

# Was hat der Bürger von den **Bilateralen?**

Eine Kosten-Nutzen-Analyse  
aus ökonomischer Sicht

# Was hat der Bürger von den Bilateralen?

Eine Kosten-Nutzen-Analyse aus ökonomischer Sicht

**K**aum ein Vertragswerk schafft es hierzulande, so viele Emotionen auszulösen wie die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Dabei gilt: Kaum einer kennt ihre Details, aber alle haben ihre Meinung dazu.

In den letzten Monaten sind vier gewichtige Studien erschienen, die sich mit der Frage befassen, welchen Wert die «Bilateralen I» haben. Nicht wirklich überraschend ist, dass die vom Bund initiierten Auftragsarbeiten erwartbare Resultate zutage förderten – namentlich den Hinweis: ohne die Bilateralen geht's nicht. Darüber herrschte auch vorher bereits Einigkeit, die Bilateralen gelten gemeinhin als sakrosankt. Es gibt zweifellos sehr viele gute (polit-ökonomische) Gründe hierfür, gleichzeitig ist aber jedwede Fetischisierung Gift für Debatten in offenen Gesellschaften.

Wir sehen die Bilateralen als gute Lösung zur Wahrung von Schweizer Interessen, haben aber mehrfach bewiesen, dass wir Denkverbote auch in dieser Frage für problematisch halten. So haben beispielsweise Reiner Eichenberger, Jon Pult oder Rolf Weder und Beat Spirig im «Monat» 2015 Vorschläge zur Animierung der Schweizer EU-Politik präsentiert, die über die aktuellen Hahnenkämpfe der politischen Lager weit hinausgehen.

Auch Tito Tettamanti teilt die Skepsis gegenüber dem Status quo, und er hat sich in der Europafrage schon verschiedentlich pointiert geäußert. Zum Beispiel mit dem Essay «Wider die Idealisierung der EU» («Schweiz am Sonntag», 9. November 2014). Angesichts der grossen Einhelligkeit hat er nun den Ökonomen Florian Schwab damit beauftragt, alle bisherigen Gutachten kritisch unter die Lupe zu nehmen. Schwab hat mit analytischem Röntgenblick den Kerngehalt früherer Studien freigelegt und fördert dabei die eine oder andere Überraschung zutage. Zudem bietet das vorliegende Gutachten eine wertvolle nüchterne Analyse, die das Zeug dazu hat, die dringend nötige Debatte wieder zu befeuern.

Anregende Lektüre!  
Florian Rittmeyer  
Chefredaktor «Schweizer Monat»

# Inhalt

**Tito Tettamanti**

## 04 Ein Bürger und die Bilateralen

**Florian Schwab**

## 08 Was hat der Bürger von den Bilateralen?

## 09 Einleitung und Fragestellung

### 11 1 Stand der ökonomischen Debatte

#### 11 1.1 Auswirkungen der Bilateralen auf das BIP pro Kopf

#### 18 1.2 Untersuchung des Thinktanks Avenir Suisse

#### 19 1.3 Auswirkungen auf die Produktivität

#### 20 1.4 Kosten und Nutzen der bilateralen Verträge

### 29 2 Kosten und Nutzen der Bilateralen I als «Bündel» von Verträgen

#### 29 2.1 Nutzenaspekte

#### 32 2.2 Kostenaspekte

#### 37 2.3 Gegenüberstellung

### 38 3 Einfluss auf die politische Debatte

#### 38 3.1 Die Wirtschaftsschwäche der 1990er Jahre

#### 39 3.2 Kommunikation des Seco

#### 39 3.3 Auswirkungen auf die Sozialwerke

#### 40 3.4 Zuwanderung und qualitatives Wirtschaftswachstum

### 41 4 Verhandlungstaktische Betrachtungen

### 43 5 Fazit

### 46 Literaturverzeichnis

# Ein Bürger und die Bilateralen

**Was nützen die bilateralen Verträge mit der EU, was kosten sie?  
Gedanken über gelenkte Debatten, harte Jahre für die Schweizer Wirtschaft  
und eine Schweiz in einem sich verändernden Europa.**

*von Tito Tettamanti*

**S**eit 65 Jahren – ich war noch an der Uni und die NZZ erschien dreimal täglich – bin ich ein treuer Leser der «Neuen Zürcher Zeitung». Nach der Abstimmung über die Volksinitiative gegen die Masseneinwanderung vom 9. Februar 2014 haben mir die NZZ-Kommentare über die möglichen Konsequenzen für die Bilateralen, für unsere Beziehungen mit der EU und für die Schweizer Wirtschaft, reichhaltigen Stoff zum Nachdenken gegeben. Dafür war ich sehr dankbar.

Später jedoch habe ich in jedem zweiten Artikel in der NZZ, gleichgültig worüber, immer mehr kurze Andeutungen darüber gefunden, wie lebenswichtig die Bilateralen seien, was für eine Tragödie die Guillotineklausele für die Schweizer Wirtschaft sein könnte usw. Es waren keine Debattenbeiträge, sondern als Tatsachen hingestellte Annahmen. Das hat mich gestört, denn die Technik der unterschwelligeren Botschaft zur Beeinflussung der Leser – auch wenn modern und oft gebraucht – gefällt mir nicht. Der wache Skeptiker wird beim Auftreten von gebetsmühlenartig wiederholten Glaubenssätzen zwingend misstrauisch.

---

## **Tito Tettamanti**

ist Anwalt, Unternehmer, Financier und Autor. Er wurde in Rechtswissenschaften promoviert und war Tessiner Regierungsrat (CVP).

## **Widersprüchliche Angaben**

Ich habe auch etwas vorsichtiger die Fülle von Stellungnahmen, Artikeln, Communiqués von Verbänden, Gewerkschaften, Firmen oder Lobbyisten gelesen. Da politische Lösungen auch das Resultat der Kompromisse zwischen den Vorschlägen entgegengesetzter Interessenvertreter sind, hielt ich all das für legitim und gar nützlich – vorbehalten die Transparenz und ein Minimum an Fairness. Die Welt und ihre Probleme sind wie ein Prisma, von dem jeder von uns, bedingt durch seine Position, nur einen Teil sieht. Meine Grundhaltung lautet somit: Respekt für jede seriöse These, aber auch Vorsicht. Niemand hat einen Absolutheitsanspruch. Und am Widerspruch zu den genannten Plädoyers fehlte es nicht: Die Initianten der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) brachten gegensätzliche Argumente ein, oft eher staatspolitischer Natur und weniger

am Niveau des Solls und Habens orientiert. Die Debatte wurde zunehmend konfuser, sogar etwas vergiftet und führte nahtlos in die unglückliche Trennung zwischen sogenannten Aufgeklärten und sogenannten Abschottern, wo für jede Partei die Gegner die schlechten Schweizer waren.

In den Streit kam endlich ein Hauch von Eleganz dank der rhetorischen Kunst der Direktorin von Economiesuisse, Monika Rühl, die den bilateralen Weg mit der «Mona Lisa» verglich. Die Bilateralen (wie das Gemälde) hätten ihrer Meinung nach «keinen klar zu beziffernden Preis, aber dennoch einen unschätzbaren Wert». Die Unmöglichkeit, einen Preis für die «Mona Lisa» zu finden, könnte beanstandet werden, und ich hoffe, dass im Unterbewusstsein die Politiker, Diplomaten und Bürokraten, die das Werk «Bilaterale» gefertigt haben, nicht auf die Stufe eines Leonardo da Vinci gehoben werden sollten! Abseits davon macht mich die Tatsache misstrauisch, dass eine These anstatt mit Argumenten mit Sprüchen gestützt wird, die zwar elegant, aber nicht notwendigerweise genau sind. Kurzum, dies ist das perfekte System, um die echte Debatte zu verhindern, an der allen neugierigen Menschen gelegen sein sollte – Gegnern wie Befürwortern.

### Suche nach Fakten

In der Zwischenzeit habe ich mich – immer mehr benommen durch den Mangel an einer anregenden, gut begründeten Vielstimmigkeit – mehrmals auch öffentlich gefragt, ob eine Berechnung der Kosten, die der Verfall der Bilateralen unserer Wirtschaft verursachen würde, zu bekommen sei. Keine Antwort. Die Medien kolportieren, dass effektiv einige Studien vorhanden seien, diese den Auftraggeber (Bundesrat oder Departement) aber nicht befriedigten, weil die Schlüsse über die Bilateralen und mögliche Konsequenzen für unsere Wirtschaft nicht wie beabsichtigt ausgefallen sind.

Im Herbst 2015 habe ich den jungen Ökonomen Florian Schwab gefragt, ob er die Herausforderung annehmen würde, für mich eine verständliche Berechnung der finanziellen Konsequenzen eines Wegfalls der Bilateralen zu erstellen. Kurz darauf (Anfang Dezember 2015) erschienen im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) je ein Gutachten des BAK Basel und des Beratungsbüros Ecoplan über die langfristigen volkswirtschaftlichen Kosten, die mit dem Wegfall der Bilateralen verbunden wären. Wiederum einige Tage später hat Avenir Suisse ein Buch («Bilateralismus – was sonst?») veröffentlicht.

Der Auftrag an Florian Schwab wurde auf eine kritische Beleuchtung, speziell der zwei vom Seco in Auftrag gegebenen Gutachten, erweitert.

Meines Erachtens sind diese Gutachten eher technisch verfasst und bewegen sich eng entlang den vom Auftraggeber gesetzten Leitlinien. Weder das Seco noch die Forscher selbst liessen bislang die Absicht erkennen, ihre Ergebnisse öffentlich zu diskutieren. Dazu lasse ich Herrn Schwab das Wort.

Ganz anders in Anbetracht der Breite und des Ziels ist das Buch «Bilateralismus – was sonst?» von Avenir Suisse. Ich bin ein überzeugter Anhänger sowie fleissiger Leser der Veröffentlichungen von Avenir Suisse. Im Buch befindet sich eine Fülle von interessanten und wichtigen Daten und Angaben. Aber was ich vermisst habe, im Unterschied zu den anderen Schriften des Thinktanks, ist die kreative Provokation sowie frische und unübliche Gedanken, die man anderswo nicht liest. Eine politische Resignation (schon im Titel) hat den Platz des unorthodoxen Muts, der aus der wissenschaftlichen Rigueur entspringt, eingenommen.

Jetzt verfüge ich als Bürger also über die Studien, die mir erlauben sollten, zu verstehen, wie die Konsequenzen eines Wegfalls der Bilateralen wirtschaftlich zu berechnen seien, habe mehrmals die Plädoyers der verschiedenen Parteien gehört und muss Stellung nehmen.

Als Anhänger der Theorie Vilfredo Paretos, die erklärt, dass die Objektivität nicht existiere, werde ich mir nicht anmassen, objektiv zu sein, sondern werde nur versuchen, nüchtern mit Blick auf die Tatsachen so ausgewogen und überlegt wie möglich zu sein. Wie jeder Bürger, der kein Spezialist der Wissenschaft ist, muss ich versuchen, eine Synthese zu bilden:

### **1. Zuerst glaube ich, dass es unbestreitbar ist, dass der Kern der Debatte das Abkommen über die Personenfreizügigkeit ist.**

Die anderen sechs Abkommen in den Bilateralen I haben nicht eine vergleichbare Tragweite. Sicher, sie sind wichtig für einzelne Firmen, Sparten und Geschäfte, aber relativ für die gesamte Schweizer Volkswirtschaft nicht bestimmend. Im schlimmsten Fall könnten wir für harte Fälle selber Unterstützungsmassnahmen dekretieren. Weder ein Verlust zwischen 150 und 300 Millionen Franken für Handelshemmnisse, die wir mit weniger eidgenössischer Bürokratie sparen könnten, noch die jährlichen 3 Millionen Nettorückfluss aus der Forschungszusammenarbeit sind entscheidend. Die Forschungszusammenarbeit zwischen Schweizer und europäischen (aber auch Welt-) Universitäten, Instituten und Laboratorien kann – und wenn es notwendig ist: muss – auch anders begleitet und aktiv unterstützt werden.

Das Abkommen über Landverkehr wird von der EU sicher nicht gekündigt. Keine Sorge für den Luftverkehr: Deutschland ist sicher in einer besseren Stellung als die Schweiz, um die Interessen der Swiss (Lufthansa) zu schützen. Was das Beschaffungswesen betrifft, so bin ich als Tessiner sicher voreingenommen, aber ich möchte die Tessiner Firma kennenlernen, die in Italien einen öffentlichen Auftrag bekommen hat (wenn man eine ABB oder Stadler Rail ist, konkurriert man ständig sowieso für Aufträge auf Weltebene). Bei der Landwirtschaft scheinen die Meinungen nicht eindeutig, was die echten Vorteile betrifft. Die Schätzungen der Gutachten schweben zwi-

schen 30 und 200 Millionen hypothetischem Verlust bei Wegfall des Vertrags. Das sind wichtige, aber keine lebenswichtigen Summen für eine Schweiz.

## 2. Die (un)berühmte Guillotineklausel wird überbewertet.

Falls die EU unsere Lösung für die Personenfreizügigkeit als einen Vertragsbruch betrachtet, soll sie selber beschliessen, ob sie die Bilateralen I und eventuell die Schengen- und Dublin-Abkommen kündigen will. Eine Kündigung geschieht nicht automatisch, sondern muss einstimmig (28 Staaten) beschlossen werden. Sind wir sicher, dass alle 28 Staaten Interesse an der Kündigung haben? Gelingt es unserer Diplomatie nicht, auch nur mit einem einzigen EU-Staat ein ganz privilegiertes Verhältnis aufzubauen?

Man hat mit zu grosser Oberflächlichkeit immer vom Verfall (Guillotine) der Bilateralen I gesprochen, wie wenn dieser automatisch geschähe. Nein, das Vorgehen läuft anders und ist für uns taktisch vorteilhafter. Es stimmt: Retorsionsmassnahmen können mit einfacher Mehrheit beschlossen werden und könnten als Retourkutsche benützt werden. Eine allzu grosse Angst vor dem Partner führt hier aber in die Irre. In der EU gibt es eine Reihe von internen Entwicklungen, die der Schweiz Mut machen könnten, ihre Karten selbstbewusst zu spielen: die «Brexite»-Verhandlungen mit UK (andere Länder werden ebenfalls Konzessionen fordern), die immer schwerere Probleme verursachende Migration, die Schwächen von Schengen... Nein, eine nicht mehr mächtige EU kann sich nicht mehr so arrogant benehmen.

## 3. Wann und wie mit der EU verhandeln?

Die EU befindet sich in einer tiefen Krise (Euro, Griechenland, Immigration, Erfolg der Anti-Austeritäts- und Anti-EU-Parteien, Wirtschaftskrise, Arbeitslosigkeit, der mögliche Brexit oder Konzessionen an Grossbritannien). In einer derartigen Situation erscheinen mir die wiederholten Reisen und Anfragen von Frau Bundesrätin Sommaruga oder anderen Schweizer Vertretern nach Brüssel eigenartig. In Krisensituationen wie jener der EU, das hat uns auch die Geschichte gelehrt, mahlen die Bürokraten unbeirrt weiter, als würde nichts geschehen. Sie sind über den Ernst der Lage als letztes im Klaren. Die Vorstellung scheint zudem eigenartig, dass man uns im Voraus eine Zusage geben könnte für etwas, das die Brüsseler Bürokraten stört und diese nicht möchten. Wir haben noch keinen Beweis über die definitive Haltung der einzelnen Staaten und ihrer Regierungen, die besser dazu in der Lage sind, die Bedeutung der Situation zu vergegenwärtigen, als der EU-Verwaltungsapparat.

Bis dahin gilt: die weitgehend öffentliche Unterbreitung von Formeln und Alternativen, von eventuell möglichen Lösungen, in der Absicht, diese absegnen zu lassen, ist ein klares Zeichen von Schwäche. Sondieren ist etwas anderes und wird

nicht offiziell gemacht. Ich verstehe nichts von Diplomatie, aber Verhandlungen habe ich etliche in meinem Leben geführt.

## 4. Der Schlüssel zur Lösung des Bilateralen-Puzzle liegt meines Erachtens eher in der Schweiz als in Brüssel.

Der Bundesrat und das Parlament sollten endlich ein Gesetz erlassen, das die Masseneinwanderungsinitiative umsetzt. Kann sein, dass ein Referendum kommt. Das entspricht unserer Demokratie. Danach melden wir uns in Brüssel (das heute schon viele andere dringendere und wichtigere Probleme hat und sicher keine Freude darüber zeigt, sich schon jetzt im Detail um die zukünftigen zu kümmern). Erst dann – und nicht früher – beginnen die Verhandlungen mit der EU, gestützt auf das, was die Schweiz (Volk und Institutionen) beschlossen hat.

Die Debatten über die Bilateralen sollen aber unsere Aufmerksamkeit nicht ablenken von den harten Jahren, die auf unsere Wirtschaft zukommen, und nicht als Alibi für andere Schwierigkeiten benützt werden. Die besorgniserregende geopolitische Situation mit dem Gespenst des Terrorismus, Wirtschaftskrisen und demographischen Problemen ist bekannt genug. Gleichzeitig befinden wir uns aber in einer Übergangsphase zu einer weiteren Etappe der postindustriellen Welt, die die Schweizer Unternehmen vor neue Herausforderungen stellt. Konrad Hummler spricht von einem «Angebotsschock, der erlaubt, für dasselbe Geld laufend mehr und nochmals mehr zu erwerben»<sup>1</sup>. Es geht um grosse Transformationen: «Informations- und Transaktionskosten (werden verbilligt), Dekonstruktion und Neuformierung von Prozess und Prozessketten für neue Produkte, immer bessere Angebote dank technischem Fortschritt».

Die Schweizer Industrie hat in der Vergangenheit einige Krisen gemeistert, zum Beispiel dank der Automatisierung. Wir konnten dabei bis anhin im Land auf einen wichtigen Rohstoff zählen: unsere Kohäsion, die heute leider eine Mangelware geworden ist.

Die Aufgabe eines jeden verantwortungsbewussten Schweizers ist es, seinen Beitrag zugunsten des Wiederaufbaus dieser Kohäsion zu leisten.

## 5. Seien wir Pragmatiker!

Zur Kohäsion gelangt man über den Pfad des Pragmatismus, der uns auch bei der Vereinfachung der komplizierten Debatte helfen soll. Vielfältig sind die Gegner der angenommenen Initiative: Die Parteien, die bereuen, dass das Thema von der SVP monopolisiert worden ist. Die Mehrheit des Bundesrates und der Verwaltung, die keine leichte Aufgabe haben mit den Beziehungen zu Brüssel. Intellektuelle, die die Multikulti-These verteidigen wollen. Kirchen- und NGO-Vertreter, die für Asylrechte kämpfen, usw. Da gibt es nichts Schlimmeres als den im Volk verbreiteten Eindruck, dass im Laufe der Debatte Scheinargumente oder zweifelhafte Zahlen in Anspruch genommen

werden, um die Umsetzung der Initiative zu torpedieren, auch aus Gründen, die nicht direkt mit dem Thema verbunden sind.

In diesem Zusammenhang und in diesem Stadium ist es nicht das Wichtigste, was Brüssel denkt, und auch den Ärger auf die Initianten sollte man beiseitelassen. Der essentielle Gegensatz, der überwunden werden muss, liegt zwischen den Initianten und jenem Teil der Wirtschaft, der befürchtet, nicht mehr die notwendigen Arbeitskräfte zu bekommen.

Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Initianten so stur sind und sich taub stellen gegenüber den Belangen der Wirtschaft, die für uns alle wichtig sind. Die zukünftige befürchtete Knappheit an Fachkräften soll nicht heruntergespielt werden, aber sie ist vor allem eine Herausforderung, die von Bildungs- und Erziehungsverantwortlichen angepackt werden soll. Gleichzeitig können sich die Vertreter der Wirtschaft nicht erlauben, den Sorgen der Bürger, denen sie häufig ja als Arbeitgeber, Verkäufer oder Dienstleister gegenüberstehen, kein Gehör zu schenken und sich einfach zu weigern, eine Antwort auf sehr aktuelle (nicht nur Schweizer) Probleme zu geben. Lassen wir also die ganzen Scheinargumentationen fallen, die alles kompliziert und konfuser machen. Eine Lösung, die den Willen der Bürger respektiert, ohne unsere eigenen Interessen zu schädigen, muss gefunden werden. Das ist schwierig, aber nicht unmöglich. Wirtschaftsvertreter und Initianten sind gefordert, mit Weitsicht und Verantwortung zusammenzusetzen, um einen annehmbaren Kompromiss fertigzustellen.

