

# Die Schweiz legt drauf

Die Einwanderung nimmt wieder zu. Immer mehr Ausländer prägen unsere Wirtschaft und Gesellschaft. Es wird behauptet, die anhaltend hohe Zuwanderung sei ökonomisch segensreich. Leider zeigen die Zahlen und Fakten ein anderes Bild. *Von Beat Gygi*

Die Schweiz bleibt ein starker Magnet für Arbeitskräfte, Firmen, Studenten, Asylsuchende und nachziehende Familienangehörige. Die neuesten Zahlen zur Zuwanderung deuten darauf hin, dass die Anziehungskraft in jüngerer Zeit eher wieder stärker geworden ist.

Bis Mitte 2018 hatten viele noch auf das Gegenteil gehofft, da hatte der Zustrom von Ausländern in die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz noch etwas unter dem Vorjahreswert gelegen, so dass Medien gerne zur Schlagzeile «Zuwanderung geht zurück» griffen. Dies passte zum Muster nachlassender Zuwanderungsströme, wie es nach 2013 beobachtbar war.

Die erste Grafik zeigt, wie sich die Jahreswerte ab diesem aufsehenerregenden Jahr mit einer Nettozuwanderung von 81 000 Personen wie auf einer Treppe nach unten bewegten – jetzt aber nicht mehr. 2017 waren netto gut 53 200 Personen zugewandert, 2018 war dieser Stand bereits Ende November erreicht. Hinzu kamen 2018 gut 14 000 Aufnahmen und vorläufige Aufnahmen im Asylprozess.

Die Wende zu einem Anschwellen des Zustroms aus dem Ausland setzte im September 2018 ein, gerade zwei Monate nachdem man via Einführung der Stellenmeldepflicht bei Arbeitsämtern mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative begonnen hatte. Im Oktober kam dann der kräftige Impuls, knapp 9000 Personen zogen netto in die Schweiz. Die Oktoberdaten fielen nicht nur durch ihre Höhe auf, sondern auch dadurch, dass man lange auf sie warten musste. Sonst veröffentlicht das Staatssekretariat für Migration (SEM) die monatlichen Zuwanderungsstatistiken jeweils gut drei Wochen nach Monatsende, der Oktober-Ausweis kam diesmal aber erst in der Altjahrswoche, am 28. Dezember, als Ferien herrschten und die im Dezember geführte politische Debatte über den Migrationspakt vorbei war. Vor einigen Tagen nun hat das SEM die Zuwanderungsdaten für den November veröffentlicht, die mit 7200 Zuzügen netto ebenfalls vergleichsweise hoch sind, vor allem aber den Schluss nahelegen, dass die besonders hohe Oktoberzahl kein einzelner Ausreisser war. Für 2018 fehlen die Dezemberdaten noch.

Die roten Balken in der ersten Grafik mögen unspektakulär wirken, jedenfalls an den Stellen mit mehreren ähnlich hohen Säulen

nebeneinander; das sieht nach Stabilität aus, aber dahinter steckt eine gewaltige Sprengkraft. Wenn zwei Balken nebeneinander gleich hoch sind, heisst das nicht, dass sich von einem Jahr zum andern nichts änderte, nein, hinter jedem einzelnen steckt ja ein Wachstum der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz. Will man die Wirkung der zwei Säulen ermitteln, muss man sie zusammenzählen. Die Gesamtwirkung der Zuwanderung der letzten zwanzig Jahre ergibt sich somit, wenn man die letzten zwanzig Zuwanderungssaldi summiert, also die gut 9300 Personen des Jahres 1997 wie auch die 99 000 Einwanderer des Rekordjahres 2008. Es trifft sich, dass die mathematische Vorgehensweise zum Summieren, das Integrieren, vom Wortklang her direkt mit dem Thema Einwanderung zu tun hat.

