

Positive Bilanz der Personenfreizügigkeit für den Schweizer Arbeitsmarkt

Vor sechs Jahren wurde das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU in Kraft gesetzt und danach schrittweise eingeführt. Der folgende Beitrag fasst die bisherigen Erkenntnisse zu den Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt zusammen. Die Bilanz ist insgesamt positiv. Die Zuwanderung entsprach den Bedürfnissen der Unternehmen in der Schweiz. Sie begünstigte den Wirtschaftsaufschwung und damit auch die Schaffung von Arbeitsplätzen in den letzten Jahren. Negative Auswirkungen auf die Beschäftigungsaussichten oder das Lohnniveau der ansässigen Erwerbsbevölkerung konnten auf allgemeiner Ebene nicht festgestellt werden.



Bernhard Weber
Ressort Arbeitsmarkt-
analyse und Sozialpolitik,
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Die Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt werden durch eine Arbeitsgruppe des Bundes – das so genannte Observatorium zum FZA Schweiz-EU – laufend analysiert. Die folgenden Ausführungen basieren auf den Ergebnissen des vierten Berichts dieser Arbeitsgruppe, welche aus Vertretern des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco), des Bundesamtes für Migration (BFM), des Bundesamtes für Statistik (BFS) sowie – dieses Jahr erstmals – des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) zusammengesetzt ist.

Einfluss des FZA auf die Zuwanderung

Die Analyse der Wanderungsbewegungen der letzten Jahre deutet darauf hin, dass das FZA sowohl den Umfang wie auch die Zusammensetzung der Zuwanderung in die Schweiz beeinflusst hat. Während sich der positive Wanderungssaldo von Ausländern aus Nicht-EU/Efta-Staaten nach Inkrafttreten des FZA verkleinerte, nahm die Nettozuwanderung von EU15/Efta-Staatsangehörigen zu. Deutsche und portugiesische Staatsangehörige nutzten dabei das FZA am stärksten. Die Verschiebung der Zuwanderung – weg von Drittstaaten, hin zu Bürgerinnen und Bürgern der EU15/Efta – spiegelte sich auch in einer stetigen Zunahme der nicht ständigen erwerbstätigen Bevölkerung (unterjährige Kurzaufenthalter und Meldepflichtige) von durchschnittlich knapp 6600 pro Jahr. Diese dynamische Entwicklung ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass mangels Daueraufenthaltsbewilligungen in der Übergangsphase teilweise auf Kurzaufenthaltsbewilligungen ausgewichen wurde. Ab 2005 dürfte zudem der konjunkturelle Aufschwung die Zunahme begünstigt haben. Auch die Grenzgängerbeschäftigung entwickelte sich mit durchschnittlich plus 6400 pro Jahr durchwegs positiv, wobei sich die Zunahme nach Inkrafttreten des FZA gegenüber den Vorjahren deutlich abschwächte. Erst im fünften Jahr des FZA stieg die Zahl der Grenzgänger – bei glänzender Konjunkturlage – wieder in ähnlichem Umfang wie im Jahr vor Inkrafttreten des Abkommens.

Bei Schweizer Bürgerinnen und Bürgern war in den fünf Jahren nach Inkrafttreten des FZA eine Netto-Abwanderung von durch-

schnittlich 7400 Personen pro Jahr festzustellen, was gegenüber den drei Jahren vor Inkrafttreten des FZA mehr als eine Verdoppelung bedeutete. Auch diese Entwicklung dürfte – mindestens zum Teil – mit den neuen Möglichkeiten des FZA in Zusammenhang stehen.

