

Nr. 3

juli 2005

TWI (Hrsg.)

Effekte der Personenfreizügigkeit

Diskussionsbeiträge
Thurgauer Wirtschaftsinstitut



THURGAUER
WIRTSCHAFTSINSTITUT
an der Universität Konstanz

Effekte der Personenfreizügigkeit

bearbeitet von

Martin Gassebner

martin.gassebner@uni-konstanz.de

Universität Konstanz und TWI

Einleitung

Am 25. September 2005 entscheiden die Schweizer Stimmbürger über die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen Mitglieder der Europäischen Union (EU+10)¹. Diese Erweiterung und ihre Folgen werden von verschiedenen Befürchtungen begleitet und von Gegnern plakativ in die Öffentlichkeit getragen. Insbesondere die Angst den eigenen Arbeitsplatz zu verlieren, bzw. drastische Lohnkürzungen hinnehmen zu müssen, wenn Massen von billigen Arbeitskräften aus dem Osten in die Schweiz einwandern, wird häufig geäußert.

In diesem Gutachten werden die Auswirkungen der Ausweitung der Personenfreizügigkeit dargelegt. Es wird dabei sowohl allgemein auf Einwanderung eingegangen, sowie im Besonderen auf die Immigration aus den EU+10 Staaten.

Dabei wird gezeigt, dass die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit nicht zu einer massiven Einwanderungswelle aus dem Osten führt. Auch die Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt fallen eher gering aus. Für den Sozialstaat hingegen ergeben sich positive Auswirkungen. Im Allgemeinen kann die heutige Schweiz kaum auf Migration verzichten. Ohne diese droht eine Überalterung und eine Ausdehnung der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche mit grossen Folgen für den Sozialstaat.

Die Herangehensweise dieser Studie ist so, dass zunächst eine Bestandsaufnahme der Ausländer in der Schweiz erfolgt. Dann werden Gründe, die allgemein zu Migration führen, aufgezeigt. In einem nächsten Schritt wird die Prognose der Migrationsbewegungen nach Erweiterung der Personenfreizügigkeit dargestellt. Da diese in einem engen Zusammenhang zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz stehen, wird anschliessend darauf eingegangen. Die Qualifikationsstruktur der Ausländer sowie die Auswirkungen von Migration auf den Arbeitsmarkt

¹ Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern.

und den Sozialstaat sind Themen der darauffolgenden Abschnitte. Die Arbeit schliesst mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse ab.

Bestandsaufnahme

Zunächst erfolgt eine Beschreibung der gegenwärtigen ausländischen Bevölkerung in der Schweiz. Dabei wird kurz auf die Herkunft der Ausländer und die Situation am Schweizer Arbeitsmarkt eingegangen. Dies geschieht einerseits um die Grössenordnung des geschätzten Migrationspotentials aus den EU+10 Ländern besser einordnen zu können, andererseits wird gezeigt, dass die Schweiz nicht auf Einwanderungen verzichten kann.

Wie aus Abbildung 1 hervor geht, hat die Schweiz abgesehen von Luxemburg mit ca. 20% nicht nur einen der höchsten Ausländeranteile in Europa, sondern auch einen der höchsten Anteile an ausländischen Beschäftigten. Bei diesen beiden hohen Prozentsätzen ist allerdings zu beachten, dass es in der Schweiz deutlich schwerer ist, eine Einbürgerung zu erhalten. Erwähnenswert ist auch die annähernde Konstanz des Ausländeranteils über die letzten zehn Jahre; der Anteil betrug 1995 19,3% und steht jetzt bei 20,3 % (Stand 30.04.2005).

Die Ausländer wandern in die Schweiz ein um sich in erster Linie am Arbeitsmarkt zu beteiligen. Dies wird durch die landesweiten Erwerbsquoten belegt (Abbildung 2): Ausländer weisen eine deutlich höhere Erwerbsquote auf als Schweizer. Noch beachtlicher wird diese Tatsache durch einen internationalen Vergleich: Die Bewohner der Schweiz beteiligen sich signifikant stärker am Arbeitsmarkt als die Bewohner anderer OECD Staaten (Abbildung 3).²

Hieraus ergeben sich wichtige Implikationen für die Zukunft: In fast allen Ländern gibt es noch ‚stille Reserven‘ (z.B. Hausfrauen), die momentan mehr oder weni-

² Für eine Beschreibung der Situation von Ausländern auf dem Schweizer Arbeitsmarkt siehe auch Sheldon (2001b).

ger freiwillig dem Arbeitsmarkt fernbleiben. Durch den demographischen Wandel wird die Zahl der Personen im arbeitsfähigen Alter geringer werden. Im theoretischen volkswirtschaftlichen Modell steigt bei Knappheit der Preis für Arbeitskräfte und bietet dadurch der ‚stillen Reserve‘ einen höheren Anreiz zur Partizipation am Arbeitsmarkt. Dieser Effekt könnte in der Schweiz aufgrund des bereits sehr hohen Anteils an Erwerbspersonen allerdings kaum eintreten. Da die Schweiz zudem mit einer Arbeitslosigkeit von 4,3% (Stand März 2005, OECD-standardisierte Arbeitslosigkeit, OECD (2005)) neben Südkorea und Neuseeland zu den Ländern mit der geringsten Rate im OECD Raum gehört, sind auch in diesem Bereich keine grossen Reserven vorhanden. Daher wird die Schweiz in der Zukunft mehr als jetzt der Fall ist, auf Zuwanderung angewiesen sein.

Nachdem kurz die prinzipielle Situation am schweizerischen Arbeitsmarkt dargelegt wurde, erfolgt nun eine Übersicht über die Herkunft der zur Zeit in der Schweiz wohnhaften Ausländer. Dies erleichtert es zu erkennen, welche Rolle eine Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die EU+10 spielt.

Zum 31.12.2003 hielten sich ca. 1,5 Mio. Ausländer dauerhaft in der Schweiz auf. Betrachtet man die Herkunftsländer der Einwanderer, fällt auf, dass fast 60% aus der EU15 stammen; weiterhin sind Ex-Jugoslawien mit 23% und die Türkei mit 5% wichtige Sendeländer (Abbildung 4). Innerhalb der EU15 Einwanderer stellen Italiener mit ca. 36% die größte Gruppe, gefolgt von Portugiesen und Deutschen mit 18% bzw. 16% (Abbildung 5). Bemerkenswert ist, dass Slowenen nur einen Anteil von unter 1% an den Zuwanderern aus den Ländern Ex-Jugoslawiens ausmachen (Abbildung 6). Slowenien ist als einziges Land dieses Gebiets bei der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit eingeschlossen. Zum 30.04.2005 liegt der Anteil der EU+10 Ausländer mit etwa 19.000 bei unter 1,5%. Zur Zeit spielt diese Bevölkerungsgruppe also keine dominante Rolle. Es gilt zu untersuchen, ob sich dies durch die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit ändern wird.

Gründe für Migration

Bisher wurde hauptsächlich der Ist-Bestand in der Schweiz aufgezeigt. Nun sollen allgemeine Aspekte und mögliche Folgen von Wanderbewegungen dargestellt werden.

Für die meisten Zuwanderer in die Schweiz war, bzw. ist die Einwanderung eine ökonomische Entscheidung. Dafür spricht, dass im Jahr 2003 nur 4,3% der Ausländer in der Schweiz im Asylbereich³ (Bundesamt für Statistik (2004a), eigene Berechnungen) waren. Der überwiegende Teil der Ausländer kommt also in die Schweiz um am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Daher erklärt sich auch die oben angesprochene hohe Erwerbsquote der schweizerischen Ausländer.