Dies ist die erste Hürde. Wenn die Gegensätze mit Pragmatismus und gutem Willen überwunden werden, dann ist der Weg frei, um eine Lösung zu beschliessen, die wir alle zusammen mit Brüssel zu verhandeln haben.

## 6. Und wie weiter mit Europa und EU?

Die Bilateralen sind ein wichtiges Kapitel unserer Beziehung zur EU, aber die Geschichte Europas geht weiter – in einer vielleicht noch zu findenden Gestalt.

Man kennt die tiefen Risse, die in der Schweiz bestehen. Es gibt jene, die im Grunde der heutigen EU sehr viel positiver als die Mehrheit der Bürger gegenüberstehen und eher in meinungsstarken Milieus anzutreffen sind (Medien, Intellektuelle, Politik, Wirtschaft). Für grosse Teile unserer Eliten ist die EU eine grosse zukunftssträchtige Idee und die einzige Möglichkeit für Europa, eine Rolle im Weltkonzert mitzuspielen. Alle Fehler, Krisen und Probleme sind in dieser Lesart nur Kinderkrankheiten, denen kein grosser Wert beizumessen ist.

Die Schweiz, sagt man, auch wenn sie kein Mitglied der EU ist, gehöre zu Europa und müsse deshalb enge Beziehungen zur EU pflegen und dieser nicht immer Schwierigkeiten bereiten. Mich stört bei einer solchen Position eine gewisse kulturpolitische Hochnäsigkeit. Man hält sich selbst allzu leicht für

aufgeklärte Internationalisten; die anderen sind Abschotter in Asterix' gallischem Dorf.

In der Beurteilung dieser Haltung ist nicht zu vergessen, dass Bürokraten, Diplomaten, Regierungsmitglieder aller Länder die gleiche Sprache sprechen und sich konform benehmen. Erstaunlich ist, dass auch Leute, die sich als Liberale bezeichnen, sich haben einlullen lassen und sich für eine Lösung einsetzen, die von grossen demokratischen Fehlern geprägt ist, die die Konkurrenz der Systeme und die Subsidiarität demütigt und sich Zentralismus und Uniformität auf die Fahne geschrieben hat.

Was mich aber am meisten enttäuscht, ist die Faulheit der Intellektuellen. Europa kann ein grosses Projekt sein, seine mögliche Struktur wird das Schicksal der zukünftigen Generationen beeinflussen. In Anbetracht der Tragweite sollte man sich nicht mit der erstbesten Lösung zufrieden geben, die uns offeriert worden ist. Eine Lösung notabene, die sich übrigens in den stürmischen Gewässern der Realität als eine – nach ihrem Erfinder Jean Monnet – «Monnetianische» Fehlkonstruktion entpuppt hat. Gerade als Freund Europas muss man sich weigern, in der aktuellen EU dessen Krönung zu sehen.

Gibt es kein anderes, gescheiteres, Modell als das aktuelle? Gibt es ein Modell, das die Subsidiarität ernst nimmt, das mit der Zustimmung der Bevölkerung zustande kommen kann, dies in einer Epoche, in der die Autorität der Politiker und der Regierungen so viel gelitten hat? Könnte man nicht evolutionär vorgehen, zuerst auf wirtschaftlicher Ebene, mit grosser Flexibilität (und Sezessionsrecht) für die Mitglieder? Bekannte Gedanken, die nie mit der notwendigen Tiefe debattiert worden sind. Immerhin: Seit ein paar Monaten sind in der EU lexikalische Wörter wie Europas «variable Geometrie» oder der berühmte Ausdruck der zwei Geschwindigkeiten («deux vitesses») wieder zu hören, die für lange Zeit als verbannt galten.

Und den «aufgeklärten» Schweizern empfehle ich, falls noch nicht geschehen, die Lektüre von «The Great Illusion» des berühmten, zu früh verstorbenen Historikers Tony Judt oder «Is the EU doomed?» des Politikwissenschaftlers Jan Zielonka. Die europäischen Intellektuellen spüren das Unbehagen. Sie spüren, dass die EU implodieren könnte (hoffen wir nicht!), und stellen sich die Frage, was man tun kann, um die Desintegration zu vermeiden.

Sollte es für diese Schweiz, die sich als Teil Europas sieht (mit ihrer Elite), keine Aufgabe sein, über ein anderes Europa nachzudenken und Vorschläge zu formulieren?

In Anbetracht des Ernstes der Krise, des Wankens verschiedener Regierungen, könnte sich dies als ehrlicher Beitrag eines nicht unbedeutenden europäischen Aussenseiters erweisen. Es gibt bekannte Kreise in verschiedenen Staaten, die das begrüssen würden.

Eine Utopie? Kann sein, aber lieber diese, die noch Hoffnung geben kann, als eine, die bereits gescheitert ist. ◀

<sup>1</sup> Konrad Hummler: Welche Wirklichkeit? Bergsicht #15.

# Was hat der Bürger von den Bilateralen?

Eine Kosten-Nutzen-Analyse aus ökonomischer Sicht

## Abbildungen

**Abbildung 1:** Effekt eines Wegfalls der Bilateralen I bis 2035 gemäss BAK Basel, S. 14

**Abbildung 2:** Kapitalinvestitionen vs. Arbeitss-tunden gemäss Eberli et al., S. 22

**Abbildung 3:** Wachstumsrate Stundenproduktivität im Privatsektor im Vergleich zur Gesamtwirtschaft, S. 22.

**Abbildung 4:** Beitrag eines Wegfalls der einzelnen Abkommen zum BIP-Wachstum gemäss Ecoplan, S. 22

**Abbildung 5:** Beitrag der einzelnen Abkommen an das BIP in Prozentpunkten gemäss BAK Basel, S. 26

**Abbildung 6:** Schweizer Gesamtexport 2014 in Milliarden Franken nach Exportregion, S. 31

**Abbildung 7:** Kaufkraftbereinigte Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung gemäss Eurostat, S. 36

**Abbildung 8:** Bezug von Arbeitslosenentschädigung durch Schweizer und FZA-Zuwanderer gemäss Fluder, S. 36

**Abbildung 9:** Bezug von Sozialhilfe durch Schweizer und FZA-Zuwanderer gemäss Fluder, S. 36

## Tabellen

**Tabelle 1:** Kumulierte Effekte eines Wegfalls der Bilateralen I im Jahr 2035 (exkl. Forschung) gemäss Ecoplan, S. 14

**Tabelle 2:** Zusammenfassung – Effekte des FZA und der Bilateralen I auf das BIP/Kopf in bisherigen Studien, S. 14 / 43

**Tabelle 3:** Jährliche Effekte des FZA auf das BIP/Kopf (Annahme: Steigerung der Wachstumsrate um 0,18 Prozentpunkte nach Graff & Sturm), S. 26

**Tabelle 4:** Jährliche Effekte des FZA auf das BIP/Kopf (Annahme: Senkung der Wachstumsrate um 0,28 Prozentpunkte nach Graff & Sturm, S. 26

**Tabelle 5:** Jährliche Effekte der Einzelabkommen auf der Ebene der Gesamtwirtschaft, S. 28

**Tabelle 6:** Jährliche Effekte der Einzelabkommen auf der Pro-Kopf-Ebene, S. 28 / 43

**Tabelle 7:** Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse in der Branchenbetrachtung gemäss Hälgi, S. 31

**Tabelle 8:** Wichtige allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge mit Mindestlohn seit 2004, S. 35

**Tabelle 9:** Jährliche Sozialausgaben pro Kopf und Land, gemäss Eurostat, S. 35

**Tabelle 10:** Bedeutung der Bilateralen für den Aussenhandel EU–Schweiz aus der Sicht beider Parteien, S. 42



# Einleitung und Fragestellung

**D**er bilaterale Weg, so die amtierende Direktorin des Wirtschaftsdachverbands Economiesuisse in einem Meinungsbeitrag vom April 2015<sup>1</sup>, sei wie das Gemälde «Mona Lisa» von Leonardo da Vinci: Es habe keinen klar zu beziffernden Preis, aber dennoch einen unschätzbaren Wert (Rühl, 2015). Die Aussage ist symptomatisch für die bisherige Haltung des Wirtschaftsdachverbands Economiesuisse und des Arbeitgeberverbandes sowie führender Wirtschaftsmedien. Seit der knappen Annahme der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) der SVP am 9. Februar 2014 setzt sich eine breite Front von Wirtschaftsvertretern dafür ein, die Bilateralen I bei der Umsetzung zu priorisieren – sprich bei der konkreten Ausgestaltung der Initiative das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU möglichst nicht zu gefährden. Das Argument ist: Die sieben Verträge der Bilateralen I seien durch die sogenannte Guillotineklausel miteinander verbunden. Eine Kündigung (von welcher Seite auch immer) hätte demnach katastrophale Auswirkungen auf die Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft.

Wissenschaftlich ist die Basis für solch klare Bekenntnisse zugunsten der Bilateralen I allerdings eher dünn. Die enge Vernetzung zwischen der Exekutive (Bundesrat, Verwaltung) und der schweizerischen Wirtschaftsforschung erschwert eine offene Debatte über Kosten und Nutzen der Bilateralen für den Bürger. Bisherige Untersuchungen kommen zu unterschiedlichen Schlüssen und sind teilweise interessengeleitet. Namentlich die Kosten sind bislang in kaum einer Untersuchung ausführlich gewürdigt worden – eine Lücke, die das vorliegende Gutachten teilweise zu schliessen versucht.

Entsprechend dem Auftrag von Dr. Tito Tettamanti, eine umfassende Berechnung von Kosten- und Nutzen-Aspekten vorzulegen, nimmt die vorliegende Analyse die Perspektive des einzelnen Bürgers ein. Es geht also um die Auswirkungen der Bilateralen I auf den Wohlstand der ansässigen Bevölkerung pro Kopf (ökonomisch ausgedrückt: allokativen Effekte). Im Zentrum steht die Frage: Wie hoch ist der Nutzen der Bilateralen für den durchschnittlichen Schweizer? Die Verteilungswirkungen innerhalb der Schweiz («distributive Effekte») werden nur dort gewürdigt, wo dies für das Verständnis der allokativen Wirkungen auf den Wohlstand unerlässlich ist. Gefragt ist also nicht, ob diese oder jene Akteure profitieren, sondern wie gross der Nutzen im Durchschnitt ist. Offensichtlich ist hier eine Pro-Kopf-Betrachtung zielführend. Die oft zitierte Erkenntnis, dass der Zustrom von Arbeitskräften im Rahmen der Personenfreizügigkeit die volkswirtschaftliche Produktion insgesamt erhöht habe, ist erstens banal und sagt zweitens nichts darüber aus, ob der einzelne ebenfalls an Wohlstand respektive Einkommen zugelegt hat.

---

## Florian Schwab

ist Ökonom und Redaktor der «Weltwoche». Er studierte Volkswirtschaft und Finanzwirtschaft an den Universitäten St. Gallen und Tübingen.

In einem ersten Kapitel (Seite 11) fasst die Arbeit den Stand der ökonomischen Debatte zusammen: Welche Studien mit welchen Methoden wurden bislang veröffentlicht? Wie beantworten die vorliegenden Studien die Frage nach den Pro-Kopf-Effekten auf den Wohlstand? Wie sieht die Kosten-Nutzen-Bilanz jedes einzelnen Vertrags aus? Wie gross ist die Aussagekraft der bisherigen Studien? Das zweite Kapitel (Seite 29) erweitert den bisherigen Forschungsstand um Nutzen- und Kostenaspekte der Bilateralen I als Bündel von Verträgen, die sich in den relativ engen Modellannahmen der bisherigen Untersuchungen kaum reflektiert finden. Das dritte Kapitel (Seite 38) untersucht, wie die ökonomischen Forschungsergebnisse in der politischen Debatte aufgegriffen wurden, hauptsächlich durch die Exekutive (Bundesrat und Verwaltung).

Das letzte Kapitel (Seite 41) schliesslich formuliert im Lichte der vorigen Ergebnisse einige Gedanken zur Ausgangslage im Verhandlungspoker zwischen Bern und Brüssel. Die Debatte darüber nahm im Dezember 2015 eine neue Richtung. Hatten bislang Bundesrat und Wirtschaftsverbände stets betont, dass, wenn einer der Verträge gekündigt werde, damit automatisch auch die übrigen sechs wegfielen, kommt in jüngsten Wortmeldungen zum Ausdruck, dass die Wirtschaftsverbände das Risiko einer Kündigung der Bilateralen durch die Europäische Union als gering einschätzen. Sie empfehlen darum dem Bundesrat, die Initiative notfalls durch eine einseitige (unilaterale) Einführung einer Schutzklausel mit Obergrenzen für die Zuwanderung aus dem EU-Raum umzusetzen. Der Bundesrat ist am 4. Dezember auf diese Linie umgeschwenkt<sup>2</sup> (SEM, 2015).

Die weitere Kontroverse über die Umsetzung der MEI scheint damit vorgezeichnet: Die EU-freundlicheren Kreise werden auf eine möglichst grosszügige Schutzklausel drängen, welche die Einwanderung aus EU-Staaten nur unwesentlich einschränkt. Währenddessen werden die Wortführer einer strikten MEI-Umsetzung auf eine deutliche Senkung der Zuwanderung aus dem EU-Gebiet drängen. Je nach Ausgestaltung der Schutzklausel ist mit unterschiedlichen Reaktionen aus Brüssel zu rechnen, die sich zwischen rein verbalen Massregelungen, selektiven Bestrafungsmassnahmen (Retorsionen) und einer Kündigung des Vertragspakets bewegen können. Die Kündigung der Bilateralen I stellt somit das Extremszenario dar. Es stellt sich unvermindert die Frage, was der Bürger durch den Wegfall der Bilateralen I zu verlieren hätte. Wie viel steht für ihn bei einem Verlust der bilateralen Verträge I maximal auf dem Spiel?

Der Autor dankt Professor Reiner Eichenberger von der Universität Fribourg sowie seinem Berufskollegen Dr. Beat Gygi für deren wertvolle Anregungen. Weiter haben eine Reihe von Personen aus Verwaltung und Verbänden hilfreich mitgewirkt. Sehr kompetent war schliesslich die Begleitung durch das Team des «Schweizer Monats» unter Florian Rittmeyer auf den letzten paar hundert Metern bis zur Publikation. ◀

<sup>1</sup> <http://www.economiesuisse.ch/de/blog/mona-lisa-und-die-bilateralen>

<sup>2</sup> [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2015/ref\\_2015-12-042.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-12-042.html)

# 1 Stand der ökonomischen Debatte

## 1.1 Auswirkungen der Bilateralen auf das BIP pro Kopf

Der Wohlstand eines Landes wird üblicherweise im Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf ausgedrückt. Das BIP misst den Wert der Güter und Dienstleistungen, die im Inland (definiert durch die geographischen Grenzen) innert einem Jahr produziert bzw. erbracht werden. Während es plausibel – ja unausweichlich – scheint, dass durch die Zunahme der Erwerbsbevölkerung um mehrere hunderttausend Personen infolge des freien Personenverkehrs mehr Güter und Dienstleistungen produziert und nachgefragt wurden, stellt sich die Frage: Was hat der einzelne davon respektive ist auch das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf<sup>3</sup> mindestens gleich rasch gestiegen wie die Bevölkerung oder teilen sich, im gegenteiligen Fall, einfach mehr Leute die gesamtwirtschaftliche Produktion auf? Graff & Sturm (2015) definieren im Einklang mit der ökonomischen Theorie das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf als «die für die Wohlfahrt massgebliche Grösse» (S. 15).

### 1.1.1 Bisherige Studien

Die einflussreichsten Untersuchungen der Effekte der Bilateralen auf das BIP/Kopf stammen einerseits von der Konjunkturforschungsstelle KOF der Eidgenössisch-Technischen Hochschule Zürich (ETH), einem öffentlich-rechtlich betriebenen Forschungsinstitut, und von den beiden privaten Beratungsbüros BAK Basel Economics AG und Ecoplan, die im Dezember 2015 je ein Gutachten im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) vorlegten. Erstmals 2008<sup>4</sup> untersuchte eine Gruppe von rund zehn Ökonomen der KOF die bisherigen «Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft» und erstellte 2015<sup>5</sup>, als Nachfolgeuntersuchung in teilweise neuer personeller Zusammensetzung, eine «Bestandsaufnahme» des «bilateralen Wegs». Beide ETH-Studien sind vergangenheitsbezogen, das heisst sie bewerten den Nutzen der Bilateralen I in der Vergangenheit. Demgegenüber sind die im Dezember erschienenen Seco-Gutachten in die Zukunft gerichtet und beantworten die Frage: Was würde der Wegfall der Bilateralen I bis ins Jahr 2035 kosten?

Die folgenden Abschnitte legen die Ergebnisse der Studien dar und diskutieren diese anschliessend.

## Untersuchung der KOF von 2008 (und 2012)

Der Dreh- und Angelpunkt der Wirtschaftsforschung an der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich ist ihr eigenes ausgefeiltes Makromodell der schweizerischen Volkswirtschaft («KOF-Konjunkturmodell»), anhand dessen sie ihre weitherum beachteten Konjunkturprognosen erstellt. Dieses setzt sie auch für wirtschaftspolitische Analysen ein, wie etwa jene über die Auswirkungen der Bilateralen I auf das BIP/Kopf.

Im Hauptteil der Untersuchung nehmen Aeppli, Atukeren & Siliverstovs (2008) den Effekt des Freizügigkeitsabkommens (FZA) auf das BIP und das BIP/Kopf in der Schweiz unter die Lupe. Dies aufgrund von makroökonomischen Daten aus dem Zeitraum 2002–2007. Die Autoren vergleichen eine Wachstumsprognose der KOF aus dem Jahr 1998, die das Inkrafttreten der Bilateralen I per 2002 nicht modelliert hatte, mit der tatsächlich gemessenen (vorteilhafteren) Wachstumsentwicklung zwischen 2002 und 2007. Dabei unterstellen sie, dass zwischen 2002 und 2007 pro Jahr zusätzlich 4000 Personen «aufgrund des Freizügigkeitsabkommens» (S. 34) eingewandert seien. Die Forscher kommen zum Ergebnis, dass das FZA in diesem Zeitraum zu einem um 0,09 Prozentpunkte höheren realen BIP-Wachstum pro Kopf<sup>6</sup> geführt habe (S. 37). Allerdings werden die Ergebnisse nicht auf ihre statistische Relevanz überprüft, sprich es gibt keine Angaben über den Fehlerbereich.

In einem separaten Kapitel untersucht Graff (2008) die Auswirkungen der Bilateralen I auf das langfristige Potentialwachstum der Schweizer Wirtschaft. Dieses beschreibt die Wachstumsaussichten über einen längeren Zeitraum: Zu wie

<sup>3</sup> Kurz: BIP/Kopf

<sup>4</sup> [https://www.kof.ethz.ch/static\\_media/upload/filer/public/2011/04/11/kof\\_studie\\_18122008.pdf](https://www.kof.ethz.ch/static_media/upload/filer/public/2011/04/11/kof_studie_18122008.pdf)

<sup>5</sup> [http://kofportal.kof.ethz.ch/publications/download/3571/KOF%20Studie%20No%2058\\_Der%20bilateralere%20Weg.pdf](http://kofportal.kof.ethz.ch/publications/download/3571/KOF%20Studie%20No%2058_Der%20bilateralere%20Weg.pdf)

<sup>6</sup> Das BIP-Wachstum in der Totalbetrachtung, also nicht pro Kopf, wuchs um 0,16 Prozent schneller als ohne FZA.

viel Wachstum ist die Schweizer Wirtschaft über Jahrzehnte fähig? Graff legt aus theoretischer Sicht dar, dass ein solcher Bruch im langfristigen Trendwachstum infolge der Bilateralen zum fraglichen Zeitpunkt nicht identifiziert werden könne. Die für den Zeitraum vorliegenden Daten seien «viel zu wenige» für eine solche Trendanalyse (S. 121).

