

Belebung des Schweizer Arbeitsmarktes

Die EU-Erweiterung und ihre positive Wirkung
auf Beschäftigung und Wettbewerb

18. April 2005 Nummer 15 6. Jahrgang

dossierpolitik

Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Schweiz

Der erleichterte Zugang zu den neuen EU-Mitgliedstaaten ist eine Chance für die Schweizer Wirtschaft: Das zeigt eine an der Universität St. Gallen (HSG) durchgeführte Studie. Wie aus den Untersuchungen hervorgeht, wird insbesondere die befürchtete Massenmigration aus diesen Ländern ausbleiben. Stattdessen helfen die Fachkräfte, die in der Schweiz eine Arbeitsstelle antreten, den mittelfristigen Rückgang der hiesigen Arbeitsbevölkerung zu mildern. Im Zuge der Erweiterung erschliessen Schweizer Unternehmen ihrerseits neue Märkte. Die Direktinvestitionen ins Ausland führen dabei zu einer nachhaltigen Stärkung des Standorts Schweiz. Die Folge ist eine Belebung des inländischen Arbeitsmarktes.

Schlechtere Arbeitsbedingungen, Lohndruck und zunehmende Unsicherheit auf dem Schweizer Arbeitsmarkt: Das seien die direkten Folgen der Ausdehnung des Personenverkehrs-Abkommens auf die neuen EU-Staaten, befürchteten Politiker rechtskonservativer und linker Kreise. Ängste bestehen auch hinsichtlich der Verlagerung von Arbeitsplätzen in diese Staaten. Allein im Jahr 2002 hat der Personalbestand der Schweizer Unternehmen an mittel- und osteuropäischen Standorten gegenüber dem Vorjahr um zehn Prozent zugenommen. Nur allzu schnell wird daher in der Debatte um die Bilateralen der Schluss gezogen, die Verlagerung der Arbeitsplätze ins Ausland fache die Arbeitslosigkeit in der Schweiz zusätzlich an.

Wissenschaftlich zu analysieren, was es mit diesen Behauptungen auf sich hat – das ist das Ziel einer unter der Leitung von Professor Franz Jaeger durchgeführten Studie am Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik an der Universität St. Gallen. Die unter dem Titel „Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Migration und Direktinvestitionen) der EU-Erweiterung auf die Schweiz“ verfasste Arbeit verfolgt dabei zwei Stossrichtungen. Einerseits wird der Frage nach dem Migrationsdruck aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Ländern (MOEL) Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn nachgegangen. Andererseits wird erörtert, wie sich die Direktinvestitionen von Schweizer Firmen in die MOEL langfristig auf die hiesige Beschäftigung auswirken.

Kontrollierte Öffnung des Arbeitsmarktes

Zur Regulierung der Migration aus den MOEL verfügt die Schweiz über besonders starke Sicherungsmechanismen:

Bis 2011 gelten – gleich wie in den „alten“ EU-15-Staaten – Übergangsregelungen zum freien Personenverkehr. Diese erlauben sowohl Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen als auch Kontingentierung und Inländervor-

rang. Der Schweizer Arbeitsmarkt wird somit schrittweise geöffnet. Hinzu kommen zwei für die Schweiz spezifische Kontrollinstrumente. Zum einen sind dies die im Juni 2004 eingeführten flankierenden Massnahmen. Zum anderen wurde der Schweiz gegenüber den MOEL eine

besondere Schutzklausel eingeräumt. Sie erlaubt zusätzliche Beschränkungsmaßnahmen bis 2014, sollte sich der Migrationsdruck aus diesen Ländern übermässig erhöhen. Mit welchem Einwanderungsaufkommen muss demnach gerechnet werden? Zur Klärung dieser Frage greift die Studie auf bisherige Erfahrungen mit den EU-15-Ländern zurück.

