

avenir suisse



Personen- freizügigkeit

Eine ökonomische Auslegeordnung

Herausgeber Peter Grünenfelder und Patrick Dümmler

Dank

Die Autorinnen und Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Silja Häusermann, Prof. Dr. Karen Horn und Prof. Dr. Reto Föllmi für das externe Lektorat, die zielführenden Anregungen und Ratschläge. Die Verantwortung für den Inhalt liegt alleine bei den Herausgebern und den Autorinnen und Autoren.

© September 2020, Avenir Suisse Zürich

Autoren und Autorinnen	Peter Grünenfelder, Patrick Dümmler, Jérôme Cosandey, Marco Salvi, Matthias Ammann, Pascal Lago, Valérie Müller, Darius Farman und Teresa Hug Alonso
Internes Lektorat	Urs Steiner
Grafiklektorat	Lukas Rühli
Gestaltung	Carmen Sopi
Druck	Feldner Druck AG, www.feldnerdruck.ch

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download www.avenir-suisse.ch/personenfreizuegigkeit/

Personenfreizügigkeit

Eine ökonomische Auslegeordnung

Herausgeber

Peter Grünenfelder und Patrick Dümmler

Co-Autoren/-innen

*Jérôme Cosandey, Marco Salvi, Matthias Ammann, Pascal Lago,
Valérie Müller, Darius Farman und Teresa Hug Alonso*

«Wir sind fest überzeugt, dass die Chancen unseres Erdteils genau in dem liegen, was man so oft als seine Schwächen auslegen musste: in seiner Kompartimentierung; darin, dass er so viele Spannungen nun schon in seinem Innern zu bewältigen hatte; dass er, der alte Kontinent, so viele Kriege hinter sich hat und die Sünden büsste, in die der Nationalismus immer wieder verfällt.»

Karl Schmid, Zürcher Germanist,

«Meditation über Europa», Rede in Berlin, 6.10.1957

1 _ Personenfreizügigkeit und Migration – eine Einordnung	_11
_ Spannungsfeld Integration vs. Abgrenzung	11
_ Fazit	13
2 _ Zehn Fragen rund um die Personenfreizügigkeit	_14
2.1 _ Wie entwickelt sich die Migration in Zahlen?	14
Überschätzte PFZ-Zuwanderung	14
Konjunkturelle Abhängigkeit der PFZ-Zuwanderung	15
Einwanderung zuerst aus dem Norden, dann stärker aus dem Süden	17
Ein Blick in die Zukunft – die Schweiz braucht Arbeitsimmigration	17
Fazit	18
2.2 _ Was bringt uns die PFZ materiell?	19
Wegfall der PFZ hätte negative volkswirtschaftliche Auswirkungen	19
Positive Entwicklung volkswirtschaftlicher Schlüsselindikatoren	20
Ungehinderter Zugang zum Binnenmarkt schafft Arbeitsplätze	21
Fazit	23
2.3 _ Führt die PFZ zu Lohndumping und zur Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte?	24
Die Frage nach der Migrationsdividende	24
Negative Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung?	25
Komplemente statt Substitute	26
Fazit	27
2.4 _ Welchen Beitrag leisten PFZ-Migranten zur Bewältigung von Covid-19?	28
Höchste Zunahme an EU/Efta-Beschäftigten im Gesundheitswesen	28
Fazit	29
2.5 _ Be- oder entlastet die PFZ die Sozialversicherungen?	30
Positive Bilanz in der Altersvorsorge	31
Problematik der Umverteilung pro Kopf	32
Erwerbstätige als Nettozahler der Krankenversicherung	33
Existenzsicherung im Erwerbsalter	33
Fazit	34

2.6_ Senkt die PFZ das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte?	36
Tertiärgebildete machen den grössten Anteil der Zuwanderung aus	36
Zuwanderer ergänzen bestehende Qualifikationsstruktur	37
Schliessen der Humankapitallücke	38
Fazit	39
2.7_ Steigert die PFZ die Kriminalität?	40
Integration und Kriminalitätsraten	40
Ausländerkriminalität und reale Bedrohungen	41
Die grosse Unbekannte: Fortbestand von Schengen-Dublin	42
Fazit	43
2.8_ Steigen aufgrund der PFZ die Wohnkosten?	44
Wohlstand und Wohnraumnachfrage	45
Fazit	48
2.9_ Freihandel statt Bilateralismus als Alternative?	49
Drohende bilaterale Erosion	49
Negativer als der Status quo	50
Fazit	51
2.10_ Verliert die Schweiz wegen der PFZ an Souveränität?	52
Kein allgemeingültiger Begriff von Souveränität	52
Souveränitätstransfer und autonomer Nachvollzug	54
Fazit	55
3_ Schlussfolgerungen	_58
Vorteile überwiegen	56
Unbehagen über die PFZ - warum?	57
Keine Einführung planwirtschaftlicher Instrumente	58
Literaturverzeichnis	60
Autoren und Autorinnen	69

1 _ Personenfreizügigkeit und Migration – eine Einordnung

Peter Grünenfelder und Patrick Dümmler

Seit jeher ist die Geschichte der Schweiz auch die Geschichte der vielfältigen Migrationsbeziehungen unseres Landes zu seiner europäischen Umwelt. Bündner Zuckerbäcker waren die unbestritten besten Konfiseure Venedigs im 18. Jahrhundert; 1766 gehörten 38 von 42 Konfiserien Immigranten aus dem Puschlav oder dem Bergell (Grünenfelder 2018a). Kaminfeger aus dem Misox waren führende Gewerbetreibende im aufstrebenden Wien des 18. Jahrhunderts, Zehntausende Schweizer Söldner standen in Diensten europäischer Mächte bis weit ins 19. Jahrhundert hinein. Nach dem Ende des 2. Weltkriegs kamen Hunderttausende italienische Gastarbeiter in die Schweiz, seit Beginn des 21. Jahrhunderts sind deutsche Staatsangehörige gesuchte Fachkräfte hierzulande.

Die Schweiz ist auch im 21. Jahrhundert ein europäisches Migrationsland. Ende 2019 wohnten hier knapp 2,2 Mio. Ausländer. 25,3 % beträgt der Ausländeranteil an der ständigen Wohnbevölkerung (BFS 2020a). Jeder dritte Arbeitnehmer ist Ausländer (BFS 2020b). 68 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung stammen aus den EU/Efta-Staaten, die grosse Mehr-

heit lebt seit über fünf Jahren in der Schweiz (SEM 2020a). Dies bedeutet, dass 32 % aus sogenannten Drittstaaten kommen. Die Einwanderungsbedingungen für diese Gruppe sind vom Abkommen über die Personenfreizügigkeit (PFZ) zwischen der Schweiz und der EU nicht tangiert.

Spannungsfeld Integration vs. Abgrenzung

Millionen von Schweizerinnen und Schweizern pflegen heute mit ihren europäischen Nachbarn vielfältigste berufliche und persönliche Beziehungen – trotz unterschiedlichen Politikulturen. Hier die direkt-demokratische Schweiz mit dem von unten gewachsenen, föderalen und eliten-skeptischen Staatsverständnis, das allem, was von «oben» kommt (sei es «Bern» oder «Brüssel»), kritisch begegnet; dort die repräsentativen europäischen Demokratien, ehemals europäische Mächte, oft Monarchien oder diktatorische Staaten im Sowjetkommunismus, aber zugleich auch Staaten mit jahrzehntelangen föderalen Strukturen. 27 Länder, darunter mit Ausnahme von Liechtenstein alle die Schweiz umgebenden Länder, sind heute Mitglied der EU.

In diesem europäischen Umfeld ist die Schweizer Geschichte geprägt vom Spannungsfeld zwischen Integration und Abgrenzung. Wie weit die Integration in die Europäische Union gehen bzw. wo eine Abgrenzung vorgenommen werden soll, ist eine andauernde innenpolitische Streitfrage. Nach der Phase der Abgrenzung mit dem EWR-Nein 1992 erfolgte um die Jahrtausendwende ein deutlicher wirtschaftlicher Integrationssschritt mit wechselseitigen sektoriellen Marktzugängen.

Am 21. Juni 1999 unterzeichneten die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten ein Paket von sieben bilateralen Abkommen (vgl. Box 1), das der Schweiz eine weitgehende Beteiligung am EU-Binnenmarkt ermöglichte und mit der Einführung der PFZ ab 2002 zugleich die Verflechtung auf dem Arbeitsmarkt zwischen Schweizern und EU-Ausländern weiter vorantrieb.

Die sieben Abkommen wurden mit einer «Guillotine-Klausel» miteinander verknüpft. Dies bedeutet, dass im Falle der

Box 1

Die sieben Dossiers der bilateralen Abkommen I

- **Personenfreizügigkeit:** *Das Recht für Staatsangehörige der Schweiz, der EU-Staaten und ihre Familienmitglieder, auf dem Territorium der Vertragsstaaten Wohnsitz zu nehmen. Bedingung ist ein gültiger Arbeitsvertrag bzw. die Aussicht auf einen Arbeitsvertrag innerhalb dreier Monate. Die Gültigkeit erstreckt sich auf selbständig Erwerbende, Kurzmandatäre und nicht erwerbstätige Personen, sofern sie über genügend Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen und krankenversichert sind.*
- **Technische Handelshemmnisse:** *Gegenseitige Anerkennung der Prüf- und Konformitätsbewertungen für die meisten Industrieprodukte (engl. MRA).*
- **Öffentliches Einkaufswesen:** *Gegenseitiger Zugang zum Beschaffungswesen der öffentlichen Hand, dehnt den Anwendungsbereich des WTO-Übereinkommens u.a. auf Gemeinden aus.*
- **Landwirtschaftliche Erzeugnisse:** *Erleichterungen beim Handel einzelner Produktsegmente, u.a. Käse, Früchte und Gemüse. Gegenseitige Anerkennung der geschützten Ursprungsbezeichnungen und der geschützten geografischen Angaben.*
- **Wissenschaftliche Forschung:** *Uneingeschränkte Einbindung der Schweiz in die EU-Forschungsrahmenprogramme.*
- **Luftverkehr:** *Freier Zugang der Fluggesellschaften zu den Luftverkehrsmärkten der Partnerländer, keine Diskriminierung bei der Erteilung von Landerechten.*
- **Landverkehr:** *Öffnung des Strassen- und Schienenverkehrsmarktes für den Transport von Personen und Gütern. Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene und Einführung der leistungsabhängigen Scherwerverkehrsabgabe (LSVA).*

Kündigung eines einzelnen Abkommens alle anderen hinfällig werden. Die Schweizer Stimmberechtigten sagten in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 mit 67,2 % deutlich Ja zu den Bilateralen I.

Nach der Realisierung der Bilateralen I wurde die Phase der Integration weiter vertieft und mit den sogenannten bilateralen Abkommen II in weiteren neun Dossiers (u.a. Schengen, Dublin, Statistik) 2004 eine Übereinkunft erzielt. Mittlerweile verbindet die Schweiz mit der EU rund 140 Verträge.

Fazit

Migration ist ein bedeutender Teil der Geschichte der Schweiz, die PFZ kann als deren Weiterführung interpretiert werden. Die Schweizer Politik gegenüber Europa ist geprägt vom steten Spannungsfeld zwischen Integration und Abgrenzung. Das EWR-Nein 1992 war ein Signal der Abgrenzung, das erste Paket der Bilateralen 1999 ein wirtschaftlich wichtiger Schritt Richtung Integration, dem mehrere weitere folgten.

2.1 – Wie entwickelt sich die Migration in Zahlen?

Peter Grünenfelder und Patrick Dümmler

Überschätzte PFZ-Zuwanderung

Laut dem Initiativkomitee der Begrenzungsinitiative (BGI), das gegen die Personenfreizügigkeit (PFZ) ist, wird die Schweiz von EU- und Efta-Ausländern überrannt. Die EU28 (seit dem 1.2.2020 EU27) – dies ist die statistische Grundlage, wenn im Folgenden von der EU die Rede ist – hat 513 Mio. Einwohner (EU27 448 Mio.), die Efta – bestehend aus den vier Staaten Schweiz, Norwegen, Island und Lichtenstein – über 14 Mio. Einwohner (ohne Schweiz 5,8 Mio.). Die BGI-Befürworter führen aus, aufgrund der PFZ seien insgesamt eine Million Personen in die Schweiz immigriert. Festzuhalten ist folgendes: Seit 2002 (bis 2018) – die PFZ wurde ab 2002 schrittweise eingeführt – wanderten 1 542 593 Personen aus dem EU/Efta-Raum in die Schweiz ein, 802 415 wanderten wieder aus, der Wanderungssaldo beträgt somit 740 178 Personen. Im Durchschnitt ergibt dies eine Nettozuwanderung von jährlich 43 539 Personen in die Schweiz (BFS 2019a).

Die Zahl der tatsächlich als (direkte) Folge des Freizügigkeitsabkommens Einwandernden dürfte deutlich tiefer liegen,

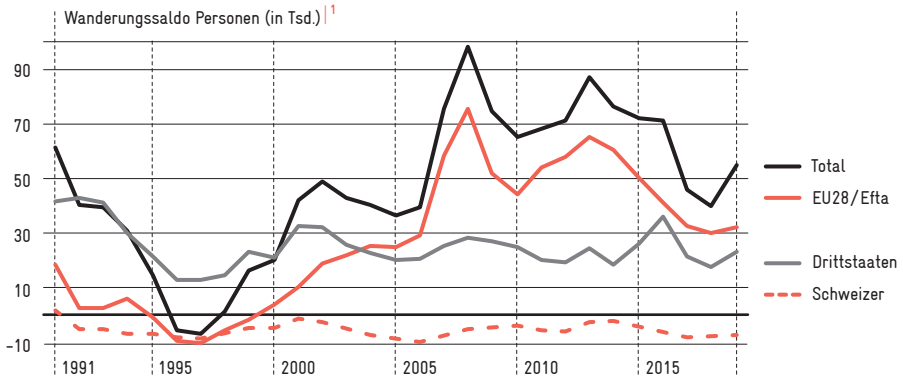
da es bereits vor der PFZ Einwanderung aus dem EU/Efta-Raum gab. So schätzten Bolli, Schläpfer und Siegenthaler (2015) für die Periode 2002–2012 den PFZ-Effekt auf die Nettozuwanderung im Bereich von 10 000 bis 15 000 Personen pro Jahr, was also bloss etwa einem Viertel der tatsächlichen Nettozuwanderung entspricht. Die Migrationswelle begann gemäss dieser Analyse schon Ende der 1990er Jahre, vor Einführung der PFZ (vgl. Abbildung 1).

Eine weitere Studie (Sheldon 2015) kommt zum Schluss, dass nicht so sehr die Zuwanderung angestiegen ist, sondern die Rückwanderung abgenommen habe – was in der Nettobetrachtung des Wanderungssaldos naturgemäss nicht ersichtlich ist. In der Periode 1991–2001 kehrten tatsächlich im Verhältnis zu den Zugewanderten 97 % EU/Efta-Staatsangehörige wieder zurück. In der Periode 2002–2018 waren es noch 52 % (BFS 2019a). Die einmal Zugewanderten verblieben damit länger als vor Einführung der PFZ in der Schweiz.

Auffällig in Abbildung 1 ist der steile Anstieg der Einwanderungen in den Jahren 2007 und 2008. Der Grund liegt nicht so sehr in der Zunahme der realen Grenz-

Abbildung 1**Wanderungssaldo Schweiz 1991–2018**

Die Einführung der PFZ 2002 führte zu einem Wechsel der Einwanderung in die Schweiz. Während lange Zeit Einwanderer aus Drittländern dominierten, waren es danach Staatsangehörige aus den EU-28/Efta-Ländern.



¹ ständige ausländische Wohnbevölkerung: alle ausländische Staatsangehörige mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz (Ausweise B/C/L/F oder N oder EDA-Ausweis, d.h. internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige).

Quelle: BFS (2019a)

übertritte in die Schweiz, sondern in vielen Statuswechseln. Dank der vollen Inkraftsetzung der PFZ ab Juni 2007 erhielten zahlreiche Personen aus den EU17-Staaten längerfristige Aufenthaltsbewilligungen und wurden damit statistisch neu zur Kategorie der ständigen Wohnbevölkerung gezählt (Hurst 2014).

Konjunkturelle Abhängigkeit der PFZ-Zuwanderung

Verschiedene Hinweise stützen die Annahme, dass die PFZ-Zuwanderung von der Schweizer Nachfrage nach Arbeitskräften

angetrieben wird. So wird erstens höheres wirtschaftliches Wachstum in der Schweiz – im Vergleich zu den umliegenden Ländern – von steigenden Wanderungsüberschüssen begleitet (wie beim Aufschwung Ende der 1990er Jahre und der Boomphase 2005–2008), während konjunkturelle Einbrüche Rückgänge bei der Nettozuwanderung zur Folge hatten (z.B. Platzen der «Dot-com-Blase» 2001, Wirtschaftskrise 2009, Frankenstärke).

Zusätzlich verläuft zweitens die europäische Zuwanderung – im Gegensatz zu den Drittstaaten – dynamisch. Ein Grund

ist, dass der Zugang letzterer aufgrund des Kontingentsystems zahlenmässig stark eingeschränkt und hinsichtlich der qualitativen Zulassungsvoraussetzungen restriktiv gehandhabt wird. Die statistische Auswertung in **Abbildung 2** zeigt schliesslich, dass eine positive Korrelation besteht zwischen dem höheren wirtschaftlichen

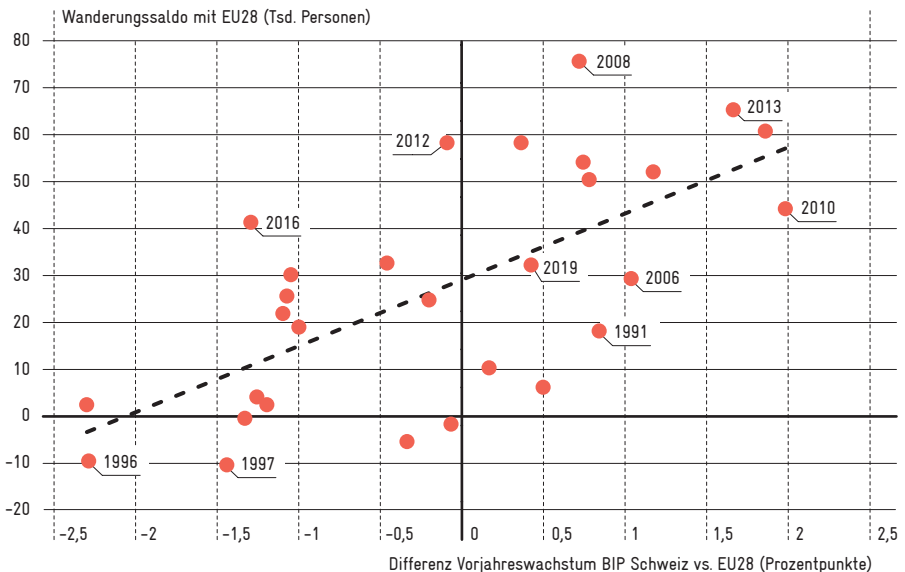
Wachstum in der Schweiz im Vergleich zu den EU-Ländern und dem Wanderungssaldo ein Jahr später.

