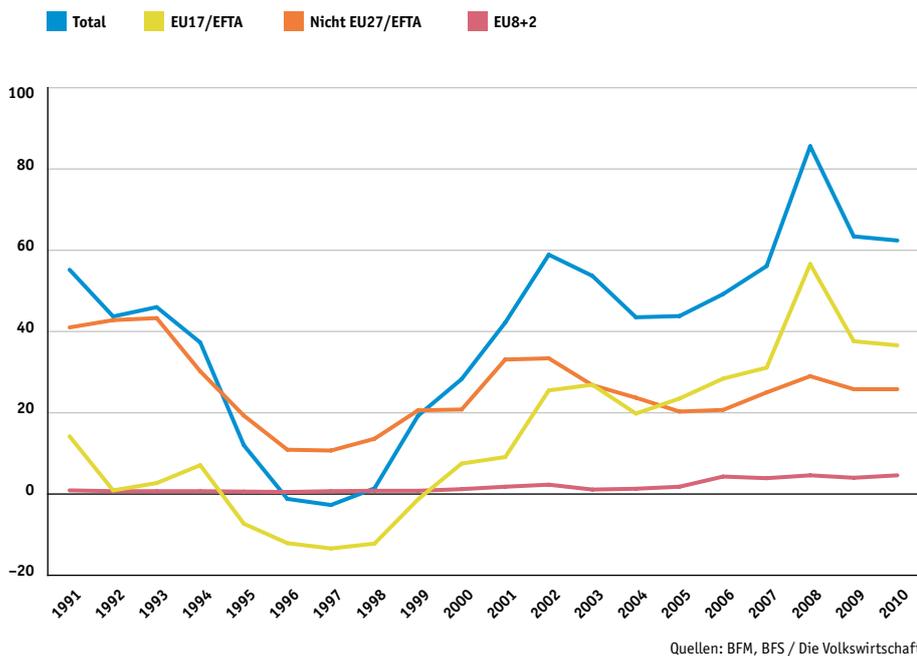
Gemessen am scharfen Einbruch des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 blieb die Zuwanderung in den letzten beiden Jahren vergleichsweise hoch. In erster Linie ist dies damit zu erklären, dass der Einbruch in der Industrie und einzelnen Banken erfolgte, während die Inlandkonjunktur weiter gewachsen ist. Trotz starkem Einsatz von Kurzarbeit stieg die Arbeitslosigkeit 2009 steil an. Die Zuwanderung wirkte während der Finanzkrise stabilisierend auf Konsum und Bauinvestitionen – und damit auf die Konjunkturentwicklung in der Schweiz. Als sich die Weltwirtschaft 2010 wieder erholte, wirkte sich dies rasch positiv auf die Exportwirtschaft aus; ein Übergreifen der Krise auf die Binnenwirtschaft konnte damit verhindert werden. Insgesamt überstand die Schweiz deshalb die jüngste Krise besser als viele Industriestaaten – wie die Volkswirtschaften des Euroraumes (vgl. *Grafik 2*).

Entwicklung der Erwerbstätigkeit

Bedingt durch die Zuwanderung wuchs die Erwerbstätigkeit von EU/EFTA Staatsangehörigen in der Schweiz in den letzten Jahren überdurchschnittlich. Die Beteiligung am Erwerbsleben stieg – gemessen an der Erwerbstätigenquote der 25–64-jährigen Bevölkerung für die EU27/EFTA Ausländer – zwischen 2003 und 2010 stetig an und erreichte im zweiten Quartal 2010 mit knapp 84% den bereits hohen Wert der Schweizer. Auf tiefem Niveau blieb demgegenüber die Erwerbstätigenquote von Drittstaatsangehörigen. Sie lag im zweiten Quartal 2010 bei lediglich 67%. Die bekannten Integrationsdefizite früherer Zuwanderungsgenerationen blieben offenbar bestehen.

