Persönliche Kopie von: RUEDI RÜTTIMANN

Wie viel wert sind die bilateralen Verträge?

Befürworter und Gegner der SVP-Begrenzungsinitiative streiten sich um den Nutzen und den Wert der bilateralen Verträge. In aktuellen Umfragen schwingen die Argumente der Gegner obenauf. Wir haben fünf Ökonomen um Einschätzungen zu zentralen Fragen gebeten.

Kari Kälin und Sven Altermatt

Es sind Schlüsselfragen im Abstimmungskampf über die Begrenzungsinitiative: Findet die Schweiz auch genügend Fachkräfte, wenn das Volk das SVP-Begehren am 27. September gutheisst und die Personenfreizügigkeit beendet? Und steht der Wohlstand auf dem Spiel, weil das Ende der Personenfreizügigkeit wegen der sogenannten Guillotine-Klausel automatisch das Ende für sämtliche sieben Verträge des Pakets der Bilateralen I bedeutet?

Natürlich ist das alles eine Frage der Perspektive. Für die SVP ist klar: Die Schweiz braucht keine Personenfreizügigkeit, um genügend qualifiziertes Personal für die Wirtschaft zu finden. Sie könne jederzeit einseitig Arbeitskräfte ins Land holen, wie sie das bei Drittstaaten schon seit Jahrzehnten tue. Für die Gegner hingegen verschärft der Wegfall der Personenfreizügigkeit den Fachkräftemangel, weil die Unternehmen nicht mehr rasch und flexibel EU/Efta-Bürger einstellen könnten.

Die Bilanz fällt unterschiedlich aus

Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I schätzen die Initianten und ihre Gegner diametral anders ein. Während die SVP betont, das Pro-Kopf-Wachstum stagniere, erkennen die Gegner in den Bilateralen I einen unabdingbaren Wohlstandsfaktor, dessen Wegfall die Schweiz mit einem Wohlstandsverlust teuer bezahlen könnte.

Im Folgenden kommen fünf Ökonominnen und Ökonomen zu Wort, um die Bedeutung der bilateralen Verträge einzuschätzen. Auch ihre Bilanz fällt unterschiedlich aus (siehe unten). Die Umfrage verdeutlicht: Viele Faktoren tragen zur Entwicklung der Wirtschaft bei. Nicht immer lässt sich deshalb präzise beziffern, welchen Wert die Verträge der Schweiz mit der EU genau haben, wie sich diese auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Und so bleibt die Frage nach dem Wert der Bilateralen in gewissem Masse auch eine Glaubensfrage.

Argumente der Gegner ziehen besser

Die bisherigen Meinungsumfragen deuten auf ein Nein zur SVP-Initiative hin. Auf Zustimmung stösst die Begrenzungsinitiative nur bei Sympathisanten der Partei. Gemäss der aktuellen SRG-Umfrage stechen die Argumente der Initiativgegner deutlich besser als jene der Befürworter. 63 Prozent der Befragten finden, die Kündigung der Personenfreizügigkeit verschärfe den Fachkräftemangel. 59 Prozent denken, der Wegfall der Bilateralen I gefährde Wohlstand und Arbeitsplätze. Und 60 Prozent sind der Ansicht, die Begrenzungsinitiative zerstöre den bilateralen Weg, ohne eine Alternative anzubieten.

Auf der anderen Seite findet nur ein Hauptargument der SVP eine Mehrheit: 51 Prozent geben an, die Schweiz solle ihre Zuwanderung wieder selber steuern. Dass die EU die Bilateralen nicht kündigen werde, wie es die SVP vermutet, denken nur 39 Prozent der Befragten. Auch das Argument, eine ungebremste Zuwanderung belaste Umwelt, Sozialwerke und Arbeitnehmer, ist nicht mehrheitsfähig.

Das Freizügigkeitsabkommen ist der bekannteste und wichtigste Teil des ersten Pakets der bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU. BILD KEY

Christoph Schaltegger
Professor für Politische Ökonomie
Universität Luzern

Dina Pomeranz
Assistenzprofessorin für angewandte Ökonomie
Universität Zürich

Reiner Eichenberger
Professor für Wirtschafts- und Finanzpolitik
Universität Freiburg

Daniel Lampart
Chefökonom des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Reto Föllmi
Professor für Internationale Ökonomie
Universität St. Gallen

Hat die Personenfreizügigkeit die Löhne und das Wirtschaftswachstum beflügelt – auch pro Kopf?

