

Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens

Bericht der Regierung vom 6. September 2011

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Ausgangslage	5
2.1 Rechtliche Grundlagen	5
2.1.1 Landesrecht (BV/AuG)	5
2.1.2 Freizügigkeitsabkommen	7
2.1.3 Familiennachzug	10
2.1.4 Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung	10
2.1.5 Weitere internationale Abkommen	11
2.2 Flankierende Massnahmen	11
2.2.1 Arbeitsmarktliche Massnahmen	11
2.2.2 Arbeitsmarktüberwachung im Rahmen der flankierenden Massnahmen	12
2.2.3 Kontingentierung grenzüberschreitender Dienstleistungen	12
2.3 Wirtschaftliche Entwicklung 2000-2010	13
3 Entwicklung der Wohnbevölkerung	14
3.1 Ständige Wohnbevölkerung	14
3.2 Bewilligungspflichtige Kurzaufenthalter	19
4 Internationale Zu- und Wegzüge	20
4.1 Ausländische Staatsangehörige	20
4.1.1 Wanderungsdynamik	21
4.1.2 Zuzugsgründe	22
4.2 Schweizer Staatsangehörige	24
5 Zugänge zum Arbeitsmarkt	25
5.1 Überblick	25
5.2 Branchen	27
5.3 Qualifikationsniveau	29
5.4 Berufe	32

6	Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum	32
6.1	Beschäftigungsentwicklung	32
6.2	Arbeitslosigkeit	34
6.3	Wissenschaftliche Untersuchungen zu den Auswirkungen des FZA	38
6.3.1	Arbeitslosigkeit	38
6.3.2	Wirtschaftswachstum	38
7	Löhne	39
8	Kontrolltätigkeit im Rahmen der flankierenden Massnahmen	40
8.1	Tripartite Kommission des Kantons St.Gallen	40
8.1.1	Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen	41
8.1.2	Fokusbranchen	42
8.1.3	Meldeverfahren	44
8.1.4	Sanktionen im Meldeverfahren	45
8.1.5	Zählweise der Kontrolltätigkeit	46
8.1.6	Kontrolltätigkeit	47
8.1.7	Lohnunterbietungen	48
8.1.8	Einigungs- oder Verständigungsverfahren	49
8.2	Paritätische Berufskommissionen	50
8.2.1	Kontrolltätigkeit	50
8.2.2	Lohnverstösse	51
8.2.3	Sanktionen	52
8.3	Problem Scheinselbstständigkeit	52
9	Weitere wirtschaftliche Aspekte	53
9.1	Wohnungs- und Immobilienmarkt	53
9.2	Sozialversicherungen	55
10	Schlussfolgerungen	57
11	Antrag	59
	Anhang 1: Abkürzungsverzeichnis	60
	Anhang 2: Literatur	61

Zusammenfassung

Mit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens im Jahr 2002 bekamen Angehörige der EU-Staaten erleichterte Möglichkeiten, sich in der Schweiz niederzulassen und einer Arbeitstätigkeit nachzugehen. Schweizer Staatsangehörige wiederum können das gleiche Recht in den EU-/EFTA-Staaten beanspruchen. Während einer ersten Phase unterlag die Zuwanderung aus EU-Staaten Kontingenten. Bis 2014 besteht für die EU-Staaten mit Ausnahme von Bulgarien und Rumänien, für die weiterhin Kontingente gelten, eine Schutzklausel, um Kontingente wieder einführen zu können. Dies wäre dann der Fall, wenn die Zuwanderung ein zu grosses Ausmass angenommen hätte. Diese Schutzklausel wurde in der Vergangenheit nicht angerufen. Nach rund neun Jahren können Aussagen zu den Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens auf den Kanton St.Gallen gemacht werden. So hat im Kanton St.Gallen gleich wie in der ganzen Schweiz der Anteil der Staatsangehörigen aus den EU-/EFTA-Staaten in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Die Zuwanderung entwickelte sich dabei parallel zum Wirtschaftswachstum und folgt der Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften. Sie wuchs in Konjunkturphasen und verlangsamte sich in Rezessionsjahren. Den weitaus grössten Anteil an Zuwanderern aus dem EU-/EFTA-Raum machen deutsche Staatsangehörige aus. Den primären Zuzugsgrund für die Mehrheit der Zuwanderer aus dem EU-EFTA-Raum stellt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dar. Die Zuwanderung von Angehörigen aus Drittstaaten hingegen ist zwar im gleichen Zeitraum zurückgegangen, doch nicht in dem zuvor erwartenden Ausmass. Die Ursache hierfür liegt darin, dass die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen vornehmlich über den Familiennachzug erfolgt. Das Qualifikationsniveau der erwerbstätigen Zuwandernden entspricht demjenigen der Schweizer Erwerbstätigen. Die grosse Mehrheit verfügt also über ein mittleres bis hohes Ausbildungsniveau. Die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen zeigt, dass keine Verdrängung von Schweizerinnen und Schweizern aus dem Arbeitsmarkt durch EU-/EFTA-Staatsangehörige stattgefunden hat. Deutsche Staatsangehörige verzeichnen trotz der starken Zuwanderung eine der geringsten Arbeitslosenraten unter den ausländischen Staatsangehörigen.

Um die in- und ausländischen Arbeitnehmenden vor Lohnunterbietungen und Verstössen gegen die Arbeitsbedingungen zu schützen, wurden flankierende Massnahmen in Kraft gesetzt. Ausserdem wird auch die Meldepflicht kontrolliert. Im Rahmen der flankierenden Massnahmen werden in Entsendebetrieben wie auch bei Schweizer Arbeitgebenden Kontrollen durchgeführt. Es hat sich gezeigt, dass Lohnverstösse mehrheitlich bei Entsendebetrieben stattfinden. Die Lohnverstossquoten bei schweizerischen Arbeitgebenden sind klein. Grundsätzlich erwiesen sich die Kontrollen als notwendig, insbesondere in Branchen, die besonders gefährdet sind. Bei Lohnverstössen in Branchen ohne allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag werden durch die Tripartite Kommission Verständigungsverfahren durchgeführt. Im Kanton St.Gallen führten diese Verfahren in den meisten Fällen zu Lohnnachzahlungen und Lohnerhöhungen.

In den letzten Jahren hat die Zahl der meldepflichtigen Selbstständigerwerbenden zugenommen. Diese Personen müssen den Nachweis einer Selbstständigkeit erbringen, da sie ansonsten als Scheinselbstständige gelten. Obwohl der Anteil der Selbstständigerwerbenden am gesamten Arbeitsmarkt gering ist, ist das Problem der Scheinselbstständigkeit existent. Deshalb hat sich im Kanton St.Gallen der Kontrollschwerpunkt entsprechend verlagert. Auch mit intensivierten Kontrollen blieb die Verstossquote jedoch verhältnismässig tief.

In Bezug auf die Entwicklung des Wohnungsmarkts konnte im Kanton St.Gallen kein ursächlicher Zusammenhang mit der Einführung des Freizügigkeitsabkommens festgestellt werden. Zwar hat in den letzten Jahren ein Preisanstieg stattgefunden, doch ist dieser nicht auf die Zuwanderung, sondern auf den steigenden Pro-Kopf-Bedarf der ansässigen Bevölkerung zurückzuführen. Auch hat das Freizügigkeitsabkommen nicht zu einer Zunahme der IV-Rentenbezüger geführt. Vielmehr ist in den letzten Jahren bei den EU-/EFTA-Staatsangehörigen ein rückläufiger Trend festzustellen, der ausgeprägter ist als bei den Schweizerinnen und Schweizern. Differenzierter müssen hingegen die Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung betrachtet werden. Während

Schweizer wie auch deutsche Staatsangehörige zu den Netto-Zahlern gehören, sind die deutlichsten Netto-Bezüger der Arbeitslosenversicherung Angehörige aus Drittstaaten, aus Portugal und Italien.

Gesamthaft kann festgehalten werden, dass die befürchteten negativen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit nicht eingetroffen sind. Für den Kanton St.Gallen und insbesondere die St.Galler Wirtschaft ist die Bedeutung des Freizügigkeitsabkommens sehr gross.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zu den Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf den Kanton St.Gallen.

1 Einleitung

In der Aprilsession 2010 hat der Kantonsrat das Postulat 43.10.03 «Entwicklung des Ausländerbestandes im Kanton St.Gallen seit der Einführung der Personenfreizügigkeit am 1. Juni 2002» mit geändertem Wortlaut gutgeheissen:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat über die Entwicklung der Zahlen der ausländischen Wohnbevölkerung seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens und über dessen Auswirkungen auf die Wirtschaft im Kanton St.Gallen Bericht zu erstatten.»

Aufgrund der Ausgestaltung des Freizügigkeitsabkommens (abgekürzt FZA) hat dieses keinen Einfluss auf die Entwicklung der Zu- und Abwanderung im Rahmen des Asylrechts. Ebenso wenig hat das Freizügigkeitsabkommen einen Einfluss auf den Bestand der Personen, die den Status von vorläufig Aufgenommenen besitzen. Deshalb wird im Bericht nicht auf diese beiden Bereiche eingegangen.

Auch behandelt der Bericht keine Fragen der Integration. Diesen Themenbereich hat die Regierung bereits im Bericht «Integration: Weiterentwicklung der Integrationspolitik im Kanton St.Gallen» vom 4. Januar 2011 (40.11.01) detailliert abgehandelt.

Die Thematik der Schwarzarbeit wird in diesem Bericht ebenfalls ausgeklammert, weil sie keine spezifische Problematik der Personenfreizügigkeit darstellt, sondern die schweizerische Arbeitsbevölkerung gleichermassen betrifft. Die diesbezüglichen Massnahmen sind im Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und dessen Verordnung (SR 822.41; abgekürzt BGSA, und SR 822.411; abgekürzt VOSA) festgelegt.

Der vorliegende Bericht skizziert in einem ersten Teil die Ausgangslage, wobei insbesondere auf die rechtlichen Grundlagen wie auch auf das Freizügigkeitsabkommen eingegangen wird. Ausserdem wird in diesem Teil die wirtschaftliche Entwicklung im Kanton St.Gallen, auf die in den folgenden Abschnitten immer wieder Bezug genommen wird, beschrieben. Im Weiteren wird die Bevölkerungsentwicklung seit der Einführung der Personenfreizügigkeit dargestellt sowie die Zu- und Wegzüge aus dem Ausland in den Kanton St.Gallen analysiert. Die Auswirkungen des FZA auf die Wirtschaft werden danach mit Schwerpunkt auf dem Arbeitsmarkt behandelt. Dabei werden auch die flankierenden Massnahmen zur Vermeidung von unerwünschten Nebenwirkungen des FZA und deren Umsetzung im Kanton St.Gallen ausführlich dargelegt. Die Entwicklung des Wohnungs- und Immobilienmarktes sowie der Sozialversicherungen werden als weitere wirtschaftliche Aspekte thematisiert. Abschliessend erfolgt eine politische Wertung der dargestellten Auswirkungen des FZA.

2 Ausgangslage

2.1 Rechtliche Grundlagen

2.1.1 Landesrecht (BV/AuG)

Art. 121 der Bundesverfassung (SR 101) regelt, dass die ausländerrechtliche Gesetzgebung Sache des Bundes ist. Diese Gesetzgebung umfasst nicht nur die Ein- und Ausreise ausländischer Staatsangehöriger, sondern auch ihren Aufenthalt und ihre Niederlassung in der Schweiz. Die Kantone vollziehen gemäss Bundesvorgaben die ausländerrechtlichen Gesetze.

Während das alte Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (abgekürzt ANAG) ein Rahmengesetz war, wurden in das vollständig revidierte Ausländergesetz (SR 142.20; abgekürzt AuG), das seit 1. Januar 2008 in Kraft ist, zahlreiche Bestimmungen aufgenommen, die bis zu dem Zeitpunkt in verschiedenen Verordnungen geregelt waren. Somit sind im AuG sämtliche wichtige ausländerrechtliche Bestimmungen enthalten. Insbesondere regelt das AuG die Ein- und Ausreise von ausländischen Staatsangehörigen (Art. 5 bis Art. 9 AuG), die Zulassungsvoraussetzungen für einen Aufenthalt mit und ohne Erwerbstätigkeit (Art. 18 bis Art. 31 AuG) sowie den Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger in der Schweiz (Art. 32 bis Art. 41 AuG).

Das AuG gilt für alle ausländischen Staatsangehörigen, soweit keine anderen Bestimmungen des Bundesrechts oder von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge zur Anwendung kommen. Insbesondere für Staatsangehörige aus dem EU-/EFTA-Raum bringt Art. 2 AuG eine wichtige Präzisierung. Für sie, ihre Familienangehörigen sowie für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmende, die in einem dieser Staaten Wohnsitz haben, gilt das AuG nur, soweit das FZA, das seit 2002 in Kraft ist, keine abweichenden Bestimmungen oder das AuG günstigere Bestimmungen enthält. Das FZA ist Bestandteil der Bilateralen Abkommen I, die 1999 zwischen der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Schweiz abgeschlossen wurden. Die gleichen Bestimmungen wie für die EU-Staatsangehörigen gelten auch für die Angehörigen der EFTA-Staaten¹. In Bezug auf die Personenfreizügigkeit werden die EFTA-Staaten gleich wie die EU-Staaten behandelt. Somit findet das AuG im Bereich der Zuwanderung insbesondere für Angehörige aus Drittstaaten Anwendung.

Der Aufenthalt und die Niederlassung ausländischer Staatsbürger werden über Bewilligungen geregelt. Die Bewilligungsart hängt unter anderem von der Herkunft des ausländischen Staatsangehörigen wie auch von der Aufenthaltsdauer ab. Zudem werden verschiedene Voraussetzungen festgelegt, die erfüllt sein müssen, um eine entsprechende Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Die verschiedenen Bewilligungsarten sind in Tabelle 1 aufgeführt.

¹ Island, Liechtenstein und Norwegen.

T_1 Arten Aufenthaltsbewilligung (Stand Ende Mai 2011)²

Ausweis	Status	Voraussetzung Arbeitsbewilligung	Dauer der Bewilligung
L	Kurzaufenthaltsbewilligung Drittstaatenangehörige	Erteilung nur an Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte Au-pair-Anstellungen Praktika	Für kurzfristige Erwerbstätigkeit Dauer der Bewilligung gemäss Arbeitsvertrag Max, 24 Monate
	Stagiaires Drittstaatenangehörige	Für 18-30-jährige Personen Abschluss einer Berufsausbildung	Max. 18 Monate
L EU-27/EFTA	Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA-Staaten	Keine für EU-25-Bürger ³ Arbeitsmarktlischer Vorentscheid bei EU-2-Bürgern	Für unter 1-jährige Erwerbstätigkeit Dauer der Bewilligung gemäss Arbeitsvertrag
	Stagiaires EU/EFTA-Staaten	Für 18-30-jährige Personen Abschluss einer Berufsausbildung	Max. 18 Monate
B	Aufenthaltsbewilligung Drittstaatenangehörige	Erteilung nur an Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte Anerkannte Flüchtlinge: Arbeitsvertrag	1 Jahr (verlängerbar)
B EU-27/EFTA	Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA-Staaten	Keine für EU-25-Bürger ⁴ Arbeitsmarktlischer Vorentscheid bei EU-2-Bürgern	5 Jahre (verlängerbar)
C	Niederlassungsbewilligung Drittstaatenangehörige	Keine	Unbefristet, Erteilung nach 10 Jahren Aufenthalt oder vorzeitige Erteilung (nach 5 Jahren) bei fortgeschrittener Integration. Bei anerkannten Flüchtlingen Erteilung nach 5 Jahren.
C EU-27/EFTA	Niederlassungsbewilligung EU/EFTA-Staaten	Keine	Unbefristet, Erteilung nach 5 Jahren Aufenthalt bei Bürgern von Ländern mit einer Niederlassungsvereinbarung oder mit Gegenrecht, ansonsten nach 10 Jahren
G	Grenzgängerbewilligung Drittstaatenangehörige	Aufenthaltsbewilligung in den Nachbarstaaten seit 6 Monaten, arbeitsmarktlischer Vorentscheid	1 Jahr (verlängerbar)
G EU-27/EFTA	Grenzgängerbewilligung EU/EFTA-Staaten	EU-25: Wohnsitz Hoheitsgebiet (Wegfall der geographischen Grenzgängerzonen) EU/EFTA, Arbeitsvertrag oder selbstständiger Erwerb EU-2: Wohnsitz im grenznahen Ausland, Arbeitsvertrag (Inländervorrang) oder selbstständiger Erwerb	5 Jahre (verlängerbar)

Quelle: Migrationsamt St.Gallen; vgl. Art. 32 bis 52 AuG.

² Welche Länder unter den spezifischen EU-Staatengruppen subsummiert werden, ist in der Tabelle T_2 auf Seite 8 dargestellt.

³ Für EU-8 Staatsangehörige galten bis April 2011 Kontingentierungen und Inländervorrang.

⁴ Für EU-8 Staatsangehörige galten bis April 2011 Kontingentierungen und Inländervorrang.

2.1.2 Freizügigkeitsabkommen

Das Freizügigkeitsabkommen (Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999; SR 0.142.112.681; abgekürzt FZA) stellt das wichtigste bilaterale Abkommen im Migrationsbereich zwischen dem Bund und der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise ihren Mitgliedstaaten dar. Es regelt sowohl Einreise wie auch Aufenthalt von Angehörigen der Mitgliedstaaten der EU in der Schweiz gleich wie von Schweizerinnen und Schweizern in den Staaten der EU. Voraussetzung für den Aufenthalt in der Schweiz ist ein gültiger Arbeitsvertrag, eine selbstständige Erwerbstätigkeit oder im Fall einer Nichterwerbstätigkeit der Nachweis über genügend hohe finanzielle Mittel.

Das FZA, das am 1. Juni 2002 in Kraft trat, wurde gestaffelt eingeführt. Die Mitgliedstaaten der EU wurden dabei in drei verschiedene Gruppen unterteilt, für die unterschiedliche Einführungsgeschwindigkeiten gelten. Die erste Gruppe (EU-17) umfasst die «alten» 15 EU-Staaten sowie Malta und Zypern. Als EU-8 Staaten wird zweite Gruppe der Mitgliedstaaten bezeichnet, die aus den acht «neuen» osteuropäischen EU-Staaten besteht, die im Jahr 2004 der EU beigetreten sind und mit einem Zusatzprotokoll zum FZA im gleichen Jahr in die Personenfreizügigkeit eingebunden wurden. Der dritten Gruppe wiederum gehören die beiden neuesten im Jahr 2007 beigetretenen EU-Mitglieder Rumänien und Bulgarien an.

T_2 Unterteilung EU-Staaten

EU-17 Staaten	Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Zypern
EU-8 Staaten	Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn
EU-2 Staaten	Bulgarien, Rumänien
EU-27 Staaten	Alle EU-Staaten
EU-25 Staaten	Alle Staaten ohne Bulgarien und Rumänien
EU-15 Staaten	EU-17 Staaten ohne Malta und Zypern

Im Rahmen der Bilateralen Abkommen I wurde festgelegt, dass die Schweiz im Mai 2009, also nach zehn Jahren, Stellung nehmen musste, ob sie das FZA weiterführen will. In der Folge stimmte das Schweizer Stimmvolk im Februar 2009 über die Weiterführung des FZA ab. Gleichzeitig befand es auch über die Ausdehnung des FZA auf die neuen EU-Mitglieder Rumänien und Bulgarien. Es nahm die Vorlage mit 59,6 Prozent an. Für Bulgarien und Rumänien trat das FZA in der Folge mit entsprechenden Einschränkungen am 1. Juni 2009 in Kraft.

Der Geltungsbereich der Personenfreizügigkeit wird abgestuft nach den EU-Staatengruppen eingeführt. In den ersten zwölf Jahren seit Inkrafttreten des FZA im Jahr 2002 unterlag die Personenfreizügigkeit mit der EU verschiedenen Beschränkungen. Auf diese Weise sollte gewährleistet bleiben, dass sich die Zuwanderung in einem klar definierten Rahmen bewegt.

In einer ersten Übergangsphase galt ein Inländervorrang auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Das heisst, dass Arbeitskräfte aus der EU nur dann angestellt werden durften, wenn sich auf dem Schweizer Arbeitsmarkt niemand mit einer gleichen Qualifikation fand. Ausserdem wurden auf dem Schweizer Arbeitsmarkt Lohnniveau- und Anstellungskontrollen durchgeführt. Neben diesen Zugangsbeschränkungen für den Schweizer Arbeitsmarkt wurden in der ersten Übergangsphase Kontingente für die Zuwanderung aus den Staaten der EU aufgestellt. Für die EU-17 Staaten belief sich das Zuwanderungskontingent für Daueraufenthalter⁵ auf 15'000 Personen pro Jahr. Das Kontingent für Kurzaufenthalter⁶ war mit 115'500 Personen jährlich deutlich höher. Für die

⁵ Aufenthaltsbewilligung B EU/EFTA; vgl. Tabelle T_1.

⁶ Kurzaufenthaltsbewilligung L EU/EFTA; vgl. Tabelle T_2.

EU-17-Staaten galt diese erste Übergangsphase bis 1. Juni 2007. Für die EU-8 Staaten wiederum galten die Zugangsbeschränkungen wie auch die Kontingentierung der Zuwanderung bis 30. April 2011. Im Gegensatz zu den EU-17 Staaten wurden die Kontingente der EU-8 Staaten aber abgestuft (vgl. T_3).

T_3 Kontingente der EU-8 Staaten

	bis Mai 2007	bis Mai 2008	bis Mai 2009	bis Mai 2010	bis Mai 2011
Daueraufenthalter	1'700	2'200	2'600	2'800	3'000
Kurzaufenthalter	15'800	19'200	22'600	26'000	29'000

So bestand das Kontingent im ersten Jahr aus 900 Daueraufenthaltern und 9'000 Kurzaufenthaltern. Diese Zahl wurde kontinuierlich erhöht und erreichte im Jahr 2010 ein Jahresmaximum von 3'000 Dauer- und 29'000 Kurzaufenthaltern. Für Bulgarien und Rumänien, für die das FZA seit 2009 mit Beschränkungen gilt, haben diese Einschränkungen bis Mitte 2016 Bestand. Den bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen stehen eigene Kontingente zur Verfügung (vgl. T_4).

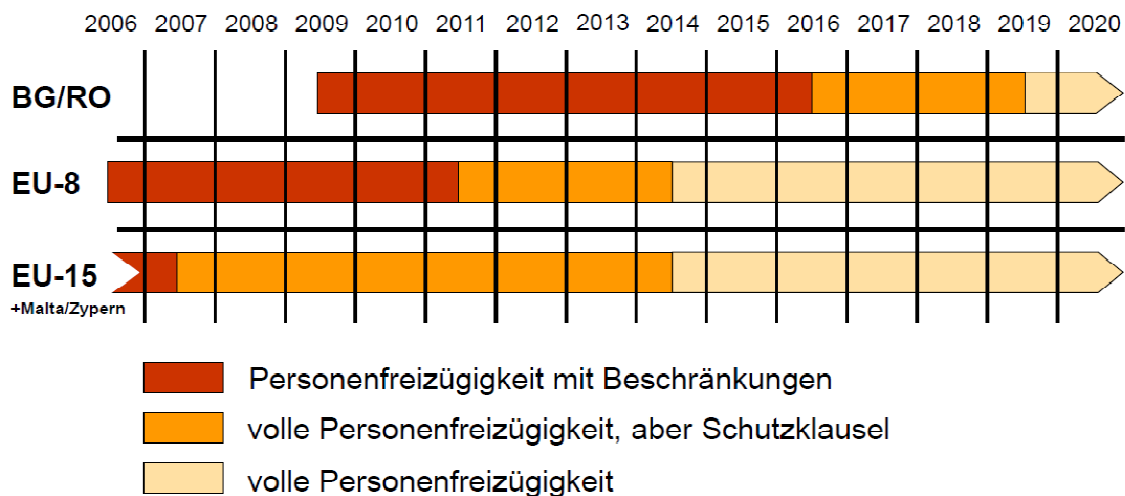
T_4 Kontingente der EU-2 Staaten

	bis Mai 2010	bis Mai 2011	bis Mai 2012	bis Mai 2013	bis Mai 2014	bis Mai 2015	bis Mai 2016
Daueraufenthalter	326	523	684	885	1046	1126	1207
Kurzaufenthalter	3'620	4'987	6'355	7'722	9'090	10'457	11'664

In der zweiten Übergangsphase bestehen zwar weder Inländervorrang noch Kontingente, doch besitzt die Schweiz bei dieser Phase eine Schutzklausel (sogenannte Ventilklausel). Die Schweiz gewährt in dieser Phase den EU-Staaten zwar die volle Personenfreizügigkeit, doch kann der Bundesrat bei einer hohen Zuwanderung sich auf die Schutzklausel berufen. In einem solchen Fall kann die Schweiz für einen befristeten Zeitraum einseitig und ohne die Gefahr von Retorsionsmassnahmen seitens der EU wieder Kontingente einführen. Voraussetzung für die Anrufung dieser Schutzklausel ist, dass die Anzahl der ausgestellten Bewilligungen mindestens 10 Prozent über dem Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre liegt. Auch die unter der Schutzklausel eingeführten Kontingente unterliegen dabei gewissen Einschränkungen: Sie müssen mindestens 5 Prozent über dem Durchschnitt der erteilten Bewilligungen der drei vorangegangenen Jahre liegen. Für die EU-17 wie auch für die EU-8 Staaten gilt diese Übergangsphase bis Ende Mai 2014. Für Rumänien und Bulgarien dauert diese zweite Übergangsphase von Mitte 2016 bis Mitte 2019. Im Jahr 2009 hat der Bundesrat die Anwendung der Schutzklausel geprüft, nachdem aufgrund der guten konjunkturellen Situation die Zahl der aus den EU-17 Staaten Zugewanderten über der definierten Schwelle lag. Aufgrund der guten wirtschaftlichen Situation und des damit zusammenhängenden Arbeitskräftebedarfs wurde die Schutzklausel nach Prüfung der Situation durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in der Folge nicht angewendet. In den Jahren 2010 und 2011 erreichten weder die Kurzaufenthalts- noch die Aufenthaltsbewilligungen die quantitative Schwelle, um die Ventilklausel anzurufen.

Ab Ende Mai 2014 gilt für die EU-17 wie auch die EU-8 Staaten weiterhin die volle Personenfreizügigkeit, ohne dass die Schweiz die Möglichkeit besitzt, auf allfällige Schutzklauseln zurückzugreifen. Für Rumänien und Bulgarien wird die vollständige Personenfreizügigkeit ohne Schutzklauseln nach heutigen Vorgaben ab Mitte 2019 angewendet.

G_1 Schrittweise Einführung FZA



Quelle: Integrationsbüro EDA/EVD

Ebenfalls vom FZA profitieren die Grenzgänger. Als Grenzgänger gelten Personen, die in der Schweiz arbeiten, aber ihren Wohnsitz in einer benachbarten Grenzzone haben. Die Grenzzone sind in Grenzgängerabkommen festgelegt, welche die Schweiz mit ihren Nachbarstaaten abgeschlossen hat. Die Grenzgänger müssen mindestens einmal wöchentlich an ihren ausländischen Hauptwohnsitz zurückkehren. Für Staatsangehörige der EU-17/EFTA-Staaten gelten keine Grenzzone mehr. Für sie ist seit 2007 die vollständige berufliche Mobilität der ganzen Schweiz gewährleistet. Für Angehörige der EU-8 und der EU-2-Staaten gelten die Grenzzone hingegen weiterhin. Diese Bewilligung wird für fünf Jahre erteilt, sofern ein unbefristeter Arbeitsvertrag oder einer, der länger als ein Jahr gültig ist, vorliegt. Besteht ein kürzerer Arbeitsvertrag, richtet sich die Gültigkeitsdauer der Grenzgängerbewilligung nach der Befristung des Arbeitsvertrages.