Grafik 1

Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Herkunftsregionen, 1991–2010



Die hohe und wachsende Erwerbsbeteiligung von EU/EFTA-Staatsangehörigen erklärt sich auch damit, dass die Zuwanderung mehrheitlich in Berufsgruppen mit hohen Qualifikationsanforderungen erfolgte, für welche die Unternehmen in der Schweiz eine starke Nachfrage entwickelten. In mittleren Qualifikationsbereichen war die Zuwande-

rung entsprechend der schwächeren Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen deutlich geringer, aber für den Arbeitsmarkt nicht unbedeutend, dies schon wegen des starken Wachstums und der generell höheren Zuwanderung.

Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Im Vergleich zu den 1990er-Jahren haben sich die Arbeitslosenquoten von Ausländer/innen den tieferen Werten der Schweizer/innen etwas angenähert. Die Unterschiede sind aber bis heute sehr deutlich: Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre wiesen Ausländer/innen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten mit 8,3% die mit Abstand höchste Arbeitslosenquote auf, gefolgt von EU/EFTA Staatsangehörigen mit 3,8% und Schweizer/innen mit 2,2%. An diesen Verhältnissen hat sich in den letzten Jahren und auch in der jüngsten Krise nichts Wesentliches geändert, wenn es auch gewisse Verschiebungen zwischen einzelnen Nationalitäten gab (siehe Grafik 3).

Die Tatsache, dass sich die Arbeitslosigkeit nach ihrem steilen Anstieg in der Rezession 2009 im Aufschwung bei allen Nationalitätengruppen in ähnlicher Weise rasch zurückgebildet hat, ist ein Indiz dafür, dass der Schweizer Arbeitsmarkt weiterhin über eine hohe Integrationsfähigkeit verfügt. Geholfen hat dabei auch die Tatsache, dass die Zuwanderung in industriellen Berufen, in denen die Krise am stärksten wirkte, im Jahr 2009 am deutlichsten zurück ging.

Kasten 1

Schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit

EU15/Efta

Das Freizügigkeitsabkommen ist gegenüber der EU15/EFTA seit dem 1. Juni 2002 in Kraft. Staatsangehörigen der EU15/EFTA wurde – unter Vorbehalt der Zulassungsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt während einer fünfjährigen Übergangsfrist – eine Aufenthaltsbewilligung (L- oder B-EG/EFTA) erteilt.

In den beiden ersten Jahren nach Inkrafttreten galt zusätzlich der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Am 1. Juni 2004 wurden diese Bestimmungen abgeschafft und die Flankierenden Massnahmen traten an deren Stelle in Kraft. 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.

Am 1. Juni 2007 wurde der freie Personenverkehr für Staatsangehörige der EU15/EFTA erstmals vollumfänglich eingeführt. Eine Wiedereinführung von Kontingenten ist bis im Jahre 2014 unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen der speziellen Schutzklausel (Ventilklause) möglich. Ebenfalls am 1. Juni 2007 wurden die Grenzzonen für Staatsangehörige der EU17 aufgehoben^a, und

seither kommen die Grenzgänger in den Genuss der umfassenden geographischen Mobilität.

EU10/EU8

Am 1. April 2006 trat das Protokoll I zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die acht neuen EU-Staaten Osteuropas sowie Zypern und Malta (EU-10) in Kraft. In einer Übergangsfrist bis am 30. April 2011 konnte die Schweiz nationale Restriktionen beibehalten (Kontingente, Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Staatsangehörige Zyperns und Maltas geniessen seit 1. Juni 2007, jene aus der EU8 seit dem 1. Mai 2011 die volle Personenfreizügigkeit.

Rumänien und Bulgarien (EU2)

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

^a Die EU17 entspricht der EU15 plus Zypern und Malta.

