

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit mit der EU15/Efta auf den Schweizer Arbeitsmarkt

Im Jahr 2002 trat das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU15 sowie der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) in Kraft. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, hat die Zuwanderung aus dem EU15/Efta-Raum in die Schweiz seither an Bedeutung gewonnen. Der grösste Teil der Zuwanderer waren gut bis sehr gut qualifizierte Arbeitskräfte, welche auf dem Schweizer Arbeitsmarkt stark nachgefragt waren. Negative Auswirkungen für einheimische Arbeitskräfte waren nicht festzustellen. Die bisherige Bilanz des FZA fällt aus volkswirtschaftlicher Sicht positiv aus, und die Zeichen stehen gut, dass das Abkommen auch die weitere Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz begünstigen wird.



Bernhard Weber
Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Peter Gasser
Leiter Ressort Grundlagen und Analysen, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Die Auswirkungen des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt werden beim Bund durch das Observatorium zum FZA Schweiz-EU erfasst und analysiert. Es ist dies eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Staatssekretariats für Wirtschaft Seco, des Bundesamtes für Migration (BFM) sowie des Bundesamtes für Statistik (BFS). Die Erkenntnisse aus diesen Beobachtungen werden einmal pro Jahr in einem Bericht veröffentlicht. Der vorliegende Beitrag basiert auf dem dritten Bericht des Observatoriums, welcher die Erfahrungen der Periode vom 1. Juni 2002 bis zum 31. Dezember 2006 zusammenfasst.

Wichtigste Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen

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

Während der ersten zwei Jahre des FZA (Phase 1) galten neben der Kontingentierung weiterhin der so genannte Inländervorrang sowie die Einhaltung der orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Bewilligungserteilung. Der Inländervorrang bedeutete, dass eine ausländische Erwerbsperson nur dann eingestellt werden durfte, wenn im Inland keine passende Arbeitskraft gefunden werden konnte. Beide genannten Regelungen wurden per 1. Juni 2004 aufgehoben (Beginn der Phase 2) und durch die flankierenden Massnahmen abgelöst. Zum gleichen Zeitpunkt wurde die Bewilligungspflicht für Kurzaufenthalte bis 90 Tage pro Jahr abgeschafft und durch eine reine Meldepflicht ersetzt.

Auch der Status der Grenzgänger wurde durch das FZA liberalisiert. Seit dem 1. Juni 2002 können alle EU15/Efta-Staatsangehörigen aus der Grenzzone eines Nachbarstaates in der ganzen Grenzzone der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben und müssen sich nur

noch wöchentlich statt täglich an ihren Wohnort im Ausland begeben. Damit – aber auch mit der Abschaffung des Inländervorrangs in Phase 2 des FZA – hat der Grenzgängerstatus tendenziell an Attraktivität gewonnen.

