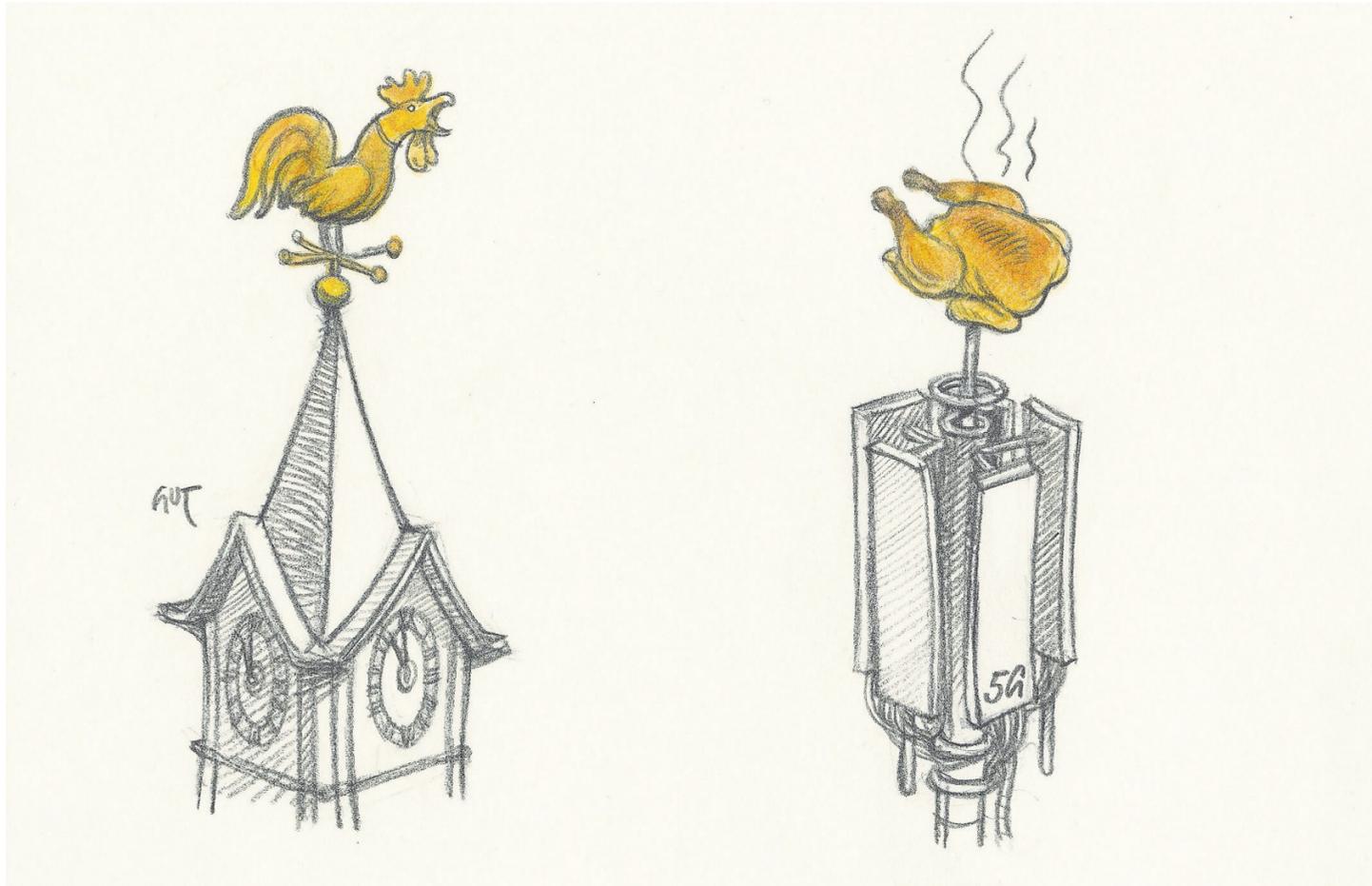


KARIKATUR DER WOCHE



Rahmenabkommen Schweiz - EU

Bitte mehr Realismus in der Diskussion

Gastkommentar

von REINER EICHENBERGER

Über die Auswirkungen des Rahmenabkommens Schweiz - EU herrscht allgemeine Verunsicherung. Zentrale Aspekte wurden bisher kaum sachlich diskutiert, und die Glaubwürdigkeit des Bundesrats und der Wirtschaftsdachverbände ist zumindest angeschlagen. Es ist deshalb Zeit für eine offenere und realistischere Diskussion.

Unterschätzte Personenfreizügigkeit?

