



# Speaking Notes

Boris Zürcher, Leiter der Direktion für Arbeit, SECO

Datum 23.06.2015

---

Medienkonferenz 11. Observatoriumsbericht zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU  
**Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt**

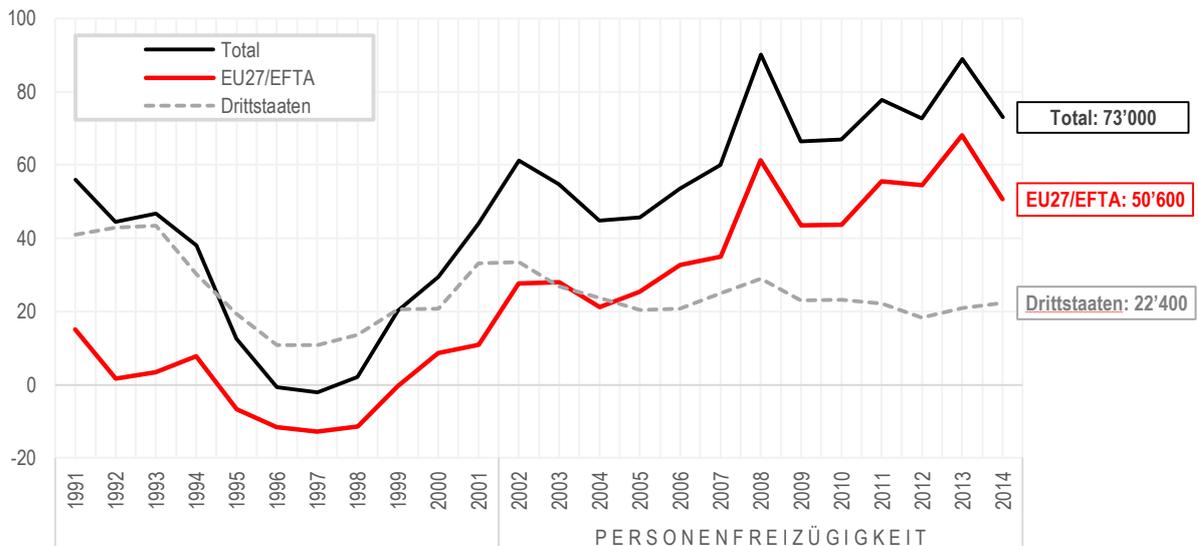
Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr verehrte Damen und Herren

Ich gehe im Folgenden auf die wichtigsten Erkenntnisse des neuen Berichts des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU ein. Es handelt sich bereits um den 11. Bericht in Folge über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt sowie die Sozialwerke. Das Schwergewicht der Analysen -im Bericht wie auch in dieser Präsentation- liegt dabei auf dem Arbeitsmarkt.

## 1. Starke Nettozuwanderung aus dem EU-Raum

Slide 1: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1991-2014, in 1'000

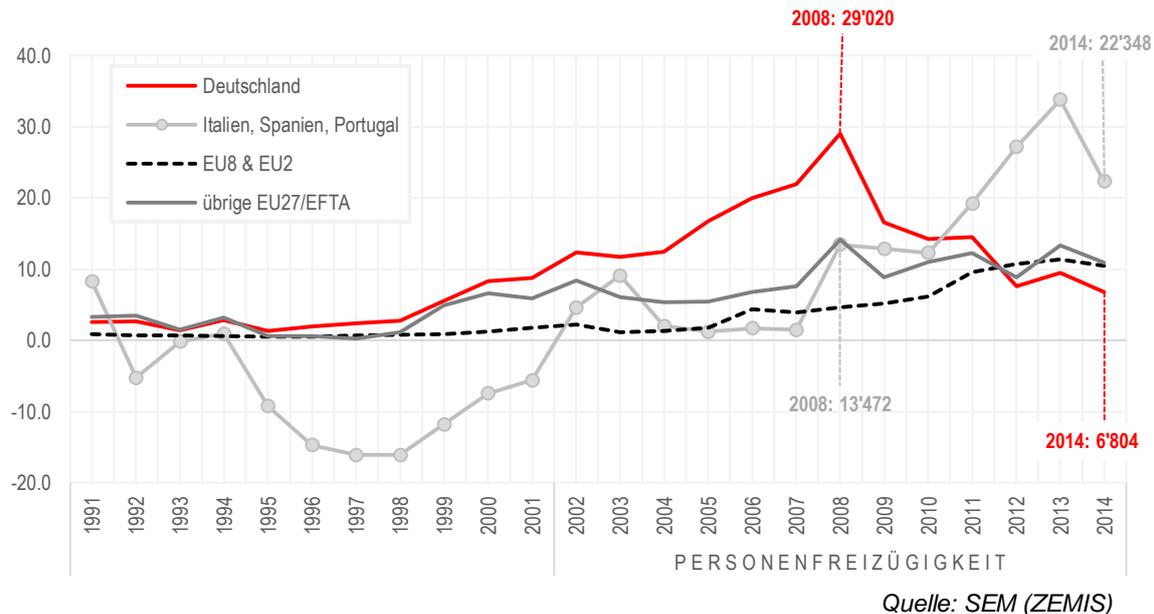


Quelle: SEM (ZEMIS)

- Die Schweiz blickt heute –13 Jahre nach Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens gegenüber den 15 alten EU-Mitgliedsstaaten- zurück auf eine Phase wachsender und zuletzt sehr starker Zuwanderung aus dem EU-Raum.
- Im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2014 betrug der Wanderungssaldo von EU/EFTA-Staatsangehörigen allein pro Jahr 42'100 Personen. Mit einer Nettozuwanderung von 68'000 EU-Staatsangehörigen wurde im Jahr 2013 ein Rekordwert erreicht. 2014 betrug die Nettozuwanderung 50'600 Personen – ein markanter Rückgang gegenüber dem Vorjahr, im historischen Vergleich aber nach wie vor ein hoher Wert.
- Die Nettozuwanderung von Drittstaatenangehörigen bewegt sich seit der Jahrtausendwende auf einem konstanten Niveau von etwa 24'000 Personen pro Jahr; 2014 lag sie bei 22'400 Personen. Zusammen mit der EU-Zuwanderung resultierte damit für das Jahr 2014 ein totaler Wanderungssaldo von 73'000 Personen.
- Bekanntlich erfolgt nur ein kleiner Teil der Zuwanderung aus Drittstaaten direkt in den Arbeitsmarkt, denn die Zulassung von Arbeitskräften wird hier sehr streng gehandhabt. Anders im Falle der EU-Bürger/innen: Über 60 Prozent der im Jahr 2014 neu ausgestellten Bewilligungen gingen an Personen, die zum Zweck einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisten.

