Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 82 (1990)

Heft: 3

Artikel: Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) : Tor zur Freizügigkeit im Binnen- und Europamarkt

Autor: Kappeler, Beat

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-355334

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Tor zur Freizügigkeit im Binnen- und Europamarkt*

Die Freizügigkeit für Arbeitnehmer à la EG verkrafte die Schweiz nicht – und schon gar nicht ihr wirtschaftliches Substrat. Diese Idee geistert nicht nur in Gewerbekreisen. SGB-Volkswirtschaftssekretär Beat Kappeler tritt entschieden gegen diese Meinung an und zeigt, warum und wie die nötigen Anpassungen der schweizerischen Ausländerpolitik an die Spielregeln des EWR befreiend wirken.

Mit dem Datum der letztjährigen Arbeitstagung der Gesellschaft für Konjunkturforschung, dem 17. Januar 1989, hat Brüssel dem schweizerischen Rätselraten über den einzuschlagenden Europaweg ein Ende gesetzt. Die Rede von Jaques Delors offerierte den Europäischen Wirtschaftsraum, und setzte damit jedem anderen Weg – ausser jenem in die völlige Isolation – deutliche Absagen entgegen. Ein Teil der schweizerischen Souveränität hat damals aufgehört zu sein, und wird nicht erst den Preis der jetzt anlaufenden Verhandlungen darstellen. Denn die Endkonturen des EWR, also das Resultat der Verhandlungen zwischen EG und EFTA, sind bereits bekannt, sie werden ganz einfach dem diesbezüglichen «aquis communautaire» entsprechen. Eine einzige der vier Freiheiten und der ins Auge gefassten Rahmenpolitiken kann für die Schweiz hier eine Ausnahme machen – jene der Freizügigkeit der Personen. Hier hat die EG signalisiert, dass möglicherweise der ungewöhnlich hohe, gegenwärtige Ausländeranteil im schweizerischen Arbeitsmarkt eine quantitative Plafonierung erlauben könnte, bei allerdings eingeebneten qualitativen Sonderbehandlungen.
Es lohnt sich daher, die Freizügigkeit auszuleuchten. Dabei treten selbstverständlich der europäische Aspekt einerseits und der damit – endlich – zu bereinigende innenpolitische Aspekt andererseits zutage. Denn wie auf verschiedenen Gebieten ist die Schweiz nicht nur noch weit vom EG-Binnenmarkt entfernt, sondern es fehlt ihr diesbezüglich auch der einheitliche Binnen(arbeits)markt.

* Den beiliegenden Beitrag hielt Beat Kappeler als Referat vor der Schweizerischen Gesellschaft für Konjunkturfragen im Januar 1990 in Zürich.

A) Die Freizügigkeit des EWR

a) Die Freizügigkeit in der EG

Die Ziele der Freizügigkeit für Arbeitnehmer wurden in der EG seit 1968 und 1970 in den entsprechenden Verordnungen und weitgehend auch in der Praxis erreicht. Die Einreise ist frei, die Aufenthaltsgenehmigung eine reine Formsache für alle Personen, die eine Arbeit gefunden haben. Der Familiennachzug ist in auf- und absteigender Linie gewährleistet, wenn eine dem Landesbrauch entsprechende Wohnung gefunden wurde. Diese Familienmitglieder, auch wenn sie nicht EG-Bürger sind, dürfen ihrerseits arbeiten. Aufenthaltsrechte bei kurzfristigen oder unter einem Jahr dauernden Arbeitsverhältnissen sind ebenfalls problemlos. Nach einer nicht ganz aktuellen Erhebung haben von diesen Wanderungsrechten insgesamt etwa 5 Millionen Bürger aus den verschiedenen EG-Ländern Gebrauch gemacht. Die Zahl der Immigranten im EG-Arbeitsmarkt aus nicht-EG-Ländern aber erreichte etwa 8 Millionen Personen.