Eine zweite Untersuchung der KOF mit dem Titel «Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz–EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz» wurde im November 2012 veröffentlicht<sup>7</sup>. Erstellt wurde sie im Auftrag des Bundesamts für Migration, um «Klarheit in die in der Öffentlichkeit teils widersprüchlich geführte Debatte» zu bringen. Siegenthaler & Sturm (2012) analysieren den Forschungsstand zu diesem Zeitpunkt und geben die Erkenntnisse ihrer KOF-Forschungskollegen aus dem Jahr 2008 wieder, ohne allerdings die Berechnungen mit neueren Daten zu wiederholen. Sie kommen zum Schluss, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen «das Wachstum der Komponenten des BIP pro Kopf mit Sicherheit beeinflusst» habe. Allerdings hätten diese Verschiebungen weder «zu einem statistisch messbaren Strukturbruch in der durchschnittlichen Wachstumsrate des BIP pro Kopf» noch zu einer «substanziellen Veränderung der (konjunkturbedingten) strukturellen Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität» geführt (S. 6). In der Summe waren «die Auswirkungen auf das Durchschnittseinkommen – wenn mit dem BIP pro Kopf gemessen [...] wohl eher gering» (ibidem).

### Untersuchung der KOF von 2015

Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative hat die KOF die Studie von 2008 umfassend aktualisiert und im Februar 2015 – ziemlich genau ein Jahr nach der MEI-Abstimmung im Februar 2014 – publiziert. Auch diesmal hat die KOF versucht, zu beantworten, wie sich die Personenfreizügigkeit auf die gesamtwirtschaftliche Produktion, das Bruttoinlandsprodukt, ausgewirkt hat, sowohl im Aggregat als auch im Pro-Kopf-Output ausgedrückt sowie im langfristigen Potentialwachstum (dem Wachstumspfad der Volkswirtschaft über Jahrzehnte betrachtet). Graff & Sturm (2015) haben sich dabei der Frage zugewendet, ob die Erhöhung des BIP-Wachstums durch die Personenfreizügigkeit «mittlerweile auch in den Daten als Trendwende (Strukturbruch) erkennbar ist» (S. 13). Die Analyse erfolgt auf der Grundlage von makroökonomischen Daten zwischen 1992 und Ende 2013 – im Vergleich zur früheren Untersuchung werden also sechs Jahre mehr unter dem FZA berücksichtigt.

Diese Untersuchung ist in ihrem statistischen Instrumentarium etwas ausgefeilter als jene von Graff (2008) sieben Jahre zuvor. Wie die Vorgängerstudie stellen auch Graff & Sturm (2015) die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung seit 2002 einer Simulation ohne Personenfreizügigkeit gegenüber. Für das Szenario ohne Personenfreizügigkeit gehen sie von der

Annahme aus, dass das Freizügigkeitsabkommen die Erwerbsbevölkerung um 12500 Personen pro Jahr hat ansteigen lassen. Bei der Untersuchung von 2008 war noch von 4000 Personen die Rede. Diese Annahme wird in der Diskussion detailliert besprochen. Im Ergebnis finden die Autoren einen positiven Pro-Kopf-Effekt des FZA auf die Wachstumsrate des realen BIP von 0,23 Prozentpunkten. Der Effekt ist allerdings statistisch nicht signifikant (S. 23), das heisst nicht mit über 95prozentiger Wahrscheinlichkeit von null zu unterscheiden, was in der Statistik als kritische Schwelle dafür gilt, dass ein Resultat als gesichert gelten kann.

Um die Verlässlichkeit ihrer Befunde zu testen, untersuchen die Autoren, wie sich die Effekte unter leicht abgewandelten Annahmen verändern. Zunächst fügen sie die Annahme hinzu, dass die Schweiz in den 1990er Jahren unter einer hausgemachten Wachstumsschwäche litt, die mit der Immobilienkrise zusammenfiel. Unter dieser realistischen Annahme verkehrt sich der Effekt des FZA auf das Pro-Kopf-Wachstum. Er wird mit –0,9 Prozentpunkten negativ, und zwar statistisch signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau (die Wahrscheinlichkeit eines Irrtums beträgt weniger als ein Prozent). In einem zweiten Schritt versuchen die Autoren, die Schuldenkrise ab 2008 aus den Ergebnissen herauszurechnen, indem sie von einem konstanten Einfluss der Konjunktur im Euroraum auf die Schweizer Wirtschaft zwischen 1992 und 2013 ausgehen. Unter dieser Annahme wird die Wirkung des Freizügigkeitsabkommens auf die Wachstumsrate des BIP/Kopf wieder positiv und beträgt (statistisch hochsignifikante) 0,98 Prozentpunkte. Als dritte Annahme wird sodann angenommen, dass der Einfluss der EU-Konjunktur auf die Schweizer Konjunktur mit der Zeit, insbesondere seit Einführung der Bilateralen I, zugenommen habe. Unter dieser Annahme steigt der Quotient für das BIP/Kopf (statistisch immer noch hochsignifikant) auf 1,49 Prozentpunkte.

Wenn es darum geht, den Einfluss der Schuldenkrise aus den Ergebnissen herauszurechnen, wäre methodisch zu fragen, warum die Forscher die Wachstumsraten aus der gesamten Eurozone einfliessen lassen und nicht nur jene aus der «Peer Group» der Nordländer, die wie die Schweiz nicht im selben Mass von der Schuldenkrise betroffen sind/waren und mit denen die Schweiz einen Grossteil ihres EU-Aussenhandels betreibt. Bei einer allfälligen Aktualisierung der Studie wäre dies eine sicher interessante Erweiterung.

Ein häufig übersehenes Ergebnis findet sich im Schlusskapitel der KOF-Studie, verfasst von Abrahamsen, Sarferaz & Simmons-Süer (2015). Anders als bei ihren Kollegen Graff & Sturm (2008) ist hier die Betrachtung nicht in die Vergangenheit gerichtet, sondern in die Zukunft. Mit dem ETH-

<sup>7</sup> [http://kofportal.kof.ethz.ch/publications/download/2650/No\\_36\\_2012\\_11\\_Personenfreizuegigkeit\\_1.pdf](http://kofportal.kof.ethz.ch/publications/download/2650/No_36_2012_11_Personenfreizuegigkeit_1.pdf)

<sup>8</sup> Kurz BAK Basel

Konjunkturmodell prognostizieren die Forscher die zukünftige Entwicklung wichtiger volkswirtschaftlicher Grössen, darunter des BIP/Kopf, bei einem Szenario mit reduzierter Zuwanderung (um 10 000 Erwerbepersonen pro Jahr im Vergleich zum KOF-Basisszenario). Interessanterweise würde eine Reduktion der Zuwanderung hier positive Effekte auf das BIP/Kopf nach sich ziehen (S. 163).

Die Effekte der Personenfreizügigkeit auf das Wachstum des BIP pro Kopf, berechnet nach dem KOF-Konjunkturmodell, sind also ambivalent. Die Standardanalyse von Graff & Sturm (2015) zeigt zwar einen positiven Effekt, der aber statistisch nicht signifikant ist. Bei geringfügiger Variation der Annahmen wird der Effekt teilweise negativ, teilweise aber auch positiv. In der zukunftsgerichteten Betrachtung («Prognose») von Abrahamsen, Sarferaz & Simmons-Süer (2015) hätte eine Reduktion der Zuwanderung positive Auswirkungen auf das BIP/Kopf.

### Untersuchungen im Auftrag des Seco

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft haben mit BAK Basel Economics AG<sup>8</sup> und Ecoplan zwei Beratungsbüros in der zweiten Jahreshälfte 2015 Gutachten darüber verfasst, mit welchen langfristigen volkswirtschaftlichen Kosten (prognostiziert bis 2035) ein Wegfall der Bilateralen I verbunden wäre. Anders als bei der KOF ist die Zielsetzung hier also nicht eine vergangenheitsbezogene Betrachtung («Was hat die Einführung der Bilateralen gebracht?»), sondern vielmehr eine vorwärts gerichtete Aussage: Welche Effekte hätte ein Wegfall der Bilateralen in der langen Frist (bis 2035)? Natürlich sind die beiden Fragestellungen verwandt, indem sie das Vertragspaket aus ökonomischer Sicht bewerten. Anders als bei einer vergangenheitsbezogenen Analyse muss bei einer zukunftsbezogenen Sichtweise aber nicht nur ein Szenario modelliert werden, sondern zwei Szenarien. Während man die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft mit den Bilateralen I von 2002 bis 2014 kennt, ist die Zukunft mit und ohne bilaterale Abkommen unsicher, die Modelle erfordern daher mehr Annahmen. Der zentrale Erkenntnisgewinn der beiden Seco-Gutachten liegt darin, dass sie erstmals eine ökonomische Bewertung jedes einzelnen Abkommens der Bilateralen I vornehmen.

Beide Auftragsgutachten gehen davon aus, dass durch die zukünftige Kontingentierung infolge der Masseneinwanderungsinitiative die jährliche Zuwanderung um 12 500 Personen gesenkt wird. Diese Zahl wird aus der KOF-Studie von April 2015 übernommen und dem Bevölkerungsszenario mit hohen Migrationssalden des Bundesamts für Statistik gegenübergestellt.

### Gutachten von BAK Basel Economics AG

Ähnlich wie die im April publizierte Untersuchung der KOF verwendet auch BAK Basel ein eigenes makroökonomisches Modell. Wie nicht anders zu erwarten ist, entwickelt sich gemäss der Studie von BAK Basel (2015) die gesamtwirtschaft-

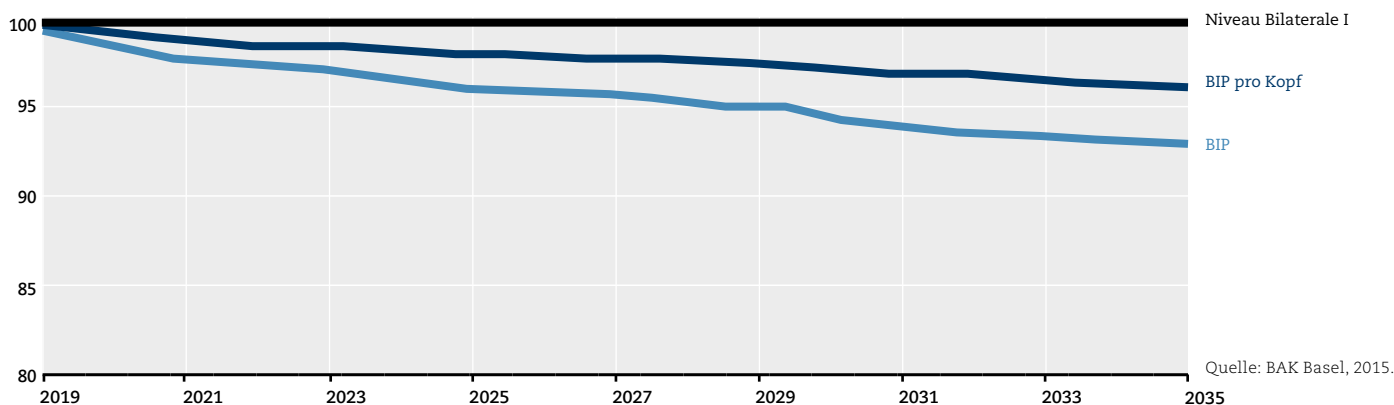
liche Produktion vor allem infolge der tieferen Einwanderung (weniger Arbeitseinsatz) schwächer. Die Auswirkungen eines Wegfalls der Abkommen auf das BIP bewertet BAK Basel (2015, S. 64) wie in Abbildung 1 dargestellt (siehe Seite 14).

Wie sieht es bei der relevanten Betrachtung des BIP pro Kopf aus? Interessanterweise wäre der isolierte Effekt eines Wegfalls der Personenfreizügigkeit auf das BIP pro Kopf bis 2035 positiv (S. 31–32)! Erst die negativen Effekte bei den anderen Verträgen, vor allem beim Luftverkehrsabkommen, sowie ein sogenannter systemischer Effekt durch gebremste Investitionstätigkeit in der Schweiz würden das BIP/Kopf-Wachstum um 0,2 Prozentpunkte pro Jahr senken (S. 62). Im Ergebnis läge es im Jahr 2035 um circa 3400 Franken unter dem Wert des Szenarios mit den Bilateralen (über alle Jahre kumuliert: 34 000, vgl. Tabelle 3 und Tabelle 4, Seite 26).

### Gutachten von Ecoplan

Methodisch unterscheidet sich die Untersuchung von Ecoplan von jenen der KOF und von BAK Basel, indem sie nicht die schweizerische Konjunktur aus einem makroökonomischen Ansatz heraus modelliert, sondern die internationalen Handelsströme und deren Wirkung auf die Schweizer Wirtschaft in einem allgemeinen Mehrländergleichgewichtsmodell beschreibt. Anders als die makroökonomischen Modelle von KOF und BAK Basel zeichnet sich das Modell von Ecoplan durch seine grössere Mikrofundierung aus. Das heisst, es versucht eher, die Verhaltensänderungen einzelner Wirtschaftsteilnehmer (Produzenten, Konsumenten, Importeure, Exporteure etc.) abzubilden, anstatt deren Folgen direkt auf der abstrakten Ebene der BIP-Komponenten vorherzusagen. Allgemein passt das verwendete Modell damit etwas besser auf den Gegenstand des Interesses, nämlich den Aussehenhandel, als die allgemeinen Makromodelle von KOF und BAK Basel Economics.

Die Kosten eines Wegfalls der Bilateralen I auf das BIP/Kopf sind bei Ecoplan (2015, S. 6) mit gut 1800 Franken pro Einwohner und Jahr (über den ganzen Zeitraum circa 21 000 Franken pro Einwohner) geringer als bei BAK Basel (siehe Tabelle 1, Seite 14). Dieser Rückgang sei fast vollständig auf tiefere Kapitaleinkommen in der Schweiz zurückzuführen, schreiben die Autoren. Wichtiger als der Effekt auf das BIP, so das Büro, seien somit die Umverteilungseffekte vom Arbeitsfaktor Kapital auf den Arbeitsfaktor Arbeit. «Die negativen Effekte der Nettoproduktionsverluste und des Kapitalabflusses dominieren die positiven Umverteilungseffekte auf die Arbeitseinkommen – zumindest für die Niedrigqualifizierten» (S. 56). Die Hochqualifizierten könnten ihre Reallöhne knapp halten. Die Wohlstandsmindernden Effekte sind bedeutend kleiner, wenn man – was realistischer ist – die internationale Mobilität des Produktionsfaktors Kapital unterstellt (S. 62). Gesamthaft

**Abbildung 1** Effekt eines Wegfalls der Bilateralen I bis 2035 gemäss BAK Basel.**Tabelle 1** Kumulierte Effekte eines Wegfalls der Bilateralen I im Jahr 2035 (exkl. Forschung) gemäss Ecoplan.

Total Bilaterale I (exkl. Forschung)	Schweiz	EU	Rest OECD	Rest der Welt
<b>Wirtschaftliche Aktivität</b>				
BIP – Bruttoinlandsprodukt	-4.86%	0.15%	0.00%	0.00%
BIP/Kopf	-1.54%			
Exporte	-5.23%	0.18%	0.00%	0.00%
Importe	-4.64%	0.16%	0.00%	0.00%
<b>Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)</b>				
Löhne Niedrigqualifizierte	-0.79%	-0.03%	0.00%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	-0.63%	-0.03%	0.00%	0.00%
Kapitalrendite	-0.72%	0.04%	0.00%	0.00%
<b>Arbeits-, Kapitaleinkommen</b> (Arbeitseinkommen der «Einheimischen», inländisches Kapitaleinkommen)				
Arbeitseinkommen Niedrigqualifizierte	-0.79%	-0.03%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Hochqualifizierte	-0.63%	-0.03%	0.00%	0.00%
<b>Kapitaleinkommen</b>	<b>-4.40%</b>	<b>0.16%</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.00%</b>
<b>Total Einkommen</b>	<b>-2.52%</b>	<b>0.07%</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.00%</b>
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqualifizierte	-1.92 Mrd. CHF			
	-643 CHF /Vollzeitäquivalent			
<b>Kapitaleinkommen</b>	<b>-11.11 Mrd. CHF</b>			
<b>Total Einkommen</b>	<b>-13.02 Mrd. CHF</b>			
	<b>-1 894 CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)</b>			

Quelle: Ecoplan, 2015.

**Tabelle 2** Zusammenfassung – Effekte des FZA und der Bilateralen I auf das BIP/Kopf in bisherigen Studien

Studie	Zeitperspektive	Gegenstand	Jährlicher Effekt auf das BIP/Kopf-Wachstum in Prozentpunkten	Statistisch signifikant
KOF 2008, Aeppli, Atukeren & Silverstovs	2002-2007	FZA	+0,09	Keine Angabe
KOF 2015, Graff & Sturm	1992-2014	FZA	+0,18	Nein
KOF 2015, Abrahamsen, Sarferaz & Simmons-Süer	2014-2019	FZA	-0,02	Nicht relevant
Ecoplan 2015	2017-2035	Bilaterale I	+0,09	Nicht relevant
BAK Basel 2015	2017-2035	FZA	-0,002	Nicht relevant
BAK Basel 2015	2017-2035	Bilaterale I	+0,22	Nicht relevant

Quelle: eigene Darstellung.

zeitigt die Studie als überraschendes Ergebnis, dass die EU in der ganz langen Frist leicht auf Kosten der Schweiz profitieren würde, was durch die Abwanderung von Produktion und Investitionen in die EU erklärbar ist. Allerdings wird dieser Effekt bei näherer Betrachtung dadurch relativiert, dass die Autoren nur die inländischen Kapitaleinkommen berücksichtigen, nicht aber die ausländischen. Sollten aufgrund eines Wegfalls der Bilateralen I tatsächlich Investitionen von der Schweiz in den EU-Raum abwandern, so beinhaltet dies auch die Abwanderung von Kapital von Inländern. Dadurch würde sich das ausländische Kapitaleinkommen der Schweizer erhöhen, was allerdings in der Studie nicht untersucht und ausgewiesen ist. Die Autoren weisen darauf hin, dass sie ein klassisches Kontingentsystem unterstellt hätten, wie es vor der Personenfreizügigkeit in Kraft war. Durch «eine Auktionierung der kontingentierte Arbeitsbewilligungen oder eine Einwandererabgabe ändern sich auch die volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Die Analyse einer optimalen Ausgestaltung der Begrenzung der Einwanderung aus der wirtschaftlichen Perspektive war nicht Teil des vorliegenden Auftrags» (S. 81). Dies kann man als diskreten Hinweis darauf deuten, dass aus ökonomischer Sicht durchaus Zuwanderungsregimes denkbar sind, die ein Kontingentsystem (unvorteilhaft nach Ansicht der Ecoplan-Forscher) und die aktuelle Personenfreizügigkeit (etwas weniger unvorteilhaft) übertreffen.

### 1.1.2 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die besprochenen Studien unterscheiden sich sowohl bei der Zeitperspektive als auch beim Untersuchungsgegenstand. Während die KOF-Untersuchungen von Graff & Sturm (2015) und von Aeppli, Atukeren & Siliverstovs (2008) rückblickend sind, handelt es sich bei den Untersuchungen von Abrahamson, Sarferaz & Simmons-Süer (2015) sowie bei den Gutachten für das Seco um Prognosen, die – wenn auch unterschiedlich weit – in die Zukunft blicken. Beide Perspektiven haben Vor- und Nachteile. Beim Blick zurück bereitet vor allem die gestaffelte Einführung der Personenfreizügigkeit Mühe. De jure wurden die Kontingente erst 2007 abgeschafft, allerdings gab es bereits vorher gewisse Erleichterungen. Just mit dem Wegfall der Kontingente, im Jahr 2008, begann zudem die EU-Schuldenkrise, welche die Identifizierung isolierter Effekte der Personenfreizügigkeit erschwert. Der Blick nach vorn hingegen krankt daran, dass er zwei unsichere Szenarien modellieren muss und nicht nur eines, was zwar die Gefahr von Fehleinschätzungen erhöht, aber gleichzeitig einen klareren Blick auf die Modelle und ihre zugrunde liegenden Annahmen erlaubt. Im einzelnen zeitigen die bis hierher vorgestellten Studien die in Tabelle 2 dargestellten Ergebnisse (siehe Seite 14).

Die isolierten Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens auf das BIP pro Kopf sind öfter untersucht worden als die Wirkungen der Bilateralen insgesamt. Beim FZA finden die

vergangenheitsbezogenen Analysen zwar positive Auswirkungen. Diese sind aber statistisch nicht signifikant, also nicht von null zu unterscheiden. Hingegen finden die Prognosen negative Auswirkungen auf das BIP pro Kopf.

