



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

12. BERICHT DES OBSERVATORIUMS ZUM FREIZÜGIGKEITSABKOMMEN SCHWEIZ-EU

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt

SECO SEM BFS BSV

5. Juli 2016

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	III
Management Summary	1
1 Einleitung	3
2 Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)	4
2.1 Zweck und Inhalt des Abkommens	4
2.2 Schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit	4
2.3 Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit	7
2.4 Aktuelle Entwicklungen	8
3 Zuwanderung in die Schweiz im Rahmen des FZA	11
3.1 Entwicklung der Wanderungsbewegungen	11
3.1.1 EU/EFTA vs. Drittstaaten	11
3.1.2 Wichtigste Herkunftsländer innerhalb des EU/EFTA-Raums	14
3.1.3 Grenzgänger, meldepflichtige Dienstleistungserbringer und Kurzaufenthalter unter 90 Tage	16
3.1.4 Aktuelle Entwicklungen	18
3.2 Bevölkerungswachstum und Ausländerbestand	19
3.3 Unterschiede nach Regionen und Kantonen	20
3.3.1 Nettozuwanderung und Grenzgängeraufkommen in den Kantonen	20
3.3.2 Bedeutung der Zuwanderung für das Bevölkerungswachstum in den Sprachregionen	22
3.4 Zuwanderung in die Schweiz im internationalen Vergleich	22
EXKURS: Arbeitskräftemobilität in Europa im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung	23
3.5 Qualifikationsstruktur der Zuwanderer	26
EXKURS: Verbleibdauer hochqualifizierter Arbeitskräfte	29
4 Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarkts seit Inkrafttreten des FZA	32
4.1 Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktentwicklung im internationalen Vergleich	32
4.1.1 Entwicklung von BIP und BIP pro Kopf	32
4.1.2 Entwicklung der Beschäftigung	33
4.1.3 Entwicklung der Erwerbslosigkeit	34
4.2 Zusammenhang der Zuwanderung mit der Arbeitskräftenachfrage in der Schweiz	36

4.2.1	Betrachtung über den Konjunkturverlauf	36
4.2.2	Betrachtung nach Berufsgruppen	37
4.2.3	Betrachtung nach Branchen.....	38
4.2.4	Betrachtung nach Regionen.....	40
4.2.5	Aktuelle Entwicklungen: Zuwanderung und Frankenstärke	42
	EXKURS: Zuwanderung und Beschäftigungswachstum im internationalen Vergleich.....	43
4.3	Arbeitsmarkterfolg verschiedener Bevölkerungsgruppen	44
4.3.1	Alter und Geschlecht	44
4.3.2	Nationalität	45
	EXKURS: Arbeitsmarktintegration von EU-Zuwanderern im europäischen Vergleich	48
4.3.3	Regionen.....	50
4.4	Lohnentwicklung.....	52
4.4.1	Allgemeine Lohnentwicklung	52
4.4.2	Lohnentwicklung nach Branchen	53
4.4.3	Lohnentwicklung nach Ausbildungsniveau.....	53
4.4.4	Lohnhöhe und -entwicklung nach Aufenthaltsstatus.....	54
4.4.5	Lohnunterschiede zwischen ansässigen und zugewanderten Arbeitskräften.....	55
4.4.6	Lohnentwicklung und Lohnunterschiede in den Grossregionen	59
4.4.7	Erfahrungen der Vollzugsorgane der flankierenden Massnahmen	61
5	Empirische Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt.....	64
5.1	Theoretische Überlegungen.....	64
5.2	Makroökonomische Modellsimulationen: Auswirkungen der Zuwanderung auf die Gesamtwirtschaft.....	64
5.3	Studien mit mikroökonomischem Fokus	67
5.3.1	Auswirkungen der Zuwanderung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten	67
5.3.2	Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten.....	68
5.4	Fazit.....	70
6	Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen.....	72
6.1	Auswirkungen auf die 1. Säule.....	72
6.1.1	Anteile an Finanzierung und Leistungsbezug nach Nationalitätengruppen.....	72
6.1.2	Einfluss der EU/EFTA-Zuwanderung auf das Umlageergebnis der AHV	73

6.1.3	Auswirkungen auf die Invalidenversicherung IV	74
6.1.4	Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen (EL)	75
6.2	Auswirkungen auf die Unfallversicherung UV	76
6.3	Auswirkungen auf die Krankenversicherung KV	76
6.4	Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung (ALV)	77
6.4.1	Rechtliche Bestimmungen	77
6.4.2	Kurzaufenthalter/innen (Ausweis L EU/EFTA)	78
6.4.3	Grenzgänger/innen (Ausweis G EU/EFTA)	80
6.4.4	Aufenthaltsbewilligung (B EU/EFTA)	80
6.4.5	Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen	81
6.4.6	Fazit	84
6.5	Sozialhilfe	85
6.6	Fiskalische Inzidenz der FZA-Zuwanderung	88
7	Zusammenfassung und Ausblick	90
	Literaturverzeichnis	93
	Abkürzungsverzeichnis	97
	Anhang A: Mandat des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen	99
	Anhang B: Kontingenthöhe und -ausschöpfungsgrad während der Übergangsphasen zum freien Personenverkehr	100
	Anhang C: Nettozuwanderung nach Staatsangehörigkeit, ausländische Wohnbevölkerung	102
	Anhang D: Bestand ausländische Wohnbevölkerung	103
	Anhang E: Ausländische Bevölkerung und Migration -statistische Konzepte von BFS und SEM	104
	Anhang F: Ausbildungsniveau von Zuwanderern - Quellenvergleich	105
	Anhang G: Erwerbstätigenquoten nach Sprachregionen inkl. Personen in Ausbildung	107
	Anhang H: GAV und NAV im Kanton Tessin	108

Management Summary

Zuwanderung und Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 2015

Das reale BIP der Schweiz verzeichnete im Berichtsjahr eine moderate Zunahme von 0.9%, was einer deutlichen Wachstumsverlangsamung gegenüber den Vorjahren entspricht. Die starke und abrupte Aufwertung des Franken gegenüber dem Euro zum Jahresbeginn 2015 hat in der Schweizer Wirtschaft deutliche Spuren hinterlassen, v.a. in Teilen der Exportindustrie, im Gastgewerbe und im Handel. Stützend wirkte demgegenüber die robuste Nachfrage nach Dienstleistungen vor allem aus staatsnahen Bereichen wie dem Gesundheits- und Sozialwesen sowie dem Bildungswesen.

Die Frankenstärke schlug auch auf den Arbeitsmarkt durch: Im ersten Quartal 2016 erreichte die Erwerbslosenquote gemäss ILO 5.1%, gegenüber 4.4% im Vorjahresquartal. Die Zuwanderung reagierte zunächst kaum auf die Eintrübung der Beschäftigungslage: 2015 war mit einem Wanderungssaldo von 71'000 Personen nur ein moderater Rückgang gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen (2014: 73'000, -3%). Die Nettozuwanderung aus dem EU27/EFTA-Raum betrug 47'800 Personen (2014: 50'600; -5%). Zu Jahresbeginn 2016 hat sich der Rückgang der Zuwanderung allerdings fortgesetzt und deutlich akzentuiert: Kumuliert über die Monate Januar bis Mai 2016 wanderten rund 16'300 Personen aus dem EU-Raum netto in die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz ein, 23% weniger als in der entsprechenden Periode des Vorjahres. Insbesondere in den wechsellkurs-exponierten Branchen war ein deutlicher Rückgang der Bruttozuwanderung festzustellen; im Gesundheits- und Sozialwesen nahm die Zuwanderung demgegenüber weiterhin leicht zu, so dass sich das zweigeteilte Branchenbild auch in den Zuwanderungsdaten deutlich spiegelt.

Weniger günstige Humankapitalausstattung der jüngsten Zuwandererkohorte

Die Zuwanderung aus den Ländern Süd- und Osteuropas hat in den Jahren nach Ausbruch der Wirtschaftskrise kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Während die ersten Jahre nach Inkrafttreten des FZA vor allem durch eine starke Zuwanderung aus Deutschland sowie Nord- und Westeuropa geprägt waren, machten diese Länder 2015 nur noch gut einen Drittel der EU/EFTA-Zuwanderung aus; 43% der Zuwanderung entfielen nun auf Personen aus Südeuropa und 22% auf die zehn EU-Staaten Osteuropas.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung stellt sich die Frage, inwieweit die jüngere Zuwanderung mit den Bedürfnissen des Schweizer Arbeitsmarktes in Bezug auf die Zusammensetzung nach Branchen, Berufen und Qualifikationen weiterhin in Übereinstimmung stand. Bezogen auf das Qualifikationsniveau, war über die letzten Jahre ein leichter Rückgang des Tertiäranteils unter den Neuzugewanderten feststellbar. Die jüngste Zuwandererpopulation weist in ihrer Zusammensetzung also eine etwas ungünstigere durchschnittliche Qualifikationsstruktur auf als die Zuwandererkohorte der frühen Jahre unter der Personenfreizügigkeit.

Dieser Umstand wirkt sich auch auf deren Durchschnittslohn aus: Der Durchschnittslohn der Zuwanderungskohorte 2011-2015 liegt -aufgrund einer stärkeren Konzentration dieser Zuwanderer in Branchen, Berufen und auch Regionen mit tieferen Lohnniveaus- insgesamt tiefer als für die Zuwanderungskohorte 2006-2010.

Mit Blick auf die aktuellste Entwicklung der Erwerbslosigkeit ist festzustellen, dass EU/EFTA-Staatsangehörige zudem stärker von den negativen Arbeitsmarkttendenzen im Zuge der jüngsten Frankenaufwertung betroffen sind. Ob dies Ausdruck eines schlechteren Matchings zwischen Zuwanderung und Arbeitskräfte-nachfrage ist, oder ob dahinter eine generell höhere Konjunktursensitivität der ausländischen Erwerbsbevölkerung steht, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Vor dem Hintergrund der aktuellen angespannten Arbeitsmarktlage ist die Entwicklung der Zuwanderung hinsichtlich ihres Ausmasses und ihrer Zusammensetzung weiterhin aufmerksam zu verfolgen.

Regionale Unterschiede in der Arbeitsmarktentwicklung

Bezüglich der Arbeitsmarktentwicklung in den Regionen ist mit Blick auf die aktuellste Entwicklung insbesondere hervorzuheben, dass die Grenzgängerbeschäftigung auch im letzten Jahr trotz des schwierigen konjunkturellen Umfelds weiter zugenommen hat. Vor allem in der Genfersseeregion und im Tessin machen Grenzgänger einen hohen Anteil der lokalen Beschäftigung aus; gleichzeitig liegt die Erwerbslosenquote in diesen Regionen deutlich über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Immerhin hat sich diese Situation im Verlaufe des letzten Jahres nicht weiter akzentuiert.

Im Zuge der Frankenstärke hat sich die Sorge um einen zunehmenden Druck auf die Löhne verschärft. Grenzgänger/innen haben in den Jahren 2009 und 2015 eine wechselkursbedingte zusätzliche Reallohnsteigerung von jährlich 5.9% erfahren, welche nur zu knapp einem Drittel durch die Teuerungsdifferenz gegenüber der Schweiz kompensiert wurde. Aus den aktuellsten Lohndaten ergeben sich Hinweise darauf, dass sich dies zumindest im Tessin und auch im Jurabogen teilweise in niedrigeren nominalen Löhnen für Grenzgänger/innen niederschlägt: Unsere Schätzungen deuten in den genannten Regionen auf nicht unerhebliche Lohndifferenzen zwischen Grenzgänger/innen und merkmalsgleichen ansässigen Erwerbspersonen hin, die sich nicht durch objektive lohnrelevante Merkmale erklären lassen. Das Lohnwachstum fiel allerdings in den letzten Jahren insgesamt robust und über die Lohnverteilung hinweg ausgewogen aus; die Unterschiede in der Lohnentwicklung zwischen den Regionen waren dabei gering und standen in keinem offensichtlichen Zusammenhang zu den regionalen Unterschieden hinsichtlich des Zuwanderungsdrucks. Die flankierenden Massnahmen erweisen sich damit als wirksames Instrumentarium zum Schutz der Löhne der einheimischen Erwerbsbevölkerung.

1 Einleitung

Am 1. Juni 2002 sind das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU)¹ sowie das Abkommen zur Änderung des Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)² in Kraft getreten. Im selben Jahr wurde das „Observatorium zum Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU“ ins Leben gerufen. Auftrag des Observatoriums ist es unter anderem, einen periodischen Bericht über die wichtigsten Aspekte des freien Personenverkehrs und die arbeitsmarktlichen Auswirkungen der Zuwanderung zu verfassen. Mit dem vorliegenden Bericht, welcher durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unter Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern des Staatssekretariats für Migration (SEM), des Bundesamtes für Statistik (BFS) und des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) verfasst wurde, wird diesem Auftrag auch dieses Jahr Folge geleistet.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Nach einem kurzen Überblick über die wichtigsten arbeitsmarktrelevanten Bestimmungen des Personenfreizügigkeitsabkommens und die Etappen hin zu deren Einführung werden in Kapitel 3 die Migrationsbewegungen in die und aus der Schweiz analysiert, regionale Unterschiede in der Zuwanderung sowie deren Bedeutung für das Bevölkerungswachstum dargestellt und die Zuwanderung der Schweiz in ihrem Ausmass zu anderen Ländern in Bezug gesetzt. In Kapitel 4 wird die Arbeitsmarktentwicklung der Schweiz im Zuge des schrittweisen Inkrafttretens des Freizügigkeitsabkommens anhand geeigneter Indikatoren abgebildet. In Kapitel 5 werden dann die Resultate empirischer Studien zusammengetragen, welche Rückschlüsse auf kausale Wirkungszusammenhänge zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarktsituation zulassen. Kapitel 6 befasst sich mit den Auswirkungen der Zuwanderung unter der Personenfreizügigkeit auf die Sozialversicherungen und Kapitel 7 enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse sowie einen Ausblick.

¹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Personenfreizügigkeit (SR 0.142.112.681)

² Abkommen zur Änderung des Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA (SR 0.632.31)

2 Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)

2.1 Zweck und Inhalt des Abkommens

In den 1990er Jahren wurde die Schweizer Ausländerpolitik grundlegend neu ausgerichtet. Die Rekrutierung von Arbeitskräften aus Drittstaaten wurde auf hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte beschränkt, das Saisonierstatut abgeschafft und 1999 das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA unterzeichnet. Das FZA wurde im Jahr 2000 vom Volk genehmigt und am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt. Das Abkommen bezweckt einerseits die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs für Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende) und Nichterwerbstätige (Studenten, Rentner und andere Nichterwerbstätige) und andererseits die Liberalisierung der kurzzeitigen³ grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen.

Der freie Personenverkehr umfasst das Recht, in die Schweiz oder einen Mitgliedstaat der EU/EFTA einzureisen, sich dort aufzuhalten, Zugang zu einer Beschäftigung zu suchen, sich als Selbständigerwerbender niederzulassen, und gegebenenfalls nach der Ausübung einer Erwerbstätigkeit dort zu verbleiben. Nichterwerbstätige Personen wie Rentner oder Studenten haben ebenfalls einen Rechtsanspruch auf Einreise und Aufenthalt, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (insbesondere genügend finanzielle Mittel und eine umfassende Krankenversicherung). Bei der Anwendung der Bestimmungen über den freien Personenverkehr ist jede Diskriminierung in Zusammenhang mit der Staatsangehörigkeit untersagt. Die aus dem Abkommen Berechtigten haben Anspruch auf gleiche Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie die Inländer (*National Treatment*) und dürfen von ihren Familienangehörigen begleitet werden (Familiennachzug). Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme und durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome.

2.2 Schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit

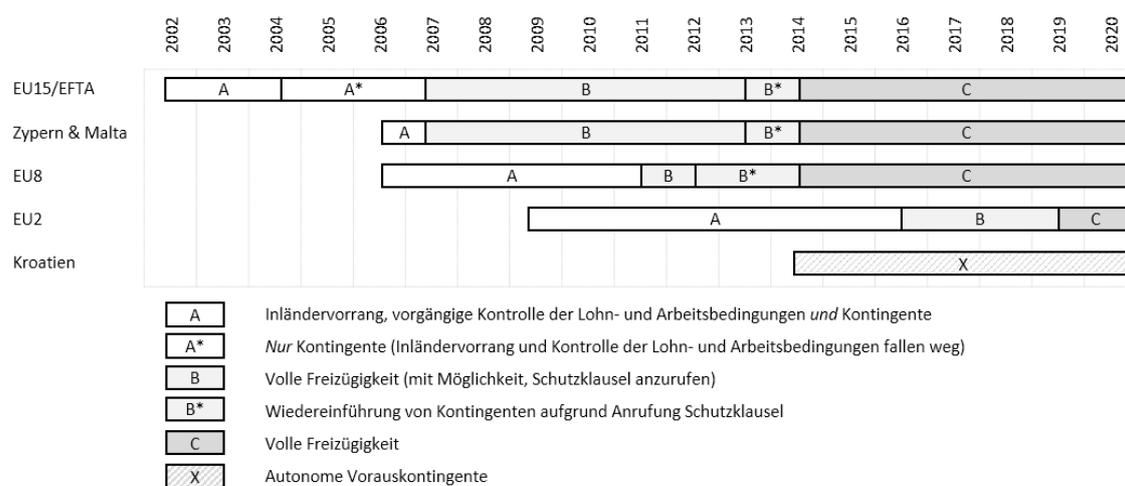
Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1. Juni 2002 regelte das FZA den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und den fünfzehn "alten" EU-Mitgliedstaaten (EU15) und den Mitgliedern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Im Zuge der Osterweiterung der EU (EU8 sowie Malta und Zypern) wurde das Abkommen ein erstes Mal und mit Aufnahme von Bulgarien und Rumänien (EU2) ein zweites Mal

³ Die Dienstleistungserbringung ist im Rahmen des FZA bis maximal 90 effektive Arbeitstage pro Kalenderjahr liberalisiert. Wird die Dienstleistung im Rahmen eines besonderen bilateralen Abkommens über die Erbringung von Dienstleistungen (bspw. Land- oder Luftverkehrsabkommen, Öffentliches Beschaffungswesen) erbracht, ist das Aufenthaltsrecht während der ganzen Dauer der Dienstleistungserbringung gewährleistet.

ergänzt. Die hierfür massgebenden Protokolle I⁴ und II⁵ des FZA gelten seit 1. April 2006 respektive 1. Juni 2009.

Das Abkommen sieht für die Liberalisierung des Personenverkehrs zwischen den unterzeichnenden Staaten ein Vorgehen in drei Etappen vor, wobei für die EU15/EFTA, Zypern und Malta, die EU8 sowie die EU2 jeweils unterschiedliche Fristen gelten. Während der Übergangsphase bleibt der Zugang zum Arbeitsmarkt reglementiert. Abbildung 2.1 gibt hierzu einen Überblick.

Abbildung 2.1: Übersicht über die Übergangsfristen zur Personenfreizügigkeit



In einer ersten Etappe (A) gilt jeweils ein Inländervorrang, es finden vorgängige Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen als Voraussetzung zur Zulassung zum Schweizer Arbeitsmarkt statt und die Anzahl erteilter Kurz- und Daueraufenthaltsbewilligungen ist durch Kontingente beschränkt. In der zweiten Etappe (B) werden diese Beschränkungen aufgehoben, es gilt jedoch noch eine Schutzklausel (sog. Ventilklausel), welche die Möglichkeit einer Wiedereinführung von Kontingenten vorsieht, falls der Zuzug von Arbeitskräften den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre um mehr als 10% übersteigt. Bei Anwendung der Schutzklausel wird die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen einseitig und für eine maximale Dauer von zwei Jahren auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre plus 5% festgesetzt. Erst in der dritten Etappe (C) gilt die volle Personenfreizügigkeit ohne jegliche Beschränkungen. Diese dritte Etappe ist heute mit

⁴ Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien, und der Slowakischen Republik als Vertragsparteien infolge des Beitritts zur Europäischen Union (SR. 0.142.112.681)

⁵ Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Republik Bulgarien und der Republik Rumänien als Vertragsparteien infolge des Beitritts zur Europäischen Union (SR 0.142.112.681.1)

Ausnahme von Bulgarien und Rumänien sowie Kroatien für alle EU-Mitgliedsstaaten erreicht⁶; für die EU2 besteht noch bis 2019 die Möglichkeit die Ventilklausel zu aktivieren.

Kroatien ist am 1. Juli 2013 als 28. Mitgliedstaat der EU beigetreten ist. Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien wurde in Protokoll III ausgehandelt, welches im Jahr 2013 paraphiert wurde. Das Protokoll III sah nach einem 10-jährigen Übergangsregime mit Kontingenten die volle Freizügigkeit mit Kroatien vor. Mit der Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ vom 9. Februar 2014 konnte der Bundesrat das Protokoll III jedoch vorerst nicht mehr unterzeichnen, da es mit den neuen Verfassungsbestimmungen nicht vereinbar gewesen wäre. Im Laufe des Jahres 2015 konnte in zahlreichen Arbeitssitzungen mit der EU jedoch Einigkeit darüber erreicht werden, dass man sich gemeinsam um eine Lösung zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen bemühen will, welche an eine gemeinsame Auslegung der bestehenden Schutzklausel im FZA (Art. 14. Abs. 2 FZA) anknüpfen soll. Damit entstand eine neue Ausgangslage und der Bundesrat konnte am 4. März 2016 das Protokoll III unterzeichnen und die Botschaft dazu zuhanden der eidgenössischen Räte verabschieden (s. auch Kapitel 2.4). Die Ratifikation von Protokoll III durch den Bundesrat ist noch nicht erfolgt. In der Zwischenzeit erfolgt die Zulassung von Staatsangehörigen Kroatiens weiterhin nach dem Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20). Die Schweiz gewährt erwerbstätigen kroatischen Staatsangehörigen seit 1. Juli 2014 separate Kontingente (ausserhalb der Kontingente für Drittstaatsangehörige); diese belaufen sich auf 50 Jahresaufenthaltsbewilligungen B und 450 Kurzaufenthaltsbewilligungen L.

Im Zuge der Einführung der Personenfreizügigkeit erfolgten auch für die Grenzgänger einige wichtige regulatorische Liberalisierungen. Zwar galten bereits vor 2002 für Grenzgängerbewilligungen keinerlei quantitative Beschränkungen. Mitte 2002 wurde aber zusätzlich die tägliche Rückkehrpflicht für Grenzgänger abgeschafft und diese durch eine wöchentliche Rückkehrpflicht ersetzt. 2004 wurde zudem auch für Grenzgänger aus dem EU15/EFTA-Raum -analog zu den Zuwanderern aus diesen Staaten- die vorgängige Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen hinfällig. Schliesslich wurden am 1. Juni 2007 die sogenannten Grenzzonen abgeschafft. Bei den Grenzzonen handelte es sich um in den jeweiligen Grenzgängerabkommen mit den Nachbarstaaten bezeichneten Gemeinden in Grenznähe, in welchen die Grenzgänger wohnhaft sein mussten und in denen eine Anstellung von Grenzgängern erlaubt war. Mit deren Aufhebung wurde die Anstellung von Grenzgängern in der ganzen Schweiz und aus allen Regionen der umliegenden Länder ermöglicht.

⁶ In Anhang B des vorliegenden Berichts sind die jährlichen Kontingente, welche während der Übergangsphasen A (bzw. während der Phase B* nach Anrufung der Schutzklausel) für die EU17 sowie die EU8 galten, zusammen mit dem jeweiligen Ausschöpfungsgrad tabellarisch aufgeführt. An gleicher Stelle finden sich Höhe und Ausschöpfungsgrad der autonomen Vorauskontingente für Kroatien sowie, zum Vergleich, die entsprechenden Angaben für Drittstaatsangehörige.

2.3 Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit

Als Ausgleich für den Wegfall der vorgängigen Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen im Zuge der oben beschriebenen schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs wurden am 1. Juni 2004 die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) eingeführt. Die FlaM bieten den in- und ausländischen Arbeitnehmenden Schutz vor missbräuchlichen Lohnunterbietungen und Verstössen gegen die schweizerischen Arbeitsbedingungen. Ausserdem gewährleisten sie gleiche Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Betriebe. Die flankierenden Massnahmen wurden im Laufe der Jahre mehrfach optimiert; heute sind die wichtigsten Regelungen die folgenden:

- *Kontrolle der Einhaltung der geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen:* Das Entsendegesetz (EntsG) verpflichtet ausländische Arbeitgeber, die Arbeitnehmende im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung von minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss den entsprechenden schweizerischen Vorschriften.
- *Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen:* Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV), die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen leichter allgemeinverbindlich erklärt werden.
- *Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen:* In Branchen, in denen es keine GAV gibt, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinne von Artikel 360a des Obligationenrechts erlassen werden.

Mit der Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurden verschiedene Akteure betraut: In Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten GAV kontrollieren paritätische Kommissionen (Arbeitgeber und Gewerkschaften) deren Einhaltung, in Branchen ohne einen allgemeinverbindlich erklärten GAV überwachen tripartite Kommissionen (Behörden, Arbeitgeber, Gewerkschaften) den Arbeitsmarkt. Bei wiederholt missbräuchlicher Unterbietung der üblichen Löhne in einer Branche, können die TPK auch kollektive Massnahmen ergreifen und den zuständigen Behörden Massnahmen wie beispielsweise den Erlass eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) eines GAV vorschlagen. Jedes Jahr werden auch gewisse Fokusbranchen festgelegt, in denen die Kontrollen intensiviert werden; in 2015 waren dies das Baunebengewerbe, das Gastgewerbe, der Personalverleih, der Detailhandel (Schuhe und Bekleidung), das Reinigungsgewerbe sowie das Überwachungs- und Sicherungsgewerbe. Im Übrigen sind die kantonalen TPK frei, Schwerpunkte gemäss Situation des kantonalen Arbeitsmarkts festzulegen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist das zuständige Aufsichtsorgan des Bundes über

den Vollzug der FlaM und publiziert jährlich einen Bericht über deren Umsetzung, der insbesondere Auskunft gibt über den Umfang der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane, die aufgedeckten Verstösse und Unterbietungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der daraus resultierenden Sanktionen⁷.

2.4 Aktuelle Entwicklungen

Am 9. Februar 2014 hat das Schweizer Stimmvolk die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Der damit in die Verfassung aufgenommene neue Art. 121a BV verlangt, dass die Zuwanderung – unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses – durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt wird. Diese Forderung steht in Widerspruch zum Grundsatz der Personenfreizügigkeit und hat damit einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik der Schweiz zur Folge. Die neuen Verfassungsbestimmungen gewähren Bundesrat und Parlament für die Umsetzung drei Jahre Zeit. Das FZA ist in dieser Frist neu zu verhandeln und dem neuen schweizerischen Zuwanderungssystem anzupassen. Bis zu einer allfälligen Revision gilt das FZA unverändert.

Der Bundesrat hat umgehend den betroffenen Departementen den Auftrag erteilt, die Initiative umzusetzen. Gestützt auf die Arbeiten einer Expertengruppe aus Vertretern des Bundes, der Kantone und der Sozialpartner, präsentierte der Bundesrat bereits im Juni 2014 ein Umsetzungskonzept und gab damit die groben Eckwerte des künftigen Zulassungsmodells bekannt. Das Modell beruht auf drei Pfeilern: der Beschränkung der Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente (1), der Neuverhandlung des FZA (2) sowie verschiedenen Begleitmassnahmen (3). Letztere sollen, in Ergänzung zu den migrationsrechtlichen Anpassungen der indirekten Steuerung der Zuwanderung dienen und über Reformen in verschiedenen Politikbereichen (u.a. Raumplanung, Wohnungsmarkt, Infrastruktur, Arbeitsmarkt) zu einer gesellschaftsverträglichen Zuwanderung beitragen. Auf der Grundlage dieser Eckwerte wurde in der zweiten Jahreshälfte 2014 ein Entwurf zur neuen Ausländergesetzgebung ausgearbeitet, welcher am 11. Februar 2015 vom Bundesrat verabschiedet wurde; das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 28. Mai 2015. Gleichzeitig hat der Bundesrat ebenfalls am 11. Februar 2015 das Mandat für Verhandlungen mit der EU über eine Anpassung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit verabschiedet. Unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse zum Entwurf der neuen Ausländergesetzgebung hat der Bundesrat am 4. Dezember 2015 entschieden, die Zuwanderung im Rahmen des FZA mittels einer Schutzklausel zu steuern. Dabei strebt er eine einvernehmliche Lösung mit der EU an. Im Verlauf des Jahres 2015 fanden Konsultationen mit der EU statt, im Rahmen derer eine Umsetzung des Verfassungsauftrags von Artikel 121a BV über eine gemeinsame Auslegung der bestehenden Schutzklausel im Freizügigkeitsabkommen (Art. 14 Abs. 2 FZA) diskutiert wurde. Die Konsultationen dauern noch an. Für den Fall, dass mit der EU nicht rechtzeitig eine

⁷Alle bisher erschienenen Berichte über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen sind abrufbar unter www.seco.admin.ch, Rubrik "Dokumentation", "Publikationen und Formulare", "Studien und Berichte", "Arbeit".

Einigung erzielt werden kann, beauftragte der Bundesrat das EJPD, parallel zu den mit der EU laufenden Konsultationen eine Botschaft mit einer einseitigen Schutzklausel auszuarbeiten. Die entsprechende Botschaft wurde am 4. März 2016 zuhänden des Parlaments verabschiedet.

Im Juni 2014 wurde die *Fachkräfteinitiative (FKI)* als eine der wichtigsten Begleitmassnahmen zur Umsetzung von Art. 121a BV deklariert. Die FKI wurde bereits im Jahr 2011 lanciert und hat zum Ziel, durch Massnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung und über die Aktivierung freier Potenziale etwa von Frauen und älteren Arbeitnehmenden die Fachkräftenachfrage vermehrt durch in der Schweiz wohnhafte Personen abzudecken und damit die Abhängigkeit der Wirtschaft von ausländischen Arbeitskräften bestmöglich zu begrenzen. Im Juni 2015 nahm der Bundesrat von einem umfassenden Monitoringbericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen im Rahmen der FKI Kenntnis⁸; am selben Tag haben Bund und Kantone mit einer Vereinbarung ihr Engagement zur besseren Mobilisierung des Potenzials an inländischen Arbeitskräften bekräftigt. Ferner beschloss der Bundesrat am 18. Dezember 2015 eine Verstärkung der FKI durch eine intensivere Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt. Erste Ergebnisse werden am Fachkräftegipfel im September 2016 präsentiert.

Weiter hat der Bundesrat am 4. März 2016, gestützt auf den Bericht einer Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner und der Kantone, verschiedene Massnahmen zur verstärkten Bekämpfung von Missbräuchen auf dem Arbeitsmarkt beschlossen. Dabei soll insbesondere der Vollzug der FlaM weiter verbessert werden. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, zusammen mit den Sozialpartnern und den Kantonen die Umsetzung eines entsprechenden Aktionsplans anzugehen und dem Bundesrat bis im Oktober 2016 Bericht zu erstatten. Zudem hat der Bundesrat am 4. März 2016 eine Botschaft zur Änderung des OR zuhänden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Darin schlägt er vor, die Voraussetzungen zu definieren, unter denen ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen verlängert werden kann. Eine Regelung über die Voraussetzungen zur Verlängerung dient der Rechtssicherheit und entspricht dem Anliegen der Grenzkantone wie Tessin und Genf, die bereits in verschiedenen Branchen NAV mit Mindestlöhnen erlassen haben. Der Bundesrat hat das WBF weiter beauftragt, die Einführung einer Zustelladresse in der Schweiz für ausländische Dienstleistungserbringer zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende April 2016 einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten. Eine Umfrage des SECO vom Dezember 2014 hatte Bedarf nach einer Lösung zur vereinfachten und rascheren Zustellung von amtlichen Dokumenten im Rahmen des FlaM-Vollzugs gezeigt. Am 18. Mai 2016 hat der Bundesrat schliesslich beschlossen, dass er die Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland (Übereinkommen Nr. 94) und des Europäischen Übereinkommens über

⁸ Der Bericht ist verfügbar unter: www.seco.admin.ch > Themen > Spezialthemen > Fachkräfteinitiative > „Fachkräfteinitiative - Stand der Umsetzung und weiteres Vorgehen“

die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland (Übereinkommen Nr. 100) beabsichtigt. Das Übereinkommen Nr. 94 verpflichtet die Vertragsstaaten, einander bei der Zustellung von Urkunden in Verwaltungssachen Amtshilfe zu leisten. Mit der Ratifizierung der Übereinkommen soll die Zustellung von amtlichen Dokumenten ins Ausland im Rahmen des FlaM-Vollzugs erleichtert werden. Zudem soll auch den Anforderungen aus dem Völkerrecht und der Personenfreizügigkeit entsprochen werden.

Bereits am 1. Juli 2015 hatte der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Entsendegesetzes verabschiedet, mit der er eine Erhöhung der Obergrenze der Verwaltungssanktionen im Entsendegesetz vorschlägt. Am 18. Dezember 2015 hatte der Bundesrat zudem die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit verabschiedet. Mit der Revision soll namentlich ein verbesserter Informationsaustausch der verschiedenen an der Schwarzarbeitsbekämpfung beteiligten Behörden sichergestellt und die Missbrauchsbekämpfung über den Bereich der Schwarzarbeit hinaus verstärkt werden. Dadurch sollen insbesondere mehr Verstösse gegen das Entsendegesetz und gegen allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge aufgedeckt werden.

3 Zuwanderung in die Schweiz im Rahmen des FZA

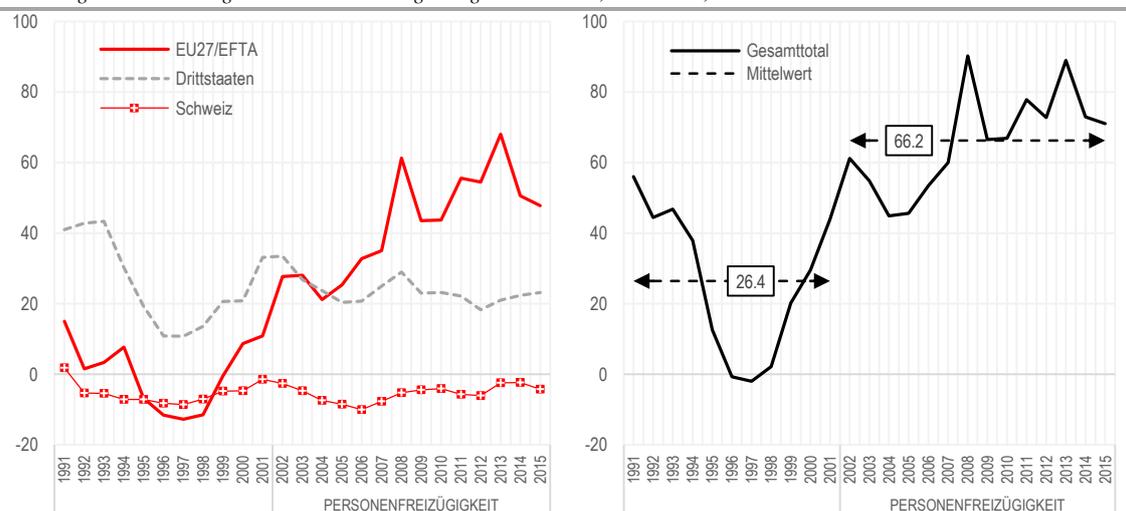
In diesem Kapitel sollen die Migrationsbewegungen in die und aus der Schweiz sowie deren Einfluss auf den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung und das Bevölkerungswachstum analysiert werden. Insbesondere interessieren der Vergleich der Wanderungsbewegungen vor und nach Inkrafttreten des FZA sowie deren strukturelle Merkmale hinsichtlich Herkunftsländern und regionaler Verteilung. Die Analysen hierzu basieren je nach Fragestellung auf Auswertungen des Zentralen Migrations-Informationssystems (ZEMIS)⁹ oder der Bevölkerungsstatistik des BFS.¹⁰ Das Kapitel enthält weiter eine Einordnung der Migrationsströme in die Schweiz in den internationalen Kontext.

3.1 Entwicklung der Wanderungsbewegungen

3.1.1 EU/EFTA vs. Drittstaaten

Der Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik – Einführung der Personenfreizügigkeit gegenüber der EU¹¹ auf der einen Seite und striktere Ausländer- und Asylgesetze auf der anderen Seite – hat die Entwicklung der Wanderungsbewegungen in die Schweiz massgeblich geprägt; die Zusammensetzung des Wanderungssaldo hat sich nach der Jahrtausendwende grundlegend verändert.

Abbildung 3.1: Wanderungssaldo nach Staatsangehörigkeit und Total, 1991-2015, in 1'000



Quelle: SEM (ZEMIS); Wanderungssaldo Schweizer BFS (ESPOP/STATPOP)

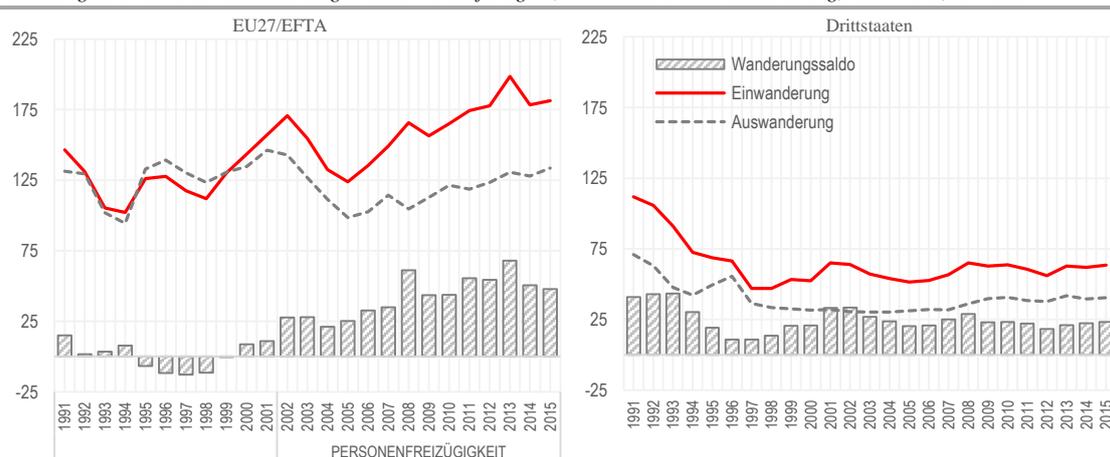
⁹ Die Führung von ZEMIS ist dem Staatssekretariat für Migration (SEM) übertragen. ZEMIS löste im März 2008 das Zentrale Ausländerregister (ZAR) ab, welches 1972 errichtet wurde.

¹⁰ BFS und SEM verwenden im Bereich der Bevölkerungsstatistik bzw. Ausländerstatistik unterschiedliche Datenquellen sowie unterschiedliche Bevölkerungsdefinitionen und Auswertungskonzepte. Dies führt zu leicht unterschiedlichen Bestandes- und Migrationsdaten. Ein kurzer erklärender Überblick hierzu ist in Anhang E zu finden.

¹¹ Disclaimer: Die in den folgenden Kapiteln vorgenommenen Auswertungen fokussieren primär auf die EU-27/EFTA; Kroatien profitiert derzeit als 28. Mitgliedsstaat der EU noch nicht vom FZA (s. Ziff. 2.2).

In den Jahren 1991-2001 belief sich die Nettozuwanderung der ausländischen Wohnbevölkerung auf durchschnittlich 26'400 pro Jahr. Über diesen Zeitraum zählte die Schweiz im Durchschnitt etwa gleich viele Einwanderer aus den heutigen EU27/EFTA-Staaten wie Auswanderer, so dass der positive Gesamtsaldo über diesen Zeitraum ausschliesslich auf die Zuwanderung aus Drittstaaten zurückzuführen war. In den Jahren nach Inkrafttreten des FZA (2002-2015) ging die Nettozuwanderung aus Drittstaaten von 26'000 auf durchschnittlich 23'700 pro Jahr zurück, der Wanderungssaldo von EU27/EFTA-Staatsangehörigen nahm dagegen auf durchschnittlich 42'500 Personen pro Jahr zu. Diese markanten Verschiebungen werden in einer ausgeprägten Scherenbewegung in Abbildung 3.1 deutlich sichtbar. Die gesamte Nettozuwanderung stieg in den Jahren 2002-2015 auf durchschnittlich 66'200 Personen pro Jahr an. Im beobachteten Zeitraum kaum verändert hat sich demgegenüber der Wanderungssaldo von Schweizerinnen und Schweizern; zwischen 2002 und 2015 wanderten netto durchschnittlich 5'500 Personen pro Jahr aus der Schweiz ab.

Abbildung 3.2: Ein- und Auswanderungen nach Herkunftsregion, ausländische Wohnbevölkerung, 1991-2015, in 1'000



Quelle: SEM (ZEMIS)

Der Wanderungssaldo setzt sich zusammen aus der Differenz von Zu- und Abwanderungen. Diese sind in Abbildung 3.2 zusätzlich im Detail dargestellt. Es zeigt sich, dass insbesondere die Bruttozuwanderung aus dem EU-Raum in ihrem Verlauf einen engen Bezug zur wirtschaftlichen Entwicklung aufweist. So setzte bereits vor Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit während der Aufschwungphase 1997-2000 ein starker Anstieg der Bruttozuwanderung ein; nach dem Platzen der New Economy-Blase 2001 sank die Bruttozuwanderung deutlich, ebenso in Folge der Rezession im Jahr 2009. Keinen klar erkennbaren Gesetzmässigkeiten scheint demgegenüber -zumindest in dieser groben Betrachtungsweise - die Auswanderung zu folgen. Im Mittel lagen die Auswanderungen nach 2002 leicht tiefer als noch in den neunziger Jahren, was zum Anstieg des Wanderungssaldo beigetragen hat. Bei den Drittstaatenangehörigen ist demgegenüber seit Ende der 1990er Jahre eine Abnahme der Dynamik der Wanderungsbewegungen zu beobachten; sowohl Zu- als auch Rückwanderungen sind seither zurückgegangen und haben sich auf einem konstanten Niveau

eingependelt. Ein Bezug zur konjunkturellen Entwicklung ist hier kaum auszumachen; dies hat damit zu tun, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt bei Drittstaatenangehörigen sehr restriktiv gehandhabt wird. Für eine Erwerbstätigkeit zugelassen werden nur hochqualifizierte Fachkräfte; nur ein kleiner Teil der Zuwanderung aus diesen Staaten erfolgt entsprechend direkt in den Arbeitsmarkt (2015: 10%, vgl. Abb. 3.4).

Die Zuwanderung aus dem EU-Raum ist demgegenüber weitgehend eine Arbeitsmigration. Abbildung 3.3 zeigt die Einreisen in die ständige Wohnbevölkerung nach Einwanderungsgründen, wie sie zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung erfasst werden. Mit der Zunahme der Zuwanderung aus dem EU-Raum hat die Anzahl an Einwanderungen zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit markant zugenommen und den Familiennachzug als vormals wichtigsten Einwanderungsgrund abgelöst.

Abbildung 3.3: Einreisen in die ständige Wohnbevölkerung nach Einwanderungsgrund, alle Herkunftsländer, 1992-2015

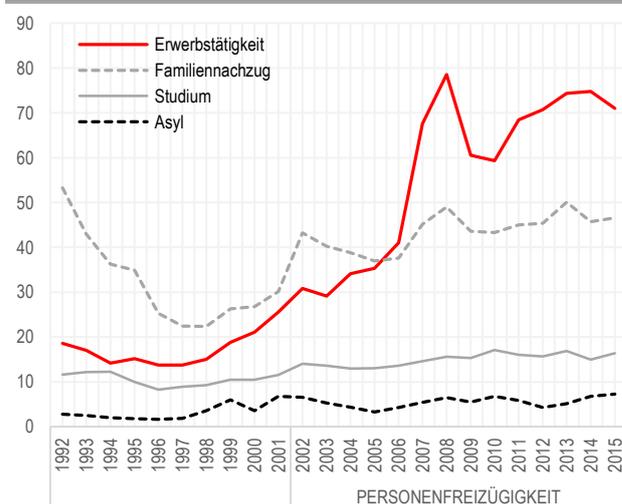
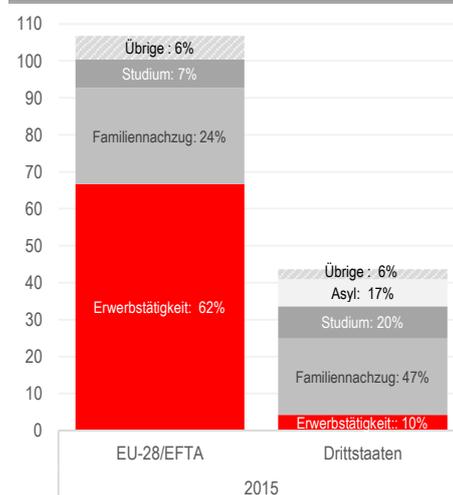


Abbildung 3.4: Einreisen in die ständige Wohnbevölkerung nach Einwanderungsgrund und Herkunftsregion im Jahr 2015



Quelle: SEM (ZEMIS)

Im Jahr 2015 erfolgten 62% Einwanderungen aus der EU28/EFTA zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und 24% im Rahmen des Familiennachzugs, wobei hier auch der Familiennachzug durch Schweizerinnen und Schweizern mitenthalten ist.

Inwiefern ist der Anstieg der Zuwanderung nach der Jahrtausendwende eine Folge der Personenfreizügigkeit?

Angesichts des bedeutenden Anstiegs der Zuwanderung seit der Jahrtausendwende stellt sich die Frage, welchen Erklärungsgehalt das Freizügigkeitsabkommen für diese Entwicklung hat. Welcher Anteil der Zuwanderung ist - unabhängig von den zahlreichen anderen Faktoren, welche die Migrationsströme in die und aus der Schweiz beeinflussen (vgl. Kapitel 3.5)- dem Inkrafttreten des Abkommens zuzuschreiben? Die Fragestellung ist von offensichtlichem politischem Interesse für die Schweiz, insbesondere vor dem Hintergrund des 9. Februar 2014. Sie lässt sich nicht einfach beantworten, da schlicht unbekannt ist, wie sich die Zuwanderung ohne FZA in den letzten Jahren

entwickelt hätte. Bolli et al. (2015) schätzen, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen ceteris paribus die Zuwanderung aus den EU27/EFTA-Staaten zwischen 2002 und 2012 brutto um jährlich zwischen 16'300 und 26'300 Personen erhöht hat. Beinahe die Hälfte dieser Zuwanderung wurde gemäss den Autoren allerdings dadurch kompensiert, dass die Personenfreizügigkeit die Zuwanderung aus Drittstaaten reduzierte. Gleichzeitig beeinflusste das Personenfreizügigkeitsabkommen die Auswanderung in der gleichen Periode kaum, so dass das Abkommen die jährliche Zuwanderung netto um 10'000 bis 15'000 Personen erhöhte. Dies entspricht rund einem Fünftel bis einem Viertel der Nettozuwanderung in dieser Periode – ein relativ bescheidener Effekt. Wie bei anderen Schätzergebnissen gilt allerdings auch hier zu berücksichtigen, dass die Modellwelt eine vereinfachte Realität abbildet und nicht allen Wirkungsmechanismen Rechnung tragen kann. Trotzdem ist davon auszugehen, dass es angesichts der günstigen Wirtschaftslage seit der Jahrtausendwende auch ohne Personenfreizügigkeit einen bedeutenden Zustrom an Zuwanderern gegeben hätte.

3.1.2 Wichtigste Herkunftsländer innerhalb des EU/EFTA-Raums

Die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum hat sich in ihrer Zusammensetzung nach Herkunftsländern im Laufe der Jahre verändert (Abb. 3.5). Bereits gegen Ende der neunziger Jahre setzte ein deutlicher Anstieg der Nettozuwanderung aus Nord- und Westeuropa ein, der sich auch in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit fortsetzte. Mit Abstand wichtigstes Herkunftsländ und prägender Treiber dieser Entwicklung war Deutschland.