In der Summe sind seit 1997 demnach 1,17 Millionen Menschen mehr oder weniger gut

## Die hiesige ausländische Bevölkerung hat sich seit 1997 zahlenmässig etwa verdoppelt.

in die Schweiz integriert worden. Hinzu kommt das Plus des Jahres 2018. Damit hat sich die hiesige ausländische Bevölkerung seit 1997 zahlenmässig etwa verdoppelt. Von den gut 8,5 Millionen ständigen Einwohnern der Schweiz machen die hier wohnhaften Ausländer zurzeit gut 2,1 Millionen oder einen Viertel aus. In der Stadt Zürich entspricht die ausländische Bevölkerung sogar einem Drittel. Die Internationalisierung der Schweiz geht aber noch weiter, über die Frage der Nationalität hinaus. Die zweite Grafik zeigt, dass heute rund 38 Prozent der hiesigen Bevölkerung (der über 15-Jährigen) einen Migrationshintergrund haben, dass also zwei von fünf Einwohnern entweder direkt oder in erster oder in zweiter Generation Wurzeln im Ausland haben; möglich sind schweizerisches und ausländisches Bürgerrecht. Im Jahr 2003, ungefähr zur Zeit, als die ersten bilateralen Verträge mit der EU zu wirken begannen, waren es noch nicht ganz 30 Prozent gewesen. In der Region Zürich haben heute 43 Prozent, im Tessin und in der Genferseeregion sogar 50 Prozent der Einwohner einen Migrationshintergrund.

Was die zweite Grafik, alles in allem betrachtet, zum Ausdruck bringt, ist aber noch

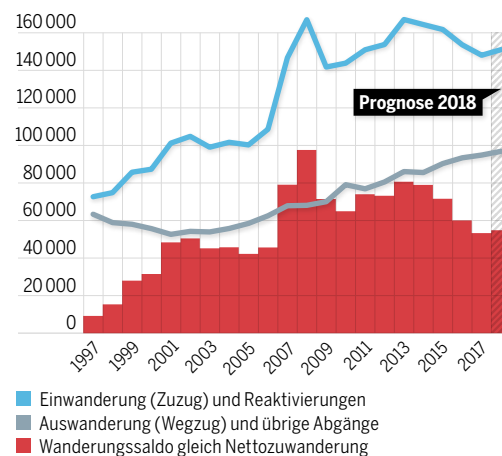
viel brisanter: Sie zeigt, wie stark sich die Schweiz in ziemlich kurzer Zeit gewandelt hat. Die angestammten Einwohner ohne Migrationshintergrund blieben über die Jahre hinweg zahlenmässig etwa konstant. Bildlich gesehen, bilden sie mit gut vier Millionen Personen (blau in der Grafik) eine Art eidgenössische Grundschrift, auf der die Migrationsgruppen (rot) das Wachstum der Bevölkerung und der Gesellschaft vorantreiben. Die Schweiz von 2017 hat eine deutlich andere Zusammensetzung als die Schweiz von 2003 – und das bringt die Frage auf, wie die in früheren Zeiten erfundenen und bewährten politischen wieso gesellschaftlichen Spielregeln und Institutionen durch neu hinzukommende Gruppen genutzt und allenfalls verändert werden.

## Internationale Plattform

Der Zugang zur Schweiz führt vor allem über die Wirtschaft. Die freie Zuwanderung aus dem EU/Efta-Raum beruht auf der Personenfreizügigkeit, die es allen Personen gestattet, in die Schweiz zu ziehen, die hier Arbeit finden. Die Wirtschaft ist sozusagen die Basis für die Expansion der ausländischen Bevölkerung. Aber die Wirtschaft selber verändert sich bei dieser Entwicklung, es ziehen neue Firmen ins Land, weil sie die Standorteigenschaften schätzen und weil sie wissen, dass die Rekrutierung von Arbeitskräften auf den internationalen Märkten kein Problem ist. Damit ziehen sie weitere Leute an. Auf diese

## Anhaltender Zustrom

Nettozuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz



QUELLE: BUNDESAMT FÜR STATISTIK

Der Vorjahreswert wird 2018 übertroffen.



