

# Globalziel statt Kontingente

*Wie das Ziel der Zuwanderungsinitiative unter Beibehaltung der Personenfreizügigkeit erreicht werden kann.*

Patrik Schellenbauer

«Avenir Standpunkte» präsentiert Analysen, Positionen und Vorschläge zur Zukunft der Schweiz. Fakten und Argumente von Avenir Suisse – unabhängig, aber nicht neutral. Konsequenz marktwirtschaftlich und liberal.

## In Kürze

Die Schweiz hat sich zur Höhe und Lenkung der Zuwanderung geäussert, nicht zur Personenfreizügigkeit. -2

Die negativen Folgen des Wachstums sind auch hausgemacht. -2

Ein 10-Jahre-Globalziel kann die Zuwanderung ohne Bruch der Personenfreizügigkeit reduzieren. -3

Die Wirtschaft kann das Globalziel unterstützen, indem sie die Personenfreizügigkeit zurückhaltender nützt, z.B. durch eine freiwillige Abgabe bei Personalrekrutierung im Ausland. -5

Die Politik sollte den Zuwanderungssog dämpfen und Anreize zur besseren Ausschöpfung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials setzen. -6

Ein Globalziel für den 10-jährigen Migrationssaldo von 550 000 Menschen läge leicht unter der mittleren Zuwanderung in der Periode 2002–2013. -7

# 1. Die Schweiz hat sich zur Migration geäussert

## Entscheid zur Migration

- Wortgetreue Umsetzung gefährdet Bilaterale
  
- Bei der Abstimmung ging es um Migration, nicht um Freizügigkeit

## Ein Ressourcenmagnet

- Die Zuwanderung ist vor allem eine Folge der florierenden Wirtschaft
  
- Profitiert hat auch der Schweizer Mittelstand

## Nabelschau notwendig

- Fehlanreize verstärken Probleme

## Kontingente sind teuer

- Negative Erfahrungen in der Vergangenheit mit ausufernder Bürokratie

## 1.1 Kein Votum gegen die Personenfreizügigkeit

Die eidgenössische Abstimmung vom 9. Februar 2014 zur «Masseneinwanderung» könnte als Einschnitt mit weitreichenden Folgen in die jüngere Geschichte der Schweiz eingehen. Sollte die neue Verfassungsbestimmung in enger Auslegung des Wortlauts mit starren Kontingenten umgesetzt werden, käme das einem Bruch mit der Personenfreizügigkeit gleich. Damit müsste wohl das ganze bilaterale Vertragspaket mit der EU neu verhandelt werden – mit völlig offenem Ausgang.

Aus der VOX-Analyse geht hervor, dass die Befürworter der Initiative den Wunsch nach weniger Zuwanderung höher gewichteten als den möglichen Bruch der Bilateralen. Daraus zu schliessen, das Resultat sei ein grundsätzliches Verdikt gegen die Personenfreizügigkeit und gegen die bilateralen Verträge, ist aber unzulässig. Weder der Titel und der Initiativtext noch die im Abstimmungskampf debattierten Inhalte lassen diesen Schluss zu. Die Schweiz hat sich zur Migration geäussert, nicht zum Verhältnis mit der EU, auch wenn letzteres jetzt davon betroffen ist. Das Kernanliegen der Initiative – eine Reduktion und eine gewisse Kontrolle der Zuwanderung – sollte daher wenn möglich unter Erhalt der Personenfreizügigkeit umgesetzt werden.

## 1.2 Die Schweiz als «Stadtstaat» ohne Hinterland

Durch die ausgeprägte Attraktivität im globalen Standortwettbewerb wirkt die Schweiz seit längerem wie ein Magnet für Menschen, Kapital und Ideen. Das hohe ökonomische Aktivitätsniveau der Schweiz ist die Basis für den hohen Wohlstand. Dadurch ist die Schweizer Wirtschaft ihrem engen «demografischen Korsett» ent wachsen. Die Schweiz funktioniert wie ein «Stadtstaat» ohne Hinterland. Dies und der (noch immer) flexible Arbeitsmarkt stellen Vollbeschäftigung sicher, lösen darum einen anhaltenden Zuwanderungssog aus. Das erklärt, warum der starke Zustrom von Ausländern nicht zur Verdrängung von Inländern führte. Vielmehr bot diese Dynamik auch vielen Schweizern neue Chancen. Das ist der Hauptgrund, warum sich die Einkommen in der Schweiz besser entwickelten als im Ausland, gerade auch im Mittelstand.

