

Erwerbsverläufe und Sozialleistungsbezüge von Personen aus dem EU/Efta-Raum

Eine Studie hat den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz sowie die Wirkung, Struktur und Entwicklung der Zuwanderung in den ersten zehn Jahren seit Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU analysiert. Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass die Zuwanderung äusserst dynamisch ist und flexibel auf die Nachfrage des inländischen Arbeitsmarktes reagiert. Die grosse Mehrheit der Zugewanderten kommt zum Zweck der Erwerbstätigkeit in die Schweiz und ist in den ersten Jahren konstant erwerbstätig. Nur wenige nehmen Arbeitslosengelder oder Sozialhilfeleistungen in Anspruch, wobei die meisten Sozialhilfebeziehenden erwerbstätig sind.

Mit der ab 2002 schrittweise eingeführten Personenfreizügigkeit gegenüber den EU/Efta-Ländern haben sich die Migrationsströme grundlegend verändert. Zunächst wurde das Freizügigkeitsabkommen (FZA) für die ursprünglichen 15 EU-Staaten (EU15) und die drei Efta-Länder eingeführt. 2006 folgten 8 osteuropäische Länder (EU8) sowie Zypern und Malta (EU15+2 = EU17), 2009 Rumänien und Bulgarien (EU2). Die Zuwanderung nahm in der Folge deutlich stärker zu als bei der Einführung erwartet wurde. Zudem veränderte sich die Struktur der Zuwanderung deutlich.

Die dadurch ausgelösten Diskussionen über die Auswirkung der Zuwanderung und die Umsetzung des FZA durch die Behörden war Anlass für eine vertiefte Evaluation des Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Die Berner Fachhochschule (BFH) hat zusammen mit Interface-Politikstudien im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle und der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates für diese Evaluation die quantitativen Analysen durchgeführt. Dabei ging es unter anderem um folgende Fragestellungen: Wie lange bleiben die Zuwandernden in der Schweiz und wie häufig reisen sie mehrmals ein (Aufenthaltsverläufe)? Wie oft und wie lange sind FZA-Zugewanderte erwerbstätig (Erwerbsverläufe) und wie häufig beziehen sie Sozialleistungen? Wie reagiert die Zuwanderung auf die konjunkturelle Entwicklung?

Zuwanderung zeigt starke Dynamik

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen wurden erstmals Erwerbs- und Aufenthaltsverläufe der Zugewanderten

für eine längere Periode erstellt. Die Basis dazu bildeten die Administrativdaten¹ und die Sozialhilfestatistik, die zu einem komplexen Datensatz kombiniert wurden. Damit war es möglich, die Verläufe unterschiedlicher Gruppen von Zugewanderten zu rekonstruieren und diese mit jenen der vor dem FZA Zugewanderten sowie der Schweizerinnen und Schweizer zu vergleichen. Untersucht wurde die Periode von 2002 bis Ende 2010/2011.

Im Rahmen des FZA sind von Mitte 2002 bis Ende 2011 knapp eine Million Personen (986 544) zugewandert, von denen zwei Fünftel bis Ende 2011 die Schweiz wieder verlassen haben. Damit betrug die Nettozuwanderung unter dem FZA bis Ende 2011 581 000 Personen. Ein Teil dieser Personen wanderte mehrmals ein; in den ersten vier Jahren des FZA betraf dies 16% der Zugewanderten. Die Zuwanderung weist damit eine hohe Dynamik auf. Von den bis 2011 zugewanderten erwachsenen Personen kamen zwei Drittel aus den umliegenden und etwa ein Fünftel aus den südlichen EU-Ländern. Weitere 6% stammten bis 2011 aus den EU8/EU2-Staaten Osteuropas. Seit 2010 hat die Zuwanderung nach einem Rückgang in den Jahren 2009/2010 wieder leicht zugenommen, wobei eine deutliche Verschiebung der Zuwanderung hin zu den südlichen und östlichen EU-Staaten beobachtet werden kann.²

Bei der Zuwanderung im Rahmen des FZA handelt es sich um Arbeitsmigration. 78% reisten zum Zweck der Erwerbstätigkeit ein, davon 0,8% als Selbständige. Nur 13% taten dies als Nichterwerbstätige, mehr als die Hälfte davon zur Ausbildung. Rund 9%³ der Erwachsenen sind über den Familiennachzug – vorwiegend als Ehepartner – eingereist. Von den Personen, die nicht über den Familiennachzug eingereist sind, erhielten 62% eine Kurzaufenthaltsbewilligung L (bis 12 Monate) und 38% eine B-Bewilligung.