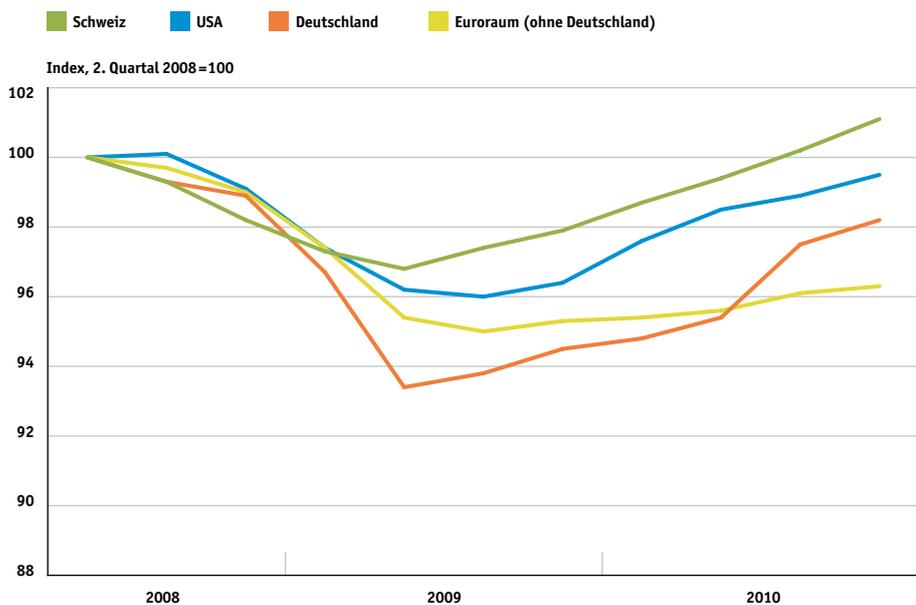
Entwicklung der Löhne

Mittlerweile liegen verschiedene Studien über die Wirkung der Zuwanderung auf die Lohnentwicklung vor. Zusammenfassend deutet einiges darauf hin, dass die Zuwanderung die Lohnentwicklung leicht gedämpft hat. Vor allem die starke Zuwanderung von hoch qualifizierten Fachkräften dürfte das starke Lohnwachstum auf höheren Qualifikationsstufen gebremst haben. Eine neuere Studie zeigt, dass darüber hinaus wohl auch die weniger qualifizierten Ausländer aus Nicht-EU/EFTA-Staaten wegen der Zuwanderung ein geringeres Lohnwachstum zu verzeichnen hatten, wohingegen die Lohnentwicklung von Schweizer/innen aller Qualifikationsstufen nicht gedämpft, und in gewissen Segmenten des Arbeitsmarktes sogar leicht positiv beeinflusst wurde.

Gleichzeitig ging aus der Berichterstattung zum Vollzug der Flankierenden Massnahmen im Jahr 2010 hervor, dass Kontrollen zur Einhaltung orts- und branchenüblicher Löhne weiterhin notwendig sind, um unerwünschten Entwicklungen vor allem im

Grafik 2

Reales Bruttoinlandprodukt der Schweiz im internationalen Vergleich



Anmerkung: Entwicklung der BIP-Niveaus (jeweils 2. Quartal 2008 = 100).

Quellen: SECO, Datastream / Die Volkswirtschaft

unteren Bereich der Lohnverteilung zuvor-zukommen. Der Anteil festgestellter Lohnunterbietungen stieg im Vergleich zum Jahr 2009 an. Hauptsächlich in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen lagen die Verstossquoten mit 36% bei Entsendebetrieben und 41% bei kontrollierten Schweizer Arbeitgebern relativ hoch.

Hohe Aufnahmefähigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes

Auf Grund der heutigen Datenlage und auf der Basis verschiedener Studien über die Auswirkungen des FZA kommen wir zum Schluss, dass der Schweizer Arbeitsmarkt die Zuwanderung der letzten Jahre insgesamt sehr gut aufzunehmen vermochte. Obwohl die Konkurrenz durch Zuwanderer teilweise auch spürbar angestiegen ist, kann von einer Verdrängung der ansässigen Bevölkerung nicht die Rede sein.