## 1.3 Hausgemachte Probleme durch Fehlanreize

Die negativen Begleiterscheinungen von Zuwanderung und Wachstum waren das dominante Thema im Abstimmungskampf. Die Probleme sind aber nicht ausschliesslich zuwanderungsgetrieben, sondern zu einem guten Teil hausgemacht. Zum einen haben sie mit wachsenden Ansprüchen der ansässigen Bevölkerung zu tun, zum andern sind sie die Folge von Fehlanreizen und Regulierungsfehlern. Dies gilt besonders für die Verkehrszunahme und den Landverschleiss, teilweise auch für den Wohnungsmarkt. Und schliesslich wird das Wachstum zum Teil noch künstlich verstärkt – etwa durch das aktive Anwerben von Firmen. Solche Fehlentwicklungen und Übertreibungen kann die Schweiz selbst angehen, ohne die Zuwanderung rigoros zu beschränken. Es wäre widersprüchlich, das Wachstum anzuheizen und gleichzeitig den entstehenden Zuwanderungsdruck bürokratisch zu regulieren.

## 1.4 Unterschätzte Kosten der Kontingentierung

Die Schweiz hat lange mit einer kontrollierten Zuwanderung gelebt, die erforderlichen Lenkungsinstrumente waren aber mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden. Die volkswirtschaftlichen Kosten ergeben sich aus der Vergabebürokratie und den Verzerrungen im Arbeitsmarkt. In der Vergangenheit wirkten Kontingente strukturerhaltend, weil «bedrohte» Branchen am leichtesten zu Bewilligungen kamen. Durch diesen Kostenvorteil wurden nötige Anpassungen aufgeschoben und der Produktivitäts-

fortschritt gehemmt. Das trug dazu bei, dass die Rezession von 1974/75 in der Schweiz erheblich stärker ausfiel als im Ausland: Das reale Bruttoinlandprodukt schrumpfte um fast acht Prozent. Dies unterstreicht, dass man nicht ohne Not in den «Giftschrank» von Zuwanderungskontrollen greifen sollte, wenn bessere Alternativen zur Verfügung stehen.

## 2. Ein langfristiges Ziel für Migration und Bevölkerung

### 2.1. Ein verbindliches Globalziel für zehn Jahre ab 2016

Der Vorschlag von Avenir Suisse möchte die Nettozuwanderung in die → *ständige Wohnbevölkerung*<sup>1</sup> verringern, ohne die Personenfreizügigkeit oder die bilateralen Verträge mit der EU aufzugeben. Dies kann mit einem langfristigen Globalziel als verbindliche Obergrenze erreicht werden. Das Globalziel kann sich entweder auf die Zuwanderung oder auf den Bevölkerungsstand beziehen. Es sollte möglichst viele Kategorien von Zuwanderern umfassen, d.h. Arbeitskräfte, Familiennachzug und Privatpersonen. Als zeitlicher Rahmen scheinen zehn Jahre per Anfang 2016 sinnvoll. Das Globalziel kann als Summe von zehn einzelnen Jahreskontingenten aufgefasst werden. Da letztere nicht jedes Jahr eingehalten werden müssen, braucht es lediglich die Flexibilität, das Überschreiten eines Jahresziels in den Folgejahren zu kompensieren.

### 2.2. Die Zwischenbilanz 2021 stellt die Weichen

Fünf Jahre nach Einführung dieses Regimes, also 2021, erfolgt eine Zwischenbilanz. Falls das Ziel eingehalten wird, gilt weiterhin die Freizügigkeit. Falls die Entwicklung bis dann aber über dem festgelegten Pfad liegt (konkret: die Summe der Nettozuwanderung von 2016–2020 liegt über der Hälfte des Globalziels), treten 2021 sofort und automatisch vordefinierte Massnahmen in Kraft. Dies wären wahrscheinlich fixe Kontingente, die sicherstellen, dass das 10-Jahre-Ziel eingehalten wird. Sie könnten zentral vergeben oder – was ökonomisch sinnvoller wäre – versteigert werden.

