

Wo und Weshalb schwand die Zustimmung zur Personenfreizügigkeit?

Über die Resultate der Masseneinwanderungsinitiative hat sich in den vergangenen Wochen ein Tintenschwall sondergleichen ergossen. Die Fixierung auf dessen räumliches Muster und der Rückgriff auf die simplen Stereotypen, die sich darin wieder einmal spiegelten, verhinderten freilich, dass man sich mit der **Entwicklung** der Haltung zur Personenfreizügigkeit vertieft auseinandersetzte. Vor vierzehn Jahren wurde sie in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2000 als Kernstück des Gesamtpakets der Bilateralen Verträge mit der EU von 67.2% der Abstimmungsteilnehmer angenommen. Eine Mehrheit dafür fand sich damals in allen Landesteilen mit Ausnahme der Kantone Tessin und Schwyz. Heute, im Februar 2014 sagten nur noch 49.7% Nein zur Masseneinwanderungsinitiative, welche die Personenfreizügigkeit in ihrer damals beschlossenen Form zur Disposition stellt.

Die Zustimmung hat also seither um nicht weniger als 17.5 Prozentpunkte abgenommen. Das Resultat der Masseneinwanderungsinitiative zu „erklären“, bedeutet den Prozess, den Sinneswandel zu erhellen, der diese Differenz verursacht hat. Die hochaufgelösten Daten der schweizerischen Abstimmungsstatistik liefern Erklärungshinweise, weil sie zeigen, **wo** der Rückhalt für die Personenfreizügigkeit besonders stark geschwunden ist. **Wo** heisst auch bei **Wem**, was das letztlich interessierende **Weshalb** um einiges näher rückt, auch wenn man es in einer derartigen Aggregatsanalyse selbstverständlich nur mutmassungsweise erreichen kann. In den folgenden Abschnitten thematisieren wir diese Unterschiede.¹ In dieser dynamischen Perspektive ergeben sich einige interessante Erkenntnisse, die gegen den Strich des bisherigen Diskurses über das Resultat der Masseneinwanderungsinitiative laufen.

In den folgenden Grafiken ist das Verhältnis der Abnahme der Zustimmung zur Personenfreizügigkeit² in den analysierten räumlichen Einheiten zum erwähnten gesamtschweizerischen Referenzwert von 17.5 Prozentpunkten farblich markiert. War in einer Raumeinheit die Talfahrt der Akzeptanz demgegenüber beschleunigt, so sind sie grafisch im „roten Bereich“. War der Akzeptanzrückgang hingegen unterdurchschnittlich, sind sie im positiven, blauen Bereich. Die Grösse der Kreise ist jeweils flächenproportional zur Stimmkraft am 4. Februar. So ist auch ersichtlich, welche Bewegungen resultatrelevant waren.

¹ Datengrundlage sind die beim BFS per 18.2.2014 publizierten Gemeinderesultate der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative und die auf denselben Gemeindestand gebrachten Resultate der Abstimmung über die Bilateralen Verträge (21.5.2000). Sondereinheiten, insbesondere die virtuellen Auslandschweizergemeinden, die in einigen Kantonen existieren, wurden von der Analyse ausgeschlossen. Die aggregierten Resultate entsprechen deshalb nicht genau den offiziellen. Die Abweichungen sind aber für die Schlussfolgerungen belanglos.

² Sie war im Übrigen selbst auf Gemeindeebene beinahe flächendeckend. In nur 3% der Gemeinden stimmten anteilmässig mehr Personen **gegen** die Masseneinwanderungsinitiative als **für** die Bilateralen Verträge. Im Schnitt wurden in diesen Gemeinden am 9. Februar je 210 Stimmen abgegeben. Es handelt sich also fast ausschliesslich um periphere Kleinstgemeinden.

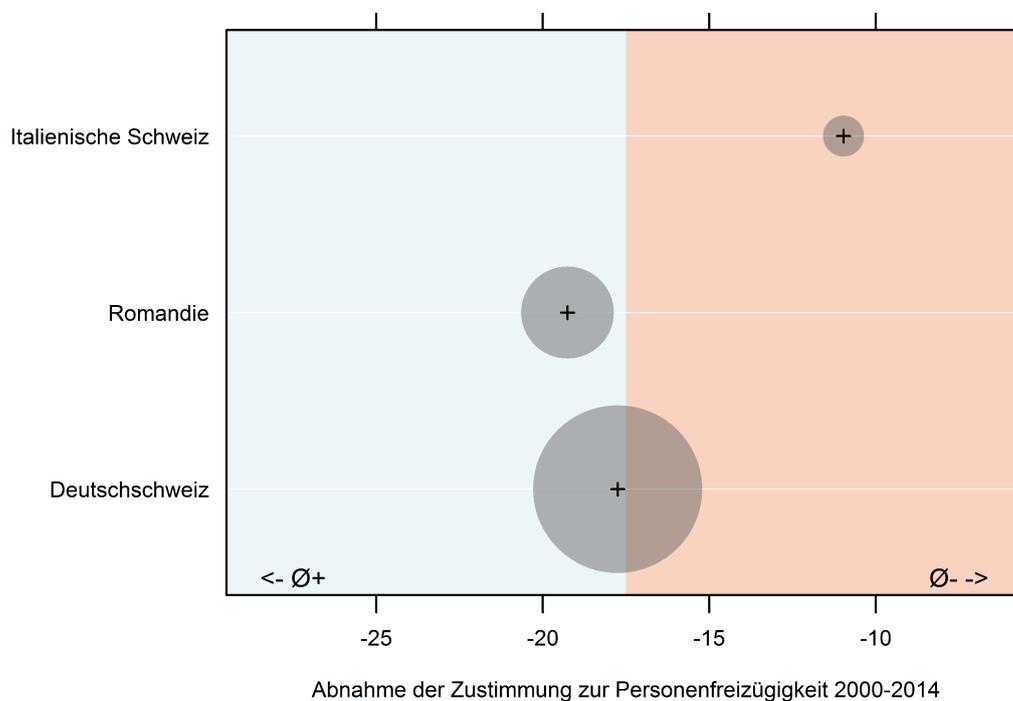
Eine etwas andere Sicht auf die Sprachregionen ...

