

# Personenfreizügigkeit und Europa-Strategie : zur Enttabuisierung eines Themas in der Ausländerpolitik

Autor(en): **Strahm, Rudolf H.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **15 (1995)**

Heft 29

PDF erstellt am: **31.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651940>

## **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.

Rudolf H. Strahm

### **Personenfreizügigkeit und Europa-Strategie**

#### **Zur Enttabuisierung eines Themas in der Ausländerpolitik\***

Die Linke in der Schweiz tut sich schwer mit der Ausländerfrage. Ein bestimmter Denkreflex hat sich in linken Argumentationen festgesetzt: Eine totale Öffnung des Landes für Ausländer ist gut und links; eine Einwanderungsbeschränkung gegenüber Ausländern ist schlecht und rechts. Dieser moralische Reflex ist unter der Wirkung der Polarisierung in der Europadebatte in letzter Zeit noch stärker geworden.

Christoph Blocher und die fremdenfeindliche Rechte haben ihre Wirkung erzielt. Ihre rechtspopulistischen und nationalistischen Attacken gegen die Ausländer und Ausländerpolitik haben die Linke diszipliniert, zu einem Denkblock zusammenschweisst und sie dabei im wörtlichen Sinne „blockiert“.

Das Argumentationsmodell der Linken ist recht bequem: „Auf Deinen Gegner kannst Du Dich verlassen.“ Wenn der Blocher schon gegen die offene Ausländerpolitik ist, kann die Linke nur dafür sein. Richtig ist demzufolge, was das Gegenteil von Blocher ist. Wer auf der linken Seite in der Ausländerfrage zu differenzieren beginnt, wird bald einmal in die Nähe der rechtspopulistischen Europagegnerschaft geschoben. Auch von links her gibt es die Praxis des Exkommunizierens.

Hier wird trotzdem der Versuch gewagt, zwischen Arbeitsmarktzuwanderung und humanitärer Migration (Flüchtlinge, an Leib und Leben Bedrohte, Familienzug etc.) zu unterscheiden. Mit der Berufung auf Humanität haben wir seit Jahren, wenn nicht seit Jahrzehnten die Immigration auf den Arbeitsmarkt gerechtfertigt und dabei zu einem falschen Konjunkturmodell Hand geboten: Die Wirtschaftsexpansion wurde in der Schweiz mittels Rekrutierung im Ausland auf billige und bequeme Art bewerkstelligt. Der Konjunkturrückgang jedoch führte regelmässig zur Überwälzung der sozialen Folgekosten auf die Ausländer, auf den Arbeitsmarkt und den Staat. Die Unternehmer konnten sich in beiden Phasen – beim Aufschwung und beim Abschwung – durch den offenen Arbeitsmarkt Vorteile verschaffen: Beim Aufschwung konnten sie durch die rasche Personalrekrutierung im Ausland profitieren, beim Abschwung konnten sie sich durch rasche Entlassungen schadlos halten. Die Gewerkschaften haben nicht einmal gemerkt, dass die Ausländerpolitik die bequemste Art der volkswirtschaftlichen Arbeitsmarktsteuerung im Sinne der Unternehmer ist.

In Deutschland läuft seit einiger Zeit eine intensive Debatte über die Ausländerfrage. Billige Arbeitskräfte, die im Rahmen des EU-Freizügigkeitsregimes neuerdings aus Portugal, England und Irland auf den deutschen

Baumarkt kommen, sorgen für zunehmende europapolitische und innenpolitische Brisanz und Spannungen. Zehntausende von EU-Arbeitskräften aus diesen Randgebieten Europas haben sich für 8 bis 12 Mark Stundenlohn von deutschen Unternehmern, namentlich im Baumarkt, rekrutieren lassen. Die deutsche Bundesregierung sieht sich gezwungen, mit Vorschlägen für eine Entsenderichtlinie oder gar weitergehenden Forderungen nach einer Limitierung der Personenfreizügigkeit in Brüssel vorzustossen. Alle Gründe sprechen dafür, dass auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt im Falle einer unbegrenzten Personenfreizügigkeit ähnliche Ungleichgewichte entstünden. Deshalb hat die Infragestellung der freien Personalrekrutierung im Ausland nichts mit Nationalismus oder Xenophobie zu tun. Unsere Kritik zielt auf die falsche Arbeitsmarktpolitik und auf das falsche Wachstumsmodell.

Wir legen hier nicht eine Gesamtkonzeption für die Migration vor, sondern im wesentlichen eine Analyse der Zuwanderung zum Arbeitsmarkt der Schweiz und eine Konzeption für die Verhandlungen mit Brüssel über die Personenfreizügigkeit.

Die Forderung nach einem Gesamtmigrationskonzept hat etwas für sich. Eine ganzheitliche Behandlung der Ausländerfrage und die Integration von Aussen-, Einwanderungs- und Asylpolitik wären wünschbar und dringend. Die Vorschläge von Christoph Reichenau für eine *integrierte Aussen-, Einwanderungs- und Asylpolitik* sind der bisher beste und differenzierteste Entwurf für ein humanitäres Gesamtmigrationskonzept. Wie die Diskussion resp. Nicht-Beachtung dieses Thesenpapiers in der 'Bewegung für eine offene und demokratische Schweiz' (BODS!) gezeigt hat, haben es Gesamtkonzeptionen schwer. Sie ziehen Kritik von verschiedener Seite auf sich, und zuletzt blockieren sich die verschiedenen Kritikansätze gegenseitig.<sup>1</sup>

### **Entscheidende Hürde in der Europafrage**

Die Ausländerfrage ist der Knackpunkt jeder Europastrategie. In jeder neuen Europavorlage (bilaterale Verträge, neuer EWR-Anlauf oder EU-Beitritt) wird die Regelung der Personenfreizügigkeit die entscheidende Abstimmungshürde darstellen. Dies kann nicht nur bestätigen, wer 1992 in der EWR-Abstimmungsdebatte beteiligt war, sondern auch, wer die VOX-Resultate der Abstimmung vom 6. Dezember 1992 zu Rate zieht.