Das führt zur Frage, was Menschen im Rahmen ökonomischer Erwägungen konkret dazu bewegt, auszuwandern und in einem fremden Land neu anzufangen. Prinzipiell gibt es drei Faktoren, die ökonomisch motivierte Migration beeinflussen und erklären:

- „Demand-pull“ Faktoren, die Einwanderer in ein Land ziehen
- „Supply-push“ Faktoren, die Menschen dazu bewegen, ihr Heimatland zu verlassen
- Netzwerke aus Freunden und Verwandten, die bereits ausgewandert sind und als Informationsquellen und Anlaufstellen dienen

Die ersten beiden Effekte zeigen sich vor allem daran, dass eine boomende Wirtschaft im Einwanderungsland zu mehr Zuwanderung führt, bzw. eine Rezession im Heimatland die Abwanderung erhöht. Dabei rührt der erstgenannte Effekt von der steigenden Nachfrage nach Arbeit in einer wachsenden Volkswirtschaft her, während es sich beim zweiten Effekt um ein Abwandern aus Not bzw. aufgrund von Chancenlosigkeit handelt. Der Netzwerk-Effekt erleichtert es potentiellen Auswanderern, den Schritt aus dem Heimatland zu wagen. Dabei gilt: je höher die Anzahl der Personen aus dem Heimatland bzw. Umfeld, die bereits im

³ Zum Asylbereich zählen Asylsuchende, sowie vorläufig angenommene Personen.

neuen Land ist, desto einfacher wird die Entscheidung selbst auszuwandern. Durch die Präsenz von Landsleuten ist es einfacher, sich notwendige Informationen zu beschaffen, Behördengänge werden erleichtert, und das Gefühl der Fremde und des Heimwehs wird gelindert.

Neben diesen generellen Determinanten gibt es formale Modelle, die versuchen, Migrationsbewegungen zu erklären. Ein Beispiel hierfür ist das Konzept von Sjaastad (1962) oder Chand und Paldam (2005), das die Migrationsentscheidung als eine Humankapitalinvestition beschreibt. Diese Investition bringt Kosten und Erträge mit sich. Dabei wird der Arbeitnehmer dort arbeiten, wo er persönlich die höchste Rendite erwirtschaftet. Formal wird ein Arbeiter sein Heimatland dann verlassen, wenn der Barwert seiner Auswanderung größer als Null ist. Der Barwert stellt im Wesentlichen die diskontierte Lohndifferenz des Ziel- und Heimatlands abzüglich der Kosten der Auswanderung dar. Diese Kosten beinhalten nicht nur die in Geldeinheiten messbaren Aspekte wie Umzugskosten, Kosten für Bürokratie usw., sondern auch nicht-monetäre Bestandteile. Insbesondere zählen hierzu: unbekannte Umgebung, fremde Sprache und Kultur, Verlust von Freunden und Verwandten usw. Gerade diese in Geldeinheiten nicht oder nur schwer zu fassenden Kosten sind laut Sjaastad ein großer Hinderungsgrund für eine tatsächliche Migrationsentscheidung und somit ausschlaggebend dafür, dass eben nicht über alle Ländergrenzen hinweg ein weitgehend einheitlicher Lohn gezahlt wird, wie dies gemäss einem idealisierten theoretischen Modell zu erwarten ist. Dieses Phänomen, dass sich der Lohn zwischen zwei Ländern nicht angleicht, sieht man sogar bei so eng verbundenen Regionen wie dem Thurgau und dem Landkreis Konstanz. Obwohl räumlich und sprachlich kaum von einander getrennt, gibt es selbst dort keinen einheitlichen Lohnsatz. Die tatsächliche Entscheidung zugunsten einer Auswanderung setzt voraus, dass für das Einwanderungsland ein deutlicher Lohnüberschuss gegenüber dem Heimatland antizipiert wird.

Prognose der Migrationsbewegungen nach Erweiterung der Personenfreizügigkeit

Zuerst eine Erläuterung der Vorgehensweise. Es folgt zunächst eine Einschätzung bezüglich des Gesamtpotentials an Auswanderungswilligen der EU+10 Länder in Richtung Europa. Anschliessend wird darauf aufbauend eine Prognose des Anteils der Migranten, die Richtung Schweiz wandern, erstellt.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) hat im Auftrag der Europäischen Kommission das langfristige Migrationspotential aus zehn mittel- und osteuropäischen (MOE) Staaten geschätzt (Alvarez-Plata et al. (2003)). In dieser Studie sind neben den acht neuen EU Mitgliedsstaaten in dieser Region auch Bulgarien und Rumänien berücksichtigt. Das errechnete Potential an Einwanderungen im langfristigen Rahmen (d.h. 20-25 Jahre) liegt bei 2,9 Mio. Menschen. Da sich die Ausweitung der Personenfreizügigkeit zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht auf Bulgarien und Rumänien bezieht, müssen potentielle Einwanderer diesen Ursprungs aus der genannten Grösse herausgerechnet werden. Man erhält so ein langfristiges Einwanderungspotential aus den acht MOE EU+10 Staaten von 2,3 Mio. Die Migration aus Malta und Zypern ist so gering, dass diese im Folgenden ausgeklammert wird. Zur Simulation der Migrationsbewegungen benutzt das DIW folgende Methode: Erfahrungswerte aus früheren EU Erweiterungen werden herangezogen, um die infolge der Osterweiterung zu erwartenden Einwanderungen in den EU Raum zu prognostizieren. Dadurch wird die gesamte Anzahl Abwanderungswilliger ermittelt. Um nun vorherzusagen zu können, auf welche Länder sich dieses Potential verteilt, nutzt das DIW die aktuelle Verteilung dieser Personengruppe innerhalb der EU.

Bezüglich der Methodik ist laut dieser Studie zu bedenken, dass das Einkommensgefälle beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den Beitrittsländern von rund 45 % des EU-Niveaus (zu Kaufkraftparitäten gerechnet; bezogen auf die laufenden Wechselkurse sind es rund 20 %) deutlich größer ist als in vergangenen Erweiterungsrunden.

Das BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten belief sich bei den Beitritten Griechenlands (1981) Portugals und Spaniens (1986) auf 65 % bis 70 % des Niveaus in der damaligen Gemeinschaft.

Daher gibt es bei Anwendung dieser auf Erfahrungswerten aufbauenden Methodik ein gewisses Mass an Unsicherheit. Jedoch ist die Diskrepanz der Einkommen vergleichbar mit denen zwischen Deutschland und den späteren EU-Mitgliedern aus Südeuropa in der Phase der Gastarbeiteranwerbung (60er und frühe 70er Jahre). Dabei führte die Süderweiterung nicht zu einem dramatischen Anstieg der Migration, wie damals allgemein erwartet. Im Falle Spaniens und Portugals ist seit Einführung der Freizügigkeit sogar eine Nettorückwanderung zu beobachten. Allerdings spricht laut der DIW-Studie ein wichtiger Umstand dagegen, dass sich diese Erfahrung bei der EU-Osterweiterung wiederholen wird: „Bei der Süderweiterung hatte sich bereits ein erheblicher Teil der Bevölkerung aus den Beitrittsländern in anderen Mitgliedstaaten der EU niedergelassen.“

Das beschriebene Verfahren lässt sich, unter Berücksichtigung der angesprochenen Unsicherheit, benutzen, um die zusätzliche Einwanderung zu bestimmen, die infolge einer Ausweitung der Personenfreizügigkeit für die Schweiz zu erwarten ist.

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs vor 15 Jahren sind knapp eine Million Bürger aus den zehn MOE Staaten in die EU eingewandert. Momentan leben in der Schweiz ca. 23.000 Ausländer dieser Herkunft. Demzufolge werden etwa 2,3% des gesamten Migrationspotentials von 2,3 Mio. in die Schweiz einwandern (Abbildung 8). In der Zukunft könnte sich dies jedoch ändern. Bisher war es für einen potentiellen Einwanderer möglich ein Gesuch in der Schweiz einzureichen, nachdem er von einem EU-Land abgelehnt wurde. Dies ist in Zukunft nicht mehr möglich. Wem in einem EU-Land die Einwanderung versagt wurde, der hat nach Ratifizierung der Erweiterung der Personenfreizügigkeit keine „zweite Chance“ mehr in der Schweiz. Mit der Ratifizierung von Schengen/Dublin verlieren im Übrigen Asylbewerber die Möglichkeit eines weiteren Asylantrags in der Schweiz.

Daher erscheint es plausibel, dass sich in Zukunft der Anteil der Ausländer, die in die Schweiz einreisen, kleiner wird. Für die Ermittlung des Migrationspotentials sind wir jedoch trotzdem vom heutigen Stand ausgegangen, um eine potentielle Unterschätzung aufgrund der oben beschriebenen Unsicherheit entgegenzuwirken.

Demzufolge ergibt sich ein langfristiges Potential von 52.000 Einwanderern aus den EU+10 Ländern in die Schweiz. Diese Zahl beruht allerdings auf der Annahme, dass nach Ratifizierung der Erweiterung der Personenfreizügigkeit die Grenzen sofort geöffnet werden würden. In der Realität wird die Einwanderung durch Kontingente, welche schrittweise angehoben werden, eingedämmt.

