

Arbeitsmigration in die Schweiz: Die wichtigsten Erkenntnisse zu Bevölkerungswachstum, Wohlstand, Sozialstaat & Co.

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Dr. Marco Portmann und MA Joel Gysel

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	1
1 Einleitung	4
1.1 Plus 1.5 Millionen Einwohner seit Einführung der Personenfreizügigkeit	4
1.2 Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt steuern die Migration	5
1.3 Der Arbeitsmarkt berücksichtigt die gesellschaftlichen und staatlichen Leistungen nicht vollumfänglich	6
1.4 Aufbau	7
Quellen	7
2 Migration und Demographie	8
2.1 Wie wirkt sich Migration auf die Demographie aus?	8
2.2 Wie hoch ist die Zuwanderung im europäischen Vergleich?	10
2.3 Was sind die Migrationsmotive?	12
2.4 Wie qualifiziert und wie alt sind die Arbeitsmigranten?	14
Quellen	14
3 Migration, Staat und Gesellschaft	16
3.1 Wie haben sich der Staat und der staatsnahe Bereich seit der Jahrtausendwende entwickelt?	16
3.2 Wie lässt sich messen, ob der Staat von der Arbeitsmigration profitiert?	18
3.3 Welche staatlichen Leistungen gibt es und wie werden sie in Fiskalbilanzen berücksichtigt?	19
3.4 Was sagen bisherige Studien zur Fiskalbilanz der Migration?	21
3.5 Führt Zuwanderung zu Stau und überfüllten Zügen?	22
3.6 Wie sieht die Fiskalbilanz für die Sozialversicherungen aus?	23
3.7 Wie hoch ist die Sozialhilfequote der Zuwanderer?	25
3.8 Geht vom Sozialsystem ein Magneteffekt aus?	26
3.9 Welche Bedeutung hat die Zuwanderung für die (direkte) Demokratie?	28
Quellen	30
4 Migration und Wirtschaft	33
4.1 Wie hängen Migration und Wirtschaftswachstum zusammen?	33
4.2 Wie entwickelte sich das Schweizer BIP im internationalen Vergleich?	37
4.3 Arbeitsproduktivität: Wird pro Stunde mehr Wertschöpfung generiert als früher?	38
4.4 Arbeitsproduktivität: Wie hat sich die Migration ausgewirkt?	41

4.5 Arbeitseinsatz: Wird mehr oder weniger gearbeitet als früher?	43
4.6 Arbeitseinsatz: Arbeiten Schweizer oder Ausländer mehr?	46
4.7 Wie hat sich die Arbeitslosigkeit entwickelt?	47
4.8 Wie haben sich die Löhne entwickelt?	47
4.9 Wie hat sich die Migration auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt?	49
4.10 Hilft Migration gegen den Fachkräftemangel?	53
Quellen	54
5 Systeme zur Steuerung der Migration	58
5.1 Welche Systeme gibt es zur Steuerung der Migration?	58
5.2 Wie kann Migration durch ein Punktesystem reguliert werden?	59
5.3 Auktionsverfahren vs. Kurtaxe: Was passt besser zur Schweiz?	60
5.4 Welche Vorteile haben marktbasierende Ansätze?	60
5.5 Wie hoch soll eine Kurtaxe sein?	61
5.6 Was bewirkt das Heimatortprinzip?	61
Quellen	62
6 Gesetzliche Grundlagen	63
6.1 Welche Bestimmungen gelten in der Schweiz für Migranten aus EU/EFTA- Staaten?	63
6.2 Welche Bestimmungen gelten in der Schweiz für Migranten aus Nicht- EU/EFTA Staaten?	63
6.3 Was geschieht, wenn Arbeitsmigranten arbeitslos werden?	64
6.4 Wie ist der Familiennachzug für Arbeitsmigranten geregelt?	64
6.5 Welche Bestimmungen gelten in der Schweiz für Grenzgänger?	64
6.6 Welche Konsequenzen hat die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative für die Zuwanderung?	65
Quellen	66
7 Konklusion und Einschätzung der Autoren	67
Quellen	70

Executive Summary

Seit Einführung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) mit den EU/EFTA-Staaten im Jahr 2002 ist die Schweizer Bevölkerung um 1.5 Mio. Menschen gewachsen. Die Nettozuwanderung war mit 1.2 Mio. Menschen ein bedeutender Treiber dieses Wachstums. Zwei Drittel der Zuwanderer kamen im Rahmen des FZA, und diese Zuwanderung wurde weitestgehend durch die Nachfrage der Wirtschaft bestimmt. Um diese Arbeitsmigration dreht sich diese Übersichtsstudie – die Asylmigration steht dagegen nicht im Fokus.

Die ökonomische Theorie besagt, dass eine arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung die Wirtschaftsleistung und die Produktivität erhöhen kann. Die Zuwanderung hat über die Wirtschaft hinaus aber auch Auswirkungen auf den Staat und die Gesellschaft. Arbeitskräfte kommen beispielsweise häufig in Begleitung von Familienmitgliedern. Neuzugewanderte beteiligen sich an der Finanzierung des Sozialstaates und der öffentlichen Infrastruktur. Gleichzeitig beanspruchen sie Leistungen des Sozialstaates, nutzen die öffentliche Infrastruktur und tragen mancherorts zur Überfüllung bei. Diese Auswirkungen werden von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei der Personalrekrutierung im Ausland nur teilweise berücksichtigt.

Es versteht sich von selbst, dass der Nutzen der Zuwanderung für rekrutierende Firmen und rekrutierte Zuwanderer die Kosten überwiegt. Ob dies für den Staat und die Gesellschaft insgesamt ebenfalls zutrifft, ist dagegen offen. Für eine Beurteilung des aktuellen Zuwanderungsregimes der Schweiz ist die Beantwortung dieser Frage allerdings zentral. Das IWP trägt in dieser Übersichtsstudie die aktuelle Literatur zum Thema Arbeitsmigration zusammen und ordnet sie ein. Wo Forschungslücken bestehen, nimmt sich das IWP dieser im Rahmen dieser Übersichtsstudie und künftiger Forschung an.

Die bis dato wichtigsten Erkenntnisse und Forschungslücken lauten wie folgt:

Erkenntnisse

1. Die Personenfreizügigkeit steigert die Wertschöpfung in der Schweiz, geht aber mit geringem individuellen Wohlstandsgewinn einher.

- Das Schweizer BIP pro Kopf ist seit dem Jahr 2000 inflationsbereinigt um 23% gestiegen. Damit liegt die Schweiz im europäischen Mittelfeld. Andere Länder wie Deutschland haben im selben Zeitraum ein ähnlich hohes BIP-pro-Kopf-Wachstum bei deutlich tieferer Zuwanderung erreicht.
- Gemäss Studien geht nur ein kleiner Teil des BIP-pro-Kopf-Wachstums der Nullerjahre auf die Zuwanderung zurück. Die Zuwanderung hat durchschnittlich 0.09 bis 0.15 Prozentpunkte zum jährlichen BIP-pro-Kopf-Wachstum beigetragen. Die Schätzungen sind allerdings mit viel Unsicherheit behaftet. Für die Zeit nach 2013 existieren bislang keine Studien.
- Das BIP ist als Wohlstandsindikator unzureichend. Während zuwanderungsbedingte Bautätigkeit das BIP steigert, werden beispielsweise negative Effekte für das Landschaftsbild, externe Effekte auf die Umwelt, die Qualität der Infrastruktur und die Lebensqualität nicht vom BIP erfasst.

2. Die hohe Zuwanderung bringt viele Fachkräfte in die Schweiz, hat den Fachkräftemangel aber nicht beseitigt.

- Die Zahl der Firmen mit Rekrutierungsschwierigkeiten befindet sich auf dem höchsten Stand seit Beginn der Messung im Jahr 2004.
- Zugewanderte Arbeitskräfte verursachen ihrerseits eine Nachfrage nach Arbeitskräften. Studien zeigen, dass für jede bei einem exportorientierten Unternehmen geschaffene Stelle für eine zugewanderte Fachkraft 0.6 bis 1.4 Stellen im lokalen Gewerbe neu entstehen.
- Nur 37% der Zugewanderten kommen primär wegen der Arbeit. 41% der Zugewanderten geben an, dass sie primär aus familiären Gründen in die Schweiz ziehen.

3. Die Zuwanderung lindert aktuell die strukturellen Probleme der AHV, ist aber keine dauerhafte Lösung.

- Bei Schweizern kommen auf 10 Personen im erwerbsfähigen Alter 4 Rentner. Bei Ausländern beträgt dieses Verhältnis aufgrund des vergleichsweise tiefen Altersschnitts der Zuwanderer aktuell 10 zu 1. Dabei handelt es sich jedoch um eine Momentaufnahme, da auch Zugewanderte künftig verstärkt das Rentenalter erreichen.

- Über den gesamten Lebenszyklus hinweg beziehen die meisten Personen mehr Leistungen aus der AHV, als sie selbst zu deren Finanzierung beigetragen haben: Pro Franken an Lohnbeiträgen erhalten EU/EFTA-Bürger 1.76 Franken, übrige Zuwanderer über 2 Franken und Schweizer 1.83 Franken Rente. Die langfristige Finanzierung der AHV ist bei den aktuellen Beitragssätzen auf immer mehr Nettozuwanderung angewiesen – was die Nachhaltigkeit verletzt. Nur dann bleibt das aktuell vorteilhafte Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern auch künftig bestehen.

Forschungslücken

1. Überfüllungseffekte

- In welchem Umfang die Zuwanderung zur Überfüllung der staatlichen Infrastruktur (ÖV, Strassen, Schulhäuser) beiträgt oder deren Ausbau bedingt, beziehungsweise in welchem Verhältnis die zusätzlichen Kosten und Steuereinnahmen durch Zugewanderte stehen, ist heute nicht bekannt.
- Überfüllungseffekte können auch ausserhalb der staatlichen Infrastruktur auftreten (Wohnungsknappheit, Zunahme der Siedlungsfläche, abnehmende Selbstversorgung mit Strom und Lebensmittel, negative Effekte auf lokale Umwelt). Die damit verbundenen (nicht-)monetären Kosten sind heute kaum beziffert.

2. Magneteffekte

- Der Magneteffekt bezeichnet die Anziehungskraft, die von einem Land mit grosszügigem Sozialsystem auf Einwanderer ausgeht. Empirische Studien weisen für einige Länder, darunter die Schweiz, auf die Existenz des Magneteffekts hin. Für die Schweiz ist der Magneteffekt dennoch noch zu wenig erforscht.

3. Auswirkungen der Migration auf die politische Kultur

- Mit steigendem Ausländeranteil sinkt der Anteil der wahlberechtigten Bevölkerung. Ausserdem ist die Wahlbeteiligung von Eingebürgerten der 1. und 2. Generation vergleichsweise tief. Die Folgen für das direkt-demokratische System sind bisher ebenfalls kaum erforscht.

4. Steuerungssysteme

- Bislang ist unbekannt, wie die Gesamtbilanz der Zuwanderung ausfällt, wenn die Auswirkungen auf die Wirtschaft, aber auch die Kosten und der Nutzen im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich berücksichtigt werden. Für den Fall, dass die Kosten deren Nutzen übersteigen, stellt sich die Frage, mit welchen Reformen die Bedürfnisse der Wirtschaft nach Arbeitskräften stärker mit den gesellschaftlichen Anforderungen in Einklang gebracht werden können.

1 Einleitung

1.1 Plus 1.5 Millionen Einwohner seit Einführung der Personenfreizügigkeit

Am 1. Juni 2002 trat das bilaterale Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) in Kraft. Seither wuchs die ständige Wohnbevölkerung um 1.5 Millionen Personen (Staatssekretariat für Wirtschaft, 2023), davon 1.2 Mio. als Folge der Zuwanderung. Eine Zuwanderungswelle ist in der jüngeren Schweizer Geschichte kein aussergewöhnliches Phänomen. Beispielsweise gingen Ende der 1980er Jahre zwei Drittel des Bevölkerungswachstums auf die Zuwanderung zurück (Heiniger, 2006).

Aussergewöhnlich an der Zuwanderungswelle seit 2002 sind jedoch deren Beständigkeit, Ausmass und Steuerung. Mit dem FZA überlässt die Schweiz die Steuerung der Zuwanderung im Wesentlichen den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. In der Schweiz besteht zwar eine wirtschaftlich motivierte Offenheit gegenüber den Zuwanderern. Die Zuwanderung, so eine verbreitete Auffassung, bringe Fachkräfte ins Land und sei eine Quelle von Wachstum und Wohlstand. Die anhaltende Zuwanderung wird allerdings auch zunehmend kritisch hinterfragt. Sie wird oft als Ursache für Lohndruck bei einzelnen Arbeitnehmern, für steigende Miet- und Immobilienpreise, den kostspieligen Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, Dichtestress und steigende Ausgaben des Sozialstaates angesehen.

Welche Auswirkungen hat die Zuwanderung tatsächlich? Das IWP trägt in dieser Übersichtsstudie die aktuelle Literatur zum Thema Zuwanderung zusammen und ordnet sie ein. Wo Forschungslücken bestehen, nimmt sich das IWP dieser im Rahmen dieser Übersichtsstudie und künftiger Forschung an. Gegenstand der Übersichtsstudie ist die Arbeitsmigration. Die Zuwanderung im Asylbereich wird bewusst ausgeklammert.

Ein einfaches ökonomisches Grundgerüst hilft, die erwarteten Effekte der Zuwanderung besser zu verstehen und einzuordnen. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei, dass Wirtschaft und Staat jeweils von unterschiedlichen Entscheidungs- und Steuerungsmechanismen geleitet werden.

1.2 Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt steuern die Migration

Die internationale Arbeitsmigration stellt neben der Kapitalmobilität und dem Aussenhandel eine Form der internationalen wirtschaftlichen Integration dar. Sie ermöglicht den Einsatz von Arbeitskräften dort, wo ihre Wertschöpfung am höchsten ist. Die Rekrutierung im Ausland lohnt sich für das rekrutierende Unternehmen und für die rekrutierten Arbeitskräfte. So viel kann aus dem freiwilligen Abschluss eines Arbeitsvertrages geschlossen werden.

Doch welche Auswirkungen hat die Zuwanderung für die Wertschöpfung eines Landes? Im Zielland der Migration kann mit Wertschöpfungswachstum gerechnet werden. Der Zugewinn an Wertschöpfung schafft schliesslich erst den Anreiz zur Arbeitsmigration. Die Wohlfahrtsgewinne sind allerdings ungleich verteilt: Einheimische Arbeitskräfte, die über ähnliche (substitutive) Fähigkeiten wie die Zuwanderer verfügen, haben mit Lohneinbussen und Verdrängung zu rechnen. Dazu gehören oft früher Zugewanderte. Einheimische Arbeitskräfte mit komplementären Fähigkeiten zählen dagegen zu den Gewinnern. Eine komplementäre Beziehung liegt beispielsweise zwischen einer Pflegefachkraft und einem Arzt oder zwischen Labormitarbeitern und Mitarbeitern der Personalabteilung vor. Ob und wie die Verlierer durch die Gewinner kompensiert werden, ist eine Frage, um die sich die Politik kümmert.

Soweit die Theorie, wenn nur Arbeitskräfte zwischen den Ländern wandern. Allerdings sind nicht nur Arbeitskräfte mobil, sondern auch Kapital. Steigende Unternehmensgewinne dank zugewanderten Arbeitskräften ziehen bei international offenen Kapitalmärkten Kapital aus dem Ausland an. Die Unternehmen wachsen und stellen weitere Arbeitskräfte ein. Die Wachstumsspirale beginnt zu drehen. Diese kann mit Folgemigration zur Deckung des Konsums der früher Eingewanderten einhergehen. Die Wachstums- und Zuwanderungsspirale dreht so lange, bis sich die Löhne und Kapitalrenditen international angeglichen haben und sich Arbeitsmigration und Verschiebung von Kapital nicht mehr lohnt.

Migration führt zu einem Wertschöpfungszuwachs. Doch wie hoch fällt dieser aus? Ein wichtiges Benchmark-Szenario stellt das Wirtschaftswachstum dar, das gerade dem Bevölkerungswachstum entspricht. Man stelle sich vor, die Schweizer Wohnbevölkerung würde geklont. Eine Verdoppelung der Bevölkerung bei gleichzeitiger Verdoppelung der Wirtschaftsleistung hält den Wohlstand pro Kopf konstant. Dies wird auch als Breitenwachstum bezeichnet.

Wie kann das Szenario des Breitenwachstums überwunden werden? Dies gelingt, wenn die Zuwanderer keine Kopie der Einheimischen sind. Die Zuwanderer könnten produktiver sein als die Einheimischen. Allerdings profitieren die Einheimischen davon nur indirekt durch die Steuern und Abgaben der Zuwanderer. Auf das Markteinkommen der Inländer haben die Zuwanderer nur einen positiven Einfluss, wenn sie die Produktivität der Inländer erhöhen. Dies geschieht beispielsweise, wenn zugewanderte Hochschulprofessoren die

Qualität der Berufsbildung steigern oder die Schweizer Mitglieder einer R&D-Abteilung durch ihre zugewanderten Teamkollegen inspiriert und dadurch produktiver werden.

Was lässt sich daraus ableiten? Je gezielter die Zuwanderung auf hochproduktive Arbeitskräfte und solche mit komplementären Fähigkeiten zu denen der bereits Ansässigen ausgerichtet ist, umso höher fällt das Wachstum der Wertschöpfung pro Kopf der Einheimischen aus. Je breiter und ungezügelter das Wachstum von stattdessen geht, desto eher ist mit Breitenwachstum ohne nennenswertes Wirtschaftswachstum für die Ansässigen zu rechnen. Zwar drohen selbst bei einem Breitenwachstum keine negativen wirtschaftlichen Folgen für die Einheimischen – die Wertschöpfung pro Kopf bleibt schliesslich konstant. Umso mehr fallen dann aber zwei andere Dinge ins Gewicht: Erstens ist der Boden in der Schweiz begrenzt – mit Folgen für den Wohnungsmarkt und das Landschaftsbild. Zweitens hat Zuwanderung nebst wirtschaftlichen Folgen auch Auswirkungen auf den Staat.

1.3 Der Arbeitsmarkt berücksichtigt die gesellschaftlichen und staatlichen Leistungen nicht vollumfänglich

Rund ein Drittel der Schweizer Wertschöpfung wird direkt vom Staat erbracht. Die Entscheidungs- und Steuerungsmechanismen beim Staat und der Charakter der staatlichen Leistungen unterscheiden sich grundlegend vom Preismechanismus der Marktwirtschaft. Steigt auf dem freien Markt aufgrund der Zuwanderung die Nachfrage nach einem Gut, kann der Anbieter mittels Preiserhöhung und/oder der Erhöhung des Angebots reagieren. Der Nachfrager wiederum kann auf Preiserhöhungen reagieren, indem er die Konsumententscheidung überdenkt. So bringt Zuwanderung bei privaten Gütern kaum Verwerfungen mit sich.

Die vom Staat angebotenen Güter haben hingegen oft den Charakter sogenannter unreiner öffentlicher Güter, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann (siehe dazu Kapitel 3.3). Jeder profitiert von Sicherheitsdienstleistungen der Polizei, vom lokalen Kulturangebot oder öffentlichen Parks. Und nach dem Kauf einer Autobahnvignette und der Bezahlung der Verkehrssteuer kann niemand von der Benutzung einer Autobahn ausgeschlossen werden. Wer zur Rush Hour die Autobahn benutzt, verlängert den Stau und beeinträchtigt die Lebensqualität Dritter, ohne dafür einen Preis zu bezahlen.

Wo kein Konsument offenlegen muss, zu welchem Preis er ein Gut nutzen würde, und wo unabhängig davon eine Finanzierung aus der allgemeinen Staatskasse erfolgt, fehlt die Kostenwahrheit. Es sind politische Prozesse, die über den Ausbau und die Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur entscheiden. Angesichts dessen bleibt offen, ob der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur mit der Zuwanderung Schritt hält. Findet ein Ausbau statt, werden die Zusatzkosten aufgrund der Zuwanderung sowohl auf die bisherigen als auch auf die neu zugewanderten Steuerzahler verteilt. Wo der Ausbau der Infrastruktur nicht mit

der Zuwanderung Schritt hält, kann die Zuwanderung die Qualität der öffentlichen Güter mindern und zu Dichtestress führen.

Zurück zur Rekrutierungsentscheidung aus Kapitel 1.2: Die hier beschriebenen monetären und nicht-monetären Kosten für die Gesellschaft und den Staat fließen nur unvollständig in die Rekrutierungs- und Migrationsentscheidung der Unternehmen und Zuwanderer mit ein. Es bleibt unklar, ob diese Kosten höher oder niedriger sind als die von den Zuwanderern entrichteten Steuern und Sozialversicherungsabgaben.

1.4 Aufbau

Vor diesem Hintergrund legt diese Übersichtsstudie ein besonderes Augenmerk darauf, wie sich die Zuwanderung auf die staatlichen Einnahmen in Form von Steuern und Sozialabgaben und auf die staatlichen Ausgaben von der Verkehrsinfrastruktur, über die Arbeitslosen- und Krankenversicherung bis zur Altersvorsorge und auf die Qualität des staatlichen Angebots auswirkt. Um diesem Anspruch gerecht zu werden und neuste Erkenntnisse einfließen zu lassen, ist diese Übersichtsstudie als dynamisches Dokument zu verstehen. Es wird fortlaufend mit weiteren relevanten Fragen und neuen Erkenntnissen aus der Forschung ergänzt, wie beispielsweise zur Auswirkung der Zuwanderung auf den Immobilienmarkt.

Die Fragen und Antworten sind in sieben Kapitel gegliedert. Im zweiten Kapitel wird der Zusammenhang von Migration und Demographie beleuchtet. Es geht um das Verständnis, welche Personen – etwa nach Herkunftsland, Alter und Bildung – in die Schweiz einwandern und wie sich dies auf die Bevölkerungsstruktur der Schweiz auswirkt. Das dritte Kapitel diskutiert die Auswirkungen der Migration auf den Staat und die Gesellschaft. Unter anderem werden die Auswirkungen der Migration auf die Altersvorsorge und die Thematik der Überfüllungskosten diskutiert. Das vierte Kapitel geht auf die wirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen der Migration und der Beschäftigung, den Löhnen und der Produktivität ein. Das fünfte Kapitel stellt verschiedene Systeme zur Steuerung der Zuwanderung vor, während im sechsten Kapitel die rechtlichen Rahmenbedingungen der Zuwanderung in die Schweiz erläutert werden. Schliesslich gibt das siebte Kapitel die Einschätzung der Autoren wieder.

Quellen

Heiniger, M. (2006). *Einwanderung*. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007991/2006-12-07/>

Staatssekretariat für Wirtschaft. (2023). 19. *Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialleistungen*.

2 Migration und Demographie

2.1 Wie wirkt sich Migration auf die Demographie aus?

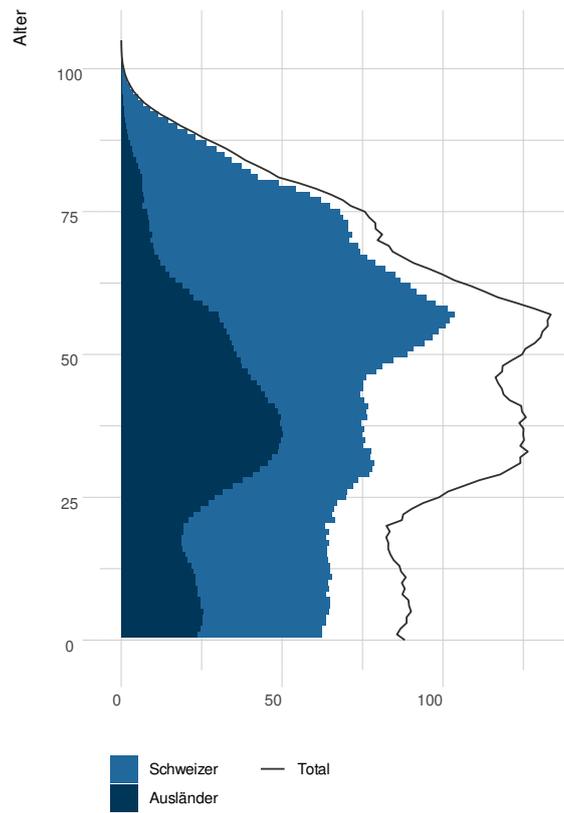
Im Rahmen des FZA ist das Recht auf Zuwanderung an einen Arbeitsvertrag geknüpft. Dies hat zur Folge, dass primär junge, erwerbstätige Personen zuwandern. Das Durchschnittsalter bei der Zuwanderung liegt bei 30 Jahren, das Durchschnittsalter der einheimischen Bevölkerung dagegen bei 43 Jahren. Auch gibt es aktuell erst vergleichsweise wenige ausländische Rentner: Bei Schweizern kommen auf 10 Personen im erwerbsfähigen Alter 4 Rentner; bei Ausländern beträgt dieses Verhältnis 10 zu 1 (siehe Abbildung 2.1). Bei den Erwerbstätigen ist es dagegen umgekehrt: Ausländer machen 26 % der Bevölkerung, aber inklusive Grenzgänger 33 % der Arbeitskräfte aus. (Staatssekretariat für Wirtschaft, 2023).