Das Vertragspaket der Bilateralen insgesamt, untersucht in den Prognosen von Ecoplan und BAK Basel, zeigt positive Auswirkungen auf das Wachstum des BIP pro Kopf.

### 1.1.3 Kritik/Diskussion

Die volkswirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz ist kein Zufallsexperiment, das man beliebig oft wiederholen kann, einmal mit und einmal ohne Bilaterale I. Der Wert der Bilateralen ist demnach nicht direkt messbar. Aussagen darüber sind ihrem Wesen nach stets aus der ökonomischen Theorie abgeleitet, die mit ökonometrischen Methoden untermauert werden. Die Ergebnisse hängen demnach von den verwendeten ökonomischen Modellen und ihren Annahmen ab.

Die ökonomische Zukunft in der Schweiz hat sich mit beträchtlichem Aufwand und unterschiedlichen Methoden dem Thema zugewendet. Die vorgestellten Studien leisten einen bedeutenden Beitrag zum Verständnis der Bilateralen I. Sowohl für die Personenfreizügigkeit als auch für die Bilateralen insgesamt ist allerdings kein klarer und quantitativ bedeutsamer Beitrag zum individuellen Wohlstand sichtbar, ausgedrückt durch das BIP oder das Einkommen pro Kopf. Laut den beiden Gutachten im Auftrag des Seco läge das Einkommen pro Kopf im Jahr 2035 ohne die Bilateralen I zwischen 1800 Franken (Ecoplan) und 3400 Franken (BAK Basel) tiefer als mit den Bilateralen. Erst indem dieser Verlust sehr lange in die Zukunft fortgeschrieben und zudem auf die Gesamtbevölkerung (Inländer und Ausländer) aggregiert wird, kommen imposante Zahlen zusammen, die noch einmal eindrücklicher aussehen, wenn man die in 17 Jahren jährlich anfallenden Effekte zusammenzählt. Eine derart statische Übungsanlage wird immer realitätsferner, je weiter sie sich auf die Zukunft bezieht. Man kann die Ergebnisse der Studien somit durchaus wie Schöchli (2015) als «fast unheimlich genau»<sup>9</sup> bezeichnen. Es besteht kein Raum für kurzfristigen Pragmatismus, wie ihn die EU etwa bei der drohenden Nichterneuerung des Forschungsabkommens an den Tag gelegt hat, ganz zu schweigen von den politisch unsicheren Gewässern, in denen das EU-Schiff treibt.

Schliesslich kann man einwenden, dass die beiden Gutachten, wie auch die Untersuchungen der KOF, mit vielen Annahmen und Schätzungen arbeiten, die nicht immer transparent sind. Man würde sich Aussagen dazu wünschen, wie sich leichte Variationen in den Schätzungen auf die ausgewiesenen Ergebnisse niederschlagen würden. Im selben Ausmass, wie

<sup>9</sup> <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/sind-die-bilateralen-wirklich-ueber-20-000-franken-pro-einwohner-wert-1.18658654>

sich die ausgewiesenen negativen Effekte eines Wegfalls der Bilateralen I über die Zeit kumulieren und zu ansehnlichen Beträgen auftürmen, summieren sich auch allfällige Schätzfehler. Wenn die jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf unter Verwendung des Modells von BAK Basel Economics (2015) ohne Bilaterale um lediglich 0,23 Prozentpunkte geringer ausfällt und bei Ecoplan (2015) um 0,09 Prozent<sup>10</sup>, sind Fragezeichen über die Verlässlichkeit der Aussagen angezeigt.

Alle Studien arbeiten mit ökonomischen Modellen. Ein ökonomisches Modell ist ein System von mathematischen Gleichungen, das die für bestimmte Fragestellungen relevanten Wirkzusammenhänge beschreibt. So ist beispielsweise das Konjunkturmodell der KOF, das auch für die Analyse der Bilateralen verwendet wurde, ein sogenanntes allgemeines Gleichgewichtsmodell. Es besteht aus rund 250 Gleichungen, die die Schweizer Wirtschaft beschreiben und die Nachfrageseite (keynesianische Nachfragefunktionen) mit der Angebotsseite (Produktionstheorien) ins Gleichgewicht bringen. Dies sind in der Wissenschaft anerkannte Erklärungsansätze für die konjunkturelle Entwicklung, die durch hiesige Forscher für die Umstände der Schweizer Wirtschaft optimal parametrisiert wurden. Nichtsdestotrotz handelt es sich um vereinfachte Abbildungen einer viel komplexeren Realität in wenigen Gleichungen, was sich in der begrenzten Zuverlässigkeit von BIP-Prognosen per se widerspiegelt.

In den folgenden Absätzen werden die vorgestellten Studien einer Diskussion unterzogen, indem vier in den Modellen verwendete Annahmen kritisch beleuchtet werden.

### Der fehlende Produktionsfaktor «Boden»

Sämtliche hier besprochenen Studien modellieren die Wirtschaft ohne irgendwelche natürliche oder politisch gegebene Knappheiten. Die einzig explizit modellierten Produktionsfaktoren sind Kapital und Arbeit. Da hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion angenommen wird, dass sie linear ist und weder Grössenvorteile noch -nachteile aufweist (also bei einer Erhöhung des Arbeits- und Kapitaleinsatzes um x Prozent auch das Gesamtprodukt um x Prozent wächst), und Kapital hoch mobil ist und deshalb praktisch beliebig vermehrt werden kann, können durch die Zuwanderung überhaupt keine Probleme entstehen. In der Realität gibt es aber sehr wohl knappe und nicht mobile Faktoren, die nur zu steigenden Grenzkosten vermehrt werden können. Die typischen Beispiele sind Boden, Infrastruktur und Umweltqualität. Nach Eichenberger und Stadelmann (2010) machen ökonomische Analysen ohne die Berücksichtigung solcher knappen Faktoren nur wenig Sinn. Solange nämlich die Produktivität in der Schweiz und so die Löhne so hoch wie heute sind, würde die Zuwanderung und als Reaktion darauf der Zufluss von Kapital «unendlich» weitergehen und bald

viel mehr Leute zuwandern, einfach weil hier die Lebensqualität höher als in den meisten Auswanderungsländern ist. Die Bremse für solche «unendliche» Zuwanderung sind die knappen Faktoren, deren Verknappung zu einer Senkung der Lebensqualität und damit der Attraktivität der Schweiz für die Zuwanderer – und natürlich auch die Einheimischen – sorgt. Eichenberger und Stadelmann (2010) argumentieren, dass diese Mechanik für die Schweiz hoch relevant sei und charakterisiert sie als «Zugisierung» der Schweiz. Denn der gleiche Mechanismus manifestiert sich schon lange in besonders erfolgreichen Regionen wie dem Kanton Zug oder auch ausländischen Grossregionen wie München. Der Kanton Zug sei «zwar für alle Beschäftigten steuerlich und leistungsmässig attraktiv. Mittlerweile sind dort die Bodenpreise und die Mieten aber so hoch, dass sich die Zuwanderung nur noch für sehr gut Verdienende lohnt.» Angesichts der Personenfreizügigkeit dürfte der gleiche Mechanismus «immer grössere Gebiete der Schweiz prägen, was sie für weniger qualifizierte Arbeitstätige unattraktiver macht.» Der durchschnittliche Eigenheimbesitzer, so Eichenberger weiter, profitiere von der Preisentwicklung nicht, da der Nutzwert seiner selbstwohnten Immobilie sich nicht erhöhe, allerdings der Eigenmietwert zunehme. Es wäre interessant zu sehen, wie sich die Ergebnisse der Modelle verändern, wenn man nicht nur die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, sondern auch den Boden berücksichtigt.

### Das BIP/Kopf als Wohlstandsmass für Inländer

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, wenn auch ein relativ gutes Wohlstandsmass, weist einige Schwächen bei der Beurteilung der Bilateralen auf. Erstens fließen in das Bruttoinlandsprodukt nicht nur die zu Marktpreisen berechneten Leistungen der Privatwirtschaft (Business-Sektor) ein, sondern auch die nicht zu Marktpreisen berechenbaren Leistungen des öffentlichen Sektors. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft, wo der Verkaufserlös abzüglich Vorleistungen das BIP definiert, sind es beim Staatssektor vielfach die reinen Lohnkosten der Staatsangestellten. Das in den letzten Jahren überproportionale Staatswachstum könnte also eine Überschätzung des BIP pro Kopf bewirken. Zudem berücksichtigt das BIP, wie bereits erwähnt, nur die auf dem geographischen Gebiet eines Landes erzeugten Waren und Dienstleistungen.

Dies ist dann wichtig, wenn man, wie BAK Basel, einen sogenannten «systemischen Effekt» modelliert: Der Wegfall der Bilateralen würde die Investitionen in der Schweiz senken, was sich auf das BIP pro Kopf negativ auswirkt. Dies liegt da-

<sup>10</sup> Jährliche Wachstumsdifferenz berechnet aufgrund der Ergebnisse von BAK Basel (2015, S. 63), wonach das BIP/Kopf im Jahr um 3,86 Prozent höher liegt im Vergleich zum Szenario ohne Bilaterale und von Ecoplan (2015, S. 15), wonach das BIP/Kopf mit Bilateralen im Jahr 2035 um 1,54 Prozent höher liegt.



ran, dass das BIP geographisch definiert ist und das von Schweizern im Ausland erzielte Kapitaleinkommen nicht berücksichtigt. Sollte infolge eines Wegfalls der Bilateralen Schweizer Kapital ins Ausland abfliessen, würde das auf dieses Kapital erzielte Einkommen (beispielsweise Zinsen) dennoch weiterhin in die Schweiz fliessen. Zielführender wäre also eine Analyse der Auswirkungen der Bilateralen auf das sogenannte Bruttozialprodukt (oder Bruttonationaleinkommen) pro Kopf, welches das durch die inländische Bevölkerung erzielte Arbeits- und Kapitaleinkommen im In- und Ausland misst. Für den Wohlstand des einzelnen noch relevanter sind die aus diesem Einkommen resultierenden Konsummöglichkeiten pro Kopf, die auch mit der internationalen Kaufkraft der Heimwährung zusammenhängen. Die Wertbeständigkeit des Frankens im Vergleich zu anderen Währungen ist ein Faktor, der seit Jahrzehnten wesentliche Beiträge an die Konsummöglichkeiten der Schweizer leistet. Der Effekt der Bilateralen auf das Bruttozialprodukt pro Kopf oder gar die Konsummöglichkeiten pro Kopf ist allerdings schwieriger zu messen als auf das BIP pro Kopf, da die meisten Makromodelle der Schweizer Volkswirtschaft das BIP modellieren, nicht aber das BSP. Die durchschnittliche reale Aufwertung des Frankens gegenüber übrigen wichtigen Währungen um gut 0,5 Prozent pro Jahr seit 1975 hat allerdings unter dieser Optik grössere jährliche Wohlstandsgewinne bewirkt als die Beiträge der Bilateralen an das BIP pro Kopf (zwischen  $-0,02$  und  $+0,22$  Prozent p.a.).

### Die 12 500 zusätzlichen Zuzüger

Die neueste KOF-Studie, die beiden Seco-Auftragsgutachten und auch das Buch von Avenir Suisse besprechen den Wert der Bilateralen unter der Annahme, dass ein Wegfall der Personenfreizügigkeit die jährliche Nettoeinwanderung um 12 500 Personen senken würde. Diese Zahl stammt aus einem Unterkapitel von Bolli, Schläpfer & Siegenthaler (2015) aus der neuesten KOF-Studie und hat eine beträchtliche Breitenwirkung entfaltet. Die Autoren gehen der Frage nach, wie das Personenfreizügigkeitsabkommen die Migrationsbewegungen in die Schweiz beeinflusst habe, also wie viel zusätzliche Zuwanderung es im Vergleich zu einem Szenario ohne Personenfreizügigkeit gegeben hat. Die Fragestellung ist aus wissenschaftlicher Sicht gewagt. Schliesslich obliegt die Zuwanderungszahl in einem Regime ohne Personenfreizügigkeit politischen Entscheidungen, und diese sind bekanntlich besonders schwer vorherzusagen.

Die Autoren verwenden ein sogenanntes makrotheoretisches Gravitationsmodell zur Erklärung der Migrationsströme in die Schweiz (S. 57). Solche Modelle werden bereits seit langem in der Aussenwirtschaftstheorie eingesetzt, um die Handelsströme zwischen Ländern zu erklären. Sie modellieren einen Vektor von Pull- und Push-Variablen, der die Breite des jeweiligen Stroms (Wert der gehandelten Güter) erklären soll. Damit sind allgemein-theoretische Aussagen möglich wie «Y

Prozent der Exporte von Land A und Land B sind durch den Pull-Faktor der höheren Kaufkraft in Land B erklärbar» oder «Z Prozent der Migrationsbewegungen von Land A nach Land B sind durch die gemeinsame Sprache erklärbar».

Die Personenfreizügigkeit wird von Bolli, Schläpfer & Siegenthaler (2015) als ein solcher schweizseitiger Pull-Faktor für die Immigration angesehen und als Variable modelliert. Mit diesem Modell kommen die Autoren zum Schluss, das Personenfreizügigkeitsabkommen habe pro Jahr zu einer Zunahme der Nettoeinwanderung aus den EU27/EFTA-Staaten im Umfang von 26 300 Personen geführt (S. 66). In einem zweiten Schritt schätzen die Autoren, welchen Einfluss die Personenfreizügigkeit auf die prozentuale Aufteilung der Zuwanderung auf EU27/EFTA-Staaten einerseits und auf Drittstaaten andererseits hatte (S. 72 ff.). Sie stellen fest, dass die Zuwanderer aus Ländern mit Personenfreizügigkeit (potentielle) Zuwanderer aus Ländern ohne Personenfreizügigkeit wie beispielsweise aus den USA verdrängt haben. «Allein der Einfluss der Personenfreizügigkeit auf die Zusammensetzung der Herkunftsländer [FZA oder Nicht-FZA, Anm. d. Autors] erklärt einen Anstieg um 11 300 zusätzliche Zuwandernde pro Jahr aus den Ländern der Personenfreizügigkeitszone» (S. 73). Dieser Verdrängungseffekt, bei dem Einwanderer aus der EU diejenigen aus Drittstaaten verdrängen, wird anschliessend aus den 26 300 herausgerechnet, um die Auswirkungen des FZA auf die Gesamtzuwanderung aus allen Ländern (inkl. Drittstaaten) zu errechnen. In der Summe hat das FZA «die jährliche Zuwanderung um netto 10 000 bis 15 000 Personen» erhöht (S. 48), also um «einen Viertel der Nettozuwanderung von 15- bis 64-Jährigen zwischen 2002 und 2012» (S. 50). Wie bereits erwähnt, gehen in derselben Publikation Graff & Sturm (2015) von dieser Zahl aus für ihre Simulation. Sie wurde anschliessend zudem zur Grundlage für die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) in Auftrag gegebenen Studien von BAK Basel Economics AG und EcoPlan, die anfangs Dezember 2015 publiziert wurden und die die volkswirtschaftlichen Kosten eines Wegfalls der Bilateralen abschätzen sollten. Auch die neueste Publikation von Avenir Suisse übernimmt die Zahl.

Bei genauer Betrachtung erscheint die verwendete Methode des Gravitationsmodells im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit theoretisch interessant. Es ist sicher plausibel, dass die Migrationspolitik respektive das Freizügigkeitsabkommen nicht der einzige Faktor ist, der über die Menge der Zuwanderer entscheidet. Offensichtlich spielen die Gehaltsunterschiede zwischen den Ländern, Konjunkturverläufe, geographische Nähe, bereits vorhandene «Diaspora» etc. eine Rolle für die Zahl der Zuwanderer. Übersehen dabei wird aber, dass die Personenfreizügigkeit jene Variable ist, die den maximalen Rahmen für die Zuwanderung absteckt, ähnlich wie eine Schleuse, mit der man die maximale Wassermenge reguliert, die einen Fluss hinunterfliesst. Die anderen

# «Welche Zuwanderung aus der EU ist nach Kosten-Nutzen-Erwägungen für die Schweiz optimal?»

**Florian Schwab**

Pull- und Push-Faktoren können erst ihre Wirkung entfalten, wenn man die Personenfreizügigkeit als gegeben voraussetzt. Es ist insofern nicht einsichtig, warum die Maximalzahl im Gravitationsmodell endogen modelliert wird, wenn sie doch eigentlich exogen durch die Migrationspolitik vorgegeben ist (Stichwort: «Kontingente»). Ein Beispiel mag diese Kritik veranschaulichen: Würde die Schweiz von heute auf morgen entscheiden, pro Jahr nur noch zehn Migranten ins Land zu lassen, würde das Gravitationsmodell anderen Pull- und Push-Faktoren trotzdem noch einen erheblichen Einfluss auf die Einwanderung attestieren. Und ganz falsch wäre dies ja nicht: Die genaue Zusammensetzung der zehn Zuwanderer könnte sicherlich noch durch irgendwelche weiteren Faktoren erklärt werden.

Wenn die erklärende Variable (Freizügigkeitsabkommen) und die zu erklärende Variable (Zahl der Einwanderer) durch eine im Modell nicht berücksichtigte dritte Variable gemeinsam verursacht werden («Migrationspolitik»), dann entsteht das statistische Problem der Endogenität. Die Schätzungen sind unter diesen Bedingungen nicht mehr zuverlässig, was die Aussagekraft der Studie in Mitleidenschaft zieht. Die Autoren diskutieren diesen Mangel in ihrer Studie kaum, auch wenn sie ihn andeuten.

## Homogene Qualität der Migration

Der abnehmende Grenznutzen ist eigentlich eine Standardannahme der Ökonomie, ebenso wie die steigenden (bestenfalls konstanten) Grenzkosten. Bezogen auf die Zuwanderung heisst dies: Der erste respektive der produktivste Zuwanderer bringt in ökonomischer Hinsicht am meisten und kostet am wenigsten. Jeder zusätzliche Einwanderer schafft einen geringeren Nutzen als der vorhergehende und bewirkt höhere Kosten, die bei einem jährlichen Bevölkerungswachstum von einem Prozent ins Gewicht fallen. Wie gesagt bauen alle neuesten Arbeiten auf dem schwer zu plausibilisierenden (Neben-)Ergebnis der KOF auf, die durch das FZA bedingte, zusätzliche Einwanderung belaufe sich auf 12 500 Personen pro Jahr. Zudem wird in den Untersuchungen angenommen, dass

diese EU-Zuwanderer erstens im Durchschnitt produktiver seien als die inländische Bevölkerung und dass sie sich stärker am Arbeitsmarkt beteiligten, also im Durchschnitt häufiger erwerbstätig seien als die inländische Bevölkerung.

Dieses Vorgehen ist einmal deshalb nicht ohne Tücken, weil es die Einwanderer in ihrem Beitrag zur schweizerischen Volkswirtschaft auf eine homogene Masse reduziert. Es wäre vielmehr die Frage zu stellen: Welche Zuwanderung aus der EU ist nach Kosten-Nutzen-Erwägungen für die Schweiz optimal? Die Antwort auf diese Frage liegt nicht in erster Linie in einer Maximalzahl, sondern vielmehr in der Qualität der Zuwanderung: Sind die Zuwanderer willens und in der Lage, langfristig für sich selbst und ihre Familien zu sorgen, und belasten sie die gemeinschaftlichen Infrastrukturen nicht über Gebühr? Steigern sie das BIP pro Kopf oder sind sie in Sektoren mit ausgetrocknetem Arbeitsmarkt tätig? Wie sähen die Ergebnisse aus, wenn es mit einer klugen Migrationspolitik gelänge, jährlich die volkswirtschaftlich betrachtet am wenigsten produktiven 12 500 Zuwanderer aus der EU fernzuhalten? Oder wie sähen die Ergebnisse aus, wenn man die am wenigsten produktiven 25 000 EU-Zuwanderer durch 12 500 noch produktivere Einwanderer aus dem Rest der Welt ersetzen könnte?

Indem man die gesamte Nettozuwanderung aus den EU-Staaten von 55 529 Personen pro Jahr seit 2009 (ohne Grenzgänger) weitgehend arbiträr in einen FZA-bedingten (12 500 Personen) und einen nicht-FZA-bedingten Teil (43 029 Personen) aufspaltet, verstellt man den Blick auf die Tatsache, dass für die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse der Zuwanderung selbstverständlich die gesamte (Netto-)Zuwanderung massgeblich ist.