Abbildung 3.5: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 2002-2015, in 1'000

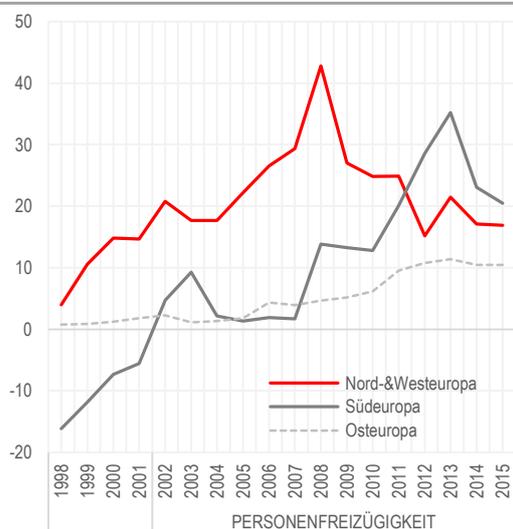
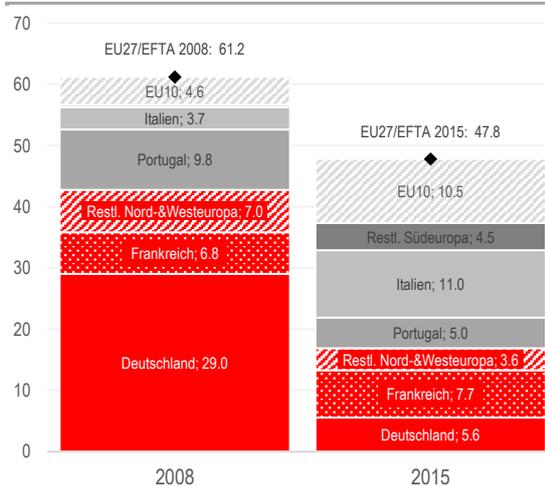


Abbildung 3.6: Zusammensetzung des Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Herkunftsländ der EU27/EFTA, 2008 und 2015 (in 1'000)

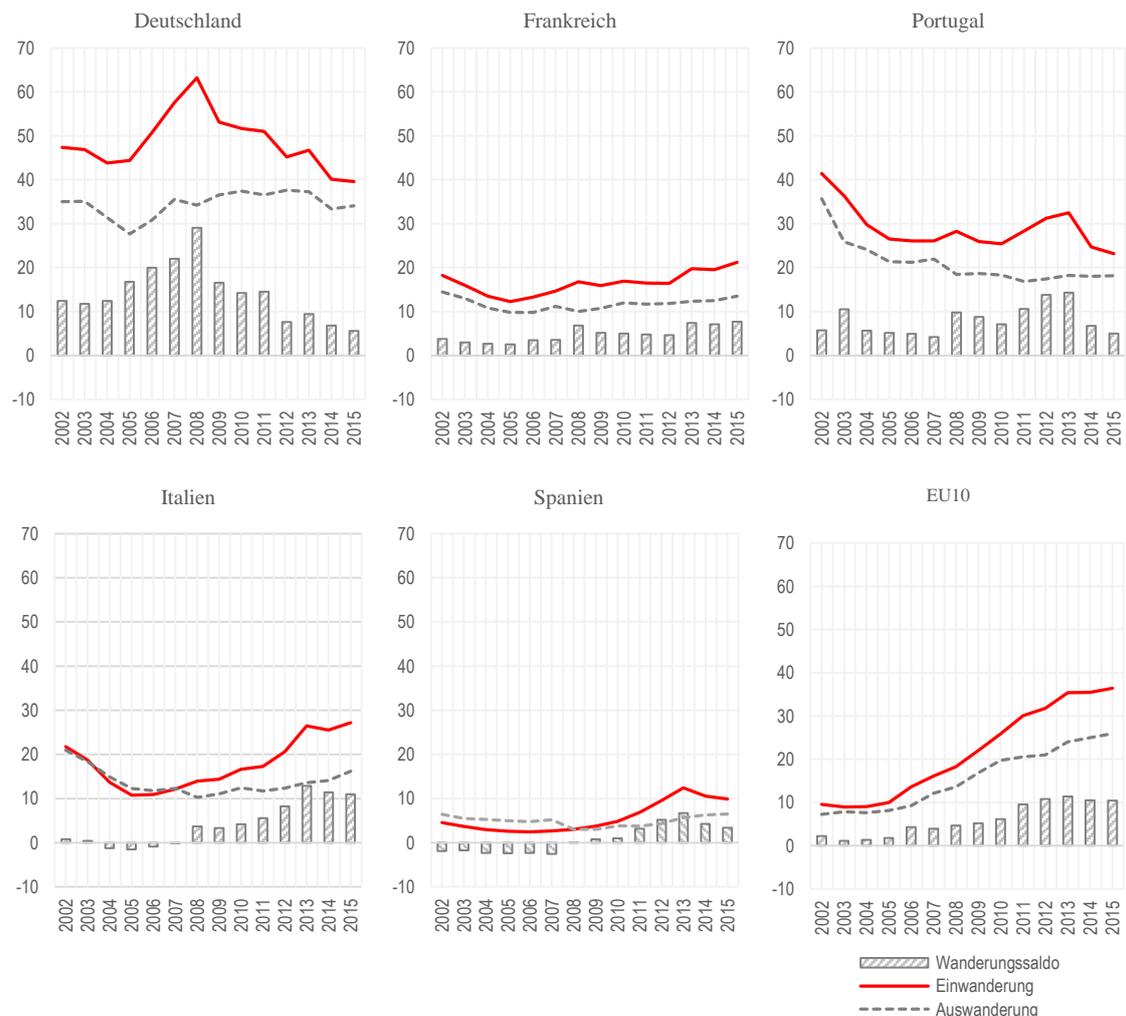


Nord- & Westeuropa: Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich, Irland + EFTA; Südeuropa: Portugal, Italien, Spanien, Griechenland, Malta, Zypern; Osteuropa: EU8 und EU2. Die Wanderungssaldi für alle Länder sind in Anhang C aufgeführt.

Quelle: SEM (ZEMIS)

Mit Ausbruch der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 erfolgte eine markante Wende: die Nettozuwanderung aus Deutschland nahm seither stetig ab, gleichzeitig zogen nun netto bedeutend mehr Personen aus den südeuropäischen Ländern Italien, Spanien und Portugal zu. Ebenso gewann im Zuge der schrittweisen Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten die Nettozuwanderung aus diesen Ländern an Bedeutung. Wie sich diese Entwicklungen auf den Wanderungssaldo auswirkten zeigt Abb. 3.6. Im Jahr 2008, als die Zuwanderung aus Deutschland ihren Höhepunkt erreichte, machte der Anteil der Nord- und Westeuropäischen Länder am Wanderungssaldo 70% aus; im Jahr 2015 betrug ihr Anteil nur mehr 35%. Der Anteil der südeuropäischen Länder stieg demgegenüber von 23% im Jahr 2008 auf 43% im Jahr 2015. Die osteuropäischen Länder, für welche die Personenfreizügigkeit über den betrachteten Zeitraum teilweise nur eingeschränkt galt (vgl. Übersicht zu den Übergangsfristen der EU8 und EU2 in Kapitel 2.2), steigerten ihren Anteil von 8% auf 22%.

Abbildung 3.7: Wanderungsbewegungen im Detail für ausgewählte Länder der EU/EFTA, 2002-2015



Quelle: SEM (ZEMIS)

Hinter diesen Nettozahlen stehen je nach Herkunftsland ganz unterschiedliche Verlaufsmuster von Ein- und Auswanderungen. Abb. 3.7 zeigt diese für die wichtigsten Herkunftsländer im Detail. Im Falle von Deutschland steht hinter den ab 2008 sinkenden Wanderungssaldi in erster Linie eine sinkende Bruttozuwanderung, aber auch eine hohe - in der Tendenz aber relativ konstante - Anzahl jährlicher Abwanderungen. Die Dynamik der Wanderungsbewegungen ist insgesamt nach wie vor ausgesprochen hoch: So wurden zum Beispiel im Jahr 2015 noch knapp 39'600 Zuwanderungen aus Deutschland registriert; gleichzeitig verliessen 34'000 deutsche Staatsangehörige das Land, was in einem Saldo von 5'600 Personen resultierte. Im Falle von Portugal fällt auf, dass nach 2008 im Mittel vor allem weniger Personen zurückwanderten als in den frühen Jahren der Personenfreizügigkeit. Zusammen mit einem kurzfristigen kräftigen Anstieg der Bruttozuwanderung in den Jahren 2011-2013 resultierten hieraus vorübergehend hohe Wanderungssaldi; ab 2013 ist die Bruttozuwanderung markant eingebrochen und die Wanderungssaldi fielen in den letzten zwei Jahren entsprechend deutlich geringer aus. Demgegenüber blieb die Nettozuwanderung der Italiener und Franzosen auch nach 2013 weiterhin hoch, in beiden Fällen hauptsächlich aufgrund eines starken Anstiegs der Einwanderungen. Bei Staatsangehörigen der osteuropäischen Länder schliesslich folgten die Wanderungsbewegungen weitgehend den Etappen der Einführung der Personenfreizügigkeit; da nicht nur die Ein- sondern auch die Auswanderungen deutlich stiegen, blieb der Anstieg des Wanderungssaldo moderat.

Insgesamt machen diese Betrachtungen deutlich, dass Wanderungsströme komplexe Phänomene sind; je nach Herkunftsland dürften unterschiedliche Gründe für deren Verlauf bestimmend sein, wobei sowohl die Arbeitsmarktlage im jeweiligen Herkunftsland wie auch der Schweiz als Zielland bedeutenden Einfluss haben dürften. Kapitel 3.4 versucht deshalb, die Migrationsbewegungen der Schweiz in den grösseren Kontext der Arbeitsmarktentwicklung innerhalb der EU einzuordnen.

3.1.3 Grenzgänger, meldepflichtige Dienstleistungserbringer und Kurzaufenthalter unter 90 Tage

Grenzgänger

Nicht nur die Wohnbevölkerung ist seit der Jahrtausendwende durch Zuwanderung aus dem EU-Raum gewachsen, auch die Grenzgängerbeschäftigung hat stark an Bedeutung gewonnen. Zählte die Schweiz Ende 2002 noch 163'000 Grenzgänger, waren es Ende 2015 304'000. Der Anteil an Grenzgängern am Total der Erwerbstätigen stieg in der Schweiz innerhalb von 13 Jahren von 3.9% im 4. Quartal 2002 auf 6.0% im 4. Quartal 2015 an.

2015 kamen gut die Hälfte (166'000; 55%) der Grenzgänger in der Schweiz aus Frankreich, knapp ein Viertel aus Italien (69'700; 23%), knapp ein Fünftel aus Deutschland (58'900; 19%) und der Rest aus Österreich (7'900; 3%) und anderen Ländern (1'700; 1%). Diese Anteile haben sich seit 2002 kaum verändert; etwas überproportional gewachsen ist die Zahl der italienischen und französischen Grenzgänger. Mit Blick

auf die Entwicklung am rechten Rand fällt allerdings auf, dass sich die Zahl der italienischen Grenzgänger seit Mitte 2014 auf einem Niveau von knapp unter 70'000 Personen stabilisiert hat (Abb. 3.9).

Abbildung 3.8: Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung 2003-2015, Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal

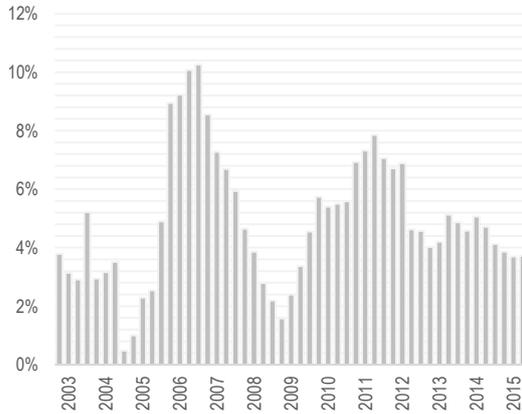
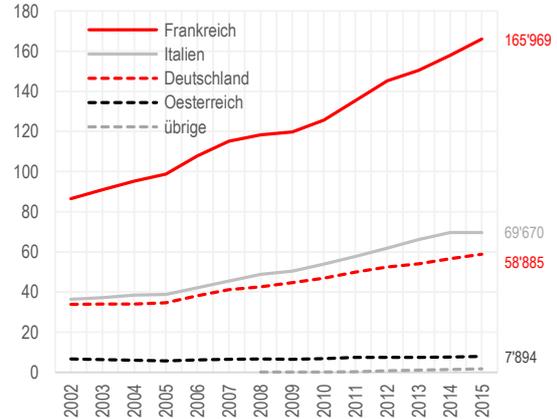


Abbildung 3.9: Grenzgänger nach Wohnsitzstaat, 2002-2015 (jeweils 4.Quartal)



Quelle: BFS (GGS)

Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer und Kurzaufenthalter unter 90 Tage

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit sieht vor, dass die Ausübung einer Erwerbstätigkeit von höchstens drei Monaten oder 90 Tagen innerhalb eines Kalenderjahres keiner Bewilligung bedarf, sondern gestützt auf eine einfache Voranmeldung zulässig ist (Art. 5 Abs. 1 FZA, Art. 20 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 Anhang I FZA). Von dieser Regelung machen einerseits grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer Gebrauch (Entsante eines Unternehmens mit Sitz im EU25/EFTA-Raum und Selbständige), andererseits ermöglicht sie bewilligungsfreie kurzfristige Stellenantritte bei Schweizer Arbeitgebern.

Abbildung 3.10: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter bis 90 Tage nach Kategorie, in 1000 Jahresarbeitskräften, 2005-2015

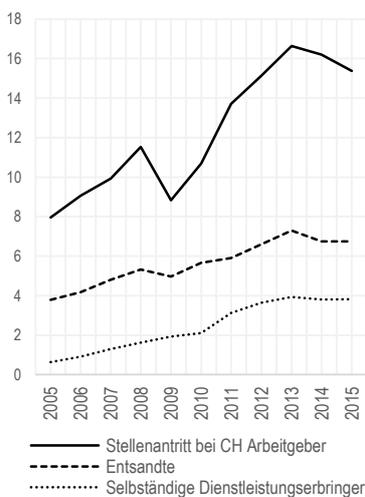


Abbildung 3.11: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage nach Herkunftsland, in 1000 Jahresarbeitskräften, 2005-2015

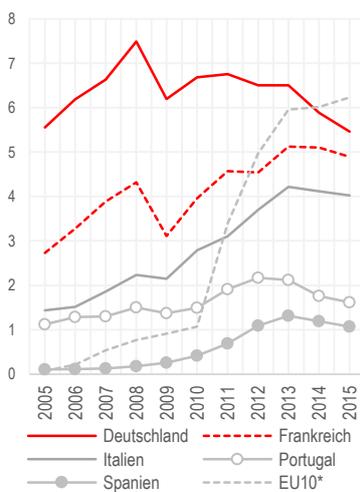
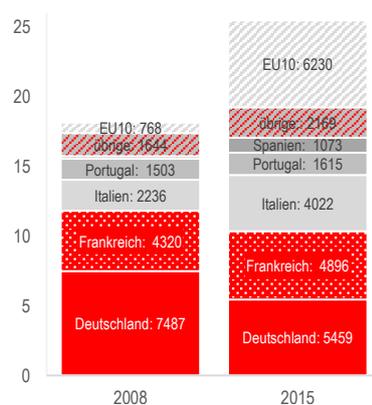


Abbildung 3.12: Meldepflichtige Kurzaufenthalter bis 90 Tage nach Herkunftsland, in Jahresarbeitskräften, 2008 und 2015



Quelle: SEM (ZEMIS)

Im Jahr 2015 haben 227'067 Meldepflichtige insgesamt 8.4 Millionen Arbeitstage geleistet, was einem Arbeitsvolumen im Äquivalent von rund 26'000 ganzjährig anwesenden Arbeitskräften entspricht. Trotz der hohen Gesamtzahl an Personen ist ihr Anteil an den Beschäftigten mit 0.66% gering.

2015 traten 50% der meldepflichtigen Kurzerwerbsaufenthalter eine Stelle bei einem Schweizer Arbeitgeber an; dabei handelt es sich vorwiegend um Anstellungen bei einem Personalverleihbetrieb, in der Landwirtschaft oder im Gastgewerbe. Die Bestände schwanken saisonal stark und weisen einen engen Bezug zur konjunkturellen Entwicklung auf; über die letzten 5 Jahre hinweg betrachtet hat sich deren Bestand stabilisiert. Im betrachteten Zeitraum moderat gewachsen ist der Bestand an grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern, welche entweder als entsandte eines ausländischen Unternehmens oder als Selbständigerwerbende in der Schweiz Aufträge abwickeln, vor allem im Baunebengewerbe. Wichtigstes Herkunftsland der meldepflichtigen Kurzerwerbsaufenthalter ist Deutschland; seit 2008 ist der jährliche Bestand deutscher Meldepflichtiger jedoch rückläufig. An Bedeutung gewonnen haben demgegenüber vor allem Meldepflichtige aus Osteuropa¹², aber auch aus Italien und Frankreich. Die bei der bewilligungspflichtigen Zuwanderung festgestellten länderspezifischen Trends spiegeln sich also auch in diesen Daten deutlich.

3.1.4 Aktuelle Entwicklungen

Im Jahr 2015 lag der Wanderungssaldo insgesamt bei 71'000 Personen und damit geringfügig tiefer als im Vorjahr (-3%; vgl. Tabelle 3.1.). Der Wanderungssaldo gegenüber dem EU/EFTA-Raum betrug im Berichtsjahr 47'800 Personen gegenüber 50'600 im Jahr 2014 (-5%).

Zu diesem Rückgang beigetragen hat eine weiterhin positive, aber gegenüber dem Vorjahr verringerte Nettozuwanderung aus den Ländern Südeuropas: Aus Portugal und Spanien wanderten 2015 deutlich weniger Menschen zu und gleichzeitig mehr wieder aus. Auch die Zuwanderung aus Italien ging netto gegenüber dem Vorjahr leicht zurück. Der Wanderungssaldo für Deutschland war 2015 weiterhin positiv, jedoch setzte sich der seit 2008 anhaltende Trend einer Verringerung des Saldos auch im Berichtsjahr fort. Demgegenüber nahm die Nettozuwanderung aus Frankreich und den übrigen nord- und westeuropäischen EU/EFTA-Ländern 2015 gegenüber dem Vorjahr zu; der Wanderungssaldo gegenüber den zehn osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten blieb konstant.

Der in den Jahreswerten zu beobachtende Rückgang der Nettozuwanderung hat sich zu Jahresbeginn 2016 fortgesetzt und deutlich akzentuiert, wie Tabelle 3.2 zeigt. Die Nettozuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung betrug kumuliert über die Monate Januar bis Mai 2016 rund 24'700 Personen (EU-Raum:

¹² Für Staatsangehörige von Bulgarien und Rumänien sind auch Kurzerwerbsaufenthalte von weniger als 90 Tagen noch bewilligungspflichtig. Für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch Selbständige und entsandte von Unternehmen mit Sitz in Bulgarien oder Rumänien gilt in sensiblen Branchen (Baugewerbe, Gartenbau, Reinigungsgewerbe in der Industrie sowie Bewachungs- und Sicherungsdienst) ebenfalls noch eine Bewilligungspflicht, für weitere Branchen (Gastgewerbe, Hotelgewerbe, Reisedengewerbe, Reinigungsarbeiten in Haushalten sowie Erotikgewerbe) besteht eine Meldepflicht vom ersten Tag an.

16'300 Personen), was einem Rückgang um 18% (EU-Raum: -23%) gegenüber der Vorjahresperiode entspricht. Als mögliche Erklärungsfaktoren kommen neben der angespannten Arbeitsmarktlage im Nachgang zur starken Aufwertung des Schweizerfrankens zu Jahresbeginn 2015 auch die anhaltend positive wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland sowie die -wenn auch noch vorsichtige- wirtschaftliche Erholung in Südeuropa in Frage.

Tabelle 3.1: Wanderungssaldo nach Herkunftsländern, ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung, 2015 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr

	2015	Δ Vorjahr	
		abs.	in %
Total	70 981	-1 980	-3% ↓
EU27/EFTA	47 816	-2 765	-5% ↓
Italien	10 998	-428	-4% ↓
Frankreich	7 697	619	9% ↑
Deutschland	5 563	-1 241	-18% ↓
Portugal	5 008	-1 690	-25% ↓
Spanien	3 409	-815	-19% ↓
EU10	10 467	-21	0% →
übrige	4 674	811	21% ↑
Drittstaaten	23 165	785	4% ↑

Tabelle 3.2: Wanderungssaldo nach Herkunftsländern, ständige Wohnbevölkerung, kumulierte Monatssaldi Januar-Mai 2016 und Veränderung gegenüber Vorjahresperiode¹³

	Jan.-Mai 2016	Δ Vorjahresperiode	
		abs.	in %
Total	24 668	-5 469	-18% ↓
EU27/EFTA	16 271	-4 774	-23% ↓
Italien	4 336	- 548	-11% ↓
Frankreich	2 341	- 935	-29% ↓
Deutschland	1 993	- 267	-12% ↓
Portugal	1 734	-1 244	-42% ↓
Spanien	1 033	- 562	-35% ↓
EU10	3 558	-1 028	-22% ↓
übrige	1 276	- 190	-13% ↓
Drittstaaten	8 397	- 695	-8% ↓

Quelle: SEM (ZEMIS)

3.2 Bevölkerungswachstum und Ausländerbestand

Die Zuwanderung war in den letzten Jahrzehnten stets eine bedeutende Determinante des Bevölkerungswachstums in der Schweiz. Zwischen 1985 und 2001 generierte die Nettozuwanderung ein jährliches durchschnittliches Bevölkerungswachstum von 0.4% (Abb. 3.13). Das natürliche Bevölkerungswachstum (Geburtenüberschuss) belief sich im selben Zeitraum auf 0.3% pro Jahr. Insgesamt resultierte daraus ein Bevölkerungswachstum von 0.7% pro Jahr. In den Jahren 2002-2015 erhöhte sich das Bevölkerungswachstum auf durchschnittlich 1.0% pro Jahr; die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz wuchs von 7.3 Millionen im Jahr 2002 auf 8.3 Millionen Personen im Jahr 2015 an. Stärker noch als in den 1980er und 1990er Jahren stand dahinter eine kräftige Nettozuwanderung. Sie induzierte ein Bevölkerungswachstum von 0.8% pro Jahr. Das natürliche Bevölkerungswachstum verlangsamte sich dagegen auf 0.2% pro Jahr.

¹³ Der Wanderungssaldo für die nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung schwankt im Jahresverlauf stark. Die Interpretation über unterjährige Zeiträume ist dadurch stark erschwert. Aus diesem Grund wird in Tabelle 3.2 im Unterschied zu Tabelle 3.1 einzig die Nettozuwanderung in die ständige Wohnbevölkerung ausgewiesen. Gemäss ETS dürfte sich der Bestand an Kurzaufenthaltern zwischen dem 1. Quartal 2015 und dem 1. Quartal 2016 verringert haben, was in diesem Bereich sogar einen negativen Wanderungssaldo implizieren würde.

Gemäss SEM zählte die ausländische Wohnbevölkerung Ende Dezember 2015 insgesamt 2'050'000 Personen. Dies sind gut eine halbe Million Personen mehr als im Jahr 2002 (vgl. Abbildung 3.14). Diese Zunahme ist fast ausschliesslich auf einen Bestandeszuwachs bei Personen aus der EU27/EFTA zurückzuführen. Über den betrachtete Zeitraum besonders stark zugenommen hat dabei der Bestand an Personen deutscher, portugiesischer und französischer Staatsangehörigkeit. Nur leicht angestiegen ist demgegenüber der Bestand der Staatsangehörigen aus Italien und Spanien. Die fünf grössten Ausländergruppen stellten im Jahr 2015 die italienischen und deutschen Staatsangehörigen mit einem Anteil von 16% bzw. 15%, gefolgt von den Portugiesen (13%), den Franzosen (6%) und den Spaniern (4%).

Abbildung 3.13: Relative Bedeutung der Komponenten des Bevölkerungswachstums

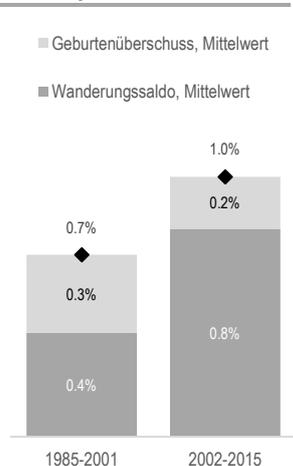
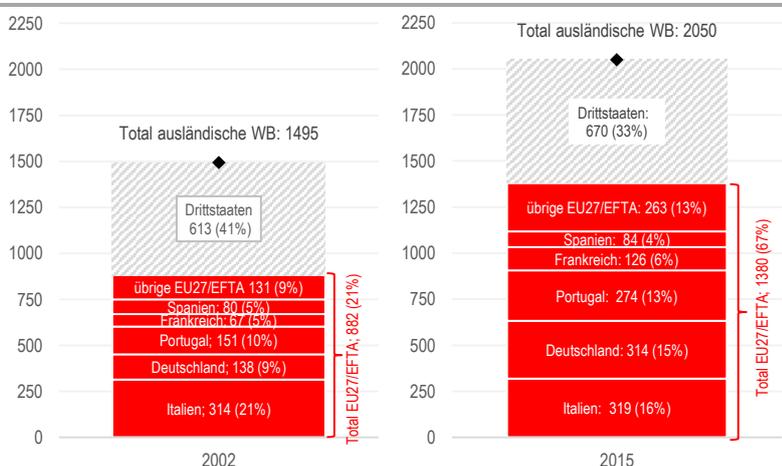


Abbildung 3.14: Ausländische Wohnbevölkerung, Bestände (in 1'000) und relative Anteile nach Nationalität, 2002 und 2015



Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP)

Ausländerbestände sind neben dem Zu- und Abwanderungsverhalten auch von Geburten, Todesfällen und Einbürgerungen beeinflusst. Detaillierte Daten zur Entwicklung der Bestände nach Staatsangehörigkeit sind im Anhang aufgeführt.

3.3 Unterschiede nach Regionen und Kantonen

3.3.1 Nettozuwanderung und Grenzängeraufkommen in den Kantonen

Die Zuwanderung verteilte sich ganz unterschiedlich auf die Kantone: vor allem wirtschaftliche Zentren wie die Genferseeregion (Genf und Waadt), Basel, Zug und Zürich sowie die drei touristisch ausgerichteten Kantone Wallis, Tessin und Graubünden verzeichneten nach Inkrafttreten des FZA relativ zur Bevölkerung überdurchschnittliche Nettozuwanderungsraten aus dem Ausland (Abb. 3.15).

Deutlich unterdurchschnittlich war die Nettozuwanderung dagegen im Jura, in den Mittellandkantonen der Deutschschweiz und in der Zentralschweiz. Relativ nahe am Schweizer Durchschnitt lag die Wanderungsbilanz in der Ostschweiz sowie in den Kantonen Freiburg und Neuenburg.

Abbildung 3.15: Internationaler Wanderungssaldo prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung nach Kantonen, vor und nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit

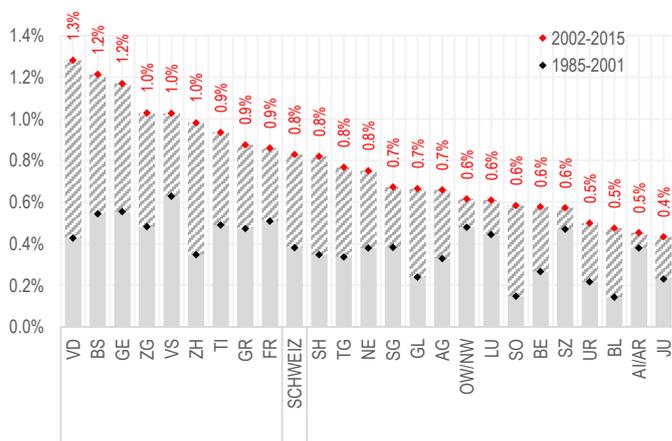
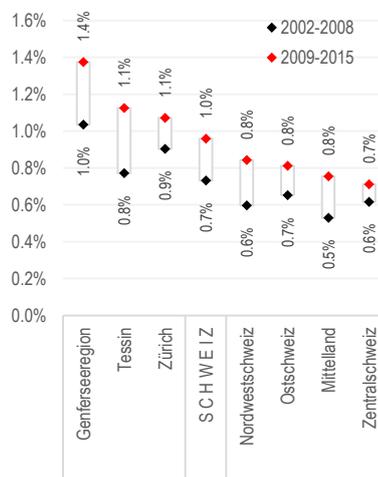


Abbildung 3.16: Internationaler Wanderungssaldo prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung nach Grossregionen, Mittelwerte 2002-2008 und 2009-2015



Quelle: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

In allen Grossregionen lag die Nettozuwanderung in den Jahren 2009-2015 deutlich höher als in den frühen Jahren der Personenfreizügigkeit (2002-2008); die Unterschiede zwischen den Regionen spiegeln dabei auch das Abflachen des Zustroms aus Deutschland und die Verschiebung hin zu mehr Zuwanderung aus Südeuropa ab 2008. So nahm im Tessin und in der Genferseeregion die Zuwanderung ab 2009 besonders stark zu; überdurchschnittlich war der Anstieg auch in der Nordwestschweiz. Die Nettozuwanderung nach Zürich hingegen lag in der Periode 2009-2015 wieder näher am gesamtschweizerischen Durchschnitt (Abb. 3.16).

Abbildung 3.17: Grenzgänger nach Kantonen, 2002 und 2015 (jeweils 4. Quartal), absolute Veränderung in 1'000

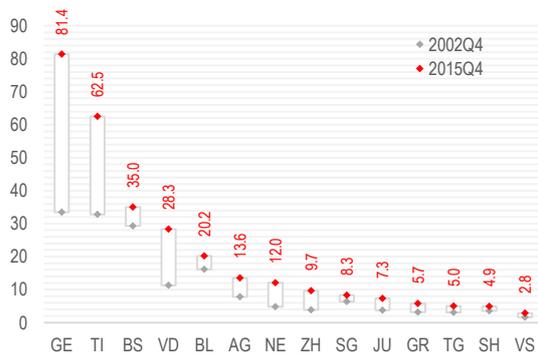
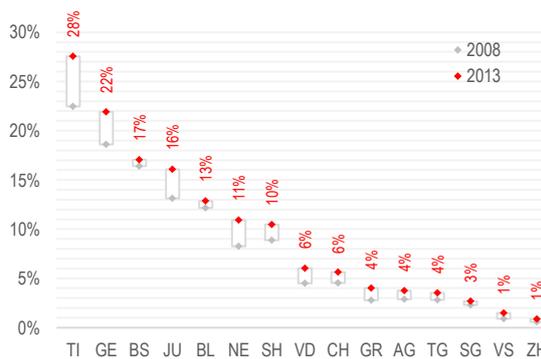


Abbildung 3.18: Grenzgängeranteile an der Beschäftigung nach Kantonen, 2008 und 2013



Quelle: BFS (GGS, STATENT)

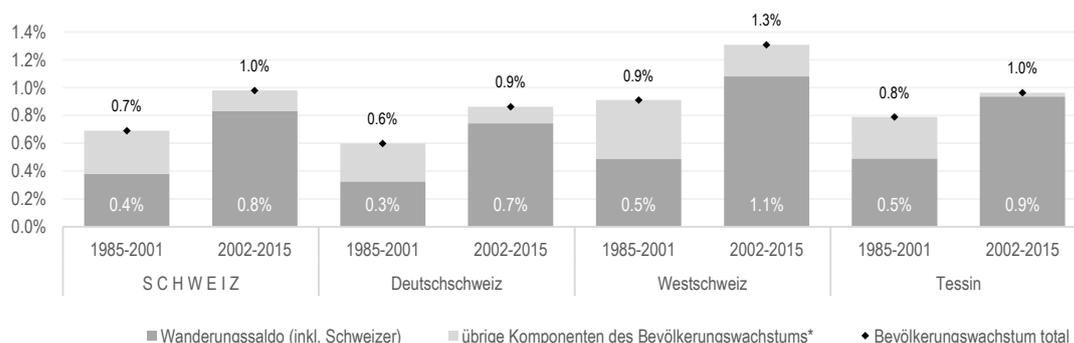
Auch die Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung prägte die Kantone in ganz unterschiedlichem Ausmass (Abb. 3.17). In den Kantonen Genf und Tessin, welche bereits 2002 eine hohe Anzahl an Grenzgängern beschäftigten, hat das Grenzgängervolumen zwischen 2002 und 2015 besonders stark zugenommen;

2015 waren in Genf mit 81'400 27% und im Tessin mit 62'500 21% der Grenzgänger erwerbstätig. Eine grosse Anzahl Grenzgänger beschäftigen auch die Kantone der Nordwestschweiz, das Wachstum fiel hier aber deutlich moderater aus. Setzt man die Grenzgängerzahl ins Verhältnis zur Beschäftigung im jeweiligen Kanton, schwingt der Kanton Tessin deutlich oben aus: Im Jahr 2013 betrug der Anteil der Grenzgänger am Total der Beschäftigten rund 28%. Der Grenzgängeranteil ist im Tessin zudem gegenüber 2008 am stärksten gewachsen; 2008 hatte er noch rund 23% betragen (Abb. 3.18).

3.3.2 Bedeutung der Zuwanderung für das Bevölkerungswachstum in den Sprachregionen

Die höhere Nettozuwanderung resultierte in allen drei Sprachregionen der Schweiz in einem gegenüber vor der Personenfreizügigkeit deutlich erhöhten Bevölkerungswachstum (Abb. 3.19). In der Deutschschweiz stieg das Bevölkerungswachstum von jährlich durchschnittlich 0.6% zwischen 1985-2001 auf 0.9% in den Jahren ab 2002, in der Westschweiz von 0.9% auf 1.3% und im Tessin von jährlich 0.8% auf 1.0%.

Abbildung 3.19: Komponenten des Wachstums der ständigen Wohnbevölkerung nach Sprachregion



*Natürliches Bevölkerungswachstum und Binnenmigrationssaldo

Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP), eigene Berechnungen

3.4 Zuwanderung in die Schweiz im internationalen Vergleich

Die Schweiz hat im Vergleich zu anderen europäischen OECD-Ländern eine der höchsten Nettozuwanderungsraten pro Kopf (Abbildung 3.20): Der Anteil der Menschen, die im Durchschnitt der Jahre 2008-2013 netto in die ständige Wohnbevölkerung eingewandert sind, betrug im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung 0.98%, bzw. 9.8 pro 1000 Einwohner. Damit war die Nettozuwanderung in die Schweiz über die betrachtete Periode etwa ähnlich hoch wie in Norwegen; noch höher war sie in Luxemburg. Unsere Nachbarländer Italien, Österreich und Deutschland hatten demgegenüber im selben Zeitraum deutlich geringere Nettozuwanderungsraten zu verzeichnen. In Deutschland, Italien und Österreich hat die Zuwanderung einer stagnierenden oder gar rückläufigen natürlichen Bevölkerungsentwicklung entgegengewirkt, wobei im Falle von Deutschland die Bevölkerungsentwicklung über den betrachteten Zeitraum trotz Zuwanderung knapp negativ ausfiel. Im Vereinigten Königreich trugen die Zuwanderung und der Geburtenüberschuss 2008-2013 in ähnlichem Ausmass zum Bevölkerungswachstum bei. Der Beitrag der Zuwanderung war dabei

weniger als halb so bedeutend wie in der Schweiz. Frankreich und Spanien wuchsen wiederum praktisch ausschliesslich dank eines deutlichen Geburtenüberschusses.

Abbildung 3.20: Natürliches Bevölkerungswachstum und Nettozuwanderung prozentual zur Bevölkerung in ausgewählten Ländern, 2008-2013

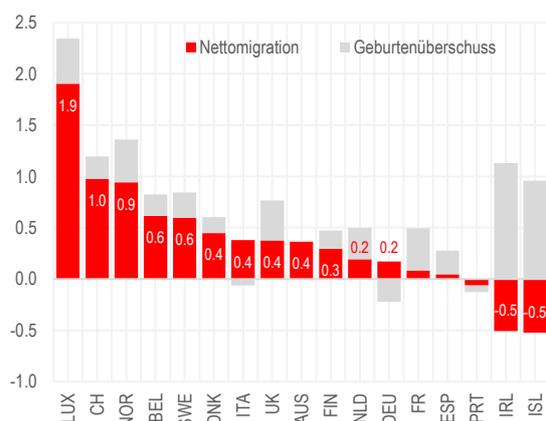
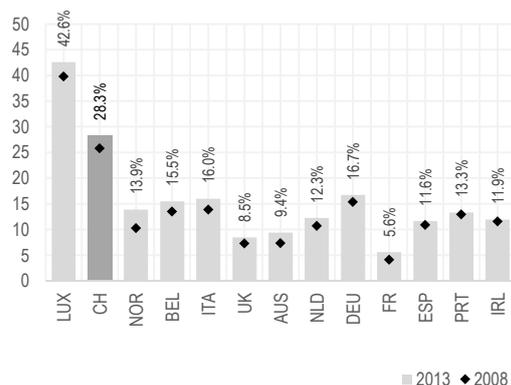


Abbildung 3.21: Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung, ausgewählte Länder, 2008 und 2013



Quelle: OECD International Migration Database; für die Schweiz: BFS (ESPOP/STATPOP)

2013 betrug der Anteil der im Ausland geborenen Personen¹⁴ in der Schweiz 28.3% der Bevölkerung und lag damit deutlich höher als etwa in Deutschland (16.7%), Italien (16%), Österreich (9.4%), Vereinigtes Königreich (8.5%) und Frankreich (5.6%), was die lange Tradition der Schweiz als Einwanderungsland widerspiegelt. Die kräftige Nettozuwanderung der Jahre 2008-2013 hatte in der Schweiz einen Anstieg dieses Anteils um 2.5 Prozentpunkte zur Folge.

EXKURS: Arbeitskräftemobilität in Europa im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung

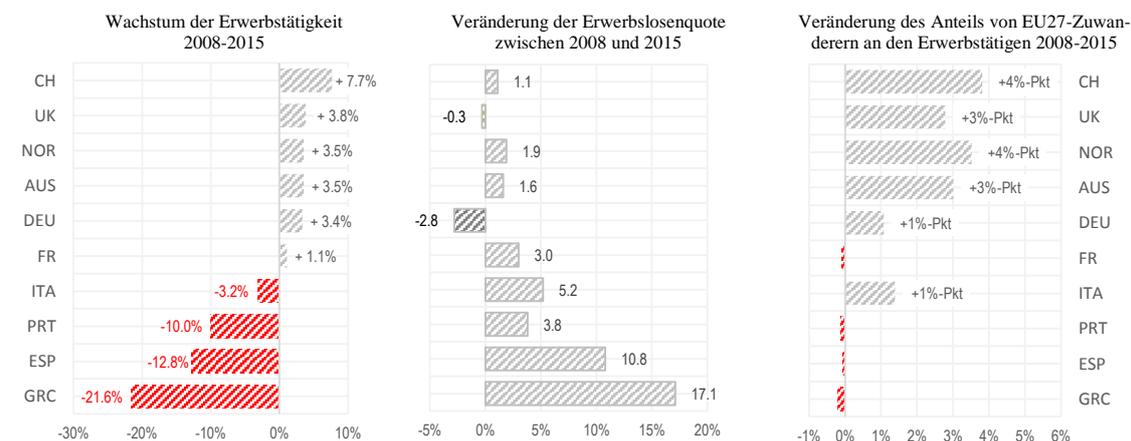
Wie in Abschnitt 3.1 gezeigt, war die Zuwanderung in die Schweiz in den letzten Jahren einerseits im historischen Vergleich hoch, andererseits kam es zu markanten Veränderungen bezüglich der Zusammensetzung der Zuwanderung nach Herkunftsländern. Diese Veränderungen sind Ausdruck von Verschiebungen in den Migrationsströmen innerhalb Europas, welche in engem Zusammenhang mit der in den letzten Jahren sehr unterschiedlichen Entwicklung der Volkswirtschaften in der EU stehen.

Während sich einige Länder -darunter neben der Schweiz etwa Norwegen, Deutschland und Grossbritannien- relativ rasch von der Wirtschaftskrise erholten und bald wieder Beschäftigungszuwächse verzeichnen

¹⁴ Ein anderer in der Schweiz eher geläufiger Indikator ist der Ausländeranteil auf Basis des Nationalitätskonzepts, also der Anteil von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit an der Gesamtbevölkerung eines Landes. In der Schweiz lag dieser Anteil 2015 gemäss BFS bei 24.6% (provisorischer Wert). Da jedes Jahr Personen eingebürgert werden ist der so berechnete Anteil tiefer als der oben ausgewiesene. Für den internationalen Vergleich ist dieser Indikator allerdings weniger geeignet, da sich die Einbürgerungspraxis von Land zu Land stark unterscheidet. So haben etwa einige europäische Länder wie Schweden, Finnland und die Niederlande eine hohe Einbürgerungsrate, die Schweiz ist dagegen in ihrer Einbürgerungspraxis vergleichsweise zurückhaltend.

konnten, zeigten sich vor allem in den südlichen Ländern des Euroraums gravierende Probleme, die mit starken Beschäftigungseinbußen und im Falle von Spanien und Griechenland mit einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit verbunden waren (Abb. 3.22).

Abbildung 3.22: Arbeitsmarktentwicklung in ausgewählten Ländern der EU und in der Schweiz, 2008 -2015



Anmerkung: Grenzgänger sind nicht berücksichtigt.

Quelle: EUROSTAT

Die veränderten Arbeitsmarktbedingungen beeinflussten die Wanderungsströme innerhalb von Europa stark: Länder der südlichen Peripherie haben für mobile Arbeitskräfte (einheimische wie ausländische) an Attraktivität verloren, während etwa die Schweiz, Norwegen, Deutschland und Grossbritannien aufgrund der guten Beschäftigungsaussichten vermehrt Arbeitskräfte anzogen.

Dass es einen engen Bezug gibt zwischen den bilateralen Wanderungsströmen zwischen zwei Ländern und der in den jeweiligen Ländern vorherrschenden Arbeitsmarktbedingungen wird auch durch die empirische Literatur bestätigt. Generell wird in der ökonomischen Literatur das Ausmass der Zuwanderung als eine Funktion von Push- und Pull-Faktoren modelliert. Push- bzw. angebotsseitige Faktoren sind Gegebenheiten im Heimatland von Migranten, z. B. die wirtschaftliche Situation (Konjunkturlage, Wohlstandsniveau, Lohnungleichheit, Arbeitslosigkeit etc.) oder die politische Stabilität, welche Menschen dazu bewegen können ihr Heimatland zu verlassen. Pull- bzw. nachfrageseitige Faktoren sind die Bedingungen im Zielland, wobei im Falle von Arbeitskräftemigration Variablen entscheidend sind, welche die Arbeitsnachfrage der Firmen beeinflussen (Konjunkturlage, Wirtschaftsstruktur etc.). Daneben spielen auch das Migrationsregime, im Zielland bestehende Netzwerke ethnischer Gruppen sowie die geographische und kulturelle Nähe zum Zielland eine Rolle (vgl. Borjas 2014 für eine Diskussion der empirischen Resultate aus der internationalen Forschung, für die Schweiz vgl. zuletzt Bolli et al. 2015)¹⁵.

¹⁵ Eine alternative Herangehensweise besteht in der direkten Befragung von Zuwanderern nach Ihren Migrationsmotiven bzw. deren Arbeitgebern nach den Gründen für die Rekrutierung im Ausland (vgl. B,S,S. 2013 und BAK 2013 sowie BASS 2012). Für eine ausführliche Diskussion dieser Resultate sei auf den Vorjahresbericht verwiesen.

Gezielt auf die Zeit nach der Wirtschaftskrise ausgerichtete Studien sind allerdings noch rar. Das Interesse an fundierten Erkenntnissen dazu ist jedoch gross, führte die Krise doch zu einer völlig neuen Ausgangslage in Bezug auf Ausmass und Wirkungsrichtung der genannten push- und pull- Faktoren. Bertoli et al. (2013) zeigen am Beispiel der Zuwanderung nach Deutschland in den Jahren nach der Wirtschaftskrise, dass nicht vorwiegend die wirtschaftliche Situation im Zielland, sondern vielmehr die *relative* wirtschaftliche Attraktivität eines Ziellandes im Vergleich zu anderen potenziellen Zielländern für das Ausmass der Migration entscheidend ist. So habe etwa die (schlechte) wirtschaftliche Lage im vor der Krise von vielen mobilen Arbeitskräften bevorzugten Zielland Spanien stärkeren Erklärungsgehalt für den Anstieg der Zuwanderung von osteuropäischen Staatsangehörigen nach Deutschland gehabt als die wirtschaftliche Lage in Deutschland selbst. Eine etwas andere Ausrichtung hat das Papier von Arpaia et al. (2015), welches die bilateralen Migrationsflüsse zwischen sämtlichen Ländern der EU modelliert um die Auswirkungen der Krise auf die inner-europäische Arbeitskräftemobilität zu quantifizieren. Die Resultate zeigen, dass relative Differenzen in Bezug auf die Arbeitsmarktlage zwischen Ländern nach der Krise einen höheren Anteil der bilateralen Wanderungsbewegungen erklären als vor der Krise. Damit habe die Bedeutung der Migration als Ausgleichsmechanismus innerhalb der EU zugenommen, so die Autoren.

Aus Sicht der Schweiz, welches als eines der Länder mit vergleichsweise guter Arbeitsmarktentwicklung in den vergangenen Jahren als Nettoaufnahmeland einen Beitrag zum Funktionieren dieses Ausgleichs geleistet hat, ist die relevante Frage letztlich die, ob die Zuwanderung bezüglich Ausmass und Zusammensetzung weiterhin auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abgestimmt ist. Hierzu bleibt die fortlaufende Beobachtung der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und Einheimischen wichtig.

Neue Studienergebnisse

BASS (2015), Auswirkungen der Eurokrise auf die Zuwanderung aus der EU in die Schweiz, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, Bern.

In einer im März 2016 veröffentlichten Studie untersuchte das Büro BASS im Auftrag des SEM die Entwicklung der Neuzuwanderung aus von der Eurokrise besonders betroffenen Ländern in ihrer Zusammensetzung nach Branchen, Qualifikationsniveaus und Zuwanderungszweck (Erwerbstätigkeit vs. Familiennachzug) sowie die Entwicklung der Erwerbsintegration von Neuzuwanderern aus diesen Ländern. Die Analyse stützt sich auf einen verknüpften Datensatz, welcher Informationen auf Personenebene aus dem ZEMIS mit AHV-Registerdaten und Informationen der Arbeitslosenversicherung aus den Jahren 2004-2013 kombiniert.

Die Resultate zeigen, dass sich die Zusammensetzung der Neuzuziehenden aus Krisenländern nach Branchen und Qualifikationsniveaus im Laufe der letzten Jahre kaum verändert hat. Auch bezüglich der Einwanderungsgründe zeigen sich keine markanten Verschiebungen: eine überproportionale Zunahme der Einreisen im Rahmen des Familiennachzugs oder zur Stellensuche (d.h. mit dem Ziel der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, jedoch ohne bei Einreise vorliegendem Arbeitsvertrag) ist nicht festzustellen.

Das Arbeitslosigkeitsrisiko von Neuzugewanderten aus Krisenländern erweist sich als überdurchschnittlich gegenüber Zuwanderern aus nord- und nordwesteuropäischen Ländern; dieser Umstand erklärt sich durch die im Mittel weniger günstige Qualifikationsstruktur und die hohe Häufigkeit von Anstellungen in Branchen mit hohen saisonalen Beschäftigungsschwankungen. Der Anteil an Personen aus Krisenländern, welche geringe Erwerbseinkommen erzielen ist entsprechend ebenfalls vergleichsweise hoch. Da es sich bei den untersuchten Daten jedoch um AHV-Registerdaten handelt, welche keine Angaben zum Beschäftigungsgrad enthalten, lässt sich aus diesem Befund nicht auf die Lohnhöhe schliessen.

Ebenso ist es nicht möglich, aus einer deskriptiv beobachteten Zunahme von Fällen mit geringen Erwerbseinkommen Rückschlüsse auf eine allfällige stärkere Belastung der Sozialwerke durch Zuwanderer aus Krisenländern abzuleiten: Für eine allfällige Sozialhilfeabhängigkeit ist das Haushaltseinkommen ausschlaggebend– die beobachteten AHV-Einkommen sind dagegen individuelle Einkommen, aus denen sich nicht schliessen lässt, ob sie die Existenzsicherung erlauben oder nicht. Eine Analyse der Daten der Sozialhilfestatistik enthält die Studie nicht.

Insgesamt bestätigt die Studie bekannte Erkenntnisse aus früheren Versionen des vorliegenden Berichts sowie einer früheren Studie von Fluder et al. (2013). Nach wie vor liegen demnach bislang kaum konkrete Hinweise vor, wonach die Zuwanderung aus den südeuropäischen Ländern – auch wenn heute vermutlich vermehrt push-getrieben - sich von der Nachfrage und den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes losgelöst hätte. Die Fragestellung bleibt aber aktuell; auch aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums der Studie sind weitere Erkenntnisse dazu von grossem Interesse.