Zuwanderung beeinflusst die Bevölkerungsentwicklung auf zwei Arten. Erstens erhöht sich die ständige inländische Wohnbevölkerung mit jeder zugewanderten Person. Zweitens haben zugewanderte Personen im Schnitt mehr Kinder. Schweizerinnen gebären im Schnitt 1.29 und Ausländerinnen 1.64 Kinder (Bundesamt für Statistik, 2023c). Dies führt gemäss Auswertung des BFS dazu, dass fast 60 % der Kinder an Schweizer Schulen einen Migrationshintergrund¹ haben (Riklin, 2024). Im OECD-Vergleich weist die Schweiz den zweithöchsten Anteil an Schülern mit Migrationshintergrund aus (OECD, 2018).

In Abbildung 2.2 wird das Bevölkerungswachstum der Schweiz seit 1861 aufgeschlüsselt auf den Geburtenüberschuss (Geburten eines Jahres minus Todesfälle) und den Wanderungssaldo (Einwanderungen minus Auswanderungen). Dabei zeigt sich, dass das Bevölkerungswachstum bis zum 2. Weltkrieg fast ausschliesslich durch den Geburtenüberschuss bestimmt war. Seither gewinnt der Wanderungssaldo stetig an Bedeutung – wobei, wie erwähnt, auch der Geburtenüberschuss von der Zuwanderung beeinflusst wird.

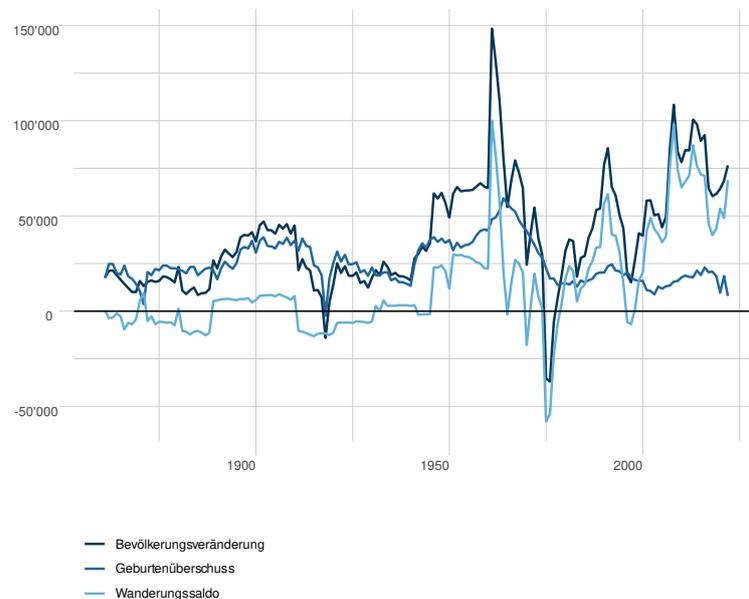
¹Ein Migrationshintergrund ist gemäss der Auswertung gegeben, wenn mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde oder einen ausländischen Pass hat.

Abbildung 2.1: Altersstruktur der ständigen Wohnbevölkerung 2021



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesamt für Statistik (2023b)

Abbildung 2.2: Treiber des Bevölkerungswachstums seit 1861



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesamt für Statistik (2022)

2.2 Wie hoch ist die Zuwanderung im europäischen Vergleich?

Abbildung 2.3 zeigt für alle EU- und EFTA-Länder das prozentuale Bevölkerungswachstum seit 2000 (vertikale Achse) sowie die Nettomigration im Verhältnis zur Bevölkerung von 2000 (horizontale Achse).

Grundsätzlich lässt sich beobachten, dass Länder mit Abwanderung auch tiefere Geburtenziffern aufweisen. Dies ist kein Zufall, zumal vor allem junge Leute auswandern – also jener Teil der Bevölkerung, der für Nachwuchs sorgen könnte. In Einwanderungsländern verhält es sich umgekehrt: Tendenziell junge Einwanderer erhöhen dort die Geburtenraten.

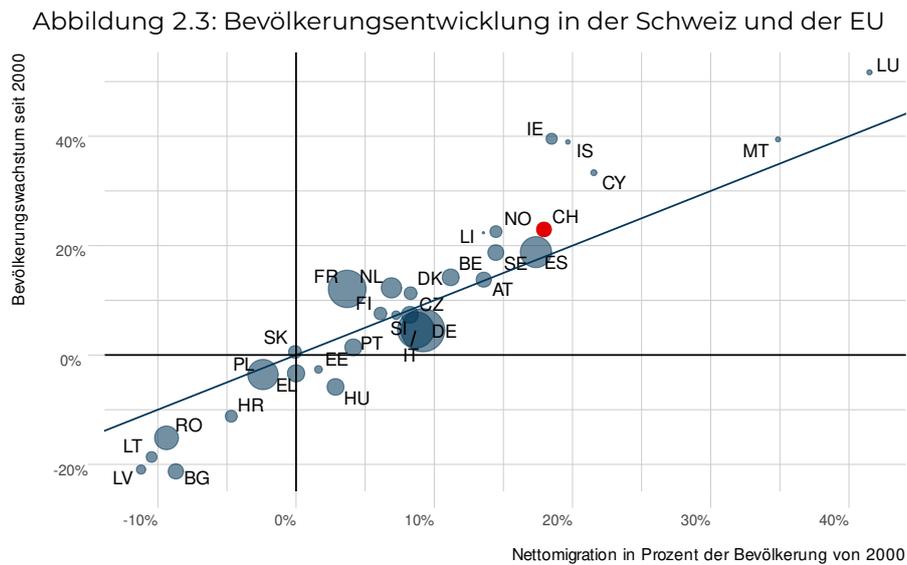
In der unteren linken Hälfte der Grafik befinden sich Länder des ehemaligen Ostblocks, die seit 2000 eine Abwanderung erlebten. Dazu zählen beispielsweise Rumänien, Bulgarien und Kroatien (in der Grafik abgekürzt als HR). In den Ländern unterhalb der blauen 45-Grad-Linie fiel der absolute Bevölkerungsrückgang stärker aus als die Abwanderung.

Deutschland und Italien befinden sich zwar rechts des Nullpunktes, aber unterhalb der blauen Linie, sprich: Die beiden Länder erfuhren zwar ein leichtes Bevölkerungswachstum, aber ohne Migration wäre die Bevölkerung geschrumpft.

Rechts des Nullpunktes und oberhalb der blauen Linie befinden sich dagegen Länder, die sowohl eine Zuwanderung als auch einen Geburtenüberschuss aufweisen. Die Schweiz wuchs durch Zuwanderung seit 2000 um rund 18 %; hinzu kommen 5 % Wachstum durch

Geburtenüberschuss. Insgesamt war die Zuwanderung also für rund 80 % des Schweizer Bevölkerungswachstums verantwortlich.

Noch höher war die Nettomigration in den Ländern Luxemburg, Malta, Island und Zypern. Werden nur Länder mit einer Bevölkerung von mehr als 1 Million Einwohnern berücksichtigt, so erlebte die Schweiz im europäischen Vergleich die höchste Nettozuwanderung.

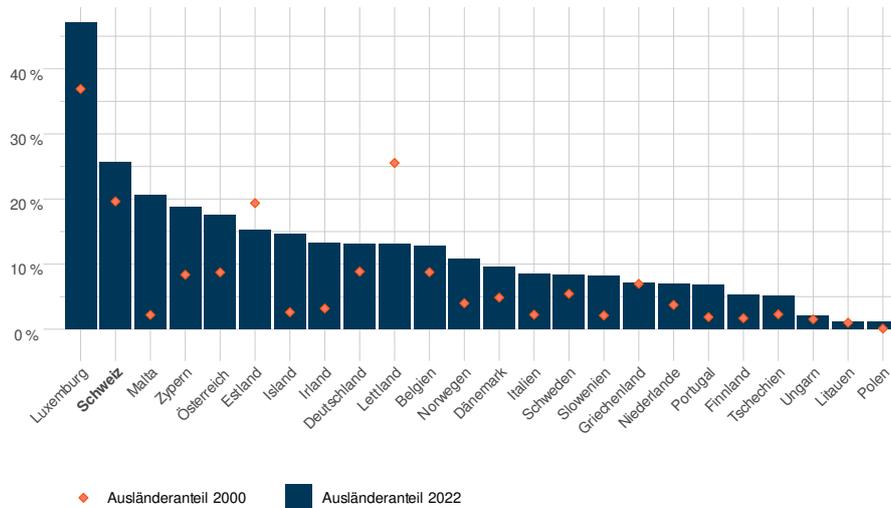


Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Eurostat (2023a)

Die hohe Zuwanderung hat dazu geführt, dass der Ausländeranteil in der Schweiz von 19.6% im Jahr 2000 auf 25.7% im Jahr 2022 angestiegen ist. Einen höheren Ausländeranteil als die Schweiz weist gemäss Abbildung 2.4 nur Luxemburg auf.

Die Abbildung zeigt jedoch auch, dass der Anstieg des Ausländeranteils in anderen Ländern deutlich höher war. Die Schweiz ist seit langem ein klassisches Einwanderungsland, weshalb der Ausländeranteil bereits 2000 hoch war. Andere Länder wie beispielsweise Island oder Irland wurden dagegen erst in jüngerer Zeit zu Einwanderungsländern.

Abbildung 2.4: Ausländeranteil in der Schweiz und in der EU



Hinweis: Datenreihe ab 2001 für Griechenland, Litauen, Luxemburg, Polen
 Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Eurostat (2023b)

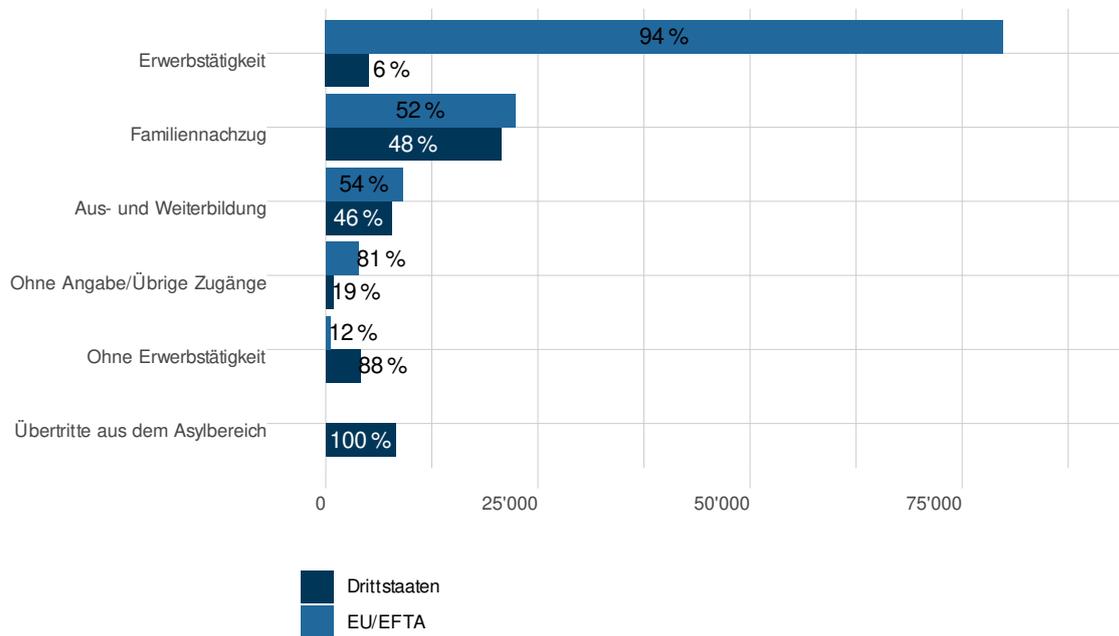
2.3 Was sind die Migrationsmotive?

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) erfasst die Art der Bewilligungen, mit denen Personen in die Schweiz einreisen. Rund die Hälfte der Zuwanderer haben eine Einreisebewilligung basierend auf einer Erwerbstätigkeit. Der Familiennachzug stellt den zweitwichtigsten Kanal dar und ist für etwa ein Viertel der Zuwanderung verantwortlich (siehe Abbildung 2.5).

Die eigentlichen Migrationsmotive können sich aber davon unterscheiden. So erhält eine Person aus der EU beispielsweise eine Einreisebewilligung basierend auf einem Stellenangebot in der Schweiz, doch der Hauptgrund für den Zuzug sind Angehörige vor Ort. Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) erfasst deshalb die eigentlichen Migrationsmotive. Basierend auf der SAKE (siehe Abbildung 2.6) geben 41% der Zugewanderten an, dass sie primär aus familiären Gründen in die Schweiz kommen, während nur 37% der Befragten die Arbeit als primären Migrationsgrund angibt.

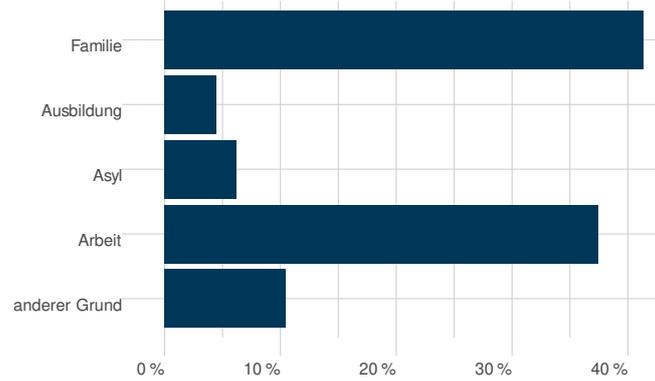
Für die Bekämpfung des Fachkräftemangels sind die Migrationsmotive wichtig. Die Arbeitsmigration ist meist Folge davon, dass Schweizer Unternehmen im Ausland gezielt jene Fachkräfte rekrutieren, die in der Schweiz fehlen. Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs einreisen, bringen dagegen nicht zwangsläufig jene Qualifikationen mit, die in der Schweiz besonders gesucht sind.

Abbildung 2.5: Einwanderungsmotive 2022 gemäss Staatssekretariat für Migration



Quelle: Staatssekretariat für Migration (SEM) (2022)

Abbildung 2.6: Einwanderungsmotive 2022 gemäss Schweizer Arbeitserhebung



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Bundesamt für Statistik (2023a)

2.4 Wie qualifiziert und wie alt sind die Arbeitsmigranten?

Die Qualifikation der Arbeitsmigranten hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. Um 1980 verfügten mehr als die Hälfte der Zugewanderten entweder über gar keinen Bildungsabschluss oder über eine obligatorische Bildung. Weniger als 20 % hatten einen tertiären Abschluss. Heute weist hingegen die Mehrheit der Zugewanderten einen tertiären Abschluss vor. Nur 20 % verfügen über gar keinen oder nur über einen obligatorischen Bildungsabschluss (Indergand & Beerli, 2015).

Inwiefern dieser markante Wandel mit der Einführung der FZA zusammenhängt, ist umstritten. Ammann & Müller (2020) argumentieren, dass die Ablösung des alten Kontingentsystems durch die FZA zu einem besseren Qualifikationsmix beigetragen hat: "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 Ganzes. Schweizer Unternehmen rekrutieren insbesondere gut ausgebildete Spezialisten, die sie in der Schweiz nicht finden können." (S. 34)

Indergand & Beerli (2015) vertreten jedoch die These, dass das Bildungsniveau der Zuwanderer insgesamt zwar gestiegen ist, dies jedoch nicht kausal mit dem FZA zusammenhängt. Erstens sei das Bildungsniveau in den Herkunftsländern generell gestiegen. Dadurch sei auch ein höherer Anteil an gut qualifizierten Einwanderern in die Schweiz zu erwarten. Zweitens untersuchen sie, wie sich die Qualifikation der Zugewanderten aus EU-Ländern gegenüber der Qualifikation von Zugewanderten aus Drittstaaten verändert hat. Sie stellen fest, dass sich der Bildungsmix bei Einwanderern aus dem EU-Raum relativ zu jenen aus Drittstaaten gleich entwickelt oder sogar verschlechtert hat. Die Autoren argumentieren, dass die Immigration in die Schweiz für Hochqualifizierte schon vor der Einführung der FZA einfach war. Mit dem FZA sind die Hürden für Tiefqualifizierte stärker gefallen. Dies galt insbesondere für Personen aus osteuropäischen Ländern.

Quellen

- Ammann, M., & Müller, V. (2020). Senkt die PFZ das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte? In P. Grünenfelder & P. Dümmler (Hrsg.), *Personenfreizügigkeit* (S. 34–37). Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/personenfreizuegigkeit/>
- Bundesamt für Statistik. (2022). *Migration und Integration*. Bundesamt für Statistik. <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/23828703/master>
- Bundesamt für Statistik. (2023a). *Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake.html>

- Bundesamt für Statistik. (2023b). *Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP)*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/statpop.html>
- Bundesamt für Statistik. (2023c). *Zusammengefasste Geburtenziffer nach Geschlecht und Staatsangehörigkeitskategorie*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/fruchtbarkeit.assetdetail.27225525.html>
- Eurostat. (2023a). *Population Change - Demographic Balance and Crude Rates at National Level*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_GIND/default/table?lang=en
- Eurostat. (2023b). *Population on 1 January by Age, Sex and Broad Group of Citizenship*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_pop2ctz/default/table?lang=en
- Indergand, R., & Beerli, A. (2015). Die Ursachen der Fachkräftemigration in die Schweiz. *Die Volkswirtschaft*, 12, 46–49.
- OECD. (2018). *Young People with Migrant Parents*. OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/888933680628>
- Riklin, F. (2024). Fast 60 Prozent der Kinder haben einen Migrationshintergrund. *Tagesanzeiger*, 14.01.2024. <https://www.tagesanzeiger.ch/zuwanderung-in-die-schweiz-fast-60-prozent-der-kinder-haben-einen-migrationshintergrund-725440814142>
- Staatssekretariat für Migration (SEM). (2022). *Jahresstatistik Zuwanderung 2022*. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/monitor.html>
- Staatssekretariat für Wirtschaft. (2023). 19. *Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialleistungen*.

3 Migration, Staat und Gesellschaft

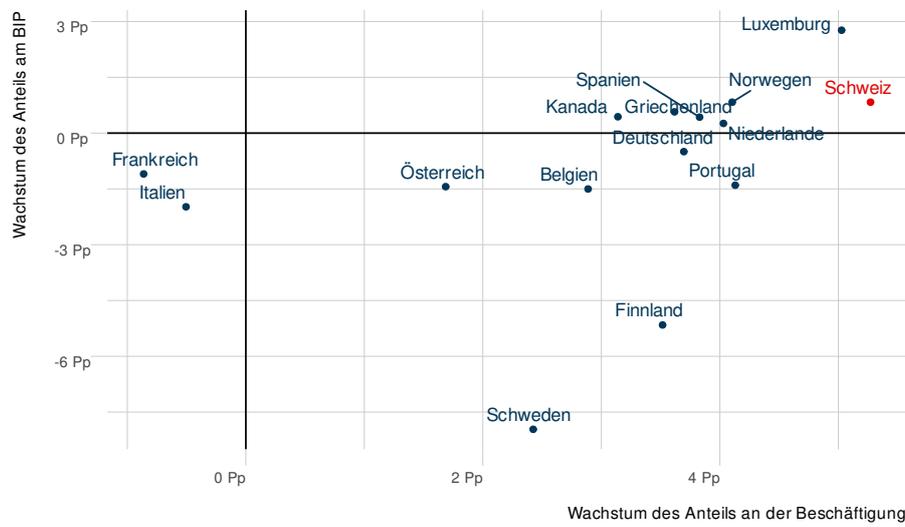
3.1 Wie haben sich der Staat und der staatsnahe Bereich seit der Jahrtausendwende entwickelt?

Die Schweiz gibt gemessen am BIP mit 33.3% im Jahr 2022 in Westeuropa am zweitwenigsten für den Staat aus. Die absoluten Ausgaben unter Berücksichtigung der Kaufkraftunterschiede betragen dagegen 29'483 Franken pro Einwohner – ein Betrag, mit dem die Schweiz im europäischen Mittelfeld liegt. Abbildung 3.1 bietet einen Blick auf die Entwicklung der Wertschöpfung und der Beschäftigung im staatlichen und staatsnahen Bereich seit dem Jahr 2000. Einbezogen wurden die öffentliche Verwaltung sowie der Gesundheits- und Bildungssektor. Die vertikale Achse zeigt einen Anstieg im Anteil der staatlichen und staatsnahen Wertschöpfung an der Gesamtwertschöpfung (BIP) um 0.8 Prozentpunkte seit 2000. Gleichzeitig verzeichnete der Anteil der staatlichen und staatsnahen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung, gemessen in Arbeitsstunden, einen Anstieg um 5.3 Prozentpunkte, wie die horizontale Achse zeigt. Damit war der Anstieg höher als im internationalen Durchschnitt. Die Schweiz startete im Jahr 2000 hinsichtlich des Anteils des staatlichen und staatsnahen Bereichs an der Wertschöpfung und Beschäftigung wohlgermerkt von einem niedrigen Niveau aus. Bei der Besprechung des BIP-Wachstums in Kapitel 4.2 und der Produktivitätsentwicklung in Kapitel 4.3 gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass der staatliche Bereich einen wachsenden Beitrag zur Wirtschaft und Beschäftigung leistet.

Wie steht es um den Zusammenhang mit der Zuwanderung? Die Zuwanderung kann sich direkt auf die Ausgaben und Einnahmen des Staates auswirken. Die Zuwanderer beanspruchen die öffentliche Infrastruktur von der Strasse über Schulen bis zu Museen und beziehen Leistungen des Sozialstaates. Im Gegenzug entrichten sie Steuern und Sozialabgaben. Kapitel 3 geht im Weiteren auf die direkten Auswirkungen ein.

Die Zuwanderung kann auch indirekt zum Wachstum des Staates und des staatsnahen Bereichs beitragen. Staaten tendieren grundsätzlich dazu, mit steigendem Einkommen der Einwohner zu wachsen (Wagner, 1892). Falls die Zuwanderung zum Anstieg des Pro-Kopf-Einkommen beigetragen hat – darauf geht Kapitel 4 ein –, könnte dies die Stimmbürger zu mehr Staatskonsum veranlassen haben. Das BIP ist in den letzten Jahren aufgrund der Zuwanderung gewachsen. Der gebräuchlichste Indikator für die Staatgrösse, die Staatsquote, misst die Staatsausgaben relativ zum BIP. Die Staatsquote sinkt folglich automatisch, wenn das BIP steigt. Es ist nicht abwegig, dass die staatliche

Abbildung 3.1: Wachstum des Anteils des Staates und staatsnaher Branchen an der Gesamtwirtschaft



Hinweis: Als staatlich und staatsnahe Branchen gelten: Öffentliche Verwaltung, Gesundheits- und Bildungssektor.

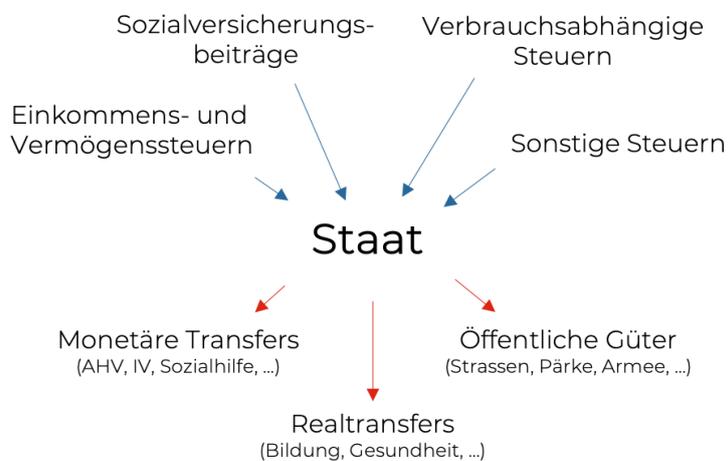
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf OECD (2024a) und OECD (2024b)

Haushaltsdisziplin nachlässt, wenn der wichtigste Indikator vermeintlich kein Wachstum anzeigt.

3.2 Wie lässt sich messen, ob der Staat von der Arbeitsmigration profitiert?

Zur Messung der Effekte der Arbeitsmigration auf die Staatseinnahmen und -ausgaben müssen alle Finanzflüsse und nicht monetären Transfers zwischen Zuwanderern und dem Staat untersucht werden (siehe Abbildung 3.2). Ist die Summe der von Migranten bezahlten Steuern und Abgaben höher als die vom Staat bezogenen Leistungen, so profitieren der Staat beziehungsweise die bisherigen Einwohner des Landes von der Arbeitsmigration. Eine solche Bilanzierungsrechnung wird Fiskalbilanz genannt.

Abbildung 3.2: Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen in der Schweiz



Quelle: Eigene Darstellung

Zur Messung der Fiskalbilanz existieren grundsätzlich zwei Ansätze: ein statischer und ein dynamischer. Die statische Fiskalbilanz berechnet basierend auf historischen Daten, ob die Fiskalbilanz für einen spezifischen Zeitraum positiv oder negativ ausfiel. Beispielsweise untersucht eine statische Fiskalbilanz der Zuwanderung im Zeitraum 2010 bis 2020 die Zahlungsflüsse zwischen den Zuwanderern und dem Staat im besagten Zeitraum. Weil Personen überwiegend im berufstätigen Alter zuwandern, können die Steuerzahlungen und Einzahlungen in die Sozialwerke die Bilanz dominieren. Auszahlungen etwa in Form von Renten fallen für die Zuwanderer dieser Kohorte erst später an und bleiben unberücksichtigt. Statische Ansätze bieten damit nur eine bedingt aussagefähige Momentaufnahme.