Die Einwanderung auf Grundlage der PFZ hatte aufgrund der konjunkturellen Abhängigkeit keine Rückwirkungen auf die Beschäftigungschancen der Einheimischen. So stieg zwischen 2010 und 2019 die

Abbildung 2

Wanderungssaldo und BIP-Differenzial Schweiz - EU

Die Abbildung vergleicht für die Jahre 1991–2019 den Wanderungssaldo von Immigranten aus den EU28-Ländern mit der Differenz des vorjährigen Wirtschaftswachstums zwischen der Schweiz und jenen Ländern. Die Korrelation ist deutlich positiv: Einem grossen Wachstumsüberschuss der Schweiz folgte üblicherweise ein hoher Wanderungssaldo, lag das schweizerische Wachstum hinter dem europäischen, war der Saldo deutlich niedriger oder teilweise gar negativ.



Erwerbsbeteiligung der Schweizer an: von 82,1% auf 84,6%. Auch bei den zugewanderten Personen aus dem EU/Efta-Raum ist seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens eine stetig wachsende Arbeitsmarkt-beteiligung zu beobachten (Anstieg von 82,1% (2010) auf 87,7% (2019); Seco 2018 und 2020a).

Einwanderung zuerst aus dem Norden, dann stärker aus dem Süden

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten der PFZ rekrutierten Schweizer Unternehmen fast ausschliesslich Arbeitskräfte aus Nord- und Westeuropa. Das bedeutendste Herkunftsland war Deutschland mit rund 29 000 Personen im Jahr 2008. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008–2010 führte zu einem starken Rückgang der Zuwanderung aus dem EU/Efta-Raum. Da die Schweiz im Vergleich zu vielen EU-Staaten die Wachstumsschwäche aber rasch überwinden konnte, stieg anschliessend die Migration wieder. Doch diesmal waren es vor allem Personen aus Südeuropa: 2013 kamen 50% aller PFZ-Einwanderer aus dem Süden, insbesondere Portugal. Die in den folgenden Jahren einsetzende wirtschaftliche Erholung in Europa führte zu einem raschen Rückgang der Wanderungsüberschüsse, 2019 war der Saldo mit Portugal das dritte Jahr in Folge negativ (Seco 2020a).

Rückgang der Einwanderung 2020

Die neuesten Zahlen zeigen für 2020 eine weiter rückläufige Einwanderung, dies nicht nur – aufgrund der Einschränkungen – während der Covid-19-Krise, sondern bereits vorher (vgl. Abbildung 3). Wie sich die Zahlen weiter entwickeln werden, hängt neben dem Abstimmungsentscheid in der Schweiz Ende September 2020 vor allem von der wirtschaftlichen Entwicklung ab – in der Schweiz und den EU/Efta-Ländern.

Ein Blick in die Zukunft – die Schweiz braucht Arbeitsimmigration

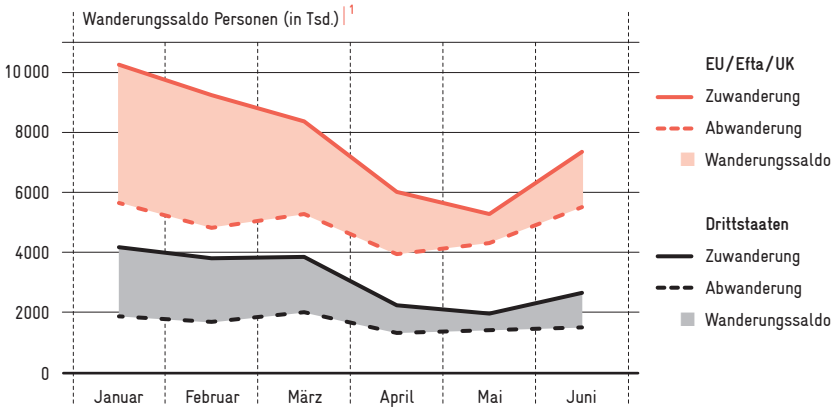
Der Schweizer Arbeitsmarkt ändert sich aufgrund der demografischen Entwicklung nachhaltig. Bereits 2021 werden mehr Erwerbspersonen den Ruhestand erreichen, als junge Erwachsene in den Arbeitsmarkt eintreten. In den folgenden Jahren wird die Diskrepanz weiter zunehmen (Credit Suisse 2019). Selbst wenn die Schweiz das Potenzial an Arbeitskräften – insbesondere bei den Frauen – noch besser ausschöpft und die Arbeitnehmenden über das Pensionsalter hinaus beschäftigt: Demografisch bleibt die Schweiz auf Einwanderung angewiesen (Grünenfelder et al. 2018). Ohne Immigration verschärft die demografische Entwicklung den bereits heute vielfach beklagten Fachkräftemangel in der Schweiz.

Bereits 2018 gab es unter der ständigen Wohnbevölkerung deutlich mehr Perso-

Abbildung 3

Entwicklung des Wanderungssaldos 2020

Noch stärker als die Zuwanderung aus Drittstaaten schwächte sich in den ersten fünf Monaten 2020 die Immigration aus dem EU/Efta-Raum ab. Die Zahl der Abwanderungen ging nur leicht zurück.



¹ ständige ausländische Wohnbevölkerung nach SEM: alle ausländische Staatsangehörige, die mindestens 1 Jahr in der Schweiz wohnhaft sind und entweder eine C/B/L >= 12 Monate Bewilligung besitzen, sowie anerkannte Flüchtlinge, da sie Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben.

Quelle: SEM (2020c)

nen mit Schweizer Pass, die 64 Jahre alt waren (anstehender Austritt aus dem Erwerbsleben) als 19-Jährige (Eintritt in das Erwerbsleben). Diese Schere wird sich in den nächsten Jahren weiter öffnen. Anders die Ausgangslage bei der ausländischen Bevölkerung: Die Zahl der 19-Jährigen übertrifft diejenige der 64-Jährigen (vgl. Abbildung 4).

Die im Durchschnitt jüngere Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz ergibt sich auch aus dem Wanderungssaldo. Analysiert nach Alter erreicht die Nettozuwanderung (2018) ei-

nen ersten Peak kurz vor 20 Altersjahren, 50% aller Zuwanderer sind in der Altersspanne 23 bis 34 Jahre zu finden. Ab 55 Jahren wandern mehr Ausländer aus als neue ein (vgl. Abbildung 5).

Die Zuwanderung ist vor allem getrieben von der konjunkturellen Schweizer Nachfrage nach Arbeitskräften, was sich auch in der Altersstruktur der Immigration widerspiegelt. In Zukunft wird die Zuwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter für die Schweiz noch bedeutender werden, um die wachsende Diskrepanz zwischen Aus- und Eintritten der

Abbildung 4
Ein- und Austritte Erwerbsleben (2019)

Von den Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft gab es Ende 2018 deutlich mehr 64-Jährige als 19-Jährige. Es standen also mehr Schweizer vor Austritt aus dem erwerbsfähigen Alter als vor Eintritt. Bei der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung ist es genau umgekehrt.

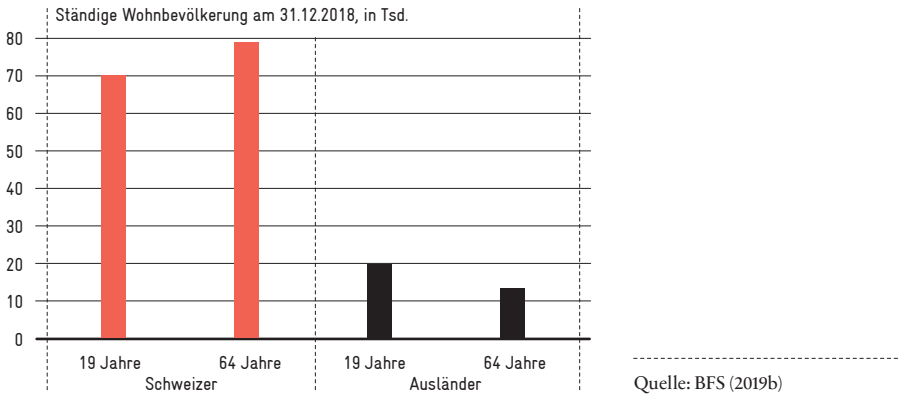
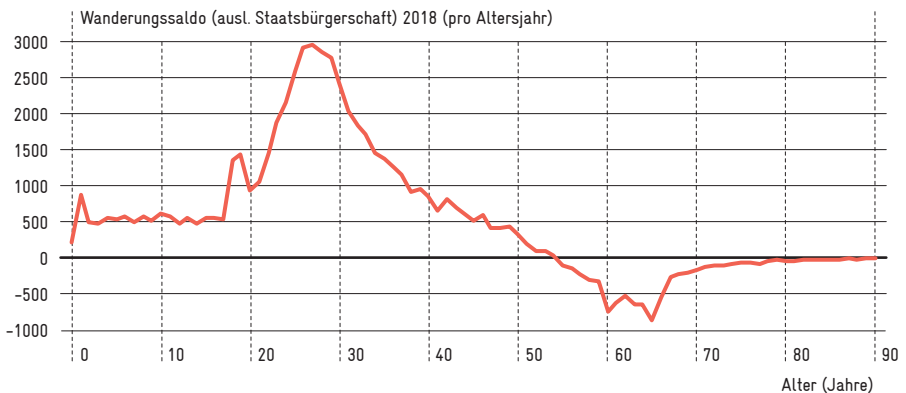


Abbildung 5
Wanderungssaldo nach Alter

Die Nettozuwanderung hat ihr Maximum bei den Personen knapp vor 30, also bei den ausgebildeten Berufseinsteigern, und sinkt danach deutlich. Ab einem Alter von 55 Jahren ist die Bilanz sogar negativ: Die Ausländer ziehen ins Ausland zurück.



einheimischen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt – zumindest teilweise – zu kompensieren.

Fazit

Die zahlenmässige Zuwanderung nur aufgrund der PFZ wird allgemein überschätzt, sie ist vor allem konjunkturell getrieben, d.h. von der Nachfrage von Schweizer Unternehmen nach Arbeitskräften abhängig. Aufgrund der demografischen Entwicklung benötigt die Schweiz weiterhin Zuwanderung, um die Netto-Austritte der einheimischen Bevölkerung aus dem Arbeitsmarkt zu kompensieren.

2.2 – Was bringt uns die PFZ materiell?

Patrick Dümmler und Teresa Hug Alonso

Die Zuwanderung aufgrund der Personenfreizügigkeit (PFZ) führt zu mehr Personen, die am Wirtschaftswachstum der Schweiz teilhaben – am Ende bleibt trotz wirtschaftlichen Erfolgen nicht mehr für den Einzelnen übrig. So lautet die vielfach geäusserte Vermutung. Doch die Daten ergeben ein anderes Bild. Das zeigt die Analyse des realen, d.h. inflationsbereinigten Bruttoinlandproduktes (BIP) pro Kopf: Es ist seit Einführung der PFZ 2002 gestiegen (vgl. Abbildung 6) – dies nicht trotz, sondern höchstwahrscheinlich eben gerade wegen der PFZ (Economiesuisse 2016). Das mittlere jährliche Wachstum des realen Pro-Kopf-BIP von 1992–2002 betrug 0,66 %, von 2002–2018 waren es 1,02 % – ein Zunahmefaktor gegenüber der Vergleichsperiode von 1,54.

Wegfall der PFZ hätte negative volkswirtschaftliche Auswirkungen

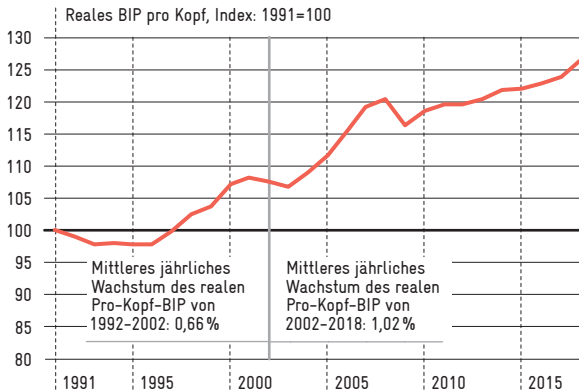
BAK Basel Economics (2015) berechnete in einer Studie, dass bei einem Wegfallen der Bilateralen I die PFZ zu den grössten negativen realwirtschaftlichen Auswirkungen führen würde: Bis zum Jahr 2035 beträgt der kumulierte BIP-Verlust 258 Mrd.

Franken. Dies wäre anfänglich besonders auf die Verlangsamung der privaten Konsumausgaben sowie der Bauinvestitionen zurückzuführen. Doch auch die relative Wettbewerbsposition der Schweiz würde sich verschlechtern. Das niedrigere Wachstumspotenzial würde sich negativ auf die Exporte und Ausrüstungsinvestitionen übertragen.

Das effektive BIP würde nur mit Hilfe einer höheren Auslastung der noch vorhandenen Kapazitäten, also insbesondere durch längere Arbeitszeiten und noch höhere Partizipation der Arbeitskräfte, erhalten bleiben. Dabei spielt die Produktivität, insbesondere die Multifaktorproduktivität (Siegenthaler und Sturm 2012), d.h. die Zunahme der Wertschöpfung bei gegebenem Einsatz der Produktionsfaktoren, eine zentrale Rolle für das Wachstum. Die PFZ ermöglicht eine bessere Zuteilung der Arbeitskräfte auf die verschiedenen Tätigkeiten und erhöht somit die Spezialisierung. Geschätzte 40 % der kumulierten Wachstumseffekte infolge der Bilateralen I sind auf die PFZ zurückzuführen. Sie ist damit für die Schweiz das wirtschaftlich mit Abstand wichtigste Abkommen mit der EU.

Abbildung 6**Steigendes reales BIP pro Kopf**

Die erste Hälfte der 1990er Jahre war durch eine ausgeprägte Wachstumsschwäche der Schweiz gekennzeichnet. Seit 1996 ist das reale BIP pro Kopf – mit zwei Unterbrüchen – jedes Jahr gewachsen, seit Einführung der PFZ 2002 um 18%.



Quelle: BFS (2019c)

Über 70 % der Unternehmen schätzen die Bedeutung von Arbeitskräften aus der EU als wichtig oder gar unverzichtbar für den Erfolg ihres Unternehmens ein (KOF ETHZ 2015, 2019). Die Einwanderung geschieht nicht auf Kosten der einheimischen Arbeitnehmenden, so die grosse Mehrheit der über dreissig Studien und Analysen zum Thema PFZ (Seco 2016). Die KOF ETHZ stellt in zwei Studien fest (2015, 2019), dass die PFZ keinen Druck auf das Lohnniveau und die Schweizer Beschäftigung erzeugte (vgl. Kapitel 2.3), da die zugezogenen Erwerbstätigen über ein komplementäres Profil

verfügen (vgl. Kapitel 2.6). Weiter verbesserte die PFZ die Standortattraktivität der Schweiz für Unternehmen, neue Firmen zogen zu, und die Umsätze stiegen aufgrund höherer Innovationsleistung und Arbeitsproduktivität.

Positive Entwicklung volkswirtschaftlicher Schlüsselindikatoren

Nicht nur das reale BIP pro Kopf, sondern auch andere volkswirtschaftliche Schlüsselindikatoren entwickelten sich positiv, so z.B. die Arbeitsproduktivität und das Exportvolumen, letzteres trotz des gestie-

gen Aussenwertes des Schweizer Frankens (vgl. Abbildung 7). Positiv für die Schweizer Exporte gewirkt haben dürfte – dank der Bilateralen I – der verbesserte Zugang für Unternehmen aus der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt.

Ungehinderter Zugang zum Binnenmarkt schafft Arbeitsplätze

Die Schweizer Wirtschaft partizipiert mit über 50 % ihrer Exporte aktiv am EU-Binnenmarkt (EZV 2020). Die Steigerung des Exportvolumens von Waren und Dienst-

leistungen schlug sich auch in Arbeitsplätzen in der Schweiz nieder. So profitierten 2017 (aktuellste Daten) 16,2 % aller Beschäftigten direkt vom ungehinderten Zugang zum EU-Binnenmarkt. Gegenüber 2002 hat ihre Zahl von 617 000 auf 840 000 zugenommen. Am stärksten nutzten Unternehmen aus den Kantonen Basel-Landschaft und Schaffhausen die sich bietenden Chancen in den EU-Ländern. Sie konnten ihre Beschäftigtenzahl teilweise mehr als verdreifachen (BL $\times 3,7$; SH $\times 3,0$). Mehr als verdoppelt haben sich die Beschäftigten,

Abbildung 7

Wirtschaftliche Entwicklung in der Ära der Bilateralen

Seit Einführung der PFZ 2002 entwickelten sich wichtige volkswirtschaftliche Kennzahlen positiv. So konnte z.B. das Exportvolumen – über 50% der Ausfuhren gehen in die EU – trotz eines steigenden Aussenwertes des Schweizer Frankens stark erhöht werden.

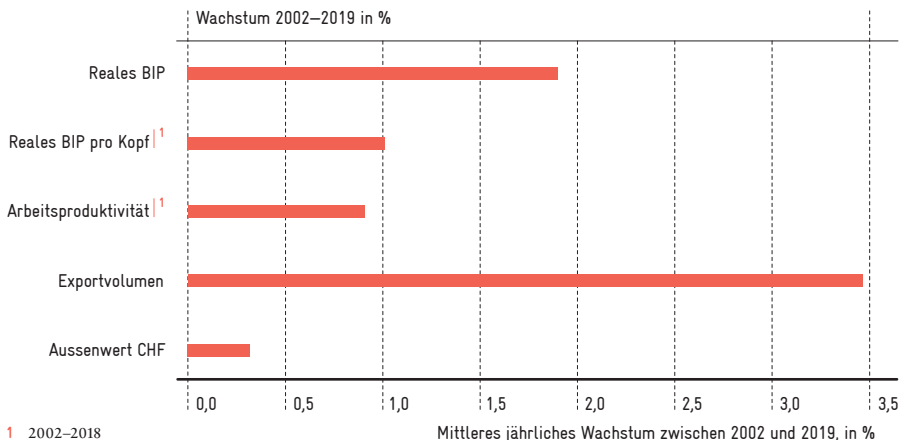
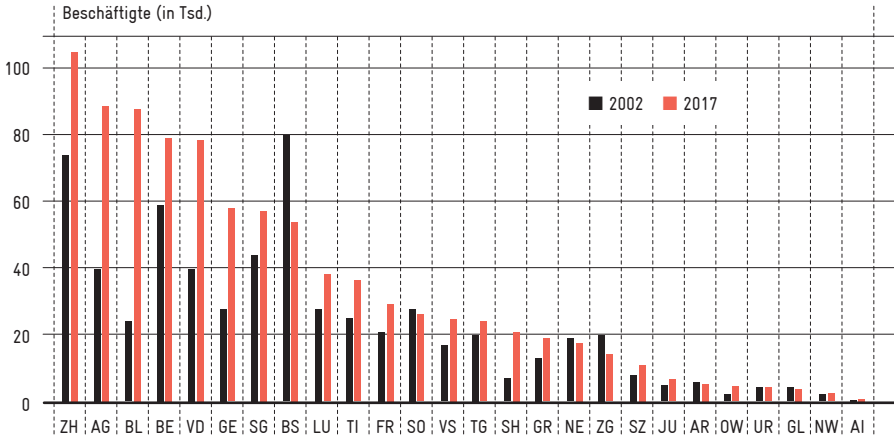


Abbildung 8

Anzahl Beschäftigte je Kanton, die direkt vom Zugang zum EU-Binnenmarkt profitieren

Alleine im Kanton Zürich produzieren rund 100 000 Beschäftigte Güter oder bieten Dienstleistungen an, die sie im EU-Binnenmarkt absetzen. Die indirekten Wirkungen des Marktzugangs aufgrund der Bilateralen I dürften um ein Mehrfaches grösser sein.



