

## Hintergrund

### Personenfreizügigkeit mit der EU

Wie kein anderes Abkommen zwischen der Schweiz und ihrem grössten Handelspartner, der Europäischen Union, bewegt das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) die Schweizer Bevölkerung. Drei Gründe sind dafür hauptsächlich verantwortlich. Erstens übertraf die Nettozuwanderung (Zuwanderung minus Auswanderung) mit 367 400 Personen von 2010 bis Ende 2014 die Erwartungen. Anschaulich wird von einer jährlichen Zuwanderung in der Grösse der Stadt St. Gallen gesprochen. Zweitens werden gemäss dem Referenz-Szenario des Bundesamtes für Statistik im Jahr 2035 bis gegen 10 Millionen Personen in der Schweiz leben. Drittens erfordert die am 9. Februar 2014 mit 50,3% Ja-Stimmen angenommene Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» eine mengenmässige Beschränkung (Kontingentierung) der Zuwanderung. Die politische Umsetzung wird nun sehr kontrovers diskutiert.

Das Freizügigkeitsabkommen hat nicht nur Auswirkungen auf die Zuwanderung, den Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungen, sondern auch auf die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und raumplanerische Entwicklung der Schweiz und damit auch auf die Verkehrsinfrastruktur, den Wohnungs- und Immobilienmarkt, das Bildungswesen, die Integration und die öffentliche Sicherheit. In dieser Fallstudie werden wichtige Auswirkungen der Zuwanderung dargestellt sowie mögliche Lösungsansätze zur Begrenzung diskutiert.

### Die Personenfreizügigkeit als Teil der bilateralen Verträge 1

Nach dem Nein des Schweizervolkes zum Beitritt in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 hat die Schweiz beschlossen, mit der EU bilaterale Verhandlungen aufzunehmen. Bilateral heisst, dass nur zwei Vertragspartner an den Verhandlungen beteiligt sind. Ziel war es, die wichtigsten Gebiete der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU zu regeln. Das Schweizervolk hiess die bilateralen Verträge 1 im Jahr 2000 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 67% gut.

Die bilateralen Verträge 1 sind seit dem 1. Juni 2002 in Kraft und bestehen aus sieben Abkommen. Sie umfassen folgende Dossiers:

- Landverkehr
- Technische Handelshemmnisse
- Luftverkehr
- Öffentliches Beschaffungswesen
- Personenfreizügigkeit
- Forschung
- Landwirtschaft

Die Abkommen sind rechtlich mit einer sogenannten **Guillotine-Klausel** verbunden. Diese hat zur Folge, dass bei einer Kündigung eines einzelnen Abkommens durch eine Vertragspartei die restlichen Abkommen sechs Monate später automatisch auch ausser Kraft treten. Mit dieser Regelung wollten die Vertragspartner vermeiden, dass das Vertragspaket zu einem späteren Zeitpunkt durch die Kündigung einzelner Abkommen ausgehöhlt wird (gilt auch für die EU).

Nach der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten in die EU im Jahr 2004 mussten auch die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU auf diese Staaten ausgedehnt werden. Bei sechs Abkommen geschah dies automatisch. Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit musste hingegen aus staatsrechtlichen Gründen ausdrücklich vom Schweizer Parlament genehmigt werden. Gegen den zustimmenden Entscheid des Parlaments wurde erfolgreich das Referendum ergriffen, weshalb es zu einer Volksabstimmung kam. Am 25. September 2005 wurde die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit vom Schweizervolk mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 56% gutgeheissen.

Im Februar 2009 kam das Referendum gegen die Erweiterung des Abkommens auf Rumänien und Bulgarien vors Volk (Rumänien und Bulgarien waren 2007 im Rahmen der Osterweiterung in die EU aufgenommen worden). Das Schweizervolk hat die Weiterführung des Abkommens nach 2009 und die Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien mit 59,6% angenommen.

