



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Staatssekretariat für Migration (SEM)

Bundesamt für Statistik (BFS)

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

23. Juni 2015

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Management Summary	5
1 Einleitung	9
2 Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA).....	10
2.1 Zweck und Inhalt des Abkommens	10
2.2 Schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit	10
2.3 Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit	13
2.4 Aktuelle Entwicklungen	14
3 Zuwanderung in die Schweiz im Rahmen des FZA.....	16
3.1 Entwicklung der Wanderungsbewegungen.....	16
3.1.1 Wanderungsbewegungen ausländischer Staatsangehöriger	16
3.1.2 Wanderungsbewegungen schweizerischer Staatsangehöriger	22
3.1.3 Anzahl und Entwicklung neu ausgestellter Aufenthaltsbewilligungen	22
3.2 Bevölkerungswachstum und Ausländerbestand.....	24
3.3 Unterschiede nach Regionen und Kantonen	26
3.4 Zuwanderung in die Schweiz im internationalen Vergleich	27
3.5 Determinanten der Zuwanderung.....	29
3.5.1 Zuwanderungsgründe bei Bewilligungserteilung gemäss ZEMIS.....	29
3.5.2 Persönliche Motive der Zuwanderung.....	31
3.5.3 Gründe für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte.....	32
3.5.4 Standortförderung und Zuwanderung.....	33
3.6 Empirische Resultate zu den Auswirkungen des FZA auf die Zuwanderung	33
4 Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarkts seit Inkrafttreten des FZA.....	35
4.1 Beschäftigungsentwicklung seit Inkrafttreten des FZA.....	35
4.1.1 Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung.....	35
4.1.2 Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus und Nationalitäten	37
4.1.3 Zugewanderte Arbeitskräfte nach Ausbildungsniveau	41
4.1.4 Erwerbstätigkeit nach Berufsgruppen.....	43

4.1.5	Erwerbstätigkeit nach Branchen.....	44
4.1.6	Erwerbstätigenzuwanderung und Beschäftigungsentwicklung im internationalen Vergleich ...	47
4.2	Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA	50
4.2.1	Allgemeine Entwicklung der Arbeitslosigkeit	50
4.2.2	Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen	52
4.2.3	Erwerbslosigkeit nach Ausbildungsniveau	55
4.2.4	Erwerbslosenquoten nach Berufsgruppen.....	57
4.2.5	Arbeitslosigkeit nach Branchen.....	58
4.2.6	Arbeitslosigkeit nach Sprachregionen	60
4.3	Lohnentwicklung in der Schweiz seit Inkrafttreten des FZA.....	61
4.3.1	Allgemeine Lohnentwicklung.....	62
4.3.2	Lohnentwicklung nach Branchen	63
4.3.3	Lohnentwicklung nach Ausbildungsniveau	64
4.3.4	Lohnhöhe und -entwicklung nach Aufenthaltsstatus.....	65
4.3.5	Lohnunterschiede zwischen ansässigen und zugewanderten Arbeitskräften.....	66
4.3.6	Lohnentwicklung nach Grossregionen	70
4.3.7	Erfahrungen der Vollzugsorgane der flankierenden Massnahmen	71
4.4	Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen	73
4.4.1	Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung schweizweit.....	74
4.4.2	Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung nach Branchen und Berufsgruppen	75
4.4.3	Bedeutung der Grenzgängerbeschäftigung nach Kantonen.....	77
4.4.4	Beschäftigungsentwicklung in den Grenzregionen	78
4.4.5	Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit in den Grenzregionen	81
4.4.6	Lohnentwicklung in den Grenzregionen.....	82
5	Empirische Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt.....	84
5.1	Theoretische Überlegungen	84
5.2	Makroökonomische Modellsimulationen: Auswirkungen der Zuwanderung auf die Gesamtwirtschaft	84
5.3	Studien mit mikroökonomischem Fokus	86
5.3.1	Auswirkungen der Zuwanderung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten	86
5.3.2	Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten.....	89
5.3.3	Fazit.....	90

6	Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen	92
6.1	Auswirkungen auf die 1. Säule	92
6.1.1	Anteile an Finanzierung und Leistungsbezug nach Nationalitätengruppen	92
6.1.2	Einfluss der EU/EFTA-Zuwanderung auf das Umlageergebnis der AHV	94
6.1.3	Auswirkungen auf die Invalidenversicherung IV	94
6.1.4	Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL).....	95
6.2	Auswirkungen auf die Unfallversicherung UV.....	97
6.3	Auswirkungen auf die Krankenversicherung KV	97
6.4	Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung ALV	98
6.4.1	Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen	99
6.4.2	Anrechnung von Versicherungszeiten	100
6.4.3	Arbeitslosenentschädigung an Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung.....	101
6.4.4	Arbeitslosenentschädigung an Arbeitskräfte aus der EU17/EFTA mit B-Bewilligungen in typischen Saisonberufen	102
6.4.5	Retrozessionen der ALV-Beiträge von Grenzgängern.....	103
6.4.6	Retrozessionen der ALV-Beiträge von Kurzaufenthaltern	104
6.5	Bezug von Sozialhilfeleistungen nach Nationalitätengruppen.....	107
6.6	Fiskalische Inzidenz der FZA-Zuwanderung.....	111
7	Zusammenfassung und Ausblick	113
	Literaturverzeichnis.....	115
	Abkürzungsverzeichnis.....	119
	Anhang A: Mandat des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen	121
	Anhang B: Kontingentshöhe und -ausschöpfungsgrad während der Übergangsphasen zum freien Personenverkehr, nach Nationalitätengruppe	122
	Anhang C: Nettozuwanderung nach Staatsangehörigkeit, ausländische Wohnbevölkerung.....	125
	Anhang D: Bestand ausländische Wohnbevölkerung	126
	Anhang E: Ausländische Bevölkerung und Migration -statistische Konzepte von BFS und SEM.....	128
	Anhang F: Ausbildungsniveau von Zuwanderern - Quellenvergleich	130
	Anhang G: Anteil neu zugewanderte Erwerbstätige in hochqualifizierten Berufen	132
	Anhang H: Verbleibdauer der Zugewanderten nach Berufshauptgruppen.....	133

Management Summary

Der vorliegende elfte Observatoriumsbericht analysiert die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) auf den Schweizer Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungen. Der Bericht wurde vom SECO in Zusammenarbeit mit dem SEM, dem BFS und dem BSV verfasst.

Zuwanderung in die Schweiz im Rahmen der Personenfreizügigkeit

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 2014 wanderten im Schnitt jährlich 42'100 Personen netto allein aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz ein, weitere 23'000 kamen jährlich aus Drittstaaten dazu. Der Anteil aller im Ausland geborenen Personen an der Gesamtbevölkerung betrug in der Schweiz im Jahr 2012 27.8%; damit lag unser Land innerhalb der OECD hinter Luxemburg an zweiter Stelle, noch vor den klassischen Einwanderungsländern Kanada und Australien.

Das Migrationsgeschehen innerhalb der EU war in den vergangenen Jahren ganz wesentlich von der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Mitgliedsländern infolge der Wirtschaftskrise bestimmt, was sich auch auf die Zusammensetzung der Wanderungsströme in die Schweiz ausgewirkt hat. Während der ersten Jahre unter der Personenfreizügigkeit stammten die EU-Zuwanderer vorwiegend aus Deutschland; in jüngeren Jahren machte demgegenüber die Zuwanderung aus den stark von der Eurokrise betroffenen südeuropäischen Ländern Portugal, Italien und Spanien den grössten Anteil der Zuwanderung aus. Mit der schrittweisen Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den neuen osteuropäischen EU-Mitgliedsländern hat zudem in den letzten Jahren auch die Zuwanderung aus diesen Ländern kontinuierlich zugenommen.

Im Berichtsjahr 2014 lag die Nettozuwanderung aus dem gesamten EU/EFTA-Raum bei 50'600 Personen und damit deutlich tiefer als im Vorjahr mit 68'000. Unter Berücksichtigung der Zuwanderung aus Drittstaaten resultierte daraus ein im historischen Vergleich jedoch nach wie vor hoher Wanderungssaldo von total 73'000 Personen.

Arbeitsmarktentwicklung

Bei der Zuwanderung aus dem EU-Raum handelt es sich in erster Linie um eine Arbeitsmigration: Über 60% der im Jahr 2014 an EU-EFTA-Bürger/innen neu ausgestellten Bewilligungen gingen an Zuwanderer, welche zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisten. Die FZA-Zuwanderer weisen dabei im Durchschnitt deutlich höhere formale Qualifikationen auf als die ansässige Erwerbsbevölkerung. Der Anteil an Personen mit tertiärer Ausbildung betrug bei den zwischen 2002 und 2014 Zugewan-

derten deutlich über 50%. Die seit Ausbruch der Wirtschaftskrise beobachtete Verschiebung in den Herkunftsregionen hat dabei – entgegen oft dahingehend zu vernehmenden Befürchtungen – nicht zu einer Verschlechterung des durchschnittlichen Qualifikationsmix der Zuwanderung geführt. Die Zuwanderer konnten zudem mehrheitlich eine ihrem Qualifikationsniveau angemessene Beschäftigung aufnehmen, was sich darin zeigt, dass die Erwerbstätigkeit von EU/EFTA-Staatsangehörigen in den letzten Jahren vor allem in Berufsgruppen mit hohen Qualifikationserfordernissen zugenommen hat.

Die gesamtschweizerische Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre war stark von der kräftigen Zunahme der Erwerbstätigen aus dem EU-Raum geprägt. Zwischen 2003 und 2014 ist der Anteil von EU27/EFTA-Zuwanderern an den Erwerbstätigen unter Berücksichtigung von Grenzgängern und Kurzaufenthaltern schweizweit um 6 Prozentpunkte auf 23% angestiegen. Einen besonders starken Beschäftigungsausbau konnten EU/EFTA-Staatsangehörige im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen verzeichnen, zu welchen etwa Unternehmens-, Steuer- oder Rechtsberatung sowie Architekten gehören. Ausgeprägt war der Beschäftigungszuwachs weiter in der Industrie, im Handel und im Baugewerbe.

Gleichzeitig hat sich das gesamtschweizerische Niveau der Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA kaum verändert. Verschiedene Indikatoren zur allgemeinen Lohnentwicklung lassen darüber hinaus auf ein deutlich stärkeres Reallohnwachstum gegenüber den 90er Jahren sowie eine über die Lohnverteilung insgesamt ausgewogene Lohnentwicklung schliessen. Im Vergleich der Grossregionen wiesen Zürich, das Tessin und die Genferseeregion über die Periode 2000-2012 dabei allerdings ein gegenüber dem gesamtschweizerischen Durchschnitt leicht unterdurchschnittliches Lohnwachstum auf. Da diese Regionen im selben Zeitraum einen starken Zuwanderungsdruck sowie im Falle des Tessins und der Genferseeregion zusätzlich ein starkes Wachstum der Grenzgängerbeschäftigung zu verzeichnen hatten, ist ein Zusammenhang mit der Zuwanderung nicht auszuschliessen.

Schätzungen zu den Lohnunterschieden zwischen neuzugezogenen Erwerbstätigen aus EU/EFTA-Staaten und merkmalsgleichen ansässigen Personen lassen für die ständige Wohnbevölkerung nicht auf eine relevante Lohndifferenz schliessen. Eine gewisse Lohndifferenz zu Ungunsten von Ausländer/innen ist hingegen bei Kurzaufenthaltern und Grenzgängern zu erkennen. Bei Grenzgängern konnte zudem eine tendenzielle Zunahme dieser Differenz festgestellt werden, was die Wichtigkeit der flankierenden Massnahmen in Regionen mit hohen Grenzgängeranteilen unterstreicht.

In einer differenzierten Betrachtung von grenznahen Regionen hat sich gezeigt, dass die Genferseeregion, die Südschweiz und der Jura im Zeitraum 2005-2012 ein gegenüber dem gesamtschweizerischen Durchschnitt insgesamt stärkeres Beschäftigungswachstum zu verzeichnen hatten. Vor allem in der Südschweiz war diese Entwicklung jedoch grösstenteils von den Grenzgängern getragen, während der Wachstumsbeitrag der ansässigen Erwerbsbevölkerung im regionalen Vergleich wie auch im Vergleich zur Gesamtschweiz deutlich unterdurchschnittlich ausfiel.

Was die Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen angeht, so widerspiegeln sich in den Unterschieden zwischen den Regionen im Wesentlichen die bekannten strukturellen Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz; in Bezug auf den Verlauf der Arbeitslosenquote gemäss SECO war die Entwicklung in allen Regionen relativ ähnlich. Bei den Erwerbslosenquoten gemäss ILO war in den letzten Jahren im Tessin, in der Région Lémanique sowie in der Nordwestschweiz ein leichter Anstieg zu verzeichnen, der zeitlich mit einem weiteren Anstieg des Grenzgängeranteils zusammenfiel.

Bezüglich der Lohnentwicklung in den Grenzregionen fällt vor allem der Kanton Tessin auf, wo sich die bereits erhebliche negative Lohndifferenz von Grenzgängern gegenüber ansässigen Erwerbstätigen in den letzten Jahren noch deutlich vergrössert hat.

Erkenntnisse empirischer Studien zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt

Aus obigen Resultaten, welche mehrheitlich auf einer deskriptiven Analyse der Arbeitsmarktsituation beruhen, lassen sich keine direkten Rückschlüsse auf die Auswirkungen der Zuwanderung ziehen; die Zuwanderung ist nur einer von vielen Faktoren, welche die Arbeitsmarktentwicklung in den letzten Jahren beeinflusst hat. Gleichzeitig ist nicht bekannt, wie die Arbeitsmarktentwicklung ohne das FZA ausgesehen hätte. Welche Effekte ursächlich auf das FZA zurückgeführt werden können und wie stark diese waren, ist deshalb letztlich eine empirische Frage.

Die Resultate der bislang verfassten Studien zu den kausalen Wirkungszusammenhängen zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarktentwicklung ergeben allerdings kein eindeutiges Bild. 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). 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) aber auch bei niedrigqualifizierten ansässigen Ausländern (Cueni und Sheldon 2011b und Henneberger und Ziegler 2011).

Diese Resultate zeugen davon, dass eine Zunahme der Konkurrenz in einzelnen Teilarbeitsmärkten als Folge der Zuwanderung nicht ausgeschlossen werden kann. Dass die Resultate nicht eindeutig sind zeigt, wie schwierig es auch auf der empirischen Ebene ist, den Effekt der Zuwanderung von den übrigen Einflüssen auf Löhne und Beschäftigung zu isolieren. Da sich zudem einerseits die Zuwanderung in ihrem Ausmass und ihrer Zusammensetzung über die Jahre relativ rasch wandeln kann und sich andererseits gewisse Auswirkungen erst mit Verzögerung in den Daten niederschlagen dürften, sind weitere Forschungsergebnisse auf diesem Gebiet für ein umfassendes Verständnis der Thematik auch in Zukunft von grossem Interesse.

Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialversicherungen

Die starke Zuwanderung der letzten Jahre hat die Alterung der Bevölkerung in den letzten Jahren verlangsamt und damit die umlagefinanzierten Sozialversicherungen der ersten Säule entlastet. Eine Simulationsrechnung des BSV zeigt, dass das Umlageergebnis der AHV ohne die Beiträge der zugewanderten EU/EFTA-Staatsangehörigen bereits 2009 negativ geworden wäre; unter sonst gleichen Bedingungen hätte die AHV 2013 anstelle eines Überschusses von 14 Millionen CHF ohne Zuwanderung ein Defizit von 2.3 Milliarden CHF verzeichnet. Allerdings erwachsen aus den Beitragszahlungen langfristig auch Rentenansprüche, welche die AHV in 30-40 Jahren belasten werden. In Bezug auf die IV haben sich Befürchtungen, wonach die Personenfreizügigkeit zu einer Zunahme ausländischer IV-Leistungsbezüger führen könnte, nicht bewahrheitet. Tatsächlich war die Entwicklung der Rentnerzuwachsrate seit 2002 für alle Nationalitätengruppen rückläufig.

Gewisse Mehrkosten sind demgegenüber der Arbeitslosenversicherung erwachsen. Die zusätzlichen Kosten sind einerseits auf das Prinzip der Totalisierung zurückzuführen, wonach im Ausland geleistete Beitragszeiten in der Schweiz angerechnet werden können. Zudem haben Leistungsbezüge durch EU/EFTA-Staatsangehörige in saisonalen Branchen auf Grund der Anspruchsregelungen im FZA spürbar zugenommen. Aus einer Gegenüberstellung der bezahlten ALV-Beiträge und der bezogenen Leistungen nach Nationalitätengruppen für das Jahr 2013 geht hervor, dass Schweizerinnen und Schweizer für rund 70% der Einnahmen in der ALV aufkamen, während sie nur 54% der Leistungen daraus bezogen. EU/EFTA-Staatsangehörige steuerten demgegenüber insgesamt 25% der Einnahmen bei und bezogen 31 % der Leistungen; sie waren damit im Schnitt also Nettobezüger. Ausländer/innen aus dem EU/EFTA-Raum beziehen im Durchschnitt auch häufiger Sozialhilfeleistungen als Schweizer/innen: ihre Sozialhilfequote betrug im Jahr 2013 3.2% gegenüber 2.2% für Schweizer/innen. Im Zeitraum 2009-2013 stieg die Sozialhilfequote der EU/EFTA-Bürger/innen zudem leicht überproportional an.

Aus der Entwicklung der Sozialhilfequoten sowie des ALV-Beitrags-/Bezugsverhältnisses nach Nationalitätengruppen lassen sich allerdings nur indirekt Rückschlüsse auf die Auswirkung der FZA-Zuwanderung ziehen; da eine differenzierte Analyse des Leistungsbezugs nach Einreisezeitpunkt nicht möglich war, ist nicht klar, inwiefern die festgestellten Veränderungen auf Neuzugewanderte oder bereits länger ansässige EU-Bürger zurückzuführen sind. Die bislang einzigen empirischen Ergebnisse zum Sozialleistungsbezug von FZA-Zugewanderten zeigten jedoch, dass Neuzugewanderte kurz nach der Einreise deutlich seltener Leistungen bezogen als Schweizer/innen (Fluder et al., 2013). Weiterführende Erkenntnisse hierzu sind von einer Studie zu erwarten, die derzeit im Auftrag des SEM erarbeitet wird und deren expliziter Fokus den Erwerbsverläufen und der Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern aus den EU-Krisenstaaten gilt. Die Resultate werden im Herbst 2015 erwartet.

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 für die einzelnen EU-Mitgliedsländern 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. Ebenso werden Erkenntnisse über die Bestimmungsfaktoren der Zuwanderung in die Schweiz zusammengetragen, wobei der (heute erst wenig umfassenden) empirischen Literatur zu den Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens auf die Zuwanderung besonderes Interesse gilt. In Kapitel 4 wird die Arbeitsmarktentwicklung der Schweiz im Zuge des schrittweisen Inkrafttretens des Freizügigkeitsabkommens rein deskriptiv anhand geeigneter Indikatoren abgebildet. In einem eigenen Unterkapitel wird dabei ein spezieller Fokus auf die Grenzregionen gelegt, um den besonderen Herausforderungen Rechnung zu tragen, denen sich diese Regionen infolge der in den vergangenen Jahren massiv gestiegenen Grenzgängerbeschäftigung konfrontiert sehen. 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. Kapitel 7 enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und 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 Saisonnierstatut 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

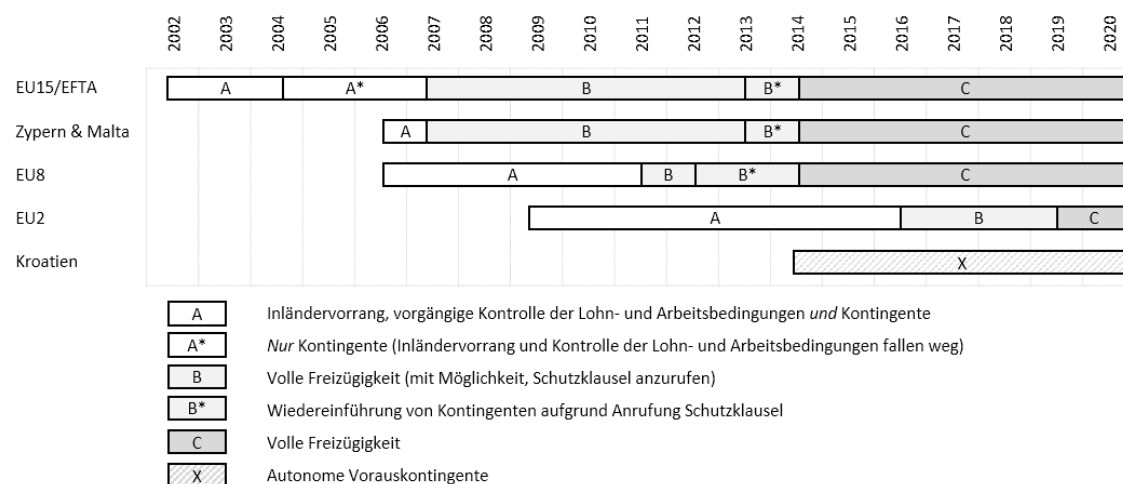
Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1. Juni 2002 regelte das FZA den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und den fünfzehn "alten" EU-Mitgliedstaaten (EU15) und den Mitgliedern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Im Zuge der Osterweiterung der EU (EU8 sowie Malta und Zypern) wurde 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

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)

(C) gilt die volle Personenfreizügigkeit ohne jegliche Beschränkungen. Diese Etappe ist heute mit Ausnahme von Bulgarien und Rumänien sowie Kroatien für alle EU-Mitgliedsstaaten erreicht⁶. Am 28. Mai 2014 hat der Bundesrat beschlossen, die Übergangsbestimmungen für EU2-Staatsangehörige (Rumänien und Bulgarien) um zwei Jahre bzw. bis zum 31. Mai 2016 zu verlängern. Danach besteht bis 2019 die Möglichkeit die Ventilklausel gegenüber der EU2 zu aktivieren.

Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien, welches am 1. Juli 2013 als 28. Mitgliedstaat der EU beigetreten ist, wurde in einem neuen 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 nicht mehr unterzeichnen, da es mit den neuen Verfassungsbestimmungen nicht vereinbar gewesen wäre. Die Zulassung von Staatsangehörigen Kroatiens erfolgt deshalb heute weiterhin nach dem Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20). Die Schweiz gewährt erwerbstätigen kroatischen Staatsangehörigen jedoch seit 1. Juli 2014 separate Kontingente (außerhalb der Kontingente für Drittstaatsangehörige); damit ist Kroatien heute nicht schlechter gestellt, als wenn das Protokoll III unterzeichnet worden wäre. Die Kontingente 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 abgeschafft⁷. 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 heute geltenden Kontingente für Rumänien, Bulgarien und Kroatien sowie, zum Vergleich, die entsprechenden Angaben für Drittstaatenangehörige.

⁷ Bei Bürgerinnen und Bürgern aus der EU2 muss der Wohn- und Arbeitsort hingegen in der jeweiligen Grenzzone liegen.

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 Verstössen gegen die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen und vor Lohnunterbietungen. Ausserdem gewährleiten sie gleiche Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Betriebe. Die flankierenden Massnahmen umfassen im Wesentlichen die folgenden Regelungen:

- 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.
- 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. Diese Massnahme gilt sowohl für in- wie auch für ausländische Betriebe.
- 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. Diese Massnahme gilt sowohl für inländische Betriebe als auch für Entsendebetriebe.

Mit der Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurden verschiedene Akteure betraut. In Branchen ohne einen allgemeinverbindlich erklärten GAV überwachen die tripartiten Kommissionen den Arbeitsmarkt, in Branchen allgemeinverbindlich erklärten GAV kontrollieren die paritätischen Kommissionen deren Einhaltung. Es herrscht damit ein Vollzugsdualismus. Die in den Kantonen und auf Bundesebene eingesetzten tripartiten Kommissionen (TPK), jeweils mit Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften, beobachten den Arbeitsmarkt, kontrollieren die Einhaltung von zwingenden NAV, melden Verstösse an die kantonalen Vollzugsbehörden und können Massnahmen wie den Erlass eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV beantragen. Die paritätischen Kommissionen (PK), die mit der Durchsetzung des allgemeinverbindlich erklärten GAV betraut sind, kontrollieren die Einhaltung der Bestimmung des GAV bei Schweizer Betrieben. Ihnen überträgt das Entsendegesetz zusätzlich die Kontrolle der Einhaltung des GAV durch Entsendebetriebe. Stellen die paritätischen Kommissionen Verstösse fest, sind sie zur Meldung an die für die Sanktionierung zuständigen kantonalen Behörden verpflichtet. 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 Sanktionen⁸.

2.4 Aktuelle Entwicklungen

Am 9. Februar 2014 hat das Schweizer Stimmvolk die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Die neue Verfassungsbestimmung 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 oder einer eventuellen Kündigung gilt das FZA unverändert.

Der Bundesrat hat umgehend den betroffenen Departementen den Auftrag erteilt, die Initiative umzusetzen. Zu diesem Zweck berief er eine Expertengruppe ein, welche sich aus Vertretern des Bundes, der Kantone und der Sozialpartner zusammensetzte und die Umsetzungsarbeiten konzeptuell und inhaltlich begleitete. Gestützt auf die Arbeiten dieser Expertengruppe präsentierte der Bundesrat am 20. Juni 2014 ein Konzept zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen 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; eine hohe Priorität soll dabei Massnahmen zur verstärkten Aktivierung von bislang ungenügend ausgeschöpften Arbeitskräftepotenzialen im Inland zukommen.

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. Gleichzeitig hat der Bundesrat das Mandat für Verhandlungen mit der EU über eine Anpassung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit definitiv beschlossen. Das Mandat zielt darauf ab, das Abkommen so anzupassen, dass es der Schweiz künftig möglich ist, die Zuwanderung eigenständig zu steuern und zu begrenzen – unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen. Gleichzeitig soll der bilaterale Weg als Grundlage

⁸Alle 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".

der Beziehungen zur EU gesichert werden. Beide Ziele sind gemäss Mandat in gleichem Masse zu verfolgen. Das Vernehmlassungsverfahren zu den Gesetzesentwürfen dauert vom 11. Februar bis zum 28. Mai 2015; die Ergebnisse werden gegenwärtig ausgewertet.

Im Bereich der Begleitmassnahmen wurden zudem im Laufe des Jahres 2014 die Arbeiten im Rahmen der *Fachkräfteinitiative (FKI)* des Bundes vorangetrieben. 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. Am 19. September 2014 hat der Bundesrat von einem Aussprachepapier Kenntnis genommen, welches ein Paket an Massnahmen zur Stärkung der FKI vorsieht; bis Ende Juni 2015 soll über die Arbeiten in diesem Bereich Bericht erstattet werden.

Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten wurde weiter geprüft, in welcher Form die flankierenden Massnahmen in einem Kontingentsystems weitergeführt werden sollen. Da auch bei kontingentierter Zuwanderung das Risiko von Verstössen gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen grundsätzlich bestehen bleibt, wird die Notwendigkeit der FlaM nicht in Frage gestellt; über deren konkrete künftige Ausgestaltung will der Bundesrat allerdings erst entscheiden, wenn das definitive Umsetzungsmodell vorliegt. In der Zwischenzeit wurden die Arbeiten zur Verbesserung des Vollzugs sowie der Optimierung des bestehenden FlaM-Instrumentariums weiter vorangetrieben. Per 1. November 2014 wurde mittels einer Änderung der Entsendeverordnung (EntsV) eine Melde- bzw. Bewilligungspflicht ab dem ersten Einsatztag für ausländische Dienstleistungserbringer/innen im Garten- und Landschaftsbau eingeführt. Zudem hat der Bundesrat am 1. April 2015 beschlossen, dem Parlament vorzuschlagen, die Obergrenze der Sanktionen im EntsG von heute 5'000 Franken auf 30'000 Franken anzuheben.

Am 1. April 2015 wurde zudem die Vernehmlassung für eine Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) eröffnet. Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll der Umgehung gesetzlicher Pflichten entgegengewirkt werden, indem die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden verstärkt und eine Sanktionsmöglichkeit für kantonale Kontrollorgane eingeführt wird. Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis zum 1. August 2015.

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, Aufenthaltsstatus und regionaler Verteilung. Die Analysen hierzu basieren in erster Linie auf Spezialauswertungen des Zentralen Migrations-Informationssystems (ZEMIS).^{9,10} In Ergänzung dazu werden für gewisse Fragestellungen die Zahlen der Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) und der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) des BFS herangezogen.¹¹

Weiter sollen in diesem Kapitel die Zuwanderung in die Schweiz im Kontext der Migrationserfahrungen anderer Länder dargestellt und empirische Erkenntnisse über die spezifischen Determinanten der Zuwanderung in die Schweiz thematisiert werden.

3.1 Entwicklung der Wanderungsbewegungen

3.1.1 Wanderungsbewegungen ausländischer Staatsangehöriger

In den Jahren 1991-2001 belief sich die Nettozuwanderung der ausländischen Wohnbevölkerung auf durchschnittlich 26'400 pro Jahr (Abbildung 3.1, rechts). Über diesen Zeitraum zählte die Schweiz etwa gleich viele Einwanderer aus den heutigen EU27/EFTA-Staaten¹² wie Auswanderer, so dass der positive Gesamtsaldo über diesen Zeitraum ausschliesslich auf die Zuwanderung aus Drittstaaten zurückzuführen war. In den Jahren seit Inkrafttreten des FZA (2002-2014) ging die Nettozuwanderung aus Drittstaaten von 26'000 auf durchschnittlich 23'800 pro Jahr zurück, der Wanderungssaldo von EU27/EFTA-Staatsangehö-

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 Im Jahr 2014 wurde die Ausländerstatistik des SEM revidiert. Die in diesem Bericht verwendeten Daten für die Jahre 2009-2013 weichen deshalb leicht von denjenigen des Vorjahresberichts ab.

¹¹ 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. Dass sich dieser Bericht hauptsächlich auf die Daten des SEM stützt hat vor allem damit zu tun, dass die aktuellsten Daten des BFS zu den Wanderungsbewegungen jeweils erst im Herbst verfügbar sind.

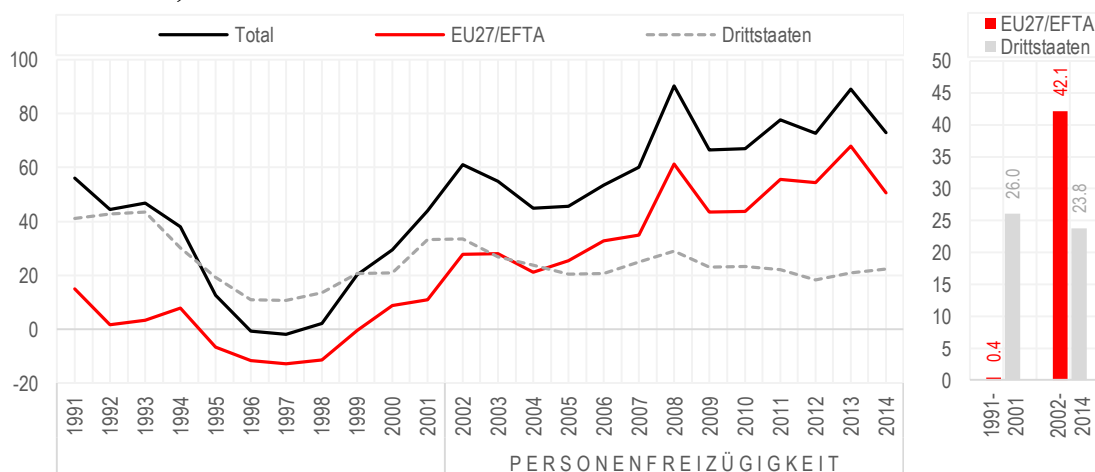
¹² Disclaimer: Die in den folgenden Kapiteln vorgenommenen Auswertungen fokussieren primär auf die EU-27/EFTA; Kroatien profitiert derzeit als 28. Mitgliedsstaat der EU nicht vom FZA (s. Ziff. 2.2).

rigen nahm dagegen auf durchschnittlich 42'100 Personen pro Jahr zu. Damit haben sich sowohl Zusammensetzung als auch Ausmass der Zuwanderung in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Das Inkrafttreten des FZA darf damit als grundlegender Meilenstein in der Migrationsgeschichte der Schweiz verstanden werden.

Die Nettozuwanderung¹³ aus dem EU-Raum in die Schweiz wies in ihrem Verlauf stets einen engen Bezug zur wirtschaftlichen Entwicklung auf. Wie aus Abbildung 3.1 hervorgeht, war der Wanderungssaldo gegenüber der EU während der wirtschaftlichen Aufschwungphasen 1987-1990, 1997-2000 und 2005-2008 jeweils besonders hoch; In Phasen der wirtschaftlichen Abschwächung verringerte er sich jeweils wieder. Am stärksten war dies in den 1990er Jahren der Fall, als die Schweiz eine ausserordentlich lange Phase wirtschaftlicher Stagnation mit hoher Arbeitslosigkeit durchlief. Ein deutlicher Rückgang des Wanderungssaldos war auch nach dem Platzen der New Economy-Blase 2001 sowie in Folge der jüngsten Rezession im Jahr 2009 zu verzeichnen.

Ein Rückblick auf die letzten fünf Jahre zeigt, dass mit der wirtschaftlichen Erholung nach der Krise erneut eine kräftige Zunahme der Nettozuwanderung einsetzte. Im Jahr 2013 wurde mit einem totalen Wanderungssaldo von 89'000 Personen der Höchstwert des Jahres 2008 von 92'200 nur knapp unterschritten, der Wanderungssaldo gegenüber der EU27/EFTA erreichte mit 68'000 Personen gar einen neuen Rekordwert. Im Jahr 2014 kam es dann zu einer deutlichen Trendumkehr; mit einer Nettozuwanderung von 73'000 Personen, 50'600 davon aus Staaten der EU27/EFTA, ist der Wanderungssaldo gegenüber dem Vorjahr deutlich gesunken, bleibt aber im historischen Vergleich nach wie vor auf hohem Niveau.

Abbildung 3.1: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1991-2014 (Balken rechts: Mittelwerte, in 1'000)



Quelle: SEM/ZEMIS

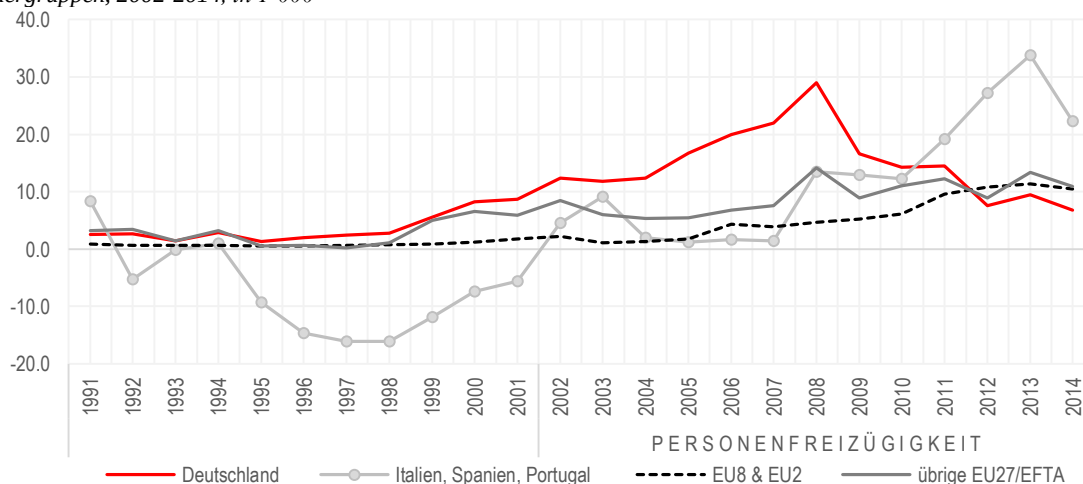
¹³ Der Wanderungssaldo gemäss SEM stellt die Differenz zwischen der Ein- und der Auswanderung sowie register-technischen Anpassungen dar. Details s. Anhang E.

Anders als für EU-Bürger/innen wird für Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten der Zugang zum Arbeitsmarkt sehr restriktiv gehandhabt; zugelassen werden nur hochqualifizierte Fachkräfte. Nur ein kleiner Teil der Zuwanderung aus diesen Staaten erfolgt deshalb direkt in den Arbeitsmarkt (vgl. auch 3.5.1 zu den Zuwanderungsgründen); entsprechend ist der für die Nettozuwanderung aus dem EU-Raum zu beobachtende enge Bezug zur konjunkturellen Entwicklung für Drittstaaten kaum auszumachen.

Wichtigste Herkunftsländer

Die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit hat sich in ihrer Zusammensetzung nach Herkunftsländern im Verlaufe der Jahre deutlich gewandelt. Die ersten Jahre nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 waren deutlich geprägt von einer starken Zuwanderung aus Deutschland. Wie in Abbildung 3.2 zu sehen, war bereits vor Inkrafttreten des FZA ein deutlicher Anstieg der Nettozuwanderung aus Deutschland festzustellen, der Trend hat sich dann ab 2002 kontinuierlich fortgesetzt und im Jahr 2008 einen Höhepunkt erreicht. Mit Ausbruch der Wirtschaftskrise erfolgte eine markante Wende und die Nettozuwanderung aus Deutschland nahm seither stetig ab, diejenige aus den südeuropäischen Ländern Italien, Spanien und Portugal dafür deutlich zu.

Abbildung 3.2: Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, ausgewählte Ländergruppen, 2002-2014, in 1'000



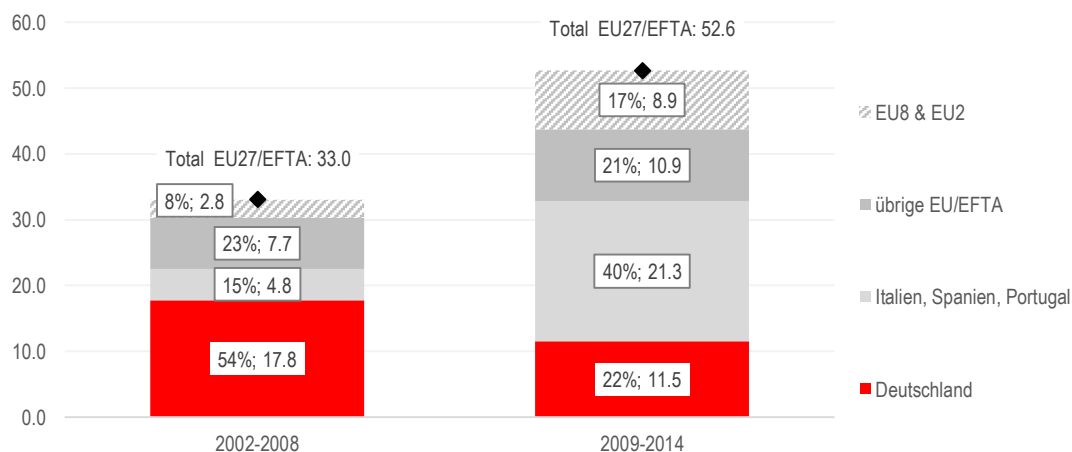
Quelle: SEM (ZEMIS)

Im Mittel der Jahre 2002-2008 betrug der jährliche Wanderungssaldo von EU27/EFTA-Staatsangehörigen 33'000 Personen. Mehr als die Hälfte hiervon, nämlich 17'800 Personen, entfiel in dieser Periode auf die Nettozuwanderung allein aus Deutschland (Abbildung 3.3). Mit 4'800 Personen machte die Zuwanderung aus den südeuropäischen Ländern Italien, Spanien und Portugal zusammen gerade einmal 15% der Nettozuwanderung in dieser Periode aus; der Rest entfiel im Wesentlichen auf die übrigen Länder der EU17/EFTA. Da die Personenfreizügigkeit erst 2006 auf die EU8-Staaten ausgeweitet wurde und zunächst

noch die Übergangsbestimmungen galten, war die Zuwanderung aus dem Osten in dieser Periode noch relativ unbedeutend.

In der Periode nach der Wirtschaftskrise, zwischen 2009 und 2014, sank der Anteil der Deutschen am Wanderungssaldo auf nur mehr 22%; mit einer jährlichen durchschnittlichen Nettozuwanderung von 11'500 Personen blieb Deutschland aber nach wie vor wichtigstes Herkunftsland. Demgegenüber gewann die Zuwanderung aus den südeuropäischen Länder mit 21'300 Personen netto pro Jahr (10'200 Personen aus Portugal, 7'600 aus Italien und 3'500 aus Spanien) bzw. 40% sowohl absolut als auch anteilmässig gegenüber der Vorkrisenperiode stark an Bedeutung. Deutlich zugenommen hat auch die Nettozuwanderung aus den 10 osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten: Mit durchschnittlich 8'900 Personen pro Jahr machten diese zusammen in der Periode 2009-2014 17% der Gesamtzuwanderung aus dem EU27/EFTA-Raum aus. Wichtigste Herkunftsländer innerhalb der EU8 waren Polen und Ungarn mit 2'200 resp. 1'900 netto zugewanderten Personen pro Jahr. Aus Rumänien und Bulgarien, für welche noch die Übergangsbestimmungen gelten, belief sich der Wanderungssaldo für beide Länder zusammen auf 2'200 Personen pro Jahr. Vergleichsweise verhalten war der Anstieg der Zuwanderung aus den übrigen Ländern der EU/EFTA. Wichtigstes Herkunftsland innerhalb dieser Gruppe ist mit Abstand Frankreich. Der Anstieg der Nettozuwanderung gegenüber der Vorkrisenperiode ist denn auch praktisch ausschliesslich auf eine Zunahme der Nettozuwanderung aus Frankreich zurückzuführen: Kamen zwischen 2002 und 2008 noch netto 3'700 französische Staatsbürger pro Jahr in die Schweiz, waren es in der Nachkrisenperiode im Schnitt 5'700.

Abbildung 3.3: Zusammensetzung des Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung nach Herkunftsregionen der EU27/EFTA, 2002-2008 und 2009-2014, mittlere jährliche Nettozuwanderung (in 1'000) und Anteil am Total



Quelle: SEM(ZEMIS)

Die über die betrachtete Zeitspanne beobachtete markante Verschiebung der Zuwanderungsströme hin zu einer vermehrten Zuwanderung aus dem Süden und dem Osten ist im Kontext der Entwicklungen der Wanderungsströme innerhalb Europas zu sehen. Für einen Überblick über die Entwicklung der Migrationsbe-

wegungen innerhalb der EU und eine Einordnung der Schweiz in diesen Kontext sei auf Kapitel 3.4 verwiesen. Detaillierte Angaben zu den Wanderungssaldi für alle Herkunftsländer der EU27/EFTA befinden sich in Anhang C.

Ein- und Auswanderungsverhalten im Detail

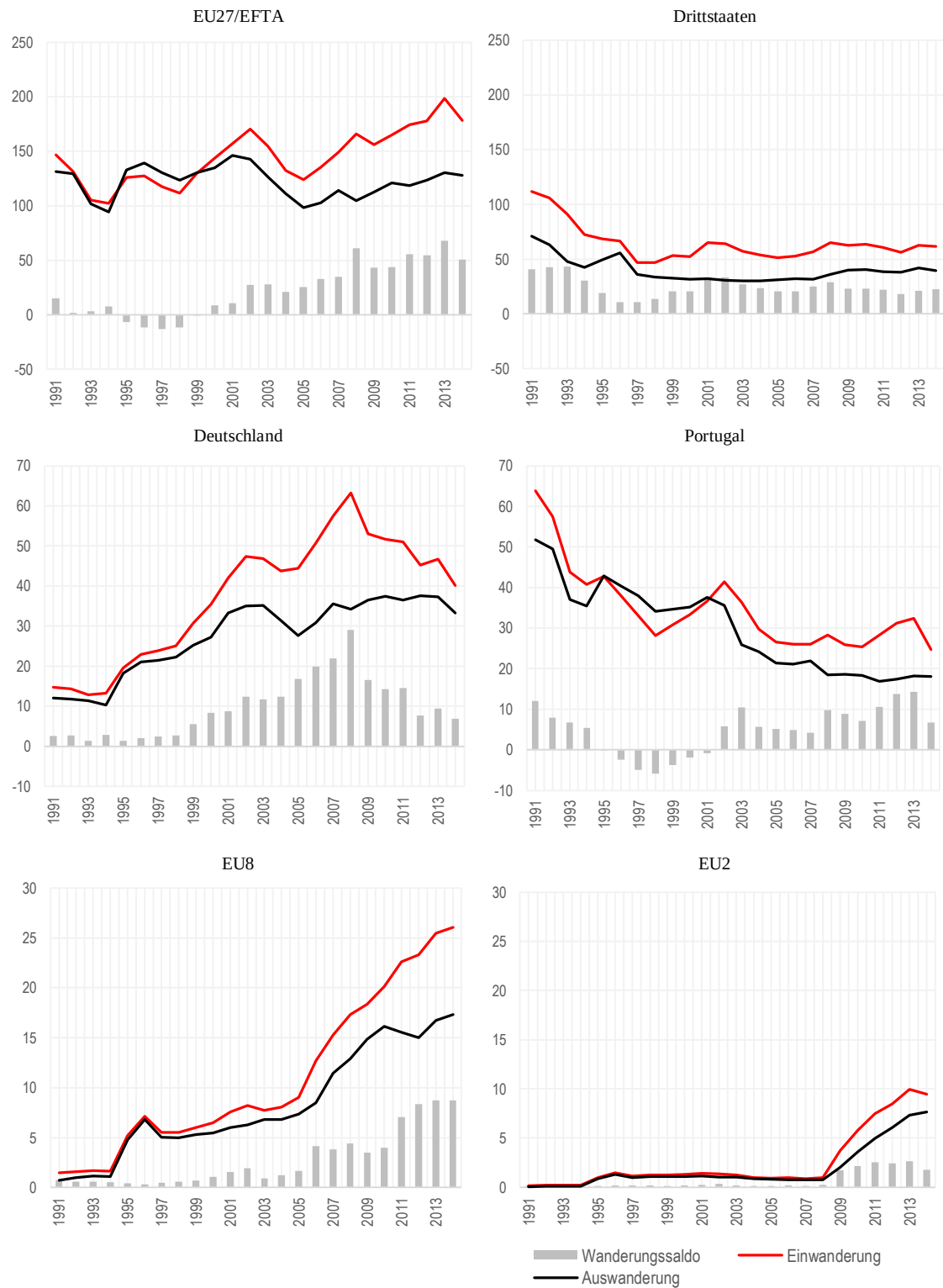
Die bisherigen Betrachtungen beschränkten sich auf die Nettozuwanderung, da es sich dabei um das für den eigentlichen Migrationsdruck relevante Mass handelt. In Ergänzung dazu ist in Abbildung 3.4 das Ein- und Auswanderungsverhalten separat dargestellt. Für die EU27/EFTA zeigt sich, dass die tiefen bzw. teilweise sogar negativen Wanderungssaldi der neunziger Jahre nicht nur auf eine gegenüber heute tiefere Bruttozuwanderung, sondern auch auf eine höhere Rückwanderung zurückzuführen waren. Bereits Mitte der neunziger Jahre – also vor Inkrafttreten des FZA - setzte ein starker Anstieg der Bruttozuwanderung ein; im Jahr 2002 erreichte diese 171'000 Personen, ein Wert der erst im Jahr 2011 erneut überschritten wurde. Ab 2002 nahmen dann sowohl Ein- als auch Auswanderungen zunächst deutlich ab, bis 2005 in einer Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs erneut eine kräftige Zunahme der Bruttozuwanderung einsetzte; gleichzeitig folgt seither auch die Zahl der Abwanderungen einem leichten Aufwärtstrend, im Durchschnitt betrachtet lagen die Abwanderungen nach Inkrafttreten des FZA tiefer als noch in den 1990er Jahren.

