

Zuwanderung – Was hat sich verändert, was lässt sich ändern?

Über die Personenfreizügigkeit streitet man sich in der Schweiz seit einem Vierteljahrhundert. Ein Ende ist nicht in Sicht und droht das Verhältnis zur EU noch lange zu trüben. Eines ist gewiss. Die Zuwanderung hat zugenommen. Das liegt aber nicht nur an der Personenfreizügigkeit.

Politische Verwirrung herrschte während fast drei Jahren nach der knappen Zustimmung zum Verfassungsartikel 121a vom 9. Februar 2014 über die Zuwanderung. Es war ein Hin und Her zwischen «striker» und «wortgetreuer» Umsetzung, einvernehmlicher Lösung oder einseitiger Schutzklausel, Inländervorrang «light» oder «weniger light». Im Dezember 2016 einigten sich National- und Ständerat auf die Umsetzung mit Inländervorrang bzw. dem Vorrang für inländische Arbeitslose. Damit soll nicht gegen die Personenfreizügigkeit verstossen werden, welche die Schweiz im Rahmen der Bilateralen 1-Abkommen anerkannt hat.

Der Entscheid markiert eine Zwischenetappe. Als nächstes geht es um die RASA-Initiative (welche Artikel 121a wieder streichen will) oder allenfalls um einen Gegenvorschlag.¹ Dazu kommt die Drohung von AUNS und SVP, eine Initiative zur Aufkündigung der Personenfreizügigkeit zu lancieren. Die Debatte um die Personenfreizügigkeit hält also an.

Zuwanderung ist gestiegen

Unbestritten ist, dass die Netto-Zuwanderung seit der vollständigen Einführung der Personenfreizügigkeit im Juni 2007 ► siehe Kasten Abkommen über Personenfreizügigkeit deutlich zugenommen hat. In der Periode 2002 bis 2006, als die Personenfreizügigkeit schrittweise eingeführt wurde, betrug sie zwischen 36 000 und 49 000. Seither lag sie bei mindestens 65 000, in den Spitzenjahren 2013 und 2008 mit rund 87 000 und fast 100 000 noch deutlich höher. Nach der Annahme der Zuwanderungsinitiative nahm der Wanderungssaldo ab. 2016 ist er auf rund 60 000 und den tiefsten Stand seit der vollständigen Einführung der Personenfreizügigkeit gefallen. ► siehe Grafik Wanderungssaldo 2000–2016

¹ SGA-ASPE, Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse!» Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten.

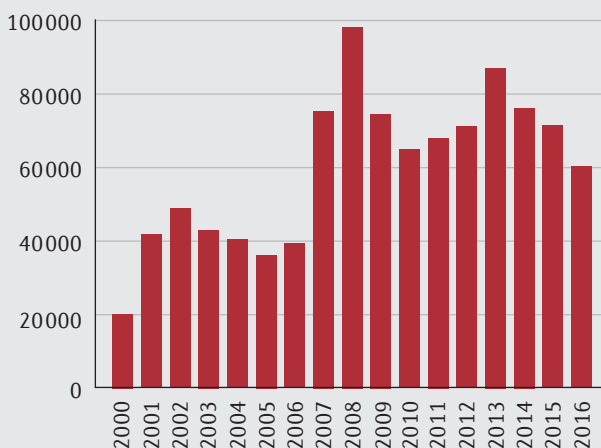
Abkommen über Personenfreizügigkeit

Das Abkommen zur Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU ist seit dem 1. Juni 2002 in Kraft. Es führte zur schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs für Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbständige) und für Nichterwerbstätige (Studenten, Rentner und weitere Nichterwerbstätige) sowie zur teilweisen Liberalisierung der grenzüberschreitenden personenbezogenen Dienstleistungen während maximal 90 Tagen pro Jahr. Das Abkommen regelt auch die gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen und die Koordination der nationalen Sozialversicherungssysteme. Weiter regelt es den Familiennachzug und liberalisiert das Statut der Grenzgängerinnen und Grenzgänger.

Mit 17 EU-Ländern gilt die volle Personenfreizügigkeit seit dem 1. Juni 2007, mit acht EU-Ländern seit Juni 2011, mit Bulgarien und Rumänien seit Juni 2016, mit Kroatien dürfte sie ab 2024 gelten.