## 2. Verschiebung in den Herkunftsregionen

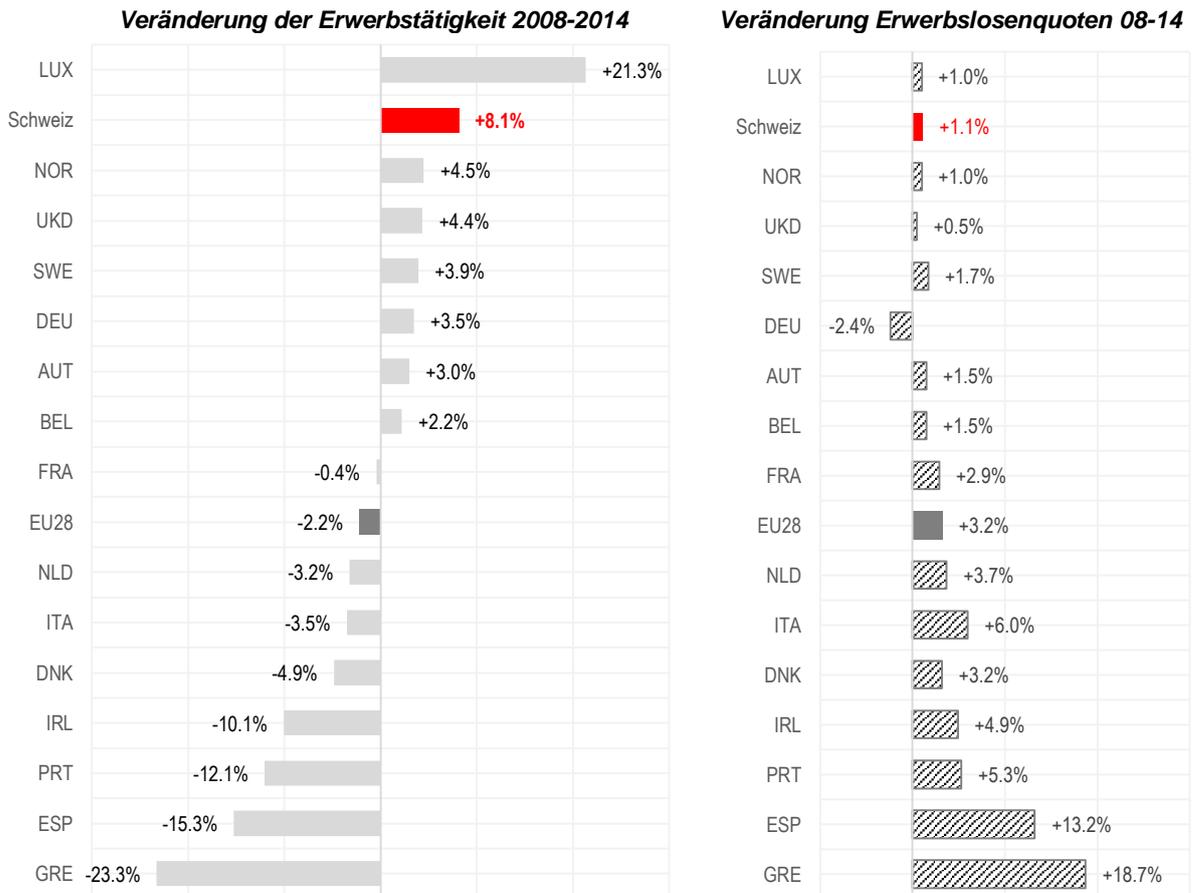
Slide 2: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1991-2014, in 1'000



- In den Jahren seit Ausbruch der letzten Wirtschaftskrise verstärkte sich die Nettozuwanderung aus den Staaten Süd- und Osteuropas, während die Nettozuwanderung aus Deutschland deutlich zurückging.
- Der Wanderungssaldo von Personen aus Portugal, Italien und Spanien zusammen hat von 13'500 im Jahr 2008 auf 22'300 im Jahr 2014 zugenommen. Merklich angestiegen ist auch die Zuwanderung aus den zehn osteuropäischen EU-Staaten. Demgegenüber verringerte sich die Nettozuwanderung aus Deutschland von 29'000 im Jahr 2008 auf 6'800 im Jahr 2014.
- Der markante Rückgang des Wanderungssaldos gegenüber Deutschland ist dabei nicht auf eine Zunahme der Abwanderungen – diese blieben in etwa konstant- sondern auf einen starken Rückgang der Bruttoeinwanderungen zurückzuführen.
- In diesen Verschiebungen spiegelt sich einerseits die schrittweise Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten: die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die Staaten der EU8 erfolgte im Jahr 2006, seit dem Jahr 2009 gilt das Abkommen auch für die EU2 – allerdings gelten hier nach wie vor die Übergangsbestimmungen.
- Andererseits muss die Zuwanderung in die Schweiz auch im Kontext der stark divergierenden wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen EU-Mitgliedsländern betrachtet werden (s. nächstes Slide).

### 3. Wachsende Disparitäten in Europa

Slide 3: Veränderung der Erwerbstätigkeit und der Erwerbslosenquoten im EU/EFTA-Raum