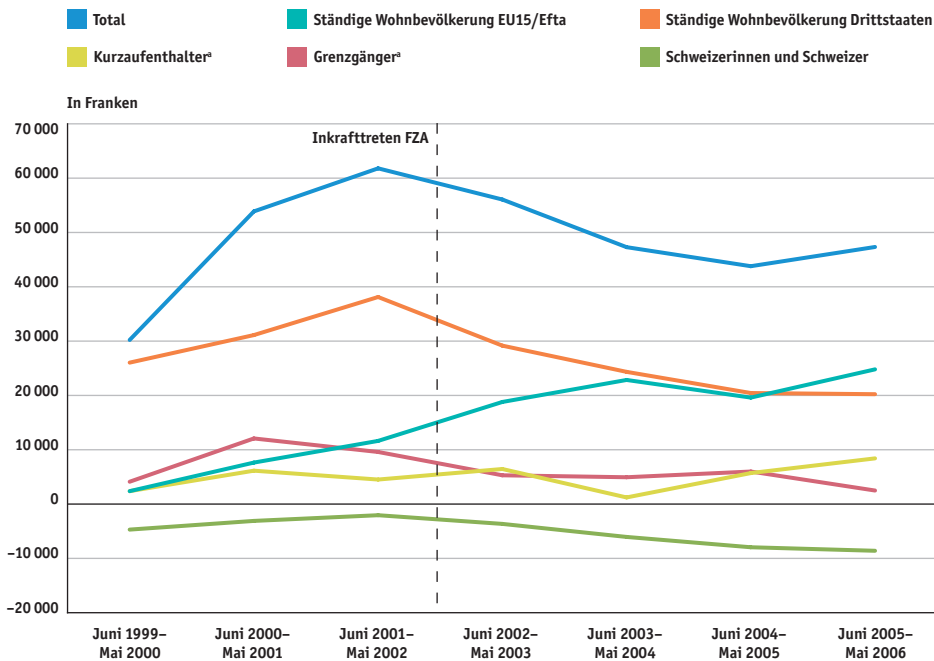
Wanderungsbewegungen

Eine Analyse der Wanderungsbewegungen der ausländischen Wohnbevölkerung in die und aus der Schweiz über die letzten Jahre zeigt, dass die genannten rechtlichen Änderungen im Rahmen des FZA durchaus einen bedeutenden Einfluss auf die Zuwanderung in die Schweiz hatten (siehe *Grafik 1*). Während sich der positive Wanderungssaldo von Drittstaatenangehörigen¹ in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA sukzessive verringerte, nahm die Netto-Zuwanderung von EU15/Efta-Staatsangehörigen in den ersten vier Jahren tendenziell zu. Die Einführung des FZA führte demnach in erster Linie zu einer Verschiebung der Zuwanderung weg von Drittstaatenangehörigen hin zu Bürgerinnen und Bürgern aus dem EU15/Efta-Raum. Insbesondere deutsche und portugiesische Staatsangehörige nutzten das FZA vermehrt zur Zuwanderung in die Schweiz: 50% des positiven Wanderungssaldos der ersten vier Jahre nach Inkrafttreten des FZA entfielen auf deutsche, 36% auf portugiesische Staatsangehörige.

Auch die Zahl der erwerbstätigen Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter (<12 Monate) stieg in den ersten vier Jahren der Personenfreizügigkeit an, und zwar um durchschnittlich rund 5400 pro Jahr.² Diese Zunahme war zum einen eine Folge davon, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen als Ersatz für fehlende EU15/Efta-Daueraufenthaltsbewilligungen (B) herangezogen wurden, deren Kontingente vollständig ausgeschöpft waren. So stieg denn auch der Ausschöpfungsgrad der 115 700 jährlich verfügbaren EU15/Efta-Kurzaufenthaltsbewilligungen von 58% im ersten auf 83% im vierten Jahr nach Inkrafttreten des FZA sukzessive an.³ Ein zweiter Grund für die Bestandeszunahme bei unterjährigen Kurzaufenthaltern war die Einführung des sog. Meldeverfahrens für Kurzaufenthalter bis 90 Tage ab Juni 2004. Zwischen Juni 2005 und Mai 2006 leisteten meldepflichtige Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter ein Arbeitsvolumen von schätzungsweise 13 300 Vollzeit-

Grafik 1

Wanderungssaldo der ständigen Wohnbevölkerung sowie Bestandesveränderungen der nicht ständigen ausländischen Bevölkerung und von Grenzgängern



a Jährliche Bestandesveränderungen. Kurzaufenthalter inkl. Meldepflichtige.

Quelle: Seco, BFM, BFS / Die Volkswirtschaft

Arbeitskräften, was gegenüber der gleichen Periode im Vorjahr ein plus von 3900 Arbeitskräften bedeutete.⁴

In den ersten vier Jahren des FZA stieg auch die Zahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger um durchschnittlich rund 4700 Personen oder 2,8% pro Jahr an. Gegenüber den beiden Jahren unmittelbar vor Inkrafttreten des FZA bedeutete dies jedoch rund eine Halbierung des Zuwachses.

Im Gegensatz zu den Ausländern verzeichnete die schweizerische Wohnbevölkerung in den letzten Jahren stets einen negativen Wanderungssaldo. Im Jahr vor Inkrafttreten des FZA belief sich der Wanderungssaldo auf schätzungsweise -2050 Personen. Im vierten Jahr nach Inkrafttreten betrug er gemäss provisorischen Schätzungen rund -8600. Welche Rolle das FZA für diese Entwicklung gespielt hat, ist nicht schlüssig nachzuweisen. Dass es jedoch die Auswanderung in EU15/Efta-Staaten begünstigt hat, erscheint plausibel, da die Schweizerinnen und Schweizer bereits ab dem 1. Juni 2004 von der vollen Freizügigkeit profitieren konnten.

