

Mögliche Wirkungen einer Einführung der Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der Schweiz

Autor(en): **Dhima, Giorgio**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Diskussion : Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik**

Band (Jahr): - **(1989)**

Heft 10: **Immigration**

PDF erstellt am: **05.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-584236>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Mögliche Wirkungen einer Einführung der Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der Schweiz

GIORGIO DHIMA

Bereits heute dürfen sich EG-BürgerInnen, sofern sie Arbeit gefunden haben, in allen anderen Mitgliedsländern niederlassen. Gegen Vorweisen einer Arbeitsbestätigung und eines Personalausweises erhalten sie eine 5jährige und verlängerbare Aufenthaltsgenehmigung für sich und ihre Familienmitglieder. Auf 1993 sollen in der EG alle zwischenstaatlichen Wanderungsbarrieren – wo sie noch bestehen – beseitigt werden.

Zu dieser prinzipiellen Freizügigkeit der Personen innerhalb der EG steht die schweizerische Ausländerpolitik in *heftigem Gegensatz*. Die Ausländerpolitik wird in der Liste der Gründe gegen einen EG-Beitritt zusammen mit der Neutralität, dem Föderalismus, der direkten Demokratie und der Landwirtschaftspolitik als erstrangiges Hindernis genannt.

Die schweizerische Fremdarbeiterpolitik widerspricht der EG-Freizügigkeitsregelung mindestens in folgenden Punkten:

- Einwanderungsbegrenzung;
- Saisonierstatut, wegen des fehlenden Rechts auf freie Wohnungswahl, des fehlenden Rechts auf Familiennachzug und der Bewilligungspflicht (in

der EG ist Saisonarbeit ohne Permis möglich);

- Erteilung der Jahresbewilligung (Frist in der EG: 5 Jahre);
- Umwandlung von einer Kategorie in die nächste (EG kennt nur eine Kategorie);
- Grenzgängerstatut (fehlende Rechte auf Aufenthalt und auf Familiennachzug);
- arbeitsmarktliche Diskriminierung zwischen Einheimischen und Neuzuwanderern, zwischen ausländischen Erwerbstätigen aus verschiedenen Herkunftsländern und zwischen ausländischen Erwerbstätigen mit verschiedenen Aufenthaltskategorien;
- gegenseitige Anerkennung der wissenschaftlichen und beruflichen Diplome;
- soziale Sicherung (fehlende Anrechnung von Leistungen und Ansprüchen).

Folgen einer Liberalisierung

Mit welchen Folgen hätte die Schweiz bei einer Liberalisierung ihrer Ausländerpolitik im Sinne der EG-Freizügigkeitsregelung zu rechnen? Vier Wirkungen seien herausgegriffen.

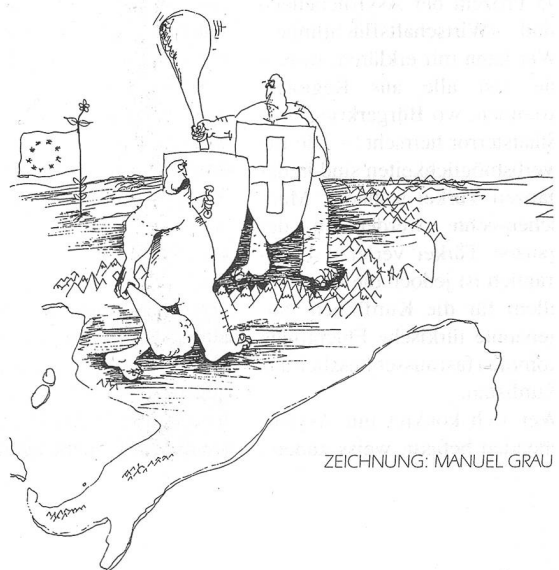
Mengeneffekt

Eine Liberalisierung der Begrenzungsmaßnahmen würde vorerst zu einem Anstieg der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte sowie einer Erhöhung der ausländischen Wohnbevölkerung führen. Das *Ausmass* des Mengeneffektes ist umstritten. Die Entscheidungsträger der Ausländerpolitik schätzen die Anziehungskraft einer liberalisierten schweizerischen Einwanderungsgesetzgebung sehr hoch ein und rechtfertigen damit die aktuelle restriktive Ausländerpolitik.

Die Erfahrungen der verschiedenen Liberalisierungsschritte innerhalb der EG deuten jedoch eher auf einen *mässigen Mengeneffekt* hin. In Widerspruch zu den Erwartungen der Wirtschaftstheorie und entgegen der Absicht des EWG-Vertrages brachte die Bildung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes bisher nämlich keine starken innerschweizerischen Wanderungsbewegungen. Der Wegfall von Wanderungshemmnissen genügt offensichtlich nicht, um die individuellen Migrationsbarrieren zu überwinden. Europäische ArbeitnehmerInnen zogen vor, arbeitslos in ihrem Land zu bleiben als innerhalb des gesamten Integrationsraums nach Arbeit zu suchen.

