

# Daniel Lampart 113

**Die Personenfrei-  
zügigkeit auf dem  
Prüfstand:  
Löhne, Arbeits-  
bedingungen und  
Arbeitslosigkeit  
in verschiedenen  
Migrationssyste-  
men – Ein Vergleich**

Spätestens seit die SVP ihre neuste Kündigungs-Initiative («Nachhaltigkeits-Initiative») eingereicht hat, ist die Diskussion über die Schweizer Migrationspolitik wieder lanciert. Doch was wäre denn die Alternative zum heutigen System mit Personenfreizügigkeit und Flankierenden Massnahmen? Ginge es den Arbeitnehmenden mit einem Punkte- oder Kontingentsystem besser? Oder wäre gar eine «Zuwanderungsabgabe» eine Alternative?

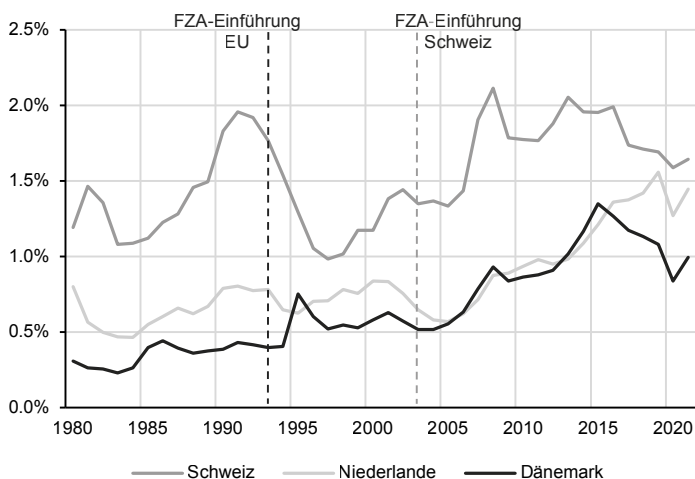
Bereits ein Vergleich der Einwanderungsstatistiken verschiedener Länder zeigt, dass die unterschiedlichen Zulassungssysteme zu keinen wesentlichen Unterschieden bei den Einwanderungszahlen führen. Diese Beobachtung bestätigt, im Rückblick auf die Schweizer Einwanderungsgeschichte, auch der frühere oberste Migrationsbeamte, Staatssekretär Mario Gattiker. Vor der Personenfreizügigkeit wurden «die Kontingente stets der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt angepasst, eine Begrenzung der Zuwanderung gab es nicht».<sup>1</sup> Mit den Zulassungssystemen

1 Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 14. August 2018.

kann und muss jedoch die «Qualität» der Migration gesteuert werden – insbesondere die Arbeitsbedingungen, die Rechte in Bezug auf Aufenthalt und soziale Sicherheit sowie die Qualifikation. Hier schneidet die Personenfreizügigkeit in Verbindung mit einem wirksamen Lohnschutz besser ab als Kontingents- oder Punktesysteme, wie ein Vergleich zeigt.

Die Höhe der Einwanderung ist eine Folge der Wirtschaftslage, sowie der Internationalisierung der Wirtschaft und der Verbreitung des Internets bei der Stellensuche. Vor dem Jahr 2000 musste man lokale Zeitungen kaufen, um zu erfahren, welche Stellen ausgeschrieben sind. Nach dem Jahr 2000 hat sich der Stellenmarkt ins Internet verlagert, so dass die offenen Stellen weltweit sichtbar wurden. Die EU hat die Personenfreizügigkeit bereits 1993 eingeführt. Die Schweiz erst 2002/2004. Doch die Immigration ist in den Niederlanden und in Dänemark in den letzten 20 Jahren stärker gestiegen als in der Schweiz.

Abbildung 1: Einwanderung: Anteil an der Bevölkerung<sup>2</sup> (in Prozent)  
Quellen: Bundesamt für Statistik, Statistics Netherlands, Statbank