Je nach Herkunftsland sind allerdings sehr unterschiedliche Verlaufsmuster zu beobachten, wie die Betrachtung der wichtigsten Herkunftsländer Deutschland und Portugal verdeutlicht. Im Falle von Deutschland setzte bereits ab Anfang der 1990er Jahre ein markanter Anstieg der Bruttozuwanderung ein. Der Trend hielt an bis im Jahr 2008, als 63'000 Neueinwanderungen aus Deutschland gezählt wurden. In den Jahren nach der Wirtschaftskrise nahm die Bruttozuwanderung kontinuierlich ab, während die Zahl der Auswanderungen über denselben Zeitraum etwa konstant blieb. Für Portugal war in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA demgegenüber eine im Vergleich zu den neunziger Jahren deutlich tiefere Bruttozuwanderung zu beobachten. Dass die Zuwanderung netto höher ausfiel, war darauf zurückzuführen, dass im Rahmen des FZA deutlich weniger Auswanderungen zu verzeichnen waren als zuvor.

Im Falle der osteuropäischen Staaten war das Wanderungsverhalten stark von den institutionellen Rahmenbedingungen geprägt. Für die EU8 trat die Personenfreizügigkeit im Jahr 2006 in Kraft, was einen deutlichen Anstieg sowohl der Zu- als auch der Rückwanderungen zur Folge hatte. Als die Personenfreizügigkeit im Jahr 2009 auch auf Bulgarien und Rumänien ausgedehnt wurde, nahm auch hier die Dynamik der Wanderungsbewegungen merklich zu. Da die Zahl der Zuwanderungen jeweils stärker stieg als jene der Rückwanderungen, nahm der Wanderungssaldo insgesamt zu.

Demgegenüber ist bei den Drittstaaten seit Ende der 1990er Jahre eine Abnahme der Dynamik zu beobachten; sowohl Zu- als auch Rückwanderungen sind seither zurückgegangen und haben sich auf einem vergleichsweise konstanten Niveau eingependelt.

Abbildung 3.4: Zu- und Abwanderungen, ausländische Wohnbevölkerung, 1991-2014, in Tausend

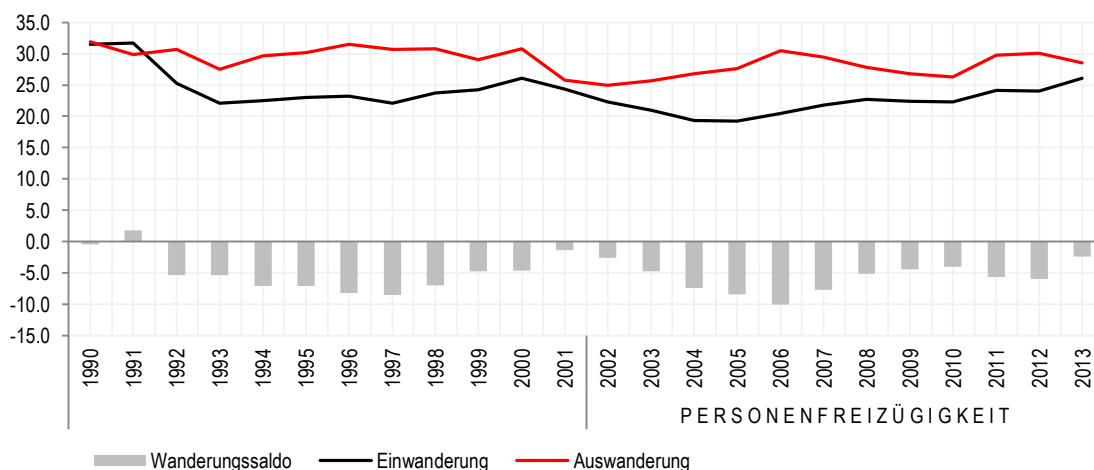


Quelle: SEM (ZEMIS)

3.1.2 Wanderungsbewegungen schweizerischer Staatsangehöriger

Zwischen 1991 und 2001 verliessen jährlich durchschnittlich 29'700 Schweizerinnen und Schweizer das Land und 24'400 wanderten jeweils in die Schweiz ein. Pro Jahr resultierte damit eine Nettoauswanderung von 5'300 Personen. In Zeiten schwacher Konjunktur wanderten netto jeweils etwas mehr Personen aus als in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs. Ab Mitte 2002 profitierten auch Schweizerinnen und Schweizer von der Personenfreizügigkeit mit der EU. Die Nettoauswanderung lag in den Jahren 2002-2013 mit durchschnittlich 5'700 Schweizer/innen pro Jahr nur geringfügig über dem Durchschnitt der Jahre vor Inkrafttreten des FZA. Inwieweit das FZA zu dieser leichten Erhöhung der Nettoauswanderung beigetragen hat, ist schwierig zu beurteilen, insbesondere auch deshalb da die Zielländer der Schweizer Auswanderer statistisch erst seit 2011 erfasst werden.

Abbildung 3.5: Wanderungsbewegungen der schweizerischen Staatsangehörigen, 1990-2013 (in 1'000)



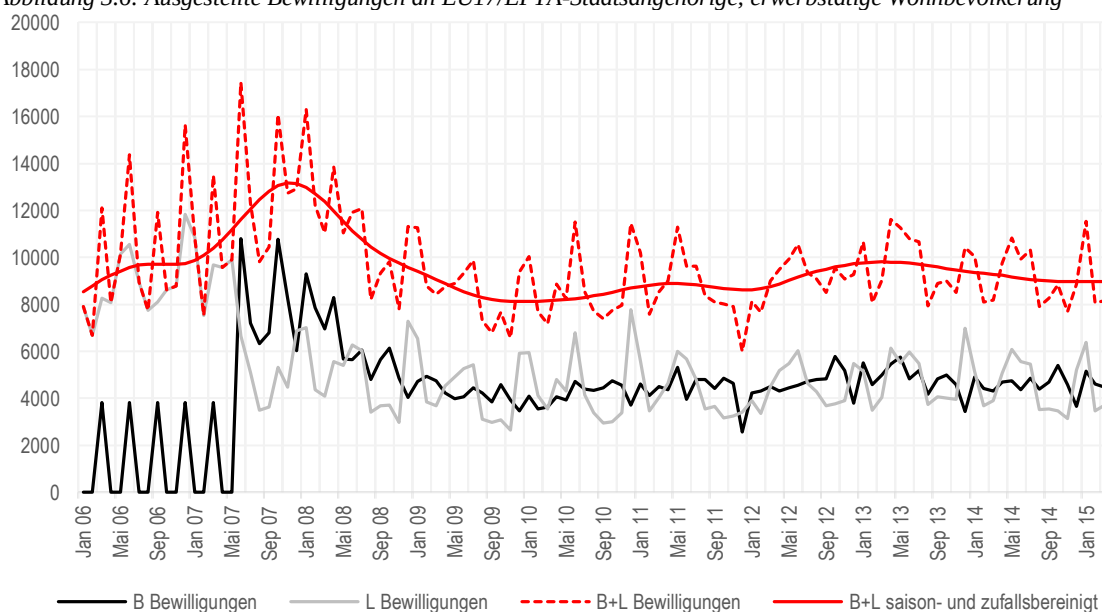
Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP)

3.1.3 Anzahl und Entwicklung neu ausgestelltter Aufenthaltsbewilligungen

Neben den oben dargestellten längerfristigen Tendenzen der Zuwanderung interessieren auch die aktuellsten Entwicklungen bei der Nachfrage nach Aufenthaltsbewilligungen. Abbildung 3.6 zeigt die Anzahl monatlich neu ausgestelltter B- bzw. L-Bewilligungen an Staatsangehörige der EU17/EFTA zwischen Januar 2006 und März 2015. Aufenthaltsbewilligungen (B) für EU17/EFTA-Staatsangehörige unterlagen bis Juni 2007 der Kontingentierung. Aus der Grafik ist ersichtlich, dass in dieser Periode stattdessen deutlich mehr Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) ausgestellt wurden. Nach Wegfall der Kontingentierung erreichte die Summe der ausgestellten B- und L-Bewilligungen ihren bisherigen Höchstwert. Die Aufhebung der Kontingentierung dürfte nur ein Grund hierfür gewesen sein. Die Schweizer Wirtschaft durchlief seinerzeit eine Phase ausgezeichneter Konjunktur, was die Nachfrage nach Arbeitskräften beflügelte. Mit dem wirtschaftlichen Abschwung in den Jahren 2008 und 2009 reduzierte sich die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften deutlich und die Anzahl neu ausgestelltter Bewilligungen ging entsprechend zurück. Ende 2009

wurde mit saisonbereinigt rund 8'000 Bewilligungen pro Monat in etwa das Niveau von Anfang 2006 wieder erreicht. Mit der wirtschaftlichen Erholung stieg die Zahl ab 2010 wieder an und erreichte im Sommer 2013 saisonbereinigt 9'800 ausstellte Bewilligungen. Per 1. Juni 2013 wurde die Ventilklausel angerufen und die B-Bewilligungen der EU17-Staatsangehörigen für ein Jahr kontingentiert. Inwieweit dies die Zuwanderung effektiv gebremst hat, lässt sich nicht beziffern. Insgesamt ist die Zahl der neu an EU17-Staatsangehörige erteilten B- und L-Bewilligungen ab Mitte 2013 leicht gesunken und in der zweiten Jahreshälfte 2014 hat sich die Zahl – nach Aufhebung der Ventilklausel saisonbereinigt bei knapp unter 9000 Bewilligungen pro Monat stabilisiert.

Abbildung 3.6: Ausgestellte Bewilligungen an EU17/EFTA-Staatsangehörige, erwerbstätige Wohnbevölkerung



Quelle: BFM, SECO (Saisonbereinigung)

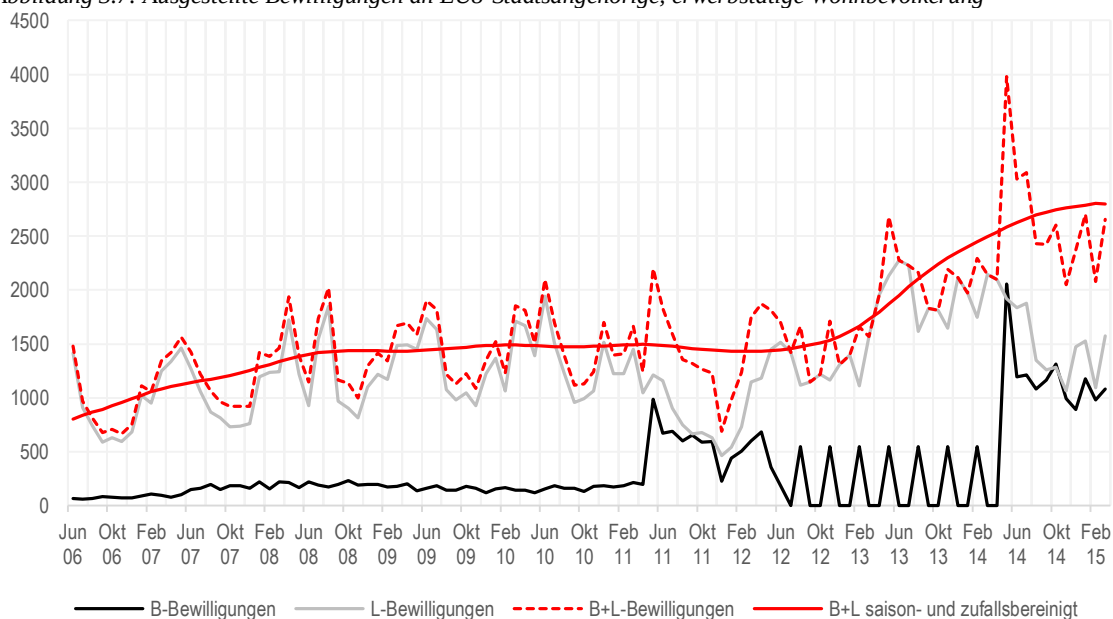
Abbildung 3.7 zeigt die Entwicklung der monatlich neu ausgestellten B- und L-Bewilligungen an Staatsangehörige der osteuropäischen Staaten der EU8. Die Personenfreizügigkeit gegenüber diesen Staaten trat am 1. Juni 2006 in Kraft, bis am 1. Mai 2011 galten die Übergangsregelungen und sowohl B- als auch L-Bewilligungen unterlagen der Kontingentierung. Die Kontingente wurden Jahr für Jahr sukzessive erhöht, deren relative Beanspruchung nahm jedoch gleichzeitig ab, so dass es in keinem Jahr zu einer vollständigen Ausschöpfung kam (vgl. hierzu auch Anhang B). Die Anzahl neu ausgestellter Bewilligungen stieg somit unterproportional zur Anzahl verfügbarer Kontingente.

Per 1. Mai 2011 liefen die Übergangsbestimmungen aus und die volle Personenfreizügigkeit trat in Kraft. Die Zahl der erteilten B-Bewilligungen stieg in der Folge sprunghaft an, was auf eine hohe Zahl von Umwandlungen von L- zu B-Bewilligungen hindeutet. Gegenläufig dazu verringerte sich die Zahl der neu ausgestellten L-Bewilligungen. In der Summe blieb die Zahl der neu ausgestellten B- und L-Bewilligungen im ersten Jahr nach Aufhebung der Kontingentierung in etwa konstant.

Ab 1. Mai 2012 kam die Ventilklausel gegenüber der EU8 zur Anwendung und es wurde für ein Jahr eine Höchstzahl von 2180 B-Bewilligungen festgelegt. Die Kontingentierung wurde per 1. Mai 2013 um ein weiteres Jahr v. Die Kontingente wurden quartalsweise freigegeben und jeweils zu 100% ausgeschöpft. Parallel dazu stieg die Nachfrage nach L-Bewilligungen deutlich an, womit die Gesamtzahl der ausgestellten B- und L-Bewilligungen trotz Ventilklausel stetig anstieg.

Per 1. Mai 2014 lief die Begrenzung durch die Schutzklausel schliesslich aus. In der Folge kam es erneut zu einem starken Anstieg der Anzahl erteilter B-Bewilligungen. Da die Anzahl L-Bewilligungen gleichzeitig zurückging, blieb der Anstieg in der Summe jedoch moderat.

Abbildung 3.7: Ausgestellte Bewilligungen an EU8-Staatsangehörige, erwerbstätige Wohnbevölkerung



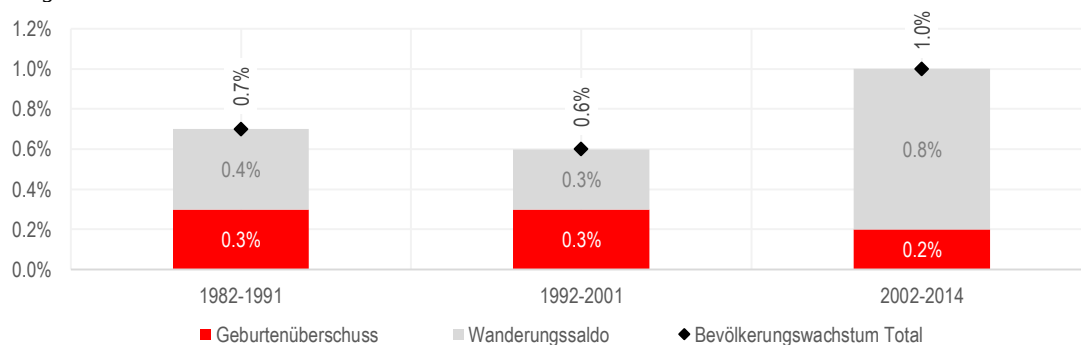
Quelle: BFM, SECO (Saisonbereinigung)

3.2 Bevölkerungswachstum und Ausländerbestand

Die Zuwanderung war in den letzten Jahrzehnten stets eine bedeutende Determinante des Bevölkerungswachstums in der Schweiz. Ihre relative Bedeutung ist in Abbildung 3.8 für die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz dargestellt. Zwischen 1982 und 1991 generierte die Nettozuwanderung ein jährliches durchschnittliches Bevölkerungswachstum von 0.4%. Das natürliche Bevölkerungswachstum (Geburtenüberschuss) belief sich damals auf 0.3% pro Jahr. Insgesamt resultierte daraus ein Bevölkerungswachstum von 0.7% pro Jahr. In der Periode 1992-2001 verringerte sich das Bevölkerungswachstum um rund einen Zehntel Prozentpunkt auf 0.6% pro Jahr. Dieser Rückgang war vorwiegend auf einen geringeren Wanderungssaldo zurückzuführen, welcher nur noch jährlich 0.3% zum Bevölkerungswachstum beitrug. In den Jahren 2002-2014 erhöhte sich das Bevölkerungswachstum auf durchschnittlich 1.0% pro Jahr. Stärker noch als

in den 1980er 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. Damit war die Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz in den letzten drei Jahrzehnten stark von der Nettozuwanderung bestimmt.

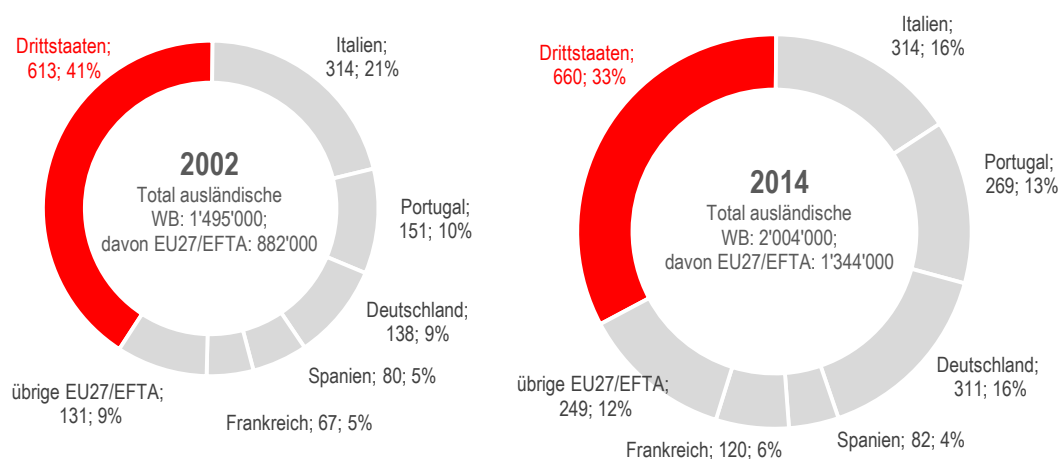
Abbildung 3.8: Relative Bedeutung der Komponenten des Bevölkerungswachstums, durchschnittliche jährliche Veränderungsraten



Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP)

Gemäss SEM zählte die ständige und die nicht-ständige ausländische Wohnbevölkerung Ende Dezember 2014 insgesamt 2'004'000 Personen. Dies sind 50'000 mehr als im Vorjahr und rund eine halbe Million mehr als im Jahr 2002 (vgl. Abbildung 3.9). Davon stammen 1'344'000 Personen bzw. 67% aus dem EU27/EFTA-Raum und 660'000 Personen bzw. 33% aus Drittstaaten. Die fünf grössten Ausländergruppen stellten im Jahr 2014 die italienischen und deutschen Staatsangehörigen mit einem Anteil von je 16%, gefolgt von den Portugiesen mit 13%, den Franzosen (6%) und den Spaniern (4%).

Abbildung 3.9: Ausländische Wohnbevölkerung, Bestände (in 1'000) und relative Anteile nach Nationalität, 2002 und 2014



Quelle: SEM (ZEMIS)

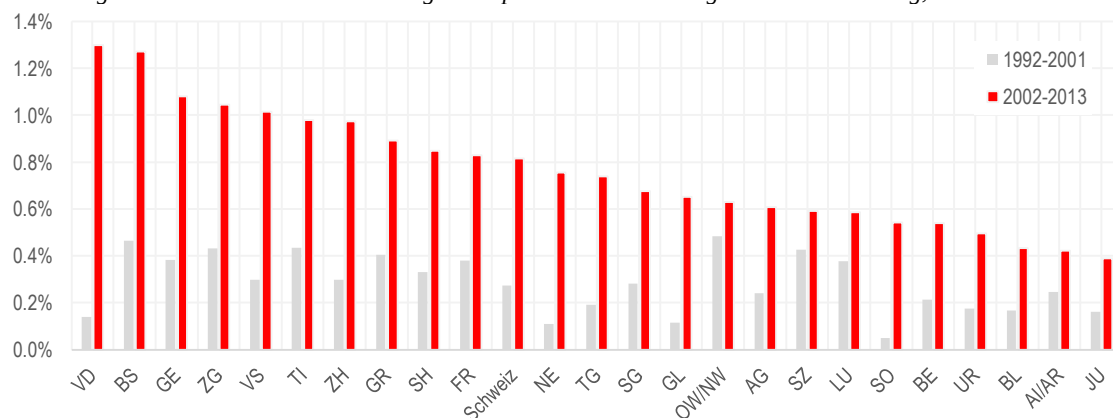
Während der Zuwachs der ausländischen Bevölkerung in den Jahren vor Inkrafttreten des FZA fast ausschliesslich auf Ausländer aus Drittstaaten zurückzuführen war, machten EU27/EFTA-Staatsangehörige zwischen 2002 und 2014 91% des Zuwachses aus. 34% entfiel dabei auf deutsche, 23% auf portugiesische, 10% auf französische und 4% auf britische Staatsbürger/innen. 12% der Bestandeszunahme entfiel auf Staatsangehörige der zehn osteuropäischen EU-Staaten; der Bestand an italienischen und spanischen Staatsangehörigen blieb demgegenüber praktisch konstant¹⁴.

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

3.3 Unterschiede nach Regionen und Kantonen

Eine nach Kantonen differenzierte Betrachtung der Zuwanderung fördert beträchtliche regionale Unterschiede zu Tage. Abbildung 3.10 zeigt, dass nach Inkrafttreten des FZA vor allem wirtschaftliche Zentren wie zum Beispiel die Genferseeregion (Genf und Waadt), Basel, Zug und Zürich sowie die drei touristisch ausgerichteten Kantone Wallis, Tessin und Graubünden relativ zur Bevölkerung überdurchschnittliche Nettozuwanderungsraten aus dem Ausland verzeichneten.

Abbildung 3.10: Internationaler Wanderungssaldo prozentual zur ständigen Wohnbevölkerung, nach Kantonen



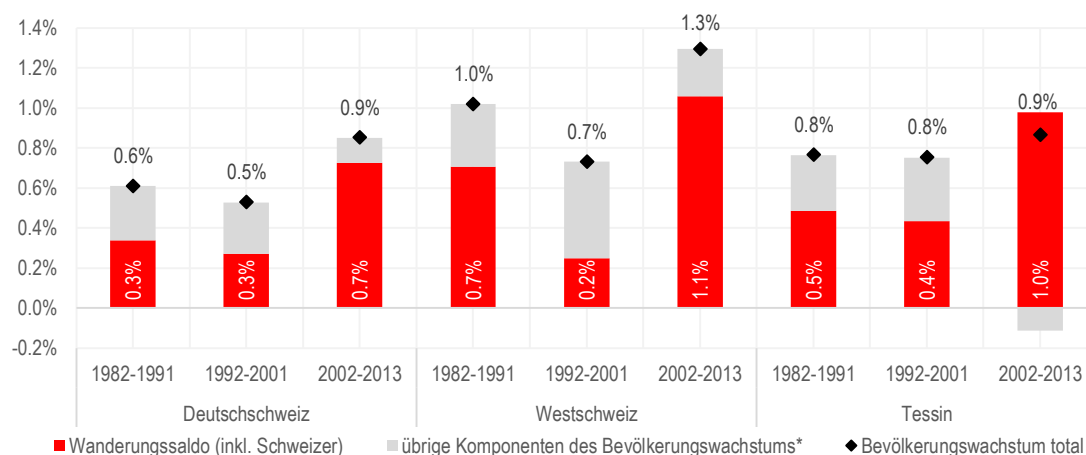
Quelle: BFS (ESPOP, STATPOP), eigene Berechnungen

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.

¹⁴ Die positiven Wachstumsbeiträge können sich zu mehr als 100% addieren, da gewisse Nationalitäten auch Bestandesabnahmen verzeichneten. Die positiven und negativen Wachstumsbeiträge addieren sich insgesamt auf 100%.

In allen Kantonen lag die Nettozuwanderung in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA deutlich höher als in den Jahren zuvor. Deutlich stärker als im Schweizer Durchschnitt fiel diese Beschleunigung in den Westschweizer Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf, im Kanton Basel Stadt sowie in den Kantonen Zug und Zürich aus.

Abbildung 3.11: Komponenten des Wachstums der ständigen Wohnbevölkerung nach Sprachregion



*Natürliches Bevölkerungswachstum und Binnenmigrationssaldo

Quelle: BFS (ESPOP/STATPOP), eigene Berechnungen

Im Durchschnitt der Jahre 2002-2013 wuchs die Bevölkerung der Westschweizer Kantone allein wegen der Nettozuwanderung um 1.1% pro Jahr und damit deutlich stärker als in den anderen Regionen (vgl. Abbildung 3.11).

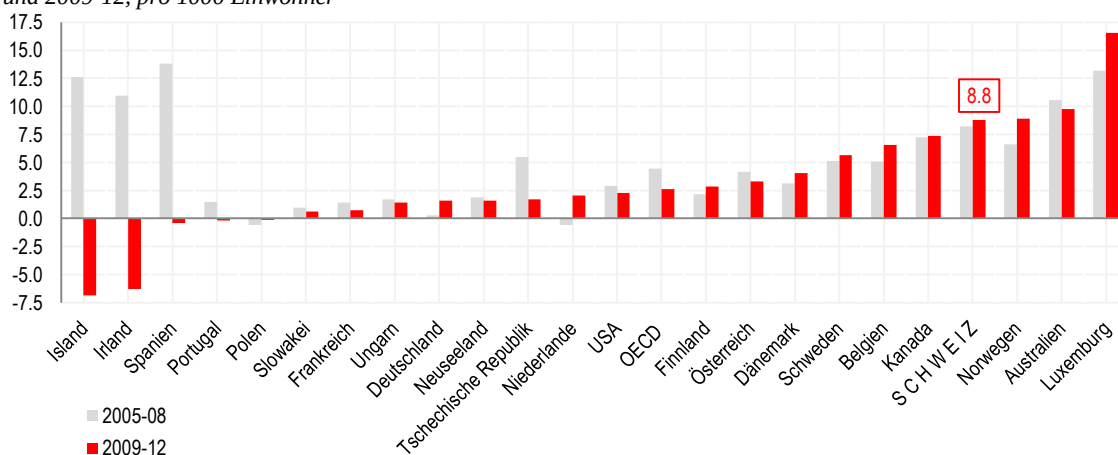
Die höhere Nettozuwanderung resultierte in allen drei Sprachregionen der Schweiz in einem erhöhten Bevölkerungswachstum. Weil sich das natürliche Bevölkerungswachstum verlangsamte, beschleunigte sich das Bevölkerungswachstum nicht ganz so stark wie der Wanderungssaldo. In der Deutschschweiz stieg das Bevölkerungswachstum von jährlich durchschnittlich 0.5% auf 0.8%, in der Westschweiz von 0.7% auf 1.3% und im Tessin von jährlich 0.8% auf 0.9%, wobei die Nettozuwanderung hier eine im Durchschnitt leicht rückläufige natürliche Bevölkerungsentwicklung kompensierte.

3.4 Zuwanderung in die Schweiz im internationalen Vergleich

Die Schweiz hat im Vergleich zu anderen Ländern der OECD eine der höchsten Nettozuwanderungsraten pro Kopf (Abbildung 3.12): Der Anteil der Menschen, die im Durchschnitt der Jahre 2009-2012 netto in die ständige Wohnbevölkerung eingewandert sind, betrug im Vergleich zur Gesamtbevölkerung 0.88%, bzw. 8.8 auf 1000 Einwohner. Damit belegte die Schweiz knapp hinter Norwegen (8.9) und Australien (9.7), jedoch relativ deutlich hinter Luxemburg (16.6) den vierten Rang.

Das Migrationsgeschehen innerhalb von Europa war in den vergangenen Jahren ganz wesentlich von der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Mitgliedsländern infolge der Wirtschaftskrise bestimmt. Noch vor der Krise war etwa Spanien ein grosser Wanderungsmagnet innerhalb Europas; die Nettozuwanderungsrate betrug zwischen 2005-2008 durchschnittlich 13.8 pro 1000 Einwohner pro Jahr. Mit Ausbruch der Krise wendete sich das Blatt jedoch und Spanien wurde zu einem Nettoauswanderungsland. Ähnliches war in Irland und Island zu beobachten; Länder, welche beide ebenfalls stark von der Krise betroffen waren.

Abbildung 3.12: Durchschnittliche jährliche Nettozuwanderungsraten in ausgewählten Ländern der OECD, 2005-08 und 2009-12, pro 1000 Einwohner



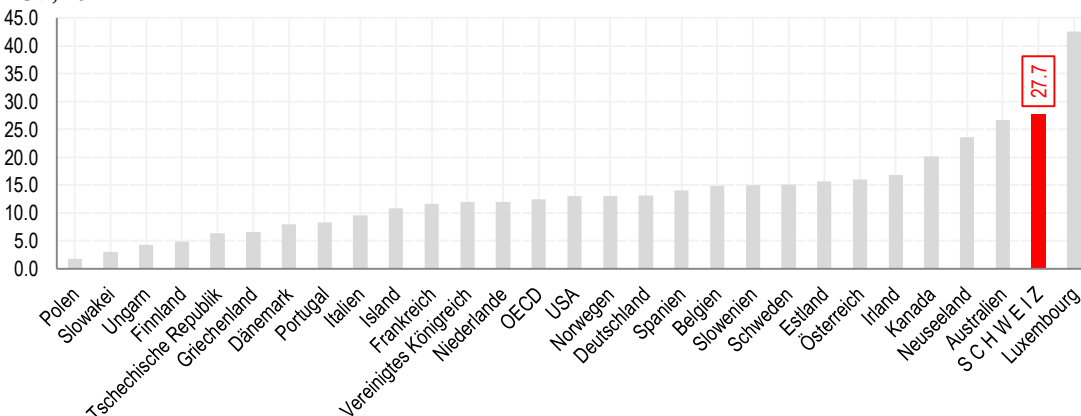
Quelle: OECD International Migration Database; für die Schweiz: BFS (ESPOP/STATPOP)

Demgegenüber hat Deutschland, welches nach der Krise relativ rasch zu einer gesunden Wirtschaftsentwicklung zurückfand, in den letzten Jahren einen deutlichen Anstieg der Zuwanderung insbesondere aus Osteuropa zu verzeichnen. Eine jüngere Studie zeigte, dass die Zunahme der Zuwanderung nach Deutschland in der Nachkrisenperiode in erster Linie darauf zurückzuführen war, dass die bisher bevorzugten Zielländer der osteuropäischen Migranten Italien und Spanien aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und insgesamt schlechten Beschäftigungsaussichten an Attraktivität als Zielland verloren haben (Bertoli et al., 2013). In absoluten Zahlen war Deutschland 2012 dasjenige europäische Land mit der höchsten Bruttoeinwanderung. Mit einer durchschnittlichen Nettozuwanderungsrate von 1.6 pro 1000 Einwohnern bleibt die Zuwanderung im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung Deutschlands jedoch nach wie vor deutlich hinter der Schweiz zurück.

Neben den Migrationsflüssen ist auch ein Vergleich der Bestände an Zuwanderern interessant. Abbildung 3.13 zeigt den Anteil aller im Ausland geborenen Personen an der Gesamtbevölkerung. Für die Schweiz betrug dieser Anteil im Jahr 2012 27.8%; unser Land liegt damit noch vor den klassischen Einwanderungsländern Kanada und Australien, allerdings deutlich hinter dem Spitzenreiter Luxemburg, wo die im Ausland Geborenen im selben Jahr 42.6% der Bevölkerung ausmachten. Die übrigen europäischen Länder weisen

dagegen deutlich tiefere Anteile aus (Österreich 16%, Spanien 14%, Deutschland, 13.1%, Frankreich 11.6%, Italien 9.6%, Portugal 8.3%).

Abbildung 3.13: Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung, ausgewählte Länder der OECD, 2012



Anmerkung: Daten von 2011 für Australien, Kanada, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Frankreich Irland, Neuseeland, Polen und Portugal.

Quelle: OECD International Migration Database

Zu beachten ist, dass in den Daten zur im Ausland geborenen Bevölkerung auch Personen erfasst sind, die im Ausland als Staatsangehörige des Landes ihres aktuellen Wohnsitzes geboren sind. In einigen Ländern kann diese Gruppe recht groß sein, namentlich in Frankreich und Portugal (Repatriierungen aus den ehemaligen Kolonien).

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 2014 gemäss BFS bei 24.3%. 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 die klassischen Zuwanderungsländer Australien, Kanada und Neuseeland, sowie einige europäische Länder, wie Schweden, Finnland und die Niederlande eine hohe Einbürgerungsrate, die Schweiz ist dagegen in ihrer Einbürgerungspraxis vergleichsweise zurückhaltend.

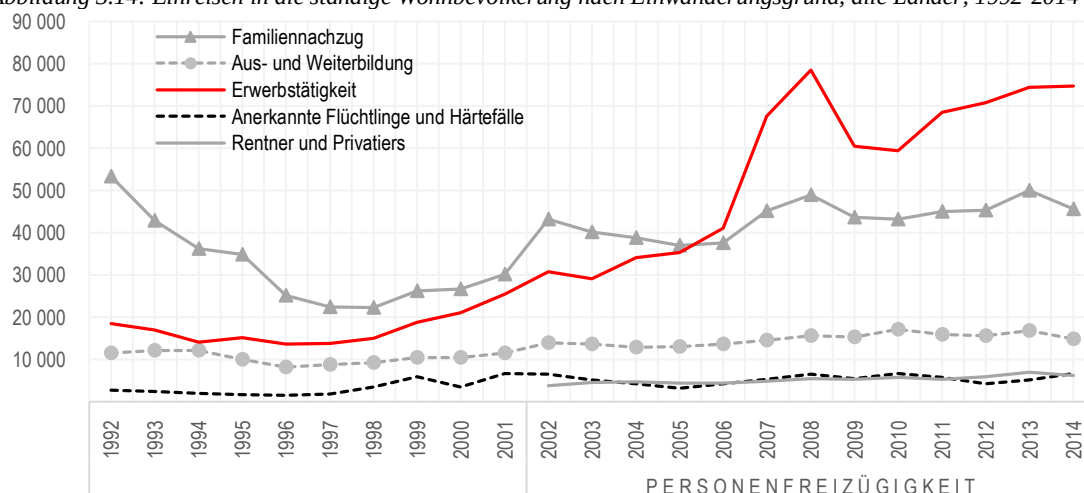
3.5 Determinanten der Zuwanderung

3.5.1 Zuwanderungsgründe bei Bewilligungserteilung gemäss ZEMIS

Abbildung 3.14 bildet die Einwanderungsgründe der Gesamtzuwanderung (EU/EFTA und Drittstaaten) für die Zeitspanne 1992-2014 ab, wie sie zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung erfasst werden. Daraus ist ersichtlich, dass die Einwanderung in den 1990er Jahren mit bis zu 50'000 Einwanderern pro Jahr durch den Familiennachzug dominiert wurde. Darunter fallen neben dem Familiennachzug von Ausländern seit

2002 auch ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern. Seit Einführung der Personenfreizügigkeit hingegen ist die Erwerbstätigkeit der wichtigste Treiber der Einwanderung. Der Anteil der Erwerbstätigen unter den Zuwanderern ist von 15% im Jahr 1992 auf 49% im Jahr 2014 gestiegen.

Abbildung 3.14: Einreisen in die ständige Wohnbevölkerung nach Einwanderungsgrund, alle Länder, 1992-2014

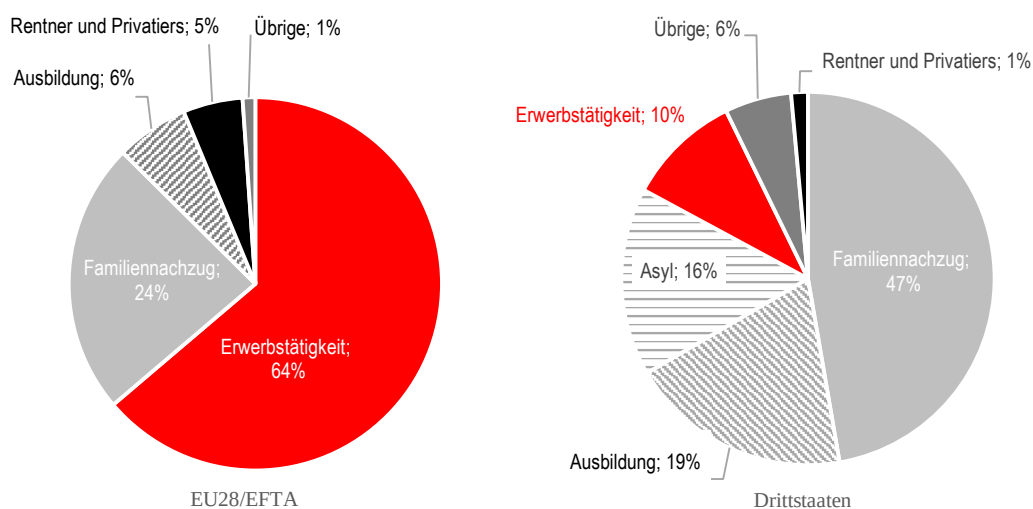


Anmerkung: Familiennachzug ab 2002 inklusive Familiennachzug von Schweizer/-innen und von Ausländer/-innen mit Schweizer Ehepartner/-in. Zeitreihenbruch im Jahr 2014 aufgrund Revision der Ausländerstatistik.

Quelle: SEM (ZEMIS)

Werden die Einreisen nach Einwanderungsgrund für das Jahr 2014 nach Herkunftsregion aufgeschlüsselt, kann festgestellt werden, dass bemerkenswerte Unterschiede zwischen EU/EFTA-Bürgerinnen und -bürgern und Drittstaatenangehörigen bestehen. So machte der Einwanderungsgrund Erwerbstätigkeit bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen einen Anteil von 64% an der Gesamteinwanderung aus dieser Region aus.

Abbildung 3.15: Einreisen in die ständige Wohnbevölkerung nach Einwanderungsgrund, EU28/EFTA und Drittstaaten, Anzahl und relative Anteile im Jahr 2014



Quelle: SEM (ZEMIS)

Der entsprechende Anteil bei Drittstaatenangehörigen betrug aufgrund der restriktiven Zulassungsvoraussetzungen 10%.

Bedeutende Unterschiede sind auch beim Familiennachzug festzustellen. Während der Familiennachzug bei den EU-Staaten im Jahr 2014 rund 24% an der Gesamteinwanderung ausmachte, war bei Drittstaatenangehörigen ein Anteil von 47% zu verzeichnen. 6% der Einwanderung aus dem EU/EFTA-Raum erfolgte weiter im Rahmen einer Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz; bei den Zuwanderern aus Drittstaaten betrug der entsprechende Anteil knapp 19%.

3.5.2 Persönliche Motive der Zuwanderung

Angesichts der starken Zunahme der Zuwanderung im Rahmen des FZA ist von Interesse, welche persönlichen Motive diesen Migrationsentscheiden zugrunde liegen. In der Literatur weit verbreitet ist eine Typologisierung denkbarer Motivatoren in Push- und Pull-Faktoren. Unter Push-Faktoren sind Faktoren zu verstehen, welche in einem bestimmten Herkunftsland die Abwanderung begünstigen. Hierzu zählen unter anderem etwa (drohende) Arbeitslosigkeit, tiefe Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen und mangelnde berufliche Perspektiven. Umgekehrt gelten tiefe Arbeitslosigkeit, ein attraktives Lohnniveau und vielversprechende berufliche Perspektiven im Zielland als wirtschaftliche Pull-Faktoren, welche Migrationswillige anziehen. Darüber hinaus werden auch kulturelle und politische Aspekte, wie z.B. politische Stabilität, geografische, sprachliche und kulturelle Nähe oder ein bestehendes Netzwerk von Landsleuten im Zielland als potenzielle Pull-Faktoren gewertet. Anhaltspunkte über die relative Bedeutung dieser Faktoren im Falle der Schweiz liefert eine Untersuchung der B,S,S. im Auftrag des Staatssekretariats für Migration.

(B,S,S., 2013). In einer schriftlichen Befragung von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern sowie deren Schweizer Arbeitgebern wurden die Migrationsmotive der Zugewanderten einerseits und die Rekrutierungsgründe der Unternehmen andererseits erhoben. Damit liegen erstmals gesamtschweizerische Daten zu diesem Thema vor. Nach den ausschlaggebenden Motiven für den Umzug in die Schweiz gefragt, nennen die Zuzüger am häufigsten wirtschaftliche Motive¹⁵: 43% der Befragten gaben an, dass sie aufgrund von besseren beruflichen Perspektiven in die Schweiz umgezogen sind. Für knapp ein Drittel (30%) war zudem ein höheres Einkommen ausschlaggebend. Auch nicht-wirtschaftliche Motive scheinen jedoch eine wichtige Rolle zu spielen: 26% der Zuzüger gaben Landschaft, Natur und Freizeitmöglichkeiten, 24% das Interesse an Neuem und 22% die Schweizer Kultur (22%) als entscheidenden Migrationsgrund an.. Die Arbeitslosigkeit im Heimatland oder das erhöhte Risiko einer solchen wurde immerhin von 25% als Zuwanderungsmotive genannt. Insgesamt machen die Resultate damit deutlich, dass sowohl Push- als auch Pull-Faktoren für die Zuwanderung in die Schweiz bedeutend sind.

¹⁵ Die Befragten konnten mehrere Antworten angeben – die Summe der Anteile entspricht deshalb nicht 100%.

Eine frühere Studie des Büro BASS, welche im Auftrag des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich die wichtigsten Determinanten der Zuwanderung in den Kanton Zürich untersuchte, kommt zu ähnlichen Ergebnissen bezüglich der Beweggründe der Zuziehenden: Im Vordergrund stehen Gründe im Zusammenhang mit Arbeit und Karriere, gefolgt von Lebensqualität und Netzwerkeffekten (BASS, 2012). Ein interessanter Unterschied zu den obigen Resultaten ergibt sich hinsichtlich der Bewertung der Push-Faktoren. So geben in der Studie des BASS für den Kanton Zürich nur gerade 14% die schwierigen Bedingungen im eigenen Land als Migrationsgrund an, was für eine deutlich untergeordnete Rolle der Push-Faktoren spricht. Inwiefern dieser Unterschied auf regionale Besonderheiten zurückzuführen ist oder als Folge der anhaltend schlechten wirtschaftlichen Lage in Europa gedeutet werden kann, lässt sich nicht eruieren.

3.5.3 Gründe für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte

Gemäss Umfrageergebnissen von B,S,S. (2013) steht bei den Gründen für die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte für Schweizer Unternehmen klar der Fachkräftemangel im Vordergrund. 45% der befragten Schweizer Arbeitgeber gaben den nationalen und 33% den lokalen Fachkräftemangel als Grund für die Rekrutierung im Ausland an (B,S,S., 2013). Die beste Übereinstimmung mit den Anforderungen wird ebenfalls häufig aufgeführt (23%), häufiger noch als das Verhältnis Lohn/Leistung (20%). Dieses Ergebnis trifft allerdings nicht für jedes Profil zu; so wird das Lohnmotiv bei der Rekrutierung von Personen ohne nachobligatorische Ausbildung stärker gewichtet als bei der Rekrutierung von Personen mit tertiärem Bildungsabschluss.

Eine von BAK (2013) im Auftrag verschiedener Branchenverbände durchgeführte Unternehmensbefragung deutet ebenfalls darauf hin, dass EU-Arbeitskräfte vor allem nachgefragt werden, um den Bedarf an Spezialisten und Fachkräften zu decken. Weiter wird der Beitrag der ausländischen Arbeitskräfte zum Erhalt und zur Steigerung der Innovationsfähigkeit als Rekrutierungsmotiv genannt. Für das Gastgewerbe hingegen seien EU-Arbeitskräfte vor allem wichtig, um überhaupt Zugriff auf eine ausreichende Anzahl an Fachkräften zu haben und um Stellen möglichst rasch besetzen zu können.

Die Befragungen liefern auch interessante Einsichten zu den Rekrutierungskanälen. So hat sich gezeigt, dass trotz des grossen Gewichts des Fachkräftemangels bei den Rekrutierungsgründen explizite Rekrutierungsanstrengungen im Ausland relativ selten unternommen werden müssen; die Kandidaten ergreifen oft selber die Initiative und melden sich auf Stellenausschreibungen in der Schweiz. Dies zeugt von der Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Arbeitsort. Ein Drittel der Befragten Arbeitnehmer gab ausserdem an, die Stelle durch Bekannte gefunden zu haben, was für eine grosse Bedeutung von Netzwerkeffekten bei der Rekrutierung spricht (B,S,S. (2013).

3.5.4 Standortförderung und Zuwanderung

Die regionale Betrachtung der Zuwanderung in Kapitel 3.3 hat gezeigt, dass wirtschaftlich attraktive Regionen besonders hohe Zuwanderungsraten zu verzeichnen haben. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und inwiefern die Attraktivität eines Standorts eine bedeutende Determinante der Zuwanderung ist und ob Massnahmen zur Standortförderung allenfalls die starke Zuwanderung begünstigt haben könnten (Pull-Faktor).