Ein (mehrmaliges) massives Überschiessen in der ersten Periode (2016–2020) würde ab 2021 einschneidende Kontingente zur Folge haben. Um eine zeitliche Inkonsistenz (zuerst Freizügigkeit, dann tiefe Kontingente) zu vermeiden und den Firmen Planungssicherheit zu geben, könnte zusätzlich eine Schutzklausel verankert werden. Eine sol-

– Kontingente hemmen schon früher Wachstum und Produktivität

### Langfrist-Verpflichtung

– Ein Zeithorizont von zehn Jahren...

– ...erlaubt Flexibilität

### Zwischenbilanz 2021

– «Scharfe» Massnahmen als Drohkulisse

– Eine Schutzklausel kann kurzfristiges Überschiessen verhindern

#### Die schrittweise Umsetzung des Globalziels

2014/15	Quantitative Festlegung des Globalziels Beschluss über die weiteren Modalitäten (Art der vorbehaltenen Kontingente 2021, jährliche Schutzklausel, Rückwirkung) Verabschiedung eines Massnahmenpakets zur Reduktion der Zuwanderung Wirtschaft und Verbände beschliessen freiwillige Instrumente und setzen sie vor 2016 in Kraft
2016–2025	Regime des Globalziels
2021	Zwischenbilanz: Falls der Zielpfad überschritten wurde, treten für die Jahre 2021–2025 automatisch Kontingente in Kraft, die die Einhaltung des Globalziels sicherstellen.
2025	Festlegung des Globalziels 2026–2035
2026	Bilanz über das Globalziel 2016–2025

<sup>1</sup> Mit → markierte Begriffe sind im Glossar auf Seite 8 beschrieben.

## Nur echte Zuwanderung

– Grenzgänger können ein wichtiger Teil der Lösung sein

## Die Zeitachse

che könnte vorsehen, dass die Zuwanderung in einem Jahr per sofort eingeschränkt würde, falls ein Jahresziel bis zur Jahresmitte schon zu 65% ausgeschöpft wurde.

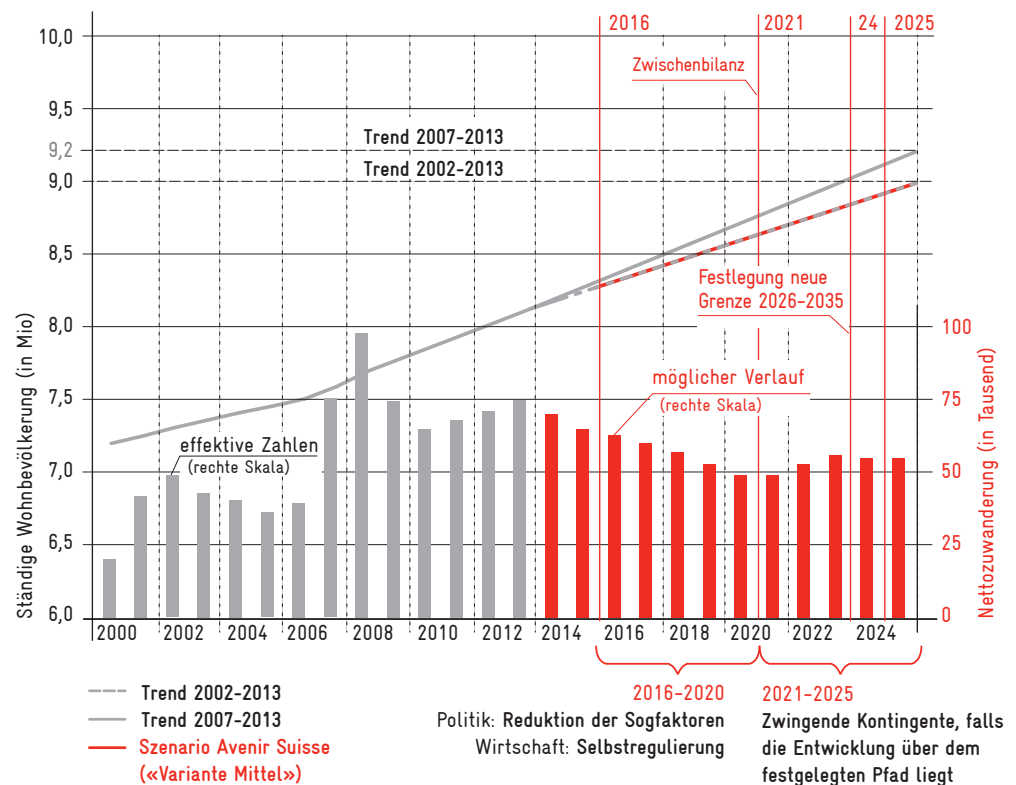
## 2.3. Grenzgänger sind keine Zuwanderer

