

Personenfreizügigkeit – wo steht die Schweiz heute?

Bereits drei Mal war das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union Thema einer Volksabstimmung. Die Stimmbeteiligung war jeweils sehr hoch und die Diskussionen emotionsgeladen. Dieser Text zeigt 7 Jahre nach Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU auf, ob die erhofften oder befürchteten Auswirkungen eingetreten sind und welche korrigierenden Massnahmen getroffen wurden.

Was ist Personenfreizügigkeit?

Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ermöglicht allen Staatsangehörigen dieser Länder, ihren Aufenthaltsort und Arbeitsplatz in der Schweiz und der EU frei zu wählen. Die Bedingung dafür ist, dass sie einen gültigen Arbeitsvertrag vorweisen können oder selbständig erwerbend sind und mindestens so viel Vermögen besitzen, dass sie keinen Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen können.

Das FZA ist seit 2002 in Kraft und wurde seither sowohl inhaltlich als auch geografisch erweitert. Zu Beginn galt die Personenfreizügigkeit nur für die damals 15 EU-Staaten und lediglich eingeschränkt. Es galt der Inländervorrang (s. Kasten) und die Lohn- und Arbeitsbedingungen wurden vorab kontrolliert. Im Jahr 2004 wurden diese Einschränkungen durch die flankierenden Massnahmen (s. Kasten) ersetzt. Parallel dazu bestanden bis 2007 zahlenmässige Einwanderungsbeschränkungen (Kontingente). Erst seit 2007 besteht für die EU-15 Staaten die uneingeschränkte Freizügigkeit. Bis 2014 gilt aber noch eine Schutzklausel, die es der Schweiz ermöglicht auch nach 2007 wieder Kontingente einzuführen, wenn eine übermässige Einwanderung

(mind. 10% mehr Zuwanderung als in den vergangenen 3 Jahren) stattfindet.

2005 wurde das Abkommen auf die 8 Länder der EU-Osterweiterung ausgedehnt. Für diese Staaten gilt die Beschränkung durch Kontingente, Inländervorrang sowie Kontrollen bis 2011 und eine Schutzklausel bis 2014

Seit Juli 2009 gilt das FZA auch für Rumänien und Bulgarien. In diesem Fall bestehen die Beschränkungen noch bis 2016 und eine Schutzklausel bis 2019.

In den drei Abstimmungskämpfen äusseren die Befürworter und Gegner sehr unterschiedliche Erwartungen im Bezug auf die Effekte des FZA auf Wirtschaftswachstum, Arbeitsmarkt, Sozialversicherungen und Kriminalität. Die folgenden Abschnitte gehen auf diese Erwartungen ein und vergleichen sie mit den beobachtbaren Auswirkungen.

Wirtschaftswachstum

Da die Unternehmen Engpässe bei gut ausgebildeten Arbeitskräften dank dem FZA leichter ausgleichen könnten, erwarteten die Befürworter des Abkommens eine positive Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum der Schweiz. Die Gegner bezweifelten hingegen, ob das Abkommen diesbezüglich wirklich einen Unterschied macht. Ihrer Meinung nach wäre es besser gewesen die hochqualifizierten Arbeitskräfte gezielt in die Schweiz zu holen ohne eine gesamthafte Personenfreizügigkeit einzuführen.

Die Auswirkungen des FZA auf das Wirtschaftswachstum sind nachträglich sehr schwierig zu bestimmen, da viele verschiedene Faktoren das Wirtschaftswachstum beeinflussen. Die Daten, auf denen die heutigen Analysen beruhen, stammen zudem zum grössten Teil aus einer Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs.

Zusammenfassung

Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU ist seit 2002 in Kraft und wurde seither zweimal ausgedehnt. Erwartet wurden positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum und eher negativen Effekte auf den Arbeitsmarkt, die Sozialwerke und die Kriminalität. Zum heutigen Zeitpunkt zeigt sich folgendes Bild:

Der bessere Zugang zu hochqualifizierten Fachkräften wirkt sich leicht positiv auf das **Wirtschaftswachstum** aus.

Auf dem **Arbeitsmarkt** zeigen sich Tendenzen, dass die Stellensuche länger dauert, die Arbeitslosenquote vergleichsweise weniger stark zurück ging und die Löhne weniger stark anstiegen.