# Personenfreizügigkeit

Fallstudien von Peter Eisenhut

## Das Personenfreizügigkeitsabkommen im Detail

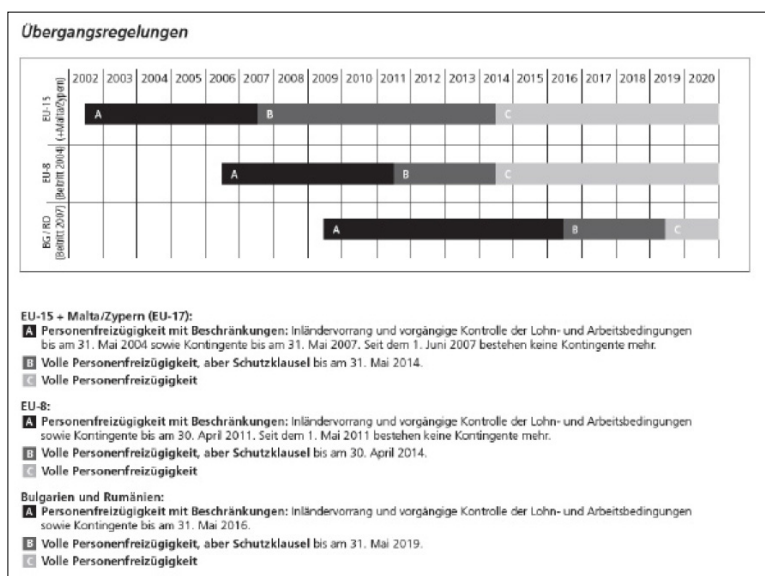
Das Personenfreizügigkeitsdossier ist das aus Sicht der Schweizer Wirtschaft wichtigste Abkommen im Rahmen der bilateralen Verträge. Es erlaubt EU-Bürgern, in der Schweiz Wohnsitz zu nehmen und zu arbeiten. Dasselbe gilt auch für Schweizer, die in der EU wohnen und dort arbeiten möchten. Das Abkommen umfasst Arbeitnehmende mit einem gültigen Arbeitsvertrag, Selbstständigerwerbende sowie Nichterwerbstätige, die finanziell unabhängig sind.

Die Einführung des Abkommens erfolgte schrittweise. Während einer festgelegten Übergangsfrist galt jeweils eine sog. **Schutzklausel**. Das bedeutet, dass der Schweiz die Möglichkeit offensteht, die Anzahl neuer Aufenthaltsbewilligungen zu beschränken, sofern eine starke Zuwanderung (über 10% im Durchschnitt der letzten drei Jahre) von Arbeitskräften eintritt.

Für Bulgarien und Rumänien gelten weiterhin Übergangsbestimmungen (Kontingente für die maximale Anzahl der Aufenthaltsbewilligungen, Inländervorrang, Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen). Die volle Personenfreizügigkeit mit diesen Ländern tritt am 31. Mai 2019 in Kraft.

Die folgende Grafik liefert einen Überblick über die Einführung der Personenfreizügigkeit mit den entsprechenden Übergangsregelungen:

## EDA/DEA, Personenfreizügigkeit 9/2015



## Erklärung

- EU-15: «Alte» Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dazu gehören Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Belgien, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Irland, Spanien, Portugal, Italien, Griechenland, Österreich, Dänemark, Schweden und Finnland. Die Personenfreizügigkeit mit diesen Staaten wurde 2002 eingeführt. Aufgrund ihrer Kleinheit wurden Zypern und Malta bei der Ausdehnung im Jahr 2005 den alten EU-Mitgliedstaaten zugerechnet (die EU-15 plus Malta und Zypern werden als EU-17 bezeichnet). Ab Ende Mai 2014 gilt auch hier die volle Personenfreizügigkeit, ohne die Möglichkeit, eine Schutzklausel anzurufen.
- EU-8: Slowenien, Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, Lettland, Litauen, Estland. Ausdehnung der Personenfreizügigkeit im Jahr 2005. Ab Mai 2014 gilt die volle Personenfreizügigkeit, ohne die Möglichkeit, eine Schutzklausel anzurufen.
- BG/RO: Bulgarien und Rumänien. Ausdehnung der Personenfreizügigkeit im Jahr 2009. Bis ins Jahr 2019 ist eine Kontingentierung der Zuwanderung mittels Schutzklausel möglich, sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

# Personenfreizügigkeit

Fallstudien von Peter Eisenhut

---

Damit der freie Personenverkehr in die Praxis umgesetzt werden kann, beinhaltet das Abkommen über die Personenfreizügigkeit eine Koordinierung der Sozialversicherungen. Damit soll gewährleistet werden, dass der Versicherungsschutz bei einem Grenzübergang bestehen bleibt und rechtmässige Leistungsansprüche nicht verloren gehen. Ein weiterer Bestandteil ist die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Berufsausbildungen. Eine in Deutschland diplomierte Krankenpflegerin soll beispielsweise auch dann in der Schweiz arbeiten können, wenn sie nicht über ein Schweizer Diplom verfügt. Voraussetzung ist allerdings, dass ausländische und schweizerische Diplomanforderungen in etwa gleich hoch sind. Darüber hinaus werden im Personenfreizügigkeitsabkommen auch befristete grenzüberschreitende Dienstleistungen geregelt.