Betrachtet man die Zuwanderung im konjunkturellen Verlauf, so zeigt sich ein deutliches Muster. Anhand einer multivariaten Modellrechnung kann eine Abhängigkeit der Zuwanderung von der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nachgewiesen werden: Eine schlechte Konjunkturlage

Kasten 1

Nationalitätengruppen

- EU17/Efta: EU17/Efta umliegende Staaten (Deutschland, Österreich, Liechtenstein, Italien, Frankreich) + EU17/Efta-Nord (Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Island, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden, Vereinigtes Königreich) + EU17/Efta-Süd (Griechenland, Malta, Portugal, Spanien, Zypern).
- EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Republik Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn.
- EU2: Bulgarien, Rumänien.



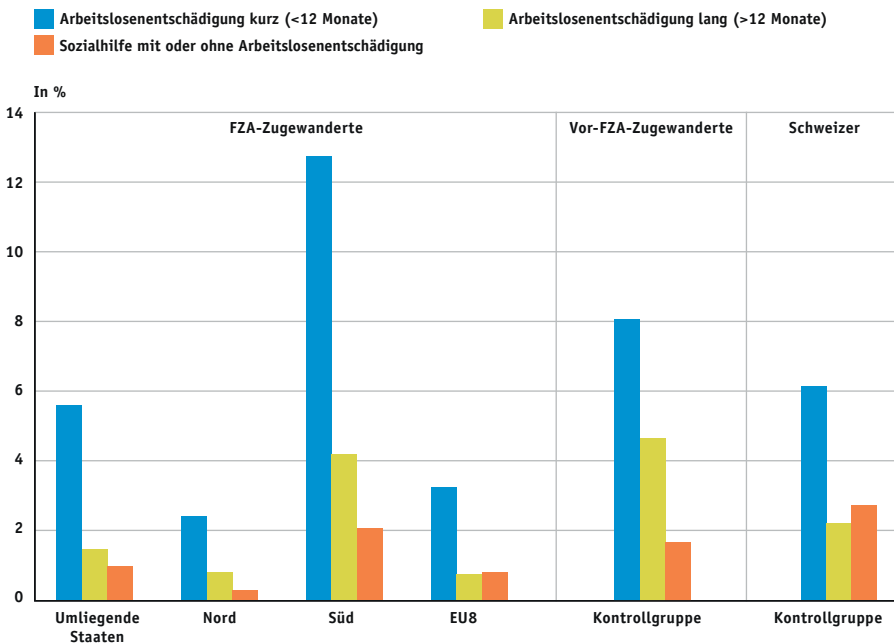
Prof. Dr. Robert Fluder
Leiter Schwerpunkt
Soziale Sicherheit,
Berner Fachhochschule
BFH



Prof. Renate Salzgeber
Dozentin, Berner Fachhochschule
BFH

Grafik 1

Leistungsbezug Arbeitslosenentschädigung und Sozialhilfe der FZA-Zuwanderungskohorte 2006