b) Die Freizügigkeit des künftigen EWR

Vor dem Hintergrund des in der EG Erreichten und der Eventualität einer Globalkontingentierung ohne wesentliche qualitative Einschränkungen und Reglementierungen im Verhältnis der Schweiz zum EWR kann man versuchen, die Konturen der künftigen Immigrationspolitik abzustecken. Wir gehen davon aus, dass die Schweiz Lösungen offerieren muss, die ihren Staatsangehörigen in der EG die volle Freizügigkeit gewährleisten, die für die EG also überzeugend wirken müssen.
Man wird vorausschicken können, dass das Verhältnis zur Immigration aus Nicht-EWR-Ländern, also etwa gegenüber der Türkei oder Jugoslawien, nicht berührt wird.
Die Schweiz und die EG werden also eine Gesamtquote oder Gesamtzahl der EWR-Ausländer im schweizerischen Erwerbstätigentotal festlegen. Vernünftig wird eine Zahlenangabe sein. Dass es sich um Erwerbstätige und nicht um die Wohnbevölkerung handeln wird, scheint ebenfalls klar. Denn der Familiennachzug dürfte gemäss dem EG-Recht zu regeln und damit liberal, nicht aushandelbar in seinen zahlenmässigen Folgen sein. Die Gesamtzahl wird möglicherweise mit jährlichen Anpassungen versehen werden können.
Innerhalb dieser Gesamtzahl dürften mit mehr oder weniger langen Uebergangsfristen die zahlreichen Unterscheidungen und Kategorien sich allmählich abschwächen und ein einheitlicher Arbeitsmarkt zwischen Schweizern und Ausländern entstehen. Bei den Grenzgängern scheint daher eine gewisse Liberalisierung denkbar, wogegen die Saisonniers wieder auf echte Saison-Verhältnisse zu beschränken sind. Als allgemeine Massregel hätte man sich auf die EG-Verträglichkeit der saisonalen Beschäftigung zu konzentrieren.

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibl

Zur Freizügigkeit gehört als eine der materiellen Voraussetzungen die Anerkennung der europäischen Diplome aller Stufen. Dies wird ebenfalls ein obligatorischer Inhalt des EWR-Vertrages sein. Da die gegenwärtig in der EG zu verwirklichende Freizügigkeit der Selbständigen ebenfalls Inhalt des EWR- Rechts werden wird, eröffnen sich auch für die Freizügigkeit dieser Freiberuflichen und Selbständigen neue Perspektiven. Die dreifache und kombinierte Wirkung von Diplomanerkennung, Kartellbeschränkung und beendetem Nationalitätsefordernis wird die Abschliessung solcher Tätigkeiten und Geschäftseröffnungen gegenüber Ausländern beenden. Frischer Wind, Konkurrenz und günstigere Tarife für den Verbraucher dürften eine der durchaus positiven Folgen dieser Oeffnung werden. Gleichzeitig eröffnen sich für schweizerische Selbständige entsprechende neue Möglichkeiten zur Tätigkeit im ganzen Kontinent.
Schliesslich hat die EG und haben die Vertreter von EFTA und EG in den Schlussdokumenten der Vorbereitungsphase zum EWR-Verhandlungsstart ausdrücklich unter den verpflichtenden Begleitpolitiken die Aspekte des Sozialraums Europa genannt. Die Arbeitnehmer in der Schweiz, also In- und Ausländer, werden damit die Harmonisierung «nach oben», «im Sinne des Fortschritts», erfahren dürfen, der von unserem im Schnitt unter den EG-Standards und auch unter den Standards und Aspirationen der EFTA-Länder liegenden Regeln aus eintreten muss. Wir denken hier an die im «relevant aquis communautaire» festzuhaltenden Elemente des Wirtschaftsrechts (Transparenz der Rechnungen, Kartell- und Konsumentenrecht, Fusionskontrolle), an die Grundrechte aus der Charta und die sie konkretisierenden und verbindlich machenden Richtlinienprojekte der Kommission, an die Mitbestimmungsvarianten sowohl in der societas europea wie im Fusions- und Liquidationsrecht, an die Arbeitsschutzbestimmungen, an die Gleichstellung der Geschlechter, an die Vorschrift lokaler Arbeitsbedingungen bei öffentlichen, europaweiten Bauvergaben und an die Weiterbildungs-Gutscheine (inklusive zu gewährendem Bildungsurlaub), wie sie die EG plant.
Der allfällige Gewinn für die Firmen aus den neuen Möglichkeiten der EWR-Freizügigkeit, also etwa die leichtere Anwerbung von Spezialisten, wird ihrerseits vom Vergleich zwischen schweizerischen und europäisch-durchschnittlichen Arbeitsbedingungen abhängen (kann man deutsche Ingenieure gewinnen, wenn sie hier vier, in der BRD aber sechs, sieben Wochen Ferien und die 38-Stunden- oder gar 35-Stundenwoche haben?) ...

