

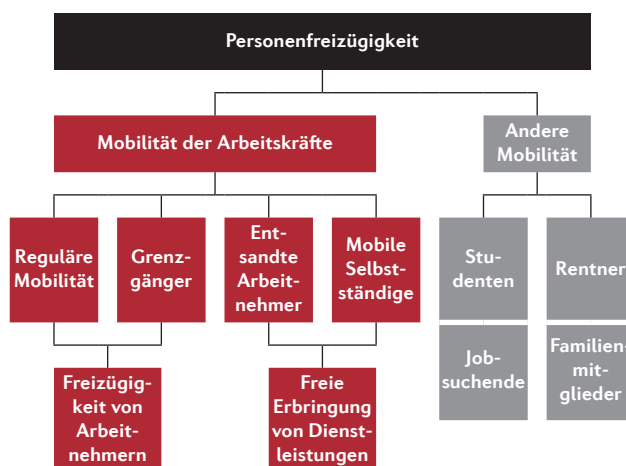
## Personenfreizügigkeit im EU-Binnenmarkt – Fluch oder Segen?

Über die Personenfreizügigkeit wird gestritten. In der Schweiz seit vielen Jahren. Neuerdings auch in EU-Ländern. Die Meinungen sind widersprüchlich. Einerseits wird die Personenfreizügigkeit als grosse Errungenschaft geschätzt; andererseits macht sich in einigen Ländern Skepsis breit. Liegt es an der Personenfreizügigkeit?

Seit dem Ja zu Brexit ist es offensichtlich: Der Streit für oder gegen die EU spitzt sich vor allem im Streit für oder gegen die Personenfreizügigkeit zu. In den Austrittsverhandlungen zwischen Grossbritannien und der EU wird die Zuwanderung die zentrale Frage sein. Die britische Regierungschefin Theresa May hat es am ersten Parteitag als Vorsitzende der Tories klar gemacht. Ihre Regierung will sich nicht mehr an die Personenfreizügigkeit gebunden fühlen, welche die EU als ein Prinzip des Binnenmarktes festgelegt hat.

Der EU-Binnenmarkt gründet auf den vier Prinzipien des freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs. ► siehe Kasten «Der EU-Binnenmarkt» Die Personenfreizügigkeit ist bereits seit 1968 im EU-Recht verankert. Sie umfasst grundsätzlich das Recht, überall in der Europäischen Union leben und arbeiten zu dürfen. Konkret gibt es dieses Recht in unterschiedlichen Formen: als Arbeitnehmerfreizügigkeit für Angestellte und als Niederlassungs- bzw.

### Personenfreizügigkeit für wen?



Quelle: CEPS Special Report, June 2016, Seite 2

Dienstleistungsfreiheit für Unternehmen und Selbstständige sowie als Mobilität für Studenten, Rentner, Familienangehörige und Stellensuchende.<sup>1</sup> ► siehe

Grafik «Personenfreizügigkeiten für wen?»

### Vergleichsweise geringe Mobilität

Die Möglichkeiten der Mobilität werden im EU-Raum vergleichsweise wenig genutzt. Nur rund drei Prozent der Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten

<sup>1</sup> <http://www.eu-info.de/europa/EU-Binnenmarkt/>

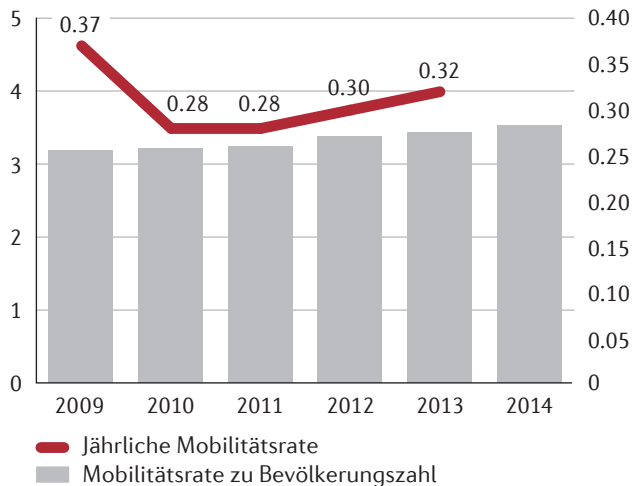
#### Der EU-Binnenmarkt

Der EU-Binnenmarkt ist mit 500 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten und einem Bruttoinlandprodukt von 13 Billionen Euro der weltweit grösste Markt. Seit dem EWG-Gründungsvertrag bildet ein gemeinsamer Markt das Fundament der europäischen Integration. Den Durchbruch zum Binnenmarkt brachte die Einheitliche Europäische Akte, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat. Darin einigten sich die Mitgliedländer der Gemeinschaft darauf, die vier Prinzipien freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zu verwirklichen. Sie beschlossen, den Binnenmarkt bis Ende 1992 zu vollenden.

#### Weiterer Ausbau des Binnenmarktes

Der EU-Binnenmarkt ist keine fixfertige Konstruktion. Er wurde und wird schrittweise ausgebaut und vertieft. Die EU-Kommission hat im Herbst 2015 eine Mitteilung mit dem Titel «Mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen» publiziert. Dabei verwies sie auf mehrere Initiativen wie die europäische Energieunion, die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt und eine Kapitalmarktunion, die sie seit ihrem Amtsantritt im November 2014 ergriffen hat. Sie hat zudem neue Initiativen angekündigt, z. B. ein Kreislaufwirtschafts-Paket und ein Paket zur Arbeitskräftemobilität. Die EU will mit solchen Initiativen die Wirtschaft beleben.

## Mobilitätsraten in der EU



Quelle: CEPS Special Report, June 2016, Seite 3

leben in einem anderen EU-Land als jenem, in welchem sie geboren sind. Das sind rund 17 Millionen Menschen. Die Mobilität hat zwar in den Jahren vor der grossen Finanzkrise 2008 stark zugenommen. ▶ siehe Grafik «Mobilitätsraten in der EU» Doch selbst dann lag sie weit hinter den Mobilitätsraten in den USA. Dort ziehen jährlich rund 2,5 Prozent der Bevölkerung von einem in einen anderen Bundesstaat – und damit fast zehnmal mehr als in der EU.

Bei den rund 17 Millionen EU-internen Migranten handelt es sich nur zum geringeren Teil um Arbeitskräfte. Rund die Hälfte sind Rentner, begleitende Familienmitglieder, Stellensuchende und Studenten.

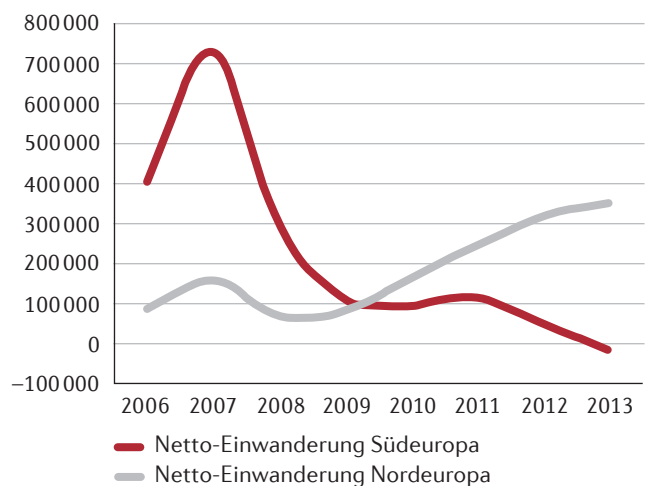
Die vergleichsweise geringe Mobilität wird auf rechtlich fixierte Beschränkungen und «strukturelle» Hindernisse wie viele verschiedene Sprachen und fehlende EU-weite Arbeitsvermittlungen zurückgeführt. ▶ siehe Kasten «Keine volle Freizügigkeit»