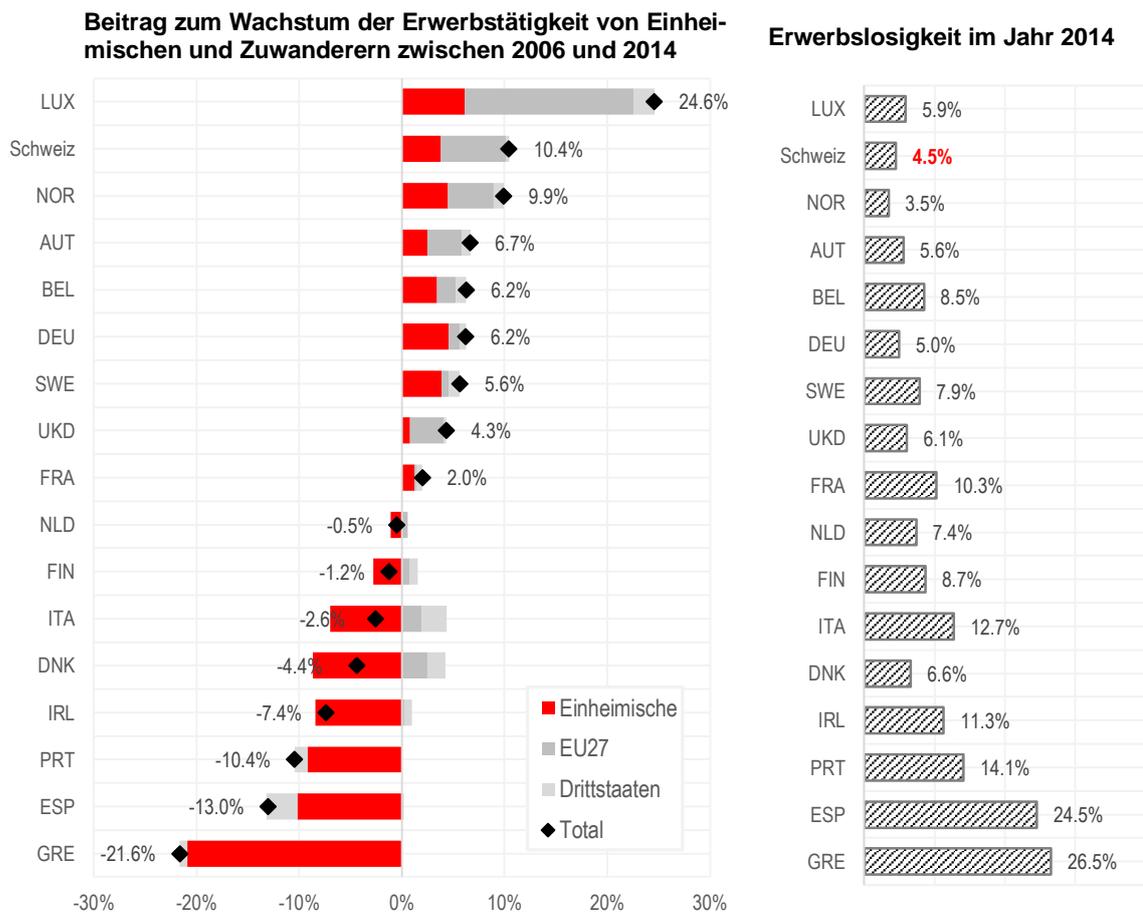


Quelle: Eurostat

- In den Jahren seit Ausbruch der Finanzkrise von 2008/2009 verlief die Wirtschaftsentwicklung in den Ländern Europas sehr ungleich.
- Während sich einige Länder -darunter neben der Schweiz etwa Luxemburg, Norwegen und Deutschland – relativ rasch von der Wirtschaftskrise erholten und in den letzten Jahren deutliche Beschäftigungszuwächse verzeichnen konnten, zeigten sich ab Herbst 2009 vor allem in den südlichen Ländern des Euroraums gravierende Probleme, die mit starken Beschäftigungseinbußen verbunden waren (Grafik links).
- Deutlich sichtbar werden die wachsenden Disparitäten auch in der Entwicklung der Erwerbslosigkeit (Grafik rechts). Zwischen 2008 und 2014 stieg diese in Griechenland um knapp 19%, in Spanien um 13%. Demgegenüber sank sie in Deutschland um -2.4%. In Luxemburg, Norwegen und der Schweiz stieg sie nur leicht um etwa 1 Prozentpunkt.

#### 4. Wachstum und Zuwanderung gehen Hand in Hand – ein internationaler Vergleich

Slide 4: Beiträge zum Wachstum der Erwerbstätigkeit von Einheimischen und Zugewanderten im EU/EFTA-Raum

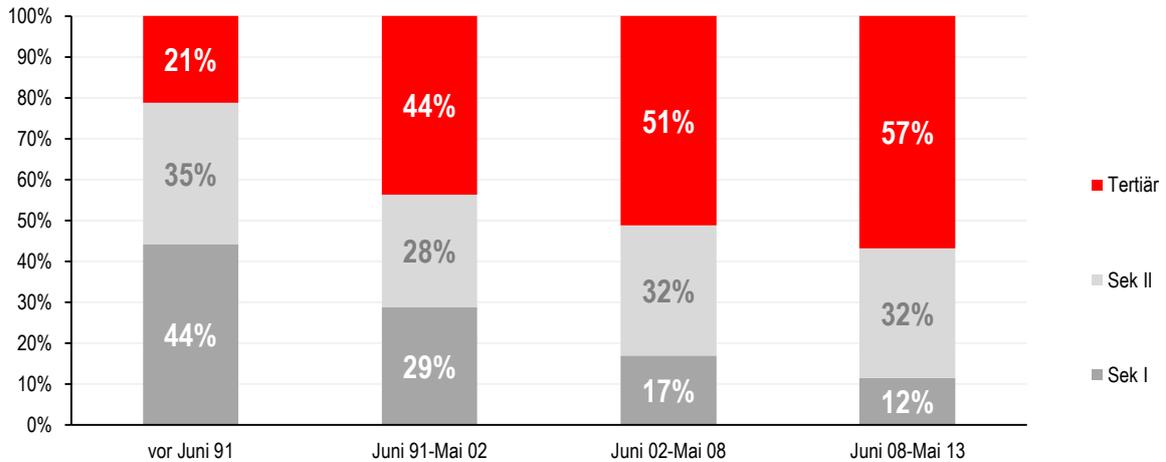


Quelle: Eurostat

- Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung hatte starke Auswirkungen auf die Zuwanderungsraten der einzelnen Länder.
- Diejenigen Länder, mit einer gesunden Wirtschaftsentwicklung und tiefer Arbeitslosigkeit zogen auch viele Arbeitskräfte aus dem Ausland an. Neben der Schweiz betraf dies ganz besonders Luxemburg, aber auch Norwegen und unsere Nachbarn Österreich und Deutschland. Die Zunahme der ausländischen Arbeitskräfte ist in der Abbildung links durch die grauen Balken gezeigt.
- Länder mit einer negativen Beschäftigungsentwicklung und hoher Arbeitslosigkeit – darunter Griechenland, Spanien, Portugal, - verloren als Zielländer für Zuwanderer an Attraktivität. Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ging dort zurück.
- Die Migration im Rahmen der Personenfreizügigkeit spielt damit innerhalb von Europa eine wichtige Rolle als Ausgleichsmechanismus.