c) Kurze Diskussion der Folgen

Die Frage der Fremdarbeiterpolitik – und als ihr Schreckbild die «Ueberfremdung» – wird viel zu reden geben. Dabei können aber einige notwendige und aufklärerische Bemerkungen gemacht werden. Einmal behält die Schweiz ihre eigene Verhandlungskompetenz gegenüber Nicht-EWR-Ländern, welche die am schnellsten wachsenden Einwanderer-

raten aufweisen. Dann darf einmal mehr festgehalten werden, dass die Schweiz eine fast freie Immigration kennt, nur teilt man die Immigranten in herabwürdigende Kategorien mit unterschiedlichen Arbeitsmarktrechten ein. Seit dem Tiefpunkt der Konjunktur 1983 sind wohl etwa 260 000 ausländische Arbeitskräfte in die Schweiz mehr ein- als ausgewandert, also etwa 8 Prozent der Erwerbstätigen. Man suche in Europa ähnliche «Freizügigkeiten» (statistisch Ausgewiesene plus Kurzaufenthalter und Einbürgerungen)! Neuerdings schlugen die Arbeitsmarktbehörden Diskussionen um die Einwanderung von Osteuropäern und – unter der Hand – sogar von Südeuropäern im beginnenden Lehrlingsalter vor...
Als dritte Bemerkung mag der Hinweis auf Schwarz[1] und andere Studien dienen, wonach die schweizerische Einwanderungspolitik durch die massive Zunahme der Unqualifizierten dem erklärten Ziel einer wertschöpfungsintensiveren Volkswirtschaft jahrzehntelang zuwiderlief. Der Gewerkschaftsbund hatte seit Mitte der Sechzigerjahre dies bekämpft, aus wirtschaftlichen und humanitären Gründen, nicht aus Fremdenfeindlichkeit.
Eine weitere Gruppe von Folgeabschätzungen kann auf die Entwicklungen in der EG verweisen. Die rasche Eigenentwicklung des südeuropäischen Raums, die Rechts- und Währungssicherheit mit ihrer Anziehungskraft für Direktinvestitionen dorthin und die in Südeuropa vielerorts niedrigere Geburtenrate als in Nordeuropa schaffen gänzlich andere Voraussetzungen, als sie die Fünfziger- und Sechzigerjahre boten. Man darf von einem baldigen Versiegen der Massenauswanderung ausgehen. Ferner sind Befürchtungen, ein integrierter und freizügiger Wirtschaftsraum ebne Löhne auf ein niedriges Niveau ein und hebe andererseits die Arbeitslosenraten an, ohne Beleg aus den reichern Regionen der EG-Länder, die schon dreissig Jahre dazugehören. In der Tat sind Regionen wie Groningen, Luxemburg, Bayern, Süddeutschland, das Aostatal und die Lombardei durch hohe Prokopfeinkommen und tiefe Arbeitslosenraten gekennzeichnet. Interessanterweise liegt die Schweiz auf dem gleichen territorialen Band dieser Regionen. Offenbar sind andere Konkurrenzfaktoren entscheidend.