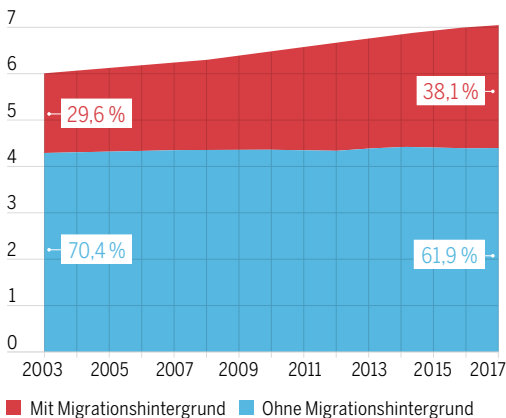


*Wohltandsmagnet für die ganze Welt.*

Weise ist die Schweiz ein Stück weit zu einer internationalen Plattform geworden, zu einem Wirtschaftsstandort mit Ansiedlungsmöglichkeiten für Firmen und zugehörigem Personal. Hinzu kommen die Grenzgänger, mittlerweile 315 000 Arbeitnehmer, doppelt so viele wie 2003, die das Geschehen von aussen unterstützen.

### **Die Schweiz wird eine internationale Plattform**

Entwicklung der Bevölkerung (ab Alter 15) mit und ohne Migrationshintergrund, in Millionen



QUELLE: BUNDESAMT FÜR STATISTIK

**Die Zusammensetzung der Schweiz verändert sich.**

Man kann die Wirtschaft, so wie sie in der Schweiz in den vergangenen zwanzig Jahren gewachsen ist, auch mit einer Maschine vergleichen, die laufend ausgebaut wird. Wenn die Anlage grösser wird, produziert sie mehr, braucht aber auch mehr Personal, so dass das Einkommen pro Kopf etwa gleich bleibt. Die Spielregeln zum Offenhalten der Grenzen für die Wanderung von Arbeitskräften sind vor allem in den bilateralen Verträgen der ersten Tranche zwischen der Schweiz und der EU umschrieben. In der Debatte über den Nutzen dieser Bilateralen für die Schweiz hat die Bundesverwaltung seinerzeit mehrere Studien erarbeiten lassen, die aufzeigen sollten, welcher Nutzen vor allem der Personenfreizügigkeit zuzuschreiben ist. Aufwendige Untersuchungen zum Beispiel des Büros Ecoplan aus dem Jahr 2015 konnten langfristig jedoch kaum eine Auswirkung auf die Einkommen ermitteln, sollte die Schweiz die Personenfreizügigkeit aufheben und daraufhin die EU die Bilateralen I kündigen. Man kann es so zusammenfassen: mehr Leute, mehr Material, mehr Geschäftigkeit, aber am Schluss nicht mehr Einkommen pro Kopf.

### **Wer sind die Verlierer?**

Es gibt jedoch eine grosse Koalition, die am Ausbau dieser Maschine und damit an einer

umfangreichen und anhaltenden Zuwanderung interessiert ist. Immobilieneigentümer profitieren von steigenden Bodenpreisen; die Zuwanderung des zurückliegenden Jahrzehnts gilt im Urteil von Liegenschaftsprofis und Anlegern als Antrieb für einen «Superzyklus» der Preissteigerungen, den man nur einmal im Leben selber erfahre – und den sie nun mit Wehmut erlahmen sehen. Der Detailhandel gewinnt jedes Jahr automatisch ein Umsatzprozent, wenn die Bevölkerung um ein Prozent wächst. Die staatliche Verwaltung kann ihr Arbeitspensum, ihre Befugnisse, Abgaben- und Steuereinnahmen sowie ihre Bedeutung ausweiten, wenn die Städte und Gemeinden grösser und komplexer werden. Die Sozialversicherungen gewinnen ebenfalls an Gewicht, je grösser ihre Kundenschaften werden, und im Gesundheitswesen ist Wachstum geradezu die DNA der Branche, die ausgeprägt vom Umsatz lebt.