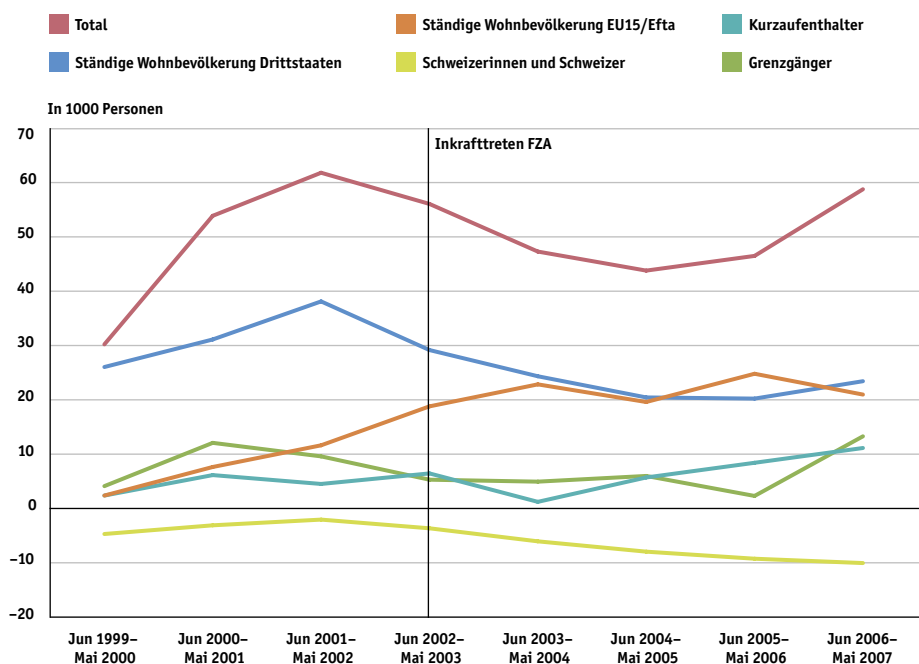
Zuwanderung seit Aufhebung der Kontingentierung

Nach Aufhebung der Kontingentierung am 1. Juni 2007 für die EU15/Efta sowie für Malta und Zypern stieg die Zahl ausgestellt EU/Efta-Aufenthaltsbewilligungen (B) sprunghaft an, während die Nachfrage nach Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) deutlich zurückging. Grund für diese Entwicklung war, dass Arbeitnehmende seit dem 1. Juni 2007 sofort eine Aufenthaltsbewilligung EG/Efta erhalten konnten und kein Umweg über eine Kurzaufenthaltsbewilligung mehr nötig war. Rund 60% der zwischen Juni und Dezember 2007 ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen (B) entfielen denn auch auf Personen, die zuvor bereits als Kurzaufenthalter oder Grenzgänger in der Schweiz tätig waren (so genannte Umwandlungen). Die effektive Zuwanderung von Kurz- und Daueraufhaltern aus den Ländern der EU17 stieg in den ersten sieben Monaten nach Aufhebung der Kontingentierung gegenüber der gleichen Periode des Vorjahres um 7,5% und der positive Wanderungssaldo erhöhte sich um 4500 Personen auf 23 600. Inwieweit die Aufhebung der Kontingentierung die Zuwanderung aus der EU17 begünstigt hat, ist noch nicht abschliessend zu beurteilen. Hauptgrund für die Zunahme dürfte – nach heutiger Einschätzung – eher die auch bis Ende 2007 nach wie vor gute Konjunktur sowie die kräftige Nachfrage nach Arbeitskräften durch Unternehmen in der Schweiz sein.

Insgesamt folgte die Zuwanderung in die Schweiz in den letzten Jahren – wie schon in früheren Zeiten – eng der konjunkturellen Entwicklung. So schwächte sich die Zuwanderung in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten bei schwacher Konjunktur und Arbeitsmarktentwicklung insgesamt etwas ab, um im vierten und fünften Jahr der Personenfreizügigkeit, als die Schweizer Wirt-

Grafik 1

Wanderungssaldo der ständigen Wohnbevölkerung und Bestandesveränderungen bei der nicht-ständigen erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung und Grenzgängern, 1999–2007



Quelle: BFM, BFS, SECO / Die Volkswirtschaft

den Jahren 2002–2005, als die Beschäftigungsentwicklung insgesamt schwach und bei niedergelassenen sowie übrigen Ausländern sogar rückläufig war. Auch in den Jahren 2006 und 2007 stieg die Erwerbstätigkeit der drei zuerst genannten Ausländerkategorien überdurchschnittlich. Allerdings waren nun auch bei Schweizern und ab 2007 auch bei niedergelassenen Ausländern wieder deutliche Zunahmen in der Erwerbstätigkeit zu verzeichnen.