## 5. Qualifikationsstruktur der Zuwanderer

Slide 5: Qualifikationsstruktur der erwerbstätigen EU27/EFTA-Staatsangehörigen im 2. Quartal 2014, nach Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile

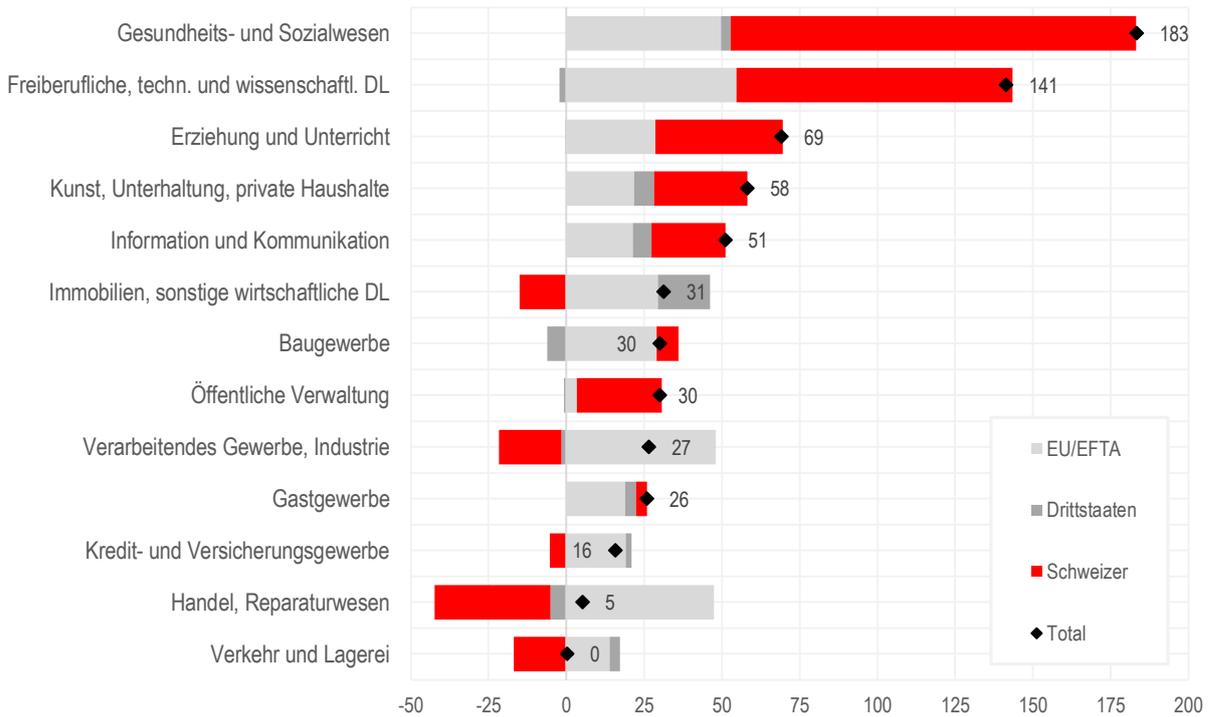


Quelle: BFS (SAKE)

- In der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer spiegelt sich die starke Nachfrage der Schweizer Wirtschaft nach hoch qualifizierten Arbeitskräften: Unter den nach Juni 2002 zugewanderten Erwerbstätigen aus dem EU-Raum verfügten deutlich über 50% über einen Abschluss auf Tertiärstufe. Auch unter den in der Nachkrisenperiode Neuzugewanderten blieb dieser Anteil hoch.
- Demgegenüber hat der Anteil der Personen, welche keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss vorzuweisen haben, im Laufe der Zeit kontinuierlich abgenommen; in der letzten Zuwanderungskohorte betrug er 12%.
- Entgegen oft geäußerten Befürchtungen haben die Verschiebungen in den Herkunftsregionen also nicht zu einer Verschlechterung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer geführt. Der Schweizer Arbeitsmarkt zieht damit auch aus den südlichen und östlichen Regionen der EU viele Hochqualifizierte an.
- Die Zuwanderer sind damit weiterhin im Schnitt deutlich besser qualifiziert als die ansässige Erwerbsbevölkerung: Unter den Erwerbstätigen im Alter von 30-39 Jahren – der bestausgebildeten Generation auf dem Arbeitsmarkt – lag im Jahr 2014 der Anteil an tertiär ausgebildeten Personen bei 49%, in der Erwerbsbevölkerung insgesamt sogar bei „nur“ 38%.

## 6. Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Branchen

Slide 6: Erwerbstätigkeit nach Branchen, absolute Veränderung nach Nationalität, 2003-2014, jeweils 2. Quartal, in 1'000