Viel zu lamentieren gab der erneut aufgebrochene Röstigraben. Die Kantonskarte der Abstimmungsergebnisse, oft mit einem binären Farbmuster grafisch akzentuiert um die Mehrheitsverhältnisse plakativ zu verdeutlichen, liess einen tiefen Graben zwischen der Romandie und der Restschweiz erkennen – mit den einsamen Eilanden von Basel-Stadt, Zug und Zürich im Meer des alemannisch-tessinischen Ja. Die progressive, weltoffene Romandie kontrastierte so, wie anno 1992 bei der EWR-Abstimmung mit einer Deutschschweiz, die sich wieder einmal ins selbstgefällige Reduit zurückzog.

Die dynamische Perspektive in Grafik 1 zeigt ein etwas anderes Bild von den Sprachregionen. Verglichen mit 2000 verlor die Personenfreizügigkeit in der Romandie klar am meisten Boden. Die Deutschschweiz (der die Rätoromanen annektiert sind) liegt, ziemlich genau im Durchschnitt – nicht zuletzt auch, weil sie diesen wegen ihrer Grösse logischerweise auch am stärksten beeinflusst.

Grafik 1: Die Sprachregionen

In Prozentpunkten



Grafik: Peter Moser; Datenquelle: Bundesamt für Statistik

Am geringsten war der Rückgang in der italienischen Schweiz. Angesichts der dort bereits 2000 sehr niedrigen Zustimmung zur Personenfreizügigkeit muss mit bedacht werden, dass der Spielraum nach unten beschränkt war. In rund 44% der Gemeinden dieses Landesteils war der Ja-Stimmenanteil bereits damals unter 40%. Ein klar überdurchschnittlicher Rückgang hätte sehr hohe (wenn auch nicht unmögliche) Zustimmungsraten zu Masseneinwanderungsinitiative von mehr als 80% impliziert. In den beiden anderen Sprachgebieten lag dieser Anteil 2000 übrigens bei 4% (Deutschschweiz) bzw. 0% (Romandie).

... und auch Der Stadt-Land-Graben ist zu differenzieren

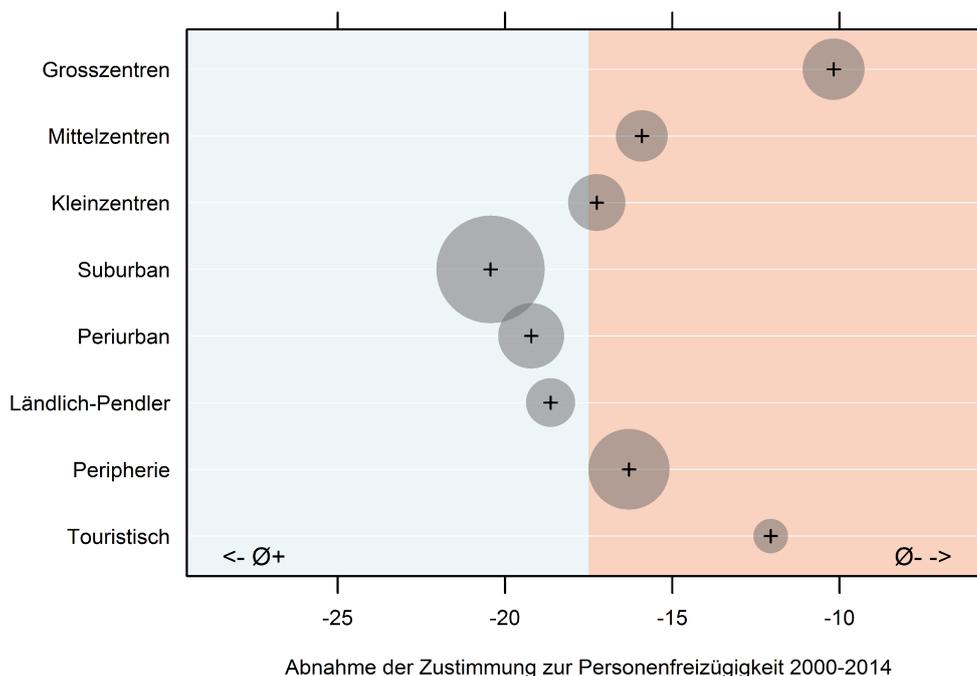
Als zweites Element des räumlichen Musters wurde ein Stadt-Land-Graben diagnostiziert: Die rückständige, binnenorientierte Landschweiz triumphierte über die progressive, weltoffene Stadtschweiz.

Bei diesem Gegensatz handelt es sich heute um ein Kontinuum abnehmender Urbanität (bzw. zunehmender Ländlichkeit) und nicht um einen scharfen Gegensatz wie im Mittelalter, wo jenseits der Stadtmauern das Land begann: Grafik 2 trägt dem Rechnung.

