



nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus

nccr-onthemove.ch

George Sheldon

**Wirtschaftliche Auswirkungen
der Personenfreizügigkeit
in der Schweiz**

kurz und bündig #1, Dezember 2015

FNSNF

SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG

Die Nationalen Forschungsschwerpunkte (NFS) sind ein
Förderinstrument des Schweizerischen Nationalfonds

Botschaften für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Das Personenfreizügigkeitsabkommen hat keine Masseneinwanderung ausgelöst.

–
Die höhere Arbeitslosigkeit der ausländischen Arbeitskräfte hierzulande ist nicht eine Folge des Personenfreizügigkeitsabkommens.

–
Die unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen erfolgte Zuwanderung hat die Arbeitsmarktlage ansässiger Arbeitskräfte kaum tangiert.

–
Die Schweizer Wirtschaft hat vom Personenfreizügigkeitsabkommen profitiert.

–
Das Personenfreizügigkeitsabkommen hat den Staatsetat entlastet.

Was ist gemeint mit...

... Nettozuwanderung

Zuwanderungen minus Rückwanderungen bzw. vertikale Distanz zwischen der dunklen und hellen Linie in Abb. 1. Eine alternative Bezeichnung ist die Migrationsbilanz, die weniger missverständlich ist.

... Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU

Das am 21. Juni 1999 in Luxemburg unterzeichnete bilaterale Abkommen über den freien Personenverkehr bezweckt einerseits die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs und andererseits die teilweise Liberalisierung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Es wurde 2000 vom Volk genehmigt und am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt. Es bezog sich zu Beginn nur auf die sogenannten EU17- und die EFTA-Länder. 2006 ist sein Geltungsbereich auf die sogenannten EU8-Staaten und 2009 noch auf Bulgarien und Rumänien (EU2) ausgeweitet worden.

... Kontingentierung von Zuwanderung

Bei der Kontingentierung von Zuwanderung legt das Zielland eine Höchstgrenze von Einreisebewilligungen fest.

Viele Ängste und Sorgen verbinden sich mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der EU: Masseneinwanderung, Belastung der Staatskasse infolge Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern, oder Arbeitsverlust und Einkommensschnitte aufgrund verstärkter Konkurrenz sind einige davon. Wir haben im Rahmen des «nccr – on the move» empirische Untersuchungen durchgeführt, die zeigen, dass viele dieser Ängste und Sorgen unbegründet sind.

Teile der Schweizer Bevölkerung meinen, das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU habe zu einer Masseneinwanderung geführt, wie der Titel einer Initiative suggeriert. Andere verweisen auf die hohe Arbeitslosigkeit unter den Ausländerinnen und Ausländern und glauben, das Abkommen habe die Staatskasse über Gebühr strapaziert. Weitere befürchten, ihre Arbeitsstelle wegen der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zu verlieren oder aufgrund der verstärkten Konkurrenz Einkommensschnitte hinnehmen zu müssen. Dagegen sollen die sogenannten flankierenden Massnahmen schützen. Schliesslich sind gewisse Kreise der Auffassung, die Zuwanderung habe der Gesellschaft wirtschaftlich wenig gebracht. Als Beleg wird auf das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt verwiesen; ein gängiges Mass für den Wohlstand einer Bevölkerung, das seit dem Inkrafttreten des Abkommens kaum gestiegen ist.

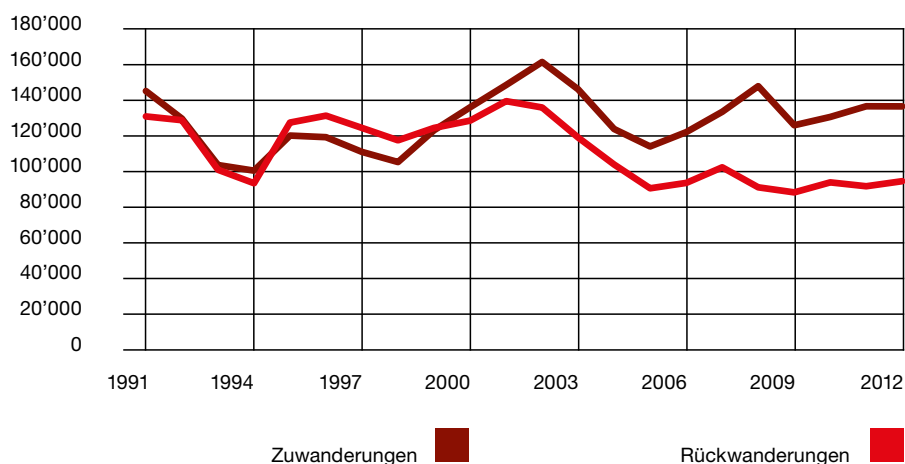
«Masseneinwanderung»