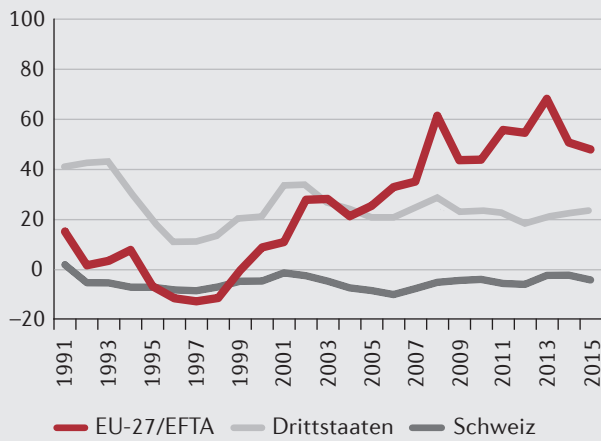
Mehr aus der EU, weniger aus Drittstaaten

In den 1990er Jahren wanderten vor allem Menschen aus Drittstaaten in die Schweiz ein. Zu Beginn des Jahrzehnts war der Zuwanderungssaldo aus Drittstaaten mit rund 40 000 besonders hoch.

Wanderungssaldo, 2000–2016

Quelle: BFS

Wanderungssaldo nach Staatsangehörigkeit 1991–2015, in Tausend



Quelle: SEM/ZEMIS

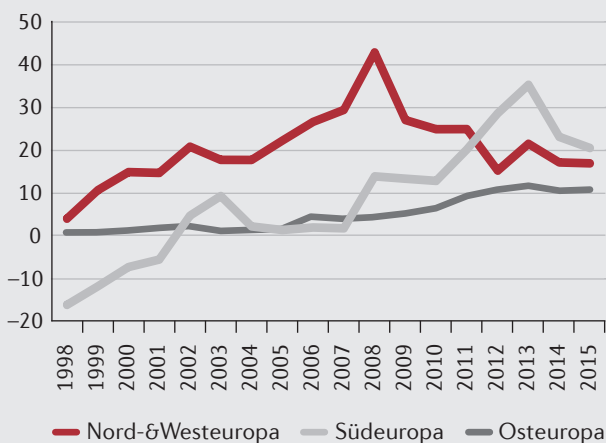
Mit der Personenfreizügigkeit hat sich die Herkunft der Zuwanderung verändert. Aus dem EU/EFTA-Raum nahm sie bis 2008 zu. Darauf folgte vorübergehend – bedingt durch den wirtschaftlichen Einbruch – ein Rückgang vor einem neuerlichen Anstieg bis 2013 und einem Rückgang danach. Der Zuwanderungssaldo aus den Drittstaaten hat sich seit den ersten 2000er Jahren nicht mehr wesentlich verändert. Er lag seit 2008 immer deutlich unter dem Saldo aus den EU-27/EFTA-Ländern. ▶ siehe Grafik Wanderungssaldo nach Staatsangehörigkeit

Verschiebungen zwischen EU-Ländern

Verändert hat sich die Herkunft der Zugewanderten auch innerhalb der EU-EFTA-Staaten. Bis 2011 stammten sie vor allem aus Nord- und Westeuropa. 2008 betrug der Zuwanderungssaldo alleine aus diesen Ländern mehr als 40 000. Seit 2011 wandern am meisten Personen aus Südeuropa zu, jüngst aber auch aus diesen Ländern mit sinkender Tendenz.

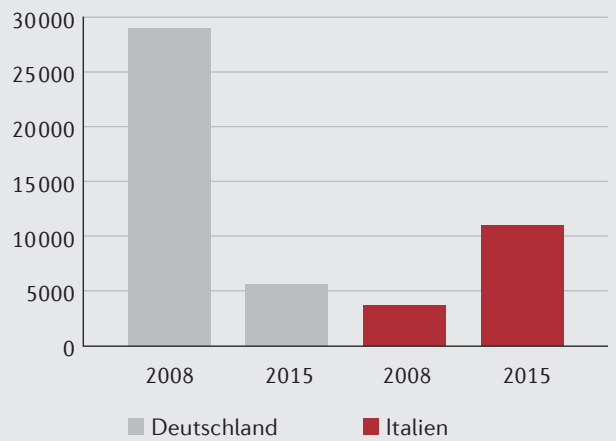
Aus den osteuropäischen Ländern nahm die Netozuwanderung ab 2006 bis 2012 kontinuierlich zu

Zuwanderung aus EU-Regionen 1998–2015, in Tausend



Quelle: SEM/ZEMIS

Wanderungssaldo mit Deutschland und Italien



Quelle: SEM

und hat sich verdoppelt. Seither stabilisierte sie sich zwischen rund 10 500 bis 11 500 Personen. ▶ siehe Grafik Zuwanderung aus EU-Regionen

Die Verschiebungen bei den Herkunftsländern widerspiegeln die unterschiedlichen Entwicklungen in diesen Regionen. Südeuropa befindet sich seit dem Kriseneinbruch 2008 in einer lange anhaltenden Rezession und Stagnation. Die Arbeitslosigkeit stieg massiv an. Viele, insbesondere Junge, suchen jenseits der Landesgrenzen nach Arbeit. Entsprechend einfacher wurde die Rekrutierung für den schweizerischen Arbeitsmarkt. Insbesondere aus Italien sind mehr in die Schweiz eingewandert. Der Zuwanderungssaldo mit dem südlichen Nachbarland hat sich seit 2008 verdreifacht.