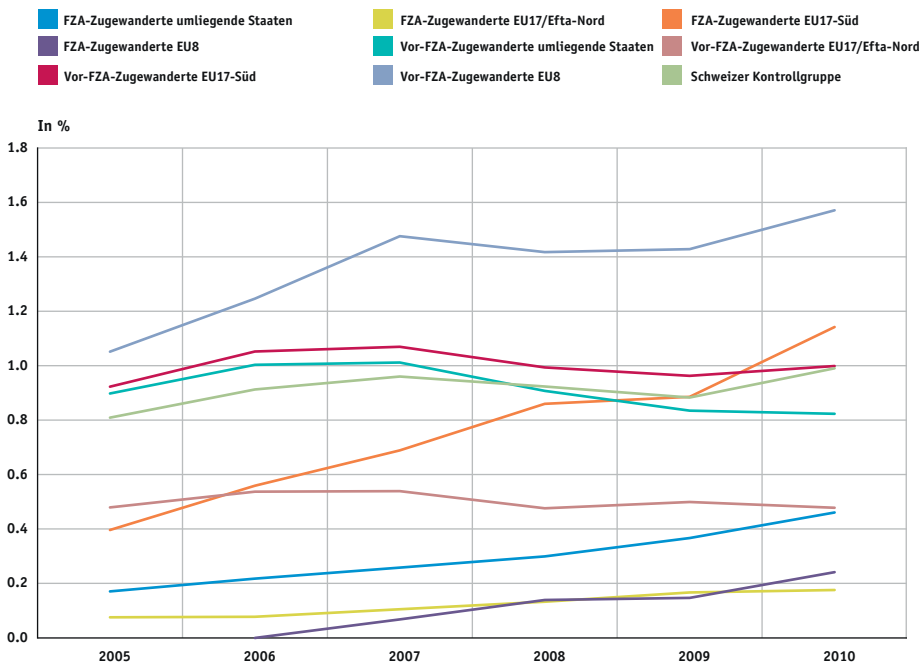


Anmerkungen: 18- bis 65-Jährige EU17/Efta; Malta und Zypern erst ab April 2006. Beobachtungsdauer: 48 Monate.

Quelle: Berechnungen basierend auf Fluder et al. (2013), S. 77 / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

Erwerbstätige mit Sozialhilfebezug (Working Poor), 2005–2010



Anmerkungen: Anteil der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden am Total der betreffenden Nationalitätengruppe. Berücksichtigt wurden Personen, die erstmals zwischen Januar 2005 bis Dezember 2010 eingereist sind.

Quelle: Fluder et al. (2013), S. 96 / Die Volkswirtschaft

(gemessen an der Veränderung der Erwerbslosenquote) schwächt sowohl die Zuwanderung als auch die Rückwanderung – wenn auch weniger stark – ab, während eine gute Konjunkturlage beide fördert. Daneben bestimmen weitere Faktoren die Zuwanderung, so etwa das Wohlstandsgefälle zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern oder die konjunkturelle Situation in den Herkunftsländern.

Junge, gut qualifizierte und flexible Arbeitskräfte

Die Gruppe der zugewanderten Personen unterscheidet sich deutlich vom Durchschnitt der Schweizer Bevölkerung: Zwei Drittel sind jünger als 35 Jahre (30% sind 18 bis 25 und 37% 26 bis 35 Jahre alt). Sie sind durchschnittlich wesentlich besser qualifiziert und arbeiten häufiger in Führungspositionen sowie in akademischen Berufen⁴ Allerdings zeigen sich grosse Unterschiede je nach Herkunftsland: Die Hälfte der Zugewanderten aus südeuropäischen Ländern (Portugal, Spanien und Griechenland) verfügt über keinen Berufsabschluss. Damit sind bei der Zuwanderung im Rahmen des FZA Elemente einer Über- und einer Unterschichtung festzustellen. Im Vergleich zur Schweizer Bevölkerung sind die Zugewanderten zudem häufiger Einzelpersonen oder Paare ohne Kinder. Insgesamt profitiert die Wirtschaft von der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte und kann damit Engpässe auf dem Arbeitsmarkt abbauen. Im Segment der wenig qualifizierten, kurzfristig benötigten saisonalen Beschäftigten ist die hohe Flexibilität des Arbeitsangebots von grossem Nutzen für die Wirtschaft.

Aufenthalts- und Erwerbsverläufe

Anhand von Aufenthalts- und Erwerbsverläufen der Zugewanderten lässt sich aufzeigen, ob jemand in den vier Jahren nach der Einreise in die Schweiz konstant, mit Unterbrüchen oder überhaupt nicht erwerbstätig ist und ob jemand wieder ausreist oder mehrmals einreist.