Den einen, den hochurbanen Pol bilden die fünf schweizerischen Grossstädte, die gleichzeitig die Kerne der Metropolitanregionen sind: Genf, Lausanne, Bern, Basel, und Zürich. Es folgen Städte mittlerer Grösse mit mehr als 50'000 Einwohnern (Winterthur, Fribourg, Luzern, Lugano, Neuchâtel etc.) und die Kleinzentren (z.B. Locarno, Rapperswil, Zug, Montreux, Brig etc.). Die Agglomeration um diese urbanen Kerne schliesst sich an. Zuerst die zentrumsnah-suburbane gefolgt vom zweiten Gürtel der periurbanen, die bereits etwas weiter entfernt ist und ländlicher in der Bebauungsstruktur. Die ländlichen Pendlergemeinden liegen ausserhalb der Agglomerationen, sind aber als Wohngemeinden von Pendlern bereits stark auf die Zentren bezogen. Die Peripherie ausserhalb der Agglomerationen bildet den äussersten Kreis. Die touristischen Gemeinden gehören an sich zumeist ebenfalls zur Peripherie, erhalten aber durch die Dominanz des Tourismus als Wirtschaftsfaktor eine spezielle Prägung, und werden deshalb separiert.³

Grafik 2: Stadt-Land

In Prozentpunkten



Grafik: Peter Moser; Datenquelle: Bundesamt für Statistik

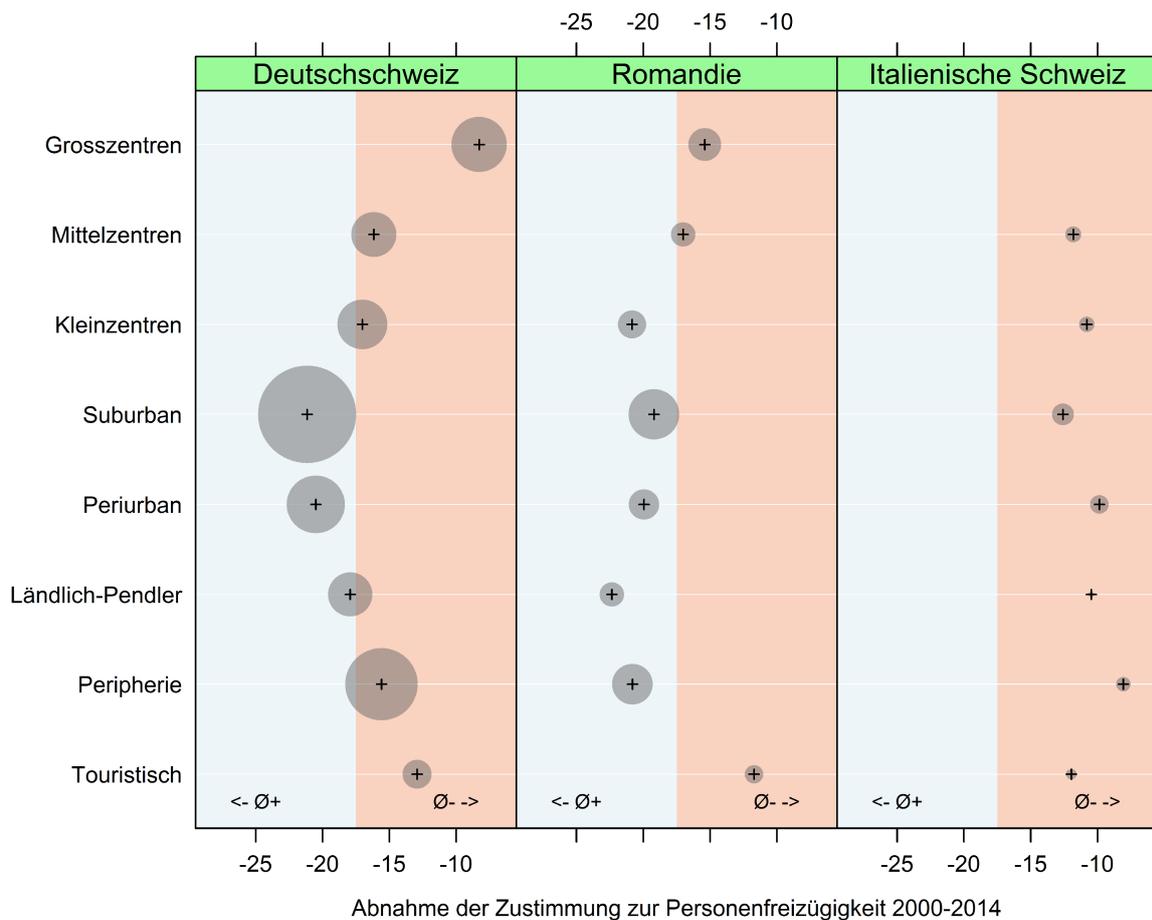
³ Diese Einteilung stützt sich auf eine adaptierte Gemeindetypologie des BFS (9 Kategorien). Die Kategorien „agrarisches“, „agrarisches-gemischtes“ und „industriell-tertiäres“ wurden zur „Peripherie“ zusammengefasst. Die meist stadtnahen, reichen Gemeinden - der „Speckgürtel“ - wurden dem suburbanen Raum zugeteilt, dem sie in einem Zentrum Peripherie-Schema zugehören. Stärkerer Differenzierung halber wurde hingegen die auch mengenmässig bedeutsame, breite Kategorie der „Zentren“ aufgeteilt, wie im Haupttext beschrieben. Die Typologie bezieht sich nach wie vor auf das Volkszählungsjahr 2000 (siehe dazu Schuler und Joye 2001). Die Gewichte haben sich seither zweifellos in Richtung zunehmender Urbanität verschoben, man kann aber davon ausgehen, dass die Verhältnisse auf einem ordinalen Messniveau in etwa erhalten geblieben sind.