Mit dem Wegfall der Kontingente und ohne die Anrufung der Schutzklausel beschränkt sich die Bewilligungspraxis gegenüber Angehörigen der EU-25/EFTA-Staaten auf das Erteilen von Bewilligungen. Die kantonalen Migrationsbehörden haben keinen Spielraum, bei Erteilungen regulierend einzugreifen. Sofern die Voraussetzungen⁷ zur Bewilligungserteilung erfüllt sind, können sich die ausländischen Personen auf einen staatsvertraglichen Rechtsanspruch auf Erteilung der Bewilligung berufen. Dieser originäre Rechtsanspruch hat zur Folge, dass die Migrationsbehörden keine eigentlichen Bewilligungen mehr erteilen, sondern nur noch «Bescheinigungen». Einzig im Zusammenhang mit ausländischen Personen, die über eine Temporärfirma angestellt werden, erteilt das Migrationsamt eine Kurzaufenthaltsbewilligung (L-Bewilligung) anstatt einer B-Bewilligung, die für fünf Jahre gelten würde. Diese Praxis beruht auf einer Empfehlung des Bundesamtes für Migration, da davon auszugehen ist, dass Temporäranstellungen ohnehin nicht über mehrere Jahre aufrechterhalten werden. Ausserdem haben die Migrationsämter die Möglichkeit bei Personen aus den EU-/EFTA-Staaten die Bewilligung zu verweigern, wenn sie in der Vergangenheit schwer straffällig geworden sind und somit eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen.

Wird ein Arbeitnehmender aus einem EU-/EFTA-Staat arbeitslos, kann ihm die Aufenthaltsbewilligung während der Bewilligungsdauer nicht entzogen werden, da er über das sogenannte Verbleiberecht verfügt. Wenn diese Person eine Bewilligung besitzt, die auf fünf Jahre befristet ist, so kann die Verlängerung der Bewilligung auf ein Jahr befristet werden, sofern diese Person seit

⁷ Als Voraussetzungen gelten ein Arbeitsvertrag, eine Studienbescheinigung einer öffentlichen Hochschule, den Nachweis selbstständigerwerbender Tätigkeit oder das Vorhandensein genügend finanzieller Eigenmittel.

mehr als zwölf aufeinanderfolgenden Monaten unfreiwillig arbeitslos ist. Selbstständigerwerbenden hingegen kann im Fall der Arbeitslosigkeit, nach Ablauf ihrer Aufenthaltsbewilligung, diese nicht mehr verlängert werden. Auch nicht-erwerbstätigen EU-/EFTA-Staatsangehörigen kann die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert beziehungsweise entzogen werden, wenn sie Sozialhilfe beantragen müssen. Hingegen hat das Bundesgericht festgestellt, dass das Aufenthaltsrecht bestehen bleibt, wenn diese Personen keine Sozialhilfe beziehen, sondern ihren Lebensunterhalt durch Zuwendungen Dritter bestreiten. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer wird der Entzug bzw. die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung bei selbstständigen oder nicht-erwerbstätigen Personen immer weniger zumutbar und wäre nicht verhältnismässig.

Grundsätzlich bleibt das Verbleiberecht für EU-/EFTA-Staatsangehörige wie auch ihre Familienmitglieder bestehen, wenn die Erwerbstätigkeit aufgrund des Erreichens des Rentenalters oder wegen Invalidisierung beendet wird. Im Todesfall der erwerbstätigen Person gilt das Verbleiberecht für ihre Familienangehörigen (vgl. Spescha 2011; S. 71ff.)

2.1.3 Familiennachzug

Die Möglichkeiten zum Familiennachzug hängen von der Staatsangehörigkeit bzw. einem allfälligen Aufenthaltsrecht in einem EU-/EFTA-Mitgliedsstaat der nachziehenden Person ab sowie in zweiter Linie von der Staatsangehörigkeit der hier ansässigen Person.

Bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen setzt das Recht auf Familiennachzug immer ein originäres Aufenthaltsrecht voraus. Die EU-/EFTA-Staatsangehörigen, die in der Schweiz ansässig sind, müssen also bereits im Besitz einer L-, B- oder C-Bewilligung sein. Die nachziehenden Familienangehörigen erhalten Aufenthaltsrecht und Arbeitsbewilligung. Dieses abgeleitete Recht gilt so lange wie das originäre. Das heisst also, dass die Aufenthaltsbewilligung der nachgezogenen Familienangehörigen die gleiche Gültigkeitsdauer besitzt, wie dasjenige des ursprünglichen Gesuchstellers. Die Familienmitglieder haben unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Zum Nachziehen berechtigt sind Ehegatten sowie Verwandte mit EU-/EFTA-Staatsangehörigkeit in absteigender Linie unter 21 Jahren oder Kinder über 21 Jahren, sofern ihnen Unterhalt gewährt wird. Die gleiche Bestimmung gilt auch, wenn die Eltern der Gesuchsteller nachgezogen werden sollen.⁸ Dieselben Regelungen gelten für Angehörige eines Drittstaates, die in einem EU-27-/EFTA-Mitgliedstaat eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung besitzen. Gesuchstellende, die sich als Erwerbstätige in der Schweiz aufhalten, müssen lediglich über eine angemessene Wohnung verfügen. Als angemessen gilt eine Wohnung, die den ortsüblichen Verhältnissen für Schweizer Bürgerinnen und Bürger entspricht. Die Erteilung der Bewilligung im Familiennachzug darf bei Erwerbstätigen nicht von finanziellen Voraussetzungen (z.B. genügendes Einkommen) abhängig gemacht werden. Einzig EU- und EFTA-Staatsangehörige, die in der Schweiz keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und Familienangehörige in die Schweiz nachziehen wollen, müssen den Nachweis genügender finanzieller Mittel für alle Familienmitglieder erbringen.

2.1.4 Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung

Ausländische Staatsangehörige sind bei Erwerbslosigkeit gemäss dem Prinzip der Gleichbehandlung, das dem FZA zugrundeliegt, Schweizer Staatsangehörigen gleichgestellt und können, wenn sie die Voraussetzungen für den Bezug von AL-Leistungen erfüllen, Leistungen beziehen. Bei Nichterfüllen der Beitragszeit aus Anstellungen in der Schweiz haben EU-Personen mit einer B-Bewilligung, Personen mit EU-17-Staatsangehörigkeit und L-Bewilligung seit dem 1. Juni 2009, die Möglichkeit zur Totalisierung, also die Anrechnung der im Ausland geleisteten Beitragszeiten,

⁸ Eine Ausnahme bilden Schüler und Studenten. Diese können nur ihre Kinder und den Ehegatten nachziehen, hingegen nicht die Eltern.

von im EU-Ausland und in der Schweiz geleisteten Beiträgen. Dies gilt nur, wenn nach der Einreise in die Schweiz eine beitragspflichtige Erwerbstätigkeit aufgenommen und unmittelbar vor Eintritt der Erwerbslosigkeit einer solchen nachgegangen wurde (für Deutsche Staatsangehörige gilt eine Sonderregelung (SR 0.837.913.6)).

Aufgrund der Totalisierung der Beiträge reicht theoretisch ein Tag Beschäftigung in der Schweiz aus, um Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zu erhalten. Die Erfahrungen des Bundes haben aber gezeigt, dass von der Totalisierung der Beiträge nur sehr selten Gebrauch gemacht wird. Um Missbrauchsfällen vorzubeugen, sollen die Kantone diejenigen Fälle an das SECO melden, welche in der Schweiz eine Beitragszeit von weniger als einem Monat erfüllt haben. Das SECO prüft diese Fälle.

2.1.5 Weitere internationale Abkommen

Die Europäische Menschenrechtskonvention (SR 0.101; abgekürzt EMRK) enthält im Bereich des Ausländerrechts wichtige Bestimmungen. In Bezug auf die Zuwanderung ist insbesondere Art. 8 der EMRK von Bedeutung. Er behandelt den Schutz des Privat- und Familienlebens. Im Übrigen ist eine ähnlich lautende Bestimmung in Art. 13 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) festgehalten. Gestützt auf diesen Artikel hat das Bundesgericht einen grundsätzlichen Anspruch der Familienmitglieder im engeren Sinn⁹ auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung anerkannt (BGE 130 II 281). Als Einschränkung gilt jedoch, dass ein Familienmitglied in der Schweiz ein gefestigtes Aufenthaltsrecht besitzen muss und es dem Gesuchsteller nicht zuzumuten ist, das Familienleben im Ausland fortzuführen.

Somit werden sich künftig alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer B- oder C-Bewilligung, unabhängig davon, ob sie aus den EU/EFTA-Staaten kommen oder aus Drittstaaten, auf einen Anspruch auf Verlängerung ihrer Bewilligung und damit auf ein gefestigtes Aufenthaltsrecht berufen können.

2.2 Flankierende Massnahmen

2.2.1 Arbeitsmarktliche Massnahmen

Im Zug der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs mit der EU wurden am 1. Juni 2004 arbeitsmarktliche Massnahmen in Kraft gesetzt, welche sowohl Schweizer Erwerbstätige als auch vom Ausland in die Schweiz entsandte Arbeitnehmende vor der Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen schützen sollten. Insbesondere sollten missbräuchliche Unterschreitungen des in der Schweiz geltenden Lohn- und Sozialniveaus verhindert werden.

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen ermöglichen die Kontrolle der Einhaltung der minimalen oder üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen am Arbeitsort. Werden Verstösse gegen verbindliche Löhne festgestellt, greifen auf individueller Ebene Massnahmen wie Sanktionen gegen fehlbare Arbeitgebende. Auf genereller Ebene wurden Massnahmen vorgesehen, welche sich auf eine gesamte Branche erstrecken können.

Das Entsendegesetz (SR 823.20; abgekürzt EntsG) verpflichtet ausländische Arbeitgebende, die Arbeitnehmende im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung von minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss den entsprechenden schweizerischen Vorschriften.

⁹ Als Familienmitglieder im engeren Sinn gelten der Ehegatte sowie die unter 18-jährigen Kinder. Unter besonderen Umständen gelten als Familienmitglieder im engeren Sinn auch mündige Kinder.

Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV), die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, im Sinne von Artikel 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (SR 221.215.311) leichter allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Massnahme gilt sowohl für in- wie auch für ausländische Betriebe.

In Branchen, in denen es keine GAV gibt, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge (NAV) im Sinn von Art. I 360a des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR) mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden. Diese Massnahme gilt für alle Betriebe der jeweiligen Branche.

2.2.2 Arbeitsmarktüberwachung im Rahmen der flankierenden Massnahmen

Mit der Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurden verschiedene Akteure betraut. In Branchen ohne einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (GAV) überwachen die tripartiten Kommissionen den Arbeitsmarkt, in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärtem GAV hingegen kontrollieren die paritätischen Kommissionen deren Einhaltung. Es herrscht ein Vollzugsdualismus.

Die in den Kantonen und auf Bundesebene eingesetzten tripartiten Kommissionen (TPK) beobachten den Arbeitsmarkt, kontrollieren die Einhaltung von zwingenden NAV, melden Verstösse an die kantonalen Vollzugsbehörden und können Massnahmen wie den Erlass eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV beantragen.

Die paritätischen Berufskommissionen (PBK), die mit der Durchsetzung des allgemeinverbindlich erklärten GAV betraut sind, kontrollieren die Einhaltung der Bestimmung des allgemeinverbindlich erklärten GAV bei Schweizer Betrieben. Ihnen überträgt das Entsendegesetz zusätzlich die Kontrolle der Einhaltung des GAV durch Entsendebetriebe.

Die Arbeitsmarktbeobachtung im Sinn der flankierenden Massnahmen (FlaM) sieht somit Kontrollen bei Entsendebetrieben wie auch bei Schweizer Arbeitgebenden in allen Wirtschaftszweigen vor, unabhängig davon, ob ein allgemeinverbindlich erklärter GAV für eine Branche existiert oder nicht. Die Kontrollen erfolgen sowohl aktiv als auch reaktiv auf entsprechende Meldungen.

Die PBKs können bei ihren Kontrollen auf die in den allgemeinverbindlich erklärten GAV klar definierten, zwingende Mindestlöhne abstellen. Die TPKs indessen müssen beim Lohnvergleich auf orts- und branchenübliche Löhne abstellen – eine Lohnunterbietung bzw. ein Lohnverstoss ist dementsprechend weniger offensichtlich als in Bereichen mit allgemeinverbindlich erklärtem GAV, da ein gewisser Ermessensspielraum besteht.

2.2.3 Kontingentierung grenzüberschreitender Dienstleistungen

Wie in Kapitel 2.1.2 dargestellt, wurde in einer ersten Phase des FZA die Zuwanderung über Kontingente gesteuert. Diese Kontingente wurden schrittweise aufgehoben und gelten derzeit nur noch für die EU-2 Staaten.

Trotzdem wird auch weiterhin eine spezielle Art von Dienstleistung von EU-25/EFTA Staatsangehörigen über eine Kontingentierung gesteuert, nämlich diejenige der grenzüberschreitenden Dienstleistung. Grenzüberschreitende Dienstleistungen sind während einer Dauer von maximal 90 Arbeitstagen möglich. Dauern die Arbeiten länger, müssen ausländerrechtliche Bewilligungen zu Lasten des Kontingentes für Drittausländer – auch wenn es sich hier um EU-bzw. EFTA-Staatsangehörige handelt – erteilt werden. Von einer grenzüberschreitenden Dienstleistung wird dann gesprochen, wenn im Rahmen eines Vertragsverhältnisses eine zeitlich befristete Dienst-

leistung von ausländischen Staatsangehörigen in der Schweiz erbracht wird, die Rechnungsstellung aber über den Sitz bzw. Arbeitgeber im Heimatstaat erfolgt.

Der Bundesrat hat eine Teilrevision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) verabschiedet. Diese trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Mit der Teilrevision werden zwei Kategorien von Kontingenten für Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen geschaffen: Ein Kontingent für Kurzaufenthalter und Aufenthalter aus Nicht-EU/EFTA-Staaten sowie ein Kurzaufenthalter- und Aufenthalterkontingent für EU/EFTA-Staatsangehörige, die in der Schweiz länger als 120 Tage eine grenzüberschreitende Dienstleistung erbringen.

Gleichzeitig setzte der Bundesrat die Höchstzahlen für ausländische Arbeitskräfte für 2011 fest. Für Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörigen stehen demnach 5000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 3500 Aufenthaltsbewilligungen zur Verfügung. Für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten sind es 3000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 500 Aufenthaltsbewilligungen.

Die aufgeführten Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsbewilligungen werden je zur Hälfte auf den Bund und die Kantone aufgeteilt. Die Aufteilung dieser Höchstzahlen auf die Kantone erfolgt nach den wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Bedürfnissen sowie nach den gesamtwirtschaftlichen Interessen.

Wenn sich im Verlauf einer Kontingentsperiode abzeichnet, dass die primär zugeteilten Kontingente nachweislich nicht ausreichen werden, können die Kantone die Zuteilung von weiteren Kontingenten des Bundes beantragen.

Dem Kanton St.Gallen stehen 153 primär zugeteilte Kurzaufenthaltsbewilligungen für Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörigen im Jahr 2011 zur Verfügung. Damit rangiert er hinter Zürich, Bern, Waadt, Aargau und Genf.

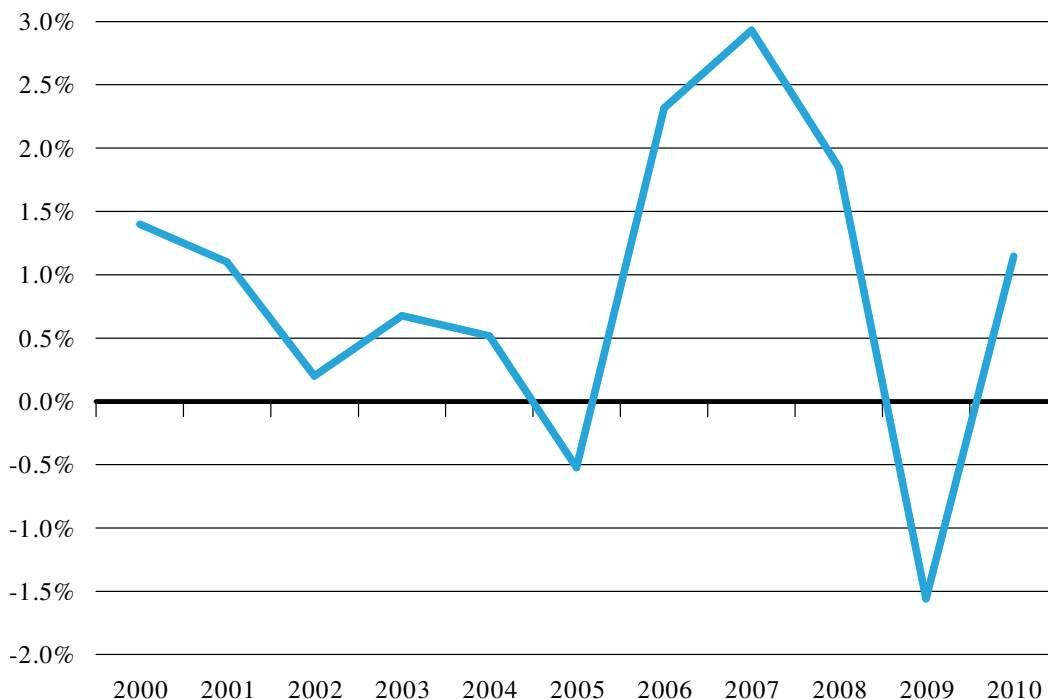
Für Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörigen gelten die folgenden Bewilligungsvoraussetzungen: Vorhandensein eines gesamtwirtschaftlichen Interesses, Inländer-Vorrang und entsprechende Suchbemühungen, das Vorhandensein von persönlichen Voraussetzungen wie berufliche Qualifikation (Spezialisten) sowie ein schriftlicher Arbeitsvertrag, welcher die Einhaltung von Lohn- und Arbeitsbedingungen enthält. Ein Anspruch auf Bewilligung besteht hingegen nicht.

2.3 Wirtschaftliche Entwicklung 2000-2010

Die Zuwanderung von Personen aus dem Ausland hängt eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton St.Gallen zusammen. Diese soll hier deshalb kurz dargestellt werden. Da die öffentliche Statistik bis anhin nicht über kantonale Bruttoinlandsproduktwerte verfügt, wird die Entwicklung der Beschäftigung als Indikator der wirtschaftlichen Entwicklung verwendet. Das mittlere Beschäftigungsvolumen (die auf Vollzeitstellen umgerechneten Beschäftigungsverhältnisse im Kanton) nahm bis ins Jahr 2004 im Vorjahresvergleich jeweils zu, allerdings mit abnehmender Stärke (siehe G_2). Das Jahr 2002, in welchem das FZA für die EU15/EFTA in Kraft trat, weist gegenüber dem Vorjahr nur ein minimales Wachstum auf und verzeichnet somit einen ersten wirtschaftlichen Tiefpunkt, dem in den folgenden beiden Jahren ein leichter Wiederaufschwung folgte. Im Jahr 2005 tritt erstmals ein Beschäftigungsrückgang auf. Die Jahre 2006 bis 2008 bilden die Boomjahre des ersten Jahrzehntes des 21. Jahrhunderts, in denen das Beschäftigungsvolumen jeweils über 1,8 Prozent zunahm. Die Industrie, welche im Kanton St.Gallen durch hohe Exportanteile geprägt ist, verzeichnete dabei überdurchschnittliche Wachstumsraten. Die gegen Ende von 2008 einsetzende Weltwirtschaftskrise führte im Jahr 2009 zu einer markanten Beschäftigungsabnahme (-1,5 Prozent). Dass diese nicht noch grösser ausfiel ist dem stärker binnenmarktorientierten Dienstleistungssektor zu verdanken. Bereits das Jahr 2010 ist jedoch wie-

der auf Wachstumskurs (+1,2 Prozent). Aufgrund der schwierigen Währungssituation werden aktuell die Wirtschaftsprognosen nach unten korrigiert.

G_2 Vorjahresveränderung des mittleren Beschäftigungsvolumens
Grossregion Ostschweiz 2000-2002, Kanton St.Gallen 2003-2010



Quelle: BFS Besta

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Auf den Verlauf der hier dargestellten wirtschaftlichen Entwicklung wird in den nachfolgenden Kapiteln, in denen es darum geht, die Bevölkerungsentwicklung, die internationalen Zu- und Wegzüge sowie die Eintritte in den St.Galler Arbeitsmarkt darzustellen, wiederholt Bezug genommen.

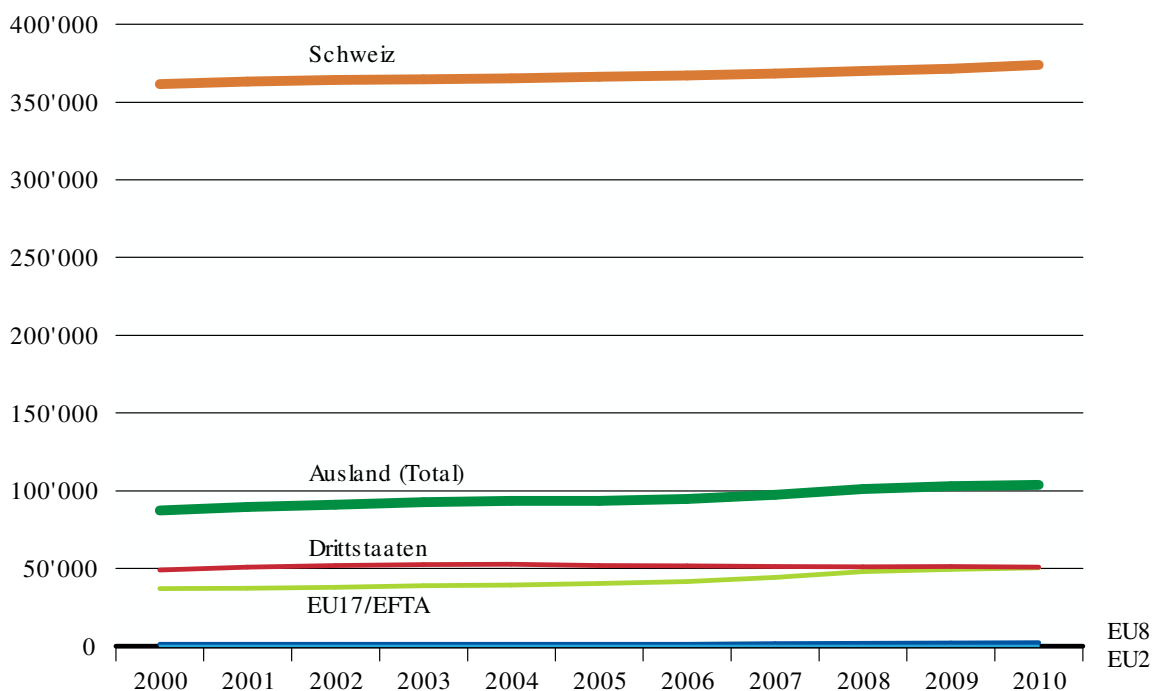
3 Entwicklung der Wohnbevölkerung

3.1 Ständige Wohnbevölkerung

Zur ständigen Wohnbevölkerung zählen bei den Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft diejenigen mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung sowie Kurzaufenthalter/-innen mit einer Gesamtbewilligungsdauer von mehr als 12 Monaten. Nicht berücksichtigt sind Kurzaufenthalter/-innen mit kürzeren Bewilligungsdauern sowie Personen im Asylprozess.

Seit 2000 haben sowohl die Schweizer wie auch die ausländische Wohnbevölkerung kontinuierlich zugenommen (siehe G_3). Bei den Schweizerinnen und Schweizern sind rund 12'600 Personen dazugekommen (Stand 2010: 374'000), wobei die Zunahme ausschliesslich auf Einbürgerungen von Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft zurückzuführen ist. Die Zahl der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft hat von 89'500 auf 103'700 zugenommen. Zugenommen hat hauptsächlich die Personengruppe mit Staatsangehörigkeiten der EU-17/EFTA. Sie hat im Jahre 2010 zahlenmässig das Niveau der Drittstaaten-Angehörigen erreicht. Die Zahl der ständigen Wohnbevölkerung mit Staatsangehörigkeiten der EU-8 (2010: 2200 Personen) und EU-2 (2010: 300 Personen) ist verschwindend klein.

G_3 Ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit
Kanton St.Gallen, 2000-2010 (Jahresendbestände)



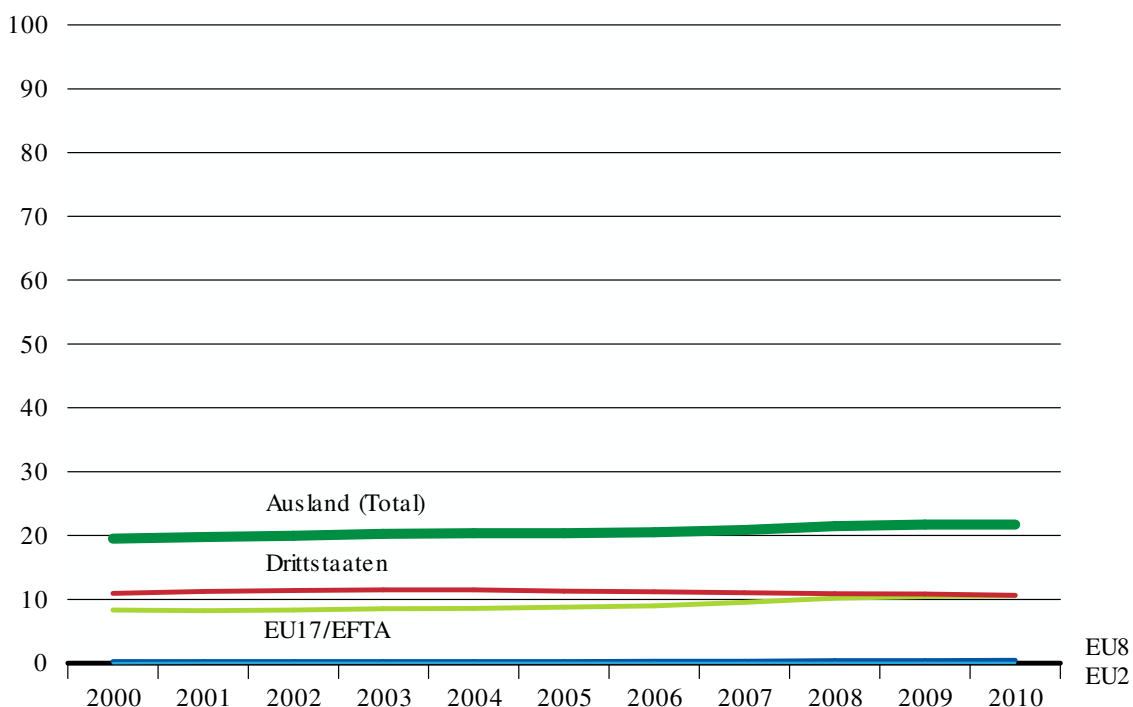
Quelle: BFM Zemis, BFS ESPOP, FfS-SG STATPOP

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Als Folge des stärkeren Bevölkerungswachstums bei den Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit hat sich ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung von 19,5 Prozent (2000) auf 21,7 Prozent (2010) erhöht (siehe G_4). Der gesamtschweizerische Ausländeranteil beträgt im Jahr 2010 22,5 Prozent.¹⁰ Der Ausländeranteil verteilt sich im Jahr 2010 praktisch hälftig auf Personen mit Staatsangehörigkeit von Drittstaaten einerseits und der EU-17/EFTA andererseits.

¹⁰ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand/02.html>.

G_4 Ausländeranteile an der ständigen Wohnbevölkerung, nach Staatsangehörigkeit Kanton St.Gallen, 2000-2010 (Jahresendbestände)



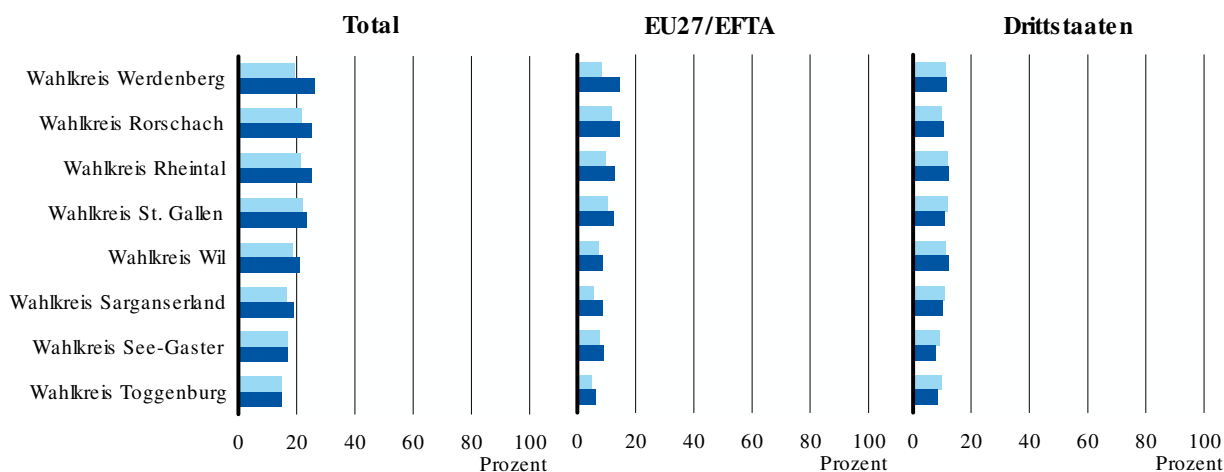
Quelle: BFM Zemis, BFS ESPOP, FfS-SG STATPOP

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Regional betrachtet erfolgte eine Zunahme des Ausländeranteils im Zeitraum 2000-2010 nicht in allen Wahlkreisen (siehe G_5). In den Wahlkreisen Toggenburg und See-Gaster ist er konstant geblieben. Zwar hat auch in diesen Wahlkreisen der Anteil an Personen mit Staatsangehörigkeiten aus EU-27/EFTA zugenommen, gleichzeitig hat jedoch der entsprechende Anteil aus Drittstaaten abgenommen. Die grösste Zunahme des Anteils der Personen mit EU-27/EFTA-Staatsangehörigkeit zeigt sich in den Wahlkreisen Werdenberg und Sarganserland.