3.5 Qualifikationsstruktur der Zuwanderer

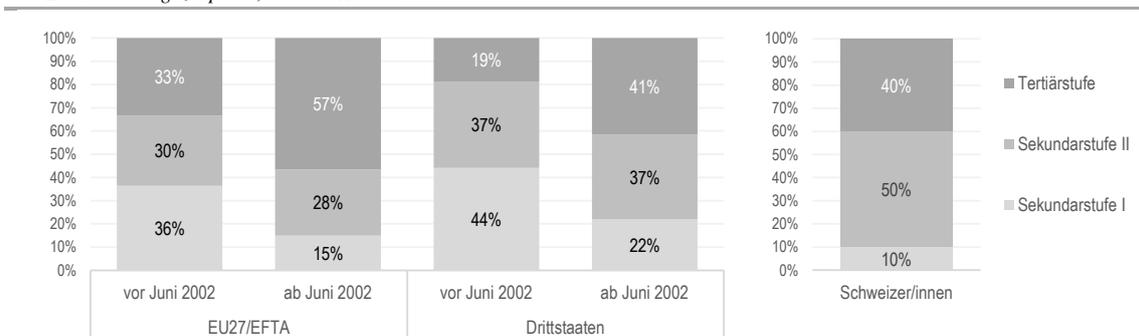
Aus arbeitsmarktlicher Sicht von besonderem Interesse ist neben der Höhe vor allem auch die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung. In Abbildung 3.23 ist der Qualifikationsmix ausländischer Erwerbstätiger in Abhängigkeit von der Einwanderungsperiode und der Herkunftsregion dargestellt. Daraus ist ersichtlich, dass sich Neuzuwanderer deutlich von früher Zugewanderten unterscheiden.

Mit einem Tertiäranteil von 57% sind vor allem die im Rahmen der Personenfreizügigkeit zugewanderten Arbeitskräfte im Durchschnitt ausgesprochen gut qualifiziert. Zum Vergleich: Im Jahr 2015 verfügten 40% der erwerbstätigen Schweizer/innen über einen Abschluss auf Tertiärstufe; der Anteil ohne nachobligatorische Schulbildung lag bei 10%.

Im Zusammenhang mit den unter 3.1.2 diskutierten Veränderung bezüglich der Zusammensetzung der Nettozuwanderung nach Herkunftsregionen stellt sich die Frage, ob der Anteil Hochqualifizierter unter den Neuzugewanderten in den letzten Jahren abgenommen hat. Abbildung 3.24 zeigt, dass der Anteil der aus der EU zugewanderten ausländischen Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung ab dem Einwanderungsjahr 2012 tatsächlich leicht sinkt. Zuwanderer aus Süd- und Osteuropa, welche in jüngeren Jahre einen wachsenden Teil der Nettozuwanderung ausmachten, sind heute zwar im Durchschnitt besser qualifiziert als frühere Zuwandererkohorten aus diesen Regionen; nach wie vor ist der Tertiäranteil bei ihnen jedoch deutlich tiefer als für Zuwanderer aus Nord- und Westeuropa. Von denjenigen Personen aus Südeuropa, welche zwischen 2002 und 2014 zugewandert sind und im darauffolgenden Jahr erwerbstätig wurden, verfügten rund 36% über einen Bildungsabschluss auf Tertiärstufe; bei Personen aus Nord- und Westeuropa betrug

der entsprechende Anteil 71%.¹⁶ Diese Unterschiede spiegeln sich nun also in einer sich im Vergleich zu den in den ersten Jahren unter der Personenfreizügigkeit Neuzugewanderten leicht verschlechternden durchschnittlichen Qualifikationsstruktur der jüngsten Zuwandererpopulation.

Abbildung 3.23: Qualifikationsstruktur¹⁷ der erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung im 2. Quartal 2015, nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile



Quelle: BFS (SAKE 2015)

Im Zusammenhang mit den unter 3.1.2 diskutierten Veränderung bezüglich der Zusammensetzung der Nettozuwanderung nach Herkunftsregionen stellt sich die Frage, ob der Anteil Hochqualifizierter unter den Neuzugewanderten in den letzten Jahren abgenommen hat. Abbildung 3.24 zeigt, dass der Anteil der aus der EU zugewanderten ausländischen Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung ab dem Einwanderungsjahr 2012 tatsächlich leicht sinkt. Zuwanderer aus Süd- und Osteuropa, welche in jüngeren Jahre einen wachsenden Teil der Nettozuwanderung ausmachen, sind heute zwar im Durchschnitt besser qualifiziert als frühere Zuwandererkohorten aus diesen Regionen; nach wie vor ist der Tertiäranteil bei ihnen jedoch deutlich tiefer als für Zuwanderer aus Nord- und Westeuropa. Von denjenigen Personen aus Südeuropa, welche zwischen 2002 und 2014 zugewandert sind und im darauffolgenden Jahr erwerbstätig wurden, verfügten rund 36% über einen Bildungsabschluss auf Tertiärstufe; bei Personen aus Nord- und Westeuropa betrug der entsprechende Anteil 71%.¹⁸ Diese Unterschiede spiegeln sich nun also in einer sich im Vergleich zu den in den ersten Jahren unter der Personenfreizügigkeit Neuzugewanderten leicht verschlechternden durchschnittlichen Qualifikationsstruktur der jüngsten Zuwandererpopulation.

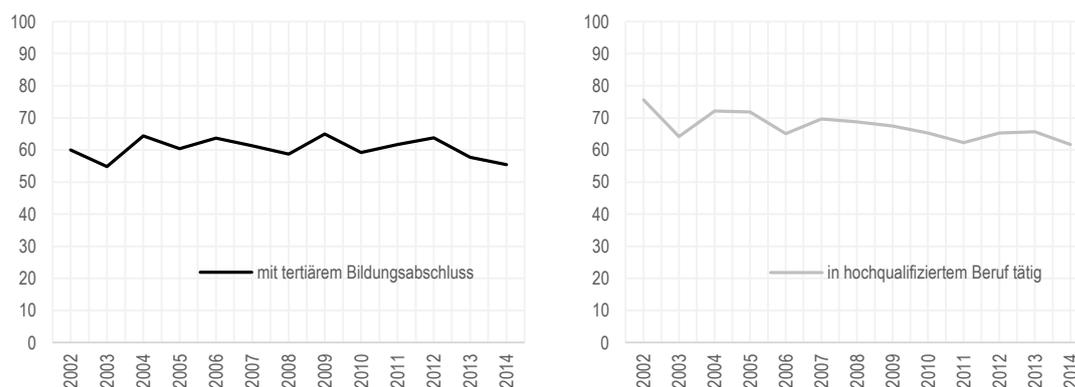
¹⁶ Der Wert für Südeuropa basiert auf geringen Fallzahlen und ist deshalb mit Vorsicht zu interpretieren. Eine nach Nationalitäten-gruppen differenzierte Betrachtung im Zeitverlauf ist aufgrund einer zu geringen Anzahl Beobachtungen nicht möglich.

¹⁷ Es gilt zu beachten, dass in dieser Betrachtung nur diejenigen Personen erfasst werden, die im Erhebungsjahr (2015) noch anwesend sind. Dies bedeutet, dass die so ermittelte Qualifikationsstruktur der früher zugewanderten Personen, die heute in der Schweiz erwerbstätig sind, nicht genau mit jener der damaligen Zuwanderer übereinstimmt. Dies gilt insbesondere, wenn Zuwanderer nach Qualifikationsniveau unterschiedliche Verbleibdauern aufweisen. Eine zusätzliche Analyse (s. EXKURS am Ende dieses Kapitels) zeigt, dass Zugewanderte aus EU/EFTA-Staaten in den Jahren seit 1999 nach Qualifikationsstufen relativ ähnliche Verbleibdauern aufweisen; hoch qualifizierte Zuwanderer (mit B-Bewilligung) aus Drittstaaten halten sich dagegen deutlich weniger lange in der Schweiz auf als solche in weniger anspruchsvollen Berufen (vgl. EXKURS). Ferner ist zu beachten, dass bei früheren Einwanderungsgenerationen der Anteil jener Personen grösser ist, die erst einige Jahre nach der Einwanderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben.

¹⁸ Der Wert für Südeuropa basiert auf geringen Fallzahlen und ist deshalb mit Vorsicht zu interpretieren. Eine nach Nationalitäten-gruppen differenzierte Betrachtung im Zeitverlauf ist aufgrund einer zu geringen Anzahl Beobachtungen nicht möglich.

Ähnlich hoch wie der Anteil Tertiärgebildeter liegt auch der Anteil der Neuzugewanderten, welche einen Beruf mit hohen Qualifikationsanforderungen¹⁹ ausüben. Auch dieser Anteil hat sich über die Jahre nach 2008 leicht zurückgebildet. Allerdings deutet der 2014 nach wie vor hohe Anteil von 62% darauf hin, dass Zuwanderer mit hohem Ausbildungsniveau in der Mehrheit berufliche Tätigkeiten ausübten, welche ihrer hohen Ausbildung angemessen waren.

Abbildung 3.24: Neu aus der EU28/EFTA zugewanderte hochqualifizierte erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer, nach Einwanderungsjahr (in %)



Quelle: BFS (SAKE 2003-2015, jeweils 2. Quartal)

Ähnlich hoch wie der Anteil Tertiärgebildeter liegt auch der Anteil der Neuzugewanderten, welche einen Beruf mit hohen Qualifikationsanforderungen²⁰ ausüben. Auch dieser Anteil hat sich über die Jahre nach 2008 leicht zurückgebildet. Allerdings deutet der 2014 nach wie vor hohe Anteil von 62% darauf hin, dass Zuwanderer mit hohem Ausbildungsniveau in der Mehrheit berufliche Tätigkeiten ausübten, welche ihrer hohen Ausbildung angemessen waren.

Zuweilen wird eingewendet, das Qualifikationsniveau von zugewanderten Personen könnte in der SAKE auf Grund von statistischen Verzerrungen überschätzt werden. Als mögliche Gründe kommen eine höhere Antwortbereitschaft von Personen mit höheren Qualifikationen und Sprachkenntnissen in den Sprachen der SAKE-Fragebogen (D, F, I, E) in Frage. Um dies zu klären, wurden zusätzlich Daten zur Qualifikation der Zuwanderer aus anderen verfügbaren statistischen Quellen herangezogen und miteinander verglichen. Die Ergebnisse sind in Anhang F präsentiert. Dabei kommt zum Ausdruck, dass die Einschätzung der Qualifikationsstruktur anhand unterschiedlicher Quellen sehr ähnlich ausfällt.

¹⁹ Zu den Berufen mit hohen Qualifikationsanforderungen wurden Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker und gleichrangige Berufe gemäss International Standard Classification of Occupations (ISCO) gezählt.

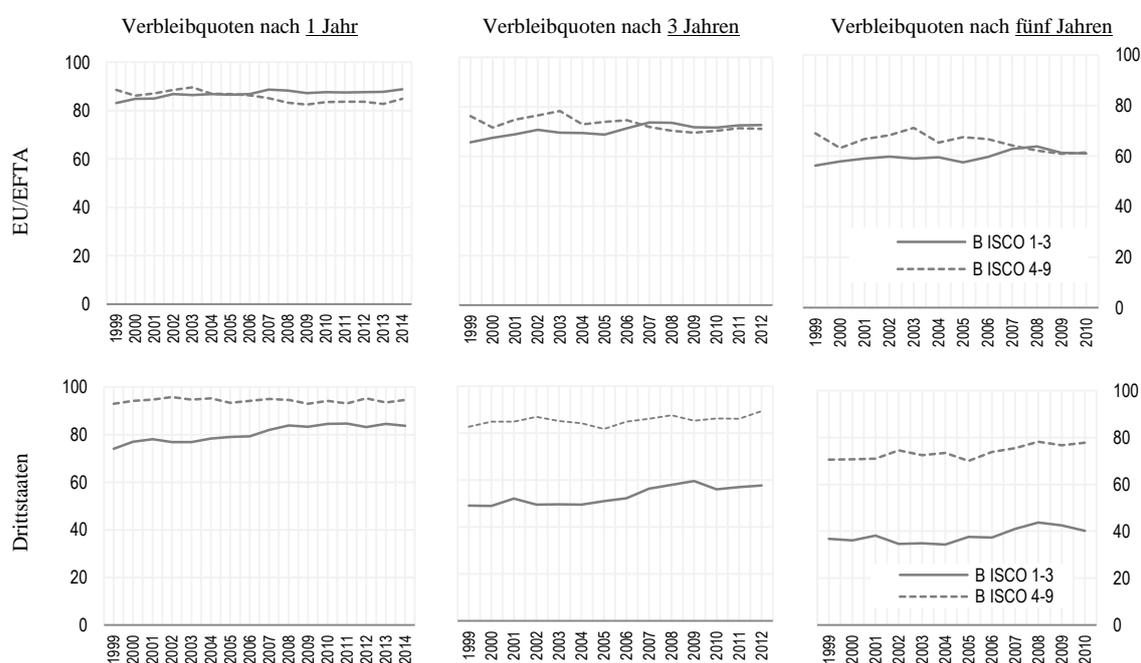
²⁰ Zu den Berufen mit hohen Qualifikationsanforderungen wurden Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker und gleichrangige Berufe gemäss International Standard Classification of Occupations (ISCO) gezählt.

EXKURS: Verbleibdauer hochqualifizierter Arbeitskräfte

Bleiben hochqualifizierte Arbeitskräfte weniger lange in der Schweiz als Niedrigqualifizierte? Zur Beantwortung dieser Frage wurde basierend auf den Berufsangaben im ZEMIS jeweils für ein bestimmtes Einwanderungsjahr die durchschnittliche Verbleibquote von Erwerbstätigen nach Berufshauptgruppen berechnet²¹.

Untersucht wurden die durchschnittlichen Verbleibquoten ein, drei und fünf Jahre nach der Einwanderung in die Schweiz für Hochqualifizierte und Erwerbstätigen in den übrigen Berufsgruppen²².

Abbildung 3.25: Verbleibquoten von Zuwanderern mit B-Bewilligung nach Berufshauptgruppe und Herkunftsregion



Quelle: SEM(ZEMIS)

Aufenthalter (B-Bewilligung)

Für Zuwanderer mit B-Bewilligung aus dem EU/EFTA-Raum zeigen sich dabei für die Zuwanderungskohorten ab 2007 keine wesentlichen Unterschiede in der Verbleibdauer nach Qualifikationsniveau: Im Folgejahr der Einwanderung waren zwischen 80% und 90% und nach fünf Jahren noch um die 60% sowohl der Hochqualifizierten wie auch der übrigen, nicht-hochqualifizierten Zuwanderer weiterhin in der Schweiz

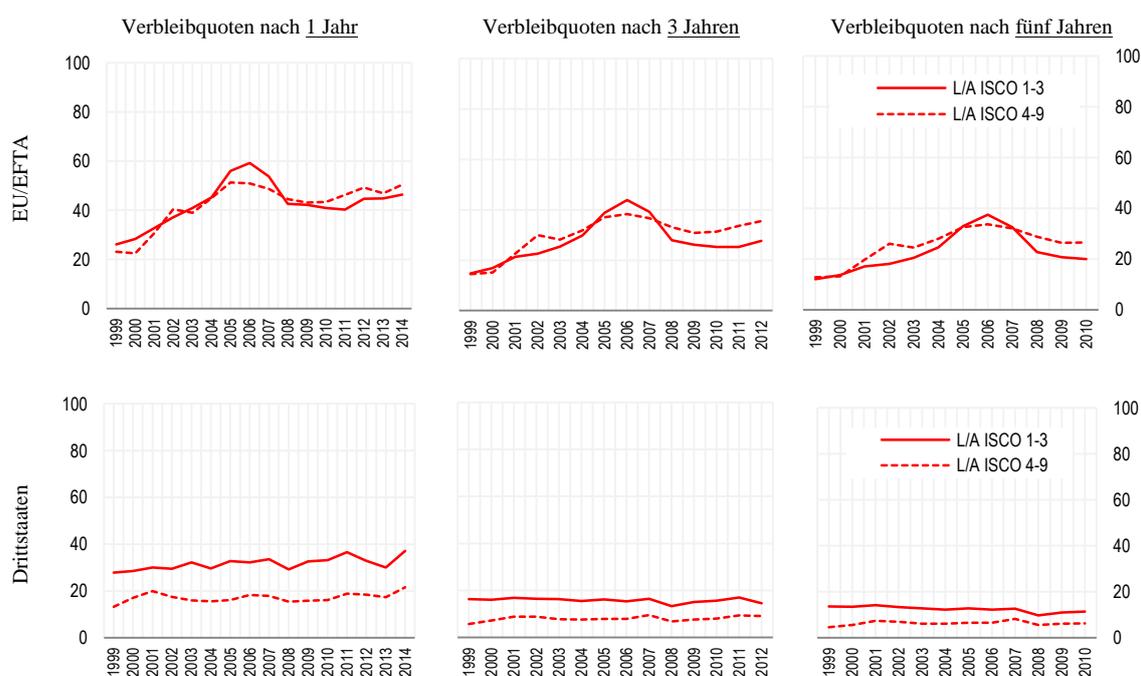
²¹ Daten ab 1999 verfügbar; Einwanderungsdaten werden mit den Beständen vom Dezember des Folgejahres verknüpft.

²² Zu den Hochqualifizierten wurden Personen gezählt, welche einen Beruf mit hohen Qualifikationsanforderungen ausüben: Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker und gleichrangige Berufe gemäss International Standard Classification of Occupations (ISCO). Zu den übrigen gehören: Bürokräfte und verwandte Berufe, Dienstleistungsberufe und Verkäufer, Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft, Handwerks- und verwandte Berufe, Anlagen- und Maschinenbediener sowie Hilfsarbeitskräfte (Berufshauptgruppen 4-9 der ISCO).

anwesend (vgl. Abb. 3.25). Bei den Zuwanderungskohorten von 1999 bis 2007 hatte die Verbleibwahrscheinlichkeit nach fünf Jahren für Personen in hochqualifizierten Stellen noch leicht unter jener von Personen in Jobs mit mittleren oder tiefen Qualifikationsanforderungen gelegen.

Viel ausgeprägter und stabil ist dieses Muster hingegen für Drittstaatenangehörige: Hochqualifizierte aus Drittstaaten sind deutlich mobiler als die weniger gut qualifizierten Zuwanderer, mobiler auch als hochqualifizierte Zuwanderer aus der EU. Nur etwa 40% der hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen sind fünf Jahre nach der Einwanderung noch in der Schweiz. In dieser Zweiteilung spiegelt sich auch der Umstand, dass die Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten häufiger zur Abdeckung spezifischer Bedürfnisse der Wirtschaft – im Bereich von Kadern und Spezialisten – dient. Diese Arbeitskräfte sind international sehr mobil. Die Zuwanderung aus Drittstaaten in die weniger qualifizierten Stellen erfolgt demgegenüber eher indirekt über den stabileren Familiennachzug oder durch Übergänge aus dem Asylbereich.

Abbildung 3.26: Verbleibquoten von Zuwanderern mit L-Bewilligung nach Berufshauptgruppe und Herkunftsregion



Quelle: SEM(ZEMIS)

Kurzaufenthalter (L-Bewilligung)

Deutlich tiefer als bei Aufenthalt mit B-Bewilligung sind die Verbleibquoten erwartungsgemäss bei Kurzaufenthaltern (Abb. 3.26). Bei den Kurzaufenthaltern aus Drittstaaten haben Hochqualifizierte im betrachteten Zeitraum stets höhere Verbleibquoten als Personen mit mittleren und tiefen Qualifikationen.

Der unstete Verlauf bei EU-Kurzaufenthaltern (Anstieg zwischen den Einwanderungsjahren 1999 und 2006, dann Rückgang) ist u.a. auf die Kontingentierung von Arbeitskräften aus den Mitgliedsländern der

EU15 (+Malta und Zypern) sowie der EFTA bis Ende Mai 2007 zurückzuführen. Dabei wurden Kurzaufenthaltsbewilligungen zum Teil als Ersatz für ausgeschöpfte Kontingente von Aufenthaltsbewilligungen genutzt. In diesem Sinne sind nur die Jahre ab 2007 wirklich aussagekräftig für das Verhalten des typischen Kurzaufenthalters. In dieser Subgruppe weisen Zuwanderer mit mittleren bis tiefen Qualifikationen eine leicht höhere Verbleibwahrscheinlichkeit auf als solche in Jobs mit hohen Qualifikationsanforderungen.

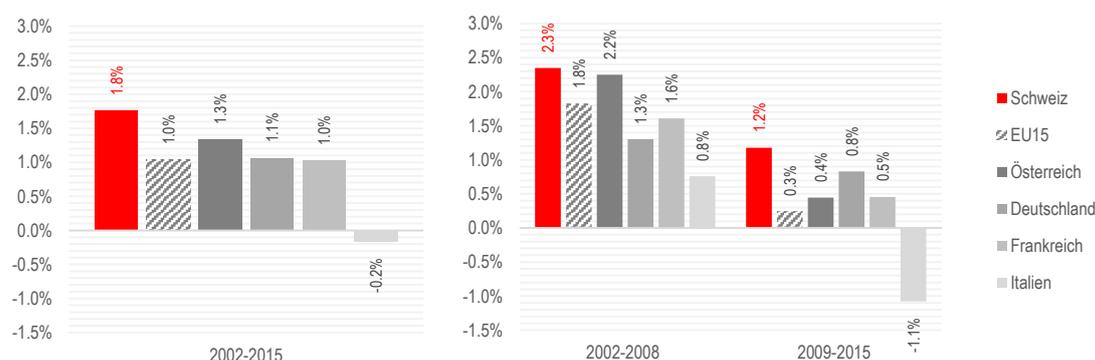
4 Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarkts seit Inkrafttreten des FZA

4.1 Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktentwicklung im internationalen Vergleich

4.1.1 Entwicklung von BIP und BIP pro Kopf

Mit einem realen BIP-Wachstum von 1.8% pro Jahr verzeichnete die Schweiz zwischen 2002 und 2015 eine im europäischen Vergleich starke Wirtschaftsentwicklung. Vor allem die ersten sieben Jahre nach Inkrafttreten des FZA waren dabei durch hohe BIP-Wachstumsraten gekennzeichnet: die Schweizer Volkswirtschaft expandierte, wesentlich angetrieben von der guten Konjunktur in wichtigen Absatzmärkten, mit 2.3% pro Jahr besonders kräftig (Abb. 4.1).

Abbildung 4.1: Durchschnittliches, jährliches Wachstum des realen Bruttoinlandprodukts im internationalen Vergleich



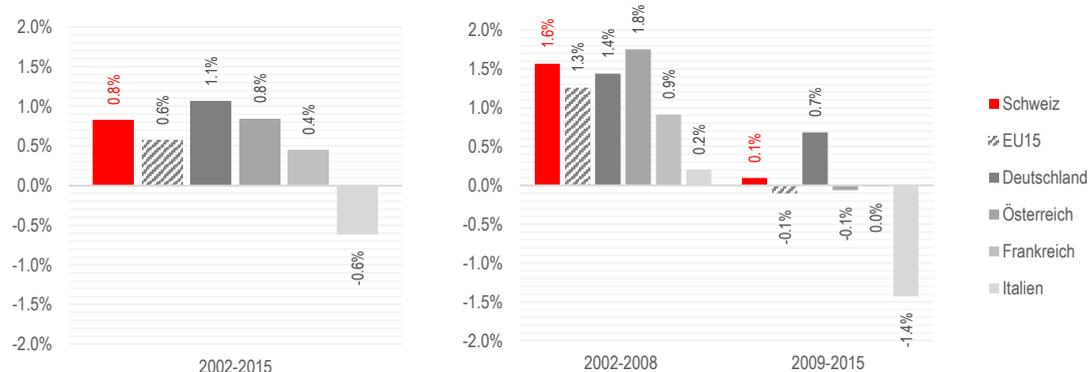
Quelle: Eurostat

In den letzten sieben Jahren wirkten sich die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die nachfolgende Eurokrise negativ auf das BIP-Wachstum aus. In den Ländern der EU15 betrug die durchschnittliche Wachstumsrate des BIP zwischen 2009 und 2015 nur noch 0.3%. Charakteristisch war für diese Phase auch eine extrem hohe Divergenz innerhalb Europas: Während das BIP Deutschlands relativ robust um 0.8% pro Jahr wuchs, bildete sich dasjenige von Italien über sieben Jahre jährlich um durchschnittlich 1.1% zurück.

Mit einem durchschnittlichen Wachstum von 1.2% verlangsamte sich auch das Wachstum der Schweizer Wirtschaft deutlich. Die Eurokrise äusserte sich hierzulande vor allem durch eine sehr starke Aufwertung des Schweizer Frankens, welche die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft in Mitleidenschaft zog. Auch der Rückgang der Nachfrage aus dem EU-Raum dämpfte die Wirtschaftsentwicklung. Stützend wirkte demgegenüber die anhaltend hohe Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum sowie die wachsende Nachfrage nach Dienstleistungen aus staatlichen bzw. staatsnahen Bereichen wie Gesundheit, Bildung und öffentliche Verwaltung.

Betrachtet man die Entwicklung des BIP pro Kopf, so springt die Wachstumsschwäche in den Jahren 2009-2015 noch stärker ins Auge und der Wachstumsvorteil der Schweiz im Vergleich zu den übrigen Ländern relativiert sich etwas. Während sich das BIP pro Kopf 2002-2008 in der Schweiz mit durchschnittlich 1.6% pro Jahr sehr robust entwickelte, war in den Jahren seit 2009 – ähnlich wie in Österreich, Frankreich oder der EU15 insgesamt - praktisch eine Stagnation des BIP pro Kopf zu verzeichnen (+ 0.1% pro Jahr). Spürbar stärker entwickelte sich im Vergleich dazu die deutsche Volkswirtschaft, mit +0.7% pro Jahr und pro Kopf (Abb. 4.2).

Abbildung 4.2: Durchschnittliches, jährliches Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf im internationalen Vergleich



Quelle: Eurostat

Über die gesamte Periode 2002-2015 entwickelte sich das BIP pro Kopf in Deutschland mit +1.1% pro Jahr von den Vergleichsländern ebenfalls am kräftigsten, gefolgt von Österreich und der Schweiz mit je + 0.8% pro Jahr. Das starke pro Kopf Wachstum in Deutschland ist dabei auch vor dem Hintergrund einer 2002 noch sehr hohen Erwerbslosenquote von 8.6% zu sehen (siehe Kapitel 4.1.3). Im Abbau der Arbeitslosigkeit lag für Deutschland ein erhebliches Wachstumspotenzial. In der Schweiz war das Wirtschaftswachstum im Vergleich dazu deutlich stärker von der Zuwanderung von zusätzlichen Erwerbspersonen abhängig²³.

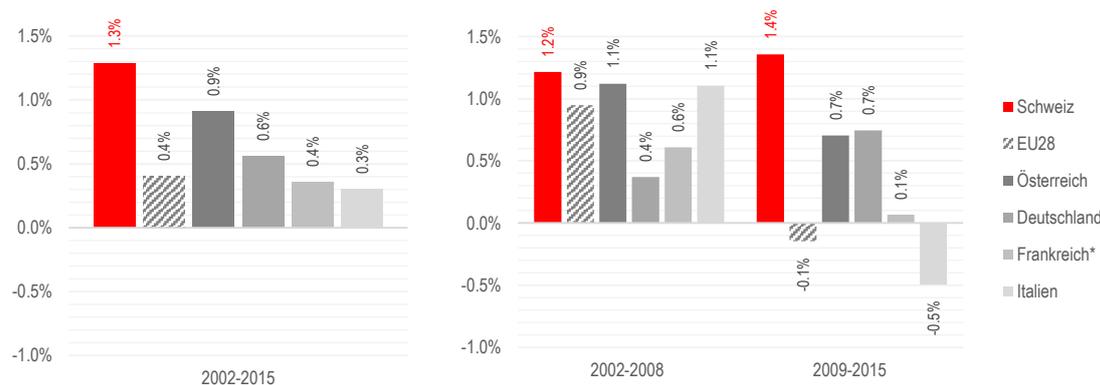
4.1.2 Entwicklung der Beschäftigung

Die über die Zeitspanne 2002 bis 2015 im europäischen Quervergleich insgesamt günstige Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz zeigt sich auch deutlich in den Beschäftigungszahlen (vgl. Abbildung 4.3). In der Schweiz wuchs die Zahl der Erwerbstätigen sowohl in der Periode 2002-2008 als auch in den Jahren 2009-2015 kräftig. Während das Beschäftigungswachstum vor der Finanz- und Wirtschaftskrise mit +1.2% noch

²³ Angesichts des schwächeren Pro-Kopf-Wachstums des BIP in den Jahren nach der Krise und der gleichzeitig anhaltend hohen Zuwanderung wurden in den letzten Jahren Diskussionen darüber laut, die Personenfreizügigkeit habe lediglich zu einem Wachstum in die Breite geführt. Ob ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Personenfreizügigkeit und Wachstum des BIP pro Kopf vorliegt, ist allerdings unklar: Es ist schlicht nicht bekannt, wie das Wachstum des pro-Kopf-Einkommens sich ohne Personenfreizügigkeitsabkommen entwickelt hätte. Die bislang vorliegenden Studien, welche mittels Simulationen versuchen den kausalen Effekt der Personenfreizügigkeit auf das Wachstum des BIP pro Kopf zu isolieren, kommen zum Ergebnis, dass der Effekt positiv aber eher gering ausfällt. Für eine Diskussion dieser Literatur vgl. Kapitel 5.2; für eine ausführliche Diskussion der theoretischen Wirkmechanismen vgl. Siegenthaler und Sturm (2012).

ähnlich hoch ausfiel wie in der EU insgesamt (+0.9%), lag es in den Jahren seit 2009 um ganze 1.5 Prozentpunkte höher. Während die Erwerbstätigkeit in der Schweiz um 1.4% jährlich wuchs, schrumpfte sie EU-weit um 0.1 Prozent pro Jahr. Wie das BIP-Wachstum fiel auch die Beschäftigungsentwicklung innerhalb der EU seit Ausbruch der Eurokrise regional sehr unterschiedlich aus: Während die Erwerbstätigkeit in Deutschland und Österreich mit +0.7% pro Jahr robust zulegte, stagnierte sie in Frankreich praktisch und in Italien bildete sie sich um durchschnittlich 0.5% pro Jahr zurück.

Abbildung 4.3: Durchschnittliches, jährliches Wachstum der Anzahl Erwerbstätiger im internationalen Vergleich



* Daten nur bis 2014

Quelle: Eurostat

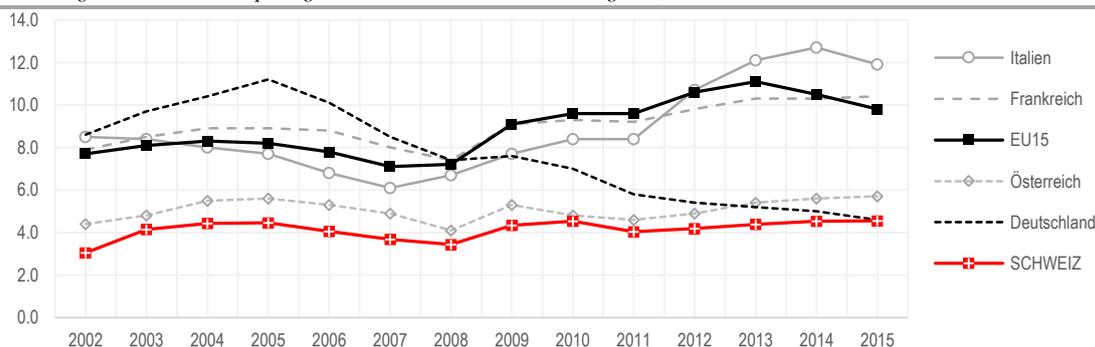
Das Wachstum der Erwerbstätigkeit in der Schweiz war im Zeitraum 2002-2015 stark durch Zuwanderung mitgeprägt. Dies zeigt sich in einer nach Aufenthaltsstatus differenzierten Betrachtung der Erwerbstätigkeit: Vom jährlichen Wachstum der Erwerbstätigkeit zwischen 2002-2015 von durchschnittlich 1.3% gingen 0.53 Prozentpunkte pro Jahr auf Schweizer/innen zurück. Weitere 0.52 Prozentpunkte entfielen auf Ausländer/innen, die in der Schweiz Wohnsitz (genommen) hatten. Weitere 0.23 Prozentpunkte des jährlichen Zuwachses gingen auf ausländische Grenzgänger/innen zurück. In absoluten Zahlen: Die Erwerbstätigkeit lag 2015 um 812'000 Personen höher als vor Inkrafttreten des FZA (2001). Die Erwerbstätigkeit von Schweizerinnen stieg seither um 337'000, jene von in der Schweiz wohnhaften Ausländer/innen um 331'000 und jene von Grenzgänger/innen um 144'000 Personen.

4.1.3 Entwicklung der Erwerbslosigkeit

Im Jahr 2002 befanden sich die Schweiz wie auch die EU in einer Phase mit schwacher Wirtschaftsentwicklung und steigender Arbeitslosigkeit. In der Schweiz erreichte die Erwerbslosenquote gemäss ILO in der ersten Hälfte 2005 mit 4.5% einen Höhepunkt. Deutschland wies im selben Jahr mit 11% eine der höchsten Erwerbslosenquoten Europas auf; der EU15-Durchschnitt lag bei 8.3%. Ab 2005 setzte weltweit ein starker wirtschaftlicher Aufschwung ein, in dessen Folge sich die Erwerbslosenquoten wieder zurückbildeten. In der Schweiz erreichte sie im Jahr 2008 den Wert von 3.4%, in der EU15 7.1%.

Im Jahr 2009 bildete die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise eine Zäsur, in deren Folge die Erwerbslosigkeit europaweit deutlich anstieg. In der Schweiz erreichte sie 2010 erneut 4.5%, bevor sie sich 2011 im Zuge der vorübergehenden Erholung wieder leicht auf 4.0% zurückbildete. Ab 2011 führte dann die Eurokrise zu einem massiven Erstarren des Schweizer Francs (vgl. Abbildung 4.5) und einem Rückgang der Nachfrage aus dem EU-Raum, was die Konjunktur dämpfte und zu einem erneuten Anstieg der Erwerbslosigkeit auf 4.5% im Jahr 2015 führte.

Abbildung 4.4: Erwerbslosenquote gemäss ILO im internationalen Vergleich, 2002-2015



Quelle: Eurostat

In der EU15 stieg die Erwerbslosenquote im Nachgang der Krise deutlich stärker auf 9.6% im Jahr 2010 an. Der Anstieg setzte sich im Zuge der Eurokrise ab 2011 vor allem in den Ländern Südeuropas fort, aber auch Frankreich und Österreich hatten ab 2012 einen Anstieg der Erwerbslosenquoten zu verzeichnen. Demgegenüber sank die Erwerbslosenquote in Deutschland stetig; offenbar konnte die deutsche Exportwirtschaft besonders von der Schwäche des Euro profitieren.

Abbildung 4.5: EUR-CHF Wechselkurs, 2010-2016

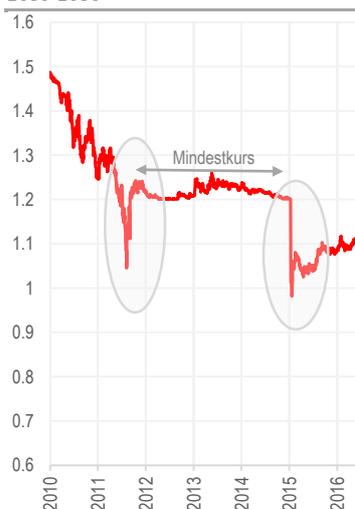


Abbildung 4.6: Reales BIP, Veränderung gegenüber Vorjahresquartal, Deutschland und Schweiz, 1. Q. 2010-1. Q. 2016

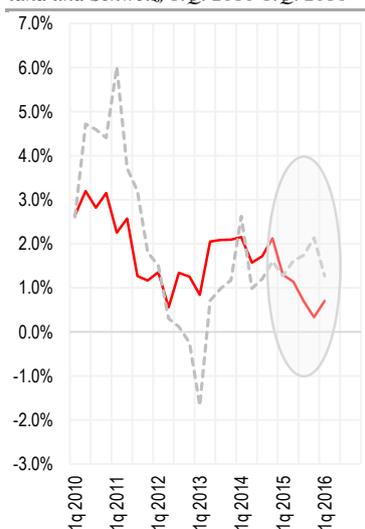
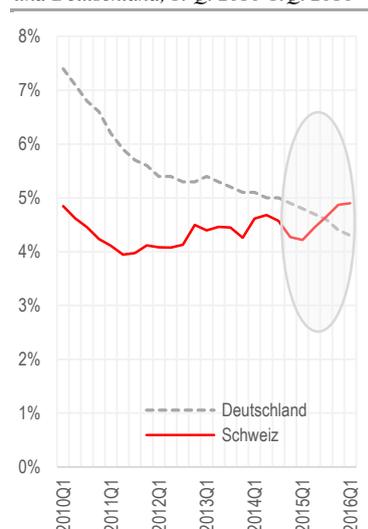


Abbildung 4.7: Erwerbslosenquoten, saisonbereinigte Quartalswerte, Schweiz und Deutschland, 1. Q. 2010-1. Q. 2016



Quelle: EZB, EUROSTAT

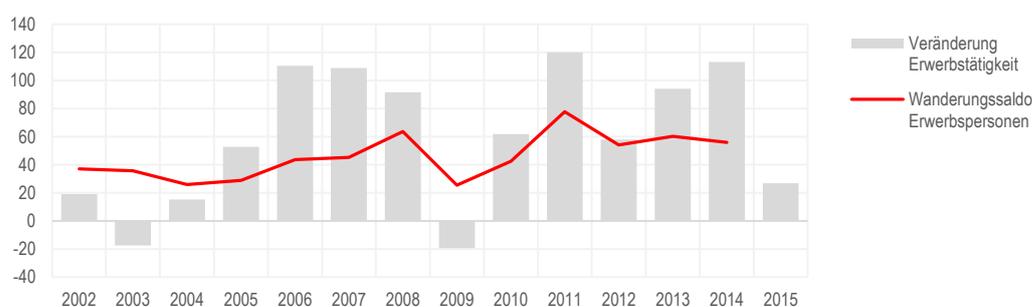
Der Effekt der Frankenstärke tritt in einem Vergleich der schweizerischen mit der deutschen Wirtschaftsentwicklung in den letzten Quartalen besonders deutlich hervor. Während sich das BIP-Wachstum in der Schweiz markant abschwächte, blieb es in Deutschland robust (vgl. Abbildung 4.6). Die divergente Entwicklung zeigte sich auch auf dem Arbeitsmarkt (Abb. 4.7). In Deutschland setzte sich der Rückgang der Erwerbslosigkeit über die letzten Quartale fort. In der Schweiz stieg sie demgegenüber von 4.4% im 1. Quartal 2015 (Aufhebung der Kursuntergrenze) auf 5.1% im 1. Quartal 2016 an.

4.2 Zusammenhang der Zuwanderung mit der Arbeitskräftenachfrage in der Schweiz

4.2.1 Betrachtung über den Konjunkturverlauf

Die Zuwanderung der letzten Jahre aus den EU/EFTA-Staaten in die Schweiz war zu einem grossen Teil auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gerichtet. 2002-2015 wanderten pro Jahr netto durchschnittlich 46'000 Erwerbspersonen in den Schweizer Arbeitsmarkt ein.²⁴ Die Nettozuwanderung in den Arbeitsmarkt reagierte im Zeitverlauf auf die Schwankungen in der Arbeitskräftenachfrage. Wie in Abbildung 4.8 zu erkennen ist, stieg der Wanderungssaldo in der Aufschwungphase 2005-2008 sukzessive auf 64'000 Erwerbspersonen an und verringerte sich in der Rezession 2009 auf noch 25'000. Im Zuge der nachfolgenden Erholung, stieg der Wanderungssaldo von Erwerbspersonen bis 2011 wieder auf 78'000 an und reduzierte sich in Folge des schwächeren Wachstums der Erwerbstätigkeit 2012 wieder. In den Jahren 2013 und 2014 war die Nettozuwanderung in den Arbeitsmarkt mit +60'000 respektive +56'000 wieder relativ hoch, doch stieg die Erwerbstätigkeit auch um 94'000 respektive 113'000 an.

Abbildung 4.8: Veränderung der Erwerbstätigkeit und Wanderungssaldo von Erwerbspersonen, 2002-2015



Quelle: Eurostat

Der Zusammenhang zwischen der Zuwanderung und der Arbeitsmarktnachfrage der Unternehmen zeigt sich nicht nur quantitativ im zeitlichen Verlauf, sondern auch qualitativ in der Struktur der Zuwanderung nach Berufsgruppen und Branchen.

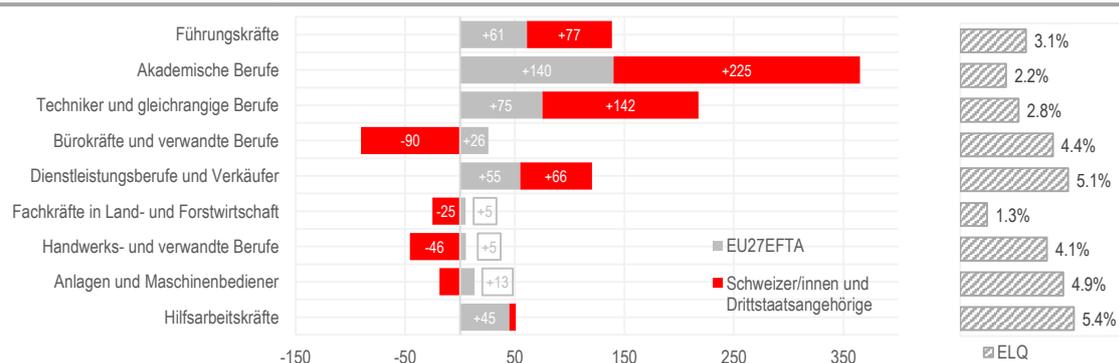
²⁴ In diesen Zahlen der Arbeitsmarktgesamtrechnung des BFS sind Migrationsströme von Schweizer/innen und Ausländer/innen, sowie Zu- und Abgänge zur Grenzgängerbeschäftigung mit eingerechnet. Die Netto-Zuwanderung von ausländischen Erwerbspersonen ohne Grenzgänger lag bei durchschnittlich 39'000 pro Jahr.

4.2.2 Betrachtung nach Berufsgruppen

Wie aus Abbildung 4.9 hervorgeht, hatten EU27/EFTA Staatsangehörige in den letzten elf Jahren vor allem in Berufsgruppen einen Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen, welche sich durch unterdurchschnittliche Erwerbslosenquoten und ein starkes Beschäftigungswachstum auch bei Schweizer/innen und Drittstaatsangehörigen auszeichnen. Insbesondere trifft dies auf Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker/innen und gleichrangige Berufe zu, welche sich durchwegs positiv und stark überdurchschnittlich entwickelten. 65% des Zuwachses in der Erwerbstätigkeit von EU27/EFTA-Staatsangehörigen und Grenzgängerbeschäftigten entfiel auf diese drei Berufsgruppen²⁵.

Auch bei Dienstleistungs- und Verkaufsberufen sowie bei Hilfsarbeitskräften konnten EU27/EFTA-Staatsangehörige Beschäftigungszuwächse verzeichnen, wobei der Zuwachs bei den Hilfsarbeitskräften praktisch ausschliesslich auf Grenzgänger entfiel. In beiden Berufsgruppen lag die Erwerbslosenquote gemäss ILO 2003-2015 etwas mehr als einen Prozentpunkt über dem Durchschnittswert von 4.0%.

Abbildung 4.9: Erwerbstätigkeit nach Berufshauptgruppen (ISCO) und Nationalitätengruppen, absolute Veränderung 2003-2015, in 1'000 (links) und Erwerbslosenquote gemäss ILO, Durchschnitt 2003-2015 (rechts)



Anmerkung: EU27/EFTA= ständige Wohnbevölkerung und Grenzgänger/innen, jeweils im 2. Quartal

Quellen : BFS (SAKE und GGS)

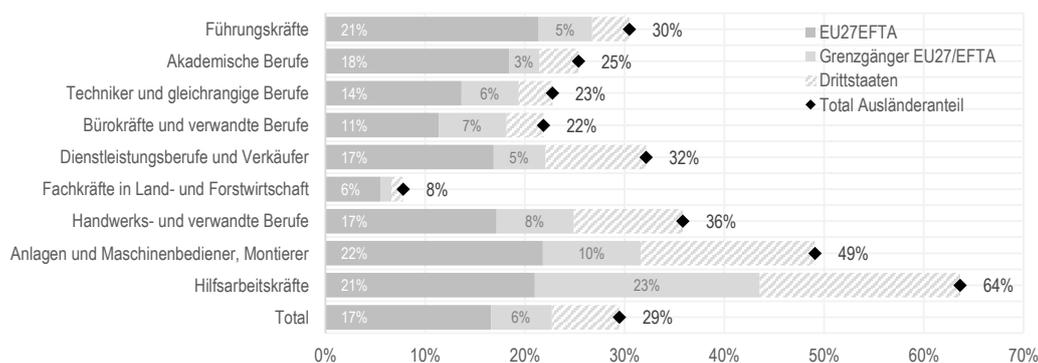
Ein leichter Zuwachs von Erwerbstätigen aus der EU27/EFTA war auch in Berufsgruppen zu erkennen, die sich insgesamt unterdurchschnittlich oder rückläufig entwickelten und die teils ebenfalls eine leicht überdurchschnittliche Erwerbslosenquote gemäss ILO aufwiesen (Bürokräfte und verwandte Berufe sowie Anlagen- und Maschinenbediener). Verglichen mit den vorher genannten Berufsgruppen und gemessen an den Beschäftigtenzahlen fiel der Zuwachs hier jedoch sehr klein aus.

Insgesamt weisen diese Ergebnisse darauf hin, dass die zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU in der Mehrzahl eine gute Ergänzung des ansässigen Arbeitskräftepotentials in stark wachsenden Arbeitsmarktsegmenten darstellten. Dass der Ausbau der Erwerbstätigkeit der EU/EFTA-Zuwanderer hauptsächlich auf

²⁵ Bei der Interpretation der in diesem Abschnitt verwendeten Daten der Grenzgängerstatistik nach Berufen ist Vorsicht geboten. In einzelnen Kantonen waren v.a. bei Hilfsarbeitskräften und bei Bürokräften gewisse auffällige Entwicklungen festzustellen, deren Ursache vor Redaktionsschluss nicht geklärt werden konnte. BFS und SEM sind gegenwärtig daran, das Problem zu analysieren.

Berufsgruppen mit hohen Qualifikationserfordernissen entfiel deutet zudem darauf hin, dass die Zuwanderer auch eine ihrem hohen durchschnittlichen Qualifikationsniveau entsprechende Beschäftigung aufnehmen konnten.

Abbildung 4.10: Erwerbstätigenanteile nach Berufshauptgruppen (ISCO) im Jahr 2015 (2. Quartal)



Anmerkung: EU27/EFTA = ständige Wohnbevölkerung

Quelle: BFS (SAKE)

Wie aus Abbildung 4.10 hervorgeht, wiesen im Jahr 2015 Berufe mit niedrigen Qualifikationserfordernissen (Hilfsarbeitskräfte sowie Anlagen- und Maschinenbediener) die höchsten Anteile ausländischer Arbeitskräfte auf. In diesen Berufsgruppen sind auch Drittstaatenangehörige und Grenzgänger/innen besonders stark vertreten. Überdurchschnittlich ist der Beschäftigungsanteil von Zuwanderern auch in den Handwerksberufen. Da bewilligungspflichtige sowie meldepflichtige Kurzaufenthalter/innen in diesen Daten nicht enthalten sind, wird gerade bei den handwerklichen Berufen aber auch in der Landwirtschaft die Bedeutung der Zuwanderer allerdings unterschätzt.

Trotz des oben gezeigten starken absoluten Erwerbstätigenzuwachses von Zuwanderern in Berufen mit hohen Qualifikationserfordernissen bleibt deren anteilmässige Bedeutung bei Führungskräften, in den akademischen und technischen Berufen unterdurchschnittlich, da hier auch Schweizer/innen die Erwerbstätigkeit stark ausbauen konnten.