Was aber, wenn die Maschine zu gross wird und Leute zu stören, zu beengen, zu verdrängen beginnt? Worin bestehen die Kosten der Zuwanderung? Wer sind die Verlierer? Reiner Eichenberger, Ökonomieprofessor an der Universität Freiburg, legt im Interview auf Seite 28 dar, dass die Wirtschaft, die von der Einwanderung profitiert, nicht alle schädlichen



## «Ähnlich wie eine Kurtaxe»

Nach Einschätzung des Ökonomen Reiner Eichenberger ist der Schaden aus der derzeitigen Zuwanderung grösser als der Nutzen. Er sagt, wie die Bilanz ins Plus gebracht werden kann.



«Nebenwirkungen werden ausgeblendet»: Ökonom Eichenberger.

**Sie plädieren für eine Begrenzung der Zuwanderung ausländischer Personen. Ist die heutige Einwanderung per saldo schädlich für die Schweiz?**

Reiner Eichenberger: Ja, wenn die Bevölkerung in der Schweiz so rasch wächst wie in den vergangenen zehn Jahren, ergeben sich für das Land hohe Kosten, etwa durch eine Überbeanspruchung von Infrastruktur und Umweltgütern oder durch eine allmähliche Veränderung von Spielregeln und Institutionen.

**Aber die Zuwanderung bringt doch auch einen Nutzen, damit wird ja die Personenfreizügigkeit begründet. Ist er denn nicht grösser als der Schaden?**

Der Nutzen der Zuwanderung besteht vor allem darin, das Angebot der Arbeitskräfte flexibel zu halten, so dass hiesige Firmen im Ausland genug Spezialisten finden, wenn diese in der Schweiz fehlen. Aber lange nicht alle Arbeitnehmer, die heute ins Land kommen, verbessern die Lage. Das Bevölkerungswachstum geht mit einem etwa proportionalen Wirtschaftswachstum einher, pro Kopf steigt das Einkommen also kaum. Das ist übrigens nicht erstaunlich, denn sonst müssten grössere Länder zwingend reicher sein als kleinere.

**Ein gehaltenes Pro-Kopf-Einkommen bei wachsender, vielfältiger und internationaler werdender Schweizer Wirtschaft ist insgesamt betrachtet doch nicht schlecht.**

Das ist eben nicht alles. Die schädlichen Nebenwirkungen werden meistens ausgeblendet, und diese wiegen schwer. Die Kosten der Zuwanderung sind beträchtlich.

**Zum Beispiel?**

Die hohen jährlichen Einwanderungszahlen führen dazu, dass die Schweiz praktisch an allen Fronten massiv in neue Kapazitäten investieren muss, in Schulen, in Strassen, Bahnen, Wohnungen, in die Energieversorgung. Die Infrastruktur muss praktisch durchgehend erweitert werden.

**Aber die Zugezogenen zahlen Steuern und Abgaben in unsere Staatskassen, das müsste doch die entstehenden Kosten decken.**

Wenn die Zuwanderung derart stark ist wie in den vergangenen Jahren, müssen viele Massnahmen unter Zeitdruck, oft überhastet eingeleitet werden. Das bewirkt einen enormen Kostenschub, der teurer zu stehen kommt als eine langfristig planbare Anpassung an ein massvolles Bevölkerungswachstum. Bezahlt wird das von der angestammten Bevölkerung. Beim Umweltschutz ist die Belastung besonders gross.

