

Une clause de sauvegarde « bottom-up »

Proposition pour la mise en œuvre de l'article 121a Cst. (« Initiative contre l'immigration de masse »)

Étude mandatée par le Canton du Tessin à la Chaire NECOM de l'ETH Zurich

Auteurs : Prof. Dr. Michael Ambühl, Céline Antonini, Dr. Sibylle Zürcher

Zurich, le 2 février 2016

Zusammenfassung

Kontext

Im Februar 2014 haben sich Volk und Kantone für die Initiative „Gegen die Masseneinwanderung“ ausgesprochen. Die Übergangsbestimmungen (Art. 197, Ziff. 9, Abs. 1 BV) sehen vor, dass die internationalen Verträge, welche dem neuen Artikel 121a BV widersprechen, neu verhandelt werden müssen. Diese Bestimmungen zielen besonders auf das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU. Im Dezember 2015 hat der Bundesrat angekündigt, die Einwanderung von Personen, die für das FZA relevant sind, mittels einer Schutzklausel kontrollieren zu wollen.

Mandat

Der Lehrstuhl NECOM/ETH hat vom Kanton Tessin ein Mandat erhalten, innerhalb von 6 Monaten eine Schutzklausel auszuarbeiten, die unter anderem die Spezifitäten der Grenzgängerdynamik berücksichtigt und die ein enger begrenztes Anwendungsfeld als die nationale Ebene hat.

Konzept

Das in dieser Studie präsentierte Modell respektiert den Grundsatz der Personenfreizügigkeit. Das Modell sieht vor, lediglich Modalitäten der Anwendung des FZA zu ändern. Es bezieht sich dabei insbesondere auf die in Art. 14, Abs. 2 des Abkommens vorgesehenen Bestimmungen. Nur in aussergewöhnlichen Fällen, welche durch genau definierte sozioökonomische Indikatoren festgelegt sind, soll es möglich sein, verschiedene Arten von Massnahmen zu ergreifen, die sowohl in ihrem Anwendungsfeld wie auch ihrer Dauer beschränkt wären. Wenn keine aussergewöhnliche Situation vorliegt, soll die Personenfreizügigkeit gelten, wie man sie heute kennt.

Parameter

Das Modell folgt einer Bottom-up-Logik und ist umfassend. Es schliesst die beiden Dimensionen der Personenfreizügigkeit, die Art. 121a BV vorsieht, ein - nämlich die Grenzgänger [nicht wohnhaft in der Schweiz] und die Migration [für Personen, die in der Schweiz leben]. Es sieht externe Schutzmassnahmen (relevant für das FZA) und interne (nicht relevant für die FZA) vor und strukturiert sich in drei Ebenen (sektoriell – 48 Branchen; regional – 7 Schweizer Grossregionen; national – 32 EU/EFTA-Staaten).

Die Unterscheidung zwischen Grenzgängern und Migration geht von der Annahme aus, dass Grenzgänger, welche im Allgemeinen in Ländern mit tieferen Lebenskosten und weniger vorteilhafter wirtschaftlicher Lage als dem Land, in dem sie ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen, leben, einen stärkeren Effekt auf den Arbeitsmarkt haben können als die ansässigen Migranten. Die externen Massnahmen für die Grenzgänger basieren auf einem Inländervorrang. Diese Massnahmen sind weniger invasiv als ein Kontingentsystem und somit leichter zu handhaben. Bei der Migration basieren die externen Massnahmen nicht auf dem Inländervorrang, sondern einer Einwanderungsbremse. Bei den internen Massnahmen werden in der Studie nur die möglichen Linien skizziert. Diese Massnahmen, wie etwa die lokale Verstärkung der flankierenden Massnahmen, sind Gegenstand der Schweizer Innenpolitik und würden den Umfang dieser Studie sprengen.