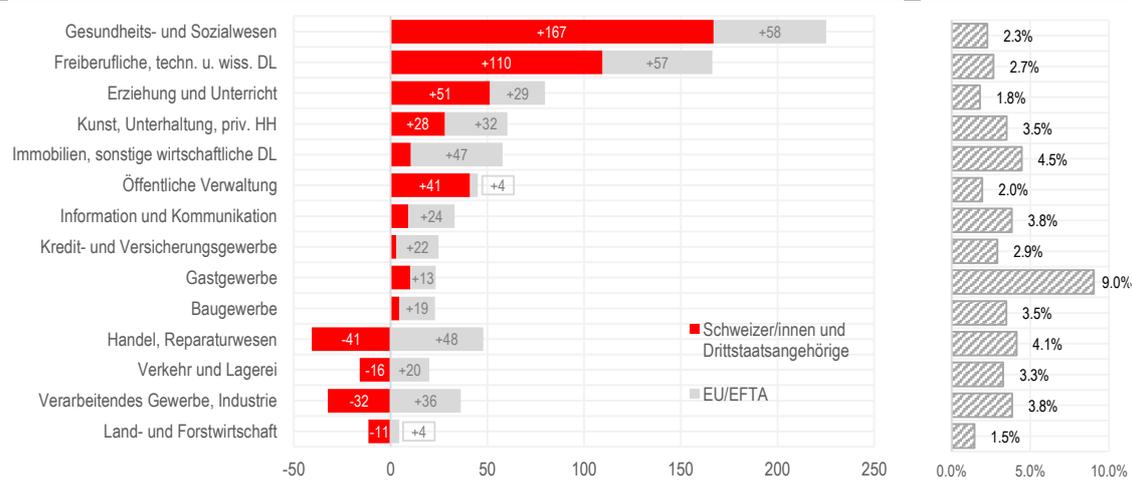
4.2.3 Betrachtung nach Branchen

In Abbildung 4.11 ist dargestellt, wie sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit zwischen dem 2. Quartal 2003 und dem zweiten Quartal 2015 auf die verschiedenen Wirtschaftsabschnitte verteilte und welche Rolle dabei zusätzliche ausländische Arbeitskräfte aus dem EU/EFTA-Raum relativ zur übrigen Bevölkerung (Schweizer/innen und Drittstaatsangehörige) spielten. 43% des Zuwachses in der Erwerbstätigkeit von EU/EFTA-Staatsangehörigen entfiel auf die vier absolut am stärksten gewachsenen Branchen des Gesundheits- und Sozialwesens, der freiberuflichen, technischen und wissenschaftlichen Dienstleistungen, den Bereich Erziehung und Unterricht sowie die Branchen Kunst, Unterhaltung und private Haushalte. Alle vier Branchen verzeichneten unterdurchschnittliche Erwerbslosenquoten sowie starke Zuwächse auch bei ausländischen Arbeitskräften. In der öffentlichen Verwaltung legte fast nur die einheimische Bevölkerung an

Erwerbstätigkeit zu. In den übrigen Bereichen fiel das Beschäftigungswachstum von Schweizer/innen oder Drittstaatsangehörigen absolut betrachtet schwächer aus als jenes von EU/EFTA-Staatsangehörigen und im Handel, beim Verkehr, in der Industrie und in der Landwirtschaft entwickelte sie sich – entgegen der Beschäftigung von EU/EFTA-Staatsangehörigen - sogar negativ.

Die Beschäftigungsanteile der einheimischen Bevölkerung verlagerten sich über die letzten Jahre also stärker in die staatsnahen Bereiche sowie in die höher qualifizierten freiberuflichen Tätigkeiten. Die Zuwanderung kompensierte diese Abwanderung der Einheimischen und Drittstaatsangehörigen bspw. im Handel, beim Verkehr oder in der produzierenden Industrie. Zur Industrie ist zu vermerken, dass die Rückgänge bei der einheimischen Beschäftigung erst im Zuge der Wirtschaftskrise nach 2009 erfolgt sind. Im Bereich Handel und Verkehr sank die Zahl der einheimischen Erwerbstätigen bereits vorher.

Abbildung 4.11: Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsabschnitten und Nationalitätengruppen, absolute Veränderung 2003-2015, in 1'000 (links) und Erwerbslosenquote gemäss ILO, Durchschnitt 2003-2015 (rechts)



Anmerkung: Ständige und nicht ständige Wohnbevölkerung und Grenzgänger/innen, jeweils im 2. Quartal

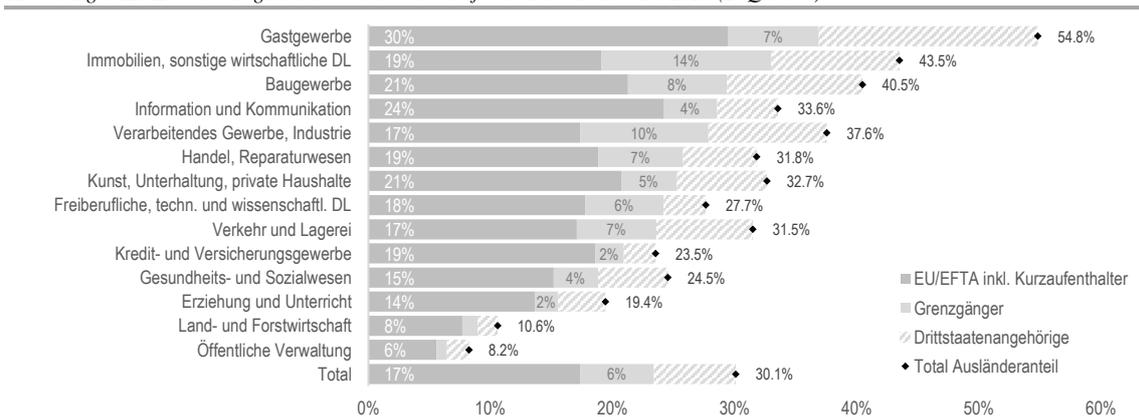
Quelle: BFS / SAKE, GGS, ETS, eigene Auswertungen

Im Gastgewerbe, welches mit einer Erwerbslosenquote von 9.0% die mit Abstand höchste Erwerbslosenquote aufweist, fiel der Zuwachs der Erwerbstätigkeit bei EU/EFTA-Staatsangehörigen mit + 13'000 relativ klein aus. Gleichzeitig verzeichneten Schweizer/innen und Drittstaatsangehörige ebenfalls einen leichten Ausbau der Erwerbstätigkeit (+ 10'000). Etwas stärker war der Zuwachs von EU/EFTA-Staatsangehörigen demgegenüber im Baugewerbe (+19'000). Dieser Wert unterschätzt zudem die wahre Zunahme, da auf dem Bau relativ viele Arbeitskräfte aus EU27/EFTA-Staaten als Meldepflichtige oder über den Personalverleih tätig waren (sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen).

Wie aus Abbildung 4.12 hervorgeht, lag der Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen (unter Berücksichtigung der ständigen Wohnbevölkerung, Kurzaufenthalter/innen und Grenzgänger/innen) 2015 im Gastgewerbe mit 37% am höchsten, gefolgt vom Bereich sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen (33%), dem Baugewerbe (29%), dem Bereich Information und Kommunikation (28%) und dem verarbeitenden Gewerbe (27%). Deutlich unterdurchschnittlich lag der Anteil der Erwerbstätigen dagegen in der öffentlichen

Verwaltung (7%), in der Landwirtschaft (9%) sowie im Bereich Erziehung und Unterricht (16%). Dass die Anteile in den Bereichen Gesundheit und Soziales sowie Erziehung und Unterricht trotz des sehr starken absoluten Erwerbstätigenzuwachses der letzten Jahre unterdurchschnittlich ausfallen ist damit zu erklären, dass über die letzten Jahre auch sehr viele Einheimische in diesem Bereich zusätzlich erwerbstätig wurden.

Abbildung 4.12: Erwerbstätigenanteile nach Wirtschaftsabschnitten im Jahr 2015 (2. Quartal)



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

Deutlich unterdurchschnittlich lag der Anteil der Erwerbstätigen dagegen in der öffentlichen Verwaltung (7%), in der Landwirtschaft (9%) sowie im Bereich Erziehung und Unterricht (16%). Dass die Anteile in den Bereichen Gesundheit und Soziales sowie Erziehung und Unterricht trotz des sehr starken absoluten Erwerbstätigenzuwachses der letzten Jahre unterdurchschnittlich ausfallen ist damit zu erklären, dass über die letzten Jahre auch sehr viele Einheimische in diesem Bereich zusätzlich erwerbstätig wurden.

4.2.4 Betrachtung nach Regionen

Im Jahr 2015 waren 76% der in der Schweiz Erwerbstätigen Schweizer/innen oder Drittstaatsausländer/innen (Abb. 4.13). 18% waren in der Schweiz wohnhafte Personen aus EU27/EFTA-Staaten und 6% Grenzgängerbeschäftigte. Die Kantone Tessin und Zürich (je 19%) und die Genferseeregion (25%) wiesen einen überdurchschnittlichen Anteil an ansässigen Erwerbstätigen aus EU/EFTA-Staaten aus. Mit Abstand am grössten war der Anteil an Grenzgängern im Kanton Tessin (28%), gefolgt von der Genferseeregion (12%) und der Nordwestschweiz (10%).²⁶ Diese Zahlen verdeutlichen, dass die Personenfreizügigkeit für unterschiedliche Regionen eine unterschiedliche Bedeutung hat. Für den Kanton Tessin bedeutete die Personenfreizügigkeit eine Liberalisierung für 47% der heutigen Erwerbstätigen (Grenzgänger und ansässige EU/EFTA-Staatsangehörige). In der Genferseeregion betrifft es 37% und in der Nordwestschweiz 27%.

²⁶ In der Nordwestschweiz (BS/BL), im Espace Mittelland (JU, NE) sowie in der Ostschweiz (SH) spielte die Grenzgängerbeschäftigung in einzelnen Kantonen eine bedeutendere Rolle, als dies auf der Ebene der Grossregion zum Ausdruck kommt. Vgl. dazu Kapitel 3.3.1.

Unterdurchschnittlich ist der Anteil von EU/EFTA-Erwerbstitigen in Zürich und in der Ostschweiz mit je 20% und im Espace Mittelland bzw. in der Zentralschweiz mit 16% respektive 15%.

Die Erwerbstitigkeit wuchs in der Schweiz seit Inkrafttreten des FZA (2003-2015) um durchschnittlich 1.5%. Überdurchschnittlich fiel das Wachstum dabei in der Genferseeregion mit 2.1%, in der Zentralschweiz mit 1.8%, im Kanton Tessin mit 1.7% sowie im Kanton Zürich mit 1.6% aus. In der Ostschweiz, im Espace Mittelland und in der Nordwestschweiz wuchs die Erwerbstitigkeit mit 1.0%-1.2% unterdurchschnittlich.

Abbildung 4.13: Anteile verschiedener Nationalitätengruppen an der Erwerbstitigkeit nach Grossregionen, 2. Quartal 2015

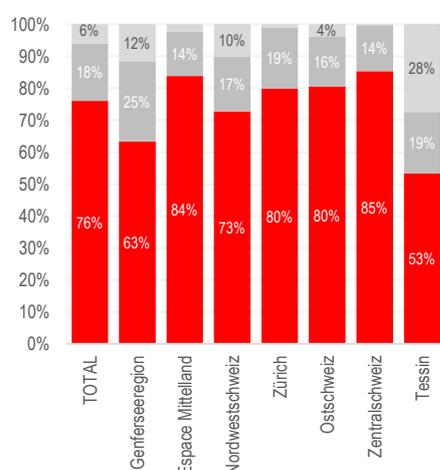
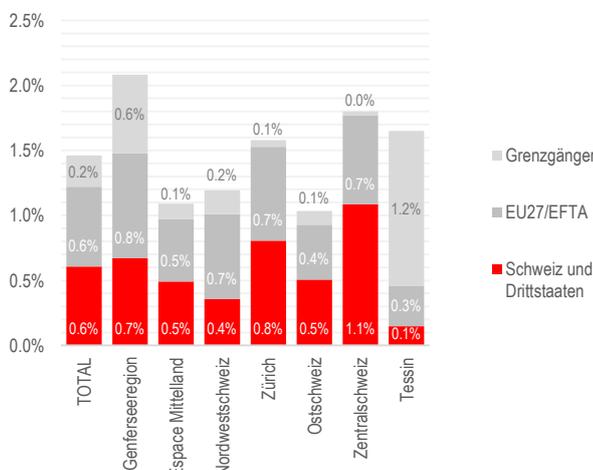


Abbildung 4.14: Wachstumsbeiträge zur Erwerbstitigkeit nach Nationalitätengruppen und Grossregionen, 2003-2015



Quellen: BFS (ETS, GGS, SAKE), eigene Berechnungen

Der Beitrag der Schweizer/innen und Drittstaatsangehörigen zum jährlichen Wachstum der Erwerbstitigkeit war in der Zentralschweiz (+1.1%), in Zürich (+0.8%) und in der Genferseeregion (+0.7%) überdurchschnittlich (Abb. 4.14). In diesen drei Regionen war auch das Wachstumsbeitrag von EU/EFTA-Staatsangehörigen mit (0.6-0.7%) grösser als im Schweizer Durchschnitt. Dies zeigt, dass die Migration tendenziell in jenen Regionen stärker ausfiel, in denen auch die Nachfrage nach einheimischen Arbeitskräften wuchs. Unterdurchschnittlich entwickelte sich die Erwerbstitigkeit bei Schweizer/innen und Drittstaatsangehörigen in der Nordwestschweiz (0.4%) und besonders im Kanton Tessin (0.15%). Im Kanton Tessin waren drei Viertel des Wachstums in der Erwerbstitigkeit auf ausländische Grenzgänger/innen zurückzuführen (+1.2%). In der Genferseeregion waren es mit +0.6% die Hälfte davon. Der Beitrag von EU/EFTA-Staatsbürgern erscheint im Kanton Tessin mit 0.3% am Total der Beschäftigungszunahme eher gering, allerdings war er doppelt so gross wie der Beitrag von Schweizer/innen und Drittstaatsangehörigen (0.15%).

Diese Analyse zeigt, dass die Unternehmen im Rahmen des FZA je nach Region in unterschiedlichem Ausmass und in unterschiedlicher Form auf ausländische Arbeitskräfte zurückgriffen. Um zu überprüfen, ob dies Auswirkungen auf die ansässige Bevölkerung gehabt hat, wird in Abschnitt 4.3.3 angeschaut, wie sich deren Arbeitsmarkterfolg seit Inkrafttreten des FZA entwickelt hat.

4.2.5 Aktuelle Entwicklungen: Zuwanderung und Frankenstärke

Wie unter Kapitel 4.1.3 gezeigt, war die Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 2015 stark geprägt von der abrupten Aufwertung des Schweizer Francs in Folge der Aufhebung des Mindestkurses gegenüber dem Euro durch die Nationalbank zu Jahresanfang. Wie die Ausführungen in Kapitel 3.1.4 gezeigt haben, schlugen sich die veränderten Rahmenbedingungen in den ersten Monaten des Jahres 2016 in einem deutlichen Rückgang des Wanderungssaldo gegenüber dem Vorjahr nieder. Von Interesse ist an dieser Stelle jedoch auch, wie die Zuwanderung unter qualitativen Gesichtspunkten, d.h. insbesondere in Bezug auf deren Branchenzusammensetzung, auf die neue Ausgangslage reagiert hat. Im Folgenden wird deshalb die Branchenkonzunktur – abgebildet durch die Entwicklung der Arbeitslosenquote²⁷ – der Bruttozuwanderung nach Branchen gegenübergestellt.

Abbildung 4.15: Zunahme der Arbeitslosenquote in ausgewählten Branchen, Januar-April 2016 gegenüber Vorjahresperiode (Kästchen rechts: Arbeitslosenquote Jan-April 2016)

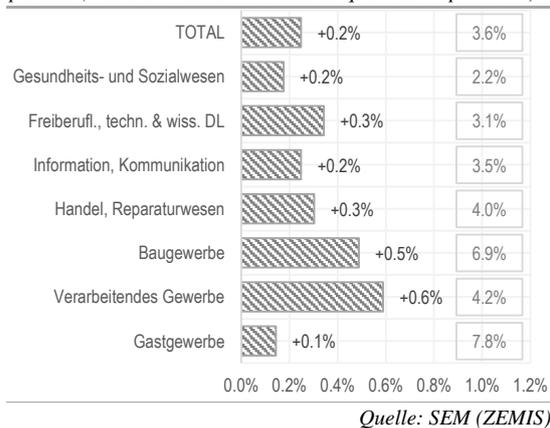
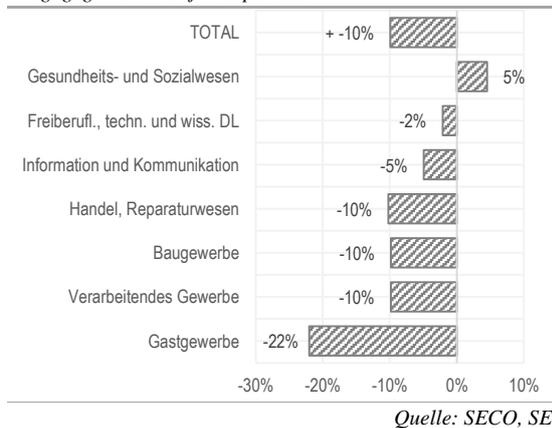


Abbildung 4.16: Bruttozuwanderung aus dem EU27/EFTA-Raum in ausgewählten Branchen, Januar-April 2016, Veränderung gegenüber Vorjahresperiode



Aus Abbildung 4.15 ist ersichtlich, dass der Währungsschock die verschiedenen Branchen sehr unterschiedlich belastete. Hart getroffen wurden vor allem die wechselkursensitiven Zweige des verarbeitenden Gewerbes: Die Arbeitslosenquote in der Industrie stieg in der Periode Januar bis April 2016 im Vergleich zur Vorjahresperiode um deutlich überdurchschnittliche 0.6 Prozentpunkte auf 4.2%. Auch der Handel (insbesondere der Detailhandel, Stichwort Einkaufstourismus) litt unter der wechselkursbedingten Verschlechterung der preislichen Konkurrenzsituation und verzeichnete einen leicht überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit um 0.3 Prozentpunkte. Moderat fiel der Anstieg hingegen im Gastgewerbe aus (+0.1 Prozentpunkte), das Niveau der Arbeitslosigkeit ist hier mit 7.8% allerdings deutlich überdurchschnittlich. Stärker fiel der Anstieg wiederum im Baugewerbe aus, das nach Jahren der Expansion in eine Konsolidierungsphase eintrat. Die Beschäftigungslage im weiterhin stark wachsenden Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich Information und Kommunikation präsentierte sich demgegenüber anhaltend gut.

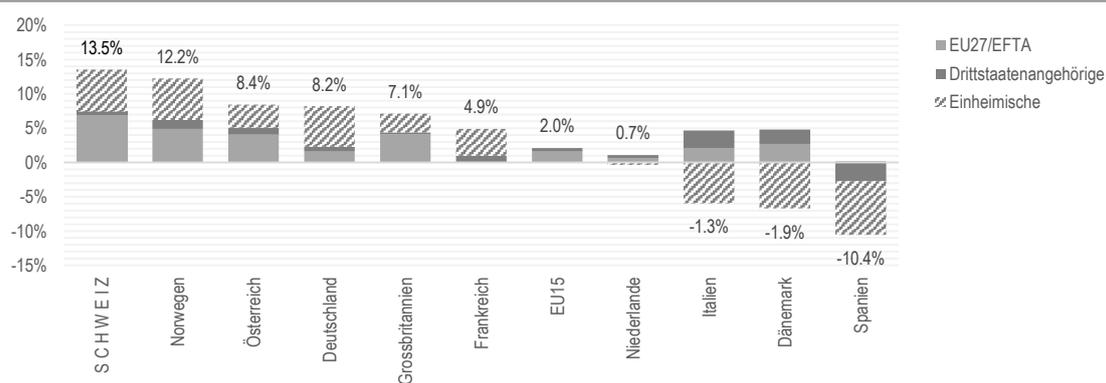
²⁷ Aufgrund der kürzlich erfolgten Revision der Beschäftigungsstatistik (BESTA) sind zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts keine verlässlichen Aussagen zur branchenspezifischen Beschäftigungsentwicklung möglich.

Wie Abbildung 4.16 zeigt, spiegeln die Zahlen zur Zuwanderung die sektoralen Divergenzen deutlich. Die Bruttozuwanderung lag kumuliert über die Monate Januar bis April 2016 um 10% tiefer als in der Vorjahresperiode. Deutlich überdurchschnittlich war der Rückgang dabei in den drei wechselkursexponierten Branchen Gastgewerbe, Industrie und Handel sowie im Baugewerbe. Vor allem im Gastgewerbe, welches traditionell viele ausländische Arbeitskräfte -darunter viele Kurzaufenthalter/innen- beschäftigt, hat der Rückgang der Bruttozuwanderung als Puffer fungiert und einem stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit entgegengewirkt.

EXKURS: Zuwanderung und Beschäftigungswachstum im internationalen Vergleich

Wie in Kapitel 4.1.2 gezeigt, prägte die Zuwanderung das Beschäftigungswachstum zwischen 2002 und 2015 in der Schweiz stark. Auch hier ist interessant, wie sich die Schweiz diesbezüglich mit anderen Ländern vergleicht. Welche Rolle spielte die Personenfreizügigkeit in den EU-Ländern für das lokale Beschäftigungswachstum? Daten hierzu liegen für die Periode 2006-2015 vor. Von den Vergleichsländern in Abbildung 4.17 wies die Schweiz im betrachteten Zeitraum mit einem Plus von total 13.5% das stärkste Wachstum der Erwerbstätigkeit auf. Mit einem Wachstumsbeitrag von 6.9 Prozentpunkten ging etwas mehr als die Hälfte des Zuwachses auf Staatsangehörige von EU27/EFTA-Staaten zurück.²⁸ Eine ähnlich hohe Bedeutung für das Beschäftigungswachstum hatte die Zuwanderung aus anderen EU/EFTA-Staaten in Grossbritannien, in Österreich oder in Norwegen. Im Vergleich dazu war das Beschäftigungswachstum in Deutschland oder auch in Frankreich viel stärker auf die einheimische Bevölkerung konzentriert. Allerdings trug die einheimische Bevölkerung in der Schweiz und in Norwegen ebenso stark zum Wachstum der Erwerbstätigkeit bei wie in Deutschland, nämlich rund 6 Prozentpunkte.

Abbildung 4.17: Relative Veränderung der Erwerbstätigkeit (ständ. Wohnbevölkerung) nach Nationalität, 2006-2015



Quelle: Eurostat

²⁸ Die hier verwendeten Daten von Eurostat beruhen auf den nationalen Arbeitskräfteerhebungen (für die Schweiz: SAKE) und umfassen nur die ständige Wohnbevölkerung, Grenzgängerinnen und Kurzaufenthalter sind dagegen nicht enthalten.

In Frankreich, in Spanien und in den Niederlanden spielte die Zuwanderung aus EU/EFTA Staaten kaum eine Rolle. In Italien und Dänemark legte die Erwerbstätigkeit von Ausländer/innen aus EU/EFTA- sowie aus Drittstaaten zwischen 2006 und 2015 zu, während sich die Erwerbstätigkeit von Einheimischen deutlich verringerte. Auch in Spanien verringerte sich die Erwerbstätigkeit in erster Linie bei den Einheimischen und zum Teil bei Drittstaatsangehörigen, während sie bei EU/EFTA-Ausländer/innen stabil blieb.

4.3 Arbeitsmarkterfolg verschiedener Bevölkerungsgruppen

4.3.1 Alter und Geschlecht

Zwischen 2003 und 2015 war bei der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz ein trendmässiger Anstieg der Arbeitsmarkteteiligung zu verzeichnen. Die Erwerbsquote²⁹ der 15-64-jährigen Bevölkerung stieg von 81.3% auf 84.1%. Dieser Anstieg ist zurückzuführen auf eine starke Zunahme der Erwerbsneigung der Frauen: deren Erwerbsquote stieg im betrachteten Zeitraum von 74.1% auf 79.8% an, während sie bei den Männern bei 88.5% verharrte. Nach Altersgruppen betrachtet war der Anstieg bei den über 50-jährigen Frauen besonders ausgeprägt (Abb. 4.18); zugenommen hat die Erwerbsquote in dieser Altersgruppe auch bei den Männern. Bei beiden Geschlechtern rückläufig ist die Erwerbsbeteiligung hingegen bei der jüngeren Bevölkerung, was mit der tendenziell zunehmenden Verweildauer im Bildungssystem zusammenhängt.

Abbildung 4.18: Erwerbsquoten der 15-64 Jährigen nach Altersklassen und Geschlecht, 2003 und 2015

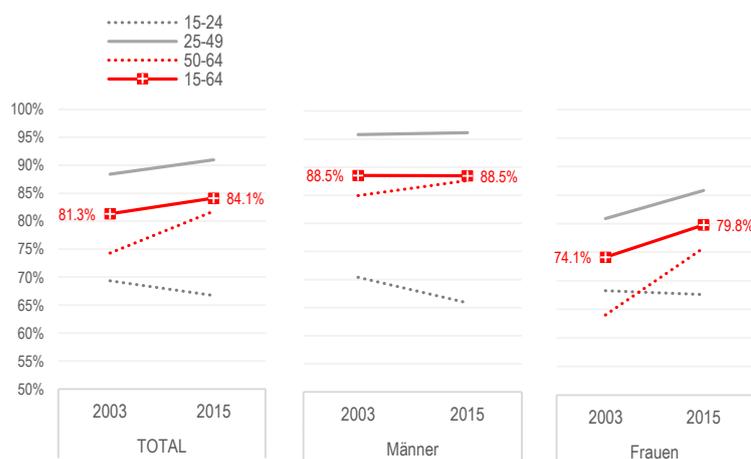
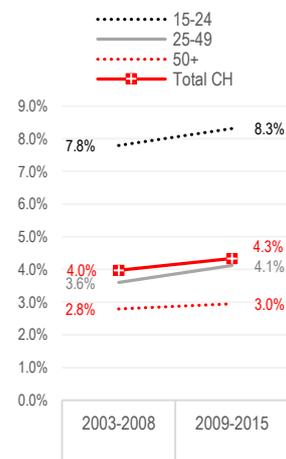


Abbildung 4.19: Erwerbslosenquote nach Altersklassen, Mittelwerte 2003-2008 und 2009-2015



Quelle: BFS (SAKE)

²⁹ Die Erwerbsquote bezeichnet den Anteil von Erwerbstätigen und Erwerbslosen gemäss ILO an der Bevölkerung. Sie ist ein Mass für die Arbeitsmarkteteiligung (=Arbeitsangebot).

Auch die Erwerbslosigkeit in der Schweiz ist durch altersspezifische Unterschiede geprägt (Abb. 4.19). Die Altersgruppe der 15-24-jährigen weist dabei eine deutlich erhöhte Erwerbslosenquote auf. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass Jugendliche im Übergang von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt einem hohen Risiko der Erwerbslosigkeit ausgesetzt sind. In der Regel sind die Phasen der Erwerbslosigkeit relativ kurz. Ältere Arbeitnehmende weisen demgegenüber im Vergleich zum Durchschnitt tiefere Erwerbslosenquoten auf. Ihr Risiko, die Stelle zu verlieren ist deutlich unterdurchschnittlich. Sind sie einmal erwerbslos, bleiben sie dagegen häufig länger auf Stellensuche.

In der Struktur der Erwerbslosenquoten nach Altersgruppen hat sich zwischen 2003-2008 und 2009-2015 nichts Wesentliches verändert. Leicht unterdurchschnittlich fiel der Anstieg der Erwerbslosenquote bei den Personen ab 50 Jahren aus.

4.3.2 Nationalität

Die Erwerbstätigenquote der 15-64-jährigen Bevölkerung stieg in der Schweiz zwischen 2003 und 2015 von 78.4% auf 80.2% an (vgl. Abbildung 4.20). Sowohl Schweizer/innen als auch Ausländer/innen aus EU27/EFTA-Staaten konnten ihre Arbeitsmarktteilnahme seit 2003 ausbauen. Ab 2008 lag die Erwerbstätigenquote von EU27/EFTA-Staatsangehörigen sogar leicht über jener von Schweizer/innen. 2015 lagen beide Quoten mit 81.9% (Schweizer/innen) respektive 81.8% (EU27/EFTA-Staatsangehörige) gleichauf; auf deutlich tieferem Niveau bewegte sich derweil die Erwerbstätigenquote von Drittstaatsangehörigen mit 64.3%.

Abbildung 4.20: Erwerbstätigenquoten der 15-64-jährigen nach Nationalitätengruppen

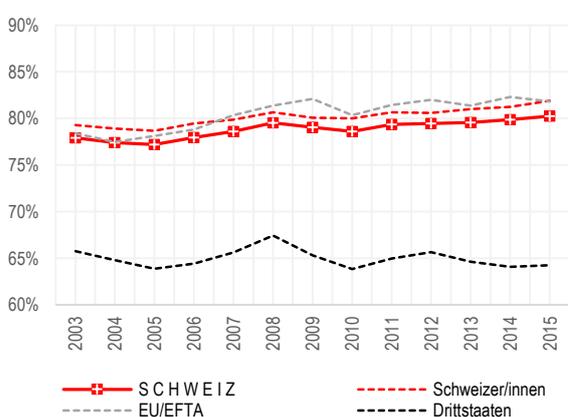
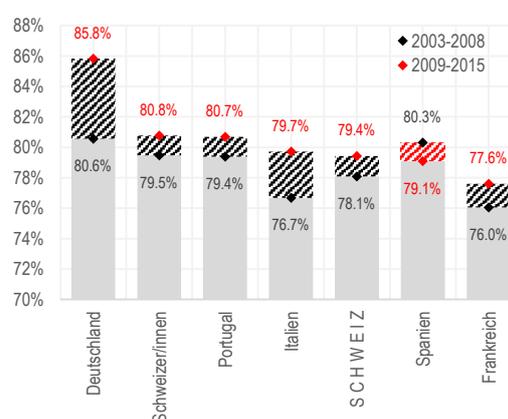


Abbildung 4.21: Erwerbstätigenquoten der 15-64-jährigen nach ausgewählten Nationalitäten



Quelle: BFS (SAKE), SECO

Dass Drittstaatenangehörige ihre Erwerbstätigenquote insgesamt über die letzten Jahre nicht zu steigern vermochten zeigt, dass ein erheblicher Teil von ihnen vom Strukturwandel weniger stark profitieren konnten als Personen aus der EU und aus der Schweiz. Es handelt sich bei dieser Personengruppe mehrheitlich um Staatsangehörige des Westbalkans und der Türkei, die als Saisoniers, über das Asylwesen oder später

im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gekommen sind (bzw. um die Nachkommen dieser Zuwanderer). Vor allem Frauen aus diesen Ländern verzeichneten gegenüber Frauen aus der Schweiz oder aus EU/EFTA-Staaten markant tiefere Erwerbstätigenquoten.

Von den EU/EFTA-Staatsangehörigen wiesen deutsche Staatsangehörige über die letzten Jahre (2009-2015) mit knapp 86% eine deutlich höhere Erwerbstätigenquote auf als Schweizer/innen mit knapp 81%. Praktisch gleichauf mit den Einheimischen waren die portugiesischen Staatsangehörigen mit ebenfalls 81%, nur leicht darunter mit 80% respektive 79% die Italiener/innen und Spanier/innen, gefolgt von den französischen Staatsangehörigen mit knapp 78%. Gegenüber den Jahren 2003-2008 verzeichneten Spanier/innen in den Jahren 2009-2015 einen leichten Rückgang der Erwerbstätigenquote; bei den übrigen betrachteten Nationalitäten stieg die Erwerbstätigenquote an – besonders deutlich bei italienischen und deutschen Staatsangehörigen.

Abbildung 4.22: Erwerbslosenquote gemäss ILO nach Nationalitätengruppen, 2003-2015

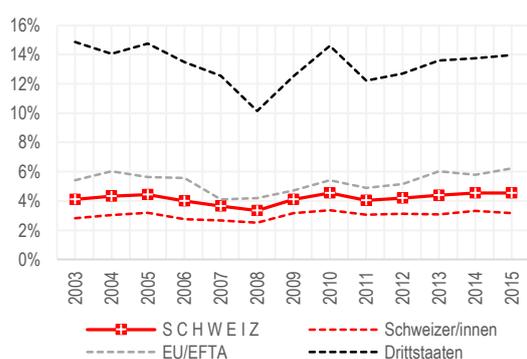
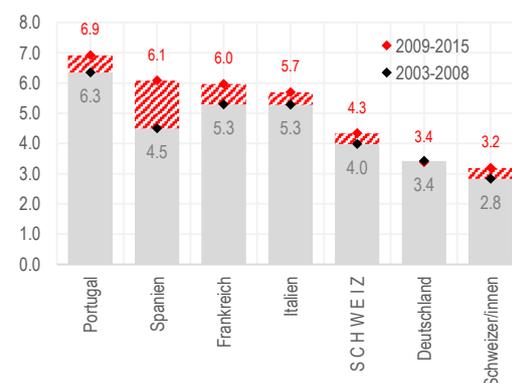


Abbildung 4.23: Erwerbslosenquoten ILO, ausgewählte Nationalitäten



Quelle: BFS (SAKE), SECO

Die Erwerbslosenquote gemäss ILO von EU27/EFTA Staatsangehörigen lag 2015 im Durchschnitt bei 6.2% (vgl. Abbildung 4.22). Sie übertraf damit den Durchschnitt von 4.5% und den Wert von Schweizer/innen mit 3.2% recht deutlich. Gleichzeitig lag sie weniger als halb so hoch wie die Erwerbslosenquote von Drittstaatsangehörigen mit 14%. Die relative Differenz der Erwerbslosenquote von EU/EFTA-Staatsangehörigen zum Durchschnitt (+27%) respektive zur Quote von Schweizer/innen (+76%) blieb über die letzten zwölf Jahre etwa konstant. Allerdings war bei EU/EFTA-Staatsangehörigen jeweils eine stärkere Reaktion auf konjunkturelle Schwankungen festzustellen. Dies äussert sich auch am aktuellen Rand in einem stärkeren Anstieg der Erwerbslosenquote von EU/EFTA-Staatsangehörigen als Reaktion auf die gedämpfte Wirtschaftsentwicklung in Folge der Frankenstärke.

In der Betrachtung einzelner Nationalitäten weisen deutsche Staatsangehörige mit 3.4% eine unterdurchschnittliche Erwerbslosenquote auf. Die Quote lag dabei in den Jahren 2003-2008 und 2009-2015 auf gleicher Höhe, während sich die Erwerbslosenquote bei Schweizer/innen und im Gesamtdurchschnitt leicht erhöhte. Personen aus Italien, Frankreich, Spanien und Portugal wiesen in den Jahren 2009-2015 überdurchschnittliche Erwerbslosenquoten zwischen 5.7% und 6.9% auf. Den stärksten Anstieg hatten dabei

Spanier/innen zu verzeichnen mit einer Zunahme von 4.5% auf 6.1%. Die erhöhten Erwerbslosenquoten einzelner Nationalitätengruppen (insbesondere der Südeuropäer) sind unter anderem damit zu erklären, dass sie häufiger in Branchen und Berufen tätig sind, welche ein höheres Erwerbslosigkeitsrisiko aufweisen. Weil die Rekrutierung von Saisonarbeitskräften ausserhalb der EU27/EFTA nicht mehr möglich ist, stieg der Anteil an Beschäftigten aus EU27/EFTA-Staaten auch in diesen Berufen an. Andererseits dürften kürzlich zugewanderte Personen generell zu Beginn auch auf Grund einer noch nicht vollständigen Integration ein erhöhtes Risiko der Erwerbslosigkeit haben.³⁰

In den letzten Jahren hat die Zuwanderung aus Süd- und Osteuropa relativ an Bedeutung gewonnen. Diese Verschiebung könnte zum Anstieg der Erwerbslosenquote mit beigetragen haben, da diese Bevölkerungsgruppen – u.a. wegen ihrer typischen Verteilung auf die Wirtschaftszweige – im Durchschnitt ein höheres Erwerbslosenrisiko aufweisen. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Übereinstimmung der Zuwanderung mit der Fachkräftenachfrage der Unternehmen in jüngeren Jahren eher abgenommen hat. Gewisse Hinweise darauf finden sich in der Qualifikationsstruktur der jüngsten Zuwanderung (vgl. Kapitel 3.5). Allerdings ist die Übereinstimmung der Zuwanderung mit der Nachfrage auch bei den kürzlich zugewanderten Personen immer noch als hoch einzuschätzen. Zudem stiegen die Erwerbstätigenquoten (wie in Abbildung 4.21 gezeigt) für die meisten EU/EFTA-Staatsangehörigen trotz leicht höherer Erwerbslosenquoten weiterhin an.

Abbildung 4.24: Arbeitslosenquoten³¹ gemäss SECO nach Nationalitätengruppen, 2003-2015

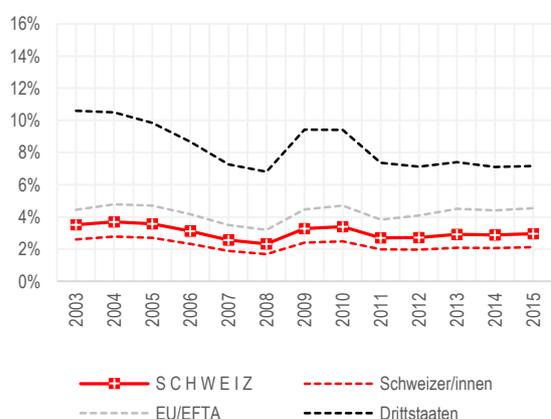
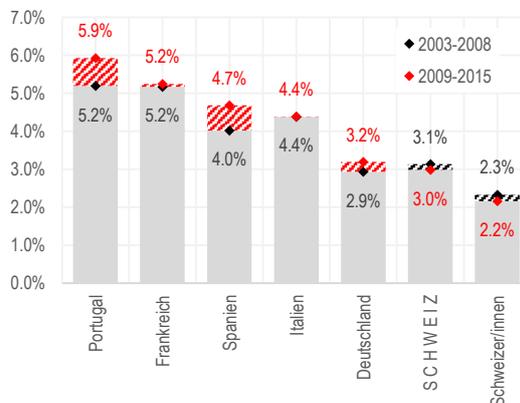


Abbildung 4.25: Arbeitslosenquoten SECO, ausgewählte Nationalitäten



Quelle: SECO, BFS (SAKE)

³⁰ Zu denken ist bspw. an Personen, die mit einem erwerbstätigen Partner zunächst ohne Arbeit in die Schweiz gekommen sind. Ferner könnten kürzlich zugewanderte Personen auf Grund einer kurzen Betriebszugehörigkeit bei Personalabbau stärker betroffen sein („last-in first-out“). Denkbar ist auch, dass sich Zugewanderte bei Stellenverlust schwerer tun, eine neue Stelle zu finden, weil sie in der Schweiz ein kleineres berufliches Netzwerk haben.

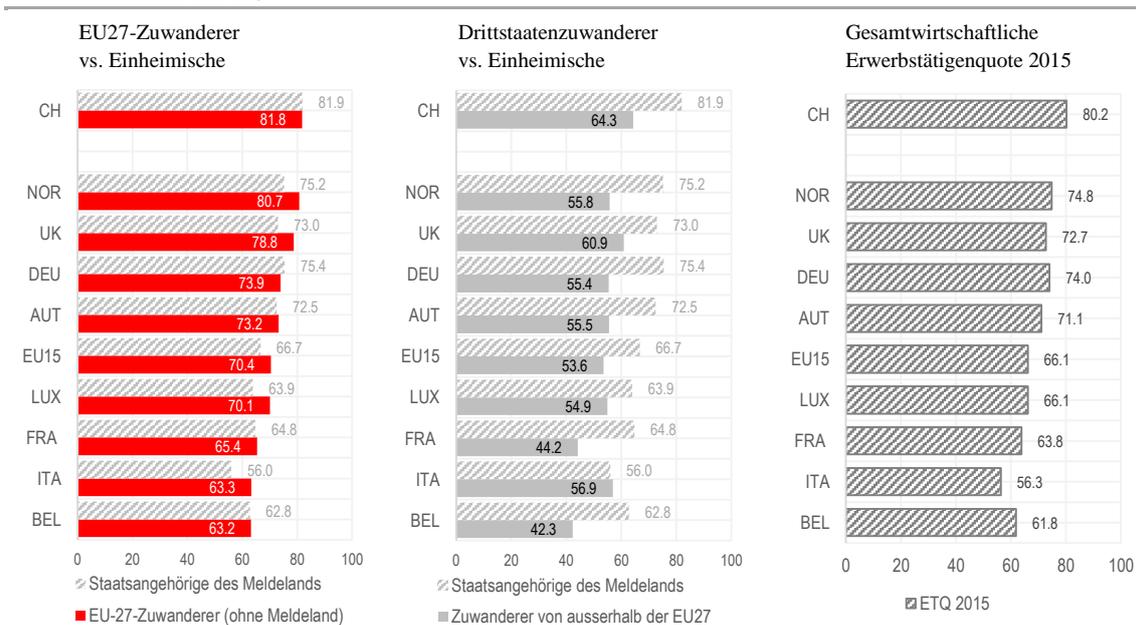
³¹ Im Unterschied zu den offiziellen Arbeitslosenquoten des SECO wird hier als Basis mit den Erwerbspersonen gemäss SAKE gerechnet. Durch dieses Vorgehen wird der jährlichen Veränderung der Erwerbsbevölkerung nach Nationalitäten besser Rechnung getragen.

In den Arbeitslosenquoten gemäss SECO zeigen sich ähnliche Muster zwischen den Nationalitätengruppen wie bei der Erwerbslosenquote gemäss ILO. So lag die Arbeitslosenquote von EU/EFTA-Staatsangehörigen 2015 mit 4.5% deutlich über dem Durchschnittswert von 3.0% sowie über jenem von Schweizer/innen mit 2.1%, aber auch klar unter der Quote von Drittstaatsangehörigen mit 7.2%. Während Schweizer/innen 2009-2015 eine leicht tiefere Arbeitslosenquote aufwiesen als 2003-2009, hatten EU/EFTA-Staatsangehörige eine Zunahme zu verzeichnen. Am stärksten fiel diese im genannten Zeitraum mit je plus 0.7 Prozentpunkten bei spanischen und portugiesischen Staatsangehörigen aus.

EXKURS: Arbeitsmarktintegration von EU-Zuwanderern im europäischen Vergleich

Wie gut gelingt die Arbeitsmarktintegration von EU27-Zuwanderern – also im Wesentlichen Zuwanderern im Rahmen der innereuropäischen Personenfreizügigkeit – in anderen Ländern? Anhaltspunkte dazu liefern nach Nationalitäten differenzierte Indikatoren von EUROSTAT zu Arbeitslosigkeit und Erwerbsbeteiligung in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU.

Abbildung 4.26: Erwerbstätigenquote der 15-64jährigen Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit in ausgewählten Ländern der EU15/EFTA und der Schweiz

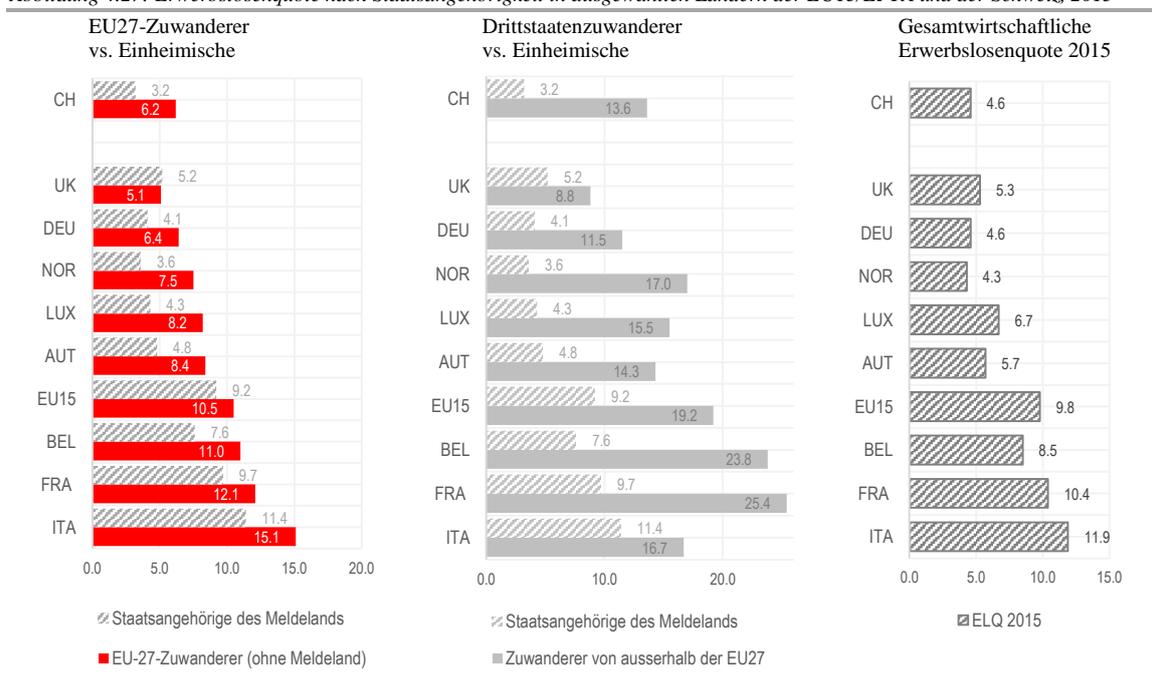


Quelle: EUROSTAT

Mit einer Erwerbstätigenquote von 81.8% belegen EU-Zuwanderer in der Schweiz eine Spitzenposition innerhalb von Europa. Überdurchschnittlich hoch ist die Erwerbsbeteiligung von EU-Zuwanderern auch in Norwegen und Grossbritannien sowie Deutschland und Österreich, bedeutend tiefer fällt sie dagegen in Frankreich, Italien und Belgien aus. Generell fallen damit diejenigen Länder mit einer hohen Erwerbsbeteiligung der Einheimischen (Personen mit Nationalität des jeweiligen Landes) auch durch hohe Erwerbstätigenquoten von EU-Zuwanderern auf. In allen betrachteten Ländern mit Ausnahme von Deutschland

liegt die Erwerbsbeteiligung der EU-Zuwanderer höher –im Falle von Norwegen, Grossbritannien, Luxemburg und Italien sogar deutlich höher- als bei der jeweiligen einheimischen Bevölkerung; in der Schweiz liegen EU-Zuwanderer und Schweizer/innen praktisch gleichauf. Anders verhält es sich bei Zuwanderern aus Drittstaaten: In allen betrachteten Ländern mit Ausnahme von Italien sind Drittstaatenzuwanderer deutlich weniger oft erwerbstätig als EU-Zuwanderer und Einheimische. Im Quervergleich weist die Schweiz mit 64.3% die höchste Erwerbstätigenquote von Drittstaatenangehörigen auf und schöpft demnach auch dieses Potenzial an Arbeitskräften vergleichsweise gut aus.

Abbildung 4.27: Erwerbslosenquote nach Staatsangehörigkeit in ausgewählten Ländern der EU15/EFTA und der Schweiz, 2015



Quelle: EUROSTAT

EU-Zuwanderer hatten im Jahr 2015 in der Schweiz eine Erwerbslosenquote von 6.2% zu verzeichnen. Tiefer noch als in der Schweiz war die Erwerbslosigkeit von EU-Zuwanderern im selben Jahr einzig in Grossbritannien mit 5.1%. Generell sind in Ländern mit einem hohen gesamtwirtschaftlichen Niveau der Arbeitslosigkeit auch Zuwanderer im Quervergleich deutlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Mit Ausnahme von Grossbritannien weisen EU-Zuwanderer zudem in allen Ländern eine höhere Erwerbslosenquote auf als die Einheimischen. Dieser jeweilige Unterschied zwischen der Erwerbslosenquote von EU-Zuwanderern und Einheimischen ist je nach Land unterschiedlich stark ausgeprägt. Eher klein fällt er in Deutschland und Frankreich aus, grösser ist er in Norwegen, Luxemburg, Österreich und Italien. In Norwegen etwa, welches mit 4.3% die tiefste Erwerbslosenquote in Europa aufweist und in den letzten Jahren eine ähnlich starke Zuwanderung verzeichnete wie die Schweiz (vgl. Kapitel 3.4), beträgt der *unemployment gap* zwischen EU-Zuwanderern und Einheimischen 3.9 Prozentpunkte (Luxemburg 3.9, Österreich 3.6 Prozentpunkte). Mit einem Unterschied von 3.0 Prozentpunkten zwischen EU-Zuwanderern

und Schweizer/innen gelingt die Integration der FZA-Zuwanderer hierzulande also auch im Vergleich mit Ländern mit ähnlich hoher Zuwanderung vergleichsweise gut. In Grossbritannien, welches in den letzten Jahren ebenfalls eine starke Zuwanderung aus der EU hatte, weisen EU-Zuwanderer allerdings sogar eine leicht tiefere Erwerbslosenquote auf als die Einheimischen.

Gemeinsam ist allen betrachteten Ländern, dass die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern aus Drittstaaten mit deutlich grösseren Schwierigkeiten verbunden ist als die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit. Grosse Mühe bei der Arbeitsmarktintegration von Drittstaatenangehörigen bekunden vor allem Frankreich und Belgien; vergleichsweise erfolgreich ist demgegenüber auch hier Grossbritannien und auch Deutschland und die Schweiz schneiden vergleichsweise gut ab.