Gleichwohl sind die Ansprüche an die Arbeitnehmenden – bedingt durch den wirtschaftlichen Strukturwandel – über die Zeit stetig gewachsen. Dies gilt unter anderem für Personen mit Berufsbildung, für welche die Zuwanderung von teils höher ausgebildeten Fachkräften eine wachsende Konkurrenz darstellen dürfte. Auch die Herausforderungen bei der Arbeitsmarktintegration von weniger qualifizierten Arbeitskräften sind nicht kleiner geworden. Vor allem Ausländer/innen, welche früher als Saisonarbeitskräfte oder über den Asylbereich in die Schweiz kamen, konnten bezüglich der Arbeitsmarktintegration in den letzten Jahren keine merklichen Fortschritte erzielen. Das FZA ermöglicht auch die Rekrutierung wenig qualifizierter Arbeitskräfte; und mit der Erweiterung des vollen FZA auf die neuen EU-Mitgliedstaaten Osteuropas am 1. Mai 2011 ist das Rekrutierungspotenzial diesbezüglich grösser geworden. Der Erhalt von Arbeitsmarktfähigkeiten, aber auch von wirksamen Anreizen zur Arbeitsmarktpartizipation der ansässigen Bevölkerung, behält daher arbeitsmarktpolitisch höchste Priorität.

Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

Die Zuwanderung in die Schweiz hat die Alterung der Bevölkerung in der Schweiz verlangsamt und damit die umlagefinanzierten Sozialversicherungen der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL) entlastet. Arbeitnehmende aus EU/EFTA-Staaten leisten heute – auf Grund ihrer günstigeren Altersstruktur – deutlich mehr Beiträge an diese Versicherungen, als sie daraus beziehen. Vor allem wegen der Zuwanderung der letzten Jahre stellt sich die finanzielle Situation der AHV momentan günstiger dar als erwartet.

In der Arbeitslosenversicherung (ALV) entstanden auf Grund des FZA gewisse Mehrkosten, weil Saisonarbeitskräfte – Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen, welche in der Schweiz ALV-Beiträge entrichten haben – neu auch Ansprüche auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen dürfen.

Kasten 2

Auswirkungen des FZA auf die Grenzängerregionen

Die Grenzängerbeschäftigung gewann in der Schweiz ab 2000 stark an Bedeutung, und das FZA begünstigte diese Entwicklung durch die eingeführten Liberalisierungen zusätzlich (vgl. *Kasten 1*). Zwischen 2004 und 2010 stieg der Anteil von Grenzängern am Total der Erwerbstätigen von 4,2% auf 5,0%.

In der Schweiz lassen sich fünf Regionen identifizieren, in welchen die Grenzängerbeschäftigung eine überdurchschnittliche Rolle spielt. Es sind dies die Genferseeregion, der Jurabogen, die Nordwestschweiz, die Ostschweiz sowie die Süd-schweiz.

Vor allem in den Grenzängerregionen der lateinischen Schweiz hat die Bedeutung der Grenzänger in den letzten Jahren stark zugenommen. Entsprechend wird dort die rasche Entwicklung der letzten Jahre auch häufiger als Problem wahrgenommen. Im deutlichen Unterschied zur Arbeitskräftemigration nahm die Grenzängerbeschäftigung stärker bei tiefen Qualifikationen zu; zudem spielte der Personalverleih bei der Rekrutierung eine relativ wichtige Rolle.

