Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 30 (1990)

Artikel: Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich : Wirkungen institutioneller Regeln und Folgerungen für die künftige Politikgestaltung

Autor: Dhima, Giorgio

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172777

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: 07.07.2025

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

Giorgio Dhima

Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich: Wirkungen institutioneller Regeln und Folgerungen für die künftige Politikgestaltung

Jeder Nationalstaat nimmt für sich in Anspruch, durch die Gestaltung einer eigenen Immigrationspolitik binnenpolitische und -wirtschaftliche Ziele zu verfolgen. Den teilweise einschneidenden Instrumenten wird oft ein hoher Wirkungsgrad in der Erfüllung angestrebter Ziele zuerkannt. In diesem Beitrag soll die Wirksamkeit einiger institutioneller Steuerungsregeln der schweizerischen Ausländerpolitik überprüft werden. Dies geschieht mit Hilfe von Ergebnissen einer vom Autor durchgeführten Kohortenanalyse gestützt auf Daten des schweizerischen Ausländerregisters, die mit Ergebnissen der internationalen Migrationsforschung verglichen und ergänzt werden. Es stellt sich heraus, dass migrationspolitische Instrumente aus verschiedenen Gründen ihre Ziele nicht oder nur mangelhaft erreichen. Der Beitrag endet mit dem Vorschlag für eine neue schweizerische Migrationspolitik ohne weitreichende Steuerungsansprüche. Eine solche könnte in ein Freizügigkeitsabkommen mit der EG einmünden.

Chaque Etat se préoccupe, par la constitution d'une politique d'immigration propre, de poursuivre des buts politiques et économiques. On attribue souvent un haut degré d'efficacité aux instruments restrictifs qui sout appliqués pour atteindre ces buts. Dans cette étude, la pertinance de certaines règles institutionnelles de conduite de la politique helvétique des étranger devra être vérifiée. Ceci se fera avec l'aide des résultats d'une analyse par cohorte effectuée à partir des données du registre suisse des étrangers et sera comparé et complété avec des travaux de recherce en matière de migrations internationales. Il apparaît que les moyens utilisés dans le domaine de la politique migratoire, quels que soient leurs fondements, n'atteignent pas, ou seulement qu'à moitié, leurs buts. Cet article se termine par une propositon en faveur d'une nouvelle politique suisse de migration allant dans le sens d'un accord de libre circulation avec la CE.

I. Gastarbeitersystem und Einwanderungssystem

Immigrationsordnungen werden üblicherweise eingeteilt in die Typen Einwanderungssystem und Gastarbeitersystem. Hinter dem Einwanderungssystem steckt die Absicht, Immigranten im Hinblick auf einen dauernden Aufenthalt zuzulassen. Das System ist daher reich an Integrationsinstrumenten. Zu den Ländern mit Einwanderungssystemen gehören die USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Israel.

Demgegenüber versucht das Gastarbeitersystem, Immigranten je nach inländischer Arbeitskräftenachfrage zuzulassen. Die Menge, Aufenthaltskategorie, Verweildauer und der Arbeitsort der zugelassenen Immigranten entsprechen im Idealfall der jeweiligen spezifischen Ausprägung dieser Nachfrage. Das Gastarbeitersystem lehnt sich oft an den Rotationsgedanken an, wonach Migranten nur für kurze Zeit arbeiten, ein Einkommensziel erreichen, wieder zurückkehren und im Bedarfsfall durch andere ersetzt werden. Typische Länder mit Gastarbeitersystemen sind die BRD oder die Schweiz.

1. Immigrationspolitische Handlungsparameter

Welches sind nun – unabhängig vom Typ der Einwanderungsordnung – die wichtigsten Handlungsparameter der Immigrationspolitik?

- Quantitative Höchstgrenze des Einlasses: Dies ist die Schlüsselvariable der Immigrationspolitik. Wird keine Höchstzahl festgelegt, entfallen alle anderen Handlungsparameter. Ist diese Zahl gleich Null, beschränkt sich die Einwanderung auf die Kategorien Illegale und Flüchtlinge (Simon 1989: 307–8).

- Diskriminierung nach Herkunftsland: Die mögliche Zahl von Herkunftsländern kann von der Regierung auf die erwünschten Länder reduziert werden.

- Qualitative Restriktionen: Kulturelle, sprachliche, religiöse, berufliche, qualifikatorische, altersmässige u.a. Merkmale können durch die Regierung in besonderem Masse als erwünscht erklärt werden.

- Zuteilung an Unternehmen, Branchen, Regionen: Die Regierung kann durch eine Zuteilung der Migranten an bestimmte Unternehmen, Branchen oder Regionen wirtschaftspolitische Ziele verfolgen. Dies geschieht meist durch eine (temporäre) Einschränkung der individuellen Mobilitätsfreiheit des Migranten.

- Aufenthaltskategorie des Migranten nach seinem Einlass: Die relative Attraktivität eines Migrationslandes wird wesentlich bestimmt vom Aufenthaltsstatus, der dem Migranten nach seiner Zulassung gewährt wird. Darunter fallen die Rechte zur freien Arbeitsplatz-, Wohnorts- und Berufswahl, das Recht auf Nachzug der Familienmitglieder, das Recht, einer selbständigen Tätigkeit nachzugehen, die Ansprüche an Sozialversicherungsleistungen usw.

- Politik betreffend Flüchtlinge und Illegale: Bei gegebener Attraktivität eines Landes für potentielle Immigranten werden die Ausweichwege um so attraktiver, je höher die Barrieren einer ordentlichen Einwanderung gesetzt werden. Als Ausweichwege kommen die Einwanderung über das Asylrecht («Wirtschaftsflüchtlinge») oder die illegale Einwanderung (Schwarzarbeiter) in Frage.

2. Vergleich der Einwanderungsordnung der USA und der Schweiz

Exemplarisch sollen nun die Immigrationsordnungen der Schweiz und der USA einander gegenübergestellt werden (siehe *Darstellung 1*). Damit werden die typischen Eigenschaften der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik deutlich gemacht. Gleichzeitig wird die Spannweite, wie bestimmte Handlungsparameter ausgestaltet werden können, an zwei gegensätzlichen Beispielen herausgearbeitet.