G_5 Ausländeranteile an der ständigen Wohnbevölkerung, nach Staatsangehörigkeit

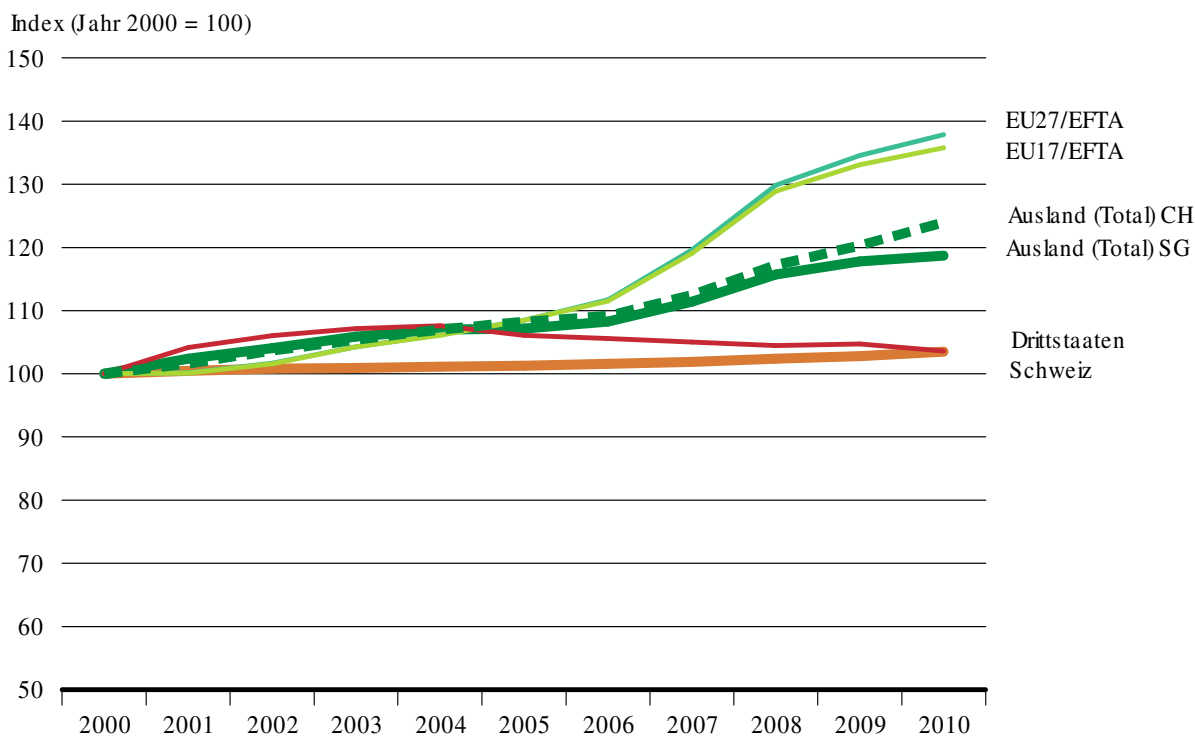
Wahlkreise Kanton St.Gallen, 2000 und 2010 (Stand am Jahresende)



Die relative Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung ist bei den EU-17/EFTA-Staatsangehörigkeiten am grössten (siehe G_6). Diese Bevölkerungsgruppe hat insbesondere in den wirtschaftlichen Boomjahren 2006-2008 (vgl. Kapitel 2.3, Seite 13) stark zugenommen. Parallel zur Weltwirtschaftskrise haben sich die Wachstumsraten verlangsamt. Die Zunahme im Zeitraum 2000 bis 2010 beträgt insgesamt 36 Prozent. Dies sind lediglich zwei Prozentpunkte weniger als die Zunahme der gesamten EU-27/EFTA-Gruppe, was den kleinen Wachstumsbeitrag unterstreicht, den die EU-8 und EU-2 bisher verursachten. Bei den Staatsangehörigen aus Drittstaaten ist eine kontinuierliche Abnahme seit 2005 zu beobachten.

Die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung im Zeitraum 2000-2010 war im Kanton St.Gallen (+19 Prozent) im gesamtschweizerischen Vergleich (+24 Prozent) unterdurchschnittlich. Es fällt auf, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise im Kanton St.Gallen im gesamtschweizerischen Vergleich eine deutlich stärkere Wachstumsverlangsamung mit sich brachte (siehe G_6).

G_6 Ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit
Kanton St.Gallen und Gesamtschweiz, 2000-2010 (Jahresendbestände)



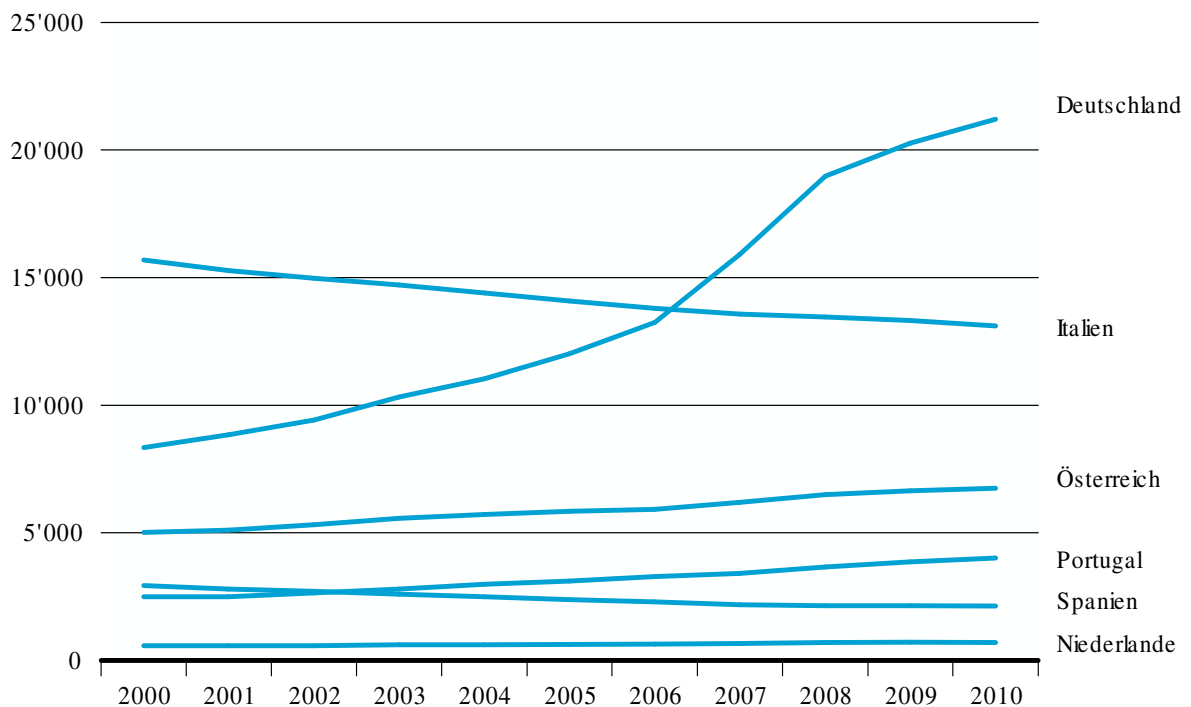
Quelle: BFM Zemis, BFS ESPOP/STATPOP, FfS-SG STATPOP

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Bei den sechs Staatsangehörigkeiten aus dem Kreise der EU-27/EFTA, die im Kanton St.Gallen im Jahr 2010 zahlenmässig am stärksten vertreten sind, weist die Personengruppe der Deutschen die deutlichste Zunahme auf. Bei den alten Einwanderungsländern Italien und Spanien zeigt sich ein kontinuierlicher Rückgang (siehe G_7). Die Personengruppen mit österreichischer oder portugiesischer Staatsangehörigkeit weisen eine kontinuierliche leichte Zunahme auf, während die Entwicklung bei den Niederländern konstant geblieben ist.

Wie in Abschnitt 4.1.1 (Seite 21) gezeigt wird, weisen die deutschen Staatsangehörigen die jeweils grössten positiven Wanderungssaldi auf, parallel zur Entwicklung der wirtschaftlichen Konjunktur. Die geographische und sprachliche Nähe dürften für sie gegenüber anderen EU-Staaten Wettbewerbsvorteile auf dem St.Galler Arbeitsmarkt darstellen.

G_7 Ständige Wohnbevölkerung der zahlenmässig am häufigsten vertretenen Staaten der EU27/EFTA
Kanton St.Gallen, 2000-2010 (Jahresendbestände)

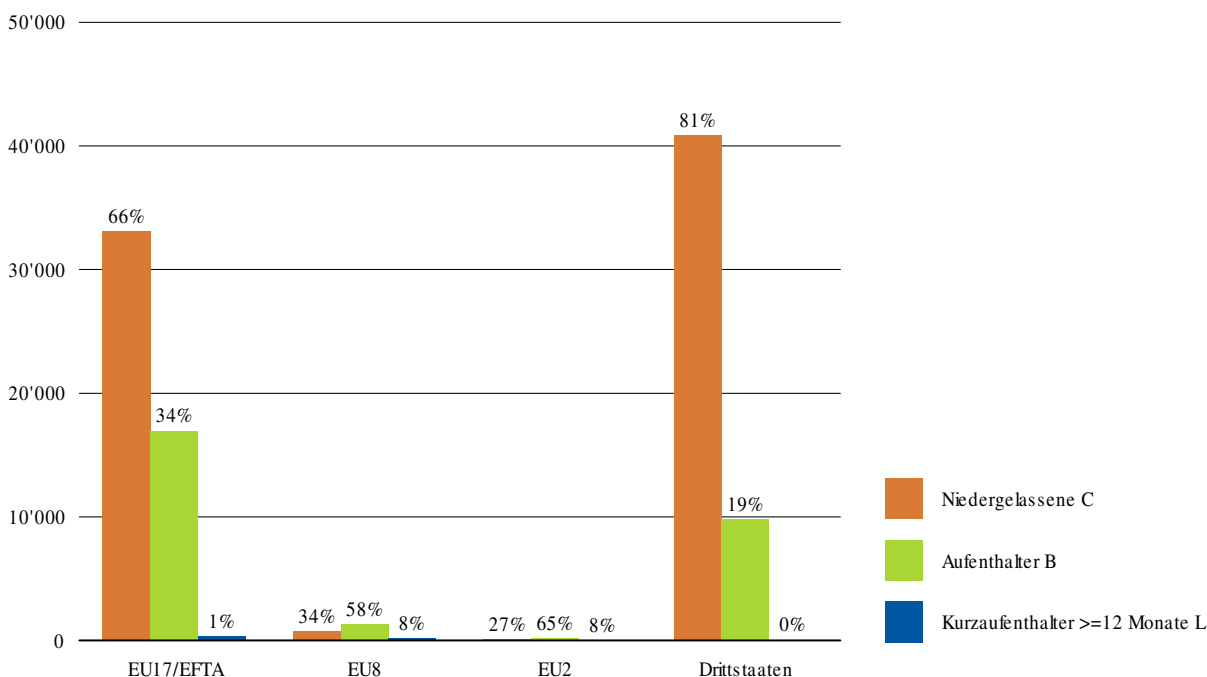


Quelle: BFM Zemis

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Im Vergleich zu Drittstaatenangehörigen haben Personen mit einer EU-Staatsangehörigkeit einen tieferen Anteil an Niedergelassenen (siehe G_8), was in Zusammenhang steht mit der starken, wanderungsbedingten Zunahme in den letzten fünf Jahren. Dieser nimmt allerdings mit dem Alter der EU-Zugehörigkeit zu. So haben zwei Drittel der Staatsangehörigen aus der EU-17/EFTA eine Niederlassungsbewilligung. Bei diesen ist der Anteil von Personen, die bereits vor dem FZA zugezogen sind, grösser als bei den Personen mit EU-8 oder EU-2-Staatsangehörigkeit.

G_8 Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Bewilligungstyp und Staatsangehörigkeit
Kanton St.Gallen, 2010 (Jahresendbestand)



Quelle: BFM Zemis

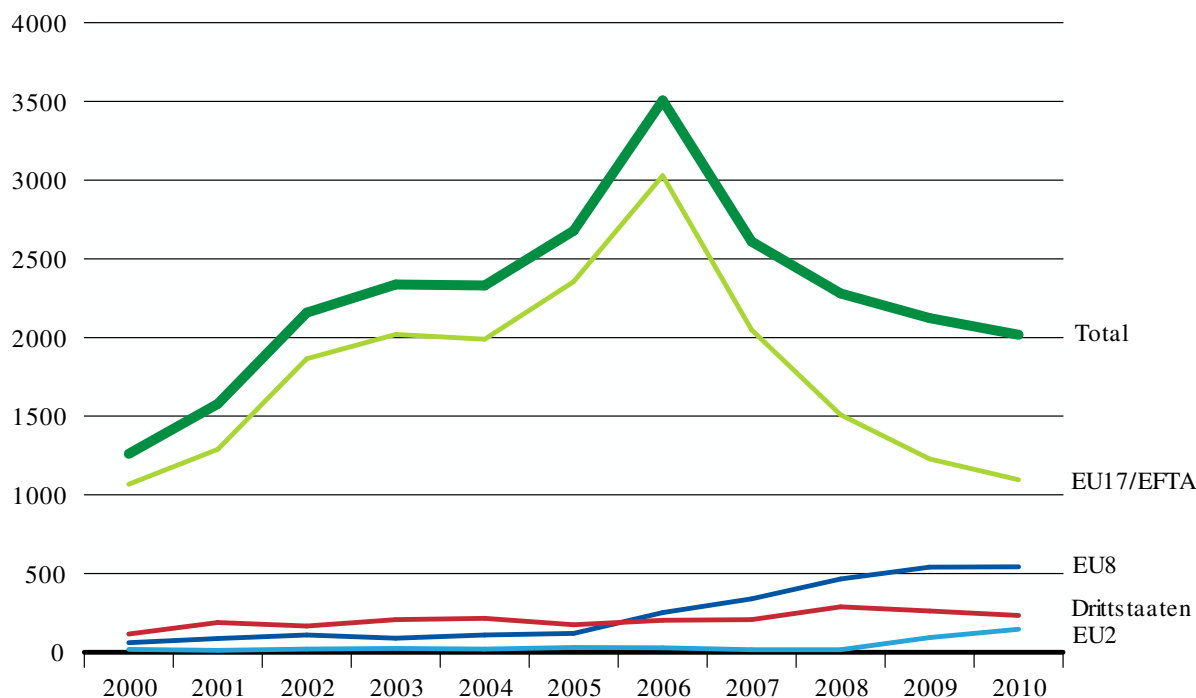
© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

3.2 Bewilligungspflichtige Kurzaufenthalter

Die Kurzaufenthalter sind in den vorangegangenen Ausführungen zur ständigen Wohnbevölkerung nicht mitgezählt worden, ausser sie haben eine kumulierte Gesamtbewilligungsdauer von über einem Jahr, was nur auf eine Minderheit der Fälle zutrifft. Ergänzend soll nun deshalb die Entwicklung der Zahl der Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung dargestellt werden, welche kumuliert die Dauer von einem Jahr nicht überschreitet.¹¹ Ihr Bestand hat sich gegenüber dem Jahr 2000, wo die Kurzaufenthaltsbewilligungen noch unter dem Namen Saisonnierstatut liefen, von 1250 auf 2000 erhöht (siehe G_9). Ein starker Anstieg ist bis zum Jahr 2006 zu beobachten und steht in Zusammenhang mit der Kontingentierung der Jahresaufenthaltsbewilligungen für die EU-17/EFTA-Staaten. Ab Mitte 2006 haben die Personen mit EU-17/EFTA-Staatsangehörigkeit freien Zugang zu Aufenthaltsbewilligungen, was zu einer starken Abnahme der Kurzaufenthaltsbewilligungen geführt hat.

¹¹ Nicht berücksichtigt werden hier meldepflichtige Kurzaufenthalter, welche sich nicht länger als 90 Tage in der Schweiz aufhalten und keiner Bewilligungspflicht unterstehen.

G_9 Bewilligungspflichtige Kurzaufenthalter/-innen* nach Staatsangehörigkeit Kanton St.Gallen, 2000-2010 (Jahresendbestände)



*Kumulierte Bewilligungsdauer unter einem Jahr. In den Jahren 2000 bis 2003 inkl. Saisoniers

Quelle: BFM Zemis

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

4 Internationale Zu- und Wegzüge

4.1 Ausländische Staatsangehörige

Die Wirkungen des FZA entfalten sich in erster Linie über die internationalen Wanderungen, welche durch das Abkommen erleichtert werden. Nach der Darlegung der Bestandesentwicklung der Wohnbevölkerung mit EU/EFTA-Staatsangehörigkeit werden im Folgenden die internationalen Wanderungsbewegungen dieser Personengruppen beleuchtet. Dabei interessiert es, die Personen dann zu zählen, wenn sie aus dem Ausland in den Kanton St.Gallen zuziehen bzw. dorthin wegziehen. Deshalb werden auch Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung, die nicht zur ständigen Wohnbevölkerung gehören, miteinbezogen. Ein Teil dieser Personen erlangt im Verlauf ihres Aufenthaltes eine Aufenthaltsbewilligung und wird dann Teil der ständigen Wohnbevölkerung.¹² Falls eine Person im Verlauf der Zeit mehrmals aus dem Ausland in den Kanton St.Gallen zu- und wegzieht, wird jede Ein- bzw. Ausreise als Zuzug bzw. Wegzug gezählt.¹³ Nicht berücksichtigt werden interkantonale Zu- und Wegzüge, da primär die durch das FZA geregelte internationale Mobilität im Zentrum des Interesses steht.¹⁴

¹² Um korrekte Wanderungssaldi berechnen zu können, werden auch Personen berücksichtigt, die mit einer Niederlassungsbewilligung aus dem Ausland zuziehen, obwohl solche Einreisen unter das AuG und nicht unter das FZA fallen. Der Anteil dieser Personengruppe an allen Zuziehenden hat im Beobachtungszeitraum von bereits tiefen 3,5 Prozent weiter auf unter 1 Prozent abgenommen.

¹³ Etwa 30 Prozent aller aus dem Ausland in den Kanton St.Gallen Zuwandernden der letzten 10 Jahren waren zu einem früheren Zeitpunkt bereits einmal in der Schweiz wohnhaft.

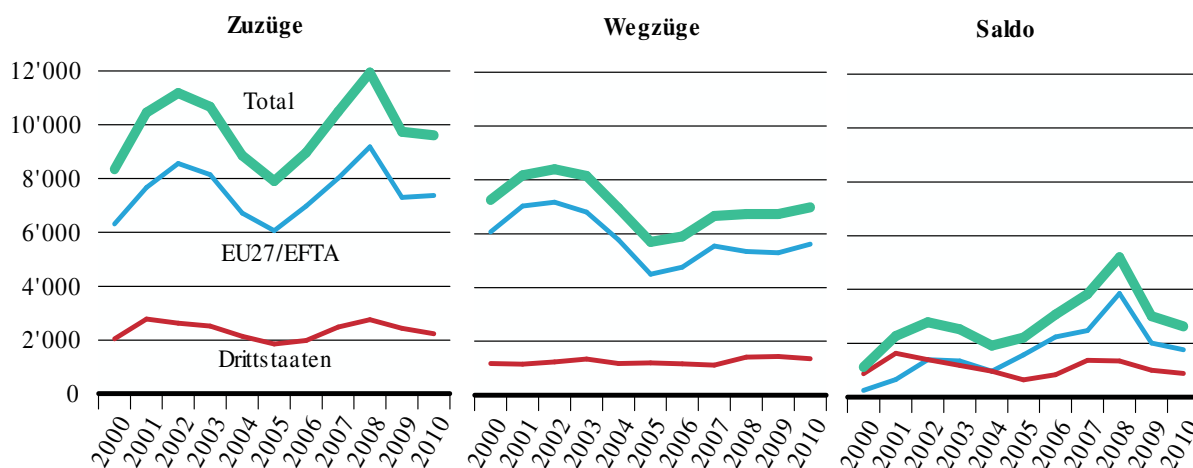
¹⁴ Der Wanderungssaldo der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (inkl. Drittstaaten) über die Kantons Grenzen hinweg ist für den Kanton St.Gallen negativ, das heisst, es ziehen mehr solcher Personen in einen anderen Kanton weg, als aus anderen Kantonen zu. In den letzten fünf Jahren betrug dieser Saldo pro Jahr jeweils etwa minus 400 Personen.

4.1.1 Wanderungsdynamik

Die Zuzugsentwicklung der gesamten Personengruppe mit ausländischer Staatsangehörigkeit findet entlang der Konjunkturzyklen (vgl. Kapitel 2.3, Seite 13) statt, insbesondere bei den EU-27/EFTA-Staatsangehörigen (siehe G_10). Eine gute Beschäftigungslage geht einher mit mehr Zuzügen und umgekehrt. Interessanterweise zeigen die Wegzüge das gleiche Bild wie die Zuzüge. Es mag auf den ersten Blick erstaunen, dass im Jahr 2005 eine schlechte Beschäftigungslage mit einem Tiefpunkt bei der Anzahl Wegzüge einhergeht. Weil die wirtschaftliche Konjunktur der Schweiz eng liiert ist mit dem europäischen Umfeld, gehen in der Regel wirtschaftliche Einbrüche in der Schweiz einher mit ebensolchen in den wichtigsten Zuwandererstaaten. Eine Rückwanderung ist in solchen Zeiten somit erschwert. Generell sind Menschen in Phasen wirtschaftlicher Unsicherheit weniger mobil (vgl. Sheldon & Cueni, 2011, S. 34).

Beim internationalen Wanderungssaldo zeigt sich die starke Nettozunahme der Wohn- und Arbeitsbevölkerung in den wirtschaftlichen Boomjahren 2006-2008. Das Ausmass der Nettozunahme hat sich in der Folge der Weltwirtschaftskrise wieder zurückgebildet.

G_10 Internationale Wanderungen ausländischer Personen nach Staatsangehörigkeit
Kanton St.Gallen, 2000-2010

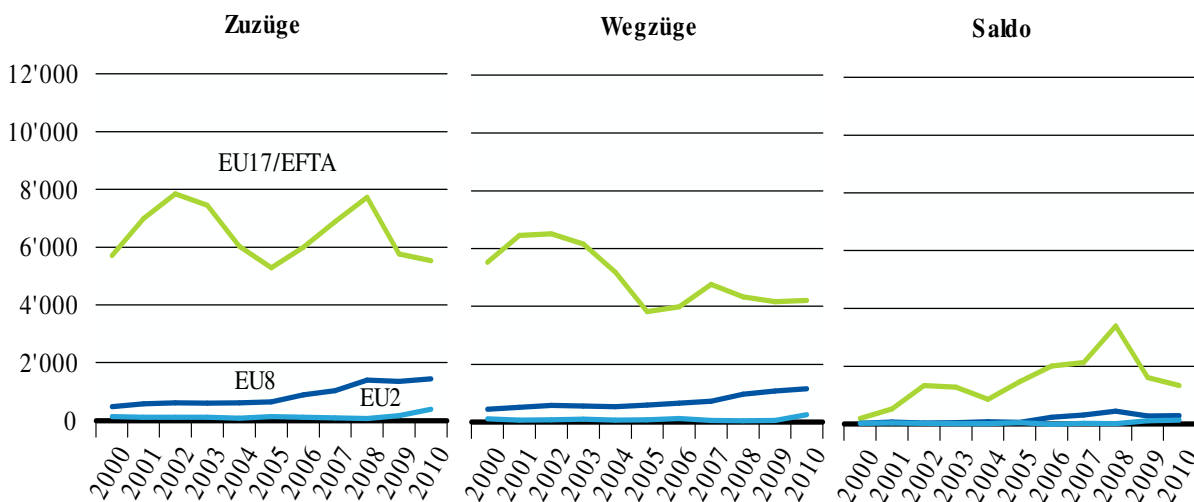


Quelle: BFM Zemis

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Wie aus Grafik G_11 ersichtlich wird, stammen die Zu- und Wegzüge von EU-Staatsangehörigen zum grossen Teil aus dem Kreis der EU-17/EFTA. Bei den EU-8-Staatsangehörigen nehmen die Zuzüge ab 2006 zu, gleichzeitig aber auch die Wegzüge, sodass der Saldo gegen Null tendiert. Die Mehrheit der EU-8-Zuziehenden reist mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung zu (siehe G_15, Seite 27).

G_11 Internationale Wanderungen von EU-EFTA-Staatsangehörigen Kanton St.Gallen, 2000-2010



Quelle: BFM Zemis

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Deutschland weist mit Abstand die stärkste Nettozuwanderung in den Kanton St.Gallen auf. Im Zeitraum von 2000 bis 2010 sind knapp 15'000 Personen deutscher Staatsbürgerschaft mehr aus dem Ausland zugezogen als dorthin weggezogen (siehe T_5).

T_5 Internationaler Wanderungssaldo der zehn im Kanton St.Gallen zahlenmässig bedeutendsten EU27/EFTA-Staatsangehörigkeiten Kanton St.Gallen 2000-2010

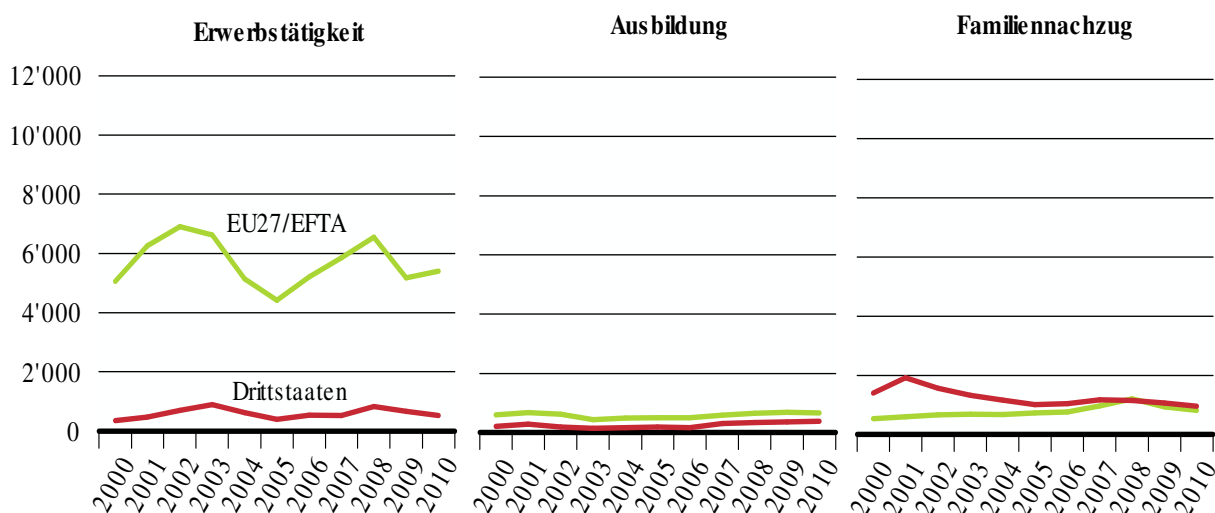
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Deutschland	543	706	987	1081	925	1389	1878	2060	2698	1345	999	14'611
Österreich	112	179	280	196	31	86	91	100	248	26	101	1450
Portugal	-82	25	115	149	84	125	142	92	236	90	127	1103
Ungarn	-2	18	6	11	19	14	16	67	186	105	107	547
Polen	16	9	36	-1	44	36	91	86	90	52	74	533
Slowakei	7	24	-2	32	10	11	92	109	110	50	67	510
Niederlande	19	-5	20	1	5	22	21	21	23	8	3	138
Griechenland	-6	-12	8	4	-9	-6	3	3	16	23	-8	16
Spanien	-124	-120	-96	-90	-106	-92	-88	-73	-19	9	3	-796
Italien	-323	-247	-87	-112	-152	-132	-115	-95	14	40	7	-1'202

4.1.2 Zuzugsgründe

Beim weitaus grössten Teil der Zuwandernden ist der Zuzug mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbunden. Der Hauptteil der Personen, die mit einer Arbeitsbewilligung zuwandern, um im Kanton St.Gallen einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, kommen aus der EU-27/EFTA (siehe G_12). Die Zuwanderung zur Absolvierung einer Ausbildung ist auf eine zahlenmässig kleine Gruppe beschränkt, sowohl bei Drittstaaten wie bei Personen aus der EU-27/EFTA. Die Bedeutung des Familiennachzugs hat bei den Drittstaaten bis 2005 kontinuierlich abgenommen und liegt seither

konstant bei etwa 1000 Personen pro Jahr. Der Familiennachzug¹⁵ von Personen mit EU-27/EFTA-Staatsbürgerschaft ist von 2000 bis 2008 kontinuierlich angestiegen und bewegt sich seither auf gleichem Niveau wie bei den Drittstaaten.