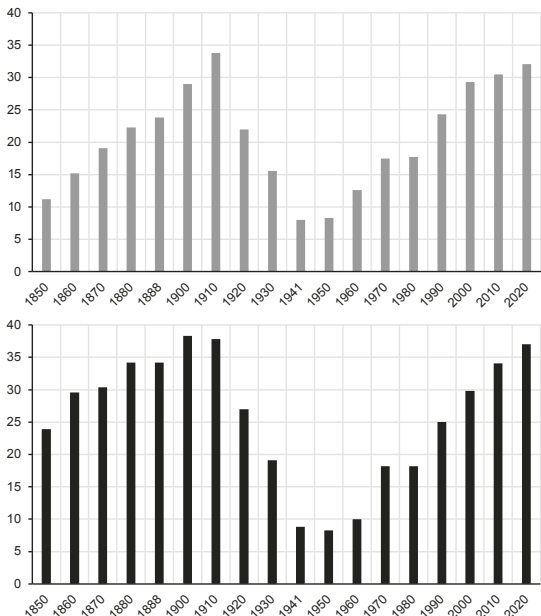


2 Die Daten werden nur bis 2021 – vor dem Ukrainekrieg – dargestellt. Die ausserordentlichen Flüchtlingsbewegungen aus der Ukraine prägen die Daten je nach Land stark.

Vor der Industrialisierung war die Schweiz ein Auswanderungsland. Aus wirtschaftlichen Gründen verliessen viele ihre Heimat, um in Amerika eine bessere Existenz aufzubauen. Das änderte sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts. Neben Flüchtlingen kamen zunehmend Arbeitsmigrant:innen in die Schweiz. Der Ausländeranteil verfünffachte sich bis ins Jahr 1910 von knapp 3 auf über 15 Prozent.<sup>3</sup>

In Städten wie Zürich oder Basel war der Anteil der Einwohner:innen ohne Schweizer Pass zu Beginn des 19. Jahrhunderts sogar höher als im Jahr 2020. In Genf war er leicht tiefer. Mit den beiden Weltkriegen und den wirtschaftlichen Problemen in der Zwischenkriegszeit kehrte sich die Entwicklung dann um. Erst der Nachkriegsboom ab den 1950er-Jahren zog wieder mehr Leute ins Land.

Abbildung 2: Ausländer:innenanteil in Zürich (oben) und Basel (unten) (in Prozent)  
Quelle: Bundesamt für Statistik



3 Siehe z. B. A. Holenstein/P. Kury/K. Schulz. Schweizer Migrationsgeschichte. Hier und Jetzt Verlag, Zürich 2018.

## Alternativen zur Personenfreizügigkeit im Vergleich: Arbeitsbedingungen, Migration, soziale Sicherheit

Ländervergleiche und historische Statistiken zeigen, dass die Höhe der Einwanderung vor allem von der Wirtschaftslage und der Internationalisierung der Wirtschaft abhängt. Die Art des Zulassungssystems spielt eine unwesentliche Rolle. Doch das Zulassungsregime hat vor allem einen qualitativen Einfluss – namentlich auf die Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft, auf die Löhne sowie auf die Arbeitsbedingungen.

### Kontingente – viele negative Erfahrungen der Schweiz

Die Geschichte des Schweizer Kontingentsystems ist ein jahrzehntelanger, schliesslich gescheiterter Versuch, die Einwanderung über Höchstzahlen und weitere Auflagen zu regulieren, bis die Schweiz es schliesslich in den 2000er-Jahren weitgehend aufgab und durch die Personenfreizügigkeit und die Flankierenden Massnahmen ersetzte.<sup>4</sup>

Das Schweizer Kontingentsystem beschränkte die Einwanderung nicht, wie bereits das Zitat von Alt-Staatssekretär Gattiker in der Einleitung zeigt. In Zeiten tiefer Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel lobbyierten die Arbeitgeber für höhere Kontingente oder sie wichen den Kontingenten aus – über Kurzaufenthalte und Grenzgänger:innen oder über Schwarzarbeit. In der Hochkonjunktur der späten 1980er-Jahre erhöhte der Bundesrat die Kontingente für Jahresaufenthalte auf Druck der Arbeitgeber.<sup>5</sup>

4 Siehe z. B. P. Vasco: Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit, Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping, Bern 2018, [https://unia.ch/fileadmin/user\\_upload/Schwerpunkte/Personenfreizuegigkeit-FlaM/Von-der-Kontingentierungspolitik-zur-Personenfreiz%C3%BCgigkeit.pdf](https://unia.ch/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Personenfreizuegigkeit-FlaM/Von-der-Kontingentierungspolitik-zur-Personenfreiz%C3%BCgigkeit.pdf).