4.3.3 Regionen

2015 lag die Erwerbstätigenquote der 15-64jährigen Bevölkerung schweizweit bei 80.2%. In der Deutschschweiz lag sie um rund zwei Prozentpunkte darüber, in der französischsprachigen Schweiz dagegen um 4 Prozentpunkte und im Kanton Tessin um 8 Prozentpunkte darunter.³² Seit Inkrafttreten des FZA wiesen alle drei Sprachregionen eine leicht steigende Erwerbstätigenquote auf. Zwischenzeitlich (um die Jahre 2010/2011 herum) verringerte sich der Abstand zwischen dem Kanton Tessin und der übrigen Schweiz etwas, wonach sich der Abstand wieder etwas erhöhte (Abb. 4.28).

Abbildung 4.28: Erwerbstätigenquoten der 15-64-jährigen nach Sprachregion, 2003-2015

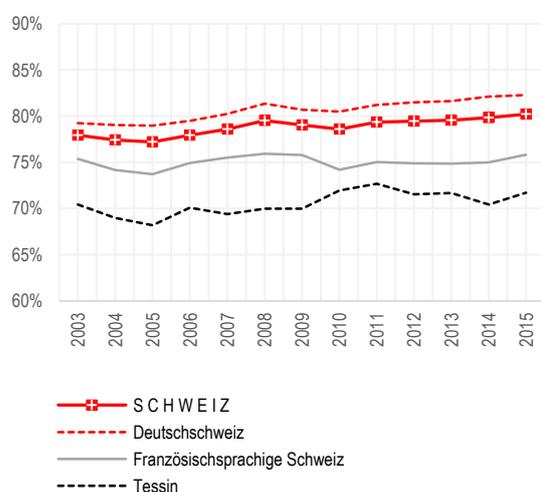
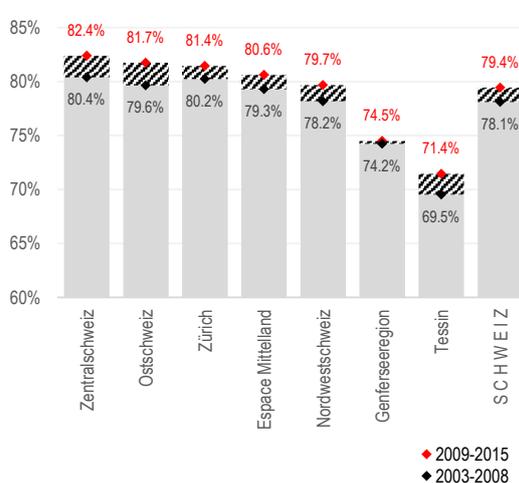


Abbildung 4.29: Erwerbstätigenquoten der 15-64-jährigen nach Grossregion



Quelle: BFS/SAKE

³² Die Erwerbstätigenquoten sind u.a. durch die unterschiedliche Verbreitung des dualen Bildungssystems beeinflusst, da Lehrlinge, im Unterschied zu anderen Personen in Ausbildung zu den Erwerbstätigen gezählt werden. In Anhang G sind deshalb zusätzlich Erwerbstätigenquoten inkl. Personen in Ausbildung nach Sprachregionen dargestellt. Aufgrund der weniger starken Verbreitung des dualen Bildungssystems liegen diese Quoten für die Westschweiz und insbesondere für den Kanton Tessin deutlich höher und im Tessin fällt der Anstieg der Quote im hier betrachteten Zeitraum stärker aus.

In einer etwas längeren Durchschnittsbetrachtung (Abb. 4.29) verringerte sich der Abstand des Tessin zur Schweiz geringfügig. Hingegen stagnierte die Erwerbstätigenquote in der Genferseeregion, womit sich deren Abstand zur übrigen Schweiz etwas erhöhte.

Wie aus Abbildungen 4.30 und 4.31 hervorgeht, waren die Unterschiede in der Entwicklung der Erwerbstätigenquote in erster Linie durch einen Anstieg der Erwerbslosenquote in der Genferseeregion und im Tessin zu erklären und nicht durch eine schwächere Arbeitsmarktteiligung. Während die Erwerbslosenquote gemäss ILO in der Deutschschweiz im Nachgang zur Krise 2009 kaum zunahm, stieg sie in der französischsprachigen Schweiz und im Tessin um rund einen Prozentpunkt an.³³

Abbildung 4.30: Erwerbslosenquote gemäss ILO nach Sprach- und Grossregionen, 2003-2015

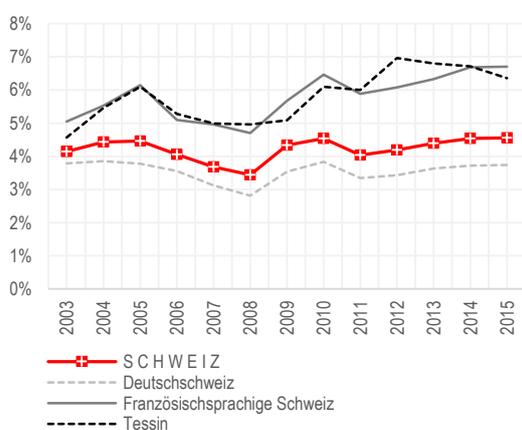
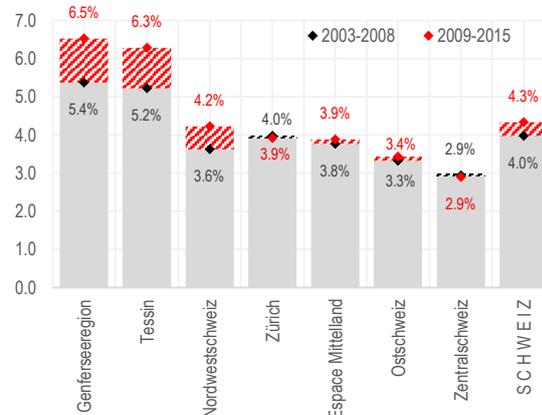


Abbildung 4.31: Erwerbslosenquote gemäss ILO nach Grossregion



Quelle: BFS/SAKE

Die Arbeitslosenquote gemäss SECO lag in den Jahren 2009-2015 mit 3.0% ganz leicht unter dem Durchschnitt der Jahre 2003-2008 mit 3.1%. Während sich die Arbeitslosenquoten in der Deutschschweiz und im Tessin leicht zurückbildeten, blieb sie in der Westschweiz etwa auf gleicher Höhe. Diese Entwicklung ist konsistent mit jener der Erwerbslosenquote gemäss ILO. Demgegenüber ist der Rückgang der Arbeitslosenquote im Kanton Tessin bemerkenswert.³⁴ Ein möglicher Erklärungsfaktor könnte die AVIG-Revision sein, welche ab 2009 zu gewissen Leistungskürzungen in der ALV geführt hat. Die Auswirkungen der Revision waren in der Westschweiz und im Tessin auf Grund des höheren Niveaus der Arbeitslosigkeit stärker als in der Deutschschweiz.

³³ Zu erwähnen ist, dass der Anstieg der Erwerbslosigkeit in Abbildung 4.23 im absoluten Ausmass überzeichnet wird, da ab 2010 mit Jahresdurchschnittszahlen gerechnet wird. Die Erwerbslosenquoten gemäss ILO wurden bis 2009 jeweils nur im 2. Quartal ermittelt. Über die Jahre 2010-2014 lag der Jahresdurchschnitt der ILO-Erwerbslosenquote im Schnitt um 8% über den Werten im zweiten Quartal. Der ausgewiesene Anstieg der Erwerbslosenquote von 4.0% auf 4.3% könnte damit fast vollständig durch diesen saisonalen Effekt erklärt werden. In den Darstellungen dieses Berichts sind ab 2010 immer die höheren Jahresdurchschnittswerte wiedergegeben, um eine möglichst hohe Schätzgenauigkeit (bspw. nach Nationalitätengruppen) zu erreichen. Das Ergebnis, wonach die Erwerbslosenquote in der Westschweiz und im Tessin relativ zur Deutschschweiz zugenommen zeigt sich ähnlich, wenn man nur Werte des zweiten Quartals verwendet (vgl. Anhang @).

³⁴ Vgl. dazu auch IRE (2015).

Abbildung 4.32: Arbeitslosenquote gemäss SECO nach Sprachregion. 2003-2015

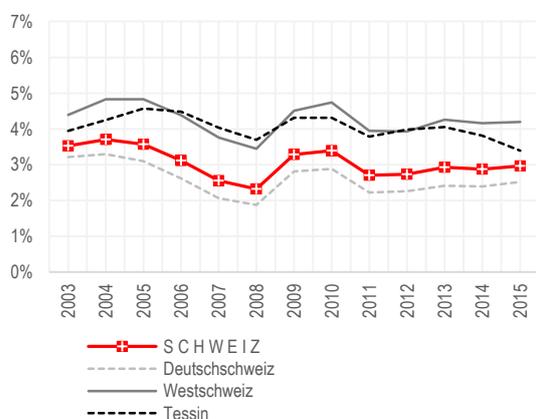
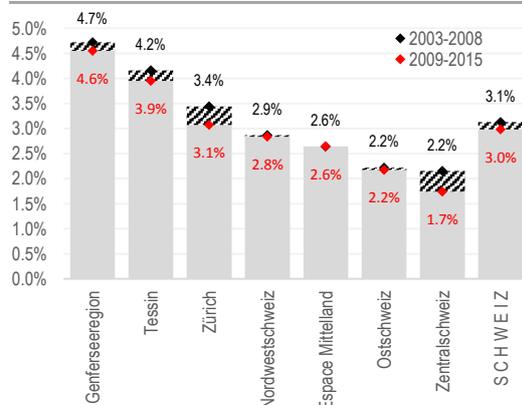


Abbildung 4.33: Arbeitslosenquote gemäss SECO nach Grosse region



Quellen: SECO, BFS/SAKE

4.4 Lohnentwicklung

4.4.1 Allgemeine Lohnentwicklung

Die Nominallohnentwicklung folgt im Zeitverlauf einem typischen konjunkturellen Muster. In Phasen des Aufschwungs mit sinkender Arbeitslosigkeit sind jeweils stärkere Wachstumsraten bei den Nominallöhnen zu verzeichnen als in Zeiten schwacher Wirtschaftsentwicklung mit steigender Arbeitslosigkeit. Im Jahr 2015 stiegen die Nominallöhne in der Schweiz nur um 0.4%. In einer Phase mit steigender Arbeitslosigkeit und einem durch die Frankenstärke erhöhten Kostendruck war damit eine Lohnzurückhaltung erkennbar. Auf Grund einer negativen Teuerungsrate von -1.1% resultierte gleichwohl ein reales Lohnwachstum von 1.5%, welches deutlich über dem langjährigen Durchschnitt lag. Zwischen 2002 und 2015 wuchsen die Nominallöhne in der Schweiz um durchschnittlich 1.2% und die Reallöhne um 0.7% pro Jahr. Gegenüber den Jahren 1991-2001, welche durch eine wirtschaftliche Stagnation und hohe Arbeitslosigkeit geprägt waren, fiel das Reallohnwachstum in den letzten vierzehn Jahren um 0.5 Prozentpunkte höher aus. In den Jahren 2009-2015 resultierten relativ zu 2002-2008 deutlich stärkere Lohnsteigerungen, was in erster Linie auf die negative Teuerung in dieser Phase zurückzuführen war.³⁵

Tabelle 4.1: Langfristige Lohnentwicklung, nominal und real

	1991-2001	2002-2015	2002-2008	2009-2015
Nominallohn	1.7%	1.2%	1.4%	0.9%
Konsumentenpreise	1.4%	0.4%	1.1%	-0.2%
Reallohn	0.2%	0.7%	0.3%	1.2%

Quelle: BFS

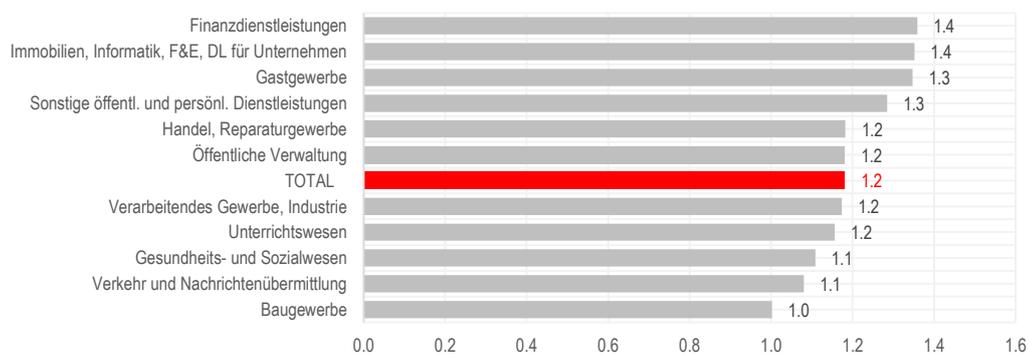
³⁵ Die höhere Teuerung in der Phase 2002-2008 ist stark durch die hohen Preissteigerungen (v.a. bei Rohstoffen Erdöl) im Jahr 2008 (2.4%) beeinflusst. Im Zuge der Wirtschaftskrise und dem damit einhergehenden Preisrückgang bei Rohstoffen resultierte im Jahr 2009 eine negative Teuerung von -0.5%.

Bei der Interpretation der langfristigen Entwicklung ist zu beachten, dass der Lohnindex - im Unterschied etwa zur Lohnstrukturerhebung - eine fixe Qualifikationsstruktur in der Beschäftigung unterstellt.

4.4.2 Lohnentwicklung nach Branchen

In Abbildung 4.34 ist das durchschnittliche, jährliche nominale Lohnwachstum der Jahre 2002-2015 nach Branchen wiedergegeben³⁶. Finanz-³⁷ und Unternehmensdienstleistungen verzeichneten mit 1.4% jährlichem Nominallohnwachstum den stärksten Zuwachs, gefolgt vom Gastgewerbe und den sonstigen Dienstleistungen mit je 1.3%. Im Handel, in der öffentlichen Verwaltung, im verarbeitenden Gewerbe und im Unterrichtswesen wuchsen die Löhne um je 1.2% und damit gerade wie die Löhne im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Leicht unterdurchschnittlich entwickelten sich die Löhne im Gesundheits- und Sozialwesen im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung mit 1.1% und im Baugewerbe mit 1.0% pro Jahr.

Abbildung 4.34: Durchschnittliches, jährliches, nominales Lohnwachstum 2002-2014, nach Branchen (in Prozent)



Quelle: BFS (Lohnindex)

4.4.3 Lohnentwicklung nach Ausbildungsniveau

Anhand der Lohnstrukturerhebung (LSE), lässt sich die Lohnentwicklung in der Schweiz nach verschiedenen individuellen Merkmalen untersuchen. In Tabelle 4.2 ist die mittlere jährliche Nominallohnentwicklung über den Zeitraum 2002-2014 nach Ausbildungsniveau wiedergegeben. Die durchschnittlichen jährlichen Lohnzuwächse variierten für den Medianlohn von 0.5% bis 1.1% pro Jahr. Deutlich unterdurchschnittlich fiel das Lohnwachstum bei Erwerbstätigen mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss aus. Die starke Zuwanderung hochqualifizierter Personen könnte hier einen gewissen Dämpfungseffekt gehabt haben (vgl. hierzu auch die Resultate der empirischen Studien in Kapitel 5). Leicht stärker als in den übrigen

³⁶ Die Entwicklung 2010-2015 gemäss NOGA 2008 wurde näherungsweise auf die NOGA 2002 umgeschlüsselt. Die Entwicklung in den Branchen 70-74 wurde dabei durch die Wirtschaftsabschnitte JC, M und N und jene der Branchen 60-64 in den Wirtschaftsschnitten H, JA und JB angenähert.

³⁷ Der Lohnindex beinhaltet keine Bonuszahlungen. Aus diesem Grund dürfte das effektive Lohnwachstum im Finanzdienstleistungsbereich unterschätzt sein.

Ausbildungsstufen fiel das Lohnwachstum mit jährlich 1.1% bei Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung aus.

Über die Lohnverteilung hinweg erwies sich die Lohnentwicklung innerhalb der Ausbildungsgruppen als sehr ausgewogen. Allerdings ist die Messung von Veränderungen besonders an den Enden der Lohnverteilung durch methodische Änderungen in der Lohnstrukturerhebung ab 2012 erschwert, womit bei der Interpretation der Entwicklungen eine erhöhte Vorsicht geboten ist.³⁸

Tabelle 4.2: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes sowie des 25% und des 75%-Quantils nach Ausbildungsniveau, 2002 - 2014.

	25% Quantil	Median	75% Quantil
Universitäre Hochschule (UNI, ETH)	0.3%	0.5%	0.5%
Fachhochschule (FH), PH	0.5%	0.5%	0.5%
Höhere Berufsausbildung, Fachschule	1.0%	0.9%	0.9%
Abgeschlossene Berufsausbildung	0.9%	0.9%	0.8%
Unternehmensinterne Ausbildung	1.2%	1.1%	1.1%
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	1.2%	1.1%	1.0%

Quellen: BFS (LSE), eigene Auswertungen

4.4.4 Lohnhöhe und -entwicklung nach Aufenthaltsstatus

Der Medianlohn von ausländischen Erwerbstätigen mit L-, B- und C-Bewilligungen ist im Zeitraum 2002-2014 mit durchschnittlich 1.4% bis 3.0% stärker gewachsen als jener von Schweizerinnen und Schweizern mit 1.1%. Damit fand eine graduelle Annäherung in den Lohnniveaus statt. 2014 lag der Medianlohn von Schweizerinnen und Schweizern bei 6'722 Franken und damit um 4% über dem Medianlohn aller Arbeitnehmenden. Der Medianlohn von Personen mit L-Bewilligung lag 2014 um 16%, für Personen mit B-Bewilligungen um 13% und für Personen mit C-Bewilligung um 9% unter dem Wert für alle Arbeitnehmenden. Grenzgänger/innen hatten einen um 6% tieferen Lohn als das Total, wobei die Nominallöhne mit durchschnittlich 1.1% pro Jahr gleich stark wuchsen wie jene von Schweizerinnen und Schweizern.

Tabelle 4.3: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes 2002-2014 und Medianlohn 2014 nach Aufenthaltsstatus

	Wachstum p.a. 2002-2014	Medianlohn 2014	Rel. Differenz zum Total 2014
Schweizer/innen	1.1%	6'722	+ 4%
Kurzaufenthalter/innen (Kat. L)	3.0%	5'387	-16%
Aufenthalter/innen (Kat. B)	1.4%	5'602	- 13%
Niedergelassene (Kat. C)	1.5%	5'883	- 9%
Grenzgänger/innen (Kat. G)	1.1%	6'037	- 6%

Quelle: BFS (LSE), eigene Auswertung

³⁸ Die Erhebungen 2012 und 2014 enthalten gegenüber früheren Jahren deutlich mehr Extremwerte mit sehr tiefen Löhnen, was mit methodischen Änderungen zusammenhängt. Um diese mit früheren Jahren zu vergleichen, wurden in allen Jahren jene Beobachtungen gelöscht, für die ein standardisierter Lohn von weniger als 1/3 des Medianlohnes ausgewiesen wurde. Dieses Vorgehen wurde u.a. auch vom BFS zur Ermittlung des sog. Tieflohnanteils gewählt. Im Unterschied zu den Standardtabellen des BFS werden diese Beobachtungen in allen Auswertungen dieses Berichts weggelassen.

Aufwertung des Schweizer Frankens und Reallohnentwicklung von Grenzgängern

Vergleicht man Personen mit Wohnsitz in der Schweiz untereinander, sind die relativen Unterschiede in der Reallohnentwicklung gleich den Unterschieden in der Nominallohnentwicklung, da sich alle derselben Teuerung ausgesetzt sahen. Für einen Vergleich der Reallohnentwicklung von Grenzgänger/innen, allenfalls auch von Kurzaufenthalter/innen sind zusätzlich der Franken-Euro-Wechselkurs sowie die unterschiedliche Entwicklung der Konsumentenpreise in der Schweiz und im Ausland zu beachten. Auf Grund der Aufwertung des Schweizerfrankens gegenüber dem Euro verzeichneten die Grenzgänger/innen in der Periode 2002-2014 (noch ohne den letzten Aufwertungs-schub) im Jahresdurchschnitt einen realen Lohnzuwachs von durchschnittlich 1.6%. Auf Grund der höheren jährlichen Teuerung in unseren Nachbarländern um 1.6% in Italien, 1.2% in Frankreich und 1.1% in Deutschland, wurde der Wechselkursvorteil teilweise kompensiert.

In der kürzeren Frist z.B. in der Periode 2009-2015 dominiert allerdings der Aufwertungseffekt. Grenzgänger/innen, die in Schweizerfranken bezahlt sind, verzeichneten über die letzten sechs Jahre allein auf Grund der Aufwertung eine zusätzliche Reallohnsteigerung von jährlich (!) 5.9%. Weniger als ein Drittel davon wurde bisher durch eine höhere Teuerung im Ausland kompensiert. Die Teuerungsdifferenz gegenüber der Schweiz lag zwischen 2009 und 2015 bei jährlich 1.8% zu Italien, 1.6% zu Deutschland und 1.5% zu Frankreich. Entsprechend fielen die realen Lohnsteigerungen (bei gleicher nominaler Lohnentwicklung) über die letzten Jahre für Grenzgänger/innen und zum Teil für Kurzaufenthalter/innen deutlich stärker aus als für ansässige Arbeitskräfte, deren Ausgaben vorwiegend in Schweizerfranken anfallen.

4.4.5 Lohnunterschiede zwischen ansässigen und zugewanderten Arbeitskräften

Die folgenden Analysen gehen der Frage nach, ob zwischen ansässigen und neu zugewanderten Erwerb-stätigen Lohnunterschiede bestehen und inwieweit sich diese durch objektive lohnrelevante Faktoren wie etwa Unterschiede in der Ausbildung, der Berufserfahrung, der Branchen- oder Berufszugehörigkeit erklären lassen. Die Analysen basieren zum einen auf den Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) der Jahre 2010-2015. Mit diesen lassen sich Erwerbspersonen anhand zahlreicher Merkmale charakterisieren und es sind sowohl der Zuwanderungszeitpunkt als auch die Nationalität der zugewanderten Personen bekannt. Nicht in der SAKE enthalten sind jedoch Kurzaufenthalter, die sich weniger als 12 Monate in der Schweiz aufhalten und Grenzgängerbeschäftigte. Für diese Kategorien von Erwerbstätigen werden deshalb ergänzend analoge Schätzungen anhand der Lohnstrukturhebung (LSE) des BFS vorgenommen.

Lohnunterschiede nach Herkunftsregion

Wie aus Tabelle 4.4 hervorgeht, lag der Stundenlohn von Erwerbstätigen, welche nach Inkrafttreten des FZA im Juni 2002 aus dem EU-Raum in die Schweiz zugewandert sind um 2.6% über jenem der ansässigen Erwerbstätigen (Schweizer/innen und vor Juni 2002 zugewanderte Ausländer/innen). Personen welche nach Mitte 2002 aus einem Drittstaat in die Schweiz zugewandert waren, verdienten im Durchschnitt 13.7%

weniger als die Ansässigen.³⁹ Diese Lohnunterschiede sind zu einem erheblichen Teil damit zu erklären, dass sich Zugewanderte hinsichtlich lohnrelevanter Faktoren (wie Ausbildung, Branchen- und Berufszugehörigkeit) von ansässigen Personen unterscheiden: Wird in einer regressionsanalytischen Betrachtung von solchen Faktoren abstrahiert, so fallen die Lohnunterschiede sowohl für EU-Zuwanderer als auch für Drittstaatszuwanderer bedeutend schwächer aus (vgl. Tabelle 4.4, „Lohndifferenz mit Korrektur“).⁴⁰

Tabelle 4.4: Lohnunterschiede zwischen bereits ansässigen und nach Inkrafttreten des FZA zugewanderten Personen der ständigen Wohnbevölkerung nach Herkunftsregion

	Lohndifferenz ohne Korrektur	Lohndifferenz mit Korrektur	
	in %	in %	95%-Konfidenzintervall
EU/EFTA-Staatsangehörige	+ 2.6	- 0.4	[-0.5;-0.2]
Drittstaatsangehörige	- 13.7	- 5.3	[-5.6;-5.1]

Quelle: BFS (SAKE 2010-2015), eigene Auswertung

Mit einer minimalen Lohndifferenz von -0.4% verdienen insbesondere EU-Zuwanderer im Durchschnitt gleich viel wie merkmalsgleiche ansässige Erwerbstätige. Bei Drittstaatsangehörigen bleibt demgegenüber eine negative Lohndifferenz von rund 5% bestehen. Diese unerklärte Lohndifferenz kann einerseits auf Faktoren zurückzuführen sein, die in der Erhebung nicht beobachtet und damit nicht kontrolliert werden können, wie bspw. fehlende Sprachkenntnisse oder eine mangelnde Qualität oder Übertragbarkeit von ausländischen Ausbildungsabschlüssen. Ein Teil des Lohnunterschieds könnte andererseits auf diskriminierendes Verhalten der Arbeitgeber zurückzuführen sein. Präzisierend dazu ist jedoch darauf hinzuweisen, dass negative Lohnunterschiede nicht mit der Unterbietung üblicher Lohnbedingungen im Sinne der flankierenden Massnahmen (FlaM) gleichzusetzen sind. Einerseits wird der übliche Lohn in der Regel als Lohnspanne interpretiert. Wenn Löhne von Zugewanderten bspw. häufiger im unteren Bereich der üblichen Lohnspanne liegen, resultiert im Durchschnitt eine negative Lohndifferenz, ohne dass eine Unterbietung der üblichen Lohnbedingungen oder eines allgemeinverbindlichen Mindestlohnes vorliegt. Zu beachten ist zudem, dass eine negative Lohndifferenz auch dann resultiert, wenn Zugewanderte systematisch Stellen annehmen, für welche sie überqualifiziert sind – die Schätzergebnisse beziehen sich ja jeweils auf merkmalsgleiche Personen. Auch in diesem Fall entspräche also eine negative Lohndifferenz nicht einer Lohnunterbietung gemäss FlaM.

³⁹ Bei diesen Personen dürfte es sich mehrheitlich um Personen handeln, die im Familiennachzug oder über den Asylweg in die Schweiz zugewandert sind und danach eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Die kontingentierte Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten ist demgegenüber auf Spezialisten und hoch qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt.

⁴⁰ Die Schätzungen basieren auf OLS-Regressionen mit sogenannten Mincer-Lohnbeziehungen. Abhängige Variable bildet der logarithmierte Stundenlohn. Als unabhängige Kontrollvariablen werden berücksichtigt: Alter, Alter², Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit². Dummy-Variablen für: 4 Erhebungsjahre, 9 Ausbildungsabschlüsse, Geschlecht, 10 ISCO-Berufshauptgruppen, 14 Wirtschaftszweige, 7 Grossregionen, Personen die nach dem 1. Juni 2002 aus einem EU/EFTA-Staat in die Schweiz zugewandert sind, Personen die nach dem 1. Juni 2002 aus einem Drittstaat in die Schweiz zugewandert sind.

Lohnunterschiede nach Zuwanderungszeitpunkt

Angesichts der Änderung in der Zusammensetzung der Zuwanderung nach Herkunftsländern (gegenüber den frühen Jahren unter der Personenfreizügigkeit war in jüngeren Jahren eine stärkere Nettozuwanderung aus Süd- und Osteuropa und eine schwächere Nettozuwanderung aus Nord- und Westeuropa zu verzeichnen, vgl. Kapitel 3.1.2) stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich dies auf die Lohnunterschiede gegenüber der ansässigen Bevölkerung ausgewirkt hat. Zu diesem Zweck werden im Folgenden für die Jahre 2010 und 2015 die jeweils 5 Jahre zuvor aus dem EU-Raum zugewanderten Personen separat betrachtet und deren durchschnittlicher Stundenlohn sowie die jeweiligen Lohnunterschiede zur ansässigen Erwerbsbevölkerung ausgewiesen.

Tabelle 4.5: Lohnunterschiede zwischen ansässigen und den in den letzten fünf Jahren zugewanderten Erwerbstätigen der ständigen Wohnbevölkerung nach Herkunftsregion, 2010 und 2015

	2010 Zuwanderungskohorte 2006-2010				2015 Zuwanderungskohorte 2011-2015			
	Total EU	EU-Nord	EU-Süd	EU-Ost	Total EU	EU-Nord	EU-Süd	EU-Ost
Anzahl (in 1000)	204	145	48	11	246	124	100	22
Anteil (in %)	100	71	24	5	100	50	41	9
Stundenlohn (Ø)	42.6	46.5	31.8	37.8	40.5	45.4	34.9	38.1
Lohndifferenz (ohne Korrektur)	+ 5.0%				- 4.0%			
Lohndifferenz (mit Korrektur)	+ 0.5% [-0.2; 1.3]				- 1.1% [-1.7;-0.5]			

EU-Nord: Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich, Irland + EFTA; EU-Süd: Portugal, Italien, Spanien, Griechenland, Malta, Zypern; EU-Ost: EU8 und EU2.
Durchschnittlicher Stundenlohn ansässige Erwerbstätige: 2010: CHF 40.6; 2015: CHF 42.1

Quelle: BFS (SAKE), eigene Auswertung

Wie aus Tabelle 4.5 hervorgeht, umfasste die Zuwanderungskohorte 2006-2010 aus EU/EFTA-Staaten insgesamt 204'000 Personen, wovon mit einem Anteil von 71% die überwiegende Mehrheit aus der EU-Nord stammte. Demgegenüber machten Zuwanderer aus der EU-Nord an der mit insgesamt 246'000 Personen zahlreicheren Zuwanderungskohorte 2011-2015 nur mehr die Hälfte aus. Mit 41% resp. 9% entfiel die andere Hälfte auf Zuwanderer aus Süd- und Osteuropa.

Diese Verschiebungen in den Herkunftsregionen wirkten sich auf das durchschnittliche Lohnniveau der Zugewanderten aus: Während der Durchschnittslohn für die Zuwanderungskohorte 2006-2010 im Jahr 2010 bei 42.60 Franken lag, betrug er für die Zuwanderungskohorte 2011-2015 im Jahr 2015 im Durchschnitt leicht tiefere 40.50 Franken. Im Vergleich zu den ansässigen Erwerbstätigen, für welche im selben Zeitraum eine Zunahme des durchschnittlichen Stundenlohns von 40.60 Franken im Jahr 2010 auf 42.10 Franken im Jahr 2015 festzustellen war, resultiert damit eine Lohndifferenz von +5% für die Zuwanderungskohorte 2006-2010 resp. -4% für die Zuwanderungskohorte 2011-2015. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Zuwanderer der Kohorte 2011-2015 im Vergleich zur ansässigen Bevölkerung sowie zur früheren Zuwandererkohorte verstärkt in Branchen, Berufen und Regionen mit tieferen Lohnniveaus tätig wurden.

Hinter der veränderten Zusammensetzung der jeweiligen Zuwanderungskohorten nach Herkunftsregionen dürfte demnach auch eine veränderte Zusammensetzung der Zuwanderer hinsichtlich lohnrelevanter Faktoren stehen. Wird analog zum weiter oben verwendeten Regressionsansatz⁴¹ auch hier für solche Faktoren kontrolliert, reduziert sich der Lohnunterschied gegenüber den Ansässigen für die Zuwanderungskohorte 2006-2010 auf (statistisch nicht signifikante) +0.5 Prozent. Für die Zuwanderungskohorte 2011-2015 bleibt demgegenüber auch in der regressionsanalytischen Betrachtung ein (statistisch signifikanter) leicht negativer Lohnunterschied von -1.1% zurück.

Kürzlich Zugewanderte erzielen demnach auch unter Kontrolle lohnrelevanter Faktoren einen etwas tieferen Stundenlohn als ansässige Erwerbstätige. Was könnte dahinter stecken? Denkbar ist u.a., dass sich formell gleich hohe Bildungsabschlüsse nicht gleichermassen im Lohn niederschlagen oder dass sich schlechtere Sprachkenntnisse dieser Zuwandererkohorte negativ auf den Lohn auswirken.

Lohnunterschiede von Kurzaufenthaltern und Grenzgängern

Da obige Resultate sich nur auf die ständige Wohnbevölkerung beziehen, werden an dieser Stelle ergänzend - basierend auf Daten der LSE - die Lohndifferenzen von Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen gegenüber Ansässigen⁴² ausgewiesen. Untersucht wurden die Jahre 2008 und 2014; Tabelle 4.6 zeigt die Resultate dieser Analyse.

Tabelle 4.6: Lohnunterschiede von Kurzaufenthalter/innen und Grenzgänger/innen und gegenüber Schweizer/innen und niedergelassenen Ausländer/innen, 2008 und 2014

	2008			2014		
	ohne Korrektur	mit Korrektur		ohne Korrektur	mit Korrektur	
	Differenz in %	Differenz in %	95%-Konfidenzintervall	Differenz in %	Differenz in %	95%-Konfidenzintervall
Kurzaufenthalter/innen	-25.2	-2.8	[-3.1;-2.5]	-20.6	-1.3	[-1.6;-1.0]
Grenzgänger/innen	- 8.1	- 2.0	[-2.1;-1.9]	- 8.5	- 2.8	[-2.9;-2.7]

Quelle: BFS/LSE (eigene Auswertung)

Für Kurzaufenthalter/innen war im Jahr 2008 eine Lohndifferenz gegenüber Ansässigen von -25% resp. -20% im Jahr 2014 festzustellen. Werden diese Lohndifferenzen wiederum mittels einer Regressionsanalyse um den Einfluss lohnrelevanter Faktoren (wie Branchen- und Berufszugehörigkeit, Ausbildung, Region, Alter und Geschlecht) bereinigt, kommen die Lohndifferenzen auf deutlich tiefere -2.8% im Jahr 2008 bzw.

⁴¹ In den sog. Mincer-Lohngleichungen werden die gleichen Variablen verwendet wie für die Ergebnisse in Tabelle 4.4. Zusätzlich wurden zwei Dummy-Variablen für die ersten beiden sowie das dritte Jahr nach der Zuwanderung eingesetzt, um erste Integrations-effekte (Lohnsteigerungen kurz nach der Zuwanderung) aufzufangen. Der in der Tabelle ausgewiesene Lohnunterschied bezieht sich somit auf die durchschnittliche Situation in den Jahren 4-5 nach der Zuwanderung. Die Koeffizienten der genannten Variablen deuten darauf hin, dass unmittelbar nach der Zuwanderung eine etwas grössere Lohndifferenz besteht, welche sich innert weniger Jahre verringert.

⁴² Zu den Ansässigen werden hier Schweizer/innen sowie Ausländer/innen mit Niederlassungsbewilligung gezählt.

-1.3% im Jahr 2014 zu liegen (vgl. Tabelle 4.6, „Lohndifferenz mit Korrektur“)⁴³. Das absolut gesehen deutlich tiefere Lohnniveau von Kurzaufenthalter/innen ist somit weitgehend durch objektive Faktoren zu erklären.

Der Lohnunterschied von Grenzgänger/innen zu Schweizer/innen und Niedergelassenen erhöhte sich zwischen 2008 und 2014 leicht von -8.1% auf -8.5%. Die Lohndifferenz, welche sich nicht durch objektive Faktoren erklären lässt, lag 2008 bei -2.0% und 2014 bei -2.8%. Damit liegen die unerklärten Lohndifferenzen zwischen Grenzgänger/innen und Ansässigen höher als für Kurzaufenthalter/innen und EU-Zuwanderer/innen in die ständige Wohnbevölkerung.

4.4.6 Lohnentwicklung und Lohnunterschiede in den Grossregionen

Regionale Unterschiede bezüglich Lohnniveau und Lohnentwicklung

Im Zusammenhang mit der Zuwanderung stellt sich auch die Frage, inwieweit Regionen mit starker Zuwanderung von Erwerbstätigen oder mit stärkeren Zuwächsen bei der Grenzgängerbeschäftigung allenfalls einen generellen Druck auf die Lohnentwicklung verspürten. Anhand der Daten der Lohnstrukturerhebung (LSE) kann die Lohnentwicklung für die Periode 2002-2014 nach den sieben Grossregionen differenziert betrachtet werden. Im Vergleich der sieben statistischen Grossregionen weist das Tessin im Jahr 2014 mit einem durchschnittlichen Bruttomonatslohn von 6'100 Franken das tiefste und Zürich mit 7'900 Franken das höchste Lohnniveau auf (Abb.4.35). Das Lohnwachstum über die Periode 2002-2014 variierte dabei zwischen einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 1.0% in den Regionen Zürich und Tessin und kräftigeren 1.5% im Espace Mittelland.

Sowohl das durchschnittliche Lohnniveau als auch die Lohnentwicklung werden von strukturellen Faktoren beeinflusst, welche sich in ihrer jeweiligen Ausprägung zwischen den Regionen unterscheiden (z.B. Unterschiede bezüglich der regionalen Branchenstruktur oder des Qualifikationsniveaus der lokalen Erwerbsbevölkerung sowie deren Entwicklung). Mittels einer Regressionsanalyse kann vom Einfluss dieser Faktoren abstrahiert werden⁴⁴. Abbildung 4.36 zeigt die Schätzergebnisse für die auf diese Art „bereinigte“ regionale Lohnentwicklung. In dieser Betrachtung resultieren Wachstumsraten zwischen 1.1% in Zürich und 1.5% im Espace Mittelland. Berücksichtigt werden dabei die Löhne sämtlicher Aufenthaltskategorien (inklusive Grenzgänger/innen und Kurzaufenthalter/innen).⁴⁵

⁴³ Die Schätzungen basieren auf OLS-Regressionen mit sogenannten Mincer-Lohngleichungen für jedes einzelne Erhebungsjahr. Abhängige Variable bildet der logarithmierte standardisierte Monatslohn. Als unabhängige Kontrollvariablen werden berücksichtigt: Alter, Alter², Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit². Dummy-Variablen für: 5 Stufen der beruflichen Stellung, Geschlecht, 45 Wirtschaftszweige, 9 Ausbildungsabschlüsse, 7 Grossregionen und 4 Typen von Aufenthaltsbewilligungen. Für die hier präsentierten Schätzungen wurden Löhne welche tiefer als ein Drittel des Medianlohnes betragen nicht berücksichtigt.

⁴⁴ Für die hier präsentierten Schätzungen wurden folgende Kontrollvariablen berücksichtigt: Alter, Alter², Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit². Dummy-Variablen für: 5 Stufen der beruflichen Stellung, Geschlecht, 9 Ausbildungsabschlüsse, 5 Typen von Aufenthaltsbewilligungen. Für die Branchenstruktur konnte mangels einheitlicher Nomenklatur nicht kontrolliert werden. Löhne welche tiefer als ein Drittel des Medianlohnes betragen wurden nicht berücksichtigt.

⁴⁵ Im Unterschied zu den Tabellen unter 4.4.3 und 4.4.4 wird hier mit Durchschnitts- und nicht mit Medianlöhnen gerechnet. Dies ermöglicht einen Vergleich mit Regressionsergebnissen.

Die roten Balken stellen demgegenüber das analoge Schätzergebnis für die Gruppe der Schweizer/innen und Niedergelassenen. Es zeigt sich dabei, dass diejenigen Regionen mit starker Zuwanderung und/oder einer hohen Grenzgängerzahl (Zürich, Tessin und Genferseeregion) im regionalen Vergleich ein leicht tieferes Lohnwachstum aufwiesen als die Kantone der Zentralschweiz und des Espace Mittelland („Total korrigiert“). Die Unterschiede sind allerdings relativ moderat und das Muster wird in der Betrachtung der ansässigen Erwerbstätigen zumindest für den Kanton Tessin nicht mehr bestätigt: Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1.3% entwickelten sich die Löhne der Tessiner Erwerbstätigen solide und im Gleichschritt mit Nordwest- und Ostschweiz.

Abbildung 4.35: Durchschnittslohn im Jahr 2014 und jährliches Lohnwachstum 2002-2014, nach Grossregionen

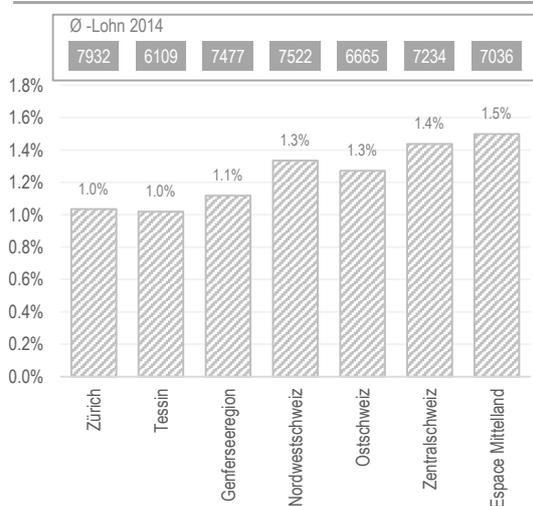
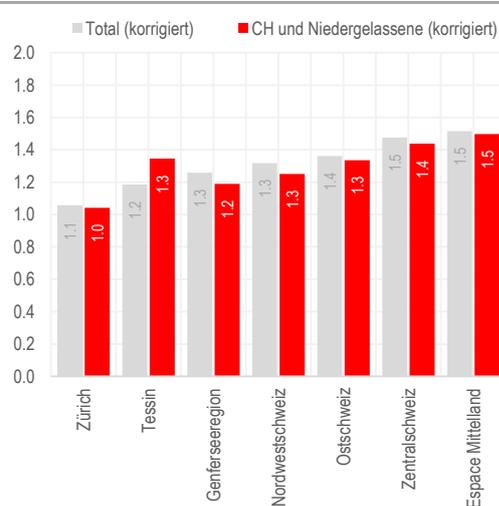


Abbildung 4.36: Durchschnittliches Lohnwachstum nach Grossregionen, bereinigt um strukturelle Verschiebungen, 2002-2014



Quelle: BFS/LSE (eigene Berechnungen)

Die Unterschiede zwischen der Lohnwachstumsrate der Ansässigen und dem Total über alle Aufenthaltskategorien ist ein Hinweis auf regional unterschiedlich ausgeprägte Lohndifferenzen zwischen Ausländer/innen und der jeweils ansässigen Erwerbsbevölkerung. Die Analysen in Kapitel 4.4.5 zeigten, dass v.a. Grenzgänger/innen gegenüber merkmalsgleichen Ansässigen nicht unwesentlich tiefere Löhne aufwiesen. Um diesen Umstand näher zu beleuchten, werden die Lohnunterschiede zwischen Ansässigen und Grenzgängern im Folgenden zusätzlich regional differenziert angeschaut.

Regionale Unterschiede bezüglich der Lohndifferenz von Grenzgängern zu Ansässigen

Mit Ausnahme der Nordwestschweiz weisen Grenzgänger/innen in allen Regionen im Durchschnitt ein tieferes Lohnniveau auf als Schweizer/innen und niedergelassene Ausländer/innen (vgl. Tabelle 4.7). Mit Abstand am grössten ist die absolute Lohndifferenz im Kanton Tessin mit -25.6%. Nur halb so gross ist die Differenz im Espace Mittelland (die Grenzgängerbeschäftigung spielt hier v.a. Jurabogen eine wichtige Rolle) sowie im Kanton Zürich; nochmals kleiner ist sie mit -7.6% in der Genferseeregion und -4.5% in der Ostschweiz.

In allen Regionen lässt sich ein Teil des Lohnunterschieds durch objektive lohnrelevante Faktoren wie die Branchenzugehörigkeit oder individuelle Merkmale wie Alter oder Ausbildung erklären. Wird mittels einer Regressionsanalyse vom Einfluss dieser Faktoren auf die Lohnunterschiede abstrahiert⁴⁶, resultieren Differenzen zwischen +1.2% in der Genferseeregion und – 6.5% im Kanton Tessin.⁴⁷ Zum Vergleich: Gemäss den unter 4.4.5 ausgewiesenen Schätzergebnissen, betrug die gesamtschweizerisch zu beobachtende unerklärte Lohndifferenz von Grenzgänger/innen gegenüber merkmalsgleichen Ansässigen -2.8%.

Die vergleichsweise hohe Lohndifferenz bei Grenzgänger/innen im Tessin und im Espace Mittelland bestätigen, dass dem Vollzug der flankierenden Massnahmen in Regionen mit vielen Grenzgängern eine besondere Bedeutung zukommt. Präzisierend ist allerdings auch hier festzuhalten, dass aus den gemessenen Lohndifferenzen nicht direkt auf Lohnunterbietungen im Sinne der FLAM geschlossen werden kann (vgl. dazu die Erläuterungen unter 4.4.5).

Tabelle 4.7: Lohnunterschiede von Grenzgänger/innen gegenüber Schweizer/innen und niedergelassenen Ausländer/innen nach Grossregionen, 2014

	Lohndifferenz ohne Korrektur		Lohndifferenz mit Korrektur	
		in %	in %	95%-Konfidenzintervall
Nordwestschweiz		+ 5.8	- 1.7	[-2.0; -1.5]
Ostschweiz		- 4.5	- 3.2	[-3.5; -2.9]
Genferseeregion		-7.6	+ 1.2	[1.1; 1.4]
Zürich		- 12.0	- 2.4	[-2.8; -2.1]
Espace Mittelland		- 13.0	- 5.9	[-5.6; -5.1]
Tessin		-25.6	-6.5	[-6.8; -6.2]

Quelle: BFS (LSE), eigene Auswertung

4.4.7 Erfahrungen der Vollzugsorgane der flankierenden Massnahmen

In einem jährlichen Bericht (fortan: FlaM-Bericht) präsentiert das SECO jeweils die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane der flankierenden Massnahmen (FlaM).⁴⁸ Der kürzlich publizierte Bericht zeigt auf, dass die paritätischen (PK) und tripartiten Kommissionen (TPK) im letzten Jahr die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei rund 45'000 Unternehmungen und bei 175'000 Personen überprüften. Im Vorjahresvergleich hat das Kontrollvolumen um rund 10% zugenommen. Im Berichtsjahr wurden 7% aller Schweizer Arbeitsstätten, 40% aller Entsandten sowie 35% der selbständigerwerbenden Dienst-

⁴⁶ Kontrolliert wurde analog zur Schätzung in Kapitel 4.4.5 für den Einfluss folgender Kontrollvariablen: Alter, Alter², Betriebszugehörigkeit, Betriebszugehörigkeit². Dummy-Variablen für: 5 Stufen der beruflichen Stellung, Geschlecht, 45 Wirtschaftszweige, 9 Ausbildungsabschlüsse, 7 Grossregionen und 4 Typen von Aufenthaltsbewilligungen. Für die hier präsentierten Schätzungen wurden Löhne welche tiefer als ein Drittel des Medianlohnes betragen nicht berücksichtigt.

⁴⁷ Im Observatoriumsbericht 2015 wurde im Kanton Tessin anhand der LSE 2012 für Grenzgänger eine korrigierte Lohndifferenz von -12% ermittelt. Dieser extrem hohe Wert konnte mit der LSE 2014 nicht bestätigt werden.

⁴⁸ Siehe: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personen-freizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen.html

leistungserbringer aus der EU/EFTA auf die Einhaltung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft. Die Anzahl der durchgeführten Kontrollen lag damit über der Mindestvorgabe der Entsendeverordnung.⁴⁹

Ein besonderes Augenmerk gilt im Rahmen der FlaM den Dienstleistungserbringern (Entsandte / Selbständige) aus den EU/EFTA-Staaten, da aufgrund der Lohnunterschiede zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern dieser Arbeitnehmenden das Risiko von Lohnunterbietungen grösser ist. Laut FlaM-Bericht haben die TPK in Branchen ohne ave GAV die Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bei rund 5'377 Entsendebetrieben respektive bei 12'283 Personen überprüft. Die TPK stellten im Berichtsjahr bei 681 Betrieben und 1'697 Personen Unterbietungen der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen fest. Die TPK können mit den fehlbaren Arbeitgebern Verständigungsverfahren durchführen. Im Rahmen dieser Verfahren sollen die Betriebe dazu gebracht werden, den üblichen Lohn nachzuzahlen oder den Lohn künftig anzuheben. Von den rund 469 Verständigungsverfahren mit Entsendebetrieben konnten 73% erfolgreich abgeschlossen werden. Dies zeigt, dass sich eine Mehrheit der Dienstleistungserbringer korrekt verhält. Weiter haben die TPK auch den Status von 3'673 Selbständigerwerbenden überprüft und dabei bei 168 Personen eine Scheinselbständigkeit festgestellt.

Die PK haben ihrerseits in Branchen mit verbindlichen Mindestlöhnen in 8'290 Entsendebetrieben die Lohn- und Arbeitsbedingungen von 21'302 Entsandten kontrolliert. Im Berichtsjahr wurden seitens der PK 1'662 Konventionalstrafen wegen Verstössen gegen Lohnbestimmungen aus ave GAV gesprochen. Die PK überprüften zudem den Erwerbsstatus von 3'718 selbständigerwerbenden Dienstleistungserbringern aus dem EU-EFTA-Raum und stellten bei 250 Personen eine Scheinselbständigkeit fest. Da die Kontrolltätigkeit risikobasiert erfolgt, widerspiegeln die im FlaM-Bericht aufgeführten Verstösse gegen ave GAV oder Unterbietungen von üblichen Löhnen nicht die Situation auf dem gesamten Arbeitsmarkt sondern lediglich in den im Berichtsjahr ausgewählten Branchen und Firmen.