Über alle Bevölkerungsgruppen hinweg war in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten des FZA ein leichter Rückgang des Wanderungssaldos zu verzeichnen. Im vierten Jahr des FZA nahm er wieder etwas zu, was vermutlich in erster Linie die anziehende Arbeitskräftenachfrage im Jahr 2006 spiegeln dürfte. Gemessen an der schwachen allgemeinen Arbeitsmarktentwicklung in den Jahren

2002 bis 2005 fiel die Zuwanderung in die Schweiz jedoch eher höher aus als in früheren ähnlichen Situationen. Dies legt den Schluss nahe, dass das FZA auch zu einer gewissen Ausdehnung des Arbeitskräftepotenzials geführt hat.

Wirkungen des FZA auf dem Arbeitsmarkt

Welche Auswirkungen hatte die Ausdehnung des Angebots an Arbeitskräften auf die Beschäftigungssituation, die Arbeitslosigkeit und die Löhne der in der Schweiz ansässigen Erwerbsbevölkerung? Bevor auf diese Punkte eingegangen wird, folgt zunächst ein Blick auf die Konjunktur als wesentlicher Einflussfaktor des Arbeitsmarktes.

Konjunkturelle Entwicklung

Das Inkrafttreten des FZA fiel in eine Phase schwacher Konjunktur. Die Erwerbstätigkeit entwickelte sich in den Jahren 2002 bis 2004 teils rückläufig oder bestenfalls stagnierend. Der wirtschaftliche Aufschwung setzte im zweiten Quartal 2003 ein, schlug sich aber über eine relativ lange Zeit nicht in einer positiven Beschäftigungsentwicklung nieder. Dies war auch der Grund, warum die Arbeitslosenquote von Mitte 2003 bis Mitte 2005 bei knapp unter 4% verharrete. Gemäss Erwerbstätigenstatistik des BFS stieg die Erwerbstätigkeit schliesslich in der zweiten Hälfte 2005 an, und im Herbst 2005 setzte auch ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit ein. Zwischen 2005 und 2006 sank die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt von 3,8% auf 3,3%.

Wurden einheimische Arbeitskräfte verdrängt?

Die Tatsache, dass das FZA die Zuwanderung aus dem EU15/Efta-Raum gerade in einer Phase schwacher Arbeitsmarktentwicklung begünstigte, liess verständlicherweise Befürchtungen aufkommen, neu zuwandernde Arbeitskräfte könnten ansässige Erwerbspersonen vom Arbeitsmarkt verdrängen. Die Statistik schien diese These insofern zu bestätigen, als die Erwerbstätigkeit von EU15/Efta-Staatsangehörigen in den letzten drei Jahren deutlich überdurchschnittlich anstieg: Gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung (Sake) stieg die Erwerbstätigkeit bei der ständigen Wohnbevölkerung zwischen dem zweiten Quartal 2003 und dem zweiten Quartal 2006 insgesamt um 2,2%. Während Schweizerinnen und Schweizer eine Zunahme der Erwerbstätigkeit von 1,7% verzeichnen konnten, stieg sie bei Drittstaatenangehörigen um 2,8% und bei Angehörigen von EU15/Efta-Staaten um 5,3%.⁵