Bei den **Sozialversicherungen** liegen die Mehrkosten unter den Erwartungen und die zugewanderten EU-Bürger haben bis jetzt mehr einbezahlt als sie Leistungen bezogen haben.

Wichtig ist zu beachten, dass die Auswirkungen des FZA sehr schwierig abzuschätzen sind, sich die bisherigen Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit auf eine gute wirtschaftliche Lage beziehen und die unbeschränkte Personenfreizügigkeit noch nicht für alle EU-Länder gilt.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) geht davon aus, dass durch die Freizügigkeit das Bruttoinlandprodukt (BIP) dauerhaft um mindestens 1% angehoben wurde. Wobei sie den wichtigsten Grund dafür darin sehen, dass Schweizer Unternehmen dank dem Abkommen leichter gut ausgebildete Arbeitskräfte finden konnten. So seien die Löhne und damit die Preise weniger stark gestiegen und der wirtschaftliche Aufschwung habe länger angehalten.

Andere Untersuchungen gehen von einem zusätzlichen BIP-Wachstum von leicht unter 1% aus.

Arbeitsmarkt

Die Gegner des FZA befürchteten, dass durch die Zuwanderung von europäischen Arbeitskräften ein grösserer Konkurrenzkampf unter den Arbeitern in der Schweiz entstehe und dieser zu tieferen Löhnen und mehr Arbeitslosigkeit führe. Die Befürworter waren der Meinung, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften in erster Linie in Sektoren stattfinde, wo ein Mangel an Arbeitskräften bestehe und dadurch keine Verdrängung von Schweizer Arbeitskräften erfolge. Die Risiken von verbreiteten Lohnsenkungen könnten, so die Befürworter, durch die Einführung von flankierenden Massnahmen (s. Kasten) minimiert werden.

Wer wanderte ein?

Bei der Frage, wie sich das FZA tatsächlich auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat, ist entscheidend, welche Arbeitskräfte in die Schweiz eingewandert sind. Während der letzten sieben Jahre hat die Zuwanderung von Personen aus EU-Staaten deutlich zugenommen, während die Einwanderung aus Nicht-EU-Staaten nur wenig angestiegen ist. Ein Grossteil der Einwanderer kam aus Deutschland und Portugal. Die meisten dieser Arbeitskräfte waren dabei gut ausgebildet. Über 50% der Zuwanderer hat eine Hochschule abgeschlossen und mehr als 80% verfügen über einen Lehrabschluss oder eine Matura (Sekundarstufe II). Bei der Einwanderung gab es aber regionale Unterschiede. Am stärksten war die Einwanderung in der Westschweiz, im Tessin und in der Ostschweiz. In der Westschweiz und im Tessin hat zudem auch die Zahl der schlechter ausgebildeten Grenzgängern am stärksten zugenommen.

Aufbauend auf diesen Daten zur Einwanderung gehen die beiden folgenden Abschnitte getrennt auf die Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosigkeit und die Löhne in der Schweiz ein.

Arbeitslosigkeit

Bei den Auswirkungen des FZA auf die Arbeitslosigkeit gilt es zwei Szenarien zu unterscheiden: Im ersten Fall wandern

die Arbeitskräfte vor allem in Sektoren ein, in denen es zu wenig Schweizer Arbeitskräfte gibt. In diesem Fall ergänzen sich inländische und ausländische Arbeitskräfte und die Arbeitslosigkeit steigt nicht an. Es kann aber auch sein, dass ausländische Arbeitskräfte in Sektoren einwandern, in denen grundsätzlich Schweizer Arbeitskräfte zur Verfügung stünden und sie damit die inländischen Arbeitskräfte konkurrenzieren.

Das SECO schreibt, dass sich die Schweizer Arbeitskräfte durch das FZA zwar einer stärkeren Konkurrenz ausgesetzt sehen und deshalb die Stellensuche eher länger dauert. Eine Verdrängung der Schweizer Arbeitskräfte durch Einwanderer aus der EU sei aber nicht zu beobachten. Eine Ausnahme seien die Grenzregionen, in denen sie von einer leichten Verdrängung ausgehen.

Andere Studien gehen davon aus, dass die Arbeitslosigkeit wegen der Einwanderung in den letzten Jahren im Vergleich zu früheren Aufschwungsphasen insgesamt weniger stark zurück ging.