### Keine volle Freizügigkeit

Was für den EU-Binnenmarkt generell gilt, trifft auch für den Personenverkehr zu. Es gibt weiterhin gewisse Einschränkungen. So haben die Mitgliedsländer Spielraum bei der Umsetzung der Richtlinien für die Ausübung des Berufs in der EU. Bei der Dienstleistungsrichtlinie definieren die Zielländer reglementierte Berufe, «für deren Aufnahme und Ausübung der Besitz einer bestimmten Berufsqualifikation durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften vorgeschrieben ist». In Deutschland gehören Ingenieur, Architekt oder Unternehmensberater dazu. Die Anzahl regulierter Berufe in der EU variiert zwischen 94 in Estland und 640 in Polen. Nationale Dienstleister sind also oft im Vorteil gegenüber europäischen Konkurrenten.<sup>2</sup>

2 Paul-Jasper Dittrich und Nathalie Spath, a. a. O., Seite 8

## Migration nach Süd- und Nord-EU



Quelle: Jacques Delors Institut Berlin, 18. April 2016, Seite 16

### Mobilität Ost-West und Süd-Nord

Geografisch haben sich die Bewegungen im Verlaufe der Jahre verändert.<sup>3</sup> Bis 2007 zogen viele EU-Europäerinnen in die boomenden Länder im Süden des Kontinents und nach Irland. Im Spitzenjahr 2007 wanderten dort netto mehr als 700 000 Menschen aus EU-Ländern ein. In Spanien und Italien waren es vor allem Rumänen und Bulgaren. Sie fanden eine Beschäftigung in den arbeitsintensiven Sektoren Tourismus, Bau, Landwirtschaft und Pflege.

Die grosse wirtschaftliche Krise stoppte diese Bewegungen. Seit 2013 weisen die EU-Südländer mehr Emigration als Immigration aus. Emigriert wird vor allem nach Deutschland, Österreich, Grossbritannien und die Niederlande. Aus den zentral- und ost-europäischen Ländern zogen auch viele direkt nach Deutschland und Grossbritannien. Die EU-interne Migration ist aber deutlich kleiner als vor der Krise.

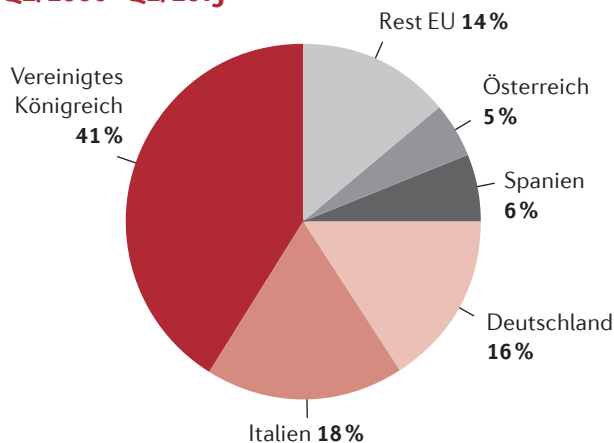
▶ siehe Grafik Migration nach Süd- und Nord-EU

### Zielland Grossbritannien

In den letzten zehn Jahren war Grossbritannien mit grossem Abstand das beliebteste Zielland in der EU. Es folgen fast gleich auf Italien und Deutschland, dahinter liegt Spanien mit deutlich weniger Immigranten. ▶ siehe Grafik: «Die beliebtesten EU-Zielländer» Die Attraktivität Grossbritanniens hat mehrere Gründe. Die sofortige Öffnung des Arbeitsmarktes ohne Übergangsfristen nach der Erweiterung der EU um die mitteleuropäischen Neumitgliedsländer hatte grosse Sogwirkung. Und weil sich Grossbritannien nach der Finanzkrise wirtschaftlich schneller erholte als andere EU-Länder, hielt die Migration an. Mit Englisch ist die Sprachbarriere kleiner als anderswo.