G_12 Internationale Zuwanderungen nach Zuzugsgrund Kanton St.Gallen, 2000-2010



Quelle: BFM Zemis

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

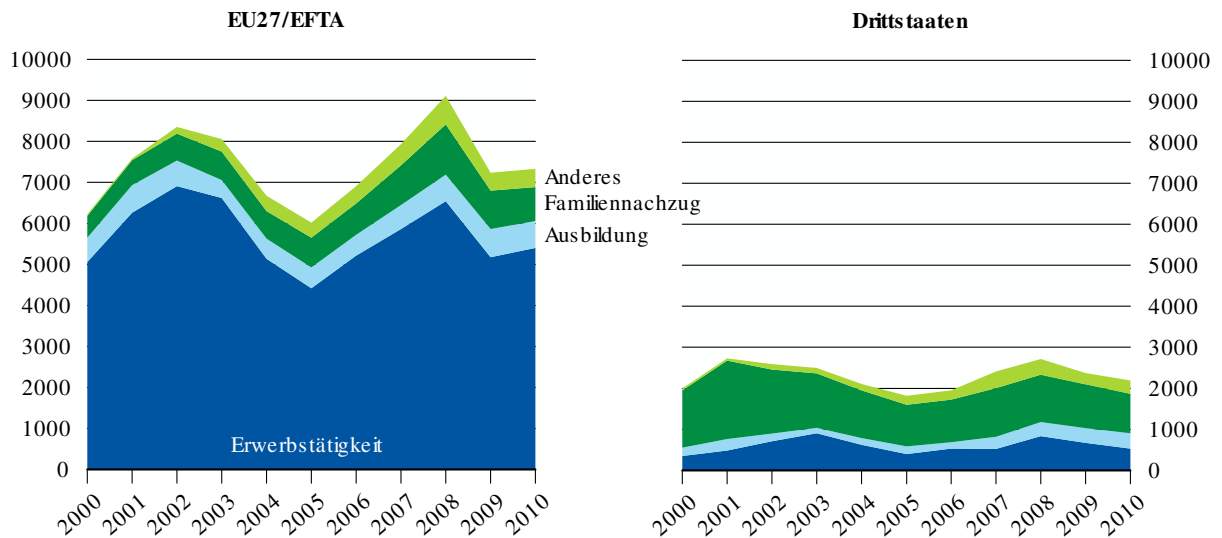
In G_13 sind die verschiedenen Zuzugsgründe für die EU-27/EFTA in einer Grafik (links) zusammengestellt. Die überragende Bedeutung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, welche aufgrund einer Nachfrage des St.Galler Arbeitsmarktes zustande kommt, ist hier auf einen Blick sichtbar. Die Absolvierung einer Ausbildung stellt eine in ihrer Grösse konstante Gruppe von Personen im Umfang von rund 600 Personen pro Jahr. Der Familiennachzug hat im Verlaufe der Jahre leicht zugenommen. Andere Zuzugsgründe¹⁶ treten in einem wahrnehmbaren Ausmass erst ab dem Inkrafttreten des FZA im Jahr 2002 in Erscheinung. Die Gruppe dieser Personen hat im Lauf der Zeit etwas zugenommen. Im Jahre 2010 waren es 450 Personen.

Die Zuwanderung aus den Drittstaaten hat zwar abgenommen, aber nicht in dem Ausmass, wie dies im Vorfeld des Inkrafttretens des FZA erwartet wurde. Zwar wird der Zuzug von Arbeitskräften aus Drittstaaten über Kontingente gesteuert. Dies kommt insbesondere dem Wirtschaftsstandort Schweiz zu Gute, der auf hochqualifizierte Spezialisten beispielsweise aus den USA angewiesen ist. Der überwiegende Teil des Zuzugs von Angehörigen aus Drittstaaten erfolgt über den Familiennachzug. Bei der Zuwanderung über den Familiennachzug haben die Behörden nur sehr beschränkt die Möglichkeit, regulierend einzugreifen (vgl. Abschnitt 2.1.3). Letztlich ist die Zuwanderung über den Familiennachzug der Grund dafür, dass die Zuwanderung aus Drittstaaten nicht in dem Ausmass zurückgegangen ist, wie dies vor der Einführung der Personenfreizügigkeit angenommen wurde. Bei den Drittstaaten hat der Familiennachzug eine grössere Bedeutung als bei der EU-27/EFTA.

¹⁵ Wer unter welchen Voraussetzungen berechtigt ist Familienangehörige nachzuziehen, ist in Abschnitt 2.1.3 beschrieben.

¹⁶ Zu dieser Gruppe zählen Rentnerinnen und Rentner und sonstige Privatis, Aufenthalte zum Bezug medizinischer Leistungen, in der Schweiz wohnhafte ausländische Staatsangehörige, die im Ausland arbeiten (grösste Gruppe), sowie Bewilligungserteilungen aufgrund Vorliegens eines Härtefalls.

G_13 Internationale Zuwanderungen nach Zuzugsgrund Kanton St.Gallen, 2000-2010



4.2 Schweizer Staatsangehörige

Schweizer Bürgerinnen und Bürgern haben mit dem FZA die gleichen Ansprüche auf erleichterte Zuzugsbedingungen in EU-Staaten wie sie den EU-Bürgerinnen beim Zuzug in die Schweiz zustehen. Die Frage stellt sich, wie häufig die Schweizer Staatsbürger/-innen im Kanton St.Gallen davon Gebrauch machen. Statistische Daten zur Beantwortung dieser Frage stehen aus den harmonisierten Einwohnerkontrollregistern der Gemeinden zur Verfügung. Erstmals für das Jahr 2010. Eine Auswertung dieser Daten durch die Fachstelle für Statistik zeigt, dass von den im Jahre 2010 ins Ausland weggezogenen Personen (1031) gut zwei Fünftel (444) in einen EU27-Staat gezogen sind (siehe T_6). Am häufigsten nach Deutschland.

Berücksichtigt man gleichzeitig die Zuzüge von Schweizer/-innen aus EU-27/EFTA-Staaten¹⁷, so bleibt ein Auswanderungsüberschuss von 20 Personen.

¹⁷ Personen, die am 31. Dezember 2010 im Kanton St.Gallen wohnten und im Verlauf des Jahres aus dem Ausland zugezogen waren.

T_6 Internationale Wanderung von Personen mit Staatsangehörigkeit Schweiz in bzw. aus dem Kanton St.Gallen, 2010

		Wegzüge ins Ausland		Zuzüge aus Aus-land		Saldo
		An-zahl	Anteile in Prozent	An-zahl	Anteile in Prozent	Anzahl
Von/nach Ausland Total		1031	100,0	1051	100,0	20
	davon von/nach EU-27/EFTA-Staaten	444	43,1	424	40,3	-20
	<i>davon von/nach</i>					
	Deutschland	119	11,5	138	13,1	19
	Liechtenstein	70	6,8	69	6,6	-1
	Österreich	56	5,4	44	4,2	-12
	Italien	53	5,1	37	3,5	-16
	Grossbritannien	43	4,2	43	4,1	0
	Frankreich	30	2,9	40	3,8	10
	Spanien	23	2,2	41	3,9	18
	Andere	50	4,8	12	1,1	-38

Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen STATPOP-SG registerharmonisierte Einwohnerkontrolldaten (Datenstand 16.1.2011)

5 Zugänge zum Arbeitsmarkt

5.1 Überblick

Nachdem in Kapitel 4 die Zuzüge aus dem Ausland unter der Perspektive der ständigen oder nicht-ständigen Wohnsitznahme dargestellt wurde, sollen nun die Zugänge zum Arbeitsmarkt des Kantons St.Gallen untersucht werden.

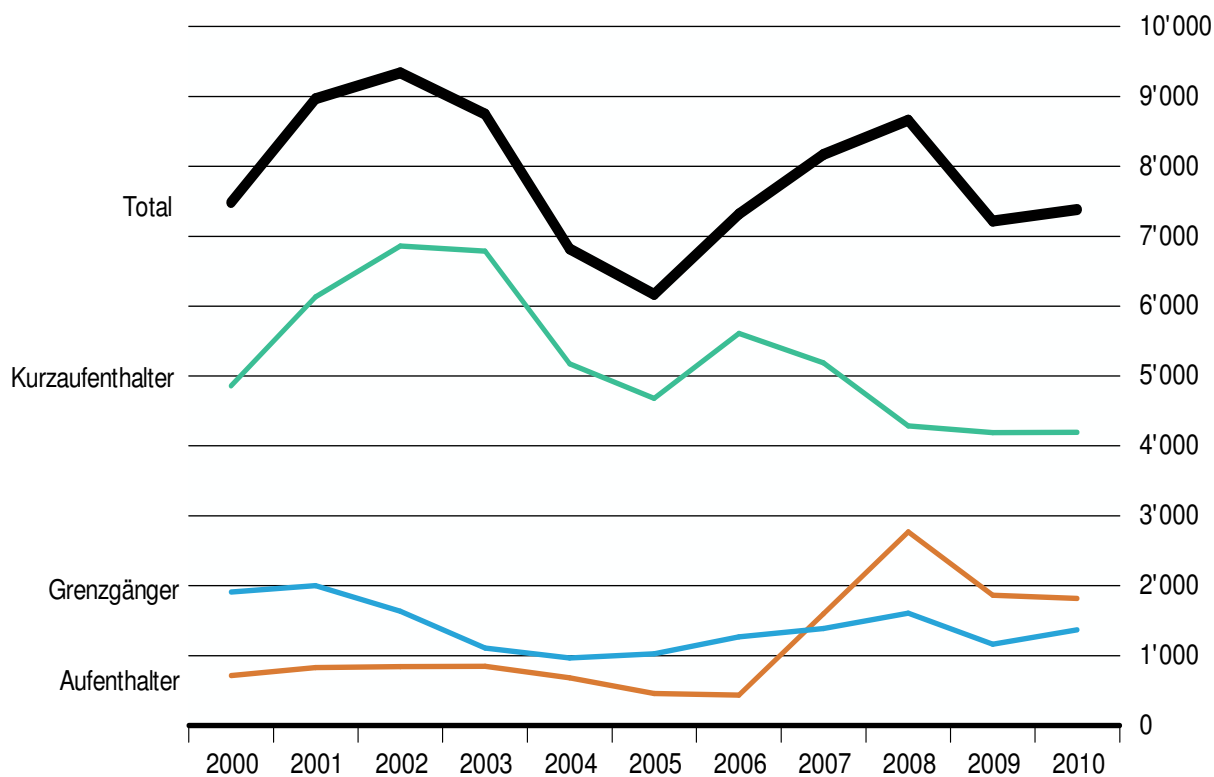
Die Grundgesamtheit der dabei berücksichtigten Personen setzt sich wie folgt zusammen:

- Zuziehende aus dem Ausland mit Bewilligungen B (Aufenthalt), L (Kurzaufenthalt)¹⁸ oder G (Grenzgänger), sofern sie einen Zulassungscode der Migrationsbehörden aufweisen, der auf eine Bewilligung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit schliessen lässt oder über eine Zulassung vom Typ Familiennachzug verfügen und dem Migrationsamt im Bewilligungsverfahren die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit melden.
- Zuwandernde mit Niederlassungsbewilligung C werden nicht berücksichtigt, da sie unter das AuG fallen und nicht unter das Abkommen zur Personenfreizügigkeit.

Seit dem Jahr 2000 treten jährlich zwischen 6000 und 9000 Personen aus dem Ausland in den St.Galler Arbeitsmarkt ein (siehe G_14). Dabei muss es sich nicht zwangsläufig um einen erstmaligen Zugang handeln (z.B. bei Kurzaufenthaltern, welche bereits Phasen von Kurzarbeit in der Schweiz geleistet haben). Die Entwicklung der Totalzahl der Zuzüge verändert sich parallel zur Wirtschaftsentwicklung (vgl. Abschnitt 2.3). Dies ist auch bei der Teilgruppe der Grenzgänger der Fall. Der starke Anstieg bei den Aufenthaltern und der Rückgang bei den Kurzaufenthaltern ab 2007 haben auch damit zu tun, dass für Personen mit Staatsangehörigkeit der EU-17/EFTA ab dem 1. Juni 2007 die Kontingentierung der Aufenthaltsbewilligungen wegfiel.

¹⁸ Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen werden L-Bewilligungen nach unterschiedlichen Kriterien erteilt. Bei EU-8-Staatsangehörigkeiten besteht eine L-Bewilligungspflicht ab dem 1. Tag des Kurzaufenthaltes in der Schweiz; bei EU-17/EFTA-Angehörigen seit dem Jahr 2004 erst ab 3 Monaten.

G_14 Aus dem Ausland mit Arbeitsbewilligung zugezogene ausländische Staatsangehörige, nach Bewilligungskategorie
Kanton St.Gallen, 2000 – 2010



Quelle: BFM Zemis, Berechnung FfS-SG

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Dieser Sachverhalt zeigt sich noch deutlicher in G_15, wo die Zuzüge differenziert nach Staatsgruppen dargestellt sind. Hier wird auch sichtbar, dass Grenzgänger nur bei den EU-17-/EFTA-Staaten eine Rolle spielen, was aus geographischen Gründen nicht weiter erstaunt.¹⁹

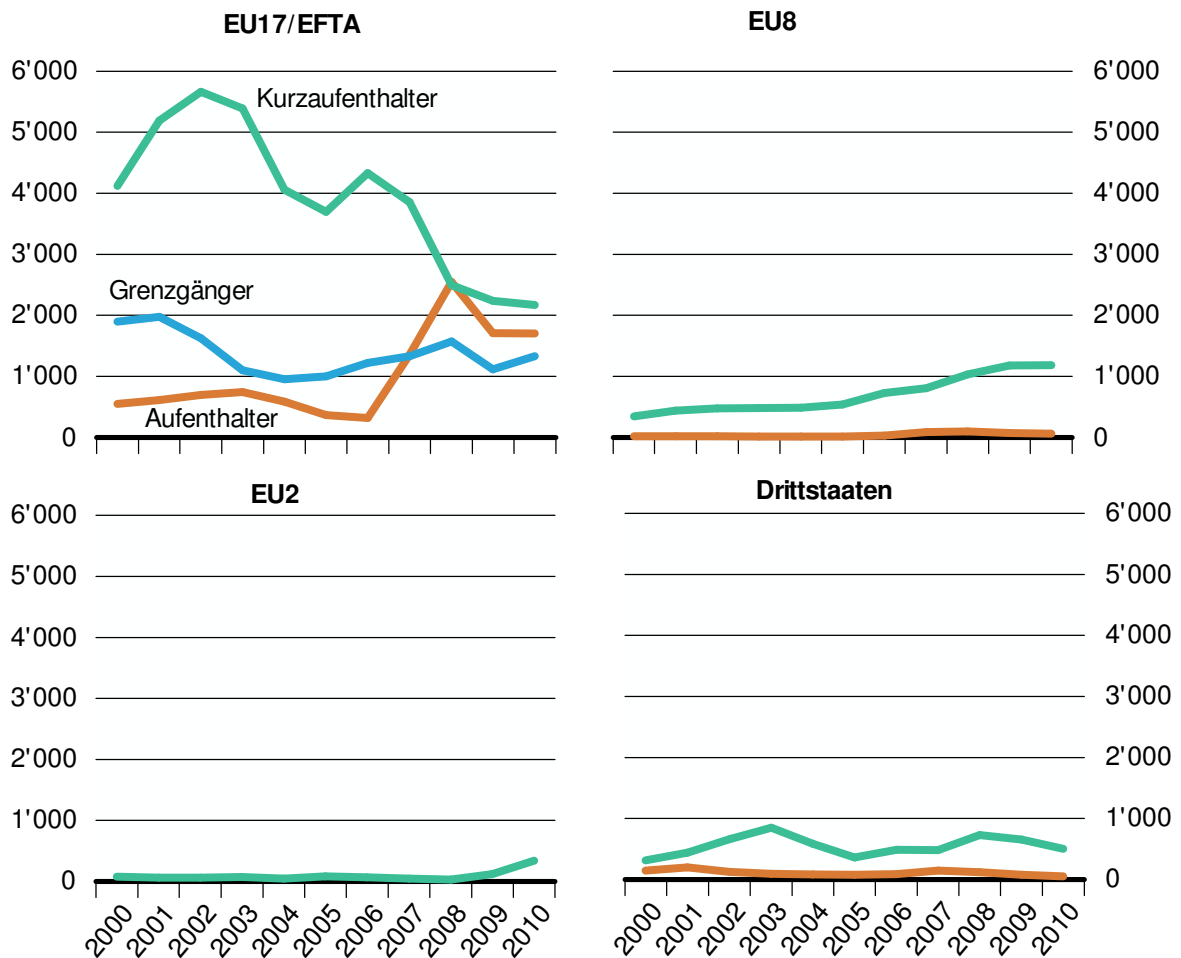
Die Arbeitszuzüge mit Staatsangehörigkeit aus der Staatsgruppe der EU-8 verzeichnen einen leichten Anstieg der Kurzaufenthalte seit dem Beitritt zur EU und damit zum FZA. Dasselbe gilt für die EU-2 im Jahr 2010.²⁰

Bei den Drittstaaten verläuft die Linie der Kurzaufenthalter parallel zur wirtschaftlichen Konjunkturentwicklung.

¹⁹ Für Personen aus diesen Staaten bestehen zwar keine Grenzgängerzonen mehr, jedoch macht die Länge des Arbeitswegs die Wahl dieses Bewilligungstyps vor allem für Personen aus den Nachbarstaaten attraktiv.

²⁰ Bei EU-8 sind die Grenzgänger nicht dargestellt, da sie nur maximal ein Dutzend Fälle ausmachen, bei EU-2 wurden aus denselben Gründen die Aufenthalter weggelassen.

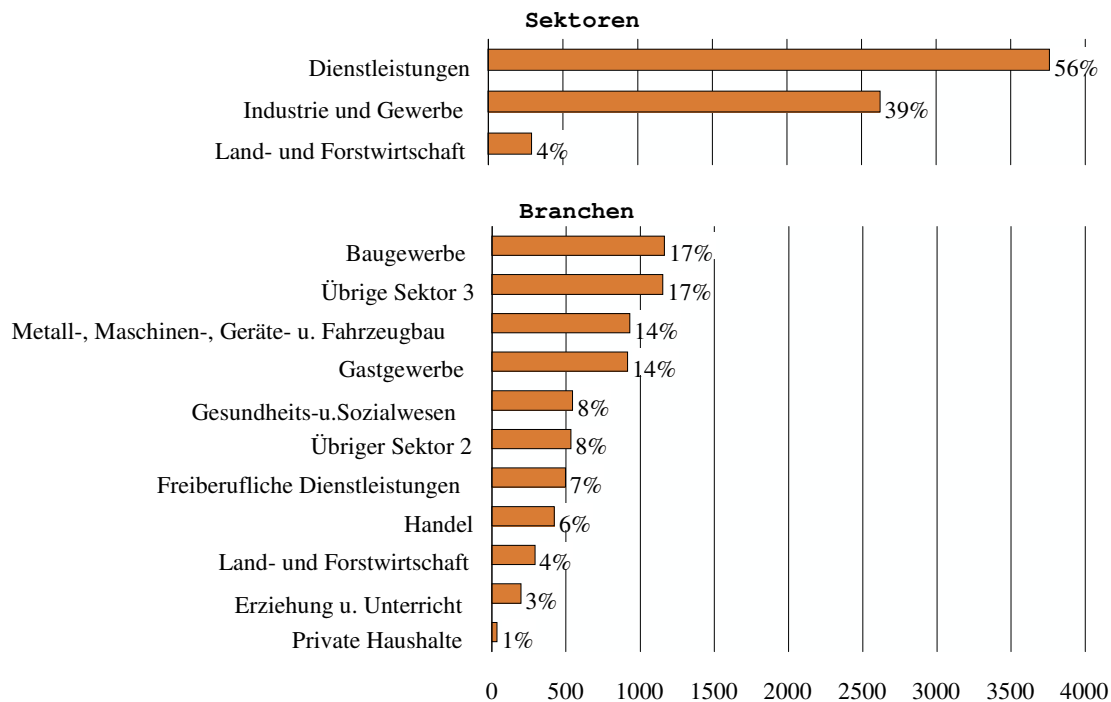
G_15 Aus dem Ausland zugezogene, neu im St.Galler Arbeitsmarkt tätige ausländische Staatsangehörige, nach Bewilligungskategorie und Staatsangehörigkeit
Kanton St.Gallen, 2000-2010



5.2 Branchen

Die im Jahr 2010 aus dem Ausland in den St.Galler Arbeitsmarkt eintretenden Personen aus dem EU-Raum verteilen sich auf die drei Wirtschaftssektoren praktisch im gleichen Verhältnis wie dies deren Beschäftigungsanteilen an der Gesamtwirtschaft entspricht: der grösste Teil (56 Prozent) arbeitet im Dienstleistungssektor (siehe G_16), wobei hier das Gastgewerbe und das Gesundheits- und Sozialwesen die höchsten Anteile aufweisen.

G_16 Aus dem Ausland mit Arbeitsbewilligung zugezogene EU-27/EFTA-Staatsangehörige,
nach Wirtschaftssectoren und Branchen
Kanton St.Gallen, 2010



Quelle: BFM Zemis, Berechnung FfS-SG

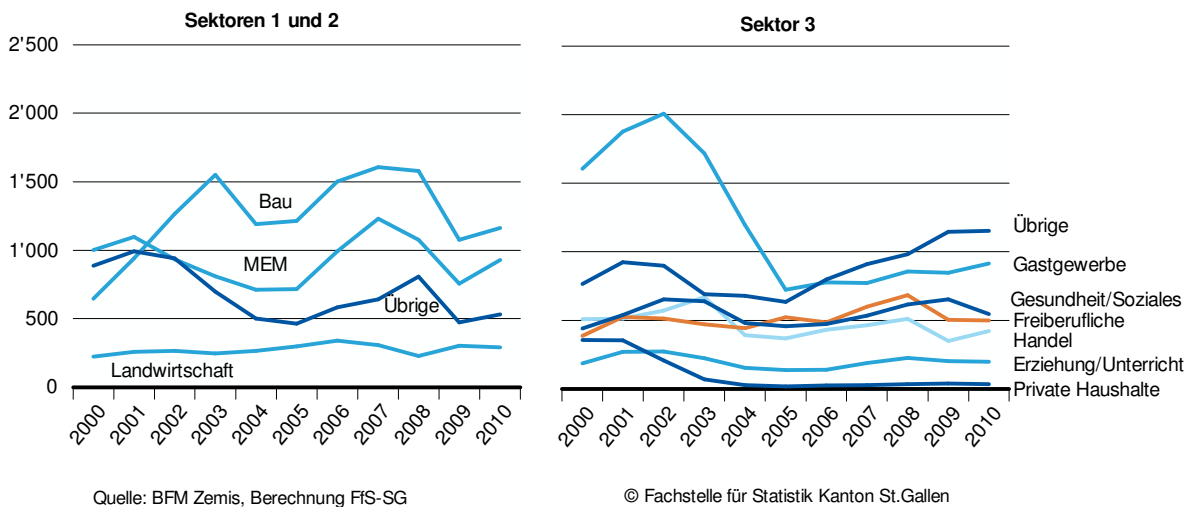
© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Blickt man auf die letzten 10 Jahre zurück, war der Zustrom in den zweiten Sektor (Industrie und Gewerbe) in den wirtschaftlichen Boomjahren 2006-2008 am höchsten. Dies trifft insbesondere auf das Baugewerbe und die MEM-Branchen (Metall, Elektronische Geräte, Maschinen) zu (siehe G_17). Die starke Zunahme der Wirtschaftsexporte in dieser Phase²¹ war mit einer Schaffung von vielen neuen Arbeitsplätzen verbunden.

Im Dienstleistungssektor fällt der Rückgang der Zugänge ins Gastgewerbe in den Jahren 2003 bis 2005 auf. Dieser Zeitraum war von einem Rückgang der Übernachtungszahlen geprägt. Der Zugang in den Dienstleistungssektor hat sich in den letzten Jahren diversifiziert, was sich an der Zunahme der Sammelkategorie Übrige zeigt.

²¹ <http://www.statistik.sg.ch/home/themen/b06/Aussenhandel.html>.

G_17 Aus dem Ausland zugezogene, neu im St.Galler Arbeitsmarkt tätige EU27/EFTA-Staatsangehörige, nach Branchen
Kanton St.Gallen, 2000-2010



5.3 Qualifikationsniveau

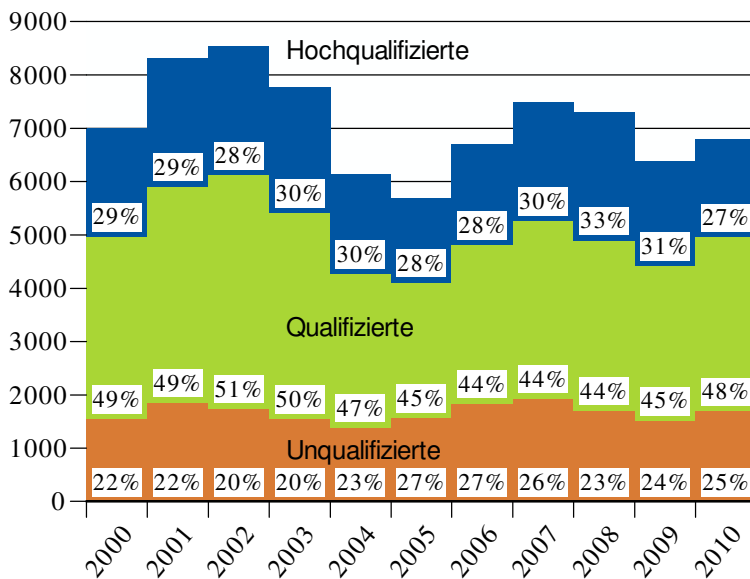
Das Qualifikationsniveau²² der Personen, die aus der EU-27/EFTA in den St.Galler Arbeitsmarkt eintreten, ist in seiner Struktur über die letzten 10 Jahre ziemlich konstant. Die grosse Mehrheit der Zuziehenden verfügt über ein mittleres bis hohes Ausbildungsniveau. Die Gruppe der Hochqualifizierte weist Anteile zwischen 27 und 33 Prozent auf. Als hochqualifiziert wurden Personen mit akademischen Berufen, Techniker/-innen sowie Führungskräfte eingestuft. Der Anteil der unqualifizierten Personen bewegt sich zwischen 20 und 27 Prozent.

Gemäss SECO (2011, S. 27) liegt das Qualifikationsniveau der erwerbstätigen EU27-Zuwandernden über demjenigen der Schweizer Erwerbstätigen.²³

²² Die Qualifikation der Zuziehenden wird von den Migrationsbehörden nicht erfasst. Jedoch werden deren Berufe mittels einer detaillierten Berufsnomenklatur festgehalten. Das Qualifikationsniveau wurde durch eine Umkodierung der von den Migrationsbehörden im Zemis erfassten Berufe der Zuziehenden ermittelt. Als Unqualifizierte werden die Berufsgruppen der Hilfsarbeitskräfte eingestuft. Akademische Berufe und Führungskräfte gelten als Hochqualifizierte.