Tabelle 1 zeigt, dass 57% der Zugewanderten in den ersten vier Jahren nach der Einwanderung konstant erwerbstätig sind (Typ A). Wird nach Nationalitätengruppen unterschieden, so liegt dieser Anteil bei den Eingewanderten aus den umliegenden Ländern und vor allem aus den EU17/Efta-Südländern über dem Durchschnitt, bei Personen aus EU17/Efta-Nord-Zugewanderten deutlich tiefer (45%) und bei den

Tabelle 1

Aufenthaltsverläufe der FZA-Zugewanderten

(Einreise zwischen Juni 2002 und Dezember 2006, Beobachtungsdauer vier Jahre nach Einreise)

	EU17/ Efta- umliegende Staaten	EU17/ Efta Nord	EU17/ Efta Süd	EU8	Total	N
Typ A: Konstant erwerbstätig						
Typ A1: ohne Ausreise	16.1%	10.0%	16.2%	8.5%	15.2%	51 105
Typ A2: mit Ausreise	19.5%	15.6%	11.9%	19.5%	17.7%	59 470
Typ A3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit/ohne Ausreise	13.0%	15.2%	15.1%	11.5%	13.6%	45 583
Typ A4: mehrmalige Einreise	9.7%	4.4%	18.3%	16.0%	10.7%	35 785
Total	58.3%	45.2%	61.5%	55.5%	57.3%	191 943
Typ B: Erwerbstätig mit Unterbrüchen						
Typ B1: ohne Ausreise	4.0%	2.2%	6.6%	2.9%	4.2%	14 010
Typ B2: mit Ausreise	3.0%	1.9%	2.6%	2.2%	2.8%	9 313
Typ B3: anfängliche Nichterwerbstätigkeit mit Ausreise	1.1%	1.5%	1.0%	0.9%	1.1%	3 808
Typ B4: anfängliche Nicht-Erwerbstätigkeit ohne Ausreise	3.2%	3.0%	5.6%	4.4%	3.6%	12 111
Typ B5: mehrmalige Einreise	4.3%	3.3%	8.0%	8.7%	4.9%	16 533
Total	15.6%	12.0%	23.8%	19.2%	16.6%	55 775
Typ C: Nicht erwerbstätig						
Typ C1: ohne Ausreise	5.1%	9.5%	3.4%	2.8%	5.3%	17 663
Typ C2: mit Ausreise	18.9%	30.2%	9.9%	19.6%	18.7%	62 626
Typ C3: mehrmalige Einreise	2.1%	3.2%	1.4%	2.9%	2.2%	7 245
Total	26.1%	42.8%	14.7%	25.3%	26.1%	87 534
Total	100%	100%	100%	100%	100%	335 252
N	231 005	39 883	57 996	6 368	335 252	

Anmerkung: Nur über 18-Jährige. Erwerbsunterbrüche ab 3 Monate. Ab April 2006: EU17 inkl. Malta und Zypern, Personenfreizügigkeit EU8.

Quelle: Fluder et al. (2013), S. 43 / Die Volkswirtschaft

Personen aus den EU8-Ländern leicht tiefer. Rund ein Viertel dieser Personen (Typ A1: 15%) ist konstant erwerbstätig und lebt vier Jahre nach der Zuwanderung noch immer in der Schweiz; knapp ein Drittel (A2: 17,7%) ist wieder ausgewandert und knapp ein Fünftel mehrmals eingereist (A4: 10,7%).

Knapp 17% der Zugewanderten sind mit Unterbrüchen von mehr als drei Monaten (Typ B) erwerbstätig. Hier fällt der überdurchschnittlich hohe Anteil bei Personen aus den südlichen EU-Ländern sowie aus EU8-Ländern auf, während er bei Personen aus EU17/Efta-Nord besonders tief ist. Nur ein Viertel davon hat Erwerbsunterbrüche und ist während 4 Jahren permanent in der Schweiz (Typ B1), ein weiterer knapper Viertel ist wieder ausgewandert (B2, B3) und rund 30% sind mehrmals eingereist (B5). Besonders häufig kommen mehrfache Einreisen bei Zugewanderten

aus den südlichen EU-Ländern und aus der EU8 vor. Hier dürfte es sich häufig um Personen mit saisonbedingten Kurzbeschäftigungen handeln. Personen mit mehrmaligen Einreisen und solche, die wieder ausgewandert sind, haben denn auch vergleichsweise häufig eine L-Bewilligung.

Gut ein Viertel der Zugewanderten ist während der ersten vier Jahre nie erwerbstätig. Besonders häufig kommen diese Personen aus nördlichen EU17/Efta-Ländern. Davon reisen drei Viertel innerhalb von vier Jahren wieder aus.

Im Vergleich zur Schweizer Erwerbsbevölkerung sind die FZA-Zugewanderten häufiger konstant erwerbstätig. Bei den Einheimischen ist der Anteil der Erwerbstätigen mit Unterbrüchen etwas höher.