Es trifft zwar zu, dass die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit in den Gross- und Mittelzentren am wenigsten zurückgegangen ist: in diesem relativen Sinn hat sich die Akzeptanz in den städtischen Kernen erhalten. Unterdurchschnittlich war der Rückgang aber auch an der Peripherie, und besonders in den touristischen Gemeinden, dort möglicherweise bedingt durch die starke Abhängigkeit von einem grossen und billigen Reservoir ausländischer Arbeitskräfte im Gastgewerbe. Am stärksten geschwunden ist die Zustimmung aber in den suburbanen und periurbanen Regionen. Der Zusammenhang zwischen Urbanität und dem Rückgang der Akzeptanz der Personenfreizügigkeit ist demnach nicht linear sondern U-förmig.⁴

Zwischen den Sprachregionen ist allerdings zu differenzieren, wie Grafik 3 deutlich macht. Am ausgeprägtesten ist dieses U-Muster in der Deutschschweiz. Auch in der Romandie ist es erkennbar, der Gradient ist aber weniger steil. Der Gürtel des überdurchschnittlichen Rückgangs ist flächendeckender, er reicht von den Kleinzentren bis zur Peripherie. In der italienischen Sprachregion schliesslich sind entlang der Zentrums-Peripherie-Achse nur geringfügige Unterschiede im Rückgang der Zustimmung zur Personenfreizügigkeit zu erkennen. Sie war überall unterdurchschnittlich: Der Abstand vom Ja zu den Bilateralen zum Nein zur Masseneinwanderungsinitiative betrug weniger als 17.5 Prozentpunkte.

Grafik 3: Stadt-Land nach Sprachregionen

In Prozentpunkten



Grafik: Peter Moser; Datenquelle: Bundesamt für Statistik

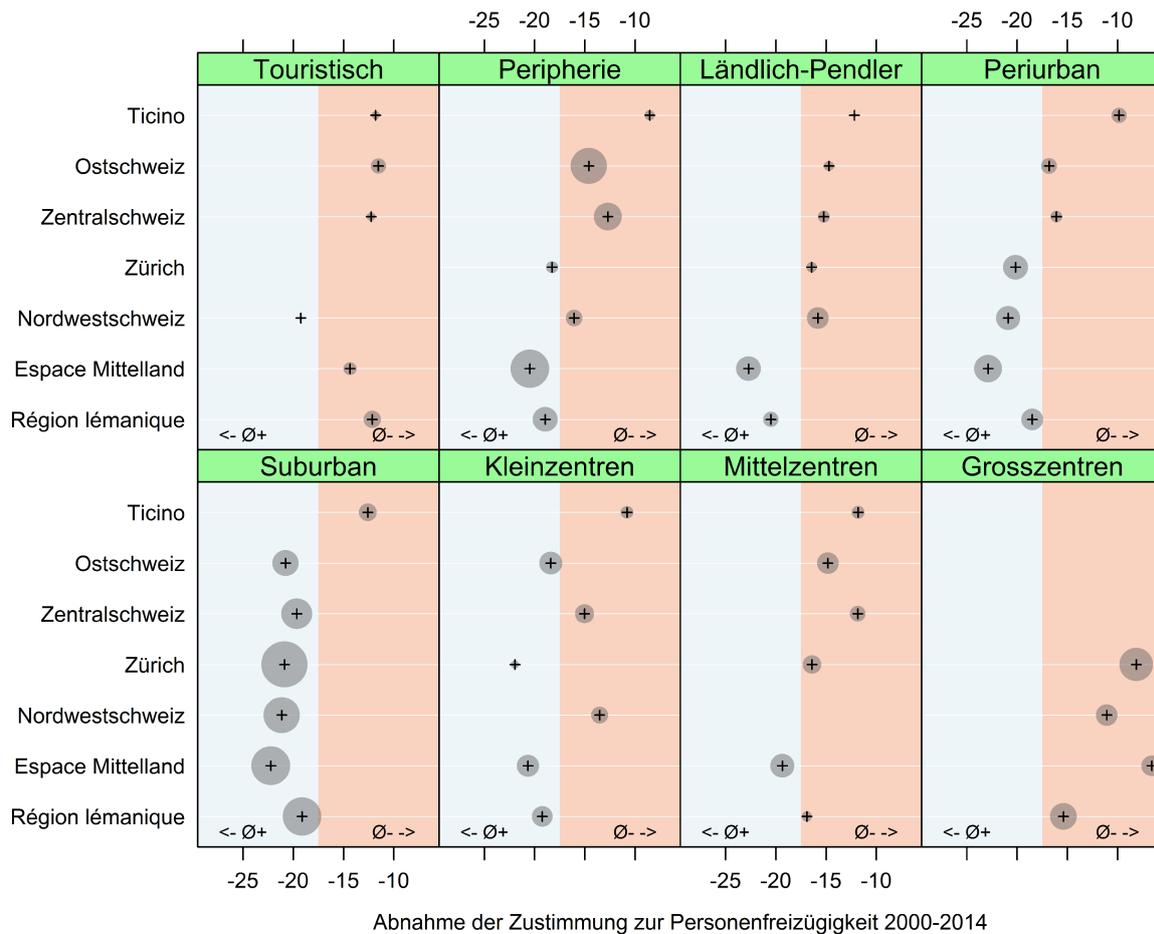
⁴ Zum selben Schluss sind wir bereits für den Kanton Zürich gekommen (siehe Moser 2014).

Ost-West Gradient im Mittelland

Etwas differenzierter als die Sprachregionen ist die Ebene der überkantonalen Gliederung der Schweiz in sieben funktionale Grossregionen. In Grafik 4 sind sie, soweit nördlich des Alpenkamms gelegen, etwa in der West-Ost Richtung geordnet; das Tessin auf der Alpensüdseite bildet als Spezialfall das Ende der Skala.

Grafik 4: Grossregionen nach Stadt-Land

In Prozentpunkten



Grafik: Peter Moser; Datenquelle: Bundesamt für Statistik

Wie haben sich die Zentren, das Umland und die Peripherie in den Grossregionen entwickelt? Bei zwei Typen gibt es keinen wesentlichen Ost-West Gradienten: bei den kaum ins Gewicht fallenden touristischen Regionen, und sehr viel wesentlicher wegen ihres Stimmgewichts, bei den suburbanen Gebieten. Sie bilden einen Siedlungstyp, in dem die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit im Osten wie im Westen gleichermaßen überdurchschnittlich stark abgenommen hat. Bei den anderen Typen, sowohl bei den Zentren wie auch in der Peripherie und den periphereren Agglomerationsgemeinden ist eine mehr oder weniger ausgeprägte Zunahme des Akzeptanzzerfalls von Osten nach Westen sichtbar.