Wie eine detaillierte Analyse der Erwerbsentwicklung nach Nationalitätengruppen bei der ständigen Wohnbevölkerung zeigt, waren die bedeutendsten Zunahmen von Erwerbstätigen aus dem EU15/Efta-Raum in den letzten Jahren in Berufsgruppen zu verzeichnen, in denen auch die ansässige Bevölkerung und Ausländer aus Nicht-EU15/Efta-Staaten Beschäftigungsgewinne erzielten (siehe *Tabelle 1*). In den betreffenden Berufsgruppen waren zudem unterdurchschnittliche und sinkende Erwerbslosenquoten zu beobachten. Die Zuwanderung aus dem EU15/Efta-Raum entsprach damit dem Bedarf der Unternehmen in der Schweiz und dürfte die positive Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre gestützt haben.

Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung spricht zudem gegen die These, wonach die ansässige Erwerbsbevölkerung durch die Zuwanderung aus dem EU15/Efta-Raum aus dem Arbeitsmarkt verdrängt wurde. Sie deutet eher darauf hin, dass die ausländischen Erwerbstätigen eine willkommene Ergänzung zum ansässigen Arbeitskräftepotenzial darstellten, bei welchem in gewissen Berufsgruppen – und insbesondere im Bereich höherer Qualifikationsniveaus – ein chronischer Arbeitskräftemangel bestand.

Zu sehr ähnlichen Schlussfolgerungen gelangt man anhand der Daten der Lohnstrukturerhebung der Jahre 2002 und 2006. Sie zeigen deutlich, dass die Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften in den letzten Jahren markant anstieg, während weniger anspruchsvolle Jobs verloren gingen. Ferner bestätigen sie, dass diese Verschiebung in der Qualifikationsnachfrage durch die Ausländerbeschäftigung unterstützt wurde: Bei allen Ausländer-Aufenthaltskategorien waren die stärksten Beschäftigungszuwächse bei Stellen mit hohem bis sehr hohem Anforderungsniveau zu verzeichnen.

Etwas zu nuancieren ist die Beurteilung bei Grenzgängern und Kurzaufenthaltern, welche nicht zur ständigen Wohnbevölkerung zählen. So konnten Grenzgänger ihr Beschäftigungsniveau in den Jahren 2002–2006 auf allen Anforderungsniveaus signifikant steigern – also auch bei den einfachen und repetitiven Tätigkeiten oder bei

schaft eine starke Arbeitskräftenachfrage entwickelte, wieder zuzunehmen. Verglichen mit ähnlichen konjunkturellen Phasen in der Vergangenheit war die Zuwanderung in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des FZA insgesamt eher überdurchschnittlich. Somit ist davon auszugehen, dass sich das Arbeitsangebot in der Schweiz durch das FZA etwas ausgeweitet hat. Offenbar bestand bei den Unternehmen in der Schweiz ein gewisser Nachholbedarf bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte aus dem EU15/Efta-Raum, welcher sich mit Inkrafttreten des FZA decken liess.

Auswirkungen auf die Beschäftigung

Das Inkrafttreten des FZA mit der EU15/Efta erfolgte Mitte 2002 in einer Phase schwacher und zuweilen rückläufiger Entwicklung der Erwerbstätigkeit. Die Konjunktur verbesserte sich im Verlauf 2004, doch erst 2006 bewirkte sie eine deutliche Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften. Die Zahl der erwerbstätigen Personen¹ stieg 2006 und 2007 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr um 2,4% (+103 000) respektive 2,5% (+109 000) und jene der vollzeitäquivalenten Beschäftigung² (2. und 3. Sektor) um 1,4% (+42 000) respektive 2,7% (+84 000).

Jahresaufenthalter (B) und Kurzaufenthalter (L) wie auch Grenzgänger konnten ihr Beschäftigungsniveau in den letzten sieben Jahren permanent steigern. Dies galt auch in

Kasten 1

Schrittweise Einführung des FZA

Mit Inkrafttreten des FZA am 1. Juni 2002 wurde Erwerbstätigen aus der EU15/Efta unter Vorbehalt der Zulassungsbeschränkungen ein Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. In den ersten fünf Jahren war die Zahl der neu zuwandernden Erwerbstätigen durch 15 300 fünfjährige Daueraufenthaltsbewilligungen (B) und 115 700 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) für Aufenthalte von 4–12 Monaten begrenzt.