²³ Diese Aussage basiert auf einer Auswertung der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE. Da es sich bei der SAKE um eine Stichprobenerhebung handelt und der Kanton St.Gallen bisher keine Erhöhung der Stichprobe in Auftrag gegeben hat, lässt sich keine analoge Auswertung für den Kanton St.Gallen erstellen.

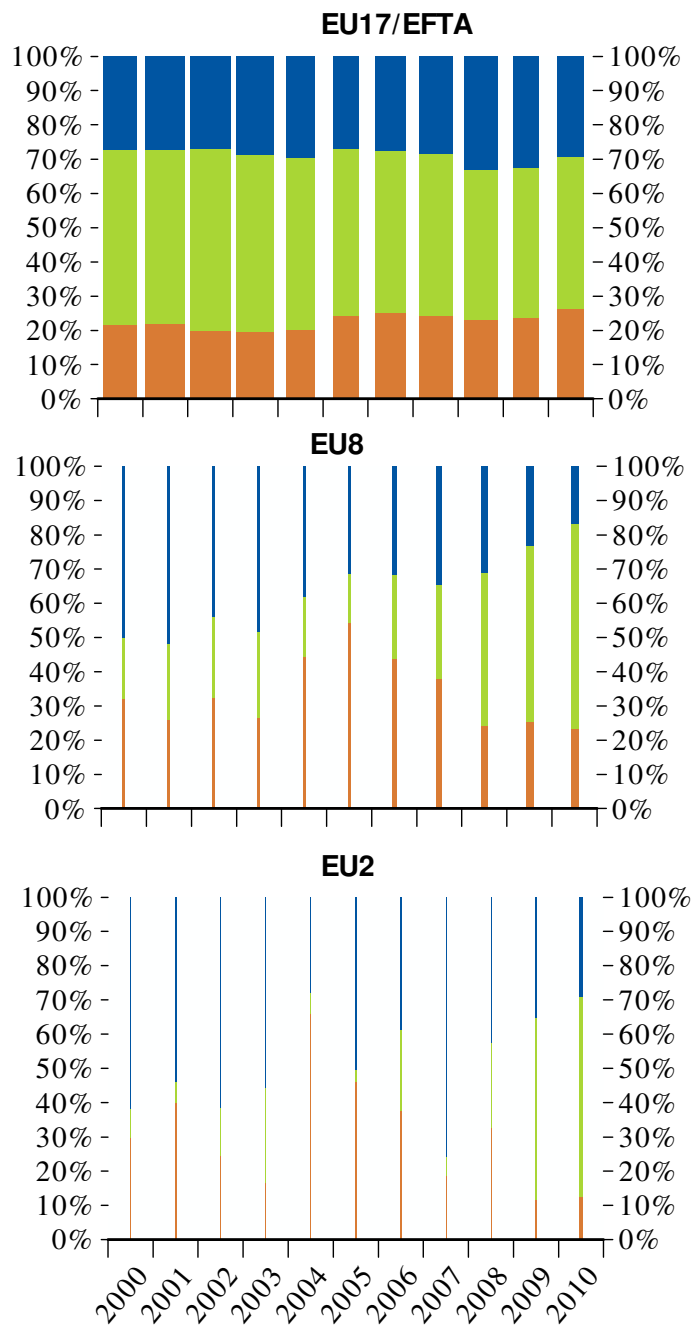
G_18 Aus dem Ausland mit Arbeitsbewilligung zugezogene EU-27/EFTA-Staatsangehörige,
nach Qualifikationsniveau
Kanton St.Gallen, 2000-2010



Betrachtet man das Qualifikationsniveau der verschiedenen EU-Staatengruppen gesondert, zeigt sich bei den EU-17/EFTA-Staatsangehörigen in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts ein leicht höherer Anteil der Unqualifizierten, wobei dieser immer deutlich unter 30 Prozent bleibt (siehe G_19). Auf der anderen Seite des Spektrums hat sich im gleichen Zeitraum auch der Anteil der Hochqualifizierten in der Tendenz etwas vergrössert.

Bei den EU-8 und EU-2-Staatsangehörigen ist die Qualifikationsstruktur etwas volatiler, wobei zu beachten ist, dass die Fallzahlen sehr klein sind. Bei den EU-8 Staaten haben wir erst seit 2008 mehr als 1000 Zuzüge pro Jahr. Bei den EU-2 erst ab 2009 über 100. In den beiden aktuellsten Jahren (2009 und 2010) liegt das Qualifikationsniveau der beiden EU-Staatengruppen auf einem mit den EU-17/EFTA-Staatsangehörigen vergleichbaren Level.

G_19 Aus dem Ausland mit Arbeitsbewilligung zugezogene ausländische Staatsangehörige
nach EU-Staatengruppen und Qualifikationsniveau
Kanton St.Gallen, 2000-2010



Säulenbreite annäherungsweise proportional zur Zahl der Personen

Quelle: BFM Zemis, Berechnung FiS-SG

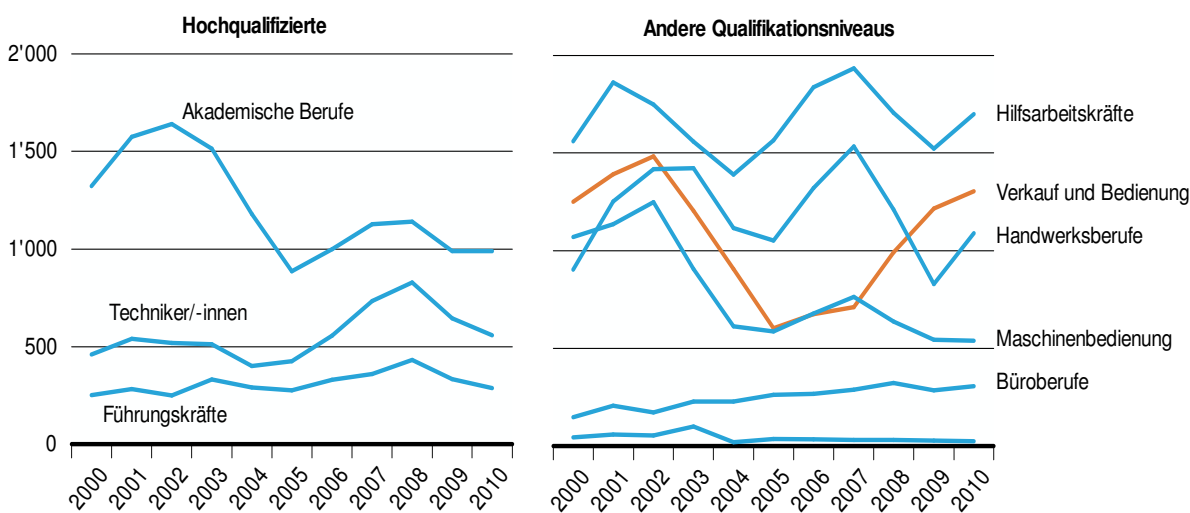
© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

5.4 Berufe

In G_20 sind die Berufssparten abgebildet, aus denen die in den letzten elf Jahren mit einer Arbeitsbewilligung zugezogenen EU-27/EFTA-Staatsangehörigen tätig waren. Bei den Hochqualifizierten Berufen fällt ein Rückgang bei den akademischen Berufen im Zeitraum 2003-2005 auf. Offenbar hat diese Berufsgruppe besonders sensibel auf den konjunkturellen Rückgang in dieser Phase reagiert. Die Hochkonjunkturphase 2006-2008 geht besonderes bei den Techniker/-innen mit einer markanten Zunahme einher. Die Nachfrage der Industrie nach solchen Fachkräften war denn auch besonders ausgeprägt, was sich in den von den Betrieben gemeldeten Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung widerspiegelt (-> Exportorientierung) (vgl. G_21, Seite 33).

Bei den Berufen mit tieferem Qualifikationsniveau ist in der Regel ebenfalls eine konjunkturparallele Entwicklung festzustellen. Eine auffällige Ausnahme bilden die Zugänge bei den Verkaufs- und Bedienungsberufen, die auch in der Phase der Weltwirtschaftskrise 2008/2009 zugenommen haben. Dies widerspiegelt den Sachverhalt, dass der St.Galler Dienstleistungssektor gut über diese Krise hinweggekommen ist und praktisch keinen Beschäftigungsrückgang zu verzeichnen hatte²⁴.

G_20 Aus dem Ausland mit Arbeitsbewilligung zugezogene EU-27/EFTA-Staatsangehörige, nach Berufen
Kanton St.Gallen, 2000-2010



Quelle: BFM Zemis, Berechnung FiS-SG

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

6 Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum

6.1 Beschäftigungsentwicklung

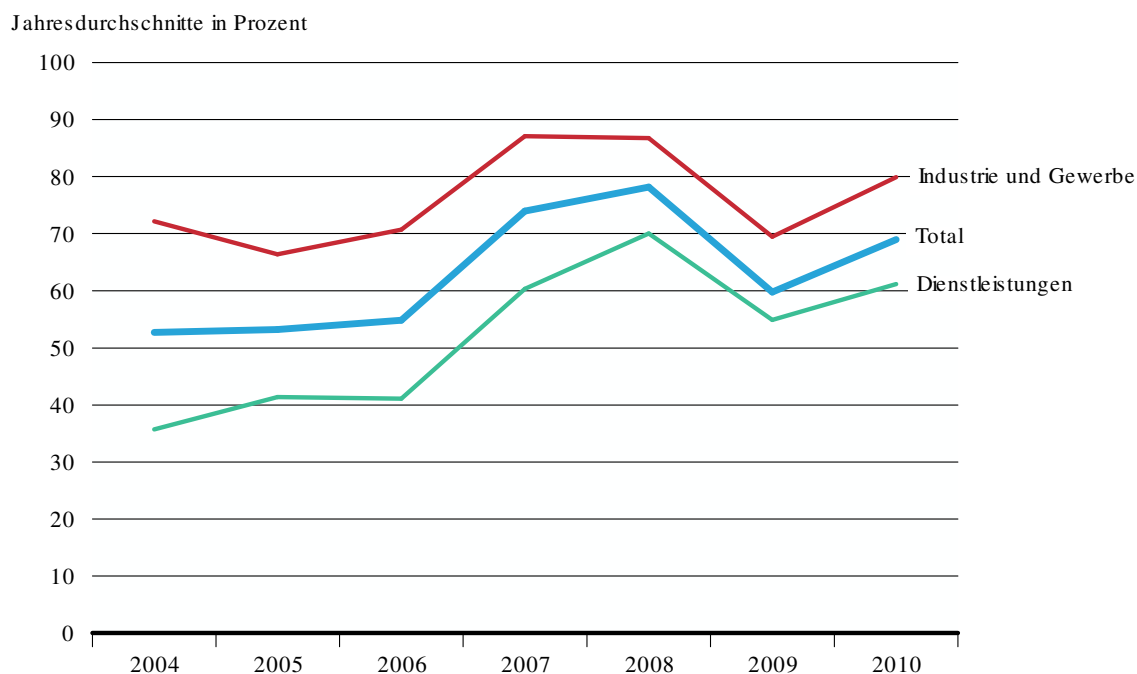
In Abschnitt 2.3 (Seite 13) wurde die Entwicklung der Beschäftigung im Kanton St.Gallen als Indikator für die wirtschaftliche Entwicklung dargestellt. Vom 4. Quartal 2002 bis zum 4. Quartal 2010 weist der Kanton St.Gallen eine Zunahme um rund 23'000 Arbeitsplätze (von 223'000 auf 246'000) im zweiten und dritten Sektor auf. Die Bevölkerung im erwerbsaktiven Alter (16-64) nahm gleichzeitig um rund 21'000 Personen zu. Damit hat sich die Beschäftigungsdichte (Arbeitsplätze/Bevölkerung) erhöht; der im Kanton St.Gallen ansässigen Bevölkerung steht im Jahr 2010 potentiell ein grösseres Arbeitsangebot zur Verfügung als im Jahre 2002.

²⁴ <http://www.statistik.sg.ch/home/themen/b03/beschbarom/4Q10/beschindex.html>.

Zur Besetzung der Arbeitsplätze nach Staatsangehörigkeit (Schweiz/Ausland) stehen für den Kanton St.Gallen Daten aus den Eidgenössischen Betriebszählungen der Jahre 2005 und 2008 zur Verfügung. Im Zeitraum 2007-2008 nahm die Beschäftigung im Kanton St.Gallen um 6,4 Prozent (+15'000 Arbeitsplätze) zu. Die relative Zunahme bei den Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit war grösser (+12 Prozent; +6000) als diejenige bei den Schweizer Beschäftigten (+5 Prozent; +9000). Aufgrund der in Kapitel 4 (Seite 20ff) dargestellten Informationen zu den Wanderungssaldi ist klar, dass ein massgeblicher Anteil des Beschäftigungswachstums durch Zuwanderungen unter den Bedingungen des FZA erzielt wurde.

Die Zuwanderungen aus der EU-/EFTA wurden begünstigt durch die Nachfrage der St.Galler Betriebe nach gut qualifizierten Arbeitskräften. Zu dieser Nachfrage lässt sich ab dem Jahr 2004 für den Kanton St.Gallen aus der vierteljährlichen Beschäftigungsstatistik des Bundesamtes für Statistik Informationen zur Situation der Betriebe bei der Personalrekrutierung gewinnen. Dabei zeigt sich, dass die Rekrutierung von hochqualifiziertem Personal im Zeitraum 2004-2010 mehrheitlich mit Schwierigkeiten verbunden war und somit das Interesse der Betriebe nach ausländischen Beschäftigten grundsätzlich als hoch zu veranschlagen ist. Grafik G_21 illustriert dies am Beispiel der Suche nach Personal mit Qualifikationsniveau höhere Berufsbildung. Parallel zum Konjunkturverlauf berichtete gut ein Drittel bis fast 90 Prozent der Betriebe, welche Personal dieser Qualifikationsstufe suchten über Schwierigkeiten bei der Rekrutierung. Dabei sind die Anteile im zweiten Sektor (Industrie und Gewerbe) deutlich höher als im Dienstleistungssektor. Die durchwegs hohen Anteile der Betriebe mit Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung zeigen aber auch, dass das FZA und die mit ihm verbundenen Rekrutierungserleichterungen im internationalen Bereich die Bedürfnisse der Betriebe nicht rundum abzudecken vermag.

G_21 Anteil der personalsuchenden Unternehmen mit Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Personal mit höherer Berufsbildung
Kanton St.Gallen 2004-2010



Quelle: BFS Besta

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten qualifiziertes Personal zu rekrutieren messen gemäss einer Umfrage von economiesuisse und Schweizerischem Arbeitsgeberverband (2008) bei ihren Mitgliedern über 85 Prozent der Unternehmen dem FZA eine wichtige bis sehr wichtige Rolle zu. Das FZA ermöglicht es den Unternehmen zudem, ihre Arbeitnehmer leichter ins europäische Ausland zu entsenden. Die vereinfachte Zulassung ist eine bedeutende administrative Vereinfachung insbesondere auch bei grenzüberschreitenden Montage-, Service- oder Installationsarbeiten von St.Galler Produkten.

Die Erfahrungen der St.Galler Standortförderung zeigen, dass das FZA bei der Ansiedlung von neuen Unternehmen von Bedeutung ist. Unternehmen die sich einen neuen Standort suchen, möchten damit oft auch einen weiteren Arbeitsmarkt erschliessen und von einem für internationale Mitarbeitende attraktiven Umfeld profitieren können. Die hohe Lebensqualität des Kantons St.Gallen könnte nicht als Standortfaktor ausgespielt werden, wenn dank dieser nicht internationale Fachkräfte angezogen werden könnten. Im internationalen Standortwettbewerb ist dieses attraktive Umfeld in Verbindung mit der Personenfreizügigkeit das Hauptargument im Kanton St.Gallen zu investieren. Unternehmen wie die Würth Gruppe (rund 300 neue Arbeitsplätze) oder Sigma-Aldrich (60 neue Arbeitsplätze) hätten sich für einen Standort im Kanton St.Gallen entschieden, wenn sie nicht für einen Teil der Arbeitsplätze auch ausländische Mitarbeiter einstellen könnten.

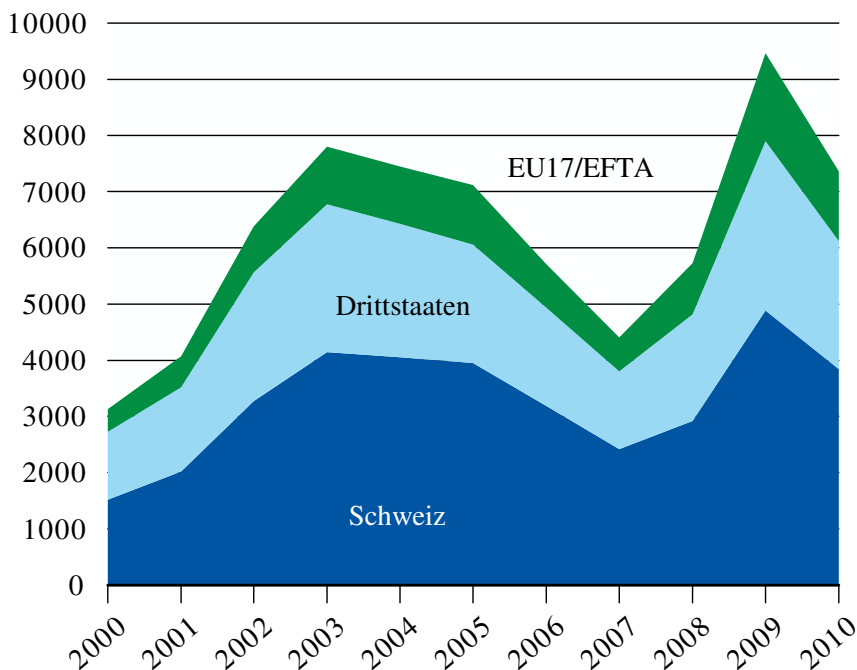
Im Bericht 40.09.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» wird aufgezeigt, dass die demographische Entwicklung der nächsten zwanzig Jahre von einem Rückgang der erwerbsaktiven Bevölkerung geprägt sein wird, da die zahlenmässig starke Babyboom-Generation (Jahrgänge 1946 bis 1964) sukzessive in den Ruhestand tritt. Die Zuwanderung von Arbeitskräften stellt eine der möglichen Strategien dar, die sich abzeichnende Lücke beim Arbeitskräfteangebot zu schliessen (vgl. Regierung Kanton St.Gallen 2009, S. 16-17, 23-24).

6.2 Arbeitslosigkeit

Wie in Kapitel 2.1.4 dargelegt, haben ausländische Staatsangehörige das Recht Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu beziehen, wenn sie die dafür nötigen Beitragszahlungen erbracht haben. Die Zahl dieser Personen erscheint denn auch in der Arbeitslosenstatistik gemäss SECO, welche einer Statistik der bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren registrierten Arbeitslosen entspricht. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hat sich in den letzten zehn Jahren entlang der Konjunkturzyklen entwickelt (siehe G_22). In absoluten Zahlen betrachtet sind im Zeitraum 2000-2010 in der Regel jeweils gut die Hälfte der Arbeitslosen Schweizer Staatsbürger. Die Gruppe der Arbeitslosen aus den EU-17/EFTA-Staaten²⁵ weist Anteile zwischen 13 und 17 Prozent auf.

²⁵ EU-8- und EU-2-Staatsangehörige sind nicht abgebildet, weil diese Gruppen nur sehr kleine Zahlen aufweisen (2010: 78 bzw. 12 Personen).

G_22 Registrierte Arbeitslose am Jahresende nach Staatsangehörigkeit
Kanton St.Gallen, 2000-2010

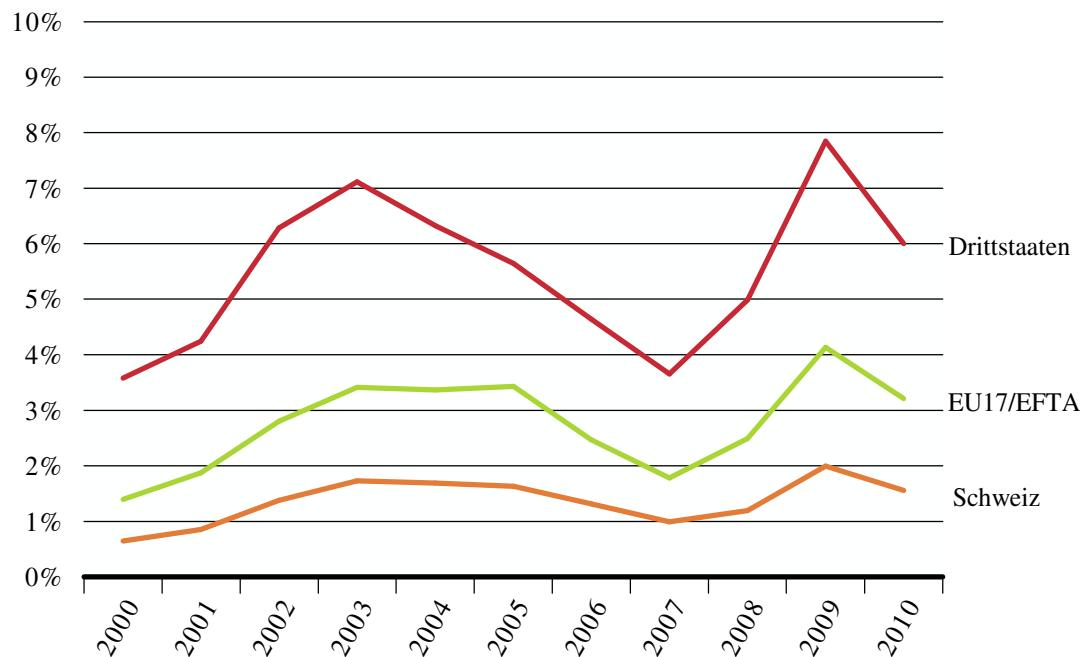


Quelle: SECO AVAM

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Die absoluten Zahlen zur Arbeitslosigkeit enthalten keine Informationen über den Grad der Betroffenheit einzelner Bevölkerungsgruppen. Die relative Betroffenheit wird in der Regel mit der Arbeitslosenquote gemessen. Dieser vom SECO entworfene Indikator bezeichnet den Anteil der registrierten Arbeitslosen an den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Stellensuchende) zum Zeitpunkt der Volkszählung 2000. Wenn man nun allerdings die Betroffenheit ausländischer Staatsangehöriger auf diese Weise berechnet, läuft man Gefahr, diese zu überschätzen, weil die Zahl dieser Personen seit dem Jahr 2000 stark zugenommen hat. Da auf kantonaler Ebene keine aktuellen Informationen über die Zahl der Erwerbspersonen vorliegt, wird im Folgenden die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit mit dem Anteil der registrierten Arbeitslosen an der 15-64-jährigen Wohnbevölkerung gemessen. Diese Anteilswerte sind in G_23, differenziert nach Staatsangehörigkeit, abgebildet. Es zeigt sich, dass die Betroffenheit bei den EU-17/EFTA-Staatsangehörigen rund doppelt so hoch ist, wie bei den Schweizerinnen und Schweizern. Bei den Drittstaaten-Angehörigen ist sie rund vier Mal so hoch. Im Zeitverlauf betrachtet bleibt das Ausmass der Unterschiede im Grad der unterschiedlichen Betroffenheit der in G_23 abgebildeten Personengruppen in etwa konstant. Daraus ergeben sich keine Anzeichen, dass durch die Zuwanderungen aus dem EU-/EFTA-Raum eine Verdrängung von Personen mit Schweizer Staatsangehörigkeit oder aus Drittstaaten in einem grösseren Ausmass stattgefunden hat.

G_23 Anteil registrierte Arbeitslose an der 15-64-Jährigen ständigen Wohnbevölkerung
Kanton St.Gallen, 2000-2010

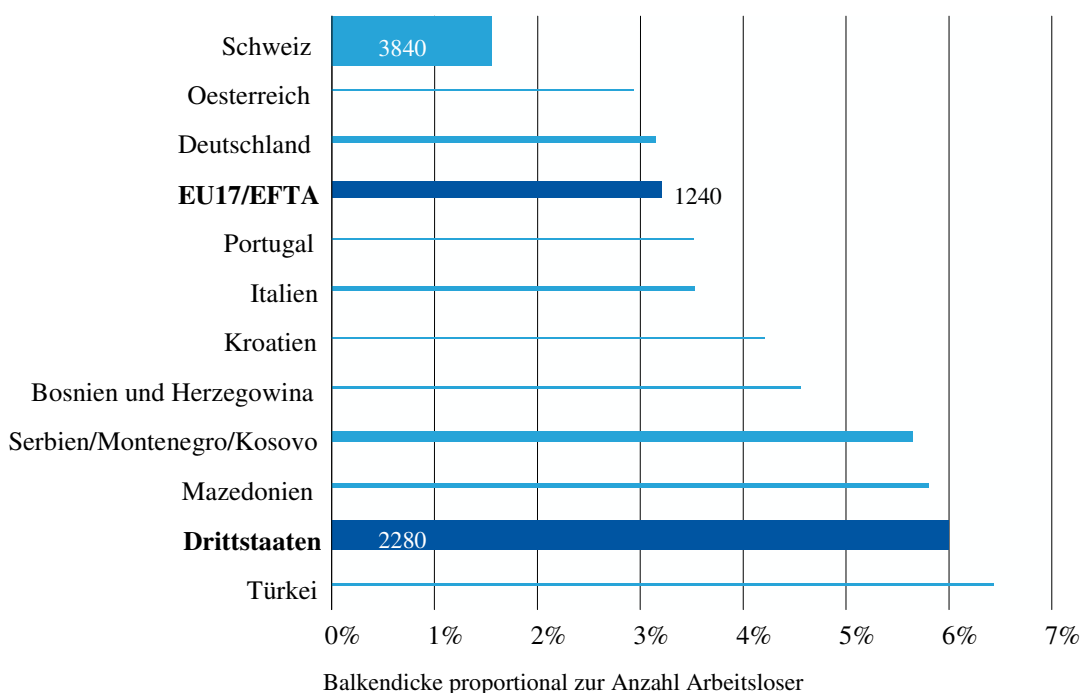


Quelle: seco, BFS ESPOP, FIS-SG STATPOP-SG

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

In Grafik G_24 wird die für das Jahr 2010 differenziert nach einzelnen Staatsangehörigkeiten dargestellt, sofern die entsprechende Gruppe mindestens 100 Arbeitslose umfasst. Bei den EU-Staatsangehörigkeiten variiert die Betroffenheit zwischen 2,9 (Österreich) und 3,5 Prozent (Portugal und Italien). Sie ist somit deutlich tiefer als diejenige der abgebildeten Drittstaaten. Deutsche Staatsangehörige verzeichnen trotz der starken Zuwanderung über eines der kleinsten Arbeitslosigkeitsrisiken im Kreis der ausländischen Staatsangehörigen.

G_24 Anteil registrierte Arbeitslose an der 15-64-Jährigen ständigen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit (Staatsangehörigkeiten mit mindestens 100 Arbeitslosen)
Kanton St.Gallen, 31. Dezember 2010



Quelle: SECO, BFS ESPOP, FfS-SG STATPOP-SG © Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Die höhere Betroffenheit der ausländischen Personengruppen ist zum Teil noch eine Folge der Ausländerpolitik, die bis in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts durch Bewilligungstypen wie den des Saisonnierstatus den Zustrom von geringqualifizierten Arbeitskräften förderte und den wirtschaftlichen Strukturwandel verzögerte (vgl. Sheldon & Cueni, 2011). Im Weiteren arbeiten diese Personen einerseits überdurchschnittlich oft in Branchen, die ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen, wie beispielsweise beim Gastgewerbe und sind andererseits sehr selten in Wirtschaftszweigen mit hoher Anstellungssicherheit, wie z.B. der öffentlichen Verwaltung, anzutreffen. Schliesslich ist davon auszugehen, dass neu zugewanderte Personen in Folge ihres jüngeren Dienstalters ein grösseres Risiko haben, im Rahmen von Stellenabbau ihre Stelle zu verlieren. Der Anstieg des Anteils Arbeitsloser in Rezessionsphase ist denn bei der Personengruppe der EU17/EFTA-Staatsangehörigen auch markanter als bei den Schweizern (vgl. G_23, S. 36).

