

# Lösen die «Bilateralen III» eine höhere Zuwanderung aus?

**Verträge mit der EU** Laut dem Bund hilft das EU-Vertragspaket der Wirtschaft, ohne die Migration zu erhöhen. Dabei kann man diese Faktoren eigentlich nicht trennen. Der Widerspruch ist schwer aufzulösen.

Simon Schmid

Die offizielle Kommunikation zum EU-Vertragspaket ist widersprüchlich.

Auf der einen Seite sagt der Bundesrat, dass sich das Paket, das in Wirtschaftskreisen als «Bilaterale III» bekannt ist, aber offiziell gar keinen Namen hat, positiv auf die Volkswirtschaft auswirken würde. Auf der anderen Seite heisst es vonseiten der zuständigen Bundesbehörden, das Vertragspaket habe kaum Auswirkungen auf die Zuwanderung.

Das passt schwer zueinander. Denn die Migration wird wesentlich vom Wirtschaftsgang beeinflusst. Das bestätigt das Staatssekretariat für Migration: «Wie hoch die Zuwanderung ist, hängt vor allem von der wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz und in der EU ab.»

Wenn die Bilateralen III aber gut für die Wirtschaft sind – was in Studien plausibilisiert wurde und von Verbänden wie Economiesuisse nachdrücklich betont wird –, dann müsste folglich auch die Zuwanderung zunehmen. Oder?

## 1 Ein Tempowechsel mit den Bilateralen

Um herauszufinden, was es damit auf sich hat – und wie die bilateralen Verträge generell mit der Migration zusammenhängen –, muss man in die Materie eintauchen. Einen ersten Anhaltspunkt liefert die Statistik. Sie zeichnet die Netto-Zuwanderung über die letzten gut 40 Jahre nach.

## Zuwanderung war ein wichtiger Grund für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz.

Die Zahlen unterstreichen zwei Dinge:

— Die Netto-Zuwanderung ist keine Konstante, sondern sie schwankt auffällig. Innerhalb weniger Jahre können die Migrationsströme gut und gerne um Zehntausende von Personen zu- oder abnehmen.

— Die Netto-Zuwanderung hat zeitgleich mit der Personenfreizügigkeit strukturell zugenommen. Von 1981 bis 2006 lag sie im Durchschnitt bei gut 27'000 Personen, von 2008 bis 2023 lag sie bei 67'000 Personen.

Was steckt hinter diesen zwei Mustern? Um das zu begreifen, hilft die ökonomische Theorie – und der Blick zurück in die Geschichte.

## 2 Warum die Einwanderung zugenommen hat

Die Personenfreizügigkeit verleiht EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern das Recht, in der Schweiz zu wohnen – wenn sie hier einer Arbeit nachgehen.

Für viele Erwerbstätige aus Europa ist das grundsätzlich at-

traktiv. Der Medianlohn für eine Vollzeitstelle in der Schweiz beträgt rund 90'000 Franken pro Jahr. In der EU ist der Durchschnittslohn mit umgerechnet 35'000 Franken nicht einmal halb so hoch. Selbst wenn man die teuren Lebenskosten in der Schweiz berücksichtigt, ist das ein starkes Gefälle.

Dieses Lohngefälle erklärt zum Teil, warum es seit der Einführung der Personenfreizügigkeit eine höhere Zuwanderung in die Schweiz gab. Die Regelung kam ab Mitte 2007 zunächst für 15 EU-Mitgliedsländer zur Anwendung, später wurde sie etappenweise auf weitere Staaten ausgedehnt.

Ein weiterer Faktor ist die Konjunktur. Aus der Forschung weiss man, dass sie die Zuwanderung über sogenannte Push- und Pullfaktoren beeinflusst.

— Der wichtigste Pushfaktor ist die Arbeitslosigkeit: Je schlechter die Jobaussichten in einem EU-Land sind, desto grösser wird der Anreiz für dortige Erwerbspersonen, in der Schweiz eine Stelle zu suchen.

— Der wichtigste Pullfaktor ist die Konjunktur: Je mehr Stellen Firmen in der Schweiz in einem bestimmten Jahr schaffen, desto mehr Arbeitskräfte aus dem EU-Raum werden hierzulande nachgefragt.

Wie sich das Zusammenspiel dieser Faktoren auswirkt, hat sich schon in den 1990er-Jahren gezeigt. Damals führte die Konjunkturkrise in der Schweiz dazu, dass zeitweise mehr Menschen das Land verliessen, als einwanderten.

Um die Jahrtausendwende kehrte sich die Situation um. Für die Schweizer Wirtschaft war dieser Moment eine Zeitenwende. Seither hat sie sich sehr dynamisch entwickelt – während die EU genau dann ihren Schwung zu verlieren begann. Das erklärt unter anderem, warum die Immigration heute höher ist.