Zur Verdeutlichung der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik seien aus der Darstellung 1 drei Punkte herausgegriffen:

- Im Gegensatz zur USA begrenzt die Schweiz ihre Einwanderung mit dem politischen Ziel, den relativen Anteil der ausländischen an der gesamten Bevölkerung konstant zu halten. Für die Einhaltung dieses Grundsatzes durch die Regierung sorgen fremdenfeindliche Gruppierungen, die mit einer potentiell starken ausländerfeindlichen Grundstimmung in der Bevölkerung rechnen können. Dieser xenophobe Druck artikuliert sich vorzugsweise über die direktdemokratischen Instrumente.
- Eine Zuteilung der Einwanderer an Unternehmen, Branchen oder Regionen durch die Immigrationsbehörden ist typisch für das Gastarbeitersystem, in dem die Nachfrage der Unternehmungen nach Arbeitskräften zur zentralen Determinanten erhoben wird. Die behördliche Zuteilung geschieht mit der Absicht, das Migrationsangebot in quantitativer und qualitativer Hinsicht mit der Migrationsnachfrage in Übereinstimmung zu bringen. Damit die Zuteilung von Dauer ist, muss sie mit Einschränkungen der arbeitsmarktlichen Freizügigkeit kombiniert werden. Um sicherzustellen, dass zugeteilte Arbeitskräfte die Stelle nicht verlassen, wurde im schweizerischen System der Stellen-, Berufs- und Kantonswechsel für Saisonarbeiter und z. T. für Jahresaufenthalter bewilligungspflichtig gemacht.
- Zentrales Element der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik ist die Rotationsthese. Danach handelt es sich bei den Einwanderern vorwiegend um unverheiratete, junge Männer, die nur so lange im Gastland verbleiben, bis sie ein kleines Vermögen erwirtschaftet haben (target workers). Nach ihrer Rückkehr treten andere Migranten an ihre Stelle. Die Ausgestaltung der wichtigsten Instrumente der schweizerischen Immigrationspolitik – Saisonnierstatut, Einschränkungen der arbeitsmarktlichen Freizügigkeit und des Familiennachzugs, Erschwerung von Niederlassung und Einbürgerung – geht auf die Rotationsthese zurück.

  Demgegenüber geht die US-Immigrationspolitik von der Integrationswilligkeit ihrer Immigranten aus.

Handlungsparameter	USA	Schweiz
Einwanderungshöchstgrenze	– keine Begrenzung für direkte Angehörige von US-Bürgern[1] – Rest auf 270000 jährlich begrenzt	– keine Begrenzung für Grenzgänger und Familienangehörige von zugelassenen und berechtigten Migranten – Rest begrenzt. Ziel ist, Ausländeranteil an Wohnbevölkerung konstant zu halten.[2]
Diskriminierung nach Herkunftsland	keine[3]	– «traditionelle Rekrutierungsgebiete»[4]
Qualitative Restriktionen	– erste Priorität: Familienzusammenführungen von US-Bürgern und Immigranten – zweite Priorität: Spezialisten und Mangelberufe[5]	– indem Saisonarbeiter nur in bestimmten Branchen arbeiten dürfen, gibt es so etwas wie eine Bevorzugung von Unqualifizierten[6] – im Rahmen des BIGA-Kontingentes wird auf Höherqualifizierung geachtet
Zuteilung an Unternehmen, Branchen, Regionen	keine[7]	– Zuteilung an Unternehmen nach sektoralen und regionalpolitischen Kriterien[8] – starker Einfluss von Interessengruppen[9]
Aufenthaltskategorie nach der Zulassung	– ausländische Daueraufenthalter haben die selben wirtschaftlichen Rechte wie US-Bürger	– Vielzahl von Bewilligungsformen – Statusverbesserung nach Senioritätskriterien[10] – teilweise Einschränkung der Mobilitätsfreiheit und des Rechtes auf Familienzusammenführung[11]
Politik gegenüber Flüchtlingen/Illegalen	– jährliche Höchstgrenze der Zulassung von Flüchtlingen[12] – zahlreiche Illegale[13] – striktes border enforcement, wenig interior enforcement[14]	– keine Begrenzung der Zulassung von Flüchtlingen: Asylrecht bietet sich als Umgehungsmöglichkeit an[15] – unbekannte Anzahl Illegaler; für border und für interior enforcement[14] werden wenig Kapazitäten bereitgestellt

Abkürzungen: JA = Jahresaufenthalter; NL = Niedergelassener; SA = Saisonarbeiter; KA = Kurzaufenthalter; GG = Grenzgänger.

Darstellung 1: Immigrationspolitik der USA und der Schweiz im Vergleich

3. Welche Erfolgskontrolle der Immigrationspolitik?

Je nach Immigrationspolitik muss auch die Messung der Wirksamkeit migrationspolitischer Instrumente unterschiedlich ausfallen: In **Einwanderungsländern** scheint es zweckmässig, die Integrationsgeschwindigkeit und -qualität des Systems zu messen, besteht doch das Hauptziel dieser Einwanderungsordnung darin, aus Neuankömmlingen möglichst rasch «Einheimische» zu machen. Mögliche Gradmesser für den Stand der Eingliederung sind das Einkommen und die Arbeitslosigkeit.

Es ist bekannt, dass Immigranten zu Beginn bedeutend tiefere Einkommen haben als vergleichbare Einheimische. Chiswick (1978) fand für die USA heraus, dass die Einkommen von Immigranten nach 10 bis 15 Jahren jene der Einheimischen übertreffen, wobei die Faktoren Englischsprachigkeit, europäische Herkunft und Berufserfahrung vor der Migration den einkommensmässigen Aufhol- und Integrationsprozess wesentlich beschleunigen. North (1979) kommt zu ähnlichen Ergebnissen und Urteilen zur Integrationsfähigkeit des Einwanderungssystems gemessen an Einkommensdaten.

Die Eingliederungsfähigkeit lässt sich auch daran messen, wie weit Einwanderer von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Je besser sie sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren vermögen, desto tiefer liegt ihre Arbeitslosenquote. In Australien lag 1977 die Arbeitslosenquote für einheimische Männer bei 4,2%. Für die ausserhalb Australien geborenen Männer streute die Arbeitslosenquote je nach Ankunftsjahr zwischen 2,8% (für die vor 1955 Angekommenen) und 15,5% (für die nach 1975 Angekommenen) (Australian Bureau of Statistics, zitiert nach: Simon [1989: 66]).

Anmerkungen zu Darstellung 1:

[1] Die Anzahl Einwanderer dieser Kategorie betrug in den 80er Jahren 250000–330000.

[2] Kontingente betrugen für die Periode 1989/90 10000 JA, 156725 SA und 14000 KA.

[3] Vor 1965 bestand ein Einreiseverbot für Asiaten.

[4] Das sind «Nachbarländer und Länder mit ähnlichen Lebensverhältnissen» (Biga [1986:9]); das sind die Länder des EG- und EFTA-Raumes sowie Jugoslawien.

[5] Die Einwanderung in den entsprechenden Kategorien betrug 1988 54000.

[6] Der Anteil der «höheren Berufe» (v.a. Akademiker, Ingenieure usw.) betrug 1980 unter den Schweizern 12,1%, unter den Ausländern 8,2%; unter den SA lediglich 0,1% (Schwarz [1988:62–4]).

[7] Visas für Spezialisten und Mangelberufe werden nur für Dauerstellen ausgestellt.

[8] Siehe dazu Schwarz (1988:160ff.).

[9] Siehe dazu Straubhaar/Dhima (1989) und Meier (1981).

[10] Umwandlung der SA- in eine JA-Bewilligung ist möglich nach einem Aufenthalt von 36 Monaten in 4 Jahren, die der JA- in eine NL-Bewilligung nach 5–10 Jahren.

[11] Trifft zu für GG und JA in den ersten 12 Monaten sowie für SA.

[12] Betrug in den 80er Jahren etwa 100000 jährlich.

[13] Ihre Zahl wird auf 1,5–3,5 Mio. geschätzt (Simon [1989:284]).

[14] Border enforcement = Grenzkontrollen; interior enforcement = Kontrolle der Schwarzarbeit in den Betrieben.