Wie die Analysen für den Zeitraum 2001–2008 zeigen, wiesen die drei Regionen mit stark wachsender Grenzängerbeschäftigung (Genferseeregion, Jurabogen, Tessin) in den letzten Jahren auch ein überdurchschnittliches Beschäftigungs-

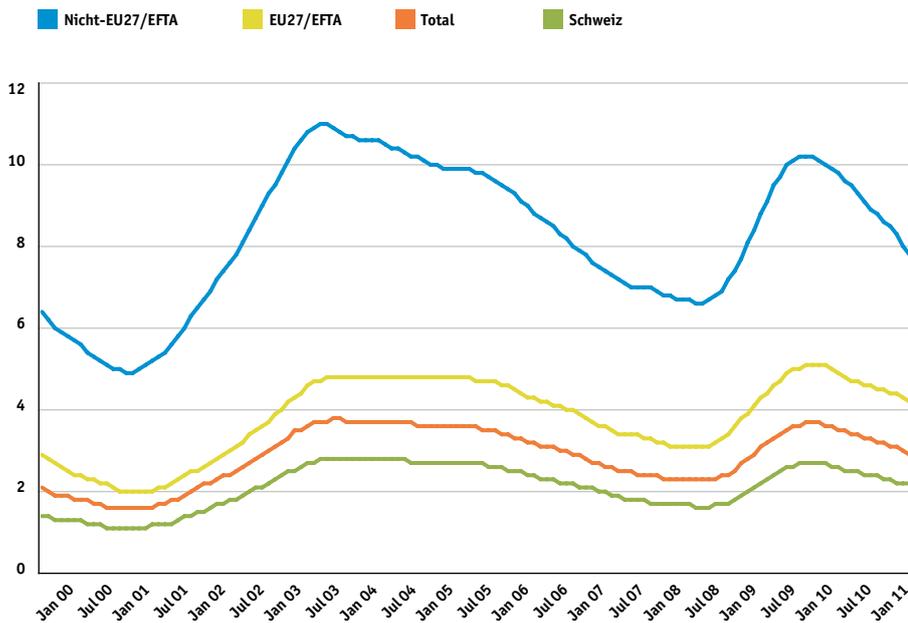
wachstum auf, welches allein mit der ansässigen Bevölkerung nicht hätte realisiert werden können. Das Beschäftigungswachstum der Wohnbevölkerung fiel in Grenzängerregionen in der Regel ähnlich aus wie in Nicht-Grenzängerregionen. In allen Grenzängerregionen konnte die Erwerbstätigenquote der ansässigen Bevölkerung über die letzten Jahre gesteigert oder zumindest gehalten werden.

Bei der Arbeitslosigkeit war in der Genferseeregion, in der Nordwestschweiz sowie im Jurabogen gegenüber den Nicht-Grenzängerregionen eine relative Verschlechterung der Situation festzustellen. Insbesondere im Jurabogen sehen die Arbeitsmarktbehörden dabei einen Zusammenhang mit der stärkeren Konkurrenz durch Grenzänger.

Hinsichtlich der Lohnentwicklung unterschieden sich die Grenzregionen in der Periode 2002–2008 nicht wesentlich von den übrigen Regionen der Schweiz. Wenn es – wie dies verschiedene Arbeitsmarktbehörden in den Grenzregionen vermuten und wie es auch verschiedene Studien nahelegen – einen wachsenden Lohndruck gab, so scheint dieser gemäss unseren Analysen eher nicht stärker ausgefallen zu sein als in anderen Regionen der Schweiz, welche die Auswirkungen des FZA allenfalls in Form erhöhter Zuwanderung spürten.

Grafik 3

Arbeitslosenquote nach Nationalitätengruppen, Januar 2000–März 2011



Anmerkung: Saison- und zufallsbereinigte Werte.

Quellen: SECO, BFS / Die Volkswirtschaft

Unter den wichtigsten Zuwanderergruppen der letzten Jahre zählten deutsche Staatsangehörige (wie Schweizerinnen und Schweizer) mehr in die ALV ein, als sie daraus bezogen, während für portugiesische, französische und italienische Staatsangehörige das Gegenteil zutraf. Verglichen mit Ausländer/innen aus Nicht EU/EFTA-Staaten war das Verhältnis von Ein- und Auszahlungen bei EU/EFTA-Staatsangehörigen jedoch deutlich günstiger, was auf ihr geringeres relatives Arbeitslosenrisiko zurückzuführen ist.