Quelle: BFS (2019e), BFS (2019f), SNB (2020), EZV (2020), eigene Berechnungen

die direkt vom Zugang zum EU-Binnenmarkt profitieren, in den Kantonen Obwalden, Aargau und Genf (OW 2,3; AG 2,2; GE 2,1; vgl. Abbildung 8).

Die PFZ ist nicht einseitig und eröffnet ebenso Schweizer Bürgern in Europa neue Möglichkeiten. So lebt und arbeitet eine steigende Zahl von Schweizern in den EU- und Efta-Staaten. 2019 waren es 471 464 Schweizer Staatsangehörige, dies sind 28 % mehr als 2002. 2019 hielten sich 119 832 Personen mit nur dem Schweizer Pass dauerhaft in den EU/Efta-Staaten auf, der Rest

sind Mehrfachbürger (BFS 2020c). Rund 0,1 % der EU-Bevölkerung sind damit auch Schweizerinnen oder Schweizer. Indirekt erleichtert die PFZ auch den Austausch mit den EU-Ländern im Bereich der Bildung (Erasmus) und der Forschung (Horizon 2020). Gerade bei letzterer profitieren Schweizer Universitäten überproportional von den EU-Geldern (NZZ 2020a).

Für die Schweiz ist die ungehinderte Teilnahme am europäischen Binnenmarkt eine wirtschaftliche Erfolgsgeschichte. Unser Land ist stärker in den europäischen

Binnenmarkt integriert als die meisten EU-Mitgliedsstaaten. Die Region Zürich ist gar der grösste ökonomische Nutzniesser des EU-Binnenmarktes. Insgesamt rangieren sieben Schweizer Regionen unter den Top 10. Kein anderes europäisches Land (EU-Mitglieder eingeschlossen) erreicht auch nur ansatzweise die gleich hohen ökonomischen Vorteile wie die Schweiz (Mion und Ponattu 2019).

Fazit

Das reale Pro-Kopf-Einkommen in der Schweiz hat seit Einführung der PFZ zugenommen. Geschätzte 40% der kumulierten Wachstumseffekte infolge der Bilateralen I sind auf die PFZ zurückzuführen, viele volkswirtschaftlich relevante Indikatoren entwickelten sich positiv. Der ungehinderte Zugang zum EU-Binnenmarkt schafft und sichert in der Schweiz Arbeitsplätze. Deutlich angestiegen ist auch die Zahl von Schweizer Staatsangehörigen, die in den EU- und Efta-Staaten leben und arbeiten.

2.3 _ Führt die PFZ zu Lohndumping und zur Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte?

Marco Salvi

Migration ist für die Betroffenen immer dann von Vorteil, wenn sie dadurch einen höheren Lohn erzielen können als zuhause. Das gilt, salopp gesagt, genauso für den Expat, der von Dubai in die Schweiz umsiedelt, wie für die Tessinerin, die arbeitsbedingt nach Zürich zieht. Politisch betrachtet hingegen ist die Höhe und Verteilung der sogenannten Migrationsdividende eng an nationale Grenzen und nationale Anspruchsgruppen geknüpft. In Teilen der Schweizer Bevölkerung entstand im Anschluss der «Grossen Rezession» von 2009 der Eindruck, dass die einheimischen Lohnempfänger nicht von der Personenfreizügigkeit (PFZ) profitieren, umgekehrt aber grosse Kosten in Form höherer Immobilienpreise und belasteter Infrastruktur zu tragen haben. Dieses Gefühl war ein wichtiger Teil zur Erklärung des Ja zur Masseneinwanderungsinitiative (MEI) am 9. Februar 2014.

Die Frage nach der Migrationsdividende

In der Logik der älteren ökonomischen Migrationsmodelle scheint die Sache klar (Bor-

jas 2014): Von der Migration profitieren eben zuallererst die Migranten selbst, weil sie höhere Löhne oder eine höhere Lebensqualität im Zielland erzielen – sonst wären sie nicht gewandert. Dasselbe gilt für die Firmen – sie hätten sonst die Migranten nicht eingestellt. Denn auch nach der PFZ ist die Zuwanderung in die Schweiz nicht frei, sondern in der Regel mit einer Erwerbstätigkeit verbunden. Im Jahr 2019 waren 66 % der EU/Efta-Zuwanderungen an die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geknüpft (Seco 2020a). Mehr noch: In dieser vereinfachten Modellwelt könnte eine höhere Arbeitsintensität (also eine höhere Produktion und höhere Gewinne dank zusätzlichen Arbeitskräften) nur dann erreicht werden, wenn die Löhne der bereits Ansässigen sanken (oder weniger schnell stiegen) als ohne Zuwanderung. Nur so könnten unter diesen Prämissen überhaupt Jobs für die Neuankömmlinge geschaffen werden. Mit der Zeit, nach einer Anpassung des Kapitalstocks, kehrten die Löhne auf ihr anfängliches Niveau zurück. Diese Modelle suggerieren somit eine insgesamt geringe Migrationsdividende und

eine Umverteilung, die – zumindest kurzfristig – zuungunsten der einheimischen Arbeitnehmer geht.

Voraussetzung dazu sind aber strenge Modellannahmen, sprich eine äusserst vereinfachte Sicht der Volkswirtschaft. Wie weit jedoch die Realität von diesen Annahmen entfernt ist, zeigen die zahlreichen empirischen Studien (die internationalen wie die einheimischen), die den tatsächlichen Effekt der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt untersucht haben. Sie kommen quasi unisono zum Schluss, dass die ansässigen Arbeitnehmer kaum negativ von der Zuwanderung betroffen waren.

Negative Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung?

Auch in der Schweiz haben sich die immer wieder befürchteten negativen Effekte auf Löhne oder Beschäftigung nicht erhärtet. Bis vor der Corona-Krise – die man schwerlich der Zuwanderung anlasten kann – verharrte die Arbeitslosenquote zwischen 2 % und 3 %. Auch das Wachstum des Wohlstands ist nicht zum Stillstand gekommen: Mit rund 1 % pro Jahr ist der reale Einkommenszuwachs zwar nicht berauschend, aber höher als in den 1990er Jahren.

Über ein Dutzend ökonometrische Analysen haben die kausalen Effekte der Zuwanderung auf den Schweizer Arbeitsmarkt eingehend untersucht (vgl. Seco, 2020 für eine umfassende Bibliografie). Insgesamt wa-

ren die Verdrängungseffekte gering und konzentriert auf einzelne Arbeitsmarktsegmente. So fanden Lalive et al. (2013) geringe Verdrängungseffekte aufgrund der starken Zuwanderung und der Zunahme der Grenzgänger in den Jahren 2002 bis 2010. Kleine Effekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gab es nur bei den ansässigen Hochqualifizierten.

Basten und Siegenthaler (2013) finden positive Arbeitsmarkteffekte für die Einheimischen, auch weil Zuwanderer Dienstleistungen nachfragen, die nicht importiert werden können, wodurch lokale Anbieter und somit einheimische Arbeitskräfte zu den Gewinnern gehören. Weil der Pool an Arbeitskräften wächst, haben Firmen eher den Anreiz, auf arbeitssparende Technologien zu verzichten. Dank der PFZ können Firmen unbürokratisch und kostengünstig Personal akquirieren, was Firmenabwanderungen verhinderte und einen Anreiz für neue internationale Firmen setzte, in die Schweiz zu ziehen. Damit dämpfte die PFZ die Versuchung für Schweizer Firmen, ihre Supply-chains weiter auszudehnen. Die unterbliebenen Investitionen könnten sich zwar negativ auf das Produktivitätswachstum ausgeübt haben und damit auf die durchschnittliche Lohnentwicklung; für die direkt betroffenen Arbeitnehmergruppen erwiesen sie sich aber als Vorteil.

Bei der Frage des «Lohndumping» durch Zuwanderer zeigen sich nach wenigen Jahren kaum Unterschiede zwischen den Entgelten der Inländer und jenen der Zuwanderer, wenn man die lohnrelevanten Eigenschaften betrachtet: Bei gegebenem Alter, Qualifikationsgrad, Ausbildungsniveau und gegebener Erfahrung werden Zuwanderer und Einheimische gleich bezahlt (Seco 2019). Kurz nach der Einreise erzielen Zuwanderer zwar oft etwas tiefere Einkommen als Schweizer; doch das hat eher mit ihren mangelnden «Ortskenntnissen» (lokales Netzwerk, institutionelles Know-how) zu tun als mit «Dumpingverhalten». Sie können diesen Rückstand innerhalb kurzer Zeit wettmachen, zu den Schweizern aufschliessen und sie bei den höchsten Einkommensklassen sogar überholen (Favre et al 2018).

Das schliesst nicht aus, dass die Zuwanderung das Lohnwachstum in gewissen Kategorien etwas gebremst hat: Mehrere Studien finden Evidenz für Lohndruck infolge der Zuwanderung bei Hochqualifizierten (Gerfin und Kaiser 2010, Favre 2011, Müller et al. 2013, Graf und Müller 2014). Zu einem anderen Schluss kommt hingegen die neueste Analyse der Auswirkungen der Zuwanderung, die die Liberalisierung des Grenzgängerstatus untersuchte.

Beerli et al. (2018) stellen fest, dass Einheimische in Gemeinden im Pendlerbereich von 0 bis 20 Minuten von der Gren-

ze entfernt nach der Liberalisierung im Vergleich zu Einheimischen in ähnlichen, weiter entfernten Gemeinden keine unterschiedliche Veränderung des durchschnittlichen Lohnes, der Beschäftigung oder der Arbeitsstunden erfahren haben. Sie finden, dass hochqualifizierte Einheimische, vor allem ältere Arbeitnehmer, dadurch vermehrt Führungspositionen übernehmen konnten.

Die Löhne der Einheimischen stiegen am stärksten im Hightech-Produktionsbereich und bei den qualifizierten Dienstleistungen, wo die Beschäftigung qualifizierter Grenzgänger am stärksten zunahm und deren Produktivität durch ihre Präsenz erhöht wurde. Ob den Ansässigen direkte Konkurrenz erwächst, hängt also entscheidend davon ab, welcher Gruppe sie selbst angehören. Aus dieser Perspektive waren die hochqualifizierten Inländer am stärksten betroffen – eine Gruppe, die sonst auf dem Schweizer Arbeitsmarkt über hohe Löhne und exzellente Arbeitsbedingungen verfügt.

Komplemente statt Substitute

Der eindeutige empirische Befund ist leichter nachvollziehbar, sobald man das emotional und ideologisch überladene Thema anderes betrachtet. Denn auf dem Arbeitsmarkt ist die Zuwanderung nicht die einzige Quelle von vermeintlicher Konkurrenz, mit der die ansässigen Arbeitneh-

mer täglich konfrontiert werden. Niemand würde jedoch ernsthaft behaupten, die Löhne wären langfristig höher gewesen, hätte man die Aargauer vom Zürcher Arbeitsmarkt ferngehalten, oder die Walliser vom Genfer. Dass ferner in den letzten zwei Jahrzehnten über 260 000 Schweizer Frauen in den Arbeitsmarkt eingetreten sind (so viele, wie es etwa PFZ-bedingte Nettozuwanderer gab), hat Schweizer Männer von ihren Arbeitsplätzen nicht verdrängt.

Die Gründe dafür sind vielschichtig. Sie haben alle direkt oder indirekt mit der Tatsache zu tun, dass Arbeit und Arbeitskräfte heterogen sind – und eben nicht leicht austauschbar wie die erwähnten Modelle der Old-school-Migrationsökonomie es voraussetzte. Erwerbstätige unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer Qualifikationen als auch in Bezug auf die ausgeübten Tätigkeiten voneinander. Zuwanderer und bereits ansässige Erwerbstätige sind also primär keine Substitute, sondern Komplemente (KOF ETHZ 2015).

Dies kann dazu führen, dass eine ansässige Gruppe von Arbeitnehmern absolut profitiert, nämlich dann, wenn sie keine Konkurrenz durch Zuwanderung erfährt, aber eine komplementäre Gruppe einwandert, die bisher im Inland fehlte. In diesem Fall steigt die Nachfrage nach den ersteren, das Angebot bleibt unverändert. Solche Prozesse dürften sich auf dem engen, von

chronischem Fachkräftemangel geprägten Schweizermarkt abgespielt haben. Nicht von ungefähr stellten die jährlichen Berichte des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen wiederholt fest, dass ausländische Arbeitskräfte überwiegend ergänzend (komplementär) gewirkt haben und nicht als Konkurrenz für die Einheimischen (Seco 2019). Die Gewinner sind paradoxerweise bei den tiefen und mittleren Qualifikationen zu orten.

Fazit

Die Verdrängungseffekte infolge der PFZ-Migration sind insgesamt gering. Ein genereller Lohndruck ist nicht festzustellen. Die Zuwanderer wirken vor allem komplementär auf dem Arbeitsmarkt. Davon profitieren wiederum vorab einheimische Arbeitnehmer mit tiefen und mittleren Qualifikationen.

2.4 – Welchen Beitrag leisten PFZ-Migranten zur Bewältigung von Covid-19?

Patrick Dümmler und Darius Farman

In der Covid-19-Pandemie steht insbesondere die Belastbarkeit unseres Gesundheitssystems im Fokus. Dabei ist nicht nur an relevante Infrastruktur wie Akutbetten oder Beatmungsgeräte zu denken, sondern auch an die Verfügbarkeit und das Qualifikationsniveau der im Gesundheitswesen tätigen Fachkräfte. Hätte die Schweiz die erste Welle der Covid-19-Erkrankungen ohne Arbeitnehmende aus den EU/Efta-Ländern gleich gut überstanden? Kaum. EU/Efta-Bürger bekleiden 19 % aller Arbeitsstellen im Gesundheitswesen, 4 % davon werden durch Grenzgänger wahrgenommen (alle Zahlen 2017, BFS 2019g, BFS 2020d und BFS 2020e). Über 70 % der neuen Ärzte kommen aus dem Ausland, die überwiegende Mehrheit hat ihr Diplom in den Nachbarstaaten der Schweiz gemacht (NZZaS 2020).

Doch nicht nur im Gesundheitswesen, auch in vielen anderen – während der Krise als essenziell definierten – Branchen kommt den EU/Efta-Arbeitskräften für die Versorgungssicherheit eine wichtige Rolle zu: Dazu gehört insbesondere die Industrie: Mehr als ein Viertel (26 %) beträgt der

Anteil der EU/Efta-Staatsangehörigen an allen Arbeitsstellen im zweiten Sektor. Zur Industrie gehören u.a. die Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen sowie die Produktion von Nahrungsmitteln und Getränken. Auch in der Information und Kommunikation, darunter fallen die Medien, belegen EU/Efta-Staatsangehörige 23 % aller Arbeitsstellen. Im (Detail-)Handel sind es 22 % aller Stellen und bei den Post-, Kurier- und Expressdiensten 19 %.

Höchste Zunahme an EU/Efta-Beschäftigten im Gesundheitswesen

Im Vergleich zu 2002 – dem Jahr des Inkrafttretens der Personenfreizügigkeit (PFZ) – haben die durch EU/Efta-Bürger (inkl. Grenzgänger) besetzten Arbeitsstellen weitaus am meisten in der Gesundheitsbranche zugenommen (+68 610 Arbeitsstellen). Auch in Covid-19-relevanten Branchen wie dem Handel (+35 614), der Industrie (+26 040) und der Information und Kommunikation (+23 919) war die Zunahme an Arbeitsstellen hoch, die von EU/Efta-Bürgern gehalten wurden.

Bei einer allfälligen Kündigung der PFZ durch die Schweiz würde es für die Arbeitgeber im Gesundheitswesen schwieriger, ihre offenen Stellen zu besetzen. Bereits heute arbeiten über 105 000 Niedergelassene aus den EU/Efta-Staaten im Schweizer Gesundheitswesen. Eine Kündigung der PFZ würde die Lücke im fachlichen Nachwuchs somit vergrössern. Bereits seit Jahren klagt insbesondere das Gesundheitswesen infolge der demografischen Entwicklung über fehlenden Nachwuchs (vgl. Kapitel 2.1). Die Klagen dürften in Zukunft zunehmen. So wird in der Schweiz jedes Jahr nur rund die Hälfte der benötigten Pflegefachkräfte ausgebildet (Merçay und Grünig 2016), dies bei einer rasch alternden Bevölkerung mit hohen Ansprüchen an die Gesundheitsversorgung.

Das Problem würde verschärft durch ein neues, noch zu definierendes System der Arbeitsimmigration in die Schweiz, z.B. das heute gegenüber Drittstaaten genutzte Kontingentssystem. Aus politischen Gründen dürfte die Anzahl der zu vergebenden Kontingente unter der Zahl der bisher pro Jahr Eingewanderten liegen. Auch für den Einbezug von Grenzgängern dürften die Hindernisse zunehmen. So wurde bereits im Frühling 2020 die Möglichkeit diskutiert, dass Nachbarstaaten «ihre» Grenzgänger an der Ausreise in die Schweiz hindern könnten, um sie in den eigenen Spitälern einsetzen zu können.

Eine allfällige Kündigung der PFZ dürfte das Verhältnis zu den EU-Staaten beeinträchtigen. Das Risiko von Gegenmassnahmen dürfte zunehmen, insbesondere bei einem erneuten, europaweiten (Pandemie-)Krisenfall.

Um die Nachfrage nach Fachkräften zu decken, müsste die Schweiz entweder langwierig und kostspielig die Personen selbst ausbilden oder unilateral viele der heute durch die PFZ garantierten Vereinfachungen beibehalten, so z.B. die Anerkennung von Diplomen. Dies – im Gegensatz zu heute – ohne in den betroffenen Ländern Gegenrecht zu erhalten. Ökonomisch ist dies eine schlechte Alternative. Staatspolitisch kann man sich fragen, ob die Schweiz damit wirklich an Souveränität und Handlungsfreiheit hinzugewinnen würde.

Fazit

Aufgrund ihrer zahlenmässigen Bedeutung wäre die Bewältigung der Covid-19-Krise ohne Gesundheitsfachpersonen aus dem EU-Raum ungleich schwieriger geworden. Aber auch in anderen Branchen wie der Pharma- oder Lebensmittelindustrie arbeiten überdurchschnittlich viele Staatsangehörige aus EU/Efta-Ländern. Ein Wegfall der PFZ würde die Versorgungssicherheit in der Schweiz mindern und die Exportkraft der Schweiz beeinträchtigen.

2.5 _ Be- oder entlastet die PFZ die Sozialversicherungen?