[15] 1989 wurden in der Schweiz 24425 neue Asylanträge gestellt, d.h. 7699 oder 46% mehr als im Vorjahr; Ende 1989 waren zudem 40106 Gesuche hängig (NZZ Nr. 15, 19. 1. 90).

Die Erkenntnis, dass die Integration im Einwanderungsland mit der lokalen Arbeitsmarkterfahrung steigt, findet sich auch in anderen Einwanderungsländern bestätigt.

Entsprechend muss in Ländern mit einer **Gastarbeiterpolitik** nicht die Integrationsfähigkeit, sondern die postulierte Steuerungsfähigkeit des Systems überprüft werden. Das Hauptziel der schweizerischen Immigrationsordnung besteht nicht darin, aus Einwanderern Schweizer zu machen, sondern – über die Befriedigung der Arbeitskräftenachfrage – zu einem Ausgleich des Arbeitsmarktes beizutragen.

Im nächsten Abschnitt soll die Wirksamkeit einiger Ziele der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik getestet werden.

II. Erfolgskontrolle der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik anhand von Längsschnittdaten der Ausländerstatistik

1. Vorgehen

In dieser Untersuchung geht es darum, die Performance der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik, gemessen an einigen Zielen, zu messen. Dazu wurde die Methode einer Kohortenanalyse[1] gewählt. Im vorliegenden Fall wurde der Verbleib von nahezu 100000 im Verlauf des Jahres 1981 erstmals eingewanderter Ausländer untersucht. Obwohl im Zentralen Ausländerregister (ZAR) zuverlässige Längsschnittdaten über die ausländische Bevölkerung verfügbar sind, wurde damit bisher noch nie die Wirksamkeit unserer Ausländerpolitik getestet.

Das Zentrale Ausländerregister ist eine vollständige Datenbank über alle Ausländer in der Schweiz. Es wurde 1973 eingeführt und seither wiederholt dem wachsenden fremdenpolizeilichen und migrationspolitischen Datenbedarf angepasst.

Für die vorliegende Auswertung wurden alle erwerbstätigen Ausländer aussortiert, die im Verlauf des Jahres 1981[2] zum ersten Mal in die Schweiz einwanderten. Von dieser Einwanderungskohorte wurden die Merkmale zum Zeitpunkt ihrer Einreise und für den – zufällig gewählten – Stichtag 7. November 1989 herausgelesen.

Die Kohorte der 1981 eingewanderten Erwerbstätigen besteht aus 67150 Saisonarbeitern, Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen.[3] Die folgenden Auswertungen betreffen entweder die genannte Kohorte oder die Teilkohorte der 1989 immer noch in der Schweiz anwesenden und erwerbstätigen Ausländer. Die Angehörigen

1 In der Kohortenanalyse wird eine Gruppe von Personen mit gemeinsamem Merkmal über die Zeit untersucht.

2 1981 deshalb, weil das Merkmal «erstmalige Einreise» erst seit jenem Jahr systematisch erfasst wird.

3 Der Einschluss von Grenzgängern und Kurzaufenthaltern war für die Zeitspanne 1981 bis 1989 nicht möglich.

der Teilkohorte werden in der Folge auch «Daueraufenthalter»[4] genannt und umfassen 21680 Personen.

2. Erfolgskontrolle der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik

Vier Fragen sollen überprüft werden: Wie sieht die branchenmässige Verteilung der zugeteilten Einwanderer aus? Wie gut stimmt diese Verteilung mit dem branchenspezifischen Mangel an Arbeitskräften überein? Wie weit wird die administrierte Zuteilung auf bestimmte Wirtschaftszweige bzw. auf bestimmte Regionen durch Wanderungen korrigiert?

a) Welche Branchen bekommen wieviel ausländische Arbeitskräfte?

Eine wichtige Frage betrifft den Anteil der einzelnen Wirtschaftszweige an der Kohorte der erwerbstätigen Migranten. *Darstellung 2* gibt über die branchenmässige Verteilung der 1981er Einwanderungskohorte Auskunft. Die Balkenlänge entspricht den «Kuchenstücken», welche sich die Wirtschaftszweige 1981 abschneiden konnten. Es wird deutlich, dass auf Gast- und Baugewerbe rund zwei Drittel der Neueinwanderung entfallen. In dritter und vierter Position folgen der Gesundheitssektor mit 5,3% und die Landwirtschaft mit 3,2%. Die restliche Wirtschaft teilt sich in die verbleibenden 25,5%.

Diese Ergebnisse müssen relativiert werden. Es muss ein Unterschied gemacht werden zwischen Migranten, die nach kurzer Zeit für immer in ihr Heimatland zurückkehren und jenen, deren Aufenthalt sich – ungeachtet ihrer anfänglichen Aufenthaltskategorie – als dauernd herausstellt. In der *Darstellung 3* wurden die Einwanderer mit langer Verbleibsdauer («Daueraufenthalter») nach Einstiegsbranche abgetragen.

Die Anteile haben sich etwas gewandelt; immer noch stehen einige Wirtschaftszweige hervor: Das Baugewerbe, das Gastgewerbe, das Gesundheitswesen und in einem reduzierten Ausmass auch die Branchen Maschinenindustrie, Metallindustrie, Landwirtschaft und Detailhandel.

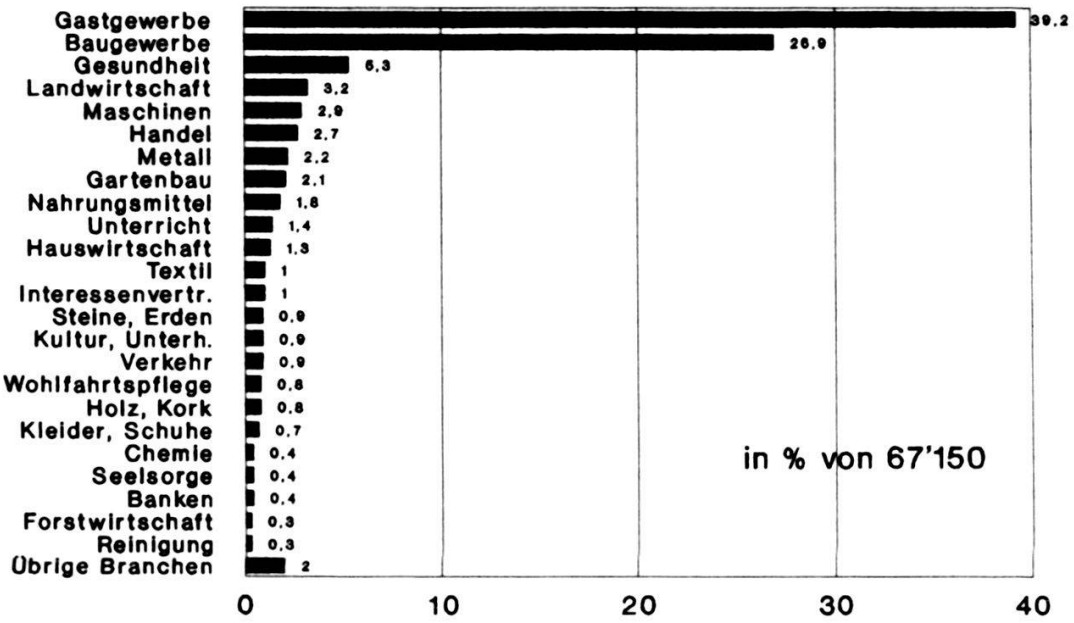
b) Wer hat den dringendsten Bedarf an Arbeitskräften?

Es ist nun von Interesse, diese Anteile mit dem damals ausgewiesenen Mangel an Arbeitskräften zu vergleichen. Dafür eignen sich die Angaben über Arbeitskräftemangel der Beschäftigungsstatistik. Über das Beobachtungsjahr 1981 sind indessen keine genügend gegliederten Angaben vorhanden. Die frühesten datieren vom 2. Quartal 1982. Trotzdem soll hier der 1981er Einwanderungsjahrgang mit den Angaben über den Arbeitskräftemangel von 1982 verglichen werden.[5]

4 Bei den Daueraufenthaltern kann ein Beschäftigungsunterbruch zwischen 1981 und 1989 nicht ausgeschlossen werden; man darf jedoch annehmen, dass ein solcher eher die Ausnahme ist.

5 Ein solches Vorgehen ist vertretbar, da der Mangel an Arbeitskräften strukturell bedingt ist und nur geringen konjunkturellen Schwankungen unterworfen ist.

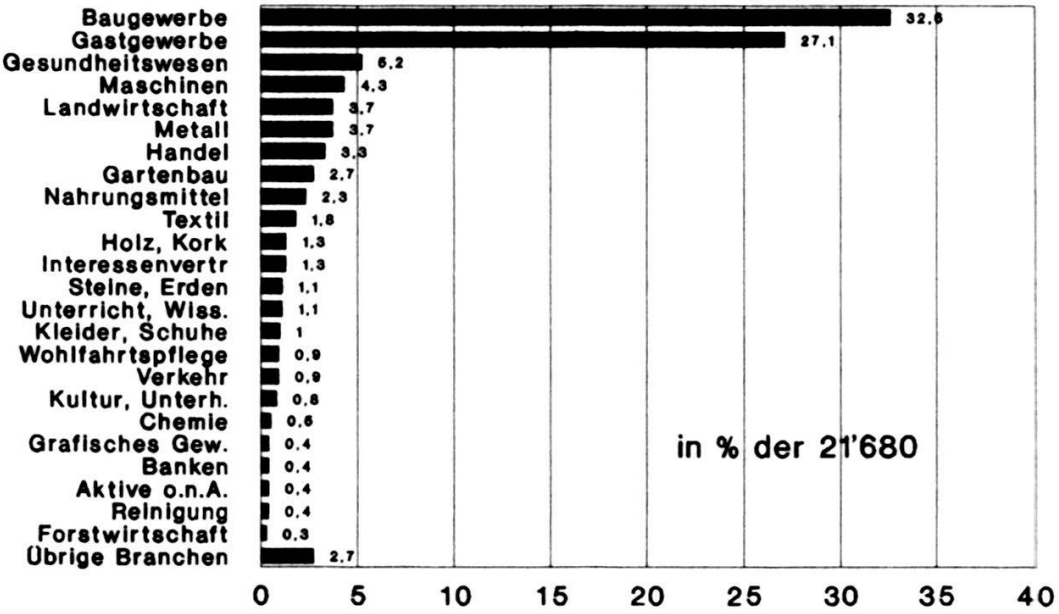
1981er Einwanderungsjahrgang nach Wirtschaftszweigen
Total der 67'150 Erwerbstätigen



Quelle: eigene Berechnungen n. ZAR-Daten

Darstellung 2

1981er Einwanderungsjahrgang, Gruppe der 21'680 erwerbstätigen Daueraufenthalter, nach Wirtschaftszweigen 1981



Quelle: eigene Berechnungen n. ZAR-Daten

Darstellung 3

WIRTSCHAFTSZWEIGE	Im 2. Quartal 1982 meldeten ...% der befragten Betriebe (beschäftigungsgewichtet) einen Mangel an gelernten/ ungelernten Arbeitskräften	
	GELERNTE	UNGELERNTE
Gesundheitswesen	64.2	0.9
Gastgewerbe	62.9	28.4
Versicherungen	59.2	6.2
Banken	58.7	0.4
Kleider, Schuhe	57.9	6.4
Baugewerbe	56.2	8.5
Gartenbau	55.6	16.1
Reinigung	47.7	26.9
Handel	46.0	11.4
Öff.Verwaltung	45.5	36.9
Papier	41.3	7.3
Holz, Kork	39.7	2.9
Metallindustrie	38.8	3.0
Wohlfahrtspflege	38.0	4.3
Gerberei, Leder	37.6	14.6
Kunststoffe, Kautschuk	36.4	11.5
Grafisches Gewerbe	36.4	4.4
Nahrungsmittel	36.1	10.7
Steine, Erden	34.0	5.4
Getränke	32.7	10.2
Textilindustrie	27.7	3.5
Maschinen, Fhz.	25.2	2.6
Bergbau	20.2	4.1
Kultur, Unterhaltung	18.4	3.6
Immobilien	18.1	5.5
Elektrizität	15.5	10.9
Uhren	13.8	0.2
weitere Branchen		
TOTAL	38.9	12.1

Quelle: Unveröff. Daten der Beschäftigungstatistik BFS

Darstellung 4: Mangel an Arbeitskräften im 2. Quartal: 1982
(In % der Betriebe, gewichtet nach Beschäftigtenzahl)

Die Spitzenbezüger von ausländischen Arbeitskräften – Baugewerbe, Gastgewerbe und Gesundheitswesen – sind tatsächlich stark von Arbeitskräftemangel betroffen (siehe *Darstellung 4*). Allerdings ist der Arbeitskräftemangel nicht auf diese Branchen beschränkt. Die Banken und Versicherungen, die Bekleidungsindustrie, der Detail- und Grosshandel sowie die Reinigungsbranche melden ebenfalls Personalmangel – dieser wird allerdings nicht durch Zuteilung von Ausländerkontingenten gelindert.

Die Diagnose lautet daher auf eine **politikbedingte sektorale Fehlallokation** der ausländischen Arbeitskräfte. Zwei Gründe stehen im Vordergrund: Erstens ist die

Fremdarbeiterpolitik zu einseitig auf die Saisonbranchen zugeschnitten. Dadurch geht ein grosser Teil der zur Verfügung stehenden Kontingente an wenige Branchen. Zweitens gelingt es einflussreichen Interessengruppen, die verbleibenden Kontingente für sich zu gewinnen. Im Gesundheitssektor ist dies offensichtlich: Die in der Kontingentsverteilung entscheidende öffentliche Hand bewertet den Arbeitskräftemangel in «ihren» Krankenhäusern mit der höchsten Priorität und teilt seinen eigenen Betrieben einen grossen Teil der Jahresaufenthalterkontingente zu (vgl. dazu BIGA [1981] und Meier [1981]).

c) Welche Branchen verlieren bei intersektorieller Wanderung?

Im Rahmen der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik werden Immigranten an bestimmte Unternehmen, Branchen und Regionen zugeteilt. Eine solche Zuteilung ist nur dann sinnvoll, wenn der Verbleib in Branche und Region von Dauer ist. Es zeigt sich jedoch, dass die in der ursprünglichen Zuteilung bevorteilten Branchen zum Teil massiv von sektoraler Abwanderung betroffen sind.