Umgekehrt nahm der Zuwanderungssaldo gegenüber Deutschland stark ab. Hatte er 2008 noch den Rekordwert von 29 000 erreicht, betrug er sieben Jahre später nur noch 5 600. ▶ siehe Grafik Wanderungssaldo mit Deutschland und Italien

Auch die Zuwanderung aus Deutschland spiegelt den Wirtschaftsverlauf. Deutschland hatte den Einbruch von 2008 schnell überwunden. Die Arbeitslosigkeit nahm markant ab, die Rekrutierung von Fachkräften in Deutschland wurde schwieriger. Der sinkende Wanderungssaldo mit Deutschland hängt auch mit einer hohen Rückwanderung zusammen.

Mehr Grenzgänger

Die Zahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger hat stark zugenommen. Ende 2002 zählte die Schweiz 163 000, Ende 2015 schon 304 000 Grenzgänger. Ihr Anteil an den Erwerbstätigen ist von 3,9 auf 6,0 Prozent gestiegen. Gut die Hälfte kamen aus Frankreich, knapp ein Viertel aus Italien, knapp ein Fünftel aus Deutschland, drei Prozent aus Österreich und der kleine Rest aus anderen Ländern.

In den Kantonen Genf und Tessin, wo die Zahl der Grenzgänger besonders stark gewachsen ist, liegt ihr Anteil an den Erwerbstätigen weit über dem schweizerischen Durchschnitt. Im Tessin bei rund 28 Prozent, in Genf bei 12 Prozent.

Dienstleistungserbringer

Zur Personenfreizügigkeit im EU-Binnenmarkt gehört auch die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit für Unternehmen. Während in der EU für die Erbringung von Dienstleistungen keine zeitlichen Begrenzungen gelten, hat die Schweiz die Liberalisierung solcher Dienstleistungen auf 90 Tage begrenzt.

2014 haben mehr als 87 000 Unternehmen eine grenzüberschreitende Dienstleistung in der Schweiz erbracht. Das entspricht sechs Prozent aller grenzüberschreitenden Dienstleistungen im EU-/EFTA-Raum. Die Dienstleistungserbringer stammen zu fast drei Viertel aus Deutschland und Italien.

Schweiz im internationalen Vergleich

Unter den europäischen OECD-Ländern verzeichnete in den letzten Jahren einzig Luxemburg über eine höhere Zuwanderungsrate als die Schweiz. Im Grossherzogtum betrug sie in der Periode 2008 – 2013 gemessen an der Gesamtbevölkerung fast zwei Prozent, in der Schweiz mit 0,98 Prozent etwas mehr als die Hälfte davon. Fast gleich hoch liegt die Rate in Norwegen. Mit einer Rate von 0,4 Prozent liegt die Zuwanderung in Grossbritannien vergleichsweise tief. In Deutschland vermochte die Zuwanderung den Trend der rückläufigen Bevölkerungszahl nicht zu kompensieren.² ► siehe Grafik Zuwanderung im Verhältnis zur Bevölkerung

Auswanderung

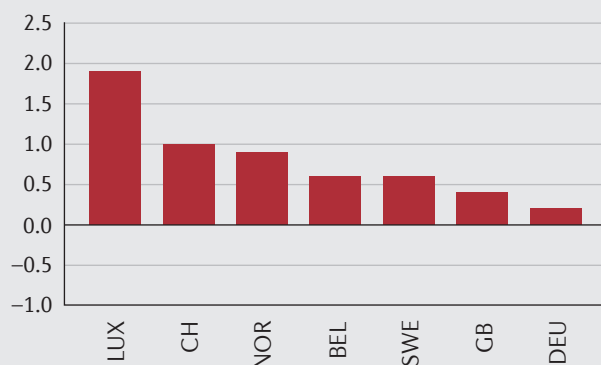
Die Personenfreizügigkeit gilt beidseitig, also auch für Schweizerinnen und Schweizer in den EU- und EFTA-Staaten. Auch in dieser Richtung zeigt der Trend nach oben. 2015 hatten sich dort mehr als 460 000 Personen niedergelassen, 2005 erst knapp 390 000.

