



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Speaking Notes

Boris Zürcher, Leiter der Direktion für Arbeit, SECO

Datum

09.07.2014

Medienkonferenz 10. Observatoriumsbericht zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt

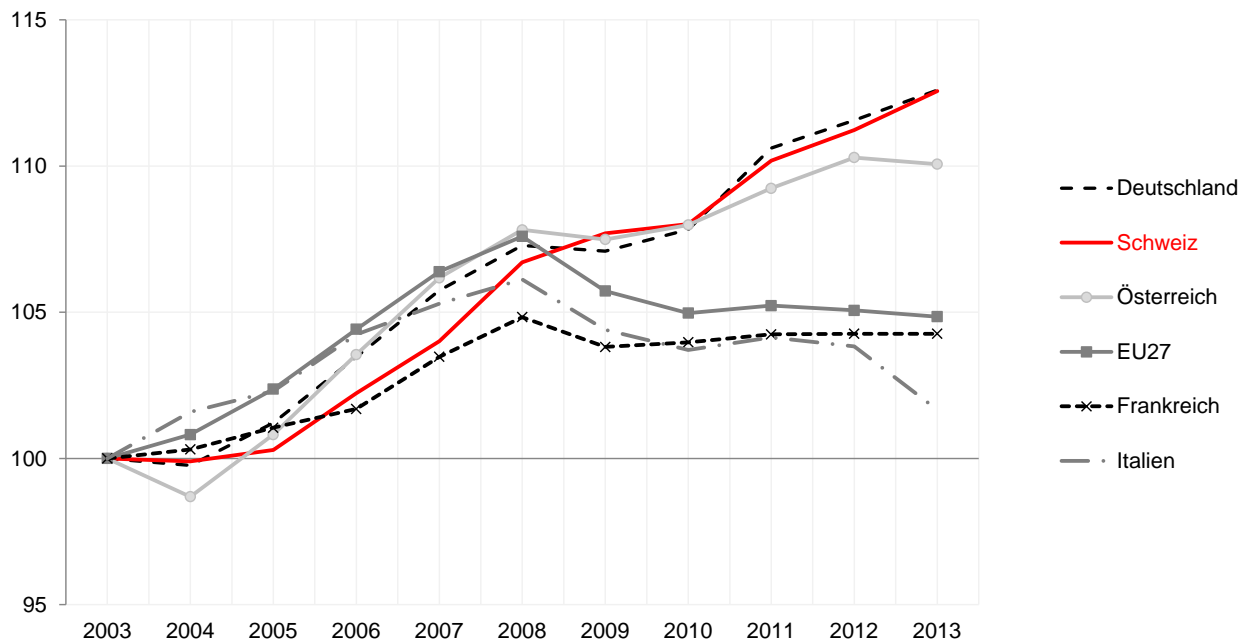
Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr verehrte Damen und Herren

Ich gehe im Folgenden auf die wichtigsten Erkenntnisse des neuen Observatoriumsberichts ein, welcher die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt (und die Sozialwerke) zusammenfasst. Es ist dies bereits der zehnte Bericht dieser Art und er stützt sich auch in diesem Jahr einerseits auf eine deskriptive Analyse der aktuellsten statistischen Daten und andererseits auf die Erkenntnisse aus der angewandten Forschung zu diesem Thema.

1. Kräftiges Wirtschaftswachstum und starke Nachfrage nach Arbeitskräften in der Schweiz

Slide 1: Entwicklung der Erwerbstätigkeit im internationalen Vergleich (Index 2003=100)