Weist man die Einwanderung auf jährlicher Basis aus, ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 8): Ohne Beschränkungen würden direkt nach Öffnung der Grenzen ein Grossteil der Migrationsbewegungen stattfinden, was jedoch durch die Kontingentierung verhindert wird. Zu Vergleichszwecken ist die vom DIW prognostizierte Einwanderung nach Dänemark und Belgien in die Grafik eingefügt. Diese beiden Länder sind sowohl hinsichtlich der Grösse als auch der geographischen Distanz zu den MOE Ländern mit der Schweiz vergleichbar. Die Schweiz scheint bisher als Einwanderungsland deutlich beliebter zu sein als diese beiden Staaten. Zumindest teilweise ist dies wohl auf den oben angesprochenen Sondereffekt der „zweiten Chance“ zurück zu führen. Dieser würde jedoch in Zukunft wegfallen, wodurch mit einer Abnahme der Einwanderung zu rechnen ist. Daher kann man die ermittelten Zahlen als eine Art Obergrenze ansehen.

Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz

Ein geringer Bevölkerungszuwachs kann, nebst den Problemen der Überalterung, auch ökonomische Probleme mit sich bringen. Wachstum in einer Volkswirtschaft kann aus dreierlei Gründen entstehen: durch Innovationen und dem daraus resultierenden technologischen Fortschritt; durch höheren Maschineneinsatz und

einer damit verbundenen Kapitalintensivierung; oder durch vermehrten Arbeitseinsatz. Der letzte Punkt ist ohne Bevölkerungswachstum bei gleichzeitiger Alterung der Bevölkerung jedoch nicht einfach zu realisieren. Weiterhin gilt es zu berücksichtigen, dass die Sozialsysteme auf einer nicht-sinkenden Partizipationsrate am Arbeitsmarkt basieren. Schrumpft der Anteil der Erwerbstätigen, so wird es immer schwieriger, den steigenden Anteil der Nicht-Erwerbstätigen zu finanzieren. Dies deutet darauf hin, dass für die heutige Schweiz Zuwanderung eher zu einer Entlastung als zu einer Belastung der Gesellschaft führen wird.

In der Bevölkerungsprognose des Bundesamts für Statistik wird dies besonders deutlich (Abbildung 9). In der Grafik besteht der Bevölkerungszuwachs aus der Summe des Saldos von Sterbe- und Geburtenraten sowie dem Migrationssaldo. Darauf aufbauend zeigt die Kurve „ohne Wanderungsbewegungen“ was passieren würde, wenn die Schweizer Grenze komplett geschlossen würde. D.h. wie würde sich die Bevölkerung entwickeln, wenn es weder Aus- noch Einwanderer gäbe? Die Kurve „ohne Einwanderung“ zeigt das hypothetische Resultat, wenn man die Grenze für Einwanderer schliessen würde, Ausreisen aber erlaubte. Dies ist natürlich höchst unrealistisch, da Ein- und Auswanderungen sich gegenseitig beeinflussen und voneinander abhängen. Allerdings zeigt dieses Gedankenexperiment ein Extremszenario und deutet an, dass die Schweiz mit der jetzigen Geburtenrate ohne Einwanderung eine rasche Bevölkerungsabnahme durchmachen würde, mit klaren negativen Auswirkungen auf das BIP und den Sozialstaat.

Betrachtet man die zukünftige Bevölkerungsentwicklung im so genannten Szenario „Trend“, welches den momentanen Zustand in die Zukunft fortschreibt, so zeigt sich, dass ohne Wanderbewegungen die Bevölkerung in etwa konstant bleibt (siehe Kohli und Cotter (2004)). Beim Blick auf den Thurgau erhält man im Wesentlichen das gleiche Bild (Abbildung 10).

Vor dem oben beschriebenen Basismodell kann man sich nun nochmals die Auswirkungen zusätzlicher Migrationsbewegungen infolge einer Erweiterung der Personenfreizügigkeit vor Augen führen. Addiert man die oben ermittelte Ein-

wanderungszahl aus den EU+10 Staaten zur auf dem Szenario „Trend“ basierenden Prognose, so ergeben sich lediglich moderate Auswirkungen (Abbildung 11). Keinesfalls kommt es zu einer „Überschwemmung aus dem Osten“, wie häufig zu hören ist. Der Kanton Thurgau liefert wiederum ein analoges Bild, wobei mit noch geringeren Konsequenzen zu rechnen ist (Abbildung 12). Man sieht also, dass die Zuwanderung aus den EU+10 Staaten insgesamt äusserst gering ausfällt.

Makroökonomische Effekte von Migration

In einer globalen Perspektive führt Migration zu einer effizienteren internationalen Verteilung der Arbeitskräfte. Dies resultiert daher, dass durch die Mobilität der Arbeitskräfte diese an die Orte ihrer höchsten Produktivität wandern. Durch diese Maximierung der möglichen Produktion resultieren internationale Wachstumsgewinne. Im theoretischen Idealfall arbeitet jeder Mensch dort, wo er seine speziellen Fähigkeiten am besten einsetzen kann.

So ergibt sich laut Brückner (2004) durch eine Wanderung von 1% der Erwerbspersonen aus den acht MOE EU+10 Ländern sowie Bulgarien und Rumänien ein Anstieg des Sozialprodukts der EU25 von 0,15% bis 0,3%. Dies wäre auch für die Schweiz angesichts ihrer momentanen Wachstumsschwäche nicht unerheblich. Die Gewinne sind allerdings zwischen Ziel- und Entsendeländern unterschiedlich verteilt. Ebenso profitierten nicht alle Produktionsfaktoren gleichermassen. Insgesamt werden die Zielländer Nettogewinner und die Sendeländer Nettoverlierer der Migration sein, sofern man von Transferzahlungen der Einwanderer in ihre Heimatländer absieht. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung im Zielland fällt umso geringer aus, je flexibler der Arbeitsmarkt ist. In einem flexiblen Arbeitsmarkt kann auf ein Überangebot an Arbeit mittels einer Anpassung der Löhne reagiert werden. Kündigungen sind daher in einem solchen System nicht nötig. Insbesondere in offenen und flexiblen Volkswirtschaften wie der Schweiz kann

man durch Anpassung der Handels- und Produktionsstrukturen auf die Zuwanderung reagieren, was die Konsequenzen für den Arbeitsmarkt nochmals reduziert.

Qualifikationsstruktur der Ausländer

Laut Sheldon (2001b) ist ein überproportionaler Anteil der Einwanderer ungelernt. So waren 1980 etwa 50% der ausländischen Arbeitskräfte gering qualifiziert. Im Jahre 1990 sank diese Quote leicht auf 45%. Im gleichen Zeitraum reduzierte sich der Anteil der ungelerten Schweizer von 25% auf 15%. Im Jahr 2004 fiel diese Quote für Ausländer in der gesamten Schweiz auf unter 40%, während sie in der Ostschweiz genau 40% betrug (Abbildung 13). Die Graphik zeigt auch, dass der Anteil an hoch qualifizierten Inländern in der Ostschweiz ziemlich genau dem Schweizer Durchschnitt entspricht.

Der Bildungsstand der Einwanderer in die Schweiz ist demnach bipolar. Hochqualifizierte und Niedrigqualifizierte sind relativ stärker vertreten als die mittelmässig qualifizierten Migranten. Dabei werden die Hochqualifizierten durch den „Demand-pull“ Effekt angezogen, da es in der Schweiz einen Mangel an hoch qualifizierten Arbeitskräften gibt, und die Geringqualifizierten versuchen ihr Glück in der Schweiz, da sie im Heimatland sehr schlechte Chancen haben („Supply-push“). Letzteres erklärt zum Teil, warum in den letzten drei Jahrzehnten der Anteil der Ausländer an der Erwerbsbevölkerung relativ konstant zwischen 15 und 20% geblieben ist, während der Anteil ausländischer Arbeitsloser von knapp über 20% auf fast 50% gestiegen ist (Abbildung 14).