Jérôme Cosandey

Der Einfluss der PFZ auf die Sozialversicherungen war bereits vor ihrer Einführung Grund für hitzige Debatten. Vor allem die Befürchtungen vor einer Zunahme von Invaliden- und Sozialhilfefällen präg(t)en den öffentlichen Diskurs. Diese Einrichtungen sind zwar wichtige Aufgabetzettel unserer sozialen Sicherheit,

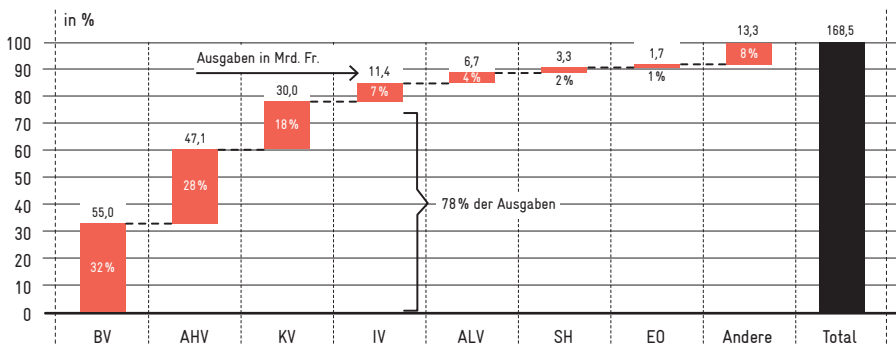
ihre finanzielle Bedeutung muss jedoch im Vergleich zu anderen Sozialversicherungen stark relativiert werden (vgl. Abbildung 9).

Mit 47 Mrd. Fr. Ausgaben für die AHV (inkl. Ergänzungsleistungen zur AHV) und 55 Mrd. Fr. pro Jahr für die berufliche Vorsorge gehört die Altersvorsorge zu den wichtigsten Sozialwerken (BSV 2019). Zu-

Abbildung 9

Wichtigkeit der Instrumente zur sozialen Sicherung (2018)

Aus dem finanziellen Gewicht der unterschiedlichen Sozialversicherungen lässt sich auf die Bedeutung der PFZ für die soziale Sicherheit schliessen. Die AHV, die berufliche Vorsorge und die Krankenversicherung bündeln 78% der jährlichen Leistungen, die von Sozialversicherungen finanziert werden.



Anmerkungen zur Methodik: Berücksichtigt wurden alle in der Gesamtrechnung der Sozialversicherungen (GRSV) erfassten Versicherungen sowie die Sozialhilfe (ohne Ergänzungsleistungen). Die Ergänzungsleistungen von AHV und IV sind im Total dieser Versicherungen enthalten. Die Kategorie «Andere» umfasst hauptsächlich die Unfallversicherung und die Familienzulagen.

sammen bündelten sie 60 % aller Leistungen, die 2018 von Sozialversicherungen bezahlt wurden.

Positive Bilanz in der Altersvorsorge

Die AHV ist nach dem Umlageverfahren finanziert, d.h. die laufenden Ausgaben sollen durch die Einnahmen desselben Jahrs gedeckt werden. Über kürzere Frist betrachtet stellt die PFZ einen klaren Vorteil für die Finanzierung der AHV dar. Während Staatsangehörige der EU/Efta-Länder 26,5 % aller Lohnbeiträge 2017 erbrachten, bezogen Rentner aus den gleichen Ländern lediglich 15,9 % der Leistungen (Seco 2020a).

Allerdings stellt das jährliche Umlageergebnis die finanzielle Situation der AHV ungenügend dar, weil künftige Verpflichtungen in dieser «Milchbüchlirechnung» nicht abgebildet werden. Denn die heutigen Lohnbeitragszahler sind künftige Rentner. Mit ihren jetzigen Zahlungen erwerben sie Leistungsansprüche für ihre Pensionierung. Diese implizite Schuld wird für alle AHV-Versicherte auf 136 % des Schweizer BIP beziffert (UBS 2019).

Weil die AHV eine starke umverteilende Wirkung hat, kann der lindernde Effekt einer andauernden Einwanderung auf die aktuellen AHV-Finzen nur nachhaltig wirken, wenn die Fiskalbilanz der Einwanderer besser ist als diejenige der Schweizer. Um die impliziten Leistungsversprechen

in der langfristigen AHV-Finanzierung pro Nationalität zu bestimmen, müssen dafür die künftigen Renten geschätzt werden.

Man zählte 2017 rund eine Million EU-/Efta-Bürger in der Schweiz im Alter zwischen 18 und 64, die somit der AHV-Beitragspflicht unterstellt waren. Dies entsprach 19 % der Wohnbevölkerung (BFS 2020d). Ihre Beiträge machten 26,5 % aller AHV-Einkommensbeiträge aus. Dies lässt sich u.a. damit erklären, dass sie entweder mehr verdienen oder dass sie bzw. ihre Ehegatten höhere Arbeitspensen als im Schweizer Durchschnitt verzeichnen. Somit könnten sie tendenziell eine höhere AHV-Rente erwarten. Dennoch erfüllen die meisten EU/Efta-Bürger die Bedingungen für eine volle Rente nicht, weil sie erst im Verlauf ihrer Karriere in unser Land immigrierten und ihnen somit Beitragsjahre fehlen. So konnten 2019 lediglich 7 % der EU/Efta-Bürger eine Vollrente beziehen, verglichen mit 16 % der Schweizer (Seco 2020a, BSV 2020a). Unter der Annahme, dass dieses Verhältnis konstant bleibt, wären somit EU-Bürger auch langfristig Nettozahler der AHV.

Die Problematik der impliziten Schulden stellt sich für die berufliche Vorsorge weniger. In der zweiten Säule kumuliert jeder – zumindest in der Theorie – seine Lohnbeiträge mit denjenigen des Arbeitgebers, die er samt Zinseszinsen zum Zeitpunkt der Pensionierung als Kapital oder

Leibrente beziehen kann. Eine Querfinanzierung zwischen Jung und Alt oder zwischen Schweizern und EU-Bürgern gäbe es somit nicht.

Problematik der Umverteilung pro Kopf

Allerdings sind die Leibrenten, die aufgrund des politisch gesetzten Umwandlungssatzes bestimmt werden, aus versicherungsmathematischer Sicht zu hoch. Der Mindestumwandlungssatz von 6,8 % im BVG-Obligatorium kann heute mit den Erträgen am Kapitalmarkt und mit der gestiegenen Lebenserwartung nicht garantiert werden. Deshalb entstehen systemwidrige Umverteilungen von Aktiven zu Rentnern in der Höhe von 7,2 Mrd. Fr. pro Jahr (OAK BV 2020). Bezogen auf die 4,3 Mio. aktiven BVG-Versicherten entspricht dies einer Umverteilung pro Kopf von ca. 1700 Fr. pro Jahr. Eine erzwungene oder natürliche Reduktion der Anzahl BVG-Versicherten – etwa durch die Beschränkung der Einwanderung durch restriktive Kontingente oder eine Rezession in der Schweiz – würde die Problematik der Umverteilung pro Kopf verstärken.

Reichen die Renten der AHV und der beruflichen Vorsorge nicht aus, um das Existenzminimum zu gewähren, haben Rentner Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL). Diese werden mit Steuermitteln finanziert. 2018 betragen die EL zu AHV-

Renten 3,0 Mrd. Fr. (BSV 2019). Im Gegensatz zu AHV- und BV-Leistungen können EL jedoch nicht im Ausland ausbezahlt werden. Sie stehen ausschliesslich Personen zu, die in der Schweiz wohnhaft sind. Verliessen primär EU-Bürger mit tieferen Einkommen die Schweiz, zum Beispiel nach der Pensionierung, würde es die Finanzierung der Ergänzungsleistungen – zynisch formuliert – entlasten. Täten dies umgekehrt vor allem gutsituierte EU-Bürger (und mit ihnen die damit verbundenen Steuereinnahmen), würde es die Staatsfinanzen belasten.

Welches Szenario realistischer ist, lässt sich schwer voraussagen. Zwischen 2001 und 2008 ist die Anzahl EL-Bezüger mit EU-/Efta-Nationalitäten mit durchschnittlich 3,8 % pro Jahr stärker als die der Schweizer (1,4 % pro Jahr) gestiegen (BSV 2020b). Zwischen 2009 und 2019 präsentiert sich die Situation umgekehrt. Die Zahl der Schweizer EL-Bezüger wuchs mit 2,3 % pro Jahr schneller als die der EU/Efta-Bürger (1,7 % pro Jahr), auch wenn sich aufgrund eines methodischen Wechsels die Statistik ab 2009 nicht direkt mit den Jahren davor vergleichen lässt. Die neueste EL-Revision, die 2021 in Kraft tritt, soll diese Wachstumsrate reduzieren, auch wenn der Einfluss auf die unterschiedlichen Nationalitäten kaum geschätzt werden kann. Vergangenheitsbezogene Migrationsstatistiken bieten deshalb nur bedingt Hilfe für

zuverlässige Prognosen, auch weil sich die Zusammensetzung der Migranten in Bezug auf Einkommens- und Bildungsniveau innert weniger Jahren stark verändern kann.

Erwerbstätige als Nettozahler der Krankenversicherung

Mit 30 Mrd. Fr. 2017 (18% aller Sozialausgaben, BSV 2019) ist die Krankenversicherung die dritt wichtigste Sozialversicherung. Analog zur AHV wird sie im Umlageverfahren finanziert. Die Prämieinnahmen müssen die Gesundheitsausgaben im selben Jahr decken. Da die meisten EU/EFTA-Bürger in der Schweiz noch im Erwerbsalter und somit meistens gesund sind, sind sie aus heutiger Sicht eher Nettozahler im System.

Anders als bei der AHV bilden bezahlte Prämien jedoch keine erworbenen Rechte. Verlässt ein EU/EFTA-Bürger die Schweiz, fallen seine künftigen Gesundheitsausgaben im Einreiseland an, ohne dass die Schweiz an diesen Kosten beteiligt wird. Ausreisende EU-Bürger wären somit Nettozahler der Krankenversicherung, weil sie in ihren jüngeren Jahren, wenn sie noch eher gesund sind, in der Schweiz Prämien zahlen und wenig Kosten verursachen, und später, wenn sie eher fragil sind, Leistungen im Ausland beziehen, die von den dortigen Sozialsystemen finanziert werden. Der umgekehrte Fall, eine berufliche

Karriere in einem EU-/EFTA-Land und eine Einwanderung in die Schweiz zum Beispiel nach der Pensionierung, wird aufgrund der relativ hohen Lebenshaltungskosten in unserem Land selten bleiben.

Zudem ist Auswanderung nicht gleich Auswanderung. Der Gesundheitszustand hängt auch vom Bildungs- und Einkommensniveau ab. Analog zu den Ergänzungsleistungen wird das Ausmass des Migrationseffektes auf die Finanzierung der Krankenversicherung davon abhängen, ob eher gesunde oder chronisch kranke Bürger die Schweiz verlassen.

Existenzsicherung im Erwerbsalter

Mit 11,4 Mrd. Fr. Ausgaben 2017 (inkl. Ergänzungsleistungen zur IV) ist die IV ebenfalls eine bedeutende Sozialversicherung. Auch hier ist die finanzielle Bilanz der EU/EFTA-Staatsangehörigen positiv. Während sie 26,5% aller Beiträge leisten, beziehen sie nur 14,9% der Leistungen (IV-Renten und Eingliederungsmassnahmen, Seco 2020a). Zudem war die Anzahl IV-Rentner zwischen 2010 und 2019 für alle Nationalitäten rückläufig. Mit 23% ist der Rückgang bei EU/EFTA-Bürgern jedoch deutlich ausgeprägter als bei Schweizern (-6,5%). Auch wuchs über den gleichen Zeitraum die Zahl der EL-Bezüger zur IV mit EU/EFTA-Nationalität halb so schnell wie im Fall der Schweizer (BSV 2020b). Dies könnte auf die relative Zunahme gut qualifizierter

Immigranten zurückzuführen sein, die tendenziell weniger physische Beschwerden haben. Die Befürchtung, die PFZ würde zu einer massiven Zunahme der IV-Leistungsbezüge führen, hat sich nicht bewahrheitet.

Verglichen mit den bisher erwähnten Sozialwerken waren die Kosten der Arbeitslosenversicherung (ALV) mit 6,7 Mrd. Fr. 2017 relativ bescheiden. Allerdings werden sich diese Ausgaben (inkl. Kurzarbeitsentschädigung) aufgrund der Covid-19-Epidemie um ein Vielfaches erhöhen. In der Regel ist das Risiko der Arbeitslosigkeit für Ausländer höher als für Schweizer (Favre et al. 2018). Fremde Staatsangehörige nehmen deshalb Arbeitslosenleistungen überproportional in Anspruch: Während Schweizer 2018 insgesamt einen Kostendeckungsgrad von 120 % auswiesen (das Verhältnis der Beiträge zu den Leistungen) und somit Nettozahler der ALV bildeten, lag dieses Verhältnis bei EU/Efta-Bürgern bei 81 % (Schweizerische Eidgenossenschaft 2020).

Immerhin fällt diese Bilanz deutlich besser aus gegenüber den Erwerbspersonen aus Drittstaaten, die einen Kostendeckungsgrad von nur 40 % ausweisen. Allerdings sind die Unterschiede unter den EU-Nationalitäten gross. Zum Beispiel zahlen Deutsche und Franzosen ca. 15 % mehr ein, als sie beziehen. Portugiesen und Spanier hingegen beziehen doppelt so viel, wie sie selbst beitragen. Dies, weil viele von

ihnen in stark konjunkturabhängigen oder saisonalen Branchen mit besonders hohen Arbeitslosenquoten arbeiten – z.B. Restauration, Hotellerie und Baugewerbe.

Mit 3,3 Mrd. Fr. Ausgaben 2017 ist das finanzielle Gewicht der mit Steuermitteln alimentierten Sozialhilfe etwa halb so hoch wie dasjenige der ALV. Die Sozialhilfequote der EU-Bürger lag mit 2,9 % (2018) höher als diejenige der Schweizer (2,2 %, Seco 2020a). Allerdings geht diese Quote bei den EU-Bürgern seit 2014 zurück, als sie noch bei 3,2 % lag, während sie für Schweizer im gleichen Zeitraum konstant blieb. Wie sich diese Tendenz in Folge der Corona-Krise verändern wird, ist vorerst unklar.

Fazit

Der Finanzierungs- und Bezugsbeitrag von EU/Efta-Bürgern variiert je nach Sozialwerk stark. Unter Berücksichtigung der relativen Bedeutung der einzelnen Versicherungen überwiegen aus heutiger Sicht deutlich der klar positive Beitrag in der Altersvorsorge und in der IV sowie die tendenziell besseren Verhältnisse in der Krankenversicherung gegenüber den negativen Effekten der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe. Die langfristige Entwicklung dieser Bilanz wird von der qualitativen sowie quantitativen Immigration in der Zukunft und von der Emigration von EU-/Efta-Bürgern aus der Schweiz abhängen. Umso wichtiger ist es, die struk-

turellen Defizite der Sozialversicherungen, allen voran der AHV und der IV, unabhängig von Migrationsfragen zügig zu lösen.

2.6 _ Senkt die PFZ das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte?

Matthias Ammann und Valérie Müller

Wegen der Personenfreizügigkeit (PFZ) sinkt das Schweizer Bildungsniveau nicht – im Gegenteil: Die Zuwanderung im Rahmen des PFZ zeichnet sich durch einen hohen Anteil an Fachkräften mit tertiärem Bildungsabschluss (höhere Berufsbildung und Hochschulen) aus (Seco 2019). Vor dem Regime der PFZ wurde das ausländische Arbeitskräftereservoir durch ein rigides administratives Kontingentsystem gelenkt. Die Zuwanderung wurde von wenigen Branchen bestimmt, die vorwiegend auf tiefqualifiziertes Personal angewiesen waren, aber grossen Einfluss auf die Politik ausübten. Heute wird der grösste Teil der Einwanderung nicht mehr politisch gesteuert, sondern ergibt sich aus der Personalnachfrage der Wirtschaft als Ganze. Schweizer Unternehmen rekrutieren insbesondere gut ausgebildete Spezialisten, die sie in der Schweiz nicht finden können.

Tertiärgebildete machen den grössten Anteil der Zuwanderung aus

Abbildung 10 zeigt alle ausländischen Erwerbstätigen aus EU/Efta-Staaten (ohne Doppelbürger) nach Einwanderungszeitpunkt, die 2019 in der Schweiz arbeiteten. Ein-

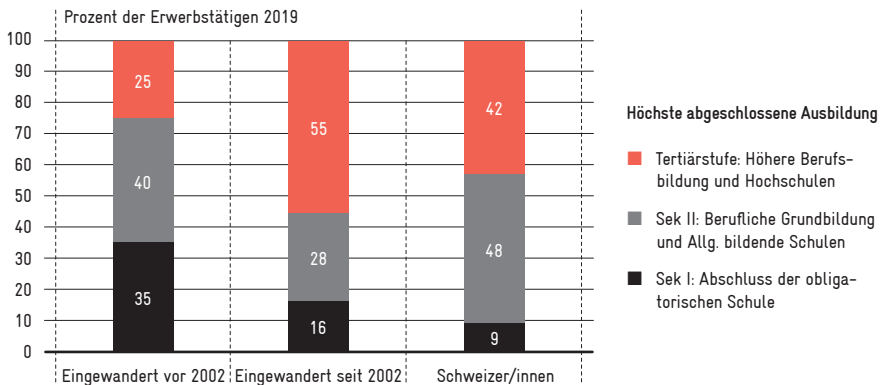
wanderer, die das Land vor 2019 verliessen, eingebürgert wurden oder in Rente gingen, werden aus statistischen Gründen nicht berücksichtigt.

Von den Ausländerinnen und Ausländern aus EU/Efta-Staaten, die seit 2002 in die Schweiz eingewandert und 2019 hierzulande erwerbstätig waren, verfügten durchschnittlich 84 % mindestens über einen Abschluss auf der Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung und allgemeinbildende Schulen, z.B. Gymnasium) und 55 % über einen tertiären Bildungsabschluss (vgl. Abbildung 9). Zwar überwiegen im Vergleich zu Schweizer Arbeitskräften unter den PFZ-Einwanderern jene mit einem obligatorischen Schulabschluss. Der Anteil der Beschäftigten mit Tertiärabschluss jedoch liegt bei den PFZ-Einwanderern über jenem der Schweizer und Schweizerinnen.

Insgesamt waren 2019 16 % aller in der Schweiz Erwerbstätigen mit Sek-I-Abschluss (obligatorische Schule) Ausländerinnen und Ausländer aus EU/Efta-Staaten, die seit dem FZA einwanderten. Beim Sek-II-Abschluss machen diese nur gerade 8 % aller Erwerbstätigen aus. Schliesslich

Abbildung 10**Seit 2002 aus EU28/Efta-Staaten eingewanderte Ausländer häufiger mit Tertiärabschluss als Schweizer**

Die Abbildung zeigt die erwerbstätige ständige ausländische Bevölkerung aus EU28 /Efta-Staaten sowie die erwerbstätigen Schweizer und Schweizerinnen im Jahr 2019 und unterscheidet nach Qualifikationsniveau. Der Anteil tertiär ausgebildeter Arbeitskräfte ist mit 55% bei den PFZ-Zuwanderern höher als bei Schweizerinnen und Schweizern.