Soziodemografische Profile

Der Vergleich der soziodemografischen Profile nach Verlaufstyp zeigt, dass Frauen weniger häufig wieder ausreisen und in einer ersten Phase nach der Einreise öfter nicht erwerbstätig sind. Ledige und 26- bis 35-Jährige sind besonders häufig konstant erwerbstätig, während Geschiedene häufiger Erwerbsunterbrüche haben. Besonders hoch ist die Flexibilität bei den jungen Erwachsenen: Sie weisen überdurchschnittlich viele Erwerbsperioden, Ausreisen oder Erwerbsunterbrüche auf.

Die relevanten Einflussfaktoren auf die Wahrscheinlichkeit für einen bestimmten Verlauf wurden anhand einer multivariaten Modellschätzung bestimmt. Dabei interessieren vor allem die Einflussfaktoren für einen Verlauf mit Erwerbsunterbrüchen, da damit auch ein erhöhtes Risiko für einen späteren Sozialleistungsbezug verbunden ist.⁵

Die Schätzungen zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit für einen Verlauf mit Erwerbsunterbrüchen bei jungen Erwachsenen und älteren Erwerbstätigen (ab 55 Jahren), Alleinerziehenden, Personen im Familiennachzug und Zugewanderten aus den EU8-Ländern erhöht ist. In der Tendenz trifft dies auch für Frauen, Alleinlebende und Personen ohne Tertiärbildung zu. Auch in gewissen Branchen ist das Risiko eines Verlaufs mit Erwerbsunterbrüchen erhöht; typischerweise gehört das Bau- und Gastgewerbe dazu. Der erhöhte Anteil von Erwerbsunterbrüchen bei Zugewanderten aus den EU-Süd-Ländern ist nicht auf deren Herkunft zurückzuführen. Er hat vielmehr damit zu tun, dass diese häufiger in Branchen mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen arbeiten und häufiger über keine Berufsausbildung verfügen.

1 Zentrales Migrationsinformationssystem (Zemis), individuelle Konten der AHV-Einkommensdaten IK, Avam/Asal-Daten, IV-Registerdaten.

2 Seco (2014), S. 19.

3 Bei Berücksichtigung der Kinder sind es 17%.

4 Dies gilt sowohl im Vergleich zu den Personen, die vor dem FZA aus Europa zugewandert sind, wie auch im Vergleich zur Schweizer Bevölkerung.

5 Diese Schätzungen wurden anhand der Befragungsdaten Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (Sesam) durchgeführt, die mit Administrativdaten verknüpft wurden.

6 Bei den vor der Personenfreizügigkeit eingewanderten Personen wurden die vier Jahre nach April 2002 beobachtet. Bei der Schweizer Bevölkerung die vier Jahre nach dem Stichprobenziehungsjahr (2002 bis 2006).

Kasten 2

Datenbasis

Erstmals wurden anhand der verfügbaren administrativen und statistischen Daten die Aufenthaltsverläufe aller Zugewanderten im Rahmen des FZA aus den EU- und Efta-Ländern rekonstruiert und analysiert.

Die quantitativen Analysen der BFH stützen sich auf Administrativdaten des Zentralen Migrationsinformationssystems (Zemis), die AHV-Einkommensdaten der individuellen Konten, die Administrativdaten der ALV der Jahre 2002 bis 2010, die Sozialhilfestatistik sowie die IV-Registerdaten der Jahre 2005 bis 2010. Untersucht wurden die Daten aller aus den EU/Efta-Ländern zugewanderten Personen (vor bzw. nach Inkrafttreten des FZA) sowie die Daten einer jährlich wechselnden Kontrollgruppe von Schweizerinnen und Schweizern. Pro Einwanderungskohorte wurden Aufenthalts- und Erwerbsverläufe über vier Jahre rekonstruiert und Perioden mit Leistungsbezügen aus der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe abgebildet. Für Modellrechnungen und spezielle Analysen wurden zudem die Daten der Erhebung Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (Sesam) beigezogen.

Der Schlussbericht kann als PDF heruntergeladen werden unter: www.soziale-arbeit.bfh.ch > Forschung > Publikationen > Soziale Sicherheit.