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft wurde diese Frage im Rahmen einer Studie untersucht (Ecoplan, 2013). Die Studie konzentriert sich hierbei auf die Wirkung derjenigen Massnahmen der Standortförderung des Bundes, bei denen am ehesten ein Zusammenhang mit der Zuwanderung vermutet wird. Hierzu zählen die nationale Standortpromotion des Bundes in Form der Unterstützung von „Switzerland Global Enterprise“, die Steuererleichterungen des Bundes für Unternehmungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik sowie die Förderung der Beherbergungswirtschaft; in der Studie nicht berücksichtigt sind demgegenüber eigenständige Massnahmen zur Standortförderung der Kantone. Die Autoren schätzen, dass über die drei Instrumente in der Periode 2008-2012 durchschnittlich 600 Unternehmen pro Jahr gefördert wurden, was die Schaffung von 3'600 Arbeitsplätzen pro Jahr ermöglicht hat. Der Zuwanderungseffekt dieser Standortförderungsinstrumente wird auf jährlich rund 2'000 Beschäftigte, unter Einbezug des Familiennachzugs auf 3'200 Personen beziffert. Gemessen an der Nettozuwanderung in die Schweiz in derselben Periode macht dies rund 4% aus. Damit hat die Standortförderung des Bundes zwar durch Schaffung neuer Arbeitsplätze einen Beitrag zur Zuwanderung geleistet, dieser spielte aber eine deutlich untergeordnete Rolle. Die Studie zeigt weiter, dass von diesem Zuwanderungseffekt rund drei Viertel auf ländliche und/oder strukturschwache Gebiete entfallen, weil sich der Förderperimeter bei zwei der drei Instrumente auf diese Gebiete beschränkt. Der Beitrag zur Zuwanderung in die grossen Ballungsräume macht demnach nur rund einen Viertel des Zuwanderungseffektes aus, was etwa 1% der gesamtschweizerischen Nettozuwanderung entspricht.

Mit der Umsetzung von Artikel 121a BV steht die Schweiz vor der Herausforderung, die Zuwanderung zu steuern und dabei ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu wahren. Es ist in diesem Kontext ein Wirtschaftswachstum anzustreben, das auf Innovation und höherer Produktivität basiert, im Einklang mit den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung steht und zu einer stärkeren Entfaltung des inländischen Arbeitskräftepotenzials beiträgt.

3.6 Empirische Resultate zu den Auswirkungen des FZA auf die Zuwanderung

Angeichts des oben diskutierten bedeutenden Anstiegs der Zuwanderung der vergangenen Jahre 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- effektiv auf das Inkrafttreten des Abkommens an sich zurückzuführen? Die Fragestellung ist von offensichtlichem politischem Interesse für die Schweiz, insbesondere vor dem Hintergrund des 9. Februar 2014. Ökonometrische Erkenntnisse über die Bedeutung des FZA für die Zuwanderung in die Schweiz sind zum heutigen Zeitpunkt jedoch erst spärlich vorhanden.

Cueni und Sheldon (2011a) sowie Sheldon et al. (2013) kommen zum Schluss, dass der isolierte Effekt des FZA auf die Zuwanderung statistisch vernachlässigbar klein sei; bestimmt werde die Zuwanderung dagegen ganz wesentlich von generellen Trends und der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung im Inland¹⁶.

Anders als Cueni und Sheldon (2011a) und Sheldon et al. (2013), deren Resultate auf der Schätzung einer Regressionsgleichung mit der Kleinstquadrat-Methode beruhen, schätzen Bolli et al. (2015) von der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich die Determinanten der Migrationsströme anhand eines sogenannten Gravitationsmodells, welches Migrationsentscheidungen anhand von verschiedenen Push- und Pull-Faktoren erklärt. Gemäss ihren Schätzungen erhöhte 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. 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. Die weitere Zuwanderung werde laut den Autoren durch andere globale und schweizerische Trends erklärt: Die Studie zeigt insbesondere statistisch gesicherte Einflüsse auf die Höhe der Zuwanderung in die Schweiz durch die zunehmende ökonomische und politische Globalisierung, veränderte Steuersätze sowie die gute Wirtschafts- und Arbeitsplatzentwicklung in der Schweiz im Vergleich zu vielen anderen Ländern. Zudem hat die Internationalisierung des Rekrutierungsverhaltens der Firmen durch die Verbreitung des Internets, veränderte Steuersätze oder der Strukturwandel, welcher den Mangel an einheimischen Fachkräften verstärkte, die Zuwanderung ebenfalls erhöht.

¹⁶ Auch in Fluder et al. (2013) findet sich Evidenz dafür, dass die Zuwanderung besonders stark auf die Wirtschaftsentwicklung im Inland reagiert.

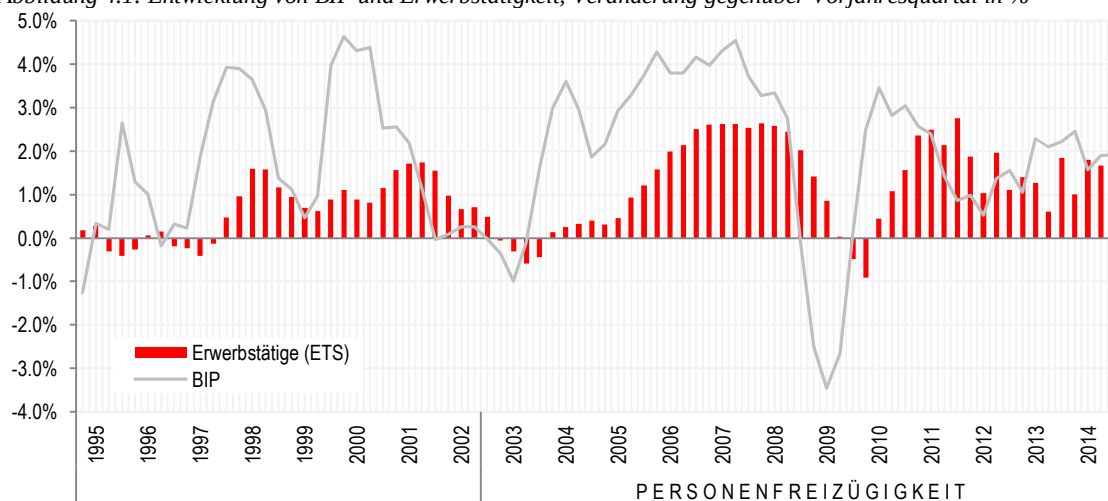
4 Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarkts seit Inkrafttreten des FZA

4.1 Beschäftigungsentwicklung seit Inkrafttreten des FZA

4.1.1 Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung

Das Inkrafttreten des FZA mit der EU15 am 1. Juni 2002 erfolgte in einer Phase mit schwacher und teilweise rückläufiger Entwicklung der Erwerbstätigkeit (vgl. Abbildung 4.1). 2004 setzte in der Schweiz eine konjunkturelle Aufschwungphase ein, welche von 2005 bis 2008 ein ausserordentlich kräftiges Beschäftigungswachstum zur Folge hatte. Ende 2008 wurde die Schweizer Wirtschaft von der weltweit negativen Wirtschaftsentwicklung abrupt erfasst und geriet in eine Rezession. Das Beschäftigungswachstum kam Mitte 2009 zum Erliegen und bildete sich während zwei Quartalen leicht zurück. Gemessen am scharfen Einbruch der Wirtschaftsentwicklung fiel der Beschäftigungsabbau relativ verhalten aus. Wichtig war dafür einerseits der starke Einsatz von Kurzarbeit in der Industrie, welche von der Rezession am stärksten betroffen wurde. Zweitens stützten der private und öffentliche Konsum sowie das Baugewerbe die Binnenkonjunktur der Schweiz. Dabei spielte einerseits die Arbeitslosenversicherung eine bedeutende Stabilisierungsfunktion für die privaten Haushalte. Zum anderen wurde die Binnennachfrage im Konsum und in den Bauinvestitionen durch die anhaltende Netto-Zuwanderung gestützt, was die negativen Folgen der Krise in der Schweiz abgemildert hat.

Abbildung 4.1: Entwicklung von BIP und Erwerbstätigkeit, Veränderung gegenüber Vorjahresquartal in %

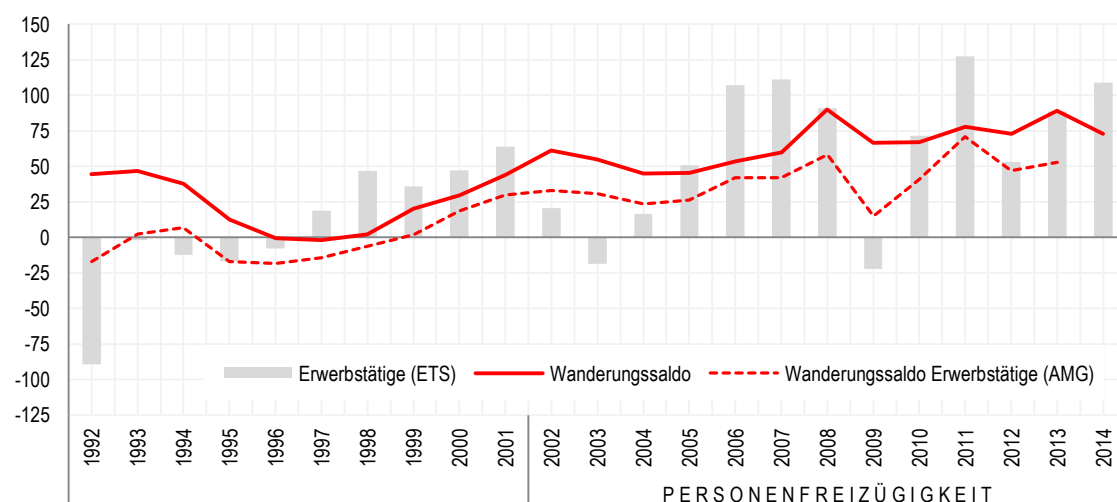


Quellen: BFS, SECO

In den Jahren 2010 und 2011 vermochte die Schweizer Wirtschaft von der internationalen Wirtschaftserholung gut zu profitieren und die Arbeitsmarktsituation entspannte sich deutlich. Die Kurzarbeit wurde praktisch vollständig abgebaut und die Arbeitslosenquote sank von 3,5% im Jahr 2010 auf 2,8% im Jahr

2011. Im Verlauf 2012 schwächte sich die Wirtschaftsentwicklung in Folge der schwächeren Auslandskonjunktur (Stichwort Euro-Krise) und der starken Aufwertung des Schweizer Franks wieder ab, das Wachstum der Erwerbstätigkeit verlangsamte sich und die Arbeitslosigkeit stieg leicht auf 2.9% im Jahr 2012 an. Ab dem Jahr 2013 ist erneut eine Beschleunigung des BIP-Wachstums festzustellen, die sich bis Ende 2014 fortgesetzt und auch im Beschäftigungswachstum niedergeschlagen hat.

Abbildung 4.2: Veränderung der Erwerbstätigkeit (jeweils 4. Quartal) und Wanderungssaldo (in 1'000)



Quellen: BFS (ETS/AMG), BFM (ZEMIS)

In Abbildung 4.2 ist der Zusammenhang zwischen der Nettozuwanderung und der Entwicklung der Erwerbstätigkeit illustriert. Die Abhängigkeit der Zuwanderung von der Nachfrage nach Arbeitskräften geht daraus deutlich hervor. Phasen mit steigender Erwerbstätigkeit waren stets mit positiven Wanderungssaldos verbunden. In Zeiten von sich abschwächender Arbeitskräftenachfrage verringerte sich auch der Wanderungssaldo. Anfangs der 90er Jahre war der Wanderungssaldo auch noch erhöht, als die Erwerbstätigkeit bereits rückläufig war. Die Zuwanderung reagierte erst mit Verzögerung auf die wirtschaftliche Abschwächung. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre rutschte der Wanderungssaldo nach einigen Jahren mit negativer oder schwacher Beschäftigungsentwicklung in den negativen Bereich, bevor die Nettozuwanderung 1999 im Aufschwung wieder positiv wurde. Auch im Abschwung von 2002/2003 verringerte sich der Wanderungssaldo, er blieb diesmal aber deutlich im positiven Bereich. Dies lag zum einen daran, dass 2005 auf dem Schweizer Arbeitsmarkt wieder ein Aufschwung einsetzte und zweitens daran, dass die Rekrutierung von Arbeitskräften im EU-Raum ab Mitte 2002 mit Inkrafttreten des FZA erleichtert wurde. Die Zuwanderung schwächte sich auch danach in Phasen schwacher oder rückläufiger Beschäftigungsentwicklung ab, sie erhöhte sich aber sogleich wieder, wenn sich der Schweizer Arbeitsmarkt wieder erholte.

Dieses Muster war auch in den letzten Jahren zu beobachten: in der Rezession 2009 verringerte sich der Wanderungssaldo deutlich, doch mit dem Aufschwung 2010 endete dieser Trend bereits wieder. Zwischen 2011 und 2014 bewegte sich der Wanderungssaldo zwischen 73'000 (2012) und 88'000 (2013). Die relativ

hohe Netto-Zuwanderung korrespondierte dabei wiederum mit einem recht kräftigen Wachstum der Erwerbstätigkeit.

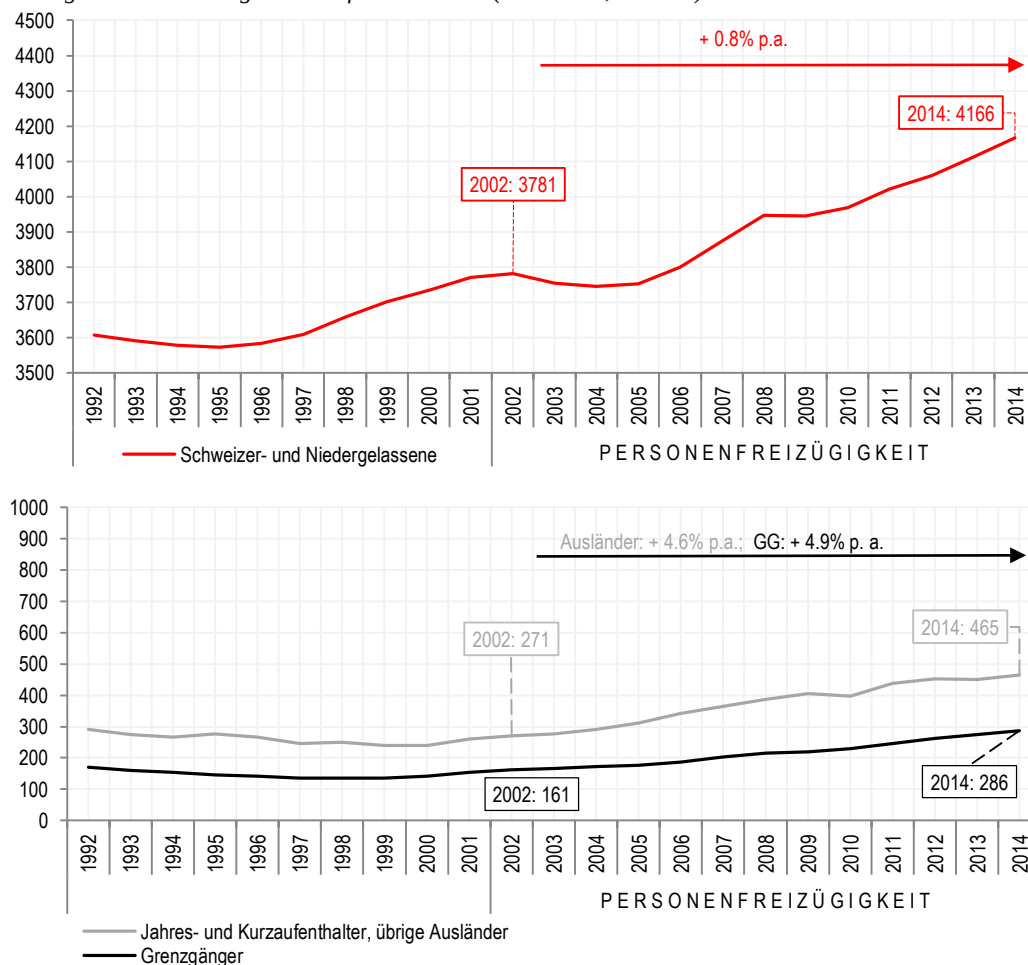
Im Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Netto-Zuwanderung zeigt sich, dass die Zuwanderung in die Schweiz wesentlich durch die Nachfrage unserer Wirtschaft bestimmt ist. Noch deutlicher tritt dieser Zusammenhang in der Abbildung 4.2 hervor, wenn der Wanderungssaldo von erwerbstätigen Personen betrachtet wird, wie er in der Arbeitsmarktgesamtrechnung des BFS berechnet wird.

4.1.2 Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus und Nationalitäten

Erwerbstätigkeit nach Aufenthaltsstatus

Die hohe Bedeutung der Zuwanderung für das Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum der letzten Jahre ist auch in der Zusammensetzung der erwerbstätigen Bevölkerung nach Aufenthaltsstatus und Nationalität zu erkennen.

Abbildung 4.3: Erwerbstätige nach Aufenthaltsstatus (1992-2014, in 1'000)

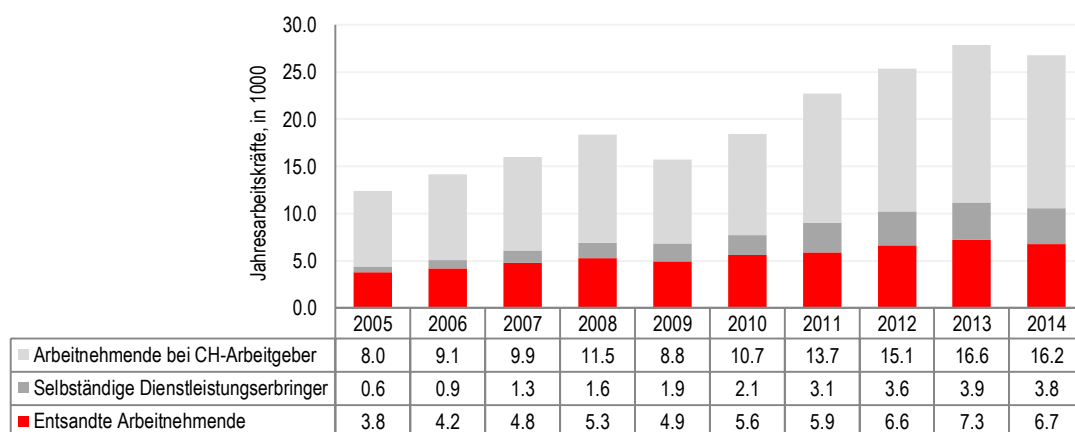


Anmerkung: Skalierung beachten!

Quelle: BFS (ETS)

Wie in Abbildung 4.3 zu sehen ist, konnten die Jahres- und Kurzaufenthalter/-innen (inkl. Saisonniers) und die übrigen Ausländer/-innen (+ 195'000; + 4.6% p.a.) sowie die Grenzgänger/-innen (+125'000; + 4.9% p.a.) ihr Beschäftigungsniveau seit Inkrafttreten des FZA im Jahr 2002 besonders deutlich steigern. Dies galt auch unmittelbar nach Inkrafttreten des FZA in den Jahren 2002-2004, als die Beschäftigungsentwicklung insgesamt schwach und insbesondere bei niedergelassenen Ausländern rückläufig war. Über den Zeitraum von 2002-2014 konnten Schweizer/-innen und niedergelassene Ausländer - sie stehen hier für die bereits länger ansässige Bevölkerung der Schweiz - ihre Erwerbstätigkeit allerdings ebenfalls deutlich ausdehnen (+385'000; + 0.8% p.a.). In Folge der Rezession 2009 schwächte sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit bei allen drei Aufenthaltskategorien vorübergehend ab, um sich in den Jahren ab 2011 wieder fortzusetzen. Dass sich das Wachstum der Erwerbstätigkeit bei Jahres- und Kurzaufenthaltern in den letzten beiden Jahren abgeflacht hat, dürfte auch damit zusammenhängen, dass Personen, welche unter dem FZA zugewandert sind, zunehmend Niederlassungsbewilligungen erhalten, womit sie nicht mehr zu den Jahres- und Kurzaufenthaltern gezählt werden.

Abbildung 4.4: Anzahl meldepflichtiger Kurzaufenthalter bis 90 Tage in Jahresarbeitskräften, nach Kategorie (2005-2014, in 1'000)



Quelle: SEM, eigene Berechnungen

Sehr ähnlich wie die Erwerbstätigkeit von Jahres- und Kurzaufenthaltern entwickelte sich im Zeitverlauf auch das Arbeitsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern aus der EU/EFTA, welche sich pro Kalenderjahr nicht länger als 90 Tage in der Schweiz aufhalten. Die Gruppe umfasst einerseits Personen, welche für Schweizer Arbeitgeber nur vorübergehend in der Schweiz tätig sind. Diese sind in der Erwerbstätigenstatistik in der Kategorie der übrigen Ausländer oben mit erfasst. Nicht erfasst sind dagegen selbständig Erwerbstätige und entsandte Arbeitnehmende aus den Vertragsstaaten, welche in der Schweiz eine Dienstleistung erbringen. Sie gehören ebenfalls zu den meldepflichtigen Kurzaufenthaltern. Im Jahr 2014 meldeten sich 226'000 Personen für einen Kurzaufenthalt unter 90 Tagen. Sie verrichteten ein Arbeitsvolumen im Äquivalent von rund 26'800 ganzjährig anwesenden Arbeitskräften. 61% des Arbeitsvolumens entfiel auf Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebern, 25% auf entsandte Arbeitnehmende und 14% auf

selbständige Dienstleistungserbringer. Aus Abbildung 4.4 ist ersichtlich, wie sich das Arbeitsvolumen der meldepflichtigen Kurzaufenthalter, ausgedrückt in Jahresarbeitskräften, seit 2005 entwickelt hat. Im Durchschnitt wuchs dieses um jährlich 9%.

Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung nach Nationalitätengruppen

Mit der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), welche seit 2003 um eine Ausländerstichprobe ergänzt wird, lassen sich Aussagen zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach verschiedenen Nationalitätengruppen machen¹⁷. Wie in Tabelle 4.1 zu sehen ist, stieg die Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 15-64 Jahren in der Schweiz zwischen 2003 und 2014 um durchschnittlich 1.1% pro Jahr an. Der Zuwachs der Erwerbstätigkeit fiel bei Ausländer/-innen und dabei insbesondere bei den Bürger/-innen aus dem EU27/EFTA Raum (+4.0% p.a.) wegen der starken Zuwanderung deutlich überdurchschnittlich aus. Drittstaatsangehörige verzeichneten dagegen mit +0.7% p.a. einen unterdurchschnittlichen Erwerbstätigenzuwachs, und sie trugen mit +0.6% nur geringfügig zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit seit 2003 bei (+22'000). Diese Entwicklung passt gut ins Bild einer sich in der Tendenz verringernden Nettozuwanderung aus Drittstaaten und einer veränderten Rekrutierungspraxis der Schweizer Unternehmen. Bei Schweizer/innen und Staatsangehörigen der EU27/EFTA übertraf das Wachstum der Erwerbstätigkeit das Bevölkerungswachstum, bei Drittstaatsangehörigen war es dagegen umgekehrt. Während also Staatsangehörige der Schweiz und von EU27/EFTA-Staaten ihre Erwerbstätigenquote 2014 gegenüber 2003 erhöhen konnten, war sie bei Drittstaatsangehörigen über denselben Zeitraum leicht rückläufig.

Tabelle 4.1: Erwerbstätigkeit nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 15-64 Jahre, 2003-2014*

	Schweizer	EU27/EFTA	Drittstaaten	Total
Erwerbstätige 2014 (in 1'000)	3'250	779	322	4'350
Absolute Veränderung 2003-2014 (in 1'000)	200	271	22	494
Beitrag zum Wachstum der Erwerbstätigkeit	5.2%	7.0%	0.6%	12.8%
Relative Veränderung der Erwerbstätigkeit in % p.a.	0.6%	4.0%	0.7%	1.1%
Bevölkerungswachstum in % p.a.	0.4%	3.5%	0.8%	0.9%

*absolute Werte in 1'000, jeweils im 2. Quartal
Quelle : BFS (SAKE)

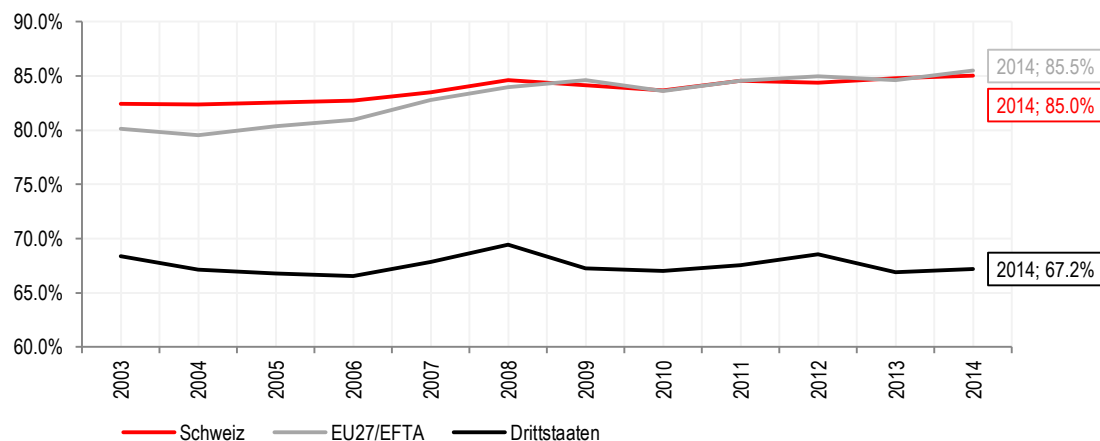
Zwischen 1991 und 2014 war bei der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz ein trendmässiger Anstieg der Arbeitsmarktbeteiligung zu verzeichnen. Die Erwerbsquote¹⁸ der 15-64-jährigen Bevölkerung

¹⁷ Eingeschlossen ist dabei die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz, nicht enthalten sind Kurzaufenthalter/-innen welche sich seit weniger als einem Jahr in der Schweiz aufhalten¹⁷ und Grenzgänger/-innen. Ausländische Erwerbstätige mit Kurzaufenthaltsbewilligungen, welche sich bereits länger als ein Jahr (sogenannte Verlängerung) in der Schweiz aufhalten, sind in der Analyse enthalten.

¹⁸ Die Erwerbsquote bezeichnet den Anteil von Erwerbstätigen und Erwerbslosen gemäss ILO an der Bevölkerung. Sie ist ein Mass für die Arbeitsmarktbeteiligung (=Arbeitsangebot).

stieg von durchschnittlich 80.3% in den Jahren 1991-2001 auf 82.0% im Mittel der Jahre 2002-2014. Nicht ganz im gleichen Ausmass stieg auch die Erwerbstätigenquote¹⁹. In den elf Jahren von 1991-2001 lag die Erwerbstätigenquote der 15-64-jährigen Bevölkerung bei durchschnittlich 77.6%, und in den Jahren von 2002-2014 - also nach Inkrafttreten des FZA - bei 78.7%.

Abbildung 4.5: Erwerbstätigenquoten der 25-64 Jährigen nach Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung 2003-2014 (jeweils im 2. Quartal)



Quelle: BFS (SAKE), eigene Auswertungen

Eine nach Ausländergruppen differenzierte Betrachtung zeigt, dass im Zeitraum 2003-2014 sowohl EU27/EFTA-Staatsangehörige wie auch Schweizerinnen und Schweizer im Alter von 25-64 Jahren²⁰ ihre Erwerbstätigenquote erhöhten, wobei Staatsangehörige der EU27/EFTA-Staaten bzgl. Erwerbstätigenquote zur Schweizer Bevölkerung aufschliessen konnten. Deutlich tiefer lag demgegenüber die Erwerbstätigenquote von ausländischen Personen aus Drittstaaten (vgl. Abbildung 4.5). Die Steigerung der Erwerbstätigenquote bei EU-Ausländern ist in erster Linie eine Folge der Arbeitskräftezuwanderung der letzten Jahre. Die starke Zuwanderung von jüngeren, gut qualifizierten Personen aus dem EU-/EFTA-Raum, welche insgesamt eine sehr ähnliche Erwerbstätigenquote wie Schweizerinnen und Schweizer aufweisen, hat zu einer Angleichung der Erwerbstätigenquoten insgesamt geführt. Ältere Erwerbstätige aus EU27/EFTA-Staaten, welche oft früher in die Schweiz eingewandert sind, weisen typischerweise geringere Erwerbstätigenquoten auf als Schweizerinnen und Schweizer.

Dass Drittstaatenangehörige ihre Erwerbstätigenquote insgesamt über die letzten Jahre nicht zu steigern vermochten zeigt, dass ein erheblicher Teil von ihnen vom Strukturwandel, welcher eine grosse Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften entfaltet, weniger stark profitieren konnten als Personen aus der EU und

¹⁹ Die Erwerbstätigenquote bezeichnet den Anteil von Erwerbstätigen an der Bevölkerung.

²⁰ Die Erwerbsbeteiligung von 15-24-jährigen Personen ist neben der Arbeitsmarktsituation stark vom Ausbildungsverhalten geprägt, weshalb diese Alterskategorie hier ausgeschlossen bleibt.

aus der Schweiz. 59% der erwerbstätigen Ausländer/innen aus Drittstaaten stammten im 2. Quartal 2014 aus den Staaten des Westbalkans oder aus der Türkei. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Personen, die als Saisonniers, über das Asylwesen oder später im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gekommen waren bzw. um die Nachkommen dieser Zuwanderer. Vor allem Frauen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten verzeichneten gegenüber Frauen aus der Schweiz oder aus EU/EFTA-Staaten markant tiefere Erwerbstätigenquoten und über die letzten Jahre vergrösserte sich dieser Abstand sukzessiv. Auch Männer aus Nicht-EU/EFTA-Staaten wiesen eine tiefere Erwerbstätigenquote auf, doch der Abstand zu den EU/EFTA-Staatsangehörigen blieb hier praktisch konstant und jener zu den Schweizern verringerte sich sogar leicht.

4.1.3 Zugewanderte Arbeitskräfte nach Ausbildungsniveau

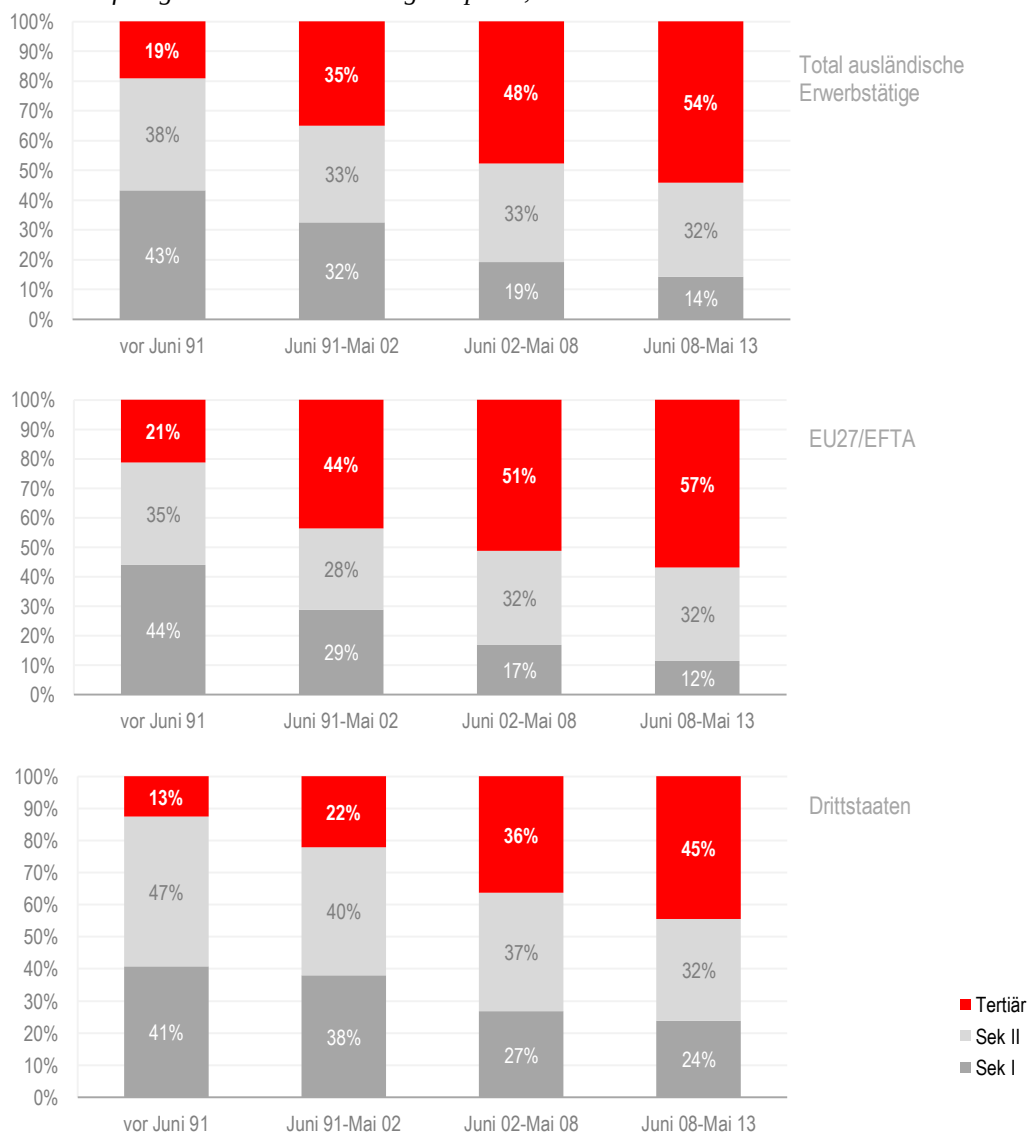
Aus arbeitsmarktlcher Sicht von besonderem Interesse ist die Frage, wie sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer seit Einführung der Personenfreizügigkeit verändert hat. In Abbildung 4.6 ist der Qualifikationsmix ausländischer Erwerbstätiger in Abhängigkeit von der Einwanderungsperiode und der Herkunftsregion dargestellt²¹. Aus der Darstellung ist ersichtlich, dass sich früher Zugewanderte deutlich von den Neuzuwanderern unterscheiden. Während nur 19% der vor Juni 1991 zugewanderten ausländischen Arbeitskräfte einen Abschluss auf Tertiärstufe haben, sind es bei den zwischen Juni 1991 und Mai 2002 Zugewanderten bereits 35%. Schon vor Inkrafttreten des FZA zeichnete sich damit eine deutliche Tendenz hin zu einer verstärkten Zuwanderung von hochqualifizierten Erwerbstätigen ab. Diese setzte sich mit Inkrafttreten des FZA fort. Bei den zwischen Juni 2002 und Mai 2008 zugewanderten Erwerbstätigen beträgt der Anteil an Hochqualifizierten unter den Zuwanderern 48% (EU27/EFTA-Zuwanderer 51%), bei den zwischen Juni 2009 und Mai 2014 Zugewanderten sogar 54% (EU27/EFTA-Zuwanderer 57%). Die starke Zunahme beim Anteil an Hochqualifizierten korrespondiert mit einer etwa gleich starken Abnahme des Anteils an Niedrigqualifizierten; der Anteil an Erwerbstätigen mit einer Ausbildung auf Niveau Sekundarstufe II blieb auf ähnlichem Niveau nahezu konstant.

Im Vergleich zur gesamten Erwerbsbevölkerung der Schweiz verfügten die Zuwanderer aus EU/EFTA-Staaten damit über ein überdurchschnittliches Qualifikationsniveau. Während der Anteil an Personen ohne

²¹ Es gilt zu beachten, dass in dieser Betrachtung nur diejenigen Personen erfasst werden, die im Erhebungsjahr (2014) 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, insbesondere wenn Zuwanderer nach Qualifikationsniveau unterschiedliche Verbleibdauern aufweisen. Eine zusätzliche Analyse hat gezeigt, dass Zugewanderte aus EU/EFTA-Staaten in den Jahren seit 1999 nach Qualifikationsstufen relativ ähnliche Verbleibdauern aufweisen, während sich hoch qualifizierte Zuwanderer aus Drittstaaten mit B-Bewilligungen deutlich weniger lange in der Schweiz aufhalten als solche in weniger anspruchsvollen Berufen (vgl. Anhang H). 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.

nach-obligatorische Schulbildung im zweiten Quartal 2014 bei den Erwerbstätigen in der Schweiz bei 15% lag, verfügten nur 38% über einen Ausbildungsabschluss der Tertiärstufe. Bei den Erwerbstätigen im Alter von 30-39 Jahren, welche die am besten ausgebildete Generation im Arbeitsmarkt darstellt, liegt der Anteil an tertiär ausgebildeten Personen bei 49% und damit immer noch um rund 8 Prozentpunkte unter dem Wert für FZA-Zuwanderer. Hingegen liegt hier auch der Anteil an Personen ohne nach-obligatorische Ausbildung mit 9% tiefer als bei den FZA-Zuwanderern mit 12%. Gegenüber jüngeren Generationen in der Schweiz waren FZA Zuwanderer somit sowohl bei hohen Qualifikationen wie auch bei unqualifizierten Arbeitskräften übervertreten.

Abbildung 4.6: Qualifikationsstruktur der erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung im 2. Quartal 2014, nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile



Quelle: BFS/SAKE (2014)

Dass der Anteil an Hochqualifizierten auch in jüngeren Jahren hoch geblieben bzw. sogar noch weiter zugenommen hat zeigt, dass die in den letzten Jahren aus Süd- und Osteuropa zugewanderten Personen deutlich besser qualifiziert sein müssen als frühere Zuwandererkohorten aus diesen Regionen. Die Verschiebung in den Herkunftsregionen hat damit - entgegen oft dahingehend zu vernehmenden Befürchtungen - nicht zu einer Verschlechterung der Qualifikationsstruktur hin zu einer verstärkten Zuwanderung von Niedrigqualifizierten geführt.

Zuweilen wird eingewendet, das Qualifikationsniveau von zugewanderten Personen könnte in der SAKE auf Grund von statistischen Verzerrungen überschätzt werden.²² Um diese Frage 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.

4.1.4 Erwerbstätigkeit nach Berufsgruppen

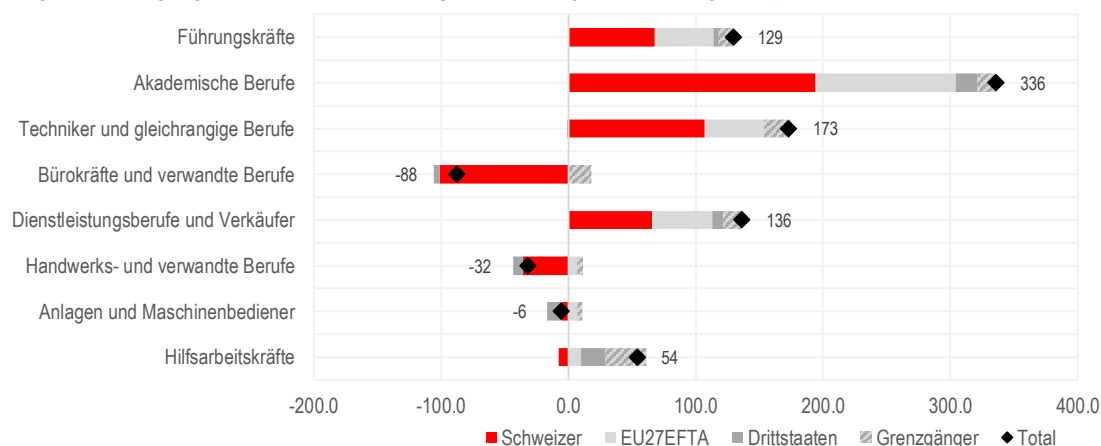
Wie aus Abbildung 4.7 hervorgeht, hatten EU27/EFTA Staatsangehörige in den letzten elf Jahren vor allem in Berufsgruppen einen Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen, bei denen auch Schweizerinnen und Schweizer und andere Ausländer die Erwerbstätigkeit deutlich ausbauten. Insbesondere trifft dies auf Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker/innen und gleichrangige Berufe zu, welche sich durchwegs positiv und stark überdurchschnittlich entwickelten. 64% des Zuwachses in der Erwerbstätigkeit von EU27/EFTA-Staatsangehörigen und Grenzgängerbeschäftigten entfiel auf diese drei Berufsgruppen. 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. Ein gewisser Zuwachs von Erwerbstätigen aus der EU27/EFTA war auch in Berufsgruppen zu erkennen, die sich insgesamt unterdurchschnittlich oder gar rückläufig entwickelten, wie bei Bürokräften und kaufmännischen Angestellten, sowie bei Anlagen- und Maschinenbedienern. Verglichen mit den vorher genannten Berufsgruppen und gemessen an den Beschäftigtenzahlen fiel der Zuwachs hier jedoch moderat 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 Arbeitsmarksegmenten darstellten. Dass der Ausbau der Erwerbstätigkeit der EU/EFTA-Zuwanderer hauptsächlich auf

²² Als mögliche Gründe kommen eine höhere Antwortbereitschaft von Personen mit höheren Qualifikationen und Sprachkenntnisse in den Sprachen der SAKE-Fragebogen (D,F,I,E) in Frage.

Berufsgruppen mit hohen Qualifikationserfordernissen entfiel zudem darauf hin, dass die Zuwanderer auch eine ihrem hohen durchschnittlichen Qualifikationsniveau entsprechende Beschäftigung aufnehmen konnten.²³

Abbildung 4.7: Erwerbstätigkeit nach Berufshauptgruppen (ISCO) und Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung und Grenzgänger, absolute Veränderung 2003-2014 (jeweils im 2. Quartal), in 1'000



Anmerkung: Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft aufgrund geringer Fallzahlen nicht berücksichtigt.

Quellen : BFS (SAKE und GGS)

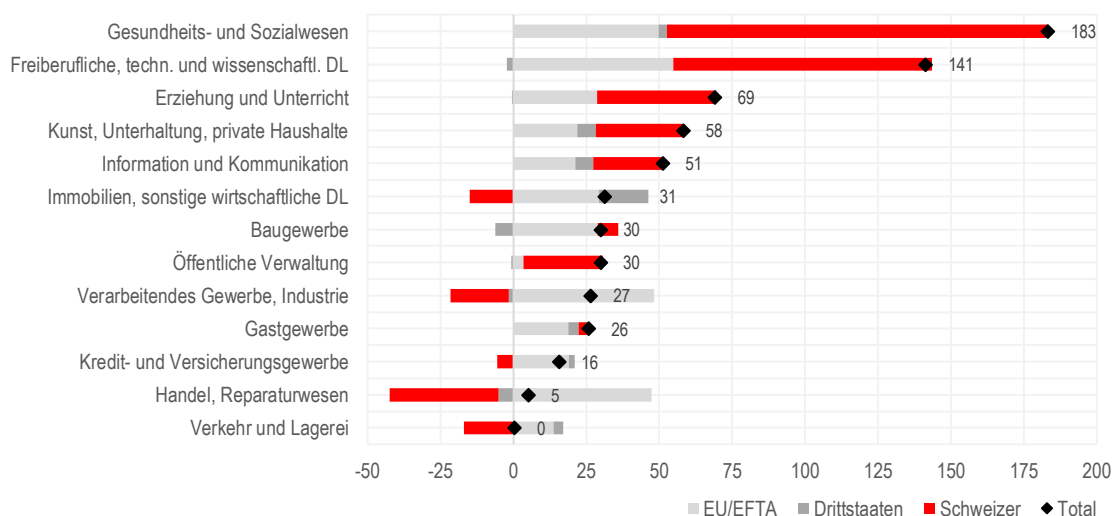
4.1.5 Erwerbstätigkeit nach Branchen

Hinter dem insgesamt guten Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum der letzten zehn Jahre stehen ungleiche Entwicklungen in den Binnen- und Exportsektoren, welche wesentlich durch die zweigeteilte weltwirtschaftliche Grosswetterlage geprägt waren: Während der Jahre 2003-2008 konnte die Schweiz von dem globalen Konjunkturaufschwung profitieren und die Exportwirtschaft prosperierte. Nach Einbruch der globalen Finanzkrise folgte die Schuldenkrise im Euroraum und die damit verbundene Frankenhausse, womit sich das Blatt für die Exportwirtschaft wendete; die Schweizer Konjunktur wurde seither in erster Linie durch die lebhafte Inlandnachfrage getragen. Das (mehrheitlich zugewanderungsbedingte) Bevölkerungswachstum und die tiefen Zinsen stimulierten insbesondere die Bauinvestitionen und die privaten Konsumausgaben. Abbildung 4.8 zeigt, in welchem Ausmass Schweizerinnen und Schweizer, EU/EFTA-Bürger respektive Drittstaatsangehörige zum Wachstum der Erwerbstätigkeit absolut betrachtet beitrugen.

²³ In Anhang G wird ergänzend hierzu dargestellt, wie sich der Anteil an neuzugewanderten Personen aus der EU/EFTA in hochqualifizierten Berufen seit Inkrafttreten des FZA entwickelt hat. Die Auswertung auf Basis der SAKE zeigt, dass 58% der im Jahr 2013 neu zugewanderten Erwerbstätigen im 2. Quartal 2014 einen hochqualifizierten Beruf ausübten. Zwischen 2002 und 2013 blieb dieser Anteil bei den neu Zugewanderten stabil.

Über die Jahre 2003-2014 wuchs die Beschäftigung vorwiegend in den binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren, insbesondere in den staatsnahen Dienstleistungsbereichen wie dem Gesundheitswesen, der öffentlichen Verwaltung und im Unterrichtswesen, aber auch im Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, zu welchen etwa Unternehmens-, Steuer- und Rechtsberatung sowie Architekten gehören. 63% des gesamten Zuwachses der Erwerbstätigkeit entfiel auf diese vier Bereiche. Rund ein Drittel davon entfiel dabei auf Erwerbstätige aus dem EU/EFTA-Raum.

Abbildung 4.8: Erwerbstätigkeit nach Branchen, absolute Veränderung nach Nationalität²⁴ 2003-2014, jeweils 2. Quartal, in 1'000



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

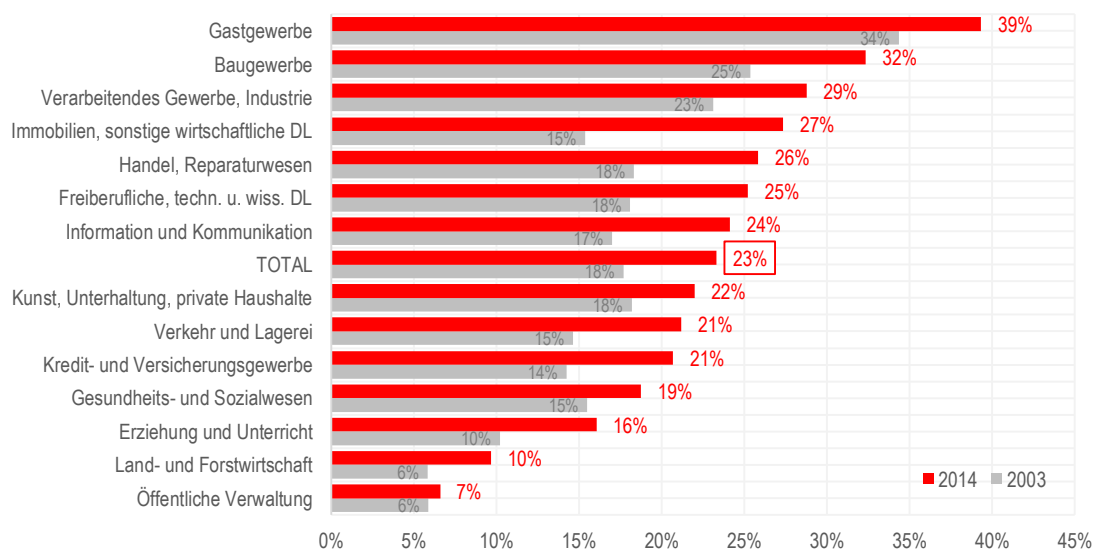
Auch im Baugewerbe nahm die Beschäftigung seit 2003 zu, wobei EU/EFTA-Staatsangehörigen die mit Abstand grösste Bedeutung zukam. Neben Kurz- und Daueraufenthaltern und Grenzgängern sind im Bau(neben)gewerbe zudem relativ viele Arbeitskräfte aus EU27/EFTA-Staaten als Meldepflichtige tätig, welche in obiger Darstellung nicht berücksichtigt sind.²⁵ Zudem sind im Anstieg der Beschäftigung im Bereich Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen unter anderem auch Arbeitskräfte enthalten, die für Personalverleihfirmen mehrheitlich in Bau- und Industriebetrieben tätig waren. Das verarbeitende Gewerbe verzeichnete vor allem in der Phase 2003-2008 eine wachsende Erwerbstätigkeit. Der

²⁴ Berücksichtigt wurden Erwerbstätige gemäss SAKE sowie Grenzgänger gemäss GGS und Kurzaufenthalter gemäss ETS. Vereinfachend wurde unterstellt, dass alle Kurzaufenthalter aus EU/EFTA-Staaten stammen; ihr Beschäftigungsanteil wird damit leicht überschätzt.