Dynamische Ansätze versuchen sowohl alle gegenwärtigen als auch zukünftigen Transfers zwischen Staat und Zuwanderern zu erfassen – typischerweise durch Betrachtung des gesamten Lebenszyklus repräsentativer Individuen. Bei dynamischen Ansätzen müssen

weitreichende Annahmen zu zukünftigen Entwicklungen getroffen werden, beispielsweise zur Beschäftigung, Produktivität, Fertilität, Steuersätzen und Staatsausgaben. Nur mit dynamischen Ansätzen ist eine Aussage dazu möglich, ob sich Zuwanderung für den Staat im Zielland langfristig lohnt.

Für die Schweiz existieren bislang nur wenige aussagekräftige und umfassende Fiskalbilanzen. Die nachfolgenden Fragen in diesem Kapitel geben den aktuellen Forschungsstand wieder und gehen auf Teilbereiche der Fiskalbilanz ein, die in der aktuellen Forschung abgedeckt wurden, wie etwa die Altersvorsorge.

3.3 Welche staatlichen Leistungen gibt es und wie werden sie in Fiskalbilanzen berücksichtigt?

Der Staat stellt ein vielfältiges Leistungsbündel von der Landesverteidigung über die Verkehrsinfrastruktur bis zu Sozialhilfebeiträgen bereit. Zuwanderungen wirkt sich unterschiedlich auf die Bereitstellungskosten, Ausbauerfordernisse und Nutzungsqualität der einzelnen Leistungen aus.

Öffentliche Güter bilden eine Kategorie staatlicher Leistungen. Sie sind durch die Nichtausschliessbarkeit und die Nichtrivalität im Konsum charakterisiert. Als klassische Beispiele gelten der Rundfunk oder die Grundlagenforschung. Bei der Grundlagenforschung kann niemand von der Nutzung des gewonnenen Wissens ausgeschlossen werden (Nichtausschliessbarkeit). Gleichzeitig kann das Wissen von vielen Personen gleichzeitig eingesetzt werden (Nichtrivalität). Zuwanderung wirkt sich vorteilhaft auf diese Leistungen aus, weil zusätzliche Nutzer keine Qualitätseinbussen oder Zusatzkosten verursachen, aber die Kosten auf mehr Personen verteilt werden können.

Wie in Tabelle 3.1 abgebildet, werden öffentliche Güter oft als Kontinuum von *reinen* bis *unreinen öffentlichen Gütern* aufgefasst. Nur wenige staatliche Leistungen erfüllen die beiden Kriterien der Nichtausschliessbarkeit und der Nichtrivalität vollständig, sodass sie als reine öffentliche Güter bezeichnet werden können. Bei *unreinen öffentlichen Gütern* ist das Kriterium der Nicht-Rivalität nicht oder nur teilweise erfüllt. Auf einer Autobahn führt ein zusätzlicher Nutzer unter Umständen zu mehr Stau und damit zu einer Qualitätsverschlechterung des öffentlichen Gutes. Im öffentlichen Diskurs wird dies oft als Überfüllungskosten bezeichnet. Um Überfüllung und Qualitätsminderungen zu vermeiden, bedarf es bei diesen Gütern eines Ausbaus. Im wissenschaftlichen Diskurs haben Borchering & Deacon (1972) und Bergstrom & Goodman (1973) entsprechend den "Congestion Parameter" eingebracht, welcher für jede staatliche Leistung angibt, wie sich die Bereitstellungskosten mit dem Bevölkerungswachstum entwickeln.

Transfers stellen eine weitere Gruppe staatlicher Leistungen dar. Sie können monetär – beispielsweise bei der Auszahlung einer AHV-Rente – oder in Form von realen Transfers erfolgen, beispielsweise wenn der Staat eine Gesundheits- oder Bildungsleistung erbringt, die einer bestimmten Person zugutekommt. Bei Transfers besteht unbestritten Rivalität

Tabelle 3.1: Kategorien staatlicher Leistungen

	Staatl. Leistung	Bisherige Studien
Reine öffentliche Güter	Landesverteidigung	
	Gewässer- und Lawinenverbauung	
	Grundlagenforschung	
	Beziehungen zum Ausland	
	Justiz, Polizei, Feuerwehr	
	Kultur und Freizeit	
	Allgemeine Verwaltung	
	Volkswirtschaft	✓
	Umweltschutz und Raumordnung	✓
	Unreine öffentliche Güter	Verkehr
Realtransfers	Bildung, Gesundheit	✓
Monetäre Transfers	AHV-Renten, IV, Sozialhilfe, etc.	✓

im Konsum. Eine AHV-Rente oder ein Ausbildungsplatz kann immer nur von einer Person in Anspruch genommen werden. Die Transferausgaben steigen folglich mit jedem Zuwanderer, der die entsprechenden Transfers beansprucht.

Die Fiskalbilanz einer Zuwanderungsgruppe ist positiv, wenn die von ihnen geleisteten Abgaben und Steuern die Transferausgaben und die durch Zuwanderung verursachten Mehrkosten für unreine öffentliche Güter übersteigen. Diese Mehrkosten können steigende Unterhalts-, Wartungs-, Ausbau- und Investitionskosten umfassen.

Die bisher für die Schweiz erstellten Fiskalbilanzen der Migration (Ramel & Sheldon, 2012; Weber & Straubhaar, 1996) haben sich vorwiegend auf die Transferausgaben und gut messbare unreine öffentliche Güter mit offensichtlichem Überfüllungsgrad konzentriert. Weitere öffentliche Güter wurden ausgeklammert, wie dies die letzte Spalte in Tabelle 3.1 wiedergibt. Da es sich bei den ausgeklammerten staatlichen Leistungen, wie der allgemeinen Verwaltung der Justiz, der Polizei oder der Feuerwehr nicht um reine öffentliche Güter handelt und Migration offensichtlich Mehrkosten bedingt, führt dies möglicherweise zu einer zu positiven Fiskalbilanz der Zuwanderung. Auch Ramel & Sheldon (2012) weisen darauf hin, dass zum Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Staatsausgaben eine Wissenslücke besteht: "In diesem Bereich besteht sowohl in der Schweiz als auch international Forschungspotential für zukünftige Arbeiten" (S. 20). Denn bei der Zurechnung von Staatsausgaben, die auf die Zuwanderung zurückzuführen sind, handelt es sich um kein einfaches Unterfangen.

Schliesslich gilt es zu beachten, dass eine Fiskalbilanz nur die Transfers zwischen Zuwanderern und dem Staat berücksichtigt, aber nicht alle gesellschaftlichen Nutzen

und Kosten der Zuwanderung. Überfüllungseffekte bei unreinen öffentlichen Gütern können durch Kapazitätserweiterungen vermieden werden. Wird beispielsweise das Nationalstrassennetz im Gleichschritt mit der Zuwanderung ausgebaut, erleiden Einheimische durch die Zuwanderung keine Qualitätsverschlechterung. In der Realität gestalten sich Kapazitätserweiterung aus räumlichen, rechtlichen oder politischen Gründen aber häufig als schwierig. Werden unreine öffentliche Güter bei Bevölkerungswachstum nicht ausgebaut und auch keine zusätzlichen Mittel für deren Unterhalt aufgewendet, so hat Zuwanderung keine Mehrkosten für den Staat zur Folge, womit auch die Fiskalbilanz davon unberührt bleibt. Allerdings führt dies gesellschaftlich zu Nutzeneinbussen, da die Qualität der staatlichen Leistungen abnimmt, beispielsweise durch Staus oder eine Überlastung des Freizeitangebots und der Polizei.

3.4 Was sagen bisherige Studien zur Fiskalbilanz der Migration?

Studien zur Fiskalbilanz der Migration gibt es für diverse Länder. Die Resultate fallen je nach Land, getroffenen Annahmen und Zeitraum recht unterschiedlich aus. Es besteht in bisherigen Studien jedoch ein Konsens darüber, dass die Fiskalbilanz umso besser ausfällt, je jünger und besser gebildet die Zuwanderer sind. Dies sind gute Neuigkeiten für die angelsächsischen Länder USA, UK, Kanada und Australien: Diese Länder ziehen zusammen rund 70 % aller hochqualifizierten Zuwanderer in die OECD-Länder an (Kerr et al., 2017).

Für die Schweiz seien hier zwei statische Studien erwähnt. Weber & Straubhaar (1996) zeigen für das Jahr 1990, dass der typische Migrantenhaushalt dem Staat rund 1'600 US-Dollar mehr abliefern als er an staatlichen Leistungen bezieht.

Eine OECD-Studie von 2013 kommt zum Schluss, dass die Schweiz und Luxemburg die positivsten Fiskalbilanzen der Zuwanderung aller OECD-Länder aufweisen (OECD, 2013). So sollen in der Schweiz die Migrantenhaushalte in den Jahren 2007 bis 2009 kaufkraftbereinigt netto 15'000 Euro pro Jahr in den Staatshaushalt gezahlt haben. Die Schweiz dürfte hierbei davon profitieren, dass Zuwanderer sowohl jung als auch gut gebildet sind. Gemäss der International Labor Organisation (ILO) arbeiten in der Schweiz rund 40 % aller Zugewanderten in hochqualifizierten Stellen (ILO, 2020). Dieser Wert ist höher als in allen anderen westeuropäischen Ländern und macht die Schweiz eher vergleichbar mit den angelsächsischen Ländern.

Beide Studien kommen für die Zuwanderung zu einem positiven oder zumindest neutralen Fazit. Allerdings wurden beide Studien mit dem statischen Ansatz erstellt und treffen damit keine Aussage über künftige Entwicklungen. Damit sind sie vor dem Hintergrund der umlagefinanzierten AHV nur bedingt aussagekräftig.

Die bisher einzige Studie mit dynamischem Ansatz stammt von Ramel & Sheldon (2012). Die Autoren stellen fest, dass die Fiskalbilanz der Zuwanderung künftig weniger positiv ausfällt als aktuell. Eine wichtige Erkenntnis ihrer Studie: Gutgebildete Zuwanderer haben eine kürzere Verweildauer in der Schweiz als tiefqualifizierte, sodass der künftige Anteil an

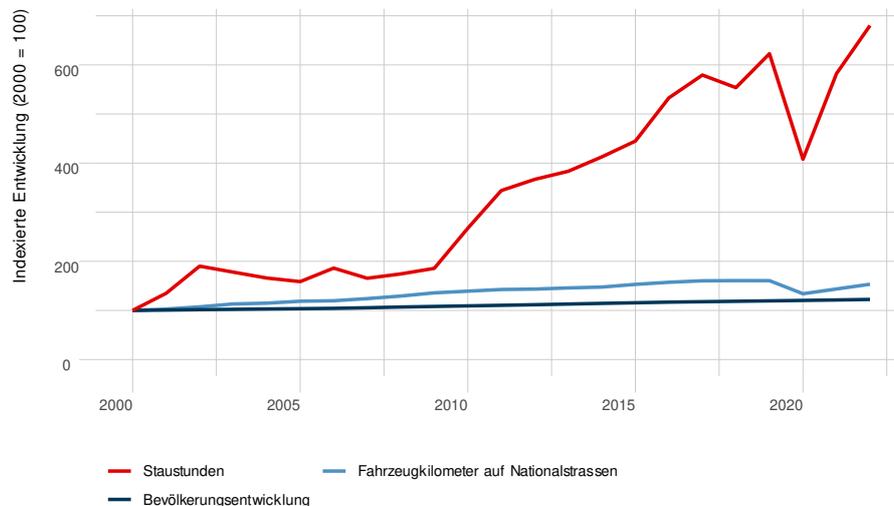
Gutqualifizierten in der langen Frist tiefer ist, als es die aktuelle Zuwanderung vermuten lässt. Dieser Effekt führt denn auch dazu, dass die Fiskalbilanz von Zuwanderern insgesamt längerfristig negativ wird.

Fiskalbilanzen zielen darauf ab, die Leistungsbezüge vom und die Finanzierungsbeiträge an den Staat möglichst umfassend aufzuarbeiten. Für einzelne staatliche Teilbereiche wie die Altersvorsorge existieren Vertiefungsstudien, welche spezifisch auf die Finanzierung und den Leistungsbezug durch Schweizer und Migranten in diesem Bereich eingehen (siehe Kapitel 3.6).

3.5 Führt Zuwanderung zu Stau und überfüllten Zügen?

Im Zusammenhang mit der Zuwanderung wird häufig von einem zunehmenden "Dichtestress" gesprochen. Am ehesten messen lässt sich Dichtestress im Verkehr. Die Anzahl Stautunden auf Nationalstrassen hat sich zwischen 2000 und 2022 versiebenfacht (siehe Abbildung 3.3). Nur ein Teil dieser Zunahme geht auf die Zuwanderung zurück, denn auch die ansässige Bevölkerung wurde deutlich mobiler. Die Anzahl Fahrzeugkilometer auf Nationalstrassen nahm seit 2000 um etwa 50 % zu, während die Bevölkerung um 23 % wuchs.

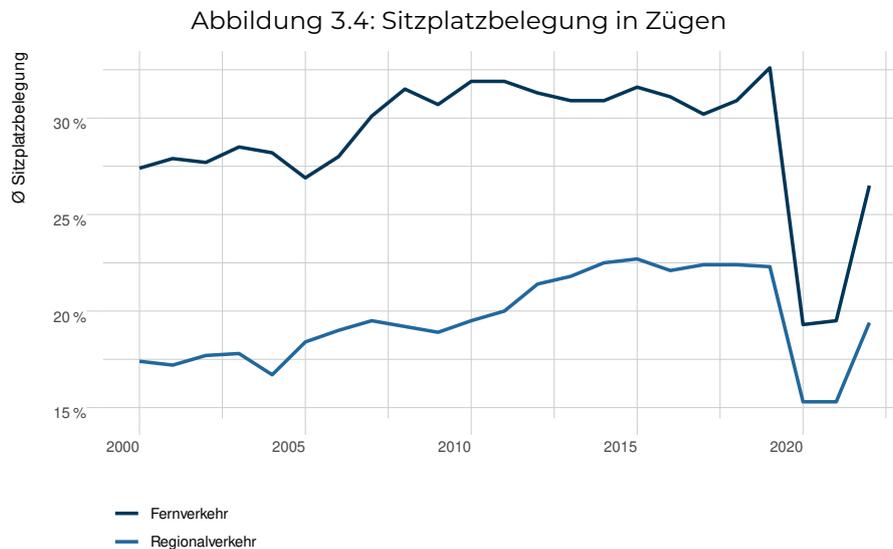
Abbildung 3.3: Entwicklung von Stautunden, Fahrleistung und Bevölkerung



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesamt für Statistik (2024c) und Bundesamt für Strassen (2024)

Im öffentlichen Verkehr stand dem Bevölkerungswachstum hingegen ein stetiger Kapazitätsausbau gegenüber. Die durchschnittliche Sitzplatzbelegung in Fern- und Regionalzügen hat seit 2000 nur leicht zugenommen, obwohl die mit der Eisenbahn

zurückgelegten Personenkilometer mit +70 % zwischen 2000 und 2019 noch stärker gestiegen sind als im Strassenverkehr (siehe Abbildung 3.4).



Quelle: Tagesanzeiger (2023)

3.6 Wie sieht die Fiskalbilanz für die Sozialversicherungen aus?

Wird die 2. Säule ausgeklammert¹, so tätigen die AHV und die Krankenversicherungen zusammen 68% aller ausbezahlten Leistungen der Sozialversicherungen (Avenir Suisse, 2020, S. 34). Entsprechend relevant ist, wie sich die Zuwanderung auf diese beiden Sozialwerke auswirkt.

Für die Krankenversicherungen gibt es in der Schweiz bislang keine Studie, welche die Ein- und Auszahlungen von Ausländern in die Krankenkasse miteinander vergleicht – entsprechend lässt sich hier nichts über die Fiskalbilanz der Zuwanderung aussagen.

Bei der AHV sind dank der AHV-Einkommensstatistik differenziertere Aussagen möglich. Die Studie von Favre et al. (2023) kommt für die AHV zum Ergebnis, dass Zuwanderer aktuell 40% der AHV-Einzahlungen leisten, jedoch nur 30% der AHV-Auszahlungen beziehen (Tabelle 3.2). Das aktuell günstigere Verhältnis von Ein- und Auszahlung für Zuwanderer ist Folge davon, dass Zuwanderer jünger und somit häufiger erwerbstätig sind. Auf Basis der Bevölkerungs- und Zuwanderungsprognosen des BFS berechnet die Studie, dass selbst in 50 Jahren im Jahr 2070 die Einzahlungen von Ausländern anteilmässig grösser sein werden als deren Auszahlungen.

¹Das 1985 in kraftgetretene Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) sieht de jure keine Umverteilung zwischen Personen vor.

Tabelle 3.2: AHV-Beiträge nach Nationalität (gerundete Werte)

	Schweizer		Ausländer	
	Einzahlungen	Auszahlungen	Einzahlungen	Auszahlungen
2020	60%	70%	40%	30%
2070	50%	60%	50%	40%

Quelle: Favre et al. (2023)

Die Studie hat auch für alle im Jahr 2003 Zugewanderten und eine synthetische Vergleichskohorte² von Einheimischen die Beiträge und Leistungsansprüche bis 2070 kalkuliert. Dabei zeigt sich, dass das Verhältnis der Leistungen zu den Beiträgen für Zuwanderer und in der Schweiz Geborene praktisch gleich gross ist. Die bis ins Jahr 2070 bessere Bilanz der Zuwanderer bei der AHV rührt also nicht daher, dass ein einzelner Zuwanderer eine bessere Bilanz aufweist als ein Schweizer, sondern daher, dass durch die künftige Zuwanderung gemäss Prognosen des BFS die ausländische Bevölkerung dauerhaft eine jüngere Bevölkerungsstruktur aufweist als die Schweizer Bevölkerung.

Diese zentrale Erkenntnis lässt sich anhand eines Rechenbeispiels illustrieren. Schweizerinnen haben im Schnitt 1.29 Kinder, was eine sich nach unten verengende Bevölkerungspyramide zur Folge hat. Besteht die erste Generation aus 100 Personen, so besteht die zweite Generation aus 60 und die dritte Generation aus 36 Personen. Bei der ausländischen Bevölkerung bleibt die Alterspyramide dagegen nach unten konstant. Die Bevölkerungsprognose des BFS geht im Referenzszenario von einer jährlichen Nettozuwanderung zwischen 35'000 und 55'000 bis ins Jahr 2050 aus. Diese relativ konstante Zuwanderung und die Tatsache, dass Zuwanderer im Schnitt mit 30 Jahren in die Schweiz ziehen, führt in 50 Jahren dazu, dass es bei der ausländischen Bevölkerung in jeder Generation in etwa gleich viele Personen gibt. Die konstante Zuwanderung hat also denselben Effekt wie eine Geburtenziffer von 2.1 Kinder pro Frau. Fazit: Solange die Bevölkerungspyramide der ausländischen Bevölkerung sich weniger nach unten verengt als diejenige von Schweizern, werden Ausländer verhältnismässig mehr in die AHV einbezahlen als Schweizer. Dieser demographische Effekt ist bedeutsamer als die Tatsache, dass ein durchschnittlicher Zuwanderer gegenüber der AHV aufgrund seines tieferen Einkommens eine etwas negativere Bilanz aufweist als ein durchschnittlicher Schweizer.

Ebenfalls eine wichtige Erkenntnis der Studie: Sowohl Schweizer als auch Ausländer beziehen bei den aktuellen Beitragssätzen im Schnitt mehr Leistungen aus der AHV, als sie zu deren Finanzierung beitragen. Das Verhältnis von Auszahlungen zu Einzahlungen beträgt bei EU/EFTA-Bürgern 1.76, bei Schweizern 1.83, bei Vertragsstaaten³ 2.07 und

²Die Vergleichskohorte besteht aus in der Schweiz geborenen Personen, deren Geschlechts- und Altersstruktur an diejenige der Zuwanderungskohorte angeglichen wurde.

³Staaten mit denen die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abschloss, darunter u.a. USA, China, Indien, Kosovo, Serbien, Türkei

bei Nicht-Vertragsstaaten 2.55⁴. Dies bedeutet, dass jeder Zuwanderer das implizite Staatsdefizit vergrössert. Das Staatsdefizit pro Kopf steigt allerdings nur, wenn die Fiskalbilanz der Zuwanderer noch negativer ist als diejenige von Schweizern. Ausserdem sind die Zuwanderer im Schnitt jünger als Einheimische und werden die Folgen dieses impliziten Staatsdefizit proportional stärker tragen müssen als Einheimische.

Die Studie untersucht auch die Wirkung der Zuwanderung auf die IV und EO und kommt dort zu einer vorteilhaften Bilanz der Zuwanderung. In der Kohortenanalyse liegt das Verhältnis von Auszahlungen zu Einzahlungen der Zuwanderer bei der IV bei 0.38 und bei der EO bei 0.38. Zugewanderte beziehen dagegen deutlich häufiger Ergänzungsleistungen (EL) und Sozialhilfe als in der Schweiz geborene Einwohner. Die Effekte bei der IV, EO und EL spielen allerdings im Vergleich zur AHV eine untergeordnete Rolle.

3.7 Wie hoch ist die Sozialhilfequote der Zuwanderer?

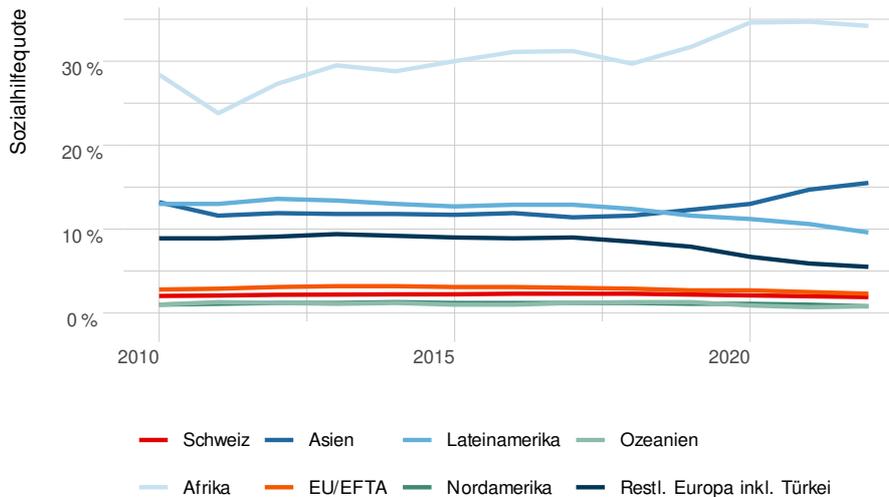
Rund 2% aller Schweizer und rund 6% aller Ausländer beziehen Sozialhilfe. Beide Quoten blieben seit 2010 nahezu konstant. Innerhalb der ausländischen Bevölkerung kam es aber zu Verschiebungen: Der Sozialhilfebezug ging bei Personen aus Lateinamerika und europäischen Nicht-EU/EFTA-Ländern zurück; bei Personen aus Asien und Afrika stieg er dagegen an. Der Anstieg ist vor allem auf Übertritte aus dem Flüchtlingsbereich zurückzuführen. Stand 2022 bezogen 81% aller Personen im Flüchtlingsbereich Sozialhilfe⁵. Zu erwähnen ist allerdings, dass 36% der Flüchtlinge mit Sozialhilfebezug erwerbstätig sind. (Bundesamt für Statistik, 2024a)

Während Personen aus dem Asylbereich überdurchschnittlich häufig Sozialhilfe beziehen, ist es bei Erwerbsmigranten umgekehrt. Zuwanderer im Rahmen des FZA beziehen seltener Sozialhilfe als Schweizer (1.7% vs. 2.4%); bislang ist kein Anstieg im Zeitverlauf festzustellen (Staatssekretariat für Wirtschaft, 2023).

⁴Die hier ausgewiesenen Zahlen nehmen keine Diskontierung in der Zukunft liegender Ein- oder Auszahlungen vor. Mit Berücksichtigung der Diskontierung fällt in der Studie von Favre et al. (2023) das Verhältnis von Einzahlungen zu Auszahlungen weniger negativ aus. Die ähnlich hohe Fiskalbilanz von Ausländern und Schweizern bleibt jedoch bestehen.

⁵Dazu zählen Flüchtlinge mit Asyl (Ausweis B) mit weniger als 5 Jahren Aufenthalt sowie vorläufig Aufgenommene mit weniger als 7 Jahren Aufenthalt.