Im Rahmen des Globalziels ist es wichtig, dass man Grenzgänger nicht als Zuwanderer betrachtet. Sie wandern nicht zu, sondern leben weiterhin in ihrer Heimat, sie fragen also auch keinen Wohnraum nach, sie bringen keine Familien mit, und sie beanspruchen die Infrastruktur mit Ausnahme des Verkehrs nur wenig. Die Grenzgänger können deshalb einen wichtigen Teil zur Lösung beitragen.

## Das Globalziel in der «Variante Mittel»

Das mittlere Szenario für ein 10-Jahre-Globalziel (55 000 Migrationssaldo p.a.) liegt leicht unter dem durchschnittlichen Migrationssaldo seit Einführung der Personenfreizügigkeit 2002. Damit könnte der beschleunigte Trend seit der Finanzkrise (2007–2013) gebrochen werden. Die 9-Millionen-Schweiz würde Ende 2025 trotzdem zur Realität.

## Umsetzung des Globalziels auf der Zeitachse: «Variante Mittel»



## Kein Freipass

– Trittbrettfahrer mit rückwirkenden Kontingenten im Zaum halten

## 2.4. Rückwirkungsklausel als Schutz vor Trittbrettfahrern

Um Trittbrettfahren von Firmen einzuschränken, die sich in der ersten Phase keine freiwillige Zurückhaltung bei der Rekrutierung im Ausland auferlegen, könnte das drohende Kontingentsregime mit einer Rückwirkungsklausel versehen werden: Falls man sich 2021 über dem angepeilten Pfad befindet, werden die bis dahin erfolgten Neuanstellungen aus dem Ausland rückwirkend bis 2016 dem zwingenden Regime unterstellt.

## Zahlreiche Pluspunkte

## 2.5. Die Vorteile des Globalziels im Überblick

Das Globalziel strebt ohne Bruch mit der Personenfreizügigkeit eine Drosselung des → Migrationssaldos an, wobei die jährliche Zuwanderung (beschränkt) schwanken kann. Entscheidend ist allein, dass 2021 bzw. 2025 die Ziele eingehalten werden.

- Die Schweiz gewinnt Zeit, damit sich Politik und Wirtschaft an die neuen Verhältnisse anpassen können.
- Durch die Drohung mit einschneidenden Massnahmen (Kontingente) entsteht in der Wirtschaft ein starker Anreiz zur Selbstregulierung. Die Politik steht ihrerseits in der Pflicht, den Zuwanderungssog zu reduzieren.
- Bürokratieauswüchse und Verteilungskämpfe zwischen Branchen und Regionen werden reduziert, bestenfalls sogar vermieden.
- Dem Konjunkturverlauf und anderen exogenen Einflüssen kann flexibel begegnet werden. Bei einer wirtschaftlichen Verlangsamung geht der Zuwanderungsdruck auch ohne Kontingente zurück.
- Die bilateralen Verträge müssten nicht aufgegeben werden, denn die blosser Drohung mit «scharfen» Massnahmen ist noch kein Bruch der Personenfreizügigkeit.

### 3. Wie der Zuwanderungssog zu drosseln wäre

#### 3.1. Wirtschaft und Politik sind gefordert

Um das Globalziel zu erreichen, braucht es ein Bündel von Massnahmen, das die Zuwanderung ohne Kontingente reduziert. Die zu ergreifenden Massnahmen betreffen sowohl Bund und Kantone als auch die Firmen und die Wirtschaftsverbände.