Quelle: BFS (2020d)

sind 17% aller Erwerbstätigen mit einem Tertiärabschluss Ausländerinnen und Ausländer aus EU/Efta-Staaten, die seit der Einführung der PFZ einwanderten. Dabei verfügen vor allem jüngere Zuwanderer in der Tendenz über ein höheres Qualifikationsniveau (Bundesrat 2019).

Vor dem Hintergrund der 2014 angenommenen Masseneinwanderungsinitiative und deren ungewisser Umsetzung reduzierte sich die Zuwanderung kurzfristig. Dabei hat sich die Zusammensetzung der Qualifikationsstruktur der Zugewanderten aber wenig verändert. Nach wie vor

machen tertiär ausgebildete Fachkräfte bei weitem den grössten Anteil aus. Mehr als die Hälfte der im Rahmen des PFZ-Abkommens eingewanderten Erwerbsbevölkerung verfügte 2018 über einen Tertiärabschluss (Seco 2019).

Zuwanderer ergänzen bestehende Qualifikationsstruktur

EU/Efta-Arbeitskräfte ergänzen vor allem Berufe mit niedrigem oder hohem, seltener solche mit mittlerem Qualifikationsniveau. Damit füllen sie wichtige Lücken, welche die Schweiz aufgrund ihrer demo-

grafischen Entwicklung (vgl. Kapitel 2.1) mit dem eigenen Ausbildungssystem nicht selbständig zu schliessen vermag. Zudem gibt es politisch gewollte Restriktionen in der Ausbildungszulassung bestimmter Berufe, wie beispielsweise der Numerus clausus in der Medizin. Dies führte in der Vergangenheit zu einer Mangellage, die nur über die Rekrutierung ausländischer Ärztinnen und Ärzte behoben werden konnte. So gesehen findet ein Brain-gain statt.

Schliessen der Humankapitallücke

Dadurch profitiert die Schweiz dank der PFZ in mehrfacher Hinsicht: Sie kann durch ausländische Fachkräfte ihre Humankapitallücke auf dem Arbeitsmarkt schliessen und muss gleichzeitig nicht für die Ausbildungsfinanzierung der Fachkräfte aufkommen. Dabei führt der hohe Anteil an hochqualifizierten PFZ-Migranten nicht zu einer Entwertung der hiesigen Bildungsabschlüsse. Denn die Bildungsprämie (der Lohnunterschied zwischen hoch- und niedrigqualifizierten Arbeitskräften) ist zwischen 1995 und 2014 gestiegen (Weisstanner und Armingeon 2018).

Eine Studie von Favre et al. (2018) gibt Hinweise darauf, inwiefern sich die Qualität der Bildungsabschlüsse von PFZ-Zuwanderern von jener der Schweizer unterscheidet: Sie vergleichen die Löhne der Zugewanderten einer jeweiligen Bildungsstufe mit jenen von Schweizern derselben

Bildungsstufe. Zugewanderte aus EU/Efta-Ländern mit Tertiärabschluss verdienen im Durchschnitt bereits im Jahr der Einwanderung mehr als Schweizer und Schweizerinnen. Dies lässt sich unter anderem dadurch begründen, dass vergleichsweise viele tertiärgebildete Zugewanderte in sehr gut bezahlten Jobs (Manager, Ärzte usw.) arbeiten und Zuwandererinnen ein höheres Arbeitspensum aufweisen als Schweizerinnen (Seco 2018). Während zugewanderte Männer aus EU/Efta-Ländern ohne nachobligatorischem Abschluss ab dem zweiten Jahr gleich entlohnt werden wie vergleichbare Schweizer, können jene mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II nie ganz zum Lohnniveau der Schweizer aufholen. Diese Resultate deuten darauf hin, dass ein Abschluss auf Sekundarstufe II aus einem EU/Efta-Land nicht immer dem Schweizer Äquivalent entspricht und mit einem Einkommensabschlag verbunden ist. Bei den Zuwandererinnen aus EU/Efta-Staaten ist ein Einkommensabschlag nur kurzfristig auf Sekundarstufe I zu beobachten (Favre et al. 2018).

57% der PFZ-Eingewanderten seit 2002 kommen aus den direkten Nachbarländern der Schweiz (Deutschland 28,5%, Frankreich 12,5%, Italien 12,9%, Österreich 3%) und sprechen daher mindestens eine Landessprache (BFS 2019a). Kulturelle oder Kommunikationsprobleme dürften

kaum zu befürchten sein, denn 70 % der Bevölkerung aus EU/Efta-Ländern haben fortgeschrittene oder muttersprachliche Kenntnisse einer der Amtssprachen im Wohnkanton (BFS 2019g, vgl. Box 2).

schluss verfügt sowie eine Landessprache beherrscht. Die Befürchtung, das Bildungsniveau sinke in der Schweiz aufgrund der PFZ, ist unberechtigt.

Fazit

Insgesamt hat die PFZ die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung positiv beeinflusst, da vorwiegend hochqualifizierte Arbeitskräfte einwandern. Der Anteil Tertiärbildeter ist bei den Zuwanderern sogar grösser als bei den Schweizerinnen und Schweizern. Die PFZ dürfte keinen negativen Einfluss auf die Schulqualität haben, da ein Grossteil der Zugewanderten aus dem EU/Efta-Raum über einen Tertiärab-

Box 2

Keine negativen Auswirkungen für Schweizer Schulen

Der Anteil Kinder mit ausländischer Nationalität in der obligatorischen Schule ist mit 27% zwar relativ hoch. Dabei werden jedoch auch Kinder erfasst, die in der Schweiz geboren wurden, aber ausländische Eltern haben (BFS 2020f). Ebenso wenig wird unterschieden, inwiefern sie aus dem EU/Efta-Raum stammen. Von einem negativen Einfluss der PFZ auf die Schulqualität ist nicht auszugehen. Wie Abbildung 10 aufzeigt, verfügt mehr als die Hälfte der Zugewanderten aus EU/Efta-Staaten über einen Tertiärabschluss. Dennoch brechen Kinder mit Migrationshintergrund (1. Generation; keine Unterscheidung Drittstaaten vs. EU/Efta) im Mittel die Schule etwas häufiger ab als ihre Schweizer Klassenkameraden (BFS 2017). Dieser Effekt vermindert sich jedoch bereits in der 2. Generation um mehr als die Hälfte und gleicht sich dem Durchschnitt an. Insgesamt wirkt das Schweizer Bildungssystem integrativ und erlaubt dank seiner Durchlässigkeit unterschiedlichste Bildungsbiografien. Kinder ausländischer Fachkräfte vermindern die hiesige Schulqualität also nicht.

2.7 – Steigert die PFZ die Kriminalität?

Pascal Lago

Die jährliche Sicherheitsbefragung der Militärakademie der ETH Zürich in Zusammenarbeit mit dem Center for Security Studies (CSS) erlaubt einen Vergleich des Sicherheitsempfindens der Schweizer Bevölkerung über die Zeit (vgl. Abbildung 11). Haben im Jahre 1991 nur 69 % der Befragten angegeben, dass sie sich in der Schweiz «sicher» oder «sehr sicher» fühlen, waren es bei Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit (PFZ) 2002 bereits 86 %. Im Jahre 2020 fühlt sich mit 95 % der überwiegende Teil der befragten Schweizer sicher oder sehr sicher. Seit Inkrafttreten der PFZ ist die gefühlte Sicherheit in der Schweiz gestiegen.

Integration und Kriminalitätsraten

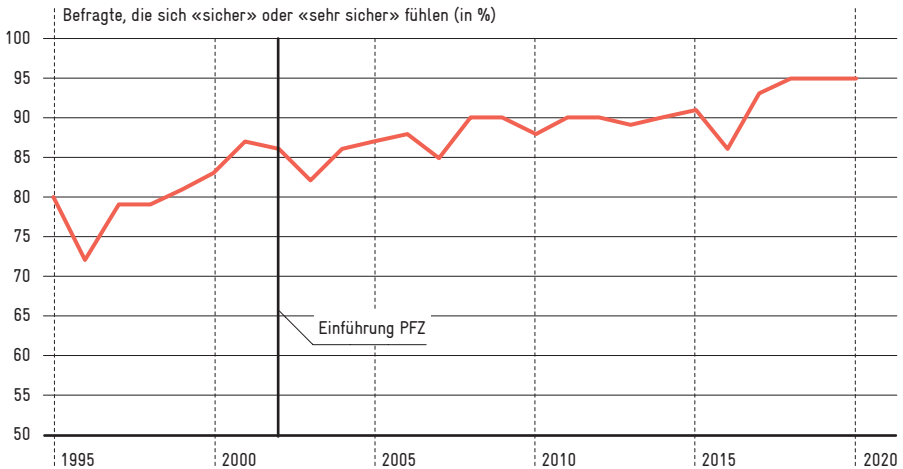
In den sicherheitspolitischen Debatten rund um die Ausländerkriminalität wird oft pauschal von den Ausländern oder den Migrantinnen gesprochen, was problematisch ist, weil die Aussagekraft der Kriminalstatistiken beschränkt ist und der spezifische Effekt der PFZ-Migration auf die Kriminalität empirisch untersucht werden müsste, was aufgrund der Datenlage nicht möglich ist.

In absoluten Zahlen wurde die Hälfte (51,4 %) aller Straftaten im Jahr 2019 von Ausländern begangen, was gemessen am Bevölkerungsanteil von 25 % klar überproportional ist (BFS 2020a, BFS 2020h). So kommen im Jahr 2018 auf 1000 EU/EFTA-Ausländer 4 nach Strafgesetzbuch Verurteilte, auf 1000 Schweizer 2,5 und auf die übrigen Nationalitäten 6 (BFS 2020i, eigene Berechnungen). Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Quoten der Beschuldigten: Auf 1000 EU/EFTA-Ausländer kommen nach Strafgesetzbuch 9, auf 1000 Schweizer 6 und auf übrige Nationalitäten 16 Beschuldigte (BFS 2020h, eigene Berechnungen). Die Statistik weist für Ausländer also eine höhere Kriminalitätsquote aus als für Schweizer, wobei die Quote der PFZ-Migrantinnen günstiger ausfällt als jene der übrigen Einwanderer.

Der direkte kausale Einfluss der PFZ-Migration auf die Kriminalitätsentwicklung lässt sich aber nicht analysieren, weil ein langfristiger Vergleich der Zeiträume vor und nach Einführung der PFZ im Jahr 2002 nicht möglich ist. Empirische Zahlen zu herkunftsspezifischen Kriminalitätsraten gibt es für die Schweiz erst seit 2009

Abbildung 11**Entwicklung des Sicherheitsempfindens der Schweizer Bevölkerung**

Seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit ist der Prozentsatz der Schweizerinnen und Schweizer, die sich hier «sicher» oder «sehr sicher» fühlen, weiter gestiegen. Heute machen 95% diese Angabe.



Quelle: ETH Milak und CSS (2020)

(BFS 2020h). Ausserdem berücksichtigen diese Zahlen nicht, wann ein EU/Efta-Ausländer migriert ist. Somit können die spezifischen Effekte der PFZ-Migration auf die Kriminalitätsentwicklung nicht erfasst werden.

Der aktuelle Stand der internationalen empirischen Forschung zeigt jedoch, dass Art und Qualität der Migration einen Bezug zur Kriminalitätsrate haben. Die Arbeitsmigration wirkt sich in der Regel positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung aus (Ousey und Kubrin 2018; Sampson 2017). Die

Integration und Arbeitsmöglichkeiten von Migranten führen tendenziell zu sinkenden Kriminalitätsraten, wie Studien zur Kriminalität von Migranten aus Ex-Jugoslawien in die Schweiz gezeigt haben (Kilias und Lukash 2019).

Ausländerkriminalität und reale Bedrohungen

Eine sicherheitspolitische Debatte, die Ausländerkriminalität pauschal in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stellt, lenkt von den realen Bedro-

hungen für die Schweiz ab. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich die Haupt Risiken für die Schweiz verschoben, weg von klassischen bewaffneten Konflikten zwischen Staaten hin zu grenzüberschreitenden hybriden Konflikten (Lago und Schnell 2020). Dass die heutigen Risiken verstärkt globaler und grenzüberschreitender Natur sind, ist auch der neuen Armeebotschaft zu entnehmen, laut der die Sicherheit der Schweiz primär durch transnationale Risiken wie Cyber- und Terrorbedrohungen gefährdet ist (VBS 2020).

Innerhalb der grenzüberschreitenden Kriminalitätsstatistiken werden vor allem die ansteigenden Cyberdelikte immer relevanter. Gingen 2011 beim Bundesamt für Polizei (Fedpol) 5330 Meldungen im Bereich der Cyberkriminalität ein, sind es inzwischen über 10 000 pro Jahr (NZZ 2020b). Die Cyberkriminellen kennen dabei keine Landesgrenzen und organisieren sich über internationale Arbeitsteilung (NZZ 2020c). Ausserdem verwischen die Grenzen zwischen privater und staatlicher Cyberdelinquenz. Zu den mächtigsten Staaten im Cyberraum gehören heute China und Russland, aber auch Länder wie der Iran (NZZ 2020d).

Weil die Ressourcen für aufwendige und zeitraubende Ermittlungen in der Schweiz knapp und grenzüberschreitende Informationen für die Bekämpfung der realen Bedrohungen relevant sind (NZZ

2020e), wird die transnationale polizeiliche Zusammenarbeit in Europa für die innere Sicherheit der Schweiz immer wichtiger.

Die grosse Unbekannte: Fortbestand von Schengen-Dublin

Die Schweiz sollte sich aus Perspektive der inneren Sicherheit keine sicherheitspolitischen Experimente wie die Aufkündigung der PFZ leisten. Umstritten ist, ob bei einer Kündigung der PFZ bzw. einem Wegfall der Bilateralen I auch das Schengen-Dublin-Abkommen indirekt betroffen wäre.

Das Abkommen ist Teil der Bilateralen II und untersteht keiner Guillotine-Klausel. Eine Kündigung von Schengen-Dublin infolge Wegfalls der Bilateralen I ist jedoch ein denkbares und ernstzunehmendes Szenario (NZZ 2020e). Denn aus Sicht der EU hat die PFZ bei den Verhandlungen eine «Grundlage für die Assoziierung der Schweiz an den Schengen-Besitzstand» dargestellt. Schengen und Dublin ergänzen das Freizügigkeitsabkommen, indem sie den Reiseverkehr im Schengen-Raum erleichtern (NZZ 2020f).

Auf jeden Fall würde eine Kündigung der PFZ die grenzüberschreitende sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU erschweren. Dabei ist für die innere Sicherheit der Schweiz die transnationale Zusammenarbeit in Europa essenziell (Lago und Schnell 2020).

Gerade das Schengener Abkommen zeigt dies exemplarisch auf. Kernstück der transnationalen Polizeizusammenarbeit ist das Schengener Informationssystem (SIS), das gemeinsame, elektronische Fahndungssystem. Die Anzahl Treffer auf schweizerische Fahndungen haben dank SIS um stattliche 82 % zugenommen, von 4265 im Jahr 2014 auf 7750 im Jahr 2019 (EJPD 2020). 2019 wurden durch das Fedpol durchschnittlich 63 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet – gegenüber durchschnittlich 24 Treffern pro Tag im Jahr 2009.

Ein Wegfall der Schengen-Assoziierung würde zu einem Rückgang der inneren Sicherheit in der Schweiz führen (Bundesrat 2018). Personen, die wegen Gefährdung der inneren Sicherheit zur Einreiseverweigerung in den Schengen-Raum oder zur verdeckten Registrierung ausgeschrieben sind, würden von der Schweiz nicht mehr automatisch als solche erkannt, sodass ihnen die Einreise in die Schweiz nicht ohne weiteres verweigert würde (Bundesrat 2018). Ohne «Schengen» käme es nicht nur zu einem Mehraufwand im Bereich der polizeilichen Informationsbeschaffung, sondern auch zu einem signifikanten Informationsverlust. Das Sicherheitsdefizit könnte nicht durch einen Ausbau nationaler Datenbanken kompensiert werden, da die erforderlichen ausländischen Informationen nicht automatisiert zur Verfügung

stünden und teilweise gar nicht beschafft werden könnten (Bundesrat 2018).

Fazit

Aktuelle sicherheitspolitische Debatten sollten nicht ausschliesslich auf Unterscheidungen wie In-, Ausländer oder Migrant fokussieren, sondern sich vermehrt auch auf die realen grenzüberschreitenden Bedrohungen wie die Cyberkriminalität konzentrieren. Diese realen Bedrohungen können nur mit grenzüberschreitender Polizeizusammenarbeit bekämpft werden. Um die innere Sicherheit der Schweiz zu stärken, gilt es deshalb, die transnationale sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Rahmen des bilateralen Wegs mit der EU zu stärken.

2.8 _ Steigen aufgrund der PFZ die Wohnkosten?

Marco Salvi

Wohnen ist ein wichtiges Gut, viele Menschen sehen darin die Grundlage für Lebensqualität und Wohlbefinden. Die Öffentlichkeit reagiert entsprechend empfindlich auf tatsächliche oder vermeintliche Probleme des Wohnungsmarktes. Unterstützt durch eine meist aufgeregerte Berichterstattung ist seit Jahren eine Debatte über die Auswirkungen der Zuwanderung auf den Wohnungsmarkt entstanden, die die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit (PFZ) auszuhöhlen droht. Das Thema Wohnen war – zusammen mit den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt – ein zentraler Bestandteil der Abstimmungskampagne für die Masseneinwanderungsinitiative (MEI) im Jahr 2014 (VOX-Analyse 2014).

Was sagen aber die Daten heute aus? Die Frage, ob die PFZ das Wohnen verteuert hat, muss differenziert betrachtet werden. Geht es um den Einfluss der Zuwanderung auf die Mieten oder auf die Wohneigentumspreise? Im Zentrum der Grossstädte oder in der Agglomeration? Für die bereits ansässige Wohnbevölkerung oder für die mobilen Haushalte? Diese Unterscheidungen sind entscheidend, um die Auswirkun-

gen der Zuwanderung auf den Schweizer Immobilienmarkt korrekt einzuschätzen.

Auf dem ersten Blick scheint die Sache klar: zwischen 2002 und 2019 haben die Eigenheimpreise um 56 % zugenommen; in den zehn Jahren zuvor (1992–2002) waren sie um 4 % zurückgegangen (SNB 2020b). Gleichzeitig hat die Wohnbevölkerung in den letzten zwei Jahrzehnten um 17 % zugenommen. Der Einfluss der Demografie (und somit auch der Zu- und Abwanderung) auf die Mieten ist jedoch nicht so unmittelbar, wie diese Zahlen suggerieren. Veränderungen der Wohnnachfrage werden beispielsweise nicht so sehr von der Bevölkerungsentwicklung ausgelöst als vielmehr von der Haushaltsbildung, denn jede Wohnung wird in aller Regel von einem Haushalt bewohnt. Mit anderen Worten können auch ohne Bevölkerungszunahme (und ohne Zuwanderung) Veränderung der Wohnnachfrage ausgelöst werden, wenn sich beispielsweise die Haushaltsgrösse ändert. Zwischen 1980 und 2000 beispielsweise war das Wachstum der Haushalte doppelt so gross wie jenes der Bevölkerung. Dieser Trend setzte sich auch nach der Jahrtausendwende fort:

die durchschnittliche Haushaltsgrösse nahm um 7% ab und liegt nun unter 2 Personen (BFS 2020j).