Generell sollte beachtet werden, dass sich die bisherigen Erfahrungen mit dem FZA auf einen wirtschaftlichen Aufschwung beziehen. Welchen Einfluss die Eingewanderten auf die Arbeitslosigkeit in der aktuellen Krise haben, ist zurzeit noch offen. Im Jahr 2008 hat die Zuwanderung aufgrund der noch guten Arbeitsmarktentwicklung weiter zugenommen. Bereits gegen Ende 2008 war jedoch ein leichter Rückgang der Einwanderung zu erkennen. Das SECO erwartet, dass sich dieser Rückgang noch verstärkt, wenn

Einfach Erklärt

Inländervorrang

Der Inländervorrang bedeutet, dass ein schweizerischer Arbeitgeber erst dann ausländische Arbeitskräfte einstellen darf, wenn er der zuständigen Behörde nachweisen kann, dass er im Inland keine Person gefunden hat, die über die passenden Qualifikationen verfügt.

Tripartite Kommission

Die Tripartite Kommission setzt sich zusammen aus Vertretern vom Staat, von den Arbeitgebern und von den Arbeitnehmern. Es gibt beim Bund und in jedem Kanton eine solche Kommission. Ihre Aufgabe ist es, darauf zu achten, dass auch EU-Bürger schweizerische Löhne und Arbeitsbedingungen erhalten und es somit zu keinem so genannten Lohndumping kommt. Stellt die Kommission wiederholt einen Missbrauch fest, so kann sie bei den zuständigen Behörden entsprechende Gegenmassnahmen beantragen.

Flankierende Massnahmen

Die flankierenden Massnahmen wurden im Jahr 2004 eingeführt und sollen dafür sorgen, dass ausländische Arbeitskräfte nicht zu tieferen Löhnen und schlechteren Arbeitsbedingungen eingestellt werden als Schweizer. Die tripartiten Kommissionen kontrollieren ob die minimalen oder üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen eingehalten werden.

sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Verlauf der Wirtschaftskrise weiter verschlechtert. Vergleicht man den aktuellen Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Schweizern und EU-Bürgern in der Schweiz fällt auf, dass die Arbeitslo-

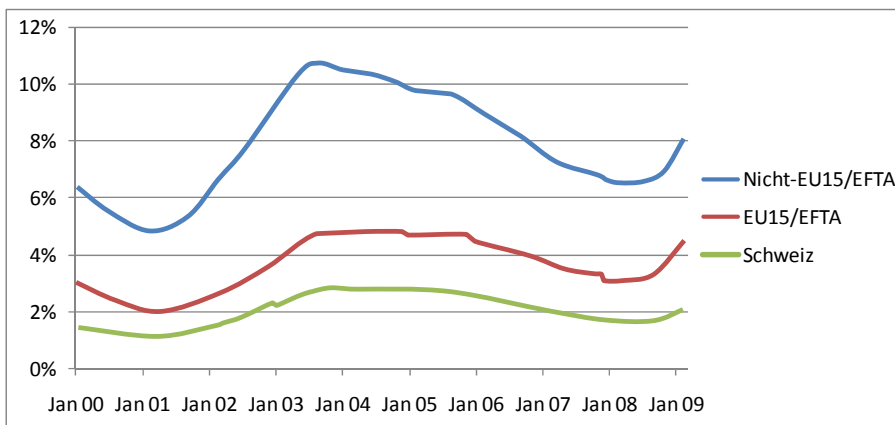


Abb. 1: Arbeitslosenquoten nach Nationalitätengruppen (saison- und zufallsbereinigte Werte)
Quelle: SECO (5.Observatoriumsbericht), Daten: BFS, SECO

senquote bei den Ausländern im Vergleich zu Schweizern aktuell markant stärker zunimmt (s. Abbildung). Als Grund dafür wird gesehen, dass insbesondere die kürzlich eingewanderten EU-Bürger weniger lange im Unternehmen sind als Schweizer Mitarbeiter und Ausländer allgemein häufiger in den stärker betroffenen Bereichen der Industrie und der Temporärbranche arbeiten. Bei einem Stellenabbau werden diese deshalb oft als erste entlassen.