Menschen verlassen ihre Heimat ungen

Wie sich zeigt, ist der Anteil ausländischer Erwerbstätiger in der Schweiz seit zehn Jahren rückläufig. Bisher ist es zu keinem Migrationsschub aus den EU-15-Staaten gekommen. Zurzeit werden lediglich die Kontingente für Jahresaufenthalter (jährlich 15 000) voll ausgeschöpft. Jene für Kurzaufenthalter (jährlich 115 500) wurden nur zur Hälfte beansprucht. Insgesamt stellen dabei hoch qualifizierte Migranten den grössten Anteil. Sie stammen aus den Nachbarstaaten der Schweiz, allen voran Deutschland, gefolgt von Frankreich und Österreich. Die niedrig qualifizierten ausländischen Arbeitskräfte haben ihre Heimat meist ausserhalb der EU. Die wichtigste Gruppe stellen Auswanderer aus den Nicht-EU-Ländern des ehemaligen Jugoslawien. Seit 1993 ist ihre Zahl stark rückläufig. Daraus lässt sich eine wichtige Erkenntnis ableiten: Die Mig-

„Die Personenfreizügigkeit ist für die Schweizer Wirtschaft von existenzieller Bedeutung.“

Franz Jaeger, Professor Universität St. Gallen (HSG)

ration hat sich von gering zu höher qualifizierten Arbeitskräften verschoben. Auch innerhalb der EU-15 ist die Migrationsrate trotz freiem Personenverkehr sehr tief. Von rund 380 Millionen Unionsbürgern leben insgesamt 350 Millionen in ihren Heimatländern. Nur 1,5 Prozent der Gesamtbevölkerung haben sich in einem anderen EU-Staat niedergelassen. Migration findet vorab zwischen Nachbarländern statt, wenn überhaupt. Aufgrund der Auswanderungskosten sowie der sprachlichen und kulturellen Unterschiede verbleibt der Grossteil der Bevölkerung in der Heimat. Wirklich mobil ist nur eine kleine Gruppe hoch qualifizierten Personals, das temporär zwischen Arbeitsplätzen in verschiedenen EU-Staaten wechselt.

Fazit der Studie:

„Eine Massimmigration in die Schweiz ist aufgrund innergemeinschaftlicher Erkenntnisse nicht zu befürchten.“

Mit Ablauf der Übergangsfristen sinkt Migrationsrate

Die Verwurzelung im heimischen Umfeld gilt für die MOEL offenbar besonders. So lag innerhalb von Ungarn 2003 die Wanderrate von Tief- zu Hochlohnregionen bei maximal 2,3 Prozent. In Westeuropa wurde in derselben Zeit eine Rate bis zu vier Prozent gemessen. Wichtigster Anreiz zu einer Ausreise in die Schweiz ist das Wohlstandsgefälle. Zurzeit betragen die durchschnittlichen Einkommen in den MOEL höchstens 68 Prozent des hiesigen Üblichen. Das BIP mancher Staaten lag 2003 bis zu 58 Prozent unter jenem der Schweiz. Ein Unterschied beim BIP von 30 Prozent gilt als Migrationsschwelle. Liegt der Wert darunter, gerät die Abwanderung ins Stocken. Mit anderen Worten: Bis in den Herkunftsländern ein gewisses Einkommensniveau erreicht ist, bestehen Anreize zur Auswanderung. Danach setzen die Rückwanderungsbewegungen ein. Die Studie veranschaulicht dies am Beispiel der EU-Süderweiterung.

So erfuhr etwa Italien durch die EU-Integration einen wirtschaftlichen Aufschwung. Das führte zu einer Rückwanderung der italienischen Arbeitskräfte aus der Schweiz. Mitte der neunziger Jahre wiederholte sich derselbe Prozess mit den Migranten aus Portugal. Im Unterschied zu den Auswanderer-Staaten der EU-Süderweiterung besitzt die MOEL-Bevölkerung jedoch andere demografische Eigenschaften. So liegt heute der Anteil junger, mobiler Personen in den MOEL wesentlich tiefer als in den Mittelmeerländern zur Zeit der Süderweiterung. Dies dürfte den durch das Wohlstandsgefälle ausgelösten Migrationsdruck weiter dämpfen. Insgesamt rechnet die Studie, dass die Migrationsschwelle in zehn Jahren erreicht sein wird. Just in dem Moment also, wo mit der Übergangsfrist

