



Speaking Notes

Datum

31.05.2007

Personenfreizügigkeit: per saldo positiv

Serge Gaillard, Leiter der Direktion für Arbeit, SECO

Wir verfügen über ziemlich genau fünf Jahre Erfahrung mit der Personenfreizügigkeit. Da jedoch bis zum 1. Juni 2004 noch der Inländervorrang galt, kann von drei Jahren gesprochen werden, in denen die Grenzen für Erwerbstätige aus den 15 „alten“ EU-Staaten offen waren. Zwar gibt es bis heute noch Kontingente für die Erteilung von Bewilligungen für den Daueraufenthalt. Diese konnten jedoch durch Kurzaufenthalterbewilligungen umgangen werden, welche nie ausgeschöpft waren. Somit können die Erfahrungen der letzten drei Jahre auch Lehre für die Zukunft sein.

Wir haben versucht, im Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen die Lehren aus den Erfahrungen der letzten Jahre zu ziehen. Der Bericht wurde gemeinsam von Autoren aus dem SECO, BFM und BFS geschrieben.

Lehre 1: Einwanderung wird durch Konjunktorentwicklung bestimmt

Das Ausmass der Einwanderung wird in der Schweiz in erster Linie durch die konjunkturelle Entwicklung bestimmt. So verringerte sich die Einwanderung bis ins Jahr 2003 parallel zur Konjunkturabschwächung, um anschliessend, bis 2005 verzögert, und dann beschleunigt zuzunehmen – parallel zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit (Folie 1, Abbildung 2.5 im Bericht).

Hingegen fand in Folge der Einführung der Personenfreizügigkeit eine deutliche Verschiebung nach Herkunftsländern statt (Abbildung 2.3 im Bericht). Der Einwanderungssaldo aus den EU/EFTA-Staaten ist heute grösser als derjenige aus Drittstaaten (Abbildung 2.3). Insbesondere deutsche und portugiesische Staatsangehörige haben die Freizügigkeit genutzt: 50% des positiven Wanderungssaldos gegenüber den EU/EFTA-Staaten entfielen auf deutsche, 36% auf portugiesische Staatsangehörige.

Es hat auch eine starke Verschiebung in der Qualifikation der Einwandernden stattgefunden. Über 80% derjenigen, die im zweiten Jahr der Personenfreizügigkeit

eingewandert sind, verfügen mindestens über einen Berufsabschluss oder eine Matura. Mehr als die Hälfte hat sogar einen Abschluss auf tertiärem Bildungsniveau (Tabelle 2.13).

Lehre 2: Keine Verdrängung einheimischer Erwerbstätiger (Folie 2: Tabelle 3.2)

Die Beschäftigung hat in diesem Konjunkturaufschwung relativ spät zu steigen begonnen. Das hatte damit zu tun, dass der Aufschwung in einer ersten Phase (Mitte 2003 bis Herbst 2005) in erster Linie auf die Industrie und den Finanzplatz abgestützt war. Das sind Branchen, in denen die Beschäftigung wegen hoher Produktivitätsfortschritte nur verzögert auf die Produktionsausweitung reagiert. Das ist auch der Grund, weshalb die Arbeitslosigkeit erst im Herbst 2005 spürbar zurückzugehen begann.

Es hat keine Verdrängung der einheimischen Arbeitskräfte durch ausländische Erwerbstätige gegeben. Das zeigt die Entwicklung der Beschäftigung nach Berufsgruppen. Der stärkste Zuwachs an Arbeitskräften aus der EU15/EFTA war bei den akademischen Berufen (+ 16'000) und bei Führungskräften (+5'000) festzustellen sowie bei Technikern und gleichrangigen Berufen (+ 5'000). Das sind Berufsgruppen, in denen auch Schweizerinnen und Schweizer die Erwerbstätigkeit ausbauen und für die auf dem Arbeitsmarkt in der Vergangenheit oft Knappheit herrschte.

Lehre 3: Potential für Wachstum vergrößert

Die Tatsache, dass die Unternehmungen genügend Fachkräfte rekrutieren konnten, dürfte den wirtschaftlichen Aufschwung in der Schweiz in den letzten Jahren begünstigt haben. Die Einwanderung von vorwiegend gut qualifizierten Arbeitskräften lässt erwarten, dass die zusätzlichen Arbeitskräfte aus dem EU-Raum das zukünftige Wachstumspotenzial der Schweizer Volkswirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen positiv beeinflussen.

Lehre 4: Mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt, aber nicht mehr Arbeitslosigkeit

Die Personenfreizügigkeit hat in Perioden guter Konjunktur den Wettbewerbsdruck auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Gewisse Gruppen könnten davon negativ betroffen sein, weshalb die flankierenden Massnahmen eingeführt worden sind (s. unten). Aber es gibt bisher keine Hinweise, dass die Personenfreizügigkeit zu einer höheren Arbeitslosigkeit geführt hätte. So zeigten sich in Branchen mit einer höheren Zuwanderung keine Auffälligkeiten in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit (Abbildung 3.5).