## 1.2 Untersuchung des Thinktanks Avenir Suisse

Im Dezember 2015 veröffentlichte der Thinktank Avenir Suisse eine breit angelegte Untersuchung über die Bilateralen I in Buchform. Bereits ein Jahr zuvor hatte der ehemalige Privatbankier Konrad Hummler den Thinktank und dessen Direktor, Gerhard Schwarz, via seine Kolumne in der «Sonntags-Zeitung» dazu angeregt, dass Avenir Suisse über strategische Al-

ternativen zu einem «illusionär gewordenen Bilateralismus» nachdenken solle (Hummler, 2014).

Einen wesentlichen Beitrag liefert in der kürzlich erschienenen Studie Schellenbauer (2015). Der Avenir-Suisse-Ökonom analysiert im Detail die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und kommt zum Ergebnis, dass sich seit der Einführung der Personenfreizügigkeit im Jahr 2002 das Wachstum der Kapitalintensität in der Schweizer Wirtschaft etwas verlangsamt habe, mit dämpfenden Auswirkungen auf die Produktivität und die Löhne (S. 99). «Durch die Erschliessung der zehnmal grösseren Arbeitsmärkte Deutschlands und Frankreichs für den Schweizer Binnenmarkt wurde Arbeit einfach und günstig verfügbar. In der Folge verringerte sich der Druck zu Rationalisierungsinvestitionen und zu Verlagerungen der Produktion ins Ausland» (S. 100). Was das Pro-Kopf-Einkommen betrifft, so kommt Schellenbauer dennoch zum Schluss: «Die Zuwanderung dürfte die Erwerbsbeteiligung und die mittlere Stundenzahl eher erhöht und damit das Pro-Kopf-Einkommen gestützt haben» (S. 97).

Trotz allen «empirischen Unsicherheiten und Vorbehalten», so Schellenbauer weiter, sei davon auszugehen, dass «die Schweiz durch die Zuwanderung der letzten Jahre eine Migrationsdividende genoss» (S. 105). Die Frage sei, wie sich diese «auf die inländischen Anspruchsgruppen» aufgeteilt habe. Das Gefühl, übervorteilt zu werden, sei ein wichtiger Schlüssel für das Abstimmungsergebnis vom 9. Februar 2014 (ibidem). Empirische Befunde sprächen allerdings eher dagegen, dass dieses Gefühl den realen Gegebenheiten Rechnung trage. Die «Unsicherheit über die Verteilungswirkung der Zuwanderung» werde politisch instrumentalisiert (S. 110).

Die Publikation von Avenir Suisse präsentiert teilweise bedeutende neue Erkenntnisse. So zeigt Hälg (2015), dass der Einfluss des Abkommens über technische Handelshemmnisse auf den Wert der Exporte statistisch nicht ausgewiesen ist, und Müller-Jentsch & Meister (2015) legen eine im Detaillierungsgrad bislang unerreichte Aufschlüsselung der Bedeutung der bilateralen Verträge im Bereich Infrastruktur vor, wie auch Walser (2015) auf dem Gebiet der Industrie. Diese Erkenntnisse werden in der Einzelbesprechung der sieben bilateralen Verträge diskutiert.

### 1.3 Auswirkungen auf die Produktivität

Nach der Vorstellung spezifischer Studien zum Einfluss der Bilateralen auf das BIP pro Kopf in der Schweiz, also den Wohlstand, soll im folgenden ein Aspekt betrachtet werden, der eng damit verknüpft ist, nämlich die Entwicklung der Produktivität. Betrachtet man die «Mechanik» der volkswirtschaftlichen Produktion, so entsteht der volkswirtschaftliche Output  $Y$  durch den Einsatz der Produktionsfaktoren Kapital ( $K$ ) und Arbeit ( $L$ ), die durch eine Konstante  $A$  multipliziert werden:  $Y=A(L^aK^{1-a})$

Die Exponenten  $a$  und  $(1-a)$  markieren dabei die Anteile der beiden Produktionsfaktoren. Die vorangestellte länder-spezifische Konstante  $A$  reflektiert alle Einflüsse, welche darüber entscheiden, wie produktiv der Einsatz der beiden Produktionsfaktoren in der Schweiz ist, die sogenannte totale Faktorproduktivität. Entscheidend für  $A$  sind beispielsweise der Stand der technischen Entwicklung oder die Verlässlichkeit des institutionellen Rahmens. Zu beachten ist, dass Kapital und Arbeit teilweise substituierbar sind. Je günstiger die Arbeitskraft, desto geringer ist der Anreiz für Investitionen in physisches Kapital. Ökonomen messen die Produktivität, indem sie das Bruttoinlandsprodukt durch die total eingesetzten Arbeitsstunden teilen. Die Arbeitsproduktivität pro Stunde kann weiter aufgespalten werden in die Faktorproduktivität (der beiden Produktionsfaktoren) einerseits und in die Kapitalintensität andererseits. Es gibt Stellen, die mit geringem Einsatz an physischem Kapital eine grosse Wertschöpfung erzielen, und es gibt Stellen, die mit hohem Einsatz an physischem Kapital eine tiefere Wertschöpfung erzielen. Die Produktivität einer Arbeitskraft lässt sich nicht direkt messen und sie ist auch vom physischen Kapitaleinsatz abhängig. Ein Spezialist für die neueste Hirnforschung, der mit teuersten Geräten hantiert, ist nur dann produktiv, wenn ihm diese Geräte, also das physische Kapital, auch zur Verfügung stehen.

### Die Produktivität der Zuwanderer

Das BIP pro Kopf, das den Schwerpunkt dieser Arbeit bildet, ist ein vager Gradmesser für die Produktivität einer Volkswirtschaft. Eine Zuwanderung von Personen, die produktiver sind als der Durchschnitt der ansässigen Bevölkerung, hebt das BIP pro Kopf, eine Immigration von weniger produktiven Arbeitskräften hingegen senkt das BIP pro Kopf. Sofern die Zuwanderer unter der Personenfreizügigkeit im Durchschnitt besser qualifiziert sind als die ansässige Bevölkerung, so müsste sich dies demnach in der Stundenproduktivität zeigen.

Zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Produktivität schreiben die ETH-Forscher, eine erkennbare Verbesserung der Wachstumsrate des BIP/Kopf würde durch die Personenfreizügigkeit «wohl nur dann bewirkt, wenn diese die Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität beschleunigt» (Graff & Sturm, 2015, S. 15). Die Bezifferung eines solchen Effekts erscheine «beim jetzigen Kenntnisstand zumindest schwierig» (ibidem). Mit anderen Worten: es wurde bislang statistisch nicht gezeigt, dass die Schweizer Wirtschaft durch die Personenfreizügigkeit effizienter geworden wäre in dem Sinn, dass sie mit gleichbleibendem Faktor-Input mehr produzieren könnte.

Einen Produktivitätsschub nach Einführung der Bilateralen sehen auch Eberli et al. (2015) nicht, die im Auftrag des Seco die Entwicklung der Arbeitsproduktivität pro Stunde untersuchten. Sie kommen zum Ergebnis, dass die Arbeits-

produktivität in der Schweiz seit Jahrzehnten im Vergleich zu anderen Ländern, auch der industrialisierten Vergleichsgruppe, nur wenig wächst (S. 15). Während sich die Stundenproduktivität selber aufgrund der Bilateralen nicht nachweislich verändert hat, hat sich bei ihren Determinanten offenbar durchaus etwas verschoben: «Im Zeitraum 2003–2013 waren die Schweizer Kapitalinvestitionen für sich alleine betrachtet nicht besonders tief, sondern nur dann, wenn man sie ins Verhältnis zum Arbeitseinsatz setzt. Das bedeutet, dass die Investitionen mit der Beschäftigungszunahme nicht Schritt halten konnten» (Eberli et al., 2015, S. 22). Dieser Befund wird bestätigt, wenn man die Investitionen in Kapital der Ausweitung der Arbeitsstunden gegenüberstellt (siehe Abbildung 2, Seite 22).

Investitionen in physisches Kapital waren zwischen 1985 und 2002 der dominante Treiber des Produktivitätswachstums. Ihre relative Bedeutung hat nach der Einführung der Personenfreizügigkeit abgenommen, was darauf hindeutet, dass die Personenfreizügigkeit eine dämpfende Wirkung auf die durchschnittliche Kapitalausstattung der Arbeitsplätze hatte. Im Gegensatz zu einem Regime mit beschränkter Zuwanderung mussten die Unternehmer weniger in den Faktor Kapital investieren.

Man steht vor einem Rätsel: Einerseits hat die Personenfreizügigkeit gemäss Statistiken des Seco überdurchschnittlich viele hochqualifizierte Zuwanderer angezogen, andererseits ist die Stundenproduktivität weiterhin nur langsam gewachsen. Woher kommt diese Diskrepanz? Ein möglicher Erklärungsansatz wäre das Auseinanderdriften zwischen der formalen Ausbildung der EU-Zuwanderer und ihren tatsächlichen Fähigkeiten zur Wertschöpfung (Stichwort: freizügige Vergabe akademischer Titel in manchen europäischen Ländern). Ein zweiter Erklärungsansatz wäre, dass nur der Ausbildungsstand der Zuwanderer erfasst wird, nicht aber jener der Rückwanderer. Ein deutscher Doktor der Computerwissenschaften, der im Jahr 2008 bei Google in Zürich angestellt wird und im Jahr 2010 nach Kalifornien zieht, wird im Jahr 2008 als gut qualifizierter Zuwanderer erfasst, nicht aber bei seiner Abwanderung aus der Schweiz. Die Aufschlüsselung der Bildungsabschlüsse findet nur in der Betrachtung der Bruttozuwanderung statt, nicht in der Betrachtung der Nettozuwanderung. Unterstellt man, dass die besonders Hochqualifizierten auch besonders mobil sind, dann ergibt sich daraus, dass das Bildungsniveau der langfristig im Land verbleibenden Einwanderer aus der EU tiefer ist, als es die Statistiken über die Bruttozuwanderung vermuten lassen.

### Branchenbetrachtung

Der Befund einer trotz Personenfreizügigkeit sehr schwach gewachsenen Stundenproduktivität verschärft sich, wenn man nur die Privatwirtschaft betrachtet, also den öffent-

lichen Sektor ausblendet. Abbildung 3 (Seite 22) zeigt das jährliche Wachstum der Stundenproduktivität für den Privatsektor (hellblaue Punkte) und für die Gesamtwirtschaft inkl. Staatssektor (dunkelblaue Punkte). Wie zu sehen ist, lag zwischen 2007 (volle Personenfreizügigkeit) und 2013 (neueste Daten) die Stundenproduktivität im Privatsektor nur in zwei Jahren höher als in der Gesamtwirtschaft. Im Durchschnitt hat in diesem Zeitraum die Stundenproduktivität im Privatsektor lediglich um 0,5 Prozent zugenommen, gegenüber 0,7 Prozent in der gesamten Wirtschaft.

Ein weiteres interessantes Ergebnis von Eberli et al. (2015, S. 36) zeigt sich in der Aufschlüsselung der einzelnen Branchen: «Eine Analyse der Wachstumsbeiträge einzelner Branchen zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum zeigt, dass die Produktivitätsentwicklung in der Schweiz sowohl konjunkturell wie strukturell hauptsächlich durch die Branchen Handel, Finanzsektor und Life Sciences bestimmt wird. Diese drei Branchen trugen von 1998 bis 2013 zusammen im Durchschnitt pro Jahr 0,87 Prozentpunkte zum Produktivitätswachstum des Business-Sektors bei und zeichneten damit für 96 Prozent des gesamten Produktivitätsanstiegs von jährlich 0,91 Prozent verantwortlich. Dabei beträgt der kumulierte Anteil dieser drei Branchen an der nominalen Bruttowertschöpfung des Business-Sektors lediglich rund ein Drittel. Die übrigen knapp zwei Drittel des Business-Sektors leisteten demnach seit Ende der 90er Jahre per saldo nur einen minimalen Beitrag zum Produktivitätswachstum der Schweizer Wirtschaft.»

### 1.4 Kosten und Nutzen der bilateralen Verträge in der Einzelbetrachtung

Ins Zentrum des wissenschaftlichen Interesses ist die ökonomische Bedeutung der einzelnen Bestandteile der Bilateralen I erst nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative gerückt. Die wesentlichen Beiträge dazu sind im Dezember 2015 erschienen, namentlich das Buch von Avenir Suisse und die beiden Auftragsgutachten von BAK Basel Economics und Ecoplan im Auftrag des Seco. Ecoplan (2015) hat die Wirkung des Wegfalls jedes einzelnen Vertrags zwischen 2018 und 2035 isoliert betrachtet und ist auf die in Abbildung 4 dargestellten Ergebnisse gekommen (siehe Seite 22).

In einem zweiten Schritt hat Ecoplan die kumulierten Auswirkungen aller Verträge gemeinsam untersucht und ist dabei zum Ergebnis gekommen, dass das BIP bei gemeinsamer Betrachtung nur um 4,86 Prozent kleiner ausfällt als mit den Bilateralen, gegenüber 6,33 Prozent bei isolierter Betrachtung jedes Vertrags (vgl. Ecoplan, 2015, S. 68), beim BIP/Kopf betragen die Zahlen 2 Prozent bei isolierter Betrachtung und 1,54 Prozent bei gemeinsamer Betrachtung. Die von BAK Basel (2015) berechneten Beiträge jedes Vertrags zum BIP über die Zeit sind in Abbildung 5 dargestellt (Seite 26).

In den folgenden Abschnitten wird der Inhalt der jeweiligen Verträge kurz vorgestellt und die bisherigen Erkenntnisse über Nutzen und Kosten für die Schweiz dargelegt. Ziel ist es, näherungsweise einen maximalen und einen minimalen jährlichen Wert für jeden der sieben Verträge des Vertragspakets zu bestimmen. Dies gestützt auf bereits publizierte Daten, also ohne ganz neue Elemente in die Diskussion einzubringen, was erst in Kapitel 4 geschieht. Durch das Ausweisen von Extremwerten wird der Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen sich der Wert des jeweiligen Vertrags bewegt. Das Maximum und das Minimum sind in bezug auf die berücksichtigten Faktoren, die zeitliche Perspektive («In welchem Jahr fällt der Effekt an?»), die Einschätzung der Ursache-Wirkung-Beziehungen etc., nicht notwendigerweise konsistent zwischen Vertrag A und Vertrag B.

Beispielsweise stellt das BAK-Basel-Gutachten den Nutzen der Einzelabkommen anders dar als das Gutachten von Eco-plan. Die Untersuchung von BAK Basel (2015) weist bei jedem einzelnen Abkommen die zwischen 2018 und 2035 kumulierten Verluste beim Wegfall dieses Abkommens aus. Der über die lange Dauer des Prognosezeitraums immer grösser werdende kumulierte Effekt kommt bei einem solchen Vorgehen über eine Fortschreibung («Verkettung») der jährlichen Effekte zustande, die ungefähr einer arithmetischen Gauss'schen Zahlenreihe entspricht: Der kumulierte Jahreseffekt im Jahr 2 beträgt das Dreifache des Jahreseffekts im Jahr 1 (Kalenderjahr 2018). Der kumulierte Jahreseffekt im Jahr 3 beträgt bereits das Sechsfache (1+2+3) des Jahreseffekts im Jahr 1. Der kumulierte Jahreseffekt im Jahr 18 (Kalenderjahr 2035) beträgt das 171-Fache (1+2+3+...+18) des Jahreseffekts im Jahr 1. Einen Einjahreseffekt kann man näherungsweise isolieren, indem man die von BAK Basel publizierte Zahl durch 171 teilt. Demgegenüber wird in der Arbeit von Eco-plan grundsätzlich der Wohlstandsverlust im Jahr 2035 dargestellt, also nicht über die Summe aller Einzeljahre. Hier ergibt sich der Jahreseffekt näherungsweise, indem man den Gesamteffekt durch 18 (Jahre) teilt.

Weiter ist zu bemerken, dass die Wirkung der Bilateralen auf die Importe in die Schweiz hierbei ausgeblendet wird. Wo die Bilateralen Importerleichterungen vorsehen, kommt dies neben den europäischen Exporteuren auch den Importeuren und Schweizer Konsumenten zugute. Diese Effekte kann man aber mit der Überlegung vernachlässigen, dass die Schweiz der EU gegenüber auch einseitige Handelserleichterungen gewähren kann, wenn sie diese in ihrem Interesse wähnt. Dagegen stellt der durch die Bilateralen I teilweise erleichterte Marktzugang für Schweizer Exporte ein Zugeständnis der EU dar, das bei einem Wegfall der Bilateralen automatisch auf dem Spiel steht.

#### 1.4.1 Personenfreizügigkeit

Das mit Abstand am intensivsten diskutierte Abkommen ist jenes über die Personenfreizügigkeit. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene scheint es klar, dass offene Grenzen zu einer opti-

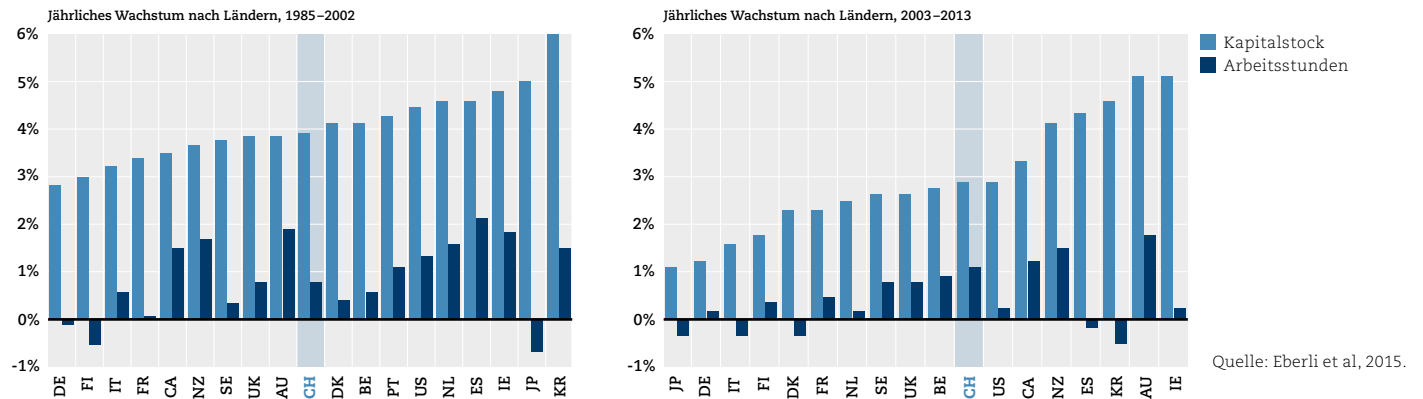
malen Allokation des Produktionsfaktors Arbeit beitragen und die internationale Arbeitsteilung fördern. So würde, gemäss der ökonomischen Theorie, eine komplette Öffnung aller Grenzen weltweit zu einer Angleichung der Preise führen, darunter auch des Preises für Arbeit («Lohn»). Das Weltbruttoinlandsprodukt würde ansteigen. Allerdings wären die Verteilungswirkungen eines solchen Schrittes unklar. Für eine sehr lange Übergangszeit würde sich die Welt in Gewinner und Verlierer einer globalen Personenfreizügigkeit aufteilen. Die Grenzen zwischen Gewinnern und Verlierern würden quer durch Länder und Branchen verlaufen. Viel komplizierter wird die Frage, wenn man sozialstaatliche Aspekte in die Überlegungen einbezieht. Was passiert beim freien Personenverkehr zwischen den Ländern A und B, wenn in Land A das durchschnittliche Erwerbseinkommen tiefer ist als das im Land B ohne eigenen Arbeitseinsatz erreichbare Einkommen aus Sozialtransfers?

Eine ähnliche Dynamik, allerdings im Kleinformat, hat die Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der Europäischen Union in Gang gesetzt. Sieht man beispielsweise die höchst erfolgreichen, international tätigen Schweizer Konzerne als «Kernkompetenz» und Grundlage des wirtschaftlichen Erfolgs des Kleinstaates an, dann ist es ein Vorteil, wenn diese möglichst ungestört die am besten geeigneten Mitarbeiter suchen und auch anstellen dürfen. Es liegt auf der Hand, dass in hochspezialisierten Bereichen das Schweizer Bildungssystem aus einem 8-Millionen-Staat nicht alle benötigten Spezialisten für auf den Weltmärkten erfolgreiche Firmen hervorbringen kann.