²⁵ Am höchsten war das Arbeitsvolumen von Meldepflichtigen im Personalverleih (6,5%) und bei persönlichen Dienstleistungen (4,2%). Danach erreichte das Beschäftigungsvolumen von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern 2014 im Baunebengewerbe (1,8%), in der Landwirtschaft und im Gartenbau (1,5%), im Bauhauptgewerbe (1,2%) und im Gastgewerbe (1,1%) die höchsten Werte.

Zuwachs, welcher dort in der gesamten Periode 2003-2014 resultierte, war alleine durch EU/EFTA-Staatsangehörige möglich, welche den Beschäftigungsrückgang von Schweizerinnen und Schweizern und Drittstaatsangehörigen überkompensierten. Fast die Hälfte des Zuwachses bei EU/EFTA-Staatsangehörigen ging dabei auf Grenzgänger zurück. Auch in den Bereichen Handel und Reparaturwesen sowie Verkehr und Lagerei wurde eine negative Beschäftigungsentwicklung bei Einheimischen durch einen Beschäftigungsaufbau bei EU/EFTA-Staatsangehörigen kompensiert.

Abbildung 4.9: Erwerbstätigenanteil von Ausländern aus dem EU27/EFTA-Raum nach Branchen, 2003 und 2014, jeweils 2. Quartal



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

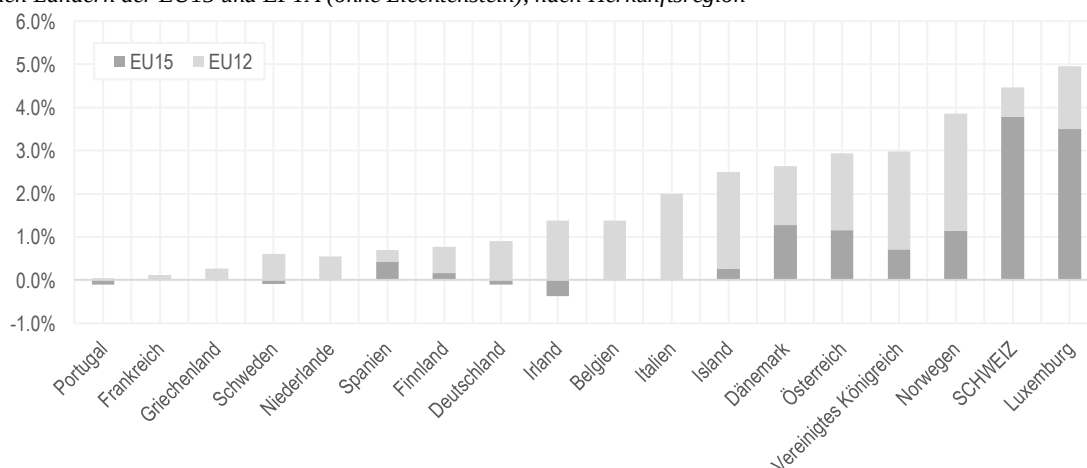
Abbildung 4.9 ist zu entnehmen, dass der Anteil von EU27/EFTA-Staatsangehörigen an allen Erwerbstätigen im Jahr 2014 bei 23% lag und somit gegenüber 2003 um insgesamt 6 Prozentpunkte angestiegen ist. Der Erwerbstätigenanteil von Ausländern aus dem EU27/EFTA Raum lag 2014 im Gastgewerbe (39%) am höchsten, gefolgt vom Baugewerbe (32%), dem verarbeitenden Gewerbe (29%) sowie dem Bereich Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (27%). Leicht überdurchschnittliche Anteile an EU/EFTA-Staatsangehörigen von 24 bis 26% verzeichneten ferner die Branchen Handel und Reparaturwesen, freiberufliche, technische und wissenschaftliche Dienstleistungen sowie Information und Kommunikation. Leicht unter dem Durchschnitt von 23% lag der Beschäftigungsanteil von EU27/EFTA-Staatsangehörigen in den Bereichen Kunst, Unterhaltung und private Haushalte (22%), im Bereich Verkehr und Lagerei (21%), sowie im Kredit- und Versicherungsgewerbe (21%). Im Gesundheitswesen war zwar der absolute Beschäftigungszuwachs der EU27/EFTA-Staatsangehörigen wie oben gezeigt bedeutend, da in dieser Branche aber auch Schweizer/innen ihre Erwerbstätigkeit stark ausbauten, blieb der Erwerbstätigenanteil der EU27/EFTA -Staatsangehörigen hier weiterhin unterdurchschnittlich. Deutlich unterdurchschnittlich war der Anteil in den Bereichen Erziehung und Unterricht (16%), in der Land- und Forstwirtschaft (10%) und in der öffentlichen Verwaltung (7%).

4.1.6 Erwerbstätigenzuwanderung und Beschäftigungsentwicklung im internationalen Vergleich

In Abschnitt 3.4 hat sich gezeigt, dass sich die Wanderungsströme innerhalb von Europa im Zuge der Eurokrise stark verändert haben. In diesem Abschnitt soll diese Beobachtung nun ergänzt werden indem wir uns auf eine Betrachtung der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt beschränken und uns gezielt für die Frage interessieren, inwiefern für einzelne Länder ein Anstieg der Zuwanderung mit einer positiven Beschäftigungsentwicklung einherging.

Betrachten wir hierzu zunächst Ausmass und Zusammensetzung der Zunahme ausländischer Erwerbstätiger in der Schweiz im internationalen Vergleich. Abbildung 4.10 zeigt die Veränderung des Erwerbstätigenanteils von EU-Staatsangehörigen im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2006. Es lässt sich feststellen, dass die Schweiz über diesen Zeitraum eine ähnlich hohe Zunahme zu verzeichnen hatte wie der EU-Spitzenreiter Luxemburg: Der Anteil der EU-Zuwanderer an den Erwerbstätigen nahm in der Schweiz gegenüber 2006 um insgesamt 4.5 Prozentpunkte, in Luxemburg um 5.0 Prozentpunkte zu. Vergleichbar war auch die Zusammensetzung der ausländischen Erwerbstätigen nach Herkunftsregionen: In der Schweiz wie auch in Luxemburg trugen Staatsangehörige der alten EU-Mitgliedsstaaten deutlich stärker zum Anstieg des Ausländeranteils unter den Erwerbstätigen bei. Relativ stark zugenommen hat die Beschäftigung von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedsstaaten in den letzten Jahren auch in Norwegen, dem Vereinigten Königreich und Österreich, der Anstieg war hier aber mehrheitlich auf einen verstärkten Zuzug von Erwerbstätigen aus Osteuropa zurückzuführen. In vielen Ländern, darunter unsere Nachbarn Italien und Deutschland, erfolgte der Anstieg gegenüber 2006 sogar ausschliesslich aufgrund der Zuwanderung von Osteuropäern.

Abbildung 4.10: Veränderung des Anteils von EU27-Zuwanderern an den Erwerbstätigen zwischen 2006 und 2014 in den Ländern der EU15 und EFTA (ohne Liechtenstein), nach Herkunftsregion



Anmerkung: EU12 = Staaten der EU8, Bulgarien und Rumänien sowie Zypern und Malta
Nicht berücksichtigt sind Kurzaufenthalter und Grenzgänger.

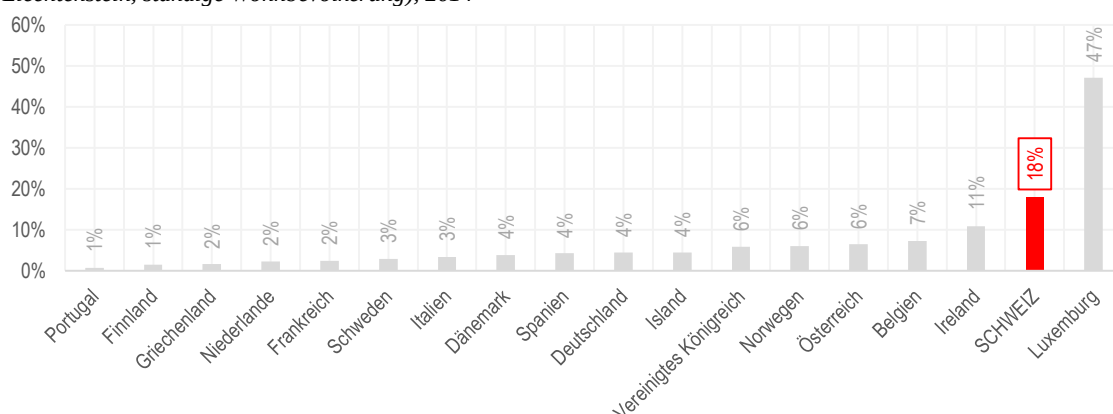
Quelle: EUROSTAT

Die unterschiedliche Bedeutung, welche die Zuwanderung aus Osteuropa in den vergangenen Jahren für einzelne EU-Mitgliedsländer hatte, ist zum einen auf deren unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung

zurückzuführen, sie wurde aber andererseits aber auch durch die unterschiedliche Handhabung der Arbeitsmarkttöffnung gegenüber den neuen Mitgliedsstaaten während der Übergangsphase zum freien Personenverkehr zwischen 2004 und 2011 beeinflusst. Ähnlich wie die Schweiz haben die EU15 die Personenfreizügigkeit gegenüber den neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten etappenweise eingeführt, einige Länder haben dabei aber ihre Beschränkungen früher abgebaut als andere. Das Vereinigte Königreich, Irland und Schweden haben ihre Arbeitsmärkte bereits 2004 für die EU8 geöffnet, 2006 zogen Spanien Italien, Portugal und Griechenland nach. Seit 2011 gilt für die EU8 nun in allen alten EU-Ländern der freie Personenverkehr. Auch die Schweiz hat die volle Freizügigkeit gegenüber den EU8 im Jahr 2011 eingeführt, hat ein Jahr später aber die Schutzklausel angerufen und bis Ende April 2014 erneut Kontingente eingeführt. Für die später hinzugekommenen Beitrittsstaaten Rumänien und Bulgarien sind die Beschränkungen im Jahr 2014 in allen EU-Mitgliedsstaaten ausgelaufen; in der Schweiz gelten dagegen nach wie vor Kontingente, Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen.

In der Betrachtung oben ausgeklammert ist die Grenzgängerbeschäftigung, welche in der Schweiz -aber auch etwa in Luxemburg- den Arbeitsmarkt bedeutend prägt. Zwischen 2006 und 2013 ist die Anzahl der Grenzgänger nach Luxemburg, welche mehrheitlich aus Frankreich und zu geringeren Teilen aus Deutschland und Belgien stammen, um 4.0% jährlich gewachsen; in der Schweiz war der Zuwachs über denselben Zeitraum mit einer jährlichen Wachstumsrate von 5.2% noch bedeutender. Auch in Bezug auf die absolute Höhe der Grenzgängerzahlen liegt die Schweiz hier vorne: Luxemburg beschäftigte im Jahr 2013 161'000 Grenzgänger, die Schweiz zählte im selben Jahr deren 279'000. Zu beachten ist allerdings, dass der Arbeitsmarkt Luxemburgs mit einem im Land ansässigen Erwerbstätigenpotenzial von 236'000 im Jahr 2013 wesentlich kleiner ist als derjenige der Schweiz mit 4.6 Millionen Erwerbstätigen im selben Jahr. Anteilmässig machen die Grenzgänger in Luxemburg 41% aller Erwerbstätigen aus, in der Schweiz 5.7%.

Abbildung 4.11: Anteile von EU27-Zuwanderern an den Erwerbstätigen in den Ländern der EU15 und EFTA (ohne Liechtenstein, ständige Wohnbevölkerung), 2014



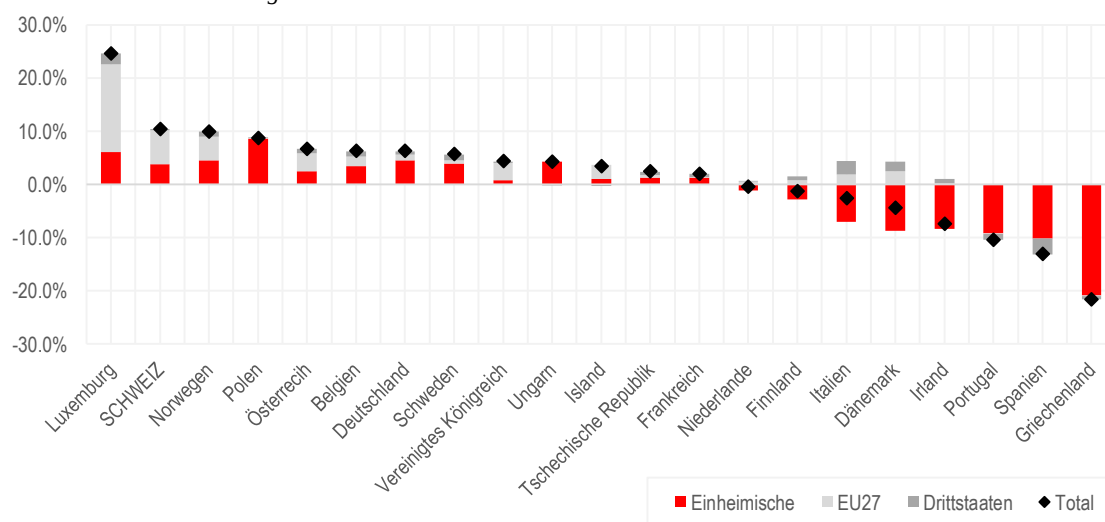
Anmerkung: Nicht berücksichtigt sind Kurzaufenthalter und Grenzgänger.

Quelle: EUROSTAT

Abbildung 4.11 zeigt in Ergänzung zu obiger Betrachtung, dass trotz der vergleichsweise grossen Zunahmen des Anteils der Erwerbstätigen aus der EU27 in Ländern wie Norwegen und Deutschland der Anteil am Total der Erwerbstätigen relativ bescheiden bleibt. So machten in Italien zugewanderte Erwerbstätige aus den übrigen EU-Staaten insgesamt im Jahr 2014 nur 3% des Totals aller Erwerbstätigen aus, in Deutschland waren es 4% und in Österreich 6%. In der Schweiz betrug der entsprechende Anteil dagegen deutlich höhere 18%, in Luxemburg gar 47%.²⁶

Betrachten wir nun -stellvertretend für die Wirtschaftsentwicklung insgesamt- die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den einzelnen Ländern. Aus Abbildung 4.12 ist einerseits die bereits in Abschnitt 3.4 erwähnte divergierende Wirtschaftsentwicklung innerhalb von Europa klar ersichtlich: Ein kräftiges Beschäftigungswachstum wiesen zwischen 2006 und 2014 neben der Schweiz auch Luxemburg und Norwegen sowie unsere Nachbarn Deutschland und Österreich auf. Demgegenüber hatten die südeuropäischen Länder Griechenland, Spanien, Portugal und Italien insgesamt ein negatives Beschäftigungswachstum zu verzeichnen.

Abbildung 4.12: Beitrag zum Wachstum der Erwerbstätigkeit von Einheimischen und Zuwanderern zwischen 2006 und 2014 im internationalen Vergleich



Quelle: EUROSTAT

Betrachtet man nun den Beitrag der ausländischen Erwerbstätigen zum Beschäftigungswachstum, so zeigt sich, dass diejenigen Länder, welche ein starkes Wachstum der Erwerbstätigkeit aufwiesen, gleichzeitig auch diejenigen Länder waren, welche die höchsten Zunahmen von ausländischen Arbeitskräften zu ver-

²⁶ Unter Berücksichtigung von Kurzaufenthaltern und Grenzgängern steigt der Anteil von Erwerbstätigen aus anderen EU/EFTA-Staaten in der Schweiz auf 23% (vgl. Abbildung 4.9) und in Luxemburg auf 66%.

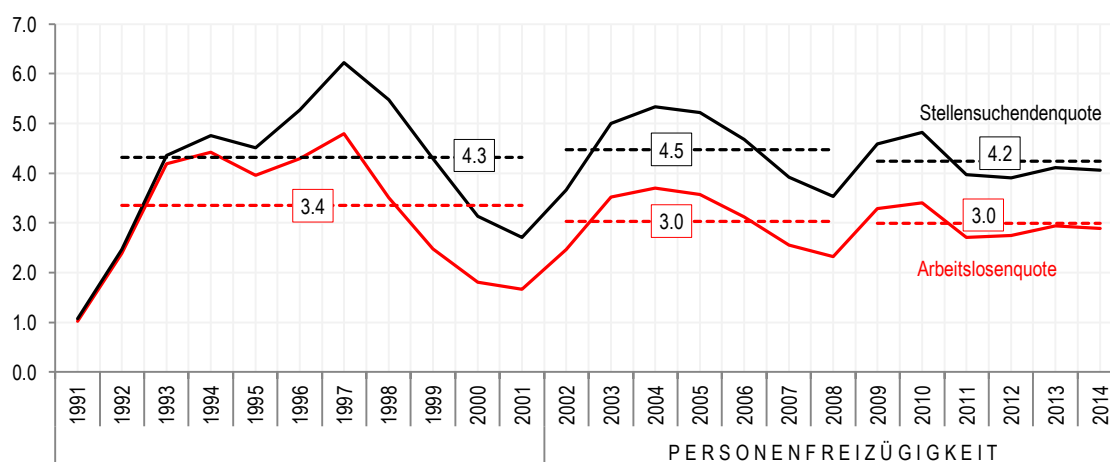
zeichnen hatten. Ausnahmen bilden Italien, Dänemark und Finnland, welche im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 an Beschäftigung einbüßten und in den letzten Jahren gleichwohl eine Zunahme der Beschäftigung von ausländischen EU/EFTA-Staatsbürgern verzeichneten. Trotz dieser Ausnahmen, zeigen die Daten insgesamt deutlich, dass die Arbeitskräftemigration innerhalb der EU/EFTA gerade in Krisenzeiten als Anpassungsmechanismus dient. Entsprechend wäre zu erwarten, dass sich Migrationsströme auch wieder abflachen oder umkehren werden, sollte sich die Wirtschaftslage in den heutigen Krisenländern wieder verbessern.

4.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA

4.2.1 Allgemeine Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Eine Liberalisierung der Zuwanderungspolitik wie die Einführung des FZA, kann das langfristige Niveau der Arbeitslosigkeit in unterschiedlicher Weise beeinflussen. Geht man davon aus, dass die Zuwanderung das einheimische Arbeitsangebot perfekt ergänzt und dieses nicht konkurrenziert, wären von der Zuwanderung positive Beschäftigungseffekte und dank eines besseren Job-Matches (=qualitative Übereinstimmung zwischen Arbeitsangebot und Nachfrage) auch eine Senkung der konjunkturneutralen Arbeitslosenquote zu erwarten. Positiv würde sich die Zuwanderung auch auswirken, wenn sie die Entwicklung der Wirtschaft in Richtung von Branchen mit geringem Arbeitslosenrisiko begünstigen würde. Ein Anstieg wäre umgekehrt zu erwarten, wenn die Zuwanderung dazu beitragen würde, strukturschwache Branchen mit erhöhtem Arbeitslosenrisiko zu erhalten und den Strukturwandel hinauszuzögern. Ferner wäre ein Anstieg der konjunkturneutralen Arbeitslosenquote dann zu erwarten, wenn die Zuwanderer die ansässige Bevölkerung konkurrenziert und letztere (auf Grund imperfekter Lohnanpassungen) in die Arbeitslosigkeit abgedrängt würde.

Abbildung 4.13: Arbeitslosen- und Stellensuchendenquote, 1991-2014

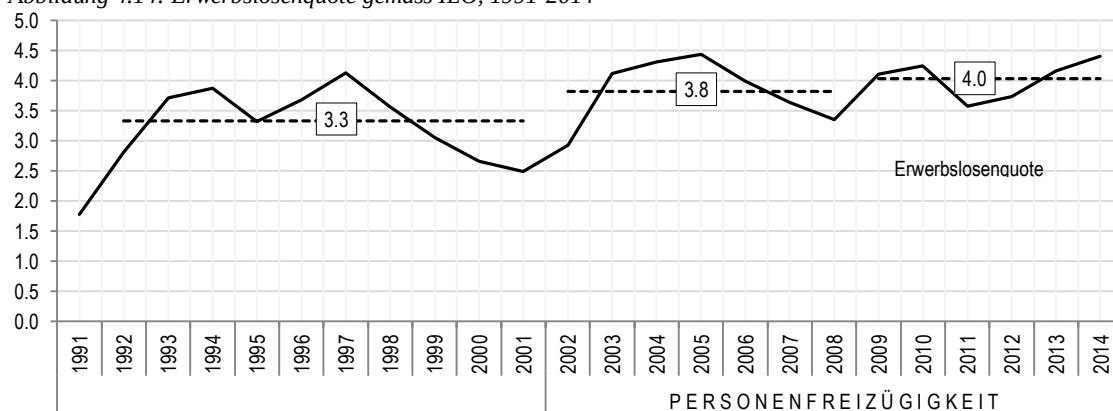


Quellen: SECO, BFS (SAKE)

In diesem Kapitel soll die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit anhand verschiedener Indikatoren rein deskriptiv dargestellt werden. Aus dieser beschreibenden Analyse lassen sich allerdings keine direkten Rückschlüsse auf die Auswirkungen der Zuwanderung ziehen; die Zuwanderung ist nur einer von vielen Faktoren welche die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren beeinflusst hat. Gleichzeitig ist nicht bekannt, wie die Arbeitsmarktentwicklung ohne das FZA ausgesehen hätte. Welche Effekte ursächlich auf das FZA zurückgeführt werden können und wie stark diese waren, ist deshalb letztlich eine empirische Frage. Die Resultate der empirischen Forschung sind Gegenstand von Kapitel 6 des vorliegenden Berichts.

Abbildung 4.13 zeigt die Entwicklung der registrierten Stellensuchenden und Arbeitslosen gemäss SECO im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung nach Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung des BFS²⁷. Im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2008 lag die Stellensuchendenquote mit 4.5% leicht über den 10 Jahren vor Inkrafttreten des FZA mit 4.3%, in den Jahren nach der Krise (2009-2014) allerdings mit 4.2% leicht darunter. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote lag mit 3.0% im Durchschnitt in den Jahren 2002 bis 2014 tiefer als vor Inkrafttreten des FZA mit 3.4%. Damit waren das Niveau von Arbeitslosen- und Stellensuchendenquote über den betrachteten Zeitraum ausgesprochen stabil, was angesichts der bedeutenden konjunkturellen Turbulenzen der letzten Jahre bemerkenswert ist.

Abbildung 4.14: Erwerbslosenquote gemäss ILO, 1991-2014



Quelle: BFS (SAKE)

Eine gewisse Tendenz nach oben weist im Vergleich dazu die Erwerbslosenquote nach internationaler Definition der ILO auf (vgl. Abbildung 4.14). In den zehn Jahren vor Inkrafttreten des FZA lag sie im Durchschnitt bei 3.3%, zwischen 2002 und 2008 bei 3.8% und zwischen 2009 und 2014 bei 4.0%.²⁸

²⁷ Im Unterschied zur offiziellen Arbeitslosenquote, welche in der Basis die Erwerbsbevölkerung gemäss Volkszählungen 1990, 2000 und 2010 heranzieht, wird hier die Erwerbsbevölkerung gemäss SAKE verwendet. Damit kann dem Anstieg der Erwerbsbevölkerung über den gesamten Zeitraum und bis und mit 2014 Rechnung getragen werden.

²⁸ Die Durchschnitte basieren jeweils auf den Werten des 2. Quartals. Vor 2010 wurden sie nur dann erhoben.

Im Unterschied zu den Zahlen des SECO sind in der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) auch erwerbslose Personen erfasst, die sich nicht bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum melden, die aber aktiv eine Arbeit suchen und sich zur Stellensuche zur Verfügung halten. Die Statistik umfasst damit auch häufiger Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben oder welche die Dienstleistungen der RAV aus anderen Gründen nicht beanspruchen. Diese Statistik hat gegenüber den SECO-Zahlen den Vorteil, dass sie von Revisionen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes nicht betroffen ist und dass die Zahlen international besser vergleichbar sind.²⁹

4.2.2 Arbeitslosigkeit nach Nationalitätengruppen

Wie hat sich die Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA nach verschiedenen Nationalitätengruppen entwickelt? In Abbildung 4.15 sind die Arbeitslosenquoten gemäss SECO von Bürger-/innen von EU27/EFTA-Staaten, Drittstaaten und der Schweiz von 2003 bis 2014 dargestellt. Um der relativ starken Veränderung der ausländischen Erwerbsbevölkerung in den letzten Jahren Rechnung zu tragen, wurden im Nenner der Arbeitslosenquoten die Erwerbspersonenzahlen gemäss SAKE beigezogen.³⁰

Im Durchschnitt der Jahre 2003-2014 lag die Arbeitslosenquote von Schweizerinnen und Schweizern bei tiefen 2.2% und damit um gut einen Viertel unterhalb des Durchschnittswerts von 3.1%. Staatsangehörige der EU27/EFTA wiesen mit 4.2% im Mittel eine gegenüber dem Durchschnitt um 39% erhöhte Arbeitslosenquote auf. Die Arbeitslosenquote von Drittstaatsangehörigen lag mit durchschnittlich 8.5% um den Faktor 2.7 über dem Durchschnitt. Aus diesen Relationen wird deutlich, dass vor allem Ausländerinnen und Ausländer aus Nicht-EU27/EFTA-Staaten erhebliche Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration haben. Hinweise, wonach sich die Situation nach Inkrafttreten des FZA für sie verschlechtert hätte, lassen sich jedoch aus der Entwicklung der Arbeitslosigkeit nicht ableiten.

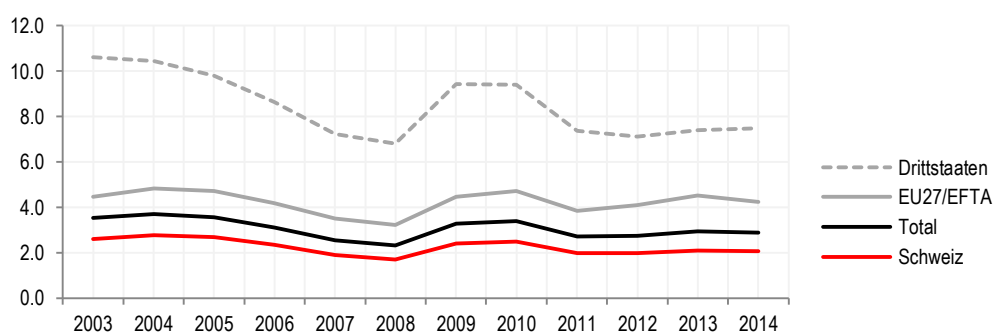
Auch Staatsangehörige von EU27/EFTA-Staaten weisen ein überdurchschnittliches Arbeitslosenrisiko auf. Dies ist in erster Linie damit zu erklären, dass sie in Branchen und Berufsgruppen mit erhöhten Arbeitslosenrisiken wie bspw. dem Bau- oder dem Gastgewerbe übervertreten sind. Obwohl sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung innerhalb der letzten zwanzig Jahre deutlich in Richtung höherer Qualifikationen verschoben hat, blieben EU/EFTA-Staatsangehörige in den genannten Branchen deutlich übervertreten. 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 Branchen an.

²⁹ Insbesondere bei der Betrachtung längerer Zeiträume erschwert der Einfluss der Revisionen bei den Leistungen der ALV die Interpretation dieser Zahlen.

³⁰ Bei den offiziellen Arbeitslosenquoten wird für die Erwerbsbevölkerung auf die Strukturerhebung 2010 des BFS abgestellt. Die hier ausgewiesenen Werte weichen daher leicht von der offiziellen Arbeitsmarktstatistik ab.

Bei etwas genauerer Betrachtung der letzten zwölf Jahre stellt man fest, dass die Arbeitslosenquote von EU27/EFTA-Staatsangehörigen relativ zu jener von Schweizer/innen und Ausländer/innen aus Drittstaaten tendenziell eher etwas zugenommen hat. Im Mittel der Jahre 2003-2008 lag die Arbeitslosenquote von EU27/EFTA-Staatsangehörigen um 33%, in den Jahren 2009-2014 dagegen um 45% über dem Durchschnittswert. Diese relative Verschlechterung dürfte mehrere Ursachen haben. Einerseits hat sich die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum in den letzten Jahren tendenziell zu Nationalitätengruppen verschoben, welche im Durchschnitt höhere Arbeitslosenquoten aufweisen. Zum anderen dürften kürzlich zugewanderte Personen gegenüber etablierten Arbeitskräften mit längerer Betriebszugehörigkeit einem höheren Entlassungsrisiko ausgesetzt sein. Der wachsende Anteil von kürzlich zugewanderten Personen an den Erwerbstätigen insgesamt kann damit eine relative Verschiebung der Arbeitslosenquoten nach Nationalitätengruppen mit erklären.

Abbildung 4.15: Arbeitslosenquoten³¹ nach Nationalitätengruppen, 2003-2014



Quellen: SECO, BFS / SAKE 2003-2014

Zwischen Staatsangehörigen des EU/EFTA-Raums gibt es nach einzelnen Nationalitäten erhebliche Unterschiede in den Arbeitslosenquoten. Wie Abbildung 4.16 zeigt, weisen dabei Staatsangehörige aus Portugal die höchste Arbeitslosenquote auf, gefolgt von Personen aus den Ländern Osteuropas (EU8 und EU2), Spanien und Frankreich. Im Fall von Portugal und den osteuropäischen Ländern dürfte der vergleichsweise hohe Anteil an unqualifizierten Zuwanderern Hauptursache der erhöhten Arbeitslosigkeit sein. Diese Personen sind häufiger in Branchen tätig, welche ein erhöhtes Arbeitslosenrisiko aufweisen wie beispielsweise im Gastgewerbe oder im Bereich persönlicher Dienstleistungen. Im Fall von Franzosen und Portugiesen spielt auch die regionale Verteilung eine Rolle, da sie häufiger in der Westschweiz tätig sind, wo die Arbeitslosenquote strukturell erhöht ist. Auffällig ist der überdurchschnittliche Anstieg der Arbeitslosenquote

³¹ Zur Berechnung der Arbeitslosenquoten werden in der Basis die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE verwendet. Dieses Vorgehen ist notwendig, da sich die Zahl der Erwerbspersonen insbesondere bei EU-Ausländern in den letzten Jahren stark verändert hat. Nicht berücksichtigt sind - mangels zuverlässiger Statistiken - allfällige Zunahmen bei der nicht-ständigen ausländischen Bevölkerung (Kurzaufenthalter unter 12 Monaten).

der Zuwanderer aus Portugal, Spanien und Osteuropa nach 2012. Die Arbeitslosenquote deutscher Staatsangehöriger lag demgegenüber stets nahe an der Gesamtarbeitslosenquote.

Abbildung 4.16: Arbeitslosenquoten³² nach ausgewählten Nationalitäten, 2003-2014

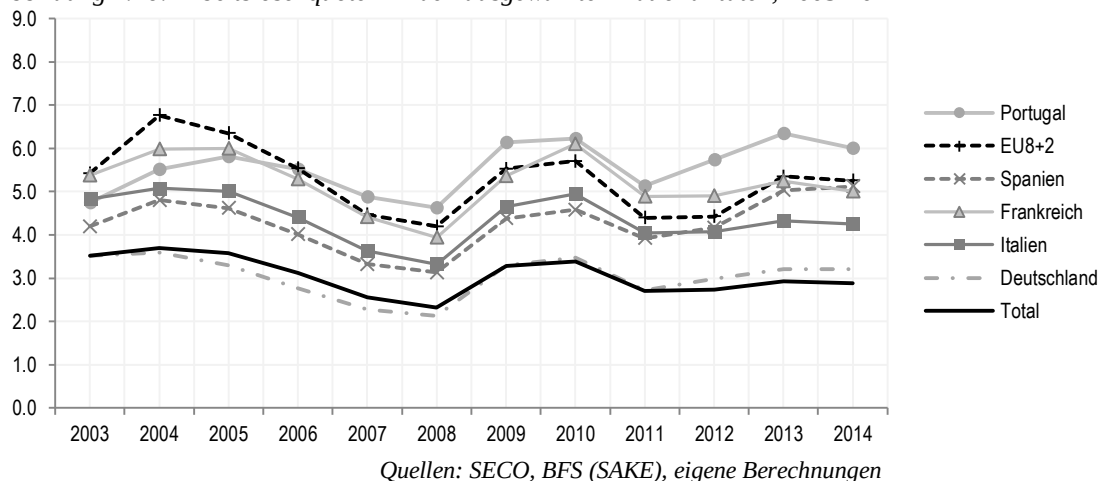
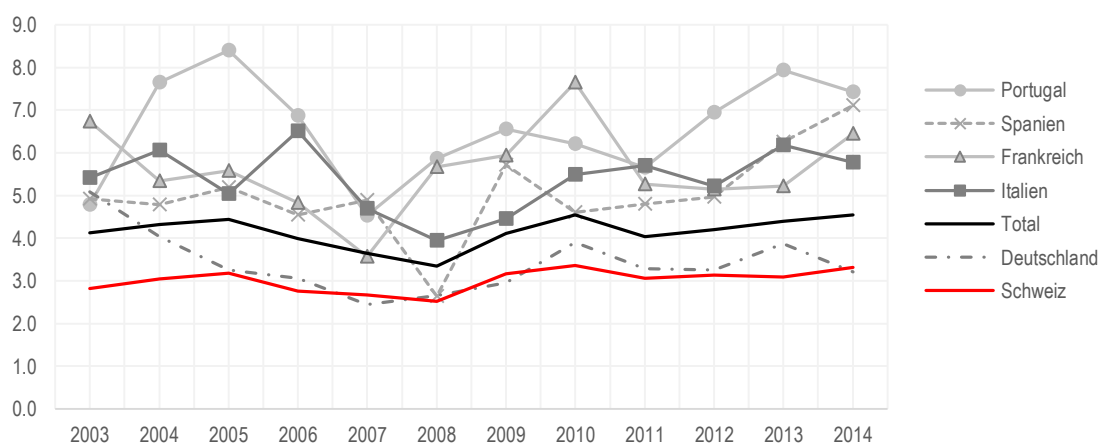


Abbildung 4.17: Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach ausgewählten Nationalitäten (in %), 2003-2014



Anmerkung: Datenpunkte für Spanien, Frankreich und Deutschland beruhen z.T. auf Extrapolationen aufgrund von weniger als 50 Beobachtungen. Die Resultate sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

In Abbildung 4.17 sind für dieselben Nationalitäten die Erwerbslosenquoten nach internationalen Normen der ILO dargestellt. Typischerweise liegen diese deutlich über den offiziellen Arbeitslosenquoten, da sie neben den registrierten Arbeitslosen auch Personen umfassen, welche nach internationaler Definition er-

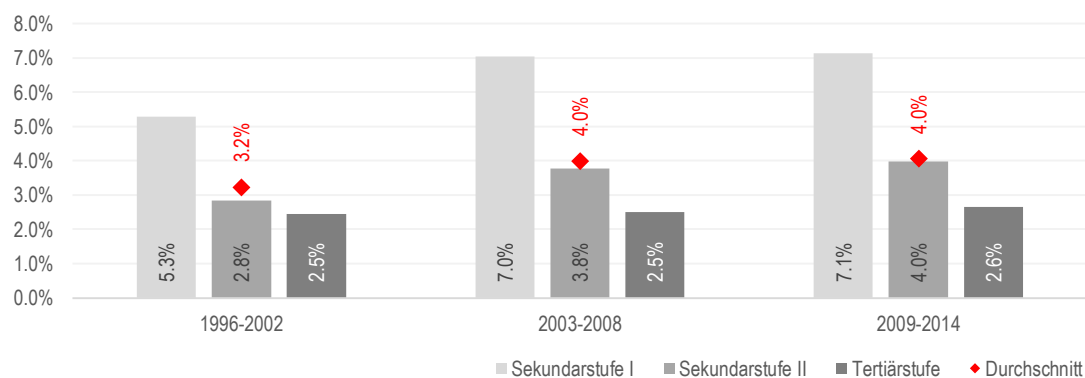
³² Als Basis der Arbeitslosenquoten werden die Erwerbspersonenzahlen aus der SAKE verwendet. Dies ist notwendig, da sich die Zahl der Erwerbspersonen insbes. bei EU-Ausländern in den letzten Jahren stark verändert hat.

werbslos, aber nicht bei einem RAV gemeldet sind. Die wesentlichen Erkenntnisse aus den Arbeitslosen-zahlen des SECO nach Nationalitätengruppen bestätigen sich jedoch auch mit diesen Daten. Die Erwerbs-losenquote portugiesischer Staatsangehöriger liegt wie bei der registrierten Arbeitslosigkeit stark über dem Durchschnitt. Bezogen auf deutsche Staatsangehörige ist bemerkenswert, dass deren Erwerbslosenquote (im Unterschied zur Arbeitslosenquote gemäss SECO) relativ deutlich unter der durchschnittlichen Erwerbslosigkeit und in der Nähe der Quote von Schweizerinnen und Schweizern liegt. Deutlich erkennbar ist ausserdem wiederum ein im Vergleich zur durchschnittlichen Erwerbslosigkeit überproportionaler Anstieg der Erwerbslosenquoten der südeuropäischen Länder Portugal und Spanien. Im Fall von Spanien - sowie im Übrigen für Frankreich und Deutschland- gilt allerdings zu beachten, dass die Ergebnisse z.T. auf wenigen Beobachtungen beruhen und deshalb mit Vorsicht interpretiert werden müssen.

4.2.3 Erwerbslosigkeit nach Ausbildungsniveau

Mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen aus den EU/EFTA-Staaten, welche nach Inkrafttreten des FZA in die Schweiz zugewandert waren, verfügten über eine tertiäre Ausbildung. Die EU/EFTA-Staaten dienten allerdings gleichzeitig als Rekrutierungsländer mittel und tief qualifizierter Arbeitskräfte, weil die Rekrutierung von Hilfsarbeitskräften in Drittstaaten nach Abschaffung des Saisonierstatuts nicht mehr möglich war.

Abbildung 4.18: Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Ausbildungsniveau, ständige Wohnbevölkerung, 1996-2014

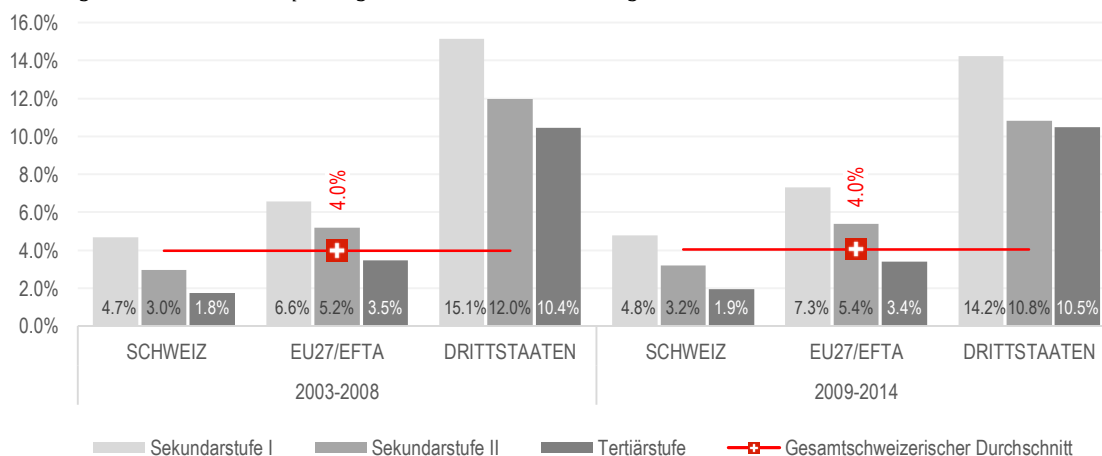


Quelle: BFS/SAKE (1996-2014, jeweils 2. Quartal)

Die durchschnittliche Erwerbslosenquote gemäss ILO stieg in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA gegenüber den sieben Jahren zuvor (1996-2002) insgesamt etwas an. Wie in Abbildung 4.18 zu erkennen ist, war der Anstieg hauptsächlich auf Personen ohne nachobligatorische Ausbildung (Sekundarstufe I) sowie auf Personen mit Berufsausbildung oder Matura (Sekundarstufe II) beschränkt. Die Erwerbslosenquote von Personen mit tertiärem Bildungsabschluss blieb dagegen auf tiefem Niveau praktisch unverändert. Diese Zahlen verdeutlichen, wie stark die Nachfrage der Wirtschaft nach höher qualifizierten Fachkräften in den letzten zehn Jahren war.

In Abbildung 4.19 sind die durchschnittlichen Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Ausbildungsniveau für die Perioden 2003 bis 2008 und 2009 bis 2014 zusätzlich nach Nationalitätengruppen differenziert dargestellt.³³ Dabei wird ersichtlich, dass zwischen den Nationalitätengruppen bei gleicher Ausbildungsstufe Unterschiede in der Arbeitsmarktintegration bestehen.

Abbildung 4.19: Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Ausbildungsniveau und Nationalität, 2003-2014



Quelle: BFS/SAKE (2003-2014, jeweils 2. Quartal)

Je nach Ausbildungsniveau lag die Erwerbslosenquote von Schweizer/innen in den letzten zwölf Jahren um 1.4 bis 2.5 Prozentpunkte unterhalb EU/EFTA-Bürger/innen. Vergleicht man die Periode von 2003 bis 2008 mit jener von 2009-2014, stellt man bei Hochqualifizierten eine leichte Annäherung und bei Personen ohne nachobligatorische Ausbildung eine leichte Vergrößerung der Differenz fest.

Über alle Bildungsstufen hinweg deutlich schlechter in den Arbeitsmarkt integriert sind Personen aus Drittstaaten. Dass unter den Drittstaatsangehörigen auch Personen mit einem Abschluss auf Tertiärstufe von einer hohen Erwerbslosenquote (10.5%) betroffen sind, dürfte auf eine Kombination verschiedener Faktoren zurückzuführen sein. So sind etwa in einem Drittstaat erlangte Diplome und Berufserfahrungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt oft nicht als gleichwertig anerkannt. Zudem setzt die Beschäftigung in einem Beruf mit hohen Qualifikationserfordernissen meist sehr gute Sprachkenntnisse voraus. Relativ zu den beiden anderen Nationalitätengruppen hat sich die Erwerbslosenquote von Drittstaatsangehörigen in den letzten sechs Jahren bei tiefen und mittleren Qualifikationsniveaus leicht verbessert.

³³ Aufgrund geringer Fallzahlen in der SAKE wird auf eine Darstellung der Periode 1996-2002 verzichtet.

4.2.4 Erwerbslosenquoten nach Berufsgruppen

Tabelle 4.2 zeigt eine Auswertung der Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Berufshauptgruppen seit 1996. Berufsgruppen mit hohen Qualifikationserfordernissen (Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker/innen und gleichrangige Berufe) wiesen im betrachteten Zeitraum durchwegs deutlich unterdurchschnittliche Erwerbslosenquoten auf. Dies ist ein deutlicher Hinweis dafür, dass die Zuwanderung aus der EU27/EFTA in diesen Bereichen durch einen Mangel an geeigneten Arbeitskräften in der Schweiz hervorgerufen wurde. Allerdings war über die letzten Jahre ein Anstieg - in etwa parallel zum Durchschnitt zu verzeichnen.³⁴ Dies wiederum mag darauf hindeuten, dass sich die Fachkräfteknappheit auf Grund der kräftigen Zuwanderung tatsächlich etwas entschärft hat.³⁵

Tabelle 4.2: Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Berufshauptgruppen, ständige Wohnbevölkerung (1996-2014)

		1996-2002	2003-2008	2009-2014
Hohe Qualifikationserfordernisse	Führungskräfte	2.4%	2.9%	3.3%
	Akademische Berufe	1.8%	2.0%	2.3%
	Techniker und gleichrangige Berufe	2.2%	2.7%	2.8%
Mittlere Qualifikationserfordernisse	Bürokräfte und verwandte Berufe	2.9%	4.3%	4.6%
	Handwerks- und verwandte Berufe	3.4%	3.7%	4.4%
	Dienstleistungsberufe und Verkäufer	4.1%	4.9%	5.1%
	Anlagen- und Maschinenbediener	4.1%	4.7%	5.0%
Niedrige Qualifikationserfordernisse	Hilfsarbeitskräfte	4.4%	5.2%	5.1%
	Total	3.3%	4.0%	4.0%

Quelle: BFS/SAKE (1996-2014, jeweils 2. Quartal)

Bei Berufsgruppen mit mittleren Qualifikationserfordernissen wie Bürokräften oder Handwerksberufen lag die Erwerbslosenquote gemäss ILO relativ nahe am Durchschnitt und sie stieg mit dem Durchschnitt in der Tendenz leicht an. Am höchsten lag die Erwerbslosenquote für einfachere Tätigkeiten wie Dienstleistungs- und Verkaufsberufe, Anlagen- und Maschinenbediener oder Hilfsarbeitskräfte. Auch hier war in der Tendenz seit 1996 ein Anstieg der Erwerbslosenquote zu verzeichnen. Im Unterschied zu vielen anderen Ländern wirkte sich die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 in der Schweiz jedoch nicht überproportional auf diese Berufsgruppen aus. Wesentlich dafür war, dass in der Schweiz die Binnenwirtschaft und dabei v.a. das Baugewerbe von einem Einbruch verschont blieb.