Sehr ähnliche Muster wie in der Arbeitslosigkeit zeigen sich auch bei der Sozialhilfe: Während deutsche Staatsangehörige 2009 mit 1,4% sogar eine tiefere Sozialhilfequote als Schweizer/innen (2,0%) auswiesen, lag jene der italienischen (3,0%), französischen (3,1%) und portugiesische Staatsbürgern (4,2%) darüber. Bei diesen vier Nationalitäten lag die Sozialhilfequote aber markant unter jener von Drittstaatenangehörigen, welche 2009 11% erreichte.

Fazit und Ausblick

Der Schweizer Arbeitsmarkt hat die Zuwanderung, welche durch das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) in den letzten Jahren begünstigt wurde, insgesamt sehr gut aufgenommen und seine Anpassungsfähigkeit und seine Integrationskraft unter Beweis gestellt. Die Anforderungen an die ansässigen Arbeitskräfte sind durch die neuen Konkurrenten aus dem EU/EFTA-Raum tendenziell

eher gestiegen, doch ist die ansässige Erwerbsbevölkerung der neuen Konkurrenz gut gewachsen. Die qualifizierten Zuwanderer stellen für die Unternehmen der Schweiz eine Stärkung dar; der leichtere Zugang zu ausländischen Fachkräften dürfte auch die Ansiedlung ausländischer Betriebe begünstigt haben. Die wirtschaftlichen Vorteile dieser Entwicklung steigern unseren Wohlstand und kommen auch der ansässigen Bevölkerung zu Gute. Angesichts der demografischen Alterung gewinnt die Ausbildung der Jugend weiter an Bedeutung; aber auch ein guter Zugang zum internationalen Arbeitsmarkt ist für eine spezialisierte und international stark vernetzte Volkswirtschaft wie die Schweiz ein wichtiger Erfolgsfaktor.

Während die Zusammensetzung sowie das konjunkturelle Muster der Zuwanderung vergleichsweise gut vorhergesagt werden können, sind Prognosen über das langfristige Ausmass der Zuwanderung ungleich schwieriger und unsicherer. In den letzten rund zehn Jahren fiel die Zuwanderung in die Schweiz kräftiger aus, als dies allgemein erwartet wurde. Die starke Zuwanderung aus dem EU-Raum der letzten Jahre ist letztlich auch Ausdruck der hohen Attraktivität der Schweiz als Unternehmens-, Arbeits- und Lebensstandort. Tatsächlich fiel die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft in den letzten Jahren – in starkem Kontrast zu den 1990er-Jahren – auch im Vergleich zur EU günstig aus. Behält die Schweiz ihre Attraktivität, so dürfte die Zuwanderung aus der EU/EFTA auch in den kommenden Jahren relativ hoch bleiben. Verliert sie hingegen an Attraktivität, wäre wohl ähnlich wie in den 1990er-Jahren wieder mit einer Verringerung der Zuwanderung zu rechnen.

Aktuell weitet sich die politische Diskussion über die Migrationspolitik in der Schweiz von Arbeitsmarktfragen aus – hin zu allgemeineren Fragen der Bevölkerungsentwicklung und deren Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Lebensbedingungen in der Schweiz. Bei einer Fortsetzung des Bevölkerungswachstums stellen sich tatsächlich in verschiedenen Politikbereichen wachsende Herausforderungen. Wichtig für die politische Akzeptanz eines offenen Arbeitsmarktes ist – neben einer ausgewogenen und dynamischen Arbeitsmarktentwicklung – deshalb auch, dass die gesellschaftliche Integration der zugewanderten Bevölkerung gelingt, und dass die Entwicklung von Wohnraum und Infrastruktur nachhaltig erfolgt und nicht die Lebensqualität der einheimischen Bevölkerung beeinträchtigt. ■