B) Die Freizügigkeit im Binnenmarkt Schweiz

Ueberschlägt man die Reformen und Aenderungen, welche die Schweiz zuhanden des EWR machen werden muss, stösst man rasch auf die Tatsache, dass innerhalb des schweizerischen Arbeitsmarktes nicht alles zum Besten steht, was die Freizügigkeit und überhaupt die Pflege der verschiedenen Potentiale im Arbeitsmarkt betrifft. An direkten Mängeln von Freizügigkeit wären zu nennen die erwähnten qualitativen Trennungen zwischen den Ausländerkategorien. Hier wird volkswirtschaftlich erwünschte (und humanitär dringliche) Mobilität verhindert. Grob gesagt liest die Hotellerie mit ihren Saisonniers die Metall- und Maschinenarbeiter nach der fünfjährigen Umwandlungskarenz aus ... Dann stellen

wir zahlreiche Mobilitäts- und Tätigkeitshemmnisse bei Freiberuflichen und Selbständigen durch die Standesorganisationen fest. Wie erwähnt sichern sie ihre Festungen (und Tarife) oft durch die drei Mauern der Nationalität, der Vereinszugehörigkeit und des schweizerischen Diplomerfordernisses ab. Staatliche Stellen fügen sich oft nur zu gern ähnlichen Ueberlegungen und Restriktionen. Wie gross sind die Chancen ausserkantonaler Lehrer, Notare, Chefbeamter ...? Wie wirkt die angesichts der Dimensionen schweizerischer Föderalterritorien oft lächerliche Wohnsitzpflicht? Dann aber und nicht zuletzt ist die gesamtschweizerische Anerkennung der Diplome nicht verwirklicht. Stossende Abschottungen sind die Folge bei Universitäten, Konservatorien, Maturitätsschulen, Heilberufen.
Diese bei einem so kleinen Binnenmarkt und angesichts der europäischen Herausforderung bedenklichen Hemmnisse der Mobilität werden noch durch einen ganzen Satz indirekter Hemmnisse ergänzt. Die Freizügigkeit der beruflichen Altersvorsorge im obligatorischen und ausserobligatorischen Teil bleibt noch zu verwirklichen. Die gravierenden Unterschiede in den Steuerbelastungen natürlicher Personen sind zu erwähnen, belegen aber im Publikumsinteresse einen weit geringeren Stellenwert als das ersterwähnte Problem. Die konfiskatorische Wirkung der Grundstückgewinnsteuer bei selbstbewohntem Eigentum ohne Abzugsmöglichkeit bei Realersatz in andern Kantonen wäre ein weiteres Kapitel. Anzufügen bleiben noch die fast 26 verschiedenen Schulsysteme, welche für Angehörige der wirtschaftlich wichtigen mittleren Generationen zugunsten ihrer Kinder berücksichtigt werden müssen.

Mit dem Freizügigkeitsgedanken schlecht verträglich und in einem gewissen Zusammenhang mit der massiven Einwanderung stehend ist auch die fehlende Frauenförderung im Arbeitsmarkt. Weil in der Schweiz nichts Ernsthaftes getan wurde, um einen echten Elternurlaub, einen Kinderkrankheitsurlaub, wiederum für beide Elternteile wählbar, und auch nur eine dezente Freistellung bei Schwangerschaft mit entsprechender Versicherung einzurichten, sind Hunderttausende von potentiell wirtschaftlich aktivierbaren Frauen zuhause geblieben. Die unmöglichen Stundenpläne und fehlenden Tagesschulen unseres Landes sind nur zwei weitere Trivialitäten, die uns diese Hunderttausende an eigenen Arbeitskräften gekostet haben. Der Nachzug fremder Arbeitskräfte war eine der Folgen. Eine andere Folge ist emanzipatorischer Art – die Rolle von Mann und Frau ist ungleichwertig mit allen soziopsychologischen Folgen. Ich halte die schweizerische Gesellschaft für eine geistig und sozial schlecht gerüstete postindustrielle Gesellschaft.
Zurück zum Wirtschaftlichen: Die kürzliche Untersuchung[2] über die wirtschaftliche Diskriminierung der Schweizer Frau brachte eine praktisch nicht weiter diskutierte Begründung für die Lohnunterschiede. In der Schweiz arbeiten die beruflich qualifizierten Frauen durchschnittlich weniger oft als die andern. Frauen in der Schweiz können sich also nur