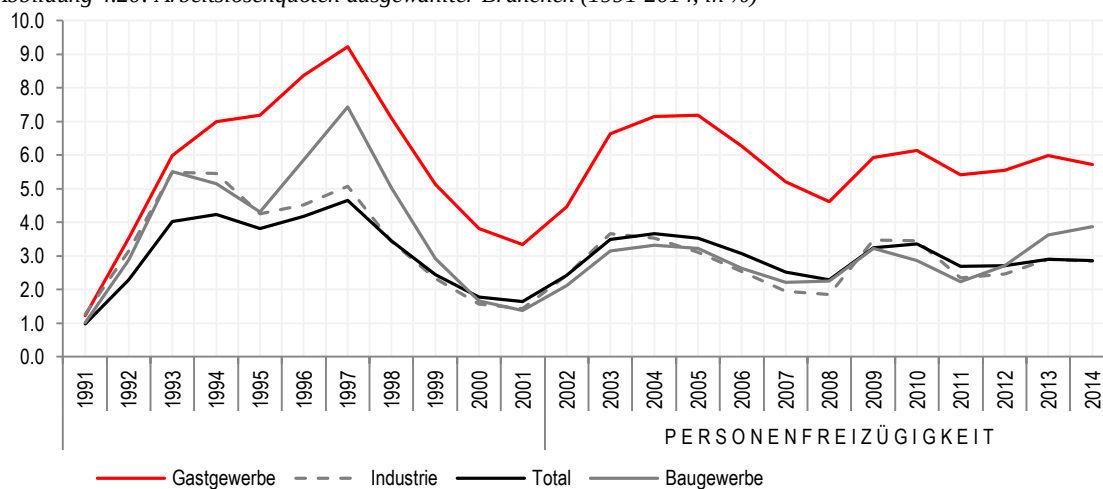
³⁴ Auf Grund der relativ kleinen Fallzahlen sind Veränderungen in den Erwerbslosenquoten gemäss ILO vorsichtig zu interpretieren.

³⁵ Sehr tiefe Erwerbslosenquoten können auf einen vergleichsweise „ausgetrockneten“ Fachkräftemarkt hindeuten.

4.2.5 Arbeitslosigkeit nach Branchen

In diesem Abschnitt wird die Arbeitslosigkeit in jenen drei Branchen untersucht, welche die höchsten Anteile an Arbeitnehmenden aus dem EU/EFTA-Raum beschäftigen, nämlich das Gastgewerbe, das Baugewerbe sowie die Industrie. Wie ein Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in diesen drei Branchen zeigt, erreichten die Arbeitslosenquoten in der Krise der 90er Jahre ihre bisherigen Höchststände (vgl. Abbildung 4.20). In der Industrie war dies in der ersten Hälfte und im Bau- und im Gastgewerbe vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre der Fall.

Abbildung 4.20: Arbeitslosenquoten ausgewählter Branchen (1991-2014, in %)



Quelle: SECO, BFS/Erwerbstätigenstatistik

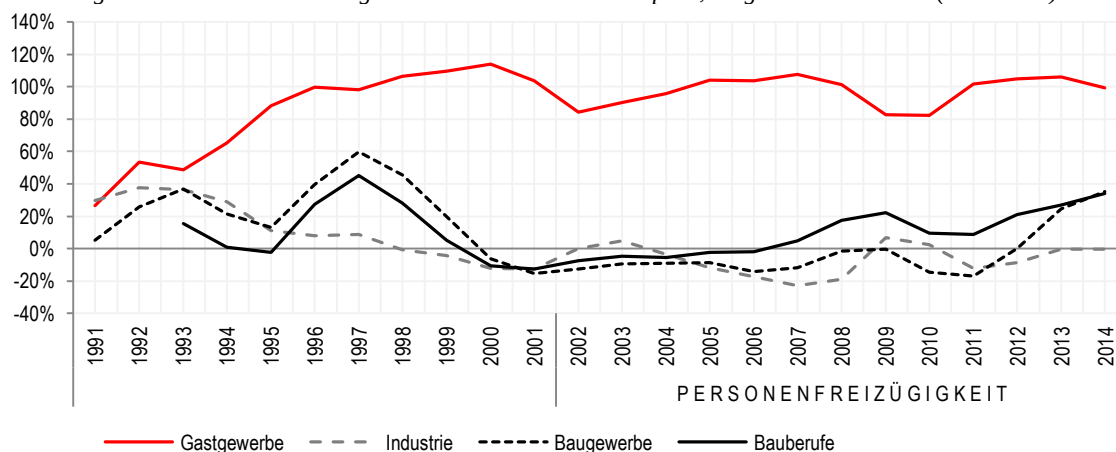
Bezüglich der relativen Abweichung der Arbeitslosenquoten in den drei Bereichen von der Gesamtarbeitslosenquote stellt man gewisse zyklische Schwankungen fest (vgl. Abbildung 4.21). Hinweise auf eine relative Erhöhung der mittleren langfristigen Arbeitslosenquoten nach Inkrafttreten des FZA finden sich hingegen keine. Vor allem im Baugewerbe und in der Industrie war die Phase nach Inkrafttreten des FZA mit relativ tiefen Arbeitslosenquoten verbunden und auch im Gastgewerbe lag die Arbeitslosenquote relativ zur Gesamtarbeitslosigkeit zunächst eher tiefer als in den Jahren zuvor.

In der Rezession 2009 stieg die Arbeitslosigkeit in der Industrie stark überproportional an. Da sich die Industrie 2010 und 2011 rasch erholte, ging die Arbeitslosigkeit auch wieder überproportional zurück, bevor sie - im Zuge der Eurokrise und der starken Aufwertung des Schweizer Frankens - 2012 und 2013 wieder anstieg. In den Jahren 2013 und 2014 lag die Arbeitslosenquote in der Industrie ziemlich genau im Durchschnitt aller Branchen.

Im Baugewerbe lag die Arbeitslosenquote in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA in der Regel leicht unterhalb der Gesamtarbeitslosigkeit. Zu beachten ist dabei allerdings, dass Personen, welche über Personalverleihfirmen im Baugewerbe (oder in der Industrie) arbeiten, in der Arbeitslosenstatistik erst ab 2012 schrittweise der Baubranche zugeordnet werden. Auf Grund dieser technischen Änderung wird der Anstieg

der Arbeitslosenquote im Baugewerbe 2012 und 2013 deutlich überschätzt. In Abbildung 4.21 ist daher alternativ zur *Baubranche* eine Arbeitslosenquote für *Bauberufe* geschätzt und in Relation zur Gesamtarbeitslosigkeit gestellt. Aus dieser Darstellung geht hervor, dass in Bauberufen in einer ersten Phase nach Einführung des FZA tendenziell eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote verzeichnet wurde. Ab 2008 erhöhte sich die relative Arbeitslosenquote jedoch und lag seither tendenziell leicht über dem Durchschnitt. In den beiden letzten Jahren stieg die Arbeitslosigkeit im Bau relativ zur Gesamtwirtschaft etwas an, was mit der Verlangsamung der Bautätigkeit in den beiden letzten Jahren zusammenhängen dürfte. Die Tatsache, dass die Entwicklungen für das Baugewerbe und die Bauberufe nicht parallel verliefen deutet darauf hin, dass der Personalverleih über die letzten Jahre im Baugewerbe - und damit auch für die Arbeitslosigkeit in diesen Berufsgruppen - an Bedeutung gewonnen hat.³⁶

Abbildung 4.21: Relative Abweichung von der Gesamtarbeitslosenquote, ausgewählte Branchen (1991-2014)



Quelle: SECO, BFS/Erwerbstätigenstatistik

Die Arbeitslosenquote im Gastgewerbe reagierte schwächer auf die Finanz- und Wirtschaftskrise, womit sich die Arbeitslosenquote relativ zum Total verringerte. In den Jahren 2012 und 2013 war es dann umgekehrt, da der Tourismus und damit auch das Gastgewerbe (ähnlich wie die Industrie) durch die hohe Bewertung des Schweizer Frankens stärker gebremst wurden als etwa Branchen der Binnenwirtschaft. Über den Zeitraum 2002-2014 hinweg lag die Arbeitslosenquote im Gastgewerbe im Durchschnitt um 97% über der Gesamtarbeitslosigkeit und damit relativ gesehen leicht höher als in den elf Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1991-2001) mit 83%. Gegenüber den Jahren unmittelbar vor Inkrafttreten des FZA ist die Situation allerdings praktisch unverändert.

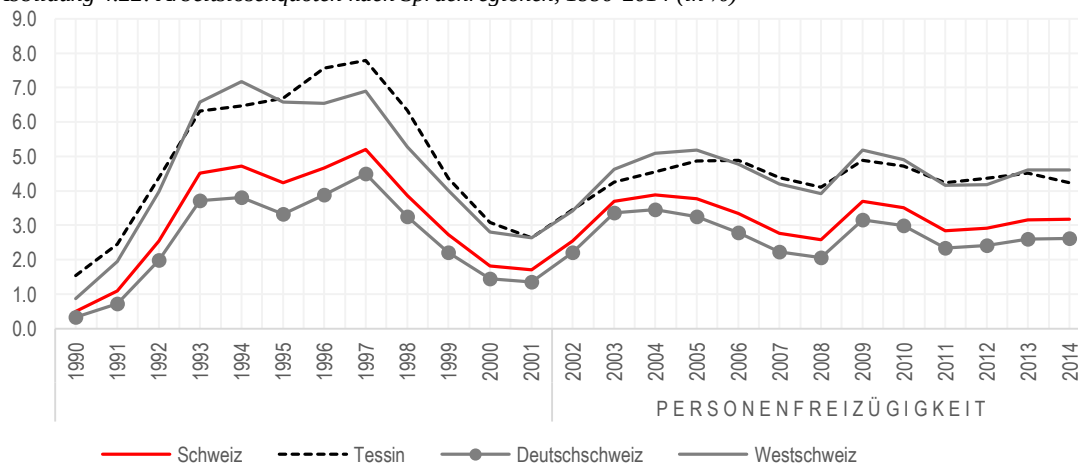
³⁶ Relativierend ist anzufügen, dass der zunehmenden Beschäftigung im Personalverleih bei der Berechnung der berufsspezifischen Arbeitslosenquoten nicht Rechnung getragen werden konnte. Dies führt zu einer leichten Verzerrung dieser Arbeitslosenquote nach oben.

Eine gewisse Erhöhung der Arbeitslosenzahlen dürfte in Saisonbranchen wie der Landwirtschaft, dem Bau- und dem Gastgewerbe in den letzten Jahren daraus resultiert sein, dass Arbeitskräfte mit saisonalen Arbeitsverträgen aus der EU Arbeitslosenentschädigung geltend machen können, wenn sie die entsprechenden Beitragsvoraussetzungen in der Schweiz erfüllen. Vor Inkraftsetzung des FZA und unter dem sog. Saisonierstatut war dies noch nicht möglich. Mögliche Auswirkungen daraus für die Arbeitslosenversicherung sind in Abschnitt 6.4 diskutiert.

4.2.6 Arbeitslosigkeit nach Sprachregionen

Wie die Analyse in Kapitel 3.3 gezeigt hat, absorbieren die lateinischen Sprachregionen einen im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil überproportionalen Anteil der Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich diese Tatsache allenfalls in den Arbeitslosenzahlen nach Sprachregionen niederschlägt. Abbildung 4.22 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitslosenquoten der Deutschschweiz, der Westschweiz und des Tessins im Verhältnis zur gesamtschweizerischen Arbeitslosenquote für die Periode 1990 bis 2014. Die Westschweiz und das Tessin weisen über den gesamten Beobachtungszeitraum deutlich überdurchschnittliche, die Deutschschweiz unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf. Mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit hat sich dieses Muster nicht geändert; eine relative Verschlechterung der Situation etwa in der Westschweiz oder dem Tessin im Vergleich zur Gesamtschweiz ist anhand dieser Daten nicht festzustellen.

Abbildung 4.22: Arbeitslosenquoten nach Sprachregionen, 1990-2014 (in %)

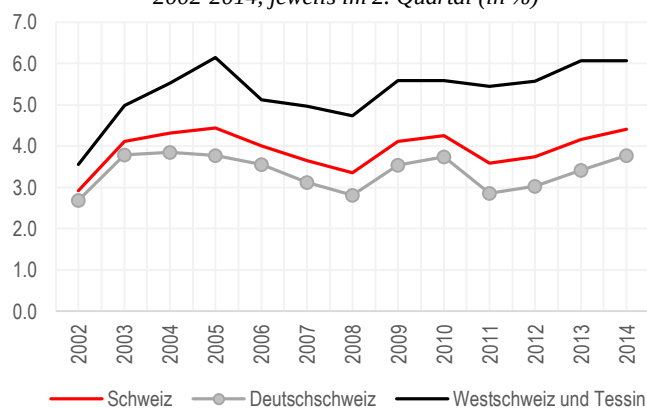


Quelle: SECO, BFS/SAKE

Zum Vergleich sind in Abbildung 4.23 die Erwerbslosenquoten gemäss ILO für die Jahre nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit dargestellt. Sie zeigen für die Deutschschweiz sowie den gesamtschweizerischen Durchschnitt einen ähnlichen Verlauf wie die Arbeitslosenquoten, bewegen sich aber generell auf einem höheren Niveau, da auch nicht registrierte Arbeitslose enthalten sind (z.B. ausgesteuerte Personen, Jugend-

liche ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigungen etc.). Auffällig ist die Entwicklung der Erwerbslosigkeit in der Westschweiz und im Tessin nach der Rezession von 2009. Die Abbildung deutet auf eine relativ deutliche Verschlechterung der Situation im Vergleich zum gesamtschweizerischen Durchschnitt hin, welche im Verlauf der registrierten Arbeitslosigkeit so nicht zum Ausdruck kommt³⁷. Im Jahr 2014 haben sich die Verhältnisse zwischen der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz wieder leicht angeglichen. Inwieweit diese Entwicklungen auf die Zuwanderung zurückgehen, lässt sich auf der Grundlage dieser Datenreihen nicht beurteilen.

Abbildung 4.23: Erwerbslosenquoten gemäss ILO nach Sprachregionen³⁸, 2002-2014, jeweils im 2. Quartal (in %)



Quelle: BFS/SAKE

4.3 Lohnentwicklung in der Schweiz seit Inkrafttreten des FZA

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Frage, wie sich die Löhne in der Schweiz seit Inkrafttreten des FZA entwickelt haben. Neben der allgemeinen Lohnentwicklung interessieren vor allem auch spezielle Entwicklungen nach Branchen, Qualifikationsniveaus und Ausländerkategorien. Von besonderem Interesse ist auch die Frage, wie zugewanderte Arbeitskräfte in den letzten Jahren relativ zu bereits ansässigen Erwerbspersonen entlohnt wurden.

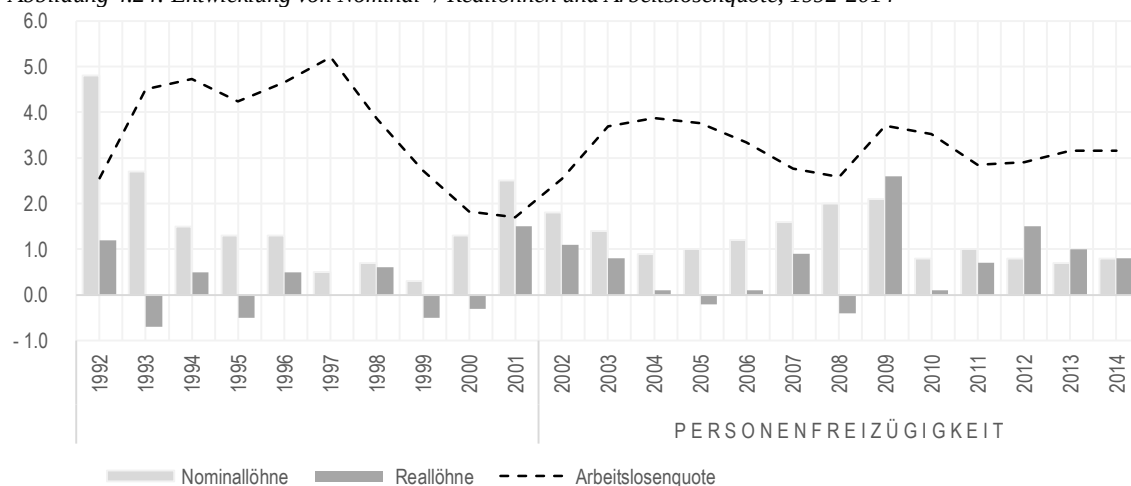
³⁷ Ein möglicher Grund für die unterschiedliche Entwicklung könnte in der Revision des AVIG liegen, deren Leistungskürzungen sich in der Westschweiz und im Tessin stärker auf die Zahl der registrierten Arbeitslosigkeit ausgewirkt haben dürften.

³⁸ Da die Erwerbslosenstatistik auf Basis einer Stichprobenerhebung beruht und auf die Gesamtpopulation hochgerechnet wird, unterliegen die Erwerbslosenquoten insbesondere für kleinere Bevölkerungsgruppen statistischer Unschärfe. Die Erwerbslosenquote für das Tessin wird deshalb hier nicht separat ausgewiesen.

4.3.1 Allgemeine Lohnentwicklung

Gemäss Lohnindex des BFS stiegen die Nominallöhne zwischen 2002 und 2014 um durchschnittlich 1.2% und die Reallöhne um 0.7% pro Jahr. Wie die Gegenüberstellung des Lohnindex mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Abbildung 4.24 zeigt, folgte die Nominallohnentwicklung einem typischen konjunkturellen Muster. In Phasen tiefer Arbeitslosigkeit waren stärkere Wachstumsraten bei den Nominallöhnen zu verzeichnen. Weil Lohnanpassungen in der Regel mit leichter Verzögerung erfolgten und die Konsumteuerung - vor allem auf Grund der Rohstoffpreise - teilweise stark schwankte, war die Beziehung zwischen der Reallohnentwicklung und der Konjunktur weniger eng³⁹. Im Jahr 2014 stiegen die Nominallöhne in der Schweiz um 0.8% und damit ähnlich stark wie in den Vorjahren. Real wuchsen die Löhne auf Grund einer Teuerungsrate von null um ebenfalls 0.8% und damit leicht stärker als im langjährigen Durchschnitt.

Abbildung 4.24: Entwicklung von Nominal- / Reallöhnen und Arbeitslosenquote, 1992-2014



Quelle: BFS, SECO

Gemessen am Lohnindex des BFS fiel das Reallohnwachstum in den Jahren 1982-1991 mit durchschnittlich 1.0% höher aus als in den zwei Jahrzehnten danach. Ausgesprochen schwach entwickelten sich die Real-löhne zwischen 1992 und 2001, mit 0.2% pro Jahr. Die 1990er Jahre waren in der Schweiz durch eine lange Stagnationsphase mit hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. In den dreizehn Jahren nach Inkrafttreten des FZA fiel das Reallohnwachstum mit durchschnittlich 0.7% pro Jahr wieder etwas höher aus. Auch in dieser Phase waren zwei Konjunktüreintritte zu verzeichnen, welche sich auf die (registrierte) Arbeitslosigkeit allerdings etwas weniger stark auswirkten als in den 90er Jahren.

³⁹ Im Jahr 2008 betrug die Jahresteuierung 2.4%, im Jahr 2009 dagegen -0.5%.

Tabelle 4.1: Langfristige Lohnentwicklung, nominal und real

	1982-1991	1992-2001	2002-2014
Nominallohn	4.3%	1.7%	1.2%
Konsumentenpreise	3.3%	1.4%	0.5%
Reallohn	1.0%	0.2%	0.7%

Quelle: BFS

Bei der Interpretation der langfristigen Entwicklung ist zu beachten, dass der Lohnindex - im Unterschied etwa zur Lohnstrukturerhebung - von Veränderungen in der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung abstrahiert.

4.3.2 Lohnentwicklung nach Branchen

In Abbildung 4.25 ist das durchschnittliche, jährliche nominale Lohnwachstum der Jahre 2002-2014 nach Branchen wiedergegeben⁴⁰. Unternehmensdienstleistungen und Finanzdienstleistungen⁴¹ verzeichneten mit 1.5% respektive 1.4% jährlichem Nominallohnwachstum den stärksten Zuwachs, gefolgt von den sonstigen Dienstleistungen und dem Gastgewerbe mit je 1.3 % und dem Handel mit 1.2%. In der öffentlichen Verwaltung, im Unterrichtswesen sowie im verarbeitenden Gewerbe und in der Industrie wuchsen die Löhne um je 1.2% pro Jahr und damit wie die Löhne im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Leicht unterdurchschnittlich entwickelten sich die Löhne im Gesundheitswesen und im Baugewerbe mit je 1.1% sowie im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung mit durchschnittlich 1.0% pro Jahr.

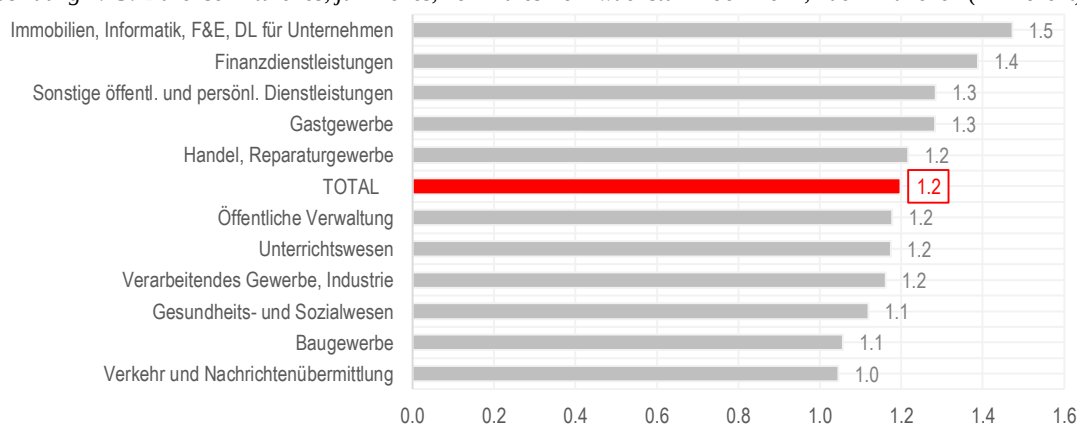
Wie in der Analyse der Zuwanderung vorgängig gezeigt wurde, verteilte sich die Zuwanderung aus dem EU-Raum in den letzten Jahren relativ breit auf die verschiedenen Branchen. Gleichzeitig sind die Unterschiede in der Lohnentwicklung zwischen den Branchen über alles gesehen recht gering. Entsprechend schwierig ist es, auf Grund von Branchenentwicklungen Rückschlüsse auf allfällige Effekte der Personenfreizügigkeit zu ziehen. Dass die Zuwanderung im Baugewerbe und in der verarbeitenden Industrie, welche ein unterdurchschnittliches Lohnwachstum aufwiesen, zu einer gewissen Lohndämpfung geführt haben könnte, ist nicht ganz auszuschliessen. In beiden Bereichen erhöhte sich die Konkurrenz durch Zuwanderer aus dem Ausland nicht nur über die Zuwanderung sondern auch durch eine - je nach Region durchaus bedeutende - Zunahme grenzüberschreitender Dienstleistungserbringer (Entsendungen) oder durch bedeutende Zunahmen der Grenzgängerbeschäftigung - teilweise auch im Bereich tieferer Qualifikationen. Andere Faktoren wie bspw. ein starker internationaler Wettbewerb auf den Absatzmärkten in der Industrie,

⁴⁰ Die Entwicklung 2010-2014 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.

⁴¹ Der Lohnindex beinhaltet keine Bonuszahlungen. Aus diesem Grund dürfte das effektive Lohnwachstum im Finanzdienstleistungsbereich unterschätzt sein.

die scharfe Rezession von 2009 in der Exportindustrie oder die starke Aufwertung des Schweizer Frankens im Zuge der Eurokrise kommen als mögliche Ursache jedoch ebenfalls in Frage. Andererseits verzeichnen die Branchen der Unternehmens- und Finanzdienstleistungen oder das Gastgewerbe gleichzeitig ein überdurchschnittliches Lohnwachstum und auch eine signifikante Erhöhung des Anteils von Erwerbstätigen aus dem EU/EFTA-Raum (vgl. Abbildung 4.9).

Abbildung 4.25: Durchschnittliches, jährliches, nominales Lohnwachstum 2002-2012, nach Branchen (in Prozent)



Quelle: BFS (Lohnindex)

4.3.3 Lohnentwicklung nach Ausbildungsniveau

Eine wichtige Quelle zur Untersuchung der Lohnentwicklung und der Lohnverteilung nach individuellen Merkmalen ist für die Schweiz die Lohnstrukturerhebung (LSE). In Tabelle 4.5 ist die mittlere jährliche Nominallohnentwicklung über den Zeitraum 2002-2012 nach verschiedenen Ausbildungsniveaus wiedergegeben.⁴² Die durchschnittlichen jährlichen Lohnzuwächse variierten von 0.7% bis 1.3% pro Jahr. Etwas schwächer als in den anderen Gruppen fiel das Lohnwachstum bei Erwerbstätigen mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss aus. Vor allem auf der Tertiärstufe könnte dabei die Zuwanderung der letzten Jahre einen gewissen Dämpfungseffekt gehabt haben, denn die kräftig wachsende Nachfrage nach höheren Qualifikationen hätte eher eine stärkere Lohnentwicklung erwarten lassen (vgl. hierzu auch die Resultate der empirischen Studien in Kapitel 5). Leicht stärker als in den übrigen Ausbildungsstufen fiel das Lohnwachstum mit jährlichen 1.3% bei Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung aus. Über die Lohnverteilung hinweg erwies sich die Lohnentwicklung innerhalb der Ausbildungsgruppen als ziemlich ausgewogen. Allerdings ist die Messung von Veränderungen besonders an den Enden der Lohnverteilung durch

⁴² Die Lohnentwicklung für Personen mit Lehrerseminar oder Matura sind nicht wiedergegeben, da diese Kategorien wenig aussagekräftig sind.

methodische Änderungen in der Lohnstrukturerhebung 2012 erschwert, womit bei der Interpretation der Entwicklungen Vorsicht geboten ist.⁴³

Tabelle 4.2: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes sowie des 25% und des 75%-Quantils⁴⁴ nach Ausbildungsniveau, 2002 - 2012.

	25% Quantil	Median	75% Quantil
Universitäre Hochschule (UNI, ETH)	1.0%	0.9%	0.8%
Fachhochschule (FH), PH	0.6%	0.7%	0.7%
Höhere Berufsausbildung, Fachschule	1.3%	1.2%	1.2%
Abgeschlossene Berufsausbildung	1.1%	1.1%	1.1%
Unternehmensinterne Ausbildung	1.3%	1.1%	1.2%
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	1.3%	1.3%	1.4%

Quellen: BFS (LSE), eigene Auswertungen

4.3.4 Lohnhöhe und -entwicklung nach Aufenthaltsstatus

Der Medianlohn von ausländischen Erwerbstätigen mit B- und L-Bewilligungen ist im Zeitraum 2002-2012 mit durchschnittlich 2.2% respektive 2.7% deutlich stärker gewachsen als jener von Schweizerinnen und Schweizern mit 1.5%. Damit fand eine graduelle Annäherung in den Lohnniveaus statt. 2012 lag der Medianlohn von Schweizerinnen und Schweizern bei 6'798 Franken und damit um 4% über Medianlohn aller Arbeitnehmenden.

Tabelle 4.3: Durchschnittliches jährliches Wachstum des Medianlohnes 2002-2012 und Medianlohn 2012 nach Aufenthaltsstatus

	Wachstum p.a. 2002-2012	Medianlohn 2012	Rel. Differenz zum Total 2012
Schweizer/innen	1.5%	6'798	+ 4%
Kurzaufenthalter/innen (Kat. L)	2.7%	4'949	-24%
Aufenthalter/innen (Kat. B)	2.2%	5'866	- 10%
Niedergelassene (Kat. C)	1.8%	5'864	- 10%
Grenzgänger/innen (Kat. G)	1.4%	6'059	- 7%

Quelle: BFS (LSE), eigene Auswertung

⁴³ Die Erhebung 2012 enthielt gegenüber früheren Jahren deutlich mehr Extremwerte mit sehr tiefen Löhnen, was mit methodischen Änderungen zusammenhängt. Um das Jahr 2012 mit früheren Jahren zu vergleichen, wurden in allen Jahren jene Beobachtungen gelöscht, für die ein standardisierter Lohn von weniger als 1/3 des Medianlohnes auswies. 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 nachfolgenden Auswertungen weggelassen.

⁴⁴ Der Median oder Zentralwert bezeichnet den Wert in einer Lohnverteilung, welchen je die Hälfte der betrachteten Gruppe unter- respektive überschreiten. Das 25% resp. 75% Quantil bezeichnet den Lohnwert, welcher durch 25% respektive 75% der Arbeitnehmenden unterschritten wird. Diese Werte geben Auskunft über die Lohnentwicklung in der unteren respektive oberen Hälfte der Lohnverteilung innerhalb eines Ausbildungsniveaus.

Der Medianlohn von Personen mit L-Bewilligung lag demgegenüber um 24% und jener von Personen mit B-Bewilligungen und C-Bewilligungen um 10% unter dem Wert für alle Arbeitnehmenden. Etwas geringer sind die negativen Abweichungen für Grenzgänger/innen mit 7%, wobei hier seit 2002 keine Angleichung zum Lohnniveau von Schweizer/innen stattfand.

4.3.5 Lohnunterschiede zwischen ansässigen und zugewanderten Arbeitskräften

Die folgenden Analysen gehen der Frage nach, ob zwischen ansässigen und neu zugewanderten Erwerbstätigen 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 ersten Analysen basieren auf den Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) des BFS für die Jahre 2010-2014. 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 einerseits Kurzaufenthalter, die sich weniger als 12 Monate in der Schweiz aufhalten und Grenzgängerbeschäftigte. Für diese werden weiter unten analoge Schätzungen anhand der Lohnstrukturhebung (LSE) des BFS vorgenommen.

Wie aus Tabelle 4.4 hervorgeht, lag der Stundenlohn von Erwerbstätigen, welche nach Inkrafttreten des FZA im Juni 2002 in die Schweiz zugewandert waren, für Personen aus EU/EFTA-Staaten um 2.9% über jenem von Personen, welche sich bereits zuvor in der Schweiz befanden. Personen welche nach Mitte 2002 aus einem Drittstaat in die Schweiz zugewandert waren, verdienten im Durchschnitt 14.3% weniger als die bereits Ansässigen.⁴⁵ Diese Lohnunterschiede sind zu einem erheblichen Teil damit zu erklären, dass sich Zugewanderte von ansässigen Personen bspw. hinsichtlich des Alters, der Qualifikation oder der Branchenzugehörigkeit unterscheiden. Kontrolliert man für derartige Faktoren und abstrahiert damit von Unterschieden in der formalen Qualifikation oder der Branchenzugehörigkeit⁴⁶, so wandelt sich die positive Lohndifferenz von Zuwanderern aus EU/EFTA-Staaten in eine schwach negative Differenz von -0.3% und jene von Drittstaatsangehörigen verringert sich auf -5.9%.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Die Schätzungen basieren auf OLS-Regressionen mit sogenannten Mincer-Lohngleichungen. 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.

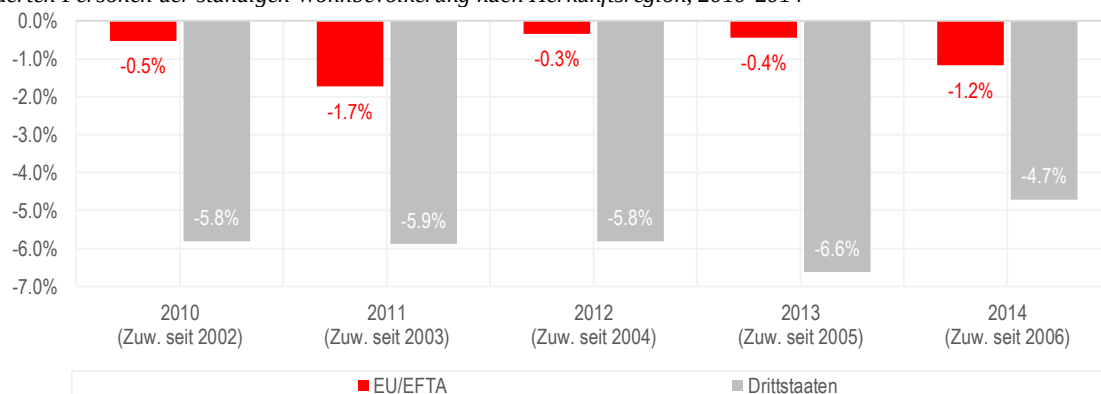
Tabelle 4.4: Lohnunterschiede zwischen bereits ansässigen und nach Inkrafttreten des FZA zugewanderten Personen der ständigen Wohnbevölkerung nach Herkunftsregion, Durchschnitt 2010-2014

	ohne Korrektur	mit Korrektur	
	Lohndifferenz in %	Lohndifferenz in %	95%-Konfidenzintervall
EU/EFTA-Staatsangehörige	+ 2.9	- 0.3	[-0.5;-0.1]
Drittstaatsangehörige	- 14.3	- 5.9	[-6.2;-5.6]

Quelle: BFS (SAKE), eigene Auswertung

Diese Ergebnisse zeigen, dass zwischen Personen, welche nach Inkrafttreten des FZA in die Schweiz zugewandert sind und bereits ansässigen Erwerbstätigen mit vergleichbaren Eigenschaften im Durchschnitt kaum eine Lohndifferenz besteht. Bei Drittstaatsangehörigen verbleibt eine negative Lohndifferenz von rund 6% bestehen, wenn man für die genannten Faktoren kontrolliert. Diese unterklärte 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. Solche Lohnunterschiede könnten insofern auch als Hinweis auf die Unterbietung von üblichen Lohnbedingungen gedeutet werden. 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.

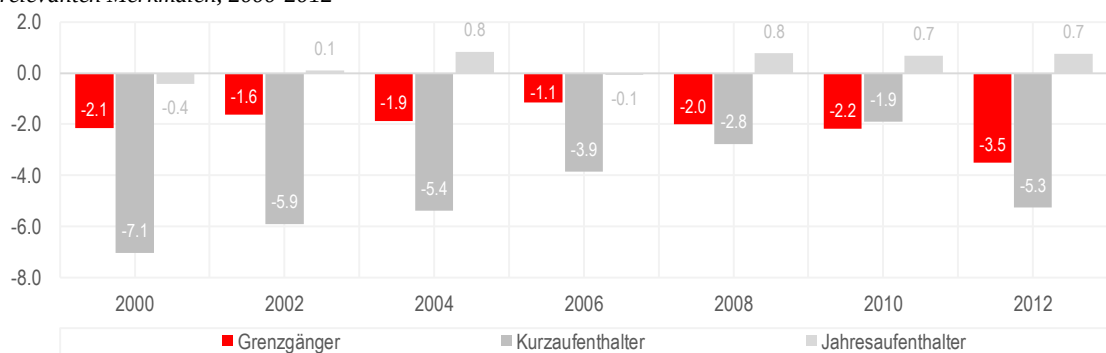
Abbildung 4.26: Lohnunterschiede zwischen bereits ansässigen und jeweils in den letzten acht Jahren neu zugewanderten Personen der ständigen Wohnbevölkerung nach Herkunftsregion, 2010-2014



Quelle: BFS (SAKE), eigene Auswertung

In Abbildung 4.26 sind die Lohnunterschiede zwischen kürzlich (innerhalb der letzten 8 Jahre) zugewanderten und bereits zuvor anwesenden Erwerbstätigen für die Jahre 2010 bis 2014 separat geschätzt. Auf diese Weise lässt sich ermitteln, ob die Lohnunterschiede, etwa als Folge einer veränderten Zusammensetzung der Zuwanderer, zu oder abgenommen haben. Wie die Ergebnisse zeigen, variierte die Lohndifferenz zwischen Ansässigen und neu aus der EU/EFTA zugewanderten Personen zwischen minimal -0.3% (2012) und maximal -1.7% (2011), doch lässt sich über die Zeit kein Trend identifizieren. Gleiches gilt für Zugewanderte aus Drittstaaten, welche um 4.7% (2014) bis 6.6% (2013) tiefere Löhne erzielen als vergleichbare Personen die bereits länger in der Schweiz ansässig sind, doch lässt sich auch hier kein Trend über die Zeit herauslesen.⁴⁷

Abbildung 4.27: Lohnunterschied zu Schweizer/innen und niedergelassenen Ausländer/innen unter Kontrolle von lohnrelevanten Merkmalen, 2000-2012



Quelle: BFS/LSE (eigene Berechnungen)

In Abbildung 4.27 sind für die Jahre 2000 bis 2012 die Lohndifferenzen von Grenzgängern, Kurzaufenthaltern und Jahresaufenthaltern gegenüber einheimischen und ausländischen Personen mit Niederlassungsbewilligung dargestellt. Wie oben wird in diesen Schätzungen für verschiedene lohnrelevante Faktoren durch eine Regressionsanalyse „kontrolliert“. ⁴⁸ Mit der LSE ist keine Unterscheidung nach Zuwanderungszeitpunkt möglich. Die Niedergelassenen und Einheimischen werden hier vereinfacht als die seit längerem

⁴⁷ Bezogen auf die zeitliche Entwicklung bestätigen sich diese Ergebnisse, wenn man die Zuwanderung jeweils in einem 5-Jahres-Rückblick betrachtet. Wenn man den Zeitraum des Rückblicks verkürzt, vergrössern sich die Lohnunterschiede zwischen Zugewanderten und Ansässigen etwas. Dies deutet darauf hin, dass sich allfällige negative Lohnunterschiede zum Zeitpunkt der Einwanderung über die Zeit angleichen. Dahinter können sowohl Integrations- als auch Selektionseffekte (jene mit besserer Entlohnung bleiben länger) stehen.

⁴⁸ 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.

„ansässige“ Bevölkerung betrachtet, während Grenzgänger, Kurz- und Jahresaufenthalter als „kürzliche“ Zuwanderer interpretiert werden. Eine Unterscheidung nach Herkunftsland ist ebenfalls nicht möglich, was v.a. bei der Interpretation für Jahresaufenthalter zu beachten ist.

Wie die Auswertung zeigt, besteht zwischen Jahresaufenthältern (B-Bewilligung) und ansässigen Erwerbstätigen nur eine sehr geringe und in einigen Jahren sogar eine positive Lohndifferenz. Diese variierte zwischen 2000 und 2012 von -0.4% bis +0.8%. Grenzgänger verdienten im Durchschnitt zwischen 1.1% und 3.5% weniger als die ansässigen Erwerbstätigen mit vergleichbaren Merkmalen. Während die Differenz zwischen 2000 und 2006 noch leicht abnahm, nahm sie zwischen 2006 und 2012 tendenziell wieder zu. Vor dem Hintergrund des unvermindert starken Wachstums der Grenzgängerbeschäftigung bei gleichzeitig durchzogener Arbeitsmarktentwicklung ist diese Entwicklung sicherlich aufmerksam zu beobachten. Sie unterstreicht auch die Notwendigkeit für einen konsequenten Vollzug der flankierenden Massnahmen besonders in Regionen mit hohen Grenzgängeranteilen (vgl. Kapitel 4.4).

Bei den Kurzaufenthältern war über die Jahre 2000 bis 2010 scheinbar eine deutliche Abnahme der Lohndifferenz festzustellen, bevor sie 2012 wieder auf -5.3% anstieg. Der Rückgang 2000-2010 dürfte allerdings in erster Linie damit zu erklären sein, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen in der Vergangenheit häufiger an Stelle von kontingentierten Jahresaufenthaltsbewilligungen ausgestellt wurden, womit eine Angleichung der Löhne an die Jahresaufenthalter stattfand. 2012 war dieser Effekt wieder schwächer, womit die Lohndifferenz wieder anstieg. Der Wert von 2012 dürfte wieder eine bessere Einschätzung der Situation von typischen Kurzaufenthältern (z.B. Saisonarbeitskräften) erlauben.⁴⁹

Insgesamt zeigen die obigen Auswertungen, dass sich Lohnunterschiede zwischen Erwerbstätigen aus EU/EFTA-Staaten und der ansässigen Bevölkerung in relativ engen Grenzen halten. Bei den Personen, die bisher unter dem FZA aus dem EU/EFTA-Raum in die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz eingewandert sind, war in den Jahren 2010-2014 im Durchschnitt keine wesentlichen Lohnunterschiede zur zuvor ansässigen Bevölkerung messbar. Zudem gibt es bei dieser Gruppe bislang auch keine Hinweise auf trendmässig wachsende Lohnunterschiede. Etwas grösser sind die Lohnunterschiede zwischen der ansässigen Erwerbsbevölkerung und Zuwanderern aus Drittstaaten (2010-2014: -5.9%) sowie gegenüber Kurzaufenthältern (2012: -5.3%) und Grenzgängern (2012: -3.5%). Bei Grenzgängern ist zudem über die letzten Jahre wieder eine steigende Lohndifferenz festzustellen, was die Bedeutung wirksamer flankierender Massnahmen in Regionen mit hoher Grenzgängerbeschäftigung unterstreicht. Allerdings sind auch diese Lohnunterschiede bis zu einem gewissen Grad zu relativieren: Gemäss dem hier verwendeten Regressionsmodell verdienen Personen mit gleichen Merkmalen im Kanton Tessin bspw. rund 17% weniger als Personen im Kanton Zürich, und auch zwischen Zürich und dem Espace Mittelland (BE, FR, NE, JU, SO) sowie der

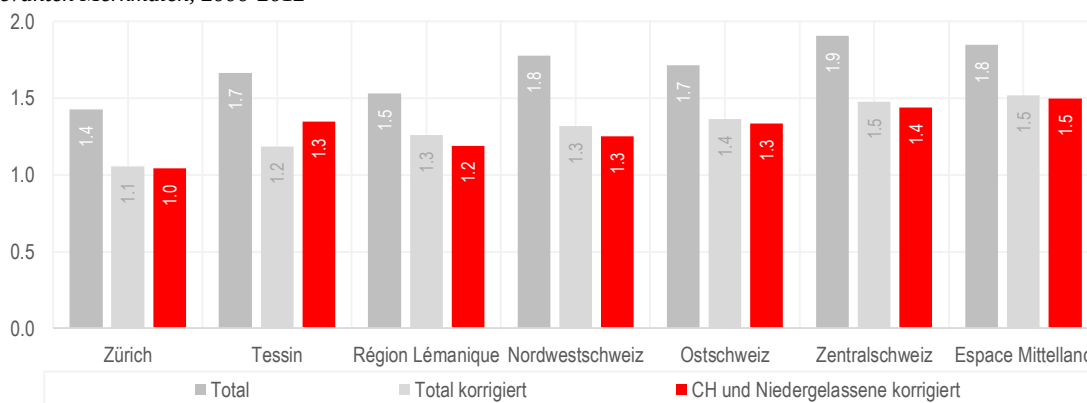
⁴⁹ Diese Interpretation wird dadurch gestützt, dass das durchschnittliche Qualifikationsniveau von Kurzaufenthältern gemäss LSE zwischen 2000 und 2010 stetig zunahm und sich 2012 wieder sprunghaft senkte.

Ostschweiz (SG, TG, SH, GR, AI, AR) ist der Lohnunterschied mit 6.5% etwa noch grösser als zwischen Kurzaufenthaltern und länger ansässigen Erwerbspersonen.

4.3.6 Lohnentwicklung nach Grossregionen

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 2000-2012 nach den sieben Grossregionen differenziert betrachtet werden. Da in der LSE auch zahlreiche individuelle Merkmale der Arbeitnehmenden erfasst sind, lässt sich auch abschätzen, wie sich die Löhne regional entwickelt haben, wenn man für strukturelle Veränderungen (bspw. ein steigendes Qualifikationsniveau) korrigiert.⁵⁰

Abbildung 4.28: Durchschnittliches Lohnwachstum nach Grossregionen, ohne und mit Berücksichtigung von lohnrelevanten Merkmalen, 2000-2012



Quelle: BFS/LSE (eigene Berechnungen)

Insgesamt lag das durchschnittliche jährliche Lohnwachstum im Zeitraum 2000-2012 zwischen 1.4% in Zürich und 1.9% in der Zentralschweiz. Ein Teil dieses Wachstums ist auf strukturelle Veränderungen in der Bevölkerung zurückzuführen. Korrigiert man für solche Faktoren, resultieren Wachstumsraten zwischen 1.1% in Zürich und 1.5% in der Zentralschweiz (LU, ZG, UR, SZ, NW, OW) sowie im Espace Mittelland (BE, FR, NE, JU, SO). Bezogen auf mögliche Auswirkungen der Zuwanderung auf das Lohn-

⁵⁰ 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.

wachstum lässt sich in dieser groben regionalen Aufteilung nur bedingt etwas ableiten. Verschiedene Untersuchungen zum Thema kamen zum Ergebnis, dass ein moderater Lohndruck von der Zuwanderung (v.a. bei höheren Qualifikationen) ausging. Das hier präsentierte Ergebnis ist insofern damit konsistent, als der Kanton Zürich, das Tessin und die Région Lémanique leicht unterdurchschnittliche Lohnentwicklungen und von den sieben Grossregionen gleichzeitig die grössten Zunahmen an ausländischen Arbeitskräften verzeichneten.

Anhand des gewählten Ansatzes lässt sich auch abschätzen, wie sich die Löhne differenziert nach Aufenthaltskategorien entwickelt haben. In Abbildung 4.28 ist separat die durchschnittliche (korrigierte) Lohnentwicklung für Schweizer/innen und niedergelassene Ausländer/innen wiedergegeben. Mit Ausnahme des Kantons Tessin lag diese ganz leicht unter der totalen Lohnentwicklung, was darauf hindeutet, dass sich Löhne von Kurz- und Jahresaufenthaltern und Grenzgängern jenen von bereits ansässigen Erwerbstätigen über die Zeit etwas annäherten. Im Kanton Tessin war es umgekehrt und die Löhne von Einheimischen und Niedergelassenen entwickelten sich mit 1.3% etwas stärker als für die Erwerbstätigen insgesamt (vgl. auch Kapitel 4.4.6).

4.3.7 Erfahrungen der Vollzugsorgane der flankierenden Massnahmen

Mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU sind am 1. Juni 2004 die flankierenden Massnahmen (FlaM) eingeführt worden, die den in- und ausländischen Arbeitnehmenden auf dem Schweizer Arbeitsmarkt Schutz vor missbräuchlichen Verstössen gegen die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen bieten sollen. Es gilt: Alle, die in der Schweiz arbeiten, sollen zu Schweizer Bedingungen arbeiten. Wenn Fälle von Lohndumping oder Missachtung der Arbeitsbedingungen aufgedeckt werden, kommen verschiedene Massnahmen zum Zuge, um die Verstösse zu sanktionieren. Die Umsetzung der flankierenden Massnahmen und die Überwachung des Arbeitsmarktes basiert auf einem dualistischen System. Die Paritätischen Kommissionen (PK), welche sich aus den Sozialpartnern (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) zusammensetzen sind für die Kontrollen in jenen Branchen zuständig, die einem GAV unterstellt sind; die Tripartiten Kommissionen (TK), welche sich aus Vertretern des Staates, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände zusammensetzen, sind für die Kontrollen in den Branchen ohne GAV verantwortlich. In einem jährlichen Bericht präsentiert das SECO jeweils die Resultate der Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane. Der Bericht (fortan: FlaM-Bericht) bietet einen Überblick über die Anzahl durchgeführter Kontrollen sowie die aufgedeckten Fälle von Lohndumping oder Verstössen gegen die üblichen Arbeitsbedingungen. Im Folgenden sollen die wichtigsten Ergebnisse daraus kurz zusammengefasst werden.