3 Paul-Jasper Dittrich und Nathalie Spath, De-Jure Freizügigkeit und De-Facto Mobilität im EU-Binnenmarkt, Jacques Delors Institut Berlin, 18. April 2016, Seite 16, [www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/04/Arbeitskraeftemobilitaet-DittrichSpath-JDIB-April16.pdf](http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/04/Arbeitskraeftemobilitaet-DittrichSpath-JDIB-April16.pdf)

## Die beliebtesten EU-Zielländer Q2/2006–Q2/2015



Quelle: Jacques Delors Institut Berlin, 18. April 2016, Seite 17

Gemessen an der Bevölkerungszahl ist Grossbritannien im Vergleich zu allen OECD-Ländern bei weitem nicht das beliebteste Ziel. An der Spitze liegt Luxemburg. Seine im Ausland geborenen Einwohner machen 46 Prozent der Bevölkerung aus. Die Schweiz folgt mit einem Anteil von 27,4 Prozent – vor Australien und Israel. In Grossbritannien machen die im Ausland geborenen Einwohner nur 13 Prozent aus. Die Zahl von EU-Bürgern beläuft sich bei einer Gesamtbevölkerung von 64 Mio. auf 3,1 Mio. und damit weniger als fünf Prozent. In der Schweiz lag dieser Anteil bei 16,6 Prozent.<sup>4</sup>

### Ein Segen?

Nach gängiger ökonomischer Lehre scheint die Sache klar zu sein. Ein offener Arbeitsmarkt wirkt sich wirtschaftlich positiv aus. Arbeitnehmer aus strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit ziehen in wirtschaftlich dynamische Gegenden, wo Fachkräftemangel herrscht. Dort werden sie besser bezahlt und finden auch sonst bessere Arbeitsbedingungen vor. Die Unternehmen können dank der Zuwanderung expandieren und die wirtschaftliche Entwicklung antreiben. Umgekehrt werden die Abwanderungsregionen entlastet. Sie müssen weniger für Sozialleistungen und Arbeitslosengelder ausgeben. Die Verwandten und Freunde der Emigranten profitieren von deren Überweisungen. Unternehmen aus Ländern mit tieferen Löhnen möchten ausserdem über entsandte Arbeitnehmer ihre Kostenvorteile gegenüber den reicheren Ländern ausspielen können.

Die nur geringe Arbeitskräftemobilität in der EU wird oft beklagt. Sie sollte erhöht werden, denn sie bilde eine Voraussetzung für langfristige Effizienzgewinne und Produktivitätssteigerungen und damit für die gesamtwirtschaftliche Dynamik in der EU.

<sup>4</sup> [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born-population-by-country\\_of\\_birth,\\_1\\_January\\_2015\\_\(1\)\\_YB-de.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born-population-by-country_of_birth,_1_January_2015_(1)_YB-de.png)

### Ein Fluch?

Arbeitskräftemobilität kann auch negative Wirkungen haben. Wandern junge und gut qualifizierte Personen aus, kann das wirtschaftlich schwache Regionen zusätzlich schwächen. Es kommt zu einem «Brain drain». Die Kosten für die Ausbildung fallen in armen Regionen an. Es profitieren aber fortgeschrittene Regionen, ohne für die Ausbildungskosten aufzukommen. Es entsteht ein «Brain gain».

Hinzu kommt, dass es bei Deregulierungen und Liberalisierungen nicht nur Gewinner gibt. Das gilt ganz besonders in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation. Unternehmen müssen umstrukturieren; sie bauen Personal ab. Ältere Arbeitskräfte werden nicht mehr gebraucht. Treffen Umstrukturierungen ganze Regionen, sind die Folgen besonders gravierend.

Dass in einem Binnenmarkt nicht alle Regionen und alle Schichten quasi automatisch profitieren, wird auch in der EU anerkannt. Deshalb hat sie 1992 das «Jacques Delors Paket 2» aufgelegt. Es stellte nicht zuletzt mehr Mittel für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Mitgliedsländer bereit. Ein Kohäsionsfonds wurde geschaffen und bestehende Strukturfonds wurden aufgestockt. Die Mittel blieben allerdings sehr beschränkt. Die verschiedenen Fonds für regionale Entwicklung machen nur 0,4 Prozent des EU-weiten Bruttoinlandsprodukts aus.<sup>5</sup>

