

IN GELOCKERTEM GRIFF: CITOYENNETÉ AUS FREIWILLIGKEIT

von Johan Rochel und Stefan Schlegel, foraus – Forum Aussenpolitik

Die Personenfreizügigkeit ist eine freiheitliche Errungenschaft, die momentan aufs Spiel gesetzt wird, ohne dass ihre befreiende Wirkung überhaupt thematisiert wird.

«Perhaps the most important way on which liberalization of migration is subversive of sovereignty is by breaking the sovereign-subject relationship once and for all, making clear, that governments exist to serve citizens and not the other way round.»

Joel P. Trachtman¹

Wenn es um die Personenfreizügigkeit (PFZ) zwischen der Schweiz und der EU geht, hat sich der Ton in der Schweiz seit einigen Jahren empfindlich verschärft. Von der als «zu dominant» wahrgenommenen Präsenz von Deutschen in Zürich bis zu den vermeintlich negativen Effekten der Freizügigkeit auf die Sozialversicherungen haben sich zahlreiche verschiedene «Ängste» breit gemacht. Für praktisch alle politischen Kräfte im Land stellt die Personenfreizügigkeit heute in erster Linie eine Bedrohung dar, die mit der einen oder anderen Massnahme entschärft werden muss. Drei Abstimmungen stehen an, in denen die Personenfreizügigkeit jeweils direkt in Frage gestellt wird: Die «Masseneinwanderungs»-Initiative (über die schon im Februar 2014 abgestimmt wird), die «Ecopop»-Initiative und das angekündigte Referendum gegen die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien.

Der Bericht des Bundesrats zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit vom Juli 2012 übernimmt in weiten Teilen die negative Herangehensweise an die Personenfreizügigkeit, die von Parteien und den

1 Trachtman, Joel P. *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom*. Kalamazoo: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 2009. S. 337.

Medien entwickelt worden ist. Zwar unterstreicht er auch die positiven Effekte der Personenfreizügigkeit und belegt diese eindrücklich, verharret aber in einer ausgesprochen defensiven Haltung. Der Bericht vermittelt den Eindruck einer notwendigen, aber verspäteten Reaktion; einer Pflichtübung, die unausweichlich geworden war, um einen zentralen

Eine positive Bewertung der Personenfreizügigkeit fehlt in der politischen Debatte fast vollständig.

Pfeiler der bilateralen Abkommen vor dem politischen Untergang zu retten. Schon das Inhaltsverzeichnis verrät, wie stark dem Bericht eine problemfixierte Sicht auf die Frei-

zügigkeit zu Grunde liegt: Die Struktur orientiert sich an der Absicht, zu verdeutlichen, dass die Personenfreizügigkeit sich nicht nachteilig auf die Schweiz auswirke. Bei dieser Ausgangslage kann der Bundesrat wiederholen, sooft er will, die Personenfreizügigkeit sei Synonym für Wachstum und Prosperität. Die Wirksamkeit dieser Zusicherung bleibt limitiert durch den defensiven Zugang, den die Regierung selbst gewählt hat.

Eine positive Bewertung der Personenfreizügigkeit fehlt in der politischen Debatte fast vollständig. Auch von ihren Befürwortern wird sie in der Regel als notwendiges Übel dargestellt. Dabei ist die Freizügigkeit zwischen der EU/Efta und der Schweiz – aber auch innerhalb der EU – in erster Linie ein Projekt der Emanzipation der Bürgerinnen und Bürger vom Staat. Die Möglichkeit, einen Lebensentwurf über Landesgrenzen hinaus zu entwerfen, bedeutet einen wichtigen Fortschritt persönlicher Freiheit. Von diesem freiheitlichen Standpunkt aus betrachtet werden zwei Entwicklungen sichtbar, die von der Personenfreizügigkeit angestossen worden sind und in denen grosse Chancen für die Schweiz liegen.

Erstens stellt die Personenfreizügigkeit in Europa das Verhältnis zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und «ihrem» Staat auf eine *freiwillige* Basis. Bürgerinnen und Bürger halten sich im Land, in dem sie geboren wurden, nicht mehr auf, weil es vom Schicksal für sie aussersehen worden ist und die Migration in einen anderen Staat rechtlich kaum möglich ist. Sie leben in einem bestimmten Staat, weil sie sich *entscheiden*, dort zu leben. Zweitens beeinflusst dieses neue Freiwilligenverhältnis zwischen Staat und Bürger das Verständnis einer nationalen

Identität. Es mag zunächst paradox erscheinen, aber Freizügigkeit ist ein Mittel, die Identität einer Gemeinschaft zu stärken.