Neueinwanderer nach der Schweiz müssen anfänglich weitgehende Einschränkungen der arbeitsmarktlichen Freizügigkeit hinnehmen. Mit steigender Aufenthaltsdauer entfallen jedoch diese Einschränkungen. Es erfolgt eine intersektorielle Wanderung zugunsten von Branchen mit höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen.

Für die 21680 «Daueraufenthalter» sind in *Darstellung 5* die Anfangsbranche und die Branche 1989 ersichtlich. Der Ausmass an intersektorieller Wanderung ist beträchtlich. Herausragend ist das Beispiel des Gastgewerbes, das 1981 5873 Personen dieser Einwanderergruppe zugeteilt bekam und bis 1989 41 % oder 2398 Personen verlor – notabene alles Arbeitskräfte, die 1989 noch in der Schweiz anwesend und erwerbstätig waren. Der Primärsektor musste ebenfalls bedeutende, die Bauwirtschaft etwas geringere Verluste hinnehmen.

Die Beziehung zwischen zugeteiltem Anfangsbestand und eingespieltem Endbestand wird in der Verhältniszahl ausgedrückt. Die Verhältniszahl von «Spenderbranchen» ist kleiner, jene von «Empfängerbranchen» grösser als 1.

Diese Zahlen belegen, dass die bei der Zuteilung besonders geschützten Wirtschaftszweige (mit Ausnahme des Gesundheitswesens) nicht in der Lage sind, ihre ausländischen Arbeitskräfte zu behalten. Den Saisongewerbe-Zweigen kommt so eine eigentliche **Schleusenfunktion** zu.

Bei diesem Branchenprotektionismus mittels Saisonnierstatut bleibt nicht nur die volkswirtschaftliche Effizienz auf der Strecke. Als eigentliche Verlierer müssen nicht jene Branchen gelten, die Fremdarbeiter verlieren, sondern jene, die bei der Verteilung der Kontingente notorisch zu kurz kommen. Sie können den Personalmangel nur dadurch zu decken versuchen, dass sie die Arbeitskräfte einstellen, die aus den Saisonbranchen abwandern. Das erfoderliche Qualifikationsprofil dürften diese Arbeitskräfte allerdings nur in den wenigsten Fällen aufweisen.

Hinzu kommt, dass sich die Schleusenfunktion des Saisongewerbes selbst verewigt, indem die Abwanderung des Personals einen dauernden Ersatzbedarf nach neuen Arbeitskräften schafft. Diese hohe Fluktuation und die damit zusammen-

BRANCHE	BRANCHENVERTEILUNG DES 1981ER EINWANDERUNGSJAHRGANGS, GRUPPE DER 1981 BIS 1989 ERWERBSTÄTIGEN 1981	1989	NETTOWANDERUNGS-UMFANG	IN % DES BESTANDES 1981	VERHÄLTNISZAHL: BESTAND 1989/ BESTAND 1981
Baugewerbe	7073	6297	-776	-11.0 %	0.9
Gastgewerbe	5873	3475	-2398	-40.8 %	0.6
Gesundheitswesen	1126	1352	226	20.1 %	1.2
Maschinen, Fhz.	933	1650	717	76.8 %	1.8
Landwirtschaft	802	290	-512	-63.8 %	0.4
Metallindustrie	792	1310	518	65.4 %	1.7
Handel	713	1445	732	102.7 %	2.0
Gartenbau	584	323	-261	-44.7 %	0.6
Nahrungsmittel	500	524	24	4.8 %	1.0
Textilindustrie	396	527	131	33.1 %	1.3
Holz, Kork	274	376	102	37.2 %	1.4
Interessenvertretung	274	382	108	39.4 %	1.4
Steine, Erden	248	350	102	41.1 %	1.4
Unterricht, Wissenschaft	245	283	38	15.5 %	1.2
Kleider, Schuhe	207	210	3	1.4 %	1.0
Wohlfahrtspflege	202	240	38	18.8 %	1.2
Verkehr	196	561	365	186.2 %	2.9
Kultur, Unterhaltung	167	168	1	0.6 %	1.0
Chemie	105	216	111	105.7 %	2.1
Grafisches Gewerbe	90	200	110	122.2 %	2.2
Banken	81	157	76	93.8 %	1.9
Aktive o.n.A.	77	21	-56	-72.7 %	0.3
Reinigung	77	193	116	150.6 %	2.5
Forstwirtschaft	71	40	-31	-43.7 %	0.6
Übrige Branchen	574	1090	516	89.9 %	1.9
TOTAL	21680	21680	0	0.0 %	1.0

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Zentralen Ausländerregisters

Darstellung 5: 1981er Einwanderungsjahrgang, Gruppe der 1981–1989 Anwesenden und Erwerbstätigen, nach Wirtschaftszweigen

hängenden tiefen Löhne verhindern die strukturelle Anpassung der Branchen und erschweren insbesondere die Schaffung attraktiver Beschäftigungsverhältnisse, die für eine (Wieder-)Beschäftigung von Einheimischen nötig wäre. Ein ähnliches Bild wie bei den Branchen bietet sich auf Ebene der Regionen.

d) Regionalpolitik mit der Immigrationspolitik?

Die schweizerische Immigrationspolitik verfolgt auch regionalpolitische Ziele, indem benachteiligte Regionen bei der Verteilung der Kontingente bevorzugt behandelt werden. Ganz abgesehen davon, dass es eher fraglich ist, die wirtschaftliche Attraktivität einer Region durch Zuteilung von Billigarbeitskräften zu fördern, soll hier nur geprüft werden, wie dauerhaft diese Zuteilung ist.

Aus *Darstellung 6* lassen sich für die ausländischen Daueraufenthalter Aussagen über die Wanderungsrichtung und den Verbleib machen. Besonders für die Saisonarbeiter wird deutlich, dass in den 8 Jahren sehr wohl Wanderungen stattgefunden haben, und zwar in der erwarteten Richtung. Die Gruppe der Kantone mit positivem Wanderungssaldo sind nahezu ausschliesslich Mittelland-Kantone, in denen höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen geboten werden.

Die Verfolgung regionalpolitischer Ziele mit der Migrationspolitik ist ebenso fragwürdig wie die Bevorteilung gewisser Branchen durch Saisonnierstatut und durch privilegierte Kontingentszuteilung.

e) Zusammenfassung

Entgegen dem Ziel, zu einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt beizutragen, werden durch die schweizerische Fremdarbeiterpolitik systematisch einige wenige Wirtschaftszweige bevorteilt. Die Ergebnisse meiner Untersuchung zeigen, dass die privilegierten Branchen und Regionen in der Folge von zum Teil bedeutender Abwanderung betroffen sind. Die Schleusenfunktion, die diese begünstigten Branchen damit übernehmen, dient weder den begünstigten Zweigen und Regionen noch den Zukurzgekommenen. Die Begünstigten können keine stabilen Beschäftigungsverhältnisse aufbauen und werden damit für einheimische Arbeitnehmer noch unattraktiver. Die Zukurzgekommenen müssen mit Arbeitskräften vorlieb nehmen, deren Qualifikation nicht auf ihren Bedarf zugeschnitten ist.