**Wegen zusätzlicher Verschmutzung?**

Nein, sondern wegen der fatalen Regel, dass die internationalen Klimaabkommen für die CO<sub>2</sub>-Reduktion absolute Ziele vorsehen. Man misst in Tonnen pro Land. Wenn nun die Schweiz verspricht, die Emissionen im Vergleich zu 1990 um 50 Prozent zu reduzieren, die EU dagegen 40 Prozent anpeilt, ist das bereits ein Handicap. Hinzu kommt aber, dass die Schweiz in dieser Zeit ein 30-prozentiges Bevölkerungswachstum hat, deshalb sind ihre Reduktionsverpflichtungen pro Kopf um diesen Sockel höher. Jeder Einwanderer macht die CO<sub>2</sub>-Last grösser, und deswegen erreicht die Schweiz ihre Reduktionsziele zurzeit nicht. Jetzt werden die Abgaben erhöht.

**Immerhin scheint die Migration Arbeitsmärkte und Löhne nicht unter Druck zu bringen.**

Es stimmt, dass Lohnsenkungen kaum beobachtbar sind, die flankierenden Massnahmen tun da ihre Wirkung. Aber viel brisanter ist, dass den Arbeitnehmern Lohnsteigerungen entgehen, die sie ohne freie Zuwanderung hätten. Bei einer Verknappung bestimmter Fachkräfte stieg früher der Lohn, das war das Signal, dass sich auf diesen Gebieten Zusatzausbildung und Weiterbildung lohnen. Heute wird diese Nachfrage einfach mit Leuten aus dem Ausland befriedigt. Verbandsfunktionäre, die nach freier Zuwanderung rufen, wollen vermeiden, dass ihre Firmen bei Knappheit höhere Löhne bezahlen müssen. Sie wollen die Marktkräfte aushebeln.

**Der Schutz der einheimischen Löhne durch die flankierenden Massnahmen ist aber auch eine Aushebelung der Marktkräfte.**

Natürlich. Das sind enorm hohe Kosten für das Land, denn die flankierenden Massnahmen schwächen den entscheidenden Wettbewerbsvorteil der Schweiz, nämlich die Flexibilität der Arbeitsmärkte. Zudem strahlt diese Mentalität auf andere Gebiete aus. Vorstösse wie zum Beispiel ein Verbot bei der Besiedlung, der Ruf nach Einzonungsstopps oder nach Verdichtung des Wohnens: All das hängt mit Zuwanderungsfragen zusammen. Das Pikante daran ist, dass das Eingepferchtwerden viele Zuwanderer zumeist weniger stört als die Schweizer – denn es kommen vor allem die, die das wenig stört.

**Wie wäre eine Begrenzung der Zuwanderung vorzunehmen?**

Mein Vorschlag ist eine Zuwanderungsabgabe. Es ist eine Art Eintrittspreis, der erstens die Zuwanderung bremst und zweitens zu einer gewissen Selektion der Einwanderer führt. Meiner Ansicht nach soll die Abgabe nicht vom Einkommen abhängig sein, sondern für einen bestimmten Zeitraum als fester Betrag pro Kopf erhoben werden, ähnlich wie eine Kurtaxe.

## Kann man so die Zuwanderung für die Schweiz zu einer positiven Angelegenheit machen?

Ja, denn so werden eher die produktiveren Arbeitskräfte angezogen, und zudem leisten die Zugezogenen einen Beitrag an die erhöhten staatlichen Kosten. Dann lohnt es sich für die Schweiz, in gute Rahmenbedingungen zu investieren und sich attraktiv zu machen.

## Wo liegt die Obergrenze einer solchen Abgabe?

Eine fixe Grenze ist nicht sinnvoll. Die Höhe der Abgabe hängt davon ab, wie hoch die ungedeckten Kosten pro Person sind und welche Leute man anziehen will. Selektion und Integration der Zugezogenen sind wichtige Stellgrössen einer Zuwanderungspolitik.

## Ist es denn falsch, der Nachfrage der Wirtschaft mit möglichst leichtem Zugang zu den internationalen Arbeitsmärkten zu begegnen?