Schaltegger: Der kausale Effekt der Personenfreizügigkeit auf Löhne, Wirtschaftswachstum und Produktivität ist kaum präzise zu ermitteln. Was man sagen kann: Die Personenfreizügigkeit mit der EU ist bisher einhergegangen mit einem höheren Wirtschaftswachstum, wobei das Produktivitätswachstum allerdings sehr geringfügig ausgefallen ist. Das heisst: Die Personenfreizügigkeit hat mutmasslich vor allem einen Mengeneffekt zur Folge gehabt: Mehr Menschen haben in der Schweiz mehr Güter und Dienstleistungen produziert und konsumiert. Das geringfügige Produktivitätswachstum lässt sich auch an den relativ stabilen Löhnen ablesen.

Pomeranz: Ja. Aus der Forschung wissen wir, dass die Personenfreizügigkeit einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Einkommen in der Schweiz beigetragen hat. Dank der Personenfreizügigkeit haben Firmen in der Schweiz ihre Produktion expandiert und ihre Investitionen in Innovation erhöht. Dies führte zu einem signifikanten Produktivitätswachstum und dadurch zu einem erhöhten Pro-Kopf-Einkommen. Wichtig auch: Zugezogene Menschen aus dem Ausland sind nicht nur Arbeitnehmende, sondern sie geben hier auch Geld aus und stellen Leute ein. So gründen Eingewanderte zum Beispiel überdurchschnittlich viele Firmen.

Eichenberger: Nein, natürlich nicht. Die Zuwanderung bedeutet grosses und schnelles Bevölkerungswachstum. Das bringt nur eine Aufblähung der Gesamtwirtschaft, aber mit der Zeit zunehmende Überfüllungseffekte: Land, Infrastruktur, Umweltgüter, etc. werden knapper und teurer, was das reale Pro-Kopf-Einkommen – richtig berechnet – natürlich senkt. Die Normalbürger sind die Verlierer. Gewinner sind diejenigen, die kurzfristig von der Aufblähung der Wirtschaft, den Staatsbudgets und den Problemen profitieren: Regierungen, regulierungsfreudige Politiker, Spitzenverbände, Grossgrundbesitzer und manche Manager.

Lampart: Die Personenfreizügigkeit ist Teil der bilateralen Verträge. Die Schweiz als kleines Land mitten in Europa braucht gute und geregelte Beziehungen zur EU. Darum hat sie diese Verträge abgeschlossen. Die Bilanz der Bilateralen ist aus wirtschaftlicher Sicht eindeutig positiv. Leider haben aber die Finanzkrise und die Frankenüberbewertung die Einkommensentwicklung gebremst. Die Personenfreizügigkeit ist zusammen mit den Flankierenden Massnahmen wichtig für den Wohlstand. Lohndumping und prekäre Anstellungsbedingungen werden bekämpft. Das erhöht die Löhne und die Produktivität der Schweizer Wirtschaft.

Föllmi: Die Schweiz ist attraktiv für Hochqualifizierte. Früher war der Qualifikationsmix der Einwanderer umgekehrt, aber seit Mitte der 1990er-Jahre wandern mehr Hoch- als Tiefqualifizierte ein. Die Personenfreizügigkeit (PFZ) kam erst später. Sie hat aber die Dynamik der Einwanderung deutlich verstärkt und die Wirtschaft der Schweiz ist seit den 2000er-Jahren sehr dynamisch gewachsen, gerade im Vergleich zu den 1990er-Jahren. Wie das Wachstum pro Kopf ohne PFZ ausgefallen wäre, ist schwierig zu sagen. Die Löhne haben sich aber positiv entwickelt, und die Zuwanderung hat Jobs geschaffen, anstatt Einheimische zu ersetzen.

Kann die Wirtschaft den Wegfall der Bilateralen I verkraften?

Schaltegger: Die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Viele Faktoren bestimmen wir durch unsere eigene Politik wie Steuern, Arbeitsmarktregulierung, Sozialstaat, Bildung, Infrastruktur, politische Kultur oder Gesundheitswesen. Wir haben es damit selbst in der Hand, Sorge zum Standort zu tragen. Offene Märkte gegenüber allen Handelspartnern sind dabei grundsätzlich ein wichtiger Faktor. Der potenzielle Wegfall der Bilateralen I wäre also eine Herausforderung, der sich allerdings durch eine autonome Revitalisierung der sozialen Marktwirtschaft sicherlich teilweise kompensieren liesse.