Hinzu kommt, dass der Beitrag der PFZ zum Bevölkerungswachstum in der Schweiz umstritten bleibt. Wie im Kapitel 2.1 erwähnt, schätzten Bolli, Schläpfer und Siegenthaler (KOF ETHZ 2015) für die Periode 2002 bis 2012 einen Effekt auf die Nettozuwanderung im Bereich von 10 000 bis 15 000 Personen pro Jahr, was rund einen Viertel des durchschnittlichen Wanderungssaldos seit der Einführung der PFZ ausmacht.

Wohlstand und Wohnraumnachfrage

Ferner hängt die Wohnraumnachfrage entscheidend vom Einkommensniveau ab. Haushalte leisten sich in etwa um 10% grössere Wohnungen, wenn ihr Einkommen um 10% steigt (Steiner 2010, Davidson und Ortalo-Magné 2010). Das steigende Wohlstandsniveau der Bevölkerung löst somit eine entsprechende zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum aus.

Diesen Einflüssen auf der Nachfrageseite gegenüber steht die Neubautätigkeit. Sie ist ebenfalls preisabhängig: Wenn die Preise steigen, wird tendenziell auch die Bautätigkeit angekurbelt (von Ehrlich et al. 2018). Während sie um die Jahrtausendwende bei 30 000 Wohnungen pro Jahr dümpelte (und somit nicht einmal die Abschreibungsrate deckte), lag die Neubautätigkeit in den

2010er Jahren bei rund 50 000 Einheiten. Versucht man diese Einflüsse statistisch zu erfassen, lässt sich der Anstieg der Schweizer Immobilienpreise für die Periode 2002–2019 wie in Tabelle 1 zusammenfassen.

Zweifellos hatte das zuwanderungsbedingte Bevölkerungswachstum auch einen Preiseffekt; der Beitrag der PFZ auf den Preisanstieg ist jedoch vergleichsweise gering. Nach dieser Schätzung wären die realen Eigenheimpreise in der Schweiz um 7% tiefer, hätte es keine PFZ gegeben. Insgesamt kann das Gesamtwachstum der ständigen Wohnbevölkerung nur rund 27% des Preisanstieges seit 2002 erklären. Wäre das Einkommen (gemessen am BIP pro Kopf) hingegen konstant geblieben, wären die Preise gut ein Drittel tiefer als heute. Die rege Bautätigkeit – vor allem nach 2010 –, die sich auch in einen Anstieg der Leerwohnungsziffer materialisierte, hatte hingegen einen stark mildernden Effekt auf den Preisanstieg. Ohne sie wäre er doppelt so hoch angefallen.

Wie sieht es aber bei den Mieten aus? Im Gegensatz zu den Eigenheimpreisen, die sich frei nach Angebot und Nachfrage bilden, sind die Mieten in der Schweiz reguliert, besonders so bei laufenden Verträgen. Anpassungen der Miete dürfen nur erfolgen, wenn sich rechtlich vorgegebene, fiktive Kostenfaktoren ändern, allen voran das Hypothekarzinsniveau und die Inflation. Die oben erwähnte Nachfragezunahme

Tabelle 1

Veränderung der Eigenheimpreise und ihre Treiber (2002–2019)

	<i>Veränderung</i>	<i>Beitrag zur Veränderung der Eigenheimpreise</i>
Eigenheimpreise (nominal)	44 %	
Inflation	7 %	
Eigenheimpreise (real)	37 %	
Bevölkerungswachstum	16 %	27 %
davon PFZ-Zuwanderung	4 %	7 %
Einkommen (BIP pro Kopf)	16 %	33 %
Wohnungsbestand	23 %	-36 %
Weitere Faktoren		14 %

Methodik: Dieser Zerlegung liegt der Schätzung eines einfachen strukturellen Modells des Schweizer Immobilienmarktes für die Jahre 1970 bis 2019 zugrunde. Für die PFZ-bedingte Zuwanderung wurde eine Annahme von durchschnittlich 20000 zusätzlichen Personen pro Jahr getroffen. Zur Vereinfachung der Interpretation sind die Veränderungsdaten in logarithmischen Differenzen ausgedrückt.

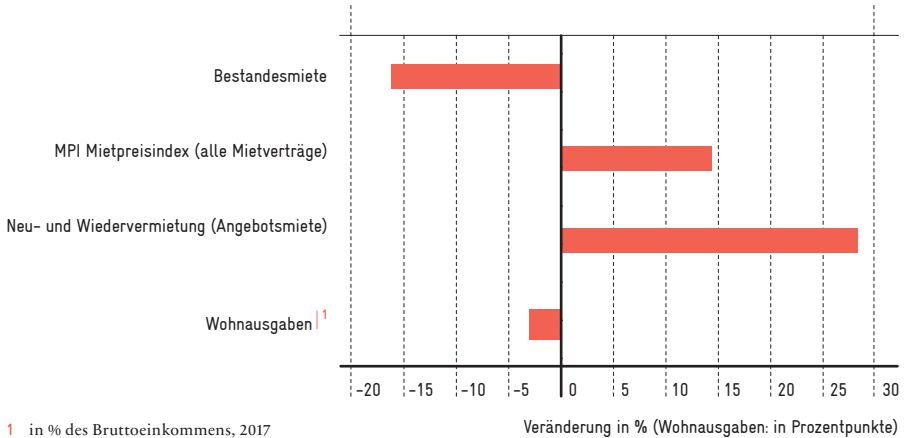
me stellt hingegen keinen zulässigen Grund für Mietpreisanpassungen dar. Konkret heisst dies, dass die Mehrheit der Mieterinnen und Mieter – jene nämlich, die in den letzten Jahren nicht umgezogen sind – von der zuwanderungsbedingten Zusatznachfrage abgeschirmt wurden. Viele langjährige Mieter haben sogar eine Mietsenkung erfahren. Gemäss Daten des Immobiliendienstleisters Iazi lagen die Mieten von bestehenden Verträgen 2018 rund 10 % tiefer als 2002. Korrigiert man um die Inflation, entspricht dies einer realen Mietsenkung von 15 % (vgl. Abbildung 12).

Gemäss dem Mietpreisindex (MPI) des BFS, dem eine repräsentative Stichprobe aller Mieten der Schweiz zugrunde liegt, also nicht nur Bestandesmieten – haben sich die Mieten seit 2002 real um nur 14 % verteuert.

Am meisten vom Mietpreisanstieg betroffen waren die mobilen Haushalte – also nicht zuletzt die Zuwanderer selbst. Hier wurde vor allem in der Periode 2002 bis 2010 eine starke Mietpreis-inflation gemessen, als die Angebotserweiterung noch ungenügend war. Der Angebotsmietindex von Wüest Partner, der den Verlauf von

Abbildung 12**Mietpreisänderung für verschiedene Marktsegmente (2002–2019)**

Der Mietpreisindex ist gegenüber 2002 um 14% gestiegen. Gemessen als Anteil des Bruttoeinkommens sind die Ausgaben für Wohnen und Energie im selben Zeitraum hingegen um 3 Prozentpunkte gesunken.



Quelle: BFS (2020k), IAZI (2020), SNB (2020b)

neu abgeschlossenen Mietverträgen abbildet (und somit für die Wohnungssuchenden besonders relevant ist), war nominal um 27% gestiegen, deutlich stärker als der MPI (+13%). Seitdem ist aber eine Trendwende eingeleitet worden. Die Neumieten sind seit 2016 sogar rückläufig. Per saldo liegen auf dem Neu- und Wiedervermietungsmarkt die Mieten inflationsbereinigt wieder auf dem Stand des Jahres 1988 bzw. 1995.

Trotz dieser (moderaten) Mietpreisinflation hat sich die finanzielle Tragbarkeit der Wohnausgaben in der Schweiz nach Ein-

führung der PFZ insgesamt verbessert. Noch nie in diesem Jahrhundert gaben die Schweizer Haushalte einen so geringen Anteil ihres Bruttoeinkommens für das Wohnen aus: im Durchschnitt 14%.

Natürlich ist dies nur eine Gesamtbeurteilung. In den Grosstädten hinkt der Wohnungsbestand der Bevölkerungsentwicklung hinterher, und die städtische Wohnungsknappheit trifft vor allem die Jungen und die Mobilen.

Dies ist aber kein neues Phänomen. Leerstehende Wohnungen sind in den Städten seit Jahrzehnten rar. Das hat mehr

mit der Baupolitik der Städte als mit der Zuwanderung zu tun. Die Stadtregierungen wollen die (noch) reichlich fliessenden Steuermittel vermehrt in die Subventionierung von «gemeinnützigen» Wohnungen investieren. Damit heizen sie aber nur die Nachfrage an. Besser wäre, dafür zu sorgen, dass eine massvolle Verdichtung vorankommt. Denn eine geringere Bautätigkeit der Städte führt bei steigender Nachfrage zwangsläufig zu einem Ausufern der Agglomerationen (Avenir Suisse 2019).

Dieses Wachstum der Agglomeration und der Landverschleiss setzte lange vor der PFZ ein. Das Problem der Zersiedelung wäre mit einer Kündigung der PFZ nicht gelöst, denn steigende Platzansprüche und die Binnenwanderung würden auch ohne Zuwanderung von aussen bleiben. Die künstlich gering gehaltenen Kosten für die Mobilität – der privaten wie der öffentlichen – spielen dabei eine entscheidende Rolle (Schellenbauer 2011).

Fazit

Alles in allem kann man einen punktuellen Effekt der Zuwanderung auf die Wohnkosten bestätigen, wohl aber nicht in dem Ausmass, wie die Zuwanderungskritiker es glauben lassen wollen. Vor allem in den grösseren Städten und Agglomerationen ist die Wohnungsknappheit hausgemacht.

2.9 – Freihandel statt Bilateralismus als Alternative?

Peter Grünenfelder und Patrick Dümmler

Für Befürworter der Begrenzungsinitiative (BGI) ist das Freihandelsabkommen (FHA) von 1972 zwischen der Schweiz und der EU der bedeutendste Vertrag für die einheimische Exportindustrie (Komitee der Volksinitiative 2020). Das Abkommen erleichtert den freien Verkehr von Waren zwischen den Vertragsparteien, der Anwendungsbereich ist allerdings beschränkt auf Industrie- und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte. Dies im Vergleich zu den rund 140 weiteren Abkommen zwischen den beiden Vertragsparteien. Eine dynamische Weiterentwicklung des bisherigen bilateralen Weges durch das Institutionelle Rahmenabkommen (InstA) oder auch weitergehende Integrationsschritte wie ein EU- oder EWR-Beitritt werden von den BGI-Befürwortern systematisch abgelehnt.

Drohende bilaterale Erosion

Ohne eine dynamische Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU steigt das Risiko, dass mittelfristig bestehende Abkommen ohne eine Rechtsharmonisierung faktisch obsolet werden: Es droht die bilaterale Erosion. Auch könnten voraussichtlich keine weite-

ren sektoriellen Abkommen abgeschlossen werden. Mit Blick auf den sich europaweit integrierenden Strommarkt, den sich entwickelnden digitalen EU-Binnenmarkt, das öffentliche Gesundheitswesen und die Lebensmittelsicherheit (betrifft u.a. den Schutz vor Epidemien) wären aber weitere Abkommen im Interesse der Schweiz.

Sollte der bilaterale Weg aufgrund einer Annahme der BGI an sein Ende gelangen, wollen die Befürworter das Verhältnis Schweiz–EU fortan als Drittstaatenbeziehung auf Basis eines (neuen oder erweiterten) FHA regeln. Wäre dies im Vergleich zum bisherigen bilateralen Weg eine bessere Alternative?

Ein umfassendes FHA (analog dem Ceta-Abkommen der EU mit Kanada) würde der Schweiz gegenüber heute eine formell grössere Handlungsautonomie geben, da sie regulatorisch eigenständig wäre und auch keine Rechtsharmonisierung mit der EU bräuchte. 2015 hat der Bundesrat in einem Bericht in Beantwortung auf ein parlamentarisches Postulat die ökonomischen und politischen Auswirkungen eines FHA mit der EU anstelle des bilateralen Wegs untersucht (Bundesrat 2015).

Für den Warenverkehr erwartet der Bundesrat gegenüber der heutigen Situation aus folgenden Gründen eine Verschlechterung:

- Negative Auswirkungen auf den Warenverkehr mit der EU, durch eine Verschärfung der Ursprungsregelungen und eine Abnahme der Handelserleichterungen durch eine Voranmeldepflicht für Warenimporte-/exporte als Teil der Zollsicherungsmaßnahmen.
- Höhere technische Handelshemmnisse infolge doppelter Konformitätsbewertung für Produkte, die sowohl in der Schweiz als auch in der EU vermarktet werden.
- Wiedereinführung von Grenzkontrollen für landwirtschaftliche Produkte (inkl. Veterinärbereich); dies würde die Preise für Vorprodukte und Konsumgüter in der Schweiz ansteigen lassen.

Auch für den Handel mit Dienstleistungen erwartet der Bundesrat Verschlechterungen gegenüber der heutigen Situation:

- Erschwerung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für Schweizer Transportunternehmen infolge neuer handelsbezogener Regeln im Landverkehr.
- Einschränkung der Verkehrsrechte für schweizerische Luftverkehrsgesellschaften.
- Stärkere Administrierung der Dienstleistungserbringung für Schweizer Fir-

men im EU-Binnenmarkt infolge neuer Regeln für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen durch natürliche Personen.

Für den Personenverkehr werden folgende Auswirkungen gegenüber dem heutigen bilateralen Abkommen erwartet:

- Anerkennung der Berufsqualifikationen ohne inhaltliche bzw. materielle Bestimmungen mit einem zu erwartenden erschwerteren Zugang für Schweizer Arbeitskräfte zum EU-Arbeitsmarkt.
- Eigenständige Migrationssteuerung durch die Schweiz.

Negativer als der Status quo

Die Avenir-Suisse-Analyse von 2019 beurteilte die ökonomischen Auswirkungen eines FHA gegenüber dem heutigen bilateralen Status quo deutlich negativer (Grünenfelder, Dümmler und Salvi 2019). Durch den reinen Marktzugang statt der Einbindung in den Binnenmarkt könnten Schweizer Unternehmen das Marktpotenzial nur teilweise nutzen. Eine Abschwächung der Handelsbeziehungen würde erstens zu geringerem Wettbewerb führen und die Produktivität sowie den Innovationsgrad der Schweizer Wirtschaft reduzieren. Zweitens wären davon auch Arbeitsplätze in exportorientierten Branchen betroffen. Vom heutigen System der Bilateralen profitieren hierzulande direkt und indirekt rund 1,3 Mio. Beschäftigte, deren Arbeits-

platz vom ungehinderten Zugang zum EU-Binnenmarkt abhängt (Dümmeler und Grünenfelder 2019).

Mit einem FHA würden auch die regulatorischen Aufwände für die Unternehmen wachsen. Da die neuen administrativen Zugänge Fixkostencharakter haben, würde dies die exportierenden KMU mehr treffen als grosse Firmen. Die Grossunternehmen litten eher daran, dass sie einen eingeschränkten Zugang zu den gesuchten ausländischen Spezialisten haben. Negativ wären damit die Wirkungen auf das BIP-Wachstum pro Kopf.

Mit der eigenständigen Migrationssteuerung, der geringeren Wettbewerbsfähigkeit und abnehmenden Attraktivität des Schweizer Arbeitsplatzes wäre ein Rückgang der Zuwanderung zu erwarten. Ein FHA kann keine Option sein, da die Schweiz damit gegenüber der EU zwar rein formell souveräner würde, materiell aber nach wie vor stark auf den europäischen Markt angewiesen wäre (Gentinetta und Kohler 2010).

Den Schweizer Protagonisten für ein FHA mit der EU würde dies einiges an Verhandlungsgeschick mit ihren Brüsseler Counterparts abverlangen, denn es ist fraglich, ob die EU für ein umfassendes FHA Hand bieten würde. Nach jahrelangen Verhandlungen mit der Schweiz für die Fortsetzung des bilateralen Wegs mit dem InstA dürfte die Motivation der EU-Mitgliedsstaaten nicht sehr ausgeprägt sein,

auf eine komplett neue Strategie umzuschwenken.

Fazit

Der bilaterale Weg sichert der Schweiz einen präferierten Zugang zum EU-Binnenmarkt. Kein FHA der EU (oder der Schweiz) erreicht einen ähnlich hohen Grad der wirtschaftlichen Integration. Ein neues, umfassendes FHA zwischen der Schweiz und der EU könnte die Bilateralen nicht gleichwertig ersetzen.

2.10 _ Verliert die Schweiz wegen der PFZ an Souveränität?

Peter Grünenfelder und Patrick Dümmler

Regelmässig stimmt der Schweizer Souverän über die Weiterentwicklung des Verhältnisses der Schweiz zur EU ab (vgl. Box 3). Der Grad der Integration der Schweiz in Europa ist keine Elite-versus-Volk-Frage: In der überwiegenden Mehrzahl haben die Abstimmenden in der Schweiz zum bilateralen Weg (und damit auch zur Personenfreizügigkeit PFZ) Ja gesagt. Die nächste europapolitische Abstimmung erfolgt am 27. September 2020 über die sogenannte Begrenzungsinitiative (BGI), die bei einer Annahme in letzter Konsequenz zu einer Kündigung des Abkommens über die PFZ mit der EU durch die Schweiz führt und damit die vertraglich verankerte Guillotine-Klausel auslösen würde.

Für die Gegner der PFZ sind die Bilateralen ein Zeichen des Ausverkaufs der Schweizer Souveränität und unterminieren die nationale Selbstbestimmung. Warum diese Kritik am vermeintlichen Souveränitätsverlust und was bedeutet Schweizer Souveränität überhaupt?

Für die Geschichtsforschung gilt der Westfälische Friede von 1648 als die Geburtsstunde der schweizerischen Souveränität, indem das Prinzip der souveränen

Staatlichkeit verankert wurde. Die europäischen Mächte verstanden sich nicht mehr als Hierarchie unterschiedlicher Herrschaftsträger unter Papst und Kaiser, sondern als Gruppe prinzipiell gleichberechtigter, unabhängiger, souveräner Staaten. Juristisch-formal bedeutet Souveränität seither eine «Kompetenz-Kompetenz», also eine Rechtssetzungs- und Rechtsdurchsetzungskompetenz sowie die Autorisierung, zu bestimmen, welche Instanz über welche Kompetenzen verfügt. Aus politologischer Sicht gehört zu dieser formalen Souveränität zwingend auch die faktische bzw. materielle Souveränität im Sinne der tatsächlichen Durchsetzungsmacht (Gentinetta und Kohler 2010).