Falls ihre Aussichten eine neue Stelle zu finden in ihrem Heimatland besser sind als in der Schweiz, wird evtl. ein Teil der arbeitslosen Ausländer wieder in ihre Heimatländer zurückkehren. Wie viele es sein werden, ist aber unklar.

Löhne

Auch bei den Löhnen ist es heute sehr schwierig die Auswirkungen des FZA abzuschätzen. Das SECO ist der Auffassung, dass Dank den flankierenden Massnahmen der Lohnsenkungsdruck insgesamt weitgehend verhindert worden sei. Jedoch ist sich das SECO mit anderen Studien einig, dass die Löhne generell weniger stark angestiegen sind als in anderen wirtschaftlich guten Phasen, da der Mangel an gut ausgebildeten Arbeitskräften durch das FZA gedämpft werden konnte. Insbesondere im Baugewerbe, der Reinigungsbranche und bei den Sicherheitsunternehmen kam es aber wegen der starken Zunahme an ausländischen Arbeitskräften dennoch zu tieferen Löhnen.

Sozialwerke

Im Abstimmungskampf wurden oft auch die erwarteten Auswirkungen des FZA auf die Sozialwerke in der Schweiz diskutiert. Gegner befürchteten, dass die Sozialwerke der Schweiz unter Druck geraten, wenn durch die vielen zusätzlichen Arbeitskräfte die Arbeitslosigkeit in der Schweiz steige. Zudem argumentierten die Gegner, dass Ausländer in die Schweiz kommen könnten, nur um von den Sozialwerken zu profitieren, indem sie für eine kurze Zeit arbeiteten und danach einen Anspruch auf Sozialleistungen hätten. Befürworter hielten

dagegen, dass die Sozialbeiträge, die gut ausgebildete ausländische Arbeitnehmer einbezahlen oft höher seien, als die Beträge, die sie beziehen würden.

Gemäss dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) liegen die Mehrkosten der Sozialversicherungen durch die zugewanderten Arbeitskräfte auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung und der Krankenversicherungen bisher unter den Erwartungen. Zudem seien die einbezahlten Beiträge von EU-Bürgern bis jetzt höher als die von ihnen bezogenen Leistungen, was sich heute vorteilhaft auf die Finanzierung der Sozialwerke auswirkt. Das BSV geht auch davon aus, dass viele Versicherte aus der EU nach ihrer Pensionierung in ihre Heimatländer zurückkehren und dadurch bestimmte Zusatzleistungen wie Ergänzungsleistungen, Hilflosenentschädigungen, Sozialhilfe oder Leistungen im Bereich des Gesundheitswesens nicht beanspruchen.

Das Anrecht auf AHV-Renten haben EU-Bürger, die in der Schweiz gearbeitet haben, allerdings auch nach ihrer Rückkehr. Diese Renten werden die Schweizer Sozialwerke somit in Zukunft so oder so ausgabenseitig belasten.

Auch hier fallen die Erfahrungen in eine Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs. Wie stark die Schweizer Sozialwerke und insb. die Arbeitslosenversicherung in der aktuellen Wirtschaftskrise durch EU-Bürger belastet werden, wird sich erst noch zeigen.

Kriminalität

Ebenfalls ein wichtiges Argument im Abstimmungskampf um die Personenfreizügigkeit war die Integration der eingewanderten Arbeitskräfte und die Befürchtung, dass die Kriminalität in der Schweiz ansteigen könnte.

Die Analyse der Auswirkung des FZA auf die Kriminalität wird dadurch erschwert, dass in nationalen Kriminalitätsstatistiken keine Angaben zur Herkunft von ausländischen Straftätern gemacht werden. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) weist jedoch darauf hin, dass sich die Ausländerkriminalität

in den Jahren seit Einführung des FZA nicht auffällig entwickelt habe.

Gegenmassnahmen

Der bisherige Text hat gezeigt, dass durch die Einführung der Personenfreizügigkeit auch verschiedene Probleme aufgetaucht sind. Ein Problem ist der **Lohndruck**. Damit ausländische Arbeitskräfte nicht einfach in der Schweiz zu viel tieferen Löhnen arbeiten und so die Schweizer Löhne unter Druck geraten, wurden die flankierenden Massnahmen eingeführt und im Rahmen der Ausdehnung des FZA 2006 noch verstärkt. Zudem wurden die Anzahl der Kontrollen laufend erhöht. Aufgrund von Anzeichen eines hohen Lohndrucks in der Branche der Hausangestellten, stellte die tripartite Kommission des Bundes (s. Kasten) zudem vor kurzem einen Antrag an den Bundesrat zur Einführung eines landesweit gültigen Normalarbeitsvertrags mit verbindlichen Vorschriften für Hausangestellte.