Erste grobe Abschätzungen (Kästen S. 5+6) zeigen, dass die Reduktion der Zuwanderung nicht unbedeutend wäre. Klar ist aber auch, dass eine oder wenige isolierte Instrumente nicht ausreichen würden. Es braucht ein abgestimmtes Bündel von Massnahmen, um eine spürbare und nachhaltige Drosselung der Zuwanderung zu erreichen.

#### 3.2. Wirtschaft: Selbstbeschränkung und Mobilisierung des einheimischen Potenzials

Die Personenfreizügigkeit mit der EU ist für die Schweizer Wirtschaft eine elementare Freiheit, und zwar in doppelter Hinsicht. Zum einen können die Unternehmen autonom, d.h. ohne staatliche Hemmnisse oder gar mengenmässige Beschränkungen, Arbeitskräfte aus dem grossen EU-Reservoir rekrutieren. Zum anderen können sie die passenden Arbeitskräfte nach eigenen Kriterien auswählen – ohne Vorfilterung durch eine Behörde, wie dies bei den administrativen Lenkungsinstrumenten (besonders dem Punktesystem) der Fall ist. Doch in übergeordneter Optik besteht ein Zielkonflikt zwischen der Freizügigkeit und der Ausschöpfung des hiesigen Arbeitskräftepotenzials. Das betrifft vornehmlich, aber nicht nur, zwei Gruppen von Arbeitskräften: Ältere Erwerbstätige und Frauen mit Betreuungsaufgaben sowie Wiedereinsteigerinnen.

#### Wie stark reduziert die freiwillige Abgabe die Zuwanderung?

Die → *Lohnelastizität* der Nachfrage nach Arbeitskräften liegt gemäss vielen Studien zwischen -0,5 und -0,2. Ein Wert von -0,2 bedeutet zum Beispiel, dass die Arbeitsnachfrage um 2% schrumpft, wenn der Lohn um 10% steigt. Da die Abgabe nur die Rekrutierung im Ausland betrifft und Firmen auf die nun etwas günstigeren Inländer zurückgreifen können (und sollen), kann man vom (absolut) höheren Wert von -0,5 ausgehen. Unterstellt man eine Abgabe auf dem Bruttolohn von 5% und 100 000 Anstellungen aus dem Ausland (2/3 der Einwanderung im Jahr 2012), so ergibt sich ein Rückgang um 2500 einwandernde Personen. Eine Abgabe von 10% würde diese Zahl auf 5000 verdoppeln. Unterstellt wurde dabei allerdings, dass sich alle Branchen und Firmen (inkl. Staat und staatsnahe Betriebe) dieser Selbstregulierung unterziehen. Dazu käme der reduzierte Familiennachzug.

Diese Zielkonflikte gelten aber nicht absolut, sondern im Sinne eines zusätzlichen, aber nicht vernachlässigbaren Hemmnisses. Es geht also darum, die Einstellung von Inländern etwas attraktiver zu gestalten. Schon ein stärkeres Bewusstsein dafür kann

#### Beteiligung aller nötig

\_ Vereinzelter Massnahmen genügen nicht

#### Ein grosse Chance

\_ Freizügigkeit ist wichtig für Unternehmen

\_ Bei Frauen und älteren Mitarbeitern liegt Potenzial brach

#### Eine Frage der Elastizität

zu mehr Zurückhaltung beitragen. Unterstützt werden müsste dieses Ziel durch eine Selbstbindung: eine Möglichkeit bestünde in der Einzahlung eines bestimmten Betrages in einen von der Wirtschaft (den Branchenverbänden oder den kantonalen Handelskammern) verwalteten Fonds, wenn immer das Unternehmen eine aus dem Ausland zuziehende Arbeitskraft einstellt. Denkbar ist aber auch, dass ein Unternehmen zu Rationalisierungsmassnahmen greift und niemanden anstellt. Diese korrigierende Selbstregulierung wäre zweifelsohne weniger Eingriff in die Privatautonomie als die Massnahmen aus dem Giftschränk strenger Kontingente. Zusammengefasst lauten die zu ergreifenden Massnahmen der Wirtschaft:

– Flexible Arbeitsmodelle

– Verstärkte Anstrengungen zur Förderung von einheimischen Arbeitsmarktreserven (Frauen, Ältere): bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, flexible Teilzeitmodelle, Qualifikationserhalt, Mentoring-Modelle.