Kein allgemeingültiger Begriff von Souveränität

Souveränität war jedoch stets ein umstrittener und nie ein allgemeingültiger Begriff (Tanner 2012). Das Souveränitätsverständnis hat sich im Lauf der Geschichte gewandelt. Souveränität kann demnach heute nicht mehr ausschliesslich nur nationale Autonomie und Selbstbestimmung bedeuten, Politologen verstehen sie auch als Mitbe-

Box 3

Europapolitische Volksabstimmungen seit 1992

2020	<i>Eidgenössische Volksinitiative «Begrenzungsinitiative» (BGI) – offen</i>
2019	<i>Umsetzung einer Änderung der «EU-Waffenrichtlinie» – JA 63,7%</i>
2018	<i>Eidgenössische Volksinitiative «Selbstbestimmungsinitiative» – NEIN 66,2%</i>
2014	<i>Eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» (MEI) – JA 50,3%</i>
2009	<i>Bundesbeschluss zur Einführung biometrischer Pässe – JA 50,1%</i>
2009	<i>Weiterführung Personenfreizügigkeitsabkommen inkl. Bulgarien und Rumänien – JA 59,6%</i>
2006	<i>Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas – JA 53,4%</i>
2005	<i>Ausdehnung Personenfreizügigkeit auf zehn neue EU-Staaten – JA 56,0%</i>
2005	<i>Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin – JA 54,6%</i>
2001	<i>Eidgenössische Volksinitiative «Ja zu Europa!» – NEIN 76,8%</i>
2000	<i>Bilaterale Abkommen I zwischen der Schweiz und der EU – JA 67,2%</i>
1997	<i>Eidgenössische Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» – NEIN 74,1%</i>
1992	<i>Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum – NEIN 50,3%</i>

Quelle: BK (2020), eigene Darstellung

stimmung auf internationaler Ebene. Das ist bedingt durch die gegenseitigen Verflechtungen und Abhängigkeiten.

Dazu kommt, dass zahlreiche bedeutende Aufgaben wie der Aussenhandel, aber auch gesellschaftliche Herausforderungen wie die Migration und der Umweltschutz nationale Grenzen definitionsgemäss überschreiten. Es entwickelte sich die «geteilte Souveränität», ein Konzept der wechselseitigen Verantwortung und Zuständigkeiten, die jeweils unter Staaten verhandelt werden. Die Souveränität wird übrigens auch in der Schweiz geteilt, in-

dem die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (BV Art. 3).

Zur Souveränität eines Staates gehört heute aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten und Vernetzungen viel stärker als früher, seinen Einfluss auf internationaler Ebene geltend machen zu können – also auch dort die Kompetenz zu haben, Recht mitzusetzen. Vertreter der Rechtswissenschaft sprechen in diesem Zusammenhang von einer «multilayered» oder «multi-level governance» (Gentinetta und Kohler 2010).

Diese Interdependenz zwischen souveränen Staaten kann aber auch zu einer Delegation von Entscheidungen von der nationalen auf die internationale, zwischenstaatliche oder auch supranationale Ebene führen. Damit erfolgt dann ein «Souveränitätstransfer» (Gentinetta und Kohler 2010). Da globale Fragestellungen zunehmend komplexer werden und oft vermehrt einer internationalen Abstimmung bedürfen, ist auch die Schweiz mit der staatspolitischen Fragestellung konfrontiert, inwieweit ein Souveränitätstransfer von der nationalen Ebene auf eine übergeordnete Stufe stattfinden soll.

Mit Blick auf die schweizerische Souveränität, verstanden als grösstmögliche Selbstbestimmung, ist entscheidend, ob dieser Souveränitätstransfer bewusst vorgenommen wird. In unserer direkten Demokratie macht die Stimmbevölkerung unmittelbar von ihrer Rechtssetzungsmacht Gebrauch. Ein solcher Souveränitätstransfer kann auch durch einen Entscheid des Schweizer Souveräns wieder rückgängig gemacht werden, selbst wenn das allenfalls mit ökonomischen Folgekosten verbunden ist (SRF 2015).

Souveränitätstransfer und autonomer Nachvollzug

In den bilateralen Abkommen hatte die Schweiz Einfluss auf den Inhalt beim Aushandeln der Abkommen. Mit der selbstbe-

stimmten Zustimmung zu den Bilateralen I (und in der Folge auch zu den Bilateralen II) stimmte der Schweizer Souverän im Sinne eines Souveränitätstransfers Abkommen zu, die sich auf europäisches Recht beziehen oder sich daran anlehnen. Demgegenüber hat der «autonome Nachvollzug», die inhaltliche Anpassung von schweizerischem Recht an dasjenige der EU ohne völkerrechtliche Pflicht, keinerlei Einfluss auf die schweizerische Souveränität (Tobler 2012). Dieser sogenannte «autonome» Vollzug seitens der Schweiz erfolgt, um ungehinderten Zugang zum EU-Binnenmarkt zu erhalten.

Die Politik des autonomen Nachvollzugs bewirkt eine fortlaufende Europäisierung des schweizerischen Rechts. Der Einfluss ist erheblich. Eine Studie, die für die Jahre 2004–2007 den Einfluss von europäischem Recht auf die Schweizer Gesetzgebung untersuchte, kam zum Schluss, dass rund die Hälfte der neu formulierten Gesetze in diesen Jahren Europa-Bezug hatte (Kohler 2009). Die Europäisierung des schweizerischen Rechts ist damit heute eine Tatsache (Oesch 2011).

Für die global ausgerichtete Schweizer Wirtschaft ist ein hoher Grad an Selbstbestimmung beim Aussenhandel ausserhalb des EU-Binnenmarkts bedeutend, um neue Freihandelsabkommen abschliessen zu können. Doch trotz der internationalen Ausrichtung der Schweizer Wirtschaft sind

die ökonomischen Verflechtungen mit dem EU-Binnenmarkt mit Abstand am relevantesten. Die EU, deren Handlungsmacht auf Souveränitätstransfers beruht, ist auch der wichtigste politische Partner der Schweiz. Über ihr eigenes Souveränitätsverständnis muss sich die Schweiz also primär gegenüber der EU bewusst sein.

Fazit

Souveränität bedeutet heute nicht mehr nur nationale Autonomie und Selbstbestimmung, sondern infolge der gegenseitigen Verflechtungen auch Mitwirkung auf internationaler Ebene. Die Interdependenz zwischen souveränen Staaten kann auch zu einer Delegation auf eine höhere Ebene im Sinne eines Souveränitätstransfers führen. Mit der selbstbestimmten Zustimmung zu den Bilateralen I (und in der Folge auch zu den Bilateralen II) stimmte der Schweizer Souverän im Sinne eines Souveränitätstransfers Abkommen zu, die sich auf europäisches Recht beziehen oder sich daran anlehnen.

3 _ Schlussfolgerungen

Peter Grünenfelder und Patrick Dümmler

Der Bundesrat und die grosse Mehrheit des Parlaments lehnen die Begrenzungsinitiative (BGI) ab, weil sie den bilateralen Weg mit der EU gefährdet. Die Initiative stelle die stabilen Beziehungen der Schweiz zu ihrer wichtigsten Partnerin in Frage. Damit setze sie Arbeitsplätze und Wohlstand aufs Spiel – und das angesichts der Covid-19-Krise in einer Zeit grosser wirtschaftlicher Unsicherheiten.

Nach Auffassung des Bundesrates ist der mehrfach vom Volk bestätigte bilaterale Weg der richtige. Er hat es erlaubt, auf die Bedürfnisse unseres Landes und seiner Bürgerinnen und Bürger zugeschnittene Lösungen zu finden. Die bilateralen Abkommen garantieren ausgewogene Beziehungen zu unserer bedeutendsten Handelspartnerin.

Wird die BGI und damit die Beendigung der Personenfreizügigkeit (PFZ) angenommen, so muss der Bundesrat mit der EU innerhalb von 12 Monaten das Ende der Freizügigkeit aushandeln. Gelingt dies nicht, so müsste er das Personenfreizügigkeits-Abkommen innert weiteren 30 Tagen einseitig kündigen. In diesem Fall käme die Guillotine-Klausel zur Anwendung

und alle sieben bilateralen Abkommen würden ausser Kraft treten (Bundesrat 2020).

Seitens EU-Rat wird stets betont, «dass die Freizügigkeit eine tragende Säule der EU-Politik ist und dass der Binnenmarkt und seine vier Freiheiten unteilbar sind» (Council of Europe 2019). Trotz klarer Vertragsgrundlage zwischen der Schweiz und der EU sowie den offiziellen Verlautbarungen des Bundesrates und des EU-Rats wird von den Initianten der BGI diese Sachlage bestritten. Demnach gebe es «keinen Anlass zu glauben, dass die EU prinzipiell die Bilateralen I kündigen möchte, ohne Verhandlungen anzustreben. Sie gehört zu den Profiteuren der betroffenen Verträge und hat ein grosses Interesse an deren Fortbestand» (Komitee der Volksinitiative 2020).

Vorteile überwiegen

Im Hinblick auf die Wirtschaft, das Sozialwesen, die Bildung und die Sicherheit ergibt ein Verzicht auf die PFZ keinen Sinn. Das gesamtwirtschaftliche Einkommen wie auch das BIP pro Kopf konnten seit der Einführung der Freizügigkeit gesteigert werden. Die PFZ-Zuwanderung wirkt komplementär auf dem Arbeitsmarkt. In

der Summe entlastet sie das Schweizer Sozialversicherungssystem. Die Kriminalität ist nicht gestiegen, das Sicherheitsempfinden der Schweizer Bevölkerung nimmt stetig zu.

Unbehagen über die PFZ - warum?

Albert Einstein wird das Bonmot nachgesagt, wonach eine vorgefasste Meinung schwieriger zu zertrümmern sei als ein Atom. Doch man macht es sich zu einfach, wenn man für die emsige Bewirtschaftung des Narrativs des bösen, d.h. europäischen Auslands durch Angst und Abgrenzung allein die Befürworter der BGI kritisiert. In einer direkten Demokratie wie der unsrigen gehört die emotionale Zuspitzung von umstrittenen Themen zur politischen Essenz vor Urnengängen.

Etwas schwieriger wird es, wenn diese Vorurteile gegen alles, was aus «Brüssel» kommt, auch von anderen Protagonisten der öffentlichen Meinungsbildung routinemässig bewirtschaftet werden. Damit werden eigene Unzulänglichkeiten in der Bundes- und Kantonspolitik übertüncht. Anstelle mit erhobenem Finger ausser Landesgrenzen zu zeigen, sollten die liberalen Hausaufgaben also zuerst im Innern angepackt werden.

Dazu gehören insbesondere die hausgemachten Regulierungen, die den Schweizer Arbeitsmarkt immer mehr einengen. Die flankierenden Massnahmen (FlaM)

wurden 2004 als Begleitmassnahme zur PFZ eingeführt. Die Angst vor Lohndruck aus dem Ausland hat sich jedoch als weitgehend unbegründet erwiesen, wie bereits eine Avenir-Suisse-Studie aus dem Jahr 2017 ergab (Schlegel 2017). Vielmehr haben die FlaM selbst negative Auswirkungen: Sie erschweren die Integration von Berufs- und Quereinsteigern oder Tiefqualifizierten. Seit deren Einführung wurden die flankierenden Massnahmen in Eigenregie siebenmal verschärft. Es ist offensichtlich: Die Bundespolitik tritt der Vergewerkshaftung des Arbeitsmarktes nicht entschieden genug entgegen (Grünenfelder 2018).

Freilich: Angesichts der Covid-19-Krise bestehen bei der werktätigen Bevölkerung teilweise virulente Ängste vor einem Arbeitsplatzverlust. Diese Befürchtungen sind ernst zu nehmen. Die Kurve der Arbeitslosigkeit zeigt nach oben, in den nächsten Monaten ist – nach dem Auslaufen der Kurzarbeitsentschädigung – mit einem Anstieg zu rechnen. Was liegt näher, als zuerst das Recht auf Stellenerhalt für die eigene Bevölkerung zu fordern? Ist daher der Umkehrschluss doch richtig, dass die derzeit düsteren Arbeitsmarktaussichten eine «Re-Nationalisierung» der Migrationssteuerung verlangen? Analog wie bei der staatlich angeordneten Rückkehr der Produktionsstätten hätte die Schweiz auch bei einer Aufgabe der PFZ viel zu verlieren. Eine Abgrenzung gegen die europäischen

Nachbarn ist der falsche Ansatz. Den offenen und wettbewerbsgetriebenen Austausch um den besten Talente muss die Schweiz keineswegs scheuen.

Keine Einführung planwirtschaftlicher Instrumente

Der eindrücklichen wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte unseres Landes zugrunde liegt die internationale und damit vor allem auch die europäische Verflechtung. Migration, die stete Ein- und Auswanderung, ist Teil der Schweizer DNA. Der von der Agrarpolitik geprägte Begriff eines möglichst hohen Selbstversorgungsgrades funktioniert weder im ersten Sektor noch auf dem Arbeitsmarkt. Beim ersteren sind es limitierte Raum- und Umweltressourcen, die einem unbegrenzten Ausbau der Nahrungsmittelproduktion hierzulande Grenzen setzen. Bei letzterem kann das inländische Arbeitspotenzial aus demografischen Gründen auf Dauer schlicht nicht die Nachfrage der Unternehmen nach qualifizierten Arbeitskräften erfüllen.

Die alternative Steuerung der bisherigen, durch die Nachfrage des Arbeitsmarktes getriebene PFZ-Migration durch eine staatliche Administration ist aus liberaler Sicht eine düstere Perspektive. Bürokratische Kontrollmechanismen und administrative Entscheide fernab des unternehmerischen Betriebsalltags wären die Folge. Der personengetriebene Ideenwettbewerb,

Austausch und eine dynamische Wirtschaftsentwicklung würden erschwert. Nicht zu vernachlässigen: In jenen Bereichen, in denen der Staat heute die Migrationspolitik regulativ verantwortet, ist entweder der administrative Aufwand für die Unternehmen gross (wie bei der Drittstaatenkontingentierung) oder die generelle Unzufriedenheit über das staatliche Organisationsmanagement weit verbreitet (z.B. im Asylwesen).

Der Staat ist grundsätzlich ein schlechter Organisator und Koordinator der Migration (Bessard 2020). Der altbekannte Slogan «Mehr Freiheit, weniger Staat» würde sich darum insbesondere auf dem Arbeitsmarkt mehr lohnen. Eine offene Gesellschaft wie unsere Schweizer Demokratie sollte davon absehen, sich auf dem Arbeitsmarkt neue planwirtschaftliche Massnahmen aufzuerlegen (vgl. Popper 2003 und Hayek 2003). Auch angesichts der wirtschaftlichen Verwerfungen infolge Covid-19 sollte die Resilienz des Wirtschaftsstandorts Schweiz nicht geschwächt werden.

Klar scheint eines: Im Falle einer Zustimmung des Schweizer Souveräns zur BGI bräuchte es eine Neudefinition des Verhältnisses zur Europäischen Union. Die Gretchenfrage beim Ausfüllen des Stimmcouverters muss lauten, welche alternativen, gleichwertigen Handlungsoptionen die Schweiz zu den Bilateralen mit der EU hat. Diese Frage lassen die Initianten unbeant-

wortet. Der Marktzugang zum EU-Binnenmarkt ist für die Schweizer Prosperität entscheidend. Er sollte nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Literaturverzeichnis

- BAK Basel Economics (2015): Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die schweizerische Volkswirtschaft. Studie im Auftrag des Seco, Bern.
- Basten, Christoph und Siegenthaler, Michael (2013): Do Immigrants Take or Create Residents' Jobs? Quasi-experimental Evidence from Switzerland. In: KOF Working Papers No.335, Zürich.
- Beerli, Andreas; Ruffner, Jan; Siegenthaler, Michael und Peri, Giovanni (2018): The Abolition of Immigration Restrictions and the Performance of Firms and Workers: Evidence from Switzerland. NBER Working Paper No. 25302. November 2018, Revised January 2020.
- Bessard, Pierre (2020): Warum die Arbeitsvertragsfreiheit in Europa für die Schweiz weiterhin richtig ist. LI-Briefing, Liberales Institut.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a): Internationale Wanderungen der ständigen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Alter, 1991–2018. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/internationale-wanderung.assetdetail.9466955.html>. Zugriff: 05.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b): Demografische Bilanz nach Alter 1971–2018. www.bfs.admin.ch/asset/de/px-x-0102020000_103. Zugriff: 13.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019c): Bruttoinlandprodukt pro Einwohner, 1991–2018. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/alle-indikatoren/wirtschaft/reales-bip-pro-kopf.assetdetail.9486254.html>. Zugriff: 18.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019d): Arbeitsproduktivität nach tatsächlichen Arbeitsstunden zu Preisen des Vorjahres. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/indikatoren/arbeitsproduktivitaet.assetdetail.9546236.html>. Zugriff: 18.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019e): Beschäftigte nach den drei Wirtschaftssektoren. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.9366349.html>. Zugriff: 17.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019f): BIP nach Grossregion und Kanton. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung/bruttoinlandprodukt-kanton.assetdetail.10647591.html>. Zugriff: 18.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019g): Statistik der Unternehmensstruktur 2017 (Statent). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/dienstleistungen/geostat/geodaten-bundesstatistik/arbeitsstaetten-beschaeftigung/statistik-unternehmensstruktur-statent-ab-2011.gnpdetail.2019-0454.html>. Zugriff: 17.08.2020.

- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Bevölkerung – Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (Statpop). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung/bevoelkerung.html>. Zugriff: 07.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Erwerbstätige (Inlandkonzept) nach Geschlecht, Nationalität und Alter. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbstaetige/entwicklung-erwerbstaetigenzahlen.assetdetail.12647298.html>. Zugriff: 17.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020c): Bestand der Auslandschweizer nach Wohnsitzstaat bzw. -gebiet, Konsularkreis, Bürgerrecht, Geschlecht und Alter, 2016–2019. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/auslandschweizer.assetdetail.12107565.html>. Zugriff: 17.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020d): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (Sake). Unveröffentlichte Rohdaten.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020e): Grenzgängerstatistik 2017 (GSS). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/ggs.html>. Zugriff: 17.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020f): Obligatorische Schule. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personen-ausbildung/obligatorische-schule.html>. Zugriff: 07.07.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020g): Polizeilich registrierte Straftaten gemäss Strafgesetzbuch nach Kanton, Ausführungsgrad und Aufklärungsgrad. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei.assetdetail.11147647.html>. Zugriff: 07.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020h): Polizeiliche Kriminalstatistik 2019. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.gnpdetail.2020-0107.html>. Zugriff: 07.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020i): Verurteilungen – Strafurteilsstatistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/jugend-erwachsenen-urteile.html>. Zugriff: 07.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020j): Bau- und Wohnungswesen 2018. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen.gnpdetail.2020-0079.html>. Zugriff: 17.08.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020k): LIK, Mietpreisindex auf allen Indexbasen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/mieten/index.assetdetail.13787103.html>. Zugriff: 19.08.2020.
- BK, Bundeskanzlei (2020): Chronologie Volksabstimmungen. https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_gesamt.html. Zugriff: 17.08.2020.