Auswirkung von Migration auf den Arbeitsmarkt

Eine häufig gehörte These, die es zu überprüfen gilt, besagt, dass zusätzliche ausländische Arbeitnehmer eine Senkung der schweizerischen Löhne mit sich bringen und einheimischen Kräften die Arbeitsplätze wegnehmen würden. Zwar schreibt das Arbeitsrecht der Schweiz die Entlohnung von Ausländern zu ortsüblichen Tarifen vor, doch könnte diese Regelung beispielsweise mittels einer „Um-

deklaration“ der zur Disposition stehenden Stelle umgangen werden. Wenn Ausländer gleiche Leistungen zu geringeren Löhnen anbieten könnten, wäre die Folge eine zunehmende Verdrängung von Schweizern aus dem Arbeitsmarkt. Auf lange Sicht würde die Zuwanderung von auswärtigen Arbeitern so zu einem Lohnverlust bei Schweizern führen, da diese ihre Lohnerwartungen nach unten korrigieren müssten, um mit der ausländischen Konkurrenz mithalten zu können. Alternativ lässt sich auch die These aufstellen, dass Aus- und Inländer in einer komplementären Beziehung zueinander stehen. Das hiesse, dass durch Zuwanderung mehr Einheimische Arbeit finden und/oder höhere Löhne für sie gezahlt werden. Dabei wird unterstellt, dass es sich bei Ausländern (größtenteils) um ungelernete Arbeitskräfte und bei Schweizern (größtenteils) um qualifizierte Fachleute handelt. In diesem Fall gilt: Je mehr unqualifizierte Arbeitnehmer man einstellt, desto mehr qualifizierte müssen beschäftigt werden (Vorarbeiter, Koordinatoren, usw.) damit die ungelernete Arbeit produktiv ist.

Grundsätzlich bieten sich zwei Methoden zur Schätzung möglicher Effekte an. Die eine versucht, die Auswirkungen indirekt zu quantifizieren. Mittels eines produktionstheoretischen Ansatzes werden Parameter geschätzt und daraus Elastizitäten der Nachfrage und des Angebots von Arbeit berechnet. Diese Herangehensweise wird von Grossman (1982) verwendet, um zu analysieren, ob in- und ausländische Arbeitnehmer Substitute oder Komplemente darstellen. Eine zweite Methode zur Ermittlung der Auswirkung von Immigration auf den einheimischen Arbeitsmarkt besteht in der direkten Schätzung. Internationale Studien kommen fast alle zum Schluss, dass Migration kaum Auswirkungen auf den einheimischen Arbeitsmarkt hat. Es folgen drei Beispiele für aktuelle empirische Untersuchungen:

- Dustmann et al. (2003) führen eine Studie zur Untersuchung der Effekte von Einwanderung auf den Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs durch. Diese kommt zum Ergebnis, dass ein 1%-iger Anstieg der ausländischen Bevölkerung einen Anstieg der Arbeitslosigkeit von 0,2% bewirkt. Ein weiteres Resultat lautet,

dass ein Anstieg der ausländischen Bevölkerung zu einem Anstieg des Lohns der gesamten Bevölkerung führt.

- Die Forschung von Borjas (2003) über den amerikanischen Arbeitsmarkt liefert folgendes Ergebnis: Ein 1%-iger Anstieg von Einwanderern senkt den Lohn von Arbeitern der gleichen Qualifikation um ca. 0,3%.
- Winter-Ebmer und Zweimüller (1999) gelangten in ihrer Studie, die sich mit dem österreichischen Arbeitsmarkt beschäftigt, zu der Erkenntnis, dass ein 1%-iger Anstieg von ausländischen Arbeitern innerhalb eines bestimmten Industriesektors das Risiko, in diesem Sektor arbeitslos zu werden, um 0,17% steigert. Diese drei Beispiele sollen nur einen Eindruck vom Stand der Forschung vermitteln. Es gibt zahlreiche Untersuchungen zu diesem Themenkomplex, die im Prinzip alle dasselbe Ergebnis liefern. Es gibt kaum einen empirisch nachweisbaren Effekt von Einwanderung auf den Arbeitsmarkt. Für eine ausführliche Zusammenfassung von Arbeiten auf diesem Gebiet siehe Gaston und Nelson (2001) sowie Leibfritz et al. (2003).

Über die Auswirkung von Zuwanderung speziell auf den eidgenössischen Arbeitsmarkt gibt es im Grunde genommen nur zwei jüngere empirische Arbeiten, Sheldon (2001a) und Küng (2005). Wir gehen kurz auf beide ein.

Sheldon (2001a) führt mittels des oben beschriebenen indirekten Verfahrens eine empirische Studie für die Schweiz durch, wobei er sowohl die Frage nach den Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum als auch jene nach den Konsequenzen für die Löhne untersucht. Er nutzt neben Zeitreihen- auch Paneldatenansätze und baut so eine frühere Schätzung für die Schweiz von Butare und Favarger (1992) aus. Die Produktion schweizerischer Güter und Dienstleistungen wird mittels einer sogenannten Translog-Produktionsfunktion modelliert. Die ausländischen Arbeitnehmer werden dabei in folgende Gruppen eingeteilt: Saisonniers, Jahresaufenthalter, Niedergelassene und Grenzgänger. Dieser Ansatz erlaubt es die Elastizitäten der einzelnen Einsatzfaktoren zu berechnen, um daraus Aussagen über die Auswirkung von Zuwanderung auf den Schweizer Arbeitsmarkt abzulei-

ten. Die Ergebnisse einer Zeitreihenanalyse für die Jahre 1980-1998 sind – wie Sheldon selbst zugibt – trotz Modellerweiterungen nicht robust und werden daher hier nicht weiter erläutert. In der Panelanalyse geht er auf 21 Branchen und die Jahre 1980-1998 ein. Dabei schätzt er unterschiedliche Modelle, die zu recht ähnlichen Ergebnissen kommen, was auf eine gewisse Robustheit des verwendeten Modells hindeutet.

Bei den nun folgenden einzelnen Ergebnissen von Sheldons Studie muss berücksichtigt werden, dass der Autor eine Vielzahl von Modellen schätzt und sich nicht alle Resultate decken.

- Grenzgänger sind im Allgemeinen die am höchsten qualifizierte Gruppe der Ausländer.
- Die Beziehung zwischen ausländischen und Schweizer Arbeitnehmern ist nicht eindeutig. Teils stellen beide Gruppen Substitute dar, d.h., ein Anstieg des Angebots ausländischer Arbeit führt über den oben beschriebenen Mechanismus zu einem Absinken der Schweizer Beschäftigung bzw. der Löhne. Andererseits gibt es auch Ergebnisse, die darauf hindeuten, dass beide Gruppen in einer komplementären Beziehung zueinander stehen. In diesem Fall führen mehr ausländische Beschäftigte zu einem Ansteigen der Schweizer Beschäftigung bzw. Löhne. Insgesamt ist der Effekt der Ausländer auf die Schweizer Löhne äußerst gering. Die geschätzten Elastizitäten liegen zwischen $-0,3$ und $0,3$. Dies bedeutet, dass die Löhne der Schweizer Arbeitnehmer zwischen einer Abnahme von $0,3\%$ und einem Zuwachs von $0,3\%$ schwanken, wenn sich die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer um 1% erhöht. Demzufolge scheint die Angst vor großen Lohneinbußen durch ausländische Arbeitskräfte ungerechtfertigt zu sein.

Die ermittelte zu erwartende Einwanderung nach Erweiterung der Personenfreizügigkeit liegt bei 52.000 Personen über einen Zeitraum von 20 - 25 Jahren. Dies ist gleichbedeutend mit einem jährlichen Anstieg von unter $0,04\%$. Daraus würde sich der Lohn in der Schweiz zwischen $+0,012\%$ und $-0,012\%$ pro Jahr verändern. Dies allerdings wieder unter der Voraussetzung, dass die Grenzen sofort

geöffnet würden. Man sieht jedoch, dass selbst in diesem Fall die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt extrem gering wären.

Küng (2005) wählt die direkte Methode, um mittels eines Panelansatzes die Konsequenzen für den Schweizer Lohnsatz zu messen.

Küings Schätzung besagt, dass der Einfluss des Anteils ausländischer Arbeitskräfte in einem bestimmten Industriesektor sehr gering ist: Die maximale negative Auswirkung auf den Schweizer Lohn ist ein Absinken um 0,25% pro 1%-iger Erhöhung der Ausländerquote. Dies würde ähnliche Konsequenzen implizieren wie die Resultate von Sheldon. Dieses Resultat beruht allerdings auf einer Schätzung, die ökonometrisch problematisch ist – ein Umstand, den Küng selbst verdeutlicht. Sein Resultat bei Anwendung der korrekten Methoden liefert einen Effekt, der statistisch nicht von Null verschieden ist.