Pomeranz: Eine Kündigung der Bilateralen hätte für die Schweizer Wohlfahrt fatale Folgen. Unsere Wirtschaft und Gesellschaft sind eng verbunden mit den EU-Ländern, und die bilateralen Verträge ermöglichen diese enge Zusammenarbeit. Das Beispiel Brexit zeigt, was für Konsequenzen drohen könnten. In den drei Jahren nach der Brexit-Abstimmung haben Firmen in Grossbritannien 12 Prozent ihrer neuen Investitionen ins Ausland gelegt. Wenn die bilateralen Verträge wegbrechen, wären ähnliche Folgen für die Schweiz zu erwarten. Bereits nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative reduzierten Firmen ihre Investitionen in der Schweiz.

Eichenberger: Die Bilateralen I sind wirtschaftlich wenig wert. Das weiss, wer die Verträge genau kennt. Und auch die vom Bund beauftragten Studien zeigen es. So zitiert der Bundesrat oft die Studie von Ecoplan von 2015: Ohne Personenfreizügigkeit und die Bilateralen I wäre die Wirtschaftsleistung bis 2035 um 4,9 Prozent tiefer als mit ihnen. Tatsächlich aber zeigt die Studie auch, dass der Effekt pro Kopf minim ist: Pro Arbeitskraft würde das Einkommen bis 2035 um total 0,7 Prozent weniger wachsen – statt um knapp 10 nur um gut 9 Prozent. Und das, obwohl die Studie die Überfüllungseffekte ignoriert!

Lampart: Der Wegfall der Bilateralen wäre vor allem schlecht für Arbeitnehmende in der Schweiz. Für die Löhne und Arbeitsplätze im Exportland Schweiz ist ein guter Zugang zum EU-Markt wichtig. Und dank der Personenfreizügigkeit und der Flankierenden Massnahmen werden die Löhne und Arbeitsbedingungen heute kontrolliert und durchgesetzt. Ungeregelte Tieflohnsektoren wie im früheren Kontingentssystem gehören der Vergangenheit an.

Föllmi: Der Zugang zum internationalen Markt ist zentral für die Schweizer Volkswirtschaft. Europa ist nur schon geografisch unser wichtigster Handelspartner, auch wenn der Schweizer Aussenhandel mehr diversifiziert ist als früher. Verkraften könnten wir den Wegfall der Bilateralen I schon, aber nur zum Preis von weniger Dynamik, denn mit der Personenfreizügigkeit haben sich viele Hightechfirmen in der Schweiz angesiedelt. Es ist naiv, zu glauben, ohne bilaterale Abkommen würden wir erst recht Freihandel mit der ganzen Welt betreiben wollen. Abschottung und Lobbyismus einzelner Branchen sind viel wahrscheinlicher.

Stärkt oder schwächt die Personenfreizügigkeit die Sozialwerke?

Schaltegger: Grundsätzlich gilt, was der amerikanische Ökonom und Nobelpreisträger Milton Friedman diagnostizierte: Ein gut ausgebauter Sozialstaat ist mit der Personenfreizügigkeit unvereinbar. Die Personenfreizügigkeit führt zu einem Sogeffekt in den Sozialstaat bei einer hohen Mindestsicherung. Der Zugang zum Sozialstaat muss daher reguliert werden können – beispielsweise über ein Heimatortsprinzip, sonst laufen entweder die Kosten aus dem Ruder oder die Mindestsicherung erodiert. Das Heimatortsprinzip würde bedeuten, dass das Heimatland dem hilfsbedürftig gewordenen Migranten die Sozialhilfe nach seinen Gesetzen entrichtet.

Pomeranz: Die zugewanderten Leute aus der EU stärken klar unsere Sozialwerke. Sie sind im Schnitt jünger und besser ausgebildet als die ansässige Bevölkerung. Über die Hälfte von ihnen hat einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss. Damit zahlen sie überproportional viel in die Sozialwerke ein und helfen, die Alterung der Gesellschaft zu verlangsamen. Dies ist speziell für die Altersvorsorge zentral. Insgesamt zahlen die Eingewanderten aus der EU signifikant mehr an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, als sie an Leistungen beziehen.

Eichenberger: Man sollte nicht nur die Sozialwerke betrachten, sondern möglichst alle Staatsleistungen, etwa auch die Schulen. Die vom Bund bezahlte Studie von Nathalie Ramel und George Sheldon tut das. Sie findet, dass die Zuwanderung den Staat kurzfristig entlastet, langfristig aber belastet. Dabei nimmt sie an, dass die Staatseinnahmen mit der Zuwanderung voll wachsen, hingegen ein gewichtiger Teil der Ausgaben, etwa für Polizei, Justiz, Kultur und Entwicklungshilfe, fix sind und nicht mit der Bevölkerung wachsen! Ohne diese Annahme wären die Ergebnisse für die Personenfreizügigkeit noch deutlich negativer.