### Das «soziale Trilemma»

Wegen den grossen Wohlstands- und Lohnungleichheiten zwischen den EU-Ländern kann es in einem Binnenmarkt zu Konflikten zwischen verschiedenen Zielen führen. Der belgische Ökonom André Sapir spricht von einem «sozialen Trilemma» zwischen den Zielen nationaler Wohlfahrtsstaat, starke wirtschaftliche Integration und soziale Sicherheit. Nur zwei der drei Ziele könnten gleichzeitig realisiert werden.<sup>6</sup> Das zeigt sich am offensichtlichsten bei den «entsandten Dienstleistungserbringern» und der EU-Auseinandersetzung zwischen Emigrations- und Immigrationsländern. Gäbe es hier die volle Freizügigkeit, führte sie zu Lohndruck und einem Wettrennen nach unten mit entsprechenden Folgen auf dem Arbeitsmarkt und bei der Finanzierung der sozialen Sicherheit. EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker tritt für eine «faire Mobilität» ein und formuliert das Ziel in der Rede zur Lage der EU im Herbst 2015 wie folgt: «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort – dies sollte unser Grundsatz sein.»<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Alessio Terzi, How to make the single market more inclusive after Brexit, 18. August 2016, <http://bruegel.org/2016/08/how-to-make-the-single-market-more-inclusive-in-the-aftermath-of-brexit/>

<sup>6</sup> Mikkel Barslund and Matthias Busse, Labour Mobility in the EU: Addressing challenges and ensuring 'fair mobility', CEPS Special Report No. 139/June 2016, Seite gff., [www.ceps.eu/publications/labour-mobility-eu-addressing-challenges-and-ensuring-%E2%80%99fair-mobility%E2%80%99](http://www.ceps.eu/publications/labour-mobility-eu-addressing-challenges-and-ensuring-%E2%80%99fair-mobility%E2%80%99)

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/germany/news/juncker-wir-brauchen-mehr-europa-mehr-union-unserer-europ%C3%A4ischen-union\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/juncker-wir-brauchen-mehr-europa-mehr-union-unserer-europ%C3%A4ischen-union_de)

Das soziale Trilemma besteht, solange die Wohlstandsunterschiede zwischen den Binnenmarkt-Teilnehmern gross sind. Nehmen sie ab, entschärft es sich. Doch die Entwicklung verläuft anders. Die Unterschiede zwischen den EU-Ländern wurden in den letzten Jahren grösser statt kleiner.

### **Personenfreizügigkeit trotzdem hoch im Kurs**

Die Personenfreizügigkeit wird aber entgegen oft geäussert Meinungen sehr geschätzt. Befragt nach der Meinung über «das Recht von EU-Bürgern, irgendwo in der EU zu leben, zu arbeiten, zu studieren und geschäftlich tätig zu sein», äusserte sich im Frühjahr 2016 mit 79 Prozent eine klare Mehrheit positiv. Kein anderes Thema geniesst so hohe Wertschätzung – weder eine gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik noch eine gemeinsame europäische Migrationspolitik und erst recht nicht ein Freihandelsabkommen mit den USA.<sup>8</sup>

Die Zustimmung zur Personenfreizügigkeit variiert allerdings von Land zu Land. Mit 86 und 82 Prozent-Anteilen geniesst sie besonders hohen Rückhalt in Deutschland und Frankreich. In Italien und in Grossbritannien fielen der Zuspruch mit 68 und 63 Prozent deutlich tiefer aus.

Seit 2014 wird die Immigration in der EU Zeit skeptischer beurteilt. 2015 haben sie die EU-Bürgerinnen und -Bürger – zusammen mit der Arbeitslosigkeit – erstmals als grösste Sorge bezeichnet. Das ist offensichtlich eine Reaktion auf die grosse Zahl von Flüchtlingen aus aussereuropäischen Ländern und nicht auf die Personenfreizügigkeit.<sup>9</sup>