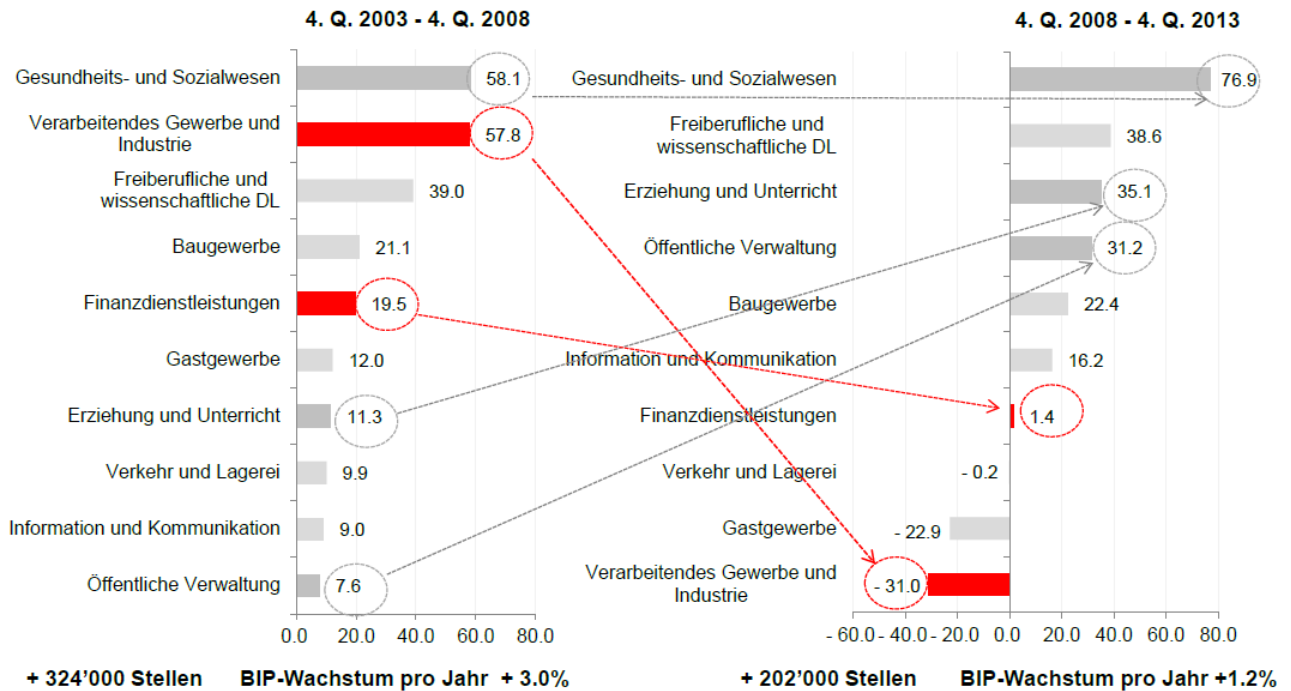


Quelle: Eurostat

- Die Schweizer Wirtschaft verzeichnete in den letzten Jahren ein ausserordentlich starkes Wirtschaftswachstum. Dieses war durch ein kräftiges Beschäftigungswachstum begleitet. Die Schweiz gehörte - zusammen etwa mit Deutschland und Österreich - in Europa zu den Ländern mit dem kräftigsten Wachstum der Erwerbstätigkeit.
- Der Schweizer Arbeitsmarkt behauptete sich vor allem auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise besser als die meisten Länder des EU-Raums.
- Die Zuwanderung stellte in diesem Kontext einen der Faktoren dar, welcher die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung gestützt hat. Die Arbeitslosigkeit war in der Schweiz bei Inkrafttreten des FZA tief und die Erwerbsbeteiligung lag bereits hoch. Das gezeigte Wachstum der Erwerbstätigkeit wäre ohne Zuwanderung nicht denkbar gewesen (dazu später mehr).

2. Verschiebung der Arbeitskräftenachfrage nach der Finanzkrise

Slide 2: Veränderung der Beschäftigung in ausgewählten Branchen, Anzahl Stellen in 1'000



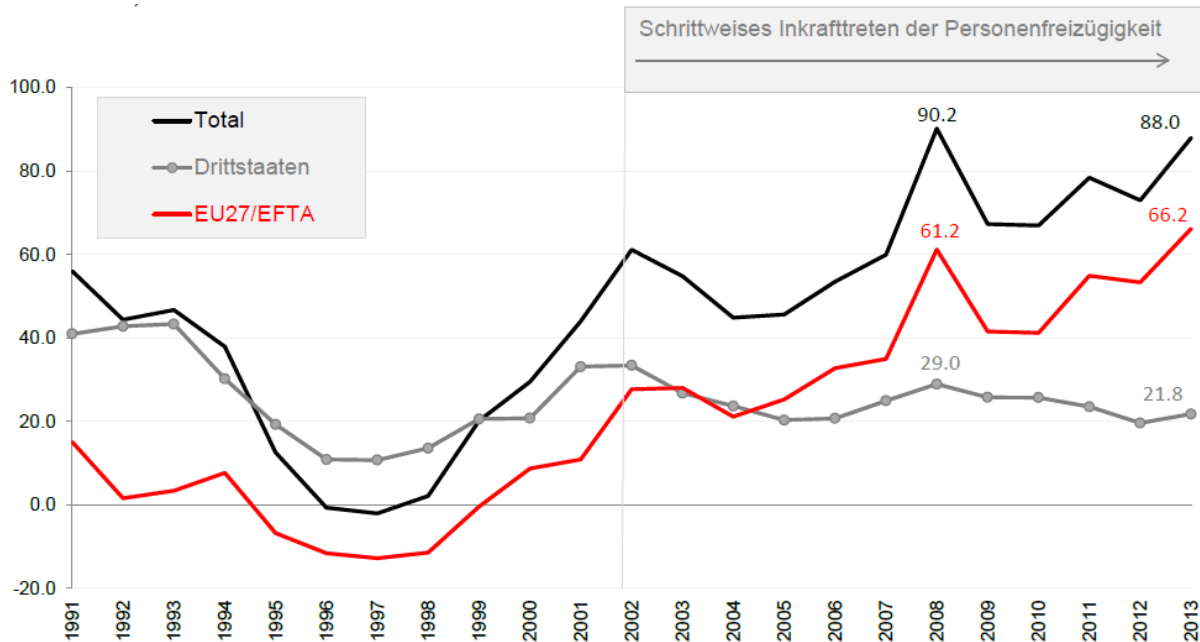
Quelle: BFS/BESTA, SECO

- Hinter der insgesamt positiven Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den letzten Jahren verbergen sich bedeutende Gewichtsverschiebungen zwischen den Branchen.
- Während in der Industrie oder im Gastgewerbe in den letzten fünf Jahren zahlreiche Stellen eingebüsst wurden, legten vor allem verschiedene relativ arbeitsintensive Dienstleistungsbereiche (wie das Gesundheits- und Sozialwesen, freiberufliche und wissenschaftliche Dienstleistungen, Erziehung und Unterricht, öffentliche Verwaltung) sowie das Baugewerbe an Beschäftigung zu.
- Trotz positiver Entwicklung der Erwerbstätigkeit konnte deshalb das Vorkrisenniveau der Arbeitslosigkeit noch nicht wieder erreicht werden (dazu später mehr).

3. Ausmass und Zusammensetzung der Zuwanderung vor/nach FZA

Die Zuwanderung aus den EU-Staaten hat mit der Einführung der Personenfreizügigkeit an Bedeutung gewonnen. Dies lag einerseits an der beschriebenen starken Nachfrage nach Arbeitskräften. Diese Entwicklung wurde durch den erleichterten Zugang im Rahmen des FZA noch begünstigt.