In einem zweiten Schritt untersucht der Autor, ob sich andere Auswirkungen ergeben, wenn man der Schätzung lediglich die klassische „Arbeiterklasse“ zu Grunde legt. Diese definiert er als solche Arbeitnehmer, die nicht im tertiären Sektor beschäftigt sind und keine Managementposition innehaben. Auch bei dieser Untergruppe ist der Effekt von eingereisten Arbeitnehmern vernachlässigenswert.

Bei der Interpretation dieser Resultate muss man allerdings Vorsicht walten lassen. Dieser statistisch gesehen nicht existente Effekt gilt im Durchschnitt über alle Industriezweige und könnte unter Umständen verschleiern, dass negative Effekte in gewissen Branchen von positiven Effekten in anderen Branchen kompensiert werden. Des Weiteren ist die Definition der klassischen „Arbeiterklasse“ sehr vage, was der Autor auch zugesteht. Konsequenzen für das Lohnniveau sind aber vor allem in diesem Sektor zu erwarten.

Die letzten beiden hier vorgestellten Untersuchungen wurden ausgewählt, weil sie sich direkt auf die Schweiz beziehen. Doch liefern sie im Wesentlichen die gleichen Resultate wie andere internationale Studien. Selbst wenn manche Arbeiten negative Folgen feststellen, ist zu bedenken, dass in diesen Fällen fast aus-

schließlich partielle Gleichgewichtsanalysen durchgeführt wurden, d.h. jeder Sektor separat beobachtet wurde. Analysiert man die möglichen Auswirkungen in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell, das Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Sektoren berücksichtigt, relativieren sich unter Umständen potentiell negative Effekte höherer Ausländerquoten – beispielsweise durch einen gesteigerten Konsum.

Immer zu beachten ist die Tatsache, dass die Ergebnisse nur im Durchschnitt gelten. Es mag also in bestimmten Industrien durchaus negative Auswirkungen geben, doch werden diese durch positive Effekte in anderen Branchen ausgeglichen. Ebenso muss betont werden, dass die Effekte, die von höheren Zahlen an selbstständigen, bzw. „schein-selbstständigen“ Ausländern ausgehen, schwierig zu messen sind und so kategorisierte Arbeitskräfte auch nicht an die geltenden Bestimmungen des GAV gebunden sind.

Im Falle der Ostschweiz fällt allerdings auf, dass die meisten Ausländer, die als Dienstleistungserbringer einreisen, als Arbeitnehmer bei Schweizer Unternehmen beschäftigt sind. Daher spielt hier das Problem der „Schein-Selbstständigen“ offenbar keine grosse Rolle (Abbildung 15).

Effekte von Migration für den Sozialstaat

Einwanderungen haben natürlich auch Folgen für den Sozialstaat des jeweiligen Ziellands. Dabei gilt generell, dass Ausländer höhere Arbeitslosenquoten aufweisen und somit Kosten für den Sozialstaat anfallen. Dies ist, wie oben bereits erwähnt, auch in der Schweiz der Fall. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um einen spezifischen Aspekt von Ausländern. Das gleiche gilt auch für schlecht ausgebildete Schweizer.

Diesbezüglichen Nachteilen von Migration stehen aber erhebliche Vorteile gegenüber. So ergibt sich im Zielland ein so genannter „brain gain“. Es kommen gut ausgebildete Einwanderer ins Land, für deren Ausbildung keine Kosten an-

gefallen sind. Weiterhin liefern die Zuwanderer einen positiven Nettobeitrag zu den umlagefinanzierten Rentenversicherungssystemen. Diese Wirkungen werden dadurch verstärkt, dass die EU+10 Länder über ein sehr hohes Ausbildungsniveau verfügen und somit grössere positive Effekte auftreten als bei anderen Einwanderungsgruppen (Brückner (2003)). Durch den Eintritt weiterer Arbeitnehmer erhöht sich auch die Zahl der Steuerzahler und Verbraucher, was einerseits die Pro-Kopf-Schuldenlast senkt und andererseits den Konsum ankurbelt. Dies kann wiederum ein entscheidender An Schub für das Wachstum sein.

Zusammenfassung

Zusammenfassend betrachtet ist die Ausweitung der Personenfreizügigkeit positiv zu bewerten. Die positiven Aspekte der Einwanderung überwiegen: Für das Zielland ergeben sich Nettogewinne. Vom demographischen Standpunkt her wird Überalterung entgegengewirkt, da gösstenteils junge Personen einwandern. Weiterhin kommen qualifizierte Personen ins Land, deren Ausbildung nicht vom Inland finanziert werden musste. Insbesondere diese qualifizierten Arbeiter mindern den Mangel an Fachkräften in der Schweiz. Gerade diese Gruppe steht in einer komplementären Beziehung zu Schweizer Arbeiter. Es kommt also zu einer vermehrten Einstellung, bzw. höheren Löhnen unter Schweizern. Des Weiteren sinkt die Pro-Kopf-Schuldenlast und der einheimische Konsum wird angekurbelt. Selbst wenn man sich auf potentiell negative Effekte der Einwanderung, wie sie beispielsweise für bestimmte Teile des Arbeitsmarkts vermutet werden, konzentriert, lässt sich zeigen, dass diese – wenn sie überhaupt auftreten – klein sein werden. Es droht nämlich keine Überflutung der Schweiz durch billige Arbeitskräfte aus dem Osten. Das langfristige Migrationspotential fällt mit 52.000 Personen nicht Besorgnis erregend aus. Dies gilt umso mehr, als diese Zahl unter der realitätsfernen Annahme einer sofortigen und uneingeschränkten Grenzöffnung errechnet wurde. Die Festsetzung von Kontingenten und deren schrittweise An-

hebung werden für einen gleitenden Übergang sorgen. Zwei aktuelle Studien über Auswirkungen von Migration zeigen zudem allenfalls minimale negative Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Für die ermittelten Einwanderungszahlen ergibt sich im schlimmsten Fall ein Absinken des Lohns von $-0,012\%$ p.a.

Das gilt sowohl für die gesamte Schweiz wie auch für den Thurgau bzw. die Ostschweiz. Daher ist die Annahme der Vorlage zur Ausweitung der Personenfreizügigkeit zu empfehlen. Dies gilt insbesondere, weil bei einer Ablehnung die Kündigung der Bilateralen Verträge I mit der Europäischen Union droht. Dies ist ein Szenario, welches für die Schweiz als einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit sehr starken Handelsverflechtungen innerhalb ganz Europas zu immensen Kosten und Schäden führen würde.

Literaturverzeichnis

Alvares-Plata, P., Brückner, H., Silverstone, B. (2003). Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update. Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs. Berlin: DIW.

Borjas, G. (1990). Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy. New York: Basic Books.

Borjas, G. (2003). The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. Cambridge, MA: NBER Working Paper No. 9755.

Brückner, H. (2004). EU-Osterweiterung: Effekte der Migration. Berlin: Wochenbericht des DIW Berlin 17/04.

Bundesamt für Statistik (2004a). Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz – Bericht 2004. Neuchâtel: Statistik der Schweiz.

Bundesamt für Statistik (2004b). Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Neuchâtel: Statistik der Schweiz.

Butare, T., Favarger, P. (1992). Analyse empirique du cas de la Suisse, in: B. Burgenmeier (Hrsg.), Main d'œuvre étrangère. Une analyse de l'économie suisse, Paris: Econometrica, S. 79-119.

Chand, S. K., Paldam, M. (2005). Immigration Policy and the Nordic Welfare States. Mimeo.

Dustmann, C., Fabbri, F., Preston, I., Wadsworth, J. (2003). The Local Labour Market Effects of Immigration in the UK. Home Office Online Report 06/03.

Jorgenson, D. (1986). Econometric Methods for Modeling Producer Behavior, in: Z. Griliches, M. Intriligator (Hrsg.), Handbook of Econometrics, Bd. 3, Amsterdam: North-Holland, S. 1841-1915.

Kohli, R., Cotter, S. (2004). Demografische Entwicklung in den Kantonen von 2002 bis 2040: Nach dem Szenario „Trend“ AR-00-2002. Neuchâtel: Statistik der Schweiz.

Gaston, N., Nelson, D. (2001). The Employment and Wage Effects of Immigration: Trade and Labor Economics Perspectives. Leverhulme: University of Nottingham, Centre for Research on Globalisation and Economic Policy Research Paper 2001/28.