Der Elefant im Raum wurde bisher weitgehend ignoriert: die Personenfreizügigkeit. Das Rahmenabkommen schreibt sie in ihrer EU-Definition fest. Ein vernünftiger Entscheid bedingt deshalb mehr Klarheit in der Zuwanderungsdebatte. Die Hoffnung, die Zuwanderung sinke von selbst, ist vergebens. Sie ist heute zwar tiefer als 2014. Aber sie ist weiterhin auf europäischem Rekordniveau, weit höher als prognostiziert und nimmt seit rund einem Jahr wieder zu. Die Zuwanderungsdebatte muss endlich entideologisiert werden. Es geht nicht um Unterwerfung contra Abschottung, sondern um kluge Lenkung und Optimierung. Denn das schnelle Bevölkerungswachstum infolge Personenfreizügigkeit bringt den Bürgern keine wirtschaftlichen Vorteile, sondern vier grosse Probleme.

Erstens verursacht es hohe Folgekosten durch Verknappung und Verteuerung von Land, Infrastruktur, Umweltgütern und Selbstversorgungszielen etwa für Nahrung und Energie. Ein Beispiel sind Treibhausgasemissionen: Vor allem wegen der Mehrmissionen infolge Bevölkerungswachstum hat die Schweiz ihre Reduktionsziele verpasst und muss nun eine noch restriktivere und für die Einwohner teurere Politik verfolgen.

Zweitens führt der EU-Zuwanderungs-Druck zu politischen Reaktionen mit hohen Kosten: Die flankierenden Massnahmen hebeln zunehmend ein Kernelement des bisherigen Erfolgs der Schweiz aus, ihren flexiblen Arbeitsmarkt. Ähnliches droht auch auf dem Wohnraummarkt, und die Zuwanderung aus Drittländern wird übermässig restringiert.

Drittens droht hohe Zuwanderung langfristig die fruchtbare Wirkung der Schweizer Institutionen auszuhebeln. Heute beträgt der Ausländeranteil unter den 30- bis 35-Jährigen schon über 40 Prozent, in manchen Kantonen über 50 Prozent. Es ist völlig unklar, wie das Schweizer System mit seiner starken Integration der Bürger durch Volksrechte und Milizprinzip noch funktionieren soll, wenn immer mehr Einwohner davon ausgeschlossen sind.

Viertens bricht die EU-Personenfreizügigkeit die Anreize der Einwohner, für hohe Standortqualität in der Schweiz einzutreten. Denn bei freier Zuwanderung bringt Standortattraktivität höheren Zuwanderungsdruck mit den geschilderten Problemen. Die

Die bisherigen Straf- und Einschüchterungsmassnahmen der EU haben dem Geist der bisherigen Verträge klar widersprochen.

Normalbevölkerung profitiert nicht mehr von steigender Standortqualität, weil die Nachteile die Vorteile kompensieren. Bekannt ist dies vom Wettbewerb zwischen Kantonen. An besonders attraktiven Standorten ist die Lebensqualität von Normalbürgern kaum höher, weil die Vorteile u.a. durch die höheren Boden- und Mietpreise voll kompensiert werden. Auf der Ebene von Ländern ist dieser Gleichgewichtseffekt weit problematischer. Ein wichtiger Teil der Kompensation findet da nicht durch Bodenpreise statt, bei denen es Verlierer und Gewinner gibt, sondern durch Überfüllungseffekte wie Infrastrukturknappheit und Verteuerung der Umweltpolitik, die nur Verlierer kennen. Diese Probleme sind nicht unveränderbar. Die Aufnahmekapazität der Schweiz kann durch kluge Massnahmen erhöht werden. Solche Massnahmen brauchen aber Zeit und sind nicht gratis. Bisher hat es der Bund unterlassen, die Kosten schnellen Bevölkerungswachstums angemessen abzuklären. Untersuchungen liess er nur die fiskalischen Auswirkungen der Zuwanderung. Diese Studie von Nathalie Ramel und George Sheldon findet nicht, wie zumeist behauptet wird, dass die Zuwanderung den Staat entlastet, sondern dass sie ihn langfristig belastet. Weil hochqualifizierte Zuwanderer schneller weiterwandern, verbleiben in der Schweiz tendenziell die weniger gut qualifizierten, die den Staat finanziell

belasten. Dabei nehmen die Autoren an, dass zwar die Staatseinnahmen parallel zur Bevölkerung wachsen, ein gewichtiger Teil der Ausgaben, unter anderem die Polizei-, Justiz- und Kulturausgaben, hingegen fix ist, also nicht mit Zuwanderung und Bevölkerung wächst. Ohne solche wundersame Annahmen wären die Ergebnisse für die Personenfreizügigkeit wohl vernichtend.

Überschätzte Bilaterale I?