– Abgaben statt Kontingente

– Zur Finanzierung der Förderungsmassnahmen zahlen die Unternehmen auf Branchenebene eine Abgabe für jede Personalakquisition im Ausland (für die ersten drei Jahre der Beschäftigung oder als Vorauszahlung bei der Anstellung). Der Fonds kann aber auch anders eingesetzt werden, z.B. für die Berufsbildung.

– Neue Lehrstellen

– Verbessertes Lehrstellenangebot in Mangelberufen (z.B. Informatik, Kommunikation).

### Konsistentere Politik

### 3.3. Bund und Kantone: Massnahmen zur Dämpfung des Sogs

Initiative fordert der Vorschlag des Globalziels auch von Politik und Verwaltung. Dies ist keineswegs ein Aufruf, die Schweiz «vorsätzlich unattraktiv» zu machen, im Gegenteil: Bessere Rahmenbedingungen, als das Ausland sie bietet, sind mehr denn je gefragt, aber für alle Firmen und Personen gleichermaßen – unabhängig von ihrer Herkunft.

### Kein Standort-Doping

#### Was der Verzicht auf Steuervergünstigungen für zuziehende Firmen bewirkt

– Allein die Abschaffung der Steuervergünstigungen könnte einiges bewirken

Gemäss einer vom SECO in Auftrag gegebenen Studie (2013) wurden in den Jahren 2008–2012 im Mittel 400 zusätzliche Unternehmen pro Jahr durch die kantonalen Standortförderungen angesiedelt. Die neuen Firmen schufen jeweils rund 2000 neue Jobs. Dieser Beschäftigungsaufbau wurde allerdings nur im ersten Jahr der Ansiedlung gemessen, die meisten Firmen stellen aber auch in den Folgejahren weitere Leute ein. Daneben spielen auch Mitnahmeeffekte eine Rolle, d.h. ein Teil dieser Firmen wäre auch ohne diese Massnahmen in die Schweiz gezogen. Der Netto-Beschäftigungseffekt der Standortförderung ist unbekannt. Sicher ist aber, dass er sich fast eins zu eins auf die Zuwanderung überträgt, denn die erforderlichen Arbeitskräfte sind auf dem inländischen Arbeitsmarkt angesichts annähernder Vollbeschäftigung nicht vorhanden. Dies gilt unabhängig davon, ob die angeworbenen Firmen Ausländer oder Inländer anstellen, denn die Inländer fehlen in ansässigen Firmen. Zum Jobaufbau ist der Familiennachzug zu rechnen sowie der Multiplikator der Zusatznachfrage bei inländischen Zulieferern. Insgesamt dürfte die Wirkung der kantonalen Standortförderung auf die Zuwanderung substanziell höher liegen als die ausgewiesenen 2000 Stellen.

Was dagegen nottut, ist mehr Konsistenz in der Politik. Man kann nicht mit der linken Hand das Gegenteil von dem tun, was man mit der rechten tut, man kann mit anderen Worten nicht die Zuwanderung bürokratisch beschränken und andererseits mit speziellen Steuerregimen oder spezifischer Förderung Firmen aus dem Ausland anziehen, für die es im Inland keine Arbeitskräfte gibt. Ein Programm zur Mobilisierung im Inland und gegen die künstliche Befuerung der Zuwanderung könnte folgende Punkte umfassen:

– Zuziehende Firmen nicht bevorteilen

– Verzicht auf → *Standortförderung* über finanzielle Beihilfen, ausser in sehr strukturschwachen Gebieten. Standortpromotion (also das Anpreisen der Schweizer Standortvorteile) bleibt wichtig, Bestandespflege erlaubt.

– Verzicht auf gezielte Steuervergünstigungen für zuziehende Firmen – bei möglichst guten Rahmenbedingungen für alle Firmen.

– Zurückhaltung bei Neueinzonungen von Industrie- und Gewerbeland.

- Beseitigung der Benachteiligung von Zweiteinkommen im Steuerrecht sowie in der Sozial- und Familienpolitik (Krippengebühren).
- Verstärkte Ausrichtung der Bildungspolitik auf den Arbeitsmarkt (z.B. MINT-Berufe).
- Kleinere Kontingente für Drittstaaten.
- Einschränkung des Familiennachzugs aus Drittstaaten.
- Konsequenter Vollzug der Personenfreizügigkeit: Strengere Kontrolle von arbeitssuchenden Personen (Beschränkung auf 12 Monate) und Bezügern von Arbeitslosengeld.
- Grenzgänger sollten dem Globalziel nicht unterstellt werden. Sie sind nicht das Problem, sondern Teil der Lösung.