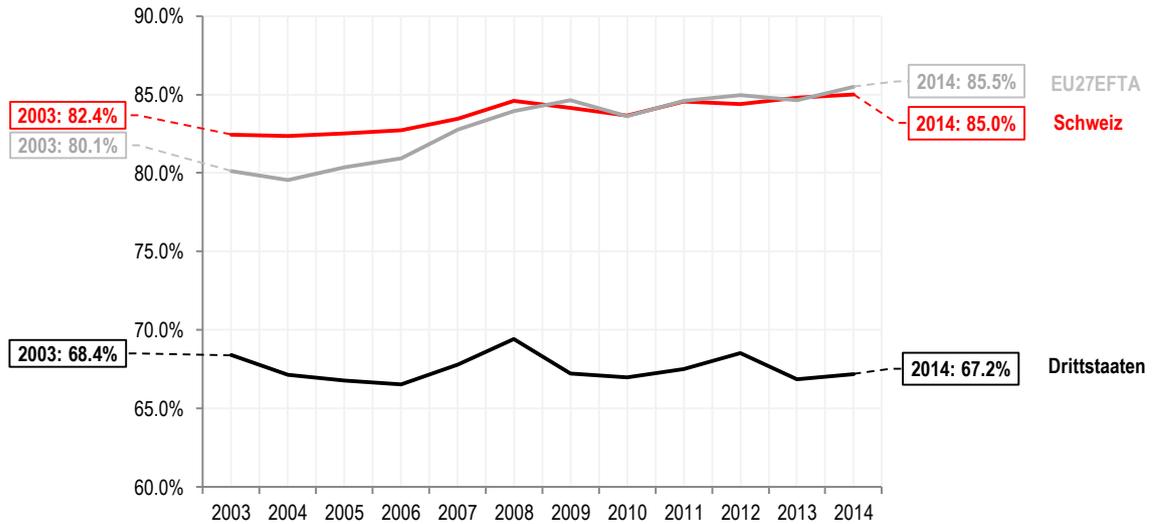


Quelle: BFS (SAKE, GGS, ETS), eigene Auswertungen

- Zwischen 2003 und 2014 stieg der Anteil von EU27/EFTA-Zuwanderern an den Erwerbstätigen unter Berücksichtigung von Grenzgängern und Kurzaufenthaltern schweizweit um 6 Prozentpunkte auf 23% an.
- Einen besonders starken Beschäftigungszuwachs konnten EU/EFTA-Staatsangehörige im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen verzeichnen, beides Bereiche in denen auch Schweizer/innen ihre Erwerbstätigkeit stark ausbauen konnten.
- Ausgeprägt war der Beschäftigungszuwachs von EU/EFTA-Zuwanderern ferner in der Industrie, im Handel und im Baugewerbe.
- Die Baukonjunktur war auch in den letzten Jahren relativ gut, begünstigt durch die tiefen Zinsen einerseits, andererseits durch die Zuwanderer selbst, welche Nachfrage nach Wohnraum entfalteten und damit die Bauinvestitionen stimulierten.
- Demgegenüber prosperierte das verarbeitende Gewerbe vor allem zwischen 2003 und 2008; nach Einbruch der Wirtschaftskrise folgte die Schuldenkrise im Euroraum und damit verbunden der starke Franken – seither stehen die Exportsektoren wie auch der Tourismus vor grossen Herausforderungen, die sich seit Anfang Jahr noch akzentuiert haben.

## 7. Zunahme der Erwerbsbeteiligung

Slide 7: Erwerbstätigenquoten der 25-64 Jährigen nach Nationalität, ständige Wohnbevölkerung, 2003-2014 (jeweils 2. Q)

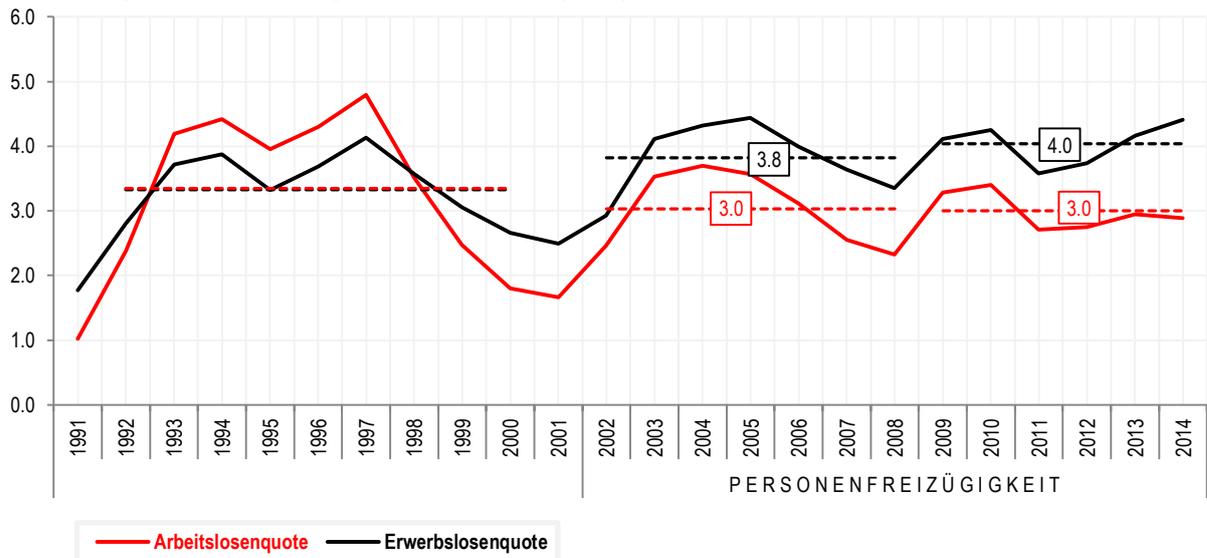


Quelle: BFS/SAKE

- Ein wichtiges Indiz, ob es auf dem Arbeitsmarkt zu Verdrängungseffekten kommt, lässt sich aus dem Verlauf der Erwerbstätigenquote gewinnen. Würden Einheimische durch Zugewanderte ersetzt, müsste die Erwerbstätigenquote der Einheimischen sinken.
- Sowohl Schweizerinnen und Schweizer wie auch EU/EFTA-Staatsangehörige konnten jedoch ihre Erwerbstätigenquote zwischen 2003 und 2014 steigern.
- Die Erwerbstätigenquote von Drittstaatsangehörigen bewegte 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

Slide 8: Registrierte Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit gemäss ILO, 1991-2014