5 «A la fin des années huitante, la bonne conjoncture s'affirme et le Conseil fédéral cède progressivement à la pression des milieux économiques» (E. Piguet/H. Mahnig,

Abbildung 3: Jahresaufenthalte: Freigegebene Höchstzahlen

Quelle: Staatssekretariat für Migration

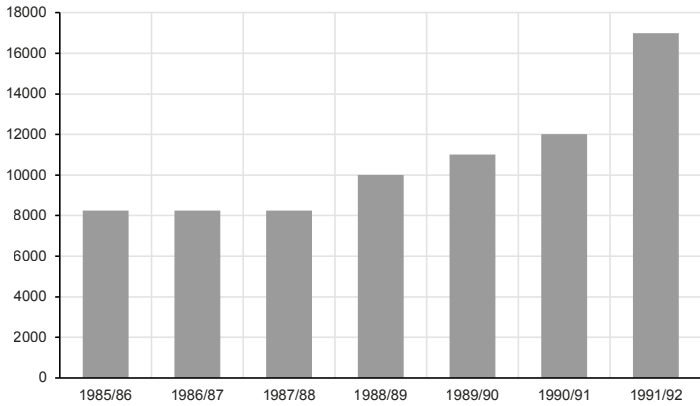
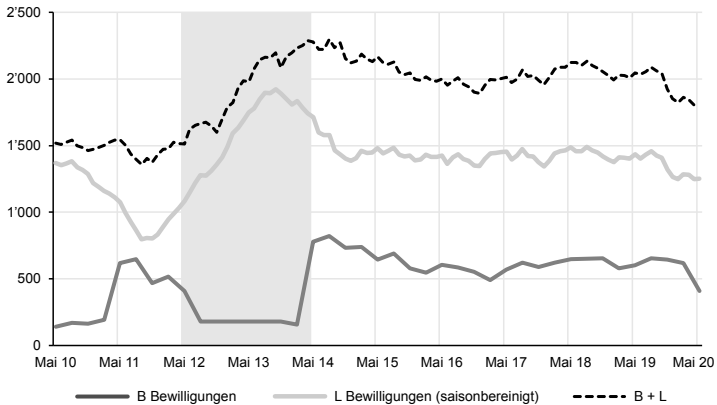


Abbildung 4: Aufenthaltsbewilligungen B und L für EU-8-Staatsangehörige (Periode mit Ventilklausel für Kategorie B in beige)

Quelle: Seco, Staatssekretariat für Migration



Im Mai 2012 beschränkte der Bundesrat über die damalige «Ventilklausel» die Daueraufenthalte (B-Bewilligungen) von Personen aus der EU-8. Unternehmen wichen daraufhin auf Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-Bewilligungen) aus und stellten die Arbeitskräfte aus den betroffenen Ländern vermehrt mit befristeten Verträgen ein. Dies zeigt

sich in der Grafik (Abbildung 4): Während die Zahl der B-Bewilligungen abfiel, stiegen die L-Bewilligungen zur gleichen Zeit deutlich an und sanken erst nach Wiedereinführung der vollen Personenfreizügigkeit Mitte 2014 wieder. Die Gesamtsumme aus B- und L-Bewilligungen ging durch die Ventilklausel jedoch nicht zurück. Zudem gab es teilweise auch mehr Grenzgänger:innen.

Schwarzarbeit war vor der Personenfreizügigkeit leider eine verbreitete Realität.<sup>6</sup> Viele Firmen haben ausländische Arbeitskräfte illegal beschäftigt, um die Kontingente zu umgehen. Schätzungen gehen von 120.000 bis 180.000 Schwarzarbeiter:innen im Jahr 1990 aus.<sup>7</sup> Die Einwanderungsstatistiken zur Zeit des Kontingentsystems unterschätzen dementsprechend die effektive Einwanderung. Die Schwarzarbeit wurde von den Behörden in erschreckendem Ausmass toleriert.

Zeitzeug:innen schildern, dass sich die schwarz angestellten landwirtschaftlichen Hilfsarbeiter:innen am Sonntag in den Dörfern teilweise in Anwesenheit der Dorfpolizei im Restaurant trafen. Zahlreiche Firmen haben sich straflos über die Höchstzahlen und Kontingente hinweggesetzt. Neben der Landwirtschaft gab es vor allem auch im Bau- und Ausbaugewerbe sowie im Gastgewerbe viel Schwarzarbeit.