Der starke Anstieg des Ausländerbestands geht in erster Linie auf verstärkte Zuwanderungen vor allem

aus dem nördlichen EU17 / EFTA-Ländern und von ausserhalb Europas zurück, die Mitte der 1990er Jahre unter dem alten Kontingentsystem einsetzten und ihren Höhepunkt 2002 im Jahre des Inkrafttretens des Personenfreizügigkeitsabkommens erreichten (vgl. Abb. 1). Seitdem nehmen die Zuwanderungen trendmässig ab. Auf Basis dieser Zahlen hat das Inkrafttreten des Abkommens den Anstieg der Zuwanderungen eher gebremst.

Dass dies in der Öffentlichkeit anders wahrgenommen wird, liegt am hierzulande häufig verwendeten und leicht missverständlichen Begriff der Nettozuwanderung (siehe «Was ist gemeint mit...»). Wenn die Zuwanderungen stärker zunehmen als die Rückwanderungen, nimmt der Bestand an Ausländerinnen und Ausländern zu. Die Nettozuwanderung beziehungsweise der Ausländerbestand kann allerdings auch zunehmen, wenn die Zuwanderungen abnehmen. Dafür müssen die Rückwanderungen lediglich noch stärker fallen als die Zuwanderungen. Dies ist der Grund, weshalb der Ausländerbestand nach dem Inkrafttreten

Abb. 1: Zu- und Rückwanderungen, EU17/EFTA-Länder, 1991 – 2012



Quelle: Staatssekretariat für Migration (SEM), einschliesslich Kurzaufenthaltsbewilligungen unterhalb eines Jahres, eigene Berechnungen

des Personenfreizügigkeitsabkommen stieg (vgl. Abb. 1). Die meisten Betrachter zogen diese Möglichkeit jedoch nicht in Erwägung, weil der Begriff der Nettozuwanderung den Eindruck erweckt, dass ein Anstieg der Nettozuwanderung zwingend auf steigende Zuwanderungen zurückzuführen sei.

—
«Statistisch lässt sich der seit 2002 erfolgte Anstieg des Bestands an Personen aus dem EU/EFTA-Raum zum grössten Teil nicht durch das Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens erklären.»
 —

Unsere statistischen Auswertungen zeigen, dass nur 28 Prozent des Anstiegs des Ausländerbestands auf das Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens zurückzuführen sind. Zwei Prozentpunkte davon sind eine Folge verstärkter Zuwanderungen. Die restlichen 26 Prozent resultieren aus einer erhöhten Sesshaftigkeit der Staatsangehörigen dieser Länder, worauf auch die abnehmenden Rückwanderungen hinweisen. Eine Ursache der erhöhten Sesshaftigkeit ist vermutlich die im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens erfolgte Verlängerung der Dauer der erstmaligen Aufenthaltserlaubnis für Angehörige der EU/EFTA-Mitgliedstaaten von einem auf fünf Jahre. Die potentielle Auswirkung dieser einschneidenden Veränderung in der Bewilligungspolitik wurde bislang weitgehend ausser Acht gelassen.