In den ersten zwei Jahren galten neben der Kontingentierung weiterhin der so genannte Inländervorrang; die Einhaltung von orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen wurde bei Bewilligungerteilung geprüft. Beide Regelungen wurden am 1. Juni 2004 aufgehoben und durch die flankierenden Massnahmen abgelöst. Gleichzeitig wurde die Bewilligungspflicht für Kurzaufenthalte bis 90 Tage pro Jahr abgeschafft und durch eine Meldepflicht ersetzt. Auch der Status der Grenzgänger wurde am 1. Juni 2002 im Zuge des FZA liberalisiert. Seither dürfen EU15/Efta-Staatsangehörige aus der Grenzzone eines Nachbarstaates in der ganzen Grenzzone der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben und als Wochenaufenthalter in der Schweiz Wohnsitz nehmen.

Am 1. Juni 2007 trat erstmals die volle Personenfreizügigkeit in Kraft. Die Kontingentierung der Aufenthaltsbewilligungen fiel weg, und die Grenzzone für Grenzgänger wurden aufgehoben.

1 Gemäss Erwerbstätigenstatistik des BFS.

2 Gemäss Beschäftigungsstatistik des BFS.

Tabelle 1

Entwicklung Erwerbstätigkeit und Erwerbslosenquoten nach Berufshauptgruppen^a und Nationalitätengruppen, ständige Wohnbevölkerung, 2003–2007

	Veränderung Erwerbstätigkeit 2003–2007				Erwerbslosenquoten	
	EU15/Efta	Schweizer, übrige Ausländer	Total		2003	2007
	in 1000	in 1000	in 1000	in %	in %	in %
Führungskräfte	6	9	15	6.2%	3.7%	2.3%
Akademische Berufe	24	54	78	11.8%	2.7%	1.9%
Techniker u. gleichrangige Berufe	10	60	70	8.6%	2.6%	2.1%
Bürokräfte, kfm. Angestellte	-3	-58	-61	-11.5%	3.8%	4.0%
Dienstl.- und Verkaufsberufe	6	9	15	2.8%	4.9%	5.0%
Fachkräfte in der Landwirtschaft	3	-3	0	-0.2%	(1.5%) ^b	(1.1%) ^b
Handwerks- u. verwandte Berufe	-4	33	30	5.1%	4.5%	3.1%
Anlagen- u. Maschinenbediener	1	3	4	1.9%	4.4%	3.9%
Hilfsarbeitskräfte	1	7	8	3.4%	3.8%	4.6%
Total	45	114	159	4.0%	4.1%	3.6%

a Gemäss International Standard Classification of Occupations (ISCO).

Quelle: BFS (SAKE 2003, 2007) / Die Volkswirtschaft

b Statistisch unsichere Werte.

Tätigkeiten, welche berufliche Kenntnisse erfordern. Jahres- und Kurzaufenthalter zusammen vermochten zudem ihren Beschäftigungsanteil bei Tätigkeiten auszubauen, welche (lediglich) berufliche Kenntnisse voraussetzen.

Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit

Wie bereits erwähnt, trat das FZA in einer Phase schwacher Konjunktur und steigender Arbeitslosigkeit in Kraft. Negative Auswirkungen des Abkommens auf das Niveau der Arbeitslosigkeit konnten jedoch nicht identifiziert werden. Sowohl der Anstieg der Arbeitslosenquote auf 3,9% bis Mitte 2003 wie auch die Tatsache, dass die Quote rund zwei Jahre auf hohem Niveau verharrte, lassen sich gut mit der insgesamt sehr schwachen und zuweilen rückläufigen Nachfrage nach Arbeitskräften in dieser Phase erklären. Als die Beschäftigung 2006 dann wieder deutlich anzuziehen begann, beschleunigte sich auch der Rückgang der Arbeitslosigkeit. Ende 2006 lag die Arbeitslosenquote saisonbereinigt bei 3,1% und Ende 2007 noch bei 2,6% (102 000).

Gemessen an der Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den Jahren 2006 und 2007 fiel der Rückgang der Arbeitslosigkeit vergleichsweise gering aus. Dies lässt darauf schliessen, dass sich das Arbeitsangebot auf Grund einer erhöhten Arbeitsmarktbeteiligung und auf Grund der Zuwanderung in den letzten beiden Jahren erhöht hat. Da die Zuwanderung jedoch stark auf Berufsgruppen fokussiert war, in denen die Arbeitslosigkeit tief war und in denen auch ansässige Erwerbspersonen zusätzliche Beschäftigung fanden, lässt sich jedoch kein negativer Effekt

des FZA auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ableiten.