Mechanismus

Die Bottom-up-Logik sieht vor, Massnahmen auf der tiefstmöglichen Ebene zu ergreifen, also dort, wo sie am wenigsten invasiv sind, bevor man auf eine höhere Ebene aufsteigen kann: es ist also einfacher auf der sektoriellen Ebene zu intervenieren als auf der regionalen oder nationalen. Zusätzlich können prinzipiell auf jeder Ebene die internen Massnahmen vor den externen aktiviert werden. Die Bedingungen um die internen zu aktivieren sind daher weniger restriktiv als für die externen. Das Modell bestimmt die Interventionsschwellenwerte immer nach der gleichen Logik, nämlich dem Vergleich von Einheiten der gleichen Ebene. Das Modell erachtet einen Sektor, eine Region oder einen Staat als in Schwierigkeiten befindlich, wenn eine gewisse Anzahl an Indikatoren « stark » (um 1 Standardabweichung) oder « sehr stark » (um 2 Standardabweichungen) vom Mittelwert auf der gleichen Ebene abweichen. Diese Indikatoren sind: (i) die Quote der Nettomigration pro Bevölkerung, (ii) die Quote der Grenzgänger pro aktive Bevölkerung, (iii) die

Arbeitslosenquote sowie (iv) das Lohnniveau. Als Mass für die Abweichung eines Wertes vom Mittelwert wird die Standardabweichung herangezogen.

Auf allen Ebenen richtet sich eine Intervention immer nach dem Grad der Ausserordentlichkeit. Alle Massnahmen erfordern zuerst („Vorbedingung“) eine aussergewöhnliche Situation bei der Migration auf nationaler Ebene (Nettomigrationsrate plus Grenzgängerquote « stark » über dem Mittelwert der EU/EFTA).

Grenzgänger: Wenn eine Branche Werte für die Indikatoren (Grenzgängerquote, Arbeitslosenquote, Lohnniveau) verzeichnet, die über bzw. « stark » über dem Mittelwert liegen [unter für die Löhne], dürfen interne bzw. externe Massnahmen ergriffen werden. Die selbe Logik ist auf der nationalen Ebene anwendbar, aber mit höheren Schwellenwerten.

Migration: Wenn ein Land eine Nettomigrationsquote von EU/EFTA-Bürgern aufweist, die « sehr stark » über dem Mittelwert der anderen EU/EFTA-Staaten liegt, kann die Einwanderung beschränkt werden. Um zu verhindern, dass regelmässig Migrationsbeschränkungen ergriffen werden, müssen interne Massnahmen verstärkt werden, welche die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften senken (Anstellungen von Frauen und Älteren, Stärkung der Ausbildung in Berufen mit Fachkräftemangel etc.)

Resultate

Auf sektorieller Ebene wurde das Modell nur für den Kanton Tessin für die Periode von 2013-2015 getestet. Die Tests haben folgende Resultate ergeben:

- *Die Bedingungen für die sektoriellen internen Massnahmen wurden für 14 Branchen in 2013, für 12 Branchen in 2014 und für 19 Branchen in 2015 erfüllt.*
- *Die Bedingungen für die sektoriellen externen Massnahmen wurden für 1 Branche in 2013, für 2 Branchen in 2014 und für keine Branche in 2015 erfüllt.*

Das Modell wurde auf regionaler Ebene getestet (in den 7 Grossregionen der Schweiz) für die Periode von 2008-2015. Die Tests haben folgende Resultate ergeben:

- *Die Vorbedingung, die es erlaubt, die sektorielle Ebene zu untersuchen, wurde 8 Mal für den Kanton Tessin (2008-2015) und 1 Mal für die Genferseeregion (2008) erfüllt.*
- *Die Bedingungen, um die regionalen internen Massnahmen zu aktivieren, wurden 5 Mal für den Kanton Tessin erfüllt (2008, 2009, 2013-2015).*
- *Die Bedingungen, um die regionalen externen Massnahmen (Inländervorrang in einer Region) zu aktivieren, wurden 2 Mal für den Kanton Tessin erfüllt (2014, 2015).*

Die Resultate für die nationale Schutzklausel sind nicht detailliert dargestellt, weil sie schon in einer anderen NECOM Publikation vertieft worden sind.

Bewertung

Der Bottom-up-Ansatz erlaubt sehr gezielte Massnahmen. Die Verwendung von genau definierten sozioökonomischen Indikatoren und das Instrument der Abweichung vom Mittelwert erlauben eine Objektivierung und Depolitisierung jener Situationen, die das Ergreifen von aussergewöhnlichen Massnahmen rechtfertigen. Sollte es gelingen, mit dem Modell eine überzeugende Antwort auf Art. 14, Abs. 2 FZA zu geben, könnte es die Suche nach einer Lösung zwischen der Schweiz und der EU erleichtern.