Die 2010er-Jahre waren schliesslich von der Eurokrise geprägt. Zunächst sorgte sie in der EU für eine hohe Arbeitslosigkeit, und in der Folge stieg die Zuwanderung in die Schweiz an. Ab 2015 erholte sich der Arbeitsmarkt in der EU, worauf auch die Zuwanderung abnahm. Das unterstreicht, dass die Konjunktur eine wichtige Einflussgrösse für Migrationsströme bleibt.

So weit, so gut.

Doch es gibt einen zusätzlichen Twist: Die Zuwanderung selbst war ein wichtiger Grund für die gute Wirtschaftsentwicklung der Schweiz.

**3 Alles okay mit der Zuwanderung** Wichtige Hinweise darauf, warum das so ist, gibt der Observatoriumsbericht zum Freizügigkeitsabkommen, den der Bund jedes Jahr publiziert. Die jüngste Ausgabe datiert vom 1. Juli. Aus ihr geht Folgendes hervor:

— Das wichtigste Motiv für die Zuwanderung ist die Arbeit. 70 Prozent aller Zuwanderer aus EU- oder Efta-Staaten treten in der Schweiz eine Stelle an. Weniger als 20 Prozent kommen über den Familiennachzug.

— Personen, die im Rahmen der Personenfreizügigkeit zugewan-



Wenn das Geschäft läuft, werden Stellen geschaffen – und das zieht Zuwanderer an: Sonntagsverkauf in der Zürcher Bahnhofstrasse. Archivfoto: Keystone

dert sind, haben vielfach eine gleich gute oder bessere Ausbildung als Schweizer. Und sie arbeiten in vergleichbarem Ausmass als Führungskräfte sowie in intellektuellen, wissenschaftlichen oder technischen Berufen.

— Zugewanderte Personen aus EU- und Efta-Staaten sind im Schnitt zudem jünger als Schweizer. Ab 2015 erholte sich der Arbeitsmarkt in der EU, worauf auch die Zuwanderung abnahm. Das unterstreicht, dass die Konjunktur eine wichtige Einflussgrösse für Migrationsströme bleibt.

— Ihre Löhne sind im Vergleich zu denen von Schweizern minimal tiefer, die Erwerbslosigkeit und die Sozialhilfequote sind dagegen leicht höher, und sie leisten auf lange Sicht einen positiven Beitrag für die Altersvorsorge.

Man kann diese Statistiken so interpretieren, dass die EU-Zuwanderung aus wirtschaftlicher Sicht weitgehend unproblematisch verläuft: Einwanderer kommen entsprechend den Bedürf-

nissen der hiesigen Unternehmen und ergänzen die ansässige Erwerbsbevölkerung auf dem Arbeitsmarkt gut.

Oder man kann noch weiter gehen.

**4 Zuwanderung schafft Zuwanderung** Michael Siegenthaler ist Ökonom an der ETH-Konjunkturforschungsstelle und hat die Zuwanderung so gut untersucht wie

kaum ein Forscher in der Schweiz. Er charakterisiert die Situation folgendermassen:

— Die Zuwanderung hilft Firmen am Schweizer Standort, zur Weltspitze zu gehören – sei es in der Pharma- oder in der IT-Branche. «Bei einigen zentralen Positionen kann es für eine Firma einen Unterschied machen, eine Stelle nicht mit dem zweitbesten, sondern mit dem besten Kandidaten zu besetzen.»

— Die Zuwanderung trägt zur Widerstandskraft bei. «Selbst in schlechten Konjunkturphasen sorgt die Zuwanderung dafür, dass der Konsum meist nicht schrumpft, sondern wächst. Das hilft Branchen wie dem Detailhandel, die ohnehin vor grossen Herausforderungen stehen.»

— Die Zuwanderung unterstützt auf diese Weise auch einheimische Arbeitskräfte auf ihrem beruflichen Lebensweg. «Sie federt aus der Sicht von Angestellten den Druck ab, den etwa eine Rezession oder der generelle Strukturwandel auf den persönlichen Arbeitsplatz ausübt.»

Die Folge aus all dem ist, so Siegenthaler, dass die Zuwanderung eben nicht nur den Standort stärkt und für eine bessere Wirtschaftsentwicklung sorgt. Sondern dass sie sich über diesen Kanal sogar selbst befeuert.