## Aufgabe 1

Gemäss Bundesamt für Statistik entwickelte sich der Wanderungssaldo in den letzten Jahren folgendermassen:

2007	+ 75 400
2008	+ 98 100
2009	+ 74 500
2010	+ 64 900
2011	+ 68 100
2012	+ 71 100
2013	+ 87 100
2014	+ 76 200

Die Migrationsdaten zeigen seit der Einführung der vollständigen Personenfreizügigkeit (seit Juni 2007 für die «alten» EU-Staaten, ab Mai 2011 für die acht neuen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten) eine stark erhöhte Zuwanderung. Öffnen Sie die Statistik «Zuwanderung» unter

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/monitor/2015/statistik-zuwanderung-2015-09-q3-d.pdf>. Laden Sie nun das aktuellste Dokument und kommentieren Sie die Entwicklung der Wanderungsbilanz mithilfe der Tabelle 2.3 «Wanderungssaldo».

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

# Personenfreizügigkeit

Fallstudien von Peter Eisenhut

---

## Aufgabe 2: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt

Die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU schafft einen Arbeitsmarkt von rund 220 Mio. Erwerbstätigen (Stand 2014), die ihren Arbeitsplatz frei von zwischenstaatlichen Restriktionen wählen können. Seit dem Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU im Jahre 2002 ist die Schweiz mit rund 4,5 Mio. Erwerbstätigen Teil dieses Arbeitsmarktes.

- a. Überlegen Sie sich, welche Vor- und Nachteile das Personenfreizügigkeitsabkommen aus Sicht eines Schweizer Erwerbstätigen hat.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

- b. Welche Folgen hatte die Zuwanderung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz? (Grundsätzliche Überlegungen)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

# Personenfreizügigkeit

Fallstudien von Peter Eisenhut

---

c. Welche Folgen hatte die Zuwanderung auf die Löhne in der Schweiz? (Grundsätzliche Überlegungen)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

d. Welche Auswirkungen kann die Zuwanderung auf die Arbeitsproduktivität gehabt haben? (Grundsätzliche Überlegungen)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## **Aufgabe 3**

Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Zuwanderung für den Immobilienmarkt?

---

---

---

---

---

---

# Personenfreizügigkeit

Fallstudien von Peter Eisenhut

---

---

---

---

## Aufgabe 4

Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Zuwanderung auf das Wachstum des BIP?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Aufgabe 5

Im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit wird immer wieder diskutiert, ob die Zuwanderer insgesamt mehr staatliche Leistungen beziehen, als sie selbst dafür in Form von Steuern, Abgaben und Gebühren bezahlen. Die **Fiskalbilanz** stellt die staatlichen Leistungen an die Zuwanderer den von ihnen geleisteten Finanzierungsbeiträgen gegenüber.

- a. Überlegen Sie für die AHV sowohl kurz- wie auch langfristig, inwiefern die Zuwanderer netto von der AHV profitieren oder ob umgekehrt die AHV von der Zuwanderung profitiert. Beachten Sie die Tatsache, dass die AHV im Umlageverfahren mit ca. 65% über Lohnprozente resp. mit 35% über Steuern finanziert wird.
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
-

# Personenfreizügigkeit

Fallstudien von Peter Eisenhut

---

- b. Untersuchen Sie die Arbeitslosenstatistik (10./11. Bericht) und beschreiben Sie dann die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Arbeitslosenversicherung (ALV).

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Aufgabe 6: Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

In der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 hat eine Mehrheit des Schweizer Stimmvolkes (50,3%) die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Der neue Verfassungsartikel 121a BV beinhaltet im Wesentlichen Folgendes:

- Die Schweiz steuert die Zuwanderung eigenständig.
- Die Zahl der Bewilligungen wird durch **jährliche Höchstzahlen und Kontingente** begrenzt.
- Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten.
- Die Ausführungsgesetzgebung muss innerhalb von drei Jahren in Kraft treten.