Im Espace Mittelland, d.h. etwa dem Segment von Solothurn bis Fribourg, bzw. Neuchâtel ist dabei bei allen diesen Typen der Tiefpunkt des Akzeptanzschwunds erreicht: Die Région lémanique liegt dann jeweils wieder etwas näher beim Mittelwert, allerdings auch immer deutlich tiefer als die ana-

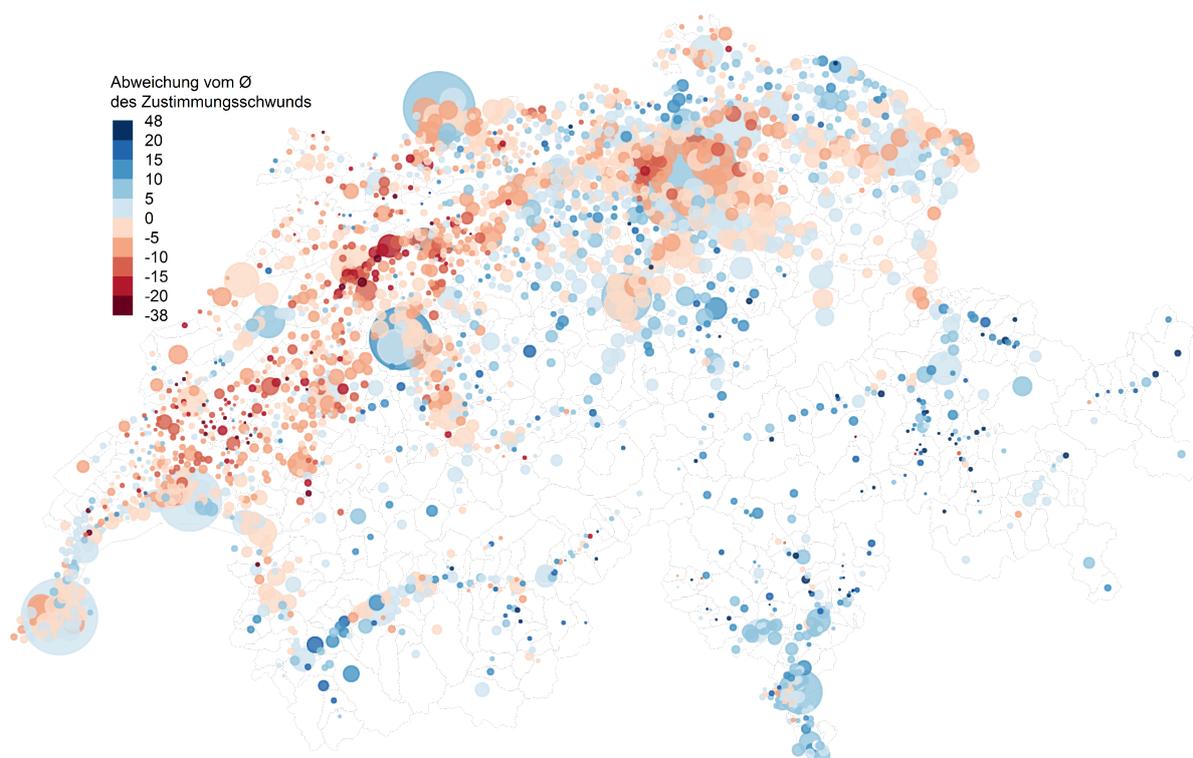
logen Raumtypen in der Zentral- und Ostschweiz. Klare Ausnahme sind hier die beiden Grosszentren dieser bipolaren Region: In Lausanne und Genf hat die die Zustimmung zur Personenfreizügigkeit deutlich stärker abgenommen als in Zürich und Basel - vor allem aber Bern, das damit auch in einem besonders scharfen Kontrast zu seiner Umlandregion steht.

Zusammenfassen kann man diesen Sachverhalt etwa so: Je weiter man nach Westen kommt, desto mehr ist der überdurchschnittliche Akzeptanzverlust nicht mehr nur auf das suburbane Gebiet beschränkt, sondern greift auch in periphere Regionen über.

Eine Agglo-Mittellandsenke - dafür kein Sprachgraben

Die Kartengrafik 5 macht dies nun nicht mehr auf der abstrakten Ebene analytischer Raumtypen, sondern konkret für die einzelnen Kommunen anschaulich. Sie lässt klar erkennen: entlang der Mittellandhauptachse, von Rorschach im Osten über den Ballungsraum Zürich, das Glatt- und Limmattal bis in den Arc Lémanique hinunter zieht sich eine nur von den Kernstädten unterbrochene Zone von Agglomerationsgebieten, in denen die Zustimmung zur Personenfreizügigkeit zusammenbrach. In den strukturschwachen Gebieten zwischen Bern und Fribourg und am Jura-Südfuss befindet sich dabei gleichsam der tiefste Punkt dieser Senke. Einen Graben zwischen Deutschschweiz und Roman- die gibt es in dieser entwicklungsbezogenen Betrachtungsweise nicht.