III. Grenzen der Immigrationspolitik

Die Ergebnisse der Untersuchung über die Wirksamkeit der Schweizer Fremdarbeiterpolitik legen den Schluss nahe, dass es ausserordentlich schwierig ist, im Bereich der Wanderungspolitik regelnd einzugreifen. Die begrenzte Wirksamkeit von Immigrationsrestriktionen geht in erster Linie auf drei Faktoren zurück: 1. Komplexität der Migration als sozialer Prozess; 2. Verzerrung der Politik durch Einfluss von Interessengruppen; 3. rechtsstaatlich-demokratischer Rahmen.

ALLE AUSLÄNDER				DAVON: ALLE SAISONNIERS			
ARBEITS-KANTON	ANZAHL		WANDERUNGS-SALDO	ARBEITS-KANTON	ANZAHL		WANDERUNGS-SALDO
	1981	1989			1981	1989	
ZH	3211	3657	446	ZH	1642	1972	330
BE	2122	2050	-72	BE	1391	1335	-56
LU	849	929	80	LU	622	688	66
UR	157	95	-62	UR	124	72	-52
SZ	332	309	-23	SZ	242	224	-18
OW	213	106	-107	OW	182	80	-102
NW	106	86	-20	NW	97	76	-21
GL	195	173	-22	GL	111	104	-7
ZG	283	364	81	ZG	175	240	65
FR	435	460	25	FR	296	325	29
SO	416	480	64	SO	227	304	77
BS	522	557	35	BS	269	302	33
BL	390	397	7	BL	228	243	15
SH	193	176	-17	SH	87	84	-3
AR	193	155	-38	AR	103	84	-19
AI	74	49	-25	AI	33	28	-5
SG	1366	1425	59	SG	689	783	94
GR	1781	1129	-652	GR	1623	1010	-613
AG	1037	1215	178	AG	552	715	163
TG	578	602	24	TG	345	376	31
TI	1024	1111	87	TI	696	766	70
VD	2115	2341	226	VD	1477	1643	166
VS	1555	1233	-322	VS	1401	1112	-289
NE	465	483	18	NE	236	267	31
GE	1917	2002	85	GE	1243	1295	52
JU	151	96	-55	JU	99	62	-37
TOTAL	21680	21680	0	TOTAL	14190	14190	0

Quelle: Giorgio Dhima, WWZ Basel, nach Daten des Zentralen Ausländerregisters

Darstellung 6: 1981er Einwanderungsjahrgang, Gruppe der 21680 erwerbstätigen Daueraufenthalter nach ihrem Arbeitskanton 1981 und 1989

1. Komplexität der Migration als sozialer Prozess

Migration ist ein komplexer sozialer Prozess. Wer sich zur Migration von einem armen in ein reiches Land entscheidet, tut dies in den allermeisten Fällen mit der Absicht, bald wieder in sein Heimatland zurückzukehren (Piore 1979: 50ff.). Viele Einwanderer kehren tatsächlich nach kurzer Zeit wieder zurück, weil sie sich nicht an die neuen Arbeits- und Lebensgewohnheiten anpassen können und wollen.

Der andere Teil der Einwanderer vermag sich jedoch besser mit den Verhältnissen im Zielland abzufinden. Diese Immigranten gewöhnen sich an das Konsum- und Wohlstandsniveau und integrieren sich in die Arbeitswelt. Diese allmähliche Integration und der damit einhergehende Perspektivenwandel ist so bedeutend,

dass Böhning (1984: 79–81) von einer sekundären Sozialisation der Einwanderer spricht. Diese Menschen ziehen später ihre Familie nach oder gründen im Zielland eine neue. Der Entscheid zurückzukehren wird nicht aufgegeben, nur aufgeschoben. Der Aufenthalt wird so zu einem ewigen Provisorium.

Die Gastarbeiterpolitik im allgemeinen und die schweizerische Fremdarbeiterpolitik im besonderen sind von ihrer Anlage her kurzsichtig konzipiert. Vor der Zeit massiver Einwanderung in den 60er Jahren ging man vom vorübergehenden Charakter der Fremdarbeiterbeschäftigung aus. Zudem vertraute man auf die reibungslose Gültigkeit der Rotationsthese (siehe Abschnitt I.2.). Obwohl viele Einwanderer nur kurze Zeit im Zielland bleiben, ist die Rotationsthese falsch, weil ein bedeutender Teil nicht zurückkehrt und sich schliesslich niederlässt.

Die oben genannte Kohortenuntersuchung hat gezeigt, dass von den erwerbstätigen Migranten des Einwanderungsjahrgangs 1981 bereits Ende 1983 – also 2 bis 3 Jahre später – 46,3% die Schweiz definitiv verlassen hatten. 1989, also etwa acht Jahre später, beträgt dieser Anteil bereits 63,2%. Erstaunlicherweise erreicht die Rückwanderung in Einwanderungsländern ähnliche Ausmasse. Für die USA haben Jasso/Rosenzweig (1982) geschätzt, dass die Rückwanderungsquote der 1971er Einwandererkohorte acht Jahre später rund 50 Prozent beträgt.

Das politische Instrumentarium des Gastarbeitersystems ist einseitig auf die erste Gruppe von rückkehrenden Einwanderern ausgerichtet, jenes des Einwanderungssystems einseitig auf die zweite Gruppe von sesshaften Migranten.

Eine Ausrichtung auf eine bestimmte Gruppe ist indessen nicht möglich, weil sich die beiden Gruppen zum Zeitpunkt ihres Eintritts unmöglich voneinander trennen lassen. Am allerwenigsten wissen die Einwanderer selbst über ihre (spätere) Entscheidung Bescheid.

2. Verzerrung der Politik durch Einfluss von Interessengruppen

Der Staat und die Immigrationsbehörden verhalten sich nicht als wohlwollende Diktatoren, die das gesamtwirtschaftliche Wohl maximieren. Das migrationspolitische Ergebnis wird in vielfältiger Weise durch den Einfluss von wirtschaftlichen Interessengruppen verzerrt. Das politisch-ökonomische Spannungsfeld wird abgesteckt von den politischen Verantwortungsträgern, welche politische Stimmen maximieren, und von Unternehmen, für die ausländische Arbeitskräfte unterschiedlich grosse Nutzen stiften. Für diese Unternehmen kann es unter Umständen lohnend sein, sich in Interessengruppen zusammenzuschliessen, um durch politisches Feilschen die Immigrationsregeln oder das Immigrationsergebnis zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Dies trifft auf das Einwanderungssystem ebenso zu wie auf das Gastarbeitersystem. In einem Gastarbeitersystem wie dem schweizerischen ist jedoch die Einflussnahme durch Interessengruppen auf mehr Ebenen möglich als im Einwanderungssystem, namentlich auch in der Zuteilung der Kontingente.

Das US-Einwanderungssystem ist dem Einfluss von Interessengruppen weit zugänglicher als erwartet. Shughart u.a. (1986) zeigen, dass, entgegen der Inschrift

der Freiheitsstatue[6], die Zyklen wechselnder Härte der US-amerikanischen Immigrationspolitik auf den Einfluss von Interessengruppen zurückgeht. Ein empirischer Test über die Jahre 1908–82 bestätigt die Interessengruppentheorie des Staates[7]: Auch hier verhält sich der staatliche Regulator (die Immigrationsbehörden) als Makler zwischen den Interessen von Kapital und Arbeit, indem er (durch die Zulassung von mehr oder weniger Einwanderern) das Arbeitsangebot in konjunkturellen Schwächephasen zu verkleinern, in Boomphasen zu vergrössern sucht.