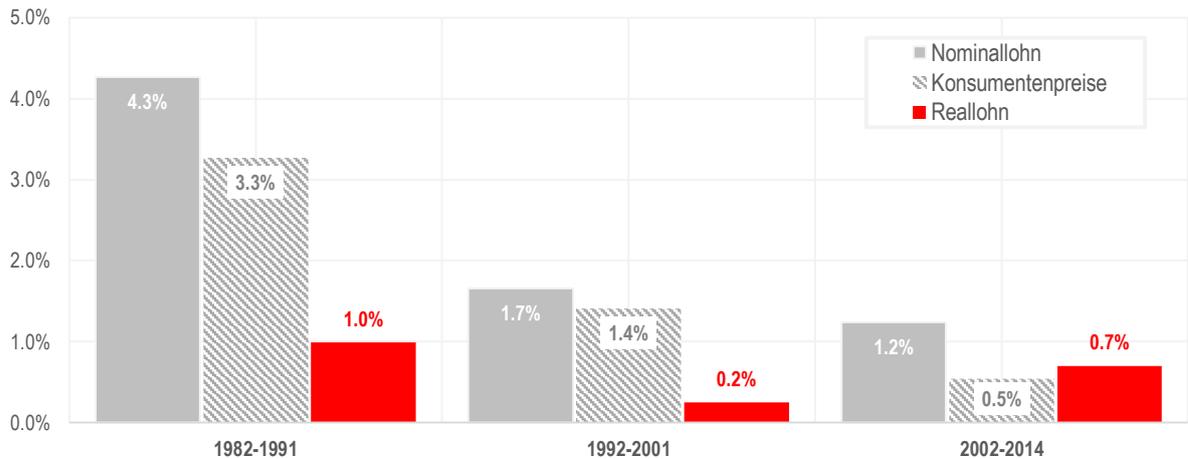


Quellen: Arbeitslosenquote SECO, Erwerbslosenquote BFS

- In einer langfristigen Betrachtung über die Konjunkturzyklen hinweg blieb die registrierte Arbeitslosigkeit seit den 90er Jahren konstant; bei der Erwerbslosenquote gemäss ILO ist ein leichter Anstieg festzustellen.
- Diese Stabilität ist angesichts der erheblichen konjunkturellen Turbulenzen der letzten zwei Jahrzehnte beachtlich und spiegelt die gute Anpassungsfähigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes.
- Deutlich unterdurchschnittlich sind die Erwerbslosenquoten bei Hochqualifizierten: Schweizer/innen mit tertiärem Bildungsabschluss wiesen im Durchschnitt der Jahre 2009 -14 eine Erwerbslosenquote von 1.9% auf; bei Personen aus dem EU-Raum mit gleichem formalem Qualifikationsniveau lag die Quote im selben Zeitraum bei 3.4%.
- Deutlich erhöht ist demgegenüber das Arbeitslosigkeitsrisiko - ungeachtet der Nationalität - für Personen ohne nachobligatorische Schulbildung.

## 9. Lohnentwicklung

Slide 9: Durchschnittliches jährliches Wachstum von Real- und Nominallöhnen, 1982-1991, 1992-2001, 2002-2014

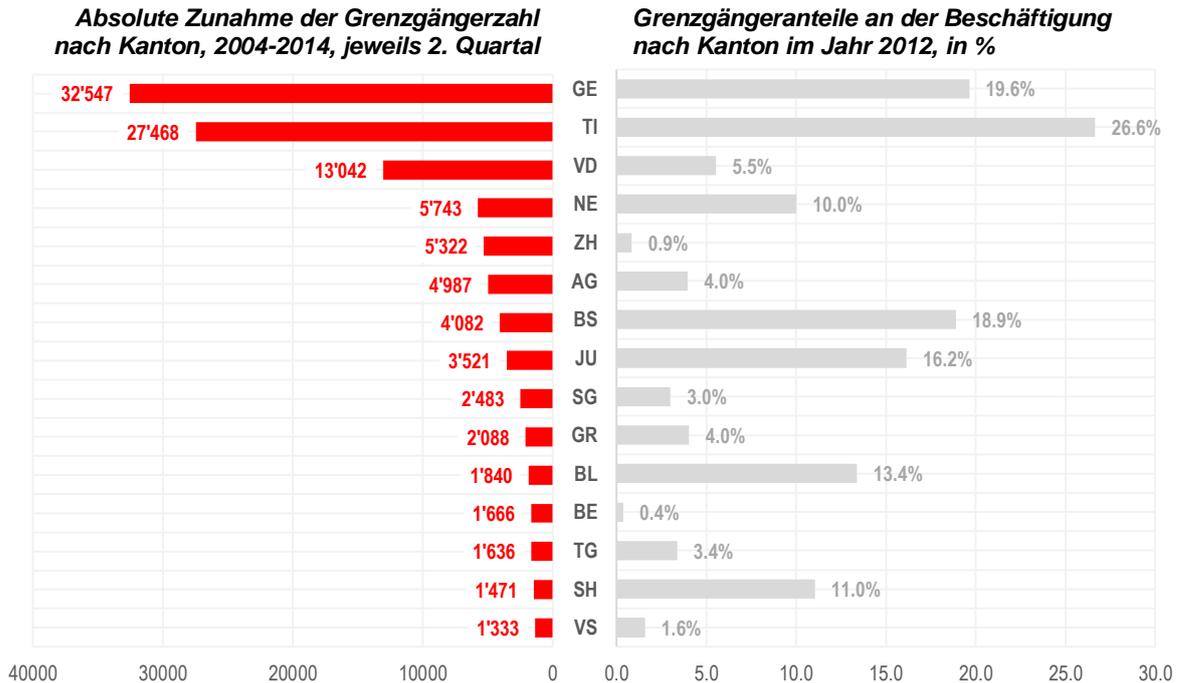


Quelle: BFS

- Gemäss dem Lohnindex des BFS stiegen die Nominallöhne zwischen 2002 und 2014 um durchschnittlich 1.2% und die Reallöhne um 0.7% pro Jahr.
- Damit fiel das Reallohnwachstum deutlich höher aus als in den neunziger Jahren, welche durch eine lange Stagnationsphase mit hoher Arbeitslosigkeit und einem äusserst schwachen realen Lohnwachstum gekennzeichnet waren.
- Der diesjährige Observatoriumsbericht untersucht neu auch, inwieweit zwischen zugewanderten und ansässigen Arbeitskräften mit gleichen Merkmalen (wie z.B. Alter, Geschlecht, Ausbildung, Branche etc.) Lohnunterschiede gemessen werden können.
- In diesen Analysen zeigt sich, dass bei der Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Staaten in die ständige Wohnbevölkerung kaum Lohnunterschiede bestehen. Eine negative Lohndifferenz gegenüber Schweizern und niedergelassenen Ausländern konnte 2012 bei Kurzaufenthaltern mit -5.3% und bei Grenzgängern mit -3.5% gemessen werden. Eine Zunahme dieser Lohndifferenz war in den letzten Jahren vorwiegend bei Grenzgängern im Kanton Tessin festzustellen.
- Insgesamt erweisen sich die Lohndifferenzen zwischen ansässigen und zugewanderten Arbeitskräften als relativ gering. Die flankierenden Massnahmen dürften für dieses Ergebnis wesentlich mit verantwortlich sein.