Im Kontingentsystem waren nicht nur die Aufenthalte befristet – bei Kurzaufenthalten in der Regel auf eine Saison, bei den Jahresaufenthalten auf ein Jahr –, sondern auch die damit verbundenen Arbeitsverträge. Zusätzlich waren die Aufenthalte meist an eine Stelle gebunden. Die Arbeitnehmenden konnten die Stelle nicht wechseln,

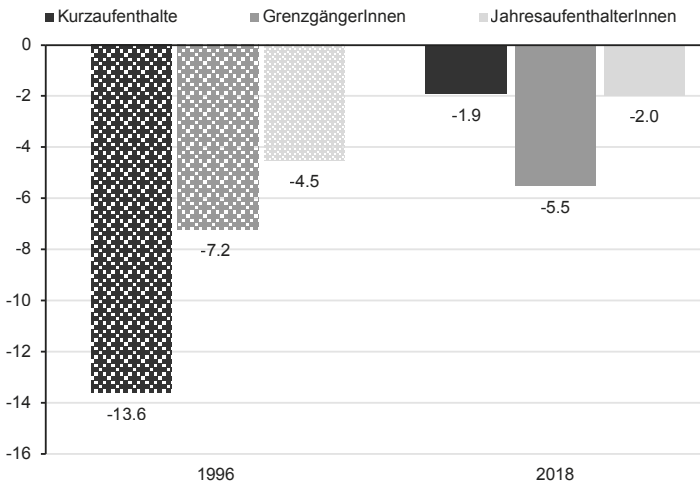
6 Vgl. auch D. Lampart/F. Bender: Unmenschlich und wirtschaftlich schädlich. Fakten zum alten Kontingentsystem, hrsg. vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund, Oktober 2016, [www.sgb.ch/fileadmin/redaktion/docs/brochures/Unmenschlich-und-wirtschaftlich-schaedlich\\_Schwarzbuch\\_Kontingentsystem\\_web.pdf](http://www.sgb.ch/fileadmin/redaktion/docs/brochures/Unmenschlich-und-wirtschaftlich-schaedlich_Schwarzbuch_Kontingentsystem_web.pdf).

7 Vgl. V. Pedrina: Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit, S. 29.

ohne die Bewilligung zu gefährden. Die Arbeitgeber sassen am längeren Hebel. Missbräuche bei den Löhnen und den Arbeitsbedingungen waren leider verbreitet. Dazu kam, dass die Löhne und die Arbeitsbedingungen vor Ort in der Regel kaum kontrolliert wurden. Das gab es erst mit den Flankierenden Massnahmen.<sup>8</sup>

Abbildung 5: Statistisch nicht erklärbarer Lohnrückstand von Ausländer:innen (gegenüber Schweizer:innen in Prozent)

Quellen: 1996: A. de Coulon/J.-M. Falter/Y. Flückiger/J. Ramirez, Analyse des différences de salaires entre population suisse et étrangère, in H.-R. Wicker/R. Fibbi/W. Haug (Hrsg.), Les migrations et la Suisse, Zürich 2003, S. 263–288; 2018: Bundesamt für Statistik, Seco



Das Kontingentsystem ging vor allem in den früheren Jahren von der falschen Annahme aus, dass die Arbeitskräfte nur vorübergehend hier sind. Dementsprechend war die Integration der Arbeitskräfte in der Schweiz oder der Spracherwerb kein prioritäres Thema. Das erwies sich im Laufe der Zeit als Bumerang. Viele, die ab 50 Jahren nicht mehr körperlich arbeiten konnten, fanden infolge der ungenügenden Sprachkenntnisse und Ausbildungen

<sup>8</sup> Vgl. auch K. Schüpbach: Zwischen Marktmacht und Arbeitsrechten: Die Auswirkungen des Saisonierstatuts für die Löhne von Migrant:innen, 27. September 2023, <https://www.research-collection.ethz.ch/server/api/core/bitstreams/690fcb05-8cb8-4084-a4d8-bdb28d11fc69/content>.

nur schwer in einem anderen Beruf eine Arbeit. Sie landeten in der IV. Mit der besseren Integration ins Berufsleben hat sich das geändert.