Abbildung 3.5: Sozialhilfequote nach Herkunft



Quelle: Bundesamt für Statistik (2024a)

3.8 Geht vom Sozialsystem ein Magneteffekt aus?

Der amerikanische Ökonom und Nobelpreisträger Milton Friedman äusserte 1977 den mittlerweile berühmten Satz: "Man kann nicht gleichzeitig freie Einwanderung und einen Wohlfahrtsstaat haben." Daraus leitete Borjas (1999) die Hypothese des Wohlfahrtsmagneten für Zuwanderer ab: Ein Land ziehe mit grosszügigen Wohlfahrtsleistungen ausländische Zuwanderer an und bürde sich damit erhebliche Ausgaben auf. Es ist zu erwarten, dass der Magneteffekt nicht alle Zuwanderungsländer und Zuwanderungsgruppen gleich betrifft. Der Wohlfahrtsmagnet sollte auf tieferqualifizierte Zuwanderer mit höherem Arbeitslosigkeits- und Armutsrisiko anziehender wirken als auf höherqualifizierte Migranten. Hochqualifizierte mit hohem Einkommen könnten von einem ausgebauten Sozialstaat, der keine Zugangsschranken setzt, hingegen abgeschreckt werden, weil sie diesen mitzufinanzieren hätten. Länder mit ausgebautem Wohlfahrtsstaat dürfte wiederum bestrebt sein, die Zuwanderung eigenständig steuern zu wollen, sodass eine übermässige Belastung des Wohlfahrtsstaates vermieden werden kann.

Ob und in welchem Ausmass ein Magneteffekt existiert, ist aus wirtschaftspolitischer Sicht bedeutsam. Internationale Studien belegen, dass die Einstellungen der Menschen zur Zuwanderung und zum Ausbau der Sozialleistungen massgeblich davon beeinflusst werden, ob sie von der Existenz eines Wohlfahrtsmagneten ausgehen (Boeri, 2010; Huber & Oberdabernig, 2016; Joxhe et al., 2024).

Studien weisen den Magneteffekt für zahlreiche Länder nach. Für die USA findet Borjas (1999), dass Zuwanderer, die Sozialleistungen beziehen, öfters in Bundesstaaten

anzutreffen sind, die weitreichendere Wohlfahrtsleistungen anbieten. Zahlreiche Studien untersuchen die Europäische Union und die EFTA-Staaten inklusive der Schweiz, die ihren Bürgern gegenseitig Personenfreizügigkeit gewähren. Darunter kommen mehrere Studien zum Schluss, dass grosszügige Wohlfahrtsleistungen tiefqualifizierte Zuwanderung anziehen (Boeri, 2010; Cohen & Razin, 2008; Razin & Wahba, 2015). Unter anderem Cohen & Razin (2008) zeigen, dass die Magnetwirkung nur für die unregulierte EU-Binnenwanderung, nicht aber für die kontrollierte Zuwanderung aus Drittstaaten auftritt.

Als besonders aussagekräftig darf die Studie von Agersnap et al. (2020) für Dänemark gelten. Das Land verabschiedete 2002 eine Regelung, die Einwanderern von ausserhalb der EU gegen 50 % tiefere Sozialleistungen zugestand als für EU-Zuwanderern. Die Regelung wurde im Jahr 2012 aufgehoben und drei Jahre später erneut eingeführt. Die Leistungskürzung führte zu einer Reduktion der Nettomigration um etwa 5'000 Personen und die Wiedereinführung zu einem erneuten Anstieg in der gleichen Grössenordnung.

Einige Studien für die EU/EFTA-Staaten können den Magneteffekt allerdings nicht oder nur teilweise nachweisen. Giulietti et al. (2013) finden für 19 europäische Länder, dass im Durchschnitt über alle Länder von der Arbeitslosenunterstützung keine Magnetwirkung ausgeht. Für 29 europäische Länder inklusive der Schweiz finden Österman et al. (2023), dass die Länder mit grosszügigerem Wohlfahrtsstaats nicht von der Migration belastet werden. Für neue EU-Mitgliedsstaaten wird die Personenfreizügigkeit jeweils etappenweise eingeführt. Giua (2020) stellt für das ehemalige EU-Mitglied Vereinigtes Königreich fest, dass mit der Einführung der vollständigen Personenfreizügigkeit für die osteuropäischen Länder der EU-Erweiterung 2004 kein Magneteffekt aufgetreten sei. Während nicht mehr Zuwanderer verzeichnet wurden, nahm allerdings die Beantragung von Arbeitslosenunterstützung zu, und die Beschäftigung der Zuwanderer aus den neuen Mitgliedstaaten nahm im Vereinigten Königreich ab.

Ein wichtiger Hinweis für die Interpretation der Studien stammt aus der bereits etwas älteren Studie von Giorgi & Pellizzari (2009). Diese findet für die Länder der EU im Zeitraum von 1994 bis 2001, dass von der Grosszügigkeit der staatlichen Sozialleistungen ein Magneteffekt ausgeht, jedoch die Erwerbssituation und das Lohnniveau für die Migrationsentscheidung der Zuwanderer bedeutender sind. Die Arbeitsmarktaussichten in einem Land spielen für die Migration stets auch eine Rolle. Dies klingt trivial, ist für die das Verständnis der Entwicklung in der Schweiz allerdings wichtig. Die Zahlen des 19. Berichts des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU zeigen, dass die Erwerbsbeteiligung der EU/EFTA-Zuwanderer hoch und der Bezug von Arbeitslosenentschädigungen und Sozialhilfe durch Zuwanderer anhaltend tief ist (Staatssekretariat für Wirtschaft, 2023). Dies spricht gegen eine durch den Wohlfahrtsstaat motivierte Zuwanderung. Nur besteht in der Schweiz aktuell sowohl für Tief- als auch für Hochqualifizierte nahezu Vollbeschäftigung bei gleichzeitig hohen Löhnen. Mit einer Belastung des Wohlfahrtsstaates ist bei dieser Konjunkturlage nicht zu rechnen. Das Observatorium des SECO zeigt aber beispielsweise auf, dass die Bezugsquote für Arbeitslosentaggeld im Nachgang zur Finanzkrise und im Zuge der Covid-Krise für

EU/EFTA-Zugewanderte jeweils deutlich stärker anstieg als die Bezugsquote der Schweizer und der bereits länger ansässigen EU/EFTA-Zugewanderten.

Zahlreiche der zitierten Studien untersuchen die Personenfreizügigkeit der EU/EFTA-Staaten inklusive der Schweiz. Nur Ferwerda et al. (2023) untersuchen spezifisch die Wohlfahrtsmagnetwirkung zwischen den Kantonen. Die Autoren untersuchen, ob die Veränderung der Sozialhilfebeiträge in den Gemeinden sozialhilfebeziehende Zuwanderer zu einem Umzug aus anderen Gemeinden bewogen haben könnte. Sie stellen fest, dass Umzüge aufgrund von Beitragsanpassungen selten sind, was gegen einen signifikanten Magneteffekt innerhalb der Schweiz spricht. Was die Studie dagegen nicht untersucht, ist, ob und in welchem Ausmass das Schweizer Sozialsystem eine Sogwirkung auf ausserhalb der Schweiz lebende Personen ausübt.

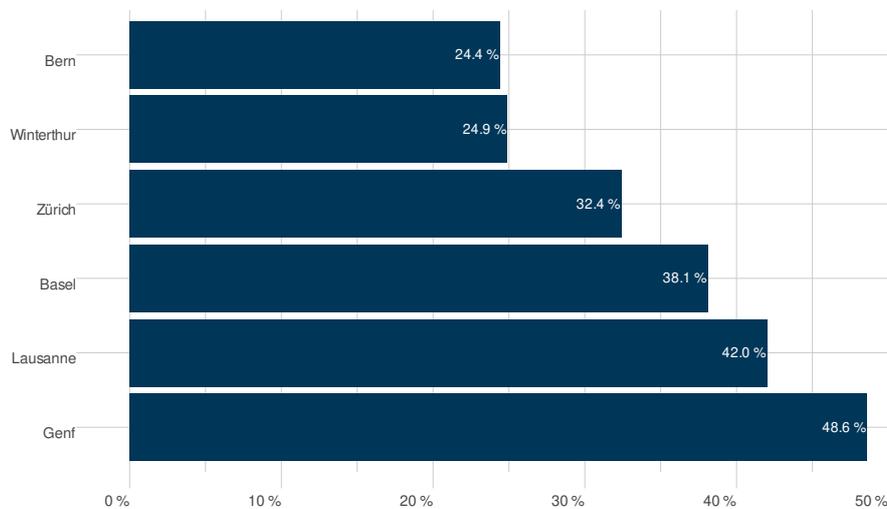
Zusammengefasst zeigt die bisherige Empirie, dass der Magneteffekt unter gewissen institutionellen Voraussetzungen – insbesondere, wenn der Zugang zum Wohlfahrtsstaat nicht reguliert wird – durchaus wirksam werden kann. Das mit entsprechender Sogwirkung in die von der Allgemeinheit finanzierten Systeme der sozialen Sicherheit. In der Schweiz kann für die Arbeitsmigration aus EU/EFTA-Staaten bislang aber keine auffällige Beanspruchung des Sozialstaates festgestellt werden. Allerdings: Die Ausgaben für die soziale Sicherheit sind mit 39 % der grösste Ausgabenbereich der öffentlichen Haushalte und damit finanz- und gesellschaftspolitisch höchst relevant (Bundesamt für Statistik, 2024b). Sozialausgaben verhalten sich antizyklisch, das heisst sie sind bei guter Wirtschaftslage tief, wie dies in den letzten 20 Jahren meist der Fall war, und sie steigen in rezessiven Phasen. Ein Magneteffekt müsste vorwiegend in rezessiven Phasen zum Tragen kommen. Erst dann zeigt sich die Relevanz der institutionellen Regeln der Zugangsberechtigung hinsichtlich der Magnetwirkung.

3.9 Welche Bedeutung hat die Zuwanderung für die (direkte) Demokratie?

Rund ein Viertel der volljährigen Menschen in der Schweiz besitzt keinen Schweizer Pass und folglich auch kein Recht auf politische Mitsprache. In den grossen Städten ist der Ausländeranteil nochmals höher, in Genf fast 50 % (siehe Abbildung 3.6). Die eine Hälfte der Bevölkerung trifft Entscheide, mit der die andere Hälfte leben muss. Die Statistiken zeigen ebenfalls, dass die Wahlbeteiligung von Eingebürgerten tiefer ist als diejenige von länger ansässigen Schweizern, wobei Eingebürgerte der 1. Generation sogar eine höhere Wahlbeteiligung als Eingebürgerte der 2. Generation aufweisen (Bundesamt für Statistik, 2022).

Für einen funktionierenden Föderalismus nimmt das Äquivalenzprinzip eine zentrale Stellung ein (Blankart & Schnellenbach, 2022). Das Prinzip besagt, dass der Kreis der Entscheider mit jenem der Financier und der Nutzniesser übereinstimmen sollte. In der Föderalismustheorie wird nach diesem Prinzip begründet, warum beispielsweise

Abbildung 3.6: Ausländeranteil 2022 in Städten mit mehr als 100'000 Einwohnern



Quelle: Schweizerischer Städteverband SSV & Bundesamt für Statistik (2023)

Hallenbäder nicht vom Zentralstaat bereitgestellt und von allen Steuerzahlern im Land finanziert werden sollen, während ein räumlich kleiner Kreis davon profitiert. Es bestehen offensichtliche Fehlanreize, für die eigene Region ein luxuriöses Hallenbad zu verlangen und umgekehrt nicht für teure Infrastruktur anderswo bezahlen zu wollen.

Die Argumentation lässt sich auf die nicht stimmberechtigten Zuwanderer übertragen. Es können Anreize entstehen, die Zuwanderer an den Kosten, aber nicht an den Nutzen staatlicher Leistungen zu beteiligen. Ausserdem fliesen ihre Präferenzen nicht in den politischen Diskurs ein. Inwiefern Zuwanderer – womöglich auf Kosten der aktuell Stimmberechtigten – in der Politik mitbestimmen sollen, ist primär eine politische Frage, die jeder Leser selbst beurteilen muss.

Weiter zeigt die empirische Evidenz, dass eine hohe politische Partizipation auch indirekte positive Effekte mit sich bringt. Sie fördert den Kooperations- und Integrationswillen (Acemoglu & Robinson, 2012; Slotwinski et al., 2023) und die Kreation neuer Ideen (Hayek, 1968). Frey et al. (2004) prägten ausserdem den Begriff der "Procedural Utility": Menschen ziehen nicht nur einen Nutzen aus den Ergebnissen, sondern auch aus den Prozessen, die zu diesem Ergebnis führen. Indem sie sich beteiligen können, haben die Bürger das Gefühl, dass die politische Führung ihre Wünsche in einem fairen politischen Prozess ernsthaft berücksichtigt.

Das hiesige politische System kennt einige Besonderheiten, die als Erfolgsfaktoren der Schweiz gelten. Dazu zählen unter anderem die direkte Demokratie, Konkordanzregierung, hohe Disziplin in der Geld- und Fiskalpolitik und ein ausgeprägter Föderalismus. Das politische System stellt in erheblichem Umfang auf das Milizsystem ab und ist auf ein hohes Mass an Informiertheit und Involviertheit der Bürger angewiesen. Die hohe Zuwanderung

kann zur Folge haben, dass das Wissen von und die Wertschätzung für diese Besonderheiten und die Involviertheit verloren gehen. Denkbar ist aber auch, dass sich Zugewanderte die Eigenheiten des Schweizer Systems über die Zeit zu eigen machen. Dies gilt es in zukünftiger Forschung eingehend zu untersuchen.

Quellen

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (1. edition). Crown Publishing.
- Agersnap, O., Jensen, A., & Kleven, H. (2020). The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark. *American Economic Review: Insights*, 2(4), 527–542. <https://doi.org/10.1257/aeri.20190510>
- Avenir Suisse. (2020). *Personenfreizügigkeit - Eine ökonomische Auslegeordnung*. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/personenfreizuegigkeit/>
- Bergstrom, T. C., & Goodman, R. P. (1973). Private demands for public goods. *American Economic Review*, 63, 280–296. <https://www.jstor.org/stable/1914361>
- Blankart, C. B., & Schnellenbach, J. (2022). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft* (10. Auflage). Verlag Franz Vahlen; Vahlen Franz.
- Boeri, T. (2010). Immigration to the Land of Redistribution. *Economica*, 77(308), 651–687. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.2010.00859.x>
- Borcherding, T. E., & Deacon, R. T. (1972). The demand for the services of non-federal governments. *American Economic Review*, 62, 891–901. <https://www.jstor.org/stable/1815207>
- Borjas, G. J. (1999). Immigration and Welfare Magnets. *Journal of Labor Economics*, 17(4), 607–637. <https://doi.org/10.1086/209933>
- Bundesamt für Statistik. (2022). *Migration und Integration*. Bundesamt für Statistik. <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/23828703/master>
- Bundesamt für Statistik. (2024a). *Sozialhilfebeziehende*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html>
- Bundesamt für Statistik. (2024b). *Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen im Jahr 2022*. <https://www.bfs.admin.ch/agenda/de/2024-0474#:~:text=Diese%20Publikation%20gibt%20einen%20berblick,im%20Jahr%202022%20gettigt%20wurden-8si75g.xn--&text=Die%20Gesamtausgaben%20der%20öffentlichen%20Haushalte,betrugen%20ber%20257%20Milliarden%20Franken-j7j61d.>
- Bundesamt für Statistik. (2024c). *Staubelastung*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/monitoring-legislaturplanung/alle-indikatoren/leitline-1-wohlstand/staubelastung-nationalstrassennetz.html>
- Bundesamt für Strassen. (2024). *Verkehrsdaten*. <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/daten-informationsprodukte/verkehrsdaten.html>
- Cohen, A., & Razin, A. (2008). *The skill composition of immigrants and the generosity of the welfare state: free vs. policy-controlled migration*. w14459.

- Favre, S., Föllmi, R., & Zweimüller, J. (2023). *Migration und Sozialversicherungen: Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen: Studie im Auftrag des BSV* (Forschungsbericht 6/23).
- Ferwerda, J., Marbach, M., & Hangartner, D. (2023). *Do Immigrants Move to Welfare? Subnational Evidence from Switzerland*. Harvard Dataverse. <https://doi.org/10.1111/ajps.12766>
- Frey, B. S., Benz, M., & Stutzer, A. (2004). Introducing Procedural Utility: Not only What, but also How Matters. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 160, 377–401.
- Giorgi, G. de, & Pellizzari, M. (2009). Welfare migration in Europe. *Labour Economics*, 16(4), 353–363. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.01.005>
- Giua, L. (2020). Removing the wall around welfare: What do We learn from A8 immigrants in the UK? *Economic Policy*, 35(102), 305–356. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiaa014>
- Giulietti, C., Guzi, M., Kahanec, M., & Zimmermann, K. F. (2013). Unemployment benefits and immigration: evidence from the EU. *International Journal of Manpower*, 34(1), 24–38. <https://doi.org/10.1108/01437721311319638>
- Hayek, F. A. von. (1968). *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Kieler Vorträge.
- Huber, P., & Oberdabernig, D. A. (2016). The impact of welfare benefits on natives' and immigrants' attitudes toward immigration. *European Journal of Political Economy*, 44, 53–78. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.05.003>
- ILO. (2020). *Migrant Pay Gap; Understanding Wage Differences Between Migrants and Nationals*. International Labour Organisation. https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_763803/lang--en/index.htm
- Joxhe, M., Scaramozzino, P., & Zanaj, S. (2024). The Public Finance Position of Immigrants in Europe: A Quantile Regression Approach. *Public Finance Review*, 52(2), 182–221. <https://doi.org/10.1177/10911421231197280>
- Kerr, S. P., Parsons, C., & Kerr, W. (2017). Global Talent Mobility and Human Capital Agglomeration. In CEPR (Hrsg.), *CEPR*. <https://cepr.org/voxeu/columns/global-talent-mobility-and-human-capital-agglomeration>
- OECD. (2013). *The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries*. OECD.
- OECD. (2024a). *Annual GDP and components*.
- OECD. (2024b). *Quarterly employment by economic activity* (OECD, Hrsg.). https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=employment&pg=0&snb=219&df%5Bds%5D=dsDisseminateFinalDMZ&df%5Bid%5D=DSD_NAMAIN1%40DF_QNA_BY_ACTIVITY_EMPDC&df%5Bag%5D=OECD.SDD.NAD&df%5Bvs%5D=1.0&pd=%2C&dq=Q..AUT...&ly%5Brw%5D=TRANSACTION%2CACTIVITY&ly%5Bcl%5D=TIME_PERIOD&to%5BTIME_PERIOD%5D=false&lo=5&lom=LASTNPERIODS
- Österman, M., Palme, J., & Ruhs, M. (2023). Free Movement versus European Welfare States? Variations of the Fiscal Effects of EU Migrants across Welfare State Regimes. *Politics & Society*. <https://doi.org/10.1177/00323292231182516>
- Ramel, N. M., & Sheldon, G. (2012). *Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz*.
- Razin, A., & Wahba, J. (2015). Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden, and Immigration Skill Selectivity. *Scandinavian Journal of Economics*, 117(2), 369–402. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12092>
- Schweizerischer Städteverband SSV, & Bundesamt für Statistik. (2023). *Statistik der*

- Schweizer Städte 2023* (24325655). <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/24325655/master>
- Slotwinski, M., Stutzer, A., & Bevelander, P. (2023). From participants to citizens? Democratic voting rights and naturalisation behaviour. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(13), 3184–3204. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2193863>
- Staatssekretariat für Wirtschaft. (2023). 19. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialleistungen.
- Tagesanzeiger. (2023). 9-Millionen-Schweiz: Das sind die Folgen bei Jobs, Mieten und Kriminalität (Tagesanzeiger, Hrsg.). <https://www.tagesanzeiger.ch/historische-schwelle-erreicht-9-millionen-schweiz-das-sind-die-folgen-bei-jobs-mieten-und-kriminalitaet-580556987781>
- Wagner, A. (1892). *Grundlegung der politischen Ökonomie*. C. F. Winter'sche Verlagshandlung.
- Weber, R., & Straubhaar, T. (1996). Immigration and the Public Transfer System: Some Empirical Evidence for Switzerland. *Review of World Economics*, 132(2), 330–355.

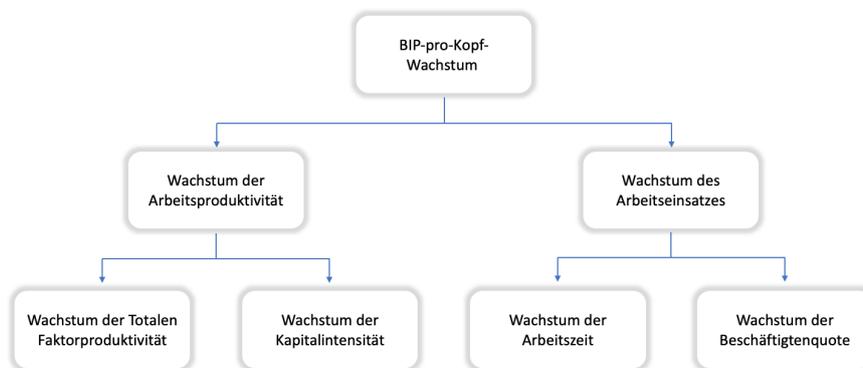
4 Migration und Wirtschaft

4.1 Wie hängen Migration und Wirtschaftswachstum zusammen?

Wie entsteht Wachstum?

Wie beeinflusst die Migration die Wirtschaftsleistung in der Schweiz und den Wohlstand der Einheimischen? Zur Beantwortung dieser Frage wird in einem ersten Schritt üblicherweise das BIP pro Kopf als Indikator für die Entwicklung der Wirtschaftsleistung herangezogen (siehe Kapitel 4.2). Wirtschaftswachstum kann allerdings auf unterschiedliche Arten zustande kommen. In Abbildung 4.1 wird das Wachstum deshalb auf seine verschiedenen Komponenten aufgeteilt; so lassen sich die Auswirkungen der Migration auf diese Komponenten diskutieren.

Abbildung 4.1: Wachstumsbuchhaltung



Die Wirtschaftsleistung (BIP) pro Kopf wächst, indem die Einwohner eines Landes entweder

- a) mehr arbeiten (Wachstum des Arbeitseinsatzes) oder
- b) pro Stunde mehr Wertschöpfung generieren (Wachstum der Arbeitsproduktivität).

Der Arbeitseinsatz hängt seinerseits davon ab, wie viel eine erwerbstätige Person im Durchschnitt arbeitet (Jahresarbeitszeit) und wie das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Gesamtbevölkerung (Bruttoerwerbsquote) ausfällt. Die Bruttoerwerbsquote fällt höher aus, wenn es relativ zu Kindern und Rentnern viele Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 gibt und wenn viele dieser Personen auch effektiv erwerbstätig sind (Erwerbsquote).

Die Arbeitsproduktivität hängt ihrerseits von der Kapitalintensität und von der totalen Faktorproduktivität (TFP) ab. Die Kapitalintensität misst, wie gross der Kapitalstock pro erwerbstätige Person ist. In der Regel ist eine Arbeitskraft umso produktiver, je mehr Kapital ihr in Form von Maschinen, Fahrzeugen, Infrastruktur und dergleichen zur Verfügung stehen. Die TFP kann dagegen als Mass für das allgemeine Produktivitätsniveau verstanden werden: Wie gut gelingt es einer Volkswirtschaft, aus den Inputfaktoren Kapital und Arbeit Wertschöpfung zu generieren? Die TFP hängt zum Beispiel vom Bildungsniveau oder den rechtlichen Rahmenbedingungen in einem Land ab.

Wie beeinflusst Migration den Arbeitseinsatz?

Ob durch Zuwanderer der Arbeitseinsatz pro Kopf sinkt oder steigt, hängt davon ab, ob die Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt Einheimische ergänzen (Komplementarität) oder verdrängen (Substitution). Komplementarität führt nicht zu Wettbewerb um dieselben Stellen, sondern zu einer steigenden Nachfrage nach einheimischen Arbeitskräften. Dies geschieht beispielsweise, wenn ein Zuwanderer mit seinem Fachwissen eine Firma aufbaut und Mitarbeiter sucht. Zuwanderer können mit ihren Fähigkeiten auch die Mitarbeiter in bestehenden Unternehmen so ergänzen, dass die Produktivität und die Löhne aller steigen. Man bezeichnet dies als Spillover oder Überschwapp-Effekt der Produktivität.

Von steigenden Löhnen geht allerdings auch ein negativer, gegenläufiger Effekt auf den Arbeitseinsatz aus. Höhere Löhne erlauben es, den Arbeitseinsatz bei gleichbleibendem Einkommen zu reduzieren. Einige Arbeitskräfte veranlasst dies, in gewissem Umfang Arbeit gegen Freizeit einzutauschen. Dieser Effekt ist für tiefere Einkommen weniger relevant als für hohe Einkommen. Erstens hat für Gutverdiener jeder zusätzlich verdiente Franken einen kleineren Nutzen als für Tieflohnbezüger. Zweitens bleibt aufgrund der progressiven Einkommenssteuer von jedem zusätzlich verdienten Franken bei einem hohen Einkommen weniger übrig als bei einem tiefen Einkommen.

Neben Komplementarität kann Zuwanderung auch zu Substitution führen. Zuwanderer bringen oftmals ähnliche Fähigkeiten mit wie die Einheimischen. Dies führt zu Konkurrenz zwischen Einheimischen und Zuwanderern um dieselben Arbeitsstellen. Die Arbeitsnachfrage der Arbeitgeber trifft auf das durch die Zuwanderung vergrösserte Arbeitsangebot, wodurch Lohndruck entsteht. Die sinkenden Löhne dürften einerseits einige Einheimische zu einem Verzicht auf Arbeit veranlassen und andererseits einige zu Mehrarbeit zwecks Einkommenserhalt bewegen.

