



Regulierungsflut wegen erhöhter Zuwanderung: Arbeits-, Wohn-, Energie-, Mobilitäts- und Bildungsmärkte werden immer stärker reglementiert.

ANNICK HAMPEL / NZZ

Das Problem ist die Personenfreizügigkeit

Wie kann die Schweiz das rasante Bevölkerungswachstum senken, den Wohlstand erhalten und gleichzeitig den Fachkräftemangel bewältigen? Wir müssen die Zuwanderung wieder selber steuern. Gastkommentar von Reiner Eichenberger

Viele träumen von einem baldigen Ersatz für das gescheiterte Rahmenabkommen. Damit soll eine Aushöhlung der Bilateralen I durch die EU-Rechtsentwicklung verhindert und sollen neue Abkommen möglich werden, insbesondere im Strommarkt.

Doch für erfolgreiche Verhandlungen müssen zuvor die Ziele klar sein. Für ein Strommarkt-Abkommen dürfte ein «Rahmenabkommen» wenig bringen. Viel eher ist es notwendig und hinreichend, aber kaum mehrheitsfähig, dass die Schweiz ihren Strommarkt analog zur EU vollständig liberalisiert. Punkto Bilateralen I wiederum fragt sich, wie viele Kröten wir dafür schlucken sollten.

Zum Wert der Bilateralen I wurde schon viel geforscht, insbesondere darüber, wie die Personenfreizügigkeit im Arbeitsmarkt wirkt. Weit seltener wurden die anderen Teilverträge analysiert. Zwei Studien sind besonders kompetent und transparent gemacht: Im Bundesauftrag analysierte Ecoplan 2015, wie sich eine Kündigung von Personenfreizügigkeit und Bilateralen I auf die Wirtschaftsentwicklung bis 2035 auswirken würde. Laut dieser Studie würde das Einkommen pro inländische Arbeitskraft langfristig um insgesamt 0,7 Prozent weniger wachsen, als es sonst wachsen würde. Dabei wurden nur die Nachteile der Kündigung, aber nicht ihre Vorteile durch geringeres Bevölkerungswachstum berücksichtigt.

Wachstums- und Denkfällen

Neu ist die Studie des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern in Zusammenarbeit mit dem kompetenten, europafreundlichen Institut für Weltwirtschaft in Kiel. Sie analysiert, was passieren würde, wenn die Bilateralen I und das Freihandelsabkommen von 1972 dahinfallen und der Handel Schweiz - EU dann ausschliesslich nach den normalen Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) laufen würde. Dabei fokussiert die Studie auf den Aussenhandel, blendet also Probleme mit dem Bevölkerungswachstum ebenfalls aus. Ihr gemäss würde langfristig die Wertschöpfung um insgesamt 1,6 Prozent und würden die Reallohne um 2,6 Prozent weniger stark wachsen. Damit wirken die wirtschaftlichen Vorteile der Bilateralen I und

Personenfreizügigkeit mit Gratiszuwanderung hebt die Eigentumsrechte der Bürger an ihrem eigenen Land auf, ist also eher ein weltsozialistisches Konzept.

so die Nachteile bei ihrem Wegfall eher gering. In der Realität dürften sie noch geringer sein: Erstens müssen ihnen die Vorteile durch langsames Bevölkerungswachstum gegenübergestellt werden. Zweitens könnte sich die Wirtschaft in vielen Bereichen einfach und günstig anpassen und Nachteile mindern. So könnten etwa die Produktanerkennung und die Submissionierung für öffentliche Aufträge von Firmen leicht über Niederlassungen oder Partner in der EU erfolgen. Drittens könnte die Schweiz die Nachteile einer Vertragskündigung mit geschickten Plänen B weitgehend kompensieren. So könnte sie beim Wegfall der gegenseitigen Anerkennung von Normzeugnissen einfach die EU-Normzeugnisse einseitig anerkennen, so dass die Schweizer Firmen die Erstzulassung neuer Produkte über ein EU-Zertifikat erwirken könnten, das dann auch in der Schweiz gültig wäre.

Somit ist die Personenfreizügigkeit das einzige wirklich wichtige Element der Bilateralen I. Ihre Befürworter meinen, sie mindere den Fachkräftemangel. Dabei hat dieser in den 15 Jahren Personenfreizügigkeit eher noch zugenommen. Angesichts des permanenten Mangels müssten die Löhne steigen. Doch viele Arbeitnehmer rekrutieren lieber günstig ausländische Arbeitskräfte. Das bringt hohes Bevölkerungswachstum – und noch mehr Mangel an einheimischen Fachkräften. Denn diese müssen in vielen Berufen aus inhaltlichen, rechtlichen oder sprachlichen Gründen übervertreten sein, etwa im Rechtswesen, bei höheren Staatsstellen, bei der Polizei oder der Kinderbetreuung.

Mit dem schnellen Bevölkerungswachstum wachsen auch diese Bereiche, für die mühsam zusätzliche einheimische Arbeitskräfte angelockt werden. Diese fehlen dann andererseits, was wiederum den Ruf nach mehr Zuwanderung fördert. So wird die Zuwanderung zum Selbstläufer, und die Schweizer werden mehr und mehr zu einem Volk von Juristen, Politisten, Staatsangestellten und Kindergärtnerinnen. Sodann wird argumentiert, die Personenfreizügigkeit habe kaum negative Wirkungen im Arbeitsmarkt – das stimmt, solange dieser flexibel ist. Denn sobald die Zuwanderung auf die Löhne drückt, sinken die Lohnkosten, wodurch die Schweiz wieder attraktiver für Investoren wird, die neue Arbeits-