Zuwanderung und Beschäftigung

Die Zahl der Erwerbstätigen hat in der Schweiz seit Beginn der 2000er Jahre stetig zugenommen. Von 2002 bis 2015 nahm sie jährlich um 1,3 Prozent zu. Sie erhöhte sich um 812 000 Personen, davon etwas mehr als 40 Prozent Schweizer/innen, exakt 40 Prozent zugewanderte Ausländer/innen. Den Rest machen Grenzgänger/innen aus.

Mehr Beschäftigung bedeutet nicht, dass auch die Erwerbslosigkeit abnimmt. Sie ist zu Beginn der 2000er Jahre gestiegen und erreichte 2005 mit

Zuwanderung im Verhältnis zur Bevölkerung, 2008–2013



Quelle: OECD

4,5 Prozent einen Höhepunkt. Sie nahm nachher ab, stieg aber nach der grossen Finanzkrise erneut an auf 4,7 Prozent Ende 2015. Seither nahm sie leicht ab.

Zuwanderung und wirtschaftliche Entwicklung

In den 1990er Jahren wuchs die Wirtschaft in der Schweiz weniger schnell als in den meisten europäischen Ländern. Nach Abschluss der Bilateralen 1 hat die Schweiz die EU-Länder überholt. In den ersten sieben Jahren nach Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens erzielte die Schweizer Wirtschaft ein durchschnittliches Wachstum von 2,3 Prozent. Nach dem Krisenjahr 2008 halbierte es sich auf 1,2 Prozent. Auch in dieser Periode hat die Schweiz die EU-15 Staaten deutlich übertroffen.³

Zahlreiche Studien haben sich mit der Zuwanderung und ihrer Wirkung auf die gesamte Wirtschaft befasst. Die meisten kamen zum Ergebnis, dass die Personenfreizügigkeit sowohl das Wirtschaftswachstum als auch das Beschäftigungswachstum begünstigt hat. Ein Zusammenhang liegt auf der Hand. Denn die Einwanderung vergrössert nicht nur das Arbeitskräfteangebot. Die Zugewanderten sind auch Konsumenten, Mieter oder Wohn-Eigentümer. Mit ihnen steigt auch die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Mehr Einwohner machen den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur nötig, was der Wirtschaft zusätzlich Schub gibt.

Höheres Wirtschaftswachstum bedeutet noch nicht eine Erhöhung der Einkommen pro Kopf und für alle. Auch die Wirkung auf die Arbeitslosigkeit wird unterschiedlich eingeschätzt. Ein genereller Zusammenhang wird meist verneint, nicht ausgeschlossen wird, dass einzelne Gruppen von Arbeitnehmern wegen des grösseren Arbeitskräfteangebots einem Lohndruck ausgesetzt sind.⁴

² 12. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, Seite 23, <https://www.nwsd.admin.ch/newsd/message/attachments/44722.pdf>

³ 12. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, a.a.O., Seite 32

⁴ 12. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, a. a. O., Seite 64 ff.

Personenfreizügigkeit – kein «Laisser-faire»

Das Prinzip der Personenfreizügigkeit gibt keinen Freipass für die Zuwanderung. Weder in der EU mit «fair mobility»⁵, noch in der Schweiz mit den flankierenden Massnahmen gegen Lohndruck und die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Kantonale Tripartite-Kommissionen führen Kontrollen durch. Bei wiederholten Missbräuchen können sie Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen durchsetzen. Paritätische Kommissionen, die für den Vollzug von Gesamtarbeitsverträgen zuständig sind, überprüfen auch ausländische Unternehmen. Im Vollzug gibt es von Region zu Region grosse Unterschiede.⁶

Weniger «Brain Gain»

Der oft beklagte Fachkräftemangel bei Ärzten und Pflegepersonal, bei Ingenieuren und Informatikern kann statt über Zuwanderung über eine verstärkte Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials entschärft werden.

Die UBS hat geschätzt, dass die Schweiz durch die Rekrutierung qualifizierter Berufsleute im Ausland jährlich Ausbildungskosten von sechs bis acht Milliarden Franken einspart oder rund ein Viertel der hiesigen Bildungsausgaben. «Der Griff in den ausländischen Talente-Pool (hat) die hiesigen öffentlichen Haushalte deutlich entlastet.»⁷

Mit der «Fachkräfteinitiative» will der Bundesrat das inländische Arbeitskräftepotenzial besser ausschöpfen. Er macht Gelder frei für die Ausbildung von mehr Medizinerinnen, hat einen Masterplan für Pflegeberufe lanciert, will Schul-, Tages- und Kinderbetreuungstrukturen ausbauen, über die Korrektur der steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren die Erwerbstätigkeit attraktiver machen, usw.⁸ Die Kosten dafür dürften beträchtlich sein.