Zusammenfassend kommt der FlaM-Bericht zum Schluss, dass sich die FlaM als Instrument gegen unerwünschte Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen bewährt haben. Die Kontrolltätigkeit wurde im Jahr 2015 weiter intensiviert und die nationalen Kontrollziele übertroffen. Die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen wurden von den kontrollierten Betrieben mehrheitlich eingehalten. Wo Missbräuche festgestellt werden, verfügen die Vollzugsorgane heute über die nötigen Instrumente, um eingreifen zu können. Der dezentrale und duale Vollzug der FlaM ermöglicht es zudem den unterschiedlichen regionalen und branchenspezifischen Ausgangslagen gebührend Rechnung zu tragen.

⁴⁹ Um die Einhaltung der schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen sicherzustellen, müssen gemäss Vorgabe der Entsendeverordnung jährlich 27'000 Kontrollen bei Schweizer Unternehmen sowie der Meldepflicht unterliegenden Entsendebetrieben oder Selbständigerwerbenden durchgeführt werden.

Die Flankierenden Massnahmen im Kanton Tessin

Der Vollzug der flankierenden Massnahmen (FlaM) erfolgt kantonal differenziert. Hinsichtlich Kontrollumfang, Kontrollschwerpunkten und Sanktionierungen verfügen die kantonalen FlaM-Vollzugsorgane über einen relativ grossen Spielraum. Aufgrund seiner besonderen Situation sind die FlaM für den Kanton Tessin von grosser Bedeutung.⁵⁰ Der aktuelle FlaM-Bericht zeigt, dass die Kontrollintensität im Kanton Tessin gemessen an der Grösse des kantonalen Arbeitsmarktes deutlich höher ausfällt, als in anderen Regionen der Schweiz. Insgesamt wurden im Jahr 2015 durch die Kontrollorgane (PK und TPK) über 7'000 Betriebe und 22'000 Personen und damit schätzungsweise jeder Fünfte Schweizer Arbeitgeber und jeder Dritte ausländische Dienstleistungserbringer (Entsandte oder Selbständige) überprüft. Die Kontrollintensität lag damit im Kanton Tessin insbesondere bei Schweizer Arbeitgebern höher als im nationalen Durchschnitt.⁵¹ Im Fokus der kantonalen tripartiten Kommission des Kantons Tessin waren insbesondere folgende Branchen: Reisebüros, Grosshandel, Kurierdienste, Optiker mit mehr als 9 Angestellten, Handel mit Fahrzeugen und Motorrädern sowie alle kantonalen Branchen mit Normalarbeitsverträgen (NAV). Bezogen auf die ausgesprochenen Sanktionen zeigt der FlaM-Bericht auf, dass der Kanton Tessin im letzten Jahr gegen 800 fehlbare Betriebe Administrativbussen verhängt und gegen rund 300 ausländische Dienstleistungserbringer ein Dienstleistungsverbot verfügt hat, was je einem Viertel aller schweizweit verhängten Bussen und Dienstleistungssperren entspricht (Anzahl Bussen 2015 schweizweit: 3180; Anzahl Dienstleistungssperren: 1240).

Im Rahmen der FlaM können die TPK bei festgestellten wiederholten missbräuchlichen Lohnunterbietungen auch den Erlass von zwingenden Mindestlöhnen durch den Kanton in Form von NAV beantragen. Die Tessiner TPK hat bereits mehrfach von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht: Derzeit sind 15 NAV mit zwingenden Mindestlöhnen in Kraft. Alle sind nach 2006 in Kraft getreten und 12 davon in den Jahren 2013-2016. Zusammen mit den rund 24 nationalen und 9 kantonalen ave GAV⁵², welche auf dem Tessiner Kantonsgebiet ihre Wirkung entfalten, ist der Kanton Tessin derjenige Kanton mit der grössten Abdeckung an zwingenden Mindestlohnvorschriften (vgl. Anhang H für eine Übersicht).

⁵⁰ Um der speziellen Situation des Kantons Rechnung zu tragen, wurde die Anzahl Kontrollen, die vom Kanton durchzuführen sind und vom Bund mitfinanziert werden, im Jahr 2014 erhöht. Seither stehen dem Tessin 10.5 Inspektorenstellen zur Verfügung (im Vergleich z.B. zu BE: 10.1, ZH: 13.8).

⁵¹ Über alle FlaM-Vollzugsorgane hinweg wurden im Jahr 2015 schweizweit 7% aller Schweizer Betriebe überprüft und 39% aller meldepflichtigen Dienstleistungserbringer aus dem EU/EFTA-Raum. Deutlich über dem Schweizer Durchschnitt ist die Kontrollintensität bei Schweizer Arbeitgebern mit 15% auch im Kanton Genf, wo Grenzgänger ähnlich wie im Tessin einen hohen Anteil der Beschäftigten ausmachen.

⁵² Kantonale ave GAV auf dem Tessiner Kantonsgebiet (Stand Februar 2016): ave GAV für den Gartenbau, ave GAV für das Gipsergewerbe, zwei ave GAV im Bereich Bodenlegerei, ave GAV im Bereich Glaserei, ave GAV für Gebäudezeichner, ave GAV Forstwirtschaft, ave GAV Autowerkstätte, ave GAV für das Reinigungsgewerbe.

5 Empirische Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt

5.1 Theoretische Überlegungen

Die Zuwanderung von Arbeitskräften kann die Arbeitsmarktergebnisse insgesamt, aber auch die relativen Arbeitsmarktchancen der ansässigen Bevölkerung in unterschiedliche Richtungen beeinflussen. Positive Wirkungen gehen von der Zuwanderung dann aus, wenn diese zur ansässigen Erwerbsbevölkerung eine gute Ergänzung darstellt und Unternehmen dank Zugang zu einem grösseren Fachkräftepool zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, von denen sowohl in- wie auch ausländische Arbeitskräfte profitieren. In diesem Fall besteht zwischen der ansässigen und der zugewanderten Erwerbsbevölkerung eine "komplementäre" Beziehung. Die Zuwanderung kann sich umgekehrt dann negativ auf die Arbeitsmarktchancen der Ansässigen auswirken, wenn die zugewanderten Arbeitskräfte in direkte Konkurrenz mit diesen treten und gegenüber der ansässigen Bevölkerung relative Vorteile ausspielen können. Die Ausweitung des Arbeitsangebots kann in diesem Fall zu Verdrängungseffekten oder Lohndruck führen. Zwischen der ansässigen und der zugewanderten Bevölkerung besteht dann eine "substitutive" Beziehung. Die Frage, ob die Zuwanderung im Rahmen des FZA eher komplementär oder eher substitutiv zum ansässigen Arbeitsangebot war, muss daher empirisch untersucht werden.

Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Überblick über die bislang verfassten empirischen Studien zu den Auswirkungen des FZA auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt der Schweiz. Die Studien basieren auf unterschiedlichen methodischen Ansätzen; im Folgenden wird zwischen simulationsbasierten Makrostudien und Studien mit eher mikroökonomischem Fokus unterschieden.

5.2 Makroökonomische Modellsimulationen: Auswirkungen der Zuwanderung auf die Gesamtwirtschaft

Eine erste Gruppe von Studien hat sich mit der Frage befasst, wie sich die Zuwanderung nach Inkrafttreten des FZA auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ausgewirkt hat. Zur Analyse dieser Fragestellung wird auf makroökonomische Modelle zurückgegriffen, welche u.a. auch zur Erstellung von Prognosen geeignet sind. Mit diesen Modellen lässt sich aber auch die Wirtschaftsentwicklung in Abhängigkeit verschiedener Zuwanderungsszenarien simulieren und daraus indirekt Erkenntnisse über die Auswirkungen der FZA-Zuwanderung ableiten. Die komplexen übrigen Einflüsse, die neben der Personenfreizügigkeit auf die Schweizer Wirtschaft gewirkt haben, können so experimentell ausgeschaltet werden. Zu beachten ist, dass allen Studien jeweils die grundsätzliche Annahme zugrunde liegt, dass in den letzten Jahren auch ohne FZA eine bedeutende Zuwanderung in die Schweiz stattgefunden hätte, die Zuwanderung aber durch das FZA verstärkt wurde (vgl. dazu auch Kapitel 3.1.1).

Stalder (2010) schätzt für die Periode 2002-2008 das auf das FZA zurückzuführende zusätzliche BIP-Wachstum auf 0.53 Prozentpunkte und das zusätzliche Beschäftigungswachstum auf 0.46 Prozentpunkten pro Jahr. Das FZA erhöhte weiter das Wachstum des realen BIP pro Kopf um 0.13 Prozentpunkte pro Jahr und die Arbeitsproduktivität um 0.07 Prozentpunkte.

Gemäss Stalder (2010) führte die Personenfreizügigkeit zu einer generellen Ausweitung des Arbeitsangebots, welche einerseits die Arbeitskräfteknappheit verringert und die Beschäftigungsentwicklung begünstigt, gleichzeitig jedoch auch die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt für die ansässige Bevölkerung verschärft hat. Seine Simulationsberechnungen deuten darauf hin, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die vermehrte Zuwanderung verstärkt und deren Rückgang im Aufschwung 2005-2008 gehemmt wurde. Während sich die Arbeitslosenquote zwischen dem dritten Quartal 2004 und dem vierten Quartal 2007 effektiv von 3.8% auf 2.6% zurückbildete, wäre sie gemäss Modellsimulation ohne Einführung der Personenfreizügigkeit sogar auf 1.7% gesunken. Darüber hinaus wurde das Lohnwachstum leicht gedämpft.

In einer aktuelleren Studie untersuchten Schmidt und Stalder (2013) auf der Grundlage des gleichen Makromodells die Auswirkungen der Euro-Krise auf die Schweizer Wirtschaft. In diesem Zusammenhang untersuchten sie auch, welche Rolle die Zuwanderung für die Wirtschaftsentwicklung der Nachkrisenzeit spielte. Die Autoren kommen zum Schluss, dass die Zuwanderung das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum im Zeitraum 2010-2013 gestützt hat. Da die Zuwanderung allerdings weniger stark auf die Verlangsamung der Wirtschaftsentwicklung reagierte als dies vor Inkrafttreten des FZA noch der Fall war, kommen sie zum Ergebnis, dass die Arbeitslosenquote bedingt durch die Immigration über den beobachteten Zeitraum um rund 0.2 Prozentpunkte stärker angestiegen ist.

Aeppli et al. (2008) von der KOF kamen zum Schluss, dass das FZA in einer ersten Phase das Wirtschaftswachstum begünstigt hat. Während des Simulationszeitraumes 2002-2007 war das durchschnittliche Jahreswachstum des realen BIP im Basisszenario mit FZA um 0.16 Prozentpunkte höher als im alternativen Szenario ohne FZA. Damit war am Ende der Simulationsperiode das reale BIP im Basisszenario um 1.04 Prozentpunkte höher als im alternativen Szenario. Auch das Wachstum des BIP pro Kopf fällt im Szenario mit FZA um 0.09 Prozentpunkte höher aus als im Alternativszenario. Die weiteren Resultate zeigen, dass das FZA zudem das Wachstum der Investitionstätigkeit verstärkt und zu einer insgesamt höheren Arbeitsproduktivität (+0.07 Prozentpunkte jährlich im Szenario mit FZA) sowie zu höheren Lohneinkommen der privaten Haushalte geführt hat. Die Arbeitslosenquote schien demgegenüber von dem Abkommen kaum beeinflusst worden zu sein.

Die Untersuchung von Aeppli et al. (2008) wurde 2010 durch Aeppli (2010) aufdatiert. Auch diese Studie identifizierte keine negativen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Arbeitslosigkeit. Aufgrund verschiedener, uneinheitlicher empirischer Befunde schliesst der Autor allerdings nicht aus, dass einzelne Gruppen von Arbeitnehmenden einem Lohndruck ausgesetzt gewesen sein könnten.

In einer Anfang Jahr veröffentlichten Studie hat die KOF ihr Makromodell dazu verwendet, die Effekte eines allfälligen Wegfalls des FZA auf das Wirtschaftswachstum für die Jahre 2015 bis 2019 zu simulieren

(Abrahamsen et al. 2015). Im Szenario „ohne FZA“ wird - ausgehend von den Schätzungen von Bolli et al. (2015) - eine Reduktion der Nettozuwanderung um jährlich 10'000 Personen unterstellt. Die stärksten negativen Effekte werden dabei bei den Investitionen sichtbar, und hier vor allem bei den Wohnbauinvestitionen. Im Szenario „ohne FZA“ resultiert eine Reduktion des BIP-Wachstums um 0.1 bis 0.2 Prozentpunkte pro Jahr. Kumuliert läge das BIP-Niveau gemäss Simulation im Jahr 2019 ohne FZA damit rund 0.6 Prozentpunkte tiefer als mit dem FZA.

Neue Studienergebnisse

Zwei in der zweiten Jahreshälfte 2015 im Auftrag des SECO erstellte Studien haben mittels Modellrechnungen die langfristigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der bilateralen Verträge empirisch abgeschätzt (BAKBASEL 2015, Ecoplan 2015). Anders als frühere Studien, welche den Wert der Bilateralen durch eine vergangenheitsbezogene Betrachtung zu schätzen versuchten („Wo stünde die Schweiz heute ohne die Bilateralen?“) war die Zielsetzung hier eine zukunftsgerichtete Aussage: Mit welchen Kosten ist bis ins Jahr 2035 zu rechnen, wenn die Bilateralen ab 2018 wegfallen würden?

Zur Modellierung des Szenarios „Wegfall der Bilateralen“ gehen beide Studien von der Grundannahme aus, dass die jährliche Nettozuwanderung um 12'500 Personen reduziert wird. Damit wird von der prognostizierten Zuwanderung derjenige Teil weggerechnet, welcher gemäss Bolli et al. (2015) seit Inkrafttreten der Bilateralen I dem FZA zugeschrieben werden kann (vgl. Exkurs in Kapitel 3.1.1).

Beide Studien kommen zum Schluss, dass der Wegfall der Bilateralen I bedeutende negative Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft hätte. Die Wirtschaftsleistung im Szenario „Wegfall der Bilateralen I“ liegt gemäss den Schätzungen um 4.9% (Ecoplan) bzw. um 7.1% tiefer, der Wohlstand pro Kopf um 1.5 Prozent (Ecoplan) bzw. 3.9 Prozent (BAKBASEL) tiefer als im Basisszenario mit Fortbestand der Bilateralen I. Kumuliert über die Jahre bis 2035 bedeutete dies eine Einbusse von 460 bis 630 Milliarden CHF, was ungefähr einem heutigen Schweizer BIP entspricht.

Die Unterschiede bezüglich der Höhe der geschätzten Kosten sind auf die unterschiedlichen methodischen Ansätze zurückzuführen. Der Mehrwert der Studien liegt darin, dass erstmals versucht wurde, sämtliche Abkommen des Vertragspakets Bilaterale I zu berücksichtigen – frühere Studien modellierten je-weils nur den Effekt der Personenfreizügigkeit. Zudem wurden Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Abkommen mit berücksichtigt und modelliert.

 BAKBASEL (2015), Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

Ecoplan (2015), Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

5.3 Studien mit mikroökonomischem Fokus

Eine zweite Gruppe von empirischen Untersuchungen beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf mikroökonomischer Ebene. Anders als in den oben erwähnten Studien stehen hier die Effekte der Zuwanderung auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne in *einzelnen Teilarbeitsmärkten* im Vordergrund. Diese Literatur erlaubt damit Rückschlüsse auf allfällig unterschiedliche Wirkungsweisen der Zuwanderung auf verschiedene Bevölkerungsgruppen.

5.3.1 Auswirkungen der Zuwanderung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten

Flückiger et. al (2006) sowie Flückiger und Kempeneers (2012) gelangen in ihren jeweiligen Studien zum Ergebnis, dass zwischen den zugewanderten und den bereits in der Schweiz ansässigen Arbeitskräften eine komplementäre Beziehung besteht. Dies impliziert, dass die zusätzliche Beschäftigung von Zuwanderern bislang nicht auf Kosten der ansässigen Bevölkerung ging.

Andere Studien deuten dagegen darauf hin, dass die stärkere Konkurrenz durch Zuwanderer die Beschäftigungslage einzelner Subgruppen der ansässigen Bevölkerung beeinträchtigt haben könnte. Anzeichen für eine Verdrängung ansässiger Beschäftigter identifizieren etwa Losa et. al. (2011), welche die Beschäftigungsentwicklung zwischen 2001 und 2005 in Regionen in Grenznähe genauer untersuchen. Sie kommen für die erste Phase des FZA bzw. für die Aufhebung des Inländervorrangs im Juni 2004 zum Schluss, dass der bedeutende Zuwachs der Grenzgängerbeschäftigung in dieser Phase zu einem Rückgang der Beschäftigung bei der ansässigen Bevölkerung geführt hat.

Cueni und Sheldon (2011b) zeigen, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko bei den niedrigqualifizierten ansässigen Ausländern aus Nicht-EU-Staaten sowie zum Teil auch bei niedrigqualifizierten Schweizerinnen und Schweizern als Folge der verstärkten Zuwanderung im Zuge des FZA zugenommen hat. Die niedrigqualifizierten Schweizer/innen hatten gemäss Schätzungen der Autoren über den beobachteten Zeitraum zwischen 2003 und 2009 insbesondere in der Genferseeregion sowie der Ost- und Zentralschweiz Einbussen bei der Stabilität ihrer Beschäftigungsverhältnisse zu verkraften. Für Arbeitnehmer mit hohem und mittlerem Qualifikationsniveau waren hingegen keinerlei statistisch signifikante Verdrängungseffekte festzustellen.

Im Unterschied zu den Resultaten von Cueni und Sheldon (2011b) sind laut Lalive, Zweimüller und Favre (2013) auf die Personenfreizügigkeit rückführbare statistisch gesicherte negative Effekte in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit einzig bei hoch qualifizierten Arbeitskräften zu verzeichnen. Die Autoren schätzen, dass die Nettozuwanderung und die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung zwischen 2002 und 2010 die Beschäftigungsquote der in der Schweiz geborenen hochqualifizierten Personen um 0.87 Prozentpunkte vermindert und deren Arbeitslosenquote um 0.36 Prozentpunkte erhöht hat. Die Arbeitsmarktintegration der Hochqualifizierten blieb jedoch trotz der erhöhten Konkurrenz durch Zuwanderer über den gesamten Beobachtungszeitraum deutlich überdurchschnittlich: Die Beschäftigungsquote dieser Gruppe

lag über den Zeitraum bei 92.3%, die Arbeitslosenquote bei tiefen 1.6 %. Für andere Arbeitnehmergruppen waren keine statistisch signifikanten Verdrängungseffekte feststellbar und auch die erhebliche Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung hat gemäss den Schätzungen der Autoren nicht zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit oder einer Abnahme der Beschäftigung geführt.

Die Resultate von Basten und Siegenthaler (2013) deuten darauf hin, dass die Einwanderung die Arbeitslosigkeit der Einheimischen sogar insgesamt reduziert und die Beschäftigung erhöht hat. Die nach Berufshauptgruppen und Altersklasse differenzierte Analyse zeigt, dass Hochqualifizierte und junge Arbeitnehmer vor allem von positiven Effekten der Zuwanderung auf die Beschäftigung und Niedrigqualifizierte sowie ältere Arbeitnehmer von günstigen Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit profitierten. Die Studie zeigt allerdings auch, dass die positiven Effekte in der Zeit nach 2007 weniger ausgeprägt waren als in den Jahren zuvor, als noch nicht die unbeschränkte Personenfreizügigkeit galt.

Beerli und Peri (2015) untersuchten die Wirkung der stärkeren Öffnung des Arbeitsmarktes für Grenzgänger. Sie machen sich die Tatsache zunutze, dass Grenzgänger in den Grenzregionen bereits ab 2004 freien Zugang zum Arbeitsmarkt erhielten, erst 2007 jedoch der Arbeitsmarktzugang für Zuwanderer gesamtschweizerisch liberalisiert wurde. Damit war die Schweiz zwischen 2004 und 2007 bezüglich Arbeitsmarktoffenheit quasi zweigeteilt. Hiervon ausgehend ermöglicht ein „*difference-in-difference*“-Ansatz die Identifikation der Auswirkung dieser Liberalisierung auf Beschäftigung und Löhne; die Schätzungen basieren auf Daten der Lohnstrukturserhebungen für die Jahre 1994-2010. Die Resultate zeigen, dass die Arbeitsmarktöffnung mit positiven Beschäftigungs- und Lohneffekten bei Höherqualifizierten einherging; Personen mit mittleren Qualifikationsniveaus kamen demgegenüber eher unter Druck und wurden zum Teil in Berufe mit weniger hohen Qualifikationsanforderungen verdrängt. Löhne und Beschäftigung von Niedrigqualifizierten sollen demgegenüber von der Arbeitsmarktöffnung unberührt geblieben sein.

5.3.2 Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten

Gerfin und Kaiser (2010) teilen das Erwerbspersonenpotenzial nach Ausbildungsniveau und Berufserfahrung in verschiedene Arbeitsmarktsegmente und schätzen auf Basis eines Strukturmodells und Daten der SAKE den Lohneffekt der Einwanderung innerhalb dieser Segmente im Zeitraum 2002-2008. Sie kommen zum Schluss, dass die Zuwanderung die Reallohnentwicklung von Schweizerinnen und Schweizern insgesamt um 0.5 Prozentpunkte, jene von Ausländerinnen und Ausländern um 2.6 Prozentpunkte gedämpft hat. Die mehrheitlich hoch qualifizierte Zuwanderung hat sich dabei leicht positiv auf die Löhne der gering- und mittelqualifizierten Arbeitskräfte, jedoch deutlich dämpfend auf die Lohnentwicklung der hoch qualifizierten Arbeitskräfte ausgewirkt. Die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit dürfte also gemäss diesen Resultaten dazu beigetragen haben, die Tendenz wachsender Ungleichheiten zwischen gering-

und hochqualifizierten Arbeitskräften zu bremsen⁵³. Die Tatsache, dass die Wirkung bei den ansässigen ausländischen Arbeitskräften deutlich höher ausfiel, deutet darauf hin, dass zuwandernde Arbeitskräfte in erster Linie mit Ihregleichen konkurrieren.

Im Unterschied zu Gerfin und Kaiser (2010) schätzen Cueni und Sheldon (2011b) die Auswirkungen der Zuwanderung mittels eines direkten Regressionsansatzes. Mit dieser Methode wird der Lohn eines Individuums direkt in Abhängigkeit des Ausländeranteils in dessen Arbeitsmarktsegment modelliert. Kontrollvariablen fangen dabei die beobachteten Unterschiede zwischen den einzelnen Personen und deren Arbeitsmarktsegmenten auf, wodurch sich der isolierte Effekt der Zuwanderung auf die Löhne merkmalsgleicher Individuen bestimmen lässt. Die Autoren verwenden Daten der SAKE für die Jahre 2003 bis 2009. Die Resultate deuten darauf hin, dass Schweizer/innen über den beobachteten Zeitraum im Mittel leicht von der FZA-Zuwanderung profitierten: Gemäss Schätzungen der Autoren stieg ihr Lohn zwischen 2003 und 2009 aufgrund der Zuwanderung um rund 2%. Die stärksten positiven Effekte wurden bei Hochqualifizierten gefunden. Anzeichen von Lohneinbussen finden sich dagegen bei niedrigqualifizierten ansässigen Ausländern aus Nicht-EU17/EFTA-Staaten. Die Autoren schliessen hieraus, dass zwischen hochqualifizierten Inländern und Immigranten eine komplementäre Beziehung besteht, während niedrigqualifizierte Ausländer zu den bereits Ansässigen in Konkurrenz treten.

Für die Jahre 2004-2008 haben Henneberger und Ziegler (2011) untersucht, inwieweit sich Einstiegsgehälter in verschiedenen Branchen anders entwickelt haben als die Gehälter der bestehenden Belegschaft. Der Ansatz ist interessant; tatsächlich scheint es plausibel, dass sich Lohndruck durch Zuwanderung zuerst bei neu eingestellten Personen manifestiert, welche direkt mit den neuen Zuwanderern in Konkurrenz um eine Stelle stehen. Die Autoren kommen zum Schluss, dass vor allem Einstiegsgehälter von Ausländern in den Jahren 2004-2008 in einigen Branchen auffällige Lohnabschläge verzeichneten, welche sich mit den üblichen lohnrelevanten Merkmalen (wie z.B. Ausbildung, Alter, berufliche Stellung, etc.) nicht erklären lassen. Die Vermutung, wonach Einstiegsgehälter in Grenzregionen stärker unter Druck kämen als in Zentralregionen konnte hingegen nicht bestätigt werden. Nach Ausbildungen differenziert fanden die Autoren -ähnlich wie Cueni und Sheldon (2011b) jedoch im Gegensatz zu Gerfin und Kaiser (2010)- vermehrt Lohnabschläge bei weniger qualifizierten Arbeitskräften.

Favre (2011) untersuchte die Lohnwirkungen der Zuwanderung in verschiedenen Berufsgruppen entlang der Lohnverteilung anhand der Lohnstrukturerhebungen 1994-2008. Der Autor unterscheidet nicht explizit zwischen der Zuwanderung im Rahmen des FZA und der übrigen Zuwanderung, sondern schätzt den Effekt der gesamten Immigration. Ähnlich wie Gerfin und Kaiser (2010) findet er gewisse lohndämpfende Effekte

⁵³ Die Ergebnisse beziehen sich nur auf die isolierten Effekte der Zuwanderung und nicht auf die insgesamt resultierende Lohnentwicklung. D.h. die Löhne von hoch qualifizierten Arbeitskräften wuchsen im Zeitraum 2002-2008 trotz dämpfender Wirkung der Zuwanderung stärker als jene von tief und mittel qualifizierten Arbeitskräften, weil die Nachfrage nach höheren Qualifikationen stets stärker wuchs.

bei Berufsgruppen mit hohem Anforderungsniveau, wohingegen die Zuwanderung bei niedrigen Qualifikationsgruppen keinen messbaren Lohndruck erzeugte.

Basten und Siegenthaler (2013) finden anhand der SAKE-Daten für die Jahre 2004-2011 keine statistisch signifikanten Lohnwirkungen der Zuwanderung.

Müller et al. (2013) verwenden eine analoge Methodologie zu Gerfin und Kaiser (2010), stützen sich jedoch auf Daten der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung für den Zeitraum 1996-2010. Die Autoren kommen zum Schluss, dass einheimische und ansässige ausländische Arbeitnehmende mit tertiärem Bildungsabschluss sowie ansässige ausländische Arbeitnehmende ohne nachobligatorische Schulbildung als Folge der Zuwanderung gewisse negative Lohneffekte zu verkraften hatten. Den stärksten durch die Zuwanderung bedingten Lohndruck verzeichneten junge (einheimische oder ausländische) tertiär gebildete Arbeitskräfte mit 10-15 Jahren Berufserfahrung. Wäre der Ausländeranteil in der Periode 2004-2010 konstant geblieben, hätten ihre Reallöhne im Jahr 2010 gemäss Simulationsrechnungen um ca. 1,6% höher gelegen. Eine vergleichbare Lohneinbusse (-1,4%) ist bei älteren ausländischen Arbeitskräften ohne nachobligatorische Schulbildung mit mehr als 35 Jahren Berufserfahrung zu finden. Moderatere, negative Lohneffekte bis zu -0.6% finden sich bei ansässigen ausländischen Arbeitnehmenden mit 15 bis 35-jähriger Berufserfahrung. Für niedrig qualifizierte einheimische Arbeitskräfte ist die Zuwanderung dagegen tendenziell von Vorteil. Gemäss Schätzungen der Autoren lagen deren Reallöhne 2010 um 1.1% über dem Niveau, das sie bei konstantem Ausländeranteil erreicht hätten.

In einem unveröffentlichten Arbeitspapier der Uni Genf gehen Graf und Müller (2014) der Frage nach, ob die Zuwanderung die Lohnpolarisierung in der Schweiz verstärkt habe. Sie kommen dabei zum Ergebnis, die Zuwanderung habe die Löhne von Niedrig- und Mittelqualifizierten im Zeitraum 2002-2010 leicht positiv beeinflusst, das Lohnwachstum am oberen Ende der Lohnverteilung dagegen etwas gedämpft und so insgesamt der Polarisierung der Löhne eher entgegengewirkt.

5.4 Fazit

Die bislang vorliegenden makroökonomischen Studien schreiben dem FZA einen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum zu. Die Unterschiede zwischen den Studien in Bezug auf das Ausmass des Wachstumsimpulses auf das BIP dürften sich vor allem daraus ergeben, dass sie von unterschiedlichen Annahmen ausgehen und unterschiedliche methodische Ansätze zur Anwendung kommen. Auch bezogen auf die Bedeutung des FZA für die Entwicklung des BIP pro Kopf darf aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse auf einen positiven Effekt geschlossen werden.

Nicht eindeutig sind die Ergebnisse der mikroökonomischen Studien zu den Arbeitsmarkteffekten der Zuwanderung auf verschiedene Subgruppen der Bevölkerung: In Bezug auf die Wirkungen der Zuwanderung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit findet sich Evidenz für negative Effekte bei Hochqualifizierten (Lalive, Zweimüller und Favre, 2013) und Niedrigqualifizierten (Cueni und Sheldon, 2011b); Beerli und

Peri (2015) identifizieren hingegen signifikante Verdrängungseffekte bei Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau. Keine negativen oder sogar positive Effekte auf die Beschäftigungschancen der ansässigen Arbeitnehmer finden demgegenüber Basten und Siegenthaler (2013), Flückiger et. al (2006) sowie Flückiger und Kempeneers (2012). Bezüglich der Wirkungen der Zuwanderung auf die Löhne zeigten sich Anzeichen für Lohndruck in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten, insbesondere bei Hochqualifizierten (Gerfin und Kaiser 2010, Favre 2011, Müller et al. 2013, Graf und Müller 2014) aber auch bei Niedrigqualifizierten ansässigen Ausländern (Cueni und Sheldon 2011b und Henneberger und Ziegler 2011) und gemäss Beerli und Peri (2015) bei Mittelqualifizierten.

Insgesamt zeugen diese Resultate davon, dass eine Zunahme der Konkurrenz in einzelnen Teilarbeitsmärkten als Folge der Zuwanderung nicht ausgeschlossen werden kann. Dass die Resultate nicht eindeutig sind, widerspiegelt die grundsätzliche Schwierigkeit, den Einfluss der Zuwanderung von den übrigen Determinanten der Arbeitsmarktergebnisse verschiedener Arbeitnehmerkategorien zu isolieren. Weitere Forschungsbemühungen sind erwünscht und notwendig. Die Mehrheit der bislang vorliegenden Studien bezieht sich schwerpunktmässig auf die früheren Jahre der Personenfreizügigkeit. Demgegenüber könnten neue Untersuchungen basierend auf aktuelleren Daten verstärkt der Tatsache Rechnung tragen, dass die Zuwanderung in den Jahren nach der Krise noch höher ausfiel als in den Jahren davor, während gleichzeitig das konjunkturelle Umfeld gegenüber den Vorkrisenjahren deutlich schwieriger war. Künftige Untersuchungen sollten deshalb der Frage nachgehen, ob die Zuwanderung der letzten Jahre in schlechterer Übereinstimmung zur Arbeitsnachfrage erfolgte und welche Auswirkungen sich daraus allfällig für den Arbeitsmarkterfolg sowohl der Neuzugewanderten als auch der ansässigen Erwerbsbevölkerung ergeben könnten.

6 Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen

6.1 Auswirkungen auf die 1. Säule

Die 1. Säule profitiert vom grenzüberschreitenden Personenverkehr aus den EU/EFTA-Mitgliedstaaten, denn das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern wird durch die Zuwanderung von Erwerbstätigen verbessert, indem mehr Beiträge in die AHV/IV fliessen. Dieser Zufluss führt langfristig zu Rentenansprüchen der Zuwanderer, welche die AHV in 30 oder 40 Jahren belasten werden. Da sich keine signifikanten Unterschiede in Bezug auf die Auswirkungen des FZA auf die 1. Säule zwischen den EU27 und den EFTA-Ländern gezeigt haben, werden diese zusammen abgebildet und mit Drittstaaten bzw. mit der Schweiz in Vergleich gesetzt.

6.1.1 Anteile an Finanzierung und Leistungsbezug nach Nationalitätengruppen

Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge stellen die Hauptfinanzierungsquelle der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL) dar. Im Jahr 2014⁵⁴ deckten diese 65% der Ausgaben dieses Systems. Der Rest wird von der öffentlichen Hand, mittels Steuern, finanziert. Die AHV-Einkommensdaten erlauben eine genaue Nachverfolgung der Entwicklung des beitragspflichtigen Wirtschaftssubstrats im entsprechenden Zeitraum. Dabei hat sich das Wachstum der Lohnsummen in engem Zusammenhang mit den Konjunkturzyklen entwickelt. In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs war das Wachstum der beitragspflichtigen Lohnsumme der ausländischen Versicherten deutlich höher als dasjenige der Lohnsumme der schweizerischen Versicherten.

Tabelle 6.1 : Verhältnis der beitragspflichtigen Einkommen* nach Nationalität der Beitragszahlenden

	1998	2000	2003	2005	2010	2011	2012	2013
Schweiz	77.1%	76.4%	75.1%	74.4%	72.4%	71.6%	70.9%	69.8%
EU/EFTA	17.4%	17.7%	18.7%	19.4%	22.2%	22.9%	23.7%	24.7%
Drittstaaten	5.4%	5.9%	6.3%	6.2%	5.4%	5.4%	5.4%	5.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100%	100%

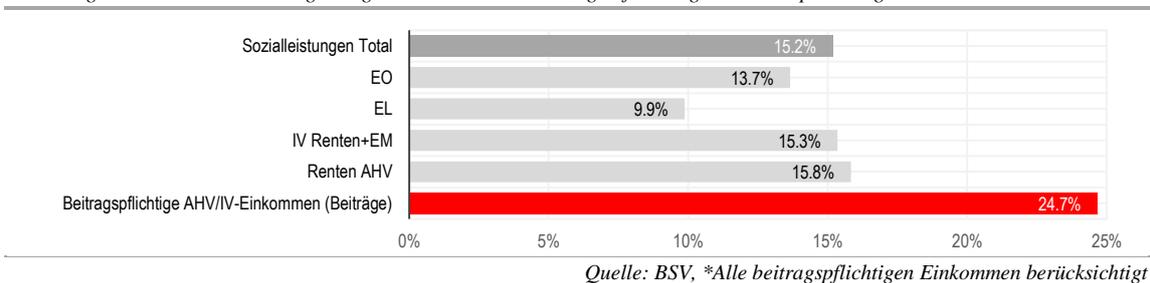
Quelle: BSV, *alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

Mit der dynamischeren Entwicklung der Lohnsumme der ausländischen Staatsangehörigen hat sich auch ihr Anteil an der Finanzierung der 1. Säule erhöht. Der Anteil der schweizerischen Staatsangehörigen ist innert 10 Jahren von 75.1% auf 69,8% gesunken (vgl. Tabelle 6.1). Demgegenüber erhöhte sich der Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen von 18.7% auf 24,7%. Der Anteil der übrigen ausländischen Staatsangehörigen sank um fast einen Prozentpunkt von 6.3% auf 5.6%. Die bilateralen Verträge mit der EU hatten positive Auswirkungen, indem sie qualifizierten Arbeitskräften den Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt ermöglichten.

⁵⁴ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2014, Tabelle GRSV 10 und GRSV 14.

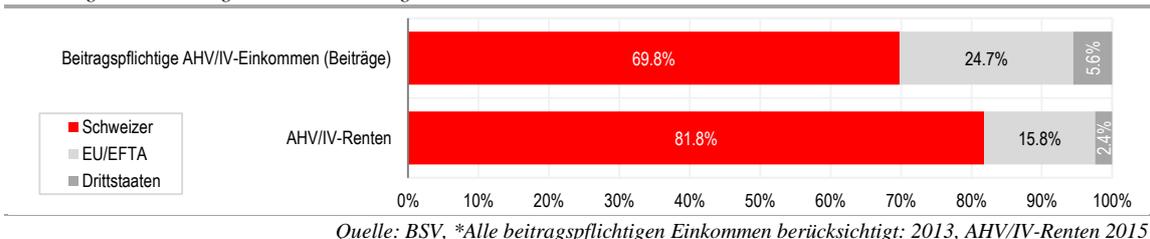
Die Betrachtung des Anteils der EU/EFTA-Staatsangehörigen an der Finanzierung der Beiträge und den Leistungen der 1. Säule zeigt, dass sie mit 24.7% zur Finanzierung beitragen und insgesamt 15.2 % der Gesamtsumme der individuellen Leistungen der 1. Säule bezogen (Abb. 6.1). Im Detail bezogen sie rund 15.8% der Summe der ausgerichteten AHV-Renten, 15.3% der Renten und Eingliederungsmassnahmen (EM) der IV sowie 9.9% der Ergänzungsleistungen (EL) und 13.7% der Entschädigungen für Erwerbsausfall (EO).⁵⁵ Es ist in Bezug auf die Renten darauf hinzuweisen, dass im Jahr 2015 nur 6% der EU/EFTA-Staatsangehörigen, die eine Altersrente beziehen, eine volle Beitragskarriere aufweisen und eine Vollrente beziehen. Bei den IV-Rentnern mit EU/EFTA-Staatsangehörigkeit beziehen lediglich 32% eine Vollrente.

Abbildung 6.1: Anteil der Staatsangehörigen der EU/EFTA in Bezug auf Beiträge* und Hauptleistungen der 1. Säule⁵⁶



Betrachten wir ausschliesslich die AHV- und IV-Renten – den bedeutendsten Leistungsbereich der ersten Säule – so stellen wir basierend auf den jüngsten verfügbaren Statistiken fest, dass die ausländischen Staatsangehörigen massgeblich zur Finanzierung und Sicherung dieser Sozialwerke beitragen (vgl. Abb. 6.2). Langfristig begründen die Beitragszahlungen aber natürlich auch Rentenansprüche, welche die AHV in 30 bis 40 Jahren belasten werden.

Abbildung 6.2: Verteilung der AHV/IV-Beiträge* und der AHV/IV-Renten nach Nationalität



6.1.2 Einfluss der EU/EFTA-Zuwanderung auf das Umlageergebnis der AHV

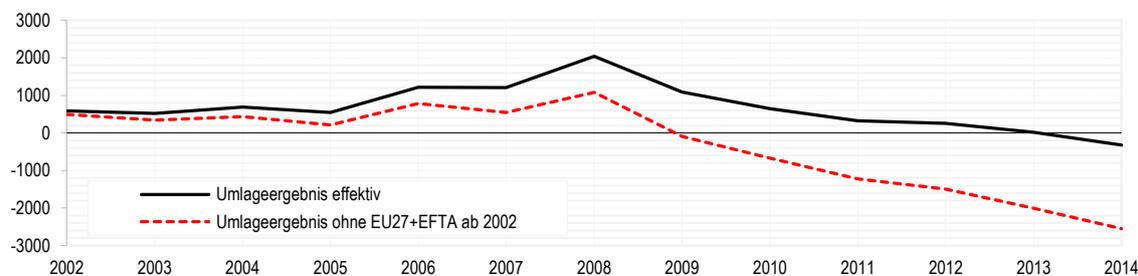
Der Einfluss der Nettozuwanderung auf die AHV wird bei der retrospektiven Betrachtung des Umlageergebnisses (Einnahmen ohne Kapitalertrag minus Ausgaben) seit 2002 deutlich. Abbildung 6.3 zeigt das

⁵⁵ Auswertung aufgrund der aktuellsten verfügbaren Daten [AHV-Einkommen 2013 (alle Beitragspflichtige Einkommen), EO 2014, EL 2015, Eingliederungsmassnahmen IV 2015, AHV und IV Renten 2015].

⁵⁶ Verteilung gemäss der aktuellsten verfügbaren statistischen Grundlagen (AHV/IV-pflichtige Einkommen: 2013, Leistungen im Allgemeinen im Jahr 2015). Die Schätzung der Beiträge beruht auf dem AHV/IV-pflichtigen Einkommen, welches sich zu deutlich über 90% aus Arbeitnehmereinkommen zusammensetzt.

geschätzte Umlageergebnis der AHV mit und ohne Beiträge der zugewanderten EU/EFTA-Staatsangehörigen.

Abbildung 6.3: Umlageergebnis der AHV mit und ohne Beiträge der EU27/EFTA-Staatsangehörigen, in Millionen Franken



Quelle: BSV, Wanderungssaldo BFS

Ohne die EU-Zuwanderung wäre das Umlageergebnis bereits 2009 negativ geworden und unter gleich bleibenden Bedingungen wären seither die Ausgaben der AHV immer höher gewesen als die Einnahmen. Das Umlageergebnis hätte 2014 rund minus 2.5 Mrd. betragen, während es effektiv bei minus 320 Mio. lag. Längerfristig führt die Nettozuwanderung jedoch zu zukünftigen Rentenansprüchen.

6.1.3 Auswirkungen auf die Invalidenversicherung IV

Im Jahr 2015 entsprachen die Renten 60% des Ausgabenvolumens der IV⁵⁷. Es wurden rund 255'000 Invalidenrenten ausgerichtet, davon 71% an schweizerische Staatsangehörige, 19% an EU/EFTA Staatsangehörige und 11% an Drittstaatsangehörige (vgl. Tabelle 6.2). Wie aus Abbildung 6.4 ersichtlich ist, hat das FZA nicht zu einer Zunahme der Rentenbezüger in der IV geführt. Nach einem Höchststand im Jahre 2005 war die Entwicklung der Rentnerzuwachsrate regelmässig rückläufig.

Seit 2011 verzeichnen alle Nationalitätengruppen einen Rückgang. Der rückläufige Trend ist bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen ausgeprägter als bei den Schweizern. Da erstere mittels Beitragszahlungen in grösserem Ausmass zur Finanzierung der IV beitragen (24,7 %) als sie Leistungen beziehen (15,3% der IV-Renten und Eingliederungsmassnahmen), kann festgestellt werden, dass die Personenfreizügigkeit und damit der Zugang der EU-Staatsangehörigen zu den IV-Leistungen keine Mehrbelastung für die IV zur Folge hatte. Die Befürchtung, die Personenfreizügigkeit führe zu einer massiven Zunahme der Anzahl ausländischer IV-Leistungsbezüger hat sich damit nicht bewahrheitet. Der allgemeine Rückgang bei den neuen Renten ist unter anderem auf die generell erhöhte Sensibilität aller Akteure im IV-Bereich sowie auf neue Prüfungsinstrumente, die durch die letzten IV-Revisionen eingeführt wurden, zurückzuführen. Die Probleme, mit denen die IV heute zu kämpfen hat, sind folglich keine Folge der Personenfreizügigkeit.

⁵⁷Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, SVS 2014, Tabelle IV .

Abbildung 6.4: Durchschnittliche jährliche Entwicklung der Anzahl IV-Renten nach Nationalität



Quelle : BSV

Tabelle 6.2: Anzahl der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 1998-2015

	1998	2001	2004	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Schweizer	140'392	162'270	183'529	188'606	190'628	189'531	187'310	184'409	182'014	180'187
EU/EFTA	61'462	65'449	68'199	65'965	57'994	55'706	53'738	51'602	49'810	48'054
Drittstaaten	14'263	21'796	31'473	34'992	30'905	30'528	29'962	29'109	28'106	27'106
Total	216'117	249'515	283'201	289'563	279'527	275'765	271'010	265'120	259'930	255'347

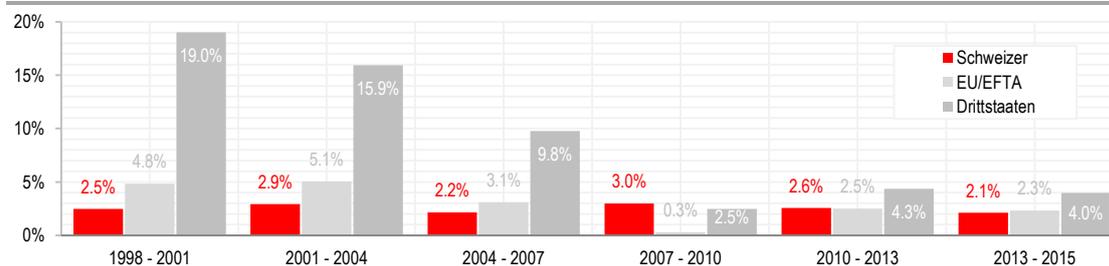
Quelle: BSV

6.1.4 Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen (EL)

Im Jahr 2015 richtete die 1. Säule Ergänzungsleistungen an rund 315'000 Personen aus. (vgl. Tabelle 6.3). Einen entsprechenden Leistungsanspruch haben die rund 1.7 Mio. AHV- und IV-Rentenbezüger, die in der Schweiz wohnen und in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Ergänzungsleistungen garantieren ein Mindesteinkommen. Ende 2015 waren 76% der EL-Bezüger schweizerische Staatsangehörige, 12% EU/EFTA Staatsangehörige und 12% Drittstaatsangehörige. Bei der Verteilung gehen an EL-Bezüger schweizerischer Staatsangehörigkeit 80%, an EU/EFTA-Bürger und Staatsangehörige aus Drittstaaten jeweils 10% der ausbezahlten Leistungssumme.

Die Zahl der EL-Bezüger verzeichnet seit mehreren Jahren eine deutliche Zunahme, wobei sich diese in den Jahren 2000 bis 2006 abgeschwächt hat. Seit 2007 sind die Zuwachsraten im Verhältnis mit den vorigen Jahren insgesamt moderat und seit 2010 bei den EU/EFTA Staatsangehörigen etwa gleich hoch wie bei den schweizerischen Staatsangehörigen. Im Jahr nach Inkrafttreten des FZA war eine - im Verhältnis zur durchschnittlichen - leicht erhöhte Zunahme bei den EU-Staatsangehörigen festzustellen. Der Grund hierfür liegt in dem vom FZA erleichterten Zugang zu den Leistungen und der daraus resultierenden Aufhebung der Karenzfrist für die Eröffnung des Leistungsanspruchs. In den Folgejahren entsprach die Wachstumsrate dem Durchschnitt der Jahre vor dem Inkrafttreten des FZA. Auf der anderen Seite konnte ein bedeutender Rückgang der Zunahme bei den anderen ausländischen Staatsangehörigen festgestellt werden. Dies ist einerseits auf die restriktivere Migrationspolitik und andererseits auf die im Bereich der Invalidenversicherung umgesetzten Änderungen zurückzuführen.

Abbildung 6.5: Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität (1998-2015)



Quelle: BSV

Tabelle 6.3: Anzahl Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität 1998-2015

	1998	2001	2004	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Schweizer	156'226	168'190	183'407	195'525	213'611	221'455	227'072	230'534	236'737	240'366
EU/EFTA	22'645	26'097	30'263	33'166	33'467	34'501	35'226	36'049	37'096	37'752
Drittstaaten	8'041	13'556	21'120	27'941	30'070	31'698	32'870	34'164	35'518	36'922
Total	186'912	207'843	234'790	256'632	277'148	287'654	295'168	300'747	309'351	315'040

Quelle: BSV

Die Ergänzungsleistungen sind ausschliesslich für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz bestimmt. Im Jahr 2015 hatten nahezu 80% der AHV/IV-Rentenbezüger⁵⁸ aus den EU-Staaten Wohnsitz im Ausland und somit keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Dieser Anteil der Rückkehrer zeigte in den letzten Jahren eine steigende Tendenz.

6.2 Auswirkungen auf die Unfallversicherung UV

Das FZA sieht für die Versicherung bei Berufs- und Nichtberufsunfall sowie bei Berufskrankheiten die zwischenstaatliche Sachleistungsaushilfe nach dem Muster derjenigen in der Krankenversicherung vor. Der Bund finanziert die Kosten der SUVA in ihrer Funktion als Verbindungsstelle und trägt die Verwaltungskosten der Leistungsaushilfe, welche sich im Jahr 2015 auf rund 286'000 Franken beliefen.

6.3 Auswirkungen auf die Krankenversicherung KV

Im Zusammenhang mit der obligatorischen Krankenversicherung für Versicherte im Ausland gibt es grundsätzlich keine Probleme. Das Verfahren bei der Ausübung des Optionsrechts durch Versicherte (gewisse Versicherte können sich von der Versicherungspflicht in der Schweiz befreien lassen und sich im Wohnsitzstaat versichern) ist sowohl für die zuständigen kantonalen Behörden als auch für die Versicherer anspruchsvoll, hat aber bisher keine nennenswerten Schwierigkeiten geboten. Was die finanziellen Auswirkungen anbelangt, so setzen sich die Kosten in der Krankenversicherung aus den bei der Gemeinsamen

⁵⁸ Berücksichtigt werden nur die Altersrenten (ohne Hinterlassenenrenten) und Invalidenrenten.