Das Saisonnierstatut war zudem unattraktiv für gut ausgebildete Berufsleute. Die Kontingente gingen zu einem grossen Teil an Branchen wie den Bau, die Landwirtschaft oder das Gastgewerbe. Die Auswirkungen auf die Produktivität waren negativ.<sup>9</sup>

### Punktesysteme: Kanada, Australien, Post-Brexit-UK

Länder wie Kanada oder Australien arbeiten bei der Zulassung von Daueraufenthalter:innen seit Jahrzehnten mit Punktesystemen.<sup>10</sup> Das Vereinigte Königreich löste die Personenfreizügigkeit im Jahr 2020 nach dem Brexit durch ein punktebasiertes System ab. In der Praxis werden die Systeme laufend angepasst und aufgeweicht, um einigermaßen mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten Schritt zu halten. Ein «reines» Punktesystem gibt in keinem dieser Länder.

Punktesysteme versuchen, insbesondere Hochschulabsolvent:innen anzuziehen. In Kanada haben beispielsweise rund 60 Prozent der Eingewanderten einen Tertiärabschluss. Doch das garantiert noch keinen Job und auch keinen Job, der zur Ausbildung passt. Viele junge Menschen sind überqualifiziert für ihre effektive Tätigkeit. Es gibt zahlreiche Beispiele, wo Ärzt:innen Taxi fahren oder Akademiker:innen Pizzas ausliefern. In Kanada arbeiten etwas über 40 Prozent der in letzter Zeit eingewanderten Akademiker:innen in Stellen, die einen Hochschulabschluss brauchen. In der Schweiz ist diese Zahl viel höher. Viele eingewanderte Fachkräfte in Kanada und Australien verdienen denn auch deutlich weniger als Inländer:innen.

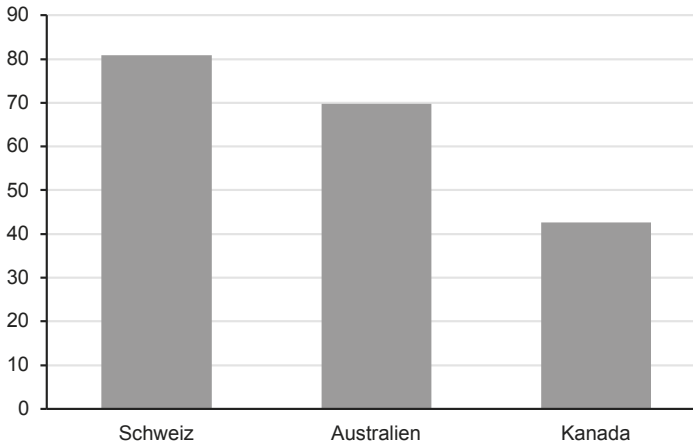
9 Vgl. E. Piguet: *L'immigration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005, S. 37.

10 Kanada seit 1967, Australien seit den 1980er-Jahren.

Während diese Zahlen auf Schwierigkeiten der qualifikationsgerechten Integration sowie auf einen fehlenden Lohnschutz hinweisen, verdienen Eingewanderte in der Schweiz oft gleich viel wie Inländer:innen.

Abbildung 6: Anteil eingewanderner Hochschulabsolvent:innen mit entsprechender Arbeitsstelle (in Prozent, 2021)

Quelle: OECD, invertiert aus «overqualification rate»



Australien und Kanada haben aufgrund der unzureichenden Arbeitsergebnisse ihre Einwanderungssysteme in der jüngsten Vergangenheit stärker an der Arbeitsnachfrage ausgerichtet. Diese Entwicklung kann als indirektes Zugeständnis an das Modell der Personenfreizügigkeit gesehen werden.

Ein aktuelles Beispiel für die Herausforderungen eines Punktesystems liefert das Vereinigte Königreich. Nach dem Brexit führte das Land ein neues Migrationssystem ein, um die Einwanderung gezielter steuern zu können. Doch entgegen der politischen Rhetorik explodierten die Einwanderungszahlen nach der Pandemie, diesmal verstärkt mit Zuzüger:innen aus weiter entfernten Ländern, welche oft noch stärker dem Druck der Arbeitgeber ausgesetzt sind. Um diesem Trend entgegenzuwirken, setzt die britische Regierung zur Begrenzung der Migration

nun unter anderem vermehrt auf erhöhte Mindestlohnvorgaben. So wurden im Frühling 2024 die erforderlichen Löhne für den Erhalt einer Arbeitsbewilligung und für den Familiennachzug deutlich angehoben.

### Zuwanderungsabgabe

Wirtschaftsliberale Ökonom:innen forderten in den letzten Jahren eine «Zuwanderungsabgabe». Wer in die Schweiz einwandern möchte, solle also eine Gebühr bezahlen.