- Zweitverdiener steuerlich entlasten

- Neue Sicht auf Grenz-gänger

## 4. Quantitative Szenarien

### 4.1. Mittleres Szenario: 9-Millionen-Schweiz im Jahr 2025

Die Formulierung eines Globalziels für 10 Jahre hängt nicht von der konkreten Zahlenvorgabe ab. Allerdings würde eine strengere Vorgabe ein umfangreicheres Massnahmenbündel erfordern und ab einer bestimmten Schwelle das Wirtschaftswachstum schmälern. Die Schweiz könnte sich etwa zum Ziel setzen, die ständige Wohnbevölkerung bis Ende 2025 auf höchstens 9 Millionen Menschen wachsen zu lassen. Unter der Annahme eines mittleren Geburtenüberschusses von 17 000 Menschen entspräche dies einem Migrationssaldo von rund 55 000 Personen pro Jahr und einem 10-Jahre-Globalziel von netto 550 000 Zuwanderern («Variante Mittel»). Dieser Wert liegt 10 % unter dem Durchschnitt seit Einführung der Personenfreizügigkeit 2002 (2002–2013: 61 000 Nettozuwanderung pro Jahr) und vor allem deutlich unter dem Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2013 von rund 75 000 Personen.

Man könnte aber auch anstreben, den Trend der letzten sechs Jahre (75 000 Personen pro Jahr) nur leicht auf 70 000 zu senken («Variante hoch»). In der «Variante tief» würde der Migrationssaldo mit 40 000 Personen pro Jahr auf das Niveau der Einführungsphase der PFZ gesenkt.

«Variante Mittel»

- 9 Millionen Menschen als mögliches Globalziel bis 2025

### Effektive Migrationssaldi und mögliche Szenarien

Obwohl die Zuwanderung in den 1990er Jahren durch das schwache Wachstum gebremst wurde, ist es unverkennbar, dass die Personenfreizügigkeit die Migration in die Schweiz ankurbelte. Der mittlere Migrationssaldo stieg von 26 000 Personen (1990–2001) auf 61 000 (2002–2013). Die drei Szenarien für das Globalziel orientieren sich an der ganzen Periode der PFZ 2002–2013 (mittel), an der Einführungsphase 2002–2006 (tief) und an der Phase mit Vollausbau 2007–2013 (hoch).

Effektiv in der Periode	Migrationssaldo p.a.	Bevölkerungswachstum p.a.*	Ständige Wohnbevölkerung am Ende der Periode	
1990–2001	26 000	48 000	7 255 9000	
2002–2013	61 000	72 000	8 130 000**	
2002–2006	42 000	51 000	7 595 000	
2007–2013	75 000	89 000	8 130 000**	
Szenarien Avenir Suisse				
Variante tief	2016–2025	40 000	57 000	8 840 000
Variante mittel	2016–2025	55 000	72 000	8 990 000
Variante hoch	2016–2025	70 000	87 000	9 140 000

\* unterstellter Geburtenüberschuss 17 000 Personen; \*\* geschätzt;

Quelle: BfS, eigene Berechnungen

**Glossar**

**Ständige Wohnbevölkerung**  
Zur ständigen Wohnbevölkerung zählen in der Schweiz wohnhafte Personen mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von über 12 Monaten: Schweizer, Ausländer mit Niederlassung oder Aufenthaltbewilligung oder L-Bewilligung, anerkannte Flüchtlinge, Asylsuchende, Funktionäre, Diplomaten.

**Migrationssaldo**  
Der Migrationssaldo beschreibt die Differenz zwischen Ein- und Auswanderung von Schweizern und Ausländern in die ständige Wohnbevölkerung.

**Standortförderung**  
Die Standortförderung umfasst alle Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden, die ergänzend zur Wirtschafts- und Finanzpolitik eingesetzt werden, um die Schweiz als Wirtschafts- und Lebensraum zu stärken und bekannt zu machen.