auch die Kontingentierung ausläuft. Dann dürfte die Einwanderung voraussichtlich stark abnehmen: Werden 2015 noch 1240 MOEL-Migranten erwartet, sollen es 2020 nur noch 650 sein. Bis 2030 soll der Bestand der in der Schweiz wohnhaften MOEL-Bürger maximal 0,75 Prozent der gesamten Wohnbevölkerung ausmachen. 2003 wohnten rund 18 000 MOEL-Bürger in der Schweiz. Aufgrund dieses tiefen Werts ist auch die Kettenmigration, das Nachziehen von Familie und Bekannten, vernachlässigbar.

Nachfrage qualifizierter Arbeitskräfte

Bleibt die Arbeitslosigkeit als Auswanderungsgrund. Die Arbeitslosenquote liegt in den neuen Mitgliedstaaten zwischen fünf und 19 Prozent. Vorab im Agrarsektor wird die Freisetzung von Arbeitskräften erwartet. Vermutlich dürfte es daher zu einem Anstieg von MOEL-Arbeitskräften in der Schweizer Landwirtschaft kommen. Ein gültiger Arbeitsvertrag ist aber auch hier für eine freie Einreise zwingend. Diese niedrig qualifizierten Arbeiter – gleich wie jene in Gastgewerbe und Bauwirtschaft – finden wenig Anreize, permanent in der Schweiz zu bleiben. Sie arbeiten deshalb als Kurzaufenthalter. Generell sind die Migranten aus den MOEL jedoch den hoch qualifizierten Arbeitskräften zuzurechnen. 12,6 Prozent sind in Besitz eines Universitätsabschlusses. Die Untersuchungen ergeben: Der typische Migrant aus den MOEL ist jung, männlich, ledig und gut gebildet. In der Schweiz besteht ein expliziter Bedarf nach solchen Arbeitskräften. Einerseits ergibt sich dieser aus der demografischen Entwicklung. Die Geburtenrate sinkt und damit auch das Angebot an Arbeitskräften. 2003 kamen auf 100 Vollzeitbeschäftigte gut 35 über 65-Jährige; bis 2060 werden es rund 60 sein. Diese Entwicklung können die erwarteten MOEL-Fachkräfte zwar dämpfen, aber nicht umkehren. Andererseits besteht gerade im hoch qualifizierten Sektor des Arbeitsmarktes eine starke Nachfrage, zum Beispiel in der Informatik und Kommunikationstechnologie.

Migration schliesst Lücken auf dem Arbeitsmarkt

Das mit der MOEL-Migration gesteigerte Angebot an qualifizierten Arbeitskräften kommt somit dem Wirtschaftsstandort Schweiz zugute: Strukturwandel und technischer Fortschritt werden gefördert, Dienstleistungen verbilligt. Dabei haben MOEL-Einwanderer aufgrund ihrer geringen Zahl kaum Einfluss auf das Lohnniveau. Auch im niedrig qualifizierten Sektor besteht keine unmittelbare Konkurrenz. Niedrig qualifizierte MOEL-Migranten werden zu saisonalen Spitzenzeiten eingesetzt und verrichten vorab jene Arbeiten, die einheimischen Arbeitnehmern wenig attraktiv erscheinen. In diesem Umstand sieht die Studie

den eigentlichen Ursprung der Arbeitslosenquote in der Schweiz: Die Arbeitslosigkeit sei zur Hauptsache auf qualifikationsbezogene Immobilität zurückzuführen. Hier

Fazit der Studie:

„Die quantitative Prognose der Zuwanderung für die Schweiz zeigt ein entwarnendes Resultat. Die durch die Migration verursachten Beschäftigungswirkungen erweisen sich als gering.“

schliesst die Migration vorübergehend eine Lücke.