Das FZA wird die **Arbeitslosigkeit** insbesondere in der aktuellen Krise eher erhöhen. Aus diesem Grund überlegte der Bundesrat vor kurzem, ob er von der Schutzklausel Gebrauch machen sollte um die Zulassung von Erwerbstätigen aus der EU befristet wieder zahlenmässig zu beschränken. Da jedoch damit gerechnet wird, dass die Zuwanderung wegen der schlechten Wirtschaftslage sowieso zurückgehe und die Beschränkungsmöglichkeiten ohnehin nur gering wären, entschied sich der Bundesrat dagegen.

Ausblick

Die sieben Jahren Erfahrung mit der Personenfreizügigkeit sind eine kurze Zeit, um verlässliche Aussagen über die Auswirkungen des FZA zu machen. Bisher konnten Masseneinwanderung und die damit verbundenen Probleme nicht im befürchteten Ausmass beobachtet werden. Es darf aber nicht vergessen werden, dass die unbeschränkte Personenfreizügigkeit noch nicht für alle EU-Länder gilt und die wirtschaftliche Lage während der letzten sieben Jahre relativ gut war.

Literaturverzeichnis:

- Brunetti, Aymo (2008). Die Volkswirtschaft (11-2008). *Die Bilateralen I aus wirtschaftlicher Sicht*. Abrufbar unter: www.dievolkswirtschaft.ch/de/editions/200811/Brunetti.html
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). (2009). *Jahresbericht 2008 über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG*. Abrufbar unter www.bsv.admin.ch/themen/ueberblick/00003/index.html?lang=de
- Hess, Erich. *Auswirkungen: Kriminalität & Sozialversicherungen*. Abrufbar unter www.personenfreizuegigkeit-nein.ch/0000009b80085aa10/0000009b800a4fe28.html
- Integrationsbüro EDA/EVD (2009). *Häufig gestellte Fragen Personenfreizügigkeit: Weiterführung nach 2009 und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien*. Abrufbar unter: www.personenfreizuegigkeit.admin.ch/etc/medialib/data/fza/faq.Par.0001.File.tmp/FAQ_FZA_januar09_d2_layout.pdf
- Integrationsbüro EDA/EVD (2009). *Personenfreizügigkeit: Informationsblatt*. Abrufbar unter: <http://www.europa.admin.ch/themen/00500/00506/00519/index.html?lang=de>
- NZZ (22. Mai 2009). *Keine Beschränkung des Zuzugs aus der EU*. Abrufbar unter: www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/keine_beschaenkung_des_zuzugs_aus_der_eu_1.2604380.html
- NZZ (3. Juli 2009). *Ausländer trifft die Krise zuerst*. Abrufbar unter: www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/die_krise_trifft_auslaendische_arbeitnehmer_staerker_1.2877605.html
- NZZ (26. Juli 2009). *Mindestlöhne im Haushalt*. Abrufbar unter: www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/mindestlöhne_im_haushalt_1.3196720.html
- SECO. *Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr CH-EU*. Abrufbar unter: www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/index.html?lang=de
- SECO (2009). *5. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU*. Abrufbar unter www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=27853
- Stalder, Peter (2008). Die Volkswirtschaft (11-2008). *Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum*. Abrufbar unter: <http://www.dievolkswirtschaft.ch/de/editions/200811/Stalder.html>
- VOX Analysen eidgenössischer Urnengänge. *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 8. Februar 2009*. Abrufbar unter: www.polittrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/2009-02-08_VoxD.pdf
- Zinniker Jean-Luc & Wegmüller Claudio (2009). Die Volkswirtschaft (05-2009). *Flankierende Massnahmen: Erweiterte Kontrolltätigkeit im Jahr 2008*. Abrufbar unter: www.dievolkswirtschaft.ch/de/editions/200905/Wegmueller.html