Viel spezifischer war der Einfluss von Interessengruppen anlässlich der Behandlung des Immigration Reform and Control Act von 1986. Mit diesem Gesetz, auch Simpson-Rodino Bill genannt, sollte die illegale Einwanderung nach den USA gedrosselt werden. Dokumentiert[8] ist die Einflussnahme von Handelskammern und Unternehmungen der Südstaaten. Sie setzten sich zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung für eine Verstärkung der Grenzkontrollen ein (exterior enforcement) und suchten damit das – viel wirksamere – Instrument der Arbeitgebersanktionen (interior enforcement) zu verhindern.

Verschiedene Arbeiten (Meier [1981], Cattacin [1987], Straubhaar/Dhima [1989]) belegen den neokorporatistischen Charakter und teilweise die Muster aktiver Interessenvertretung in der Definition und im Vollzug der schweizerischen Ausländerpolitik. Besonders begünstigt wird eine Einflussnahme von seiten interessierter Verbände dadurch, dass die Fremdarbeiterpolitik fern aller Öffentlichkeit betrieben wird. Das wenig durchsichtige Verfahren ist geprägt von Mustern parastaatlicher Verwaltung. Cattacin (1987) hat gezeigt, dass sich die formellen und informellen Konsultationen vor Erlass der jährlichen Begrenzungsverordnung auf die Kreise der unmittelbarsten Interessengruppen («Experten») beschränkt. Das Ziel, mit der Fremdarbeiterpolitik wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen, wird noch dadurch erschwert, dass das Verfahren der Kontingentszuteilung auf die Kantone delegiert wird, wo unmittelbare Abhängigkeiten und Interessenbindungen noch stärker spielen. Die Ergebnisse der hier vorgestellten Kohortenanalyse (siehe Teil II) – vor allem die branchenmässige Inkongruenz von zugeteilten Kontingenten und geäussertem Arbeitskräftemangel – sind ein weiterer Hinweis auf verzerrenden Einfluss durch Interessengruppen.

3. Grenzen der Immigrationspolitik im rechtsstaatlich-demokratischen Rahmen

Der Gestaltungsspielraum der Einwanderungspolitik wird durch rechtsstaatliche Verpflichtungen eingeschränkt. Von diesen Einschränkungen besonders betroffen ist das Gastarbeitersystem mit seinen weitgehenden Steuerungsansprüchen. Die zentrale Determinante im Gastarbeitersystem ist die unternehmerische Nachfrage

6 *«Give me your tired, your poor, Your huddled masses yearning to breathe free, The wretched refuse of your teeming shore, Send these, the homeless, tempest-tossed, to me: I lift my lamp beside the golden door.»* (E. Lazarus, The New Colossus (1883); zitiert nach Shughart u.a. [1986].

7 Geht auf Stigler (1971) und Peltzman (1976) zurück.

8 Reynolds/McCleery (1988), Moehring (1988).

nach Arbeitskräften. Es wäre daher Aufgabe der Immigrationspolitik, dafür zu sorgen, dass Anzahl, Qualifikationsniveau und Aufenthaltsdauer der ausländischen Arbeitskräfte möglichst genau mit dieser Nachfrage übereinstimmen. Von seiner inhärenten Logik her müsste dieses System eine Menge von freiheitseinschränkenden Instrumenten vorsehen, beispielsweise solche, die dafür sorgen, dass «überflüssig» gewordene Arbeitskräfte wieder zurückgeschafft werden, oder solche, die verhindern, dass die einer Unternehmung zugeteilten ausländischen Arbeitskräfte ihre Stelle wechseln. Im Interesse einer optimalen Nutzung der knappen Kontingente müsste zudem dafür gesorgt werden, dass möglichst wenige Familienmitglieder nachgezogen werden.

Wegen der Verpflichtung zur Einhaltung minimalster humanitärer Prinzipien und teilweise gebunden durch internationale Abkommen[9] sind solche Massnahmen jedoch – glücklicherweise – in einem demokratischen Rechtsstaat nicht problemlos durchsetzbar. Am Beispiel der Schweiz kann gezeigt werden, dass solche Bestimmungen im Laufe der Zeit abgeschwächt wurden.

Die schweizerische Ausländerpolitik befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen dem Bestreben nach Steuerung der Ausländerbeschäftigung einerseits und Einhaltung rechtsstaatlicher Verpflichtungen andererseits. Je mehr den rechtsstaatlichen Grundsätzen nachgelebt wird, d.h. je mehr freiheitseinschränkende Massnahmen aufgehoben werden, desto wirkungsloser wird der migrationspolitische Steuerapparat.[10]

IV. Schlussfolgerungen für die schweizerische Migrationspolitik der 90er Jahre

Das 20. Jahrhundert hat gezeigt, dass die schweizerische Wirtschaft auf die Beschäftigung von Ausländern angewiesen ist. Die besonders in der Nachkriegszeit praktizierte Politik, die Einwanderung auf «pflegeleichte» und alleinstehende Arbeitskräfte zu beschränken, ist gescheitert. Trotzdem steht die schweizerische Fremdarbeiterpolitik heute noch im Geiste der Rotationsthese. Der Anspruch, Migrationsströme nach wirtschaftspolitischen Kriterien zu lenken, wurde nicht aufgegeben. In Wirklichkeit ist der Gestaltungsspielraum ausserordentlich eingeengt: Durch die Eigendynamik des sozialen Migrationsprozesses, durch die Verpflichtung zu humanitären und rechtsstaatlichen Grundsätzen, wegen der Verfolgung von vielen, oft gegensätzlichen Zielen und schliesslich wegen des Einflusses

9 Das Recht auf Nachzug der Familienmitglieder wurde 1973 von der ILO als Grundrecht postuliert.

10 Immer mehr Einwanderungen entziehen sich dem direkten Einfluss der Ausländerpolitik: Gemäss BFA (1989) betrug die Bruttozuwanderung von Ausländern nach der Schweiz 1988 86548 Personen. Nur 21% reisten in Anwendung der kantonalen und Bundeskontingente ein; 35% betrafen den Familiennachzug, 12% betrug der Anteil von Umwandlungen von Saisonarbeiter- in Jahresaufenthalterbewilligungen, 11% waren Schüler und Studenten, 21% übrige Einreisen.

von wohlorganisierten Interessengruppen auf die Gestaltung und Durchführung der Ausländerpolitik.

Aus der Erkenntnis heraus, dass es schwierig ist, im Migrationsbereich exakt zu lenken und eine Vielzahl wirtschaftspolitischer Ziele zu verfolgen, muss das Ziel einer Reform unbedingt eine **möglichst einfache Immigrationspolitik** ohne weitreichende Regulationsabsicht sein.