Slide 3: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, in 1'000



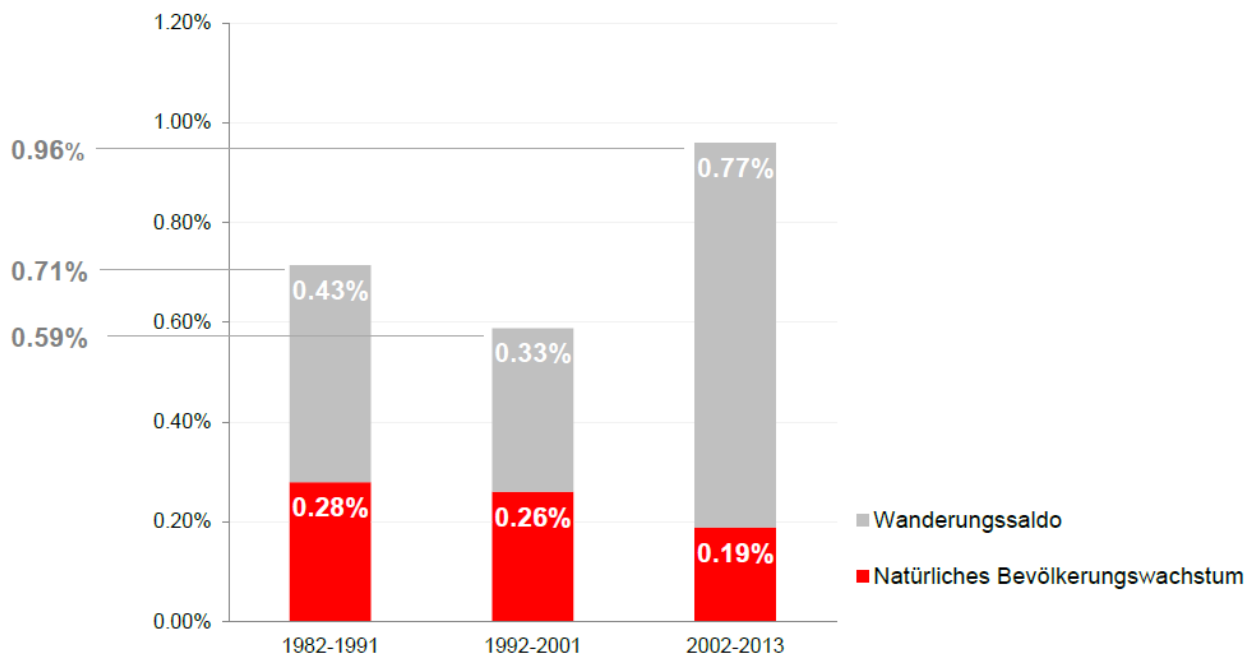
Quelle: BFM/ZEMIS

- In den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991-2001) belief sich die *gesamte* Netto-Zuwanderung der ausländischen Wohnbevölkerung auf durchschnittlich +26'400 pro Jahr. Sie war praktisch ausschliesslich auf die Zuwanderung aus Drittstaaten zurückzuführen.
- Nach Inkrafttreten des FZA betrug der Wanderungssaldo von EU27/EFTA-Staatsangehörigen allein pro Jahr durchschnittlich 40'700 Personen. Im Boomjahr 2008 wurde ein vorübergehender Höchstwert erreicht mit einer Nettozuwanderung von 61'200 Personen. Dieser Höchstwert wurde im letzten Jahr überschritten: 66'200 Personen sind 2013 aus dem EU/EFTA-Raum netto zugewandert.
- Die Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen hat demgegenüber im Vergleich zu den 90er Jahren abgenommen und sich seit der Jahrtausendwende auf einem konstanten Niveau von durchschnittlich 26'000 Personen pro Jahr eingependelt.
- Anders als in den 90er Jahren, als die Zuwanderung mehrheitlich im Rahmen des Familiennachzugs erfolgte, ist die FZA-Zuwanderung eine Arbeitsmigration: Über 60 Prozent der 2013 aus dem EU-Raum zugewanderten Personen kamen in die Schweiz um zu arbeiten. Die Nettozuwanderung weist deshalb in ihrem Verlauf auch einen engen Bezug zur konjunkturellen Entwicklung auf.

4. Zuwanderung als bedeutende Determinante des Bevölkerungswachstums

Die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum implizierte ein stärkeres Bevölkerungswachstum.

Slide 4: Komponenten des Wachstums der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz



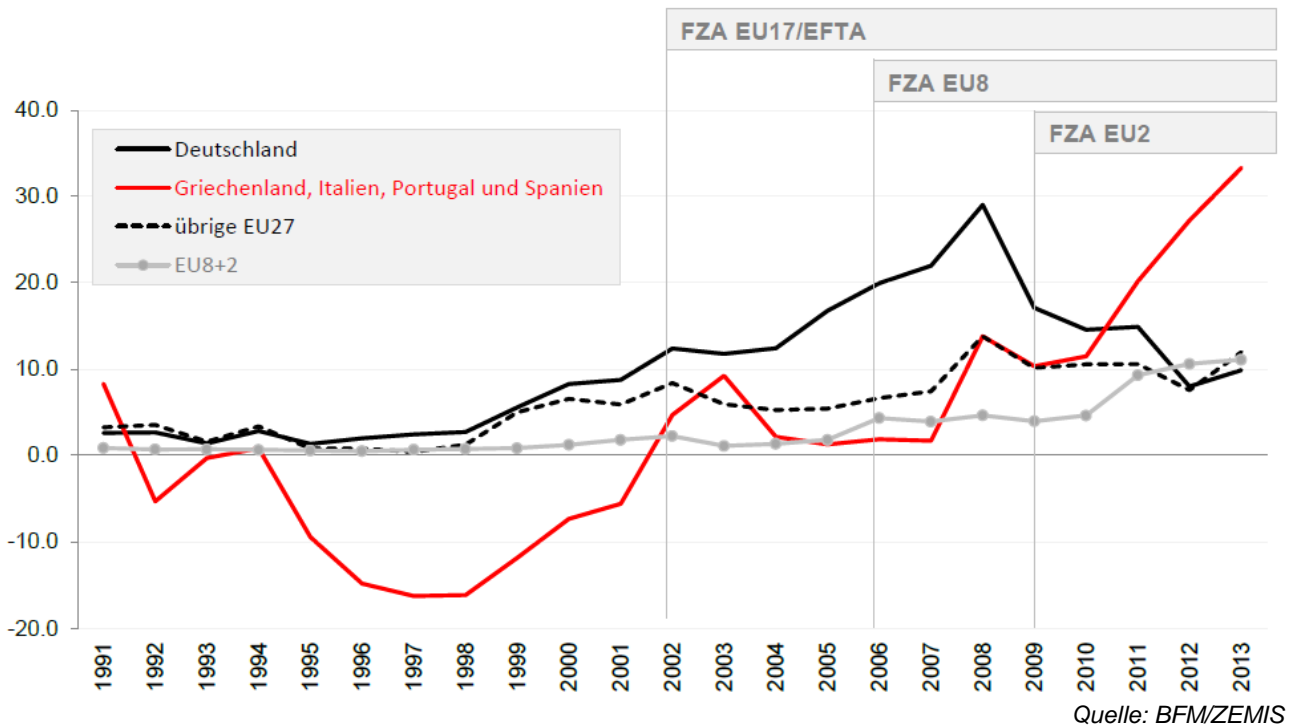
Quelle: BFS / ESPOP

- In den Jahren seit Inkrafttreten des FZA (2002-2013) wuchs die Bevölkerung in der Schweiz um 0.96% pro Jahr. 0.77 Prozentpunkte davon gingen auf die Netto-Zuwanderung zurück.
- Gegenüber den 1980er und 1990er Jahren erhöhte sich das Bevölkerungswachstum damit deutlich, obwohl das natürliche Bevölkerungswachstum (=Geburtenüberschuss: Differenz zwischen Lebendgeburten und Todesfälle) sich gleichzeitig verlangsamt hat.
- Das natürliche Bevölkerungswachstum verringerte sich absolut von etwa + 18'000 in den Perioden 1982-1991 und 1992-2001 auf jährlich rund + 14'500.

5. Verschiebung in den Herkunftsregionen

In den Jahren seit der Krise von 2008/2009 verstärkte sich die Zuwanderung aus den EU-Staaten Süd- und Osteuropas, während sich die Zuwanderung aus Deutschland abschwächte.

Slide 5: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, in 1'000

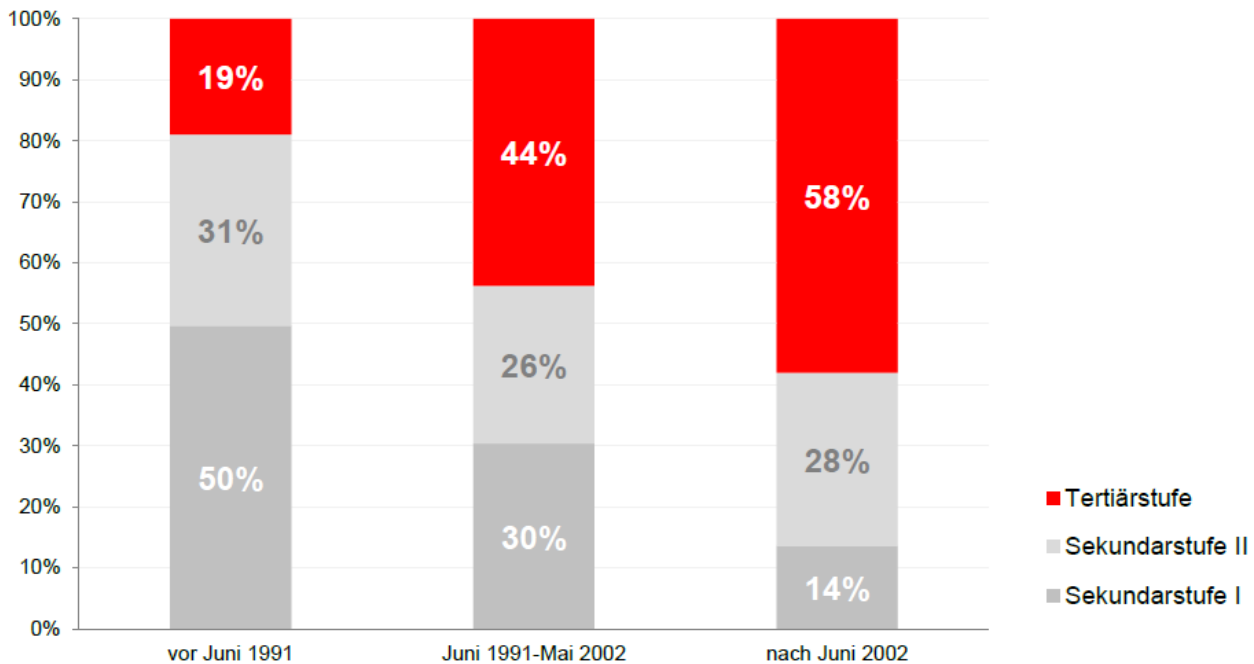


- In dieser Verschiebung der Zuwanderung in die Schweiz spiegeln sich einerseits die schrittweise Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den osteuropäischen EU-Staaten und andererseits eine Verschiebung in den Migrationsströmen innerhalb Europas im Zuge der Eurokrise.
- Während die Auswanderungsbereitschaft der Bevölkerung in den südeuropäischen Krisenländern der EU zugenommen hat, war die Arbeitskräftenachfrage bspw. in Deutschland weiterhin hoch. Deutschland wurde - vor allem für Arbeitskräfte aus Osteuropa - neu ebenfalls zu einem bedeutenden Zuwanderungsland.

6. Qualifikationsstruktur der Zuwanderer

Die Arbeitskräftenachfrage hat sich in den letzten 20 Jahren stark in Richtung von höher qualifizierten Fachkräften verlagert. Diese Entwicklung hatte eine deutliche Veränderung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer zur Folge.

Slide 6: Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung aus der EU27/EFTA im 2. Quartal 2013, nach Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile



Quelle: BFS/SAKE (2013)