Im Fall der Schweiz spricht einiges dafür, dass die Zugewanderten eine hohe Komplementarität zur Schweizer Bevölkerung aufweisen. Einerseits kommen viele Migranten, die eine Stelle im Tieflohnsektor annehmen (z.B. Baubranche, Gastronomie

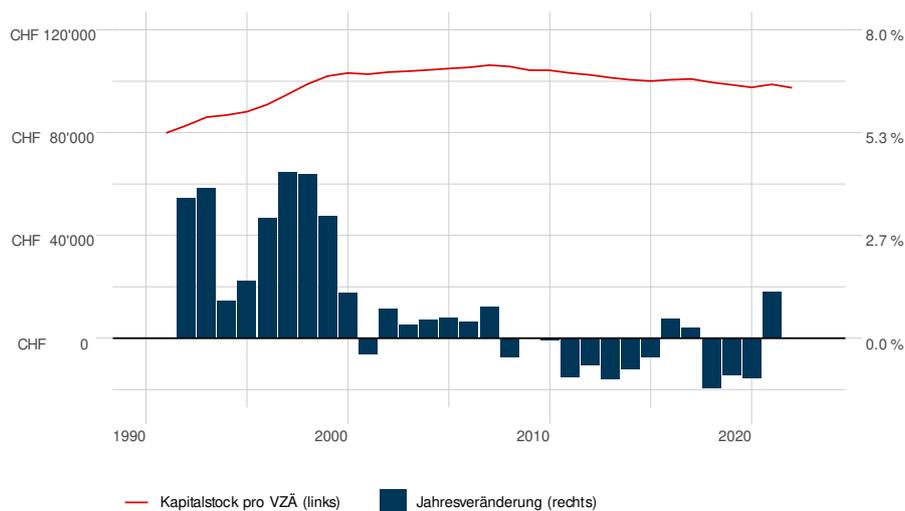
und Hotellerie, verarbeitendes Gewerbe), andererseits arbeiten viele Migranten in Berufen mit hohem Qualifikationsniveau (z.B. IT, Forschung & Entwicklung, Pharma). Zuwanderer befinden sich also häufig am unteren- oder oberen Ende des Lohnspektrums und konkurrieren dort selten mit Einheimischen.

Ob letztlich komplementäre oder substitutive Effekte überwiegen, ist schwierig abschliessend zu beurteilen. Die Studien in Kapitel 4.9 greifen diese Frage auf.

Wie beeinflusst Migration die Arbeitsproduktivität?

Bei einem konstanten Kapitalstock würde Zuwanderung dazu führen, dass pro erwerbstätige Person weniger Maschinen, Gerätschaften, IT-Unterstützung etc. zur Verfügung stünden. In der Tat deuten Erhebungen zum Kapitalstock darauf hin, dass die hohe Zuwanderung seit Einführung des FZA zu einem tieferen Wachstum der Kapitalintensität geführt haben könnte (siehe Abbildung 4.2). Zahlen des BFS zeigen einen Trendbruch mit Einführung des FZA 2002¹ (siehe Abbildung 4.2). Die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte ist seit dem FZA für Firmen einfacher geworden. Firmen sind somit dazu übergegangen, die Produktion durch mehr Arbeitskräfte zu erhöhen, statt durch höhere Investitionen in den Kapitalstock. Dies dämpfte das Wachstum der Arbeitsproduktivität.

Abbildung 4.2: Entwicklung des Kapitalstocks pro Vollzeitäquivalent

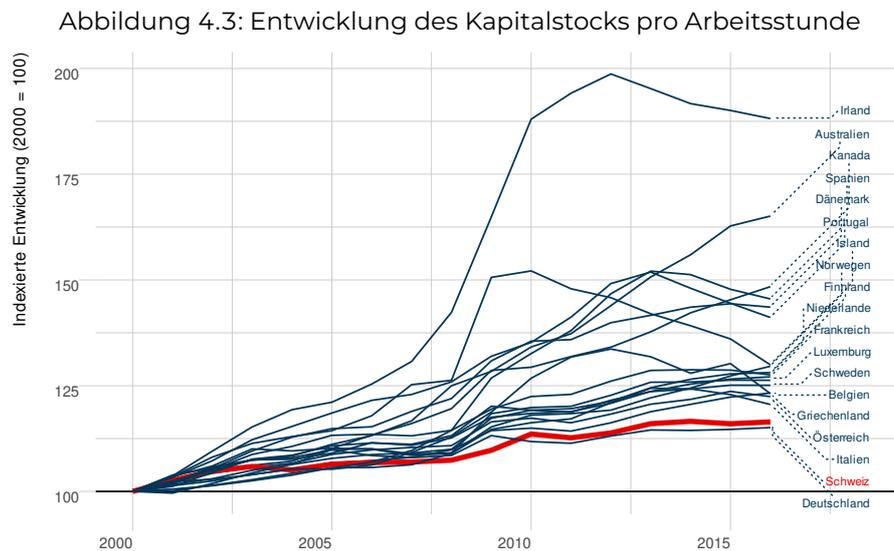


Hinweis: Konstante Preise (2015). Die Berechnung des Nettokapitalstocks erfolgt analog zu Staatssekretariat für Wirtschaft (2015) ohne Berücksichtigung von Hoch- und Tiefbau sowie ohne F&E.

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Bundesamt für Statistik (2023b) und Bundesamt für Statistik (2024c)

¹Die Zahl der Vollzeitäquivalente ging anfangs der 1990er-Jahre aus konjunkturellen Gründen zurück. Dadurch stieg der Kapitalstock pro VZÄ mechanisch.

Die Wachstumsrate des Kapitalstocks war in jüngerer Zeit in vielen westlichen Ländern rückläufig. Gründe dafür gibt es viele. Einer davon ist, dass kapitalintensive Branchen wie die Schwerindustrie vermehrt nach Asien abwanderten und die in westlichen Ländern verbliebenen Branchen (bspw. Softwareentwicklung) weniger kapitalintensiv sind. Trotzdem war die Schweizer Entwicklung auch gegenüber vergleichbaren OECD-Ländern unterdurchschnittlich, wie Abbildung 4.3 zeigt².



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf Berlemann & Wesselhöft (2017) und OECD (2023)

Beide Abbildungen zeigen ein verhaltenes Wachstum des Schweizer Kapitalstocks. Daraus kann aber kein künftiger Trend abgeleitet werden. Wenn es pro Einheit Kapitalstock immer mehr Arbeitskräfte gibt, steigt irgendwann die Rendite von Kapitalinvestitionen, womit diese wieder zunehmen werden. In der bestehenden Literatur wird deshalb nicht davon ausgegangen, dass Zuwanderung zu einem dauerhaft tieferen Wachstum des Kapitalstocks führt.

Die zweite Komponente der Arbeitskräfteproduktivität, die TFP, wird durch die Zuwanderung direkt und indirekt beeinflusst. Direkt steigern Zuwanderer die TFP, wenn sie im Vergleich zur ansässigen Bevölkerung besser qualifiziert oder motivierter sind. Indirekt steigern sie die TFP, wenn Zuwanderer und Einheimische unterschiedliche Fähigkeiten besitzen und sich gegenseitig ergänzen, wie im Absatz zum Arbeitseinsatz erläutert. Einheimische und Zuwanderer werden produktiver, weil sie sich noch stärker auf ihre jeweiligen Stärken konzentrieren können. Für die Produktivität ist somit entscheidend, ob die Zuwanderung komplementär oder substitutiv zur einheimischen Bevölkerung ist. Auch zum Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Produktivität sind in den

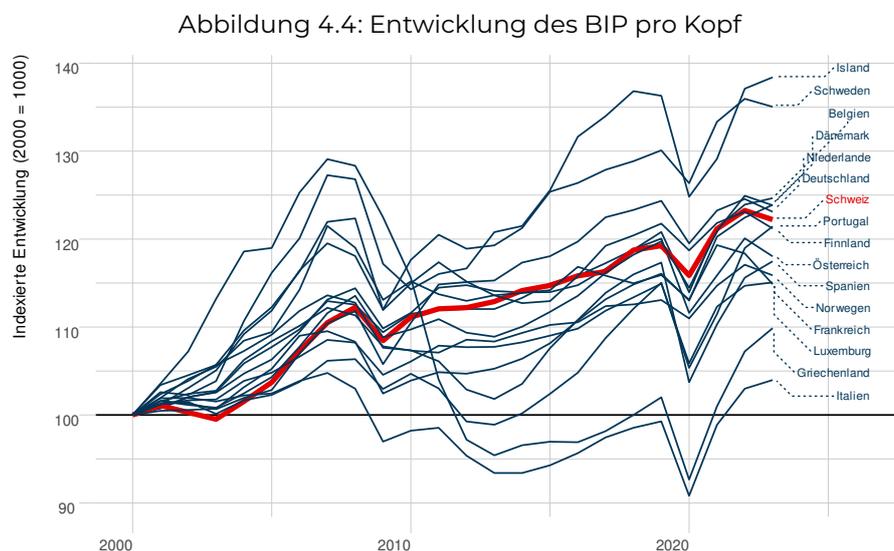
²Die Abbildung basiert auf international vergleichbaren Zahlen. Die Angaben zum Schweizer Kapitalstock weichen von jenen in Abbildung 4.2 ab.

vergangenen Jahren einige empirische Studien entstanden, die im Kapitel Kapitel 4.4 zusammengefasst werden.

4.2 Wie entwickelte sich das Schweizer BIP im internationalen Vergleich?

Die Schweizer Wirtschaft wuchs zwischen 2000 und 2022 inflationsbereinigt um fast 50 %. Für das Wohlergehen des Einzelnen ist jedoch die Entwicklung der Wirtschaftsleistung pro Kopf entscheidend. Das BIP pro Kopf wuchs im selben Zeitraum um 23 %. Damit lag das Wachstum in etwa im Durchschnitt anderer westeuropäischer Länder (siehe Abbildung 4.4). Andere westeuropäische Länder erzielten ähnlich hohe Wachstumsraten pro Kopf, allerdings bei deutlich tieferer Zuwanderung – so beispielsweise Deutschland oder Dänemark. Dieser Umstand führt in der Schweiz regelmässig zu Diskussionen, ob die Zuwanderung die Schweizer Wirtschaft nur insgesamt grösser werden liess, während der einzelne Bürger nicht oder wenig davon profitierte (sogenanntes "Wachstum in die Breite"). Die nachfolgenden Fragen beziehungsweise Abschnitte wollen helfen, diese Debatte zu versachlichen.

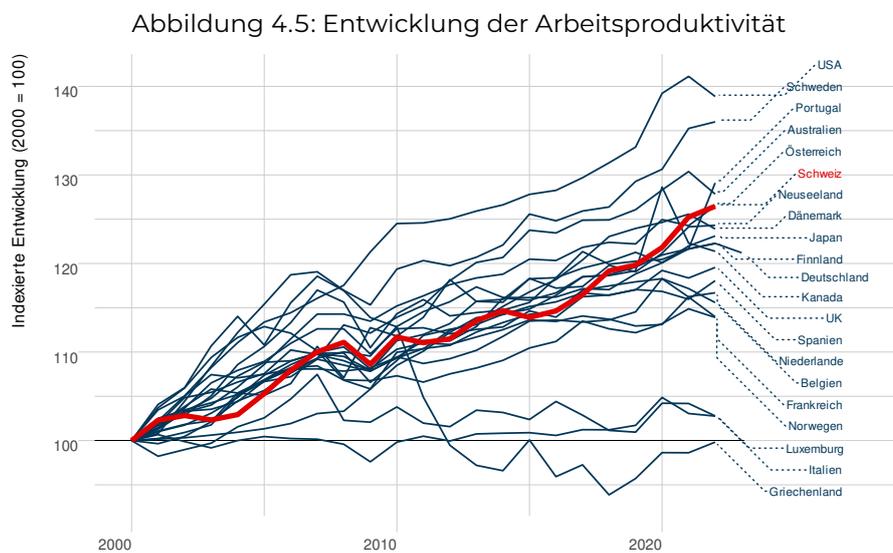
Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das BIP als alleiniger Wohlstandsindikator unzureichend ist. Potenzielle negative Effekte des Bevölkerungswachstums, wie beispielsweise die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, externe Effekte auf die Umwelt, Qualität der Infrastruktur, und Lebensqualität werden vom BIP nicht erfasst. Gleichzeitig fließen Aktivitäten, die erst durch Zuwanderung notwendig werden, wie vermehrte Bautätigkeiten für öffentliche Infrastruktur und Wohnraum, ins BIP ein.



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Eurostat (2023)

4.3 Arbeitsproduktivität: Wird pro Stunde mehr Wertschöpfung generiert als früher?

In der Schweiz wird heute pro Arbeitsstunde etwa ein Viertel mehr Wertschöpfung generiert als im Jahr 2000. Auch im OECD-Vergleich³ kann sich die Entwicklung der Arbeitsproduktivität sehen lassen, wie dies Abbildung 4.5 illustriert. Nur die USA und Schweden weisen ein deutlich höheres Produktivitätswachstum auf. Die Schweiz erlebte seit 2000 also nicht nur ein Breitenwachstum durch einen höheren Arbeits- oder Kapitaleinsatz, sondern wurde auch produktiver. Es stellt sich die Frage, wie diese Produktivitätsgewinne mit der Zuwanderung zusammenhängen und wer vom Produktivitätswachstum profitierte. Darauf gehen die nächsten Fragen ein.



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf OECD (2023)

Wie in Kapitel 4.1 beschrieben, hängt die Arbeitsproduktivität einerseits vom Kapitalstock pro erwerbstätige Person und von der Totalen Faktorproduktivität (TFP) ab. Die TFP wird indirekt berechnet: Derjenige Anteil des BIP-Pro-Kopf-Wachstums, der sich nicht durch den erhöhten Arbeits- oder Kapitaleinsatz erklären lässt, wird dem Produktivitätswachstum zugeschrieben.

Vertiefungsbox I: Wie misst man empirisch die Auswirkungen der Migration?

Eine Vielzahl an Wirtschaftsstatistiken dokumentiert, wie sich die Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und die Löhne entwickeln. Aufgrund des hohen Stellenwerts der Zuwanderung für die Wirtschaft veröffentlicht das SECO jährlich das um die 100

³Entwickelte Volkswirtschaften der OECD ohne Irland und Island

Seiten starke Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU.

Die kausalen Effekte der Migration auf die Wirtschaft gehen allerdings nicht einfach aus Statistiken hervor. Illustrieren lässt sich dies am Beispiel des Jahres 2008: In diesem Jahr sank die Wirtschaftsleistung bei gleichzeitig hoher Zuwanderung. War die Zuwanderung verantwortlich für das negative Wachstum? Wohl kaum. Im Jahr 2008 befand sich die Schweiz im Sog der weltweiten Finanzkrise. Die Effekte der Migration werden also stets überlagert von konjunkturellen Schwankungen.

Kern des Problems ist, dass die kontrafaktische Entwicklung ohne oder mit weniger Migration nicht bekannt ist – nicht bekannt sein kann. Man stelle sich vor, die Schweiz liesse sich in den Jahren 2002 bis 2023 zwei Mal beobachten, einmal mit Einführung der Personenfreizügigkeit, einmal ohne Personenfreizügigkeit, aber sonst identischen Bedingungen. Die Effekte des FZA auf die Löhne, Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum liessen sich bequem als Differenz zwischen den beiden Zuständen ablesen.

In der empirischen Forschung kommen deshalb ökonometrische Vergleichsmethoden zum Einsatz, die möglichst nahe an das beschriebene Gedankenexperiment heranführen sollen. So lässt sich argumentieren, dass die Schweiz im Jahr 2001 vor der FZA fast identisch zur Schweiz im Jahr nach der Einführung war. Könnte die Differenz aus dem durchschnittlichen Lohn für Einheimische im Jahr 2002 und jenem im Jahr 2001 den Effekt der Zuwanderung widerspiegeln ($Migrationseffekt = Lohn_{2002} - Lohn_{2001}$)? Zu bedenken gilt, dass das Jahr 2002 für die Schweiz und andere europäische Länder ein Jahr der Stagnation war. Wenn andere europäische Länder gleichermassen von der Stagnation betroffen waren, aber nicht von der Einführung des FZA, dann könnte der Effekt der Zuwanderung bestimmt werden, in dem die Entwicklung der Löhne in der Schweiz um den Effekt der Stagnation bereinigt wird: $Migrationseffekt = (Lohn_{CH,2002} - Lohn_{CH,2001}) - (Lohn_{EU,2002} - Lohn_{EU,2001})$. Dieser als "Differenz-in-Differenzen-Ansatz" ist eine Methode unter vielen, um Effekte wie jener des FZA auf die Löhne zu schätzen.

Insbesondere in älteren Studien wird zur Bestimmung der Effekte der Migration oft auf räumliche Vergleiche gesetzt (Card, 1990). In der Schweiz dürften Grenzkantone und urbane Zentren wie Genf, Basel und Zürich stärker von der Zuwanderung betroffen sein. Teilt man die Schweiz in Arbeitsmarktregionen ein, die unterschiedlich von Zuwanderung betroffen sind, lässt sich berechnen, wie sich die Löhne in Abhängigkeit von der Zuwanderung verändern.

Zwei zentrale Probleme haften diesem Vorgehen an. Erstens wählen die Zuwanderer ihren neuen Arbeits- und Lebensort nicht zufällig aus. Angenommen die Basler Pharmaindustrie durchlebt einen Boom, sucht nach Fachkräften, erhöht deshalb die Löhne und zieht damit Inländer und Zuwanderer an. Dies würde dazu führen, dass im Vergleich mit anderen Arbeitsmarktregionen in Basel sowohl die Löhne als auch die Zuwanderung hoch sind. Es ist allerdings anzunehmen, dass die boomenden Unternehmen die Löhne noch stärker hätten erhöhen müssen, wenn

sie die steigende Nachfrage nach Mitarbeitern nur mit Einheimischen hätten stillen können.

Zweitens vernachlässigt der räumliche Ansatz, dass nicht nur Ausländer zuwandern. Inländer und frühere Einwanderer können zwischen den Arbeitsmarktregionen wandern. Sollte Zuwanderung in einer Grenzregion zu Lohndruck führen, sind es oft die bereits Ansässigen, die besser über den nationalen Arbeitsmarkt informiert sind und sich anpassen.

Die Ausweichmöglichkeiten des räumlichen Ansatzes veranlassten Borjas (2003) dazu, mit dem "Skill-Groups-Approach" Vergleichsgruppen zu definieren, zwischen denen weniger Mobilität möglich ist. Statt einer räumlichen Einteilung des Arbeitsmarktes werden bei diesem Ansatz die Arbeitskräfte nach Bildungsstufen und Arbeitserfahrung gruppiert. So lässt sich beispielsweise untersuchen, wie sich der Durchschnittslohn der Gruppe der Hochqualifizierten mit 0 bis 5 Jahren Berufserfahrung im Vergleich zum Durchschnittslohn anderer Gruppen verändert, wenn die jeweiligen Gruppen von unterschiedlich starker Zuwanderung betroffen sind.

Der Ansatz von Borjas (2003) wurde in den letzten Jahrzehnten fortlaufend verfeinert, was in vielen Ländern auch dank immer detaillierteren Daten möglich ist. So kann unterstellt werden, dass hochqualifizierte Zuwanderer mit viel Berufserfahrung nicht nur die Löhne der eigenen Gruppe, sondern auch die der anderen Gruppen beeinflussen. Weiter kann berücksichtigt werden, dass Einheimische und Zugewanderte in der gleichen Gruppe unterschiedliche Löhne haben (Ottaviano & Peri, 2006), Neuzugewanderte stärker in Konkurrenz stehen mit früheren Zuwanderern als mit Einheimischen (Manacorda et al., 2012) und Einheimische durch Ausweichen auf komplexere Arbeitsaufgaben dem Lohndruck durch Zuwanderung entgehen können (D'Amuri & Peri, 2014).

Doch auch diese ausgereiften Ansätze sind der bereits angedeuteten Endogenitätsproblematik ausgesetzt. Das heisst, nicht nur die Löhne reagieren auf die Zuwanderung, sondern die Zuwanderung reagiert auf die Löhne: Nicht, weil Zuwanderung stattfindet, sind die Löhne in einer Branche oder Region hoch, sondern weil die Löhne hoch sind, findet die Zuwanderung statt.

Dieser Problematik versucht die empirische Forschung unter anderem mit Instrumentalvariablen beizukommen. Dabei handelt es sich um Variablen, welche einen Bezug zur Zuwanderung haben, die jedoch nicht von den Löhnen oder der Arbeitslosigkeit beeinflusst sein können. Ein Beispiel dafür ist die zeitversetzte Anzahl der Zuwanderer. Die Anzahl der Zuwanderer aus einem Land im Jahr 2020 ist ein guter Indikator, ob auch 2023 viele Personen aus dem Land in die Schweiz gewandert sind. Gleichzeitig ist es nicht möglich, dass die Löhne im Jahr 2023 die Zuwanderung im Jahr 2020 beeinflussen.

Zur Berechnung kausaler Effekte wird auch der sogenannte Diaspora-Effekt genutzt. Personen migrieren bevorzugt in Länder und Städte, in denen sich bereits viele Migranten der gleichen Ethnie niedergelassen haben. Damit steigt

die Wahrscheinlichkeit, dass die Standortwahl eines Migranten im Jahr 2023 von der Standortwahl von Zuwanderern der 1990er Jahren abhängt, womit sich die Wahrscheinlichkeit verringert, dass der Lohn am Zielort im Jahr 2023 die Zuwanderungsentscheidung angestossen hat. Mittels ökonometrischer Verfahren können Instrumentalvariablen dieser Art eingesetzt werden, um einen kausalen Effekt der Zuwanderung auf die Wirtschaft des Ziellandes zu identifizieren.

4.4 Arbeitsproduktivität: Wie hat sich die Migration ausgewirkt?

Das Wachstum der Arbeitsproduktivität variierte in den letzten 20 Jahren zwischen den einzelnen Branchen stark. Dies geht aus Abbildung 4.6 hervor, welche auf der X-Achse das jährliche durchschnittliche Wertschöpfungswachstum und auf der Y-Achse das jährliche durchschnittliche Stellenwachstum seit 2000 abbildet. Branchen rechts der 45-Grad-Linie verzeichneten einen Anstieg der Arbeitsproduktivität, da die Wertschöpfung schneller wuchs als die Anzahl Stellen. Die Grösse widerspiegelt die Bedeutung einer Branche, die Farbe wiederum den Ausländeranteil.

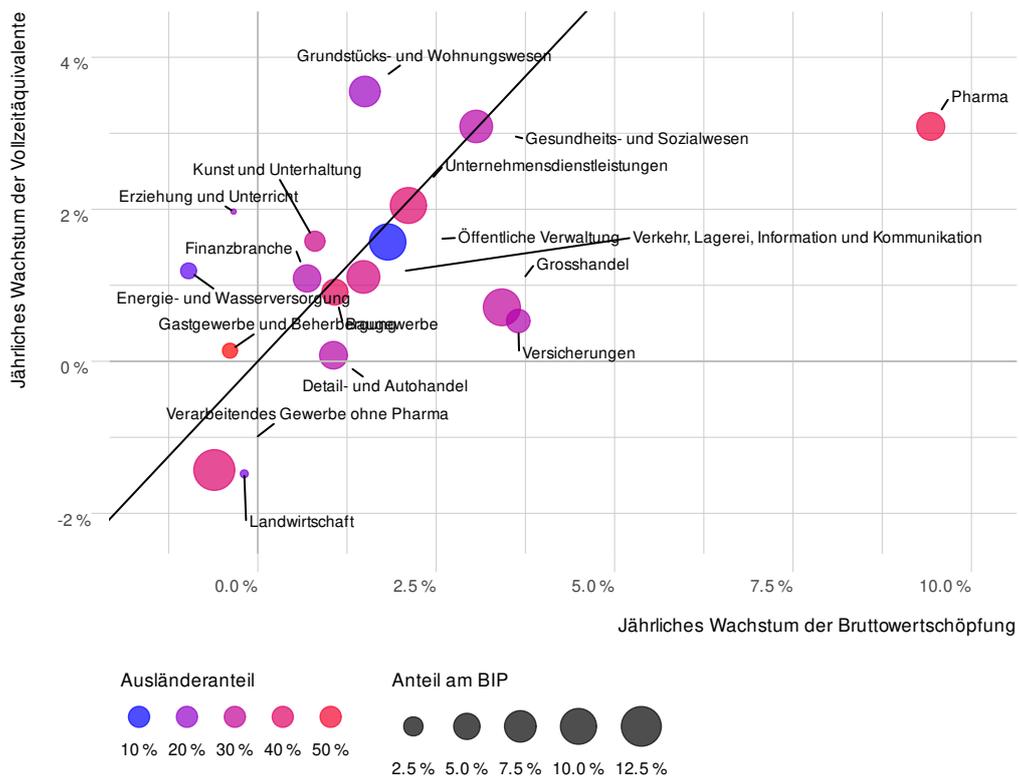
Die Grafik lässt keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Ausländeranteil und dem Produktivitätswachstum erkennen. So zeichnet sich die Pharmaindustrie zwar mit Abstand für die grössten Produktivitätsgewinne verantwortlich und verfügt mit 47% auch über einen hohen Anteil an ausländischen Arbeitskräften. Hingegen verzeichnete die Branche "Gastgewerbe und Beherbergung" bei noch höherem Ausländeranteil ein negatives Produktivitätswachstum.