In der Arbeitslosenstatistik werden Personen gezählt, die bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) registriert sind. Personen, die keine Berechtigung zum Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherungen haben, sei es, weil sie die Voraussetzungen dazu nicht erfüllen oder dass die Bezugsberechtigung abgelaufen ist, sind oft nicht (mehr) bei den RAV registriert. Ein Teil dieser Personen nimmt Leistungen der kommunalen Sozialhilfe in Anspruch. Anzeichen dafür, dass im Zuge des Freizügigkeitsabkommens Personen der EU27-EFTA-Staaten zunehmend Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen, lassen sich in den vorliegenden Daten der Schweizerischen Sozialhilfestatistik, die für den Kanton St.Gallen zu den Jahren 2006-2009 vorliegen, nicht finden. Gemäss den Auswertungen der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen ist die Sozialhilfequote²⁶ der Personen mit EU27-EFTA-Staatsangehörigkeit leicht höher als diejenige von Schweizer Staatsangehörigen. Sie ist jedoch im Zeitraum 2006-2009 bei den EU27-EFTA-Staatsangehörigen stärker zurückgegangen, von 2,4 Prozent auf 1,9 Prozent (980 Personen), als bei

²⁶ Anteil Personen mit Bezug von Sozialhilfeleistungen am Total der ständigen Wohnbevölkerung der entsprechenden Personengruppe.

den Schweizerinnen und Schweizern, hier von 1,6 auf 1,4 Prozent (5120 Personen). Die Sozialhilfequote der Personen aus Drittstaaten liegt deutlich höher. Im Jahr 2009 betrug sie 6,6 Prozent (3380 Personen).

6.3 Wissenschaftliche Untersuchungen zu den Auswirkungen des FZA

6.3.1 Arbeitslosigkeit

Es stellt sich die Frage, ob eine verstärkte Zuwanderung, wie sie das FZA bewirkt hat, die ansässigen Bevölkerung aus dem Arbeitsmarkt verdrängt oder aber ergänzt, indem Arbeitsplätze besetzt werden, die von den Einheimischen nicht nachgefragt werden.²⁷ Dazu liegen Untersuchungen zur Situation in der Schweiz vor.

Das SECO kommt in seinen Untersuchungen zum Befund einer komplementären Beziehung zwischen der anwesenden und der zuwandernden Erwerbsbevölkerung (vgl. SECO et al. 2011, S. 42). Es stützt sich dabei u.a. auf die Beobachtung, dass die zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer aus dem EU15/EFTA-Raum in der Schweiz zur Mehrheit in Berufsgruppen untergekommen, die auch für die grössten Zunahmen an neu geschaffenen Stellen von Schweizerinnen und Schweizer verantwortlich waren (vgl. ebd. S. 41).

Hinweise auf Verdrängungseffekte finden sich in der Simulationsstudie von Stalder (2010, S. 870). Er kommt zum Schluss, dass die Arbeitslosenquote im vierten Quartal 2007 ohne FZA um 0,5 bis 0,7 Prozentpunkte tiefer gelegen hätte. Er weist auch darauf hin, dass sich die Arbeitslosenquote in früheren Phasen des Aufschwungs stärker zurückgebildet hat, als dies seit dem Inkrafttreten des FZA der Fall ist. Ob dies auf das FZA zurückzuführen ist, bleibt offen. Die Erhöhung der Arbeitslosenquote schätzt er als zudem als zeitlich befristeten Effekt ein. Der generelle Stellenzuwachs setze ein Breitenwachstum in Gang, das die Arbeitslosigkeit tendenziell senkt (vgl. Stalder, 2008, S. 10). Eine mögliche längerfristige Auswirkung des FZA könne allerdings in der Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit bestehen. Dies wäre dann zu erwarten, wenn die Unternehmen das in wirtschaftlichen Krisen entlassene Personal angesichts des grossen Pools an motivierteren und besseren Arbeitskräften nach der Krise nicht wieder einstellen (vgl. Stalder, 2010, S. 871).

Aeppli et al. (2008, S. 37) finden mit ihrer Simulationsstudie auf der Basis des KOF-Makromodells keinen Effekt, der bis zum vierten Quartal 2007 von der Personenfreizügigkeit auf die Arbeitslosenquote ausgegangen ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die vorliegenden Untersuchungen einerseits keine starke Evidenz für die Verdrängungsthese bezüglich der Arbeitsmigration im Rahmen des FZA enthalten. Andererseits lassen sich ergänzende Effekte (Ausweitung des Stellenangebots dank Rekrutierung ausländischer Personen) klar nachweisen.

6.3.2 Wirtschaftswachstum

Zur Auswirkung des FZA auf das Wirtschaftswachstum kommen drei Untersuchungen zur Situation der Gesamtschweiz zum Schluss, dass sich das FZA positiv auf das Wirtschaftswachstum in der Schweiz ausgewirkt hat.

²⁷ Zum Beispiel kann die Einstellung von Hochqualifizierten die Nachfrage nach nachgelagerten, einfacheren Funktionen wie Assistenz oder ähnlichem erhöhen (vgl. Nitsch/Avenir Suisse, 2008, S. 143).

Stalder (2010) kommt in seiner auf einem Modell der Schweizerischen Nationalbank beruhenden Simulationsstudie hinsichtlich des Wirtschaftswachstums zu einem Wert von jährlich plus 0,9 Prozentpunkten, der seit 2002 durch das Freizügigkeitsabkommen erklärt werden kann (S. 870). Dafür ist u.a. auch das Bevölkerungswachstum mit verantwortlich, welche den Konsum und damit die Inlandnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erhöht und damit die Auswirkungen der Weltwirtschaftskreise 2008/2009 gedämpft haben dürfte (vgl. Stalder, 2010, S. 870).

Auch Aepli et al. (2008, S. 37) kommen in ihrer makroökonomischen Untersuchung zum Ergebnis einer Wertschöpfungssteigerung durch das FZA. Sie haben ermittelt, dass das reale Bruttoinlandsprodukt im vierten Quartal 2007 insgesamt 1,04 Prozent höher lag, als dies ohne FZA der Fall gewesen wäre.

Sheldon (2008, S. 110-112) setzt bei seinen Berechnungen zum Einfluss der Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstums beim Bildungsniveau der Einwandernden an. Durch eine Zunahme im durchschnittlichen Bildungsniveau einer Bevölkerung, wie sie seit dem Ende der 90er Jahre durch die Einwanderung von Hoch- oder Höherqualifizierten ausgelöst wird, steigt die Produktivität. Dies ermöglicht, mit den gegebenen Ressourcen mehr zu produzieren und damit das Wohlstandsniveau der ansässigen Bevölkerung zu steigern. Sheldon (2008, S. 112) hält fest, dass die Bildungsgewinne nicht nur kurzfristiger Natur sind, sondern dass sie das Wirtschaftswachstum dauerhaft um 0,20 bis 0,44 Prozentpunkte erhöhen.

7 Löhne

Für den Kanton St.Gallen liegen keine Lohndaten vor, welche die Analysen der Lohnentwicklung zulassen würden.²⁸ Bezogen auf die Schweiz weist das SECO (2011, 59) darauf hin, dass das Lohnwachstum im Zeitraum des FZA (2002-2010) stärker ausfiel als im Zeitraum 1993-2001. Eine gewisse Lohndämpfung in Folge der durch die Zuwanderung erhöhten Konkurrenz schliesst das SECO insbesondere im Baugewerbe und der verarbeitenden Industrie nicht aus (vgl. S. 64).

Stutz, Gardiol und Oesch (2010) haben für den Wirtschaftsraum Zürich untersucht, welcher Einfluss zwischen 2003 und 2008 von der stärkeren Zuwanderung im Rahmen des Personenfreizügigkeit auf das Lohnniveau ausgegangen ist (Stutz et al., 2010, S. 29). Sie kamen zum Ergebnis, dass kurzfristig von einem lohndämpfenden Effekt ausgegangen werden muss, der sich über alle Qualifikationsstufen hinweg nachweisen lässt und der besonders stark früher eingewanderte hochqualifizierte Ausländer/innen trifft. Angesichts der tatsächlich positiven Entwicklung der Löhne im Beobachtungszeitraum leiten sie ab (2010, S. 29), dass vom Nachfrageboom nach Personen mit mittlerem oder hohem Qualifikationsniveau ein (noch) grösserer Lohnzuwachseffekt ausgegangen ist und dieser die lohnsenkende Wirkung der verstärkten Zuwanderung korrigiert hat.

Aepli et al (2008) kommen auf der Grundlage des KOF-Makromodells zum Ergebnis, dass in einem Szenario mit FZA im letzten Quartal 2007 ein um 1,96 Prozentpunkte höheres Realeinkommen pro Kopf erwirtschaftet wurde, als dies ohne FZA der Fall gewesen wäre. Auch gemäss Stalder (2010, S. 870) lagen die Reallöhne zwischen 2002 und 2008 durch die Personenfreizügigkeit jährlich um 0,25 Prozentpunkte unter dem Potential, welches ohne Personenfreizügigkeit erreicht worden wäre. Stalder hält jedoch fest, dass diese Auswirkung eher kurzfristiger Natur sein dürfte (2008, S. 10).

Längerfristig scheint der Einfluss von Zuwanderung auf die Löhne der Ansässigen gegen Null zu tendieren (vgl. z.B. Gerfin & Kaiser, 2010, S. 710). Je nach Qualifikationsniveau der Einwandernden zeigen sich zwar Lohnsenkungen bei den Niedrigqualifizierten (wenn vermehrt solche ein-

²⁸ Bei der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung welche alle zwei Jahre durchgeführt wird, handelt es sich um eine Stichprobenerhebung. Da der Kanton St.Gallen bisher einzig für das Jahr 2002 eine Erhöhung der Stichprobe in Auftrag gegeben hat, lassen sich keine aktuellen Analysen zur Lohnsituation auf dem Kantonsgebiet durchführen.

wandern) oder bei den Hochqualifizierten, die aber durch positive Entwicklungen in den anderen Gruppen kompensiert werden. In die gleiche Richtung deuten die Ergebnisse von Nitschs (2008) Metaanalyse von acht Studien, die nach dem Jahr 2000 den Einfluss der Migration auf die einheimische Bevölkerung europäischer Staaten untersucht haben: Zusammengefasst weisen alle Studien auf eine Gesamtwirkung von Immigration auf die Löhne von gegen Null hin (Nitsch, 2008, S. 25).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass gemäss den vorliegenden Studien das FZA die Lohnentwicklung kurzfristig wohl eher etwas dämpfte. Langfristig sind nur in einzelnen Gruppen Lohneinbussen zu erwarten, während langfristig von einem Nettoeffekt der Migration auf die Löhne nahe Null auszugehen ist.

8 Kontrolltätigkeit im Rahmen der flankierenden Massnahmen

Im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) werden der Arbeitsmarkt beobachtet und die Arbeitsbedingungen kontrolliert. Dadurch können bei allfälligen Missbräuchen Massnahmen ergriffen werden. So wird der Schutz der in- und ausländischen Arbeitnehmenden vor Lohnunterbietungen und Verstössen gegen die Arbeitsbedingungen gewährt sowie für gleiche Wettbewerbsbedingungen gesorgt.

Die in den Kantonen und auf Bundesebene eingesetzten tripartiten Kommissionen (TPK), jeweils mit Vertretern von Behörden, Arbeitgebenden und Gewerkschaften, beobachten den Arbeitsmarkt, kontrollieren die Einhaltung von zwingenden Normalarbeitsverträgen (NAV), melden Verstösse an die kantonalen Vollzugsbehörden und können Massnahmen wie das Erlassen eines NAV mit zwingenden Mindestlöhnen oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV) beantragen. Der Auftrag der TPK Bund ist derselbe. Die TPK der Kantone fokussieren bei ihrer Tätigkeit ausschliesslich auf den kantonalen Arbeitsmarkt, während die TPK Bund ihren Fokus auf den kantonsübergreifenden und gesamtschweizerischen Arbeitsmarkt richtet.

Die Arbeitsmarktbeobachtung im Sinne der FlaM sieht somit Kontrollen bei Entsendebetrieben wie auch bei Schweizer Arbeitgebenden in allen Wirtschaftszweigen vor, unabhängig davon, ob ein allgemeinverbindlich erklärter GAV für eine Branche existiert oder nicht. Die paritätischen Berufskommissionen (PBK), welche die Arbeitsverhältnisse in Bereichen der allgemeinverbindlich erklärten GAV kontrollieren, können dabei auf zwingende Mindestlöhne abstellen. Die Kantone und die kantonalen TPK führen Kontrollen in allen anderen Branchen durch und vergleichen die festgestellten Löhne mit orts- und branchenüblichen Löhnen.

8.1 Tripartite Kommission des Kantons St.Gallen

Die tripartite Kommission des Kantons St.Gallen hat die Aufgabe, in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV zu beobachten, ob orts-, berufs- und branchenübliche Löhne bezahlt werden.

Liegt kein Mindestlohn gemäss allgemeinverbindlich erklärten GAV oder zwingendem NAV vor, so ist die TPK für die Definition eines üblichen Lohnes und einer allfälligen Unterbietung dessen zuständig. Diese Definitionen können sich je nach Kanton deutlich unterscheiden. Bei einem üblichen Lohn handelt es sich nicht um einen einzelnen Lohnwert, sondern in aller Regel um eine Lohnspanne, in welcher sich die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmenden einer Branche, in einem Berufsfeld und einer bestimmten Region befinden. Eine Unterbietung des üblichen Lohnes liegt vor, wenn eine Person weniger verdient als die Lohnspanne, welche durch eine überwiegende Mehrheit von Unternehmen einer betrachteten Branche und Region für entsprechende Arbeitskräfte bezahlt werden.

Kontrollsubjekte für die TPK St.Gallen sind folgende zu kontrollierende Arbeitnehmende und selbstständig Erwerbstätige:

- Meldepflichtige entsandte Arbeitnehmende in Branchen, in denen kein allgemeinverbindlich erklärter GAV besteht;
- Meldepflichtige entsandte Arbeitnehmende in Branchen, in denen ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen gemäss Artikel 360a OR besteht;
- Arbeitnehmende, die bei Schweizer Arbeitgebenden angestellt sind in Branchen, in denen kein allgemeinverbindlich erklärter GAV besteht;
- In der Schweiz angestellte Arbeitnehmende in Branchen, in denen ein NAV gemäss Artikel 359 OR besteht;
- Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV, die sich als selbstständig Erwerbstätige gemeldet haben.

Die Kantone sind verpflichtet, eine ausreichende Zahl an Arbeitsmarktspektoren einzusetzen, um die Arbeitsbedingungen zu kontrollieren und allfällige Missbräuche zu melden. Ausgegangen wird dabei von einer Zahl von insgesamt 150 Inspektoren (verteilt auf die Kantone und auf die PBKs).

Als Geschäftsstelle der TPK des Kantons St.Gallen wurde das Amt für Wirtschaft bezeichnet, welches mit Inkrafttreten der flankierenden Massnahmen etwa 250 Stellenprozent ausschliesslich für Aufgaben in diesem Zusammenhang einsetzen konnte. Im Rahmen der Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf die EU-8-Staaten bewilligte der Kantonsrat im Jahr 2006 zwei zusätzliche Arbeitsmarktspektoren. Im Jahr 2010 standen somit 120 Stellenprozent für die Bearbeitung der Meldungen und 400 Stellenprozent für die Durchführung von Kontrollen sowie juristische Unterstützung zur Verfügung.

8.1.1 Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen

Zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und den Kantonen bestehen für den Vollzug der flankierenden Massnahmen Leistungsvereinbarungen (LV). Diese legen im Kontrollbereich der TPK gemäss Art. 7a EntsG die finanzielle Abgeltung und den Umfang der Inspektionstätigkeit fest. Der Umfang beruht auf den bisherigen Erfahrungen und den Vorgaben in Art. 16e EntsV.

In der LV wird keine konkrete Anzahl an Inspektoren genannt, stattdessen wird der Umfang der Inspektionstätigkeit bzw. die Anzahl der vorzunehmenden Kontrollen definiert. Als Berechnungsgrundlage für die von den Kantonen vorzunehmenden Kontrollen diente unter anderem die Grösse des Arbeitsmarktes, der Anteil an ausländischen Arbeitnehmenden und die Branchenverteilung. Als weitere Basis für die Berechnung der Anzahl der durchzuführenden Kontrollen verwendet das SECO folgende Parameter: Kontrolle von 50 Prozent der Entsandten, von 2 Prozent aller Arbeitsstätten und von 3 Prozent aller Arbeitsstätten aus Risikobereichen.

Für den Kanton St.Gallen wird aufgrund der Betriebszählung des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahr 2008 mit 28'074 Arbeitsstätten gerechnet. Der Kanton St.Gallen hat wiederholt darauf hingewiesen, dass darin etwa 25 Prozent Familienunternehmen und Unternehmen mit nur einem Angestellten enthalten sind, welche nicht im Fokus der Kontrollen stehen. Eine Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen in Arbeitsstätten, welche ausschliesslich Familienangehörige beschäftigen, entspricht nicht dem Zweck der flankierenden Massnahmen. Familienmitglieder bedürfen in aller Regel nicht des gesetzlichen Schutzes vor Lohndumping. Auch gelangt das Arbeitsgesetz bei diesen Personen nicht zur Anwendung. Es ist ferner davon auszugehen, dass bei sehr kleinen Betrieben die Gefahr von Lohndumping tendenziell kleiner ist.

Mit einer Änderung der EntsV per 1. Januar 2010 erhöhte der Bundesrat die ursprünglich berechneten 22'500 Kontrollen um 20 Prozent: Die neue Anzahl von jährlich insgesamt 27'000 Kon-

trollen für die gesamte Schweiz wird proportional auf Basis der bisherigen Vorgaben auf die Kantone und PBKs verteilt.

Im Kanton St.Gallen wurde in der Pilotphase der LV 2006/2007 die Zahl der vereinbarten Kontrollen nicht erreicht (vgl. T_7). Ein Hauptgrund dafür war, dass ein Arbeitsmarktsinspektor seine Tätigkeit nach weniger als einem halben Jahr bereits wieder beendete und die Stelle aufgrund einer kleinen internen Reorganisation ein halbes Jahr unbesetzt blieb. Im Jahr 2008 wurde 29 Kontrollen weniger als in der damaligen LV getätigt. In den folgenden zwei Jahren hat der Kanton St.Gallen seinen Kontrollauftrag gemäss Vorgabe des SECO jeweils erfüllt.

T_7 Erfüllung der Leistungsvereinbarung (LV) mit dem EVD

	2008	2009	2010
Durchgeführte Kontrollen	671	1'072	1'039
Anzahl Kontrollen gemäss LV	700	700	840
Abweichung	-29	372	199

8.1.2 Fokusbranchen

Branchen mit vermehrten Lohnunterbietungen und einer überdurchschnittlichen Zuwanderung werden von der TPK Bund als Fokusbranchen bezeichnet und intensiver kontrolliert. Die jeweiligen kantonalen TPKs können zusätzliche kantonale Fokusbranchen bezeichnen.

Werden innerhalb von Fokusbranchen wiederholt missbräuchliche Lohnverhältnisse festgestellt, kann die TPK bei der Regierung Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines bestehenden GAV stellen oder den Erlass eines NAV mit verbindlichen Mindestlöhnen beantragen, sofern für die betreffende Branche kein GAV besteht. T_8 listet die vom Bund vorgegebenen Fokusbranchen sowie diejenigen, die im Kanton St.Gallen zusätzlich ausgewählt wurden, auf.

T_8 Fokusbranchen in der Schweiz und St.Gallen

	Vom Bund vorgegeben	Zusätzlich im Kanton St.Gallen
2011	Baunebengewerbe Personalverleih Reinigungsbranche Gastgewerbe	Überwachungs- und Sicherungsgewerbe Detailhandel Schuhverkauf
2010	Baunebengewerbe Personalverleih Reinigungsbranche Gastgewerbe Überwachungs- und Sicherungsgewerbe Kleines Reinigungsgewerbe	Hauswirtschaft (Beobachtung) Platten- und Fliesenleger Innendekorationsbranche Callcenter Detailhandel Möbelverkauf
2009	Bauhauptgewerbe Baunebengewerbe Personalverleih Reinigungsbranche Gastgewerbe	Altersheime und Spitex Detailhandel mit optischen Geräten
2008	Bauhauptgewerbe Baunebengewerbe Personalverleih Reinigungsbranche Gastgewerbe	Lebensmittelproduktion Coiffeurbranche
2005 bis 2007	Bauhauptgewerbe Baunebengewerbe Personalverleih Gastgewerbe Landwirtschaftsbranche	Kunststoffherstellungsbranche (2007) Detailhandel Kleiderverkauf (2007)

Aufgrund dieser besonderen Kontrollen ergab sich unter anderem, dass die Landwirtschaft auf den 1. Januar 2008 aus den Fokusbranchen entlassen wurde. Die Kontrollen in dieser Branche haben deshalb leicht abgenommen. Des Weiteren verabschiedete der Bundesrat am 20. Oktober 2010 die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft). Zum ersten Mal seit der Einführung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr am 1. Juni 2004 legt er damit einen Mindestlohn für eine Branche fest. Der NAV Hauswirtschaft trat am 1. Januar 2011 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2013 in der ganzen Schweiz mit Ausnahme von Genf.

Auf Grundlage der Ergebnisse der Kontrollen in der Fokusbranche Reinigungsgewerbe prüft die TPK Bund zurzeit die Notwendigkeit einer Ausweitung des Geltungsbereichs des Gesamtarbeitsvertrages für die Reinigungsbranche auf alle Betriebe in der Deutschschweiz.²⁹

In keiner der von der TPK St.Gallen fokussierten Branchen stellte die TPK ein wiederholt missbräuchliches Lohnverhalten fest, welche zu einer wirtschaftspolitischen Intervention Anlass gegeben hätte.

²⁹ vgl. S. 43.

8.1.3 Meldeverfahren

Für Angehörige der EU-17/EFTA sowie EU-8 Mitgliedstaaten gilt bei kurzfristiger Erwerbstätigkeit in der Schweiz (bis 90 Tage pro Kalenderjahr) nur noch eine Meldepflicht. Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringende (entsandte Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende) haben sich acht Tage vor Beginn der Erwerbstätigkeit in der Schweiz anzumelden. Für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringende in den so genannten Risikobranchen (Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Reinigungsgewerbe in Betrieben und Haushalten, Überwachungs- und Sicherheitsdienst, Reisendengewerbe und Erotikgewerbe), besteht die Meldepflicht ab dem ersten Tag. Bei den übrigen Branchen besteht eine Meldepflicht, sobald ein grenzüberschreitende Dienstleistungserbringende gesamthaft mehr als acht Tage pro Kalenderjahr Arbeiten in der Schweiz verrichtet. Spezialregelungen gelten für Notfälle, Folgeaufträge und für das Fürstentum Liechtenstein.

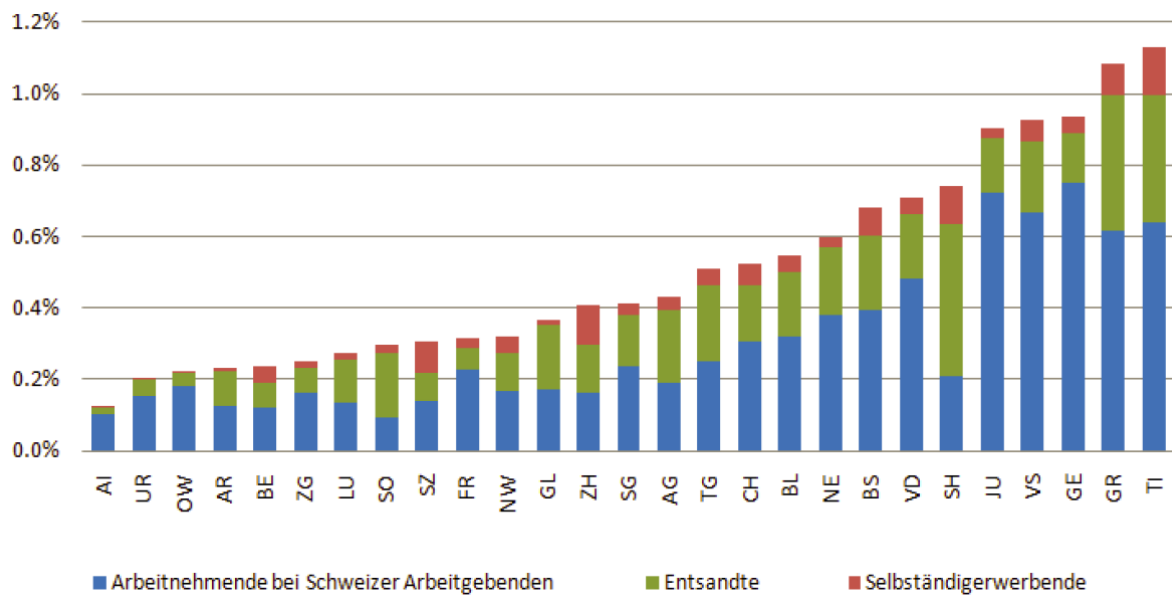
Gemäss T_9 verrichteten im Jahr 2010 9817 Meldepflichtige 282'036 Arbeitstage im Kanton St.Gallen bzw. beabsichtigten dies zu tun. Dies entspricht etwa dem Arbeitsvolumen von etwa 1280 Vollzeitstellen (bei 220 Arbeitstagen/Jahr). Für das Jahr 2011 zeichnet sich eine deutliche Erhöhung der Anzahl Meldepflichtigen ab, welche aber nur zu einem geringen Anteil auf die volle Personenfreizügigkeit der EU-8-Staaten seit dem 1. Mai 2011 zurückzuführen ist.

T_9 Meldepflichtige und durch diese geleistete Arbeitstage
Kanton St.Gallen (SG) und Gesamtschweiz (CH) 2004-2010

	Anzahl Meldepflichtige	2004 (7 Mt)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SG	Betriebe in CH	1'108	2'520	2'980	3'341	4'079	4'031	3779
SG	Selbstständige	101	316	553	658	894	867	898
SG	Entsandte	1'389	2'923	3'246	4'004	5'688	4'941	5140
	Total	2'598	5'759	6'779	8'003	10'661	9'839	9'817
CH	Betriebe in CH	25'383	52'061	60'293	66'179	74'354	82'794	73'253
CH	Selbstständige	2'060	5'471	7'254	9'799	11'910	17'704	14'738
CH	Entsandte	16'495	35'298	40'394	46'821	51'653	68'155	59'125
	Total	43'938	92'830	107'941	122'799	137'917	168'653	147'116
	Anzahl Arbeits- tage der Melde- pflichtigen							
SG	Betriebe in CH	56'067	121'911	146'260	173'816	226'107	150'276	184'661
SG	Selbstständige	3'548	6'183	9'834	12'238	18'003	13'715	16'290
SG	Entsandte	31'958	73'630	66'262	73'700	116'935	67'732	81'085
	Total	91'573	201'724	222'356	259'754	361'045	231'723	282'036
CH	Betriebe in CH	1'357'168	2'902'780	3'308'967	3'624'058	4'208'566	3'225'821	3'901'443
CH	Selbstständige	64'879	166'718	236'620	336'615	423'429	500'348	547'011
CH	Entsandte	469'549	984'196	1'084'467	1'248'960	1'383'961	1'291'048	1'474'439
	Total	1'891'596	4'053'694	4'630'054	5'209'633	6'015'956	5'017'217	5'922'893

Das von meldepflichtigen Kurzaufenthaltern verrichtete Arbeitsvolumen gemessen an gesamten Beschäftigungsvolumen liegt in praktisch allen Kantonen unter einem Prozent (siehe G_25), wobei der Kanton St.Gallen im Mittelfeld liegt. Insgesamt weisen grenznahe Kantone tendenziell höhere Beschäftigungsanteile der meldepflichtigen Kurzaufenthalter auf.

G_25 Anteil des Arbeitsvolumens der Meldepflichtigen an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung nach Kantonen, 2010



Quelle: SECO Bericht Flankierende Massnahmen 2010

8.1.4 Sanktionen im Meldeverfahren

Das EntsG sieht verschiedene Sanktionen gegenüber ausländischen Arbeitgebern vor, die durch die kantonalen Sanktionsbehörden verhängt werden können. Im Kanton St.Gallen wird ein erstmaliger Meldeverstoss verwarnt und im Wiederholungsfall gebüsst, weshalb die Anzahl Bussen relativ klein ist (siehe T_10). Strafanzeigen gestützt auf die Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (SR 142.203; abgekürzt VEP), welche bei wiederholten Meldeverstössen von ausländischen Selbständigerwerbenden und Schweizer Betrieben zur Anwendung kommen, finden selten statt.