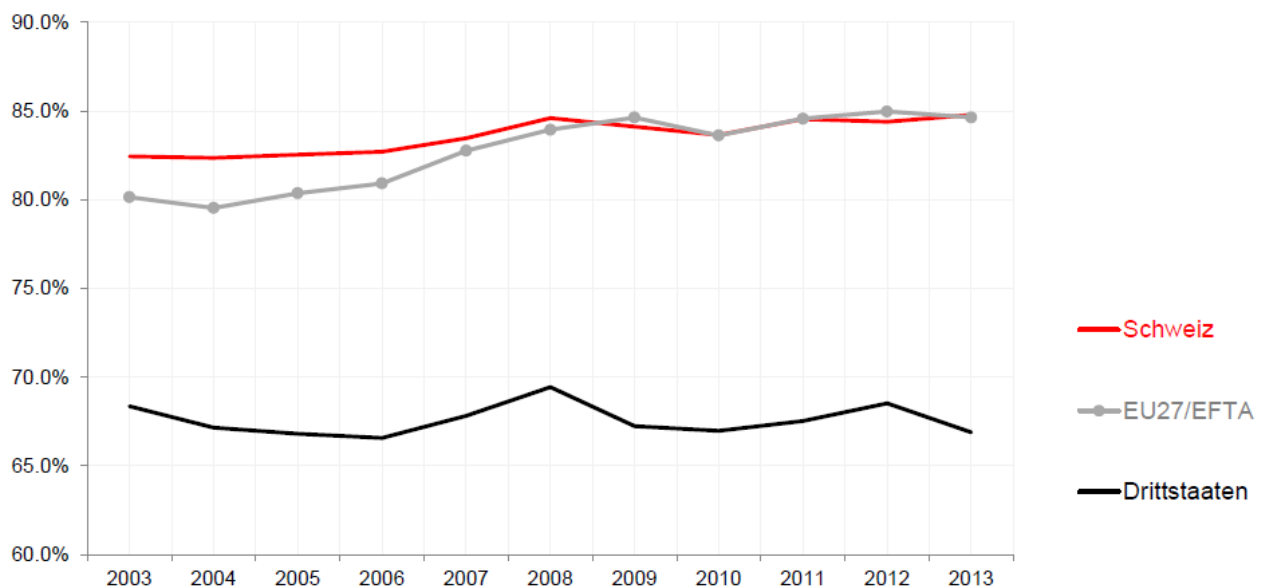
- 58% der Erwerbstätigen, die unter dem FZA in die Schweiz gekommen sind, verfügen über einen tertiären Bildungsabschluss (höhere Berufsausbildung, Fachhochschule oder Universität) und 14% über keine nach-obligatorische Schulbildung.
- Im Vergleich dazu verfügten von allen 30-39-jährigen Erwerbspersonen in der Schweiz, der bestausgebildeten Generation auf dem Arbeitsmarkt, 48% über eine Tertiärausbildung und 9% über keinen nach-obligatorischen Bildungsabschluss. Zuwanderer aus dem EU/EFTA-Raum waren damit sowohl bei den höchsten als auch bei den tiefsten Qualifikationsniveaus übervertreten.
- Mit den Verschiebungen in den Herkunftsregionen stellt sich die Frage, ob und wie sich dieser Qualifikationsmix allenfalls in den letzten Jahren verändert hat. Die Analysen im vorliegenden Bericht zeigen noch kaum Veränderungen im Qualifikationsniveau.
- Die beobachteten Veränderungen spiegeln jedoch auch den Wirtschaftsgang in der Schweiz: So sind im letzten Jahr etwa mehr Personen ins Baugewerbe eingewandert, was sich angesichts der anhaltend guten Beschäftigungslage in dieser Branche gut erklären lässt. Die Zuwanderung ins Gastgewerbe ist dagegen - entsprechend der schwachen Nachfrage - rückläufig.

7. Beschäftigungswachstum/Steigerung der Erwerbstätigenquoten

Der erleichterte Zugang zum Arbeitskräftepotential im EU-Raum hat in den letzten 12 Jahren ein bedeutendes Beschäftigungswachstum ermöglicht.

- Seit 2002 hat die Zahl der Erwerbstätigen um insgesamt 624'000 Personen zugenommen (1.3% pro Jahr). Davon entfielen rund 330 000 auf Schweizer/innen und niedergelassene Ausländer/innen, der Rest auf ausländische Kurz- und Daueraufenthalter (+179'000) sowie Grenzgänger (+114'000).
- Rund die Hälfte des Beschäftigungszuwachses seit 2002 kann damit mit der Zuwanderung in Verbindung gebracht werden. Diese Zuwanderung wurde einerseits unterstützt durch die Personenfreizügigkeit, sie war andererseits aber auch eine Folge der guten Wirtschaftsentwicklung weltweit und besonders in unserem Land. Auch ohne Personenfreizügigkeit wäre in den letzten Jahren mit einer deutlich höheren Zuwanderung als in den 90er Jahren zu rechnen gewesen, denn die Zuwanderung in die Schweiz passte sich auch im früheren Kontingentsystem jeweils der wirtschaftlichen Entwicklung an.

Slide 7: Erwerbstätigenquoten der 25-64 Jährigen nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 2003-2013 (jeweils im 2. Quartal)



Quelle: BFS/SAKE

- Sowohl Schweizerinnen und Schweizer wie auch EU/EFTA-Staatsangehörige konnten ihre Erwerbstätigenquote zwischen 2003 und 2013 steigern. Die Erwerbstätigenquote von Drittstaatsangehörigen bewegt sich über den gleichen Zeitraum auf einem deutlich niedrigeren Niveau, blieb aber in etwa konstant.

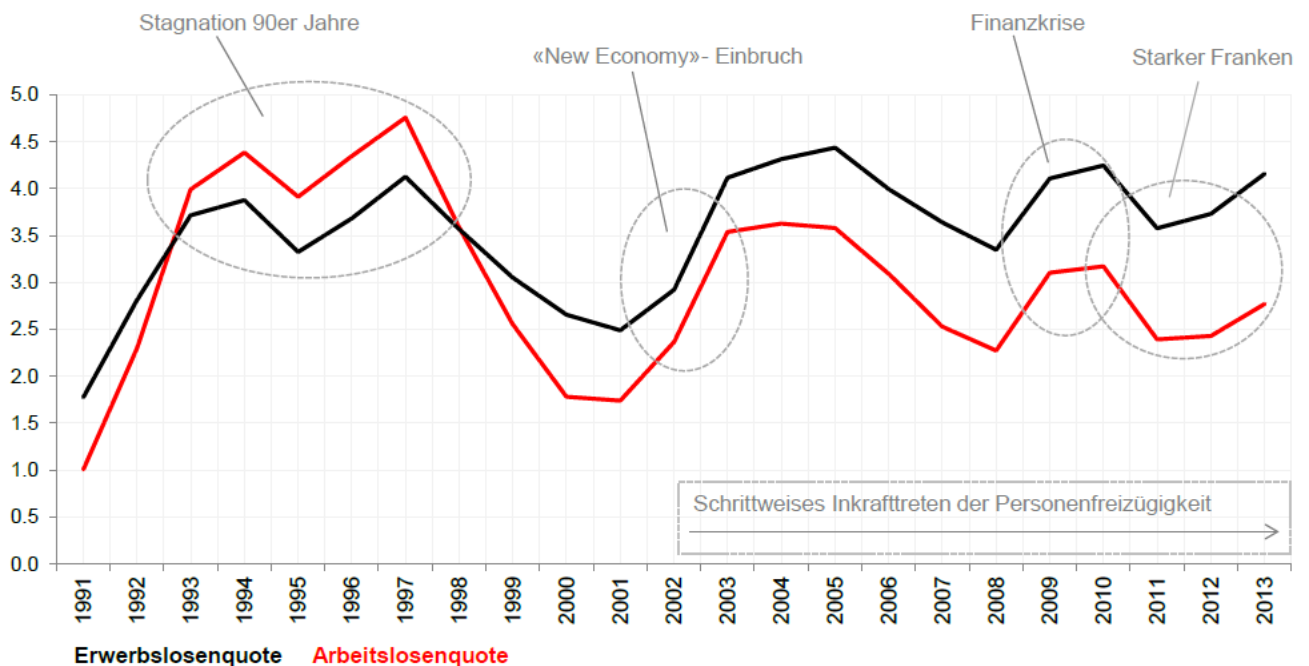
Hierbei ist zu beachten, dass es sich bei den Drittstaatenangehörigen um eine äusserst heterogene Population handelt. Diese Kategorie umfasst über das Asylwesen zugewanderte Personen ebenso wie hochqualifizierte Spezialisten aus den USA, Kanada oder Indien, die natürlich eine sehr unterschiedliche Arbeitsmarktperformance aufweisen.

8. Langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit

In einer langfristigen Betrachtung über die Konjunkturzyklen hinweg blieb die registrierte Arbeitslosigkeit seit den 90er Jahren konstant.

Dieses Ergebnis ist beachtlich. Dies nicht nur angesichts der starken Zuwanderung, sondern vor allem auch angesichts der erheblichen konjunkturellen Turbulenzen und der volkswirtschaftlichen Verschiebungen der letzten zwei Jahrzehnte. Hierin zeigt sich die gute Anpassungsfähigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes.

Slide 8: Arbeitslosenquote und Erwerbslosenquote, 1991-2013



Quelle: Arbeitslosenquote SECO/BFS (SAKE)

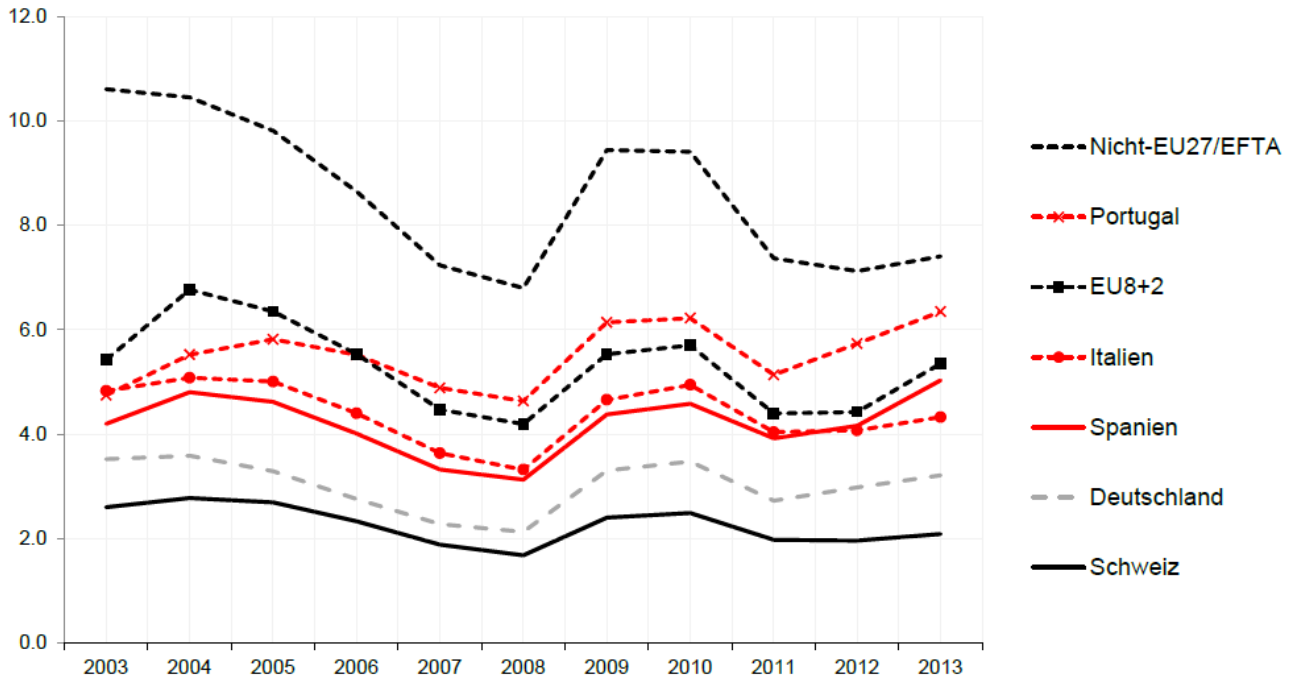
- Was die *kausalen* Auswirkungen der Zuwanderung auf die Arbeitslosigkeit angeht, so deuten empirische Untersuchungen mehrheitlich darauf hin, dass die zugewanderten Arbeitskräfte eine gute Ergänzung zum inländischen Fachkräftepotenzial darstellten. Die Auswirkungen einer erhöhten Konkurrenz auf die Beschäftigungschancen der ansässigen Bevölkerung sind gemäss diesen Studien moderat und bleiben auf bestimmte Personengruppen - etwa gut qualifizierte Fachkräfte - beschränkt.
- Trotz diesem gesamtwirtschaftlich positiven Ergebnis darf nicht vergessen werden, dass einzelne Regionen der Schweiz, gerade die Grenzregionen, mit ihrer stark steigenden Grenzgängerbeschäftigung mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sind.