Viele fürchten, ohne Rahmenabkommen wäre die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs gefährdet, und die EU würde die Bilateralen I nicht mehr aktualisieren und damit aushöhlen und so der Schweiz enorm schaden. Dabei berufen sie sich auf Studien zur Wirkung der Bilateralen I, die vom Bund in Auftrag gegeben wurden. Auch diese Studien beruhen auf Annahmen, die sehr Bilateralenfreundlich sind. Die wohl wichtigste Studie stammt von Ecoplan. Sie untersucht die Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I bis 2035 unter der Annahme, dass die Unternehmungen keine Anpassungsmassnahmen vornehmen – wie etwa zusätzliche Niederlassungen in der EU zu eröffnen, um sich für öffentliche Aufträge zu bewerben oder EU-Normzulassungszeugnisse zu erwirken –, obwohl dies ihre Probleme zumeist einfach lösen würde. Immer wieder wird behauptet, diese Studie zeige, dass ohne Bilaterale I das Wachstum viel niedriger und die Wirtschaftsleistung um das Jahr 2035 um 4,86 Prozent tiefer wäre.

Tatsächlich aber zeigt die Studie eindrücklich, dass die verschiedenen Teilverträge der Bilateralen I nur einen sehr kleinen Einfluss auf die Wirtschaft haben und der allergrösste Teil der Gesamtwirkung nur durch die Aufblähung der Bevölkerung zustande kommt. Pro Einwohner sind die Effekte hingegen praktisch vernachlässigbar: Das Einkommen pro einheimischer Arbeitskraft oder pro Arbeitsstunde würde bis 2035 nur um 0,7% tiefer ausfallen und dessen Wachstum bis dann von knapp 10 auf gut 9% sinken. Auch die immer wieder aufgestellte Behauptung, die Kapitaleinkommen würden massiv schrumpfen, ist falsch. In der Studie steht ausdrücklich, dass die Gesamteinkommen der Kapitalbesitzer nicht wirklich zurückgehen würden, sondern dass infolge des kleineren Bevölkerungswachstums in der Schweiz weniger Kapital gebraucht würde, dieses deshalb ins Ausland verlagert würde und dort nahezu die gleichen Erträge für seine Eigentümer brächte.

EU marktfreundlicher als die Schweiz?

Manche befürchten, dass die flankierenden Massnahmen und Staatsbeihilfen mit dem Rahmenabkommen gefährdet wären. Andere hoffen im Gegenteil, dass sie durch die EU dereinst aushebeln

würden. Beide Gruppen machen die Rechnung ohne den Wirt. In der EU sind zwar tatsächlich gewisse in der Schweiz gebräuchliche Marktschutzmassnahmen verboten. Das heisst aber nicht, dass in der EU die Arbeitsmärkte flexibler und die Staatsbeihilfen kleiner als in der Schweiz wären. Vielmehr gilt das Gegenteil. In vielen EU-Ländern herrscht ein dichtes Netz von Regulierungs- und Unterstützungsmassnahmen, das die Insider (die älteren Beschäftigten und Firmen) vor der Konkurrenz durch die Outsider (die Jungen, Beschäftigungslosen und neuen Firmen) schützt sowie den Wettbewerb zwischen Insidern bricht.

Dies ist mit ein Grund für die schlechte wirtschaftliche Entwicklung in der EU. Entsprechend unrealistisch ist es zu glauben, dass wir unseren Arbeitsmarkt dank Rahmenvertrag und Schwächung der flankierenden Massnahmen flexibilisieren können. Vielmehr droht der Ersatz der bisherigen Schutzmechanismen durch neue EU-kompatible Mechanismen, die zwar anders, aber oft noch ineffizienter als die bisherigen wären.

Steigende Rechtssicherheit?

Für den Rahmenvertrag wird argumentiert, die vorgesehene Schiedsgerichtsbarkeit würde der Schweiz mehr Spielraum zur Verfolgung eigener Ziele geben. So würden ihr etwa für Massnahmen zur Beschränkung der Personenfreizügigkeit, die den Geist der unterschriebenen Verträge ritzen, neu nicht mehr eine krude Guillotine und die Aufhebung der gesamten Bilateralen I drohen, sondern nur über den Schiedsprozess entwickelte Kompensationsmassnahmen. Zudem würde der Rahmenvertrag die Schweiz vor Willkür der EU schützen, da dann willkürliche Nadelstiche wie etwa die Nichtanerkennung der Börsenäquivalenz verboten wären. Das klingt gut, ist aber nicht überzeugend. Die Schiedsgerichtsbarkeit gibt nicht nur der Schweiz andere als die bisherigen Spielräume, sondern auch der EU. Die bisherigen Straf- und Einschüchterungsmassnahmen der EU haben dem Geist der bisherigen Verträge klar widersprochen. Wenn nun der Rahmenvertrag die EU auf den Rechtsweg via Schiedsgericht verweist, ändert das wohl wenig an ihrer Bereitschaft, entgegen dem Geist von Verträgen und Abkommen mit der Schweiz zu handeln. Wenn die Schweiz auf das Ausnutzen von Spielräumen setzt, werden das die EU-Länder auch tun. Die Rechtssicherheit wird also nicht zunehmen.

Es ist Zeit für einen offeneren, sachlicheren und realistischeren Diskurs über das Rahmenabkommen, die Bilateralen und die Personenfreizügigkeit.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg i. Ü. und Forschungsdirektor von Crema – Center for Economics, Management and the Arts.