**Lohnelastizität**  
Die Elastizität beschreibt die prozentuale Veränderung einer Grösse (z.B. Jobnachfrage) auf die prozentuale Veränderung einer sie beeinflussenden Grösse (z.B. Löhne).

**Kontakt**  
AVENIR SUISSE  
unabhängig – aber nicht neutral

Rotbuchstrasse 46  
CH-8037 Zürich

Dr. Patrik Schellenbauer  
Projektleiter mit den Themenschwerpunkten Bildung, Arbeitsmarkt, Verteilung und Wohnungsmarkt

+41 (0)44 445 90 11  
patrik.schellenbauer@avenir-suisse.ch  
www.avenir-suisse.ch

**Fazit: Das Globalziel nimmt den Volkswillen ernst**

Die Annahme der Zuwanderungsinitiative bedeutet, dass der Souverän die Zuwanderung reduzieren und eine Kontrolle darüber zurückverlangen möchte. Dies muss aber nicht mit starren Kontingenten umgesetzt werden, die strukturerhaltend wirken und den Bruch der Personenfreizügigkeit (PFZ) nach sich ziehen.

Ein verbindliches 10-Jahre-Globalziel als Obergrenze für den Migrationssaldo ist die bessere Alternative. Es ist flexibel und ermöglicht, ohne Bruch der PFZ Massnahmen zur Dämpfung der Zuwanderung zu ergreifen. Verteilungskämpfe und Bürokratie werden weitgehend vermieden.

Nach fünf Jahren würden allerdings vordefinierte «scharfe» Kontingente in Kraft treten, sollte die Zuwanderung über dem Zielkurs liegen. Diese Aussicht setzt Politik und Wirtschaft starke Anreize, die Zuwanderung zu reduzieren.

Die Wirtschaft sollte die PFZ zurückhaltender nutzen, indem sie das inländische Angebot an Arbeitskräften vermehrt berücksichtigt. Eine Möglichkeit besteht in einer freiwilligen Abgabe auf Branchenebene für Rekrutierungen im Ausland. Die Politik müsste den Zuwanderungssog reduzieren, indem sie die Standortattraktivität der Schweiz nicht weiter künstlich verstärkt. Darum sollte auf Steuervergünstigungen für zuziehende Firmen verzichtet werden.

**Weitere Publikationen zum Thema**  
«Die Neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst.» (2008):  
Daniel Müller-Jentsch (Hrsg.), Avenir Suisse/Verlag NZZ  
Namhafte Experten diskutieren die Chancen und Risiken der Migration und die Position der Schweiz im internationalen Wettbewerb um die Talente.  
344 Seiten, ISBN 978-3-03823-475-3,  
<http://www.nzzlibro.ch>

«Gelenkte Zuwanderung» (2014):  
Gerhard Schwarz, Urs Meister und Patrik Schellenbauer (Hrsg.)  
Das Avenir Spezial schafft einen Überblick über die Möglichkeiten der Kontingentierung und zeigt, dass diese Lenkungsinstrumente durchwegs mit grossen Nachteilen wie Verteilungskämpfen, Bürokratie und gehemmtem Strukturwandel verbunden sind.  
40 Seiten, Avenir Suisse, <http://www.avenir-suisse.ch/36653/gelenkte-zuwanderung/>

«Die Grenzen der Kontingentierbarkeit» (2014):  
Andreas Beerli u.a., Foraus-Diskussionspapier Nr. 20.  
Die Autoren von «Foraus» argumentieren, dass ein umfassendes Kontingentierungssystem planwirtschaftliche Züge trägt und mit systematischen Ineffizienzen verbunden ist. Ebenso stellt es gemäss «Foraus» das liberale Arbeitsmarktregime in Frage.  
36 Seiten, <http://www.foraus.ch>

«Standortförderung und Zuwanderung – Hintergrundbericht» (2013):  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hrsg.)  
In diesem vom Beratungsbüro ECOPLAN verfassten Bericht wird die Wirkung der Standortförderung des Bundes auf die Zuwanderung eingehend beleuchtet. Dabei geht es um die Instrumente Standortpromotion, Steuererleichterungen des Bundes und Förderung der Beherrschungswirtschaft.  
130 Seiten, <http://www.ecoplan.ch>