Auch in der Struktur der Arbeitslosigkeit lassen sich keine Hinweise auf negative Auswirkungen des FZA erkennen. So entwickelten sich die Arbeitslosenquoten von Schweizern, Drittstaatenangehörigen und Angehörigen der EU15 weitgehend proportional zueinander. Über den gesamten Betrachtungszeitraum lag die Arbeitslosenquote von Schweizern zudem sehr deutlich unter dem Niveau von Ausländern aus der EU15 sowie aus anderen Staaten. Verglichen mit Angehörigen aus Nicht-EU15-Staaten wiesen Ausländer aus der EU15 ihrerseits eine rund halb so hohe Arbeitslosenquote auf. Dies veranschaulicht, dass Staatsangehörige der EU15 deutlich besser in den Schweizer Arbeitsmarkt integriert sind als andere Ausländergruppen.

Auch eine Analyse der Arbeitslosigkeit nach Branchen lässt nicht auf negative Auswirkungen des FZA schliessen. So war in Branchen mit erhöhter Zuwanderung im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen keine auffällige Entwicklung der Arbeitslosigkeit festzustellen.

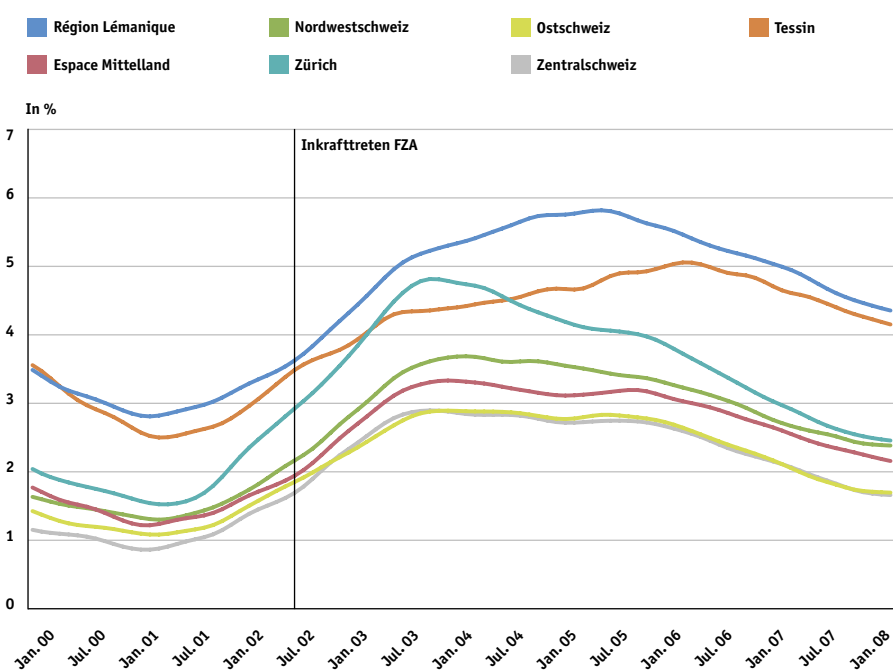
Regionale Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Am ehesten könnten gewisse regionale Entwicklungen der Arbeitslosigkeit auf einen negativen Effekt der Personenfreizügigkeit hindeuten. So verharrte die Arbeitslosigkeit in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA im Kanton Tessin wie auch in der Région Lémanique im Verhältnis zu den übrigen Regionen auf vergleichsweise hohem Niveau. In beiden Regionen spielt die ausländische und insbesondere die Grenzgängerbeschäftigung eine bedeutende Rolle, die sich in den letzten Jahren noch verstärkt hat. Da vor allem bei den Grenzgängern in der Westschweiz und im Tessin ein beträchtlicher Anteil an Arbeitskräften mit tiefen bis mittleren Qualifikationsniveaus vom FZA Gebrauch machten, dürfte sich die Konkurrenz für Stellensuchende in diesen Regionen wohl am stärksten erhöht haben.