Bei der Einführung einer solchen Abgabe stellen sich sehr viele Fragen. Ist sie einmalig oder laufend? Ist sie für alle gleich hoch oder zahlen Banken mehr als Bauern? Wird sie vom Arbeitgeber oder von den Arbeitnehmenden bezahlt? Viele ungeklärte Punkte stünden erst am Anfang eines langwierigen und komplizierten Prozesses, bei dem ständig nachjustiert werden müsste.

In Singapur wollte man bereits Anfang der 1980er-Jahre die Abhängigkeit von Arbeitskräften aus dem Ausland mit einer Abgabe reduzieren. Das langfristige Ziel war klar: Bis 1991 sollte die Wirtschaft ausschliesslich mit einheimischen Arbeitskräften laufen. Doch anstatt dafür die Abgabe konsequent zu erhöhen, gab die Regierung dem Druck der Unternehmen immer wieder nach und senkte sie sogar in Wirtschaftskrisen. Das ursprüngliche Ziel wurde in der Folge klar verfehlt: Statt weniger kamen immer mehr ausländische Arbeitskräfte nach Singapur.

Erreicht wurde stattdessen einzig eine immer grösser werdende Komplexität: Heute gibt es für fast jede Branche eigene Regeln, verschiedene Abgaben je nach Qualifikationsniveau der Arbeiter:innen und zusätzlich höhere Abgaben für Firmen, die viele ausländische Beschäftigte haben. Letzteres hat nicht nur den Verwaltungsaufwand enorm erhöht, sondern auch ein regelrechtes System von Umgehungstricks geschaffen.

Kriminelle Gruppen gründen Scheinfirmen, um mit erfundenen einheimischen «Phantom-Arbeitern» zusätzliche ausländische Arbeitskräfte billiger ins Land zu holen und illegal einzusetzen. Ausserdem wird angenommen, dass mittlerweile ein grosser Teil der Abgabe in Form von tieferen Löhnen oder erfundenen Abzügen auf die Arbeiter:innen abgewälzt wird.

Auch in der Schweiz dürfte eine Zuwanderungsabgabe zahlreiche Probleme verursachen. Weil die Anstellung einer Arbeitskraft aus dem Ausland plötzlich etwas kostet, würden zahlreiche Arbeitgeber ihr Personal wieder schwarz beschäftigen. Falls beim Familiennachzug höhere Abgaben fällig wären, könnte es wieder Anreize geben, Ehepartner:innen oder Kinder nicht zu deklarieren oder zu verstecken – wie unter dem früheren Kontingentsystem. Dazu kämen andere Probleme: Wäre etwa eine einmalige Eintrittsgebühr bei der Einreise vorgesehen, würden wohl weniger Leute wieder ausreisen – denn wer erst einmal bezahlt hat, möchte das Geld sicher nicht verlieren. Oder was passiert, wenn die Gebühr vom Arbeitgeber gezahlt wurde, der Arbeitnehmer aber später die Stelle wechseln oder das Land verlassen will? Bekommt die Firma dann das Geld zurück? Wenn verschiedene Branchen unterschiedliche Beträge zahlen müssten, könnten Bauern plötzlich Bankangestellte einstellen und sie nach kurzer Übergangszeit gegen eine Prämie an Banken weitergeben. Diese Überlegungen könnten noch lange weitergeführt werden, aber die Erkenntnis ist klar: Die Einführung einer Zuwanderungsabgabe ist in der Umsetzung kompliziert und die bisher international gemachten Erfahrungen sind schlecht.

## Fazit

Ein Vergleich der verschiedenen Migrationssysteme zeigt, dass die Personenfreizügigkeit in Verbindung mit wirksamen flankierenden Massnahmen überlegen ist. Die Nähe zum Arbeitsmarkt, sichere und gute Aufenthaltsrechte sowie ein wirksamer Lohnschutz führen dazu, dass die Arbeitslosigkeit und der Lohndruck vergleichsweise tiefer sind. Die Integration in Gesellschaft und Wirtschaft funktioniert besser. Die Personenfreizügigkeit ist ein dezentrales System, in dem der Staat wenig Einfluss nimmt, wer in welcher Branche arbeitet. Er überwacht im Wesentlichen nur die Arbeitsbedingungen. Zentrale staatliche Systeme wie das Kontingent- oder das Punktesystem führen hingegen zu Fehlallokationen und zu schlechteren Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen. Die Höhe der Einwanderung ist hingegen in allen Systemen weitgehend gleich.