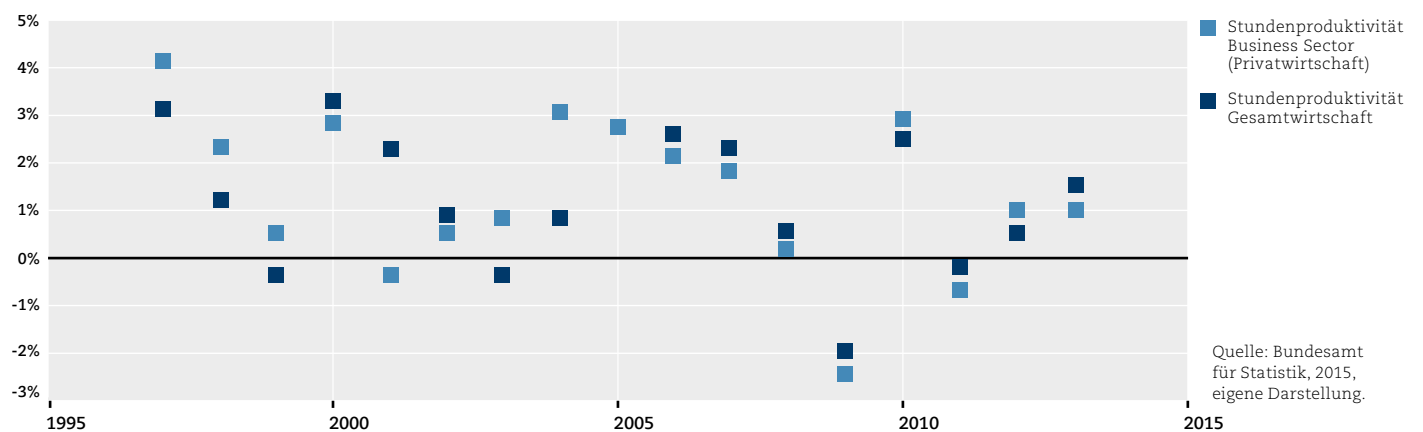
Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit hat zwischen 2002 und 2007 stufenweise sämtliche Hürden abgebaut für die Anstellung von Ausländern aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Hingegen bleibt gegenüber Drittstaaten eine Kontingentierung aufrecht, die infolge der Offenheit gegenüber der EU strenger geworden ist, so dass sich erste global orientierte Unternehmen beklagen, es sei für sie unmöglich, benötigte Arbeitskräfte aus dem «Rest der Welt» zu rekrutieren.

Die ansässige Bevölkerung, deren stimmberechtigte Akteure demokratisch über das Zuwanderungsregime entscheiden, in Gewinner und Verlierer der Personenfreizügigkeit zu unterteilen, dürfte schwierig sein. Zum einen gibt es gegenläufige Effekte: Wer als junger Akademiker aufgrund der zusätzlichen Konkurrenz aus der EU etwas weniger verdient, als wenn diese wegfielen, könnte beispielsweise als Roche-Aktionär (sei es privat oder über die Pensionskasse) davon profitieren, dass das Pharmaunternehmen in Basel problemlos Grenzgänger aus Deutschland und Frankreich beschäftigen kann. Geht man davon aus, dass die Wähler ihre politischen Entscheidungen rational fällen, dann kann man am Abstimmungsergebnis vom 9. Februar 2014 ablesen, dass eine kleine Mehrheit der Abstim-

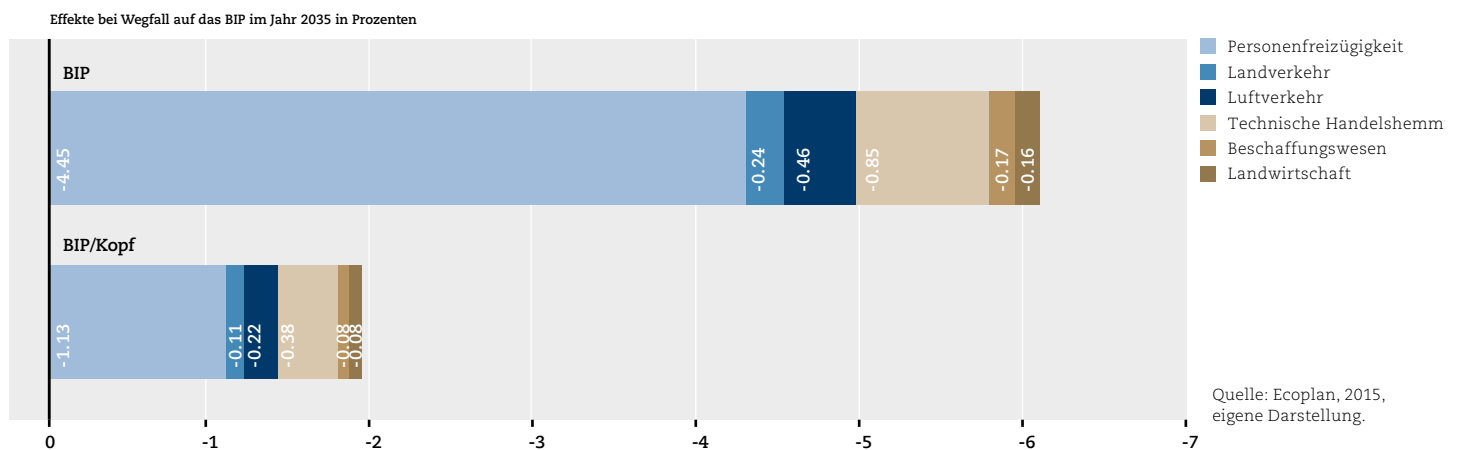
**Abbildung 2** Kapitalinvestitionen vs. Arbeitsstunden gemäss Eberli et al.



**Abbildung 3** Wachstumsrate Stundenproduktivität im Privatsektor im Vergleich zur Gesamtwirtschaft.



**Abbildung 4** Beitrag eines Wegfalls der einzelnen Abkommen zum BIP-Wachstum gemäss Ecoplan.



menden sich unter dem Strich zu den Verlierern der Personenfreizügigkeit zählt.

Weil es kaum möglich ist, die aggregierten Verteilungswirkungen in Form von Kosten und Nutzen zu analysieren, haben makroökonomische Untersuchungen wie die im ersten Kapitel besprochenen Analysen auf der Stufe BIP ihren Reiz, da sie je nach der genauen Spezifizierung der Modelle sowohl die Plus- als auch die Minusseite abbilden. In Ermangelung eines anderen Zugangs muss somit an das Ergebnis von Graff & Sturm (2015, S. 22) angeknüpft werden, wonach das FZA ein zusätzliches Wachstum des BIP/Kopf von 0,18 Prozent pro Jahr bewirkt hat. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass dieses Resultat statistisch nicht signifikant ist, d.h. sich im Bereich der statistischen Unschärfe bewegt. Die Aussagekraft ist aus diesem Grund beschränkt. Im Zeitraum zwischen 2002 und 2015 hat diese Kennzahl nominal von 63 997 Franken auf 78 432 Franken zugenommen, inflationsbereinigt (in Preisen von 2001) wuchs das BIP pro Kopf auf 70 337 Franken im Jahr 2014. Real ist das BIP/Kopf im Durchschnitt jedes Jahr um 0,9 Prozent gewachsen. Folgt man der KOF, so hätte sich das Wachstum ohne Personenfreizügigkeit lediglich auf 0,7 Prozent im Durchschnitt belaufen. Das BIP/Kopf wäre im Jahr 2014 um 1682 Franken tiefer gelegen. Der Wert der Personenfreizügigkeit besteht nach dieser Lesart aus der Differenz zwischen dem tatsächlich realisierten BIP und dem Szenario mit einem um 0,18 Prozent tieferen Pro-Kopf-Wachstum, siehe Tabelle 3 (Seite 26).

Nimmt man die Zahlen der KOF zum Nennwert, dann hätte also jeder der sechs Millionen Schweizer über die letzten 13 Jahre einen um 11 491 Franken tieferen Wohlstandsgewinn verbucht, hätte es die Personenfreizügigkeit nicht gegeben, was in der Summe der Jahre einen Wert des Abkommens von 68,9 Milliarden Franken (oder 5,3 Milliarden pro Jahr) ergibt.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass das Modell von Graff & Sturm (2015) mit nur leichter Variation in den Annahmen auch den gegenteiligen Befund zu stützen vermag. In ihrem Basismodell ist nicht berücksichtigt, «dass die Struktur der Schweizer Wirtschaft Anfang der 1990er Jahre vielleicht nicht ganz vergleichbar war mit der heutigen» (S. 23). Ihre Entwicklung war durch eine Immobilienkrise gehemmt und wuchs daher «unter Potential». Eine Vernachlässigung dieser hausgemachten Krise würde dazu führen, dass man die Wirkung des Freizügigkeitsabkommens überschätzen würde. Graff & Sturm rechnen diesen Effekt heraus, wodurch der Einfluss des Personenfreizügigkeitsabkommens negativ wird. Das FZA dämpft im so veränderten Modell das Wachstum des BIP pro Kopf um  $-0,28$  Prozentpunkte (und zwar statistisch signifikant). In dem Fall verkehren sich die in der Tabelle 3 (Seite 26) wiedergegebenen Werte ins Gegenteil – die Personenfreizügigkeit geht auf Kosten des BIP/Kopf. Die Berechnungen für diesen Fall sind in Tabelle 4 dargestellt (Seite 26).

Der darin kumulierte Effekt von 18 207 Franken pro Einwohner bedeutet, dass die sechs Millionen Schweizer zwischen 2002 und 2014 gesamthaft um 109,24 Milliarden Franken reicher geworden wären (8,4 Milliarden pro Jahr), hätte es die Personenfreizügigkeit nicht gegeben.

Ungefähr dieselbe Spannbreite findet sich zwischen den beiden Auftragsgutachten von BAK Basel (2015) und Ecoplan. Während BAK Basel (S. 31) zum Ergebnis kommt, der Wegfall der Personenfreizügigkeit würde bei isolierter Betrachtung das BIP/Kopf leicht steigern, kommt Ecoplan (S. 57) zum gegenteiligen Befund.

Zusammenfassend: Ein klar positiver oder negativer Effekt des Personenfreizügigkeitsabkommens auf den Wohlstand der ansässigen Bevölkerung ist nicht auszumachen. Je nachdem, in welchem Umfang man die Wachstumsschwäche der Schweiz in den 90er Jahren als hausgemacht oder als bedingt durch die Sinnkrise der Beziehungen mit der Europäischen Union nach dem EWR-Nein von 1992 ansieht, schwankt die Einschätzung zwischen jährlichen Zugewinnen auf BIP-pro-Kopf-Basis zwischen einem FZA-Gewinn von 5,3 Milliarden Franken und einem Verlust von 8,4 Milliarden. Die diesbezüglichen statistischen Fragezeichen wurden bereits an früherer Stelle besprochen.

#### 1.4.2 Technische Handelshemmnisse

Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse regelt die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen bei bestimmten zertifizierten Produkten. Dies kann sowohl die allgemeinen Spezifikationen neuer Produkte oder Herstellungsverfahren umfassen als auch die Freigabe einzelner Chargen durch qualifiziertes Personal. Voraussetzung dafür ist, dass die beiden Handelspartner ihre jeweilige Regulierung als gleichwertig anerkennen, worüber spezielle Gremien zu befinden haben.

«2014 haben Schweizer Firmen Waren im Wert von über 128 Milliarden Franken in die EU verkauft», schreibt Economiesuisse in ihrer «dossierpolitik» vom vergangenen April (Economiesuisse, 2015, S. 1). «Seit die Bilateralen I den Schweizer Unternehmen den Zugang zur EU vereinfacht haben, erwirtschafteten sie Milliarden von Franken mehr auf dem europäischen Binnenmarkt» (ibidem), so der Dachverband der Schweizer Wirtschaft weiter. Besonders vorteilhaft erscheint das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbestimmungen. Schweizer Firmen aus zwanzig Industriebereichen «sparen Zeit und Geld» (ibidem), da die EU schweizerische Produktzertifizierungen anerkennt (und vice versa). Die daraus resultierenden Kosteneinsparungen schätzt das Seco auf jährlich 200 bis 500 Millionen Franken. «Diese Schätzung dürfte eher konservativ sein», meint dagegen Economiesuisse, «da allein die Pharma-, Chemie- und Biotechbranche von jährlichen Kosteneinsparungen von 150 bis 350

Millionen Franken ausgehen» (Economiesuisse, 2015, S. 5). Economiesuisse bezieht sich dabei auf eine Schätzung des Branchenverbandes Scienceindustries in dessen Faktenblatt zum «wirtschaftlichen Kerngehalt der Bilateralen»<sup>11</sup>. Dessen Schätzung betrifft aber, wie die Seco-Schätzung, auch die Gesamtwirtschaft und nicht bloss die Pharma-, Chemie- und Biotechbranche, wie Economiesuisse schreibt.

Einen «Trade-Creation-Effekt» des Abkommens sieht auch Hälg (2015a, S. 136). Er analysiert die Daten der Eidgenössischen Zollverwaltung über die Importe und Exporte im Zeitraum 1992–2012. Die Abdeckung eines Produkts durch das Abkommen erhöht dessen Importwahrscheinlichkeit um 5,16 Prozent und dessen Exportwahrscheinlichkeit um 4,35 Prozent. Auch das Handelsvolumen der Importe und Exporte wird durch das Abkommen in den fraglichen Kategorien erhöht: «Während das Abkommen das Importvolumen der betreffenden Produkte knapp verdoppelt, beträgt der Zuwachs bei den Exporten 9,0%» (S. 147). In Relativierung dieser Ergebnisse findet Hälg (2015b) in seiner Studie für Avenir Suisse allerdings keine signifikanten Effekte mehr auf das Exportvolumen der betreffenden Güter aus Schweizer Sicht, lediglich aus europäischer Sicht.

Das von dem Abkommen abgedeckte Handelsvolumen ist dabei relativ klein. Das EDA (2015, S. 30) spricht von betroffenen Exporten im Umfang von 29 Milliarden Franken jährlich, laut Hälg (2015b, S. 120) sind es 33 Milliarden Franken. Die vom Abkommen erfassten Importe aus der EU betragen 43,9 Milliarden Franken. Die positiven Effekte für die Importeure sind weit grösser als jene für die Exporteure. Um diese Vorteile der Importeure zu sichern, wäre kein bilaterales Abkommen notwendig. Die Schweiz könnte von sich aus jegliche Zertifizierungen aus der EU anerkennen.

In seinem Gutachten verortet BAK Basel (2015, S. 35 f.) die jährlichen finanziellen Folgen eines Verlusts des Abkommens bei 300 Millionen Franken. Allerdings gehen die Autoren davon aus, dass die Schweiz ihrerseits gegenüber der EU technische Handelshemmnisse aufziehen würde, was auf Kosten des Wohlstands in der Schweiz ginge. Ecoplan (2015) hingegen geht von der einseitigen Wiedereinführung von nichttarifären Handelshemmnissen durch die EU aus und kommt entsprechend auf einen geringeren Effekt von 143 Millionen pro Jahr (S. 63).

#### 1.4.3 Forschungszusammenarbeit

Das Forschungsabkommen assoziiert die Schweiz teilweise an die Forschungsrahmenprogramme (FRP) der Europäischen Union. Seit dem 7. FRP (ab 2007) nehmen Schweizer Forscher gleichberechtigt an den Programmen teil. In der neuesten Ausföhrung, Horizon 2020, stehen dem Rahmenprogramm über 80 Milliarden Euro zur Verfügung (EDA, 2015, S. 35). Neben

grundsätzlichen Argumenten der Integration in den europäischen Hochschulraum bringt das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation auch handfeste fiskalische Argumente: Im 6. FRP (2002–2007) seien den Schweizer Beitragszahlungen von 775,3 Millionen Franken Projektbeiträge an Schweizer Institutionen im Umfang von 794,5 Millionen Franken gegenübergestanden, was einen «positiven Nettorückfluss von 19,2 Millionen Franken» bedeute (ibidem). Pro Jahr würde dies gut 3 Millionen Franken ausmachen.

Einen positiven Nettobeitrag der FRP-Teilnahme kann man dennoch nicht ohne weiteres annehmen. Verschiedentlich wurde kritisiert, die Forschungsrahmenprogramme hätten die Tendenz, knappe Ressourcen in politisch genehme Forschungsvorhaben zu lenken, deren wissenschaftlicher und ökonomischer Nutzen fraglich sei. Zudem seien die Abläufe derart bürokratisch organisiert, dass Schweizer Forschungseinrichtungen beträchtliche administrative Vorleistungen erbringen müssten, um überhaupt Anträge einreichen zu können. Die Kosten dafür seien ebenfalls nicht in der Kalkulation enthalten.

BAK Basel sieht den finanziellen Nutzen des Abkommens bei jährlich rund 55 Millionen Franken. Dies unter der vom Staatssekretariat für Bildung, Wissenschaft und Forschung vertretenen Annahme, dass sich der Schweizer Überschuss im FRP 7 gegenüber dem FRP 6 von 19,2 auf 219 Millionen mehr als verzehnfachen würde. Ecoplan (2015) hingegen sieht im Rahmen seiner Modellspezifikation keine Möglichkeit, die Kosten sinnvoll zu quantifizieren (S. 51). Dass die Studie den geschätzten Überschuss von 219 Millionen aus dem FRP 7 zwar zitiert, ihn dann aber nicht berücksichtigt, ist sehr bemerkenswert. Wir gehen als untere Grenze davon aus, dass der Wegfall des Abkommens nichts kosten würde.

#### 1.4.4 Landverkehr

Das Abkommen über den Landverkehr regelt die Bedingungen und Preise, unter denen europäische Spediteure in die (oder wichtiger: durch die Schweiz) fahren dürfen oder umgekehrt. Es umfasst dabei den alpenquerenden Güterverkehr sowohl auf der Schiene als auch auf der Strasse. Im Gegensatz zu früheren Abkommen mit Einzelstaaten erhielten Schweizer Spediteure vor allem die Möglichkeit der grossen Kabotage, d.h. sie dürfen heute ihre Fahrzeuge nach Ausföhren in die EU neu auch mit neuer Fracht direkt in ein drittes EU-Land schicken (ohne Rückkehr in die Schweiz). Die Zahl der Leerfahrten reduzierte sich dadurch.

Die Schweiz öffnete ihr Strassennetz für 40-Tönnner aus der EU. Im Gegenzug beteiligt sich die europäische Transportbranche über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) an den Schweizer Infrastrukturkosten, die zu zwei Dritteln in Bahninfrastrukturprojekte fliessen. Laut EDA (2015, S. 42) haben sich die Einnahmen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zwischen 2002 und 2014

<sup>11</sup> [http://www.scienceindustries.ch/\\_file/15378/20141215-fact-sheet-wirtschaftlicher-kerngehalt-bilaterale-vertraege.pdf](http://www.scienceindustries.ch/_file/15378/20141215-fact-sheet-wirtschaftlicher-kerngehalt-bilaterale-vertraege.pdf)



von 773 auf 1493 Millionen Franken erhöht. «Ein Viertel dieser Einnahmen stammt von ausländischen Transporteuren» (ibidem). An den nutzungsabhängigen Gebühren des Schienennetzes («Trassenpreise») von total rund 1,7 Milliarden Franken im Jahr 2014 macht der Güterverkehr lediglich 200 Millionen Franken aus, wovon vermutlich gut die Hälfte auf ausländische Spediteure entfällt.