Grafik 5: Der Rückgang der Zustimmung zur Personenfreizügigkeit
In Prozentpunkten



Grafik: Peter Moser; Datenquelle: Bundesamt für Statistik; Grenzlinien: GEOSTAT (BFS)

In diesen gut erschlossenen Gebieten entlang der Verkehrsachsen war der Akzeptanzschwund nicht nur **anteilmässig** am massivsten, hier fiel er auch **mengenmässig** am stärksten ins Gewicht. Rund ein

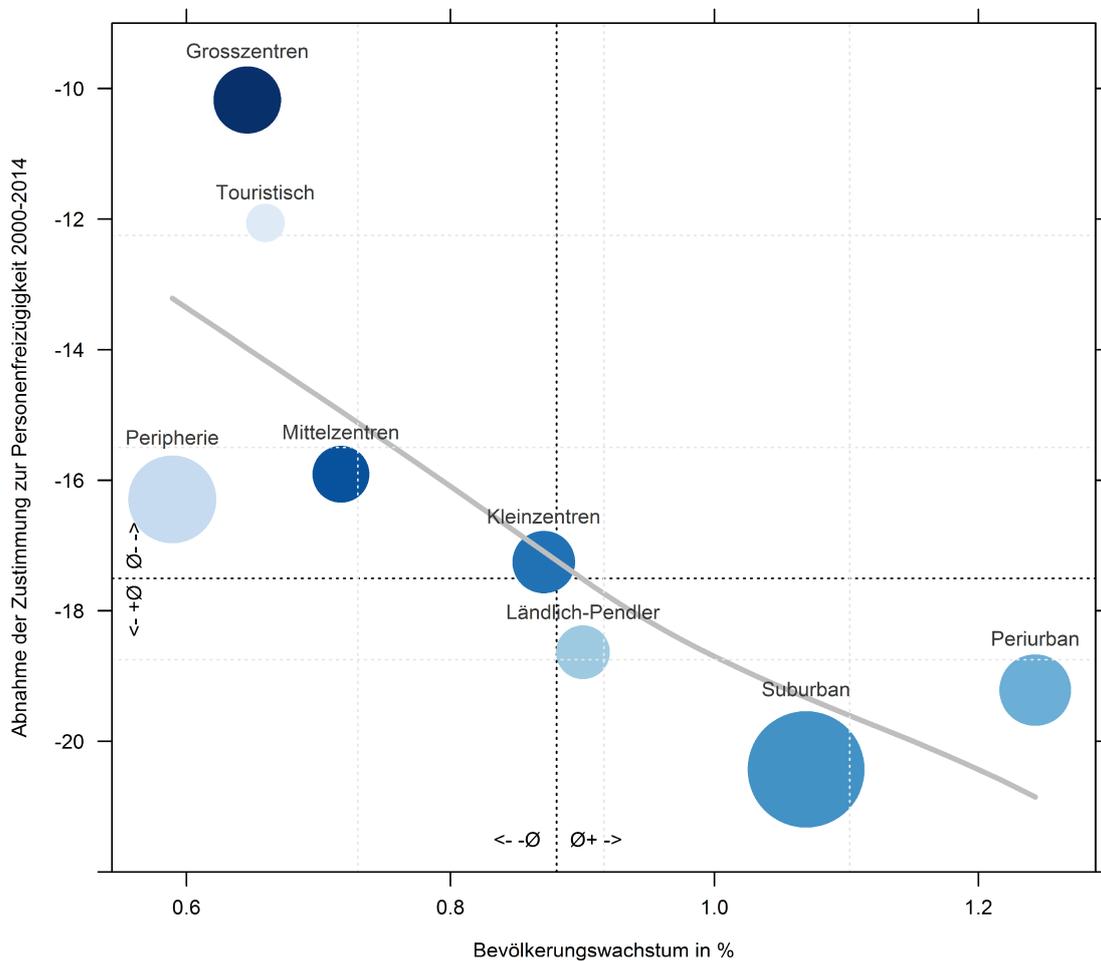
Drittel der Stimmen (31%) wurden am 9. Februar im oben definierten suburbanen Raum der Deutschschweiz und der Romandie gezählt; nimmt man den periurbanen dazu, sind es bereits zwei Fünftel (42%). Weshalb wird gerade hier die Personenfreizügigkeit soviel skeptischer beurteilt als vor vierzehn Jahren?

Bevölkerungswachstum und Akzeptanzverlust

Ein wesentlicher und oft genannter Grund für das Unbehagen gegenüber der Personenfreizügigkeit ist das damit gemeinhin assoziierte Bevölkerungswachstum. Die Daten zeigen nun in der Tat, dass ein starker Zusammenhang besteht zwischen dem Ausmass des Bevölkerungswachstums und dem Akzeptanzverlust.