NEUGRÜNDUNG DES VERHÄLTNISSES ZWISCHEN BÜRGER UND STAAT

Die Personenfreizügigkeit sichert Migration rechtlich ab und baut die praktischen Schwierigkeiten einer Auswanderung stark ab. Ein Arbeitsvertrag genügt, um in einem der Vertragsstaaten Aufenthalt zu nehmen. Alle potenziellen Migrierenden können ihre Zukunft mit der sicheren Perspektive planen, dass sie ebenfalls migrieren dürfen, sollte sich diese Option für sie als sinnvoll erweisen. Die Schweiz – ebenso wie die EU – verzichtet zu Gunsten der individuellen Freiheit auf das Prärogativ, Migrierende wie zuvor nach einigermaßen willkürlichen Kriterien aufzunehmen oder abzulehnen. Das «freie Ermessen» der Ausländerbehörden, das zuvor bestimmendes Merkmal für die Zulassung von Ausländern war (und es für Drittstaatsangehörige noch heute weitgehend ist), war ein beschönigender Ausdruck für unberechenbare, langwierige und obstruktive Bürokratie.

Eine freiheitlich geordnete und rechtlich abgesicherte Migration erhöht nicht nur die individuelle Freiheit, sondern auch das politische Gewicht der Bürgerinnen und Bürger. Durch angedrohte oder tatsächlich vollzogene Auswanderung können sie zusätzlichen Einfluss auf das politische Geschehen nehmen. Sie können nicht nur mit den Händen abstimmen, sondern auch mit den Füßen. Die europäische Personenfreizügigkeit gehorcht damit genau der umgekehrten Logik wie der europäische Fussballverband Uefa, der seinen Clubs die Möglichkeit geben will, Spieler für eine gewisse Zeit an sich zu binden (beispielsweise durch hohe Ablösesummen), wenn sie vom Verein ausgebildet worden sind. Die europäischen Staaten hingegen tragen das Risiko, dass ihr bestes Personal auswandert, selbst wenn sie für dessen Ausbildung aufgeworben sind. Staaten können Talente auf keine andere Weise an sich binden als durch gute Rahmenbedingungen.

Dank der Möglichkeit, dem «angeborenen» Staat den Rücken zu kehren, wenn die Qualität der Rahmenbedingungen abnimmt, entsteht innerhalb Europas ein Wettbewerb. Aus der Sicht eines Staates werden seine Bürgerinnen und Bürger plötzlich flüchtig. Waren sie zuvor durch die Erschwernisse der Migration faktisch oft im Inland gefangen, sind

sie unter der Bedingung der Freizügigkeit alle potenzielle Emigranten. Es entsteht ein Druck auf die Staaten (der rasch zunehmen kann), Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen der überwiegende Teil der Bevölkerung die Erreichung seiner Lebensziele für möglich hält. Die wirtschaftliche Krise, welche die EU momentan erschüttert, zeigt diese neue Dynamik. Die Bürgerinnen und Bürger von besonders stark betroffenen Ländern wie Portugal, Spanien oder Griechenland entscheiden sich dafür, ihren Lebensentwurf anderswo in Europa voranzubringen, sei es in Berlin oder in Zürich. Nicht dass dies vor der Personenfreizügigkeit komplett unmöglich gewesen wäre, aber die Personenfreizügigkeit ermöglicht diese Option mit keinen grösseren persönlichen Opfern als jenen, die mit einer Auswanderung notwendigerweise verbunden sind. Die Migration kann weder durch den Herkunfts- noch durch den Zielstaat rückgängig gemacht werden. Oder wie es der amerikanische Völkerrechtler Joel P. Trachtman im eingangs erwähnten Zitat beschreibt: Die Liberalisierung der Migration bricht das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Staat und Bürger und zwingt die Staaten dazu, sich in den Dienst ihrer Bürger zu stellen, statt umgekehrt.

Der Wichtigkeit dieser Dynamik kann entgegengehalten werden, dass bisher faktisch nur ein sehr kleiner Prozentsatz der europäischen Bevölkerung wirklich von der Option der Auswanderung Gebrauch macht. Der allgemeine Trend, der durch die Personenfreizügigkeit ermöglicht worden ist, kann dadurch aber nicht in Frage gestellt werden. Erstens ist es gut möglich, dass die Zahl der Europäer, die migrieren, künftig rasch ansteigen wird, wenn die Kontaktnetze einmal etabliert sind, die Auswanderung in praktischer Hinsicht noch leichter machen, und sich die freizeithlichen Mobilitätsgewohnheiten der «Generation Easyjet» auch im Arbeitsleben durchsetzen. Zweitens ist wichtiger, *wer genau* auswandert, als *wie viele* es sind. Es sind die sehr gut Ausgebildeten, deren Mobilitätsgewohnheiten eine Auswanderung besonders leicht machen, wenn ihnen anderswo bessere Rahmenbedingungen geboten werden. Das fällt besonders ins Gewicht, weil die Ausbildung dieser Personen den Herkunftsstaat viel Geld gekostet hat und ihre Tätigkeit für diesen von besonders grossem Wert wäre. Das Phänomen der polnischen Ärzte, die nach Deutschland gehen, während deutsche Ärzte in die Schweiz kommen, ist beispielhaft dafür.