### Aufgabe 6.1: Zuwanderung als rationales Verhalten

Menschen wollen in die Schweiz einwandern, weil der erzielbare Einwanderungsnutzen grösser ist als die dabei entstehenden Kosten. Die Schweiz ist als Einwanderungsland umso attraktiver, je grösser der erzielbare Einwanderungsgewinn (Nutzen minus Kosten) ausfällt.

- a. Beschreiben Sie monetäre und nicht monetäre **Nutzen und Kosten für die Einwanderer.**

Nutzen	
Monetäre	Nicht monetäre

---

# Personenfreizügigkeit

Fallstudien von Peter Eisenhut

Kosten	
Monetäre	Nicht monetäre

b. Die Zuwanderung kann reduziert werden, wenn die Massnahmen zur Umsetzung der Initiative gegen Masseneinwanderung am oben beschriebenen Kosten-Nutzen-Kalkül ansetzen. Welche Lösungsmöglichkeit zur Begrenzung der Zuwanderung sehen Sie jetzt?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

c. Welche weiteren Wirkungen hätte der «Eintrittspreis»?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



# Personenfreizügigkeit

Fallstudien von Peter Eisenhut

---

## Aufgabe 6.2: Die Ausgestaltung von Kontingentlösungen

Knaptheitsprobleme werden ökonomisch betrachtet am effizientesten über Märkte resp. Preise gelöst. Mengenbeschränkungen (**Kontingente**), wie sie im Initiativtext vorgesehen sind, haben dagegen gravierende **Nachteile**.

- a. Die einfachste mengenmässige Beschränkung der Zuwanderung (Kontingentlösung) besteht in einem **Globalkontingent**. Es wird eine für die ganze Schweiz zulässige Höchstmenge für die Einwanderung festgelegt, z. B. Nettozuwanderung pro Jahr maximal 40 000. **Beschreiben Sie die durch ein solches System entstehenden Fragen/Probleme.**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

- b. Die Verteilung des Kontingents an Unternehmungen kann statt über den staatlichen Zuteilungsweg (gemäss a.) auch über einen Marktpreis gemacht werden. In einem **Auktionsverfahren** werden die Berechtigungen zur Einwanderung versteigert. (Analog etwa zur Berechtigung der Umweltverschmutzung durch den Kauf eines Emissionszertifikates.) Beschreiben Sie die **Vor- und Nachteile eines Auktionsverfahrens.**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

# Personenfreizügigkeit

Fallstudien von Peter Eisenhut

## Aufgabe 6.3: Das Modell der Schutzklausel

Gemäss Vorschlag der economiesuisse (economiesuisse, 29. Mai 2015) kann die Umsetzung der MEI «auf der Basis einer Schutzklausel erfolgen. Diese sollte flexibel ausgestaltet sein und effiziente Verfahren vorsehen. Wenn die Nettozuwanderung eine bestimmte Schwelle überschreitet, käme es zu einer temporären Kontingentierung der Niederlassungsbewilligungen.» (Seite 2)

Das System einer vorübergehenden (temporären) Beschränkung der Zuwanderung mit einer Schutzklausel war einerseits innerhalb der EU im Rahmen einer Übergangsfrist (bis 2013) möglich, wenn ernsthafte Störungen auf dem Arbeitsmarkt oder die Gefahr solcher Störungen bestanden. (Richtlinien zur Personenfreizügigkeit 2004/38/EG.)