Grafik 6: Akzeptanzverlust und Bevölkerungswachstum nach Stadt-Land

Bevölkerungswachstum 2000-2010, annualisiert



Grafik: Peter Moser; Datenquelle: Bundesamt für Statistik

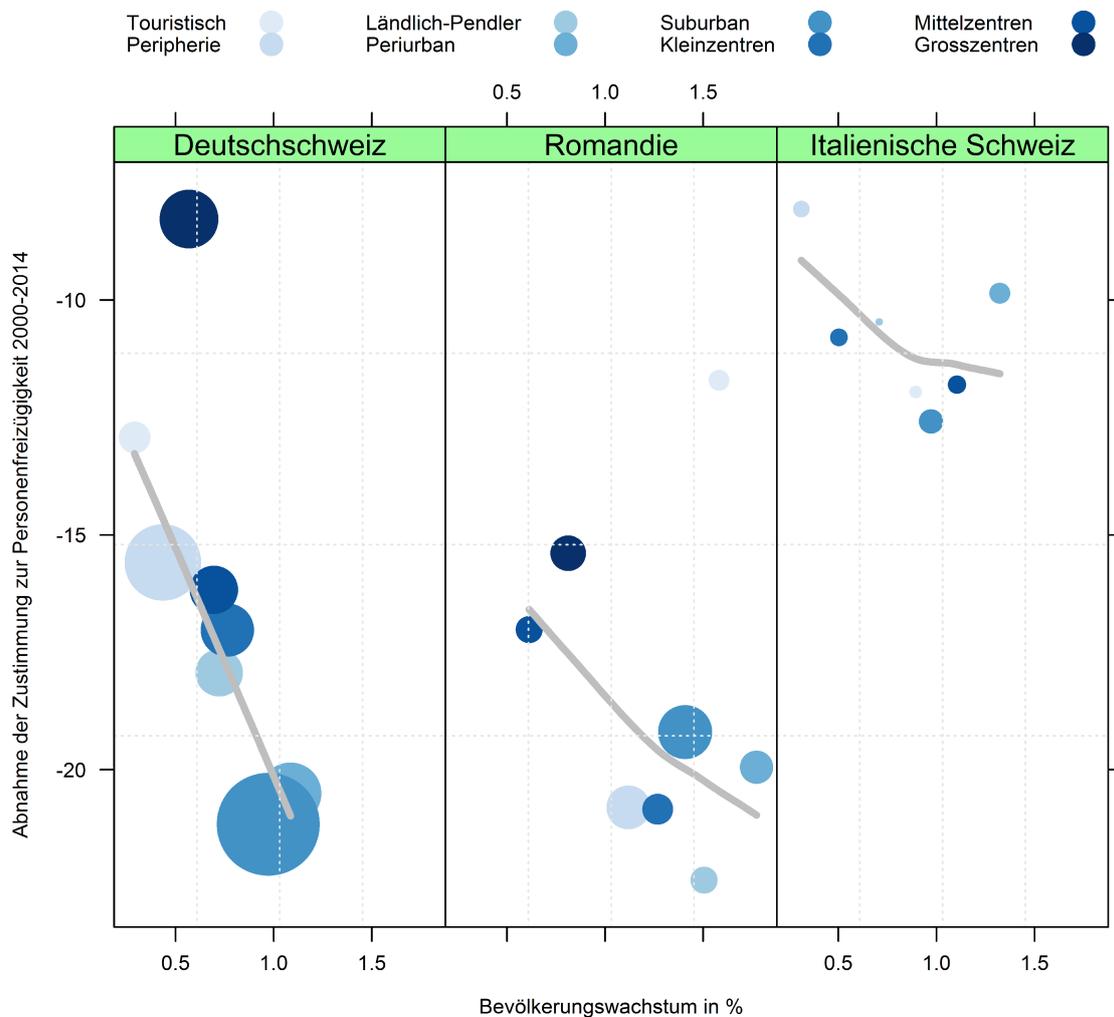
Grafik 6 veranschaulicht diesen Zusammenhang auf gesamtschweizerischer Ebene. Dort wo die Bevölkerung überdurchschnittlich stark gewachsen ist, nämlich in den peri- und suburbanen Gebieten, aber auch den ländlichen Pendlergemeinden ist auch der Akzeptanzverlust überdurchschnittlich. Umgekehrt war das Bevölkerungswachstum in den Gross- und Mittelzentren sowie an der (touristischen) Peripherie unterdurchschnittlich – bei unterdurchschnittlichem Akzeptanzverlust der Personenfreizügigkeit.

Dieser Zusammenhang besteht auch, wenn man nach Sprachregionen desaggregiert (Grafik 7). Zwar ist er in der Deutschschweiz am klarsten. Nimmt man die touristischen Gebiete aus, ist er aber auch in der Romandie vorhanden – und selbst in der Italienischen Schweiz, wo die Differenzen, wie oben diskutiert, am geringsten sind, existiert eine wenn auch schwache gleichläufige Tendenz: Hier sind es die periurbanen Gebiete, die aus der Reihe tanzen.

Aus Grafik 7 geht aber auch hervor, dass die Gradienten des Zusammenhangs in den Sprachregionen unterschiedlich sind. In der Deutschschweiz ist er sehr viel steiler als in der Italienischen Schweiz und der Romandie, wo das Bevölkerungswachstum insgesamt übrigens wesentlich stärker war: In der Deutschschweiz betrug es im Schnitt 0.76% pro Jahr, in der Romandie waren es hingegen 1.22%. Akzeptiert man die Kausalität der Korrelation als plausibel, so würde das bedeuten, dass auf das Bevölkerungswachstum in der Deutschschweiz „empfindlicher“, d.h. mit einem grösseren Akzeptanzverlust reagiert wurde als in der Romandie.

Grafik 7: Akzeptanzverlust und Bevölkerungswachstum in den Sprachregionen

Bevölkerungswachstum 2000-2010, annualisiert



Grafik: Peter Moser; Datenquelle: Bundesamt für Statistik

Ansätze zu einer Anatomie des Unbehagens in den Agglomerationen

Die besondere Problematik der Agglomerationen besteht darin, dass sie weder fraglos Stadt noch wirklich Land ist. Die Selbstauswahl der Bewohner der Grosstädte, ist Dichte und Wandel gewohnt oder sucht sie sogar: Die Stadt ist wesensgemäss Brennpunkt der Innovation, der Durchmischung und permanenter Veränderung. Umgekehrt ist das Land seit jeher Hort einer wertkonservativen Skepsis gegenüber dem Fremden und raschem Wandel. Auch seine Bewohner sind das Resultat einer Auslese, denn es zieht weg, wer die Bedächtigkeit nicht erträgt. Dies erklärt die vergleichsweise Stabilität der konträren Haltungen zur Personenfreizügigkeit an den Polen des Stadt-Land-Gegensatzes, zumal in der Deutschschweiz.