zur wirtschaftlichen Tätigkeit durchringen, wenn sie es aus wirtschaftlichen Gründen müssen. Sobald eine Familie aber halbwegs ohne dies durchkommt, unterlässt es die Frau zu arbeiten. Sicher sind Rollenbilder hierfür mitverantwortlich. Aber es heisst gerade so sicher auch, dass eben qualifizierte Frauen in vermutlich bessergestellten Verhältnissen die Rahmenbedingungen für eine eigene wirtschaftliche Tätigkeit als zu wenig attraktiv einstufen.
Diese direkten und vor allem auch indirekten Hemmnisse zur Freizügigkeit und zur Pflege der Arbeitskräftepotentiale im Inland können gleichzeitig mit der europäischen Herausforderung angegangen werden. Zu einem merklichen Teil müssen sie sogar verändert werden, weil die Regeln des künftigen EWR oder aber die Zwänge der Konkurrenzfähigkeit für Qualifizierte oder der Zwang zur Ausschöpfung aller Potentiale dies nahelegen.

C) Ausblick auf die Freizügigkeit der Schweizer in Europa

Zu sehr werden von den Behörden die für die Schweiz notwendigen Anpassungen an den künftigen EWR als Opfergang dargestellt. Man scheint sich nicht zu überlegen, dass sich die bisherigen Teilhaber des europäischen Einigungswerks kaum aus Masochismus in dieses hineingestürzt haben dürften. Wenn wir die zahlreichen Erstarrungen, Verteuerungen, verpassten Emanzipationen unseres Landes betrachten, müssen die Anpassungen an den EWR auf weite Strecken als Befreiung, als neugewonnene Flexibilitäten erscheinen. So verhält es sich auch mit der Freizügigkeit der Personen, durch welche sich Europa auf eines der wesentlichsten Grundrechte der Person rückbesinnt und einen Zustand wiederherstellt, wie er letztmals noch annäherungsweise vor 1914, also vor der Periode europäischer Selbstzerstörung, galt. Die Schweiz ist als Arbeitsmarkt von der Dimension einer mittleren europäischen Grossstadt und ihrer Umgebung bemessen – darin sind wir Schweizer eingeschlossen. Die Freizügigkeit im EWR wird uns den Arbeitsmarkt und die Lebenswelt Europa öffnen. Auch wenn lange nicht alle Schweizer ihn benutzen werden, so sind die geistigen Veränderungen durch die Ausländer hier und durch die Erfahrungen der Schweizer im europäischen Ausland etwas unwägbar Wertvolles.

[1] H. Schwarz, «Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz», Rüegger, 1988