## 10. Starke Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung

Slide 10: Absolute Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung und Grenzgängeranteile nach Kanton



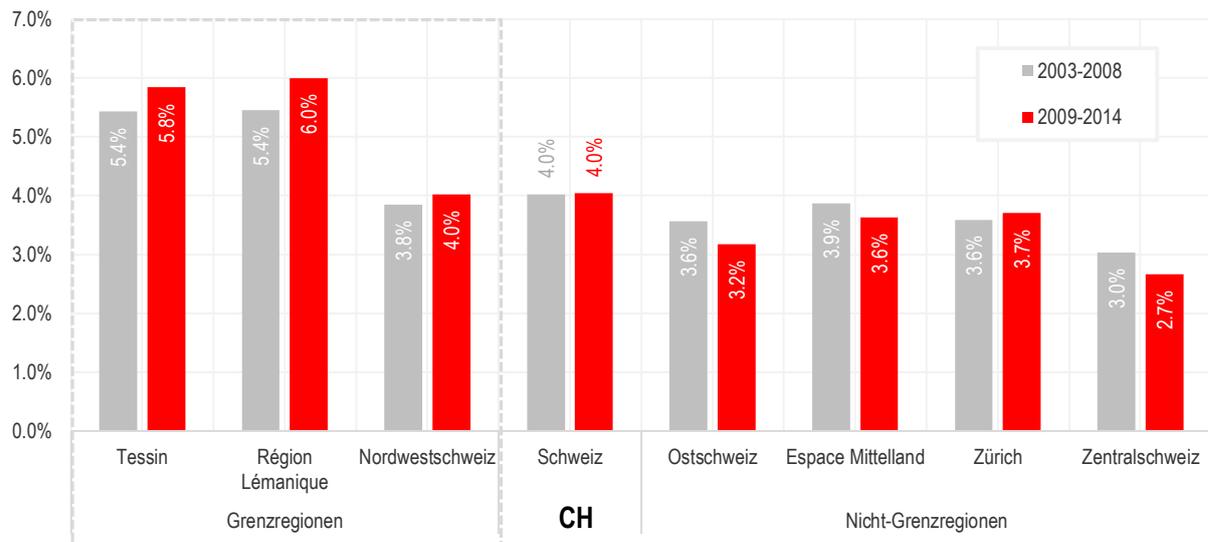
Quelle: BFS (STATENT, GGS), eigene Berechnungen

- Neben der starken Zuwanderung ist in den vergangenen Jahren auch die Grenzgängerbeschäftigung stark angestiegen. Auf Ebene der Gesamtschweiz betrachtet hat die Anzahl Grenzgänger seit 2004 von 176'000 auf 288'000 zugenommen (Werte jeweils im 2. Quartal, GGS). Dies entspricht einer Zunahme um 112'000 Personen oder 64%.
- Die Kantone und Regionen waren von dieser Zunahme in ganz unterschiedlichem Ausmass betroffen. Den mit Abstand stärksten Anstieg der absoluten Anzahl Grenzgänger seit 2004 hatten die Kantone Genf und Tessin zu verzeichnen; ein deutlicher Zuwachs war aber auch im Kanton Waadt sowie den Kantonen Neuenburg, Basel-Stadt, Aargau und Zürich festzustellen.
- Im Verhältnis zur Beschäftigung machten die Grenzgänger im Tessin den höchsten Anteil aus: Mit einer Grenzgängerquote von 26.6% war im Jahr 2012 mehr als jeder Vierte Erwerbstätige im Tessin ein Grenzgänger. In den Kantonen Genf und Basel Stadt betrug der Anteil je knapp ein Fünftel; in der Schweiz insgesamt rund 6%.
- Stark vertreten sind Grenzgänger vor allem in der Industrie, dem Bau- und dem Gastgewerbe; starke Zunahmen waren aber in den letzten Jahren auch in Branchen zu verzeichnen, in welchen Grenzgänger früher eher selten tätig waren, wie beispielsweise im Bereich der freiberuflichen und wissenschaftlichen Dienstleistungen.

- Entsprechend heterogen ist auch die Verteilung der Grenzgänger nach Berufsgruppen: 2014 arbeiteten 35% der Grenzgänger in Berufen mit hohen Qualifikationserfordernissen (Führungskräfte, Akademiker, Techniker und gleichrangige Berufe). Mit 18% war aber auch der Anteil an Hilfsarbeitskräften sehr hoch.

## 11. Erwerbslosigkeit nach Grossregion

Slide 11: Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Grossregionen, 2003-2008 und 2009-2014, jeweils im 2. Quartal



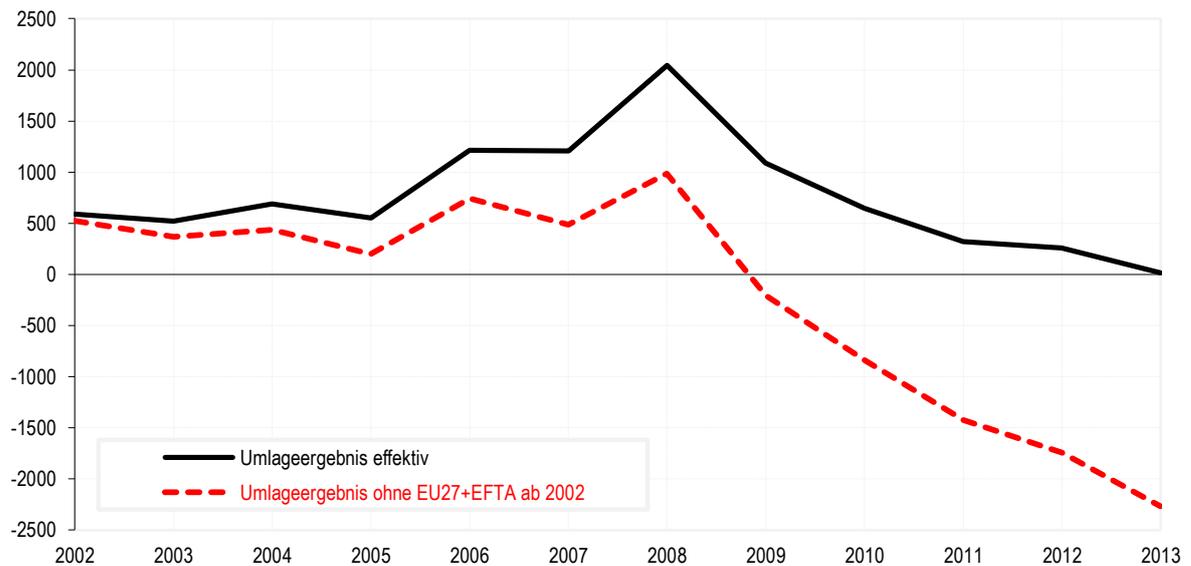
Quelle: BFS (Erwerbslosenstatistik)