Kontrollprioritäten und quantitative Kontrollziele

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. Entsandte Arbeitnehmende (ca. 50%) sollen dabei häufiger kontrolliert werden als Schweizer Arbeitgebende (ca. 2% bzw. 3% in Fokusbranchen). Damit wird insbesondere der Tatsache Rechnung getragen, dass das Risiko von Lohnunterbietungen bei Entsendungen höher ist als bei Schweizer Arbeitgebenden. Im Übrigen können Schweizer Arbeitgebende rückwirkend auf einen Zeitraum von mehreren Jahren kontrolliert werden, wohingegen die Kontrolle von entsandten Arbeitnehmenden lediglich für die Entsendedauer erfolgen kann.

Gemäss FlaM-Bericht haben die PK und die TPK im Jahr 2014 mehr als 40'000 Unternehmungen (mehr als 33'000 Betriebe sowie 7'000 meldepflichtige Selbständigerwerbende) und bei 159'000 Personen die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen überprüft. Die Anzahl der ausgeführten Kontrollen lag damit deutlich über der Kontrollvorgabe der Entsendeverordnung.

Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern

Die *tripartiten Kommissionen* haben im Jahr 2014 bei mehr als 8'900 Schweizer Arbeitgebenden in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag die Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert, was etwa 4% sämtlicher Schweizer Unternehmen ohne ave GAV entspricht. Bei den Schweizer Unternehmen stellten die tripartiten Kommissionen bei 10% der kontrollierten Betriebe (bzw. bei 7% der kontrollierten Personen) Unterbietungen der üblichen Löhne fest. Dabei sind im Vergleich zum Vorjahr die festgestellten Lohnunterbietungen bei Unternehmungen gestiegen, während sie bei den kontrollierten Personen stabil blieben. Von den zu kontrollierenden Branchen sind das Gastgewerbe, das verarbeitende Gewerbe, der Handel sowie die Hauswirtschaftsbranche am meisten von Lohnunterbietungen betroffen.

Die *paritätischen Kommissionen* haben die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge auf Bundesebene bei rund 9'500 Schweizer Arbeitgebenden überprüft. Kontrollen wurden hauptsächlich im Hotel- und Gastgewerbe sowie im Baunebengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe durchgeführt. Die paritätischen Kommissionen haben zudem bei 439 Schweizer Arbeitgebenden die Einhaltung von kantonal allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen überprüft. Bei 29% der kontrollierten Schweizer Arbeitgebenden (resp. bei 17% der kontrollierten Arbeitnehmenden) haben die paritätischen Kommissionen einen Verstoss gegen die Mindestlöhne vermutet. Diese Quote ist höher als im Jahr 2013 (25%).

Kontrollen bei Entsandten und selbständigen Dienstleistungserbringern mit Meldepflicht

Die *tripartiten Kommissionen* haben die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag bei mehr als 5'600 Entsendebetrieben überprüft. Zudem haben sie den Status von 3'345 Selbständigen kontrolliert. Bei 560 Entsendebetrieben und 1'260 entsandten Arbeitnehmenden wurden Unterbietungen der üblichen Löhne festgestellt. Das entspricht einem Anteil von

12% der kontrollierten Entsendebetriebe und entsandten Arbeitnehmenden und stellt einen Rückgang im Vergleich zu 2013 dar.

Die *paritätischen Kommissionen* haben die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge auf Bundesebene bei mehr als 7'900 Entsendebetrieben sowie den Status von 3'493 meldepflichtigen Selbständigerwerbstätigen überprüft. Ausserdem haben die paritätischen Kommissionen von kantonalen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei 1'191 Entsendebetrieben kontrolliert. Die paritätischen Kommissionen meldeten im Jahr 2014 einen Anteil vermuteter Verstösse gegen die in den Gesamtarbeitsverträgen festgelegten Mindestlöhne von 28% der kontrollierten Entsendebetriebe und 30% der entsandten Arbeitnehmenden. Diese Quoten sind Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen.

Schlussfolgerung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Anteil an Unterbietungen bei den Schweizer Unternehmen gegenüber dem Vorjahr zugenommen hat, während er im Entsendebereich gesunken ist. Die Resultate zu den Verstössen sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren. Es ist zu betonen, dass sie kein Gesamtbild über das Risiko von Lohnunterbietungen oder (vermuteten) Verstössen in der Schweiz abgeben, da die kontrollierten Betriebe gezielt aufgrund von Risikofaktoren und nicht zufällig ausgewählt werden. Daraus ergibt sich, dass es in Branchen oder Regionen, in denen das Risiko von wiederholten missbräuchlichen Lohnunterbietungen oder Lohnverstössen höher eingestuft wird, mehr Kontrollen gibt. Die zunehmende Erfahrung der Kontrollorgane sowie die laufenden Vollzugsverbesserungen führen zudem dazu, dass sich die Kontrolltätigkeit vermehrt auf problematische Fälle konzentriert - auch dies hat einen direkten Einfluss auf die festgestellten Verstoss- und Unterbietungsquoten.

In den letzten zehn Jahren wurden die flankierenden Massnahmen mehrmals revidiert und seit ihrer Einführung konnten verschiedene festgestellte Gesetzeslücken geschlossen werden. Das Staatssekretariat für Wirtschaft, die Kantone und die paritätischen Kommissionen sind zudem bestrebt, die Effizienz der flankierenden Massnahmen beim Vollzug durch fortlaufende Verbesserungsmassnahmen weiter zu steigern, um Verstösse gegen die Lohn- und Arbeitsbedingungen noch wirksamer zu bekämpfen.

4.4 Arbeitsmarktentwicklung in den Grenzregionen

Die Grenzgängerbeschäftigung hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Mit dem Wegfall des Inländervorrangs und der präventiven Lohnkontrollen im Jahr 2004 ist die Anstellung von Grenzgängern administrativ erleichtert worden. An die Stelle einer "ex ante" Einzelfallbeurteilung neuer Beschäftigungsverhältnisse von Grenzgängern trat die "ex post" Überprüfung zur Einhaltung orts- und branchenüblicher Arbeitsbedingungen im Rahmen der Flankierenden Massnahmen. Des Weiteren wurde die Beschränkung der Rekrutierung von Grenzgängern auf bestimmte Grenzgängerregionen aufgehoben, und es wurde

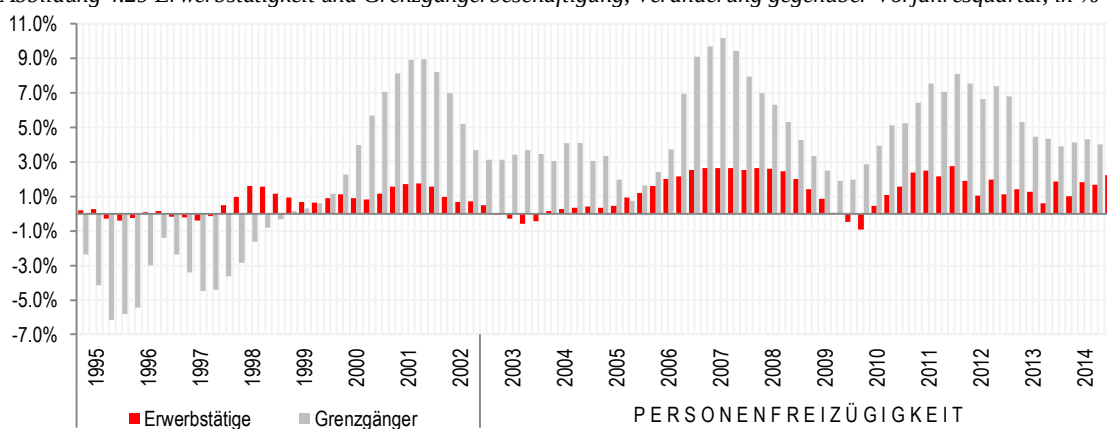
den Grenzgängern ermöglicht, auch als Wochenaufenthalter in der Schweiz zu arbeiten. Die Personenfreizügigkeit bedeutete also auch für die Grenzgängerbeschäftigung eine gewisse Liberalisierung.

Darüber hinaus dürften weitere Faktoren zur Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung beigetragen haben. Dazu gehören neben sinkenden Pendelkosten und der Arbeitsmarktlage im benachbarten Ausland insbesondere die höheren Löhne in der Schweiz, wobei hier über das hohe Lohnniveau hinaus der starke Franken die reale Kaufkraft der Schweizer Löhne im Ausland seit 2010 zusätzlich erhöht hat. Die Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung betrifft die Regionen der Schweiz in unterschiedlichem Ausmass. Es soll deshalb im Folgenden der Frage nachgegangen werden, inwiefern sich die lokale Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen Jahre in Regionen mit hohen, beziehungsweise stark wachsenden Grenzgängeranteilen von den übrigen Regionen der Schweiz unterschieden hat.

4.4.1 Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung schweizweit

Gesamtschweizerisch ist der Anteil der Grenzgänger an allen Erwerbstätigen von 3.6% im Jahr 1995 auf 4.1% im Jahr 2004 und 5.8% im Jahr 2014 gestiegen. Absolut hat die Zahl der Grenzgänger von 144'000 im Jahr 1995 um durchschnittlich 3.8% pro Jahr auf 291'000 im Jahr 2014 zugenommen.

Abbildung 4.29 Erwerbstätigkeit und Grenzgängerbeschäftigung, Veränderung gegenüber Vorjahresquartal, in %



Quelle: BFS (ETS)

Aus Abbildung 4.29 ist ersichtlich, dass die Grenzgängerbeschäftigung in den letzten Jahren stets sensitiv auf konjunkturelle Entwicklungen reagierte. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre, als die Schweizer Wirtschaft in einer Stagnation und die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau verharrte, bildete sich die Grenzgängerbeschäftigung stark zurück. Ab 1998 wuchs sie dann stetig und deutlich stärker als die Erwerbstätigkeit der ständigen Wohnbevölkerung. Das Wachstum schwächte sich zwar weiterhin in wirtschaftlich schwierigen Jahren jeweils deutlich ab, blieb aber im Unterschied zur langen Wirtschaftskrise der 90er Jahre stets positiv.

Tabelle 4.5: Grenzgänger nach Herkunftsländern 2004 und 2014 (jeweils 2. Quartal), Bestände und Veränderung

	2004		2014		2004-2014	
	Anzahl absolut	Relativer Anteil	Anzahl absolut	Relativer Anteil	Absolute Zunahme	Relative Zunahme
Deutschland	35'739	20%	58'533	20%	22'795	64%
Frankreich	94'310	54%	150'353	52%	56'043	59%
Italien	38'971	22%	69'318	24%	30'347	78%
Österreich	6'660	4%	8'309	3%	1'650	25%
andere	*	*	1'635	1%	*	*
Total	175'680	100%	288'149	100%	112'469	64%

Quelle: BFS (GGS)

Wie Tabelle 4.5 zeigt, kamen 2014 gut die Hälfte (150'353; 52%) der Grenzgänger in der Schweiz aus Frankreich, knapp ein Viertel aus Italien (69'318; 24%), ein Fünftel aus Deutschland (58'533; 20%) und der Rest aus Österreich (8'309; 3%) und andere Ländern (1'635; 1%). Diese Anteile haben sich seit der Liberalisierung der Grenzgängerbeschäftigung im Jahr 2004 leicht verändert. Etwas überproportional wuchs die Zahl der italienischen Grenzgänger.

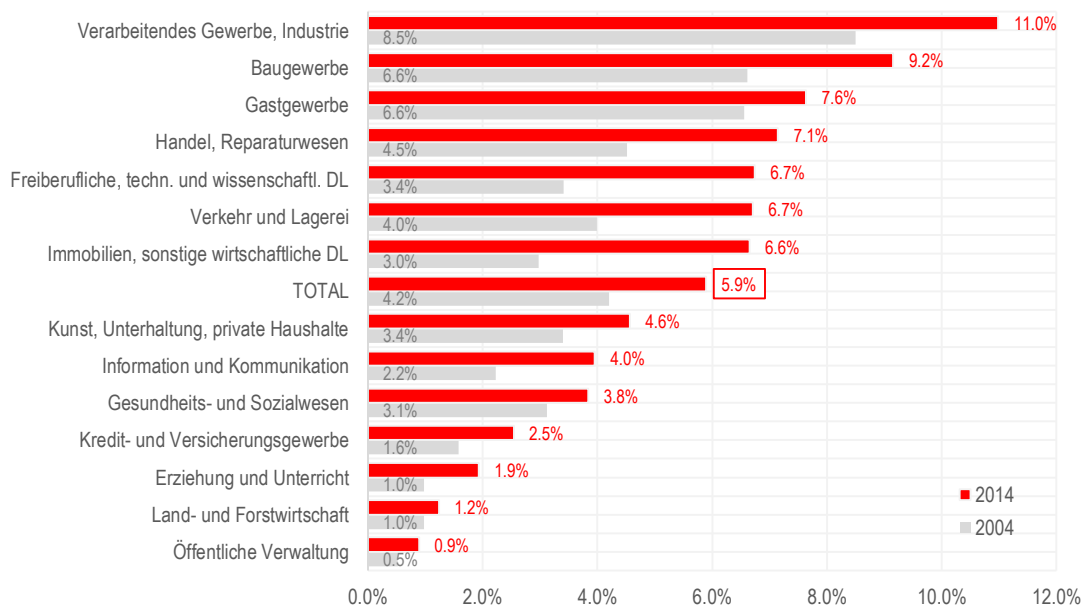
4.4.2 Entwicklung der Grenzgängerbeschäftigung nach Branchen und Berufsgruppen

Mit einem Anteil von 38% arbeiten überproportional viele Grenzgängerinnen und Grenzgänger im zweiten Sektor - von allen Erwerbstätigen sind nur rund 22% in diesem Sektor beschäftigt. Die Grenzgängerquote betrug im zweiten Sektor 2014 schweizweit 9.2%. Im Dienstleistungssektor sind die Grenzgänger mit einer Grenzgängerquote von 4.6% dagegen unterproportional vertreten. Den höchsten Grenzgängeranteil weist mit 11% das verarbeitende Gewerbe auf, gefolgt vom Baugewerbe mit 9.2% (Abbildung 4.30).

Insgesamt stieg der Grenzgängeranteil an allen Erwerbstätigen⁵¹ in der Schweiz zwischen 2004 und 2014 von 4.2% auf 5.9%, d.h. um 1.7 Prozentpunkte. Überdurchschnittlich zugenommen haben die Grenzgängeranteile seit 2004 einerseits in Branchen, in denen Grenzgänger bereits gut vertreten waren, so im verarbeitenden Gewerbe (+2.5 Prozentpunkte), im Baugewerbe (+2.5 Prozentpunkte) sowie im Handel und Reparaturwesen (+2.6 Prozentpunkte), zum anderen und in noch stärkerem Ausmass aber auch in Branchen, in welchen Grenzgänger früher eher selten tätig waren, wie beispielsweise in den Bereichen freiberufliche und wissenschaftliche Dienstleistungen (+3.3 Prozentpunkte), Verkehr und Lagerei (+2.7 Prozentpunkte) sowie Immobilien und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (+3.7 Prozentpunkte). Deutlich unterdurchschnittlich blieben die Grenzgängeranteile in den Bereichen Erziehung und Unterricht, in der Landwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung.

⁵¹ Berücksichtigt wurden neben den Erwerbstätigen gemäss SAKE, welche die ständige Wohnbevölkerung umfasst, auch Kurzaufenthalter gemäss ETS.

Abbildung 4.30: Grenzgängeranteile an allen Erwerbstätigen nach Branchen, 2004 und 2014 (jeweils 2. Quartal)

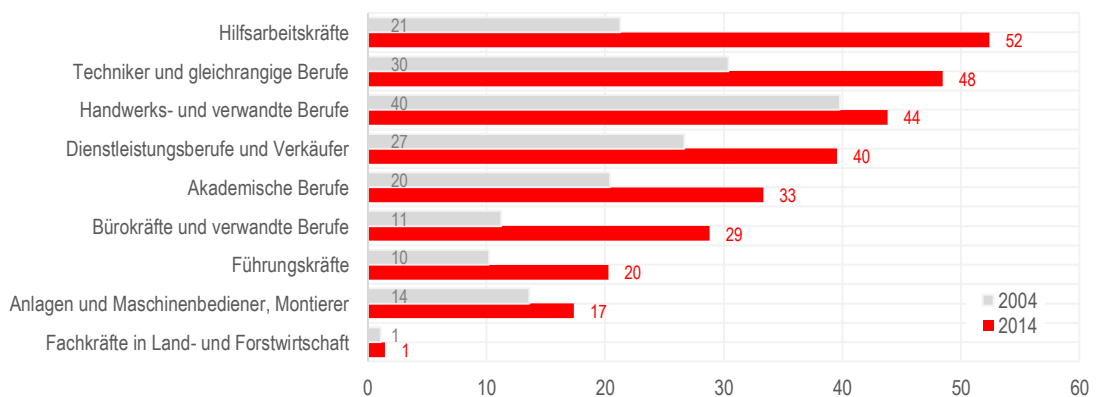


Quelle: BFS (SAKE, GGS, ETS), eigene Auswertung

Entwicklung nach Berufsgruppen

Abbildung 4.31 zeigt die absolute Anzahl Grenzgänger nach Berufsgruppen der *International Standard Classification of Occupations* (ISCO). Im Zeitraum von 2004 und 2014 wuchs die Zahl der Grenzgänger insgesamt um 112'000 Personen. Am stärksten fiel der Zuwachs mit + 31'000 bei den Hilfskräften aus. Bei Technikern und gleichrangigen Berufen sowie bei Bürokräften und verwandten Berufen fiel der Zuwachs mit +18'000 ebenfalls stark aus. Je +13'000 betrug der Zuwachs bei akademischen Berufen sowie bei Dienstleistungs- und Verkaufsberufen und +10'000 bei Führungskräften. Eher gering war der Zuwachs bei den übrigen Berufsgruppen.

Abbildung 4.31: Absolute Anzahl Grenzgänger nach Berufshauptgruppen (ISCO), 2004 und 2014 (jeweils 2. Quartal), in 1'000

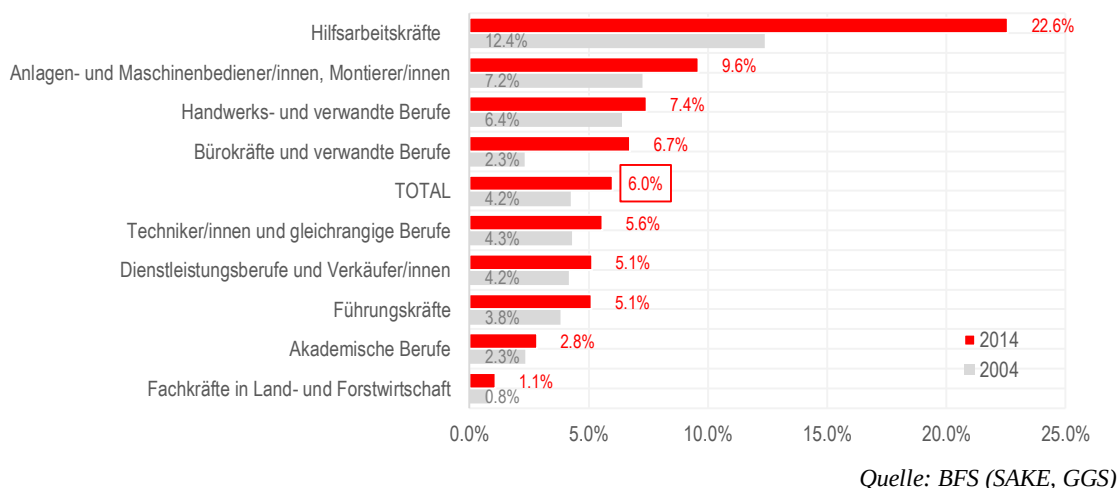


Quelle: BFS (GGS)

Betrachtet man in Ergänzung dazu die Anteile, welche Grenzgänger an allen Erwerbstätigen in diesen Berufsgruppen ausmachen, so fällt auf, dass sie 2014 mit einem Anteil von 22.6% bei den Hilfsarbeitskräften deutlich überdurchschnittlich vertreten sind (Abbildung 4.32). Zudem hat dieser Anteil gegenüber 2004 mit Abstand am stärksten zugenommen (+10.2 Prozentpunkte).

In der Berufsgruppe der Bürokräfte und kaufmännischen Angestellten hat sich die Erwerbstätigkeit über den betrachteten Zeitraum insgesamt rückläufig entwickelt (vgl. 4.1.4), die Grenzgängerbeschäftigung nahm dagegen auch in dieser Berufsgruppe zu, so dass der Grenzgängeranteil hier überproportional angestiegen ist. In akademischen Berufen hingegen sind Grenzgänger mit 2.8% anteilmässig nach wie vor deutlich unterdurchschnittlich vertreten. In absoluten Zahlen hat die Grenzgängerbeschäftigung zwar auch hier deutlich zugelegt, da die Erwerbstätigkeit insgesamt in dieser Berufsgruppe aber sehr stark gewachsen ist, fällt die Zunahme des Grenzgängeranteils mit +0.5% gering aus.

Abbildung 4.32: Grenzgängeranteile an allen Erwerbstätigen der ständigen Wohnbevölkerung nach Berufshauptgruppen (ISCO), 2004 und 2014 (jeweils 2. Quartal), in %

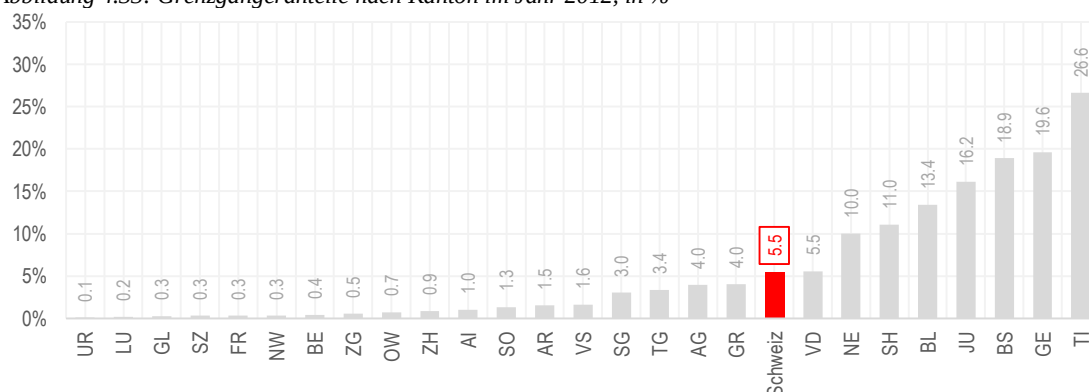


4.4.3 Bedeutung der Grenzgängerbeschäftigung nach Kantonen

Die Grenzgängerbeschäftigung ist sehr ungleich auf die Kantone verteilt. In Abbildung 4.32 ist der Anteil der Grenzgängerbeschäftigten im Jahr 2012 am Total der Anzahl Arbeitsplätze gemäss Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS dargestellt.⁵² Mit Abstand am höchsten lag der Grenzgängeranteil 2012 mit 26.6% im Kanton Tessin, gefolgt von Genf mit knapp 20% und Basel-Stadt mit rund 19%. Deutlich überdurchschnittliche Grenzgängeranteile wiesen ferner die Kantone Jura (16%), Basel-Landschaft (13%), Schaffhausen (11%) und Neuenburg (10%) auf. In den sieben genannten Kantonen waren 2012 insgesamt 74% der Grenzgänger beschäftigt.

⁵² Die aktuellsten Daten der STATENT beziehen sich auf das Jahr 2012.

Abbildung 4.33: Grenzgängeranteile nach Kanton im Jahr 2012, in %



Quellen: BFS/STATENT & GGS (eigene Berechnungen)

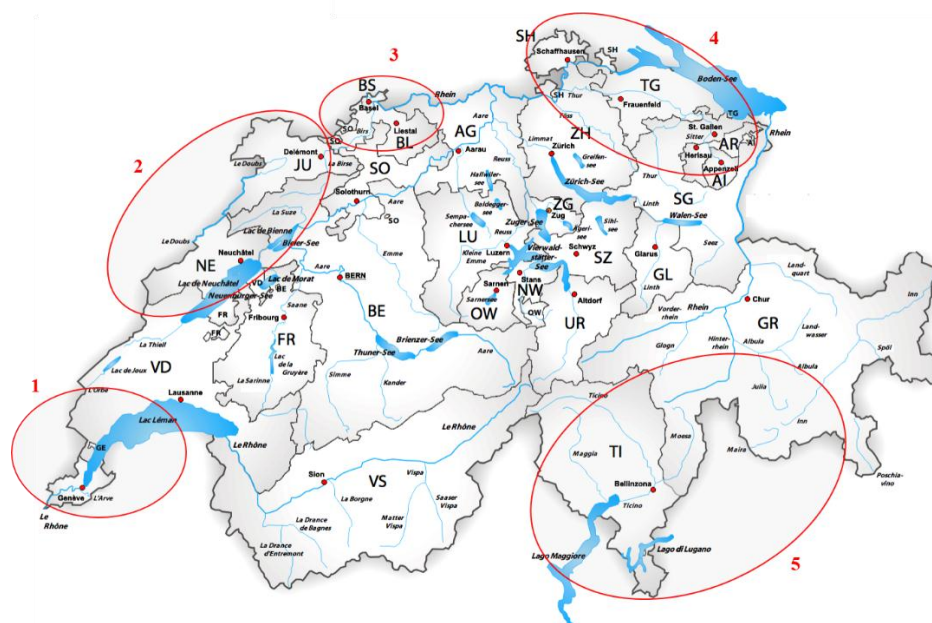
4.4.4 Beschäftigungsentwicklung in den Grenzregionen

Die Zuwanderung der letzten Jahre von Personen aus EU/EFTA-Staaten fiel regional unterschiedlich stark aus. Städtische Zentren, touristische Regionen in den Alpen sowie einige grenznahe Regionen verzeichneten eine besonders starke Zuwanderung (vgl. Kapitel 3). In einigen grenznahen Gebieten - vor allem in der lateinischen Schweiz - wuchs zudem der Anteil der Grenzgängerbeschäftigung stark an. Vor diesem Hintergrund interessiert, wie sich die Erwerbstätigkeit in den verschiedenen Regionen der Schweiz über die letzten Jahre entwickelt hat.

Aktuell lässt sich diese Frage für den Zeitraum 2005-2012 am ehesten mit der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS beantworten. In den folgenden Analysen sind hierzu die Daten zur Beschäftigung und zur Grenzgängerbeschäftigung nach Bezirken ausgewertet worden. Bezirke, welche im Ausgangsjahr einen Grenzgängeranteil von mindestens 3% aufwiesen, wurden als Grenzgängerregion und alle übrigen als Nicht-Grenzgängerregion klassifiziert. Bei den Grenzgängerregionen werden gemäss Abbildung 4.34 folgende fünf Subregionen unterschieden: 1. Genfersee; 2. Jurabogen; 3. Nordwestschweiz; 4. Ostschweiz; 5. Südschweiz. Im Unterschied zu kantonalen Auswertungen können in dieser Betrachtungsweise etwa auch Grenzbezirke der Kantone Waadt (Genfersee und Jurabogen), Bern (Jurabogen), Graubünden (Südschweiz), Aargau und Solothurn (Nordwestschweiz) oder Thurgau, St. Gallen und Zürich (Ostschweiz) in die Analyse mit einbezogen werden. Bezirke in Grenzkantonen, die nur wenige Grenzgänger beschäftigen, werden demgegenüber ausgenommen.

Wie aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht, umfassen die so definierten Grenzregionen insgesamt 86% aller Grenzgängerbeschäftigten. Der Anstieg der Grenzgängerquote variierte in den Grenzregionen zwischen 2.0 Prozentpunkte in der Nordwestschweiz und 7.5 Prozentpunkte in der Südschweiz. Generell spielte die Grenzgängerbeschäftigung vor allem in der lateinischen Schweiz eine stark zunehmende Rolle. In Nicht-Grenzgebieten stieg der Anteil um lediglich 0.5 Prozentpunkte.

Abbildung 4.34: Fünf Grenzregionen der Schweiz



	Beschäftigung 2012	Grenzgänger 2012	Grenzgängerquote 2012	Δ Grenzgängerquote 2005-2012
1 Genferseeregion	8%	27%	18%	3.9%
2 Jurabogen	3%	8%	17%	5.2%
3 Nordwestschweiz	8%	23%	17%	2.0%
4 Ostschweiz	3%	5%	9%	2.3%
5 Südschweiz	5%	23%	26%	7.5%
Nicht GG-Regionen	74%	14%	1%	0.5%
Schweiz	100%	100%	5.5%	1.5%

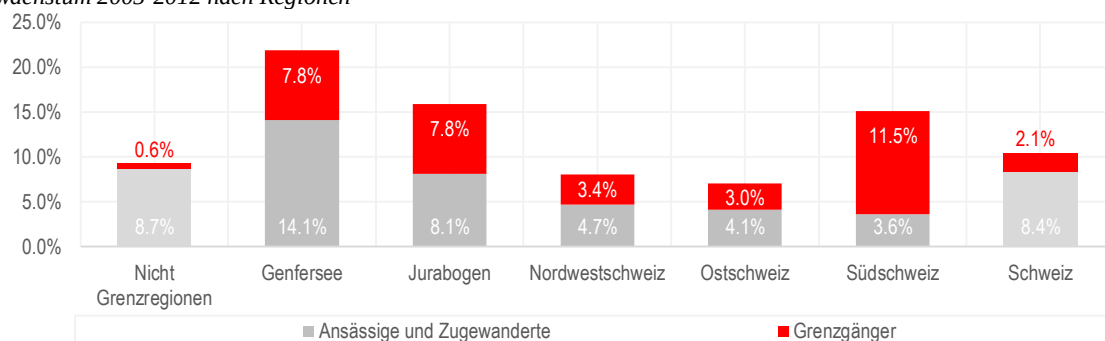
Quellen: BFS/STATENT & GGS (eigene Berechnungen)

Drei der fünf Grenzregionen – nämlich die Genferseeregion, der Jurabogen und die Südschweiz - wiesen im Zeitraum 2005-2012 insgesamt ein stärkeres Beschäftigungswachstum auf als die nicht Grenzregionen bzw. die Schweiz im Durchschnitt (vgl. Abbildung 4.35). Die Nordwestschweiz und die Ostschweiz wiesen ein unterdurchschnittliches Beschäftigungswachstum auf. Bei der ansässigen und zugewanderten Bevölkerung (graue Balken), wiesen die Grenzregionen mit Ausnahme der Genferseeregion demgegenüber ein unterdurchschnittliches Beschäftigungswachstum auf. Deutlich ist diese Differenz vor allem in der Südschweiz, in der Ostschweiz sowie in der Nordwestschweiz. Im Jurabogen lag dieses Beschäftigungswachstum nahe am Schweizer Durchschnitt.

In Abbildung 4.36 sind die Erwerbstätigenquoten der 25-64jährigen Bevölkerung für ausgewählte zentrale und grenznahe Kantone einander gegenübergestellt. Gegenüber den Jahren vor Inkrafttreten des FZA (1996-2002) lag die durchschnittliche Erwerbstätigenquote in den Jahren 2009-2014 in allen betrachteten Regionen höher. Am schwächsten fiel die Zunahme im Kanton Genf mit +0.7 Prozentpunkten aus, am

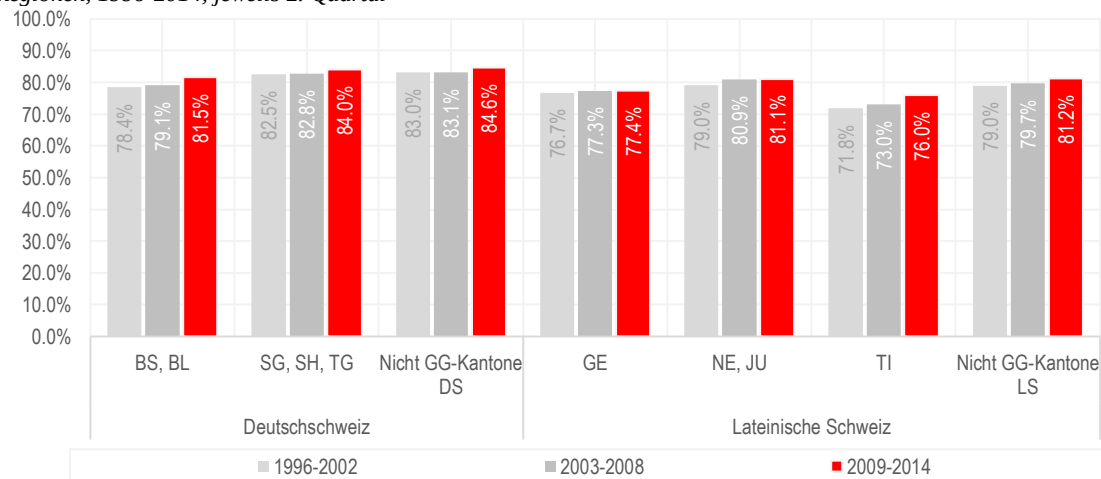
stärksten im Kanton Tessin mit +4.1 Prozentpunkten. Im Vergleich zu zentraler gelegenen Kantonen fiel die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Kantonen mit hohen Grenzgängeranteilen nicht systematisch unterschiedlich aus. Erwähnenswert ist allerdings, dass die Erwerbstätigenquote in Genf und in den Kantonen Neuenburg und Jura in den Jahren 2009-2014 gegenüber der ersten Phase nach Einführung der Personenfreizügigkeit (2003-2008) praktisch stagnierte, während sie in den übrigen Regionen in der zweiten Phase etwas stärker zunahm als in der ersten. Dieses Ergebnis ist insofern eher erstaunlich, als gemäss obiger Auswertung der Beschäftigungsentwicklung sowohl die Genferseeregion als auch der Jurabogen bei der ansässigen Bevölkerung ein vergleichsweise hohes Beschäftigungswachstum erzielten.⁵³

Abbildung 4.35: Beitrag der Grenzgänger sowie der ansässigen und zugewanderten Bevölkerung zum Beschäftigungswachstum 2005-2012 nach Regionen



Quellen: BFS/STATENT & GGS (eigene Berechnungen)

Abbildung 4.36: Erwerbstätigenquote der 25-64jährigen Bevölkerung in ausgewählten grenznahen und zentralen Regionen, 1996-2014, jeweils 2. Quartal



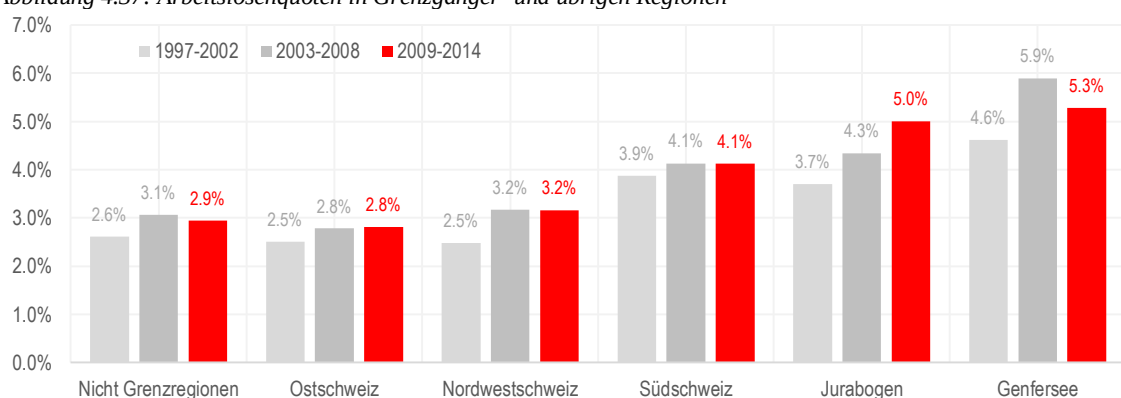
Quelle: BFS (SAKE), eigene Berechnungen

⁵³ Abweichungen können sich u.a. aus unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklungen oder durch Veränderungen in den Pendelströmen innerhalb der Schweiz ergeben. Diese Fragen konnten hier nicht vertieft werden.

4.4.5 Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit in den Grenzregionen

Im Folgenden wird die Entwicklung der Arbeitslosigkeit getrennt nach Grenzgänger- und übrigen Regionen betrachtet. Die regionale Gliederung erfolgt wiederum nach den gleichen Kriterien wie bei der Analyse der Beschäftigungsentwicklung: Bezirke welche 2005 einen Grenzgängeranteil von mindestens 3% aufwiesen, werden zu einer der fünf Grenzregionen gezählt, die übrigen zu den Nicht-Grenzregionen. In Abbildung 4.37 sind die regionalen Arbeitslosenquoten gemäss SECO für drei Phasen von jeweils sechs Jahren abgebildet.

Abbildung 4.37: Arbeitslosenquoten in Grenzgänger- und übrigen Regionen



Quelle: SECO

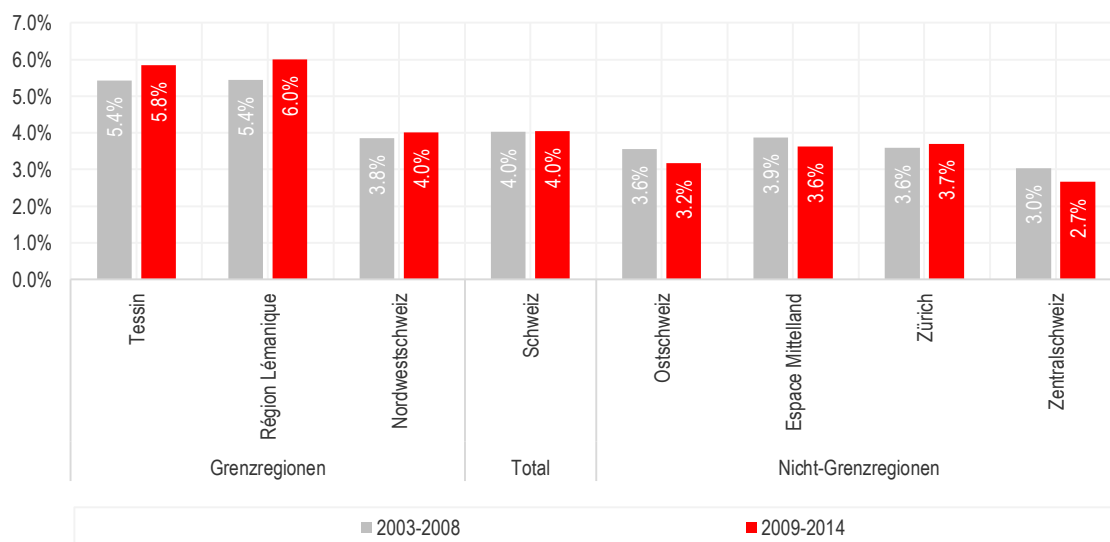
Dabei kommt zum Ausdruck, dass die zentralen Regionen der Schweiz - zusammen mit den Ostschweizer Grenzregionen – unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten aufweisen. Der langfristige Verlauf war in den Regionen zwar ähnlich, aber nicht ganz deckungsgleich. In der ersten Phase nach Einführung der Personenfreizügigkeit verzeichneten die Nordwestschweiz und die Genferseeregion einen überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosenquote. In der Ostschweiz und in der Südschweiz fiel der Anstieg dagegen unterproportional aus. In der zweiten Phase fiel dann vor allem der Jurabogen durch einen weiteren Anstieg auf. In drei Grenzregionen blieb die Arbeitslosenquote auf konstantem Niveau, während sie sich in Nicht Grenzregionen leicht zurückbildete. Auch in der Genferseeregion bildete sich die Arbeitslosenquote zurück, allerdings ist hier zu beachten, dass ein Teil des Rückgangs auf Veränderungen im Anmeldeverhalten beim RAV zurückzuführen ist.⁵⁴

Anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung lässt sich für die Jahre seit Inkrafttreten des FZA auch die Entwicklung der Erwerbslosenquote gemäss ILO nach Grossregionen differenziert analysieren. In diesen Zahlen sind erwerbslose, stellensuchende Personen unabhängig davon erfasst, ob sie bei einem RAV zur Stellensuche gemeldet sind.

⁵⁴ In Genf wurden die strikten Bedingungen zur Registrierung von Sozialhilfebezüglern beim RAV gelockert, womit erwerbslose Sozialhilfebezüglern heute nicht mehr systematisch beim RAV gemeldet sind.

In den Jahren 2003-2008 und 2009-2014 lag die Erwerbslosenquote in der Schweiz im Durchschnitt bei je 4.0% (vgl. Abbildung 4.38). In den drei Grossregionen mit erhöhten Grenzgängeranteilen lag die Erwerbslosenquote in den letzten sechs Jahren leicht höher als in den sechs Jahren davor. Dieses Muster ist auch im Kanton Zürich zu erkennen, während die Erwerbslosigkeit in der Ostschweiz, in der Zentralschweiz und im Espace Mittelland leicht abgenommen hat. Der Anstieg koinzidiert für den Kanton Tessin und die Région Lémanique mit einem deutlichen Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung; Ob ein Zusammenhang zwischen beiden Entwicklungen besteht, muss hier offen bleiben. Entsprechende Studien hatten bezüglich der Effekte auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt (vgl. Kapitel 5). Zu berücksichtigen ist bei regionalen Analysen etwa auch, dass die Grossregionen unterschiedlich von der ausländischen Konjunktur abhängen dürften. In der Deutschschweiz könnte etwa die gute Konjunktur Deutschlands über die letzten Jahre einen besonders positiven Einfluss ausgeübt haben, während im Kanton Tessin die schwache wirtschaftliche Verfassung Italiens eine negative Rolle gespielt haben dürfte.

Abbildung 4.38: Erwerbslosenquote gemäss ILO nach Grossregionen



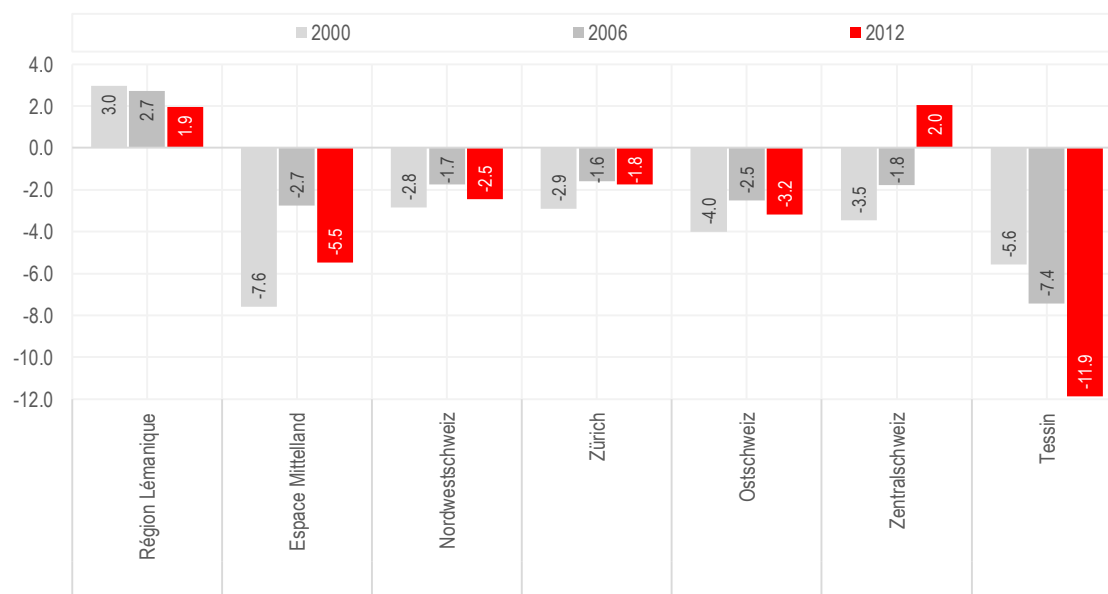
Quelle: BFS (Erwerbslosenstatistik)

4.4.6 Lohnentwicklung in den Grenzregionen

Wie die Ausführungen in Abschnitt 4.3.6 gezeigt hat, entwickelten sich die Löhne in den sieben Grossregionen seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens leicht unterschiedlich. Anhand der LSE lässt sich die Lohnentwicklung in den Grossregionen auch differenziert nach den verschiedenen Aufenthaltskategorien analysieren. Insbesondere für die Grenzgänger lassen sich daraus gewisse Rückschlüsse auf die Lohnsituation in Regionen mit hohen Grenzgängeranteilen ziehen.

Aus Abbildung 4.39 geht hervor, dass Grenzgängerbeschäftigte relativ zu ansässigen Erwerbstätigen (hier Schweizer und Niedergelassene) meist eine leicht negative Lohndifferenz aufweisen, wenn man durch ökonomische Verfahren für lohnrelevante Eigenschaften kontrolliert.⁵⁵ Eine Ausnahme bildet die Région Lémanique, wo Grenzgänger relativ zur ansässigen Erwerbstätigen mit gleichen Merkmalen leicht mehr verdienen. In der Région Lémanique und im Tessin, welche beide einen starken Zuwachs an Grenzgängern verzeichneten, verringerten sich die Löhne von Grenzgängern relativ zu den Ansässigen. In der Genfersee-region näherten sie sich damit den tieferen Löhnen von Ansässigen an, im Kanton Tessin vergrösserte sich dagegen die negative Lohndifferenz. Die Entwicklung im Kanton Tessin dürfte für das Ergebnis, wonach sich die negative Lohndifferenz von Grenzgängern in der Schweiz insgesamt vergrössert hat (vgl. Abbildung 4.27) hauptsächlich verantwortlich sein. Es bestätigt sich damit, dass dem Vollzug der Flankierenden Massnahmen im Kanton Tessin im Zusammenhang mit der Grenzgängerbeschäftigung 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 auch die Erläuterungen unter 4.3.5).

Abbildung 4.39: Lohnunterschied von Grenzgängerbeschäftigten gegenüber Schweizer/innen und niedergelassenen Ausländer/innen nach Grossregion, unter Kontrolle von lohnrelevanten Merkmalen (in Prozent), 2000/2006/2012



Quelle: BFS/LSE (eigene Berechnungen)

⁵⁵ Die Schätzungen sind für alle Jahre und Regionen einzeln durchgeführt worden. Als Kontrollvariablen dienten die gleichen wie für die Berechnungen in Abbildung 4.27.