Die Arbeitslosigkeit der ausländischen Bevölkerung

Die höhere Arbeitslosigkeit der Ausländerinnen und Ausländer hierzulande ist nicht eine Folge des Personenfreizügigkeitsabkommens. Vielmehr ist sie eine Auswirkung des hohen Anteils an meist ungelerten ausländischen Arbeitskräften, die während Jahrzehnten von der hiesigen Wirtschaft rekrutiert wurden und heute nicht mehr in diesem Ausmass gebraucht werden. Bis in die Mitte der 1990er Jahre hinein waren über 50 Prozent der im Ausland rekrutierten Arbeitskräfte ohne Berufsbildungsabschluss und weniger als 20 Prozent im Besitz eines Hochschulabschlusses (vgl. Abb. 2). In den 1990er Jahren drehte sich das. Inzwischen sind die Verhältnisse diametral umgekehrt: Weniger als 20 Prozent der rekrutierten ausländischen Arbeitskräfte sind ungelert, während über 50 Prozent einen Hochschulabschluss aufweisen. Ursache der Umkehr sind langfristige Trends (Offshoring und bildungsintensiver technischer Fortschritt). Sie erfassen derzeit die Arbeitsmärkte aller modernen Industrienationen und erhöhen die Nachfrage der Firmen nach hoch qualifizierten Arbeitskräften zu Lasten der wenig Qualifizierten.

Die Arbeitsmarktlage ansässiger Arbeitskräfte

Unsere statistischen Auswertungen zeigen, dass die Arbeitsmarktlage ansässiger Arbeitskräfte durch die Zuwanderungen beziehungsweise verstärkte Ausländerbeschäftigung bislang kaum berührt wurde. Weder ihre Löhne noch ihre Beschäftigung sind durch die Zuwanderungen in Mitleiden-

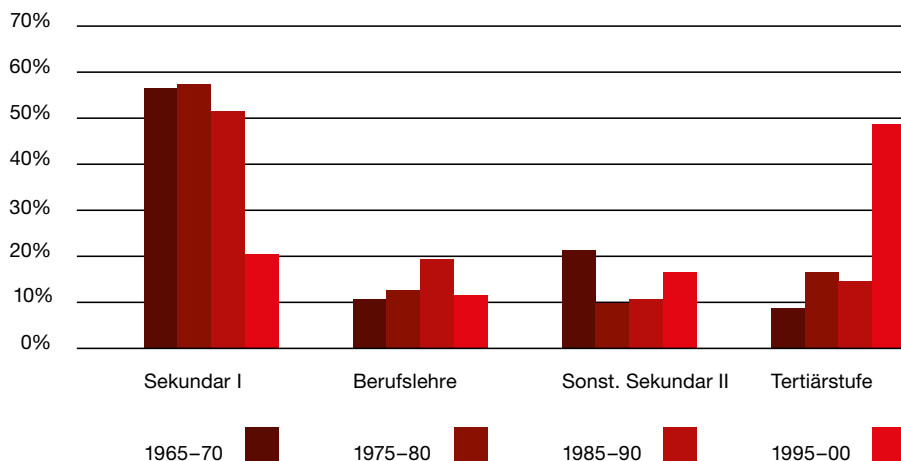
schaft gezogen worden. Dies überrascht insofern nicht, als ausländische Arbeitskräfte hierzulande in erster Linie rekrutiert werden, um nicht besetzbare offene Stellen zu füllen. In diesem Sinn entlasten Zuwanderungen den hiesigen Arbeitsmarkt.

—
«Da das Angebot an entsprechend qualifizierten Arbeitskräften hierzulande nicht ausreicht, werden die fehlenden Qualifikationen gegenwärtig im Ausland rekrutiert.»
 —

Zuwanderung und Wirtschaftswachstum

Etwa ein Drittel des Wirtschaftswachstums im Zeitraum 2003–2009 ist auf Zuwanderungen aus dem EU/EFTA-Raum zurückzuführen, die seit dem Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens erfolgt sind. Auch das Tempo des Wirtschaftswachstums, die Arbeitsproduktivität und das Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukt sind durch die Zuwanderungen aus den EU/EFTA-Ländern gestiegen. Dass man bislang vergeblich nach derartigen Auswirkungen auf gesamtwirtschaftlichem Niveau gesucht hat, hängt damit zusammen, dass die seit 2002 eingereisten EU/EFTA-Ausländerinnen und Ausländer bis 2010 lediglich 6 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung und 7 Prozent der Erwerbsbevölkerung ausmachten. Es ist deshalb unrealistisch, eine starke Wirkung auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene zu erwarten. >

Abb. 2: Bildungsstand der in den jeweils vorausgegangenen fünf Jahren zugewanderten ausländischen Vollzeitbeschäftigten älter als 29 Jahre, 1965–2000



Quelle: Harmonisierte Personendaten der Eidgenössischen Volkszählungen 1970–2000, eigene Berechnungen