Die Wanderungsbewegung war zudem abhängig von den Bedürfnissen und der Nachfrage der Einwanderungsländer. Die Beseitigung der formalen Wanderungshemmnisse garantierte noch nicht notwendigerweise, dass Wissen und Können auswanderungswilliger Menschen mit dem Anforderungsprofil der offenen Stellen in den Empfangsländern übereinstimmte. Solange soziologische und psychologische Hemmnisse auf der Ebene des einzelnen Auswanderers sowie soziale, kulturelle und sprachliche Unterschiede zwischen Heimat- und Gastland bestehen bleiben, genügt der Abbau von Mobilitätsbeschränkungen alleine nicht, um starke Arbeitskräftewanderungen innerhalb des Integrationsraums auszulösen.

Erstens wird mit der Bildung



eines Gemeinsamen Marktes die *lückenhafte Information* über die Sicherheit des Arbeitsplatzes, über Einkommensmöglichkeiten, Assimilationsschwierigkeiten, die kulturellen und sozialen Kontakte im Gastland noch nicht beseitigt. Individuelle, soziale, sprachliche und *kulturelle Probleme* bleiben auch in einem gemeinsamen Arbeitsmarkt bestehen.

Zweitens reagierten *Güterhandel und Kapitaltransfer* wesentlich stärker auf die Bildung eines Gemeinsamen Marktes als die Arbeitskräfte. So führte der Abbau protektionistischer Hemmnisse zu einem starken Anstieg des innergemeinschaftlichen Handels und Kapitalverkehrs. Zu einem grossen Teil wurde dadurch die Wanderung von Arbeitskräften überflüssig. Kurz gesagt: Je mehr Güterhandel und je mehr Kapitaltransfer desto weniger Arbeitskräftewanderung.

Drittens sollten mit der Bildung eines Gemeinsamen Marktes die Produktionsbedingungen in den Ländern angeglichen werden. Je ähnlicher jedoch die einzelnen Volkswirtschaften eines Gemeinsamen Marktes bezüglich Produktivität sind, desto weniger Kapital- und Menschenströme sind mit der Angleichung der Produktionsbedingungen verbunden. Im Falle der EWG schlossen sich 1957 nationale Volkswirtschaften mit relativ ähnlichen Voraussetzungen zusammen (galt nicht in allen Teilen für Italien). Entsprechend bestand kein grosser Anreiz zu einer breit angelegten Neuverteilung der Produktionsmittel durch die innergemeinschaftliche Wanderung von Arbeitskräften.

Diese für die bisherigen Migrationsströme innerhalb der EG gültigen Erkenntnisse müssen in zweifacher Hinsicht relativiert werden für den Fall, dass sich die Schweizer Ausländerpolitik der EG-Freizüchtigkeitsregelung tendenziell anpasst:

Erstens ergibt sich seit der *Süderweiterung der EG* um Griechenland, Spanien und Portugal ein anderes Bild – auch für die nordeuropäischen EG-Einwan-

derungsländer – als für die EG der ursprünglich sechs oder neun Mitgliedsländer. Wie Italien Ende der fünfziger Jahre sind Griechenland, Spanien und Portugal durch eine wesentlich geringere Produktivität als ihre wichtigsten EG-Handelspartner gekennzeichnet. Hier besteht ein grosses Wanderungspotential. Allerdings deutet die enorme Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre etwa in Spanien darauf hin, dass die Anpassung wiederum eher über Güter-, Dienstleistungshandel und Kapitalübertragungen erfolgt und weniger über Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften.

Zweitens dürfte die Schweiz mit einem im Vergleich zu den nordeuropäischen Einwanderungsländern *hohen Lohnniveau* ein besonders attraktives Ziel-land abgeben. «Wenn schon nach Nordeuropa auswandern, dann nach der Schweiz» ist für viele potentielle südeuropäische EmigrantInnen eine wahrscheinliche Verhaltensweise. Vor allem auch, weil die kulturelle (sprachliche, bildungsmässige, religiöse, mentalitätsmässige) Distanz zwischen einzelnen südeuropäischen Herkunftsländern und der vielfältigen Schweiz geringer ist als zu anderen nordeuropäischen Zielländern.

Lohneffekt

In den minderqualifizierten Berufen hatte der hohe Ausländeranteil in der Schweiz in der Vergangenheit zur Folge gehabt, dass der Lohnanstieg langsamer verlaufen ist als ohne ausländische Arbeitskräfte. Lohnsteigerungen wurden teilweise durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte aufgefangen.