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 Makroökonometrische 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 3.6).

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 (Wachstum in die Breite), 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 aufgrund ihrer Simulationsergebnisse 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.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sämtliche Studien zu dem Ergebnis kommen, das FZA habe das Wirtschaftswachstum positiv beeinflusst. Die Unterschiede zwischen den Studien in Bezug auf das Ausmass des Wachstumsimpulses des FZA auf das BIP dürften sich vor allem daraus ergeben, dass sie von unterschiedlichen Annahmen darüber ausgehen, wie viele Immigranten durch das FZA zusätzlich eingewandert sind: Stalder geht von einem grösseren durch das FZA induzierten Bevölkerungswachstum aus als die Autoren der KOF.

Auch die Effekte auf die Arbeitsproduktivität und das BIP pro Kopf werden ähnlich eingeschätzt: Gemäss den vorliegenden Ergebnissen hat das FZA zwar wohl nur einen kleinen, aber positiven Effekt auf BIP pro Kopf und Arbeitsproduktivität gehabt. Dazu sei angemerkt, dass auch kleine Effekte kumuliert über Jahre eine grosse Rolle für den Wohlstand einer Volkswirtschaft spielen. Nicht eindeutig sind die Ergebnisse dagegen bezüglich der Wirkung des FZA auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau und die Arbeitslosigkeit.

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.

Kasten 5.1: Auswirkungen der Zuwanderung auf das BIP pro Kopf

Heute ist weitgehend unbestritten, dass die kräftige Zuwanderung der letzten Jahre die schweizerische Konjunktur, gemessen am BIP-Wachstum, positiv beeinflusst hat. Dies, weil die Zuwanderer einerseits arbeiten und andererseits Konsum- und Wohnraumnachfrage entfalten und so die Konjunktur anregen. Hingegen werden die Auswirkungen der Zuwanderung auf das Wachstum des BIP pro Kopf, die gebräuchlichste Messgrösse für die (durchschnittliche) Wohlstandsentwicklung in einer Volkswirtschaft, in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Es steht namentlich der Vorwurf im Raum, die Zuwanderung habe lediglich ein Wachstum in die Breite, nicht aber einen Wohlstandsgewinn für den Einzelnen hervorgebracht.

Aus ökonomischer Sicht ist die Lage zumindest in der kurzen Frist nicht eindeutig. Grundsätzlich kann Zuwanderung das gesamtwirtschaftliche Pro-Kopf-Wachstum auf zwei Arten erhöhen. Sie kann das Arbeitsangebot ausweiten, und damit sowohl eine quantitative (bezüglich der Anzahl verfügbarer Arbeitskräfte bzw. des Arbeitsvolumens) als auch eine qualitative (in Bezug auf die demografische und qualifikatorische Struktur des Arbeitsangebots) Verbesserung bewirken. Außerdem kann Zuwanderung zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität führen. Die Arbeitsproduktivität ist in der Schweiz seit 2002 nur moderat gewachsen. Welche Entwicklung die Schweizer Volkswirtschaft ohne (starke) Zuwanderung erfahren hätte, ist jedoch unbekannt. Eine plausible Erklärung für den scheinbaren Widerspruch zwischen überdurchschnittlich produktiven Zuwanderern auf der einen und schwachem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum auf der anderen Seite dürfte darin liegen, dass die positiven Produktivitätseffekte durch andere gegenläufige Faktoren überlagert wurden. In den letzten Jahren verzeichneten insbesondere international ausgerichtete Sektoren wie Industrie, Finanzdienste oder auch Grosshandel ein abgeschwächtes Wachstum der Arbeitsproduktivität, welches wohl vorwiegend mit dem schwierigen Konjunkturmilieu zusammenhängen dürfte. Die meisten europäischen Volkswirtschaften teilten denn auch die Erfahrung einer zurückgehenden Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität. Ein weiterer Grund für das insgesamt schwache Produktivitätswachstum dürfte darin liegen, dass in der Schweiz der nicht-marktproduzierende Sektor in den vergangenen Jahren deutlich wuchs, für welche Produktivitätsfortschritte nicht oder kaum messbar sind (Siegenthaler und Sturm, 2012).

Die kräftige Zuwanderung der letzten zehn Jahre dürfte sich allerdings dahingehend bremsend auf die Produktivität ausgewirkt haben, als sie mit einer Verlangsamung der Kapitalintensität einherging (Siegenthaler und Sturm 2012). Dem bereits vorhandenen Kapitalstock stand ein grösseres Arbeitsangebot gegenüber, und gleichzeitig entwickelten sich die Investitionen der Unternehmen aufgrund konjunktureller Faktoren nur sehr zögerlich. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass das Wachstum nach 2002 sich von einem kapitalintensiven zu einem arbeitsintensiven Wachstum gewandelt hat. Auf *längere Frist* dürfte dieser dämpfende Effekt mit der Anpassung des Kapitalstocks an das grössere Arbeitsangebot allmählich verschwinden, während sich produktivitätsfördernde Faktoren, namentlich die Erhöhung des Humankapitals durch die vorwiegend hoch qualifizierte Zuwanderung, stärker auswirken dürften (Siegenthaler und Sturm 2012). Internationale Studien geben zudem Grund zur Annahme, dass durch die Zuwanderung gut gebildeter Arbeitskräfte Innovationskraft, Unternehmertum und internationale Verflechtungen günstig beeinflusst werden. Die Grösse der hieraus resultierenden positiven Effekte auf Produktivität und Pro-Kopf-Einkommen in der langen Frist sind schwierig zu quantifizieren, zumal die Wirtschaftsentwicklung durch zahlreiche andere Faktoren beeinflusst wird. Auch kleine Effekte können allerdings, kumuliert über mehrere Jahrzehnte, eine grosse Rolle für den Wohlstand der Volkswirtschaft spielen.

Beitrag in Anlehnung an: SECO (2015), Spezialthema - Immigration und Wachstum, in: Konjunkturtendenzen Frühjahr 2015, Bern.

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 Arbeitsmarkintegration 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.

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 bremsen⁵⁶. Die Tatsache, dass die Wirkung bei den ansässigen ausländischen Arbeitskräften deutlich höher ausfiel, deutet darauf hin, dass zuwandernde Arbeitskräfte in erster Linie mit Ihresgleichen 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 Einstiegslohne in verschiedenen Branchen anders entwickelt haben als die Löhne 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

⁵⁶ 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.

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 Lohnstrukturhebungen 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 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 Lohnstrukturhebung 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.

5.3.3 Fazit

Die oben präsentierten Resultate der bislang verfassten Studien zu den Arbeitsmarkteffekten der Zuwanderung ergeben kein eindeutiges Bild: 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). 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) aber auch bei Niedrigqualifizierten ansässigen Ausländern (Cueni und Sheldon 2011b und Henneberger und Ziegler 2011).

Diese Resultate zeugen davon, dass eine Zunahme der Konkurrenz in einzelnen Teilarbeitsmärkten als Folge der Zuwanderung nicht ausgeschlossen werden kann. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass sämtliche in den genannten Studien geschätzten Effekte (sowohl die positiven wie auch die negativen) jeweils sehr gering ausfallen. Die Zuwanderer dürften also dennoch mehrheitlich komplementär zu den ansässigen Arbeitskräften gewesen sein.

6 Auswirkungen des FZA auf die Sozialversicherungen

6.1 Auswirkungen auf die 1. Säule

Die 1. Säule profitiert aktuell vom grenzüberschreitenden Personenverkehr aus den EU/EFTA-Mitgliedstaaten, denn das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern wird durch die Zuwanderung von Erwerbstätigen verbessert. Dieser Zufluss führt allerdings 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 Jahre 2013⁵⁷ 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. 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 75.3% auf 70.7% gesunken (vgl. Tabelle 6.1). Demgegenüber erhöhte sich der Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen von 18.5% auf 23.8%. Der Anteil der übrigen ausländischen Staatsangehörigen sank um fast einen Prozentpunkt von 6.3% auf 5.4%.

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

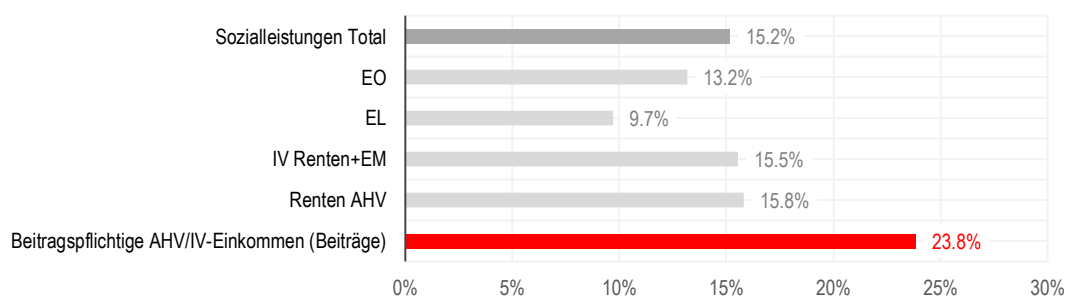
	1998	2000	2002	2005	2010	2011	2012
Schweiz	77.1%	76.4%	75.3%	74.4%	72.4%	71.6%	70.7%
EU/EFTA	17.4%	17.7%	18.5%	19.4%	22.2%	23.0%	23.8%
Drittstaaten	5.4%	5.9%	6.3%	6.2%	5.4%	5.4%	5.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100%

Quelle: BSV, *alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

⁵⁷ Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2014, Tabelle GRSV 10 und GRSV 14.

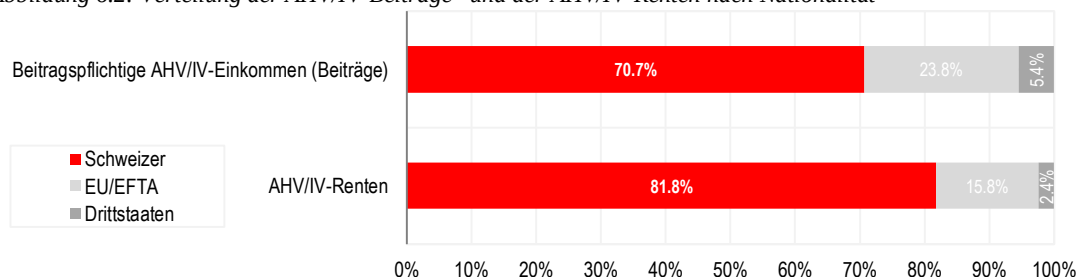
Die Betrachtung des Anteils der EU/EFTA-Staatsangehörigen an der Finanzierung der Beiträge und den Leistungen der 1. Säule zeigt, dass sie mit 23.8% zur Finanzierung beitrugen und insgesamt 15.2 % der Gesamtsumme der individuellen Leistungen der 1. Säule bezogen (Abbildung 6.1). Im Detail bezogen sie rund 15.8% der Summe der ausgerichteten AHV-Renten, 15.5% der Renten und Eingliederungsmassnahmen (EM) der IV sowie 9.7% der Ergänzungsleistungen (EL) und 13.2% der Entschädigungen für Erwerbsausfall (EO).⁵⁸ Es ist in Bezug auf die Renten darauf hinzuweisen, dass im Jahr 2014 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 33% eine Vollrente.

Abbildung 6.1: Anteil der Staatsangehörigen der EU/EFTA in Bezug auf Beiträge* und Hauptleistungen der 1. Säule⁵⁹



Quelle: BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt

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



Quelle: BSV, *Alle beitragspflichtigen Einkommen berücksichtigt: 2012, AHV/IV-Renten 2014

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. Abbildung

⁵⁸ Auswertung aufgrund der aktuellsten verfügbaren Daten [AHV-Einkommen 2012 (alle Beitragspflichtige Einkommen), EO 2013, EL 2014, Eingliederungsmassnahmen IV 2014, AHV und IV Renten 2014].

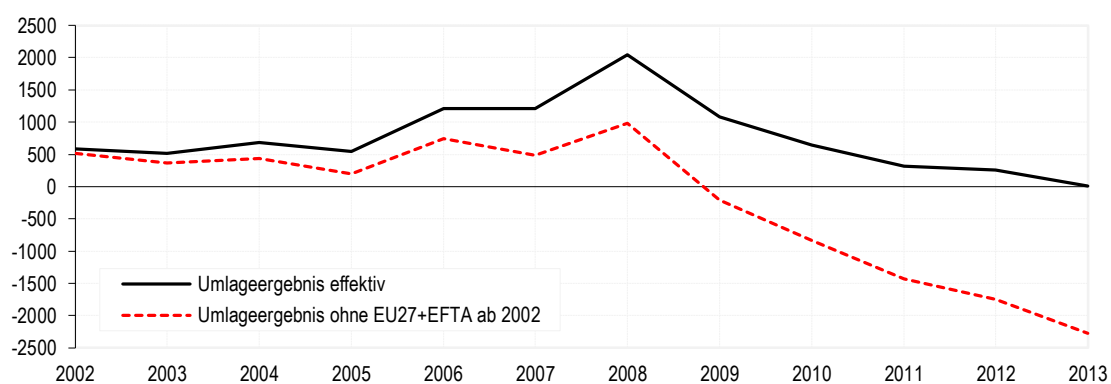
⁵⁹ Verteilung gemäss der aktuellsten verfügbaren statistischen Grundlagen (AHV/IV-pflichtige Einkommen: 2012, Leistungen im Allgemeinen im Jahr 2014). Die Schätzung der Beiträge beruht auf dem AHV/IV-pflichtigen Einkommen, welches sich zu deutlich über 90% aus Arbeitnehmerinkommen zusammensetzt.

6.2). Langfristig begründen die Beitragszahlungen aber natürlich auch Rentenansprüche, welche die AHV in 30 bis 40 Jahren belasten werden.

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 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 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. Auch unter Berücksichtigung der aktuellen Rentenansprüche verbleibt ein positiver Saldo der Beiträge zugunsten der AHV. Dank der Nettozuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten konnte die AHV 2013 noch mit einem positiven Umlageergebnis (14 Mio. Fr.) abschliessen. Ohne diese zusätzlichen Beiträge hätte die AHV mit einem negativen Umlageergebnis von -2.3 Mia. Fr. abgeschlossen. Längerfristig führt dieser Zufluss jedoch zu zukünftigen Rentenansprüchen. Das Finanzierungsproblem der AHV konnte somit dank der Zuwanderung der EU/EFTA Staatsangehörigen in die Zukunft verschoben werden.

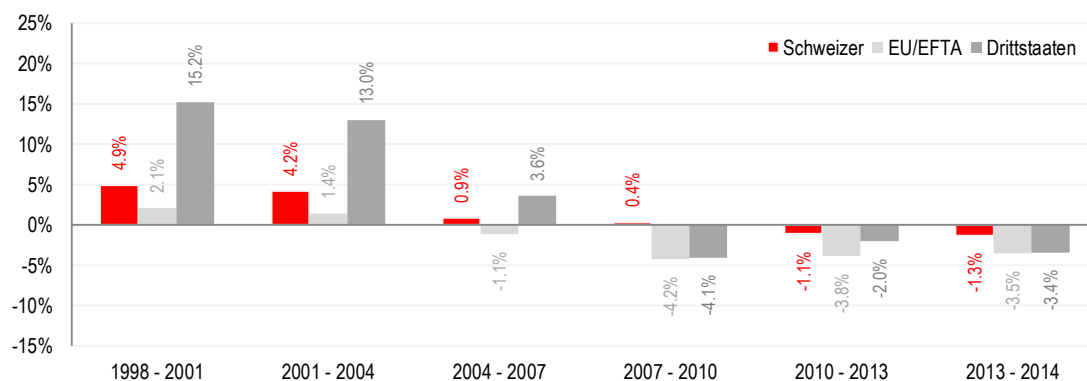
6.1.3 Auswirkungen auf die Invalidenversicherung IV

Im Jahr 2013 entsprachen die ordentlichen Renten 62% des Ausgabenvolumens der IV⁶⁰. Es wurden rund 260'000 Invalidenrenten ausgerichtet, davon 70% an schweizerische Staatsangehörige, 19% an EU/EFTA

⁶⁰Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, SVS 2014, Tabelle IV.

Staatsangehörige und 11% an Drittstaatsangehörige (vgl. Tabelle 6.2). Wie aus der Abbildung 6.4 ersichtlich ist, hat das FZA nicht zu einer Zunahme der Rentenbezüger in der IV geführt. Nach einem Höchststand im Jahre 2002 war die Entwicklung der Rentnerzuwachsrate regelmässig rückläufig.

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



Quelle : BSV

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 (23.8%) als sie Leistungen beziehen (15.5% 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

Tabelle 6.2: Anzahl der IV-Rentenbezüger nach Nationalität 1998-2014

	1998	2001	2004	2007	2010	2011	2012	2013	2014
Schweizer	140'392	162'270	183'529	188'606	190'628	189'531	187'310	184'409	182'014
EU27/EFTA	61'462	65'449	68'199	65'965	57'994	55'706	53'738	51'602	49'810
Drittstaaten	14'263	21'796	31'473	34'992	30'905	30'528	29'962	29'109	28'106
Total	216'117	249'515	283'201	289'563	279'527	275'765	271'010	265'120	259'930

Quelle: BSV

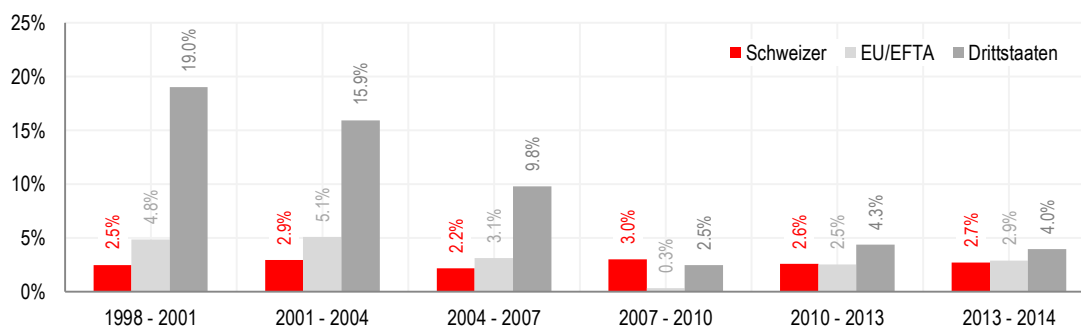
6.1.4 Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL)

Im Jahr 2014 richtete die 1. Säule Ergänzungsleistungen an rund 309'000 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 2014 waren 77% der EL-Bezüger schweizerische Staatsangehörige, 12% EU/EFTA Staatsangehörige und 11% Drittstaatsangehörige. Von den ausbezahlten Leistungen gehen an EL-Bezüger schweizerischer Staatsangehörigkeit 80%, an EU/EFTA-Bürger und Staatsangehörige aus Drittstaaten jeweils 10%.

Abbildung 6.5: Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität (1998-2014)



Quelle: BSV

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 in 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.

Tabelle 6.3: Anzahl Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Nationalität 1998-2014

	1998	2001	2004	2007	2010	2011	2012	2013	2014
Schweizer	156'226	168'190	183'407	195'525	213'611	221'455	227'072	230'534	236'737
EU27/EFTA	22'645	26'097	30'263	33'166	33'467	34'501	35'226	36'049	37'096
Drittstaaten	8'041	13'556	21'120	27'941	30'070	31'698	32'870	34'164	35'518
Total	186'912	207'843	234'790	256'632	277'148	287'654	295'168	300'747	309'351

Quelle: BSV

Die Ergänzungsleistungen sind ausschliesslich für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz bestimmt. Im Jahr 2014 hatten nahezu 80% der AHV/IV-Rentenbezüger aus den EU-Staaten Wohnsitz im Ausland und somit keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen.⁶¹ 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 2014 auf rund 294'000 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 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 das Jahr 2014 auf insgesamt 7.6 Mio. Franken, wovon 3.5 Mio. Franken vom Bund und 4.1 Mio. Franken von den Krankenversicherern getragen werden.

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 Mio.) ist gemäss den aktuellsten, noch provisorischen Zahlen von 2014 der Anteil von Versicherten mit Wohnsitz in den EU-Mitgliedstaaten sehr klein

⁶¹ Eingebürgerte Ausländer/innen sind dabei nicht berücksichtigt.

(rund 47'600 Personen). Für das Jahr 2014 wurden in die EU-Staaten denn auch lediglich rund 1 Mio. Franken Prämienverbilligungen ausgerichtet.

6.4 Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung ALV

Am 31. Mai 2009 endete die im Personenfreizügigkeitsabkommen vorgesehene Übergangsregelung der Arbeitslosenversicherung (ALV) für die EU15/EFTA Staaten. Seit dem 1. Juni 2009 gilt der „*acquis communautaire*“. Die Übergangsregelung umfasste folgende drei Punkte:

- Kurzaufenthalter mit L-Bewilligung waren in der Schweiz nur dann berechtigt zum Bezug von ALV-Leistungen, wenn sie die erforderliche Beitragszeit (12 Monate innerhalb von 2 Jahren) in der Schweiz erfüllt hatten;
- Grenzgänger bezogen im Falle von Arbeitslosigkeit ALV-Leistungen im Land ihres Wohnorts und nicht in der Schweiz;
- Ein Teil der ALV-Beiträge der Grenzgänger sowie der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllten, wurden dem Herkunftsland zurückerstattet (Retrozession).

Seit dem Wegfall der Übergangsregelungen gilt Folgendes:

- Die in der EU von EU-Staatsangehörigen erworbenen Versicherungszeiten werden an die in der Schweiz erforderliche Beitragszeit angerechnet (Totalisierung); dasselbe gilt für Versicherungszeiten, die EFTA-Staatsangehörige in der EFTA erworben haben. Schweizer/innen können ihre in der EU und EFTA erworbenen Versicherungszeiten totalisieren.
- Wegfall der Retrozessionen für die EU17-Staaten: Die ALV-Beiträge der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllen, werden dem Wohnstaat nicht mehr zurückerstattet (diese Regelung galt für die EU8 erst ab 30.04.2011 und für die EU2 erst ab 31.05.2016).
- Die ALV-Beiträge der Grenzgänger wurden dem Wohnstaat zwischen Juni 2009 und März 2012 nicht mehr zurückerstattet. Seit April 2012 und Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 wird dem Wohnstaat die Arbeitslosenentschädigung arbeitsloser Grenzgänger während den ersten drei bis fünf Monaten (je nach Beitragszeit in der Schweiz) zurückerstattet. Der Wohnstaat stellt dazu der Schweiz detailliert Rechnung.

Der Wegfall der Retrozessionen für Grenzgänger zwischen Juni 2009 und März 2012 hatte deutlich positive Auswirkungen auf die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Mit Einführung der fallbezogenen Rückerstattung nach Verordnung (EG) Nr. 883/2004 ab April 2012 stiegen die Ausgaben für die ALV wiederum an (vgl. Kapitel 6.4.5).

Im Gegenzug führte das Prinzip der Anrechnung von Versicherungszeiten (Totalisierung) für EU/EFTA-Staatsangehörige, die Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung sind (Ausweis B EU/EFTA) sowie seit dem 1. Juni 2009 für Inhaber einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L EU/EFTA) zu einer Erhöhung der Ausgaben für die ALV (vgl. Kapitel 6.4.2 und 6.4.3).

Ferner ist zu berücksichtigen, dass Personen, welche saisonale Beschäftigungsverhältnisse eingingen und vor Inkrafttreten des FZA typischerweise nur eine Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) erhalten hätten, v.a. nach Wegfall der Kontingentierung neu eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) beantragen konnten.

6.4.1 Einnahmen und Ausgaben der ALV nach Nationalitätengruppen

Neben den direkten Auswirkungen des FZA interessiert auch die allgemeinere Frage, inwieweit es sich bei den Ausländergruppen, welche in den letzten Jahren vermehrt in die Schweiz zugewandert sind, eher um Netto-Zahler oder Netto-Bezüger von Leistungen der Arbeitslosenversicherung handelt. Die aktuellste Abschätzung dazu ist für das Jahr 2013 möglich. Die Arbeitslosenquote lag bei 3.2% und damit gerade etwa im langfristig erwarteten Gleichgewichtswert.

Die Einnahmen der ALV lassen sich anhand von AHV-Einkommensdaten differenziert nach Nationalitätengruppen abschätzen. Die aktuellsten Werte zu den Einnahmen in Form von ALV-Lohnbeiträgen beziehen sich auf das Jahr 2013. Von diesen Einnahmen sind die Retrozessionszahlungen gegenüber EU2-Staaten bzw. Rückerstattungen gemäss der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 für Grenzgängerinnen und Grenzgänger in Abzug zu bringen (vgl. Kapitel 6.4.5). Auf der Ausgabenseite der ALV können Leistungen in Form von Arbeitslosenentschädigung personenbezogen und damit auch nach Nationalitätengruppen ausgewertet werden. Andere Leistungen der Arbeitslosenkassen bzw. der regionalen Arbeitsvermittlungszentren oder auch arbeitsmarktlche Massnahmen oder Kurzarbeitsentschädigungen lassen sich hingegen nicht nach Personen aufschlüsseln. Gleichwohl kann man sich anhand der Anteile, welche verschiedene Ausländergruppen an die Einnahmen beisteuern, bzw. welche diese in Form von Arbeitslosenentschädigung beziehen, eine Vorstellung davon machen, welche Nationalitätengruppen zu den Netto-Bezügern und welche zu den Netto-Zahlern der ALV gehören und in welcher Grössenordnung die Umverteilung liegt.

In Tabelle 6.4 sind entsprechende Anteile für 2013 differenziert für Schweizer/-innen und Staatsangehörige ausgewählter EU27/EFTA-Staaten sowie aus Drittstaaten aufgeführt.⁶² Aus diesen Zahlen geht hervor, dass Schweizer/-innen 69.9% der ALV-Beiträge beisteuerten, jedoch nur 53.7% der ausgerichteten Arbeitslosenentschädigungen bezogen. Sie gehörten damit klar zu den Netto-Zahlern der ALV. Der Anteil an ALV-Beiträgen übertraf den Anteil an der bezogenen Arbeitslosenentschädigung um 30%. Dies spiegelt die Tatsache, dass Schweizer/-innen ein deutlich unterdurchschnittliches Arbeitslosenrisiko aufweisen. Ausländer/-innen aus dem EU27/EFTA-Raum leisteten 2013 demgegenüber 25.0% der ALV-Beiträge und bezogen 31.1% der Arbeitslosenentschädigung. Der Einnahmenanteil lag damit um 20% unter demjenigen der Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung. Damit waren sie im Durchschnitt Netto-Bezüger. Noch deutlichere

⁶² Insgesamt beliefen sich die Einnahmen der ALV aus Lohnbeiträgen gemäss AHV-Statistik auf CHF 6.3 Mia. Für Arbeitslosenentschädigung wurden CHF 4.0 Mia. ausgegeben.

Netto-Bezüger der ALV sind dagegen Drittstaatsangehörige. Der Anteil der Einnahmen aus ALV-Beiträgen belief sich 2013 auf 5.4%, während die Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung 15.1% ausmachten. Die Ausgaben lagen somit rund um den Faktor 3 über den Einnahmen. Auch hier spiegelt sich deutlich das stark erhöhte Arbeitslosenrisiko dieser (allerdings sehr heterogenen) Nationalitätengruppe.

Tabelle 6.4: Anteile an Einnahmen der ALV und Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung (inkl. Retrozessionen und Rückerstattungen) nach Nationalitätengruppen, 2013

	Schweizer	EU27/EFTA	Drittstaaten	Deutschland	Frankreich	Italien	Portugal	EU8+2
ALV Beiträge	69.9%	25.0%	5.4%	6.8%	5.5%	4.6%	3.1%	1.0%
ALV Entschädigung	53.7%	31.1%	15.1%	6.2%	5.9%	5.8%	7.0%	1.6%
Verhältnis Beiträge/ALE	1.30	0.80	0.36	1.12	0.93	0.79	0.45	0.67

Quellen: BSV (Individuelle Konten der AHV), SECO

Bei Betrachtung einzelner Nationalitäten aus dem EU/EFTA-Raum erkennt man, dass deutsche Staatsangehörige 2013 zu den Netto-Zahlern in der ALV gehörten. Anteilsmässig bezahlten sie rund 12% mehr ein als sie in Form von Arbeitslosenentschädigung bezogen. Leicht negativ fällt demgegenüber die Bilanz von französischen Erwerbspersonen aus: Ihr Anteil an den Einnahmen lag um rund 7% unter jenem des Leistungsbezugs. Das Beitrags-/Entschädigungsverhältnis von Italiener/innen fällt wegen des erhöhten Arbeitslosenrisikos dieser Bevölkerungsgruppe ebenfalls negativ aus. Der Anteil an den ALV-Einnahmen lag 2013 um 21% unter dem Anteil an bezogener Arbeitslosenentschädigung. Noch etwas ungünstiger fiel die Bilanz bei Staatsangehörigen der EU8 und EU2 (Rumänien und Bulgarien) aus. Der Anteil an den Einnahmen lag bei zwei Dritteln (67%) der Ausgaben. Das ungünstigste Beitrags-/Bezugsverhältnis von allen EU/EFTA-Staatsangehörigen wiesen portugiesische Erwerbspersonen auf. Ihr Anteil an den ALV-Beiträgen entsprach lediglich 45% der bezogenen Arbeitslosenentschädigung. In diesem Verhältnis spiegelt sich die stark erhöhte Arbeitslosenquote von Portugiesinnen und Portugiesen (vgl. Abschnitt 4.2.2). Allerdings fällt das Verhältnis damit noch immer günstiger aus als für die grosse und sehr heterogene Gruppe der Drittstaatsangehörigen.

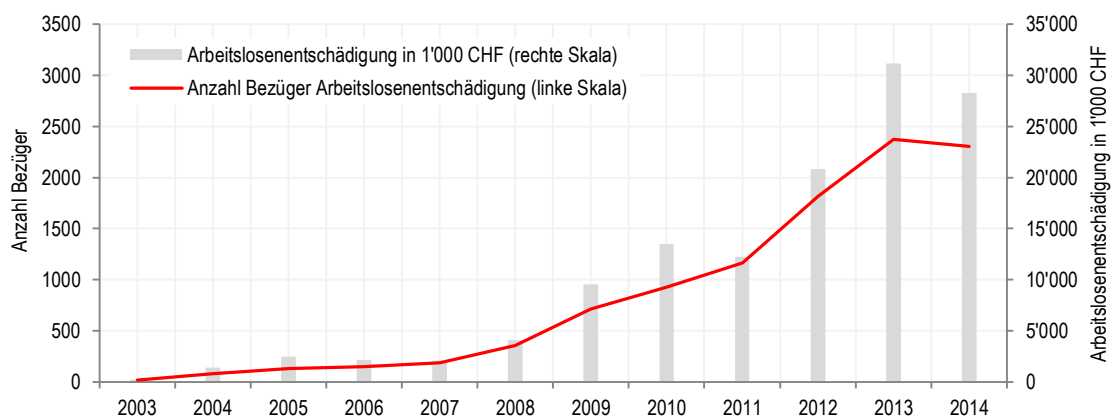
Die obigen Berechnungen erlauben keine Differenzierung von Personen die vor- bzw. nach Inkrafttreten des FZA in die Schweiz eingewandert sind. Eine Studie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle hat entsprechende Analysen vorgenommen. Deren Ergebnisse bezogen auf den Bezug von Arbeitslosenentschädigung sind im Kasten 6.1 zusammengefasst.

6.4.2 Anrechnung von Versicherungszeiten

Die von EU-Staatsangehörigen in der EU erworbenen Versicherungszeiten werden für die in der Schweiz erforderliche Beitragszeit angerechnet (Totalisierung); dasselbe gilt für in der EFTA von EFTA-Staatsangehörigen erworbene Versicherungszeiten. Schweizer/innen können sämtliche in der EU oder EFTA er-

worbene Versicherungszeiten totalisieren. Die Zahl der Leistungsbezüger, welche von diesem Recht Gebrauch machten, lag 2014 bei 2'306, wovon 1'416 über eine B- und 890 über eine L-Bewilligung verfügten. Der Umfang der ausgerichteten Arbeitslosenentschädigungen dieser Personen belief sich 2014 auf knapp 29 Millionen Franken. Nach deutlichen Anstiegen seit 2008 war 2014 erstmals eine Stabilisierung dieser Ausgaben festzustellen.

Abbildung 6.6: Anrechnung von Versicherungszeiten (B und L), 2003-2014

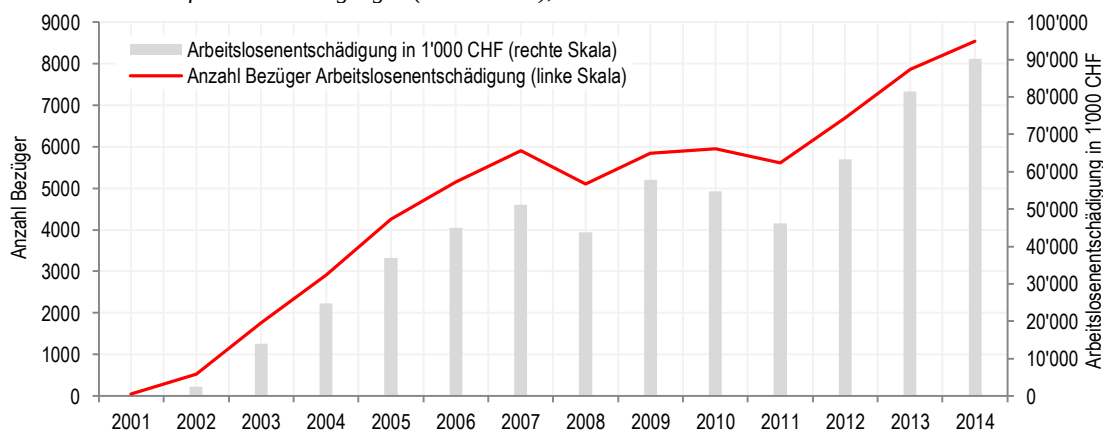


Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA, (eigene Berechnungen)

6.4.3 Arbeitslosenentschädigung an Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung

Aus der untenstehenden Abbildung ist ersichtlich, dass die Inhaber von Bewilligungen L-EU/EFTA dank dem Wechsel zu den Koordinationsregeln die das FZA vorsieht, vermehrt Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen konnten. Im Jahr 2014 bezogen Personen mit EU-Kurzaufenthaltsbewilligungen Arbeitslosenentschädigung in der Höhe von 90 Mio. Franken.

Abbildung 6.7: Entwicklung der Anzahl Leistungsbezüger und der Summe bezogener Arbeitslosenentschädigungen von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-EG/EFTA), 2001-2014



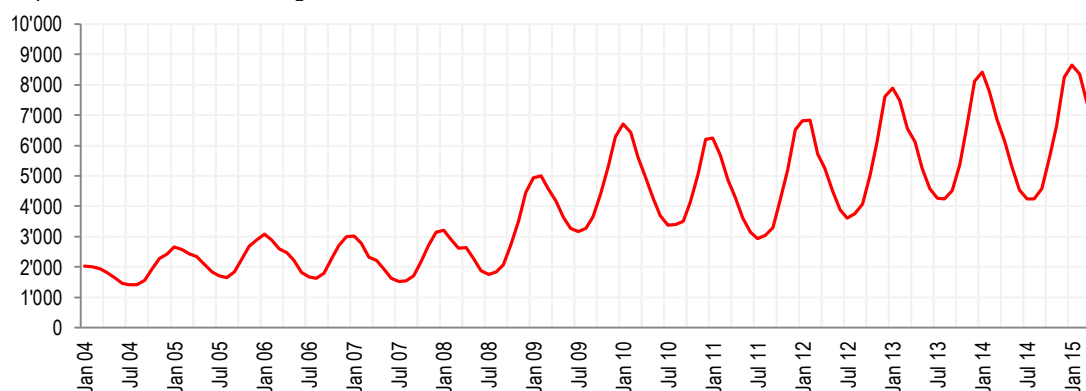
Quelle: SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA (eigene Berechnungen)

Dieser Kreis von Bezüglern von Arbeitslosenentschädigungen war vor dem Inkrafttreten des FZA unbedeutend (44 Personen, inkl. 21 Saisonarbeitnehmende mit einer A-Bewilligung im Jahre 2001), ab 2002 verzeichnete er einen starken Zuwachs. 2014 bezogen 8544 Personen mit L-EU/EFTA-Bewilligung eine Arbeitslosenentschädigung. Nach einer Stabilisierung in den Jahren 2007-2011 stiegen die Ausgaben für Kurzaufenthalter 2014 wie in den beiden Jahren zuvor weiter an. Die Zahl der Leistungsbezüger mit Kurzaufenthaltsbewilligungen wies in den letzten Jahren eher geringfügige konjunkturelle Schwankungen auf. Dies hat damit zu tun, dass es sich oft um Phasen der Arbeitslosigkeit vor- bzw. nach saisonalen Einsätzen handeln dürfte. Bei dieser Form der Arbeitslosigkeit ist die konjunkturelle Komponente relativ klein.

6.4.4 Arbeitslosenentschädigung an Arbeitskräfte aus der EU17/EFTA mit B-Bewilligungen in typischen Saisonberufen

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 Personen mit Daueraufenthaltsbewilligungen (B-Bewilligungen) entstanden sein. Diese Mehrkosten lassen sich weniger gut direkt ermitteln, da nicht alle Personen in diesen Berufen saisonale Beschäftigungsverhältnisse haben. In Abbildung 6.8 ist die saisonale Entwicklung 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 Saisonarbeitkräften gegenüber der Schweizer ALV sein dürfte.

Abbildung 6.8: Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU27/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes



Quelle: SECO

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 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 6.5 ist die so

definierte saisonale Arbeitslosigkeit in Jahreswerte umgerechnet. Der Anstieg zwischen 2004 und 2014 betrug dabei 1'400 Personen. Unterstellt man für die durchschnittlichen Kosten arbeitsloser Personen einen Wert von 50'000 CHF pro Jahr, lassen sich die zusätzlichen Kosten auf rund 70 Mio. Franken schätzen.

Tabelle 6.5: Saisonale Arbeitslosigkeit von Staatsangehörigen der EU/EFTA mit B-Bewilligungen in Berufen der Landwirtschaft sowie des Bau- und Gastgewerbes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saisonale Arbeitslosigkeit (Jahresdurchschnittswert)	417	540	679	711	897	1144	1395	1479	1657	1660	1817

Quelle: SECO, eigene Berechnungen

6.4.5 Retrozessionen der ALV-Beiträge von Grenzgängern

Bis zum 31.05.2009 wurden arbeitslose Grenzgänger vom Wohnstaat entschädigt (Beispiel: Frankreich). Der Beschäftigungsstaat (Beispiel: die Schweiz) nahm den ALV-Beitragsbezug vor. Entsprechend den mit den Nachbarstaaten abgeschlossenen bilateralen Abkommen erstattete die Schweiz dem Wohnstaat einen Teil der ALV-Beiträge von Grenzgängern zurück und umgekehrt. Der durchschnittliche jährliche Nettobetrag der zwischen 2001 und 2008 von der Schweiz zurückerstatteten Beitragszahlungen belief sich auf rund 240 Millionen Franken.

Tabelle 6.6: Rückerstattung von ALV-Beiträgen von Grenzgängern

	Retrozessionen (in Millionen CHF)	Rückerstattungen (in Millionen CHF)
2001	275.9	
2002	280.8	
2003	242.1	
2004	197.0	
2005	200.7	
2006	211.2	
2007	240.4	
2008	257.1	
2009*	89.6	
2010	---	
2011	---	
2012**/**	---	3.9
2013	---	186.4
2014	---	227.3

Quelle: SECO (Rechnungsergebnis ALV)

*Anmerkung: In den Jahren 2009 und 2012 wurden die jeweiligen Verordnungen nicht das ganze Jahr angewendet; sie sind daher nicht repräsentativ.

** Ab 2012 werden Rückerstattungen gemäss Verordnung (EG) Nr. 883/2004 geleistet.

Vom 01.06.2009 bis zum 31.03.2012 waren die allgemeinen Bestimmungen der europäischen Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 anwendbar. Sie sahen die Entschädigung arbeitsloser Grenzgänger durch den Wohnsitzstaat vor, während die Beitragszahlungen an den Beschäftigungsstaat entrichtet wurden. Die Schweiz hat so die ALV-Beiträge eingezogen, während die Nachbarstaaten arbeitslose Grenzgänger ohne jeden

Ausgleich entschädigten. Diese – sehr unausgewogene – europäische Regelung zum Nachteil des Wohnstaates wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 ersetzt. Diese sieht vor, dass der Beschäftigungsstaat dem Wohnstaat die Arbeitslosenentschädigung arbeitsloser Grenzgänger während den ersten drei oder fünf Monaten (je nach Dauer des Arbeitsvertrages) zurückerstattet. Die EU wendet diese Regelung seit dem 01.05.2010 an. In ihren Beziehungen mit der EU hat die Schweiz die neue Verordnung (EG) Nr. 883/2004 ab dem 01.04.2012 übernommen. Der Wohnstaat kann so die Rückerstattung der Arbeitslosenentschädigung während den ersten drei oder fünf Monaten (je nach Dauer der Beschäftigung in der Schweiz als Grenzgänger) verlangen. Der Wohnstaat stellt dazu dem Beschäftigungsstaat detailliert Rechnung. Für das Jahr 2014 belief sich der Nettobetrag der Rückerstattungen auf 227.3 Millionen Franken.

6.4.6 Retrozessionen der ALV-Beiträge von Kurzaufenthaltern

Während den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens wurden Arbeitslosenversicherungsbeiträge von Personen der EU/EFTA mit einer L-Bewilligung, die aufgrund zu kurzer Beitragszeiten in der Schweiz keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung begründen konnten, vom Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung an den Heimatstaat von EU-Staatsangehörigen rückerstattet (Retrozession). Ab Juni 2002 galt diese Regelung für die EU17-Staaten. Ab Juni 2006 wurden Retrozessionen auch für Kurzaufenthalter aus EU8-Staaten und ab dem 1. Mai 2011 an Kurzaufenthalter aus EU2-Staaten (Rumänien und Bulgarien) ausgerichtet.

Tabelle 6.7: Übersicht über Retrozessionen und Kosten der Totalisierung für Kurzaufenthalter

	Retrozessionen (in Mio. CHF)	Totalisierung (in Mio. CHF)
	Rückerstattung von ALV- Beiträgen von Arbeitnehmenden mit zu kurzer Beitragsdauer an deren Heimatstaat	Auszahlung von ALV-Leistungen an Kurzaufenthalter aufgrund von Anrechnung von im Ausland geleisteten Beitragszeiten
2002	0.8	-
2003	25.2	-
2004	20.9	-
2005	23.6	-
2006	30.8	-
2007	29.2	-
2008	21.4	-
2009	10.1	0.3
2010	4.5	1.2
2011	2.7	1.5
2012	1.4	4.2
2013	1.5	9.0
2014	1.6 (prov.)	9.7

Anmerkung: Inkrafttreten des FZA am 1.6.2002; ab 1.4.2006 mit EU10; ab 1.6.2009 nur noch EU8 und neu EU2; ab 1.5.2011 nur noch EU2.

Quelle: SECO

2006 und 2007 erreichten die Retrozessionszahlungen mit rund 30 Millionen Franken ein Maximum. Unter dem „*acquis communautaire*“ werden ab dem 1. Juni 2009 die ALV-Beiträge der Kurzaufenthalter, welche die Beitragszeit nicht erfüllen, gegenüber Staaten der EU17 nicht mehr zurückerstattet und per 1. Mai 2011 fielen auch die Retrozessionen gegenüber EU8 Staaten weg. Für das Jahr 2014 dürften noch rund 1.6Mio.

Franken an ALV-Beiträgen von Kurzaufenthaltern aus der EU2 an deren Herkunftsländer retrozediert werden. Der Wegfall der Retrozessionen für die Kurzaufenthalter ist betragsmässig weitaus bedeutender als die neu hinzugekommenen Kosten der Totalisierung für arbeitslose Kurzaufenthalter (vgl. Tabelle 6.8). An Kurzaufenthalter aus EU/EFTA-Staaten die sich im Ausland geleistete Beitragszeiten anrechnen liessen (Totalisierung) wurden 2014 rund 9.7 Mio. Franken an Arbeitslosenentschädigung ausgezahlt.

Kasten 6.1: Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013 über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen

Fluder et al. (2013) haben in ihrem Beitrag zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen vom 6. November 2013 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates die Aufenthalts- und Erwerbsverläufe der FZA-Zuwanderer untersucht. Dabei wurden unter anderem auch die Sozialleistungsbezüge der FZA-Zugewanderten analysiert. Durch Verknüpfung verschiedener Administrativ-Datensätze war es erstmals möglich, die Leistungsbezugsverläufe in einer Längsschnittbetrachtung abzubilden und die Leistungsbezugsprofile der unter dem FZA zugewanderten Personen den bereits ansässigen Ausländerinnen und Ausländern aus EU/EFTA-Staaten sowie den Schweizerinnen und Schweizern gegenüberzustellen⁶³.

Die Auswertungen der Autoren zeigen, dass Sozialleistungsbezüge für die unter dem FZA Zugewanderten in den ersten Jahren des Aufenthalts im Vergleich zu den Kontrollgruppen selten sind. Bei 91% aller unter dem FZA zugewanderten Personen lag in den ersten vier Jahren nach der Zuwanderung *kein* Leistungsbezug - d.h. weder Arbeitslosenentschädigung (ALE) noch Sozialhilfe - vor. 6% hatten eine kurze Periode mit ALE-Bezug, 1.7% eine lange; 0.5% hatten während dieser vier Jahre sowohl ALE als auch Sozialhilfe, weitere 0.5% ausschliesslich Sozialhilfe bezogen⁶⁴. FZA-Zugewanderte aus den EU-17/EFTA-Staaten waren vor dem ersten ALE-Bezug im Durchschnitt mehr als zweieinhalb Jahre in der Schweiz erwerbstätig (32.6 Monate). Der ALE-Bezug dauert während der ersten vier Aufenthaltsjahre durchschnittlich 9.2 Monate und es können 1.3 bis 1.6 ALE-Bezugsperioden identifiziert werden. Ein Teil der FZA-Zugewanderten ist somit von einer länger dauernden und teilweise wiederholten Arbeitslosigkeit betroffen. Die Dauer und die Anzahl Bezugsperioden unterscheiden sich jedoch nicht von jener der Schweizer Kontrollgruppe; deutlich länger dauert der ALE-Bezug im Durchschnitt bei den Vor-FZA-Zugewanderten. Es zeigt sich weiter, dass Arbeitslosigkeit nur in Ausnahmefällen unmittelbar zu einer Rückwanderung führt: Nur bei 6.3% folgt der Phase mit einem ALE-Bezug innerhalb von drei Monaten eine Ausreise; knapp zwei Drittel sind innerhalb von drei Monaten nach Bezugsende wieder erwerbstätig.