Entlastung des Staatsetats

Auch der Staat profitiert derzeit von den Zuwanderungen. Gegenwärtig verdient der Schweizer Fiskus schätzungsweise rund CHF 15'000 jährlich pro Einwandererhaushalt aus dem EU17/ EFTA-Raum dadurch, dass die Immigrantinnen und Immigranten mehr Steuern und Beiträge in die Staatskasse und Sozialversicherungen einzahlen, als sie an Zuwendungen und staatlichen Leistungen erhalten. Dieser Zustand wird allerdings nicht ewig andauern. Unter sonst gleich bleibenden Bedingungen wird das Plus in rund 40 Jahren auf fast null schrumpfen, da die jung Zugewanderten altern und ansässig werden. Bis dahin wird sich der Überschuss auf einen stattlichen Betrag beziehungsweise Barwert von zwischen CHF 270'000 und 300'000 pro Einwandererfamilie aus dem EU/ EFTA-Raum aufsummiert haben.

Fazit

Vor dem Hintergrund dieser Forschungsergebnisse erscheint eine Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens beziehungsweise eine Rückkehr zum Kontingentsystem wirtschaftlich wenig attraktiv. Einerseits dürfte ein solcher Schritt ein Anwachsen der ausländischen Wohnbevölkerung kaum bremsen. Auch in der Vergangenheit ist es dem Kontingentsystem nicht gelungen dies zu verhindern, weil sich die Kontingente einerseits letztlich immer nach den Bedürfnissen der Wirtschaft gerichtet haben, und andererseits ein Grossteil der Zuwanderungen wie zum Beispiel der Familiennachzug selbst in einem Kontingentsystem keiner Begrenzung unterliegt. Des Weiteren ist zu bedenken, dass der wachsende Bestand an Ausländerinnen und Ausländern derzeit in erster Linie auf abnehmende Rückwanderungen zurückzuführen ist, gegen die die Zulassungspolitik wenig ausrichten kann.

Weiterführende Literatur

Can, Ensar. *Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Basel: Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Basel, 2014.

Can, Ensar, Nathalie Ramel, und George Sheldon. *Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz*. Basel: Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Basel, 2014.

Ramel, Nathalie. «Fiskalische Inzidenz der neuen Einwanderung in die Schweiz.» In: *Drei Studien in angewandter Arbeitsmarktökonomie*, herausgegeben von Nathalie Ramel. Dissertation, Kapitel 1. Basel: Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Basel, 2014.



Die wirtschaftlichen Auswirkungen von neuer Migration und von Integrationsmassnahmen

«nccr – on the move» Projekt
George Sheldon und Alois Stutzer, Universität Basel

Die starke Zuwanderung in die Schweiz ab Mitte der 1990er Jahre hat hierzulande Bedenken bezüglich der wirtschaftlichen Auswirkungen und der Integration der neuen Immigrantinnen und Immigranten ausgelöst. Das Projekt befasst sich mit einer Reihe damit verbundener Themen unter Zuhilfenahme wirtschaftstheoretischer Modelle und ökonometrischer Analyseverfahren und auf Basis verschiedener Datenquellen.

kurz und bündig #1 widmet sich einem Teilaspekt dieses Projekts.

Kontakt für kurz und bündig #1: George Sheldon, Projektleiter, george.sheldon@unibas.ch

Der Nationale Forschungsschwerpunkt (NFS) «nccr – on the move» erforscht Themen rund um Migration und Mobilität und möchte zu einem besseren Verständnis der aktuellen Migrationsmuster beitragen. Er führt Forschungsprojekte aus den Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zusammen, um so neue Perspektiven auf die sich verändernde Migrationsrealität zu entwickeln. Der «nccr – on the move» ist an der Universität Neuenburg angesiedelt und umfasst siebzehn Forschungsgruppen an sieben Schweizer Universitäten: Neuenburg, Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne und Luzern.

«kurz und bündig» gibt Antworten auf aktuelle Fragestellungen im Bereich Migration und Mobilität – auf der Grundlage von Forschungsergebnissen, die im Rahmen des «nccr – on the move» erarbeitet worden sind. Die Autor/-innen übernehmen die Verantwortung für ihre Analysen und Argumente.

Kontakt für die Serie: Ursula Gugger Suter, Kommunikationsverantwortliche, ursula.gugger@nccr-onthemove.ch