Aufgrund der VOX-Analyse der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 über den EWR-Beitritt haben ganz klar zwei verhaltensleitende Motive bei der Gegnerschaft eine wahlentscheidende Rolle gespielt, nämlich einerseits die Angst vor einer Ausländer-Einwanderung und deren Folgen und andererseits die Angst vor Souveränitäts- und Demokratieverlust in der Schweiz. Neben diesen beiden Hauptmotiven sind alle andern Gründe, die gegen einen EWR-Beitritt ins Feld geführt worden sind (Umweltschutz, Kosten, Bürokratie, Zentralismus), als zweit- und dritrangig einzustufen.

Von den Nein-Stimmenden befürworteten sehr hohe Anteile in der VOX-Befragung die nachstehenden Aussagen:<sup>2</sup>

Aussage: „Zustimmung zum EWR-Abkommen wird eine Invasion ausländischer Arbeitskräfte zur Folge haben.“

Zustimmung: 73 Prozent der Befragten.

Aussage: „Der EWR-Beitritt bewirkt eine Zunahme der Arbeitslosigkeit.“ –

Zustimmung: 71 Prozent der Befragten.

Aussage: „Der EWR-Beitritt wird ein Sinken unserer Löhne zur Folge haben.“

Zustimmung: 72 Prozent der Befragten.

Arbeitskräftezuwanderung, Bedrohung des Arbeitsplatzes und Lohndruck gehörten 1992 zu den Grundängsten der Bevölkerung, besonders der EWR-Gegner. Die Befürchtung, der EWR-Beitritt werde ein Sinken der Löhne zur Folge haben, wurde nicht nur von drei Vierteln der EWR-Gegner, sondern auch von einer absoluten Mehrheit der Stimmenden geteilt.

Es wäre falsch und selbstbetrügerisch, diese Ängste auf das Problem der Fremdenfeindlichkeit zu reduzieren. Die Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer ist nicht fremdenfeindlich im eigentlichen Sinne, sondern verbunden mit der Ausländerfrage existenzielle und wirtschaftliche Ängste (vor Arbeitslosigkeit, vor Lohndruck, vor Besitzstandsverlusten).

Besonders ausgeprägt sind diese Ängste in der Arbeiterschaft und bei Beschäftigten mit weniger hohem Bildungsgrad. Nach der VOX-Analyse haben rund 60 Prozent der Arbeiterschaft beim EWR Nein gestimmt. Die Arbeiterinnen und Arbeiter wurden von den Gewerkschaften und von der Linken in ihren Ängsten allein gelassen. Nur selten wurde in der EWR-Abstimmung das Thema Lohndruck von den EWR-Befürwortern überhaupt aufgegriffen. Und dort, wo darauf eingegangen wurde, waren die blossen Beschwichtigungen offensichtlich wenig glaubwürdig.

Es muss also davon ausgegangen werden, dass jede europapolitische Vorlage – ob bilaterale Verträge, EWR-Anlauf oder EU-Beitritt – in einer Volksabstimmung chancenlos dasteht, wenn sie die volle Personenfreizügigkeit wie in der EWR-Vorlage von 1992 beinhaltet.

### **Ausländer als Konjunkturpuffer**

Praktisch die ganze Produktionsexpansion im Konjunkturaufschwung von 1984 bis 1991 wurde durch die Einwanderung von ausländischen Arbeitskräften bewerkstelligt. Die Personalrekrutierung von Ausländern (insbesondere auch von unqualifizierten) förderte bloss ein quantitatives Wachstum ohne grosse Produktivitätsentwicklung. Es erstaunt nicht, dass bei den ersten Anzeichen einer Rezession die Arbeitskräftezahl durch massive Entlassungen vermindert und die Produktivitätssteigerung nachgeholt werden musste.

Der Bestand der ausländischen Erwerbstätigen in der Schweiz (Jahresaufenthalter, Niedergelassene, Saisoniers, Grenzgänger) nahm von August 1984 bis zum August 1991 um 250'500 Personen zu.<sup>3</sup> Von 1991 an wurden in den nächsten drei Rezessionsjahren (1991-1994) wiederum rund 250'000 Arbeitsplätze in der Schweiz abgebaut. In dieser Zeit (August 1991 bis

August 1994) nahm die Zahl der erwerbstätigen Ausländer allerdings nur um rund 43'000 ab.

Die Ausländerzuwanderung wird in der Schweiz als Flexibilitätsreserve für den Arbeitsmarkt benutzt: In Aufschwungsphasen gilt das Ausland als Rekrutierungsfeld neuer (meist billiger, unqualifizierter) Arbeitskräfte, vor allem auch der Saisoniers. Beim Konjunkturabschwung jedoch kann heute – im Gegensatz zu den 70er Jahren – mit einer entsprechenden Rückwanderung von Ausländern nicht mehr gerechnet werden.