Aufschluss über die Frage, ob einheimische Arbeitskräfte durch Zuwanderer aus

1 Als Drittstaatenangehörige werden hier Bürgerinnen und Bürger von ausserhalb der EU15/Efta bezeichnet.
 2 Dabei sind auch Drittstaatenangehörige enthalten. Ihr Anteil am Total der Kurzaufenthalter war relativ gering, doch verzeichneten sie in der Periode Juni 2002 bis Juni 2006 eine durchschnittlich jährliche Zunahme von 1160.
 3 Kurzaufenthalter, welche länger als ein Jahr in der Schweiz weilen, werden zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gezählt.
 4 Diese Zahlen sind in der oben zitierten Zunahme von durchschnittlich 5400 pro Jahr inbegriffen.
 5 Nicht enthalten sind dabei Kurzaufenthalter und Grenzgänger, welche ebenfalls (mehrheitlich) aus dem EU15/Efta-Raum stammen.
 6 Der Rückgang bei EU15-Ausländern wird durch die offizielle Arbeitslosenquote etwas unterschätzt, da der Zuwachs bei der Erwerbsbevölkerung (= Basis der Arbeitslosenquote) nicht berücksichtigt wird.
 7 In dieser Analyse wurden Kurzaufenthalter und Grenzgänger mit berücksichtigt.
 8 Sheldon, George (2006), Die Höhe der konjunkturunterstützten Arbeitslosigkeit in der Schweiz, Gutachten zu Händen des Seco, Bern, März 2006.

Tabelle 1

Erwerbstätigkeit ständige Wohnbevölkerung, nach Berufshauptgruppen^a und Nationalitätengruppen, Veränderungen 2003–2006, jeweils 2. Quartal

	Veränderungen in 1000			Relative Veränderung Total	Erwerbslosen- quote 2006 Total
	CH/Drittstaaten	EU15/Efta	Total		
Führungskräfte	3	5	9	3.5%	2.6%
Akademische Berufe	48	16	64	9.6%	1.9%
Techniker und gleichrangige Berufe	35	5	40	5.0%	2.4%
Bürokräfte, kfm. Angestellte	-43	-4	-47	-8.7%	4.8%
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	15	3	18	3.3%	5.7%
Fachkräfte in der Landwirtschaft	-13	3	-10	-5.6%	(1.7%)
Handwerks- und verwandte Berufe	18	-5	13	2.2%	3.1%
Anlagen- und Maschinenbediener	(1)	(0)	(2)	0.8%	5.0%
Hilfsarbeitskräfte	-5	(2)	-3	-1.4%	4.6%
Total Erwerbstätige ^b	62	26	88	2.2%	4.0%

a Gemäss International Standard Classification of Occupations (Isco) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

b Inkl. Erwerbstätiger ohne Angabe zum Beruf.

Quelle: BFS (Sake) / Die Volkswirtschaft

Anmerkung: Werte in Klammern sind statistisch nicht gesichert.

dem EU15/Efta-Raum verdrängt wurden, erhält man durch eine nach Nationalität und Berufsgruppen differenzierte Analyse der Erwerbsentwicklung. Wie die Auswertung in *Tabelle 1* zeigt, fanden EU15/Efta-Staatsangehörige in den vergangenen drei Jahren insbesondere in Berufsgruppen zusätzlich Beschäftigung, bei denen auch Schweizerinnen und Schweizer die Erwerbstätigkeit ausbauen.

Am deutlichsten nahm die Erwerbstätigkeit von EU15/Efta-Bürgerinnen und -Bürger zwischen 2003 und 2006 bei akademischen Berufen (+16 000), Führungskräften (+5000) sowie Technikern und gleichrangigen Berufen (+5000) zu. In allen drei Berufsgruppen war die Erwerbstätigenentwicklung auch insgesamt stark überdurchschnittlich. Gleichzeitig lagen die Erwerbslosenquoten 2006 in diesen drei Berufsgruppen deutlich unter dem Durchschnitt von 4%. Keine nennenswerten Zuwächse von Erwerbstätigen aus der EU15/Efta waren demgegenüber bei Berufsgruppen zu erkennen, die sich insgesamt schwach oder rückläufig entwickelten, wie etwa bei den kaufmännischen Angestellten (-4000), Maschinen- und Anlagenbedienern (0, nicht signifikant) oder Hilfsarbeitskräften (+2000, nicht signifikant).

Insgesamt zeigen diese Daten, dass der überwiegende Teil der zusätzlichen Erwerbstätigen aus EU15/Efta-Staaten in den letzten drei Jahren in Bereichen beschäftigt wurden, welche auch der ansässigen Bevölkerung gute Beschäftigungsmöglichkeiten boten. Die These, wonach Zuwanderer aus der EU15/Efta einheimische Arbeitskräfte vom Arbeitsmarkt verdrängen würden, lässt sich somit nicht stützen. Im Gegenzug sprechen die Daten dafür, dass die Schweizer Unternehmen durch das FZA einen Nachholbedarf bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte befriedigen und damit den chronischen Mangel an

qualifizierten Arbeitskräften mindern konnten. Dies dürfte den wirtschaftlichen Aufschwung in den letzten Jahren tendenziell begünstigt haben und dessen Fortsetzung auch weiter unterstützen.