Auch zwischen der Dynamik der Zuwanderung und der Arbeitslosigkeit nach Regionen besteht kein systematischer Zusammenhang. Am ehesten könnte vermutet werden, dass die Zuwanderung die Arbeitsmärkte der Région Lémanique und des Tessins belastet hat (Folie 3; Abbildung 3.6). In beiden Regionen stieg die Arbeitslosigkeit relativ zum Schweizer Durchschnitt an. Allerdings ist diese Bewegung typisch für Hochkonjunkturphasen, in denen die regionalen Unterschiede ausgeprägter sind als in Rezessionen. Zudem waren diese Regionen bereits vor der Personenfreizügigkeit für Grenzgänger aus dem benachbarten Ausland weitgehend offen.

Lehre 5: Personenfreizügigkeit dürfte im Zusammenspiel mit den flankierenden Massnahmen kaum zu mehr Lohnungleichheit führen

Die Nominallöhne sind in den letzten Jahren wenig gestiegen. Die Preise aber auch. Die geringen Reallohnsteigerungen sind in einer ersten Phase des Aufschwungs in der Schweiz keine Besonderheit. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass die Kaufkraft der Löhne dieses Mal durch die steigenden Erdölpreise deutlich verringert worden ist.

Entscheidend für den sozialen Zusammenhalt ist jedoch die Lohnstruktur. Diese wird in Kapitel 3.2.1 ausführlich analysiert. Auch wenn keine aktuellen Statistiken vorliegen (die Lohnstrukturerhebung 2006 liegt noch nicht vor), scheinen keine Hinweise auf eine Vergrösserung der Ungleichheit in Folge der Personenfreizügigkeit vorzuliegen. Das ist aus zwei Gründen auch plausibel:

- Die Einwanderung erfolgt in Berufen, für die in der Wirtschaft eine starke Nachfrage besteht. Früher erfolgte die Einwanderung vor allem in Branchen mit unterdurchschnittlichen Löhnen. Es ist deshalb anzunehmen, dass die frühere Ausländerpolitik vor allem in Branchen mit unterdurchschnittlichen Löhnen den Wettbewerbsdruck erhöht hat. Jetzt sollte dieser - nach Berufen betrachtet - mehr oder weniger ausgeglichen sein. Die Personenfreizügigkeit sollte deshalb den Wettbewerbsdruck zwischen den Branchen und Berufen eher ausgleichen als die Ungleichheit verstärken.
- Die flankierenden Massnahmen schützen die Löhne vor allem in Branchen mit Gesamtarbeitsverträgen, welche Mindestlöhne enthalten. Das sind Branchen mit eher unterdurchschnittlichen Löhnen. Auch dürften die tripartiten Kommissionen in Branchen mit tiefen Löhnen schärfere Kontrollen durchführen als in solchen mit hohen Löhnen.

Aus diesen Gründen dürfte die Personenfreizügigkeit in Verbindung mit den flankierenden Massnahmen nicht zu mehr Lohnungleichheit führen. Im Herbst wird das SECO eine Bilanz der flankierenden Massnahmen veröffentlichen.

Lehre 6: Starke Zunahme der Temporärarbeit

Der Personalverleih nahm in den letzten zehn Jahren stark an Bedeutung zu. Zwischen 2001, dem Jahr vor Inkrafttreten des FZA, und 2005 stieg der Anteil verliehener Ausländer/innen von 41% auf über 51%. Zweifelsohne begünstigte die Öffnung der Arbeitsmärkte den bereits zuvor zu beobachtenden Trend, auf Verleihfirmen zurückzugreifen. Denn mit dem Inkrafttreten des FZA erhielten Verleihbetriebe in der Schweiz neu die Möglichkeit, ausländische Arbeitskräfte aus dem EU15/EFTA-Raum zu rekrutieren.

Diese Zunahme wird durch vielfältige Faktoren verursacht, die noch genauer analysiert werden müssen. Die bisherigen Erfahrungen im Rahmen der Kontrolltätigkeit der tripartiten Kommissionen haben gezeigt, dass die Verstossquote beim Personalverleih nicht höher liegt als in anderen Branchen. Trotzdem hat das SECO die Kantone aufgefordert, in dieser Branche die Arbeitsbedingungen intensiv zu kontrollieren.

Zum Schluss ein Ausblick

Die Personenfreizügigkeit begünstigt den konjunkturellen Aufschwung. Wir haben damit in der Schweiz die Chance, die Arbeitslosigkeit weiter abzubauen. Dazu braucht es eine intensive Zusammenarbeit zwischen den regionalen Arbeitsvermittlungszentren und den Unternehmungen. Gleichzeitig hilft dieser starke Aufschwung auch, die sozialen Probleme der Schweiz zu lösen, die während den wirtschaftlich schwierigen neunziger Jahren und zu Beginn dieses Jahrzehnts entstanden sind.