### **Die Zukurzgekommenen**

Eine gegenüber der EU zusehends skeptische Stimmung hängt also nur in Ausnahmefällen wie in Grossbritannien mit der Personenfreizügigkeit zusammen. Die Skepsis weist aber in verschiedenen Ländern ähnliche Strukturmerkmale auf. In Grossbritannien gaben beim Brexit-Entscheid jene den Ausschlag, die sich durch die Öffnung der Märkte und damit auch der Arbeitsmärkte bedroht fühlen. Laut einer breit angelegten Abstimmungsanalyse waren die «Zukurzgekommenen» mit schlechten Einkommen und ohne eine Ausbildung, die ein Fortkommen in einer globalisierten Welt eröffnet, entscheidend.<sup>10</sup> Eine Rolle spielten auch die hohen Brexit-Mehrheiten in Industriegebieten, die besonders stark der Konkurrenz asiatischer Produktionsstandorte ausgesetzt sind. Hohe Einwanderungsquoten spielten dabei eine untergeordnete Rolle, stimmte doch London gegen den Brexit. Gebiete mit einem

plötzlichen Anstieg der Immigration in den letzten Jahren wiesen aber extreme Brexit-Mehrheiten auf.

In Österreich zeigte sich bei der Präsidentenwahl im Frühjahr 2016 eine vergleichbare Konstellation. Das Profil der Wählerinnen und Wähler des rechtspopulistischen Kandidaten war arm, geringe Bildung und wohnhaft im ländlichen Raum mit weniger Ausländern als in den städtischen Gebieten.

In Frankreich geniesst die Front National den grössten Rückhalt im Norden und im Süden des Landes, wo die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist. In der Schweiz fand die «Masseneinwanderungs»-Vorlage gemäss Vox-Analyse die höchsten Zustimmungsraten bei Stimmbürgern mit tiefen Einkommen und geringem Bildungsniveau.<sup>11</sup>

### **Einwanderung und Wirtschaftskrise**

Die EU-Skepsis nimmt seit der grossen Finanzkrise 2008 und der anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation zu. Die Wirtschaft wächst kaum, die Arbeitslosigkeit liegt deutlich über dem Vorkrisenniveau. Besonders schlecht ergeht es den Jungen. Sie sind exzellent ausgebildet, finden aber trotzdem keine Jobs.

Die EU-Integration steht für viele nicht mehr als Versprechen wachsenden Wohlstands. Sie vermittelt das Gefühl sozialer Unsicherheit statt Sicherheit. Werden billige Arbeitskräfte aus ärmeren EU-Staaten als Konkurrenz wahrgenommen, kann sich die Stimmung gegen die mit der Personenfreizügigkeit verbundene Zuwanderung in Sozialsysteme und Lohndumping wenden.

Jacques Delors hatte als EU-Kommissionspräsident schon fast prophetisch gewarnt: «Man kann sich nicht in einen Binnenmarkt verlieben.» Deshalb forderte er nicht nur die «Schaffung eines grossen Raums ohne Grenzen, sondern auch flankierende Politiken, die den Männern und Frauen in der Gemeinschaft neue Zukunftsmöglichkeiten erschliessen».<sup>12</sup> – Die Revolten der Zukurzgekommenen zeigen, dass dies heute noch wichtiger ist als damals, wenn es gilt die Chancen der Personenfreizügigkeit und offener Grenzen zu bewahren.

<sup>11</sup> Martin Senti, Bruch mit der EU in Kauf genommen, NZZ, 3. April 2014

<sup>12</sup> Jacques Delors, Rede vor dem Europäischen Parlament, 17. Januar 1989, [www.cvce.eu/content/publication/2003/8/22/bgco6b95-dbg7-4774-a700-e8aea5172233/publishable\\_de.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2003/8/22/bgco6b95-dbg7-4774-a700-e8aea5172233/publishable_de.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](mailto:info@sga-aspe.ch) | [www.sga-aspe.ch](http://www.sga-aspe.ch)  
Autor: Markus Mugglin | Gestaltung: Atelier Lapislazuli/Bläuer  
Redaktionschluss: 21. November 2016

<sup>8</sup> [ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy2130](http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy2130)

<sup>9</sup> [ec.europa.eu/a.a.o.](http://ec.europa.eu/a.a.o.)

<sup>10</sup> Markus M Haefliger, Ruf der Zukurzgekommenen, in: NZZ, 13. Oktober 2016