Entwicklung der Arbeitslosigkeit

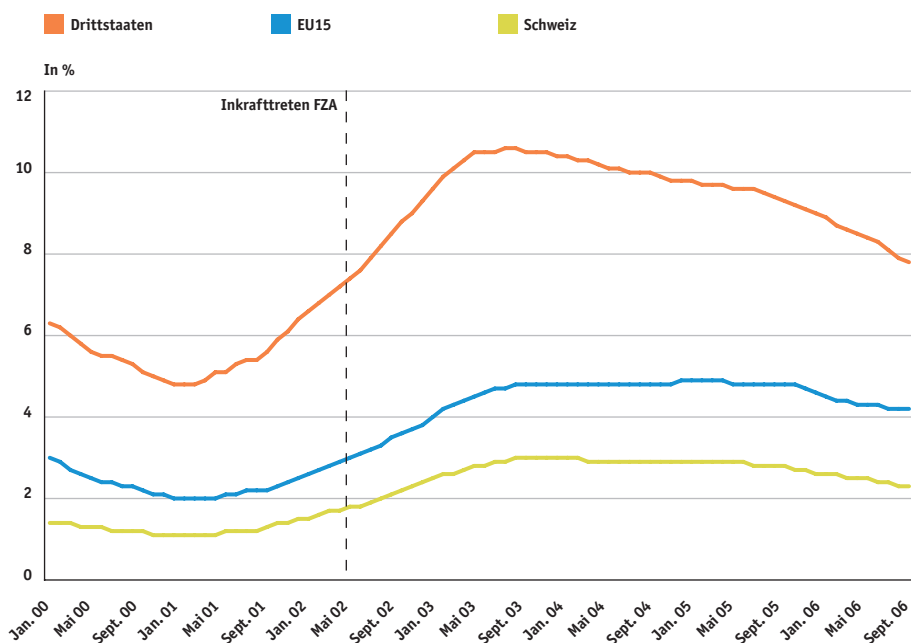
Seit Inkrafttreten des FZA waren keine Tendenzen festzustellen, die auf eine Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte in die Arbeitslosigkeit schliessen lassen. So entwickelten sich etwa die Arbeitslosenquoten von Schweizern, Drittstaatenangehörigen und Angehörigen der EU15 in den letzten Jahren weitgehend proportional zueinander (siehe *Grafik 2*). Dies gilt auch im laufenden Aufschwung: Zwischen Dezember 2005 und Dezember 2006 verringerte sich die Arbeitslosenquote von Schweizern (-17%), Drittstaatenangehörigen (-16%) und Angehörigen der EU15 (-13%) in ähnlichem Ausmass.⁶

Keine Auffälligkeiten zeigten sich auch in der Arbeitslosenentwicklung derjenigen Branchen, welche nach Inkrafttreten eine erhöhte Zuwanderung verzeichneten.⁷ Zu diesen gehörten die Landwirtschaft, das Baugewerbe, das Gastgewerbe, der Bereich Immobilien, Beratung, Informatik, Forschung und Entwicklung (F&E), das Unterrichtswesen sowie die Restkategorie sonstiger Dienstleistungen.

Das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit erhöhte sich mit Inkrafttreten des FZA ebenfalls nicht. Gemäss einer Expertise zuhanden der Arbeitslosenversicherung soll die konjunkturneutrale Arbeitslosigkeit in der Periode 2000–2005 gegenüber den Jahren 1997–1999 sogar gesunken sein.⁸ Allerdings dürfte dieser Rückgang nicht mit dem FZA, sondern eher mit den Revisionen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes sowie den damit verbundenen Optimierungen bei der Stellenvermittlung in Zusammenhang stehen.