T_10 Sanktionen im Meldeverfahren im Kanton St.Gallen

	2004 (7 Mt)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Verwarnungen							
Betriebe in der Schweiz	49	92	105	77	12	64	63
Selbstständige	18	22	180	177	49	117	125
Entsandte	135	274	354	341	311	205	188
Total	202	388	639	595	372	386	376
Bussen gemäss Art. 9 EntsG							
Entsandte	9	25	52	66	57	76	36
Dienstleistungs-Sperren gemäss Art. 9 EntsG							
Nicht-Bezahlung einer rechtskräftigen Busse				5	2	5	1
Auskunftsverweigerung Art. 12 EntsG im Rahmen einer Kontrolle			0	1	4	19	16
Strafanzeigen gegenüber Arbeitgeber in CH (Art. 9 i.V.m. Art 32a VEP)							
	0	5	10	3	1	0	3
Strafanzeigen gegenüber Selbstständigerwerbenden (Art. 9 i.V.m. Art 32a VEP)							
	1	0	6	9	0	9	8

Das Meldeverfahren bzw. die 8-tägige Voranmeldefrist bereitet den ausländischen Betrieben immer noch Mühe. Wegen verspäteten, fehlerhaften oder fehlenden Meldungen wurden im Kanton St.Gallen im Jahr 2010 insgesamt 376 Verwarnungen ausgesprochen (ausländische Dienstleistungserbringende und Schweizer Betriebe) und 36 ausländische Betriebe gebüsst. Gegenüber ausländischen Selbstständigerwerbenden mussten 8 Strafanzeigen und gegenüber inländischen Betrieben 3 Strafanzeigen erhoben werden.

In den Kantonen entwickelten sich verschiedene Vollzugsmodelle bei der Sanktionspraxis. Während einige Kantone häufiger zum Instrument der Verwarnung greifen, sprechen andere Kantone in aller Regel sofort Bussen aus. Im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Sanktionspraxis erliess das SECO im Jahr 2009 Empfehlungen an die Kantone. Der Kanton St.Gallen hält sich an diese Empfehlungen. Einige Kantone haben ihre bisherige Vollzugspraxis jedoch beibehalten. Ein direkter Vergleich zwischen den Kantonen führt daher zu keiner schlüssigen Aussage.

8.1.5 Zählweise der Kontrolltätigkeit

In den Leistungsvereinbarungen mit dem Bund wird insbesondere eine Anzahl durchzuführender Kontrollen vereinbart. Seit dem Berichterstattungsjahr 2008 zählt die Überprüfung von zwei Personen innerhalb eines Betriebes (in- oder ausländische Betriebe) als **eine** Kontrolle. Pro Betrieb können jedoch unabhängig von der Anzahl kontrollierter Arbeitnehmende nicht mehr als fünf Kontrollen angerechnet werden. Die Überprüfung einer (schein-) selbstständigen Person zählt als **eine** Kontrolle.

In den Berichterstattungsformularen der PBK und der TPK wird jedoch nach der tatsächlichen Anzahl der kontrollierten Betrieben und Personen gefragt. Deshalb ist ein direkter Vergleich zwischen den vorgeschriebenen Kontrollen gemäss LV und den tatsächlich durchgeführten nur annähernd möglich. In den LV für die Jahre 2011 und 2012 wurde deshalb die Zählweise leicht überarbeitet, wodurch jedoch auch zukünftig nur eine Annäherung möglich sein wird.

Vereinbarung 2010 (bisher)

Anzahl Kontrollen:

– 840

Zählweise:

Als **eine** Kontrolle zählt:

- Die Überprüfung von zwei Personen innerhalb eines Betriebes (entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmer mit Schweizer Arbeitsvertrag). Die Kontrolle eines einzigen Arbeitnehmers wird als halbe Kontrolle erfasst.
- Die Überprüfung einer (schein-)selbstständigen Person.
- Pro Betrieb können nicht mehr als fünf Kontrollen angerechnet werden.

Vereinbarung 2011/2012 (neu)

Anzahl Kontrollen:

– 650

Zählweise:

Als **eine** Kontrolle zählt:

- Die Überprüfung von zwei meldepflichtigen entsandten Arbeitnehmenden. Die Kontrolle eines einzelnen meldepflichtigen Entsandten wird als halbe Kontrolle erfasst.
- Die Überprüfung einer meldepflichtigen Person auf den Status als selbstständig Erwerbstätiger.
- Die Überprüfung von Arbeitnehmenden, die bei einem Schweizer Arbeitgebenden angestellt sind. Die Kontrolle bei einem Schweizer Betrieb wird – unabhängig von der Anzahl kontrollierten Arbeitnehmenden – als eine Kontrolle erfasst.

Der Kontrollaufwand sowie die effektive Anzahl Kontrollen bleiben grundsätzlich gleich; die Anzahl musste hingegen aufgrund der veränderten Zählweise angepasst werden.

8.1.6 Kontrolltätigkeit

Im Kanton St.Gallen sind sowohl die Betriebskontrollen wie auch die Personenkontrollen der TPK seit 2004 kontinuierlich angestiegen. Personenkontrollen wurden auch vor dem Jahr 2006 getätigt, aber nicht erfasst, weshalb sie in Tabelle T_11 nicht aufgeführt sind. Die Intensivierung der Kontrollen hat seine Ursachen einerseits bei den Kontrollen der Fokusbranchen und andererseits aufgrund der Verlagerung des Kontrollschwerpunkts auf inländische Betriebe als Folge der Controllererfahrungen bei ausländischen Dienstleistungserbringenden. Der Anstieg der Betriebskontrollen bei den Schweizer Arbeitgebern erfolgte insbesondere aufgrund umfassender Kontrollen in kantonalen Fokusbranchen.

T_11 Anzahl Betriebs- und Personenkontrollen 2004 bis 2010

	2004 (7 Mt)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Betriebskontrollen							
Betriebe in der Schweiz	73	95	71	81	269	230	334
Selbstständige			114	95	142	250	225
Entsandte	66	224	180	253	263	233	141
Total	139	319	365	429	674	713	700
Personenkontrollen							
Betriebe in der Schweiz			219	656	1'163	1'234	1'232
Selbstständige			114	95	142	250	225
Entsandte			467	633	761	660	396
Total	...	...	800	1'384	2'066	2'144	1'853

Die in T_11 enthaltenen Zahlen zu den Betriebs- und Personenkontrollen ergeben gemäss der Zählweise des SECO für den Nachweis der Erfüllung der LV die in T_12 aufgeführten Werte.

T_12 Anzahl Kontrollen gemäss der Zählweise SECO

2006-2007	2008	2009	2010
1'101	671	1'072	1'039

Der Anstieg in der Anzahl Meldungen sowie bei den Kontrollen konnte mit Erhöhung der Stellenprozente und einer Standardisierung der schriftlichen Kontrollen bewältigt werden.

8.1.7 Lohnunterbietungen

Ein wesentliches Element der Berichterstattung im Rahmen der flankierenden Massnahmen besteht darin, zu ermitteln, wie viele und welche Art von Verstössen bzw. Missbräuchen durch die Kontrollinstanzen festgestellt wurden. Die Erhebung wird dabei getrennt für entsandte Arbeitskräfte und für Arbeitnehmende von Schweizer Arbeitgebern und Selbstständigerwerbenden (seit 2010) durchgeführt. Von vorrangigem Interesse sind dabei die vermuteten Unterbietungen üblicher Löhne.

Bei Kontrollen von Entsendebetrieben bzw. entsandten Personen zeigten sich bisher die höchsten Anteile von entdeckten Lohnunterbietungen (vgl. T_13). Hingegen sind die Lohnverstossquoten bei in der Schweiz ansässigen Betrieben klein.

T_13 Lohnunterbietungen St.Gallen bei kontrollierten Betrieben und Personen 2008 bis 2010

	Betriebe		Personen	
Jahr	Unterbietung von üblichen Löhnen durch Entsendebetriebe	Unterbietung von üblichen Löhnen durch Betriebe in der Schweiz	Unterbietung von üblichen Löhnen bei Entsandten	Unterbietung von üblichen Löhnen bei Angestellten von Schweizer Betrieben
2008	20 Prozent	9 Prozent	25 Prozent	9 Prozent
2009	30 Prozent	6 Prozent	32 Prozent	2 Prozent
2010	18 Prozent	1 Prozent	30 Prozent	0 Prozent

Dass hier keine interkantonalen Vergleiche dargestellt werden, liegt an der mangelnden Vergleichbarkeit. Die Beurteilung, ob ein Verstoß oder ein Missbrauch vorliegt, erfolgt kantonal sehr unterschiedlich ist. Gewisse Kantone erfassen nur bestätigte, andere auch vermutete Verstösse und Missbräuche.

Die in Tabelle T_14 aufgelisteten Branchen mit den meisten festgestellten Lohnunterbietungen sind gleichzeitig diejenigen Branchen mit den meisten Entsandten. Zudem handelt es sich bei diesen Branchen ohnehin um Fokusbranchen, die einer verstärkten Kontrollintensität ausgesetzt sind.

T_14 Branchen mit den meisten Lohnunterbietungen im Kanton St.Gallen (Reihenfolge nicht nach Häufigkeit)

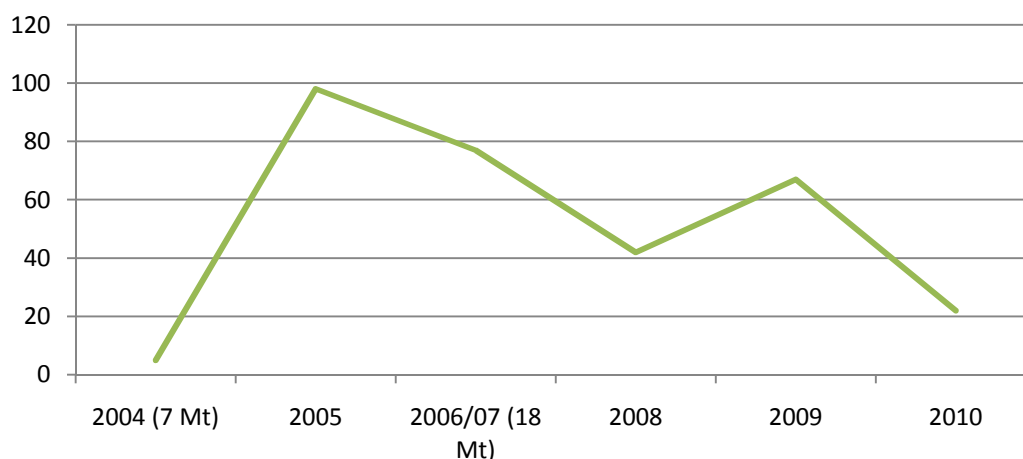
2005	2006/2007	2008	2009	2010
Bauhauptgewerbe Baunebengewerbe Personalverleih Landwirtschaft	Bauhauptgewerbe Baunebengewerbe Gastgewerbe Dienstleistungen private Haushalte	Baunebengewerbe Coiffeursalons & Kosmetikindustrie Gesundheits- und Sozialwesen	Baunebengewerbe Verarbeitendes Gewerbe Überwachungs- & Sichererungsgewerbe	Baunebengewerbe Verarbeitendes Gewerbe Handel Gartenbau

8.1.8 Einigungs- oder Verständigungsverfahren

Die TPK des Kantons St.Gallen vergleicht bei ihren Kontrollen die ausbezahlten Löhne mit den orts-, berufs- und branchenüblichen Löhnen der betreffenden Branche. Falls sich dabei der Verdacht erhärtet, dass die ausbezahlten Löhne den üblichen Referenzlohn in missbräuchlicher Weise unterschreiten, sucht die TPK bzw. deren Geschäftsstelle die Verständigung mit dem betroffenen Arbeitgebenden mit dem Ziel, dass die Arbeitskräfte für ihre Tätigkeit im Kanton St.Gallen orts- und berufsübliche Löhne erhalten. In diesem Verständigungsverfahren wird dem Arbeitgebenden die Differenz zum Referenzlohn aufgezeigt, und gleichzeitig wird der Arbeitgebende zur Nachzahlung der berechneten Lohn Differenz oder zu einer Lohnerhöhung angehalten. Die Verständigungen führen in den meisten Fällen zu Lohnnachzahlungen oder Lohnerhöhungen. Nach dem Willen des Gesetzgebers stellt das Verständigungsverfahren ein Versuch dar, mit dem Arbeitgebenden eine Einigung zu erzielen. Angesicht der Tatsache, dass es um die Einhaltung von orts- und branchenüblichen Löhnen in Branchen ohne zwingende Mindestlöhne geht, hängt der Ausgang der Verfahren stark von der Kooperationsbereitschaft des Arbeitgebenden ab.

Die Erfahrungen der Geschäftsstelle der TPK St.Gallen zeigen, dass sich die Kontroll- und Verständigungstätigkeit in ansässigen Betrieben bedeutend aufwändiger gestalten als bei ausländischen Firmen, welche ein Interesse daran haben, in der Schweiz auch weiterhin problemlos Aufträge ausführen zu können.

G_26 Anzahl durchgeführter Verständigungsverfahren im Kanton St.Gallen



Quelle: Amt für Wirtschaft Kanton St.Gallen

T_15 St.Galler Erfolgsquote der Verhandlungsgespräche

	2008	2009	2010
Betriebe in der Schweiz	94 Prozent	82 Prozent	100 Prozent
Entsandte	92 Prozent	95 Prozent	100 Prozent

Bei Feststellung von wiederholt missbräuchlichen Lohnverhältnissen kann die TPK bei der Regierung Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines bestehenden GAV stellen oder den Erlass eines NAV mit verbindlichen Mindestlöhnen beantragen, sofern für die betreffende Branche kein GAV besteht. Von diesen Massnahmen hat die TPK St.Gallen bisher keinen Gebrauch gemacht.

8.2 Paritätische Berufskommissionen

In den paritätischen Berufskommissionen (PBK) sind Arbeitgebende und Arbeitnehmende zu gleichen Teilen vertreten. Je Branche ist eine spezifische PBK tätig.

8.2.1 Kontrolltätigkeit

Die PBKs überprüfen die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten GAV und sind mit folgenden Aufgaben betraut:

1. Kontrolle, ob bei den in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die in allgemeinverbindlich erklärten GAV vorgeschriebenen minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen eingehalten werden (Art. 7 Abs. 1 Bst. a EntsG)
2. Abnahme des Nachweises tatsächlicher selbstständiger Erwerbstätigkeit (Art. 1 Abs. 2 EntsG)
3. Information des Amtes für Wirtschaft über festgestellte Verstösse (Art. 9 Abs. 1 EntsG)
4. Möglichkeit der Verhängung von Konventionalstrafen gegen ausländische Betriebe, sofern in allgemeinverbindlich erklärten GAV vorgesehen (Art. 2 Abs. 2quater EntsG)
5. Auferlegung von Kontrollkosten, sofern in allgemeinverbindlich erklärten GAV vorgesehen (Art. 7 Abs. 4bis EntsG)

Einen grossen Teil der Kontrollen machen diejenigen bei Schweizer Arbeitgebenden aus. Die Kontrolleure der PBK konzentrieren sich auf die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten GAV, denen schwergewichtig Schweizer Arbeitgebende unterliegen.

Informationen über die Kontrolltätigkeit der PBK von allgemeinverbindlich erklärten GAV liegen nicht in kantonalisierter Form vor. Ein Vergleich der Zahlen auf Bundesebene zeigt aber, dass die Zahl der Kontrollen durch die PBK rund 50 Prozent höher ist als diejenige der TPK.

T_16 Entwicklung der Kontrolltätigkeit der PBK von allgemeinverbindlich erklärten GAV auf Bundesebene

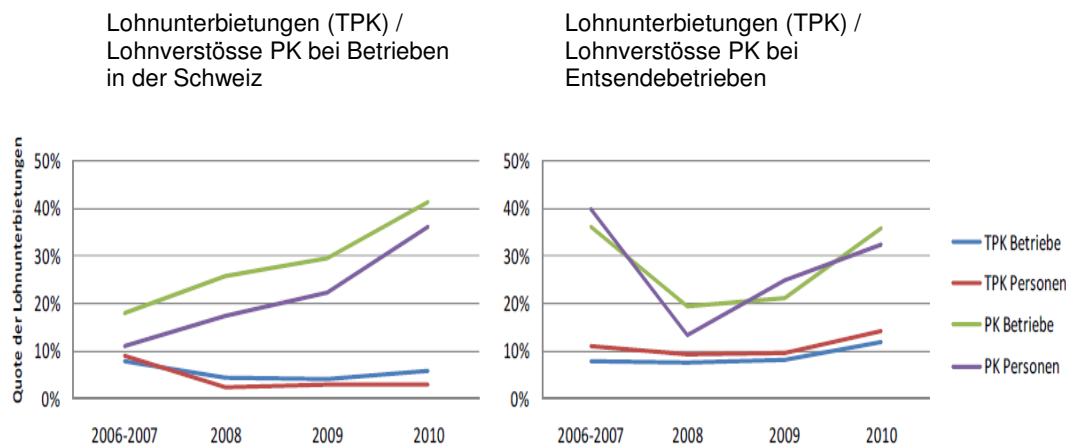
	Total der durchgeführten Kontrollen 2008	Total der durchgeführten Kontrollen 2009	Total der durchgeführten Kontrollen 2010	Veränderung
Entsendebetriebe	8'728	7'373	8'558	+16%
entsandte Arbeitnehmende	16'230	14'195	19'906	+40%
meldepflichtige Selbständigerwerbende	2'360	2'438	3'524	+45%
Schweizer Arbeitgeber	5'927	7'281	9'789	+34%
Arbeitnehmende bei Schweizer Arbeitgebenden	23'193	31'576	59'667	+89%
Personalverleiher	733	1'119	806	-28%
Arbeitnehmende bei Personalverleihern	1'456	3'563	2'778	-22%
Total Betriebskontrollen	15'388	15'773	19'153	+21%
Total Personenkontrollen	43'239	51'772	85'875	+66%

Quelle: SECO Bericht Flankierende Massnahmen 2010

8.2.2 Lohnverstösse

Die Anzahl der festgestellten Verstösse gegen die Bestimmungen der allgemeinverbindlich erklärten GAV und der Mindestlöhne sind grundsätzlich wesentlich höher als die Feststellung von Lohnunterbietungen im Bereich der kantonalen TPK (siehe G_27).

G_27 Quote der Lohnunterbietungen bzw. -verstösse gemäss Angaben der PBK und der TPK



Quelle: SECO Bericht Flankierende Massnahmen 2010

Eine Erklärung besteht darin, dass bei allgemeinverbindlich erklärten GAV Verstösse gegen Lohnbestimmungen klar definiert und damit relativ leicht identifizierbar sind. Auch geringfügige Verstösse gegen diese Vorschriften fallen demgemäss darunter.

Liegt gemäss allgemeinverbindlich erklärtem GAV ein Mindestlohn von beispielsweise Fr. 5'145 für das konkrete Arbeitsverhältnis vor, wurde hingegen lediglich Fr. 5'135 vereinbart bzw. bezahlt, liegt bereits ein Verstoß vor. Die Feststellung eines Verstoßes ist damit eindeutiger als die Feststellung von Verstößen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV, bei welchen keine Mindestlöhne definiert sind.

Ein weiterer Grund für die höheren Verstoßquoten der PBKs liegt darin, dass allgemeinverbindlich erklärte GAV vor allem in sogenannten Risikobranchen vorliegen. Auf Grund der meist guten Informationen der PBKs betreffend konkreter Verdachtsfälle ist davon auszugehen, dass sie bei ihren Kontrollen gezielter vorgehen können als die Kantone, was ebenfalls zu einer höheren Verstoßquote führt. In Fällen, in denen kein allgemeinverbindlich erklärter GAV mit Mindestlöhnen existiert (Kontrolle durch Geschäftsstelle TPK), bewirkt der Ermessensspielraum und die Verhältnismässigkeit bei der Beurteilung, ob ein orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn vorliegt, tendenziell eine geringere Missbrauchsquote.

Daten über die Verstoßquoten der von den PBKs kontrollierten Betriebe/Personen im Kanton St.Gallen liegen der Regierung nicht vor. Nicht bekannt ist sodann, wie viele oder wie hohe Konventionalstrafen sowie Kontrollkosten gestützt auf die Bestimmungen der allgemeinverbindlich erklärten GAV- auferlegt wurden.

Sanktionsanträge an den Kanton gestützt auf das Entsendegesetz wurden seitens der PBKs nur wenige gestellt (siehe T_17). Die Vertragsstrafen der Gesamtarbeitsverträge scheinen als Massnahme zur Einhaltung der ave GAV-Bestimmungen hinreichend zu genügen.

T_17 Sanktionen aufgrund Sanktionsanträgen der PK

	2004 (7 Mt)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bussen wegen Verletzung des allgemeinverbindlich erklärten GAV (Art. 9 Abs. 1 EntsG)	0	0	1	6	2	2	0
Dienstleistungssperre wegen Verletzung des allgemeinverbindlich erklärten GAV (Art. 9 Abs. 2 EntsG)	0	0	0	0	0	0	0

8.2.3 Sanktionen

Seit dem 1. April 2006 können Sanktionen aus allgemeinverbindlich erklärten GAV auch gegen Entsendebetriebe verhängt werden:

Es handelt sich um:

- Konventionalstrafen, die insbesondere bei Verletzung der Vorschriften betreffend Mindestlöhne und bei schwerwiegenden Verletzungen von Arbeitnehmerschutzbestimmungen greifen (Art. 2 Abs. 2quater EntsG) und
- Auferlegung von Kontrollkosten gegenüber den fehlbaren Arbeitgebern (Art. 7 Abs. 4bis EntsG).

Obwohl das EntsG die PBK zur Auferlegung solcher Sanktionen gegenüber fehlbaren Entsendebetrieben ermächtigt, bleiben diese Sanktionen privatrechtlicher Natur. Ihre Durchsetzung hat auf dem zivilrechtlichen Wege zu erfolgen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass zwar in den Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten GAV die eingesetzten PBKs zuständig sind, detaillierte Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss GAV durchzuführen. Die Sanktionskompetenz gemäss Entsendegesetz bleibt aber ausschliesslich bei den Kantonen.

8.3 Problem Scheinselbstständigkeit

Ein Problemfeld stellt die Abgrenzung der Selbstständigkeit von der Eigenschaft als Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer dar. Einzelne Dienstleistungserbringende gelten in ihren Herkunftsländern als selbstständig erwerbend obwohl zwischen ihrem Auftraggeber und ihnen ein offensichtliches Abhängigkeitsverhältnis besteht. Ferner erfüllen sie auch weitere Kriterien eines Arbeitsverhältnisses nach schweizerischem Recht. Zu beurteilen ist aber der konkrete Einsatz in der Schweiz.

In den letzten Jahren hat die Anzahl der meldepflichtigen Selbstständigerwerbenden zugenommen. Selbstständige Dienstleistungserbringer aus dem Ausland, welche in der Schweiz eine Dienstleistung erbringen, unterliegen nicht dem EntsG, da sie nicht als Arbeitnehmende gelten und somit nicht den minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz unterworfen sind. Allerdings schafft das EntsG die Verpflichtung, dass die selbstständige Erwerbstätigkeit nachgewiesen werden muss. Können selbstständige Dienstleistungserbringer den Nachweis ihrer Selbstständigkeit nicht erbringen, gelten diese als sogenannte «Scheinselbstständige». Das Auftreten von Scheinselbstständigkeit führt dazu, dass scheinselbstständige Personen von arbeitsrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Schutznormen nicht erfasst werden. Zudem führt Scheinselbstständigkeit zu Wettbewerbsverzerrungen, da für Arbeitgeber, welche Arbeitnehmer beschäftigen, höhere Kosten anfallen. Auch wenn der Beschäftigungsanteil der Selbstständigen gesamtschweizerisch klein ist, wird das Phänomen der Scheinselbstständigkeit zumindest in einigen Branchen und Regionen als problematisch erachtet, weil dadurch die flankierenden Massnahmen unterlaufen werden.

Die Erfahrung der Vollzugsorgane des Entsendegesetzes hat gezeigt, dass Scheinselbstständigkeit ein Phänomen ist, welches in der Praxis häufig angetroffen wird. In den ersten Jahren des Vollzugs wurden keine systematische Erhebung bzw. Kontrollen diesbezüglich durchgeführt. Der Fokus der Kontrollbehörde richtete sich aufgrund des Gesetzes in erster Linie auf die Arbeitnehmenden bzw. Entsandten und nicht auf Selbstständige, weshalb die Selbstständigen auch nicht separat in den Statistiken ausgewiesen wurden. In den Jahren 2006/2007 wurde das Problem erkannt. Das Vollzugsorgan des Kantons St.Gallen erstellte sodann einen standardisierten Fragebogen und begann mit gezielten Kontrollen. Die Kennwerte dazu enthält T_18.

T_18 Kontrollen bei Selbstständigerwerbenden 2004 bis 2010

		2004 (7 Mt)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(1)	Meldungen	101	316	553	658	894	867	898
(2)	Kontrollen	...	...	114	95	142	250	225
(3)	Abgeschlossene Fälle	...	...	114	95	88	190	186
(4)	Scheinselbstständigkeit festgestellt	...	...	6	2	4	10	9
(5)	Verstossquote (Anteil 4 an 3)	...	...	5%	2%	5%	5%	5%

Aufgrund der Zunahme der Meldungen von Selbstständigerwerbenden hat sich der Kontrollschwerpunkt im Kanton St.Gallen entsprechend verlagert. Die Verstossquote ist trotz Intensivierung der Kontrollen sehr tief. Bei der Beobachtung dieses Arbeitsmarktes darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Anteil der Selbstständigerwerbenden am gesamten Arbeitsmarkt im Vergleich zu den unselbstständigen Erwerbstätigen gering ist.

Seit dem 1. Januar 2011 hat das SECO eine Weisung zum «Vorgehen zur Überprüfung der selbstständigen Erwerbstätigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern» erlassen. Diese hält unter anderem fest, dass die Kontrolle unter Würdigung der gesamten Umstände im Einzelfall zu erfolgen hat. Auch wenn im Herkunftsland jemand als Selbstständigerwerbender gilt, kann die Kontrollbehörde beim konkreten Einsatz in der Schweiz zu einem anderen Ergebnis kommen. Die Abklärungen sind zum Teil schwierig und unter Umständen aufwändig. Griffige Sanktionsmöglichkeiten bei Feststellung von Scheinselbstständigkeit fehlen. Haben Abklärungen des Kontrollorgans ergeben, dass eine Person ihre Selbstständigkeit nicht nachweisen konnte und wurde ein ausländischer Arbeitgeber ermittelt, kann dieser bei Verweigerung der Auskunft oder Erteilung falscher Auskünfte mit einer Dienstleistungssperre belegt werden.