Idealerweise könnten solche Verhältnisse mit der Einführung voller Freizügigkeit, wie sie zwischen den EG-Ländern herrscht, hergestellt werden. Überhaupt bietet die Herausforderung des «Europas der Bürger» auch für die Schweiz weniger eine Gefahr als eine Chance, die primär an innenpolitischen Zielen orientierte Ausländerpolitik an neue Anforderungen anzupassen.

Einer solchen Lösung steht jedoch die Überfremdungsangst eines grossen Teils der Schweizer Bevölkerung entgegen. Diese Restriktion muss bei einer Reform der Schweizer Ausländerpolitik berücksichtigt werden.

Sollte die Schweiz ausserhalb der EG verbleiben, könnten Verhältnisse des freien Personenverkehrs mit einem **Freizügigkeitsabkommen mit der EG** hergestellt werden. Mit einem solchen Abkommen würde für Schweizer und EG-Bürger – in Anlehnung an die EG-Freizügigkeitsregelung – der Aufenthalt bei Erwerbstätigkeit oder Ausbildung im gesamten Freizügigkeitsgebiet möglich.

Folgende Punkte müssten in einem solchen Abkommen enthalten sein:

1. Alle EG-Bürger, die einen Arbeitsvertrag und einen Wohnungsnachweis vorweisen, erhielten eine (verlängerbare) Aufenthaltsgenehmigung für fünf Jahre. Gleiches gilt für Schweizer im EG-Raum.

2. Der Familiennachzug muss für alle in der Schweiz wohnhaften ausländischen Erwerbstätigen ermöglicht werden.

3. Alle Einschränkungen der arbeitsmarktlichen Freizügigkeit müssen aufgehoben werden. Die Punkte 2 und 3 zusammengenommen bedeuten das Ende des Saisonnierstatutes.

4. Die Grenzzonen, aus der Grenzgänger stammen dürfen, und die Grenzzone, in der sie arbeiten dürfen, müssen ausgeweitet werden.

5. Die Einbürgerungspolitik müsste offener werden und besonders das Recht auf Doppelbürgerschaft vorsehen. Dadurch entstünde der Freiraum, der für zusätzliche Einwanderungen (vor allem Familiennachzug) notwendig ist.

6. Bürger von ausserhalb des EG-Raumes werden zu Erwerbszwecken nur dann zugelassen, wenn der Ausländeranteil unter eine zu definierende überfremdungspolitische «Schmerzgrenze» fällt.

7. Für hochqualifizierte Arbeitskräfte von ausserhalb des EG-Raums und für Nichterwerbstätige (Auszubildende, Rentner etc.) werden jährliche Kontingente definiert, deren Zuteilung ausschliesslich dem BIGA zukommt.

8. Eine festzulegende Übergangsfrist ermöglicht eine schrittweise Anpassung an die neue Regelung.

Dass die Schweiz mit einem solchen Freizügigkeitsabkommen eine Einbusse an Lenkungsspielraum erleidet, muss nicht als Nachteil, sondern als Chance begriffen werden, eine an Partikularinteressen orientierte und wirtschaftlich ineffiziente Einwanderungspolitik neuen Anforderungen anzupassen.

Der Beitrag wurde ermöglicht durch die Unterstützung des Fördervereins des WWZ Basel.

Bibliographie

BFA, versch. Jg. Ausländische Bevölkerung in der Schweiz. Statistischer Bericht. Bern: Bundesamt für Ausländerfragen.

BIGA, 1980. Grundzüge und Probleme der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik, Band 1, Bern: BIGA.

BIGA, 1981. Bericht über die Fremdarbeiterpraxis in den Kantonen. Bern: BIGA.

BIGA, 1986. Weisungen und Erläuterungen zur Begrenzungsverordnung. Bern: BIGA.

Böhning, W. R., 1984. Studies in International Labour Migration. London and Basingstoke: Macmillan.

Cattacin, Sandro, 1987. Neokorporatismus in der Schweiz – die Fremdarbeiterpolitik. Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 243/244. Zürich.

Chiswick, Barry R., 1978. A Longitudinal Analysis of the Occupational Mobility of Immigrants. In: Proceedings of the 30th Annual Winter Meetings, Industrial Relations Research Association, ed. by Barbara D. Dennis. Madison, Wis.: IRRA.

Chiswick, Barry R., 1978. The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-born Men. Journal of Political Economy 86 (5): 897–921.

Dhima, Giorgio, 1989. Wer Ausländer gut zahlt, hat mehr Geld in der Kasse – In der Fremdarbeiterpolitik marschieren unsere Politiker entschlossen in die Sackgasse – wie es anders ginge. Weltwoche 43 (26. 10. 89) 25.

Greenwood, Michael J./McDowell, John M., 1982. The Supply of Immigrants to the United States, in: Chiswick, B. R. (ed.), The Gateway – U.S. Immigration Issues and Policies, Washington and London: American Enterprise Institute, S. 54–85.

Jasso, Guillermina/Rosenzweig, Mark R., 1982. Estimating the Emigration Rates of Legal Immigrants Using Administrative and Survey Data: The 1971 Cohort of Immigrants to the United States. Demography 19 (3): 279–290.

Keely, Charles B., 1979. The Development of U.S. Immigration Policy Since 1965. Journal of International Affairs 33 (2): 249–63.

Maillat, Denis, 1984. Les conséquences économiques de différents types de migrations, le cas de l'Europe. Documents d'économie appliquée No 72, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Neuchâtel.

Meier, Ruedi, 1981. Der Einfluss der Betriebe und Verbände auf die Verteilung der Fremdarbeiterbewilligungen – Zwei Falluntersuchungen in den Kantonen Solothurn und Thurgau. Zürich: Vervielfältigt.

Moehring, H. B., 1988b. Symbol versus substance in legislative activity: The case of illegal immigration. Public Choice 57, 287–294.

North, David, 1978. Seven Years Later: The Experiences of the 1970 Cohorts of Immigrants in the United States. R&D Monograph no. 71, US Dept. of Labor, ETA, Washington, D.C.

Peltzman, Sam, 1976. Toward a more general theory of regulation, Journal of Law and Economics 19, 211–40.

Piore, Michael, 1979. Birds of Passage – Migrant Labor and industrial Societies. Cambridge: Cambridge University Press.

Reynolds, Clark/McCleery, Robert K., 1988. The Political Economy of Immigration Law: Impact of Simpson-Rodino on the United States and Mexico. Journal of Economic Perspectives 2 (3): 117–31.

Schwarz, Heinrich, 1988. Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz. Diessenhofen: Verlag Rüegger.

Shughart, William/Tollison, Robert/Kimenyi, Mwangi, 1986. The Political Economy of Immigration Restrictions. Yale Journal on Regulation 4(1): 79–97.

Simon, Julian L., 1989. The Economic Consequences of Immigration. Basil Blackwell, Oxford und Cambridge.

Stigler, George, 1971. The theory of economic regulation, The Bell Journal of Economics and Management Science 2(1), 3–21.

Straubhaar, Thomas/Dhima, Giorgio, 1989. Migration im Spannungsfeld zwischen Mikroökonomie und politischer Ökonomie. In: Kalin/Moser, Migrationen aus der Dritten Welt. Bern: Paul Haupt, S. 65–91.

Vosgerau, Hans-Jürgen, 1988. Normative Aspekte internationaler Migrationen. Schriften des Vereins für Sozialpolitik 171: 401–412.