Einrichtung KVG anfallenden Kosten für die Durchführung der internationalen Koordination (Leistungsaushilfe und Aufgaben gegenüber Rentnerinnen und Rentnern) und den Kosten für die Prämienverbilligung für die Versicherten im Ausland zusammen.

Bei der Durchführung der zwischenstaatlichen Leistungsaushilfe ist die Gemeinsame Einrichtung Verbindungsstelle und aushelfender Träger, welcher die Leistungsgewährung zu Lasten der ausländischen Versicherung sicherstellt. Die entsprechenden Zinskosten aufgrund der Vorfinanzierung der Leistungsaushilfe und die Verwaltungskosten beliefen sich für den Bund im Jahr 2015 auf 2.8Mio. Franken. Die Kosten sind im Vergleich zum Vorjahr aufgrund der Aufhebung des Euro-Mindestkurses tiefer ausgefallen.

Aufgrund des FZA sind bestimmte Personen mit Wohnsitz in einem EU-Staat ebenfalls in der Schweiz krankenversicherungspflichtig. Diese Personen haben wie die übrigen Versicherten grundsätzlich Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung, wenn sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Verglichen mit dem gesamten Versichertenbestand (8.24 Mio.) ist gemäss den aktuellsten Zahlen von 2015 der Anteil von Versicherten mit Wohnsitz in den EU-Mitgliedstaaten sehr klein (rund 57'000 Personen). Für das Jahr 2015 wurden in die EU-Staaten denn auch lediglich rund 1 Mio. Franken Prämienverbilligungen ausgerichtet.

6.4 Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung (ALV)

6.4.1 Rechtliche Bestimmungen

Mit Inkrafttreten des FZA zwischen der Schweiz und der EU sowie der Änderung des EFTA-Übereinkommens hat die Schweiz am 1. Juni 2002 das europäische Koordinationsrecht mit den Verordnungen (EG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 übernommen. Dabei kamen verschiedene Übergangsbestimmungen zur Anwendung. Am 1. April 2012 übernahm die Schweiz die neuen Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009, welche die Beziehungen der Schweiz zu EU-Staaten regeln. Für die Beziehungen der Schweiz mit den EFTA-Staaten hatten die neuen Verordnungen erst am 1. Januar 2016 Gültigkeit. Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die verschiedenen Übergangsbestimmungen sowie die aktuellen Bestimmungen auf die Ansprüche von EU/EFTA-Staatsangehörigen an die ALV ausgewirkt haben.

Kurzaufenthalter/innen (Ausweis L EU/EFTA)

Vor Inkrafttreten des FZA konnten Kurzaufenthalter/innen nur Anspruch auf Leistungen der ALV geltend machen, wenn sie die erforderliche Beitragszeit in der Schweiz erfüllt hatten und über ein gültiges Aufenthaltsrecht verfügten. Letztere Voraussetzung wurde sehr selten erfüllt, da die betroffenen Personen nach Ablauf der unterjährigen Aufenthaltsbewilligung verpflichtet waren, ins Herkunftsland zurückzukehren. Mit dem FZA trat am 1. Juni 2002 zunächst eine Übergangsregelung in Kraft, wonach die ALV-Beiträge von Kurzaufenthaltern, welche die Beitragszeit nicht erfüllten, dem Wohnstaat zurückerstattet wurden (sog. Retrozession). Ihr Aufenthaltsrecht erlosch zudem nicht mehr unmittelbar mit dem Ende des Arbeitsverhältnisses. Seit dem 1. Juni 2009 leistet die Schweiz keine Retrozessionen mehr und wendet das sogenannte

Totalisierungsprinzip, wie es das FZA vorsieht, für Kurzaufenthalter/innen aus EU15/EFTA-Staaten sowie aus Zypern und Malta an. Das Totalisierungsprinzip sieht vor, die im Herkunftsland geleistete Beitragszeit an die in der Schweiz erforderliche Mindestbeitragszeit (12 Monate innerhalb von 2 Jahren) anzurechnen. Für Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedsstaaten Osteuropas kamen mit der jeweiligen Ausdehnung des FZA zuerst analoge Übergangsregelungen wie für die EU15/EFTA-Staaten zur Anwendung, wobei diese für die EU8 am 1. Mai 2011 und für die EU2 am 1. Juni 2016 durch die Möglichkeit zur Totalisierung abgelöst wurden. Ab dem 1. Juni 2016 gilt in der Schweiz die Totalisierung gegenüber den EU27/EFTA-Staaten.

Grenzgänger/innen (Ausweis G EU/EFTA)

Grenzgänger/innen beziehen Leistungen der ALV in ihrem Wohnstaat und nicht in der Schweiz. In der Übergangsphase vom 1. Juni 2002 bis am 31. Mai 2009 wurden die ALV-Beiträge der Grenzgänger/innen dem Wohnstaat⁵⁹ zurückerstattet. Diese Regelung entsprach jener, welche vor Inkrafttreten des FZA mit den Nachbarländern in bilateralen Abkommen einzeln geregelt waren. Im Anschluss an die Übergangsregelung – vom 1. Juni 2009 bis zum 31. März 2012 – wurden ALV-Beiträge der Grenzgänger/innen dem Wohnstaat nicht mehr retrozediert. Seit dem 1. April 2012 kommt die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Anwendung, wonach die Schweiz dem Wohnstaat⁶⁰ die an arbeitslos gewordene Grenzgänger ausgerichtete Arbeitslosenentschädigung (je nach Länge der Beitragszeit in der Schweiz) während der ersten drei bis fünf Monate zurückerstattet.

Aufenthalter/innen mit Ausweis B EU/EFTA

Am 1. Juni 2002 trat für Aufenthalter/innen (Ausweis B EU/EFTA) der EU15/EFTA das sog. Totalisierungsprinzip, welches das FZA vorsieht, in Kraft. Es kam dabei keine Übergangsbestimmung zur Anwendung. Für Aufenthalter/innen der EU8 und EU2 sowie Zypern und Malta wurde die Totalisierung mit der Ausdehnung des FZA ebenfalls möglich.

Die Übernahme des europäischen Koordinationsrechts hatte finanzielle Auswirkungen für die ALV, welche für die verschiedenen Aufenthaltskategorien in den folgenden Kapiteln dargestellt werden.

6.4.2 Kurzaufenthalter/innen (Ausweis L EU/EFTA)

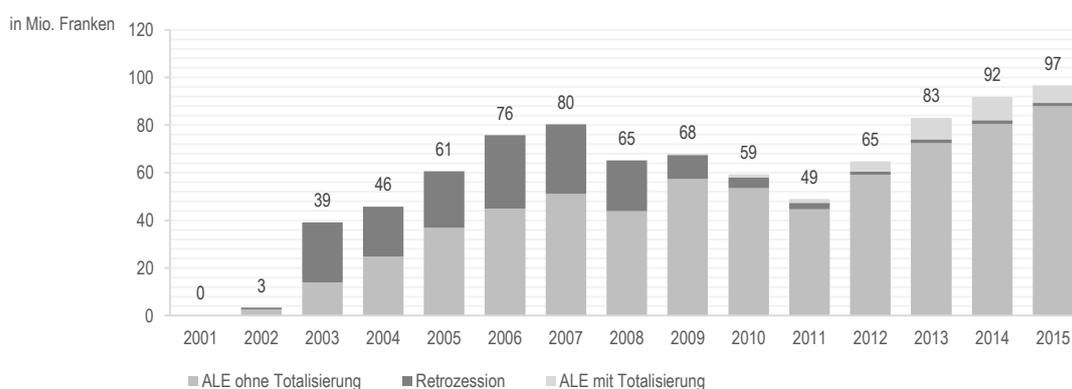
Vor Inkrafttreten des FZA verloren Personen mit unterjährigen Aufenthaltsbewilligungen (damals v.a. Saisonier-Bewilligungen) ihre Aufenthaltsberechtigung und sie hatten daher de facto auch keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Mit der Übernahme des europäischen Koordinationsrechts durch die

⁵⁹ Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich

⁶⁰ Als Wohnstaat gelten alle EU27-Staaten. Grenzgänger müssen zumindest einmal pro Woche in ihren Wohnstaat zurückkehren, um als solche zu gelten.

Schweiz im Juni 2002 (FZA sowie EFTA-Übereinkommen) konnten Kurzaufenthalter/innen vermehrt Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung (ALE) geltend machen, weil sie nach dem Ende des Arbeitsverhältnisses in der Schweiz eine neue Arbeit suchen konnten. Zudem wurde die Anzahl kontingentierter Kurzaufenthaltsbewilligungen während der Übergangsphase vom Juni 2002 bis Mai 2009 für EU15/EFTA-Staatsangehörige sukzessiv erhöht. Nach Ablauf dieser Übergangsphase fielen die Kontingente weg und Kurzaufenthalter/innen konnten sich in anderen EU/EFTA-Staaten geleistete Beitragszeiten anrechnen lassen (Totalisierung).

Abbildung 6.6: Retrozessionen und Arbeitslosenentschädigung (ALE) für Kurzaufenthalter/innen (2001-2015)



Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA (eigene Berechnungen)

Wie aus Abbildung 6.6 hervorgeht, fielen im Jahr vor Inkrafttreten des FZA der ALV praktisch keine Kosten für Kurzaufenthalter/innen an. Ab 2002 erwuchsen der ALV dann sukzessive Kosten für die Arbeitslosenentschädigung von Kurzaufenthalter/innen, welche die Beitragsvoraussetzungen in der Schweiz erfüllten und für die übrigen Kurzaufenthalter/innen wurden Retrozessionen geleistet. 2007 beliefen sich die Mehrkosten für die ALV bei Kurzaufenthalter/innen auf 80 Mio. Franken. In den Jahren 2007-2011 verringerten sich die Kosten, wobei der Wegfall der Retrozessionen ab 2009⁶¹ von Bedeutung war. Ab 2012 bis 2015 stiegen die Ausgaben für arbeitslose Kurzaufenthalter/innen wieder auf insgesamt 97 Mio. Franken an, was zum Teil mit der zunehmenden Beanspruchung des Totalisierungsprinzips zusammenhing. Die Kosten aus der Totalisierung fielen allerdings bislang deutlich geringer aus als die Retrozessionen, die in der Übergangsphase geleistet worden waren.

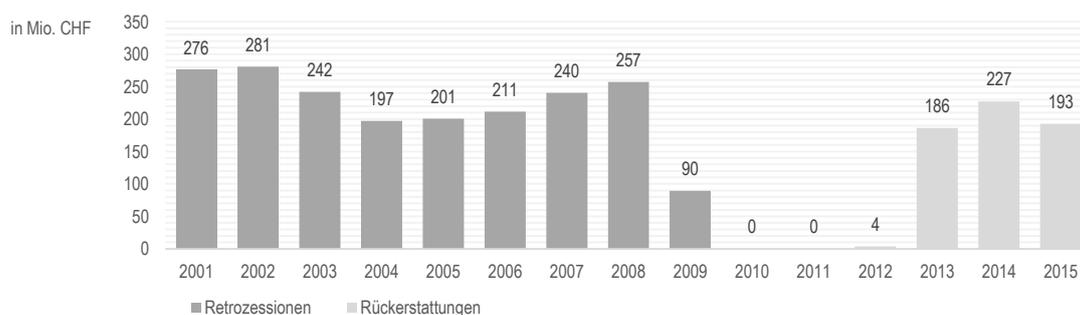
Im aktuellsten Jahr (2015) bezogen 8'554 Kurzaufenthalter/innen in der Schweiz ALE im Umfang von rund 95 Mio. Franken. Davon wurden 7,4 Mio. Franken oder 7,8% an Personen ausbezahlt, welche sich Beitragszeiten aus dem Ausland anrechnen liessen (Totalisierung). Die Retrozessionen für Kurzaufenthalter/innen aus EU2-Staaten beliefen sich noch auf 1.4 Mio. Franken.

⁶¹ Ab dem 1. Juni 2009 wurden Retrozessionen einerseits nur noch mit EU8 aber andererseits neu zusätzlich mit EU2 getätigt. Ab dem 1. Mai 2011 wurden die Beiträge nur noch mit EU2 retrozediert.

6.4.3 Grenzgänger/innen (Ausweis G EU/EFTA)

In den ersten sieben Jahren nach Inkrafttreten des FZA wurden die eingenommenen ALV-Beiträge von Grenzgänger/innen wie zuvor an die Wohnstaaten retrozediert. Zwischen 2002 und 2008 wurden pro Jahr durchschnittlich 233 Millionen Franken überwiesen, etwas weniger als im Jahr 2001 vor Inkrafttreten des FZA. Per 1. Juni 2009 entfiel die Pflicht zur Retrozession der ALV-Beiträge von Grenzgänger/innen. Seit dem 1. April 2012 und dem Inkrafttreten der neuen Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 werden neu Rückerstattungen der Arbeitslosenschädigung während der ersten drei bzw. fünf Monate des Taggeldbezugs an den Wohnstaat geleistet. Die Rückerstattungen lagen im Jahr 2014 in ähnlicher Gröszenordnung wie die Retrozessionen zwischen 2002 und 2008. Im Jahr 2015 lagen sie mit 193 Mio. Franken leicht darunter. Der Rückgang gegenüber 2014 ist in erster Linie auf einen für die ALV günstigeren Wechselkurs zurückzuführen.⁶²

Abbildung 6.7: Retrozessionen von ALV-Beiträgen von Grenzgänger/innen sowie Rückerstattungen der ALE von Grenzgänger/innen an den Wohnstaat während der ersten drei bzw. fünf Monate des Taggeldbezugs



Quelle: SECO (Rechnungsergebnis ALV)

6.4.4 Aufenthaltsbewilligung (B EU/EFTA)

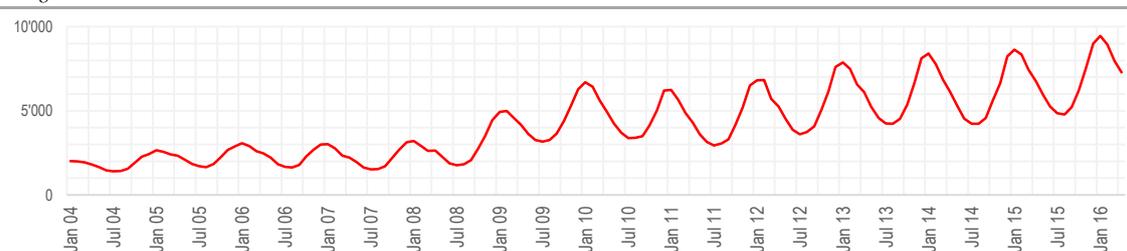
Die Erfahrungen mit dem FZA haben gezeigt, dass Personen in typischen Saisonberufen nicht ausschliesslich Kurzaufenthaltsbewilligungen erhielten. Mehrkosten aus saisonaler Beschäftigung könnten der ALV daher auch durch Aufenthalter/innen (Ausweis B EU/EFTA) entstanden sein. Diese Mehrkosten lassen sich nur indirekt abschätzen. In Abbildung 6.8 ist dazu die saisonale Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen aus EU27/EFTA-Staaten mit einer B-Aufenthaltsbewilligung in den Berufsgruppen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes dargestellt. Wie dabei zu erkennen ist, haben die saisonalen Schwankungen dieser Zahlen seit 2004 zugenommen, was u.a. eine Folge neu entstandener Ansprüche von Saisonarbeitskräften gegenüber der Schweizer ALV sein dürfte.

Zur Abschätzung der aus dieser Entwicklung entstandenen zusätzlichen Kosten wird das Ausmass der saisonalen Arbeitslosigkeit auf Jahresbasis umgerechnet. Als saisonale Arbeitslosigkeit wird hier in jedem

⁶² Die Rückerstattung wird in der Währung des Herkunftslandes (d.h. mehrheitlich in Euro) ausgerichtet. Durch die Aufwertung des Schweizer Frankens verringerte sich die Rückerstattung gemessen in Schweizer Franken.

Monat jene Arbeitslosigkeit betrachtet, welche den Wert des Monats Juli im entsprechenden Jahr übertrifft. Im Juli erreicht die Arbeitslosenzahl in den meisten Jahren den tiefsten Wert. In Tabelle 6.4 ist die so definierte saisonale Arbeitslosigkeit in Jahreswerte umgerechnet. Der Anstieg zwischen 2004 und 2015 betrug dabei rund 1'400 Personen. Unterstellt man für die durchschnittlichen Kosten arbeitsloser Personen einen Wert von 50'000 Franken pro Jahr, lassen sich die zusätzlichen Kosten aktuell auf rund 70 Mio. Franken schätzen.

Abbildung 6.8: Arbeitslose Staatsangehörige der EU27/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes



Quelle: SECO

Tabelle 6.4: Saisonale Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes und geschätzte Mehrkosten für die ALV

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saisonale Arbeitslosigkeit (Jahresdurchschnittswert)	417	540	679	711	897	1144	1395	1479	1657	1660	1817	1800
Geschätzte zusätzliche Kosten (in Mio. CHF)	-	6	13	15	24	36	49	53	62	62	70	69

Quelle: SECO, eigene Berechnungen

Arbeitslose Aufenthalter/innen (Ausweis B EU/EFTA) können durch das FZA auch das Totalisierungsprinzip geltend machen, was der ALV in den letzten Jahren ebenfalls Mehrkosten verursacht hat. 2015 bezogen Aufenthalter/innen, welche sich Beitragszeiten aus dem Ausland anrechnen liessen, ALE in der Höhe von rund 16 Mio. Franken. Ein Grossteil dieser in Tabelle 6.5 für die Jahre 2005-2015 ausgewiesenen Kosten ist in den oben geschätzten Mehrkosten aus saisonaler Arbeitslosigkeit allerdings enthalten, da Totalisierungen bei saisonalen Arbeitsverhältnissen besonders häufig geltend gemacht werden.

Tabelle 6.5: Auszahlung von ALE an Staatsangehörigen der EU/EFTA mit B-Bewilligungen aufgrund des Totalisierungsprinzips

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ALE auf Grund des Totalisierungsprinzips (in Mio. CHF)	2.3	2.0	2.0	4.0	9.2	12.3	10.7	16.6	22.0	18.5	15.9

Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA

6.4.5 Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen

Neben den direkten Auswirkungen des FZA sowie des EFTA-Übereinkommens auf die Finanzen der ALV nach Aufenthaltsstatus interessiert auch die allgemeinere Frage, inwieweit es sich bei den Ausländer/innengruppen, welche in den letzten Jahren vermehrt in die Schweiz zugewandert sind, eher um Netto-Zahler/innen oder Netto-Bezüger/innen von Leistungen der ALV handelt. Die aktuellste Abschätzung dazu ist

für das Jahr 2014 möglich. Die Arbeitslosenquote lag bei 3.2% und damit gerade etwa im langfristig erwarteten Gleichgewichtswert (sog. konjunkturneutrale Arbeitslosenquote).

Die Einnahmen der ALV lassen sich anhand von AHV-Einkommensdaten differenziert nach Nationalitätengruppen abschätzen. Von diesen Einnahmen sind die Retrozessionszahlungen bzw. Rückerstattungen gemäss den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 für Grenzgänger/innen in Abzug zu bringen (vgl. Kapitel 6.4.3).⁶³ Auf der Ausgabe­seite der ALV können Leistungen in Form von ALE personenbezogen und damit auch nach Nationalitätengruppen ausgewertet werden. Andere Leistungen der Arbeitslosenkassen bzw. der regionalen Arbeitsvermittlungszentren oder auch arbeitsmarktliche Massnahmen oder Kurzarbeitsentschädigungen lassen sich hingegen nicht nach Personen aufschlüsseln. Gleichwohl kann man sich anhand der Anteile, welche verschiedene Ausländer/innengruppen an die Einnahmen beisteuern, bzw. welche diese in Form von ALE beziehen, eine Vorstellung davon machen, welche Nationalitätengruppen zu den Netto-Bezüger/innen und welche zu den Netto-Zahler/innen der ALV gehören und in welcher Grös­senordnung die Umverteilung liegt.

Tabelle 6.6: Anteile an Einnahmen der ALV und Ausgaben für ALE (inkl. Retrozessionen und Rückerstattungen) nach Nationalitäten­gruppen, 2014

	Schweiz	EU27/EFTA	Drittstaaten	Deutschland	Frankreich	Italien	Portugal	Spanien	EU8+2
ALV Beiträge	71.2%	23.2%	5.6%	6.7%	3.3%	4.6%	3.2%	1.1%	1.2%
ALV Entschädigung	55.7%	29.2%	15.1%	6.1%	3.3%	5.8%	7.5%	1.8%	1.8%
Verhältnis Beiträge/ALE	1.28	0.79	0.37	1.11	1.01	0.80	0.45	0.61	0.68

Quellen: BSV (Individuelle Konten der AHV), SECO

In Tabelle 6.6 sind entsprechende Anteile für 2014 differenziert für Schweizer/innen und Staatsangehörige ausgewählter EU27/EFTA-Staaten sowie aus Drittstaaten aufgeführt.⁶⁴ Aus diesen Zahlen geht hervor, dass Schweizer/innen 71.2% der ALV-Beiträge beisteuerten, jedoch nur 55.7% der ausgerichteten ALE bezogen. Sie gehörten damit klar zu den Netto-Zahler/innen der ALV. Der Anteil an ALV-Beiträgen übertraf den Anteil an der bezogenen ALE um 28%. Dies spiegelt die Tatsache, dass Schweizer/innen ein deutlich unterdurchschnittliches Arbeitslosenrisiko aufweisen. Ausländer/innen aus dem EU27/EFTA-Raum leisteten 2014 demgegenüber 23.2% der ALV-Beiträge und bezogen 29.2% der ALE. Der Einnahmenanteil lag damit um 21% unter demjenigen der Ausgaben für ALE. Damit waren sie im Durchschnitt Netto-Bezüger/innen. Noch deutlichere Netto-Bezüger/innen der ALV sind dagegen Drittstaatsangehörige. Ihr Anteil an den Einnahmen aus ALV-Beiträgen belief sich 2014 auf 5.6%, während die Ausgaben für ALE 15.1%

⁶³ Die Retrozessionszahlungen für Kurzaufenthalter wurden nicht berücksichtigt.

⁶⁴ Insgesamt beliefen sich die Einnahmen der ALV aus Lohnbeiträgen gemäss AHV-Statistik auf 6.6 Mia Franken. Für ALE wurden 4.5 Mia Franken ausgegeben.

ausmachten. Die Ausgaben lagen somit fast um den Faktor 3 über den Einnahmen. Auch hier spiegelt sich deutlich das stark erhöhte Arbeitslosenrisiko dieser (allerdings sehr heterogenen) Nationalitätengruppe. Bei Betrachtung einzelner Nationalitäten aus dem EU/EFTA-Raum erkennt man, dass deutsche Staatsangehörige 2014 zu den Netto-Zahler/innen in der ALV gehörten. Anteilsmässig bezahlten sie rund 11% mehr ein als sie in Form von ALE bezogen. Gerade ausgeglichen fiel die Bilanz von französischen Erwerbspersonen aus: Ihr Anteil an den Einnahmen lag nur gerade um 1% über jenem des Leistungsbezugs. Das Beitrags-/Entschädigungsverhältnis von Italiener/innen fällt wegen des erhöhten Arbeitslosenrisikos dieser Bevölkerungsgruppe dagegen negativ aus. Der Anteil an den ALV-Einnahmen lag 2014 um 20% unter dem Anteil an bezogener ALE. Noch etwas ungünstiger fiel die Bilanz bei Staatsangehörigen der EU8 und EU2 (Rumänien und Bulgarien) aus. Der Anteil an den Einnahmen lag bei rund zwei Dritteln (68%) der Ausgaben. Noch deutlicher zu den Nettobezüglern der ALV gehörten die Spanier mit 1.1% der Einnahmen und 1.8% der ALE. Das ungünstigste Beitrags-/Bezugsverhältnis von allen EU/EFTA-Staatsangehörigen wiesen portugiesische Erwerbspersonen auf. Ihr Anteil an den ALV-Beiträgen entsprach lediglich 45% der bezogenen ALE. In diesem Verhältnis spiegelt sich die stark erhöhte Arbeitslosenquote von Portugiesinnen und Portugiesen (vgl. Abschnitt 4.3.2). Allerdings fällt das Verhältnis damit noch immer etwas günstiger aus als für die grosse und sehr heterogene Gruppe der Drittstaatsangehörigen.

Tabelle 6.7: Verhältnis der Anteile an den Einnahmen der ALV und der Ausgaben für ALE (inkl. Retrozessionen und Rückerstattungen für Grenzgänger/innen) nach Nationalitätengruppen, 2006-2014

	mit Retrozessionen für Grenzgänger/innen				ohne Retrozessionen für Grenzgänger/innen				mit Rückerstattungen für Grenzgänger/innen			
	2006	2007	2008	2006 -2008	2009	2010	2011	2012	2009 -2012	2013	2014	2013 -2014
CH	1.24	1.25	1.28	1.26	1.25	1.21	1.20	1.23	1.22	1.28	1.28	1.28
EU27/EFTA	0.87	0.87	0.86	0.87	0.93	0.98	0.97	0.92	0.95	0.81	0.79	0.80
Drittstaaten	0.37	0.37	0.35	0.36	0.30	0.32	0.33	0.33	0.32	0.35	0.37	0.36
D	1.55	1.64	1.55	1.58	1.30	1.26	1.29	1.22	1.27	1.15	1.11	1.13
F	0.85	0.80	0.85	0.83	1.54	1.82	1.77	1.71	1.71	1.11	1.01	1.06
I	0.69	0.67	0.68	0.68	0.76	0.82	0.79	0.80	0.79	0.78	0.80	0.79
P	0.65	0.59	0.54	0.60	0.51	0.54	0.50	0.44	0.50	0.44	0.43	0.43
E	0.73	0.71	0.72	0.72	0.67	0.69	0.71	0.71	0.70	0.68	0.61	0.64
EU8+2	0.76	0.82	0.81	0.80	0.77	0.72	0.75	0.73	0.74	0.66	0.68	0.67

Quellen: BSV (Individuelle Konten der AHV), SECO

In Tabelle 6.7 ist wiedergegeben, wie sich die Verhältnisse von Einnahmen und Ausgaben in der ALV nach Nationalitäten über die Jahre 2006-2014 entwickelt haben. Dabei sind drei unterschiedliche Phasen zu unterscheiden. Einerseits die Phase 2006-2008, in der ALV-Beiträge von Grenzgängern vollumfänglich rückerstattet wurden. Die Verhältniszahlen spiegeln hier im Grossen und Ganzen die unterschiedlichen

Arbeitslosenrisiken der Nationalitätengruppen. Besonders auffällig sind die deutschen Staatsangehörigen, welche deutlicher noch als die Schweizerinnen und Schweizer zu den Netto-Zählern der ALV gehörten.⁶⁵ Die Phase 2009-2012 war stark durch den Wegfall der Retrozessionszahlungen ab Juni 2009 geprägt. Französische Staatsangehörige wurden damit auf einen Schlag zu den deutlichsten Nettozahlern der ALV. Auch das Beitrags-/Bezugsverhältnis der Italiener/innen verbesserte sich auf Grund eines relativ hohen Grenzgängeranteils spürbar, blieb aber weiter unter der Parität. Im Gegenzug verschlechterte sich das Verhältnis derjenigen Nationalitäten, welche keine oder wenige Grenzgänger haben (u.a. auch jenes der Schweizerinnen und Schweizer) spiegelbildlich.

Mit der Einführung der Rückerstattung für Grenzgänger gemäss Verordnung (EG) Nr. 883/2004 näherten sich die Beitrags-ALE-Bezugsverhältnisse nach Nationalitäten ab 2013 wieder der Situation vor 2009 an. Obwohl die Rückerstattungen bislang leicht tiefer ausfielen als die Retrozessionen vor 2009, verschlechterte sich das Beitrags-Leistungsverhältnis der EU27/EFTA-Staatsangehörigen. Zwei Faktoren waren dafür ausschlaggebend. Einerseits verschlechterte sich das Verhältnis vor allem bei deutschen Staatsangehörigen. Offenbar erhöhte sich deren Arbeitslosenrisiko im Nachgang zur Finanz- und Wirtschaftskrise gegenüber vorher recht deutlich. Zum zweiten gewannen in der ALV Nationalitätengruppen an Gewicht, die tendenziell ein höheres Arbeitslosenrisiko aufweisen, wie bspw. die Staatsangehörigen der EU8+2 Staaten (vgl. Kapitel 4.3.2).

6.4.6 Fazit

Das FZA sowie das EFTA-Übereinkommen führten vor allem im Bereich von kurzfristigen und saisonalen Aufenthalten in der Schweiz zu Mehrkosten in der ALV. In der Botschaft zum FZA⁶⁶ wurden diese für die siebenjährige Übergangsfrist ab Inkrafttreten des Abkommens auf 210 Mio. und für die Jahre danach auf 170-400 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. Wie sich in der Retrospektive zeigt, fielen die effektiven Mehrkosten geringer aus. Aus der besseren Absicherung von saisonalen Arbeitsverhältnissen sowie den zusätzlich anfallenden Retrozessionszahlungen erwachsen der ALV im Bereich kurzer Arbeitsverhältnisse in der Übergangsphase⁶⁷ Mehrkosten in der Grössenordnung von durchschnittlich rund 80 Mio. Franken pro Jahr. Nach Ablauf der Übergangsfrist beliefen sich die Mehrkosten auf Schätzungsweise 135 Mio. Franken pro Jahr. Für das Jahr 2015 dürften sich die Mehrkosten auf rund 175 Mio. Franken belaufen und damit den unteren Rand des Schätzbereichs gemäss Botschaft erreichen.

⁶⁵ Einschränkung ist zu den Zahlen 2006-2008 zu erwähnen, dass in dieser Periode zahlreiche Schweizer Doppelbürger als Ausländer/innen aufgeführt waren. Mit der Einführung der neuen AHV-Nummer konnte diese Verzerrung ab 2009 behoben werden.

⁶⁶ Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG (SR 98.028).

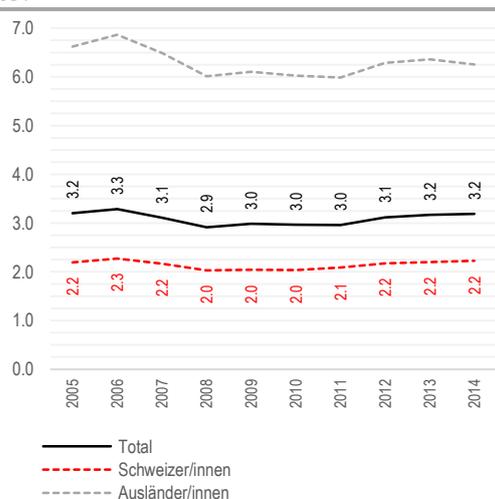
⁶⁷ Für die Übergangsphase wurden für Kurzaufenthalter die Jahre 2003-2009 und für die Phase danach die Jahre 2010-2015 herangezogen.

Im Bereich der Grenzgänger änderte sich für die ALV bei Inkrafttreten des FZA zunächst nur wenig. Beim Wegfall der Retrozessionen profitierte die ALV dann während rund dreieinhalb Jahren von Minderausgaben in der Höhe von gut 270 Mio. Franken pro Jahr. Die Kosten, welche der ALV aus der Umsetzung der neuen Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 seit 2013 jährlich erwachsen, liegen bis heute leicht tiefer (rund 200 Mio. Franken pro Jahr) als die vorherigen Kosten in Form der Retrozessionen (rund 230 Mio. Franken pro Jahr).

6.5 Sozialhilfe

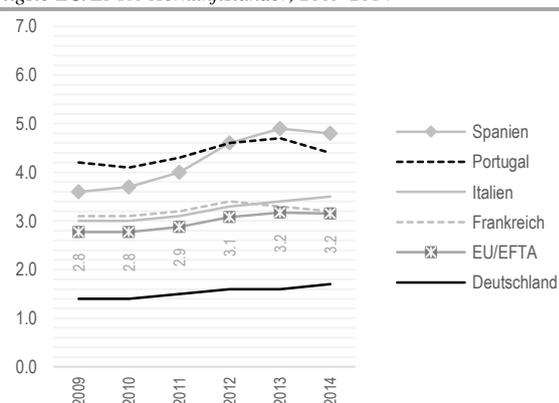
Die Sozialhilfe bildet das letzte soziale Auffangnetz im sozialen Sicherungssystem der Schweiz. Deren Ausgestaltung ist Sache der Kantone und Gemeinden. Staatsangehörige des EU/EFTA-Raums sind grundsätzlich berechtigt, Leistungen der Sozialhilfe zu beantragen; sofern sie über eine Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung verfügen, sind sie diesbezüglich gleich zu behandeln wie die Inländer.⁶⁸ Explizit vom Anspruch auf Sozialhilfe ausgeschlossen sind demgegenüber Personen, welche zur Stellensuche in die Schweiz eingereist sind.⁶⁹

Abbildung 6.9: Sozialhilfequoten nach Nationalität, 2005-2014



Anmerkung: Die durchschnittliche Sozialhilfequote für die EU/EFTA bezieht sich bis und mit 2012 auf die EU27/EFTA, für die Jahre 2013 und 2014 auf die EU28/EFTA. Ab 2011 wird die Basis zur Errechnung der Quote aus der STATPOP gezogen, was einen Strukturbruch zwischen 2010 und 2011 zur Folge hat.

Abbildung 6.10: Sozialhilfequoten nach Staatsangehörigkeit, wichtigste EU/EFTA-Herkunftsländer, 2009-2014



Quelle: BFS (Sozialhilfestatistik)

⁶⁸ Ein allfälliger Sozialhilfebezug ist weiter kein Grund, eine gültige Bewilligung zu widerrufen. Hingegen kann unter bestimmten Umständen mit dieser Begründung die Verlängerung einer Bewilligung abgelehnt werden.

⁶⁹ Im März 2015 hat der Bundesrat eine Änderung der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP) verabschiedet; die Verordnung hält nun explizit fest, dass Stellensuchende aus der EU nur dann eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Diese Änderung, welche eine gesamtschweizerisch einheitliche Praxis gewährleisten soll, ist am 1. April 2015 in Kraft getreten.

Aus der Sozialhilfestatistik liegen heute Informationen zur Entwicklung der Sozialhilfe für die Jahre 2005-2014 vor; eine Unterscheidung nach detaillierter Staatsangehörigkeit der Sozialhilfebeziehenden ist allerdings erst ab 2009 möglich. Abbildung 6.9 zeigt die Entwicklung der Sozialhilfequote, welche den Anteil der Personen mit mindestens einem Sozialhilfebezug im Jahr an der ständigen Wohnbevölkerung misst. In den wirtschaftlich starken Jahren 2007 und 2008 war die Sozialhilfequote rückläufig; in den Jahren danach stieg sie demgegenüber kontinuierlich leicht an und betrug im Jahr 2014 3.2%. Schweizer/innen, deren Anteil an allen Sozialhilfeempfänger/innen im Mittel der betrachteten Jahre bei rund 55% lag, haben ein deutlich geringeres Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein als Ausländer/innen. 2015 lag die Sozialhilfequote von Schweizer/innen bei 2.2%, jene von Ausländer/innen bei 6.3%. Das Verhältnis der jeweiligen Quoten zueinander hat sich im Laufe der Jahre kaum verändert.

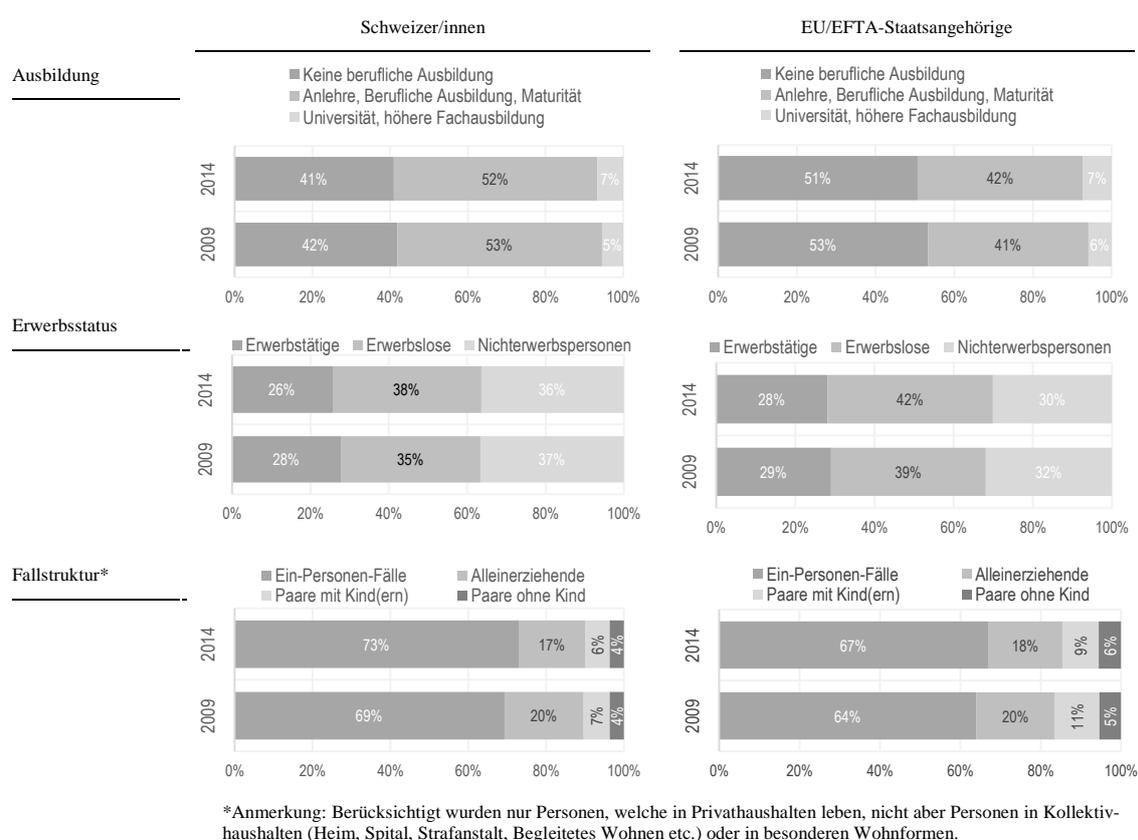
Je nach Herkunft der in der Schweiz lebenden ausländischen Bevölkerung gibt es grosse Unterschiede bezüglich des Sozialhilferisikos. Hoch sind die Sozialhilfequoten vor allem für Staatsangehörige aus Drittstaaten, wo der Sozialhilfebezug oft im Zusammenhang mit einer früheren Einreise über den Asylweg steht. Relativ nahe um den gesamtschweizerischen Durchschnitt streuen demgegenüber die Sozialhilfequoten von Staatsangehörigen der EU/EFTA (Abb. 6.10). Deutlich unterdurchschnittlich und sogar noch tiefer als die Quote der Schweizer/innen war diejenige von Personen aus Deutschland. Gegenüber dem Durchschnitt erhöhte Sozialhilfequoten wiesen dagegen Personen aus den südeuropäischen Ländern auf. Im Falle von Staatsangehörigen aus Portugal und Spanien fällt zudem auf, dass die Quoten gegenüber 2009 überdurchschnittlich angestiegen sind. In welchem Ausmass es sich dabei um Personen handelt, welche im Rahmen der Personenfreizügigkeit erst kürzlich zugewandert sind, ist nicht bekannt. Für beide Nationalitätengruppen war 2014 gegenüber 2013 ein leichter Rückgang zu verzeichnen.

Neben dem Verlauf der Sozialhilfequoten ist auch von Interesse, wie sich die von Sozialhilfe betroffenen EU-EFTA-Staatsangehörigen bezüglich Ausbildung, Erwerbsverhalten und Familiensituation von sozialhilfebeziehenden Schweizer/innen unterscheiden. Wie Abbildung 6.11 zeigt, sind die Unterschiede relativ gering. Die Betrachtung bestätigt, dass ein tiefes Bildungsniveau für Schweizer/innen wie für EU-Staatsangehörige ein bedeutender Risikofaktor für soziale Ausgrenzung sind: 2014 verfügten gut die Hälfte der Sozialhilfebezüger aus dem EU-Raum und 41% der sozialhilfeabhängigen Schweizer/innen über keine abgeschlossene Berufsausbildung und waren damit im Vergleich zum Anteil Niedrigqualifizierter in der Gesamtbevölkerung deutlich übervertreten; Personen mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe sind demgegenüber in beiden Gruppen nur selten auf Sozialhilfe angewiesen.

In beiden Nationalitätengruppen sind die meisten Sozialhilfefälle Ein-Personen-Fälle. Mit 9% ist der Anteil von Paaren mit Kindern bei EU/EFTA-Staatsangehörigen etwas höher als bei Schweizer/innen. Allerdings hat dieser Anteil ebenso wie der Anteil Alleinerziehender gegenüber 2009 abgenommen– es gibt demnach keine Anzeichen für einen vermehrten Familiennachzug von EU/EFTA-Staatsangehörigen in die Sozialhilfe.

Sozialhilfebezüger aus der EU/EFTA sind im Vergleich zu Schweizer/innen weniger oft nichterwerbstätig und häufiger aufgrund von Erwerbslosigkeit sozialhilfeabhängig. Im Jahr 2014 waren 28 % der Sozialhilfebezüger aus der EU/EFTA erwerbstätig, bei den Schweizer/innen lag der entsprechende Anteil bei 26%. Gegenüber dem Jahr 2009 haben diese jeweiligen Anteile bei beiden Nationalitätengruppen leicht abgenommen; eine Zunahme von Personen in der Sozialhilfe, deren Einkommen trotz Erwerbstätigkeit für die Finanzierung des Lebensunterhalts nicht ausreicht, ist damit nicht festzustellen.

Abbildung 6.11: Erwerbsverhalten und Fallstruktur von Sozialhilfebeziehenden nach Nationalität



Quelle: BFS (Sozialhilfestatistik)

Empirische Resultate zum Sozialhilfebezug von EU/EFTA-Staatsangehörigen

Aus den abgebildeten Sozialhilfequoten nach Nationalitäten (ohne Möglichkeit der Differenzierung nach Einreisezeitpunkt) lassen sich höchstens indirekt Aussagen zu den Auswirkungen des FZA auf die Höhe der Gesamtquote ableiten. Zum einen könnten sich verschiedene Effekte gegenseitig kompensieren. Zum anderen ist der Beobachtungszeitraum zu kurz und es fehlen verlässliche Datenwerte für die Zeit vor Inkrafttreten des FZA, welche zum Vergleich herangezogen werden könnten. Detaillierte empirische Untersuchungen zum Sozialhilfebezug von FZA-Zugewanderten liegen bisher nicht vor. Einzig Fluder et. al (2013) haben im Rahmen ihres Beitrags zum Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013 über den Aufenthalt von

Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen unter anderem die Sozialhilfebezüge der unter dem FZA eingewanderten Personen analysiert. Hierzu wurden erstmals verschiedene Administrativdatensätze verknüpft, so dass eine Auswertung nach Einreisezeitpunkt und nach Nationalität für die Jahre 2005-2010 möglich war. Gemäss den Auswertungen der Autoren bezogen im Jahr 2010 1.0% der FZA-Zugewanderten im Alter von 18 bis 64 Jahren aus EU17/EFTA-Staaten Sozialhilfe. Damit lag ihre Sozialhilfequote deutlich tiefer als jene der Schweizer Kontrollgruppe (1.8%) bzw. Personen die vor dem FZA aus EU17/EFTA-Staaten in die Schweiz zugewandert waren (2.0%)⁷⁰. Die tieferen Sozialhilfequoten von FZA-Zugewanderten haben auch mit der relativ kurzen Aufenthaltsdauer zu tun: Kurz nach der Einwanderung ist das Risiko einer Sozialhilfeabhängigkeit gering, da die Einreise meist zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erfolgt oder im Falle von Nichterwerbstätigkeit ausreichende finanzielle Mittel vorhanden sein müssen. Mit der Zeit wirken die üblichen Arbeitsmarktrisiken auf die Zuwanderer ein. Eine erste soziale Absicherung wird im Falle eines Stellenverlusts durch die ALV gewährleistet, erst danach kommt allenfalls die Sozialhilfe zum Zug. Aus diesem Grund nähern sich die Sozialhilfequoten von Zugewanderten mit zunehmender Aufenthaltsdauer jenen der ansässigen Bevölkerung tendenziell an, wie Fluder et al. (2013) festhalten. Diese Angleichung ist jedoch nicht mit einem permanent wachsenden Trend zu vermehrtem Sozialhilfebezug gleichzusetzen.

Dass Sozialhilfebezug unter Neuzugewanderten äusserst selten ist, bestätigt auch eine Untersuchung der Städteinitiative Sozialpolitik (Städteinitiative Sozialpolitik, 2014). In einer Umfrage bei Sozialdiensten aus 31 Städten und Regionen wurde erhoben, wie viele Sozialhilfesuche zwischen Juli und November 2013 von EU-Angehörigen eingingen, die sich zum Zeitpunkt der Gesuchstellung seit weniger als einem Jahr in der Schweiz aufhielten. Die Resultate zeigen, dass nur 137 von den 7'100 über den Erhebungszeitraum insgesamt eingereichten Gesuchen Neuzugewanderte betrafen; 76 dieser Gesuche wurden bewilligt, was weniger als 1.5% aller im Erhebungszeitraum bewilligten Sozialhilfesuche entspricht.

6.6 Fiskalische Inzidenz der FZA-Zuwanderung

Über die Sicht auf die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialversicherungen hinaus stellt sich die Frage, in welchem Masse die Einwandernden staatliche Leistungen beziehen (z.B. Bildungs- und Gesundheitssystem) und diese über Steuern, Abgaben und Gebühren auch mitfinanzieren. Die Umverteilungswirkungen des gesamten Fiskalsystems auf verschiedene Bevölkerungsgruppen lassen sich mittels einer Fiskalbilanz quantifizieren. Gemäss Ramel und Sheldon (2012) weisen ausländische Haushalte aus dem nördlichen EU17/-EFTA-Raum und dem nichteuropäischen Ausland eine positive Fiskalbilanz auf. D.h. diese

⁷⁰ Bei den Sozialhilfequoten gemäss Fluder et. al. handelt es sich um Haushaltsquoten. Sie können damit nur untereinander, jedoch nicht direkt mit den personenorientierten Sozialhilfequoten gemäss BFS verglichen werden.

Ausländergruppen zahlen im Durchschnitt mehr in den Staatshaushalt (inkl. Sozialwerke) ein als sie Leistungen daraus beziehen. Bei ausländischen Haushalten aus europäischen Nicht-EU17/EFTA-Ländern (vornehmlich Ex-Jugoslawien) ist die Fiskalbilanz hingegen negativ. Bei Haushalten aus dem südlichen EU17/EFTA-Raum ist die Fiskalbilanz in etwa ausgeglichen. Ausgeglichen ist die Bilanz auch für die ausländischen Haushalte zusammengenommen. Das heisst, dass die negativen und positiven Salden der gruppenspezifischen Teilbilanzen sich laut Schätzungen im Aggregat gegenseitig aufheben. Die Autoren gehen davon aus, dass die Fiskalbilanz für die in der Periode 2003-2009 zugewanderte Bevölkerung, die längerfristig in der Schweiz bleibt, ein zu günstiges Bild zeigt. Aus dem beobachteten Verbleibverhalten verschiedener Ausländergruppen folgern sie, dass gut qualifizierte Bevölkerungsgruppen mit einer positiven Fiskalbilanz im Durchschnitt eine kürzere Verweildauer in der Schweiz aufweisen als Ausländergruppen mit einer ungünstigeren Fiskalbilanz. Gemäss Autoren resultiert für die ausländische Bevölkerung deshalb *langfristig* eine negative Fiskalbilanz.⁷¹

Wie die Autoren festhalten, sind bei der Interpretation von Fiskalbilanzen jedoch einige Einschränkungen zu beachten. Insbesondere bei den Aussagen zur Entwicklung der Fiskalbilanzen über die Zeit sind verschiedene Annahmen zu treffen, die das Ergebnis massgeblich beeinflussen und die sich gegenwärtig nicht durch harte empirische Daten absichern lassen. Ausserdem mussten mögliche indirekte Effekte der Zuwanderung auf die wirtschaftliche Situation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen - seien diese positiver oder negativer Art - in der Analyse ausser Acht gelassen werden.