Direktinvestitionen steigern Wettbewerbsfähigkeit

Auf die Beschäftigungslage in der Schweiz fokussiert auch der zweite Teil der Studie, der sich mit Auswirkungen der Investitionspolitik von Schweizer Unternehmen in den MOEL befasst. Insbesondere wird dabei der Frage nachgegangen, ob aufgrund der Tätigkeit im Ausland einheimische Arbeitsplätze vernichtet oder neu geschaffen werden. Die Motivation von Schweizer Unternehmern, in MOEL-Standorte zu investieren, ist vielschichtig. Überraschenderweise ist der Kostenfaktor dabei eher zweitrangig. Kostenorientierte Investitionen zielen meist auf eine teilweise Auslagerung der Produktion ab. Schweizer Firmen profitieren dabei nicht nur von den tieferen Lohnkosten und dem vergleichsweise gut qualifizierten Personal in den MOEL. Mit der Auslagerung stärken sie auch ihre Wettbewerbsfähigkeit. Und davon hängt letztlich der Fortbestand des Unternehmens ab.

Entscheidende Absatzmärkte im Osten

Ausschlaggebend für eine Direktinvestition ist meist das Absatzmotiv. Zweck der Investition ist in diesem Fall die Erschliessung der Märkte im Zielland. Dabei ging es für Schweizer Firmen zu Beginn der neunziger Jahre in den MOEL darum, dem Markteintritt potenzieller Konkurrenten zuvorzukommen, also einen „First-Mover-Advantage“ für sich zu ergattern. Das erstaunt kaum, waren doch die bevölkerungsreichen MOEL zu diesem Zeitpunkt mit westlichen Produkten stark unterversorgt. Heute wird dagegen der Aufbau von Dienstleistungen vor Ort zu einem immer wichtigeren Thema. Der Absatz hiesiger Unternehmen in den stetig an Wohlstand gewinnenden MOEL ist auch für die Schweiz von entscheidender Bedeutung: Neben der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts erhöht sich auch die Exportrate. Denn die Tochtergesellschaften im Ausland

beziehen Vorleistungen und Zwischenprodukte aus der Produktion in der Schweiz. Schweizer Unternehmen haben diese Chancen erkannt und beträchtliche Investitionen in den MOEL getätigt. Zwischen 1991 und 2002 hat der Kapitalbestand in den neuen Beitrittsländern um 7,5 Mrd. auf rund 8 Mrd. Franken zugenommen, 2002 ist er leicht gesunken. Im Vergleich mit anderen Regionen ist aber die Zuwachsrate immer noch überdurchschnittlich. Gemessen an den gesamten schweizerischen Investitionen im Ausland betrug der MOEL-Anteil 2002 rund zwei Prozent. Das eingesetzte Kapital floss in erster Linie dem Dienstleistungs- und Industriesektor zu. Die Bereiche Forschung und Entwicklung, Service- und Managementfunktionen blieben dagegen meist in der Schweiz.

Infolge der Investitionstätigkeit ist auch der Personalbestand von Schweizer Unternehmen in den MOEL gestiegen – allein im Jahr 2002 um ganze 42 Prozent. Das Wachstum hat allerdings schon früher eingesetzt. Zwischen 1994 und 1999 zeichneten sich die Branchen Chemie, Kunststoffe, Elektrotechnik und Metallverarbeitung durch rege Investitionstätigkeit in den MOEL aus: Alles Sparten, für die Innovationskraft sowie Humankapital

„80 bis 90 Prozent der Direktinvestitionen wirken sich positiv auf die Schweizer Exporte in diese Länder aus.“

Franz Jaeger, Professor Universität St. Gallen (HSG)

von entscheidender Bedeutung sind. Schweizer Unternehmen sind demnach bemüht, in diesen Bereichen weiter zu wachsen.