Allerdings muss die Bedeutung des FZA gleichzeitig wieder etwas relativiert werden, denn in beiden Regionen war die Konkurrenz durch Grenzgänger bereits vor Einführung der Freizügigkeit hoch. Ausserdem war die relative Höhe der Arbeitslosigkeit in der Région Lémanique wie auch im Tessin in den letzten Jahren in einem längerfristigen Vergleich nicht aussergewöhnlich. Über die gesamte Periode seit Inkrafttreten des FZA lag die Arbeitslosenquote in der Région Lémanique um 50% und im Tessin um 33% über

Grafik 2

Arbeitslosenquote nach Grossregionen (saison- und zufallsbereinigte Werte), 2000–2007



Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

dem Schweizer Durchschnitt. In den Neunzigerjahren lag sie demgegenüber sogar um 61% (Région Lémanique) respektive 79% (Tessin) darüber. Die Frage, inwieweit strukturelle Aspekte – dazu gehört auch die Grenzlage bzw. die Bedeutung der Grenzländerbeschäftigung – oder die Personenfreizügigkeit Ursache des aktuell tendenziell erhöhten Niveaus der Arbeitslosigkeit sind, lässt sich somit heute nicht endgültig beantworten.

Auswirkungen auf die Lohnentwicklung

Ähnlich wie bei der Arbeitslosigkeit lassen sich aus der allgemeinen Lohnentwicklung heute keine Rückschlüsse auf allfällige lohn-dämpfende Effekte des FZA ziehen. Die Nominallohnentwicklung folgte auch in den letzten Jahren einem typischen konjunkturellen Muster. Dennoch bleibt es denkbar, dass durch die neuen Möglichkeiten zur Rekrutierung von Arbeitskräften im EU-Raum im laufenden Aufschwung bei gewissen Qualifikationen weniger rasch Engpässe auftraten, was die Lohnentwicklung insgesamt etwas gedämpft haben dürfte. Einen empirischen Beleg für diesen möglichen Zusammenhang gibt es bis heute jedoch nicht.

Gegen bedeutende lohn-dämpfende Effekte der Freizügigkeit spricht, dass sich in verschiedenen, relativ detaillierten Analysen zwischen dem FZA und der Lohnentwicklung in einzelnen Branchen und Regionen

kein (negativer) Zusammenhang feststellen lässt. Branchen und Regionen, welche in den letzten Jahren eine stärkere Zuwanderung verzeichneten, unterschieden sich bezüglich der Lohnentwicklung 2002–2006 nicht systematisch von jenen mit schwächerer Zuwanderung. Dies kann das Ergebnis zweier gegenläufiger Effekte sein:

- Zum einen ist zu erwarten, dass eine Erweiterung des Arbeitsangebotes Arbeitskräfteknappheiten verringert und die Nominallohnentwicklung dämpft.
- Andererseits erfolgte die Zuwanderung schwer gewichtig in Branchen mit starker Nachfrage, d.h. in Branchen mit gutem Geschäftsgang, welche tendenziell höhere Lohnsteigerungen verzeichnen.

Fazit und Ausblick

Aus der Analyse der Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt lässt sich nach knapp sechs Jahren ein überwiegend positives Fazit ziehen. Die Zuwanderung erfolgte kontrolliert und entsprach dem Bedarf der Unternehmen. Der wirtschaftliche Aufschwung der letzten Jahre wurde durch das zusätzliche Arbeitskräftepotenzial tendenziell begünstigt, da viele gut qualifizierte Arbeitskräfte zuwanderten, welche in früheren Aufschwungsphasen stets rasch knapp wurden. Die Zuwanderung aus dem EU-Raum hat insgesamt zu einer Anhebung des Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung in der Schweiz beigetragen, sodass längerfristig mit positiven Effekten der Zuwanderung auf das Wachstumspotenzial und die Schaffung von Arbeitsplätzen gerechnet werden kann.

Anzeichen für eine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte gibt es dagegen kaum. So entwickelte sich die Arbeitslosenquote in Branchen mit erhöhter Zuwanderung nicht aussergewöhnlich. Auch die Arbeitslosenquoten von Schweizern und verschiedenen Ausländerkategorien entwickelten sich weitgehend proportional zueinander. Zusätzlichen Analysebedarf besteht jedoch bezüglich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in gewissen Grenzregionen, wo auch zahlreiche unqualifizierte Arbeitskräfte vom FZA Gebrauch machten.

Hinsichtlich der Lohnentwicklung kann aufgrund erster Analysen festgehalten werden, dass Branchen mit erhöhter Zuwanderung im Durchschnitt nicht unter höheren Lohndruck kamen als solche mit geringerer Zuwanderung. Auch hier werden weitere Analysen in der Zukunft zeigen, inwieweit dieses Ergebnis bei noch weitergehender Differenzierung nach Branchen und Regionen Gültigkeit behält.