- Die Grenzgängerbeschäftigung hat seit Einführung der Personenfreizügigkeit um durchschnittlich rund 5% pro Jahr zugenommen. Einen besonders starken Zuwachs hatten die Kantone Tessin, Genf und Waadt zu verzeichnen.
- Verschiedene Indikatoren im vorliegenden Bericht deuten darauf hin, dass sich die Arbeitsmarktsituation für die ansässige Bevölkerung etwa im Kanton Tessin relativ zur Deutschschweiz verschlechtert haben könnte.
- Daraus lässt sich natürlich keine Aussage über die *kausale* Wirkung der Zuwanderung oder der Grenzgängerbeschäftigung ableiten, da viele Faktoren die Arbeitslosigkeit beeinflussen. Deshalb ist es wichtig, die Entwicklungen noch genauer zu untersuchen, als dies im Rahmen des Observatoriumsberichts möglich war. Das SECO hat die *Università della svizzera italiana* mit einer Studie über die arbeitsmarktlichen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit im Kanton Tessin beauftragt. Die Ergebnisse werden Ende Jahr erwartet.

9. Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen

Neben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den regionalen Unterschieden interessiert auch, inwiefern verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Slide 9: Arbeitslosenquoten nach ausgewählten Nationalitäten, 2003-2013



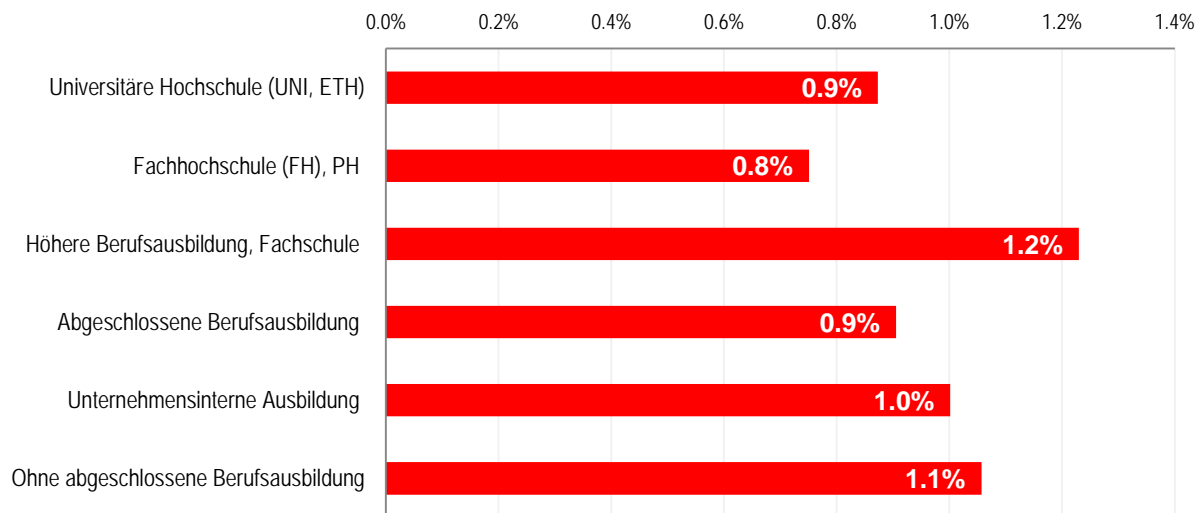
Quelle: SECO/BFS (SAKE)

- Die Arbeitslosenquoten von Personen aus der EU/EFTA liegen im Durchschnitt über derjenigen der Schweizerinnen und Schweizer, jedoch deutlich unter jener von Drittstaatenangehörigen.
- Innerhalb der Gruppe der EU-Staatsangehörigen weisen Süd- und Osteuropäer erhöhte Arbeitslosenquoten auf. Diese Personen, welche zum Teil bereits vor dem FZA als Saisonarbeitskräfte in die Schweiz gekommen sind, arbeiten häufiger in Branchen mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen. Die Neuzuzüger unter ihnen haben ausserdem eine weniger gefestigte Stellung im Arbeitsmarkt. Dies erklärt die erhöhten Arbeitslosenquoten dieser Nationalitätengruppen.
- Aus dem Verlauf der Quoten ist abzulesen, dass die Arbeitslosenquoten der Süd- und Osteuropäer in den letzten 1-2 Jahren überdurchschnittlich angestiegen ist. Diese Entwicklung gilt es im Auge zu behalten.

10. Lohnentwicklung

Gemäss Lohnindex des BFS stiegen die Nominallöhne zwischen 2002 und 2013 um durchschnittlich 1.3% und die Reallöhne um 0.7% pro Jahr. Damit fiel das Reallohnwachstum wesentlich höher aus als in den 90er Jahren.

Slide 10: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes, nach Ausbildungsniveau, 2002 - 2012, (*nur privater Sektor!*).