Haben Abklärungen des Kontrollorgans ergeben, dass eine Person ihre Selbstständigkeit nicht nachweisen konnte und wurde ein inländischer Arbeitgeber ermittelt, besteht keine Sanktionsmöglichkeit nach EntsG. Das EntsG sieht nicht ausdrücklich eine Sanktionierung von Scheinselbstständigkeit vor. Der Bundesrat hat indessen anfangs Juli 2011 seine Absicht bekräftigt, die gesetzlichen Lücken im Vollzug der flankierenden Massnahmen im Zusammenhang mit der Scheinselbstständigkeit zu schliessen. Zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

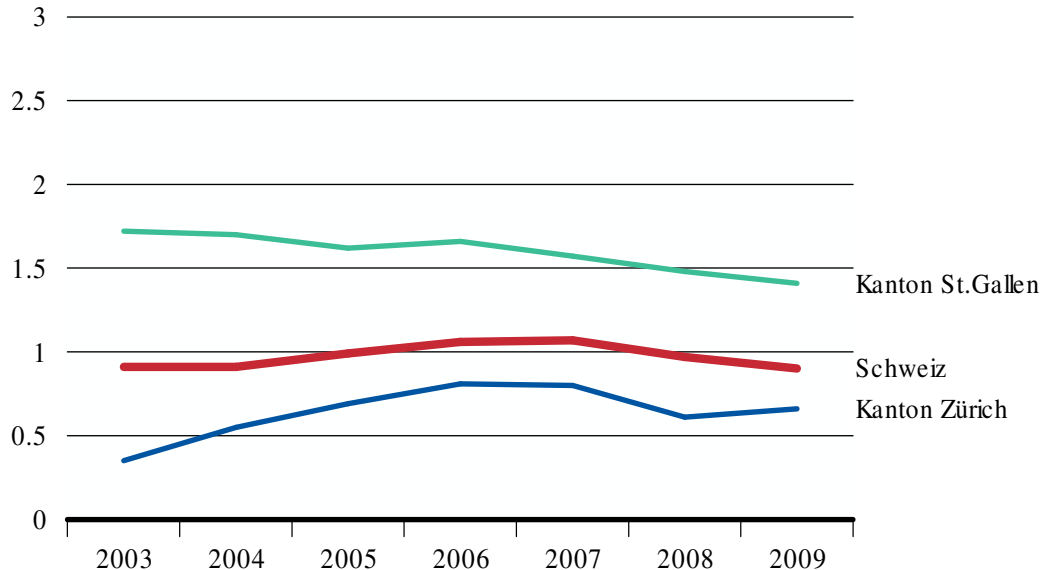
9 Weitere wirtschaftliche Aspekte

9.1 Wohnungs- und Immobilienmarkt

Das Wohnungsangebot lässt sich mit dem Indikator der Leerwohnungsziffer beobachten, welche den Anteil der auf dem Markt zur Miete oder zum Verkauf angebotenen leerstehenden Wohnobjekte am Wohnungsgesamtbestand zum Ausdruck bringt. Die Leerwohnungsziffer bewegt sich gesamtschweizerisch seit 2003 um die Einprozentmarke herum (vgl. Grafik G_28), die als Grenze gilt, unter der von einem ausgetrockneten Wohnungsmarkt gesprochen wird. Der Kanton St.Gallen weist in diesem Zeitraum einen durchgehend überdurchschnittlich hohen Anteil an leerstehenden Wohnungen auf. Insgesamt ist eine leicht sinkende Tendenz festzustellen. Die Differenz zur Gesamtschweiz blieb in den letzten drei Jahren konstant.

G_28 Leerwohnungsziffer 2003-2010 Kanton St.Gallen, Schweiz, Kanton Zürich

Auf dem Markt angebotene leerstehende Wohnungen in
Prozent des Wohnungsbestandes



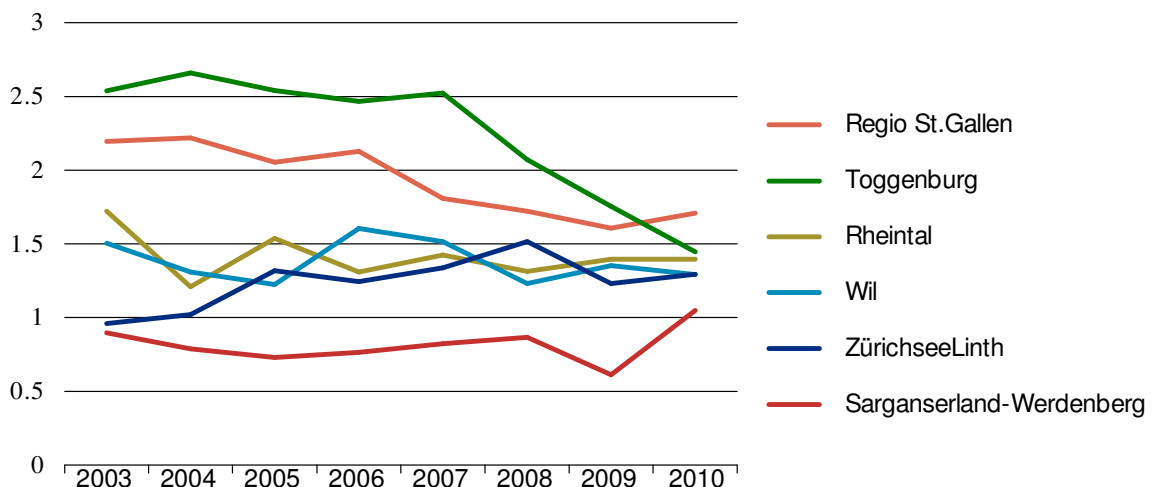
Quelle: BFS Leerwohnungszählung 1. Juni

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Regional³⁰ sind die Unterschiede innerhalb des Kantons St.Gallen im Verlauf der letzten sieben Jahr kleiner geworden. Die beiden Extreme des Jahres 2003, das Toggenburg mit einer Leerwohnungsziffer von 2,5 Prozent und das Sarganserland-Werdenberg mit 0,9 Prozent, haben sich im zeitlichen Verlauf zur Mitte hin bewegt. Die Region Sarganserland-Werdenberg hat im Jahr 2010 erstmals die Einprozentmarke überschritten.

G_29 Leerwohnungsziffer 2003-2010 NRP-Regionen Kanton St.Gallen

Auf dem Markt angebotene leerstehende Wohnungen in
Prozent des Wohnungsbestandes



Quelle: BFS Leerwohnungszählung 1. Juni

© Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

³⁰ Zu den geographischen Perimetern der NRP-Regionen siehe Baumgartner et al. (2010).

Wie sieht die Einschätzung des Wohnungsangebots bei den betroffenen Wohnungssuchenden aus? In einer Untersuchung der im ersten Halbjahr 2010 in die Stadt St.Gallen Zuziehenden wurde dieser Frage nachgegangen. Zwei Drittel der Zuziehenden beurteilten die Wohnungssuche als einfach. Sieben Prozent berichteten über eine schwierige Wohnungssuche. In einer vergleichbaren Untersuchung zur Stadt Zürich waren es über 50 Prozent, die sich in diesem Sinne äusserten (vgl. Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen 2011, S. 12).

Die preisliche Entwicklung von käuflichen Immobilien und Mietwohnungen verzeichnete gemäss Schönholzer/Eisenhut (2011) in der Ostschweiz in den letzten Jahren moderate Preissteigerungen, wobei nicht von einer ungesunden Preisspirale gesprochen werden könne. Auch bei den Mietpreisen sei ein Anstieg zu beobachten, allerdings ausgehend von einem im Vergleich zum Ballungsraum Zürich wesentlich tieferen Niveau.

Der Nachfragedruck, welcher eine der Ursachen für die Preissteigerung darstellt, hat allerdings nicht nur durch die Zuwanderung, sondern auch in Folge des steigenden Pro-Kopf-Bedarfs der ansässigen Bevölkerung zugenommen. Für die Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt kann mithin nicht ursächlich die Einführung des Personenfreizügigkeitsabkommens verantwortlich gemacht werden. Der Umstand, dass die Entwicklung in den Regionen unterschiedlich verläuft, deutet vielmehr darauf hin, dass hier die gemeinhin bekannten Faktoren der Standortattraktivität eine weitaus grössere Rolle spielen.

Schellenbauer (2011, Seite 13-16) kommen in einer gesamtschweizerisch ausgerichteten Analyse zum Ergebnis, dass die Mietpreissteigerungen der letzten 10 Jahre durch das reale Lohnwachstum mehr als aufgefangen wurden. Die durchschnittliche Kaufkraft der Mieter für Wohnleistungen habe sich vor diesem Hintergrund erhöht.

9.2 Sozialversicherungen

Im siebten Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU vom 26. Mai 2011 (SECO 2011), mit welchem der Bund die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf die Migration und den Schweizer Arbeitsmarkt seit Inkrafttreten des Abkommens am 1. Juni 2002 untersucht, werden auch die Auswirkungen auf die Sozialversicherungen beleuchtet (S. 68ff). Untersucht werden dabei die Auswirkungen auf die erste Säule (AHV/IV/EO/EL), die Unfallversicherung UV, die Krankenversicherung KV, die Arbeitslosenversicherung ALV sowie der Bezug von Sozialhilfeleistungen. Dabei wird festgestellt, dass namentlich die erste Säule von der Zuwanderung ausgehend von der Personenfreizügigkeit profitiert, indem die Alterung der Bevölkerung verlangsamt wird und die umlagefinanzierten Sozialversicherungen der ersten Säule entlastet werden.

Insbesondere während der positiven Phasen der Wirtschaftsentwicklung war das Wachstum der beitragspflichtigen Lohnsumme der ausländischen Versicherten bei der ersten Säule höher als dasjenige der Lohnsumme der schweizerischen Versicherten. Mit der dynamischeren Entwicklung der Lohnsumme der ausländischen Staatsangehörigen hat sich auch ihr Anteil an der Finanzierung der ersten Säule erhöht. Der Anteil der schweizerischen Staatsangehörigen ist innert 10 Jahren von 76,7 Prozent auf 72,4 Prozent gesunken. Demgegenüber erhöhte sich der Anteil der EU/EFTA-Staatsangehörigen von 17,9 Prozent auf 21,2 Prozent. Der Anteil der übrigen ausländischen Staatsangehörigen stieg ebenfalls um 1 Prozent von 5,5 Prozent auf 6,4 Prozent (S. 70). Die EU/EFTA-Staatsangehörigen trugen zu 21,2 Prozent zur Finanzierung der Leistungen der ersten Säule bei, bezogen jedoch nur 15 Prozent der Gesamtsumme der individuellen Leistungen der ersten Säule (S. 71). Die ausländischen Staatsangehörigen tragen mithin massgeblich zur Finanzierung und Sicherung der ersten Säule bei.

Das Freizügigkeitsabkommen hat nicht zu einer Zunahme der Rentenbezüger in der IV geführt. Vielmehr ist der Trend bei der Entwicklung der Rentnerzuwachsrate seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens regelmässig rückläufig. Bei den EU/EFTA-Staatsangehörigen ist der rückläufige Trend ausgeprägter als bei den Schweizern. Die Personenfreizügigkeit hat mithin auch im Bereich der IV keine bedeutende Mehrbelastung für die IV zur Folge. Die Befürchtung, die Personenfreizügigkeit führe zu einer massiven Zunahme der Anzahl ausländischer IV-Leistungsbezüge hat sich mithin nicht bewahrheitet (S. 72).

Eine deutliche Zunahme verzeichnete seit mehreren Jahren die Zahl der Bezüger von Ergänzungsleistungen EL. Die im Jahr nach Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens leicht erhöhte Zunahme der EL-Bezüger bei den EU-Staatsangehörigen normalisierte sich in den Folgejahren wieder und entsprach sodann dem Durchschnitt der Jahre vor dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens. Dieser Entwicklung stand ein bedeutender Rückgang der Zunahme bei den anderen ausländischen Staatsangehörigen gegenüber. Die Ursache dafür liegt in der restriktiveren Migrationspolitik einerseits und andererseits in den im Bereich der Invalidenversicherung umgesetzten Änderungen (Einführung neuer Prüfungsinstrumente im Rahmen der 4. bzw. 5. IV-Revision und allgemein erhöhte Sensibilität aller Akteure in diesem Bereich) (S. 75).

Differenzierter zu betrachten sind die Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung ALV. Das Freizügigkeitsabkommen hat zwei juristische Elemente in Bezug auf die Behandlung von EU-Staatsangehörigen bei Arbeitslosigkeit eingeführt, die signifikante Auswirkungen auf die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung haben. Das Prinzip der Anrechnung von Versicherungsbeitragszeiten (Totalisierung) für die Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung EG/EFTA) und seit dem 1. Juni 2009 auch für die Kurzaufenthalter (L-Bewilligung EG/EFTA) das Recht, nach der Totalisierung die ihnen vom AVIG vollumfänglich gewährten Leistungen in der Schweiz zu beziehen. Die übrigen Bestimmungen des Abkommens, insbesondere der Export von Arbeitslosenentschädigungen, haben nur geringfügige Auswirkungen (S. 76).

Die Betrachtung nach Staatsangehörigkeit zeigt, dass nicht alle Staatsangehörigen in gleichem Mass zur Finanzierung der ALV beitragen bzw. Ausgaben verursachen. Die Schweizer Staatsangehörigen und die Erwerbspersonen aus Deutschland gehörten in der Vergangenheit zu den Nettozahlern. Die deutlichsten Netto-Bezüger der ALV sind Drittstaatsangehörige. Zu den Netto-bezügern von ALV-Leistungen gehörten auch Staatsangehörige Portugals, Italiens, der EU10 und Frankreichs. In diesen Feststellungen spiegelt sich auch das unterschiedliche Arbeitslosenrisiko, welchem die einzelnen Staatsangehörigen in ihren Tätigkeitsbereichen ausgeliefert sind (S. 78f).

Einen starken Anstieg der Arbeitslosenentschädigungen verzeichneten die Inhaber einer Kurzaufenthalterbewilligung. Diese ist indessen systemisch begründet, indem diese Kategorie von Arbeitnehmern erst durch die Personenfreizügigkeit überhaupt einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erhielt. Dies führte insgesamt zu einer Mehrbelastung der ALV.

Der Bezug von Sozialhilfeleistungen ist mit der Einführung der Personenfreizügigkeit nicht gestiegen. Die Auswertung der Sozialhilfequoten für ausgewählte Staatsangehörigkeiten zeigt jedoch, dass die Sozialhilfequote von Staatsangehörigen aus EU27/EFTA-Staaten mit 2,8 Prozent höher liegt als diejenige der Schweizerinnen und Schweizer mit 2 Prozent. Erhebliche Unterschiede waren unter den EU-Staaten festzustellen. Deutsche Staatsangehörige weisen mit 1,4 Prozent eine tiefere Sozialhilfequote auf als Schweizer Staatsbürger, portugiesische Staatsangehörige mit 4,2 Prozent dagegen eine wesentlich erhöhte Quote. Die höchste Sozialhilfequote weisen die Drittstaatsangehörigen mit 11 Prozent auf. In der Struktur der Sozialhilfequoten spiegelt sich im Wesentlichen die unterschiedliche Arbeitsmarktsituation der Staatsangehörigen wider (S. 84).

10 Schlussfolgerungen

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Personenfreizügigkeit im Kanton St.Gallen zu einer Zuwanderung geführt hat, jedoch nicht im selben Ausmass wie gesamtschweizerisch und nicht in allen Teilen des Kantons St.Gallen gleich. Dass die Zunahme der Staatsangehörigen aus EU27/EFTA namentlich in denjenigen Wahlkreisen beobachtet werden konnte, in denen auch Unternehmen angesiedelt sind, die einen entsprechenden Arbeitskräftebedarf haben (Werdenberg, Sargans, Rheintal, Rorschach), zeigt, dass die Personenfreizügigkeit für die Wirtschaft eine bedeutende Rolle spielt.

Die Wirtschaft im Kanton St.Gallen ist auf den Zuzug von Arbeitskräften angewiesen. Dass der Zuzug von Ausländern denn auch hauptsächlich aufgrund der im Kanton bestehenden Nachfrage nach Arbeitskräften erfolgte, zeigt der im Vergleich zu anderen Staatsangehörigkeiten starke Zuwachs von deutschsprachigen Arbeitskräften aus dem Ausland deutlich. Es ist davon auszugehen, dass die Sprachkenntnisse insbesondere bei den qualifizierten Arbeitskräften, ein wichtiges Qualifikationskriterium für den Arbeitsmarkt darstellen.

Der Umstand, dass es namentlich in der Phase des Wirtschaftswachstums trotz Personenfreizügigkeit für die Unternehmen schwierig war, die benötigten Arbeitskräfte zu rekrutieren, ist bemerkenswert. Wie aus dem Bericht der Regierung zur Politik im Zeichen des demographischen Wandels vom 10. März 2009 (40.09.02) hervorgeht, wird sich die Problematik des Arbeitskräftemangels mit der zunehmenden Überalterung der Gesellschaft noch akzentuieren. Da der Kanton St.Gallen und die Schweiz zudem mit diesem Problem in Europa nicht alleine stehen, würde sich die Erschwerung der Zuwanderung von Arbeitskräften aus diesem Raum durch einen Wegfall der Personenfreizügigkeit in zweifacher Hinsicht negativ auswirken: Einerseits könnte der Bedarf an Arbeitskräften nicht mehr in der gleichen Weise – mit verhältnismässig wenig administrativem Aufwand – gedeckt werden. Andererseits würde die Attraktivität der Schweiz und des Kantons St.Gallen als Wirtschaftsstandort im Vergleich zum Ausland sowohl aus Sicht der Unternehmen als auch aus Sicht der ausländischen Arbeitnehmenden sinken.

Die Bedeutung der Personenfreizügigkeit für den Kanton St.Gallen und die St.Galler Wirtschaft ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Arbeitskräftebedarfs hoch, sondern auch mit Blick auf die weiteren bilateralen Verträge, an welche das Personenfreizügigkeitsabkommen über die Guillotineklausel gekoppelt ist. Es sind dies die Abkommen über Technische Handelshemmnisse, zum öffentlichen Beschaffungswesen, zur Landwirtschaft, zum Landverkehr, zum Luftverkehr und zur Forschung. Aufgrund der rechtlichen Verknüpfung kann die Schweiz keines dieser Abkommen einzeln kündigen oder neu verhandeln, ohne den Bestand der anderen Abkommen zu gefährden. Namentlich die Exportwirtschaft im Kanton St.Gallen profitiert von diesen Abkommen in hohem Mass, wobei einzelne Regionen, etwa das Rheintal einen besonders hohen Anteil exportorientierter Unternehmen aufweist. Mit einem Wegfall der Personenfreizügigkeit würde nicht nur der Bedarf nach Arbeitskräften schwieriger zu decken sein, sondern aufgrund der Guillotineklausel würden alle bilateralen Abkommen mit der EU, die in den sog. Bilateralen I zusammengefasst sind, entfallen. Die Exportwirtschaft würde nachhaltig gestört, indem etwa Handelshemmnisse wieder aufleben würden, die mit dem Abkommen über die Beseitigung von technischen Handelshemmnissen beseitigt worden waren.

Negative Effekte der Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit sind bisher weitgehend ausgeblieben und entsprechende Befürchtungen haben sich nicht bestätigt. So zeigen auch die St.Galler Zahlen die gleichen Tendenzen wie die gesamtschweizerisch ausgewiesenen Messgrössen. Demnach hat sich der Zuzug von Ausländern entsprechend dem Konjunkturverlauf entwickelt bzw. aufgrund des Arbeitsangebotes entwickelt. Eine signifikante Verdrängung von inländischen Arbeitskräften hat nicht stattgefunden. Die Hinweise auf eine mögliche Verdrängung in einigen Bereichen sind nicht eindeutig. Unbestreitbar ist indessen, dass die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt für die Arbeitssuchenden grösser geworden ist und mithin auch der Druck, durch

permanente Weiterbildung die berufliche Qualifikation zu verbessern. Auch hat das grössere Arbeitsangebot dazu beigetragen, dass die Lohnentwicklung vermutlich leicht gebremst wurde.

Einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung von negativen Effekten haben die flankierenden Massnahmen geleistet. Die Kontrollen erweisen sich als notwendig, wobei einzelne Branchen besonders gefährdet scheinen. Es ist deshalb nach wie vor der Fokus auf bestimmte Branchen zu setzen. Bei einer überwiegenden Mehrheit der überprüften Arbeitsverhältnisse werden jedoch die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten. Der Umstand, dass seitens der TPK St.Gallen seit Einführung der flankierenden Massnahmen keine wirtschaftspolitischen Interventionen beantragt wurden, ist erfreulich. Die Praxis zeigt, dass den ausländischen Arbeitgebern häufig die Kenntnisse bezüglich der orts- und branchenüblichen Löhne fehlen. Die Einigungsverfahren bei Unterbietungen von üblichen Lohnbestimmungen oder Verstösse gegen Mindestlohnbestimmungen durch Entsendebetriebe sind weitgehend erfolgreich. Handlungsbedarf besteht bei der gezielten Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit sowie bei der Verbesserung des Informationsaustausches und der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Vollzugsakteuren. Die diesbezüglichen Mängel sind erkannt und der Bundesrat ist dabei, in Zusammenarbeit mit den Kantonen geeignete Massnahmen zu erarbeiten, um die bestehenden gesetzlichen Lücken zu schliessen.

Insgesamt sind die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auch für den Kanton St.Gallen positiv. Vereinzelt negative Auswirkungen konnten bisher durch geeignete Massnahmen verhindert oder unterbunden werden. Den inländischen Arbeitsmarkt abzuschotten bzw. den Zugang dazu zu erschweren, wie es zum Teil politisch gefordert wird, ist mit Blick auf die Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes keine Lösung.

Dasselbe gilt auch im Hinblick auf andere Entwicklungen, die in mit der Zuwanderung zunehmend in den Vordergrund rücken, etwa die Überhitzungstendenzen im Wohnungsmarkt oder der Landschaftsverbrauch. Derzeit sind im Kanton St.Gallen keine derartigen Tendenzen sichtbar, wie sie etwa auf dem Wohnungsmarkt in Zürich oder in Genf festgestellt werden. Die Leerwohnungsziffer ist im Kanton und insb. auch in der Stadt St.Gallen trotz Einführung der Personenfreizügigkeit konstant hoch geblieben und liegt deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt.

Die St. Galler Regierung steht deshalb hinter den bilateralen Verträgen mit der EU und insbesondere auch hinter dem Personenfreizügigkeitsabkommen. Sie legt grossen Wert auf eine gute Zusammenarbeit mit dem benachbarten Ausland. Dies manifestiert sich in der Mitwirkung in grenzüberschreitenden Organisationen wie der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK), der Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer (Arge Alp), der Versammlung der Regionen Europas (VRE), aber auch in konkreten grenzüberschreitenden Projekten, wie etwa dem Agglomerationsprogramm Rheintal, dem geplanten grenzüberschreitenden Bahnangebot FL.A.CH oder in der aktiven Rolle im Rahmen der [EURES-Grenzpartnerschaft Bodensee](#) (EURES = European Employment Services) sowie bei den INTERREG Initiativen der EU, die sich als wesentlicher Impuls für die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erwiesen haben. Eine Ablehnung des bilateralen Wegs würde auch unter diesem Gesichtspunkt ein widersprüchliches Signal aussenden.

11 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang 1: Abkürzungsverzeichnis

AuG	Ausländergesetz (SR 142.20)
BGSA	Bundesgesetz über die Umsetzung von Massnahmen gegen die Schwarzarbeit (SR 822.41)
BV	Bundesverfassung (SR 101)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EntsG	Entsendegesetz (SR 823.20)
EntsV	Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (823.201)
EU	Europäische Union
FlaM	Flankierende Massnahmen
FZA	Freizügigkeitsabkommen
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
NAV	Normalarbeitsvertrag
OR	Obligationenrecht (SR 220)
PBK	Paritätische Berufskommissionen
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SE	Selbstständigerwerbende
TPK	Tripartite Kommission
VEP	Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (SR 142.203)
VOSA	Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (SR 822.411)
VZAE	Verordnung über die Zulassung und Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201)

Anhang 2: Literatur

Aeppli, R., Atukeren, E. & Siliverstovs, B. (2008). Makroökonomische Auswirkungen des FZA auf die schweizerische Wirtschaft. In Aeppli, R., Altenburg, M., Arvanitis, S., Atukeren, E., Bolli, T., Gassebner, M., Graff, M., Hollenstein, H., Lassmann, A., Liechti, D., Nitsch, V., Siliverstovs, B. & Sturm, J.-E. (Hrsg.), *Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft. KOF-Studien* (S. 29-44) [On-line]. Available:

http://www.kof.ethz.ch/static_media/upload/filer/public/2011/04/11/kof_studie_18122008.pdf
[Stand 17. Mai 2011]

Aeppli, R. & Gassebner, M. (2008). Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU auf den schweizerischen Arbeitsmarkt. In Aeppli, R., Altenburg, M., Arvanitis, S., Atukeren, E., Bolli, T., Gassebner, M., Graff, M., Hollenstein, H., Lassmann, A., Liechti, D., Nitsch, V., Siliverstovs, B. & Sturm, J.-E. (Hrsg.), *Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft. KOF-Studien* (S. 45-68) [On-line]. Available:

http://www.kof.ethz.ch/static_media/upload/filer/public/2011/04/11/kof_studie_18122008.pdf
[Stand 17. Mai 2011]

Baumgartner, Danielle; Benson, Lutz; Flockerzi, Marc (2010): Regionale Disparitäten: Die Regionen der Neuen Regionalpolitik im Kanton St.Gallen. Statistik aktuell Nr. 29, Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

Borjas, G.J. (2003). The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. *The Quarterly Journal of Economics*, 118 (4), 1335-1374

economiesuisse, Schweizerischer Arbeitgeberverband (2008). Bewährter bilateraler Weg. Ergebnisse einer Umfrage in der Wirtschaft. Sihldruck AG, Zürich

Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen (2011): Stadt St.Gallen in Bewegung. Ergebnisse der Befragung der Zu-, Weg- oder in ein anderes Quartier Umziehenden im ersten Halbjahr 2010. Stadtstatistik aktuell Nr. 9

Gerfin, M. & Kaiser, B. (2010). The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 146 (4), 709-739.

Longhi, S., Nijkamp, P. & Poot, J. (2008). *Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labour Market Impacts of Immigration*. Discussion Paper, Institute for the Study of Labor, IZA DP No. 3418, Bonn.

Müller-Jentsch, D./Avenir Suisse (Hrsg.) (2008). *Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Nitsch, V. (2008). Arbeitsmarkteffekte von Migration: Eine Meta-Analyse. In Aeppli, R., Altenburg, M., Arvanitis, S., Atukeren, E., Bolli, T., Gassebner, M., Graff, M., Hollenstein, H., Lassmann, A., Liechti, D., Nitsch, V., Siliverstovs, B. & Sturm, J.-E. (Hrsg.), *Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft. KOF-Studien* (S. 19-28) [On-line]. Available:

http://www.kof.ethz.ch/static_media/upload/filer/public/2011/04/11/kof_studie_18122008.pdf
[Stand 17. Mai 2011]

Regierung Kanton St.Gallen (2009): Politik im Zeichen des demographischen Wandels. Bericht zum Postulat 40.09.02

Regierung Kanton St.Gallen (2011): Integration: Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Kantons St.Gallen. Bericht zum Postulat 40.11.01

Schönholzer, Urs; Eisenhut, Peter (2011): Zugewandert wird anderswo. St.Galler Tagblatt 4. Juni

Schellenbauer, Patrick (2011): Wanderung, Wohnen und Wohlstand. Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte. Diskussionspapier Avenir Suisse

SECO (2011): Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union 1. Januar – 31. Dezember 2010, <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04563/index.html>

Sheldon, G. (2008). Was bringt uns die neue Zuwanderung. Eine Kosten-Nutzen-Betrachtung. In D. Müller-Jentsch/Avenir Suisse (Hrsg.), *Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst* (S. 103-128). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Sheldon, G. & Cueni, D. (2011): *Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz. Schlussbericht zu einer Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration (BFM). WWZ Forschungsbericht 2011/04 (B-121)* [On-line]. Available: http://www.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/Forum/Forschungsberichte/2011/FB2011_04_Sheldon_Cueni_B_121.pdf [Stand 1. Juni 2011]

Spescha, Marc (2011). Verlust des Anwesenheitsrechts. terra cognita Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration. 18-2011, 70-74.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bundesamt für Migration BFM, Bundesamt für Statistik BFS & Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2010). *Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. 6. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bundesamt für Migration BFM, Bundesamt für Statistik BFS & Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2011). *Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. 7. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

Stalder, P. (2008). Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum. *Die Volkswirtschaft*, 11-2008, 7-11.

Stalder, P. (2010). Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 146 (4), 821-874.

Stutz, H., Gardiol, L. & Oesch, T. – Büro BASS (2010). *Immigration 2030. Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft. Technischer Bericht zu Szenarien, wirtschaftlichen Wirkungen und Fiskalbilanz im Rahmen des Forschungsauftrags der Zürcher Kantonalbank ZKB 2009* [On-line]. Available: http://www.buerobass.ch/pdf/2010/ZKB_2010_Immigration_Techn.BerichtBASS.pdf [Stand 17. Mai 2011]

Weber, B. (2010). Bilanz des Personenfreizügigkeitsabkommens aus arbeitsmarktlischer Sicht. *Die Volkswirtschaft*, 6-2010, 15-19.

Zürcher Kantonalbank ZKB (2010). *Immigration 2030. Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft* [On-line]. Available: http://www.zkb.ch/etc/ml/repository/prospekte_und_broschueren/corporate/wirtschaft___gesellschaft/wg_21_2010_immigration_pdf.File.pdf [Stand 17. Mai 2011]