Grossman, J. (1982). On the Substitutability of Natives and Immigrants in Production. *Review of Economics and Statistics*, 64, 596-603.

Küng, L. (2005). The Impact of Immigration on Swiss Wages: A Fixed Effects Two Stage Least Squares Analysis. Mimeo Universität Fribourg.

Leibfritz, W., O'Brian, P., Dumont, J.-C. (2003). Effects of Immigration on Labour Markets and Government Budgets: An Overview. München: CESifo Working Paper No. 874.

OECD (2005). Main Economic Indicators. Juni, Paris: OECD.

Sheldon, G. (2001a). Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Löhne und das Wirtschaftswachstum in der Schweiz. FAI Arbeitspapier Universität Basel.

Sheldon, G. (2001b). Foreign Labor Employment in Switzerland. FAI Arbeitspapier Universität Basel.

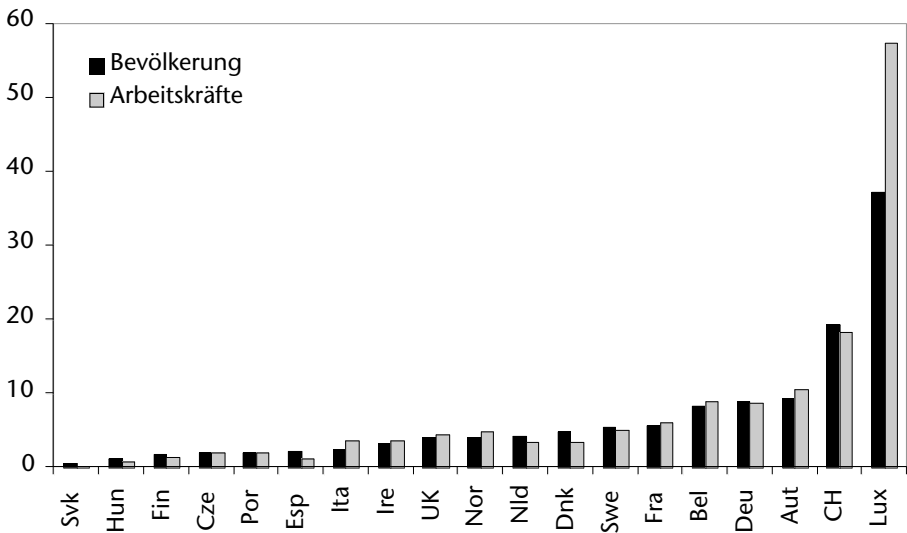
Sjaastad, L. (1962): "The Costs and Returns of Human Migration," *Journal of Political Economy*, 70, 80-93.

Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J. (1999). Do Immigrants Displace Young Native Workers: The Austrian Experience. *Journal of Population Economics*, 12, 327-340.

Abbildungen

Abbildung 1

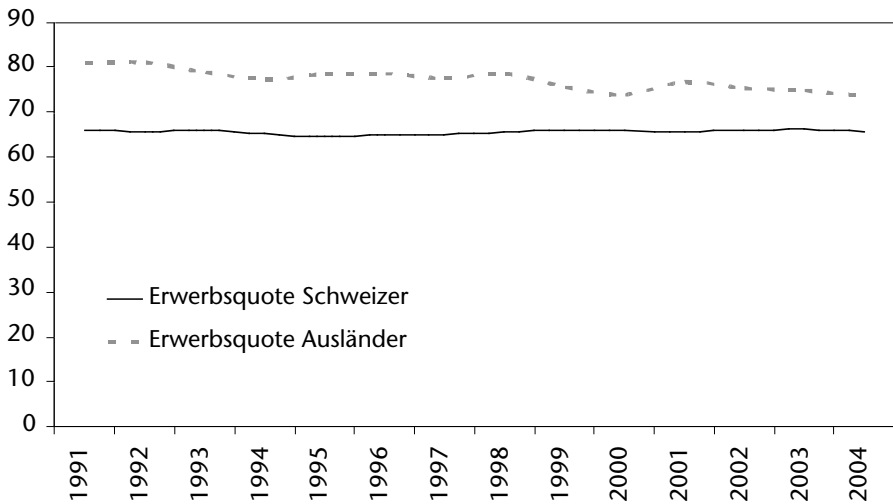
Ausländeranteil an der Bevölkerung und an den Arbeitskräften, 2000



Quelle: OECD Economic Outlook 2005, eigene Darstellung

Abbildung 2

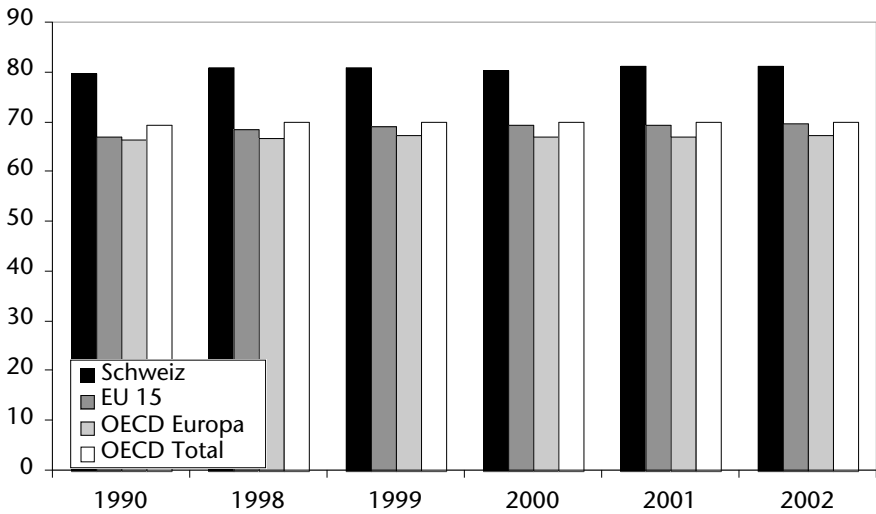
Erwerbsquoten in der Schweiz



Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2004, eigene Darstellung

Abbildung 3

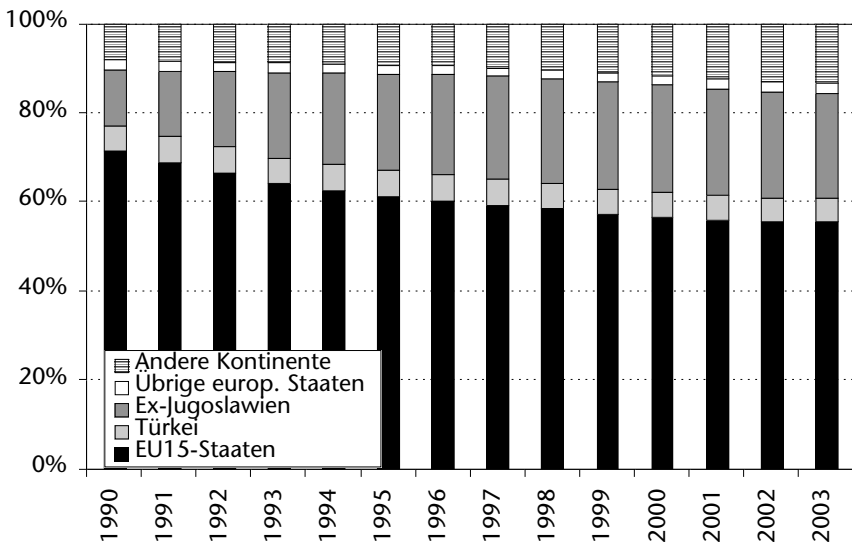
Erwerbsquoten im internationalen Vergleich



Quelle: OECD Employment Outlook 2005, eigene Darstellung

Abbildung 4

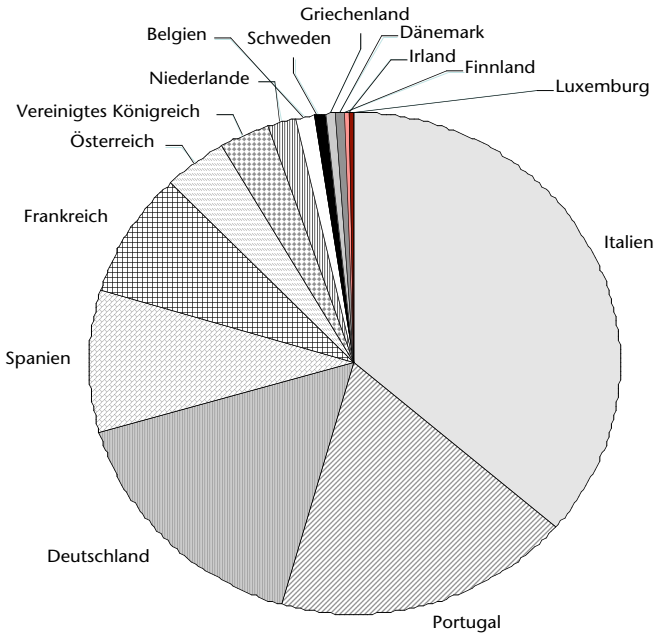
Verteilung des Bestands an Ausländern nach Herkunftsländern