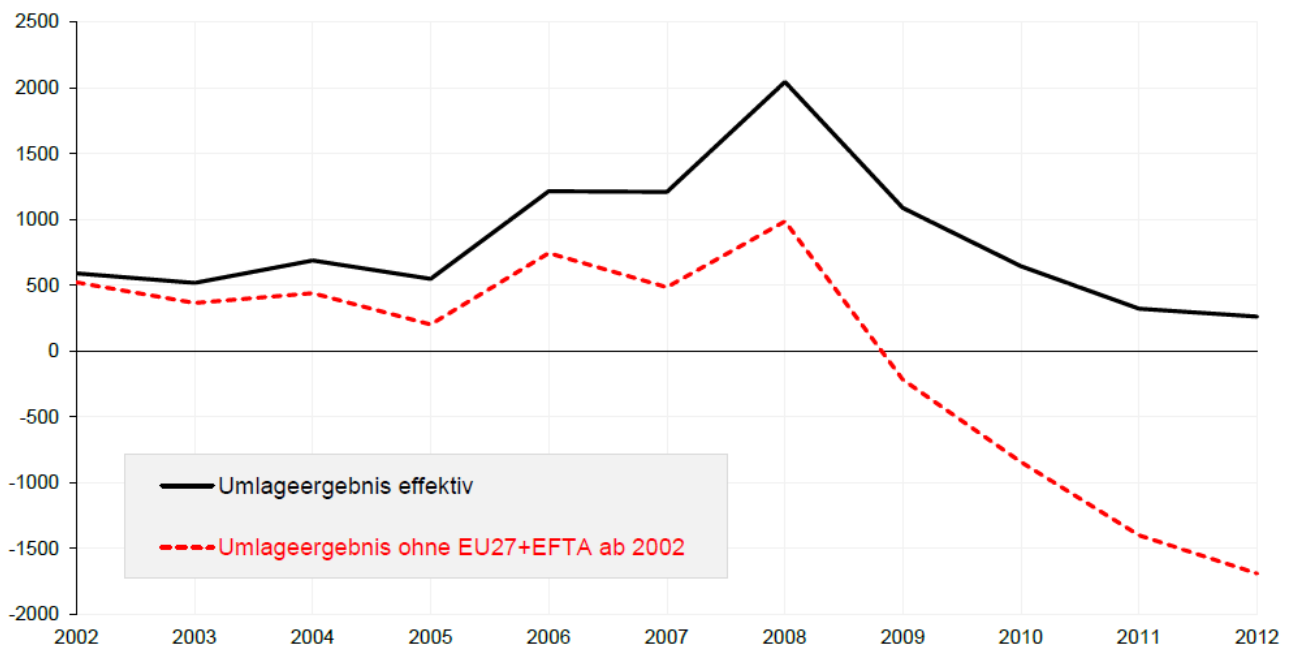
Quelle: BFS/Lohnstrukturerhebung

- Eine Betrachtung der Lohnentwicklung nach Ausbildungsniveau zeigt, dass die Lohnstruktur in der Schweiz in den zehn Jahren nach Inkrafttreten des FZA stabil geblieben ist: Mit durchschnittlichen jährlichen Lohnzuwächsen von 0.8% bis 1.2% war die Lohnentwicklung über alle Kategorien hinweg ausgewogen. Etwas schwächer als in den anderen Gruppen fiel das Lohnwachstum bei Erwerbstätigen mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss oder solchen mit abgeschlossener Berufsausbildung aus. Vor allem auf der Tertiärstufe könnte dabei die Zuwanderung der letzten Jahre einen gewissen Dämpfungseffekt gehabt haben, denn die kräftig wachsende Nachfrage nach höheren Qualifikationen hätte eher eine stärkere Lohnentwicklung erwarten lassen.
- Aus den bislang vorliegenden *empirischen* Ergebnisse zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne ergibt sich kein eindeutiges Bild. Es finden sich in der bestehenden Literatur jedoch Hinweise, dass die Zuwanderung die Lohnentwicklung in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten leicht gedämpft haben dürfte.
- Die Stabilität der Lohnstruktur zeigt jedoch, dass dank Gesamtarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen und flankierenden Massnahmen ein *genereller* missbräuchlicher Druck auf die Schweizer Löhne verhindert werden konnte.
- Vertiefte Analysen mit den Daten der Lohnstrukturerhebung 2012 konnten im Rahmen dieses Berichts noch nicht vorgenommen werden, da diese erst seit Ende Juni 2014 vorliegen. Diese werden jedoch nachgeholt. Von besonderem Interesse sind neben der Lohnentwicklung am unteren Ende der Lohnverteilung auch allfällige regionalen Unterschiede in der Lohnentwicklung.

11. Sozialwerke

- Die Zuwanderer aus EU/EFTA Staaten leisten deutlich mehr Beiträge an die 1. Säule, als sie daraus beziehen. Das Umlageergebnis der **AHV** blieb dank der Zuwanderung auch in den letzten Jahren weiterhin im positiven Bereich, während es gemäss einer Simulation des BSV ohne die Zuwanderung aus dem EU-Raum bereits 2009 negativ geworden wäre. Die Zuwanderung verschafft uns damit etwas mehr Zeit, den demografischen Herausforderungen zu begegnen und die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Die langfristigen Herausforderungen bleiben jedoch bestehen.

Slide 11: Umlageergebnis der AHV mit und ohne Beiträge der EU/EFTA-Staatsangehörigen



Quelle: BSV

- In Bezug auf die **IV** hat sich die Befürchtung, wonach die Personenfreizügigkeit zu einer Zunahme ausländischer IV-Leistungsbezüger führen könnte, nicht bewahrheitet: die Entwicklung der Rentnerzuwachsrate ist seit 2002 für alle Nationalitätengruppen rückläufig.
- Gewisse Mehrkosten sind demgegenüber - wie erwartet - der **Arbeitslosenversicherung** erwachsen. Die zusätzlichen Kosten sind einerseits auf das Prinzip der Totalisierung zurückzuführen, wonach im Ausland geleistete Beitragszeiten in der Schweiz angerechnet werden können. Zudem haben Leistungsbezüge durch EU/EFTA-Staatsangehörige in saisonalen Branchen auf Grund der Anspruchsregelungen im FZA spürbar zugenommen.

12. Fazit

- Das FZA hat den inländischen Unternehmen den Zugang zum europäischen Arbeitskräftepotenzial erleichtert und damit der Schweiz in den letzten Jahren ein überdurchschnittliches Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum ermöglicht.
- Der Schweizer Arbeitsmarkt vermochte die Zuwanderer auch in den letzten Jahren gut aufzunehmen: Negative Effekte in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Lohnentwicklung blieben gemäss den verfügbaren deskriptiven und empirischen Resultaten auf einzelne Arbeitsmarktsegmente begrenzt.
- Mit den Flankierenden Massnahmen ist es gelungen, eine Erosion der Lohnbedingungen zu verhindern.
- Mit der Wirtschaftskrise hat eine deutliche Verschiebung der Migrationsströme in Europa stattgefunden. Diese Entwicklung zeigt sich seit einigen Jahren auch in der Schweiz in einer veränderten Zusammensetzung des Wanderungssaldos: Der Anteil der Zuwanderer aus Süd- und Osteuropa ist deutlich angestiegen. Bislang blieb die Qualifikationsstruktur relativ stabil und an die Nachfrage der Wirtschaft gut angepasst.
- Wir werden die Entwicklungen aber weiter aufmerksam beobachten. Zusätzliche Erkenntnisse versprechen wir uns unter anderem von einer Studie zur krisenbedingten Zuwanderung, welche vom BFM in Auftrag gegeben wurde; die Resultate werden im Herbst 2014 erwartet.
- Zusätzlicher Analysebedarf im Zusammenhang mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative und deren Folgen für den Arbeitsmarkt wird derzeit abgeklärt.