- Es gibt derzeit keine aktuelle Studie, welche gezielt die Auswirkungen der Grenzgängerbeschäftigung auf die Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen untersucht. Im diesjährigen Observatoriumsbericht wurde deshalb der Entwicklung wichtiger Arbeitsmarktindikatoren auf regionaler Ebene grössere Beachtung geschenkt. Ich möchte Sie dazu auf das Kapitel 4.4 im Bericht aufmerksam machen, welches auf regionale Unterschiede in Bezug auf die Entwicklung von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhnen eingeht.
- Im Gesamtbild der verschiedenen Indikatoren spiegeln sich etwa in der Lohnentwicklung oder im Verlauf der Erwerbslosenquoten gewisse regionale Muster, die mit der regional unterschiedlich ausgeprägten Zunahme ausländischer Arbeitskräfte in Zusammenhang stehen könnten.
- So ist etwa in den drei Grossregionen mit erhöhten Grenzgängeranteilen – dem Tessin, der Genferseeregion und der Nordwestschweiz- in den letzten sechs Jahren (2009-2014) ein Anstieg der Erwerbslosenquote gegenüber den sechs Jahren davor (2003-2008) festzustellen. Gleichzeitig lag die Erwerbslosenquote in der Schweiz im selben Zeitraum bei konstanten 4.0%.
- Welcher kausale Zusammenhang zur Grenzgängerbeschäftigung besteht, lässt sich auf dieser groben Analyseebene nicht abschliessend beurteilen– zu komplex sind die übrigen Einflüsse auf die lokalen Arbeitsmärkte.
- Insgesamt zeugen jedoch diese Resultate - zusammen mit den weiteren Analysen im Bericht - von den besonderen Herausforderungen, denen sich die Grenzregionen vor

allem in der lateinischen Schweiz gegenübersehen. Den flankierenden Massnahmen kommt deshalb in diesen Regionen besondere Bedeutung zu und die Arbeitsmarktlage muss weiter aufmerksam verfolgt werden. Dies gilt umso mehr, als sich mit Aufhebung der Frankenkursuntergrenze durch die Nationalbank Anfang des Jahres das ohnehin bereits steile Lohngefälle zwischen der Schweiz und den Nachbarländern noch weiter akzentuiert und damit der Anreiz für Grenzgänger, eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufzunehmen, nochmals zugenommen hat.

## 12. Sozialwerke

Slide 12: Umlageergebnis der AHV mit und ohne Beiträge der EU/EFTA-Staatsangehörigen, in Millionen CHF



Quelle: BSV

- Zum Abschluss noch ein Wort zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialversicherungen. Im vergangenen Jahr war in verschiedenen Ländern Europas die Diskussion um die Personenfreizügigkeit geprägt von den Befürchtungen einer zunehmenden Armutsmigration. In der Schweiz beobachten wir keine Einwanderung in die Sozialwerke. Zwar haben Ausländer/innen in der Schweiz ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als Schweizer/innen und sind auch öfters auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Hierin spiegeln sich jedoch vor allem die Schwierigkeiten bezüglich der Erwerbsintegration früherer Zuwanderergenerationen, die vom Strukturwandel der Wirtschaft in den vergangenen Jahren kaum zu profitieren vermochten. Die bislang vorliegenden empirischen Resultate zeigen, dass Sozialleistungsbezüge unter den Neuzugewanderten selten sind<sup>1</sup>. Weiterführende Erkenntnisse hierzu sind von einer Studie zu erwarten, die derzeit im Auftrag des SEM erarbeitet wird und deren expliziter Fokus den Erwerbsverläufen und der Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern aus den EU-Krisenstaaten gilt. Die Resultate dieser Studie werden im Herbst 2015 erwartet.

---

<sup>1</sup> Fluder, R. et al. (2013), Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen: Quantitative Analysen. Teil III des Berichts der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013, Bern.

- In Bezug auf die Auswirkungen der Zuwanderung auf die AHV sei wiederholt was an dieser Stelle schon in früheren Jahren gesagt wurde: die AHV profitiert aktuell von der Zuwanderung, denn sie verbessert das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern. Das Umlageergebnis der AHV war bis 2013 dank der Beiträge der EU-Zuwanderer nach wie vor positiv, 2014 sind wir jetzt in die roten Zahlen gerutscht– ohne die Beiträge der Zuwanderer wäre dies bereits im Jahr 2009 geschehen.
- Selbstverständlich entstehen aber aus den Beitragszahlungen langfristig auch Rentenansprüche, welche die AHV in Zukunft belasten werden.

### 13. Fazit

- Die stark divergierende Wirtschaftsentwicklung innerhalb Europas hat die Migrationsströme in den vergangenen Jahren wesentlich geprägt.
- Die Schweiz verzeichnete im internationalen Vergleich hohe Zuwanderungsraten -dank guter Wachstumsperformance und stabiler Arbeitsmarktentwicklung.
- Arbeitskräfte wurden in den letzten Jahren vermehrt aus Süd- und Osteuropa rekrutiert, während weniger Arbeitskräfte aus Deutschland neu eingestellt wurden; das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Zuwanderer blieb dabei unverändert hoch.
- Die Erwerbslosigkeit blieb in den letzten Jahren trotz erheblicher konjunktureller Turbulenzen im internationalen und historischen Vergleich tief, die Erwerbstätigenquoten sind gestiegen und das Lohnwachstum war solide.
- Besondere Herausforderungen stellten sich in den Grenzregionen der lateinischen Schweiz, wo zur hohen Zuwanderung ein starker Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung hinzukam.
- Vor dem Hintergrund der bestehenden Konjunkturrisiken (starker Franken, Unsicherheit in Bezug auf die Beziehungen CH -EU) bleibt die Beobachtung von Zuwanderung und Arbeitsmarktlage in den kommenden Monaten wichtig.