Lampart: Die Personenfreizügigkeit in Verbindung mit den flankierenden Massnahmen ist ein Fortschritt – auch für die Sozialwerke. Das frühere Kontingentssystem förderte prekäre Jobs und erschwerte die Integration der Einwanderer. Wer als Saisonnier in die Schweiz kam, war für die Firmen vor allem eine billige Arbeitskraft und wurde kaum ausgebildet. Heute sind deshalb zahlreiche frühere Saisonniers arbeitslos. Viele von ihnen wurden in die Invalidenversicherung abgeschoben, weil bei der harten körperlichen Arbeit irgendwann die Gesundheit nicht mehr mitmachte und sie keine berufliche Alternative hatten.

Föllmi: Die AHV profitiert von der andauernden Einwanderung jüngerer Arbeitskräfte. Zwar werden diese in Zukunft auch Renten erhalten – wenn der Zustrom aber anhält, sind mehr Arbeiter pro Rentner da als ohne Zuwanderung. Andererseits ist entscheidend, ob die Zuwanderer mehr verdienen als der Durchschnitt. Sie sind besser qualifiziert, aber leider ist auch die Arbeitslosigkeit der Immigranten höher. Der Nettoeffekt auf die Sozialwerke ist darum schwierig bezifferbar.

Findet die Schweiz auch ohne Personenfreizügigkeit genügend Fachkräfte?

Schaltegger: Es kommt darauf an, wie man die Zuwanderung alternativ steuert. Wenn man die Zuwanderung durch Zutrittspreise und Nutzungsgebühren regulieren würde, käme es zu einer nachhaltigeren Zuwanderung für die öffentlichen Leistungen und den Sozialstaat mit genügend Fachkräften auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.

Pomeranz: Nein, eine Studie der ETH Zürich von Beerli, Siegenthaler, Ruffner und Peri zeigt klar, dass der Fachkräftemangel vor der Personenfreizügigkeit real war. Diejenigen Firmen, welche vor der Mobilität mit der EU angaben, dass sie an Fachkräftemangel litten, erlebten einen richtiggehenden Innovations- und Expansionsschub. Vor der Personenfreizügigkeit waren diese Firmen stark eingeschränkt. Eine Annahme der Kündigungsinitiative würde zudem ein negatives Signal senden an potenzielle Arbeitnehmende aus der EU. Der Ruf der Schweiz würde Schaden nehmen, und Spitzenkräfte wären weniger bereit, hierherzuziehen.

Eichenberger: Die Personenfreizügigkeit lindert den Fachkräftemangel nicht. Sonst wäre er nach zehn Jahren Personenfreizügigkeit längst behoben. Die Möglichkeit, offene Stellen einfacher oder billiger zu füllen, zieht neue Investitionen und Firmen an. Diese stellen auch Leute an, die sonst bei anderen inländischen Firmen gearbeitet hätten. Dadurch erhöht sich der Fachkräftemangel wieder auf das alte Niveau. Zugleich schafft die Zuwanderung neue Nachfrage, etwa nach Wohnraum. Das bringt Verbetonierung der Landschaft, und es braucht viele zusätzliche Baufachkräfte – also weitere Zuwanderung.

Lampart: Wer gut ausgebildet ist, möchte auch am Leben seines Wohnlandes teilnehmen. Insbesondere wenn er noch Kinder hat. Die Personenfreizügigkeit gibt den Einwandernden die nötige Sicherheit dazu. Das macht die Schweiz neben den hohen Löhnen für Fachkräfte attraktiv. Das frühere Kontingentssystem der Schweiz mit den teilweise prekären Aufenthaltsrechten schneidet diesbezüglich wesentlich schlechter ab. Es förderte Tieflohnsektoren und erschwerte die Integration in der Schweiz.

Föllmi: Die Schweiz als Sitz vieler multinationaler Firmen ist auf einen internationalen Talentpool angewiesen. Die Frage ist immer, wie wir die Einwanderung ohne Personenfreizügigkeit steuern würden. Bei einer aktiven Steuerung mit Fokus auf Fachkräfte und Hochqualifizierte könnte das mit gewissem administrativem Aufwand funktionieren, für kleine Hightech-Firmen wäre das aber sicher eine Hürde. Ich befürchte aber, dass wir ohne Personenfreizügigkeit im alten Kontingentssystem landen, das durch die Partikulärinteressen von Branchen mit tiefen Löhnen und entsprechend unsicheren Erwerbsaussichten gekennzeichnet war.