

## **Jetzt legt sich der Nebel**

**Geleitwort zur Studie «Was hat der Bürger von den Bilateralen?» von Florian Schwab**

**Reiner Eichenberger  
Universität Fribourg**

Es war höchste Zeit für eine Analyse wie diejenige von Florian Schwab. Die Schweiz muss demnächst entscheiden, wie sie die Zuwanderung steuern will. Trotzdem herrscht über die Bedeutung der davon betroffenen Bilateralen 1 weiterhin grösste Unklarheit. Zwar gibt es mittlerweile viele Studien zum Thema. Eine kritische Gesamtsicht fehlte aber bisher. Die meisten Studien wurden vom in dieser Sache voreingenommenen Bund bestellt, viele Auftragsforscher formulierten ihre interessanten Ergebnisse auffällig „bundesdienlich“, und wichtige Medien waren unfähig, die Formulierungen zu entwirren. So behaupteten die zuständigen Bundesstellen kürzlich aufgrund der technisch eindrücklichen Studie der Firma Ecoplan, ohne Personenfreizügigkeit und Bilaterale 1 wäre das BIP im Jahr 2035 um 4,9 Prozent tiefer. Doch gerade diese Studie zeigt bei genauem Lesen, wie klein die Verluste wirklich wären: Die Arbeitseinkommen pro Arbeitskraft und die Kapitaleinkommen pro investiertem Franken wären nur um 0,7 Prozent tiefer – obwohl Ecoplan auf Geheiss des Bundes alle Wachstumsnachteile über 18 Jahre kumulierte und annahm, Wirtschaft und Politik unterliesen alle naheliegenden Anpassungsmassnahmen.

Florian Schwab skizziert die relevanten Studien und diskutiert ihre Stärken und Schwächen klug und unaufgeregt. So wird klar, wie asymmetrisch der Bund die Ergebnisse bisher interpretierte. Besonders wichtig ist Folgendes:

1. Die bisherigen Studien untersuchen nicht die Kosten und Nutzen der Bilateralen 1, sondern nur die Nutzen. Die möglichen Kosten – etwa die Verknappung von Land, Infrastruktur und Umweltqualität, die Nebenwirkungen der flankierenden Massnahmen, oder dass unsere Demokratie leidet, wenn immer mehr Einwohner kein Stimmrecht haben – wurden weitgehend ignoriert.
2. Das weitaus wichtigste Element der Bilateralen 1 ist die Personenfreizügigkeit. Sie steigert das Gesamteinkommen. Pro bisherigem Einwohner bringt sie aber kaum etwas. Auch die angeblich grossen Gewinne für die Kapitaleigentümer verschwinden weitgehend, wenn die Erträge pro investiertem Franken gerechnet werden. Manche Studien finden pro Einwohner trotzdem kleine positive Effekte. Diese ergeben sich daraus, dass die Neuzuwanderer eine höhere Beschäftigungsquote als die Einheimischen haben, weil sie im typischen Arbeitsalter sind. Tatsächlich aber fliessen die so erzielten Mehreinkommen grösstenteils an die Zuwanderer selbst. Die in manchen Studien getroffene Annahme, über ihre Steuerzahlungen brächten sie fiskalische Überschüsse, ist falsch. Die bemerkenswerte Studie von Ramel und Sheldon zeigt das Gegenteil. Wenn berücksichtigt wird, dass die Verweildauer in der Schweiz mit der Qualifikation der Zuwanderer abnimmt, bringt freie Zuwanderung eine fiskalische Belastung.
3. Die anderen sechs Elemente der Bilateralen 1 bringen natürlich gewisse wirtschaftliche Vorteile, die aber oft weit übertrieben dargestellt werden. Die durch sie eröffneten neuen wirtschaftlichen Möglichkeiten können mit den einheimischen Arbeitskräften nur genutzt werden, wenn bisherige Aktivitäten aufgegeben werden. Die zusätzlich erzielbare Wertschöpfung ist aber zumeist gering. Zudem könnten die kleinen Kosten des Wegfalls der meisten Verträge durch einseitige Anpassungen in Wirtschaft und Politik leicht weiter gesenkt werden. Die Nutzen der Bilateralen 1 erscheinen nur relevant, wenn dank Zuwanderung mehr Arbeitskräfte eingesetzt werden können. Allerdings fallen dann bei freier Zuwanderung die Nutzen wieder fast ausschliesslich bei den Neuzuwanderern an.

4. Die geschätzten Nutzen der Bilateralen hängen stark von Annahmen bezüglich der Stichdaten für die Einführung der Bilateralen ab, und ob als Vergleichsperiode die wirtschaftlich gute zweite Hälfte oder auch die aus bekannten Gründen sehr problematische erste Hälfte der 1990er Jahre genommen wird. Die Wahl dieser Parameter erscheint in manchen Studien nicht wirklich neutral. Die geschätzten negativen Effekte bei einer Einschränkung der Personenfreizügigkeit hängen entscheidend davon ab, dass die Studien annehmen, es fände nur eine krude Reduktion der Zuwanderung statt – obwohl jede aktive Zuwanderungspolitik auf eine günstige Selektion der Zuwanderer zielt.

All das lässt vermuten, dass es den bisherigen Einwohner der Schweiz auch ohne Bilateralen 1 sehr gut ginge. Allerdings könnte sich das Werweissen bald erübrigen. Noch setzt der Bundesrat auf Kontingente mit Schutzklausel. Doch die ökonomische Logik fordert, dass die Zuwanderung nicht mit solch bürokratischen Mengenbegrenzungen, sondern mit Preisen und so durch Anreize und marktgerecht gesteuert werden soll. Ideal wären Zuwanderungsabgaben für Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige, die von der hier verbrachten Zeit abhängen. Nun verhandelt die EU mit Grossbritannien über eine verwandte Preissteuerung der Zuwanderung. Grossbritannien darf in Zukunft wohl Lohnzuschüsse an Niedriglohnbezüger gezielt nur an langjährige Einwohner zahlen und Neuzuwanderer diskriminieren. Die Bilateralen wären also bei einer ökonomischen Zuwanderungspolitik erst recht nicht gefährdet.