Die Personenfreizügigkeit setzt eine stille Revolution in Gang, die nicht nur persönliche Lebensverhältnisse, sondern die Macht des Staates über seine Bürgerinnen und Bürger fundamental verändert. Im Kern der Personenfreizügigkeit liegt die Idee, dass alle Europäerinnen und Europäer das Recht haben sollen, ihr Leben aus eigener Kraft und eigenem Antrieb zu verbessern – an jenem Ort, der ihnen die meisten Lebenschancen bieten kann.

Diese Entwicklung bringt unweigerlich grundlegende Herausforderungen mit sich. Das neue Freiwilligenverhältnis zwischen Bürger und Staat wirft zunächst die Frage auf, was das Schicksal der Institutionen sein wird, die durch den Einsatz der Bürgerinnen und Bürger getragen werden. Was wird aus den Beiträgen zu Sozialversicherungen in einem solchen System von hindernisfreier Mobilität? Was wird aus einer Milizarmee? Besonders heikel: Worin liegt der Sinn, Bürgerinnen und Bürgern eine kostspielige Ausbildung zu finanzieren, wenn sie dem Staat in dem Moment abhanden kommen können, wo die Investition sich zu lohnen anfangen würde? Werden Institutionen höherer Ausbildung zu «Allmendgütern», in die niemand mehr zu investieren bereit ist, weil die anderen sich ebenso an den Früchten der Investition bedienen können? Wenn es vor allem die am besten Ausgebildeten sind, die von der Freizügigkeit Gebrauch machen, was wird dann aus denen, die bleiben müssen, weil ihnen die wirtschaftlichen Möglichkeiten zur Migration fehlen? Was wird aus Griechenland, wenn Deutschland eine permanente Anziehungskraft ausübt auf die am besten qualifizierten Griechinnen und Griechen? In einem Raum der perfektionierten Freizügigkeit stellt sich die Frage nach der Verteilung des Freizügigkeitsgewinns zwangsläufig und rasch. Auch die Gegner der Personenfreizügigkeit in der Schweiz sind der Ansicht, der Gewinn der neuen Freiheit sei schlecht verteilt. Dabei ist die Schweiz nicht nur gut vorbereitet für den Wettbewerb, sondern auch für die Herausforderung, welche die Personenfreizügigkeit an die nationale Identität stellt.

DIE UMFORMUNG DER NATIONALEN IDENTITÄT

Mindestens so drängend wie die Feinjustierung und die Flankierung der Freizügigkeit mit Massnahmen, die negativen Nebeneffekten entgegenwirken können, ist eine Debatte über die Wirkung, die sie auf das

Konstrukt der nationalen Identität hat. Nationale Identität wird üblicherweise als Schutzgut dargestellt, das bei zu viel Einwanderung als gefährdet gilt. Wir gehen stattdessen davon aus, dass es einen sinnvollen und lebenswerten Entwurf von nationaler Identität gibt, welche durch (freiwillige) Zuwanderung nicht geschwächt, sondern gestärkt wird.

Die Schweiz preist sich gerne als Willensnation. Das bedeutet, die Loyalität der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Staat und Gemeinschaft ergibt sich nicht aus der Fiktion einer gemeinsamen Herkunft, sondern aus der Überzeugung, Mitglied eines gut funktionierenden Gesellschaftsvertrags zu sein, der Freiheit, Sicherheit und Prosperität zu einem guten Preis zur Verfügung stellen kann. In diesem Verständnis von kollektiver Identität gewinnt die gegenseitige Bindung an Kraft mit jeder Person, die sich freiwillig dazu entscheidet, Teil dieses Kollektivs zu *werden*, und mit jeder Person, die sich entscheidet zu *bleiben*, obwohl sie ohne Weiteres gehen könnte. Das Verhältnis zwischen Bürger und Staat wird nicht nur freiwillig, die Verpflichtungen gegenüber