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Darstellung

Abbildung 5

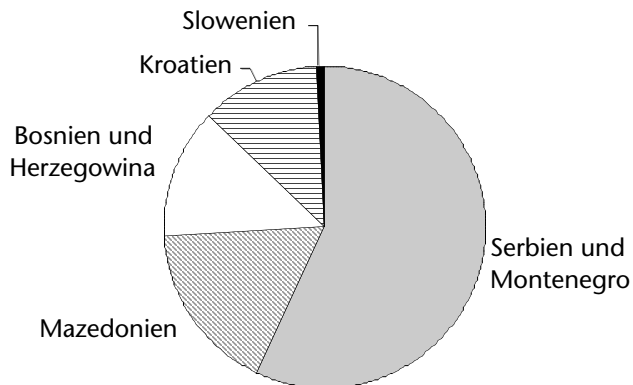
Herkunft der EU 15 Ausländer in der Schweiz, 2003



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Darstellung

Abbildung 6

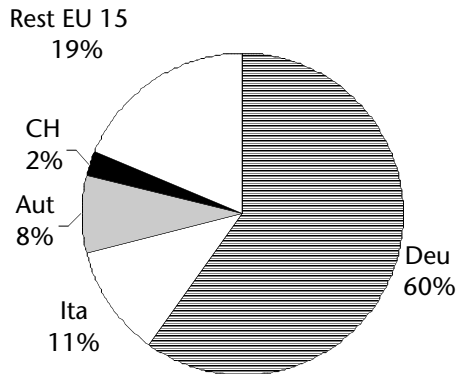
Herkunft der Ausländer aus Ex-Jugoslawien in der Schweiz, 2003



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Darstellung

Abbildung 7

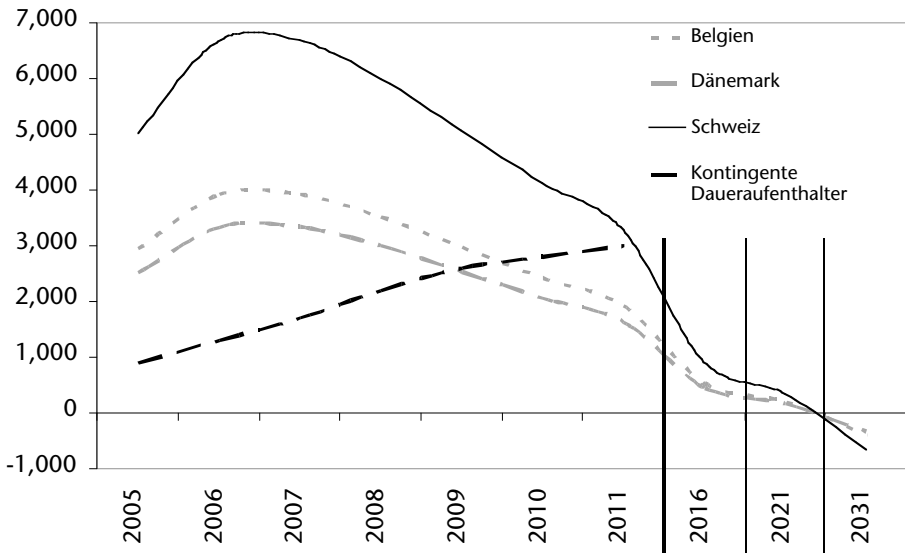
Aufenthaltort der Ausländer aus den 10 MOE Staaten, 2004



Quelle: DIW Berlin, Bundesamt für Statistik, eigene Darstellung

Abbildung 8

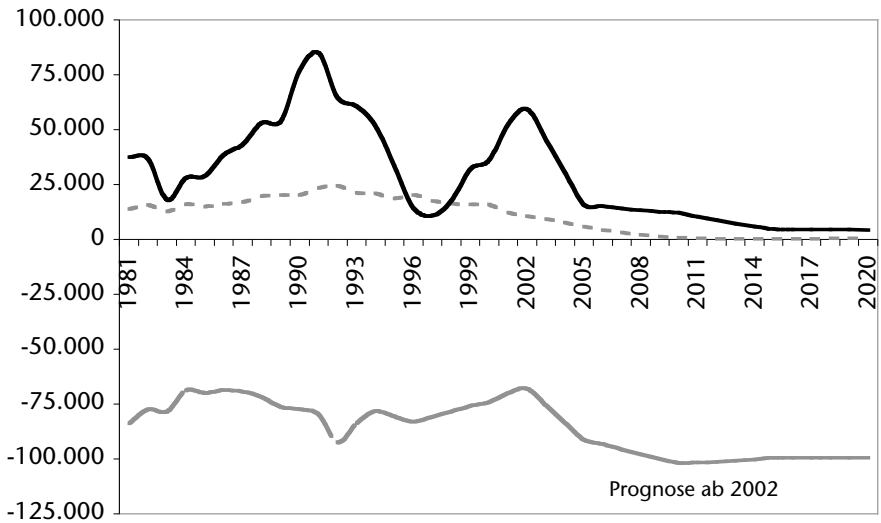
Jährliche Einwanderungsprognosen aus den EU+10 Ländern



Quelle: DIW Berlin, eigene Berechnungen, eigene Darstellung

Abbildung 9

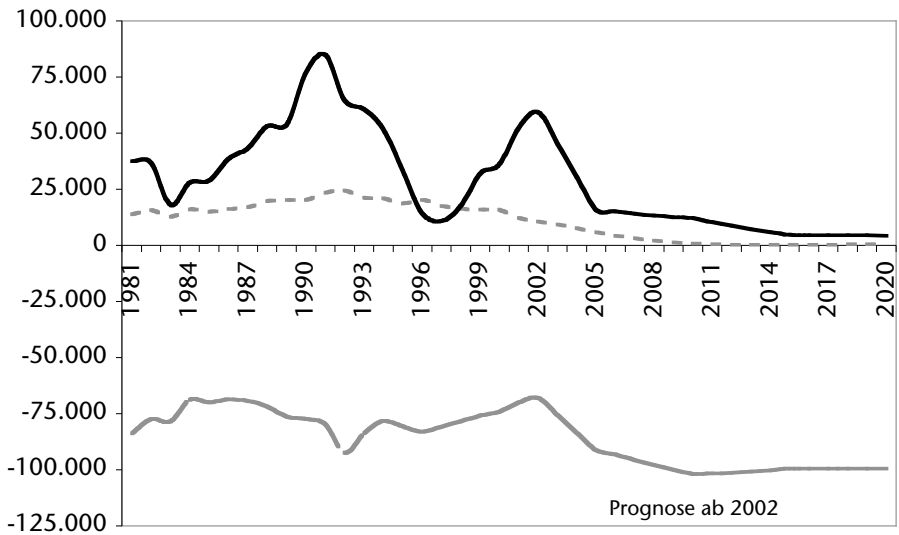
Zukünftige Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Darstellung