- Borjas, George J. (2014): *Immigration Economics*. Cambridge: Harvard University Press.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2019): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik (SVS). www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/ueberblick/grsv/statistik.html. Zugriff: 07.05.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020a): AHV-Statistik 2019. www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ahv/statistik.html. Zugriff: 16.08.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020b): Anzahl Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV und der IV nach Nationalität 1998–2019. Sonderauswertung für Avenir Suisse.
- Bundesrat (2015): Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] mit der EU statt bilaterale Abkommen. Bern, Juni 2015. https://www.dfae.admin.ch/dam/dea/de/documents/berichte_botschaften/BR-Bericht-150605_de.pdf. Zugriff: 17.08.2020.
- Bundesrat (2018): Volkswirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz, Bericht des Bundesrats vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion. https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/berichte_botschaften/BR-Schengen-Bericht-180221_de.pdf. Zugriff: 06.08.2020.
- Bundesrat (2019): Demografische Entwicklung und Auswirkungen auf den gesamten Bildungsbereich – Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3657 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR vom 17. August 2012.
- Bundesrat (2020): Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung». <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20200927/volksinitiative-fuer-eine-massvolle-zuwanderung.html>. Zugriff: 18.08.2020.
- Council of Europe (2019): Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, Pressemitteilung 116/19 vom 19.02.2019. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/pdf>. Zugriff: 18.08.2020.
- Credit Suisse (2019): Babyboomer gehen in Rente: Das verstärkt den Fachkräftemangel. <https://www.credit-suisse.com/ch/de/unternehmen/unternehmen-unternehmer/aktuell/babyboomer-gehen-in-rente-das-verstaerkt-den-fachkraeftemangel.html>. Zugriff: 17.08.2020.
- Davis, M. A., & Ortalo-Magné, F. (2011): Household expenditures, wages, rents. *Review of Economic Dynamics*, 14(2), 248–261.

- Dümmler, Patrick und Grünenfelder, Peter (2019): Auswirkungen der Bilateralen auf die Beschäftigung in der Schweiz. Avenir Suisse. https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2019/03/Auswirkungen_der_Bilateralen_auf_die_Beschaeftigung_in_der_Schweiz.pdf. Zugriff: 17.08.2020.
- Economiesuisse (2016): Entwicklung des BIP pro Kopf: Das Wachstum der Schweiz ist besser als sein Ruf. Studie. <https://www.economiesuisse.ch/de/publikationen/das-wachstum-der-schweiz-ist-besser-als-sein-ruf>. Zugriff: 17.08.2020.
- EJPD (2020): Kurzbericht des EJPD vom 27. Mai 2020 zuhanden der GPK-EJPD. Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2019/2020 (27.05.2020). <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>. Zugriff: 06.08.2020.
- ETH Milak, Militärakademie (Milak) an der ETH Zürich und CSS, Center for Security Studies, ETH Zürich (2020): Sicherheit 2020 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Von: Szvircsev Tresch, T., Wenger, A., De Rosa, S., Ferst, T., Robert, J. https://css.ethz.ch/publikationen/studie-sicherheit/details.html?id=/s/i/c/h/sicherheit_2020. Zugriff: 07.08.2020.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2020): Swiss-Impex Daten 2019. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/>. Zugriff: 17.08.2020.
- Favre, Sandro (2011): The Impact of Immigration on the Wage Distribution in Switzerland. In: NRN Working Paper No. 1108, Universitäten Linz und Zürich.
- Favre, Sandro; Föllmi, Reto und Zweimüller, Josef (2018): Der Arbeitsmarkterfolg von Immigrantinnen und Immigranten in der Schweiz. Seco-Publikation Arbeitsmarktpolitik No 55 (10. 2018). www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/arbeitsmarkterfolg-immigranten.html. Zugriff: 16.08.2020.
- Gentinetta, Katja und Kohler, Horg (2010): Souveränität im Härtestest: Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/souveranitat-im-hartetest/>. Zugriff: 17.08.2020.
- Gerfin, Michael und Kaiser, Boris (2010): The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 146 (4), S. 709–739.
- Graf, Roman und Müller, Tobias (2014): The Effects of the Free Movement of Persons on the Distribution of Wages in Switzerland. Studie im Auftrag des Seco, Universität Genf.
- Grünenfelder, Peter (2018a): Von den Zuckerbäckern lernen: Die wirtschaftliche Offenheit der Schweiz ist einer der wichtigsten Pfeiler unseres Wohlstandes. Blog. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/von-den-zuckerbaeckern-lernen/>. Zugriff: 17.08.2020.

- Grünenfelder, Peter et al. (2018): Weissbuch Schweiz: Sechs Skizzen der Zukunft. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/weissbuch-schweiz/>. Zugriff: 17.8.2020.
- Grünenfelder, Peter und Müller, Jürg (2019): Was wäre, wenn...: 13 mögliche Entwicklungen und ihre Konsequenzen für die Schweiz. Avenir Suisse. https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2019/11/was-waere-wenn_13-moegliche-entwicklungen-und-ihre-konsequenzen-fuer-die-schweiz.pdf. Zugriff: 17.08.2020.
- Grünenfelder, Peter; Dümmler, Patrick und Salvi, Marco (2019): Ökonomische Fakten, bilateraler Weg und ein Plan C. Avenir Suisse. https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2019/05/Analyse_Oekonomische-Fakten_bilateraler-Weg-und-ein-Plan-C_2.pdf. Zugriff: 17.08.2020.
- Hayek, Friedrich August von (2003): Eine sich selbst bildende Ordnung für die Gesellschaft, in: ders., Rechtsordnung und Handelsordnung. Aufsätze zur Ordnungsökonomik (Gesammelte Schriften Bd. A4)
- Hurst, Simon (2014): Wie hoch ist die Zuwanderung wirklich? Blog. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/wie-hoch-ist-die-zuwanderung-wirklich/>. Zugriff: 18.08.2020.
- Iazi AG (2020): Swiss Property Benchmark 2019. Unveröffentlichte Rohdaten.
- IMF, International Monetary Fund (2020): World Economic Outlook Indicator: Real GDP Growth. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/index.aspx>. Zugriff: 18.08.2020.
- Killias, M., & Lukash, A. (2019). Migration, not migrants, is the problem: Delinquency among migrants and non-migrants in Switzerland and ex-Yugoslavia. *European Journal of Criminology*. <https://doi.org/10.1177/1477370819828329>. Zugriff: 07.08.2020.
- KOF ETHZ, Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich (2015): Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme. Von: Abberger, Klaus et al. <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/112229/eth-49559-01.pdf?sequence=1>. Zugriff: 18.08.2020.
- KOF ETHZ, Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich (2019): Die Folgen der Personenfreizügigkeit – Ökonomische Forschungsergebnisse und Wirkungen. Ökonomen-Hearing zu den Bilateralen.
- Kohler, Emilie (2009): Influences du droit européen sur la législation suisse: analyse des années 2004 à 2007. Jusletter 31. August 2009, Rz 32–45.
- Komitee der Volksinitiative «für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» (2020): Argumentarium. https://www.begrenzungsinitiative.ch/wp-content/uploads/sites/3/11.03.BGI-Argumentarium_DE_neu.pdf. Zugriff: 18.08.2020.

- Lago Pascal und Fabian Schnell (2020): Die Zukunft der Sicherheitspolitik in Europa, Think-Tank-Report. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/security-in-europe/>. Zugriff: 07.07.2020.
- Lalive, Rafael; Zweimüller, Josef und Favre, Sandro (2013): Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag des Seco, Bern.
- Merçay, Clémence und Grünig, Annette (2016): Gesundheitspersonal in der Schweiz – Zukünftiger Bedarf bis 2030 und die Folgen für den Nachwuchsbedarf. Obsan Bulletin 12/2016. Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium. https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/publications/2016/obsan_bulletin_2016-12_d.pdf. Zugriff: 17.08.2020
- Mion, Giordano and Ponattu, Dominic (2019): Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions. Policy Paper. Bertelsmann Stiftung.
- Müller, Tobias; Asensio, Noé und Graf, Roman (2013): Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2018): Die «Insel der Glückseligen» unterliegt einer Selbsttäuschung. 19.07.2018. Von: Grünenfelder, Peter. <https://www.nzz.ch/meinung/das-land-muss-sich-entscheiden-ld.1403809>. Zugriff: 17.08.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020a): Das neue EU-Budget führt auch für die Schweizer Steuerzahler zu höheren Kosten. Von: Schmutz, Christoph. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/mehr-geld-aus-bern-fuer-bruessel-ld.1568992>. Zugriff: 17.08.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020b): Sechs Grafiken, die zeigen, wie sich die Kriminalität in der Schweiz entwickelt. Von: Daniel Gerny. <https://www.nzz.ch/schweiz/sechs-grafiken-die-zeigen-wie-sich-die-kriminalitaet-in-der-schweiz-entwickelt-ld.1547960?reduced=true>. Zugriff: 06.08.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020c): Im Kampf gegen Cyberkriminelle braucht es eine Abkehr von alten Mustern. Von: Florian Schoop. <https://www.nzz.ch/meinung/kampf-gegen-cyberkriminelle-es-braucht-abkehr-von-alten-mustern-ld.1568291?reduced=true>. Zugriff: 05.08.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020d): Wenn Staaten Cyberangriffe zur gegenseitigen Zerstörung einsetzen, kann keiner sagen, wie weit das gehen wird. Von: Judith Kormann. <https://www.nzz.ch/international/cyberangriffe-keiner-kann-sagen-wie-weit-das-geben-wird-ld.1541932?reduced=true>. Zugriff: 05.08.2020.

- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020e): Eine Ablehnung der Begrenzungsinitiative würde keine Zustimmung zum Entwurf des Rahmenabkommens mit der EU bedeuten. Von: Michael Ambühl und Daniela S. Scherer. <https://www.nzz.ch/meinung/warum-das-rahmenabkommen-die-personenfreizuegigkeit-gefaehrdet-ld.1562214?reduced=true>. Zugriff: 05.08.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020f): Warum die EU so stark an der Freizügigkeit hängt. Von: Christoph G. Schmutz und Daniel Steinvorth. <https://www.nzz.ch/schweiz/eu-warum-die-freizuegigkeit-so-wichtig-ist-ld.1544083?reduced=true>. Zugriff: 05.08.2020.
- NZZaS, Neue Zürcher Zeitung am Sonntag (2020): Drei Viertel der neuen Ärzte kommen aus dem Ausland. Von: Häuptli, Lukas. <https://nzzas.nzz.ch/schweiz/drei-viertel-der-neuen-aerzte-kommen-aus-dem-ausland-ld.1559019>. Zugriff: 19.08.2020.
- OAK BV, Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (2020): Bericht finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2019. www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Themen/Erhebung_finanzielle_Lage/2019/Bericht_finanzielle_Lage_2019.pdf. Zugriff: 01.08.2020.
- Oesch, Matthias (2011): Die Europäisierung des schweizerischen Rechts. Working Paper No 2011/05. October 2011/70. NCCR Trade Regulation. https://www.wti.org/media/filer_public/21/36/21360c82-b19d-4676-a800-d6648a09dc06/oesch_europaesierung.pdf. Zugriff: 18.08.2020.
- Usey, G. C., & Kubrin, C. E. (2018). Immigration and crime: Assessing a contentious issue. *Annual Review of Criminology*, 1, 63–84.
- Popper, Karl R (2003): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Band 2: Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen (Gesammelte Werke Bd. 6)
- Sampson, R. J. (2017): Immigration and the new social transformation of the American city. Immigration and metropolitan revitalization in the United States, 11–24.
- Scheldon, George (2015): Wirtschaftliche Auswirkungen der Personenfreizügigkeit in der Schweiz. NCCR, Universität Neuenburg. https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2015/12/Policy-Brief-nccr-on-the-move-01-George-Sheldon_DE_160219.pdf. Zugriff: 18.08.2020.
- Schellenbauer, Patrick (2011): Wanderung, Wohnen und Wohlstand: Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/wohnungsmarktpolitik/>. Zugriff: 19.08.2020.
- Schlegel, Tobias (2017): Risiken und Nebenwirkungen der Flankierenden: Entschlackung statt Placebo für den Arbeitsmarkt. Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/risiken-und-nebenwirkungen-der-flankierenden/>. Zugriff: 17.08.2020.

- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2016): Observatorium zum FZA Schweiz-EU. Ausgewählte Literatur zur Zuwanderung in die Schweiz mit Bezug zum Arbeitsmarkt. https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Personenfreizuegigkeit/Observatorium/literaturliste_observatoire.pdf.download.pdf/Literatur%20Observatoire%20d.pdf. Zugriff: 17.08.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2018): 14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen. Bern, Juli 2018.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2019): 15. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen. Bern, Juli 2019.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020a): 16. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen. Bern, Juni 2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020b): Quartalsdaten Bruttoinlandprodukt. <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/bip-quartals-schaetzungen-/daten.html>. Zugriff: 17.08.2020.
- SEM, Staatssekretariat für Migration (2020a): Total Bestand ausländische Wohnbevölkerung nach Kanton und Ausländergruppe am 31.12.2019. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/archiv/2019/12.html>. Zugriff: 17.08.2020.
- SEM, Staatssekretariat für Migration (2020b): Bilanz Wanderungssaldo (4-40): Ständige ausländische Wohnbevölkerung Jahr 2019. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/archiv/2019/12.html>. Zugriff: 17.08.2020.
- SEM, Staatssekretariat für Migration (2020c): Bilanz Wanderungssaldo (4-40/4-41): Ständige ausländische Wohnbevölkerung, Wanderungssaldo Januar-Juni 2020. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/archiv/2020.html>. Zugriff: 17.08.2020.
- Siegenthaler, Michael und Sturm, Jan-Egbert (2012): Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU/Efta und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz. Bericht zuhanden des Bundamtes für Migration (BFM). KOF Swiss Economic Institute, ETH Zürich.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2020a): Zahlungsbilanz – Leistungsbilanz Dienste nach Ländern – Jahr. [https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/cube/bopserva?fromDate=2016&toDate=2017&dimSel=D0\(T0,EU,VK\),D1\(DT,Tr\),D2\(E\)](https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/cube/bopserva?fromDate=2016&toDate=2017&dimSel=D0(T0,EU,VK),D1(DT,Tr),D2(E)). Zugriff: 17.08.2020.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2020b): Immobilienpreisindizes – Gesamte Schweiz – Jahr. [https://data.snb.ch/de/topics/uwo#!/cube/plimoincha?fromDate=2000&toDate=2019&dimSel=D0\(EW,EH,MH,MW,BF,GF,VF\),D1\(AP,TP\)](https://data.snb.ch/de/topics/uwo#!/cube/plimoincha?fromDate=2000&toDate=2019&dimSel=D0(EW,EH,MH,MW,BF,GF,VF),D1(AP,TP)). Zugriff: 18.08.2020.

- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2015): Die Souveränität ist ein Auslaufmodell. Von: Alabor, Camilla. <https://www.srf.ch/news/schweiz/die-souveraenitaet-ist-ein-auslaufmodell>. Zugriff: 18.08.2020.
- Steiner, Elizabeth (2010): Estimating a stock-flow model for the Swiss housing market. SNB Working Paper, Issue 2010-08.
- Tanner, Jakob (2012): Die Souveränität der Schweiz im Rückblick und in der Umsetzung, Veranstaltungsreihe 2012/13 der NHG Gruppe Bern.
- Tobler, Christa (2012): Zum Verhältnis Schweiz – EU aus der Sicht der (Rechts-)Wissenschaft, Veranstaltungsreihe 2012/13 der NHG Gruppe Bern.
- UBS (2019): Wer zahlt die AHV-Sanierung? www.ubs.com/ch/de/private/pension/information/studies.html. Zugriff: 11.08.2020.
- VBS, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (2020): Armeebotschaft 2020. <https://www.vbs.admin.ch/de/verteidigung/armeebotschaften/armeebotschaft-2020.html#dokumente>. Zugriff: 06.08.2020.
- Von Ehrlich, Maximilian; Schöni, Olivier und Büchler, Simon (2018): Wie reagiert das Wohnraumangebot auf Preisänderungen? Die Volkswirtschaft. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2018/02/von-ehrich-03-2018/>. Zugriff: 17.08.2020.
- Weisstanner, David und Armingeon; Klaus (2018): How redistributive policies reduce market inequality: education premiums in 22 OECD countries. *Socio-Economic Review*, 0 (0), p.1–18.

Peter Grünenfelder

Dr. oec. HSG., Direktor Avenir Suisse.

Patrick Dümmler

Dr. sc. ETH und lic. oec. publ., Senior Fellow und Forschungsleiter «Offene Schweiz» bei Avenir Suisse.

Jérôme Cosandey

Dr. sc. techn. ETH, Directeur romand und Forschungsleiter «Finanzierbare Sozialpolitik» bei Avenir Suisse.

Marco Salvi

Dr. sc. EPFL et lic. oec. publ., Senior Fellow und Forschungsleiter «Chancengesellschaft» bei Avenir Suisse.

Matthias Ammann

Dr. oec. HSG, Fellow bei Avenir Suisse.

Pascal Lago

M.A. HSG in International Affairs and Governance, Senior Researcher und Verantwortlicher Sicherheitspolitik bei Avenir Suisse.

Valérie Müller

M.A. UNIFR in Volkswirtschaftslehre, Senior Researcher bei Avenir Suisse.

Darius Farman

M.A. ETH Zürich in Comparative and International Studies, Researcher bei Avenir Suisse.

Teresa Hug Alonso

MAS in internationalem Recht und Wirtschaft, World Trade Institute UNIBE, Researcher bei Avenir Suisse.

Democratia

THE ISLE OF FIVE



«Democratia» ist ein virtuelles Brettspiel von Avenir Suisse für bis zu fünf Spieler und stellt die Schweiz als eine Insel mit fünf verschiedenen Clans dar. Jede Spielerin oder jeder Spieler führt einen dieser Clans an, mit dem Ziel, dessen Ressourcen zu vermehren und die eigene politische Agenda durchzusetzen. Wie in der Schweiz gibt es auf «Democratia» regelmässige Volksabstimmungen. Aber nicht nur diese beeinflussen den Spielverlauf und die Ressourcenverteilung, sondern auch allerlei zufällige Ereignisse, von denen einige sich an die Realität anlehnen, während andere der freien Phantasie entspringen und eher mit Augenzwinkern zu verstehen sind. Aber so sehr sich die «Tellis», «Novatars», «Admins», «Globos» und «Vertis» für die eigene Sache einsetzen, immer müssen sie auch das Schicksal der anderen Stämme im Auge behalten: Sobald ein Clan alle seine Ressourcen verliert, geht die ganze Insel zugrunde, und das Spiel wird vorzeitig ohne Sieger beendet.

«Democratia» soll Spass machen, aber auch zu Diskussionen anregen, und es zeigt auf, dass es für die erfolgreiche Weiterentwicklung unseres Landes nicht nur Konkurrenz, sondern auch Kooperation braucht. Die Spieler müssen verschiedene strategische Entscheidungen treffen: Ziehe ich die Ressourcen von anderen ab (indem ich ihre Clanmitglieder stehle) oder setze ich eher auf die hohe Motivation des eigenen Clans? Und wie kann ich die Abstimmungsergebnisse am besten im Sinne meines Clans beeinflussen? Für intensive Diskussionen ist mit «Democratia» gesorgt — ob am Familientisch, im Freundeskreis oder in einem Schulzimmer.

Das Game ist nicht nur für Schweizerinnen und Schweizer gedacht, sondern für alle, die Interesse an politischen Fragestellungen und an Strategiespielen haben. «Democratia» ist in fünf Sprachen spielbar: Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und – auch in Rätoromanisch. Es steht ab sofort im [Apple Store](#) und im [Google Play Store](#) zum Download bereit. Das Spiel ist gratis und enthält keinerlei In-App-Käufe.

Zürich
Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich
Tel +41 44 445 90 00

Lausanne
Chemin de Beau-Rivage 7
1006 Lausanne
Tel +41 21 612 66 10

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch