nccr on the move

Forschung prüft Personenfreizügigkeit: Wirtschaftlich erfolgreich, politisch destabilisierend

Dank der Personenfreizügigkeit kann die Schweiz jene hochqualifizierten Arbeitskräfte ins Land holen, die hierzulande aufgrund des Schweizer Bildungssystems und der starken Nachfrage fehlen. Doch die ökonomische Legitimierung dieses Mechanismus' bedarf der politischen Unterstützung. Diese fehlt nun nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative. Dass bei der Bewältigung dieser Situation die Grundpfeiler der politischen Kultur der Schweiz ins Wanken geraten könnte, erschliesst sich aus der aktuellen Forschung des Nationalen Forschungsschwerpunkts zu Migration und Mobilität, an dem sich acht Schweizer Universitäten beteiligen.

Es kommt nicht oft vor, dass Forschende selbstkritisch ihre eigenen Prognosen überprüfen. Aber in der aktuellen Ausgabe des Online-Magazins des Nationalen Forschungsschwerpunkts «nccr – on the move» wird bewiesen, dass es geht. Der Schweizer Ökonom Thomas Straubhaar, Professor an der Universität Hamburg und bis vor zwei Jahren Chef des renommierten Hamburger Weltwirtschaftsinstituts, schaut in einem Gastbeitrag kritisch auf seine Prognosen zurück, die er 1999 zur Entwicklung damals absehbaren Personenfreizügigkeit (sie gilt seit 2002) gemacht hatte. Er sah richtig voraus, dass die meisten zusätzlichen Arbeitskräfte aus den Nachbarländern einreisen würden und dass es sich um gut qualifizierte Menschen handeln würde. Seine Schätzungen zu den Grössenordnungen seien aber weniger zutreffend gewesen: «Die institutionelle und politische Stabilität sowie die Unabhängigkeit und der ökonomische Wohlstand der Schweiz erwiesen sich als beständiger Magnet für Arbeitskräfte aus der Europäischen Union», analysiert Straubhaar. Die kulturellen Gemeinsamkeiten der Schweiz mit ihren Nachbarstaaten, die zu einer zunehmenden wirtschaftlichen Integration führte und die Mobilität ankurbelte, habe er zu wenig berücksichtigt. Und während der Euro starken Turbulenzen unterlegen war, blieb die Schweizer Wirtschaft stabil und somit attraktiv für europäische Arbeitnehmende. Wanderten beispielsweise zwischen 1991 und 2001 rund 3'000 deutsche StaatsbürgerInnen in die Schweiz ein, so waren es zwischen 2002 und 2011 bereits 17'500.

Nur sehr geringe Verdrängungseffekte auf dem Schweizer Arbeitsmarkt

Entgegen dieser und vieler anderer Prognosen hat dann die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte 2002 bis 2012 um fast einen Drittel zugenommen und die jährliche Netto-Migration aus der Europäischen Union betrug in jenen Jahren jeweils rund 40'000. Damit stieg auch die Angst in der Bevölkerung, dass die hohe Einwanderung zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz führen könnte. Der an der Universität Basel promovierte Ökonom Ensar Can beschäftigt sich deshalb im Rahmen des «nccr – on the move» mit der Frage, ob das Freizügigkeitsabkommen seit 2002 mit der EU zu Verdrängungen im Schweizer Arbeitsmarkt geführt habe. Er kann nachweisen, dass sich die negativen Auswirkungen auf die inländischen Arbeitskräfte insgesamt in Grenzen halten. Ein wichtiges Merkmal der Migration aufgrund der Personenfreizügigkeit ist der Qualifikations-Mix der eingewanderten Arbeitskräfte. Die neue Einwanderung ist die Antwort auf die zunehmende Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften. Deshalb sind die meisten EinwandererInnen hochqualifiziert – so besitzen mehr als 50 Prozent einen akademischen Abschluss. Niedrig qualifizierte Arbeitskräfte ma-

chen den geringsten Teil der gesamten Einwandererzahl aus, weshalb nur wenige Personen Gefahr laufen, durch EinwanderInnen im Schweizer Arbeitsmarkt verdrängt zu werden. Demgegenüber war die Hälfte der EinwandererInnen zwischen 1960 und den frühen 1990er Jahren nur schlecht qualifiziert.