Grafik 2

Arbeitslosenquoten nach ausgewählten Nationalitätengruppen, Januar 2000–Dezember 2006
Saison- und zufallsbereinigte Werte



Quelle: Seco, BFM, BFS / Die Volkswirtschaft

Wirkung auf die Löhne

Mit einer nominalen Zuwachsraten zwischen 0,9% bis 1,4% war die Lohnentwicklung in der Phase nach Inkrafttreten des FZA moderat. Andererseits war die Entwicklung – gemessen an der schwachen Arbeitsmarktentwicklung – nicht untypisch, womit aus der Lohnentwicklung nicht direkt ein Einfluss des FZA abzuleiten ist. Auch zwischen der branchenmässigen Lohnentwicklung im Zeitraum 2002-2006 und der Zuwanderung lässt sich kein systematischer Zusammenhang herstellen: Unter den Branchen mit tendenziell erhöhter Zuwanderung gab es solche mit überdurchschnittlicher Lohnentwicklung (z.B. sonstige Dienstleistungen, Gastgewerbe) als auch solche mit unterdurchschnittlicher Lohnentwicklung (z.B. Baugewerbe, Unterrichtswesen).

Gleichwohl ist heute nicht auszuschliessen, dass das durch das FZA eher erweiterte Arbeitsangebot die Arbeitskräfteknappheit in gewissen Bereichen gemindert hat und damit den Lohnanstieg im gegenwärtigen Aufschwung insgesamt etwas hinauszögert. Ein solcher Effekt wäre ökonomisch auch nicht per se unerwünscht, da auf diese Weise der Beschäftigungsaufschwung nicht vorzeitig durch einen zu starken Lohnauftrieb gedämpft wird.

Gab es einen Druck auf die tiefen Löhne?

Daten zur Entwicklung der Lohnverteilung liegen seit Inkrafttreten des FZA für die Jahre

2002 und 2004 mit der Lohnstrukturerhebung vor. Die Daten aus dem Jahr 2004 liessen gegenüber 2002 – auch in Branchen mit erhöhter Zuwanderung – keine Erosion tiefer Löhne erkennen. Aktuellere Daten werden im Verlauf des Jahres 2007 veröffentlicht.

Auch aus der Tätigkeit der tripartiten Kommissionen, welche mit dem Vollzug der flankierenden Massnahmen betraut sind, lassen sich gewisse Rückschlüsse auf die Lohnentwicklung im Zusammenhang mit dem FZA ziehen. Im Jahr 2005 wurden rund 31 000 Arbeitnehmende kontrolliert, wobei bei 14% ein Verdacht auf Unterbietung üblicher Lohnverhältnisse bzw. Unterschreitung von allgemeinverbindlichen GAV-Mindestlöhnen bestand. Da die Kontrollen auf besonders sensible Branchen fokussiert wurden, überzeichnen die Anteile der Verstösse die Situation in der Gesamtwirtschaft deutlich. Somit konnte für das Jahr 2005 festgestellt werden, dass die üblichen Lohnbedingungen in der Schweiz auch durch entsandte Arbeitskräfte und Kurzaufenthalter überwiegend eingehalten wurden. Zu einem ähnlichen Schluss kommen die Zwischenberichte von 14 Kantonen für das Jahr 2006. In den meisten Fällen, bei denen Verstösse festgestellt wurden, konnten mit den Unternehmen Einigungen erzielt werden. Entsprechend war es bislang in keinem Kanton notwendig, einen GAV erleichtert allgemeinverbindlich zu erklären. Einzig im Kanton Genf wurde bisher auf Antrag der tripartiten Kommission für Haushaltshilfen ein Normalarbeitsvertrag mit Mindestlöhnen erlassen.

Gesamteinschätzung

Die bisherigen Erfahrungen bezüglich der Auswirkungen des FZA mit der EU15/Efta auf den Schweizer Arbeitsmarkt sind positiv. Trotz tendenziell verstärkter Zuwanderung wurden einheimische Arbeitskräfte nicht vom Arbeitsmarkt verdrängt, und der Druck auf die Löhne dürfte sich in engen Grenzen gehalten haben. Die verfügbaren Daten deuten andererseits darauf hin, dass die zugewanderten Arbeitskräfte aus dem EU15/Efta-Raum die Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz begünstigt haben, indem die chronische Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften verringert werden konnte. Die Chancen stehen dank dem FZA heute gut, dass das Wirtschaftswachstum auch in Zukunft weniger rasch durch Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften limitiert wird.