Abbildung 10

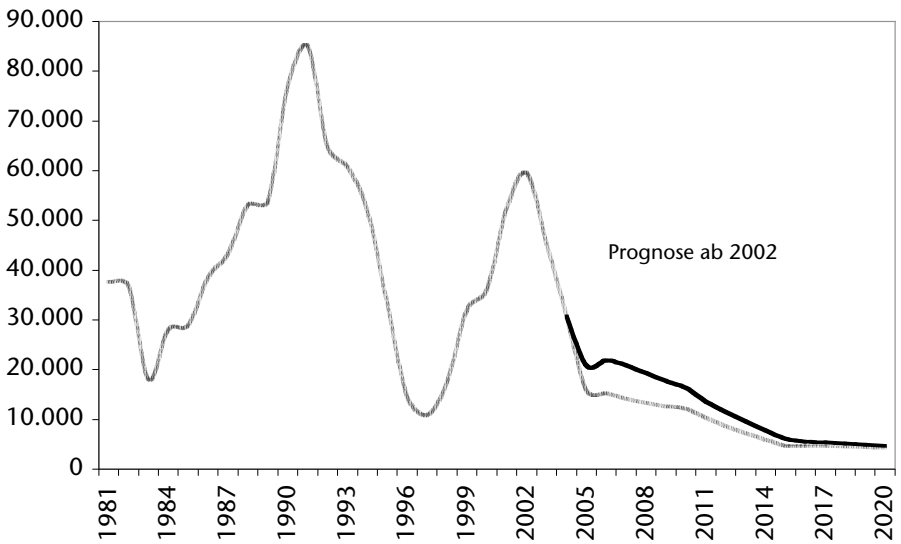
Zukünftige Bevölkerungsentwicklung im Thurgau



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Darstellung

Abbildung 11

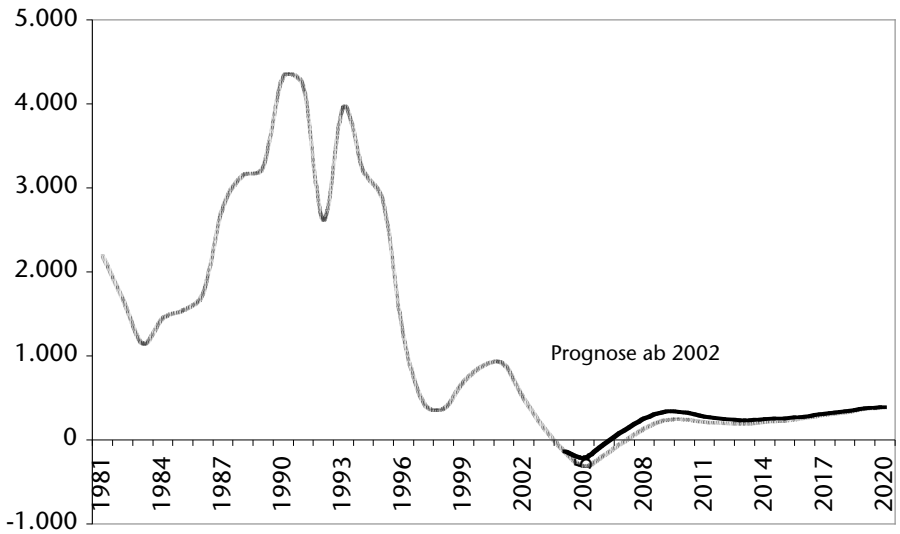
Potentielle Bevölkerungsentwicklung CH bei sofortiger Personenfreizügigkeit



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnung, eigene Darstellung

Abbildung 12

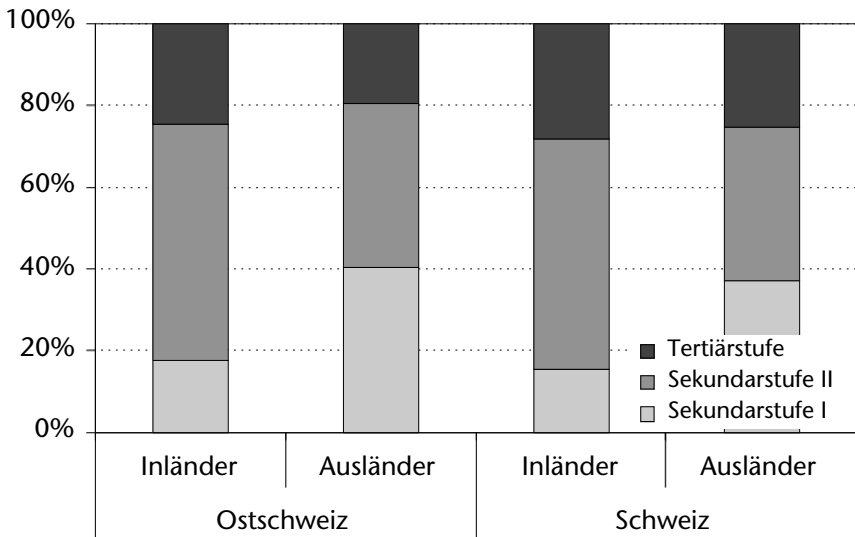
Potentielle Bevölkerungsentwicklung Tg bei sofortiger Personenfreizügigkeit



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnung, eigene Darstellung

Abbildung 13

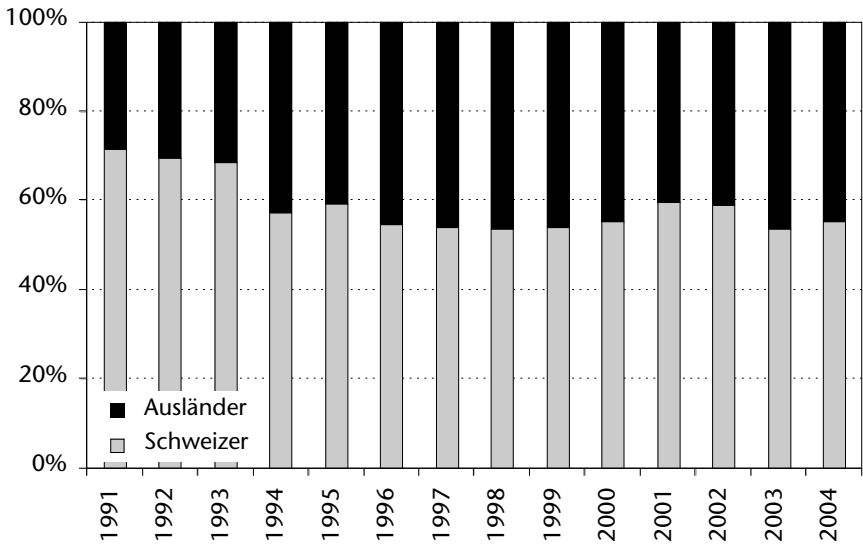
Bildungsstruktur in der Ostschweiz und Schweiz



Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2004, eigene Darstellung

Abbildung 14

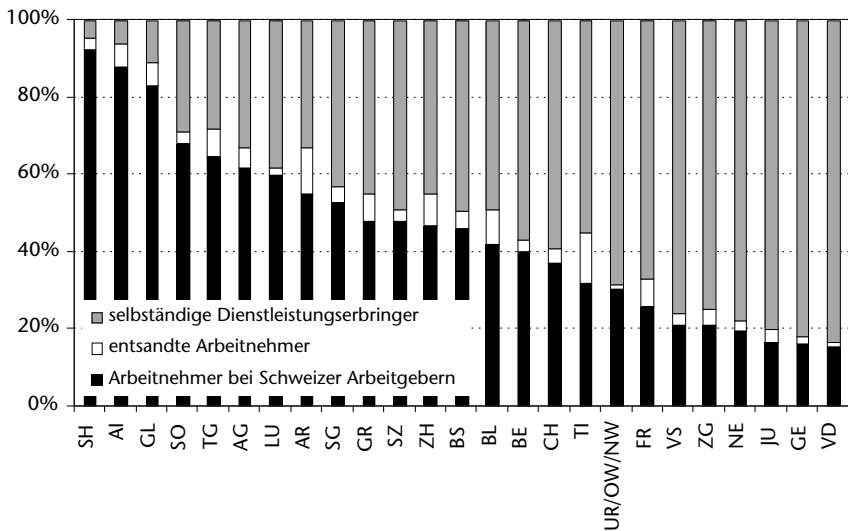
Arbeitslose in der Schweiz nach Herkunft



Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2004, eigene Darstellung

Abbildung 15

Verteilung der Dienstleistungserbringer, Jun-Nov 2004



Quelle: SECO, eigene Darstellung

Bisher erschienen

| Nr. | Titel | Autoren |
|-----|---|-------------------------------|
| 1 | Wachstumsschwäche Schweiz: Ein Vergleich mit anderen (kleinen) europäischen Staaten | Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm |
| 2 | Rahmenbedingungen der Personenfreizügigkeit | TWI (Hrsg.) |

THURGAUER
WIRTSCHAFTSINSTITUT
an der Universität Konstanz

Hauptstr. 90
CH-8280 Kreuzlingen 2

Telefon: +41 (0)71 677 05 10
Telefax: +41 (0)71 677 05 11

info@twi-kreuzlingen.ch
www.twi-kreuzlingen.ch