Kontingente unvereinbar mit Freizügigkeitsabkommen

Mit der anstehenden Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative – der Ständerat befasst sich diese Woche wieder mit dem Geschäft – geraten Kontingente erneut ins Zentrum der Ausländerpolitik. Diese seit langem eingesetzten Instrumente hatten seit der Einführung der Personenfreizügigkeit nur noch für wenige ImmigrantInnen eine Bedeutung: 2015 betraf es rund 6100 Personen. Die Sozialwissenschafterin Laure Sandoz von der Universität Basel hat das Schweizer Kontingentsystem unter die Lupe genommen und zwei wichtige Aspekte herausgearbeitet. Es regelt einerseits die Verteilung von Einwanderinnen und Einwanderern. Andererseits ist es ein bedeutendes Instrument der politischen Kommunikation, das der Bevölkerung signalisiert, die Behörden hätten die Migrationsbewegungen unter Kontrolle. In der Praxis und im immer komplexer werdenden – nationalen und internationalen – Normengefüge sind solche Kontingentssysteme jedoch schwer durchsetzbar. Professorin Sarah Progin-Theuerkauf vom Freiburger Lehrstuhl für Europarecht und europäisches Migrationsrecht ist laut ihrer Expertise der Ansicht, die Einführung von Quoten für EU-BürgerInnen würde das Abkommen zur Personenfreizügigkeit verletzen. Der Handlungsspielraum, die Einwanderung unilateral zu steuern, werde immer kleiner. Der Kampf darum, diesen wieder auszuweiten, gleiche deshalb zuweilen einem Kampf gegen Windmühlen.

Politische Unterstützung wiederherstellen?

Bei allem wirtschaftlichen Erfolg der Personenfreizügigkeit ging die Bedeutung politischer Legitimation fast unter, obwohl Migration in den Industrienationen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts eine hochpolitische Angelegenheit ist – sowohl in der Schweiz als auch in anderen Ländern. Denn einerseits sind Migrationsbewegungen fast immer eine Reaktion auf technische, ökonomische, soziale und politische Umwälzungen. Gleichzeitig verändert die Migration die Zusammensetzung der Gesellschaft. Beides ruft nach politischen Aushandlungsprozessen, wie mit den Umwälzungen sowie dem gesellschaftlichen Wandel umgegangen werden soll. „Die Notwendigkeit, die Masseneinwanderungsinitiative unter Berücksichtigung des geltenden gesetzlichen Rahmens umzusetzen, hat den Anstoss für intensive Debatten gegeben, welche die Grundpfeiler der politischen Kultur der Schweiz ins Wanken bringen könnte“, ist Gianni D’Amato, Direktor des «nccr – on the move», überzeugt.

Der «nccr – on the move» hat ein umfangreiches Dossier mit aktuellen Forschungsresultaten zusammengestellt. Die Beiträge fassen ökonomische, demografische, soziologische und rechtliche Erkenntnisse zu diesem Thema zusammen. Es kann unter http://nccr-onthemove.ch/highlights-1/ abgerufen werden.

«E-Magazine, nccr-onthemove.ch, #1 / November 2016: Free Movement between the EU and Switzerland: A Success Story? (mit deutschen und französischen Zusammenfassungen)»

nccr on the move

Weitere Auskünfte:

Prof. Gianni D'Amato
Direktor nccr – on the move
Professor für Migration und Staatsbürgerschaft an der Universität Neuchâtel
gianni.damato@nccr-onthemove.ch
032 718 39 30

Dr. Nicole Wichmann
Geschäftsführerin nccr – on the move
nicole.wichmann@nccr-onthemove.ch
032 718 39 43
078 678 14 43

Der Nationale Forschungsschwerpunkt «nccr – on the move» wurde im Juni 2014 lanciert und erforscht Themen rund um Migration und Mobilität. Der NFS trägt zu einem besseren Verständnis der Art der Migration und Mobilität sowie der aktuellen Veränderung der Migrationsmuster bei und schafft ein interdisziplinäres, innovatives und konkurrenzfähiges Forschungsgebiet in der Schweiz. Angesiedelt ist der vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierte NFS an der Universität Neuenburg und umfasst neunzehn Forschungsgruppen an den acht Universitäten in Neuenburg, Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern und Zürich. Rund 70 Forschende und administrative Mitarbeitende sind im NFS tätig.

http://nccr-onthemove.ch