⁷¹ Diese resultiert einerseits aus der ungünstigen Bilanz von europäischen Nicht-EU17/EFTA-Staatsangehörigen für welche gleichzeitig eine hohe Verbleibdauer vorhergesagt wird. Andererseits dürfte die Alterung des Ausländerbestandes bei allen Ausländergruppen zu einer Verschlechterung der Fiskalbilanz führen, weil die Parameter zu den Einnahmen und Ausgaben in der Altersvorsorge und den Gesundheitsausgaben über die Zeit pro Kopf konstant gehalten werden. Eine Verschlechterung der Fiskalbilanz wäre entsprechend auch für die einheimische Bevölkerung zu erwarten.

7 Zusammenfassung und Ausblick

Die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum hat seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit stark an Bedeutung gewonnen und die Bevölkerungsentwicklung unseres Landes in den vergangenen Jahren massgeblich geprägt. Zwischen 2002 und 2015 wanderten im Schnitt jährlich 42'500 Personen netto aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz ein, über 60% hiervon zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (vgl. Kapitel 3.1.1). Die hohe Zuwanderung ist dabei in erster Linie als Ausdruck der guten Wirtschafts- und Beschäftigungslage der Schweiz in dieser Periode zu sehen.

Vor allem die ersten sieben Jahre nach Inkrafttreten des FZA waren durch hohe BIP-Wachstumsraten gekennzeichnet: die Schweizer Volkswirtschaft expandierte, wesentlich angetrieben von der guten Konjunktur in wichtigen Absatzmärkten, um im europäischen Vergleich kräftige 2.3% pro Jahr (vgl. Kapitel 4.1). Diese Jahre des Aufschwungs waren durch einen starken Zustrom von Arbeitskräften vor allem aus Deutschland gekennzeichnet. Der Sog des Arbeitsmarkts war insbesondere im Bereich von Tätigkeiten mit hohen Qualifikationsanforderungen stark, was sich in einem hohen Anteil von Tertiärgebildeten unter den Neuzuwanderern spiegelte (vgl. Kapitel 3.5). Auf Branchenebene betrachtet fand ein kräftiger Ausbau der Beschäftigung von EU-Staatsangehörigen im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens sowie der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen statt, zu welchen etwa Unternehmens-, Steuer- oder Rechtsberatung sowie Architekten gehören. Aber auch die Industrie und das Baugewerbe profitierten in dieser Phase stark von der Möglichkeit, im EU-Raum rekrutieren zu können.

Im Jahr 2009 brach die weltweite Wirtschaftskrise aus, im Zuge derer auch die Schweiz eine heftige wirtschaftliche Kontraktion erlebte. Gestützt unter anderem durch die anhaltend hohe Konsumnachfrage seiner wachsenden Bevölkerung erholte sich die Schweizer Wirtschaft jedoch relativ rasch. Die Wirtschaftsentwicklung im EU-Raum dagegen war in den Folgejahren durch eine starke Heterogenität gekennzeichnet (vgl. Kapitel 4.1). Diese wachsenden wirtschaftlichen Divergenzen wirkten sich spürbar auf die innereuropäischen Wanderungsströme aus: Länder der südlichen Peripherie verloren an Attraktivität für mobile Arbeitskräfte (einheimische wie ausländische), während die Schweiz ebenso wie etwa Deutschland und Grossbritannien aufgrund der guten Beschäftigungsaussichten weiterhin bzw. vermehrt ausländische Arbeitskräfte anzogen (vgl. Kapitel 3.4). Im Falle der Schweiz äusserte sich dies in anhaltend hohen Zuwanderungsraten sowie einer markanten Veränderung der Zuwanderung in ihrer Zusammensetzung nach Herkunftsländern: die Nettozuwanderung aus Deutschland nahm seit 2008 stetig ab, gleichzeitig zogen nun bedeutend mehr Personen aus den von der Eurokrise besonders betroffenen südeuropäischen Ländern Italien, Spanien und Portugal zu. Ebenso gewann im Zuge der schrittweisen Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten die Nettozuwanderung aus diesen Ländern an Bedeutung (vgl. Kapitel 3.1.2).

Diese Veränderungen in Bezug auf die Zusammensetzung der Zuwanderung und deren anhaltend hohes Ausmass wurden in der öffentlichen Debatte in jüngeren Jahren zunehmend kritisch beurteilt. Aus arbeitsmarktlicher Sicht stellt sich insbesondere die Frage, ob die Zuwanderung in jüngeren Jahren weiterhin auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abgestimmt ist. Eine Abkoppelung der Zuwanderung von der Arbeitskräftenachfrage -in quantitativer oder in qualitativer Hinsicht etwa durch eine ungünstigere Qualifikationsstruktur oder Zusammensetzung nach Berufs- und Branchenzugehörigkeit- birgt eine erhöhte Gefahr von Lohndruck oder der Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte.

Die bislang vorliegenden Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf Löhne und Beschäftigung einzelner Arbeitnehmergruppen (hoch- vs. niedrigqualifizierte, junge vs. ältere Arbeitnehmer) sind nicht eindeutig (vgl. Kapitel 5, insbesondere 5.3). Insgesamt zeugen die Resultate jedoch mehrheitlich von einer hohen Komplementarität der Zuwanderer zur einheimischen Erwerbsbevölkerung: Im Aggregat waren nur geringfügige Arbeitsmarktwirkungen, welche in kausalem Zusammenhang zur Zuwanderung stehen, festzustellen. Diese Studien beziehen sich allerdings schwerpunktmässig auf die früheren Jahre der Personenfreizügigkeit und lassen sich deshalb nicht unbedingt auf die heutige Situation übertragen. Die ausgeprägten konjunkturellen Turbulenzen, welche die Kulisse für die Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre bildeten, machen es zudem schwierig, aus den in diesem Bericht dargestellten Arbeitsmarktindikatoren wie der Erwerbslosenquote oder der Lohnentwicklung Rückschlüsse auf den Zusammenhang zur Zuwanderung zu ziehen.

Festzuhalten gilt, dass der Anteil der aus der EU zugewanderten ausländischen Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung seit dem Einwanderungsjahr 2012 leicht sinkt. Die jüngste Zuwandererpopulation weist in ihrer Zusammensetzung also eine etwas ungünstigere durchschnittliche Qualifikationsstruktur auf als die Zuwandererkohorte der frühen Jahre unter der Personenfreizügigkeit.

Dieser Umstand wirkt sich auch auf deren Durchschnittslohn aus, wie unsere Analysen in Kapitel 4.4.5 zeigen: Der Durchschnittslohn der Zuwanderungskohorte 2011-2015 liegt -aufgrund einer stärkeren Konzentration dieser Zuwanderer in Branchen, Berufen und auch Regionen mit tieferen Lohnniveaus- insgesamt tiefer als für die Zuwanderungskohorte 2006-2010.

Mit Blick auf die aktuellste Entwicklung der Erwerbslosigkeit ist festzustellen, dass EU/EFTA-Staatsangehörige zudem stärker von den negativen Arbeitsmarkttendenzen im Zuge der jüngsten Frankenaufwertung betroffen sind. Ob dies Ausdruck eines schlechteren Matchings zwischen Zuwanderung und Arbeitskräftenachfrage ist, oder ob dahinter eine generell höhere Konjunktursensitivität der ausländischen Erwerbsbevölkerung steht, lässt sich noch nicht abschliessend beurteilen. Die fortlaufende Beobachtung und weitere Erforschung dieses Themas ist jedoch wichtig und wissenschaftliche Beiträge dazu sind auch in Zukunft sehr wünschenswert. Weiteres Erkenntnispotenzial bieten hier vor allem Längsschnittstudien, die auf der Basis von verknüpften Administrativdatensätzen die Erwerbsverläufe und die Erwerbsintegration der Neuzuwanderer analysieren (in der Tradition von Fluder et al. (2013) und BASS (2015)). Mit Blick auf die

Sozialwerke - insbesondere der Arbeitslosenversicherung, nachgelagert aber auch der Sozialhilfe- interessiert hier vor allem die Nachhaltigkeit der Erwerbsintegration der Neuzugewanderten. Gleichzeitig erlauben Erkenntnisse über die Erwerbsverläufe von Zuwanderern auch indirekte Rückschlüsse auf die Auswirkung der Zuwanderung auf die Einheimischen.

Im Blickfeld soll weiterhin auch die Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen bleiben. Die Grenzgängerbeschäftigung hat trotz des schwierigen konjunkturellen Umfelds in den letzten Jahren weiter zugenommen und macht vor allem in der Genfersseeregion und im Tessin einen hohen Anteil der lokalen Beschäftigung aus; gleichzeitig liegt die Erwerbslosenquote in diesen Regionen deutlich über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Im Zuge der Frankenstärke hat sich insbesondere die Sorge um einen zunehmenden Druck auf die Löhne verschärft. Grenzgänger/innen haben in den Jahren 2009 und 2015 eine wechselkursbedingte zusätzliche Reallohnsteigerung von jährlich 5.9% erfahren, welche nur zu knapp einem Drittel durch die Teuerungsdifferenz gegenüber der Schweiz kompensiert wurde. Hinweise darauf, dass sich dies zumindest im Tessin und auch im Jurabogen teilweise in niedrigeren nominalen Löhnen für Grenzgänger/innen niederschlägt, liefern die Resultate der Regressionsanalyse in Kapitel 4.4.6: Die Schätzungen deuten in den genannten Regionen auf nicht unerhebliche Lohndifferenzen zwischen Grenzgänger/innen und merkmalsgleichen ansässigen Erwerbspersonen hin, die sich nicht durch objektive lohnrelevante Merkmale erklären lassen.

Literaturverzeichnis

Abberger, K. et al. (2015), Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, KOF Studien Nr. 58, Zürich.

Abrahamsen, Y. et al. (2015), Die ökonomischen Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die schweizerische Wirtschaftsentwicklung: eine Simulation mit dem makroökonomischen Modell der KOF, in: *Abberger, K. et al.* (2015), Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, KOF Studien Nr. 58, Zürich.

Aeppli, R. et al. (2008), Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft, KOF Studien Nr. 2, Zürich.

Aeppli R. (2010), Arbeitmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit - Eine Neu-urteilung, in: ETH-KOF-Spezialanalysen, S. 29-42.

Alberton S., Gonzalez O., Guerra G. (2008): Le trasformazioni nel mercato del lavoro ticinese.

Arpaia et al. (2015), Labour mobility and labour market adjustment in the EU, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers 539, Brüssel.

BAKBASEL (2009), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf das Schweizer Gastgewerbe. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Basel.

BAKBASEL (2013), Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Studie im Auftrag der Wirtschafts- und Branchenverbände Swissmem, hotelleriesuisse, TVS Textilverband Schweiz, ASA/SVV Schweizerischer Versicherungsverband, scienceindustries, AGV Banken, economiesuisse, Schweizer Obsetverband und Privatkliniken Schweiz, Basel.

BAKBASEL (2015), Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

BASS (2012), Zuwanderung im Kanton Zürich - Auswirkungen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt. Zuwanderung in den Kanton Zürich aus Sicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden, Studie im Auftrag des Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Zürich

BASS (2015), Auswirkungen der Eurokrise auf die Zuwanderung aus der EU in die Schweiz, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, Bern.

Basten, C., Siegenthaler M. (2013), Do Immigrants Take or Create Residents' Jobs? Quasi-experimental Evidence from Switzerland, KOF Working Papers No.335, Zürich.

Beerli, A. und Peri, G. (2015), The Labour Market Effects of Opening the Border: New Evidence from Switzerland. NBER Working Paper 21319.

Bertoli, S., Brücker, H., Fernández-Huertas Moraga, J. (2013), The European crisis and migration to Germany. Expectations and the diversion of migration flows, IZA discussion paper No. 7170, Bonn.

Bolli, T., Schläpfer, J., Siegenthaler, M. (2015), Wie beeinflusste das Personenfreizügigkeitsabkommen die Migrationsbewegungen in der Schweiz?, in: Abberger, K. et al. (2015), Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, KOF Studien Nr. 58, Zürich.

Borjas, G. (2014), Immigration Economics, Harvard University Press.

Brügger, B., Lalive, R., Zweimüller, J. (2007), Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen, SECO Publikation: Arbeitsmarktpolitik No 23 (6. 2007).

B,S,S. (2013), Motivation der Zuwanderung aus dem EU25/EFTA-Raum in die Schweiz. Eine Untersuchung der Migrationsgründe der Zuzüger/innen sowie der Rekrutierungsgründe von Arbeitgeber/innen, Studie zuhanden des Bundesamtes für Migration, Bern.

Cueni, D., Sheldon G. (2011a), Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Bern.

Cueni, D., Sheldon G. (2011b), Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU auf die Löhne einheimischer Arbeitskräfte, WWZ Forschungsbericht 2011/05, Universität Basel.

Ecoplan (2013), Standortförderung und Zuwanderung: Hintergrundbericht, Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Bern.

Ecoplan (2015), Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

*Favre, S. (2011), The Impact of Immigration on the Wage Distribution in Switzerland, *NRN Working Paper 1108/2011*, Universitäten Linz und Zürich.*

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.

Flückiger, Y. (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, Bern.

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

Flückiger, Y., Ferro-Luzzi, G., Graf R. et al. (2012), Main d'oeuvre frontalière et pratique d'embauche sur le marché du travail genevois, rapport OUE, Genf.

Gerfin, M., Kaiser, B. (2010), The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 146, No. 4, S. 709-739.

Graf, R. und Müller, T. (2014), The Effects of the Free Movement of Persons on the Distribution of Wages in Switzerland. Nicht publiziertes Arbeitspapier, Universität Genf.

Henneberger, F., Ziegler, A. (2011), Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit - Teil 1: Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping, FAA Diskussionspapier 124, Universität St. Gallen.

Henneberger, F., Ziegler, A. (2011), Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit - Teil 2: Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit, FAA Diskussionspapier 125, Universität St. Gallen.

IRE (2015), Approfondimento della situazione del mercato del lavoro ticinese negli anni successivi all'introduzione dell'Accordo sulla Libera Circolazione delle Persone. Rapporto di ricerca, Università della Svizzera italiana, Lugano.

Kempeneers, P., Flückiger, Y. (2012), Immigration, libre circulation des personnes et marché de l'emploi, Etude de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE) sur mandat de la Fédération des Entreprises Romandes (FER Genève), Genf.

Lalive R., Zweimüller J. und Favre, S. (2013), Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

Losa, F. B., Bigotta, M., Gonzalez, O. (2012), Libera circolazione: gioie o dolori?, Ufficio di statistica Repubblica e Cantone Ticino.

Müller, T. et al. (2013), Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern.

PVK (2013), Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 06. November 2013, Bern.

Ramel, N., Sheldon, G. (2012), Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz, Expertise der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik zuhanden des Bundesamtes für Migration, Bern.

Schmidt, C., Stalder, P. (2013), Auswirkungen der Eurokrise auf das Wirtschaftswachstum und das Produktionspotenzial der Schweiz, in: *Die Volkswirtschaft* 1&2/2013, S. 11-15

SECO (2014), FlaM-Bericht vom 5. Mai 2014. Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz-EU, Bern.

Sheldon, G. et al. (2013), Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz, Studie im Auftrag des schweizerischen Arbeitgeberverbands, Basel.

Siegenthaler, M., Sturm, J.-E. (2012), Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz, Bericht zuhanden des Bundesamtes für Migration, Bern.

Siegenthaler, M., Graff, M., Mannino, M. (2014), The Swiss „Job Miracle“, KOF Working Paper Nr. 368, Zürich.

Städteinitiative Sozialpolitik (2014), Bericht zur Erfassung von Sozialhilfesuchen von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern mit kurzem Aufenthalt in der Schweiz, Winterthur.

Stalder, P. (2008), Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum, in: *Die Volkswirtschaft*, 11/2008, S. 7-11.

Stalder, P. (2010), Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 146 (4), p. 821-874.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALE	Arbeitslosenentschädigung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMG	Arbeitsmarktgesamtrechnung
ave GAV	allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association) Island, Liechtenstein, Norwegen
EL	Ergänzungsleistungen
EM	Eingliederungsmassnahmen (für IV-Bezüger)
EntsG	Entsendegesetz
EO	Erwerbsersatzordnung
ESPOP	Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes
ETS	Erwerbstätigenstatistik
EU	Europäische Union
EU2	Bulgarien und Rumänien
EU8	Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn
EU10	EU8 plus Malta und Zypern
EU15	Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich, Griechenland, Portugal, Spanien, Finnland, Österreich, Schweden
EU17	EU15 plus Malta und Zypern
EU27	EU15 plus EU10 plus EU2
EU28	EU27 plus Kroatien
FlaM	Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit
FZA	Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GGS	Grenzgängerstatistik
ILO	International Labour Organization
ISCO	International Standard Classification of Occupations
IV	Invalidenversicherung
KV	Krankenversicherung
LSE	Lohnstrukturerhebung
NAV	Normalarbeitsvertrag
OR	Obligationenrecht
PK	Paritätische Kommission
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und Haushalte
TPK	Tripartite Kommission

UV	Unfallversicherung
ZAR	Zentrales Ausländerregister
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Anhang A: Mandat des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen

Das Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen hat den Auftrag, die demografischen und arbeitsmarktlichen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf nationaler Ebene und soweit möglich in den Grossregionen unseres Landes zu beurteilen. 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;
- 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 Entwicklung der Wanderungsströme zwischen der Schweiz und dem Ausland sowie die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt. Seit 2010 werden zusätzlich die Auswirkungen auf die Sozialversicherungen analysiert.

Anhang B: Kontingentshöhe und -ausschöpfungsgrad während der Übergangsphasen zum freien Personenverkehr

EU15/EFTA und Malta/Zypern

In den ersten fünf Jahren ab Inkrafttreten des FZA war die jährliche Zulassung von neu zuwandernden Erwerbstätigen aus den EU15/EFTA-Staaten auf 15'300 fünfjährige Daueraufenthaltsbewilligungen B und 115'700 Kurzaufenthaltsbewilligungen L für Aufenthalte von 4-12 Monaten begrenzt (vgl. Tabelle B.1). Die Kontingentsregelung endete am 1. Juni 2007. Gemäss Entscheid des Bundesrates vom 24. April 2013 wurde die Kontingentierung der B-Bewilligungen für Erwerbstätige per 1. Juni 2013 allerdings vorübergehend wieder eingeführt (Anrufung der Ventilklausel). Die Kontingentierung auf 53'700 B-Bewilligungen für die EU17-Staaten galt bis am 31. Mai 2014. Seit dem 1. Juni 2014 gilt für die EU17-Staaten wieder die vollständige Personenfreizügigkeit; eine Möglichkeit zur erneuten Anrufung der Ventilklausel sieht das FZA nicht vor.

Tabelle B.1: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU15/EFTA, Malta und Zypern (in 1'000)

		Juni 2002- Mai 2003	Juni 2003- Mai 2004	Juni 2004- Mai 2005	Juni 2005- Mai 2006	Juni 2006- Mai 2007
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3
	Ausschöpfung	100%	100%	100%	100%	100%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	115.7	115.7	115.7	115.7	115.7
	Ausschöpfung	58%	61%	68%	83%	97%

Quelle: SEM

EU8

Für die EU8, welche am 1. April 2006 dem FZA beitraten, galten die Übergangsregelungen bis am 1. Mai 2011. Wie Tabelle B.2 zu entnehmen ist, wurden die Kontingente über diesen Zeitraum schrittweise ausgebaut. Vollständig ausgeschöpft wurden sie allerdings nie, so dass von der Kontingentsregelung keine harte Begrenzung der Zuwanderung ausging.

Tabelle B.2: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU8 (in 1'000)

		Juni 2006- Mai 2007	Juni 2007- Mai 2008	Juni 2008- Mai 2009	Juni 2009- Mai 2010	Juni 2010- April 2011
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	1.7	2.2	2.6	2.8	3.0
	Ausschöpfung	57%	99%	88%	61%	64%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	15.8	19.2	22.6	26	29
	Ausschöpfung	73%	67%	66%	56%	49%

Quelle: SEM

Am 1. Mai 2011 kamen Staatsangehörige der EU8 in den Genuss der vollen Personenfreizügigkeit. Ende April 2012 entschied der Bundesrat jedoch, die Ventilklausel anzurufen. In der Folge wurde per 1. Mai 2012 die Kontingentierung der B-Bewilligungen für Angehörige der EU-8-Staaten wieder eingeführt und ein Höchstwert von 2190 B-Bewilligungen festgesetzt. Per 1. Mai 2013 wurde die Kontingentierung für ein weiteres Jahr bis am 30. April 2014 fortgeführt; seit dem 1. Mai 2014 gilt wieder die volle Personenfreizügigkeit; eine Möglichkeit zur erneuten Anrufung der Ventilklausel sieht das FZA nicht vor.

Rumänien und Bulgarien (EU2)

Bulgarien und Rumänien profitieren seit dem 1. Juni 2009 vom Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Noch gelten die Übergangsbestimmungen. Gemäss Beschluss des Bundesrats vom 28. Mai 2014 werden diese noch bis 31. Mai 2016 in Kraft bleiben. Anschliessend kann die Schutzklausel (Ventilklausel) während weiterer drei Jahre zur Anwendung kommen. Für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer aus Bulgarien und Rumänien besteht zudem in gewissen Branchen (Baugewerbe, Reinigungsgewerbe, Schutz- und Sicherheitsgewerbe, Gartenbau) während der Übergangsfristen vom ersten Tag an eine Bewilligungspflicht.

Tabelle B.3: Kontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige der EU2 (in 1'000)

		Jun. 2009 - Mai 2010	Jun. 2010 - Mai 2011	Jun. 2011 - Mai 2012	Jun. 2012 - Mai 2013	Jun. 2013 - Mai 2014	Jun. 2014 - Mai 2015	Jun. 2015 - Mai 2016 ⁷²
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	0.362	0.523	0.684	0.885	1.046	1.056	0.794
	Ausschöpfung	100%	100%	100%	100%	82%	93%	66%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	3.620	4.987	6.355	7.722	9.090	7.505	6.048
	Ausschöpfung	87%	100%	95%	92%	88%	72%	52%

Quelle: SEM

In der noch laufenden Kontingentsperiode sind nach 10 von 12 Monaten die zur Verfügung stehenden Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B zu 66% und für Kurzaufenthaltsbewilligungen L zu 52% ausgeschöpft worden.

Kroatien

Am 1. Juli 2013 ist Kroatien der Europäischen Union (EU) beigetreten. Die Erweiterung des FZA auf Kroatien wurde im Protokoll III ausgehandelt. Dieses sieht nach einem 10-jährigen Übergangsregime die volle Freizügigkeit mit Kroatien vor. Der Bundesrat war nach der Annahme der Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" im Februar 2014 nicht in der Lage, das Protokoll III zu unterzeichnen, da es mit den neuen Verfassungsbestimmungen zur Zuwanderung nicht vereinbar ist. Seit Februar 2015 hat der Bundesrat durch die Konsultationen mit der EU eine neue Ausgangslage geschaffen: Zwischen der Schweiz und der EU besteht Einigkeit, dass eine einvernehmliche Lösung über eine gemeinsame Auslegung der bestehenden Schutzklausel (Art. 14.2 FZA) angestrebt werden soll. Diese wurde aufgrund der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a BV nach der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative 2014 notwendig. Mit dieser neuen Ausgangslage erachtete es der Bundesrat als sinnvoll, das Protokoll III dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten. Er hat daher am 4. März 2016 das Protokoll III unterzeichnet und die Botschaft dazu verabschiedet. Die Ratifikation soll erfolgen, wenn eine FZA-kompatible Lösung vorliegt. Bis zum Inkrafttreten des Protokoll III gewährt die Schweiz kroatischen Staatsangehörigen separate Kontingente; die Zulassung zum Schweizer Arbeitsmarkt erfolgt weiterhin im Rahmen des Ausländergesetzes (AuG; RS 142.20). Diese Kontingente belaufen sich jährlich auf 50 Aufenthaltsbewilligungen (B) und 450 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L).

Drittstaaten

Zum Vergleich wird in Tabelle B.4 die Kontingentsausschöpfung für Drittstaatenangehörige aufgeführt. Daraus ist ersichtlich, dass sowohl Jahres- wie auch Kurzaufenthaltsbewilligungen für Drittstaatenangehörige ab 2005 relativ stark beansprucht wurden.

Tabelle B.4: Kontingente für Drittstaatenangehörige (in 1'000)

		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	Jan. 2009 - Dez. 2009	Jan. 2010 - Dez. 2010	Jan. 2011 - Dez. 2011	Jan. 2012 - Dez. 2012	Jan. 2013 - Dez. 2013	Jan. 2014 - Dez. 2014	Jan. 2015 - Dez. 2015 ⁷³
B	Kontingente	2	4	4	4.7	4.7	4	4	4	3	3.5	3.5	3.5	3.5	2.5
	Ausschöpfung	65%	55%	55%	57%	64%	90%	100%	88%	100%	89%	88%	92%	80%	97%
L	Kontingente	2.5	5	5	7.5	7.5	7	7	7	8	5	5	5	5	4
	Ausschöpfung	52%	62%	68%	96%	99%	99%	100%	100%	77%	95%	89%	89%	99%	100%

Quelle: SEM

⁷² Laufende Kontingentsperiode (Ausschöpfungsgrad, Stand nach 10 von 12 Monaten)

⁷³ Die Kurzaufenthaltskontingente L und die Aufenthaltskontingente B wurden für Arbeitskräfte aus Drittstaaten für das Jahr 2015 im Vergleich zu 2014 um je 1'000 Einheiten gekürzt.

Anhang C: Nettozuwanderung nach Staatsangehörigkeit, ausländische Wohnbevölkerung

Table C.1: Nettozuwanderung nach Staatsangehörigkeit, gesamte ausländische Wohnbevölkerung, 2002-2015 (in 1 '000)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gesamttotal	61.1	54.8	44.9	45.6	53.5	60.0	90.2	66.5	66.9	77.8	72.8	89.0	73.0	71.0
EU27/EFTA	27.7	28.0	21.2	25.3	32.8	35.0	61.2	43.5	43.7	55.6	54.5	68.0	50.6	47.8
Drittstaaten	33.4	26.8	23.7	20.3	20.7	25.0	29.0	23.0	23.2	22.2	18.3	21.0	22.4	23.2
EU-17/EFTA	25.5	26.9	19.8	23.5	28.4	31.1	56.6	38.3	37.6	46.0	43.7	56.6	40.1	37.3
Italien	0.8	0.4	-1.3	-1.6	-0.9	-0.1	3.7	3.3	4.2	5.5	8.2	12.9	11.4	11.0
Frankreich	3.8	3.0	2.6	2.5	3.5	3.5	6.8	5.2	5.0	4.8	4.6	7.4	7.1	7.7
Deutschland	12.4	11.8	12.4	16.8	19.9	22.0	29.0	16.6	14.2	14.5	7.6	9.4	6.8	5.6
Portugal	5.7	10.5	5.6	5.2	4.9	4.2	9.8	8.8	7.1	10.6	13.8	14.3	6.7	5.0
Spanien	-1.9	-1.8	-2.3	-2.4	-2.3	-2.6	0.0	0.8	1.0	3.2	5.2	6.7	4.2	3.4
Österreich	2.2	1.0	0.5	0.5	0.2	0.8	1.5	1.2	0.9	1.2	1.0	1.1	1.0	1.3
Griechenland	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.8	1.3	1.3	0.7	1.0
Vereinigtes Königreich	0.9	1.0	1.0	0.9	1.7	1.6	2.8	2.1	2.5	2.3	0.8	1.1	0.6	0.7
Belgien	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.6	0.4	0.4	0.5	0.5	0.7	0.6	0.6
Niederlande	0.4	0.3	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9	0.6	0.7	0.5	0.3	0.7	0.5	0.5
Irland	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1
Schweden	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.4	0.0	0.1
Finnland	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
Zypern	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
Luxemburg	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
Liechtenstein	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Dänemark	0.1	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0
Norwegen	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Island	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Malta	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
EU-8	1.9	0.9	1.2	1.7	4.2	3.8	4.4	3.5	4.0	7.0	8.3	8.7	8.7	9.0
Polen	0.7	0.1	0.5	1.0	2.0	1.6	1.4	1.0	1.4	2.7	2.7	2.5	3.2	2.8
Ungarn	0.4	0.2	0.1	0.1	0.6	0.6	1.2	0.9	1.0	1.7	2.5	2.7	2.3	2.5
Slowakei	0.4	0.3	0.3	0.3	0.9	0.9	1.1	0.6	0.8	1.3	1.4	1.8	1.5	1.7
Slowenien	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.6	0.7	0.8	0.8
Tschechische Rep.	0.2	0.2	0.1	0.2	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.6	0.6	0.6	0.5	0.7
Litauen	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Lettland	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Estland	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
EU-2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	1.7	2.2	2.5	2.4	2.7	1.8	1.5
Rumänien	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.9	1.5	2.2	1.7	1.7	1.1	0.9
Bulgarien	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.5	0.7	0.7	0.7	0.9	0.7	0.5

Quelle: SEM (ZEMIS)

Anhang D: Bestand ausländische Wohnbevölkerung

Table D.2: Bestand der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Herkunftsländern 2002-2015, jeweils Ende Dezember (in 1'000)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Δ 2002- 2015
Gesamttotal	1495	1529	1554	1577	1598	1632	1692	1728	1771	1827	1879	1949	2004	2050	555.4
EU27/EFTA	882	906	927	951	979	1013	1070	1105	1143	1192	1239	1301	1344	1380	498.6
EU-17-Staaten	857	881	900	923	948	978	1030	1060	1092	1128	1165	1215	1248	1274	416.9
EU-8	25.0	25.4	26.3	27.8	31.5	35.7	40.1	44.8	50.7	47.0	55.2	64.1	72.9	82.0	57.1
EU-2	5.7	5.9	6.1	6.3	6.4	6.6	7.1	8.6	10.6	13.0	15.3	17.7	19.4	20.6	14.9
EFTA-Staaten	3.3	3.3	3.4	3.4	3.4	3.4	3.6	3.6	3.7	3.9	3.9	4.0	4.0	4.0	0.8
Drittstaaten	613.2	622.8	627.6	626.4	619.0	618.7	622.1	623.4	628.2	634.9	639.7	648.2	659.6	670.0	56.8
Italien	313.9	310.4	306.2	301.9	297.5	293.9	293.5	292.4	292.8	294.4	298.4	306.7	313.7	319.2	5.3
Deutschland	138.2	150.0	162.8	180.1	200.2	223.0	250.2	264.6	277.5	290.7	297.2	305.4	310.7	313.8	175.5
Portugal	151.2	164.1	172.8	180.2	186.3	192.6	204.9	212.5	220.3	232.3	246.7	261.8	269.1	273.8	122.6
Frankreich	67.3	69.7	72.1	74.5	77.5	81.3	88.2	92.9	97.7	102.1	106.4	113.4	119.8	126.3	59.0
Spanien	79.8	77.9	75.3	72.3	69.2	65.7	65.0	64.8	65.2	67.6	72.1	78.2	81.9	84.4	4.5
Ver. Königreich	24.3	25.1	26.1	27.0	28.9	30.7	33.7	35.7	38.2	40.6	41.3	42.5	43.0	43.5	19.2
Österreich	33.6	34.4	34.8	35.2	35.2	35.9	37.1	37.7	38.5	39.7	40.4	41.2	42.0	43.0	9.4
Polen	5.2	5.1	5.5	6.4	8.3	10.1	11.3	12.5	13.9	16.4	19.1	21.7	24.9	27.8	22.6
Niederlande	15.6	15.9	16.2	16.6	17.1	17.7	18.6	19.0	19.6	20.0	20.1	20.7	21.1	21.4	5.8
Ungarn	3.8	3.9	3.9	3.9	4.3	4.9	6.0	6.8	7.7	9.4	11.9	14.7	17.1	19.8	15.9
Slowakei	2.7	2.9	3.1	3.4	4.2	5.1	6.2	6.8	7.6	8.9	10.3	12.2	13.7	15.5	12.8
Rumänien	3.6	3.7	3.9	4.0	4.1	4.2	4.6	5.7	7.1	8.8	10.4	12.0	13.0	13.8	10.2
Belgien	8.6	8.9	9.2	9.5	9.7	9.9	10.5	10.7	11.0	11.4	11.8	12.4	12.8	13.3	4.7
Griechenland	5.9	5.8	5.9	5.9	5.9	6.1	6.3	6.5	6.9	7.6	8.9	10.1	10.7	11.7	5.8
Tschechische Rep.	3.9	3.9	4.0	4.0	4.4	4.8	5.0	5.3	5.6	6.1	6.7	7.3	7.7	8.4	4.5
Schweden	6.1	6.2	6.3	6.5	6.7	7.0	7.3	7.6	7.8	7.9	8.0	8.3	8.3	8.3	2.2
Bulgarien	2.1	2.2	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4	2.9	3.5	4.2	4.9	5.7	6.4	6.9	4.7
Slowenien	2.6	2.5	2.5	2.4	2.3	2.4	2.4	2.5	2.5	2.8	3.4	4.1	4.9	5.7	3.1
Dänemark	3.5	3.5	3.5	3.8	3.8	3.9	4.1	4.3	4.5	4.7	4.8	4.8	5.0	5.0	1.5
Irland	1.6	1.8	1.9	2.0	2.1	2.3	2.5	2.8	3.1	3.4	3.5	3.8	4.0	4.1	2.5
Finnland	2.6	2.7	2.7	2.8	2.8	2.9	3.1	3.3	3.5	3.6	3.6	3.7	3.8	3.9	1.2
Lettland	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.9	1.1	1.2	1.4	1.6	1.8	2.0	2.1	2.2	1.6
Litauen	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	1.2	1.4	1.6	1.8	2.0	1.6
Norwegen	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	0.4
Liechtenstein	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	0.1
Luxemburg	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	0.5
Estland	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7
Zypern	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3
Island	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Malta	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1

Quelle: SEM (ZEMIS)

Anhang E: Ausländische Bevölkerung und Migration -statistische Konzepte von BFS und SEM

	BFS	SEM
Ständige ausl. Wohnbevölkerung	Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens 12 Monate (Ausweis B oder C oder Ci oder EDA-Ausweis [internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige]); Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für eine kumulierte Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten; Personen im Asylprozess (Ausweis F oder N) mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten ⁷⁴ .	Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (Ausweis B, C oder Ci); Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für einen Aufenthalt von 12 Monaten oder länger.
Wer zählt dazu?		
Datenquellen	kommunale bzw. kantonale Einwohnerregister (EwR) für Ausweise B, C, Ci und L; Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS) für Ausweise F, N und L (d.h. für Personen, die nicht in EwR erfasst sind bzw. für zusätzliche Merkmale von in EwR erfassten Personen); Informationssystem ORDIPRO für Diplomaten und internationale Funktionäre für EDA-Ausweise.	Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS)
Nicht-ständige ausl. Wohnbevölkerung	Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für eine Aufenthaltsdauer von weniger als zwölf Monaten; Personen im Asylprozess (Ausweis F oder N) mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von weniger als zwölf Monaten.	Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für einen Aufenthalt von weniger als 12 Monaten.
Wer zählt dazu?		
Datenquellen	kommunale bzw. kantonale Einwohnerregister (EwR) für Ausweise L (teilweise); Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS) für Ausweise F, N und L (teilweise).	Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS)
Übertritte von der nicht-ständigen zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung	Übertritte von der nicht-ständigen zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom BFS als „Änderung des Bevölkerungstyps“ bezeichnet. Gemäss der vom BFS verwendeten Bevölkerungsdefinitionen treten seit 2011 Kurzaufenthalter (mit einer ursprünglich bewilligten Aufenthaltsdauer von weniger als einem Jahr) und Personen im Asylprozess (Ausweise F und N) nach einem genau 12-monatigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Schweiz von der nicht-ständigen zur ständigen Wohnbevölkerung über. Dieser Übertritt ist nicht abhängig von einem Wechsel zu einer anderen Ausländerausweiskategorie. Statistisch gezählt werden diese Übertritte im Kalenderjahr, in dem die zwölfmonatige Anwesenheitsdauer erreicht wird. Alle zur ständigen Wohnbevölkerung übertretenden Personen sind ein Kalenderjahr früher als nicht-ständige Wohnbevölkerung in die Schweiz eingewandert.	Übertritte zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom SEM als „Statuswechsel“ oder „Umwandlungen“ bezeichnet. Solche Übertritte sind immer mit einem Wechsel der Ausländerausweiskategorie verbunden. Sie betreffen Personen mit weniger als einem Jahr gültigen L-Bewilligungen, die B-, C- oder L-Bewilligungen mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten erhalten. Statistisch gezählt werden diese Übertritte im Kalenderjahr, in dem der neue Ausländerausweis erworben wird. Die zur ständigen Wohnbevölkerung übertretenden Personen sind ein oder mehrere Kalenderjahre früher mit einem L-Ausweis in die Schweiz eingewandert.
Wanderungssaldo	Die Übertritte zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom BFS zur Einwanderung (und somit dem Wanderungssaldo) gezählt und in der Bevölkerungsbilanz generell nicht separat ausgewiesen. Somit umfasst die Einwanderung eines bestimmten Kalenderjahres nicht nur die effektiv in jenem Jahr erfolgte Einwanderung, sondern zusätzlich auch einen Teil der Einwanderung des vorangegangenen Kalenderjahres (d.h. Personen, die ein Jahr vorher als nicht-ständige Wohnbevölkerung in die Schweiz eingewandert sind).	Die Übertritte zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom SEM der Einwanderung (und damit dem Wanderungssaldo) angerechnet. Zudem werden (nicht zu den Statuswechseln zählende) Übertritte vom Asyl- zum Ausländerbereich (z.B. anerkannte Flüchtlinge, humanitäre Regelungen) ebenfalls als Einwanderungen ausgewiesen. Somit umfasst die Einwanderung eines bestimmten Kalenderjahres nicht nur die effektiv in jenem Jahr erfolgte Einwanderung, sondern zusätzlich auch einen Teil der Einwanderung früherer Kalenderjahre (d.h. Personen, die mindestens ein Jahr, vielfach aber sogar mehrere Jahre früher als nicht-ständige Wohnbevölkerung in die Schweiz eingewandert sind, aber erst zum Zeitpunkt des Erhalts des neuen Ausländerausweises als Einwanderer gezählt werden). Zum Wanderungssaldo werden neben den Ein- und Auswanderungen zusätzlich auch „Reaktivierungen des Aufenthalts“ (nach vorherigem automatisierten Abgang) und „übrige Abgänge“, die sich aus den automatisierten Abgängen und Löschungen in ZEMIS zusammensetzen, gerechnet.

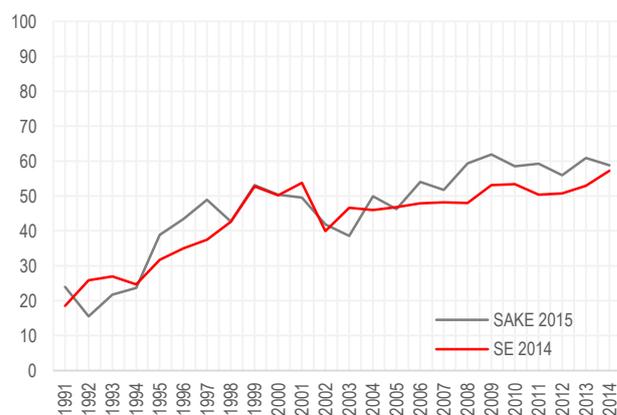
⁷⁴ Diese Gruppe zählte bis Ende 2009 nicht zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung. Hingegen umfasste die ständige Wohnbevölkerung bis Ende 2009 zusätzlich einen so genannten Ausgleichsbestand, der aus Gründen der Bevölkerungsbilanzkonsistenz ermittelt wurde.

Anhang F: Ausbildungsniveau von Zuwanderern - Quellenvergleich

Wie präsentiert sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer auf der Basis unterschiedlicher Datensätze?

In Abbildung F.1 werden die Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE)⁷⁵ mit den Daten der Strukturerhebung (SE)⁷⁶ verglichen. Betrachtet wird der Anteil an erwerbstätigen Zuwanderern aus der EU28/EFTA mit tertiärem Bildungsabschluss nach Einwanderungsjahr (erwerbstätig zum Zeitpunkt der SAKE-Befragung 2015 bzw. der SE 2014). Die Ergebnisse sind weitgehend kohärent; in der SAKE wird der Anteil an zwischen 1991 und 2014 eingewanderten Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung im Durchschnitt um 2.8 Prozentpunkte höher eingeschätzt.

Abbildung F.1: Erwerbstätige der EU28/EFTA mit tertiärer Ausbildung, nach Zeitpunkt der Einwanderung, in %



Anmerkung: SAKE 1991-1996: Die Extrapolation basiert auf weniger als 90 Beobachtungen. Die Ergebnisse sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Quellen: SAKE 2015, SE 2014

Abbildung F.2: Erwerbstätige der EU28/EFTA mit tertiärer Ausbildung, nach Einwanderungsjahr, in %



Anmerkung: SAKE: Im Jahr vor der SAKE-Erhebung eingewanderte Personen

Quellen: SAKE 2003-2015 (II.Q); ZEMIS 2002-2014

Die Untersuchung der Entwicklung des Ausbildungsniveaus in Abhängigkeit vom Einwanderungsjahr auf der Grundlage eines einzigen Erhebungsjahres kann jedoch aufgrund von mindestens zwei Elementen irreführend sein:

- 1) Da nur diejenigen erfasst werden, die während der Erhebung noch anwesend sind, ist es möglich, dass die in einem bestimmten Jahr gekommenen Zuwanderer eines gewissen Ausbildungsniveaus in einer grösseren Anzahl bereits wieder weggegangen sind als die Zuwanderer eines anderen Ausbildungsniveaus, die im gleichen Jahr gekommen sind.
- 2) Da alle Erwerbstätigen zum Zeitpunkt der Erhebung erfasst werden, ist es möglich, dass, je weiter man in die Vergangenheit zurückgeht, umso mehr Personen einbezogen werden, die ursprünglich nicht mit dem Einwanderungsgrund „Erwerbstätigkeit“ gekommen waren. Je weiter man demzufolge in die Vergangenheit zurückgeht, desto mehr Personen werden potenziell einbezogen, die aus Asylgründen oder aus Gründen der Familienzusammenführung gekommen waren, d. h. potenziell weniger qualifizierte Personen.

⁷⁵ Telefonische Befragung auf Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch; freiwillige Teilnahme; Antwortquote von 61% bei der ersten und 93% bei den drei Folgebefragungen.

⁷⁶ Obligatorische Befragung per Papierfragebogen oder per Internet auf Deutsch, Französisch, Italienisch, Englisch und in 6 weiteren Sprachen, Antwortquote > 90%.

Andererseits kann von Folgendem ausgegangen werden: Je kürzer die Einwanderung zurückliegt, desto schlechter ist die Antwortquote. Dieser Aspekt kann die beobachteten Entwicklungen etwas verzerren, selbst wenn zahlreiche Verfahren zur Korrektur der Nichtbeantwortung durchgeführt werden.

Eine andere Sichtweise kann auf der Basis der SAKE seit dem Einwanderungsjahr 2002 in Betracht gezogen werden: Dank der Einführung der separaten Stichprobe für Ausländer und Ausländerinnen im Jahr 2003 können seither von Jahr zu Jahr die gesamten Erhebungen analysiert und nur die Personen berücksichtigt werden, die während des Kalenderjahrs vor der Erhebung eingewandert sind. Das so erhaltene Bild bestätigt zwar das sehr hohe Ausbildungsniveau der Zuwanderer aus der EU28/EFTA, spricht jedoch eher für zeitliche Stabilität als für einen Anstieg. So verfügen ungefähr 60% der erwerbstätigen Einwanderer bei der Erhebung in $t+1$ über eine tertiäre Ausbildung. Dieser Anteil ist recht stabil zwischen 2002 und 2014 (vgl. Abbildung F2).

Mithilfe eines aus der eidgenössischen Volkszählung 2000 (VZ2000) und der Strukturserhebungen (SE) 2010 bis 2014 gewonnenen Umrechnungsschlüssels zwischen ausgeübtem Beruf und Ausbildungsniveau lassen sich die Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) über die ausgeübten Berufe annähernd in Daten nach dem Ausbildungsniveau umrechnen. Daraus ergibt sich, dass ungefähr 50% der Zuwanderer aus der EU28/EFTA, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz kommen, über eine tertiäre Ausbildung verfügen (vgl. Abbildung F.2). Die Abweichung zur SAKE (im Schnitt 10 Prozentpunkte) kann durch unterschiedliche Erhebungsarten erklärt werden.

Anhang G: Erwerbstätigenquoten nach Sprachregionen inkl. Personen in Ausbildung

Abbildung G1: Erwerbstätigenquoten der 15-64jährigen Bevölkerung nach Sprachregionen (ohne Personen in Ausbildung), 2003-2015

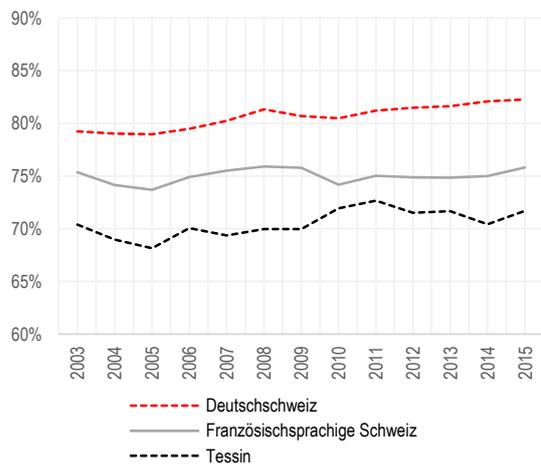
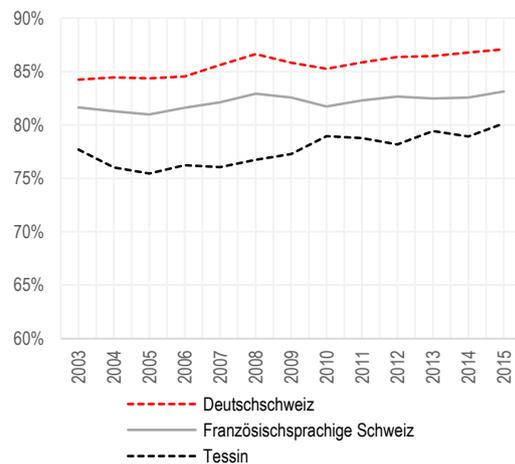


Abbildung G2: Erwerbstätigenquoten der 15-64jährigen Bevölkerung nach Sprachregionen inkl. Personen in Ausbildung, 2003-2015



Quelle: BFS (SAKE)

Anhang H: GAV und NAV im Kanton Tessin

	Inkrafttreten
Normalarbeitsverträge Kanton	
CNL per gli impiegati dei Call Center	01.08.2007
CNL per i saloni di bellezza	01.04.2010
CNL per le aziende di sostituzione e/o riparazione gomme ("gommist")	01.01.2012
CNL per i centri fitness	01.01.2013
CNL per il personale di vendita al dettaglio (negozi meno di 10 dipendenti)	01.04.2013
CNL per il settore del prestito di personale (massa salariale inferiore a CHF 1'200'000)	01.10.2013
CNL per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale	01.01.2014
CNL per il settore della fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica (orologi esclusi)	01.01.2014
CNL per il settore del prestito di personale (settori esclusi dal CCL)	01.09.2014
CNL per il settore dell'informatica	01.09.2014
CNL per gli impiegati di commercio nelle fiduciarie	01.01.2015
CNL per gli impiegati di commercio negli studi legali	01.07.2015
CNL per il settore orologiero (aziende non firmatarie della Convenzione)	01.07.2015
CNL per personale delle agenzie di viaggio	01.01.2016
CNL per il settore del commercio all'ingrosso	01.01.2016
Normalarbeitsverträge Bund	
NAV Hauswirtschaft	01.01.2011
Gesamtarbeitsverträge Kanton	
CCL Personale delle autorimesse	26.02.1997
CCL per i disegnatori	01.07.1998
CCL dei giardinieri	06.11.2007
CCLP Posa delle piastrelle e mosaici	27.01.2009
CCL Posa di pavimenti in moquette, linoleum, materie plastiche, parquetto e pavimenti tecnici rialzati	29.07.2010
CCL Gessatori, stuccatori, montatori a secco, plafonatori e intonacatori	29.09.2010
CCL nel ramo delle vetriere	03.05.2011
CCL per il personale delle Imprese di pulizia e facility services del Cantone Ticino	17.10.2012
CCL per i dipendenti delle imprese forestali	19.06.2013
Gesamtarbeitsverträge Bund (Auswahl)	
LMV für das Bauhauptgewerbe	10.11.1998
GAV für das Gastgewerbe	19.11.1998
GAV für den Personalverleih	13.12.2011
GAV für das Schreinergerberbe	24.04.2012
GAV für das Maler- und Gipsergerberbe	13.12.2012
GAV für das Holzbaugerberbe	25.04.2013
LGAV für das Metallgerberbe	22.05.2014
GAV für den Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen	17.06.2014
GAV des Schweizerischen Elektro- und Telekommunikations-Installationsgerberbes	30.10.2014