plätze und so Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen. Offen ist deshalb nur, wann die flankierenden Massnahmen den Arbeitsmarkt so stark lähmen, dass sich Zuwanderung negativ auswirkt. Vorläufig finden manche Studien durchaus auch positive Effekte der Personenfreizügigkeit. Doch sie erfassen nur deren Vorteile, die lokal anfallen, aber nicht die Nachteile des schnellen Bevölkerungswachstums, die stark auf übergeordneter Ebene wirken. Die Bevölkerung ist in 20 Jahren um mehr als 20 Prozent gewachsen. Somit ist heute die Nachfrage nach Energie, Mobilität, Schulraum, Lehrkräften, Polizei, Lebensmitteln, Wohnraum, Büroraum usw. um etwa 20 Prozent höher, als sie ohne dieses Einwohnerwachstum wäre. Das Problem ist dabei weniger die Quantität des Wachstums als vielmehr seine Geschwindigkeit. Denn die schnelle Ausdehnung des Angebots führt zu steigenden Durchschnittskosten, und diese «Füllungskosten» machen das Bevölkerungswachstum zur Last für die bisherigen Einwohner.

Frauen leisten viel

Wie kann die Zuwanderung und damit das Bevölkerungswachstum gesenkt werden? Oft wird argumentiert, dass dafür der Beschäftigungsgrad der inländischen Arbeitskräfte erhöht und insbesondere die Frauen besser in den Arbeitsmarkt integriert werden müssten. Diese Argumentation geht davon aus, dass diese Frauen sonst nicht viel tun. Das ist aber falsch. Frauen arbeiten in ihren Familien und Haushalten und leisten sehr viel Freiwilligenarbeit. Wenn Frauen vermehrt auf den Arbeitsmarkt gelangen, braucht es wiederum zusätzliche Fachkräfte, um ihre Kinder, Familien und Haushalte zu betreuen und die Freiwilligenarbeit zu leisten. Die Vollkosten für ein Kind in der Krippe betragen rund 3000 Franken pro Monat. Das mittlere Markteinkommen für Frauen liegt bei rund 6000 Franken für eine Vollzeitstelle. Somit haben Frauen, die ihre zwei Kinder selber betreuen und ihren Haushalt selber führen, oft eine weit höhere Wertschöpfung als Frauen, die im Markt arbeiten und ihre Kinder betreuen lassen.

Wer meint, Frauen würden im Markt viel effizienter als zu Hause arbeiten, sollte Folgendes bedenken: Mit der Personenfreizügigkeit macht alles, was die Effizienz steigert, die Schweiz noch attraktiver für die Zuwanderung von Firmen und Individuen und bringt so zusätzliches Bevölkerungswachstum und damit eine Erhöhung all der erwerbsfähigen Knappheiten.

Weshalb also vertreten viele Politiker, Verbandsvertreter und Manager trotzdem die Personenfreizügigkeit? Manche sehen nur den kurzfristigen Vorteil bei der Personalrekrutierung und übersehen dabei, wie das Breitenwachstum gleichzeitig neuen Personalmangel schafft. Andere stecken schlicht in einer Denkfalle: Sie halten die Personenfreizügigkeit als «vierte Freiheit» für liberal. Doch Personenfreizügigkeit mit Gratiszuwanderung hebt die Eigentumsrechte der Bürger an ihrem eigenen Land auf, ist also eher ein weltsozialistisches Konzept. Es untergräbt die Anreize der Bürger, für hohe Wettbewerbsfähigkeit ihres Landes einzutreten, weil alle Effizienzverbesserungen durch höheren Zuwanderungsdruck und entsprechende Füllungseffekte kompensiert werden.

Eine zusätzliche Folge ist die Regulierungsflut: Denn zur Bekämpfung der Füllungseffekte werden in den attraktiven Zuwanderungsländern letztlich die Arbeits-, Wohn-, Energie-, Mobilitäts- und Bildungsmärkte immer stärker reguliert, was ihre Funktionsfähigkeit unterwandert. Das ignorieren manche aufgrund eines gravierenden Interessenunterschieds: Die Lebensqualität der Normalbürger hängt stark vom Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ab, für das Wohl einer gewissen Elite zählen hingegen vor allem das gesamte Bruttoinlandsprodukt und die Bevölkerungsgrösse; Regierungen, Verbandsspitzen und Topmanager sind umso wichtiger, je grösser die Zahl der Einwohner, Mitglieder und Kunden ihrer Gemeinden, Kantone, Länder, Verbände und Firmen ist.

Wie kann die Schweiz das Bevölkerungswachstum senken, den Wohlstand erhalten und den Fachkräftemangel bewältigen? Erstens müssen wir die Zuwanderung wieder selber steuern – aber nicht mit Kontingenten, sondern mit einer vernünftig ausgestalteten Aufenthaltsabgabe für Zuwanderer.

Zweitens müssen wir kluge Pläne B zum allfälligen Ersatz der Bilateralen I ausarbeiten. Drittens muss der Arbeitsmarkt endlich wieder freier spielen können. Wer dringend Fachkräfte sucht, sollte höhere Löhne bezahlen. Dadurch würden die Arbeitskräfte zu den besonders produktiven Firmen gelenkt und die Anreize gestärkt, die Produktivität durch Innovationen und bessere Technologien zu steigern.

Doch etwas hebelt den Arbeitsmarkt aus: Die Lohnerhöhungen landen zum grossen Teil nicht bei den Arbeitenden, sondern beim Staat. Der Schlüssel zu höherer Lebensqualität ohne Fachkräftemangel liegt deshalb in der steuerlichen Entlastung derjenigen Einkommensanteile, die auf besonders langen Arbeitszeiten und für die betreffende Tätigkeit besonders hohen Löhnen beruhen.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Freiburg i. Ü. und Forschungsdirektor am Center for Research in Economics, Management and the Arts (Crema) in Zürich.