Wenn die Wirtschaft für die negativen Nebenwirkungen nicht aufkommt, dann ist der freie Zugang falsch. Es ist wie in der Umweltpolitik: Wenn alle Kosten nach dem Verursacherprinzip getragen werden, kann man die Märkte frei spielen lassen, sonst nicht. Hinzu kommt, dass Unternehmen oft kurzfristig ausgerichtet sind und gerne den einfacheren Weg der Rekrutierung im Ausland wählen, ohne an langfristige Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte zu denken.

## Welche Länder machen es besser als die Schweiz? Gibt es Vorbilder?

Diese Frage ist wichtig, aber schwierig zu beantworten, denn die Schweiz hat ein anderes Problem als die übrigen Länder. Neuseeland oder Kanada sind typische Einwanderungsländer, die suchen geeignete Leute, die sich langfristig niederlassen. Die Schweiz dagegen strebt eine geregelte Offenheit an, eine Freizügigkeit, bei der die Leute rasch ein- und auswandern können, bei der Firmen ihre Mitarbeiter rasch international verschieben können. Für uns geht es viel mehr um den Mobilitätsgedanken als um die dauerhafte Ansiedlung.

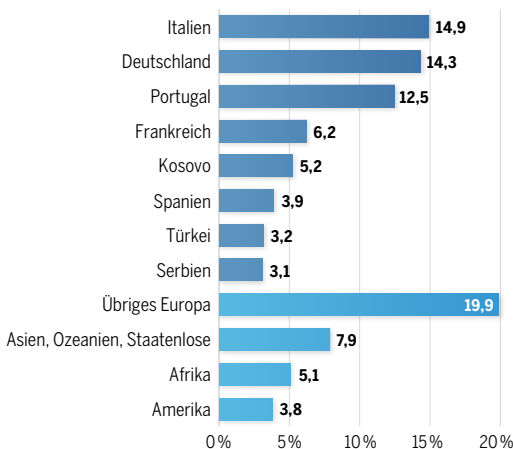
## Punktemodelle wie bei Kanada sind also ...

... für die Schweiz nicht geeignet. Wer dauerhaft nach Kanada auswandern will, nimmt Behördenentscheide und Wartezeiten in Kauf, aber für die Schweiz sind unbürokratische Lösungen mit möglichst wenig Behördenwillkür gefragt.

Interview: Beat Gygi

## Woher kommen die Leute?

Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Herkunft Ende 2017, in Prozent



QUELLE: BUNDESAMT FÜR STATISTIK

## Zuwanderung heisst Konkurrenz für die Inländer.

Nebenwirkungen trägt, die mit dem Zustrom der Ausländer verbunden sind. Zuwanderung bedeutet Konkurrenz für die Inländer, am Arbeitsmarkt, am Wohnungsmarkt, in den Schulen, in der Ausbildung und bei allem, was man «öffentliche Güter» nennen kann.

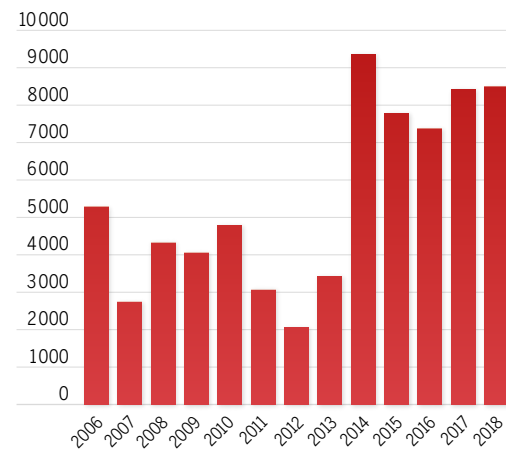
Eichenberger verweist etwa darauf, dass das rasche Bevölkerungswachstum in mancher Hinsicht Kapazitätserweiterungen nötig macht, Investitionen in Schulen, in Strassen, Bahnen, Wohnungen oder in die Energieversorgung. Hitzige Debatten ergeben sich zudem aus der Frage, ob die Zuwanderung wirklich primär über die Arbeitsmärkte läuft oder ob ein spürbarer Teil die Sozialsysteme und Staatskassen des Gastlandes belastet. Für die Schweiz haben die Ökonomen George Sheldon und Nathalie Ramel für die Periode 2003 bis 2009 mit dem Ansatz der Sozialbilanz zu ermitteln versucht, wie viel die Zuwanderer in die öffentlichen Kassen einbringen und wie viel sie daraus beziehen, ob sie also per saldo die Sozialbilanz verbessern oder verschlechtern.