Patriotismus entsteht aus Loyalität zu Institutionen, die den Tatbeweis ihrer Qualität erbracht haben.

dem Staat, in dem eine Person sich zu leben entschieden hat, nehmen auch stärker die Züge eines Engagements an. Nationale Identität gründet auf der gemeinsamen Überzeugung, sich insgesamt für jenes Gemeinwesen entschieden zu haben, in dem die

persönlichen Lebenspläne am besten umgesetzt werden können. Patriotismus dient nicht mehr dazu, die Opfer besser einfordern zu können, die ein Staat von seinen Einwohnern verlangt, sondern er entsteht aus Loyalität zu Institutionen, die den Tatbeweis ihrer Qualität erbracht haben. Patriotismus ist nicht mehr Selbstzweck, sondern Ergebnis und Voraussetzung des gelungenen Versuchs, gemeinsame Angelegenheiten auch gemeinsam und zu tragbaren Kosten zu regeln. Durch Freizügigkeit verlieren Staaten an Einfluss auf ihre Bürgerinnen und Bürger, gleichzeitig stärkt sie aber die Loyalität zur gemeinsamen Sache, zur *res publica*.

Auch hierin zeigt sich das emanzipatorische Element der Freizügigkeit. Können die staatlichen Institutionen den Tatbeweis ihrer Funktionstüchtigkeit nicht erbringen, müssen sie der Meinung ihrer Einwohner, wie die institutionellen Mängel behoben werden könnten, besonders

grosses Gewicht schenken. Auch in der Frage, wie direkt Bürgerinnen und Bürger in staatliche Entscheide eingebunden sind, lässt sich daher erkennen, wie gut ein Staat für diese neue Situation gerüstet ist. Nicht nur die relativ grosse Immunität der Schweiz vor ethnisch geprägten Fiktionen der Zusammengehörigkeit, sondern auch ihre besonders gute Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die politische Willensbildung prädestiniert sie daher, besser als die meisten anderen europäischen Staaten mit den Herausforderungen der Personenfreizügigkeit umzugehen. Sie verfügt bereits über das Selbstverständnis als Willensnation und muss nur noch lernen, dass sich dieses Selbstverständnis nicht nur auf die Vergangenheit anwenden lässt, sondern auch auf eine Zukunft, die von starker, durch den Markt gesteuerter Zuwanderung geprägt sein wird.

Es liegt eine gewisse Ironie darin, dass ausgerechnet jene, die sich die grössten Sorgen um die kollektive Identität der Schweiz machen, am wenigsten erkennen können, dass in der Idee der Personenfreizügigkeit so viel Schweizerisches angelegt ist, dass die Idee geradeso gut aus der Schweiz stammen könnte. Die Personenfreizügigkeit schreibt die Geschichte eines Gemeinwesens weiter, welches die Freiheit des Individuums zum zentralen Zweck hat und diese allmählich ausbauen will. Es ist daher Zeit, die Debatte um die Personenfreizügigkeit neu zu ordnen und den Bedenken über ihre Auswirkung auf die Gesellschaft die Chance einer grösseren individuellen Freiheit und die Chance einer Stärkung der kollektiven Identität als Willensnation entgegenzustellen.

Nicht Bürgerinnen und Bürger geraten durch die Personenfreizügigkeit unter Druck, sondern Staaten. Sie werden immer stärker aktiv um die Gunst von Arbeitskräften und um Steuerzahler kämpfen müssen. Früher haben sie sich diesen Kampf einfach gemacht, indem sie Migration nach Kräften erschwerten. Doch mindestens in Europa haben sich die Bürgerinnen und Bürger von dieser Zumutung emanzipiert. Der französische Philosoph Voltaire hat schon früh erkannt, dass ein freiheitliches System der Migration einer Zwangsgemeinschaft überlegen ist, die durch den Zufall der Geburt diktiert ist. In seinem *Dictionnaire philosophique* hielt er fest: «On a prétendu dans plusieurs pays qu'il n'était pas permis à un citoyen de sortir de la contrée où le hasard l'a fait naître; le sens de cette loi est visiblement: ce pays est si mauvais et si mal gouverné que nous défendons à chaque individu d'en

sortir de peur que tout le monde n'en sorte. Faites mieux: donnez à tous vos sujets envie de demeurer chez vous, et aux étrangers envie d'y venir».²
Auch das kann die Schweiz schon ziemlich gut.

2 Voltaire. *Dictionnaire philosophique: comprenant les 118 articles parus sous ce titre du vivant de Voltaire avec leur suppléments paru dans les Questions sur l'Encyclopédie*. Paris: Garnier, 1973. S. 177.