Müller-Jentsch & Meister (2015) weisen darauf hin, dass die Schweiz in Erfüllung des Abkommens substanzielle Infrastrukturinvestitionen getätigt hat, namentlich in die Neat. Dies, ohne dafür notwendigerweise von den europäischen Partnern einen proportionalen Anteil an den Investitionskosten über die LSVA zurückzubekommen. «Ob sich die hohen Kosten dieser (einseitigen) Vorleistung ökonomisch auszahlen werden, liegt nicht allein in Schweizer Händen» (S. 147). Die Kosten für den Bau der Neat, die hauptsächlich den europäischen Transportachsen zugutekommt, belaufen sich auf 18,2 Milliarden Franken (ausgedrückt in Preisen von 1998, heute wären es unter Berücksichtigung der Inflation bereits rund 24 Milliarden Franken). Hingegen haben die europäischen Spediteure zwischen 2002 und 2014 rund 4 Milliarden Franken an LSVA entrichtet. Die Möglichkeiten für Preis Anpassungen auf Schweizer Seite sind durch das Abkommen eng begrenzt. So wäre eine Kontingentierung und Versteigerung der Transitfahrten durch die Schweiz unzulässig, «obwohl dies ökonomisch und ökologisch die elegantere Lösung wäre» (Müller-Jentsch & Meister, 2015, S. 249).

Der alpenquerende Güterverkehr durch die Schweiz (Strasse + Schiene) hat gemäss Bundesamt für Verkehr in den Jahren 2001 bis 2013 von 31,5 Millionen Nettotonnen auf 38 Millionen Nettotonnen zugenommen. Dieser Steigerung in der Schweiz von 20 Prozent stehen eine Zunahme in Österreich um 14 Prozent und ein Rückgang in Frankreich um 40 Prozent gegenüber. Daum (2015) spricht bei der Neat somit zutreffend von einem «Loch für Europa».

BAK Basel gibt den totalen Umsatz der Schweizer Transportbranche in der EU mit 1,8 Milliarden Franken an (S. 46). Davon würden laut Schätzungen der Analytiker rund 400 Millionen jährlich entfallen, wenn die grosse Kabotage nicht mehr möglich wäre. Ecoplan dagegen veranschlagt den jährlichen Wert des Abkommens rund zehnmal tiefer, bei 30 Millionen Franken (S. 66). Diese Werte werden als Extrema in die weitere Analyse übernommen.

Ein klares Bild darüber, welche Schätzung realistischer ist, könnte nur mit einer Branchenumfrage unter den Spediteuren zur Bedeutung der grossen Kabotage ermittelt werden.

#### 1.4.5 Luftverkehr

Im wesentlichen erweitert das Abkommen die Möglichkeiten für europäische Luftfahrtunternehmen, Flüge in die Schweiz (und in der Schweiz) anzubieten und umgekehrt. Vor den Bila-

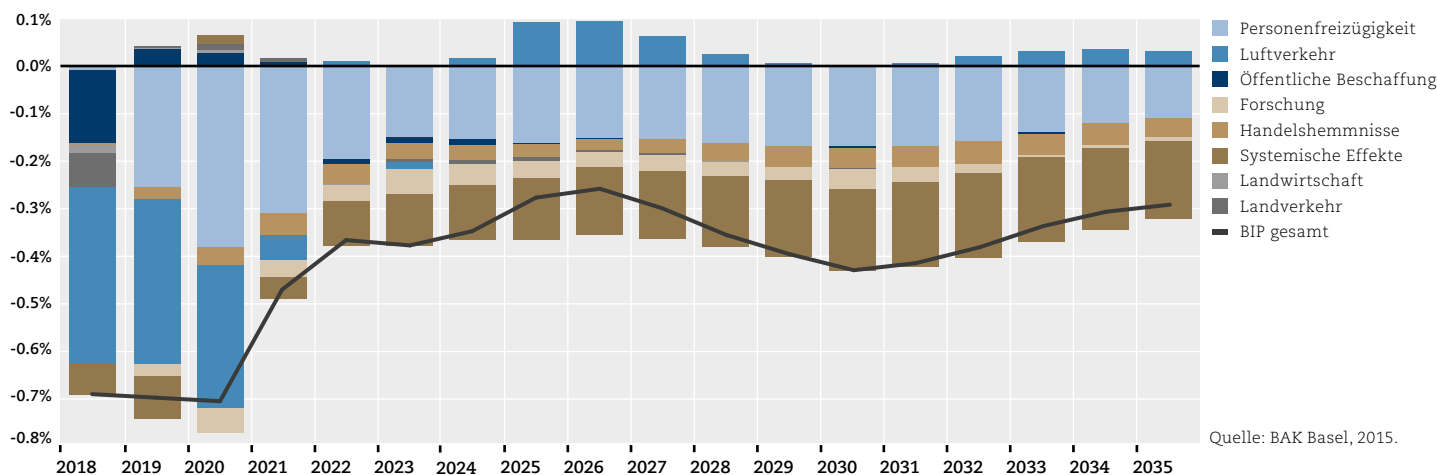
teralen I unterhielt die Schweiz mit fast allen Ländern unterschiedlich weitgehende Abkommen im Bereich der Luftfahrt. Die wesentliche Neuerung sind sogenannte Point-to-Point-Flüge: Die Swiss als Schweizer Fluggesellschaft dürfte heute beispielsweise Flüge zwischen Paris und Lyon anbieten. Ebenso dürfen europäische Fluggesellschaften von Zürich nach Lugano fliegen.

Offensichtlich haben diese Bestimmungen das Potential, das Flugangebot in die und aus der Schweiz zu verbessern und damit die Erreichbarkeit des Landes. Mit der besseren Erreichbarkeit geht auch eine Festigung des Flughafens Zürich-Kloten als kontinentaler Hub einher. In der Praxis ist die Bedeutung dieser Point-to-Point-Verbindungen eher bescheiden, da sich seit der Unterzeichnung des Abkommens der Trend zur Konsolidierung in der Luftfahrt über Zusammenschlüsse und Kooperationen (z.B. Codesharing) verstärkt hat. Ein Beispiel ist die Übernahme der Swiss durch den deutschen Lufthansakoncern im Jahr 2005.

Gleichwohl ein düsteres Szenario zeichnet das Beratungsbüro BAK Basel (2015, S. 52) über die Folgen einer Kündigung des Vertrags. Fast 250 Flugverbindungen in die Schweiz oder aus der Schweiz heraus fielen ab dem Jahr der Kündigung weg und würden über Konkurrenzflughäfen im grenznahen Ausland führen. Um die Auswirkungen dieser verminderten Flüge zu berechnen, greift BAK Basel auf seine eigenen Analysen zur Erstellung eines Erreichbarkeitsindex zurück, ein Steckenpferd des Beratungsbüros (S. 52). Der Wert der Schweiz in diesem Index würde um 2,2 Prozent sinken, was sich gemäss Erfahrungswerten mit 1,3 Prozent BIP-Rückgang äussern würde (S. 52). So könnte der Wegfall des Abkommens laut BAK Basel in den ersten Jahren jährlich bis zu 9 Milliarden Franken kosten, was als oberes Maximum für den volkswirtschaftlichen Wert des Vertrags in die weiteren Betrachtungen einfliesst – allerdings mit ökonomischem Unbehagen, beträgt doch – zum Vergleich – der Börsenwert der Swiss-Muttergesellschaft Lufthansa lediglich knapp 7 Milliarden Euro. Um die Folgen des Wegfalls abzumildern, könnte die Schweiz gefährdete Verbindungen subventionieren oder im schlimmsten Fall die Lufthansa aufkaufen, um diese zu sichern.

Dem Szenario liegen nicht besonders realistische Annahmen zugrunde (S. 51). Erstens werden sowohl die Swiss-Tochter Lufthansa als auch Easy Jet Schweiz als rein schweizerische Luftfahrtunternehmen behandelt. Zweitens fliesst der Flughafen Basel/Mulhouse als rein schweizerischer Flughafen in die Analyse ein. Nicht berücksichtigt wird drittens, dass die Muttergesellschaften dieser Unternehmen durchaus ein eigenes betriebswirtschaftliches Interesse daran haben dürften, den kaufkräftigen Schweizer Markt weiter zu bedienen. Die von BAK Basel angenommene fünfjährige Schockstarre, bevor sich die Verbindungen langsam wieder teilweise erholen würden, ist wohl unnötig pessimistisch.

**Abbildung 5** Beitrag der einzelnen Abkommen an das BIP in Prozentpunkten gemäss BAK Basel



**Tabelle 3** Jährliche Effekte des FZA auf das BIP/Kopf (Annahme: Steigerung der Wachstumsrate um 0,18 Prozentpunkte nach Graff & Sturm)

Jahr	Tatsächliche Entwicklung		Szenario ohne PFK		Gewinn/Verlust
	Wachstumsrate real*	BIP/Kopf**	Wachstumsrate real	BIP/Kopf	
2001		64 586		64 586	0
2002	-1,5	63 610	-1,7	63 508	-116
2003	-0,3	63 390	-0,5	62 959	-230
2004	1,7	64 493	1,6	64 196	-348
2005	1,9	65 710	1,7	65 643	-470
2006	4,3	68 562	4,2	67 771	-608
2007	4,9	71 924	4,7	69 864	-760
2008	0,6	72 355	0,4	70 478	-892
2009	-2,4	70 603	-2,6	68 013	-999
2010	1,5	71 652	1,3	69 176	-1 140
2011	1,1	72 424	0,9	69 795	-1 279
2012	0,5	72 817	0,4	69 709	-1 414
2013	0,8	73 389	0,6	70 005	-1 553
2014	-0,1	73 344	-0,2	70 337	-1 682
<b>Kumulierter Effekt</b>					<b>-11 491</b>

Quelle beide Tabellen: BfS und Graff & Sturm, 2015, eigene Berechnungen.

**Tabelle 4** Jährliche Effekte des FZA auf das BIP/Kopf (Annahme: Senkung der Wachstumsrate um 0,28 Prozentpunkte nach Graff & Sturm)

Jahr	Tatsächliche Entwicklung		Szenario ohne PFK		Gewinn/Verlust
	Wachstumsrate real*	BIP/Kopf**	Wachstumsrate real	BIP/Kopf	
2001		64 586		64 586	0
2002	-1,5	63 610	-1,2	63 790	181
2003	-0,3	63 390	-0,1	63 749	359
2004	1,7	64 493	2,0	65 036	544
2005	1,9	65 710	2,2	66 446	736
2006	4,3	68 562	4,6	69 516	954
2007	4,9	71 924	5,2	73 120	1 195
2008	0,6	72 355	0,9	73 762	1 407
2009	-2,4	70 603	-2,1	72 183	1 580
2010	1,5	71 652	1,8	73 457	1 805
2011	1,1	72 424	1,4	74 454	2 030
2012	0,5	72 817	0,8	75 067	2 250
2013	0,8	73 389	1,1	75 867	2 478
2014	-0,1	73 344	0,2	76 033	2 689
<b>Kumulierter Effekt</b>					<b>18 207</b>

\* Das BfS veröffentlicht das BIP pro Kopf in nominalen Werten (in Levels). Daraus errechnet sich die nominale Wachstumsrate. Zieht man davon die Jahresteuierung ab, so erhält man die reale Wachstumsrate des BIP pro Kopf. Erstaunlicherweise ergibt sich eine Differenz zwischen der berechneten und der vom BfS direkt veröffentlichten Wachstumsrate des realen BIP. Die Gründe für diese Diskrepanz sind noch Gegenstand von Abklärungen.  
 \*\* In Preisen von 2001.

Auch Ecoplan geht von einem Rückgang der Direktverbindungen aus der Schweiz um zwanzig Prozent aus (S. 47). In dem verwendeten Modell hätte dies im ersten Jahr Kosten von 400 Millionen Franken zur Folge, was als unteres Extrem in die weitere Analyse übernommen wird.

#### 1.4.6 Öffentliches Beschaffungswesen

Die Welthandelsorganisation (WTO) in Genf verpflichtet die Zentralregierungen ihrer Mitgliedsstaaten, gewisse Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen durch bestimmte Auftraggeber ab einem bestimmten Auftragsvolumen international auszuschreiben. Das bilaterale Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen geht darüber hinaus. Anders als die WTO verpflichtet es beispielsweise auch Gemeinden sowie etliche staatsnahe Sektoren, die vom WTO-Abkommen nicht erfasst werden, wie beispielsweise den Schienenverkehr (EDA, 2015, S. 31). Die EU-Kommission schätzt den Gesamtmarkt der öffentlichen Beschaffungen auf ein Volumen von 2400 Milliarden Euro (S. 32) ein. Dies stelle, so das EDA, ein «erhebliches Potential für die auf hochtechnologische Ausrüstungsgüter spezialisierte Schweizer Exportindustrie» dar (ibidem). Genauere Statistiken darüber, welcher Teil dieses potentiellen Gesamtmarkts bereits durch die WTO-Regeln abgedeckt ist und welcher Anteil spezifisch durch das bilaterale Abkommen erschlossen wird, bestehen nicht. Zudem gibt es auch keine Angaben darüber, wie erfolgreich Schweizer Unternehmen sich tatsächlich in diesen Märkten bewegen, wie hoch also die positiven Effekte ungefähr ausfielen. Die jüngste diesbezügliche Zahl zitiert Walser (2015, S. 154) aus einem Bericht der EU zuhanden der Welthandelsorganisation aus dem Jahr 2007. Auf derselben Basis kommt das BAK Basel (2015, S. 38 ff.) auf einen jährlichen Wert des Abkommens von rund 85 Millionen Franken (oberes Maximum). Auch Ecoplan rechnet Angaben aus dem Jahr 2007 in die Gegenwart und veranschlagt den Wert bei rund 34 Millionen Franken (unteres Extrem).

#### 1.4.7 Landwirtschaft

Das Landwirtschaftsabkommen der Bilateralen I beinhaltet als einer der wenigen Verträge aus dem Paket die Reduktion von Zöllen. Dabei ist der wesentliche Eckpfeiler die beidseitige Abschaffung von sämtlichen Zöllen und anderen protektionistischen Massnahmen beim Käse (Käseabkommen, vgl. Swissmilk, o.D.<sup>12</sup>). Darüber hinaus findet auch hier ein Abbau technischer Handelshemmnisse statt, indem bei jenen Produktkategorien, bei denen die Vertragspartner ein besonderes Interesse haben, Zutrittsbarrieren wie Mengenkontingente abgebaut werden. Dies betrifft aus Perspektive der Schweiz vor allem verarbeitete Milchprodukte, Käse, Obst und Gemüse. Aus Sicht der EU betrifft es Früchte und Gemüse während der Wintersaison sowie die «in der Schweiz nicht oder in unbedeutendem Ausmass hergestellten Produkte (z.B. Olivenöl)» (ibidem).

Das EDA (2015) schreibt, die Erfahrungen mit dem Landwirtschaftsabkommen seien «positiv». Seit 2007 hätten die «Schweizer Agrarausfuhren in die EU um rund 789 Millionen Franken» (2015, S. 13) zugenommen. Das Exportvolumen 2014 betrug 5,5 Mrd. Franken, das Importvolumen 8,6 Mrd. Franken. Im Abkommen nicht enthalten sind allerdings die meisten landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte (im wesentlichen verarbeitete Lebensmittel), welche erst in einem entsprechenden Abkommen der Bilateralen II geregelt wurden und daher nicht Teil dieser Betrachtung sind. Sie machen 4,2 Milliarden Franken an Exporten und 2,8 Milliarden Franken an Importen aus. Das vom ersten Landwirtschaftsabkommen betroffene Exportvolumen beträgt daher lediglich 1,3 Milliarden Franken (davon rund 0,6 Milliarden Franken Käse), das Importvolumen 5,8 Milliarden Franken.

Wie hat sich die Liberalisierung des Käsemarktes ausgewirkt, der bedeutendste Bestandteil des Abkommens? Laut EDA haben die Exportmengen zwischen 2004 und 2014 wertmässig jährlich um 1,7 Prozent zugenommen (ibidem). Swissmilk schreibt, das Abkommen biete «der Schweizer Milchwirtschaft gleichenteils Chancen wie Gefahren» (Swissmilk, o.D.). Im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft hat BAK Basel (2012) die Folgen des Käsefreihandels analysiert und kommt zum Schluss (S. 81), dass das Abkommen Strukturveränderungen bei Schweizer Herstellern bewirkt und insgesamt den Sektor wettbewerbsfähiger gemacht habe. Die Konsumenten hätten von grösserer Produktvielfalt und tieferen Preisen profitiert.

Aus Sicht der Industrie ist die Bewertung kritischer. So beklagen schweizerische Käseproduzenten die Verdrängung durch europäischen Industrie- und Billigkäse. Im Jahr 2014 hat die EU mengenmässig (in Kilo) erstmals mehr Käse in die Schweiz exportiert als umgekehrt. Zudem fühlen sich die Schweizer Hersteller durch eine neue EU-Regelung herausgefordert, die verlangt, dass auf jedem Lebensmittel eine Kontaktadresse in der EU aufgedruckt wird (Hehli, 2014).

Im Ergebnis lässt sich sagen, dass das Landwirtschaftsabkommen nur einen kleinen Teil der Ein- und Ausfuhren aus dem Agrarbereich beeinflusst, nämlich 1,3 Milliarden der Exporte aus der Schweiz und 5,8 Milliarden der Importe. Die entsprechenden Werte für die Zeit vor Inkrafttreten des Abkommens sind nicht bekannt. Jedoch wissen wir, dass die Agrarausfuhren seit dem Jahr 2007 um rund 800 Millionen zugenommen haben. Laut BLW (2015) ist «ein massgeblicher Teil dieser Zunahme [...] den landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten zuzuschreiben», die nicht im Abkommen enthalten sind. Man darf also annehmen, dass das Exportvolumen seit 2007 proportional gewachsen ist, sich also die wertmässige

<sup>12</sup> <http://www.swissmilk.ch/de/produzenten/milchpolitik/internationale-agrar-milchpolitik/europa.html>

Aufteilung zwischen den vom Abkommen erfassten Gütern und jenen Gütern, die nicht vom Abkommen erfasst sind, nicht wesentlich geändert hat. Damit hätte rund ein Viertel des Exportwachstums von 800 Millionen im Bereich des Landwirtschaftsabkommens stattgefunden. Führt man das gesamte Wachstum (als obere Grenze) auf das Abkommen zurück, so beträgt der Zugewinn 200 Millionen Franken – in Übereinstimmung mit dem BAK Basel, das bei einem Wegfall des Abkommens von einem schlagartigen Rückgang der schweizerischen Käseexporte um diesen Betrag ausgeht (S. 43). Ecoplan (2015) veranschlagt den jährlichen Wert des Abkommens lediglich auf 30 Millionen Franken (S. 65), was als untere Grenze übernommen wird.

#### 1.4.8 Zusammenfassung

Übernimmt man die jährlichen Maximal- und Minimalwerte aus der vorangehenden Analyse der einzelnen bilateralen Abkommen, so ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 5):

**Tabelle 5** Jährliche Effekte der Einzelabkommen auf der Ebene der Gesamtwirtschaft.

Vertrag	Nutzen in Millionen Franken pro Jahr [min]	[max]
Personenfreizügigkeit	-8 700	5 300
Technische Handelshemmnisse	144	350
Forschungszusammenarbeit	0	55
Landverkehr	30	400
Luftverkehr	400	9 000
Öffentliches Beschaffungswesen	34	85
Landwirtschaft	30	200
Systemischer Effekt (tiefere Investitionen)	0	1200
<b>Total</b>	<b>-8 062</b>	<b>16 590</b>
in Prozent des schweizerischen BIP (2014)	-1,3 %	2,6 %

Quelle Tabellen 5 & 6: BAK Basel, 2015, Ecoplan, 2015, eigene Berechnung.

Die Gesamtbewertung hängt also, wie man sieht, ganz wesentlich davon ab, zu welchem Befund man bei der Personenfreizügigkeit und beim Luftverkehr gelangt. Der minimale jährliche Wert des Vertragspakets für die Schweiz ist mit –8,06 Milliarden Franken negativ, wenn man bei jedem Abkommen von der jeweils niedrigsten Annahme ausgeht. Bei Verwendung von Höchstwerten ist er mit 16,59 Milliarden Franken positiv. Das arithmetische Mittel der beiden Extremwerte ergibt einen positiven Wert des Vertragspakets von 4,30 Milliarden Franken im Jahr. Ins Gewicht fallen besonders die Personenfreizügigkeit und das Abkommen zum Luftverkehr, sofern man dem Szenario von BAK Basel folgt.