Branchenübergreifend hat sich gezeigt, dass der Anteil der Unternehmen mit Investitionen ins Ausland mit steigender Unternehmensgrösse zunimmt. Innerhalb dieser Entwicklung sind kleinere Unternehmen stärker gefordert: Aufgrund der geringeren Verfügbarkeit von Kapital ist es für diese Firmen schwieriger, im Ausland Direktinvestitionen zu tätigen. Bei einer Investition steht denn auch meistens das Kostenmotiv im Vordergrund. Grossunternehmen hingegen verfolgen mit Direktinvestitionen im Ausland hauptsächlich offensive Strategien. Bei grösseren Betrieben (über 200 Angestellte) hat dieses Engagement die

Fazit der Studie:

„Schweizerische Investitionen in die neuen EU-Staaten erfolgen hauptsächlich aus marktorientierten Motiven.“

Geschäftstätigkeit in der Schweiz stimuliert.

Produktion und Beschäftigung nachhaltig fördern

Die kostenorientierte Verlagerung ins Ausland, wie sie gerade kleine Unternehmen vornehmen müssen, kann sowohl einzelne Betriebsteile und Wertschöpfungsstufen als

auch den gesamten Heimatstandort betreffen. Wird der Betrieb nur teilweise ausgelagert, ist die Substitution der einheimischen Beschäftigten vorübergehend – es geht lediglich darum, kurzfristig die niedrigeren Lohnkosten in den MOEL auszunutzen.

Daraus kann sich eine Belebung des ganzen Unternehmens ergeben: Die Produktion spezialisiert sich auf höherwertige Teile, die Konkurrenzfähigkeit der Firma steigt. Produktion und Beschäftigung bleiben damit langfristig gesichert. Im besten Fall wird sogar eine höhere Schweizer Beschäftigungsrate als vor der Verlagerung erreicht. Der stimulierende Effekt einer Verlagerung ins Ausland dominiert vorab im Schweizer Industriesektor. Wichtigstes Motiv zu industriellen Investitionen war der Griff nach den Absatzmärkten in den MOEL. Profitieren konnten dabei insbesondere die Sparten Maschinenbau, Elektrotechnik, Metallverarbeitung und Kunststoffe. Gesamthaft betrachtet sind die Personalbestände dieser Unternehmen gewachsen. Das gilt auch für die Standorte in der Schweiz:

Fazit der Studie:

„Die Auslagerung von Teilen der Belegschaft einer Firma kann längerfristig die Arbeitsplätze des gesamten Unternehmens sichern.“

Hier konnten positive Beschäftigungseffekte nachgewiesen werden.

Tochtergesellschaften generieren Arbeitsplätze

Auch die Auslandsinvestitionen der Dienstleistungsbranche erweisen sich als langfristig positiv für die Beschäftigung in der Schweiz: Das eingesetzte Kapital sichert die Marktpräsenz der Schweizer Dienstleister in den MOEL.

Dies ist für die Branche besonders wichtig, da sie hauptsächlich über eine intensivere Marktbearbeitung ihre Wettbewerbsfähigkeit steigert. Die Präsenz im Ausland sichert einheimische Arbeitsplätze: Über die Verflechtung

Fazit der Studie:

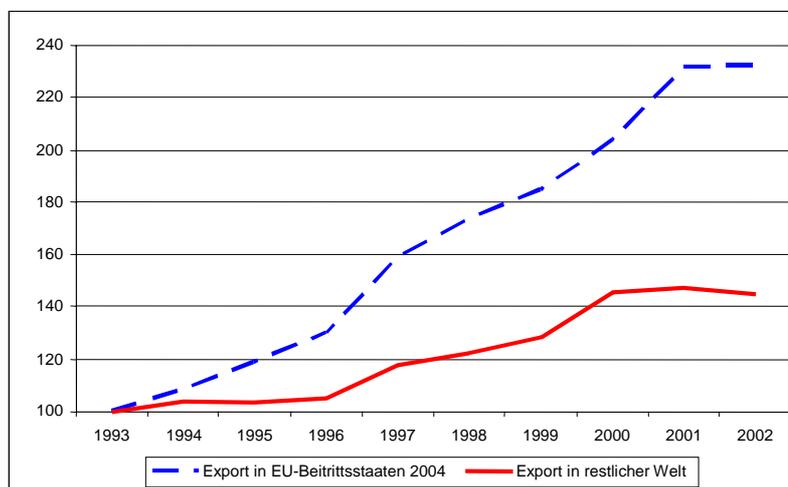
„Der Schweiz erwachsen durch die EU-Osterweiterung wesentliche Wachstumseffekte.“