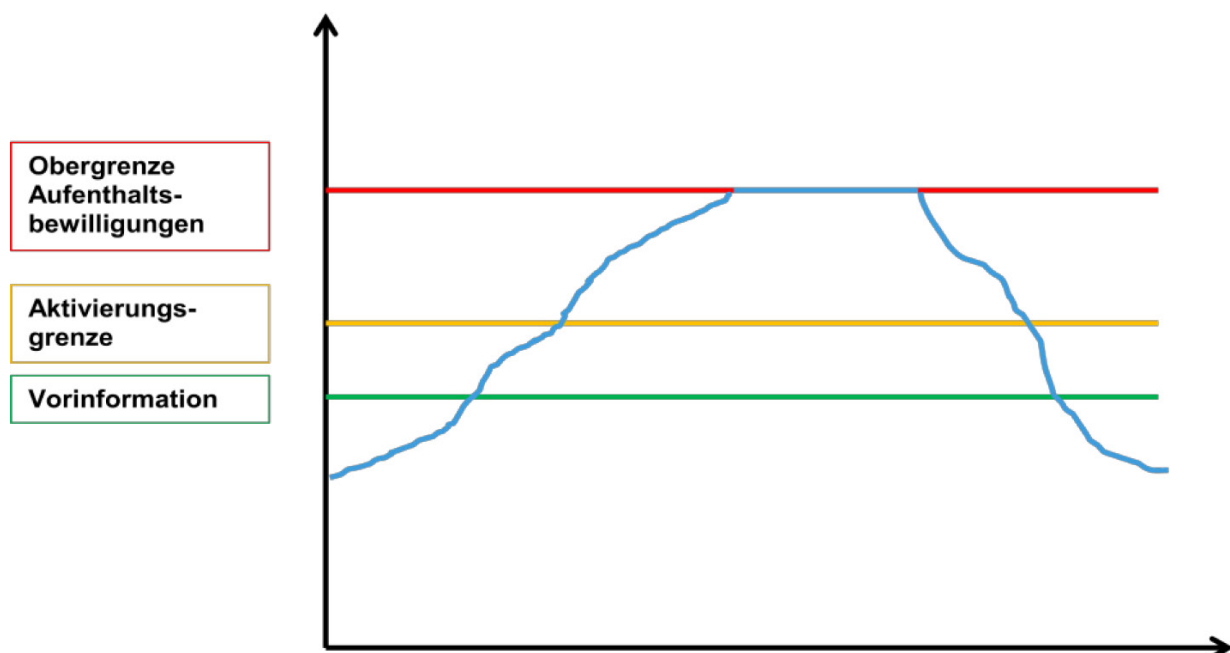
Andererseits beinhaltet das FZA der Schweiz mit der EU während der oben dargestellten Übergangsfristen ebenfalls eine Schutz- oder Ventilklausel (bis zum 31. Mai 2014 in der EU-25). Diese wurde 2012 und 2013 vom Bundesrat angewendet unter Berufung auf die in Art. 14 FZA erwähnten «schweren wirtschaftlichen und sozialen Probleme». Gegenüber Rumänien und Bulgarien kann die Ventilklausel bis 2019 noch angerufen werden.

Im Übrigen bestehen auch in anderen bilateralen Abkommen entsprechende Schutzklauseln.

Die wichtigsten Punkte des Systems sind:

- i. Der Bundesrat legt mit einer **Obergrenze** die jährliche maximale Nettozuwanderung in einer Verordnung fest. Ab dieser Obergrenze dürfen nur noch so viele Aufenthaltsbewilligungen neu erteilt werden wie Personen auswandern.
- ii. Der Bundesrat legt eine **Aktivierungsschwelle** (Schutzschwelle) für die Nettozuwanderung fest. Wird diese erreicht, tritt das **Kontingentierungssystem** in Kraft, damit die Obergrenze eingehalten werden kann. Die Kontingente müssen so gestaltet werden, dass hoch- und höchstqualifizierte Personen prioritär einwandern können. Ebenfalls prioritär sind die Bedürfnisse der privaten Arbeitgeber. Der Staat bekommt nur neue ausländische Arbeitskräfte, sofern er andernorts Stellen im gleichen Umfang abbaut (Nullstellenwachstum). Grenzgänger und Kurzaufenthalter bis ein Jahr sind im Kontingent nicht einzurechnen, da kein dauerhafter Aufenthalt vorliegt.
- iii. Wenn sich abzeichnet, dass die Aktivierungsschwelle erreicht werden wird, macht der Bundesrat eine **Vorinformation**, wonach mit einer zukünftigen Kontingentierung zu rechnen ist.

Die folgende Grafik zeigt das von economiesuisse vorgeschlagene System der flexiblen Schutzklausel:



# Personenfreizügigkeit

## Fallstudien von Peter Eisenhut

---

- a. Diskutieren Sie Kriterien, die der Bundesrat bei der Festlegung der zahlenmässigen Obergrenze resp. der Aktivierungsschwelle berücksichtigen soll.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

- b. Beurteilen Sie die Idee, wonach die Bedürfnisse der Privatwirtschaft bei der Zuteilung der Kontingente gegenüber dem Staat Priorität haben sollen.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---