Steuerprivilegien und Zuwanderung

Was Max Frisch vor mehr als 50 Jahren zu bedenken gab mit «wir riefen Arbeitskräfte und es kamen Menschen», lässt sich mit Blick auf die Entwicklung seit 2000 abwandeln zu «wir riefen Kapital und es kamen auch Menschen». Die Schweiz lockte mit Steuerprivilegien ausländisches Kapital an. Viele der neu angesiedelten Sonder- und Statusgesellschaften haben Kaderleute mitgebracht und/oder Fachkräfte im Ausland rekrutiert.

Verlässliche Statistiken über den Zusammenhang von Steuerprivilegien und Zuwanderung gibt es nicht. Eine «Ecoplan»-Studie über die kantonalen Standortförderungen und neu angesiedelten Unternehmen und geschaffenen Arbeitsplätzen gibt im besten Fall eine Teilantwort.⁹ Wichtiger sind die Steuerprivilegien, mit denen Unternehmen angelockt wurden. Gleichzeitig mit der Einführung der Personenfreizügigkeit hat sich auch ihre Präsenz massiv verstärkt. Das zeigen Statistiken der Schweizerischen Nationalbank über ausländische Investitionen in der Schweiz¹⁰ und Angaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung über die Steuereinnahmen von Statusgesellschaften.¹¹ Wie gross die damit verbundene Zuwanderung war, wurde aber nicht untersucht.

Die wirtschaftsnahe «Avenir Suisse» wies nach Annahme des Zuwanderungsartikels auf die «künstliche Befuerung der Zuwanderung» hin.¹² Auf Druck der EU und der OECD wird die Schweiz diskriminierende Steuerprivilegien abschaffen müssen. Die (gescheiterte) Unternehmenssteuerreform III hätte aber neue Privilegien gewährt. Eine Diskussion über den Zusammenhang von Steuerprivilegien, Standortförderung und Zuwanderung findet aber nicht statt.

Personenfreizügigkeit ist Teil der Bilateralen

Das Ende der Personenfreizügigkeit bedeutete auch das Ende des Bilateralen Sonderwegs, den die EU mit der Schweiz vereinbart hat. Mit der sogenannten «Guillotine»-Klausel ist das im Paket der Bilateralen 1 so vorgesehen. Die EU würde auch die «Schengen-», «Dublin-» und andere Abkommen in Frage stellen.¹³ Mit dem vorübergehenden Ausschluss der Schweiz von der Forschungszusammenarbeit machte sie klar, dass sie solche Verknüpfungen nicht nur theoretisch erwägt.

Die Schweiz hat die Wahl. Will sie den Bilateralen Weg fortsetzen oder gar weiter entwickeln, geht das nicht ohne Personenfreizügigkeit. Die Zuwanderung bremsen kann sie trotzdem. Sie muss es nur wollen.

⁹ Ecoplan, Standortförderung und Zuwanderung: Hintergrundbericht, Dezember 2013, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/33304.pdf>

¹⁰ SNB, Direktinvestitionen 2015, Seite 14

¹¹ Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Unternehmenssteuerreform III, Medienseminar 5. Oktober 2016

¹² Patrik Schellenbauer, Globalziel statt Kontingente, Wie das Ziel der Zuwanderungsinitiative unter Beibehaltung der Personenfreizügigkeit erreicht werden kann, avenir standpunkte 6, Mai 2014

¹³ Council of the European Union, Council Conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries, 16 December 2014, Seite 7

⁵ Markus Mugglin, Faktenblatt Schweiz – EU der SGA-ASPE, Die Personenfreizügigkeit im EU-Binnenmarkt, Nr. 07/November 2016

⁶ Véronique Merckx, Vollzug der flankierenden Massnahmen: Verbesserungen sind möglich, in: Die Volkswirtschaft, 7/2016, Seite 40 – 42, http://die-volkswirtschaft.ch/content/uploads/2016/06/15_Merckx_DE.pdf

⁷ Elias Hafner, Die Schweiz hirt sich reich, in: UBS Outlook Schweiz, 3. Quartal 2014, Seite 7

⁸ Fachkräfteinitiative – Stand der Umsetzung und weiteres Vorgehen, Juni 2015, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/39969.pdf>

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Sekretariat | Schauplatzgasse 39 | 3011 Bern
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch
Autor: Markus Mugglin | Gestaltung: Atelier Lapislazuli/Bläuer
Redaktionschluss: 8. März 2017