der Dienstleistungen dürften die Tochtergesellschaften zunehmend Arbeitsplätze in der Schweiz generieren.

EU-Erweiterung steigert Schweizer BIP um 0,5 Prozent

Grundsätzlich gilt, dass Schweizer Unternehmen dank der bilateralen Verträge einen besseren Zugang zu den MOEL erhalten – ein Wachstumsmarkt mit 75 Millionen potenziellen Konsumenten. Welchen Stellenwert dieser bereits besitzt, zeigen etwa die Schweizer Exporte in die neuen Mitgliedsländer. Sie haben sich zwischen 1990 und 2003 vervierfacht, 2003 betrug das gesamte Handelsvolumen (Importe und Exporte) rund 0,9 Prozent des inländischen BIP. Die Direktinvestitionen helfen dabei, das Potenzial der MOEL-Märkte für die Schweiz zu erschliessen: Von diesen Märkten wird eine nachhaltige Steigerung des schweizerischen BIP um maximal 0,5 Prozent erhofft sowie eine Steigerung des Produktivitätsniveaus um etwa 0,3 Prozent. Bei deutlichem Wachstum der Personalbestände im Ausland dürfte die inländische Beschäftigung um zirka 0,2 Prozent zunehmen. Die strukturelle Arbeitslosigkeit soll dagegen um 0,3 Prozent sinken. SG

Exportwachstum in den EU-Beitrittsländern und in der restlichen Welt



Quelle: HSG/IMF

(normiert: 1993=100)

Kommentar

Die Studie der Universität St. Gallen macht klar, warum die Wirtschaft geschlossen für die Ausdehnung des Personenverkehrs-Abkommens einsteht. Die positiven Effekte der EU-Erweiterung sind nicht von der Hand zu weisen: mehr Wirtschaftswachstum, mehr Arbeitsplätze, höhere Produktivität, weniger Arbeitslosigkeit. Mit anderen Worten: mehr Wohlstand. Die von den Gegnern der bilateralen Abkommen geschürten Ängste halten demgegenüber nicht stand. Wenn Mitte des nächsten Jahrzehnts die strengen Kontingente und langen Übergangsfristen auslaufen, wird erstens der Migrationsdruck infolge der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern wegfallen und zweitens die Schweiz infolge der demografischen Entwicklung auf zusätzliche Arbeitskräfte angewiesen sein.

Die Studie zeigt deutlich die Chancen auf, die es für die Schweizer Wirtschaft in den dynamischen Wachstumsmärkten der neuen EU-Länder wahrzunehmen gilt. Ein weiterer Aspekt darf dabei nicht vergessen werden: Wegen der Guillotine-Klausel steht am 25. September 2005 auch die Beziehung zu den alten 15 EU-Staaten auf dem Spiel. Und diese ist für die Schweizer Wirtschaft von höchstem, für viele Unternehmen sogar von vitalem Interesse. Das Risiko einer Kündigung der gesamten Bilateralen I dürfen wir nicht eingehen. Die Folgen für den Wirtschaftsstandort Schweiz wären schwerwiegend. Die Schweizer Wirtschaft nimmt ihre Verantwortung wahr und setzt sich daher mit aller Kraft für die bilateralen Abkommen ein. RC

Rückfragen: roberto.colonnello@economiesuisse.ch