Zwar ist die Rückwanderungstendenz bei entlassenen ausländischen Erwerbstätigen schwächer, aber die Entlassungstendenz der Unternehmerschaft gegenüber Ausländern ist immer noch überproportional stark. Im Jahr 1994 war nach der SAKE-Erhebung die Arbeitslosenquote bei den Ausländern in der Schweiz mit 7,7 Prozent nahezu dreimal so hoch wie die entsprechende Erwerbslosigkeit bei den Schweizerinnen und Schweizern mit 2,8 Prozent.<sup>4</sup> Im Jahre 1994 waren von den 171'000 registrierten Arbeitslosen (Jahresmittel ohne Ausgesteuerte) rund 40 Prozent Ausländerinnen und Ausländer, und diese belasteten die Arbeitslosenkasse des Bundes mit über 2 Milliarden Franken Folgekosten.<sup>5</sup>

### **Falsches Wachstumsmuster**

Von ökonomischer Fachkompetenz wenig Belastete pflegen die Ausländerpolitik des Bundes primär als Problem der Öffnung des Landes zu beurteilen. In der Wirtschaftswirklichkeit ist indes die Ausländerzulassung das wichtigste Instrument zur Steuerung des Arbeitsmarktes und ein wichtiger Faktor der Wirtschaftsentwicklung.

Mit der Ausländerpolitik steuert der Bund die Entwicklungsrichtung in der Wirtschaft: Die Wirtschaftsexpansion mittels Zuwanderung billiger und weniger qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland bringt ein Wachstum in die Breite, das heisst, eine Produktionserhöhung ohne Rationalisierung statt ein Wachstum durch Verbesserung der Produktivität. Insbesondere die Zuwanderung von Unqualifizierten (Saisoniers) bewirkt eine Behinderung der Produktivitätserhöhung. Wenn Hoteliers, Gastgewerbebetriebe, das Baugewerbe Arbeitskräfte brauchen, rekrutieren sie diese im Ausland und expandieren ohne Zwang zur Qualifikations- und Qualitätsverbesserung. Mangelnde Entwicklung der Arbeitsproduktivität führt zu einer schlechteren Wirtschaftsentwicklung, zu Wachstumsrückständen und längerfristig zur Verschlechterung im Standortwettbewerb.

Es sind besonders die strukturschwachen Branchen, die einen überproportionalen Anteil an billigen Arbeitskräften haben (Saisoniers und aus der Umwandlung des Saisonierstatuts bewilligte Jahresaufenthalter). Diese Branchen waren bisher durch die Branchen- und Kantonsbindung der ausländischen Arbeitskräfte geradezu doppelt geschützt. Die tiefe Wertschöpfung pro Beschäftigten wird durch den Einsatz billiger, weniger qualifizierter Ausländer nur verlängert. Es besteht kein Zwang zur Produktivitätsverbesserung.

Folgende Zahlen belegen, dass die Bruttowertschöpfung in jenen Branchen, die überdurchschnittlich viele Ausländer beschäftigen, besonders tief liegt. Die Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten (Produktivität) betrug im Jahre 1992 in den strukturschwachen und ausländerintensiven Branchen:<sup>6</sup>

Persönliche Dienstleistungen (Reinigung)	46'000 Fr.
Textil (Bekleidung/Wäsche)	52'000 Fr.
Gastgewerbe	59'000 Fr.
Baugewerbe	74'000 Fr.

Im Vergleich dazu war die Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten im gleichen Jahr bei den strukturstarken Branchen ein Mehrfaches davon:

Elektrizität/Gas/Wasser	296'000 Fr.
Chemieindustrie	155'000 Fr.
Vermietung/Leasing	271'000 Fr.
Banken/Versicherung	207'000 Fr.

Das erste Gebot einer neuen Ausländerpolitik ist die Abschaffung des Saisonierstatuts. Es war bisher das Zugangstor immer neuer, unqualifizierter Ausländer, die nach jeweils fünf Jahren in die B-Kategorie (Jahresaufenthalter) wechseln konnten. Seit Jahren ist von der Aufhebung des Saisonierstatuts die Rede. Durch massive und koordinierte Lobby von Wirteverband, Baumeisterverband, Schweizerischem Tourismus-Verband und Landwirtschaft sowie unter Mithilfe einiger Tourismus-Kantone hat der Bundesrat die Abschaffung des Saisoniersstatuts immer wieder hinausgeschoben.

Die Gefahr ist begründet, dass wir ab 1995 in eine neue Aufschwungphase einsteigen, die wiederum mit dem Beizug billiger ausländischer Arbeitskräfte erleichtert wird. Es ist sehr wohl möglich, dass in der Schweiz ein Sockel von 100'000 Arbeitslosen (und weiteren Zehntausenden von Ausgesteuerten) bleibt und gleichzeitig wieder Zehntausende von neuen, billigen Arbeitskräften im Ausland rekrutiert werden. Mit diesem Wachstum in die Breite wird wiederum eine Wirtschaftsstruktur gefördert, die letztlich Standortnachteile herbeiführt und bei der nächsten Rezession durch nachholende Produktivitätssprünge neue Arbeitslose produziert.