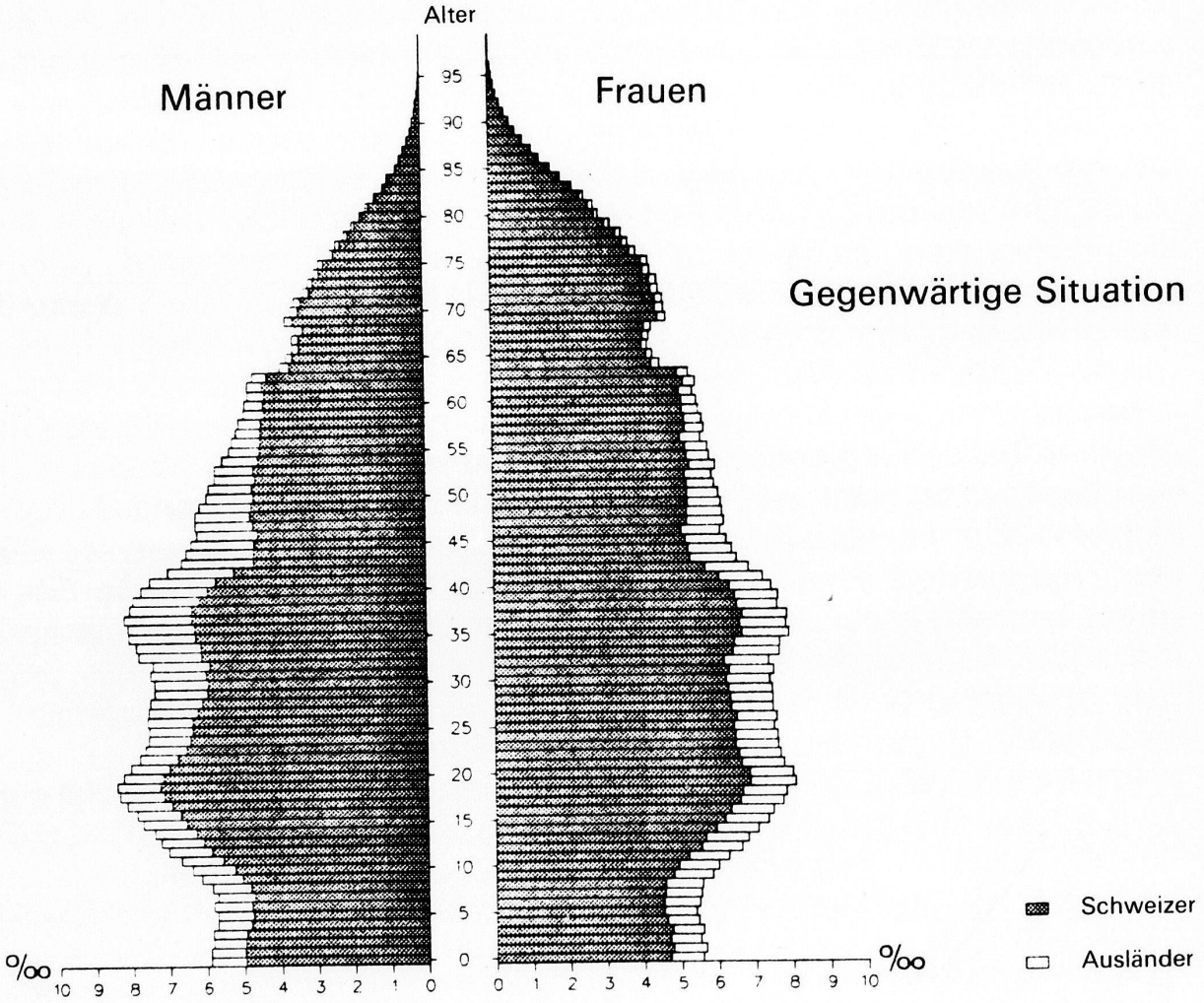
[2] Vergleiche Schlussbericht der vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement eingesetzten Arbeitsgruppe Lohngleichheit vom Oktober 1988.

Die Tabelle zeigt:

Verschwindend klein ist der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung an jenen Alterskohorten, die sich aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben.
Bei den im Erwerbsleben Stehenden weist die Schweiz nur wegen der hier lebenden Ausländer einen dicken Demografiebauch auf. Zudem fehlen in dieser Tabelle die Saisonniers. Ohne die Ausländer – simple Feststellung – würde der Werkplatz Schweiz noch kleinere Dimensionen annehmen.
Die Schweiz ist kein geburtenfreundliches Land. Es rücken wenig Junge nach. Die Zweitgenerationen, obwohl ihr Anteil an den entsprechenden Alterskohorten entwickelter ist, können den entsprechenden Leerraum nicht füllen.
Aus demografischen und wirtschaftlichen Gründen ist deshalb erwünscht, dass vermehrt Familiennachzug ermöglicht wird und ausländische Junge hier sozialisiert werden.

Alterspyramide der ständigen Wohnbevölkerung

1983



Quelle: Bundesamt für Statistik: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz 1984–2025.