— Wenn ein Zuwanderer in die Schweiz zieht, fragt er laut Siegenthaler hier auch zusätzliche

Güter und Dienstleistungen nach. Und bei einem begrenzten Angebot an Arbeitskräften zieht dies wiederum eine zusätzliche Nachfrage nach weiterer Zuwanderung nach sich. «Besonders die hoch qualifizierten Zuwanderer mit hohen Einkommen lösen derartige Multiplikatoreffekte auf die Zuwanderung aus.»

Siegenthalers Äusserungen machen klar, warum die wirtschaftliche Entwicklung im Rah-

men der bilateralen Verträge so eng mit der Zuwanderung verknüpft ist – und warum die Zuwanderung einer speziellen Dynamik unterliegt, die sich selbst verstärkende Züge aufweist.

Doch was bedeutet das nun für die Bilateralen III?

**5 Die Schweiz bleibt top – und attraktiv** Die neuen EU-Verträge ergänzen die bilateralen Abkommen I

## Personen aus Europa arbeiten in ähnlichen Berufen wie Schweizer

Verteilung der Erwerbstätigen nach Beruf		
	Zuwanderer	Schweizer
Führungskräfte	10%	9%
Intellektuelle und wissenschaftliche Berufe	32%	25%
Technische Berufe	14%	19%
Bürokräfte	7%	14%
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	12%	13%
Handwerksberufe	11%	9%
Bediener von Maschinen und Anlagen	5%	3%
Hilfsarbeitskräfte	10%	4%

Zugewanderte aus den EU- und Efta-Staaten im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens  
Grafik: ssc / Quelle: Seco

## Zuwanderung hilft Firmen am Schweizer Standort, zur Weltspitze zu gehören.

teren Produkten werden auch in Zukunft uneingeschränkt in der EU anerkannt.

— Forschungskooperation: Firmen und Hochschulen können EU-Fördergelder beziehen und an gemeinsamen Projekten mitmachen.

— Stromabkommen: Die Versorgungssicherheit wird gestärkt, Firmen und Konsumenten dürfen von tieferen Strompreisen profitieren.

Verschiedene Studien haben versucht, den genauen Nutzen der bilateralen Verträge zu beziffern. Die Resultate bewegen sich im Rahmen von ein paar Prozenten des Bruttoinlandprodukts über einen längeren Zeitraum.

Wichtiger als die quantitative ist aber die qualitative Einschätzung: Mit der Absicherung des bilateralen Verhältnisses stärkt die Schweiz den Wirtschaftsstandort. Und sie bekräftigt ihren Willen, dass Firmen hierzulande weiterhin alles erhalten, was sie brauchen, um an der Weltspitze mitzumischen.

Also nicht zuletzt: die nötigen Arbeitskräfte. Aber wie viele?

## 6 Stochern im Nebel

Eine Reihe von Fachexperten hat versucht, dies einzuschätzen. Gefragt wurden sie zwar nicht genau, welchen Unterschied die Bilateralen III machen würden. Gefragt wurden sie aber, wie hoch sie die generelle Zuwanderung einschätzen – gegeben, dass das Wirtschaftswachstum in der Schweiz auch in Zukunft robust ist als in anderen EU-Ländern.

Was dabei herausgekommen ist, hat das Bundesamt für Statistik in seinen Bevölkerungsszenarien abgebildet, die im April das letzte Mal aufdatiert wurden. Die Antworten wurden dabei auf drei Varianten verdichtet: «Referenzszenario», «hoher Wanderungssaldo», «tiefer Wanderungssaldo».

Wenig überraschend schreiben die drei Pfade in ihrer Bandbreite ungefähr das weiter, was sich in der Vergangenheit bereits abgespielt hat: Netto-Zuwanderungszahlen zwischen 40'000 und 80'000 Personen pro Jahr.

Man kann wohl davon ausgehen, dass die Zuwanderung bei einem Ja zu den EU-Verträgen eher in der oberen als in der unteren Hälfte zu liegen käme.

Und man kann wohl auch davon ausgehen, dass die Zuwanderung bei einem Nein eher tiefer ausfiele – weil der Wirtschaftsstandort geschädigt würde und das Stellenwachstum tiefer ausfiele als bei einem Ja zu den Verträgen.

Um wie viele Personen, ist aber unklar. Denn das hängt massgeblich davon ab, was bei einem Nein sonst noch alles passiert: Wie rasch verlieren die einzelnen bilateralen Abkommen ihre Geltung? Fällt irgendwann auch die Personenfreizügigkeit weg? Startet eine neue Verhandlungsrunde?

So endet diese Spurensuche mit einem weiteren Widerspruch.

Wir wissen ziemlich gut, was die Zuwanderung antreibt. Wir können ihre Merkmale beschreiben und erklären, was sie in der Wirtschaft für Folgen hat. Aber wir stochern im Nebel, wenn es um ihre künftige Höhe geht.