Nun ertönt aus der Privatwirtschaft der Ruf nach Öffnung des Arbeitsmarkts für hochqualifizierte Ausländer und Ausländerinnen, also für Ingenieure, Informatiker, Elektroniker etc. Auch dies hat seine billige und strukturverzerrende Seite. Die Schweiz bildet nämlich im internationalen Vergleich zu wenig Hochqualifizierte und High-Tech-Spezialisten aus. Nun soll die Personenfreizügigkeit einen Zustrom an technischer Intelligenz ermöglichen und so die Defizite in der Fachhochschul-, Hochschul- und Berufsmaturitätspolitik kompensieren. Man vernachlässigte jahrelang das hiesige Bildungssystem – nun rekrutiert man im Ausland; auch dies eine Verschleierung von Strukturschwächen!

Die Ausländerpolitik ist wohl das wichtigste Steuerungsinstrument für den Arbeitsmarkt. Sie beeinflusst die Bewältigung, Fortführung oder Schaffung von Arbeitslosigkeit. Je stärker die Einwanderung zugelassen wird,

desto grösser wird also das Potential an zukünftigen Arbeitslosen bei der nächsten Rezession. Die Einwanderung jüngerer Arbeitskräfte aus dem Ausland wurde (auch von gewerkschaftlicher Seite) absurderweise als Bedingung für die Finanzierung der AHV und der Sozialversicherungen gerechtfertigt. Diese Behauptung ist in zweifacher Hinsicht falsch: Erstens behindert die Zuwanderung die Produktivitätssteigerung und damit den Anstieg der Reallöhne, welche das Hauptsubstrat für die Sozialversicherung (Lohnprozente) abgeben. Die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme bleibt bei der Einwanderung bestenfalls konstant, nur auf mehr Arbeitnehmer(innen) verteilt. Zweitens schafft die Einwanderung auch Soziallasten in der Zukunft, weil im europäischen Sozialversicherungsrecht die Sozialleistungen (Renten) richtigerweise auch an Ausländer und ins Ausland entrichtet werden müssen. Längerfristig betrachtet wird die Sozialversicherung durch ein Wachstum in die Breite (freie Einwanderung) keinesfalls entlastet.

### **Zunahme der Wohnbevölkerung als Sozialproblem**

Trotz sinkender Beschäftigtenzahlen steigt die ständige ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz weiter an. 1993 hat sie 18 Prozent der Wohnbevölkerung in der Schweiz überschritten. Die ständige ausländische Wohnbevölkerung umfasst statistisch die Jahresaufenthalter und die Niedergelassenen, nicht aber die Saisoniers, die ausländischen Studenten, internationalen Funktionäre und Kurzaufenthalter.

In den Jahren 1989 bis 1993 verzeichnete die Schweiz einen Zuwachs der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung um 254'000. Dieser Bevölkerungszuwachs innert fünf Jahren entspricht fünfmal der Bevölkerung der Stadt Biel oder der Bevölkerungszahl der Städte St. Gallen, Luzern, Biel, Thun und Freiburg zusammen.<sup>7</sup> Der ständige Ausländerzuwachs trug – im Rückblick beurteilt – auch zur Verschärfung der Wohnungsnot bei, denn die hohe Zuwanderung fiel in die Zeit des zinsbedingten, massiven Einbruchs beim Wohnungsbau: Seit Ende der 80er Jahre fiel der Neubau von 40'000 auf unter 30'000 Wohnungen pro Jahr. Es ist unbestreitbar, dass die Wohnungsnot und die Verteuerung der Mieten ab 1990 durch dieses Ungleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt bedingt war.

Es wäre müssig, Wohnungsprobleme einzig der Ausländerpolitik anzulasten. Wir wollen aber damit zeigen, dass die starke und kaum voraussehbare Immigration auch interne Sozialprobleme verstärkt. Eine Einwanderungskonzeption müsste jedenfalls mit einer Wohnbaustrategie verknüpft werden. Eine nochmalige Einwanderungswelle mit sinkenden Wohnbauraten muss vermieden werden.

### **Zukunftsperspektiven und Prognosen**

Wenn über die oben skizzierte Einschätzung der bisherigen Ausländerpolitik noch Einigkeit besteht, so gehen die Beurteilungen der zukünftigen Entwicklung weit auseinander. Wie wird sich die Einwanderung ausländischer

Arbeitskräfte entwickeln, wenn die Schweiz volle Personenfreizügigkeit gegenüber den EU-Ländern gewährt? Die Schätzung der zukünftigen Entwicklung basiert auf sog. Verhaltenshypothesen über die Migration. Das neoklassische Wanderungsmodell betrachtet den Migranten als Homo Oeconomicus, der sein Wanderungsverhalten rational nach den Realeinkommensdifferenzen zwischen Herkunfts- und Zielland richtet. Diese These wird von Neoklassikern wie Thomas Straubhaar u.a. vertreten. Das komplexere, aber wirklichkeitsnähere sozialökonomische Wanderungsmodell richtet sich jedoch nach der empirisch festgestellten Migrationsneigung: Die Individuen eines Landes wandern dorthin, wo es sprachlich und gesellschaftlich gute Voraussetzungen gibt, insbesondere dorthin, wo sich schon Landsleute niedergelassen haben. Je grösser die Kolonie von Landsleuten im (reichen) Wanderungszielland, desto attraktiver wird dieses für neue Migranten.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich die Bundesstellen (besonders das Bundesamt für Statistik) mit ihren offiziellen Einwanderungsprognosen laufend verschätzt haben: Die Zuwanderung in die Schweiz wurde wiederholt unterschätzt. Im Vergleich zur Prognose 1985 für das Jahr 1990 war der tatsächliche Ausländerbestand 1990 effektiv 132'000 höher. Auch die neuen Szenarien des BfS 1991 zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz haben mit dem Szenario „Kontinuität“ bereits von 1991 bis 1993 wieder die Arbeitskräftezuwanderung unterschätzt.<sup>8</sup> Die Einschätzung des zukünftigen Einwanderungsverhaltens ist, wie erwähnt, recht schwierig. Umso mehr ist der Prognosespielraum von politischen Überlegungen geprägt. Die offiziellen Bevölkerungsprognosen des Bundesamts für Statistik (und damit des Bundesrats) waren immer von einem gewissen Zweckoptimismus bei der prognostizierten Ausländerzuwanderung (d.h. mit zu tiefen Annahmen) gekennzeichnet.

Mit Blick auf die EU-Strategie ist zu beachten, dass Portugal für schweizerische Unternehmen zunehmend als Rekrutierungsland für billige und wenig qualifizierte Arbeitskräfte in Betracht gezogen wird. Während der Ausländerbestand aus den klassischen Herkunftsländern der EU wie Italien und Spanien rückläufig ist, ist Portugal seit 1989 nach Jugoslawien das Herkunftsland mit der grössten relativen Ausländerzunahme in der Schweiz.

Der Zuwachs des Bestands an ausländischen Arbeitskräften war von August 1989 bis August 1994 wie folgt:<sup>9</sup>

Total aus allen Ländern	+	4,7 Prozent
Arbeitskräfte aus Jugoslawien	+	35,0 Prozent
aus Portugal	+	27,0 Prozent
aus der Türkei	+	23,0 Prozent
aus Italien	-	42,0 Prozent
aus Spanien	-	23,0 Prozent

Wenn der Bundesrat das Drei-Kreise-Modell realisiert, dann wird die Zuwanderung aus Jugoslawien und aus der Türkei zurückgedrängt werden. Bei voller Personenfreizügigkeit gegenüber der EU werden die EU-Randstaaten

wie Portugal, allenfalls auch Irland und England zu neuen Rekrutierungsländern billiger Arbeitskräfte. Diese Voraussagen basieren auf zwei Beobachtungen: Erstens zeichnet sich heute schon ab, dass zahlreiche Agenten und Personalvermittler neuerdings in Portugal für die Schweiz und für schweizerische Personal- und Temporärfirmen Arbeitskräfte rekrutieren. Zweitens hat, wie bereits erwähnt, in Deutschland seit der vollen Personenfreizügigkeit vor allem eine starke Zuwanderung von Billigarbeitern aus Portugal, England, Irland und Griechenland stattgefunden.

### **Schutz vor Sozialdumping – aber wie?**

Im Rahmen der Eurolex-Debatten im Jahre 1992 haben die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften sog. „flankierende Massnahmen“ gegen den Lohndruck und für die Sicherheit am Arbeitsplatz gefordert. Der Bundesrat und die bürgerlichen Parteien haben indes die weit verbreiteten und früh thematisierten Ängste der Arbeitnehmer schlichtweg ignoriert. Das Forderungspaket nach sog. flankierenden Massnahmen endete in unverbindlichen Postulaten, die auch nach der EWR-Abstimmung von 1992 nie realisiert worden sind.

Mit einem Positionspapier hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund im Herbst 1994 das 92er Konzept der flankierenden Massnahmen wieder aufgenommen und insbesondere die vier folgenden Massnahmen gegen das Sozialdumping gefordert:<sup>10</sup>

1. Im Normalarbeitsvertrag sollen die Kantone branchenspezifische kantonale Mindestlöhne erlassen können.
2. Die Gesamtarbeitsverträge sollen leichter allgemeinverbindlich erklärt werden können.
3. Das Ausführungsortprinzip bei öffentlichen Aufträgen soll realisiert werden, d.h. dass ortsübliche Mindestlöhne eingehalten werden müssen.
4. Schutzmassnahmen gegen den Lohndruck müssen auch bei der Gesetzgebung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih realisiert werden.

Diese vier Forderungen im gesetzgeberischen Prozess verdienen unbedingt Unterstützung (der Autor gehörte 1992 zu den Antragstellern für entsprechende Gesetzeszusätze). Man muss aber die begrenzte Bedeutung und Durchsetzungsfähigkeit dieser Massnahmen in Rechnung stellen. Wer den Arbeiterinnen und Arbeitern im Rahmen der Europadebatte verspricht, „man“ werde dann schon für Lohnsicherung sorgen, streut ihnen Sand in die Augen.

Aus folgenden drei Gründen halten wir die gewerkschaftlichen Forderungen für wenig durchschlagskräftig und für unrealistisch.

1. Das Konzept der flankierenden Massnahmen hat sich bereits 1992 als wenig tragfähig erwiesen. Mit den relativ komplizierten und abstrakten

Forderungen kann man den Ängsten vor Lohndruck und Arbeitsplatzverlust kaum wirksam begegnen. Dies ist keine blosser Behauptung, sondern eine Erfahrung aus der EWR-Debatte.

2. Die manifeste Durchsetzungsschwäche des Konzepts der Gewerkschaften ist auch in der Arbeitnehmerschaft bekannt. Kaum jemand erhofft sich eine grosse Wirkung von den geforderten Massnahmen, denn diese müssten ja auf einer tatsächlichen Verhandlungsstärke der Gewerkschaften beruhen.
3. Die Öffnung des Arbeitsmarktes durch die Personenfreizügigkeit führt mit Sicherheit zu Tieflohnrekrutierungen im Ausland, und damit können natürlich umso stärker bestehende Marktregeln und Arbeitsbedingungen unterlaufen werden.

Die Erfahrung in Deutschland mit den Migrationsarbeitern aus Portugal, Griechenland, Irland und England hat zur Forderung nach der Verabschiedung einer sogenannten „Entsenderichtlinie“ durch die EU geführt. Mit einer solchen Gesetzgebung möchten die Deutschen alle EU-Länder ermächtigen, die örtlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen für sämtliche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, also auch für die ausländischen, durchzusetzen. Eine griffige Entsenderichtlinie könnte einen gewissen Schutz gegen inner-europäisches Lohndumping darstellen. Die deutschen Vorschläge sind allerdings nach mehreren Anläufen und Abschwächungen in Brüssel immer wieder ins Leere gelaufen. Die Interessen der Regierungen der Arbeitskräfte-Herkunftsländer und jene der rekrutierenden Unternehmer waren stärker.

Zusammengefasst möchten wir festhalten, dass die gewerkschaftlichen Forderungen gewiss Unterstützung verdienen. Sie müssten allerdings endlich auch klarer beschrieben und operationalisiert werden. Trotzdem müssen wir uns aber bewusst sein, dass die gewerkschaftlichen Postulate weder realistisch noch griffig sind. Wo sind denn ihre politischen Durchsetzungsmittel, wenn die Gewerkschaften selber am lautesten die volle Personenfreizügigkeit und den EU-Beitritt fordern?

### **Ethik der Ausländerpolitik und EU-Interessen**

Bereits leiseste Vorbehalte gegenüber der freien Arbeitskräfte-Einwanderung werden in der Regel von der Linken als Xenophobie oder als Europa-gegnerschaft gebrandmarkt. Stellenweise hat sich die Linke selbst hinter einen doktrinären Moralismus verschanzt. Humanitäre Gründe werden als Killerphrase gegen jeden Differenzierungsversuch in der Ausländerfrage eingesetzt.

Was ist die Ethik der Migration? In ethischer Hinsicht müsste meines Erachtens nach verschiedenen Gesichtspunkten differenziert werden. Ohne uns auf eine Doktrinbildung zu versteifen, halten wir die Differenzierung zwischen Zuwanderung (resp. Rekrutierung) von ausländischen Arbeitskräften und Zuwanderung von Asylbewerbern für richtig. Wir haben in den obigen Ausführungen immer ausschliesslich von der Zuwanderung auf den

Arbeitsmarkt Schweiz gesprochen und die armuts- und repressionsbedingte Zuflucht von Asylbewerbern und -bewerberinnen ausgeklammert.

Die Anwendung der ethischen Maxime „Gli altri siamo noi“, d.h. des Grundsatzes von Egalität und Humanität, muss dort konsequent weitergeführt werden, wo es sich um an Leib und Leben bedrohte Menschen handelt. Eine Ausdehnung ist auch auf jene zuwanderungswillige Personen gerechtfertigt, bei denen bloss eine begründete Annahme einer Bedrohung oder Repression besteht. Die Anwendung des Prinzips „offene Grenzen“ nicht nur für Asylbewerber und Repressionsflüchtlinge, sondern generell für die Zuwanderung zum Arbeitsmarkt ist die Dogmatisierung eines ethischen Grundsatzes. Es gibt ein ethisch begründbares Recht für Schutzsuchende und Asylbewerber. Aber es gibt kein gleichwertiges, ethisch gleich begründbares Recht auf den freien Zugang zum Arbeitsmarkt! Kein Land, auch nicht die USA und die EU (als ganzes), realisierten das Prinzip des freien Zugangs zum Arbeitsmarkt.

Anders verhält es sich in der Frage der Arbeitskräfte, die sich bereits bei uns niedergelassen haben. Wenn sie schon hierzulande wohnen und arbeiten, haben sie vollen Anspruch auf Gleichberechtigung und Gleichbehandlung. Es entspricht in diesen Falle dann wiederum einem ethischen Gebot, die bereits anwesenden Ausländer(innen) arbeitsrechtlich, sozial- und versicherungstechnisch gleich zu behandeln. Eine Diskriminierung von hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer in irgendeiner Art und Weise widerspricht dem humanitären Gedanken. Die Forderung nach der Abschaffung des Saisonierstatuts ist nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch ethisch begründbar, denn dieser Aufenthaltsstatus beinhaltet vielfältige Diskriminierungen.

Hier gelangen wir nun zum zentralen Punkt einer Beurteilung der EU-Personenfreizügigkeit. Es ist völlig abwegig, die Personenfreizügigkeit im europäischen Binnenmarkt ethisch begründen zu wollen! Der freie Personenverkehr in der EU und im EWR hat eine integrationspolitische Logik und ist machtpolitisch begründbar. Die EU hat den freien Personenverkehr als Kernstück des Binnenmarktes deklariert. Diese rigide Anwendung des Personenfreizügigkeitsprinzips ist integrationspolitisch logisch und begründbar. Es bildet gewissermassen das Entgegenkommen der reichen Exportländer im Norden gegenüber den wirtschaftlich rückständigeren EU-Mitgliedsländern des Südens. Im Gegenzug öffnen ja die Südländer der EU ihre Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte den reichen Mitgliedsländern.

Die freie, unbegrenzte Personenfreizügigkeit ist ein wichtiges Element des Binnenmarktes. Wenn die EU diese aber nun von der Schweiz auch in einem Annäherungsprozess unterhalb des Binnenmarktniveaus verlangt, wie wir dies in den bilateralen Verhandlungen erfahren, ist dies eine asymmetrische Forderung. Sie ist vor allem taktisch begründet: Erfahrungsgemäss pokern südeuropäische Länder (Spanien, Portugal) bei Beitritts- oder Assoziationsverhandlungen mit den höchstmöglichen Forderungen.

Wie steht es denn mit der Freizügigkeitsethik der EU selber? Die EU hat als Gegenstück zum freien Personenverkehr im Innern ein rigides Gegenprogramm zur Anwendung gebracht, nämlich eine Abschottung gegen aussen,

namentlich gegen Arbeitssuchende *und* Asylbewerber(innen) aus der Dritten Welt, aus Ex-Jugoslawien und aus ganz Osteuropa. Mit dem *Schengener Abkommen* wird die Kontrolle an den Binnengrenzen ersetzt durch die viel rigorosere und flächendeckende Überwachung der Nicht-EU-Personen im ganzen EU-Raum. EU-Befürworter sind in der Schengener Frage ethisch blind. Denn die EU-Personenfreizügigkeit ist – ethisch beurteilt – völlig inkohärent: Die Binnenmarktwanderung für EU-Bürger und -Bürgerinnen wird gefördert, aber die Zuwanderung von ausserhalb der EU-Mitgliedländer wird zusätzlich behindert. Die EU schafft zweierlei Recht und zwei Arten von Bürgern. Es ist abwegig, die Personenfreizügigkeit à la mode der EU mit ethischen oder humanitären Begründungen rechtfertigen zu wollen.

### **EU-Verhandlungen und Personenfreizügigkeit**

Wer eine realitätsbezogene Strategie der Annäherung an die EU und der Integration in die EU verfolgen will, kann das *Pièce de resistance* der Personenfreizügigkeit nicht ignorieren. Wer die vorhandenen, latenten Ängste ignoriert und mit seiner Europa-Vision die teilweise unausgesprochenen Bedenken einfach übersieht, ist elitär und nimmt ein Scheitern auch beim zweiten plebiszitären Europa-Anlauf fahrlässig in Kauf.

Wer mit irgendwelchen Forderungen nach flankierenden Massnahmen Lohnstabilität bei kompletter Freizügigkeit verspricht, streut den Menschen Sand in die Augen und macht sich unglaubwürdig. Wer den zukünftigen Einwanderungsdruck bei voller Personenfreizügigkeit mit zweckoptimistischen Verhaltensprognosen leugnet, lügt sich bloss über das Problem in der Ausländerpolitik hinweg und wird bald einmal von der Realität eingeholt.

Wer sich umgekehrt aber damit tröstet, dass die Schweiz stets die volle Personenfreizügigkeit vermeiden kann oder soll, der verkennt die Natur der europäischen Integration und die Logik des Binnenmarkts. Die volle Integration in den Binnenmarkt erfordert tatsächlich auch den freien Personenverkehr. Und wer umgekehrt auch meint, eine Integration der Schweiz in die EU sei ohne Konzession im Personenverkehr möglich, ist auf die andere Seite herum unrealistisch.

Im Moment steht die Linke mit ihrer – beitrtrittspolitisch motivierten – Forderung nach voller und bedingungsloser Personenfreizügigkeit wohl allein. Weder der Bundesrat noch das Bürgertum und die Unternehmerschaft stützen diese Forderung. Sobald sich die Konjunktur erholt und die Arbeitsmarktnachfrage ansteigt, wird auch das Unternehmertum wieder Personenfreizügigkeit fordern. (Im Rückblick ist offensichtlich, dass ein Teil der schweizerischen Unternehmer 1992 nur deshalb den EWR-Vertrag unterstützten, weil sie sich angesichts des ausgetrockneten Arbeitsmarktes eine leichtere Personalrekrutierung im Ausland erhofften!).

Was ist die „richtige“ Europastrategie? Bei aller Skepsis gegenüber dem Bundesrat muss betont werden, dass er beim Einstieg in die bilateralen Verhandlungen zur Personenfreizügigkeit (Anfang 1995) eine realistische Strategie verfolgte, die unbedingt zu unterstützen ist.

## Postulate zur Strategie der Personenfreizügigkeit

Konkret stellen wir folgende sieben Postulate einer europapolitischen Personenfreizügigkeit zur Diskussion:

1. Die *Abschaffung des Saisonierstatuts* für alle Ausländer (d.h. für EU- und Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger) hat absolute Priorität. Dies ist bereits ansatzweise im Rahmen des Drei-Kreise-Modells vorgesehen. Damit kann das wichtigste Zugangstor für die autonome Einwanderung geschlossen und gleichzeitig die Ungleichbehandlung der Saisoniers-Ausländer beseitigt werden.
2. Für alle in der Schweiz bereits *ansässigen EU-Bürgerinnen und -Bürger* soll eine qualitative Freizügigkeit gewährt werden. Dazu gehören die volle Gleichberechtigung in der Orts-, Arbeitsplatz- und Branchenwahl, in der Sozialversicherung mit allen Versicherungsansprüchen und beim Rententransfer sowie beim Familiennachzug usw. (sog. qualitative Freizügigkeit).
3. Hingegen ist eine vollständige, auch quantitative Freizügigkeit nur im Rahmen eines EU-Binnenmarkt-Beitritts (EU oder EWR) akzeptabel. Für die *Neuwanderung zum Arbeitsmarkt* soll ein Kontingentsystem für *alle* Arbeitsmarkt-Ausländer, auch für solche aus der EU, durchgesetzt werden. Insbesondere ist diese zahlenmässige Limitierung der Neuwanderung bei den *bilateralen Verhandlungen mit der EU* als *Conditio sine qua non* aufrechtzuerhalten.  
Sollte es später zu EWR- oder EU-Beitrittsverhandlungen kommen, sieht das EU-Recht verschiedene vertragstechnische Ausweichmöglichkeiten vor, die auszuhandeln sind: Safe-guard-Klausel, Opting-out-Mechanismus oder bestimmte, längere Übergangsfristen bis zur vollen Umsetzung des *Acquis communautaire*. In der Übergangsfrist können durchaus auch Teilkontingente für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern vorgesehen werden, wie dies im allerdings problematischen Drei-Kreise-Modell des Bundesrats vorgesehen ist.
4. Der *Kurzaufenthalterstatus der EU* kann und muss wohl, sofern Brüssel darauf drängt, übernommen werden. Dagegen sind in der Schweiz intern rigorose Regeln gegen den Missbrauch des Kurzaufenthalterstatus anzuwenden. Missbräuche können zum Beispiel entstehen, wenn Kurzaufenthalter rotierend für Dauerbesetzungen von Stellen beigezogen werden.
5. Weitere Elemente der vielschichtigen *Personenfreizügigkeit* sollen in den bilateralen Verträgen ebenfalls geregelt werden, so zum Beispiel:
  - die gegenseitige Diplomanerkennung, soweit dies zur Zeit vom schweizerischen Bildungs- und Schulsystem her möglich ist;
  - Freizügigkeit für freie Berufe;
  - Entgegenkommen für Studenten, Studentinnen, Rentner aus der EU.
6. Die vollständige *Aufhebung der Lex Friedrich* – auch ein Bestandteil der Personenfreizügigkeit – ist für die Schweiz eine weitere Knacknuss. Hier ist mit Brüssel eine „*dänische Lösung*“ (Verbot des Zweitwohnungser-

werbs durch Ausländer) und/oder eine interne Neuregelung der Raumplanung unabdingbar. Eine ersatzlose Streichung der Lex Friedrich ist aus referendumspolitischen Überlegungen undenkbar. Eine raumplanerische Ersatzlösung würde darin bestehen, dass die Schweiz im Raumplanungsrecht für alle – für Inländer und Ausländer – für die Tourismusgemeinden Höchstquoten für Zweitwohnungen oder Mindestquoten für Erstwohnungen vorschreibt.

7. Eine besondere Knacknuss wird für die Schweiz – respektive für die Linke in der Schweiz – die Übernahme der *Schengener Verträge* sein. Diese Verträge verschärfen die Personenüberwachung und -erfassung von Nicht-EU-Bürgern und Asylbewerbern. Die Schweiz könnte sich der Übernahme des Schengener Systems nicht entziehen. Hingegen ist die interne Anpassungsgesetzgebung so zu gestalten, dass keine Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts verletzt werden.

Diese Strategie – vereinfacht formuliert: Gleichbehandlung der hier ansässigen ausländischen Arbeitskräfte, quantitative Begrenzung der Neuzuwanderung von Arbeitskräften und Abschaffung des Saisonierstatuts – könnte die Basis einer konsensfähigen, humanitär verantwortlichen und arbeitnehmerpolitisch rücksichtsvollen Lösung in der Personenfreizügigkeit werden.

- \* Umgearbeitete Fassung eines Papiers zur Positionsklärung der SP-Fraktion der Bundesversammlung. Das Papier wurde im Januar 1995 als Beitrag zu einer geplanten Diskussion der Ausländerfrage in der Sozialdemokratischen Partei konzipiert. Unter der wahl- und tagespolitischen Prädominanz der aktuellen Europastrategie in der SPS erschien eine vertiefte Diskussion nicht mehr als opportun. Christoph Reichenau besorgte eine in verdankenswerter Weise kritische Durchsicht der ersten Fassung.

## Anmerkungen

- 1 Reichenau, Christoph; Reut, Marguerite; Schwarz, Ueli: Eine andere Haltung gegenüber fremden Menschen. Vorschläge für eine integrierte Aussen-, Einwanderungs- und Asylpolitik. Entwurf Bern 7. März 1992 (unveröffentlicht).
- 2 VOX-Analyse der Eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992. VOX-Publikation Nr. 47, Februar 1993, Seite 50.
- 3 Die Volkswirtschaft, Tabelle B2.6 (laufend); Bundesamt für Ausländerfragen: Die Ausländer in der Schweiz, Statistischer Bericht August 1994, S. 5.
- 4 Bundesamt für Statistik: SAKE-News 2/95, S. 10. Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. Bern, April 1995.
- 5 Die Volkswirtschaft, Statistischer Teil, Tabelle B 2.6 (laufend).
- 6 BfS: Produktions- und Wertschöpfungsstatistik. Buchhaltungsergebnisse 1992/93 Seite 16; Die Volkswirtschaft, Tabelle B 7.4 (laufend)
- 7 BFA/Die Volkswirtschaft: Tabelle B 1.4 (laufend).
- 8 BfS: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1991-2050, Seite 83.
- 9 Bundesamt für Ausländerfragen: Die Ausländer in der Schweiz. Statistischer Bericht Bern, August 1994
- 10 Schweiz. Gewerkschaftsbund: Personenfreizügigkeit und bilaterale Verhandlungen mit der EU. Beilage zum Sekretariatsbericht 1994. 11.9. Überarbeiteter Text. Bern 1994.