Kasten 3

Literatur

- Fluder Robert, Salzgeber Renate, von Gunten Luzius, Fritschi Tobias, Müller Franziska, Germann Urs, Pfiffner Roger, Ruckstuhl Herbert, Koch Kilian (2013): Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen: Quantitative Analysen; Teil III der Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Bern: BFH/Interface.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2013): Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 6. November 2013.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (2014): 10. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt.

Sozialleistungsbezüge sind während der ersten Aufenthaltsjahre selten

Neben der Erwerbstätigkeit wurden auch die Sozialleistungsbezüge in den vier Jahren nach der ersten Einreise ausgewiesen und mit der Kontrollgruppe der vor dem FZA-Zugewanderten sowie den Schweizerinnen und Schweizern verglichen.⁶ Bei 91% der unter dem FZA zugewanderten Personen liegt in den ersten vier Jahren nach der Zuwanderung kein Sozialleistungsbezug (Arbeitslosenentschädigung oder Sozialhilfe) vor. 6% weisen einen kurzen (bis zwölf Monate) und 1,7% einen längeren Bezug von Arbeitslosenentschädigung (mehr als zwölf Monate) auf. 0,5% haben sowohl Arbeitslosenentschädigung wie auch Sozialhilfe und weitere 0,5% ausschliesslich Sozialhilfe bezogen.

Im Vergleich zu den Vor-FZA-Zugewanderten und den Schweizerinnen und Schweizern haben die FZA-Zugewanderten weniger häufig Sozialleistungen bezogen (siehe *Grafik 1*). Eine Ausnahme sind Personen aus den EU17-Süd-Ländern. Betrachtet man die jährlichen Leistungsbezugsquoten, so zeigt sich jedoch, dass diese mit der Dauer des FZA zunehmen: Bis 2010 gleicht sich die Bezugsquote der FZA-Zugewanderten jener der Vor-FZA-Zugewanderten an und ist damit höher als bei der Schweizer Bevölkerung. Auffallend ist, dass die Bezugsquote der Personen aus südlichen EU-Ländern deutlich stärker zunimmt und 2010 wesentlich über der Bezugsquote der übrigen Nationalitätengruppen liegt. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Personen aus diesen Ländern häufig keine Berufsausbildung haben und in Branchen mit tiefen Löhnen, unsicheren Anstellungsbedingungen und einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko arbeiten.

Sozialhilfebezügler sind oft erwerbstätig

Von den FZA-Zugewanderten, welche 2010 Sozialhilfe bezogen (0,9% aller FZA-Zugewanderten), waren 60% Working Poor, d. h. sie bezogen Sozialhilfeleistungen trotz einer Erwerbstätigkeit. Sowohl die Sozialhilfequote insgesamt (Sozialhilfebezug mit und ohne Erwerbstätigkeit) wie auch die Working-Poor-Quote stiegen seit Inkrafttreten des FZA deutlich an. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Nationalitätengruppen (siehe *Grafik 2*). Am tiefsten ist die Quote für Personen aus EU/Efta-Nord, während sie bei Personen aus EU-Süd-Ländern deutlich höher ist. Zudem nimmt die Quote der südlichen Ländergruppe seit 2005 stärker zu als bei

den anderen Ländergruppen. Dies dürfte mit der spezifischen sozioprofessionellen Zusammensetzung dieser Zuwanderungsgruppen zusammenhängen.

Zugewanderte aus südlichen EU-Ländern bilden spezielle Gruppe

Es zeigt sich, dass die Zuwanderung unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen äusserst dynamisch und flexibel ist. Zwei Fünftel der zugewanderten Personen reisen wieder aus. Personen, die in der Schweiz bleiben, sind mehrheitlich konstant erwerbstätig.

Aufgrund der sozioprofessionellen Merkmale unterscheidet sich die Gruppe der aus den südlichen EU-Ländern Zugewanderten deutlich von denjenigen aus den übrigen EU17/Efta-Ländern. Sozialleistungsbezüge der unter dem FZA zugewanderten Personen sind in der ersten Zeit relativ selten; sie nehmen aber bei längerer Aufenthaltsdauer zu. Insbesondere selten sind Sozialhilfebezüge, und diese beschränken sich mehrheitlich auf die Existenzsicherung bei einer Erwerbstätigkeit. ■