Bezogen auf die Schweiz, wurden mehrere Studien mit diesem Ansatz erstellt, und grob gesagt, ergibt sich der Schluss, dass die gegenwärtige Zuwanderung in der kurzen Frist die öffentlichen Finanzen verbessert, langfristig aber verschlechtert, dass also letztlich die Zuzüger zum Teil in das Sozialsystem eindringen und die angestammten Einwohner das bezahlen.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat vergangenes Jahr eine Schätzung präsentiert, die pro Zuwanderer kurzfristig einen «Monatsgewinn» von gut 700 Franken feststellte, langfristig aber einen «Monatsverlust» von gut 400 Franken. Dieser Unterschied erklärt sich daraus, dass die Zuwanderer auch älter werden und irgendwann die Leistungen aus den öffentlichen Kassen zu beziehen beginnen.

## Zuwanderung über den Asylweg

Neue vorläufige Aufnahmen im Asylprozess, Personen pro Jahr



QUELLE: STAATSEKRETARIAT FÜR MIGRATION

## Jede Verbesserung zieht noch mehr Zuwanderer an.

Es ist ein beliebter Trick der Personenfreizügigkeits-Befürworter, nur die Einzahlungen der Zugezogenen in die AHV und andere Pools zu betonen und zu verschweigen, dass später ihre Bezüge die Bilanz oft ins Negative wenden. Der Ansatz von Sheldon und Ramel fällt wohl noch zu günstig aus, denn es wurde angenommen, dass die Kosten beispielsweise für allgemeine Verwaltung, Justiz, Polizei, Feuerwehr, Landesverteidigung sich mit wachsender Bevölkerung nicht verändern, also fix sind. Beim Blick auf die tatsächliche Entwicklung der Bundes- und Kantonsfinanzen hat man nicht den Eindruck, diese seien immun gegen Wachstum.

## Bedrohung für das Sozialsystem

Nach Eichenbergers Ansicht stellen Zuwanderung und Veränderung der Bevölkerungsstruktur aber auf noch viel grundsätzlichere Art eine Bedrohung für das Sozialsystem dar. Wenn die Schweiz ihre Grenzen vollständig offen halten müsse, lohne es sich nicht, das Haus in möglichst guter Ordnung zu halten, weil jede Verbesserung sogleich Zuwanderer anziehe. Die Rahmenbedingungen für das eigene Volk zu verbessern, lohne es sich nicht, wenn dann gleich die ganze Umgebung gratis davon profitieren könne. Der Zugang zur Schweiz müsse etwas kosten, nur so lohnten sich ihre Anstrengungen und Investitionen für bessere Spielregeln und Institutionen. Zudem würden die direkte Demokratie und das Milizsystem unterlaufen, wenn ein Drittel oder mehr der Leistungsträger Ausländer seien, die weder zur Politik, zum Militär oder zu öffentlichen Finanzen eine Beziehung hätten. Die Grundlage der Schweiz beruhe auf einer starken Identifikation der Bürger und Steuerzahler mit dem Staat und auf der Motivation, in Wirtschaft und Politik mitzumachen; all das werde unterlaufen, wenn zu viele Leute da nicht integriert seien.