⁶³ Auf einen Vergleich mit Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten wurde in der Analyse verzichtet.

⁶⁴ Berücksichtigt wurden alle über 18-jährigen Personen, welche in den Jahren 2005 und 2006 unter dem FZA erstmalig in die Schweiz eingewandert sind. Dabei handelt es sich um Personen aus den EU17/EFTA-Staaten sowie um Personen aus den EU8-Staaten, die zwischen April und Dezember 2006 nach Inkrafttreten des entsprechenden Zusatzprotokolls zum FZA zugewandert sind. Der Beobachtungszeitraum betrug 48 Monate; Daten lagen bis 2010 vor.

Werden die Sozialleistungsbezugsprofile nach Nationalitätengruppen differenziert betrachtet, so zeigt sich, dass FZA-Zuwanderer aus den EU17-Süd-Staaten häufiger Verläufe mit Bezug von ALE und/oder Sozialhilfe aufweisen als die übrigen unter dem FZA zugewanderten Nationalitätengruppen und auch häufiger als die Kontrollgruppen (Vor-FZA-Zugewanderte aus EU/EFTA-Staaten und Schweizer/innen). Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass Staatsangehörige der EU17-Süd-Staaten häufig vergleichsweise schlecht ausgebildet und in Branchen mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen übervertreten sind.

Betrachtet man die ALE-Bezugsquoten der FZA-Zuwanderer über die Zeit, ist ein stetiger Anstieg derselben festzustellen. Diese Entwicklung ist nicht überraschend, steigt doch das Risiko, ALE beziehen zu müssen wie auch die Wahrscheinlichkeit einer Anspruchsberechtigung auf ALE mit zunehmender Aufenthaltsdauer an (vgl. hierzu auch unsere Auswertungen unter Punkt 5.4.3 sowie 5.4.4)⁶⁵. Auffallend ist, dass der Anstieg für FZA-Zuwanderer aus den EU17-Süd-Staaten stärker ausfiel, als für die anderen FZA-Zuwanderer. Im letzten Jahr der Untersuchungsperiode (2010) lag die ALE-Bezugsquote für die FZA-Zuwanderer der EU17/EFTA bei 6.9% (12.8% für die EU17/EFTA-Südstaaten), für die Vor-FZA-Zugewanderten der EU17/EFTA bei 6.3% und bei der Schweizer Kontrollgruppe bei 4.9%⁶⁶. Die ALE-Bezugsquote der EU17-Südstaaten war mit 12.8% deutlich höher als die durchschnittliche Quote aller FZA-Zuwanderer der EU17/EFTA und auch deutlich höher als diejenige der bereits ansässigen Vor-FZA-Zuwanderer aus Südeuropa (8.2%) im selben Jahr. Im Quervergleich dieser Quoten ist allerdings auch zu beachten, dass neu zugewanderte Personen aus EU17/EFTA Staaten gegenüber früher zugewanderten deutlich kürzere Bezugsdauern verzeichnen.⁶⁷ Insgesamt zeigen die Resultate, dass das Risiko eines Arbeitslosenbezugs von neu Zugewanderten zu Beginn deutlich unterdurchschnittlich ist, dass sich dieses mit zunehmender Anwesenheitsdauer aber erhöht und jenem von früher Zugewanderten der gleichen Nationalität annähert oder dieses in gewissen Fällen sogar übersteigen kann. Generell zeigen sich in den detaillierten Ergebnissen jedoch sehr ähnliche Muster wie sich auch in einfacheren Arbeitsmarktindikatoren wie etwa der Arbeitslosenquoten nach Nationalitätengruppen abzeichnen.

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.

⁶⁵ Hierbei muss auch beachtet werden, dass sich die Zugangsbedingungen zum ALE-Bezug für Kurzaufenthalter 2009 geändert haben. Während einer Übergangsfrist von sieben Jahren wurde für Personen mit einer L-Bewilligung die ausländische Beitragszeit an die Arbeitslosenversicherung nicht angerechnet. Damit war der Zugang zum ALE-Bezug für diese Personen bis 2009 erschwert. Es ist davon auszugehen, dass der Wegfall dieser Regelung zum Anstieg der Bezugsquoten beigetragen hat.

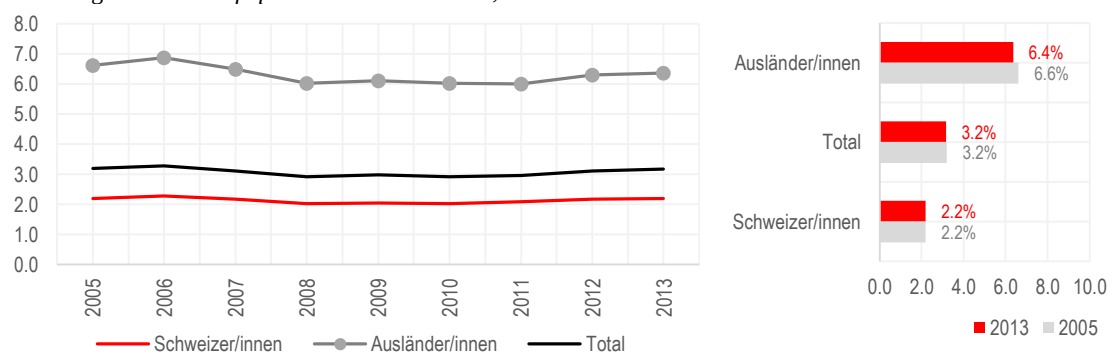
⁶⁶ Diese Bezugsquoten unterscheiden sich in ihrer Berechnungsweise in zweierlei Hinsicht von den offiziellen Arbeitslosenquoten: 1) In den vorliegenden Auswertungen werden nur die ALE-Beziehenden für die Quotenberechnung verwendet. Für die Berechnung der offiziellen Arbeitslosenstatistik werden alle registrierten Arbeitslosen berücksichtigt – unabhängig davon, ob die Personen ALE beziehen oder nicht. 2) Die offiziellen Arbeitslosenquoten beziehen sich auf einen Monat (Anzahl registrierte Arbeitslose Ende Monat [Stichtag] im Verhältnis zu den Erwerbspersonen). In der vorliegenden Untersuchung wurden dagegen alle Personen gezählt, die im Laufe des Jahres eine ALE-Bezugsperiode aufweisen. Die ALE-Bezugsquoten werden aus der Anzahl ALE-Beziehenden im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung (18- bis 65-Jährige) berechnet. Hierbei werden neben den Erwerbspersonen auch Nichterwerbspersonen im erwerbsfähigen Alter (Schüler/innen, Studierende, Hausfrauen/Hausmänner und Rentner/innen usw.) dazugezählt.

⁶⁷ Die durchschnittliche ALE-Bezugsdauer einer Kohorte von FZA-Zugewanderten des Jahres 2006 lag bei 9.2 Monaten gegenüber 15.2 Monaten bei schon früher Zugewanderten.

6.5 Bezug von Sozialhilfeleistungen nach Nationalitätengruppen

Haushalte, deren Einkommen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes nicht ausreicht, können grundsätzlich Leistungen der Sozialhilfe beantragen. Dies gilt auch für die unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen Zugewanderten: Solange diese Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen und soweit sie über eine Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung verfügen, sind sie diesbezüglich gleich zu behandeln wie die Inländer.^{68,69}

Abbildung 6.9: Sozialhilfequoten nach Nationalität, 2005-2013



Quelle: BFS (Sozialhilfestatistik)

Im Verlaufe des Jahres 2013 wurden in der Schweiz 257'192 Personen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt. Setzt man die Anzahl Sozialhilfebeziehender in Beziehung zur Wohnbevölkerung resultiert daraus eine gesamtschweizerische Sozialhilfequote von 3.2%. Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz haben ein deutlich höheres Sozialhilferisiko als Schweizer/innen. Während im Jahr 2013 2.2% der Schweizerinnen und Schweizer Sozialhilfe beziehen mussten, waren es in der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung 6.4%. Diese jeweiligen Quoten ebenso wie ihr Verhältnis zueinander haben sich im Verlaufe der letzten Jahre kaum verändert, wie Abbildung 6.9 zeigt.⁷⁰

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.

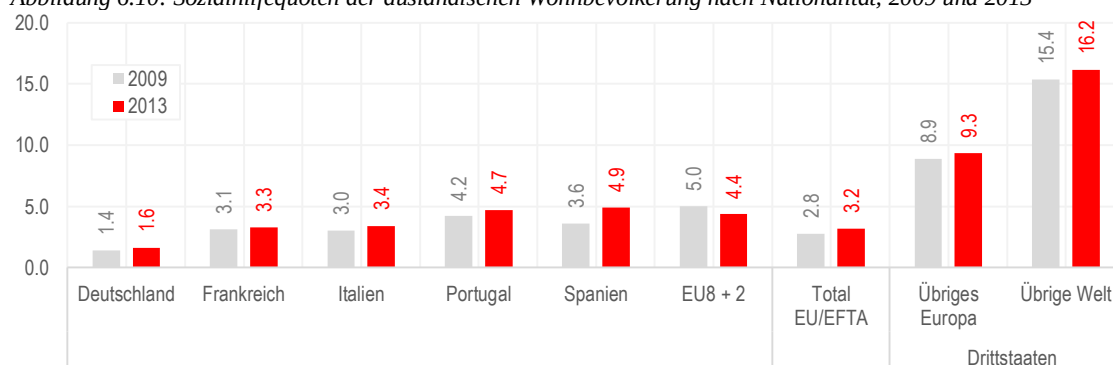
EU/EFTA-Angehörige, die keine Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausüben, müssen für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung den Nachweis erbringen, dass sie für sich selbst und für ihre Familienangehörigen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen.

⁶⁹ Der Bundesrat hat am 2. Juli 2014 die Vernehmlassung über Massnahmen zur Vermeidung von Missbräuchen eröffnet. Der Gesetzesentwurf sieht unter anderem vor, dass ausländische Staatsangehörige, die zur Stellensuche einreisen, keine Sozialhilfe erhalten sollen. Die Vernehmlassung endete am 22. Oktober 2014; die Ergebnisse werden gegenwärtig ausgewertet. Im März 2015 hat der Bundesrat zudem 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.

⁷⁰ Gesamtschweizerische Daten für frühere Jahre liegen nicht vor; die Sozialhilfestatistik des BFS wurde erst 2005 eingeführt. Eine Analyse von Sozialhilfequoten nach einzelnen Nationalitäten ist zudem erst ab 2009 möglich.

Je nach Herkunft der in der Schweiz lebenden ausländischen Bevölkerung gibt es allerdings sehr grosse Unterschiede bezüglich des Sozialhilferisikos. Abbildung 6.10 zeigt die Sozialhilfequoten für die fünf wichtigsten Herkunftsländer der EU/EFTA Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal und Spanien sowie für die EU8+2 und für Drittstaaten. Die Sozialhilfequote der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer aus allen EU/ EFTA-Staaten insgesamt lag 2013 bei 3.2% und damit genau im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Relativ nahe am Durchschnitt lag die Sozialhilfequote von Personen aus Frankreich. Mit 1.6% deutlich unterdurchschnittlich und sogar noch tiefer als die Quote der Schweizer/innen (2.2%) war diejenige von Personen aus Deutschland. Gegenüber dem Durchschnitt erhöhte Sozialhilfequoten wiesen demgegenüber 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 (+0.5 Prozentpunkte für Portugal, + 1.3 Prozentpunkte im Falle von Spanien). Staatsangehörige aus den osteuropäischen EU-Mitgliedsländern (EU8-Staaten sowie Bulgarien und Rumänien⁷¹) hatten dagegen gegenüber 2009 einen Rückgang der Sozialhilfequote zu verzeichnen. Diese Gruppe ist mit rund 44'000 Personen im Jahr 2013 zudem zahlenmässig klein.

Abbildung 6.10: Sozialhilfequoten der ausländischen Wohnbevölkerung nach Nationalität, 2009 und 2013



Quelle: BFS (Sozialhilfestatistik)

Deutlich höher als für EU/EFTA-Staatsangehörige sind die Sozialhilfequoten für Personen aus den europäischen Nicht-EU-Ländern (inkl. Türkei) und dem aussereuropäischen Ausland, wobei insbesondere bei letzteren der Sozialhilfebezug oft im Zusammenhang mit einer Einreise über den Asylweg steht. Mit rund 44'000 Beziehenden handelt es sich zudem bei den Personen aus aussereuropäischen Ländern um die zahlenmässig wichtigste Ausländergruppe in der Sozialhilfe.

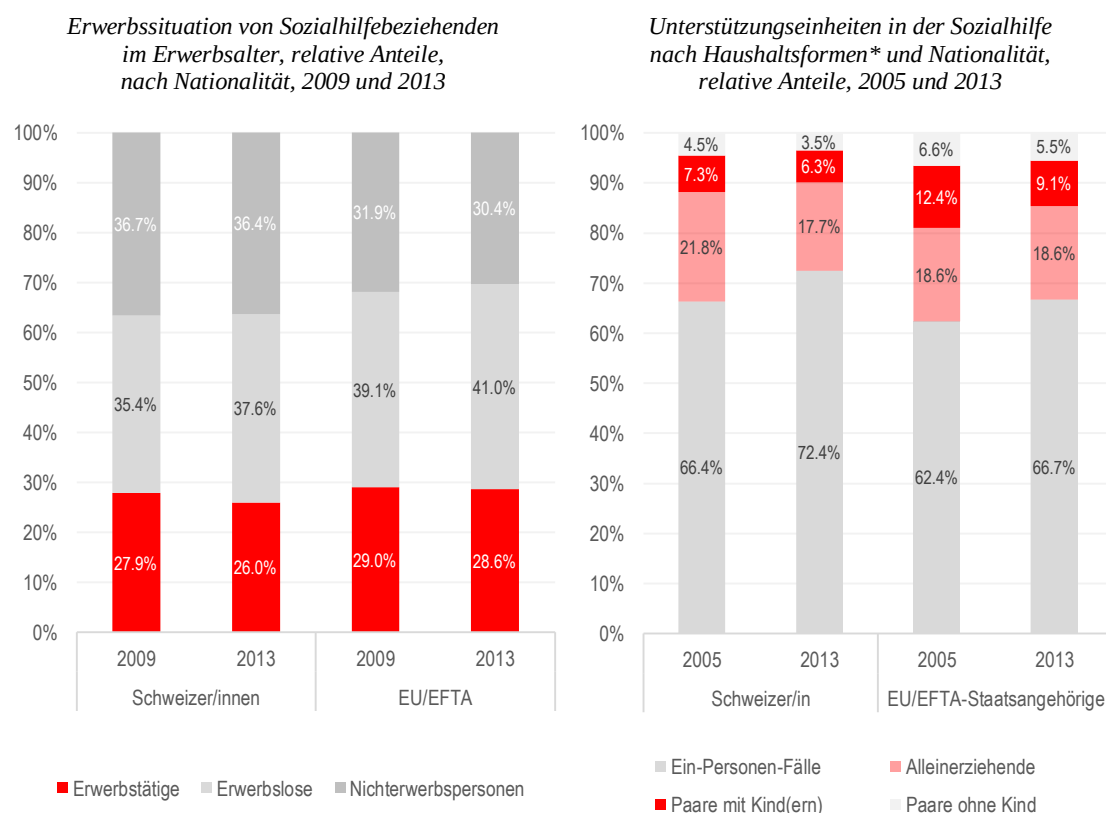
Neben den Unterschieden im Sozialhilferisiko an sich ist auch von Interesse, wie sich die von Sozialhilfe betroffenen EU-EFTA-Staatsangehörigen von sozialhilfebeziehenden Schweizer/innen unterscheiden. Die-

⁷¹ Im Jahr 2013 inkl. Kroatien.

ser Frage soll im Folgenden insbesondere in Bezug auf das Erwerbsverhalten sowie die Fallstruktur der unterstützten Personen nachgegangen werden. Besonderes Interesse gilt der Frage, wie viele Personen bzw. Haushalte trotz eines Erwerbseinkommens Sozialhilfe beziehen. Wie Abbildung 6.11 zeigt, waren im Jahr 2013 28.6% 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. Es gibt demnach keine Anzeichen dafür, dass in den vergangenen Jahren eine überproportionale Zunahme von Personen in der Sozialhilfe stattgefunden hätte, deren Einkommen trotz Erwerbstätigkeit für die Finanzierung des Lebensunterhalts nicht ausreicht.

Die Abbildung zeigt weiter, dass Sozialhilfebezüger aus der EU/EFTA im Vergleich zu Schweizer/innen weniger oft nichterwerbstätig und häufiger aufgrund von Erwerbslosigkeit sozialhilfeabhängig sind.

Abbildung 6.11: Erwerbsverhalten und Fallstruktur von Sozialhilfebeziehenden nach Nationalität



Quelle: BFS (Sozialhilfestatistik)

*Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Personen, welche in Privathaushalten leben, nicht aber Personen in Kollektivhaushalten (Heim, Spital, Strafanstalt, Begleitetes Wohnen etc.) oder in besonderen Wohnformen.

Relativ ähnlich sind Schweizer/innen und EU/EFTA-Staatsangehörigen in der Sozialhilfe auch in Bezug auf die Fallstrukturen. Sowohl bei Schweizer/innen als auch EU/EFTA-Staatsangehörigen machen Ein-Personen-Fälle den jeweils grössten Anteil aus und dieser ist für beide Nationalitätengruppen gegenüber

dem Jahr 2005 weiter angestiegen. Mit 9.1% ist der Anteil von Paaren mit Kindern für EU/EFTA-Staatsangehörige höher als für Schweizer/innen mit 6.3%. Allerdings hat dieser Anteil gegenüber 2005 abgenommen und der Anteil der Alleinerziehenden blieb stabil – es gibt demnach keine Anzeichen für einen vermehrten Familiennachzug von EU/EFTA-Staatsangehörigen in die Sozialhilfe. Tief ist der Anteil von Paaren ohne Kinder; 2013 beträgt er lediglich 3.5% für Schweizer/innen und 5.5% für EU/EFTA-Staatsangehörige. Wenn zwei Erwachsene die Möglichkeit haben, zum finanziellen Einkommen des Haushaltes beizutragen – und gleichzeitig keine finanziellen Belastungen durch Kinder vorhanden sind – führt dies also nur in Ausnahmesituationen zu einem Sozialhilfebezug.

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%)⁷². 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,

⁷² Bei den Sozialhilfequoten gemäss Fluder et. al. handelt es sich um Haushaltsquoten. Damit ergeben sich gegenüber den personenorientierten Sozialhilfequoten gemäss BFS gewisse Abweichungen.

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 Sozialhilfegesuche 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 Sozialhilfegesuche 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 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.⁷³

⁷³ 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.

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.

7 Zusammenfassung und Ausblick

Die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum hat seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit stark an Bedeutung gewonnen und die Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung unseres Landes in den vergangenen Jahren massgeblich geprägt. Zwischen 2002 und 2014 wanderten im Schnitt jährlich 42'100 Personen netto allein aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz ein, über 60% hiervon zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Die zugewanderten Erwerbstätigen wiesen mit einem Anteil von über 50% eine Ausbildung auf Tertiärstufe aus; das durchschnittliche formale Qualifikationsniveau der FZA-Zuwanderer lag damit deutlich über demjenigen der ansässigen Erwerbsbevölkerung. Der EU-Raum hat jedoch auch als Rekrutierungsgebiet für niedrigqualifizierte Arbeitskräfte etwa für das Saisongewerbe Bedeutung. Einen besonders starken Beschäftigungsausbau konnten EU/EFTA-Staatsangehörige in den letzten Jahren im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen verzeichnen, zu welchen etwa Unternehmens-, Steuer- oder Rechtsberatung sowie Architekten gehören. Ausgeprägt war der Beschäftigungszuwachs weiter in der Industrie, im Handel und im Baugewerbe. Der Arbeitsmarkt vermochte die Zuwanderer gut aufzunehmen: Während der Anteil von EU-Zuwanderern an den Erwerbstätigen unter Berücksichtigung von Grenzgängern und Kurzaufenthaltern zwischen 2003 und 2014 schweizweit um 6 Prozentpunkte auf 23% angestiegen ist, hat sich das gesamtschweizerische Niveau der Arbeitslosigkeit seit Inkrafttreten des FZA kaum verändert. Verschiedene Indikatoren zur allgemeinen Lohnentwicklung lassen darüber hinaus auf ein deutlich stärkeres Reallohnwachstum gegenüber den 90er Jahren sowie eine über die Lohnverteilung insgesamt ausgewogene Lohnentwicklung schliessen. Trotz der erfreulichen Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen Jahre kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass der Zuwanderungsdruck in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten auch negative Auswirkungen auf Beschäftigung und Löhne zur Folge hatte. Die Resultate der bislang vorliegenden empirischen Studien zu den kausalen Wirkungszusammenhängen zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarktentwicklung ergeben allerdings kein eindeutiges Bild. Hierin zeigt sich, wie schwierig es ist, den Effekt der Zuwanderung von den übrigen Einflüssen auf Löhne und Beschäftigung zu isolieren. Immerhin spricht die Tatsache, dass keine *starken* negativen Effekte ausgemacht werden konnten dafür, dass die Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit mehrheitlich komplementär zum ansässigen Arbeitskräfteangebot gewesen sein muss.

Für eine abschliessende Beurteilung sind jedoch weitere Forschungsbemühungen nötig. Die Mehrheit der bislang vorliegenden Studien bezieht sich schwerpunktmässig auf die früheren Jahre der Personenfreizügigkeit. Demgegenüber könnten neue Untersuchungen basierend auf aktuelleren Daten bzw. längeren Zeiträumen 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 Vorjahresjahren deutlich schwieriger war. Dass die Zuwanderer in den jüngsten Jahren mehrheitlich aus den

von der Krise besonders betroffenen EU-Mitgliedsländern stammten, legt zudem die Vermutung nahe, die Zuwanderung könnte heute vermehrt *push*-getrieben sein. Künftige Untersuchungen sollten deshalb der Frage nachgehen, ob und inwiefern daraus allenfalls eine schlechtere Übereinstimmung zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage resultiert und welche Auswirkungen sich daraus für den Arbeitsmarkterfolg sowohl der Neuzugewanderten als auch der ansässigen Erwerbsbevölkerung ergeben.

Zudem liegen bislang kaum Erkenntnisse zu allfälligen regionalen Unterschieden bezüglich der Auswirkungen der Zuwanderung vor. Der vorliegende Bericht hat gezeigt, dass die Grossregion Zürich, das Tessin und die Genferseeregion über die Periode 2000-2012 ein gegenüber dem gesamtschweizerischen Durchschnitt leicht unterdurchschnittliches Lohnwachstum aufwiesen. Da diese Regionen im selben Zeitraum einen starken Zuwanderungsdruck sowie im Falle des Tessin und der Genferseeregion zusätzlich ein starkes Wachstum der Grenzgängerbeschäftigung zu verzeichnen hatten, ist ein Zusammenhang mit der Zuwanderung nicht auszuschliessen.

Betreffend die Südschweiz fiel weiter auf, dass diese im Zeitraum 2005-2012 zwar ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum verzeichnen konnte, diese Entwicklung jedoch grösstenteils von den Grenzgängern getragen war, während der Wachstumsbeitrag der ansässigen Erwerbsbevölkerung im Vergleich zur Gesamtschweiz deutlich unterdurchschnittlich ausfiel. Darüber hinaus konnte in einer Regressionsanalyse für das Tessin eine nicht unerhebliche negative Lohndifferenz von Grenzgängern gegenüber merkmalsgleichen ansässigen Erwerbstätigen festgestellt werden. Diese Lohndifferenz hat zudem über die letzten Jahre zugenommen. Dass von den zahlreichen Grenzgängern im Tessin ein gewisser Lohndruck ausgeht, kann vor diesem Hintergrund nicht ausgeschlossen werden. Da die Grenzgänger relativ breit über die Berufsgruppen verteilt sind ist unklar, ob von solchen Effekten eher hoch- oder niedrigqualifizierte Personen betroffen sind. In jedem Fall unterstreicht dieses Ergebnis die Bedeutung der flankierenden Massnahmen und die Notwendigkeit einer aufmerksamen Arbeitsmarktbeobachtung in den Grenzregionen. Dies gilt umso mehr, als sich mit Aufhebung der Frankenkursuntergrenze durch die Nationalbank Anfang des Jahres das ohnehin bereits steile Lohngefälle zwischen dem Tessin und Italien noch weiter akzentuiert und damit der Anreiz für Grenzgänger, eine Erwerbstätigkeit im Tessin aufzunehmen, nochmals zugenommen hat.

Weiterer Forschungsbedarf besteht auch im Bereich der Auswirkungen der Zuwanderung auf die ALV und die Sozialhilfe. Aus der Entwicklung der Sozialhilfequoten sowie des ALV-Beitrags-/Bezugsverhältnisses nach Nationalitätengruppen, wie sie im Rahmen dieses Berichts dargestellt wurde, lassen sich nur indirekt Rückschlüsse auf die Auswirkung der FZA-Zuwanderung ziehen. Die bislang einzigen empirischen Ergebnisse zum Sozialleistungsbezug von FZA-Zugewanderten zeigten, dass Neuzugewanderte kurz nach der Einreise deutlich seltener Leistungen bezogen als Schweizer/innen (Fluder et al., 2013). Weiterführende Erkenntnisse hierzu sind von einer Studie zu erwarten, die derzeit im Auftrag des SEM erarbeitet wird und deren expliziter Fokus den Erwerbsverläufen und der Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern aus den EU-Krisenstaaten gilt. Die Resultate dieser Studie werden im Herbst 2015 erwartet.

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), Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit - Eine Neubeurteilung, in: ETH-KOF-Spezialanalysen, S. 29-42.

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

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

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

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

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

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.

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.

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.

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.

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.

SECO (2015), Spezialthema - Immigration und Wachstum, in: Konjunkturtendenzen Frühjahr 2015, S. 33-53, 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	Lohnstrukturhebung
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, nach Nationalitätengruppe

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 ⁷⁴
Aufenthaltsbewilligungen (B)	Kontingente	0.362	0.523	0.684	0.885	1.046	1.126
	Ausschöpfung	100%	100%	100%	100%	82%	80%
Kurzaufenthaltsbewilligungen (L)	Kontingente	3.62	4.987	6.355	7.722	9.090	10.457
	Ausschöpfung	87%	100%	95%	92%	88%	59%

Quelle: SEM

In der noch laufenden Kontingentsperiode sind nach 10 von 12 Monaten die zur Verfügung stehenden Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen B zu 80% und für Kurzaufenthaltsbewilligungen L zu 59% ausgeschöpft worden.

Kroatien

Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien, welches am 1. Juli 2013 als 28. Mitgliedstaat der EU beigetreten ist, wurde in einem neuen 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 nicht mehr unterzeichnen, da es mit den neuen Verfassungsbestimmungen nicht vereinbar gewesen wäre. Seit 1. Juli 2014 gewährt die Schweiz kroatischen Staatsangehörigen separate Kontingente für Erwerbstätige (ausserhalb der Kontingente für Dritt-

⁷⁴ Laufende Kontingentsperiode (Ausschöpfungsgrad, Stand nach 10 von 12 Monaten)

staatsangehörige); Kroatien ist damit seither nicht schlechter gestellt, als wenn das Protokoll III unterzeichnet worden wäre. Die Kontingente belaufen sich jährlich auf 50 Jahresaufenthaltsbewilligungen B und 450 Kurzaufenthaltsbewilligungen L. Zwischen Januar 2015 und April 2015 wurden bisher 18 Aufenthaltsbewilligungen B und 30 Kurzaufenthaltsbewilligungen L abgebucht.

Drittstaaten

Zum Vergleich wird in Tabelle B.4 die Kontingentsausschöpfung für Drittstaatenangehörige aufgeführt. Daraus ist ersichtlich, dass sowohl Jahres- wie auch Kurzaufenthaltsbewilligungen für Drittstaatsangehörige 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
B	Kontingente	2	4	4	4.7	4.7	4	4	4	3	3.5	3.5	3.5	3.5
	Ausschöpfung	65%	55%	55%	57%	64%	90%	100%	88%	100%	89%	88%	92%	80%
L	Kontingente	2.5	5	5	7.5	7.5	7	7	7	8	5	5	5	5
	Ausschöpfung	52%	62%	68%	96%	99%	99%	100%	100%	77%	95%	89%	89%	99%

Quelle: SEM

Anhang C: Nettozuwanderung nach Staatsangehörigkeit, ausländische Wohnbevölkerung

Tabelle C.1: Nettozuwanderung nach Staatsangehörigkeit, ausländische Wohnbevölkerung, 2002-2014 (in 1 '000)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	1991-2001	2002-2008	2009-2014
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	0.4	33.0	52.6
EU17/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	-0.4	30.3	43.7
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	-4.2	0.1	7.6
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	1.5	3.7	5.7
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	3.7	17.8	11.5
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	1.1	6.6	10.2
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	-4.0	-1.9	3.5
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	0.3	0.9	1.1
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	-0.1	0.2	0.8
Grossbritannien	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	0.6	1.4	1.6
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	0.2	0.3	0.5
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	0.1	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	0.0	0.1	0.2
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	0.1	0.1
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	0.1	0.1	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	0.0	0.1
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	0.0	0.0
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	0.0	0.0	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	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	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	0.0	0.0
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	0.2	0.2
EU8	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	0.7	2.6	6.7
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	0.2	1.1	2.2
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	0.1	0.4	1.9
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	0.1	0.6	1.2
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	0.0	0.0	0.4
Tschechien	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	0.1	0.3	0.5
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	0.0	0.1	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	0.0	0.1	0.2
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	0.0	0.0	0.1
EU2	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	0.2	0.2	2.2
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	0.0	0.0	1.2
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	0.2	0.2	0.7

Quelle: SEM (ZEMIS)

Anhang D: Bestand ausländische Wohnbevölkerung

Tabelle D.1: Bestand der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1991-2014, jeweils Ende Dezember (in 1'000)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gesamttotal	1174	1225	1277	1320	1347	1351	1353	1357	1379	1397	1434	1495
EU27/EFTA	836	840	845	853	859	851	841	830	830	833	843	882
EU-17-Staaten	823	827	832	841	841	833	822	812	810	812	821	857
EU-8	13	13	13	13	19	18	19	19	19	20	22	25
EU-2	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	5	6
EFTA-Staaten	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Drittstaaten	338	386	433	466	487	500	512	526	549	564	591	613
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gesamttotal	1529	1554	1577	1598	1632	1692	1728	1771	1827	1879	1949	2004
EU27/EFTA	906	927	951	979	1013	1070	1105	1143	1192	1239	1301	1344
EU-17-Staaten	881	900	923	948	978	1030	1060	1092	1128	1165	1215	1248
EU-8	25	26	28	32	36	40	45	51	47	55	64	73
EU-2	6	6	6	6	7	7	9	11	13	15	18	19
EFTA-Staaten	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
Drittstaaten	623	628	626	619	619	622	623	628	635	640	648	660

Quelle: SEM (ZEMIS)

Tabelle D.2: Bestand der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Herkunftsländern der EU27/EFTA 2002-2014, jeweils Ende Dezember (in 1'000)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2002-2014 absolute Veränderung
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	-0.2
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	172.5
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	117.9
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	52.4
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	2.0
Grossbritannien	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	18.7
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	8.4
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	19.7
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	5.5
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	13.3
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	11.0
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	9.4
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	4.2
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	4.9
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	2.1
Tschechien	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	3.8
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	4.2
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	1.5
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	2.2
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	2.3
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	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	1.5
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	0.3
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	1.4
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	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	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	0.6
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	0.3
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	0.3
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	0.1

Quelle: SEM (ZEMIS)

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

BFS und SEM verwenden im Bereich der Bevölkerungsstatistik bzw. Ausländerstatistik unterschiedliche Datenquellen, Bevölkerungsdefinitionen und Auswertungskonzepte. Dies führt zu unterschiedlichen Bestandes- und Migrationsdaten. Folgende Tabelle enthält einen kurzen Überblick über die wesentlichen Unterschiede.

		BFS	SEM
Ständige ausländische Wohnbevölkerung	Berücksichtigte Ausländergruppen	Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens 12 Monate (Ausweis B oder C 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 ⁷⁵ .	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.
	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)
Nichtständige ausl. Wohnbevölkerung	Berücksichtigte Ausländergruppen	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.
	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 nichtständigen zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung		Übertritte von der nichtständigen 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 nichtständigen 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 nichtständige 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.

⁷⁵ 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.

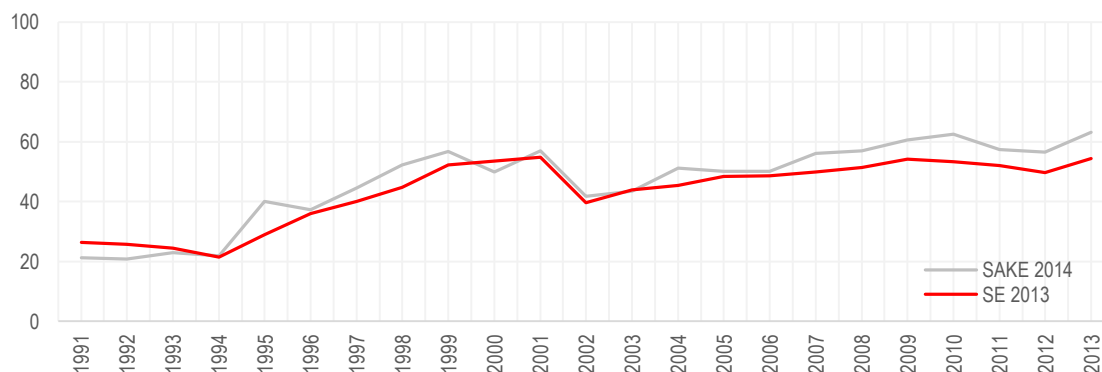
Wanderungssaldo	Die Übertritte zur ständigen Wohnbevölkerung werden vom BFS zur Einwanderung (und somit dem Wanderungssaldo) gezählt und in der Bevölkerungsbilanz generell nicht separat ausgewiesen. Somit umfasst die Einwanderung eines bestimmten Kalenderjahres nicht nur die effektiv in jenem Jahr erfolgte Einwanderung, sondern zusätzlich auch einen Teil der Einwanderung des vorangegangenen Kalenderjahres (d.h. Personen, die ein Jahr vorher als nichtständige 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 nichtständige 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.
-----------------	--	---

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)⁷⁶ mit den Daten der Strukturerhebung (SE)⁷⁷ verglichen. Betrachtet wird der Anteil an erwerbstätigen Zuwanderern aus der EU28/EFTA mit tertiärem Bildungsabschluss nach Einwanderungsjahr (erwerbstätig zum Zeitpunkt der SAKE-Befragung 2014 bzw. der SE 2013). Die Ergebnisse sind weitgehend kohärent; in der SAKE wird der Anteil an zwischen 1991 und 2013 eingewanderten Erwerbstätigen mit tertiärer Ausbildung im Durchschnitt um 3.3 Prozentpunkte höher eingeschätzt.

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



Anmerkung: SAKE 1991-1994: Die Extrapolation basiert auf weniger als 90 Beobachtungen. Die Ergebnisse sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.
Quellen: SAKE 2014, SE 2013

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.

⁷⁶ Telefonische Befragung auf Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch; freiwillige Teilnahme; Antwortquote von 61% bei der ersten und 93% bei den drei Befragungen.

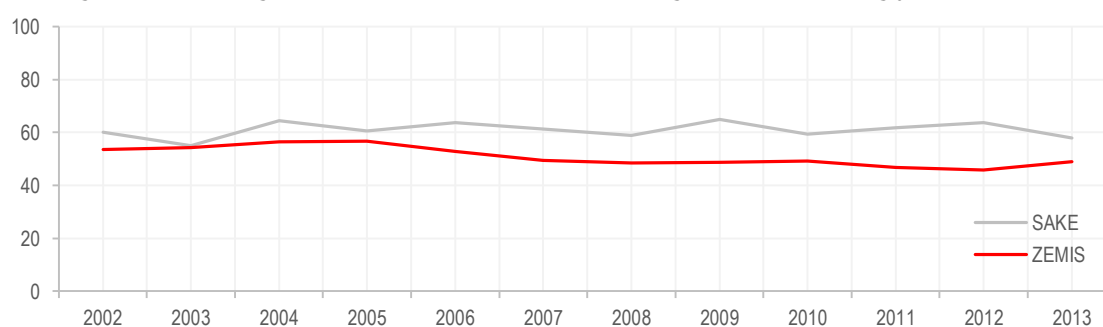
⁷⁷ Obligatorische Befragung per Papierfragebogen oder per Internet auf Deutsch, Französisch, Italienisch, Englisch und in 6 weiteren Sprachen, Antwortquote > 90%.

- 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.

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 2013 (vgl. Abbildung F2).

Abbildung F.2: Erwerbstätige der EU28/EFTA mit tertiärer Ausbildung, nach Einwanderungsjahr¹, in %



¹ SAKE: Im Jahr vor der SAKE-Erhebung eingewanderte Personen
Quellen: SAKE 2003-2014 (2. Quartal); ZEMIS 2002-2013

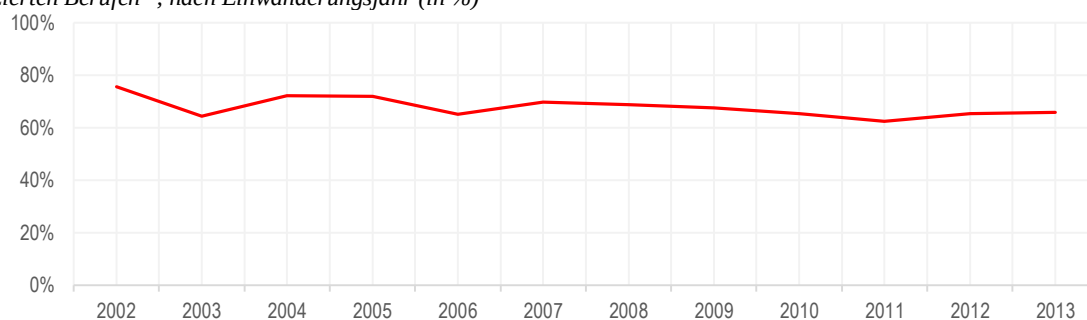
Mithilfe eines aus der eidgenössischen Volkszählung 2000 (VZ2000) gewonnenen Umrechnungsschlüssels zwischen ausgeübtem Beruf und Ausbildungsniveau lassen sich die Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) über die ausgeübten Berufe annähernd in Daten nach dem Ausbildungsniveau umrechnen. 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. Ausserdem kann mit dem auf der Basis der VZ2000 erstellten Schlüssel nicht berücksichtigt werden, dass bei bestimmten Berufen das Anforderungsniveau in Bezug auf die Ausbildung im Laufe der

Jahre steigt. Die Entwicklung, die sich durch diese Umrechnung ergibt, ist aus diesem Grund sicherlich nach unten verzerrt.

Anhang G: Anteil neu zugewanderte Erwerbstätige in hochqualifizierten Berufen

58% der im Jahr 2013 neu zugewanderten Erwerbstätigen übten im 2. Quartal 2014 einen hochqualifizierten Beruf aus. Zwischen 2002 und 2013 blieb dieser Anteil bei den neu Zugewanderten stabil. Die entsprechenden Werte der neu Zugewanderten aus den EU28-/EFTA-Staaten liegen im untersuchten Zeitraum leicht über dem Total der Zuwanderer (vgl. Abbildung G.1). Allerdings lässt sich für die gesamte ständige ausländische Wohnbevölkerung eine Zunahme der Erwerbstätigen in hochqualifizierten Berufen feststellen. Im 2. Quartal 2003 waren 35% der ausländischen Erwerbstätigen in einem hochqualifizierten Beruf tätig. Im 2. Quartal 2014 waren es 46%.

Abbildung G.1: Neu zugewanderte erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer aus der EU28/EFTA in hochqualifizierten Berufen⁷⁸, nach Einwanderungsjahr (in %)



Quelle: BFS (SAKE 2003-2014, jeweils 2. Quartal)

⁷⁸ Zu den hochqualifizierten Berufen wurden Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker und gleichrangige Berufe gemäss International Standard Classification of Occupations (ISCO) gezählt.

Anhang H: Verbleibdauer der Zugewanderten nach Berufshauptgruppen

Das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) liefert Informationen zu den Berufen der eingewanderten Ausländerinnen und Ausländer. Damit kann die durchschnittliche Verbleibquote der Erwerbstätigen nach Berufshauptgruppen für ein bestimmtes Einwanderungsjahr berechnet werden⁷⁹. Untersucht wurden die durchschnittlichen Verbleibquoten ein, drei und fünf Jahre nach der Einwanderung in die Schweiz.

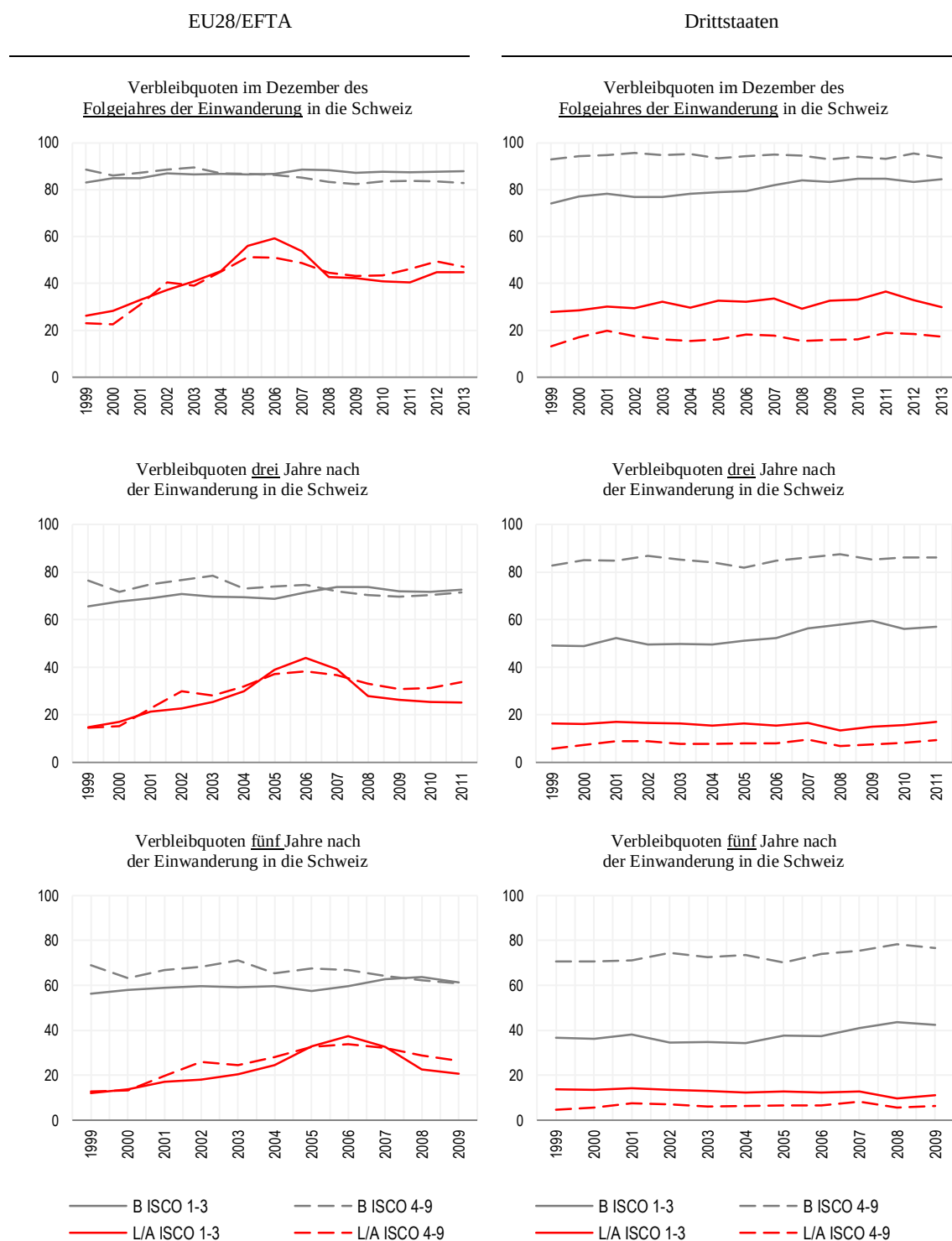
Von den Ausländern aus der EU28/EFTA, welche als Aufenthalter mit B-Ausweis in die Schweiz eingewandert sind, waren im Folgejahr der Einwanderung zwischen 80% und 90% und nach fünf Jahren noch mehr als die Hälfte in der Schweiz anwesend (vgl. Abbildung H.1). Die Verbleibquote der eingewanderten Kurzaufenthalter (L-Ausweis) aus dem EU-/EFTA-Raum liegt deutlich tiefer, hat jedoch zwischen den Einwanderungsjahren 1999 bis 2006 kontinuierlich zugenommen. Nach 2006 ist sie wieder leicht zurückgegangen. Diese Entwicklung 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. Diese Tendenz ist bei einer Verbleibdauer von drei bzw. fünf Jahren ebenfalls zu beobachten. 59% der hochqualifizierten Kurzaufenthalter mit Einwanderung im Jahr 2006 waren im Dezember 2007 weiterhin in der Schweiz wohnhaft, nach fünf Jahren waren es noch 37%⁸⁰. Sowohl bei den Aufenthaltern als auch bei den Kurzaufenthaltern bestehen keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Berufshauptgruppen.

Die Verbleibquoten der Erwerbstätigen aus den Drittstaaten sind im Beobachtungszeitraum verhältnismässig stabil geblieben. Von den Aufenthaltern (B) weisen die Erwerbstätigen in hochqualifizierten Berufen eine hohe Mobilität auf: weniger als die Hälfte von ihnen sind nach fünf Jahren noch in der Schweiz. Ihre Verbleibquote liegt sowohl unter der Verbleibquote der restlichen Berufshauptgruppen (B) als auch unter jener der Hochqualifizierten aus der EU28/EFTA. Bei den Kurzaufenthaltern mit L-Ausweis ist das Gegenteil zu beobachten: Hochqualifizierte bleiben anteilmässig länger in der Schweiz. Die Verbleibquote der restlichen Berufshauptgruppen liegt deutlich darunter.

⁷⁹ Daten ab 1999 verfügbar. Dabei werden die Einwanderungsdaten mit den Beständen vom Dezember des Folgejahres verknüpft.

⁸⁰ Hochqualifizierte Berufe: Führungskräfte; akademische Berufe; Techniker und gleichrangige Berufe (Berufshauptgruppen 1-3 der ISCO). Restliche Berufshauptgruppen: Bürokräfte und verwandte Berufe; Dienstleistungsberufe und Verkäufer; Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft; Handwerks- und verwandte Berufe; Anlagen- und Maschinenbediener; Hilfsarbeitskräfte (Berufshauptgruppen 4-9 der ISCO).

Abbildung H.1: Verbleibquoten nach Aufenthaltsbewilligung und Berufshauptgruppe



Quelle: SEM (ZEMIS)