Wie die Migration die Arbeitsproduktivität kausal beeinflusst, ist grundsätzlich schwierig zu bestimmen. Dies liegt an Messproblemen⁴ und der Tatsache, dass die Entwicklung der Produktivität unter einem kontrafaktischen Szenario mit geringerer Zuwanderung nicht bekannt ist (siehe Vertiefungsbox 1). Aus diesem Grund versuchen Studien, den kausalen Effekt auf indirektem Weg zu ermitteln. Can et al. (2013) nutzen dazu Bildungsrenditen. Die Qualifikation der Zuwanderer hat sich seit der Jahrtausendwende markant verbessert (siehe Kapitel 2.4). Durch die Migration im Rahmen des FZA ist das Schweizer Bildungsniveau zwischen 2003 und 2011 um durchschnittlich 0.17 Ausbildungsjahre pro Jahr angestiegen. Gemäss konservativer Schätzung führt ein zusätzliches Bildungsjahr zu einem um 8% höheren Lohn. Unter der Annahme, dass der Lohn das Produktivitätsniveau einer Person widerspiegelt, ist die gesamtwirtschaftliche Produktivität durch die höhere Bildung um insgesamt 0.15 % pro Jahr angestiegen.

Kehoe & Ruhl (2003) argumentierten analog, dass das im internationalen Vergleich tiefe Schweizer Produktivitätswachstum zwischen 1970 und 2000 die Folge einer fehlgeleiteten Migrationspolitik der Vergangenheit war. Schweizer Firmen rekrutierten im Ausland damals vor allem tiefqualifizierte Arbeitskräfte.

⁴Sowohl Kohli (2004) als auch Siegenthaler (2012) zeigen auf, dass das Produktivitätswachstum in der Schweiz in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten tendenziell unterschätzt wurde.

Abbildung 4.6: Entwicklung der Arbeitsproduktivität nach Branchen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesamt für Statistik (2024b)

Zwei weitere Studien verwenden makroökonomische Modelle, um die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz in einem kontrafaktischen Szenario ohne FZA zu simulieren. Die Differenz zwischen dem Modell und effektiven Kennzahlen der Schweiz bildet dann den kausalen Effekt des FZA. Die beiden Simulationen verwenden ähnliche Modelle, arbeiten aber mit unterschiedlichen Annahmen. Aeppli et al. (2008) gehen davon aus, dass Zugewanderte im Arbeitsmarkt vollständig komplementär zu Einheimischen sind, Stalder (2010) teilt diese optimistische Einschätzung nicht. Unter dem Strich kommen aber beide Modelle zu ähnlichen Ergebnissen: Gemäss der Simulation von Stalder (2010) erhöhte das FZA die Arbeitsproduktivität um jährlich 0.07 Prozentpunkte im Zeitraum 2002 bis 2008. Aeppli et al. (2008) kommen ebenfalls auf +0.07 pro Jahr für den Zeitraum 2002 bis 2007.

Zusammengefasst finden die Studien von Can et al. (2013), Aeppli et al. (2008) und Stalder (2010) alle einen positiven, jedoch bescheidenen Einfluss des FZA auf die Arbeitsproduktivität. Allerdings stammen die drei Studien aus den Jahren 2003 bis 2010. Sie untersuchen lediglich maximal die ersten sechs Jahre des FZA. Studien mit neueren Daten gibt es unseres Wissens bislang nicht.

4.5 Arbeitseinsatz: Wird mehr oder weniger gearbeitet als früher?

Abbildung 4.7 illustriert, dass der Arbeitseinsatz pro Kopf von 2000 bis 2019 nahezu konstant war. COVID-19 verursachte einen temporären Einbruch, wobei eine Erholung auf das Vorkrisenniveau wahrscheinlich scheint. Im Vergleich mit anderen OECD-Ländern war die Schweizer Entwicklung des Arbeitseinsatzes unterdurchschnittlich.

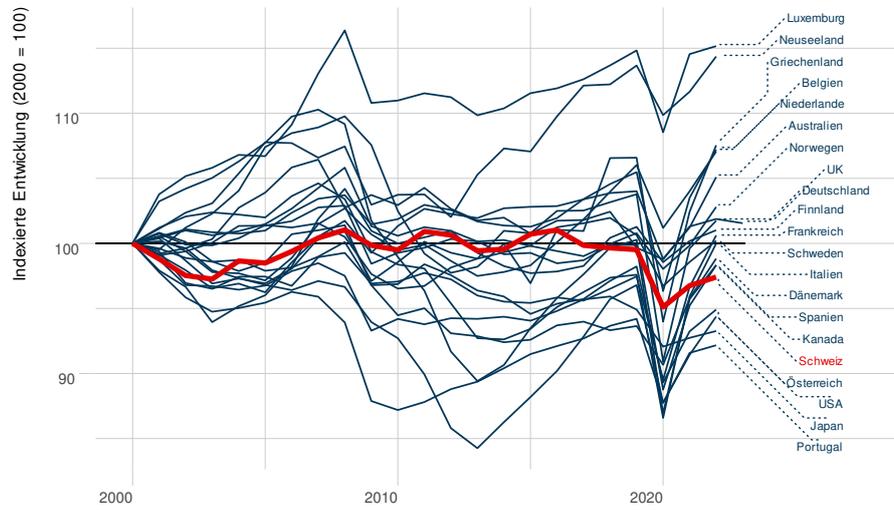
Hinter dem relativ konstanten Arbeitseinsatz verbergen sich zwei gegenläufige Entwicklungen. Einerseits ist die Erwerbsquote⁵ angestiegen (Abbildung 4.8). Andererseits ist die Arbeitszeit pro erwerbstätige Person seit 2000 um etwa 7% zurückgegangen (Abbildung 4.9). Ein wichtiger Grund für diese Entwicklung ist, dass Frauen heute häufiger erwerbstätig sind als früher, während Männer ihre Arbeitszeit tendenziell reduzierten.

Wie Abbildung 4.7 zeigt, entwickelte sich der Schweizer Arbeitseinsatz pro Kopf im internationalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich. Einerseits ist die Erwerbsquote in der Schweiz seit längerem sehr hoch (siehe Kapitel 4.7) und liess sich nicht mehr so einfach steigern wie in anderen Ländern. Andererseits ist die Jahresarbeitszeit pro erwerbstätige Person stärker gesunken als in anderen Ländern.

Zusammengefasst kann gesagt werden: Das Schweizer BIP pro Kopf wuchs seit 2000 um 23%. Das Wachstum ging vollständig auf das Konto der Arbeitsproduktivität, denn der Arbeitseinsatz blieb nahezu konstant. Der Arbeitseinsatz blieb konstant, weil heute

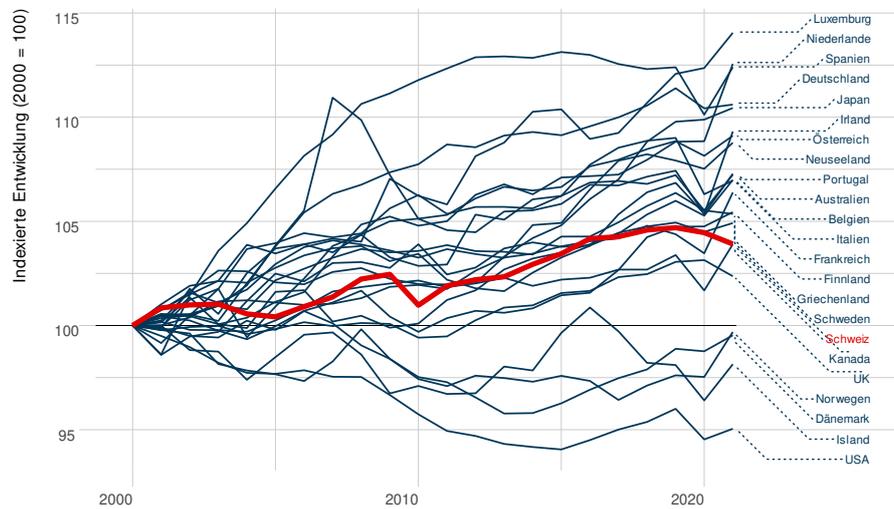
⁵Die Erwerbsquote misst den Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung im Verhältnis zur gesamten Bevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahren.

Abbildung 4.7: Entwicklung der geleisteten Arbeitsstunden im Verhältnis zur Bevölkerung



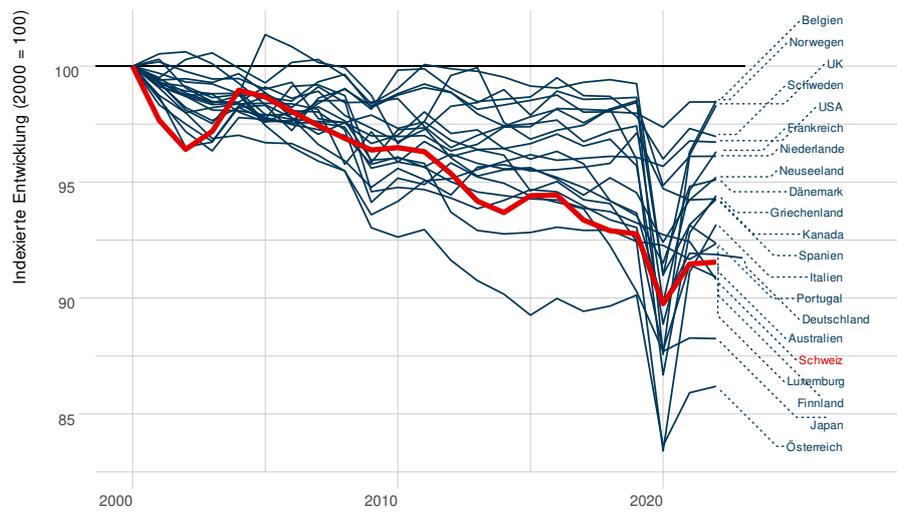
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf OECD (2023)

Abbildung 4.8: Entwicklung der Erwerbsquote



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf OECD (2023)

Abbildung 4.9: Entwicklung der Jahresarbeitszeit pro erwerbstätige Person



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf OECD (2023)

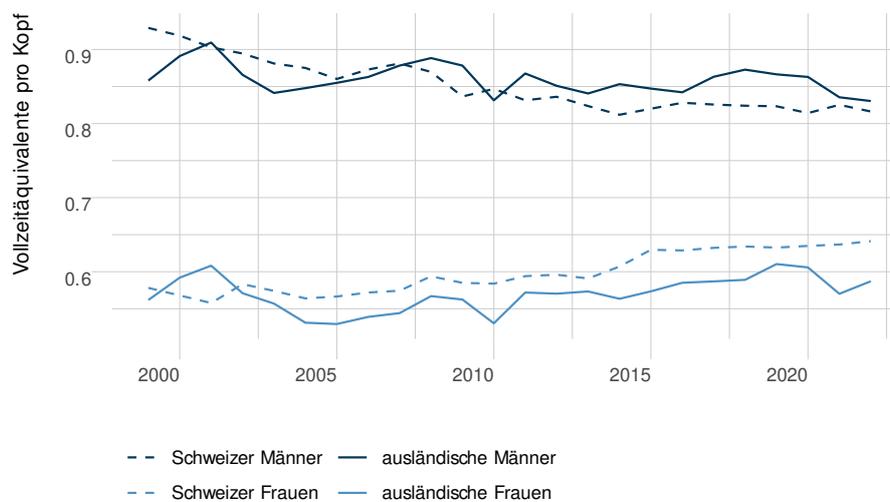
zwar mehr Personen erwerbstätig sind (insbesondere Frauen), erwerbstätige Personen im Schnitt jedoch weniger arbeiten als vor 20 Jahren.

4.6 Arbeitseinsatz: Arbeiten Schweizer oder Ausländer mehr?

Über die gesamte Bevölkerung hinweg arbeiten Ausländer im Schnitt mehr als Schweizer – dies aus dem einfachen Grund, dass Ausländer jünger sind und sich häufiger im erwerbsfähigen Alter befinden. Wie sieht es aber aus, wenn nur Personen in derselben Altersklasse miteinander verglichen werden? Abbildung 4.10 zeigt dies exemplarisch für alle 20- bis 40-jährigen Personen. Das Arbeitsvolumen der Schweizer Frauen hat in den letzten 20 Jahren stetig zugenommen. Sie arbeiten heute im Durchschnitt mehr als die ausländischen Frauen, deren Arbeitseinsatz bis 2004 abnahm und seither wieder ansteigt. Das Arbeitsvolumen der Schweizer Männer nahm über die Zeit ab. Ihre gleichaltrigen ausländischen Kollegen arbeiten heute etwas mehr, wobei die Differenz allerdings gering ist. Betrachtet man Frauen und Männer innerhalb derselben Alterskategorie zusammen, arbeiten Ausländer und Schweizer praktisch gleich viel.

Zu beachten ist, dass es zwischen verschiedenen Ausländergruppen grosse Unterschiede im Arbeitseinsatz gibt. Das BFS hat die Erwerbstätigenquote nach den 25 häufigsten Nationalitäten aufgeschlüsselt, wobei Personen aus Deutschland, Österreich, der Slowakei und Frankreich die höchste Erwerbstätigenquote, Personen aus der Türkei, Eritrea und Russland dagegen die tiefste aufwiesen (Bundesamt für Statistik, 2023a)⁶.

Abbildung 4.10: Vollzeitäquivalente pro Kopf der Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 40



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Bundesamt für Statistik (2023d)

⁶Die Auswertung des BFS analysiert nur, wie häufig Personen arbeiten, nicht jedoch in welchem Pensum. Trotzdem dürfte es einen gewissen Zusammenhang geben zwischen der durchschnittlichen Arbeitszeit nach Nationalität und der Erwerbstätigenquote.

Tabelle 4.1: Erwerbslosenquote gemäss ILO

	Total	CH	EU/EFTA	Drittstaaten
2010	4.8%	3.6%	6.0%	14.2%
2022	4.3%	3.2%	5.5%	11.2%

Quelle: Bundesamt für Statistik (2024e)

4.7 Wie hat sich die Arbeitslosigkeit entwickelt?

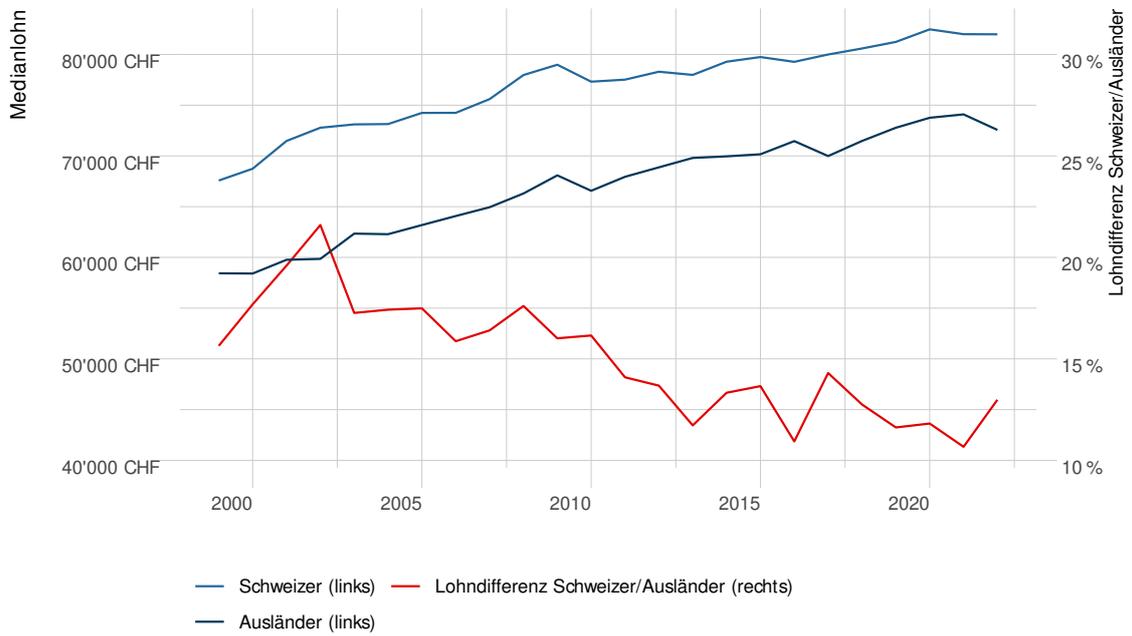
Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist bei Ausländern höher als bei Schweizern. Trotzdem arbeiten Ausländer im Durchschnitt etwa gleich viel wie Schweizer (Kapitel 4.6), weil höhere Pensen die höhere Arbeitslosigkeit kompensieren. Im Zeitverlauf von 2010 bis 2021 hat die Arbeitslosigkeit in allen drei Nationalitätengruppen leicht abgenommen.

4.8 Wie haben sich die Löhne entwickelt?

Im Jahr 2022 lag der Medianlohn von Vollzeitbeschäftigten mit Schweizer Staatsangehörigkeit um 13% höher als bei ausländischen Arbeitskräften. Bei der Einführung der Personenfreizügigkeit (FZA) im Jahr 2002 lag die Lohndifferenz noch bei 22% und hat sich somit beinahe halbiert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zunehmend hochqualifizierte Arbeitskräfte in die Schweiz zuwandern und sich auch das Bildungsniveau der in der Schweiz geborenen Ausländer verbessert hat.

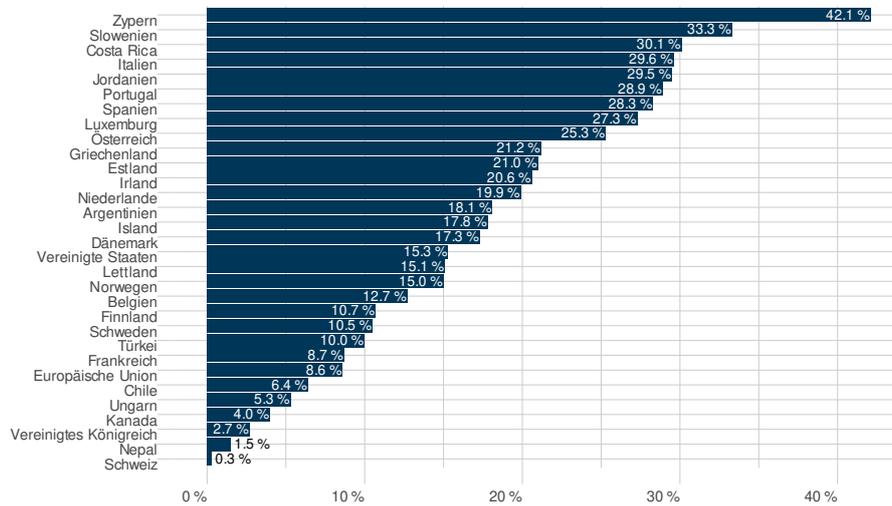
Kontrolliert man für lohnrelevante Merkmale, so erzielen Ausländer in der Schweiz fast gleich hohe Löhne wie Schweizer. In einer Studie der ILO wies die Schweiz die geringste unerklärte Lohnlücke von Ausländern aller untersuchten Länder auf (Abbildung 4.12).

Abbildung 4.11: Bruttoeinkommen pro Jahr der Vollzeitbeschäftigten



Quelle: Bundesamt für Statistik (2024d)

Abbildung 4.12: Durchschnittliche Lohnlücke bei gleicher Qualifikation



Quelle: ILO (2020)

4.9 Wie hat sich die Migration auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt?

Die in vorherigen Fragen gezeigten Zahlen zeichnen ein erstaunliches Bild: In der Schweiz sind seit 2003 1.2 Millionen neue Stellen entstanden (Bundesamt für Statistik, 2024a) – diese Zahl ist sowohl historisch als auch im internationalen Vergleich hoch. Trotz rekordhoher Zuwanderung ist die Erwerbsquote weiter angestiegen und die Arbeitslosigkeit stabil geblieben. Siegenthaler et al. (2016) sprechen in diesem Zusammenhang sogar von einem "Schweizer Jobwunder".

Doch profitierten Einheimische von dieser Entwicklung oder wurden sie eher vom Arbeitsmarkt verdrängt? Seit der Einführung des FZA sind einige Studien zu diesen politisch relevanten Fragen erschienen. Der Fokus der Studien liegt auf dem Zeitraum seit Inkrafttreten des FZA bis 2013.

Wie lassen sich die Studienresultate, die in Vertiefungsbox 2 detailliert beschrieben werden, zusammenfassen? Hinsichtlich negativer oder positiver Effekte der Zuwanderung – positiv im Sinne höherer Löhne und Beschäftigung und einer tieferen Arbeitslosigkeit – kommen die zahlreichen Studien nicht zu einem eindeutigen Bild (Basten & Siegenthaler, 2019; Beerli et al., 2021 für positive Effekte; Favre et al., 2013; siehe bspw. Gerfin & Kaiser, 2010; Müller et al., 2013 für negative Effekte auf die Löhne und Beschäftigung). In den jüngst erschienen Studien – die allerdings ebenfalls nur den Zeitraum bis 2013 untersuchen – dürften die positiven Effekte überwiegen (Basten & Siegenthaler, 2019; Beerli et al., 2021). Es besteht allerdings nahezu Konsens, dass die Zuwanderung von 2002 bis 2013 im *Mittel* keine oder höchstens geringe Effekte auf die Löhne und die Beschäftigung hatte. Viele Studienautoren leiten daraus ab, dass der Schweizer Arbeitsmarkt die Zuwanderung sehr gut absorbiert hat.

Während im Durchschnitt keine oder geringe Effekte gefunden werden, finden zahlreiche Studien für einzelne Gruppen von Arbeitskräften relevante und statistisch signifikante positive oder negative Auswirkungen. Es besteht allerdings kein Konsens darüber, wer zu den Gewinnern oder Verlierern gehört. Die Zahl der Studien, gemäss denen erstens tiefqualifizierte Schweizer mehr profitiert haben als die hochqualifizierten Schweizer und zweitens frühere Einwanderer stärker unter der neuen Zuwanderung leiden als die Schweizer, dürfte überwiegen (Basten & Siegenthaler, 2019; Favre, 2011; Favre et al., 2013; Gerfin & Kaiser, 2010; Müller et al., 2013).

Zwei Fallstricke sind bei der Interpretation der Studien zu beachten. Erstens untersuchen einige Studien die Auswirkung der Migration auf spezifische Branchen, Gruppen von Arbeitskräften und Regionen wie beispielsweise Grenzregionen. Wird für spezifische Segmente des Arbeitsmarktes eine hohe "Absorptionsfähigkeit" des Arbeitsmarktes (kein negativer Effekt auf die Beschäftigung und Löhne der Inländer) festgestellt, sind zwei Punkte zu bedenken.

- i) Die Ergebnisse können nicht ohne weiteres auf den gesamten Arbeitsmarkt verallgemeinert werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn besonders dynamische Wachstumsbranchen oder -regionen untersucht wurden.

- ii) Das Ausbleiben von negativen Lohn- oder Beschäftigungseffekten in einer Branche oder Region ist nicht mit einem Nulleffekt auf den gesamten Arbeitsmarkt gleichzusetzen. Denn hätte keine oder weniger Zuwanderung stattgefunden, wären aufgrund der kurzfristigen Arbeitsknappheit die Löhne möglicherweise gestiegen. Dies hätte einheimische Arbeitskräfte aus anderen Regionen, Branchen und Berufen angezogen und wohlmöglich auch zu steigenden Löhnen in anderen Regionen, Branchen und Berufen geführt. Die oft angeführte Argumentation, Zuwanderer hätten vorwiegend Stellen besetzt, für die Fachkräftemangel herrschte und deshalb gäbe es nur geringe negative Effekte auf die einheimischen Arbeitskräfte, greift deshalb zu kurz. Wie wichtig es ist, die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung *mit* Zuwanderung mit einer hypothetischen Entwicklung *ohne* (oder mit weniger) Zuwanderung zu vergleichen, haben bereits Henneberger & Ziegler (2011) aufgezeigt. Die Autoren kamen beim damaligen Stand der Studien zum FZA zum Schluss, dass Studien, welche explizit ein Alternativszenario zum FZA modellieren, einen negativen Einfluss des FZA auf die Lohnentwicklung finden.

Zweitens untersucht unseres Wissens bisher keine Studie die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Schweizer Wirtschaft nach 2013⁷. Das SECO publiziert jährlich einen Observatoriumsbericht zum FZA. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine Analyse, welche den Anspruch erhebt, die kausalen Effekte der Zuwanderung oder des FZA auf den Schweizer Arbeitsmarkt zu identifizieren.

Schliesslich ist es nicht unrealistisch, dass sich die Auswirkungen der Migration auf den Schweizer Arbeitsmarkt in den letzten 10 Jahren verändert haben. So finden Basten & Siegenthaler (2019) positive Effekte der Zuwanderung auf die inländische Beschäftigung vor allem in den Jahren seit Inkrafttreten des FZA bis 2007. Auch Siegenthaler et al. (2016) zeigen auf, dass nach Inkrafttreten des FZA in einer ersten Phase zugewanderte Arbeitskräfte mehrheitlich in die exportorientierten Sektoren strömten. Diese Arbeitskräfte sorgten für eine höhere Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen im Inland, sodass in einer zweiten Phase ab 2009 dann verstärkt Personen in die nicht-exportorientierten Sektoren zugewandert sind. Studien, welche die Entwicklungen der letzten 10 Jahre genauer beleuchten, sind aus diesem Grund wünschenswert.