Auf der anderen Seite dürfte der ausgeprägte Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften (Ingenieuren, Manager, Spezialisten, Führungskräften) in diesen Bereichen zu einem überdurchschnittlichen Lohnanstieg geführt haben. Das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften wird nämlich durch die Ausländerpolitik auf dem Schweizer Markt verknappt, einerseits

wegen der Begrenzung, andererseits als Folge der überproportionalen Rekrutierung weniger qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte.

Die Übernahme der Freizüchtigkeitsregel dürfte daher in den Bereichen der Qualifizierten und Hochqualifizierten einen Druck der Löhne nach unten auslösen. Das Ausmass dieses Effektes, dessen befürchtetes Eintreten bei den meisten Gewerkschaften in der Vergangenheit zu einer Unterstützung der Begrenzungs politik geführt hat, ist umstritten.

Qualifikationseffekt

Aufgrund der historisch gewachsenen Grundpfeiler der schweizerischen Ausländerpolitik wird die qualitative Zusammensetzung des Fremdarbeiterbestandes zu einem beträchtlichen Teil vom Bedarf jener Wirtschaftszweige bestimmt, die SaisonarbeiterInnen anwerben. Ein Grossteil dieser vor allem im Gastgewerbe, Baugewerbe und in der Landwirtschaft beschäftigten unqualifizierten Arbeitskräfte erwirbt nach vier Jahren die Jahresaufenthaltsbewilligung und sucht dann – wegen den meist unterdurchschnittlichen Arbeitsbedingungen – eine Beschäftigung ausserhalb der genannten Branchen. Zwischen 1975 und 1988 wurden 106 407 Umwandlungen von Saisonier- in Jahresaufenthaltsbewilligungen vollzogen.

Durch die Angleichung des Saisonierstatuts an die Rechtslage der anderen ausländischen Arbeitskräfte würde die Schleusenfunktion des Saisongewerbes wegfallen. Damit könnte sich die qualifikatorische Zusammensetzung des Ausländerbestandes vermehrt auch an die Nachfrage der anderen Branchen anpassen, was für die Schweizer Volkswirtschaft, die einen strukturellen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften kennt, bedeutungsvoll wäre.

Durch Änderungen in Richtung einer Homogenisierung der Bedingungen des Aufenthaltsstatus der ausländischen Arbeitskräfte untereinander bzw. zwischen AusländerInnen und

SchweizerInnen würde der aufgeschobene/verzögerte Strukturwandel in einigen Branchen (darunter die Hotellerie), die dank Grenzgänger-, Saison- und Kurzaufenthaltsbewilligungen in den Genuss billiger Arbeitskräfte kommen, in Gang gesetzt bzw. beschleunigt werden. Eine solche Strukturreneuerung wäre mit einer Reihe von Betriebs-schliessungen verbunden und hätte auch regionalpolitische Konsequenzen.

Regionaler Effekt

Bekanntlich zeichnen sich die schweizerischen Randregionen durch tiefere Löhne, höhere Arbeitszeiten und generell prekärere Arbeitsbedingungen aus. Besonders ausgeprägt trifft dies auf die Landwirtschaft, das Gastgewerbe, aber auch generell auf das Gewerbe zu. Gerade diese Branchen zeichnen sich durch eine hohe Ausländerkonzentration aus, vor allem SaisonarbeiterInnen, KurzaufenthalterInnen und z.T. auch Grenz-gängerInnen arbeiten besonders häufig in diesen Branchen und Regionen. Die Gemeinsamkeit, welche diese AusländerInnen miteinander teilen, ist ihre eingeschränkte Stellen-, Berufs- und Ortsmobilität. Es ist in informierten Kreisen kein Geheimnis mehr, dass sich der grösste Teil dieser Arbeitskräfte – sobald sie das Recht auf Mobilität erhalten – eine bessere Stelle in den Agglomerationen sucht. Es ist nun anzunehmen, dass eine Abschaffung der fraglichen Sonderstatute zur Folge hat, dass die Arbeitsplätze in den Randregionen nicht mehr oder nicht mehr alle besetzt werden können.

Durch eine (auch nur partielle) Übernahme der EG-Freizüchtigkeit käme in der Schweiz einiges in Bewegung: Eine starke Zunahme des Ausländerbestandes, eine Verschiebung und Nivellierung der Lohnstruktur gegen unten und eine Intensivierung des Strukturwandels. Dies ist vermutlich mehr, als die politische Landschaft verkraften könnte. Das Haupthindernis für eine Erhöhung des Ausländerbestandes ist die nach wie vor herrschende Überfremdungsan-gst im Schweizer Volk.