Im Zwischenreich der Agglomeration, dem Überlaufbecken des Bevölkerungswachstums, werden die Verwerfungen in seinem Gefolge hingegen besonders spürbar. Es ist die Zone der ausgreifenden Zersiedelung, in der soziale Strukturen, Orts- und Landschaftsbilder in den letzten Jahrzehnten umgepflügt wurden – dies übrigens gerade auch im Gegensatz zu den seit langem dichten Kernstädten, die sich in ihrem Weichbild verhältnismässig wenig verändert haben. Die universelle Verfügbarkeit des Autos seit den 1950er Jahren zusammen mit dem Ausbau des Strassennetzes sowie die schnelle und taktichte S-Bahnerschliessung (seit den 1980ern) haben das Umland für Pendler wie nie zuvor erreichbar gemacht und ein Bevölkerungswachstum durch Zuzüger ausgelöst, die ihr Leben zwischen Wohn- und Arbeitsort führen.

Der vielbemühte Dichtestress ist deshalb, wenn überhaupt irgendwo hierzulande, Realität für die Bewohner der Agglomerationen, die jeden Morgen in die Zentren hinein und am Abend wieder hinausströmen. In den engen Kanälen der suburbanen Verkehrszubringer ist soziale Dichte, Gedränge erfahrbar.

Die Trennung von Arbeits- und Wohnort setzt zudem **günstige** Mobilität voraus. Das ressourcenintensive Bevölkerungswachstum in die Fläche wird aber auf politischer Ebene vermehrt als Problem thematisiert. Wenn sich die die Zuwanderung im bisherigen Masse fortsetzt, und keine Massnahmen ergriffen werden, so die Argumentation, würde sich der Siedlungsbrei weiter ausdehnen, mit den bekannten Folgen für die Zubringersysteme und die Steuergelder aus denen sie finanziert werden und, nicht zu vergessen, auch die Natur.

Raumplanerische Steuerungsmassnahmen sind ein Mittel dagegen; die Korrektur der Anreizsysteme, allem voran die Kostenwahrheit der Mobilität das wohl wirksamere andere. Die Steuerabzüge für Pendler und der rein nachfragegesteuerte Ausbau der Bahninfrastruktur werden hinterfragt, Benzin- und Billettpreiserhöhungen erwogen. Den sub- und noch mehr den periurbanen Lebensstil treffen derartige Änderungen der Rahmenbedingungen aber in einem sehr empfindlichen Kernbereich, dem nervus rerum sozusagen. Sie kollidieren mit den Erwartungshaltungen jener, die ihr Leben auf den Status quo eingestellt haben, was die komfortable Verfügbarkeit von Infrastrukturen und die kulante Bepreisung von Mobilität angeht. Wie oben festgehalten, ist das ein Stimmenpotential, das nicht unterschätzt werden sollte.

Die in der Tat unerwartet starke Zuwanderung, die mit der Personenfreizügigkeit verbunden wird – auch wenn die Kausalzusammenhänge bekanntlich nicht so einfach sind – hat zudem sozial einen anderen Charakter als die frühere. Es sind nun nicht mehr primär billige Arbeitskräfte, welche die Nischen schlecht bezahlter Tätigkeiten füllen, die von den Einheimischen zugunsten höherwertigerer verlassen wurden. Die neue Zuwanderung wird deshalb, auch wenn sie sich nicht auf gut ausgebildete Fachkräfte beschränkt, auch eher als direkte Konkurrenz, als Bedrohung empfunden. Sie strebt in die Städte, ihre Kaufkraft induziert Verdrängungseffekte in den urbanen Wohnungsmärkten. Die Verdrängten sammeln sich in der Agglomeration, soweit sie nicht von Insidervorteilen in den geschützten Bereichen des Marktes (gemeinnütziger Wohnungsbau etc.) profitieren können.

Nicht von ungefähr hat die neue nationalkonservative SVP Christoph Blochers in der suburbanen Problemzone besonders zugelegt.⁵ Ihre Ideologie und ihre konkrete Politik zielen darauf ab, bewährte Übersichtlichkeit zu erhalten oder sogar zu restaurieren. Das Ja zur Masseneinwanderungsinitiative kann, wie auch die Resultate etlicher andere Urnengänge der jüngeren Vergangenheit⁶ als Versuch gelesen werden, die Dynamik des Wandels drosseln, den das starke Bevölkerungswachstum als Begleiterscheinung eines globalen Arbeitsmarktes auslöst. Dass die Skepsis gegenüber der Freizügigkeit, in der Agglomeration besonders stark wuchs, nämlich dort wo ihre – vermeintlichen oder realen – Folgen besonders akut empfunden werden, ist kein Zufall. Unter der Rahmenbedingungen der direkten Demokratie kann sich dieses Anliegen, anders als sonstwo, auch Nachachtung verschaffen.

⁵ Die dominierenden politics der schweizerischen Parteienpolitik sind die Kantone. Deshalb kann das Wachstum einer Partei regional durchaus unterschiedliche Gründe haben. In den grundsätzlich konservativen ruralen Gebieten der Ost- und Zentralschweiz hat die SVP auch das Bedürfnis nach einer konservativen Partei erfüllt, welches die früheren teils noch konfessionell gebundenen Traditionsparteien (CVP, FDP) nicht mehr befriedigten, weil sie in der Tendenz auf nationaler Ebene progressiver geworden sind.

⁶ Spontan fallen etwa die Zweitwohnungsinitiative und die Landschaftsinitiative im Kanton Zürich ein. Aber auch die Minarettinitiative gehört auf der Ebene symbolischer Spiegelfechtereie in dieses Kapitel.

Literatur

Peter Moser (2014). Personenfreizügigkeit unter Druck. statistik.info 02/2014. Statistisches Amt des Kantons Zürich.

Schuler Martin und Dominique Joye (2001) Typologie der Gemeinden der Schweiz: 1980 – 2000 (im Auftrag des Bundesamtes für Statistik, Neuchâtel).

2. ergänzte Version vom 16.3.2014

© Dr. Peter Moser, 27.2.2014,

www.peter-moser.ch

Kontakt: peterjamoser@bluewin.ch