Vertiefungsbox 2: Was sagen die ausführlichen Studienresultate zur Auswirkung der Migration auf den Arbeitsmarkt?

Studien, welche die Arbeitsmarkteffekte zusätzlicher Zuwanderung im Zeitraum 2002 bis 2008 untersuchen, kommen zu unterschiedlichen Resultaten. Gerfin & Kaiser (2010) finden, dass die Zuwanderung von 2002 bis 2008 die Löhne der Schweizer Arbeitskräfte im Durchschnitt in der langen Frist um 0.4% erhöht

⁷Dies mag einerseits der langen Zeitspanne von oft mehreren Jahren zwischen der Ausarbeitung und der Publikation volkswirtschaftlicher Fachartikel geschuldet sein. Andererseits bietet eine Reform wie die FZA unter statistischen/ökonomischen Gesichtspunkten gute Voraussetzungen zur Identifikation eines kausalen Effekts (siehe Vertiefungsbox 1).

hat. Nach Einkommensgruppen finden sie eine Zunahme der Löhne um 1.5% und 1.3% für tief- respektive mittelqualifizierte Arbeitskräfte. Für Hochqualifizierte finden die Autoren jedoch einen Rückgang der Löhne um 0.9%. Am stärksten von der neuen Zuwanderung betroffen sind nach Gerfin & Kaiser (2010) die vor 2002 zugewanderten Ausländer. Die Lohneinbussen der Hochqualifizierten früheren Einwanderer werden auf bis zu 7.4% geschätzt.

Favre (2011) kommt zum Schluss, dass die Zuwanderung von 1994 bis 2008 im Durchschnitt kaum Auswirkungen auf die Löhne der Schweizer hatte, wobei die Auswirkungen für einzelne Arbeitskräfte sehr unterschiedlich ausfielen. Während er für Tiefqualifizierte kaum statistisch signifikante Effekte findet, findet er tendenziell eher Lohndruck für Hochqualifizierte.

Sheldon & Cueni (2011) zeigen hingegen, dass die Schweizer und früheren Zuwanderer mit einem Lohnanstieg von 2% leicht von der Zuwanderung im Zeitraum von 2002 bis 2009 profitiert haben. Für frühere Zuwanderer finden sie einen eher positiven, jedoch nicht signifikanten Einfluss der Zuwanderung. Unter den Schweizern verorten die Autoren die ausgeprägtesten Lohnsteigerungen von 4 bis 5% bei den hochqualifizierten, aus grenznahen und urbanen Gegenden stammenden Arbeitskräften.

Sheldon & Cueni (2011) weisen ausdrücklich darauf hin, dass es sich bei den genannten Resultaten um die Lohnwirkung der Zuwanderung unter dem FZA, aber nicht zwingend aufgrund des FZA handelt. "Die Mehrheit der Zuzüger wäre wohl ohnehin in die Schweiz eingereist", schrieben die Autoren (S. 64). Im gleichen Sinne kamen Henneberger & Ziegler (2011) bei der Sichtung der damals aktuellen empirischen Literatur zum Schluss, dass Studien, welche explizit ein Alternativszenario zur FZA modellieren, einen negativen Einfluss des FZA auf die Lohnentwicklung finden.

Doch auch in der neueren Literatur, welche gezielt die kausale Wirkung des FZA untersucht, sind unterschiedliche Resultate zu finden. Favre et al. (2013) untersuchen die Verdrängungseffekte aufgrund der starken Zuwanderung im Zeitraum von 2002 bis 2010. Unter der Annahme, "dass die Einwanderung aus der EU ohne das FZA demselben Trend gefolgt wäre wie die Einwanderung aus dem übrigen Europa [... hat das FZA] die Arbeitslosenquote aller in der Schweiz Geborenen um 0.2 Prozentpunkte erhöht, die Arbeitslosenquote der hochqualifizierten in der Schweiz Geborenen um 0.36 Prozentpunkte ansteigen lassen und die Beschäftigtenquote der Hochqualifizierten in der Schweiz Geborenen um 0.87 Prozentpunkte reduziert" (Favre et al., 2013, S. 3). Die Autoren weisen weiter auf die geringe statistische Signifikanz der Resultate hin und finden sodann keinen gesicherten Effekt der Zuwanderung auf die gesamte Beschäftigungsquote, obwohl die Zuwanderung zu höherer Arbeitslosigkeit geführt haben soll.

Müller et al. (2013) untersuchen für den gleichen Zeitraum die Auswirkungen des FZA auf die Löhne gegenüber einem Szenario ohne FZA. Sie finden insgesamt geringe Lohnwirkungen, wobei es Gewinner und Verlierer gibt. Gemäss ihren Schätzungen

wären die Reallöhne der jungen, gut ausgebildeten bereits ansässigen Schweizer und früheren Zuwanderer ohne FZA im Jahr 2010 1.6% höher ausgefallen. Profitiert haben hingegen gering qualifizierte Schweizer, deren Reallöhne aufgrund des FZA um 1.1% gestiegen sind.

Im Gegensatz dazu finden Basten & Siegenthaler (2019) für den Zeitraum 2003 bis 2013, dass ein 10-prozentiger Anstieg der Bruttozuwanderung ausländischer Arbeitnehmer die Zahl der inländischen Arbeitslosen um 0.31% verringert. Für den untersuchten Zeitraum impliziert dies eine Reduktion der Arbeitslosigkeit um mehr als 2%. Gleichzeitig finden die Autoren keinen statistisch signifikanten Einfluss der Zuwanderung auf die Löhne. Weiter finden sie, dass die positiven, Arbeitslosigkeit senkenden Effekte der Zuwanderung vor allem in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums bis 2007 auftraten und den tiefqualifizierten Einheimischen zugutekamen. Ein Grund für die kaum vorhandenen negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sehen Basten & Siegenthaler (2019) darin, dass junge Einheimische auf die Zuwanderung reagierten, indem sie anspruchsvollere Tätigkeiten wahrnahmen.

Zuwanderer konzentrieren sich im Zielland häufig in wenigen Regionen. So zieht in der Schweiz jede zehnte ausländische Person in die Stadt Zürich (Stadt Zürich, 2024). Beerli et al. (2023) haben untersucht, wie Zuwanderer ihre Standortentscheidungen treffen. Sie finden, dass das FZA es Regionen mit hohem ICT-Fachkräftebedarf ermöglichte, mehr hochqualifizierte Arbeitskräfte zu rekrutieren. Die Autoren werten dies als Hinweis, dass die Arbeitsmigration von der Nachfrage getrieben wird, was zu weniger oder keinen Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt führen dürfte als eine Zuwanderung losgelöst von der Nachfrage der Wirtschaft.

Mit dem FZA nahm nicht nur die ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz zu, sondern auch die Anzahl der Grenzgänger. Beerli et al. (2021) untersuchen, wie sich die Aufhebung sämtlicher Restriktionen für Grenzgänger ab 2004 auf Firmen und auf den Arbeitsmarkt auswirkte. Sie stellen fest, dass der Anteil ausländischer Angestellter in Grenzgemeinden – genauer mit einer Reisezeit von weniger als 15 Minuten zur Grenze – um 10 Prozentpunkte anstieg. Der Anstieg ist mehrheitlich die Folge einer höheren Zahl an Grenzgängern. Die Studie kommt zum Schluss, dass die gestiegene Zahl an Grenzgängern die Löhne von gutqualifizierten Einheimischen um 4.5% ansteigen liess. Grenznahe Firmen, die vor 2004 an einem Mangel an qualifiziertem Personal litten, konnten nach 2004 stärker wachsen, was wiederum Möglichkeiten für Einheimische schuf. Die Wahrscheinlichkeit von Einheimischen, in Firmen aufzusteigen, stieg. Allerdings untersucht die Studie nur die Wirkung von Grenzgängern auf den Arbeitsmarkt und nicht von Zuwanderern im Allgemeinen.

4.10 Hilft Migration gegen den Fachkräftemangel?

Kaum ein Thema im Bereich der Zuwanderung wird so intensiv diskutiert wie der "Fachkräftemangel". Vertreter unterschiedlicher Branchen proklamieren einen Fachkräftemangel. Als Indikator für den Fachkräftemangel kann der vom BFS herausgegebene Rekrutierungsschwierigkeiten-Index herangezogen werden. Dieser erreichte 2022 den höchsten Wert seit Beginn der Datenreihe (siehe Abbildung 4.13). Ähnlich verhält es sich mit der Quote der offenen Stellen.

Abbildung 4.13: Rekrutierungsschwierigkeiten und offene Stellen



Quelle: Bundesamt für Statistik (2023c)

Wie hängen Zuwanderung und Fachkräftemangel zusammen? Viele der neu Zugewanderten sind in Berufen mit relativem Fachkräftemangel tätig, wie beispielsweise Kägi et al. (2011) für den Zeitraum bis 2010 aufzeigen. Des Weiteren befinden sich viele Zuwanderer am oberen oder unteren Ende der Lohnverteilung (Kapitel 4.4). Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die Zuwanderer eine hohe Komplementarität zu den einheimischen Arbeitskräften aufweisen. Das heißt, sie besetzen Stellen, um die nur wenige Inländer konkurrenzieren. Die Erklärung, dass Zugewanderte die "falschen" Stellen besetzen – jene ohne Fachkräftemangel – greift also zu kurz. Dennoch hat sich der Fachkräftemangel trotz mittlerweile 20 Jahren mit hoher Zuwanderung akzentuiert. Es stellt sich die Frage, ob die Zuwanderung den Fachkräftemangel tatsächlich lindern kann oder diesen sogar verschärft.

Aus wirtschaftstheoretischer Perspektive sind in einer freien Marktwirtschaft langanhaltende Mängel untypisch. Der Umgang mit knappen Ressourcen bildet gerade den Kern der Ökonomie. Eine Knappheit bestimmter Fachkräfte in einer Region führt zu einem Lohnanstieg für diese. Der Lohnanstieg veranlasst einerseits einige Unternehmer dazu, ihre Personalnachfrage zu senken. Andererseits schafft der Lohnanstieg Anreize,

dass Arbeitskräfte aus anderen Berufen umsteigen und Arbeitskräfte aus anderen Regionen zuziehen. Sind die Arbeitsmärkte international verbunden, trägt auch die internationale Wanderung von Arbeitskräften zum Abbau von Knappheiten bei. Die internationale Wanderung von Fachkräften kommt schliesslich zum Erliegen, wenn sie international gleich knapp sind und sich ihre Löhne – unter Berücksichtigung weiterer Attraktivitätsfaktoren für einen Job – angeglichen haben.

Daraus folgt: So lange das Lohnniveau in der Schweiz höher ist als im europäischen Umland, ist bei Personenfreizügigkeit mit Zuwanderung zu rechnen. Offensichtlich hat in den letzten 20 Jahren keine substantielle Konvergenz in den Lebensstandards stattgefunden, welche die Zuwanderung zum Erliegen hätte bringen können. Zum Eindruck eines anhaltenden Fachkräftemangels trägt bei, dass die Zuwanderung selbst eine Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften auslöst. Denn Zuwanderer sind nicht nur Arbeitskräfte, sie konsumieren auch. Siegenthaler et al. (2016) schätzen, dass für jede Stelle bei einem Unternehmen im Bereich der handelbaren, das heisst exportorientierten, Güter 0.6 bis 1.4 Stellen im Bereich der nicht-handelbaren Güter geschaffen werden. Schaffen Unternehmen, welche im internationalen Wettbewerb bestehen können und müssen, neue Stellen für im Ausland rekrutierte Fachkräfte, steigt auch der Bedarf an Arbeitskräften für vor Ort zu konsumierende und zu erbringende Leistungen. Dazu gehören das Gesundheitswesen, der Detailhandel, die Gastronomie, die Unterhaltungsbranche und die Bauwirtschaft. Da der Schweizer Arbeitsmarkt nahe an der Vollbeschäftigung ist, wird die zusätzliche Arbeitsnachfrage wiederum mit Zuwanderung gedeckt.

Etwas anders gelagert ist die Situation bei staatlichen oder staatsnahen Unternehmen, wo ein Fachkräftemangel aufgrund eingeschränkter Flexibilität auch langfristig auftreten kann. Gemäss Wunsch (2014) wird der Fachkräftemangel im Gesundheitswesen künftig mit Abstand am grössten sein. Dies dürfte kein Zufall sein, denn Unternehmen im Gesundheitswesen sind in ihrer Lohngestaltung und in der Festsetzung von Preisen deutlich eingeschränkter als private Unternehmen. Trotz Fachkräftemangel stiegen die Löhne des Pflegepersonals in den vergangenen Jahren nur so stark wie im Schweizer Durchschnitt (Medinside, 2023).

Quellen

- Aeppli, R., Altenburg, M., Arvanitis, S., Atukeren, E., Bolli, T., Gassebner, M., Graff, M., Hollenstein, H., Lassmann, A., Liechti, D., Nitsch, V., Siliverstovs, B., & Sturm, J.-E. (2008). *Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft*. KOF Zürich; ETH Zurich. <https://doi.org/10.3929/ETHZ-A-005907256>
- Basten, C. C., & Siegenthaler, M. (2019). Do Immigrants Take or Create Residents' Jobs? Evidence from Free Movement of Workers in Switzerland. *Scandinavian Journal of Economics*, 121(3), 994–1019. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12293>

- Beerli, A., Indergand, R., & Kunz, J. S. (2023). The supply of foreign talent: how skill-biased technology drives the location choice and skills of new immigrants. *Journal of Population Economics*, 36(2), 681–718. <https://doi.org/10.1007/s00148-022-00892-3>
- Beerli, A., Ruffner, J., Siegenthaler, M., & Peri, G. (2021). The Abolition of Immigration Restrictions and the Performance of Firms and Workers: Evidence from Switzerland. *American Economic Review*, 111(3), 976–1012. <https://doi.org/10.1257/aer.20181779>
- Berlemann, M., & Wesselhöft, J.-E. (2017). Aggregate Capital Stock Estimations for 122 Countries: An Update. *Review of Economics*, 68(2), 75–92. <https://doi.org/10.1515/roe-2017-0004>
- Borjas, G. J. (2003). The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1335–1374. <http://www.jstor.org/stable/25053941>
- Bundesamt für Statistik. (2023a). *Ausländische Arbeitskräfte in der Schweiz: Analyse der 25 häufigsten Nationalitäten, Durchschnittswerte 2018–2022*. Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik. (2023b). *Nichtfinanzieller Nettokapitalstock (geometrische Methode)*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/kapitalstock.assetdetail.27225740.html>
- Bundesamt für Statistik. (2023c). *Rekrutierungsschwierigkeiten*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaefigte/beschaefigungsstatistik/rekrutierungsschwierigkeiten.html>
- Bundesamt für Statistik. (2023d). *Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake.html>
- Bundesamt für Statistik. (2024a). *Arbeitsmarktstatus, Erwerbstätige*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbsbevoelkerung/arbeitsmarktstatus.html>
- Bundesamt für Statistik. (2024b). *Arbeitsproduktivität nach Branchen*. <https://www.experimental.bfs.admin.ch/expstat/de/home/projekte/arbeitsproduktivitaet-branchen.html>
- Bundesamt für Statistik. (2024c). *Beschäftigte nach Vollzeitäquivalente*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaefigte/beschaefigungsstatistik/beschaefigte.assetdetail.30405162.html>
- Bundesamt für Statistik. (2024d). *Erwerbseinkommen*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten/erwerbseinkommen.html>
- Bundesamt für Statistik. (2024e). *Erwerbslose gemäss ILO*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbslosigkeit-unterbeschaeftigung/erwerbslose-ilo.html>
- Can, E., Ramel, N., & Sheldon, G. (2013). Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz. *Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basel*.
- Card, D. (1990). The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market. *Industrial and*

- Labor Relations Review*, 43(2), 245. <https://doi.org/10.2307/2523702>
- D'Amuri, F., & Peri, G. (2014). Immigration, Jobs, and Employment Protection: Evidence From Europe Before and During the Great Recession. *Journal of the European Economic Association*, 12(2), 432–464. <https://doi.org/10.1111/jeea.12040>
- Eurostat. (2023). *Real GDP per capita*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en
- Favre, S. (2011). The Impact of Immigration on the Wage Distribution in Switzerland. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1915067>
- Favre, S., Lalive, R., & Zweimüller, J. (2013). *Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt: Schlussbericht*.
- Gerfin, M., & Kaiser, B. (2010). The Effects of Migration on Wages: An Application of The Structural Skill-Cell Approach. *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)*, 146(4), 709–739.
- Henneberger, F., & Ziegler, A. (2011). Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit: Teil 1: Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping. *Diskussionspapiere des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen*, 124. <https://www.alexandria.unisg.ch/handle/20.500.14171/93472>
- ILO. (2020). *Migrant Pay Gap; Understanding Wage Differences Between Migrants and Nationals*. International Labour Organisation. https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_763803/lang--en/index.htm
- Kägi, W., Morlok, M., & Braun, N. (2011). Fachkräftemangel und Migration. *Die Volkswirtschaft*, 12, 17–20.
- Kehoe, T. J., & Ruhl, K. J. (2003). Recent Great Depressions: Aggregate Growth In New Zealand and Switzerland, 1973–2000. *New Zealand Economic Papers*, 37(1), 5–40. <https://doi.org/10.1080/00779950309544377>
- Kohli, U. (2004). Real GDP, Real Domestic Income, and Terms-Of-Trade Changes. *Journal of International Economics*, 62(1), 83–106. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2003.07.002>
- Manacorda, M., Manning, A., & Wadsworth, J. (2012). The Impact of Immigration on the Structure of Wages: Theory and Evidence From Britain. *Journal of the European Economic Association*, 10(1), 120–151. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01049.x>
- Medinside. (2023). *Trotz Fachkräftemangel: Löhne im Gesundheitswesen steigen unter dem Schnitt*. <https://www.medinside.ch/trotz-fachkraeftemangel-loehne-im-gesundheitswesen-steigen-unter-dem-schnitt-20231201#>
- Müller, T., Asensio, N., & Graf, R. (2013). *Effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisses*. Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUA) de l'université de Genève.
- OECD. (2023). *Productivity - GDP per Hour Worked - OECD Data*. <http://data.oecd.org/lprdy/gdp-per-hour-worked.htm>

- Ottaviano, G. I. P., & Peri, G. (2006). The Economic Value of Cultural Diversity: Evidence From Us Cities. *Journal of Economic Geography*, 6(1), 9–44. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbi002>
- Sheldon, G., & Cueni, D. (2011). *Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU auf die Löhne einheimischer Arbeitskräfte* (B-121). Basel: Universität Basel, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ).
- Siegenthaler, M. (2012). *A View on The Longrun Evolution of Hours Worked and Labour Productivity In Switzerland (1950-2010)* (KOF Zürich, Hrsg.; 300. Aufl.). ETH Zürich.
- Siegenthaler, M., Graff, M., & Mannino, M. (2016). Characteristics and Drivers of the Swiss 'Job Miracle'. *Review of Economics*, 67(1), 53–89. <https://doi.org/10.1515/roe-2015-1005>
- Staatssekretariat für Wirtschaft. (2015). *Spezialthema: Immigration und Wirtschaftswachstum*. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/immigrationundwirtschaftswachstum.html
- Stadt Zürich. (2024). *Daten und Fakten*. https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/zahlen_und_statistik.html
- Stalder, P. (2010). Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy. *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)*, 146(4), 821–874.
- Wunsch, C. (2014). *Arbeits- und Fachkräftebedarf der Schweiz bis 2060* (Universität Basel, Hrsg.). Universität Basel.

5 Systeme zur Steuerung der Migration

5.1 Welche Systeme gibt es zur Steuerung der Migration?

Die Systeme zur Steuerung der Arbeitsmigration lassen sich in fünf Kategorien gemäss Tabelle 5.1 einteilen. Die Schweiz verfügt über Erfahrungen mit drei dieser Systeme. Vor dem Ersten Weltkrieg setzte sie ein liberales Einwanderungssystem ein und betrieb danach bis 2002 ein Kontingentsystem. Seit 2002 ist die Aufenthaltsbewilligung für EU/EFTA-Einwanderer an die Arbeitsstelle geknüpft. Für Drittstaaten gilt hingegen weiterhin ein Kontingentsystem. Kapitel 5.2 bis 5.5 gehen ausführlicher auf das Punktesystem und zwei Varianten eines marktbasierten Ansatzes ein. Kapitel 5.6 erörtert, welche Anreizwirkung auf die Migration vom Berechtigungsprinzip für Sozialleistungen ausgeht.

Tabelle 5.1: Systeme zur Steuerung der Arbeitsmigration

System	Beispiele	Details
Freie Einwanderung	Schweiz (ca. 1860 bis 1914)	
Einwanderungsrecht ist geknüpft an Arbeitsstelle	Schweiz mit EU (seit 2002)	
Punktesystem	Kanada, Neuseeland, Australien	Zuwanderung ist an Merkmale geknüpft (Bildung, Sprachkenntnisse, Alter, ...)
Kontingente	Selektion durch Staat	USA (teilweise) Staat verteilt Einreisebewilligung durch Verlosung oder Wartelisten
	Selektion durch Firmen	Schweiz mit Drittstaaten Unternehmen bewerben sich beim Staat um ein Kontingent

System		Beispiele	Details
Marktbasierte Ansätze	Auktionsverfahren	-	Staat verauktioniert eine fixe Anzahl an Kontingenten
	Abgaben (Kurtaxe)	-	Staat verlangt Zuwanderungsabgabe (einmalig oder über die ersten Jahre)

5.2 Wie kann Migration durch ein Punktesystem reguliert werden?

Das vermutlich bekannteste Punktesystem ist das kanadische *Comprehensive Ranking System* CRS. Das CRS bewertet potentielle Immigranten anhand einer Punktzahl basierend auf Faktoren wie Alter, Bildung, Sprachfähigkeiten und Arbeitserfahrung. Ebenfalls berücksichtigt wird, ob man bereits Verwandte oder ein Jobangebot in Kanada hat. Der resultierende Punktestand entscheidet über die Vergabe einer Aufenthaltsbewilligung. Kanada kann mit diesem System gezielt Fachkräfte rekrutieren.

Die meisten Zuwanderer ziehen mit der Absicht nach Kanada, sich dauerhaft dort niederzulassen. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur Schweiz. Gemäss Favre et al. (2018) verlassen 50% der Zuwanderer die Schweiz innert fünf Jahren wieder – sie kommen also häufig nur für einen vorübergehenden Arbeitsaufenthalt in die Schweiz. Ein Punktesystem könnte sich für die eng mit ihren Nachbarländern vernetzte Schweiz als zu starr erweisen. Hohe bürokratische Hürden und lange Wartezeiten könnten gesuchte Fachkräfte abschrecken, die auch andere unbürokratischere Alternativen haben.

Bei einem Punktesystem entscheidet letztlich der Staat über die Einreise. Dies hat Vor- und Nachteile. Gemäss KOF & BSS Volkswirtschaftliche Beratung (2023) ist in der Schweiz beispielsweise der Fachkräftemangel bei Handwerkern für den Bau derzeit am höchsten. Würde sich ein Punktesystem prioritär und starr nach dem Bildungsabschluss richten, würde die Zuwanderung folglich nicht auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes reagieren. Eine Abweichung von den Bedürfnissen des Marktes kann allerdings auch als Vorteil erachtet und bewusst in Kauf genommen werden. Namentlich wenn mit Blick auf die Fiskalbilanz der Migration (siehe Kapitel 3.4) oder die gesellschaftlichen Kosten der Migration die Steuerung der Migration nicht ausschliesslich dem Markt überlassen werden soll.

5.3 Auktionsverfahren vs. Kurtaxe: Was passt besser zur Schweiz?

Vom Träger des Alfred-Nobel-Gedächtnispreises für Wirtschaftswissenschaften Garry Becker stammt die Idee, die Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen über eine Auktion an die meistbietende Person zu versteigern. Der Staat fixiert in diesem System die Menge, sprich, das Ausmass der gewünschten Migration, während der Preis variabel ist.

Eichenberger & Stadelmann (2017) schlagen als Alternative eine Kurtaxe vor. Diese ist von den Zuwanderern während der ersten drei bis fünf Jahre für jeden Aufenthaltstag zu entrichten. In diesem System ist der Preis fix, während die Anzahl Migranten variabel ist.

Beide Systeme haben viele Gemeinsamkeiten (siehe nächster Abschnitt). Eine Kurtaxe bietet im Fall der Schweiz allerdings zwei entscheidende Vorteile: Erstens ist die Höhe der Kurtaxe einfacher zu bestimmen als das "passende" Kontingent. Denn ein fixes Kontingent wäre in einer Boomphase zu knapp, in einer Rezession hingegen zu gross. Der Staat kann zwar das Kontingent jährlich neu festlegen; die wirtschaftliche Entwicklung im Folgejahr kann er allerdings nur bedingt antizipieren.

Zweitens halten sich viele Zuwanderer nur kurz in der Schweiz auf (siehe Kapitel 5.2) oder sind Grenzgänger. Ein Auktionsverfahren leidet hier unter denselben Mängeln, wie ein Punktesystem: Es ist eher für Personen geeignet, die sich dauerhaft in der Schweiz niederlassen möchten. Eine Kurtaxe liesse sich dagegen auch leicht bei Kurzaufenthalten oder Grenzgängern erheben.

5.4 Welche Vorteile haben marktbasierende Ansätze?

Auktionsverfahren und Kurtaxe bringen einige Vorteile mit sich:

- Offene Stellen können nach wie vor vergleichsweise unbürokratisch durch Zuwanderer besetzt werden.
- Die Zuwanderung orientiert sich am tatsächlichen Bedarf des Arbeitsmarktes und nicht, wie bei einem Punktesystem, an staatlichen Kriterien.
- Die Zuwanderung wird nur in dem Masse reduziert, wie dies für die Wirtschaft und den Staat sinnvoll ist.
- Abgaben bringen dem Staat im Gegensatz zu einem Kontingent- oder Punktesystem keine Kosten, sondern Einnahmen.
- Das FZA legt fest, dass EU-Arbeitskräfte gegenüber Schweizern nicht diskriminiert werden dürfen – das geltende Recht verbietet somit Kontingente und Abgaben für Zuwanderer. Gemäss Eichenberger & Stadelmann (2017) hätte eine Abgabe in Verhandlungen aber bessere Chancen als Kontingente: Der freie Personenverkehr bliebe erhalten und in der EU selbst ist ebenfalls eine Entwicklung hin zu Lenkungsabgaben und weg von Vorschriften zu erkennen.

- Die erzielten Einnahmen können zur Deckung der migrationsbedingten Kosten verwendet werden. Dies erhöht im Inland die Akzeptanz für Zuwanderung und verschafft Anreize, für Offenheit einzutreten.
- Durch einen Eintrittspreis werden vor allem diejenigen angelockt, die den grössten ökonomischen Vorteil aus der Migration ziehen (Becker, 2010). Mit anderen Worten diejenigen, deren Einkommen den grössten Zuwachs erfährt. Diese Menschen sind in der Tendenz innovativ und jung. Denn Junge haben mehr Zeit, den Eintrittspreis zu refinanzieren. Ebendiese Personen dürften in der Tendenz auch eine positivere Fiskalbilanz aufweisen.

5.5 Wie hoch soll eine Kurtaxe sein?

Eichenberger & Stadelmann (2017) schlagen vor, als Referenzgrösse für die Kurtaxe das Eigenkapital des Staates zu verwenden, das heisst die Summe aller Vermögenswerte minus Fremdkapital. Gemäss ihrer Schätzung betrug das Eigenkapital des Staates im Jahr 2013 bei marktnaher Bewertung rund 100 Milliarden Franken oder rund 12'500 Franken pro Person. Durch eine Kurtaxe würden Zuwanderer also denjenigen Betrag bezahlen, der notwendig ist, um die Infrastruktur zu erweitern (sofern die neu zu erstellende Infrastruktur in der Wiederbeschaffung inflationsbereinigt gleich viel kostet wie die bestehende).

Mit der von Eichenberger & Stadelmann (2017) vorgeschlagenen Berechnung werden nur die Ausbaurkosten internalisiert. In der langen Frist dürften die von Zuwanderern bezogenen Realtransfers und monetären Transfers (siehe Kapitel 3.3) aber entscheidender sein: Ausbaurkosten für die Infrastruktur fallen nur einmalig an. Übersteigen die Sozialleistungsbezüge einer Person hingegen ihre Steuern und Abgaben, kann über viele Jahre ein hohes Defizit entstehen. Eine Kurtaxe adressiert diesen Punkt allerdings indirekt. Sie führt tendenziell zu einer Selektion von Personen mit positiver Fiskalbilanz. Insofern kann die Höhe des Eigenkapitals als Ausgangspunkt für Berechnungen dienen. Trotzdem ist es für eine genauere Bepreisung einer Kurtaxe notwendig, eine Gesamtbilanz der Zuwanderung zu berechnen, die sämtliche zuwanderungsbedingten Kosten umfasst.

5.6 Was bewirkt das Heimatortprinzip?

Nicht nur das eigentliche System zur Steuerung der Migration beeinflusst den Umfang der Migration. Auch vom inländischen Sozialsystem gehen Anreize auf potenzielle Zuwanderer aus. In diese Richtung zielen die Vorschläge von Sinn (2000) und Schaltegger (2020).

In der Schweiz und der EU gilt das Wohnortprinzip für Sozialleistungen, das jedem unabhängig von Herkunft das Recht auf Sozialleistungen am aktuellen Wohnort gewährt. Die Personenfreizügigkeit erlaubt den Menschen im EFTA-Raum die freie Wahl des Wohnorts. Zusammen mit dem Wohnortprinzip setzt diese Regelung falsche Anreize. Einerseits wird Armutsmigration begünstigt. Andererseits veranlasst es Staaten,

Sozialleistungen zu reduzieren, um nicht zum Zielland für Migration zu werden. Eine Person qualifiziert sich zwar erst für Sozialleistungen, nachdem sie am neuen Ort bereits arbeitet oder gearbeitet hat. Die Fehlanreize werden dadurch aber nicht gänzlich beseitigt.

Zur Verhinderung von Fehlanreizen könnte das Wohnortprinzip durch das Heimatortprinzip ersetzt werden (Schaltegger, 2020; Sinn, 2000). Nach diesem Prinzip würde das Herkunftsland einer bedürftigen Person für Sozialleistungen aufkommen. Erst nach einer Einbürgerung würden die Sozialleistungen der neuen Heimat gelten. Die ansässige Bevölkerung, die das Sozialmodell bisher finanziert hat und die Institutionen pflegt, kann so entscheiden, ob sie jemanden für den Zugang zu den Sozialsystemen in ihren "Klub" aufnehmen will (Schaltegger, 2019). Die Schweiz kannte ein solches Heimatortprinzip bis 1975. Zwar galt seit 1874 die Niederlassungsfreiheit. Bei Unterstützungsbedürftigkeit konnte der Wohnkanton den Betroffenen jedoch die Niederlassung entziehen oder beim Heimatkanton die Kosten für die Unterstützung zurückfordern.

Auf Asylsuchende lässt sich das Heimatortprinzip nicht anwenden, da sie in ihrem Heimatland verfolgt werden. Damit in Europa Staaten mit grosszügigem Sozialsystem jedoch nicht übermässig durch die Asylumigration belastet werden und damit bei Sozialleistungen ein "Race to the bottom" verhindert werden kann, schlägt Sinn (2000) europaweit harmonisierte Sozialleistungen für Asylsuchende vor.

Quellen

- Becker, G. S. (2010). The price of entry; Economic focus. *Economist*, 2010(395).
- Eichenberger, R., & Stadelmann, D. (2017). Freier Personenverkehr mit Zuwandererabgaben. In K. Hummler & F. Jaeger (Hrsg.), *Kleinstaat Schweiz - Auslauf- oder Erfolgsmodell?* (S. 277–291). NZZ Libro.
- Favre, S., Föllmi, R., & Zweimüller, J. (2018). *Der Arbeitsmarkterfolg von Immigrantinnen und Immigranten in der Schweiz : Einkommensentwicklung und Erwerbsbeteiligung im Längsschnitt*. <https://doi.org/10.5167/UZH-157633>
- KOF, & BSS Volkswirtschaftliche Beratung. (2023). *Welche Stellenprofile sind vom Fachkräftemangel betroffen?* <https://www.bss-basel.ch/projekte/fachkraeftemangel-welche-stellenprofile-bleiben-unbesetzt>
- Schaltegger, C. A. (2019). Migration und Sozialstaat. *Finanz und Wirtschaft*, 01.04.2019. <https://www.fuw.ch/article/migration-und-sozialstaat>
- Schaltegger, C. A. (2020). Nüchterne Betrachtungen zu Migration und Sozialstaat. *Neue Zürcher Zeitung*, 16.10.2020. <https://www.nzz.ch/meinung/nuechterne-betrachtungen-zu-migration-und-sozialstaat-ld.1579563>
- Sinn, H.-W. (2000). The threat to the German welfare state. *Atlantic Economic Journal*, 28(3), 279–294. <https://doi.org/10.1007/BF02298318>

6 Gesetzliche Grundlagen

6.1 Welche Bestimmungen gelten in der Schweiz für Migranten aus EU/EFTA-Staaten?

Das Personenfreizügigkeitsabkommen mit den EU/EFTA-Staaten (FZA) erlaubt es Bürgern dieser Länder, in die Schweiz einzureisen, hier zu wohnen und zu arbeiten. Für neue Schengen-Länder kann der Bundesrat jedoch temporäre Schutzklauseln erlassen, sofern die Zuwanderung einen festgelegten Schwellenwert überschreitet – aktuell gilt eine solche Schutzklausel für Kroatien (Bundesrat, 2022). Für Arbeitnehmer, die weniger als drei Monate in der Schweiz arbeiten, ist keine Aufenthaltsbewilligung erforderlich, sofern der Arbeitgeber ihre Erwerbstätigkeit spätestens einen Tag vor Arbeitsbeginn anmeldet. Bei einer Erwerbstätigkeit von mehr als drei Monaten muss eine Aufenthaltsbewilligung bei der Wohnsitzgemeinde beantragt werden (SEM, 2023).

6.2 Welche Bestimmungen gelten in der Schweiz für Migranten aus Nicht-EU/EFTA Staaten?

Staatsangehörige von Ländern ausserhalb der EU/EFTA dürfen in der Schweiz nur arbeiten, wenn sie über spezielle Qualifikationen verfügen, wie zum Beispiel Führungskräfte, Fachkräfte oder Personen mit einem Lehrdiplom für höhere Schulen und mehrjähriger Berufserfahrung. Der künftige Arbeitgeber muss nachweisen, dass die Anstellung im wirtschaftlichen Interesse der Schweiz liegt und dass auf dem Arbeitsmarkt der Schweiz und der EU/EFTA kein geeignetes Personal gefunden werden konnte. Die Kontingente für Drittstaaten betragen aktuell 4500 Aufenthaltsbewilligungen (Ausweis B) und 4000 Kurzaufenthaltsbewilligungen (Ausweis L). Bürger des Vereinigten Königreichs gehören seit dem 1. Januar 2021 ebenfalls zu den Drittstaatsangehörigen. Übergangsweise gelten für sie separate Kontingente (2100 Aufenthaltsbewilligungen und 1400 Kurzaufenthaltsbewilligungen pro Jahr) (SEM, 2023).

Die Kontingente für Arbeitskräfte aus Drittstaaten werden jährlich fast vollständig ausgeschöpft. Die Beantragung eines solchen Kontingents ist relativ aufwendig, weshalb sich vor allem grössere Unternehmen darum bemühen. Da die Qualifikation Bedingung für den Erhalt eines Kontingents ist, verfügen fast 90% aller Zugewanderten aus Drittstaaten über einen Hochschulabschluss. Die beiden wichtigsten Herkunftsländer sind Indien und die USA. (SEM, 2023)

6.3 Was geschieht, wenn Arbeitsmigranten arbeitslos werden?

Personen mit gültiger Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung haben in Bezug auf Arbeitslosengeld dieselben Rechte wie Schweizer: Um Leistungen zu erhalten, muss man in der Schweiz wohnhaft sein und in den letzten zwei Jahren mindestens 12 Monate lang Beiträge an die Arbeitslosenversicherung gezahlt haben. Die in einem EU/EFTA-Staat geleistete Arbeitszeit kann unter gewissen Umständen an diese 12 Monate angerechnet werden.

Inhaber einer befristeten Aufenthaltsbewilligung können für die Suche einer neuen Arbeitsstelle bis zu sechs Monate in der Schweiz verbleiben.

Im Falle von Grenzgängern (Ausweis G) erfolgt die Gewährung von Arbeitslosengeld durch das Wohnsitzland. Allerdings können sie bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) in der Schweiz Hilfe bei der Arbeitssuche in Anspruch nehmen (SEM, 2023).

6.4 Wie ist der Familiennachzug für Arbeitsmigranten geregelt?

EU/EFTA-Staatsangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung haben gestützt auf das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) das Recht, Ehepartner sowie Kinder und Enkelkinder unter 21 Jahren nachziehen zu lassen. Kinder und Enkelkinder über 21 Jahren sowie Verwandte in aufsteigender Linie können ebenfalls nachgezogen werden, sofern deren Unterhalt sichergestellt ist¹.

Drittstaatsangehörige haben beim Familiennachzug weniger Rechte als EU/EFTA-Bürger. Sie können nur Ehepartner sowie Kinder unter 18 Jahren nachziehen lassen, sofern deren Unterhalt sichergestellt ist (SEM, 2023).

6.5 Welche Bestimmungen gelten in der Schweiz für Grenzgänger?

Grenzgänger sind Personen, die ausserhalb der Schweizer Grenze wohnen und in der Schweiz arbeiten. Grenzgänger müssen mindestens einmal pro Woche zu ihrem ausländischen Hauptwohnsitz zurückkehren. Die Besteuerung der Grenzgänger ist je nach Grenzstaat anders. Dies ist in bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten geregelt (SEM, 2023).

¹Bei unselbständig Erwerbenden wird die finanzielle Situation nicht geprüft. Selbständig Erwerbende und Personen ohne Erwerbstätigkeit müssen hingegen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. In allen Fällen erforderlich ist eine "angemessene Wohnung" zur Behausung der nachgezogenen Personen.

6.6 Welche Konsequenzen hat die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative für die Zuwanderung?

Die im Jahr 2014 angenommene Masseneinwanderungsinitiative bezweckt die Regulierung der Einwanderung mittels Höchstzahlen, Kontingenten für Aufenthaltsbewilligungen sowie einem Inländervorrang bei der Besetzung von offenen Stellen. National- und Ständerat haben diesen Verfassungsauftrag bei der Konkretisierung allerdings abgeschwächt. Das Umsetzungsgesetz vom 12. Dezember 2016 hält eine Vorzugsbehandlung für Stellensuchende fest, die bei der Arbeitsvermittlung (RAV) gemeldet sind. Davon betroffen sind Arbeitslose in Branchen, in denen die Arbeitslosigkeit schweizweit über 5% liegt. Arbeitgeber sind verpflichtet, die beim RAV gemeldeten Personen zu einem Bewerbungsgespräch einzuladen. Arbeitgeber können diese Bewerber anschliessend aber ohne Begründung ablehnen. Der Inländervorrang wurde damit nur teilweise umgesetzt. EU/EFTA-Bürger und Grenzgänger, die bei der Arbeitsvermittlung angemeldet sind, profitieren ebenfalls von der Meldepflicht offener Stellen.

Die Konsequenzen der Masseneinwanderungsinitiative auf die Zuwanderung sind gering, weil die Umsetzung das Freizügigkeitsabkommen mit der EU nicht tangiert. Eine Studie von Sheldon & Wunsch (2021) untersuchte die 18 Monate vor und nach Einführung der Stellenmeldepflicht und fand keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Zuwanderung.

Quellen

- Bundesrat. (2022). *Personenfreizügigkeit: Der Bundesrat aktiviert die Schutzklausel gegenüber Kroatien.* <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-91561.html>
- SEM. (2023). *Arbeit.* <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeit.html>
- Sheldon, G., & Wunsch, C. (2021). *Wirkungsevaluation der Stellenmeldepflicht II.* Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

7 Konklusion und Einschätzung der Autoren

Debatten über die Zuwanderung sind in der Schweiz nichts Neues. Mit durchschnittlich 66'000 Personen pro Jahr war die Zuwanderung seit der Jahrtausendwende jedoch aussergewöhnlich hoch. Die Wirtschaft wuchs um fast 50% und dennoch ist es nicht einfach, ein Fazit zu ziehen, ob und in welchem Umfang Einheimische davon profitierten.

Einfacher beantworten lässt sich, was durch Zuwanderung der letzten zwei Jahrzehnte nicht eingetreten ist. Die Zuwanderung hat erstens nicht zur Verarmung der Schweiz geführt. Das BIP pro Kopf ist gestiegen, die Arbeitslosigkeit der Schweizer und der Zuwanderer ist tief, die Produktivität ist gestiegen, und in vielerlei Hinsicht war die Zuwanderung in der kurzen Frist für die Staatskasse und allen voran für die Sozialwerke zuträglich. Die Zuwanderung hat aber zweitens auch nicht grenzenloses Wohlfahrtswachstum herbeigeführt. Andere Länder überflügelten die Schweiz punkto BIP-pro-Kopf-Wachstum bei weitaus geringerer Zuwanderung. Viele Studien finden eher bescheidene positive Effekte auf die Löhne und die Beschäftigung, und einige finden sogar negative Effekte. Auch das Staatssekretariat für Wirtschaft (2015) warnt vor "überzogenen Erwartungen über die Grössenordnung der Wachstums- und Produktivitätseffekte", die von der Zuwanderung ausgehen.

Trotz einiger positiver oder verhalten positiver Entwicklungen in der Wirtschaft und beim Staat plädieren wir für eine zurückhaltende Beurteilung und für weitere Forschung zur Migration in der Schweiz. Dazu haben wir 14 Thesen formuliert.

Wirtschaft

Das Thema "Wachstum in die Breite" ist relevant. Die Schweiz verzeichnete in den letzten 20 Jahren auch ein hohes Produktivitätswachstum. Dass Zuwanderer etwa für den Forschungsstandort Schweiz entscheidend sind und Ausländer häufiger als Schweizer Firmen gründen, steht ausser Zweifel. Es gibt aber auch Schätzungen, die zeigen, dass ein sehr gut qualifizierter Zuwanderer einen oder zwei weitere Zuwanderer nachzieht (Fontana, 2023; Siegenthaler et al., 2016). Zumal die Zuwanderung auch Kosten hat (siehe unter anderem Thesen zu den Überfüllungseffekten), sollte diskutiert werden, ob Produktivitätsgewinne nicht auch mit einer selektiveren Zuwanderung realisiert werden können.

Die Zuwanderung steigert den Wohlstand der Inländer. Der positive Effekt dürfte allerdings bescheiden und über die Zeit abnehmend sein. Die meisten Studien fokussieren auf den Zeitraum von 2002 bis 2013. Dabei zeigen einige Studien bereits für

diesen Zeitraum, dass die Lohn- und Beschäftigungseffekte in der zweiten Hälfte weniger positiv ausfielen. Für die Zeit nach 2013 fehlen empirische Untersuchungen.

Den Begriff Fachkräftemangel gilt es kritisch zu hinterfragen. Die Schweiz ist und bleibt als Zuwanderungsland attraktiv. Die Aussicht, nach Belieben auf dem europäischen Arbeitsmarkt zu rekrutieren, ist weder dem Ausschöpfen des inländischen Arbeitskräftepotentials, den Investitionen in die Automatisierung noch dem Strukturwandel hin zu wertschöpfungsintensiveren Branchen zuträglich.

Nicht alle profitierten im selben Mass von der Zuwanderung. Boden- und Kapitalbesitzer profitierten, bei Arbeitnehmern ist die Studienlage nicht eindeutig. Einerseits konnten sich Einheimische durch Zuwanderung stärker spezialisieren und Führungspositionen einnehmen. Andererseits stellen Studien in manchen Lohnsegmenten leichte Verdrängungseffekte fest.

Staat und Gesellschaft

Das Schweizer Sozialsystem ist heute auf grenzenloses Wachstum ausgerichtet und angewiesen. Die von der AHV ausgezahlten Renten betragen im Durchschnitt bei Schweizern 183% und bei Ausländern 193% der Einzahlungen (Favre et al., 2023). Die Einzahlungen in die AHV finden in den jungen Jahren, die Auszahlungen im Alter statt. Die AHV bleibt deshalb mit den heutigen Beitragssätzen nur finanzierbar, wenn die Bevölkerung wächst.

Die Zuwanderung verringert den Druck, strukturell wichtige Reformen umzusetzen. Dies gilt nicht nur für die AHV, die auch ohne beständiges Bevölkerungswachstum bestehen sollte, sondern auch für den Bildungsbereich. Die Schweiz bildet zu wenig Ärzte, Pflegepersonal und Handwerker aus und rekrutiert die fehlenden Berufsprofile im Ausland. Besser wäre es, den Mismatch zwischen den Bildungsabschlüssen und der Nachfrage des Arbeitsmarktes zu verringern.

Überfüllungseffekte beim öffentlichen Angebot wurden für die Schweiz bisher kaum untersucht. Die Ausbaurkosten und Qualitätsverschlechterungen durch Überfüllung bei staatlichen Gütern und Dienstleistung wie Strassen, Parks, öffentlichen Bädern, etc. aufgrund der Zuwanderung sind in der Schweiz kaum bekannt.

Ein gewisses Mass an Zuwanderung ist wünschenswert. Nicht nur die Überfüllung, sondern auch die Entleerung kann Probleme verursachen. Ohne Zuwanderung würde die Schweizer Bevölkerung schrumpfen. Bei einer schrumpfenden Bevölkerung müssen die Kosten für die öffentliche Infrastruktur und die Sozialversicherungen auf immer weniger Köpfe verteilt werden.

Existenz und Ausmass des Magneteffekts wurden für die Schweiz bisher nur unzureichend untersucht. In der Schweiz herrscht nahezu Vollbeschäftigung und eine Belastung des Wohlfahrtsstaates durch Arbeitsmigranten lässt sich nicht nachweisen. Dies ist erfreulich. Der "Härtetest" für den Wohlfahrtsstaat tritt allerdings erst bei einem allfälligen Wirtschaftsabschwung ein.

Zuwanderung hat auch Auswirkungen auf die kulturelle Vielfalt und die gesellschaftliche Integration. Die Zuwanderung führt zu vielfältigem Nutzen im gesellschaftlichen Leben. Zugleich kann die Zuwanderungen Traditionen verdrängen und Ängste schüren. Diese subjektive Komponente der Zuwanderung gilt es bei der Zuwanderungspolitik mitzuberücksichtigen. Es kann aus rein wissenschaftlicher Sicht kein abschliessendes Verdikt über optimale Höhe und Art der Zuwanderung geben.

Die Auswirkungen der Zuwanderung auf das politische System der Schweiz sind wichtig, aber wenig erforscht. Als direktdemokratisches, föderalistisches und immer noch durch das Milizsystem geprägtes Land ist für die Schweiz die Beteiligung und das Interesse der Einwohner an der Politik zentral. Mit steigendem Ausländeranteil und einer bislang tieferen Wahlbeteiligung von Secondos sinkt bislang der Anteil der politisch integrierten Einwohner. Die Integration der Zuwanderer nicht nur in die Gesellschaft, sondern auch in die Politik ist aus unserer Sicht von zunehmender Bedeutung.

Steuerung der Zuwanderung

Es geht nicht um die Frage "Zuwanderung oder keine Zuwanderung?" Diese Zuspitzung verhindert eine differenzierte Diskussion über die eigentlich relevante Frage, ob mehr oder weniger Zuwanderung und mehr oder weniger Lenkung der Zuwanderung für die Schweiz besser wären. Auch viele der in dieser Übersichtsstudie präsentierten Studien adressieren eher die Frage, ob die Zuwanderung für die Schweiz generell wohlfahrtsfördernd war statt der Frage, ob die Zuwanderung unter FZA und flankierenden Massnahmen im Vergleich zur Zuwanderung, wie sie sich unter einer alternativen Zuwanderungspolitik eingestellt hätte, die beste Politik war.

Die Interessen der Arbeitgeber hinsichtlich der Zuwanderung können vom gesamtgesellschaftlichen Interesse abweichen. Rekrutieren Firmen Zuwanderer, deren Fiskalbilanz negativ ausfällt, ist von einer negativen gesellschaftlichen Externalität zu sprechen. Das heisst, private Unternehmen berücksichtigen ihren Nutzen, nicht aber die gesellschaftlichen Kosten, die beispielsweise in Form von Überfüllungskosten anfallen. Diese Kosten sind bisher kaum erforscht (siehe Thesen zu Staat und Gesellschaft). Insofern sie existieren, sind sie ein Grund, die Zuwanderung nicht alleine den Marktkräften zu überlassen.

Wird die Zuwanderung reguliert, soll dies nach flexiblen und marktwirtschaftlichen Prinzipien geschehen. Die Schweiz ist als internationaler Forschungs- und Firmenstandort auf enge Verbindungen mit dem Ausland angewiesen. Marktwirtschaftliche Instrumente wie Zuwanderungsabgaben böten die Chance, das Prinzip der freien Personenmobilität aufrecht zu erhalten und gleichzeitig durch die erzielten Einnahmen die migrationsbedingten Kosten zu decken und im Inland die Akzeptanz für Migration zu steigern.

Quellen

- Favre, S., Föllmi, R., & Zweimüller, J. (2023). *Migration und Sozialversicherungen: Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen: Studie im Auftrag des BSV* (Forschungsbericht 6/23).
- Fontana, K. (2023). Lohndifferenz kann man nicht mit Diskriminierung gleichsetzen. *Neue Zürcher Zeitung*, 30.01.2023. <https://www.nzz.ch/schweiz/man-unterscheidet-nicht-zwischen-dem-ceo-eines-grosskonzerns-und-der-geschaefsfuehrerin-eines-kmu-id.1722564>
- Siegenthaler, M., Graff, M., & Mannino, M. (2016). Characteristics and Drivers of the Swiss "Job Miracle". *Review of Economics*, 67(1), 53–89. <https://doi.org/10.1515/roe-2015-1005>
- Staatssekretariat für Wirtschaft. (2015). *Spezialthema: Immigration und Wirtschaftswachstum*. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/immigrationundwirtschaftswachstum.html