Zurück zur Pro-Kopf-Betrachtung: Rechnet man die Werte aus der obigen Tabelle auf einen Kopf der Bevölkerung (circa 8 Millionen Personen) herunter, dann ergeben sich die folgenden Werte (in Franken, Tabelle 6):

**Tabelle 6** Jährliche Effekte der Einzelabkommen auf der Pro-Kopf-Ebene.

Vertrag	Nutzen in Franken pro Jahr [min]	[max]
Personenfreizügigkeit	-1 088	662.50
Technische Handelshemmnisse	18	43.75
Forschungszusammenarbeit	0	6.88
Landverkehr	3.75	50
Luftverkehr	8.25	1 125
Öffentliches Beschaffungswesen	4.25	10.63
Landwirtschaft	3.75	25
Systemischer Effekt	0	150
<b>Total</b>	<b>-1 050</b>	<b>2073.73</b>
in Prozent des schweizerischen BIP/Kopf (2014)	-1,3 %	2,6 %

## 2 Kosten und Nutzen der Bilateralen I als «Bündel» von Verträgen

In ihren Verlautbarungen zu den Bilateralen weisen Verbände wie Economiesuisse oder auch der Arbeitgeberverband gerne darauf hin, der bilaterale Weg sei ganzheitlich anzusehen. Die Berechnung des Werts einzelner Verträge greife zu kurz, das Ganze sei viel wertvoller als die Summe seiner Einzelteile. An einer Medienorientierung zur Umsetzung der Zuwanderungsinitiative sagte beispielsweise Ivane Slatkine vom Arbeitgeberverband: «Die Bilateralen bilden ein grosses Ganzes, das über die Summe der einzelnen Verträge hinausgeht. Die Bilateralen stellen ein Gebäude dar, dessen Fundament in die Geschichte der Schweiz und ihrer Beziehungen mit mächtigen Nachbarn zurückreicht. Diese Geschichte lehrt uns, dass die Schweiz nicht auf dem Schlachtfeld entstanden ist, sondern durch geschickte Verhandlungen und subtile Kompromisse; Verhandlungen, dank denen sie sich einen zentralen Platz im Herzen des europäischen Kontinents erobert hat» (Slatkine, 2015).

Sowohl Ecoplan (2015) als auch BAK Basel (2015) haben versucht, gewisse Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Verträgen zu modellieren. Bei BAK Basel (2015) geschah dies über den «systematischen Effekt», der die tieferen Investitionen in der Schweiz infolge der gesunkenen Einbindung in die Europäische Union darstellt und dadurch wachstumshemmend wirkt. Ecoplan (2015) hingegen legt dar, dass im Rahmen ihres Modells die isolierte Betrachtung jedes einzelnen Vertrags zu einer Überschätzung der totalen Wirkungen führe. Dies, weil der isolierte Wert von Vertrag «A» unter der Annahme berechnet wurde, dass die Verträge «B» bis «F» in Kraft bleiben. Abkommen wie jenes über die technischen Handelshemmnisse wirken sich auf das BIP allerdings weniger positiv aus, wenn das Freizügigkeitsabkommen gleichzeitig wegfällt und damit der Arbeits-Input in den relevanten Branchen vergleichsweise tiefer ausfällt.

Es scheint offensichtlich, dass diese beiden konträren Methoden bei BAK Basel (2015) und Ecoplan (2015) nicht die ganzen wechselseitigen Zusammenhänge erfassen. So wurde eine Reihe von weiteren Themen bislang vernachlässigt, die für eine ökonomische Bewertung der Bilateralen nicht unerheblich wären. So wurde noch nie systematisch der Frage nachgegangen, welche

Auswirkungen die zunehmende Kartellierung des schweizerischen Arbeitsmarkts durch die «flankierenden Massnahmen» zur Personenfreizügigkeit zeitigt. Gleiches gilt für die Frage, inwieweit die Personenfreizügigkeit eine Einwanderung in die Sozialwerke erleichtert respektive inwiefern bestehende Umverteilungseffekte innerhalb der Schweizer Sozialwerke, namentlich in der obligatorischen Krankenversicherung oder der betrieblichen Vorsorge, zusätzlich zugunsten der Einwanderer ausschlagen. Wenig Aufmerksamkeit wurde der Frage zuteil, inwiefern die Zuwanderung aus anderen politischen Kulturen den Wesenskern der direkten Demokratie und des Föderalismus in der Schweiz angreift, der als Bestandteil der sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die hohe Produktivität mitverantwortlich ist. Im folgenden Kapitel geht es um eine ganzheitliche Betrachtung von übergreifenden Kosten- und Nutzenaspekten über das ganze Vertragspaket hinweg.

### 2.1 Nutzenaspekte

#### 2.1.1 Liberalisierung des Arbeitsmarkts

Das Prinzip des Freihandels für Güter und Dienstleistungen ist in der Ökonomie weitgehend unbestritten. So sind bei der Abschaffung von Handelsschranken in aller Regel wohlfahrtsfördernde Effekte zu erwarten, die sich je nach Wirtschaftssektor über verbesserte Absatzmöglichkeiten der heimischen Industrie im Ausland oder über tiefere Preise im Inland und damit höhere Kaufkraft manifestieren. Während die Verteilungseffekte zwischen Produzenten und Konsumenten variieren können, ist der Gesamteffekt – zumal wenn man beide Länder betrachtet – grundsätzlich positiv. Von Befürwortern der Personenfreizügigkeit werden diese Freihandelsargumente auch im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit ins Feld geführt. Graff & Sturm (2015) argumentieren, die Zuwanderung verbessere die internationale Arbeitsteilung und erlaube den einzelnen Ländern eine Konzentration auf ihre jeweiligen komparativen Vorteile.

Diese theoretisch sicher richtigen Argumente werden allerdings im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit abgeschwächt durch das Vorhandensein eines Sozialstaats, der eventuell Fehlanreize in der Migration setzt. Zudem ist, zu-

mindest aus Sicht der schweizerischen Politik, eine dämpfende Wirkung auf die Lohnentwicklung explizit unerwünscht, weswegen die Personenfreizügigkeit von Anbeginn mit «flankierenden Massnahmen» gegen «Verstösse gegen die ortsüblichen Löhne» eingeschränkt wurde. Selbstverständlich kann man sich nur vorübergehend und mit mässigem Erfolg gegen die ökonomischen Gesetzmässigkeiten auflehnen, wie das regelmässige Klagen der Gewerkschaften über «Lohndumping» oder «Scheinselbständigkeit» zeigt. Auch dass junge und gut ausgebildete Lohnempfänger eine tiefere Lohnentwicklung verzeichnen, als dies mit der Personenfreizügigkeit der Fall wäre, ist eine mittlerweile empirisch breit abgestützte Erkenntnis. Sicherlich haben die Rekrutierungskosten für ausländisches Personal aus der EU abgenommen, jedoch haben sie gleichzeitig für Drittstaaten eher zugenommen.

Wie viel von den positiven Auswirkungen einer Arbeitsmarktliberalisierung angesichts dieser Einschränkungen unter dem Strich übrig bleibt, ist fraglich.

### 2.1.2 Erleichterungen beim grenzüberschreitenden Handel

Die Bilateralen I sind ihrem Kerngedanken nach Abkommen für einen besseren gegenseitigen Marktzugang. Besonders gilt dies für das Abkommen zur Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse (technischer Handelshemmnisse), aber auch in einigen anderen Abkommen der Bilateralen I finden sich dahin gerichtete Komponenten. Es stellt sich die Frage, welches Exportvolumen gesamthaft von den Verträgen erfasst ist:

Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse betrifft Güterkategorien, die bei den Exporten zwischen 29 Milliarden Franken (gemäss EDA, 2015) und 33 Milliarden Franken (gemäss Hälgi, 2015b) Franken ausmachen, womit dieser Vertrag in dieser Hinsicht alle anderen Abkommen bei weitem in den Schatten stellt (beim Landwirtschaftsabkommen sind es 1,3 Milliarden Franken, die Transportbranche erzielt 1,8 Milliarden Franken Umsatz in der EU, im Luftverkehr exportiert die Schweiz Güter und Dienstleistungen im Wert von rund 1 Milliarde Franken). Das macht ein Total von rund 36 Milliarden Franken. Die Gesamtexporte der Schweizer Wirtschaft betragen laut Eidg. Zollstatistik 208 Milliarden Franken im Jahr 2014, davon 114 Milliarden Franken in die EU. Das von den Bilateralen I betroffene Exportvolumen beträgt somit gesamthaft deutlich unter 40 Prozent der Schweizer Ausfuhren in die EU (vgl. Abbildung 6, Seite 31).

Hälgi (2015b) analysiert, welche Branchen besonders vom Abkommen zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse profitieren. Total sind von dem Vertrag zwanzig einzelne Produktkategorien erfasst. Tabelle 7 (Seite 31) zeigt, welches Handelsvolumen der wichtigsten Branchen von dem Abkommen erfasst wird.

Anteilmässig betrifft das Abkommen fast alle Exporte und Importe der Maschinenindustrie, während der Geltungsbereich in anderen Branchen kleiner ist. Erstaunlich ist dabei das Ergebnis von Hälgi, dass bei den Exporten «keine messbare

Wirkung auf das Exportvolumen» (S. 129) vorhanden ist, während bei den Importen in sämtlichen Kategorien das Volumen statistisch signifikant zugenommen hat. Profiteure sind demzufolge, folgt man den Argumenten des Freihandels, vor allem die Produzenten in der EU und mit ihnen die Schweizer Konsumenten, die sich über grössere Auswahl und allenfalls tiefere Preise freuen konnten.

### 2.1.3 Erleichterungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen, Aussichten auf ein Finanzdienstleistungsabkommen

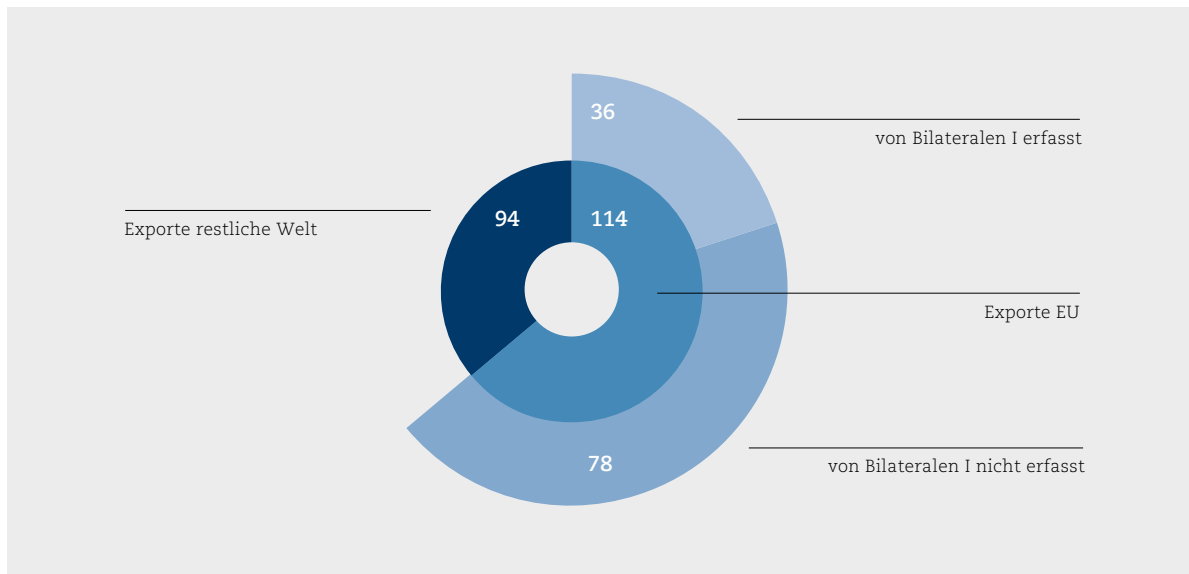
In ihrer Studie «Präferentielle Abkommen der Schweiz zu Warenhandel, Dienstleistungen, Auslandsinvestitionen und Doppelbesteuerung» analysieren Egger & Tarlea (2015), welche ökonomisch vorteilhaften Handelsabkommen die Schweiz mit welchen Ländern eingegangen ist. Sie zeigen auf, dass «präferentielle Handelsabkommen der Schweiz in der Vergangenheit insbesondere mit benachbarten und in der Nachbarschaft anderer Abkommen stehenden Ländern, wie den EU-Staaten, herausragende ökonomische Bedeutung hatten» (S. 134). Das Ergebnis bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit für vorteilhafte bilaterale Handelsabkommen umso grösser ist, je mehr solche Abkommen bereits in Kraft sind.

Die Bilateralen I sind in dieser Lesart nicht nur ein Paket von sieben einzelnen Verträgen, sondern auch in ein Netz weiterer Verträge eingefügt, die aufeinander aufbauen. So wäre beispielsweise das Abkommen über landwirtschaftliche Erzeugnisse aus der Serie der Bilateralen II vermutlich ohne das erste Landwirtschaftsabkommen nicht möglich gewesen.

Da der schweizerische Bundesrat seit Jahren weitere sektoruelle Abkommen mit der EU anstrebt, wäre ein Wegfall eventuell problematisch, da juristische oder rein politische Anknüpfungspunkte fehlen würden. Besonders ist der schweizerischen Regierung an einem Abschluss eines Finanzdienstleistungsabkommens gelegen, das Schweizer Finanzdienstleistern die Tätigkeit in der EU erlauben würde. Auch ein umfassendes Dienstleistungsabkommen steht auf der Agenda des Bundesrates. Allerdings hat sich die EU bislang nicht willens gezeigt, das bilaterale Vertragsnetz, das bereits aus mehr als hundert einzelnen Verträgen besteht, weiterzukuipfen, ohne sich mit der Schweiz zuvor auf einen institutionellen Rahmen mit Gerichtsautorität beim Europäischen Gerichtshof und mit der automatischen Übernahme von EU-Recht zu verständigen. Aufgrund dieser Ausgangslage scheint der Wert der Bilateralen I für die Knüpfung weiterer Maschen im Beziehungsnetz mit der EU praktisch inexistent zu sein.

### 2.1.4 Die Bilateralen I als Grundlage für gedeihliche Wirtschaftsbeziehungen

Eine noch weiter gehende Interpretation, die vor allem von Juristen vertreten wird, besagt, dass die EU die Schweiz nur auf-

**Abbildung 6** Schweizer Gesamtexport 2014 in Milliarden Franken nach Exportregion

Quelle: Aussenhandelsstatistik der Eidgenössischen Zollverwaltung, eigene Darstellung.

**Tabelle 7** Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse in der Branchenbetrachtung gemäss Hälg.

**Aussenhandel nach Produktgruppen (in Mio. Fr.):  
Die wichtigen Branchen sind wenig betroffen**

	Volumen total		Vom Abkommen betroffenes Handelsvolumen			
	Exporte	Importe	Export	Anteil	Import	Anteil
Pharmazeutika	46 501	20 068	757	1,6%	295	1,5%
Chemikalien	28 288	26 540	590	2,1%	1 739	6,6%
Grundstoffe und Baumaterialien	21 680	25 176	2 490	11,5%	4 323	17,2%
Maschinen	19 791	17 711	18 931	95,7%	16 626	93,9%
Präzisionsinstrumente	13 746	6 569	6 994	50,9%	3 752	57,1%
Uhren	12 961	2 549	76	0,6%	70	2,8%
Elektronik und Apparate	10 693	12 524	5 528	51,7%	7 239	57,8%
Fahrzeuge	4 617	15 624	1 868	40,5%	12 866	82,3%
Textilien	304	1 292	4	1,2%	63	4,9%
Verschiedene	136	5 538	273	20,1%	1 825	33,0%

Quelle: EZV, KOF

grund der Bilateralen I überhaupt als ernst zu nehmenden Handels- und Diskussionspartner ansehe. Dass die Schweiz wesentliche Prinzipien des EU-Rechts übernommen hat, allen voran die sogenannten «Grundfreiheiten» inklusive des freien Personenverkehrs, wird für den Drittstaat Schweiz im Herzen Europas als Eintrittsticket in den EU-Binnenmarkt aufgefasst. Die Bilateralen I wären demnach die unverzichtbare Grundlage für gedeihliche Wirtschaftsbeziehungen.

## 2.2 Kostenaspekte

### 2.2.1 Import von Regulierungskosten

Mit den Bilateralen I findet eine teilweise Integration der Schweiz in den europäischen Binnenmarkt statt. Der europäische Binnenmarkt ist ein einheitlicher Rechtsrahmen, der neben ökonomischen Aspekten (Produktregulierungen, Zöllen etc.) auch politische Aspekte beinhaltet wie die Niederlassungsfreiheit der Einwohner oder die Jurisprudenz durch den Europäischen Gerichtshof. Die Europäische Union selbst definiert den Binnenmarkt positiv durch die sogenannten vier Grundfreiheiten (freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapital- und Zahlungsverkehr). Anders als bei einem klassischen Freihandelsabkommen ist der Mechanismus der Bilateralen I darauf ausgelegt, dass eine Angleichung der Regulierung zwischen den beiden Vertragspartnern in den betroffenen Sektoren stattfindet. Konkret bedeutet dies:

**Für das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse:** Die Anerkennung erfolgt nach dem sogenannten «Äquivalenzprinzip». Zertifizierungen werden nur dann anerkannt, wenn sie auf vergleichbaren Produkt- und Prozessvorschriften beruhen. Diese Gleichwertigkeit muss der jeweils andere Partner bestätigen.

**Für das Landverkehrsabkommen:** Die Schweiz übernimmt im Schienenverkehr die Spezifikationen der Europäischen Union.

**Für das Luftverkehrsabkommen:** Neben dem freien Zugang für Anbieter und Passagiere regelt das Abkommen auch die Mitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) im Luftverkehrsabkommen (EDA, 2015, S. 39). Diese hat in letzter Zeit in Schweizer Aviatikkreisen wiederholt für Unmut gesorgt.

**Für das Landwirtschaftsabkommen:** In den betreffenden Produktkategorien gilt das Äquivalenzprinzip, analog dem Abkommen über die technischen Handelshemmnisse.

**Für das Forschungsabkommen:** Der Antrags-, Vergabe- und Begleitprozess läuft nach den Richtlinien der Europäischen Union.

**Für das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen:** Gemäss Vertragstext können öffentliche Ausschreibungen «Auflagen zur Einhaltung von regional oder branchenweit üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen definieren» (EDA, 2015, S. 31). Schweizer Unternehmen, die in der EU an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen möchten, müssen sich somit in der Praxis unter Umständen dazu verpflichten, die dortigen arbeitsrechtlichen und sozialversicherungstechnischen Voraussetzungen zu erfüllen, selbst wenn die Dienstleistung in der Schweiz erbracht wird. Dies kann auf einen partiellen Import von ausufernden Regulierungen in den Bereichen Kündigungsschutz, Geschlechterquote, betriebliche Mitbestimmung etc. hinauslaufen und erhöht die politischen Anreize für eine Angleichung von schweizerischen Standards an die EU.

Insgesamt richtet sich die Schweiz also in den Bereichen, in denen sie aufgrund der Bilateralen I einen erleichterten Marktzugang erhält, nach den Richtlinien der Europäischen Union. Dass dies nicht immer erstrebenswert ist, zeigt ein Beispiel aus der chemisch-pharmazeutischen Industrie. So entschied der Bundesrat diesen Herbst, mit der EU kein bilaterales Abkommen über den Marktzugang in diesem Bereich mehr anzustreben. Der betreffende Branchenverband Scienceindustries hatte «vor allem für KMU existenzgefährdende» bürokratische Regulierungen befürchtet (vgl. Aiolfi, 2015a<sup>43</sup>). Ein anderes aktuell strittiges Beispiel für die Übernahme von EU-Regulierungen ist das neue Lebensmittelgesetz, das gemäss Regulierungskostenabschätzung des Seco hauptsächlich dazu dient, «die Käseexporte in die EU in der gegenwärtigen Höhe von jährlich 450 Millionen Franken nicht durch den drohenden Verlust der Äquivalenz im Milchbereich zu gefährden» (S. 71). Laut einer Kostenanalyse des Büros BASS würden sich allerdings die Regulierungskosten auf einmalige Umstellungskosten von 270 Millionen plus jährlich wiederkehrende Kosten von 46 Millionen Franken summieren (Aiolfi, 2015<sup>14</sup>). Eine ähnliche Diskussion findet auch bei der Revision des Tabakproduktegesetzes statt. Zu dem beschriebenen Trend von zunehmendem Regulierungsimport passt der Befund von Meister (2015, S. 151), wonach «gut jeder dritte neue Erwerbstätige», also auch die Zuwanderer aus der EU, eine Tätigkeit beim Staat oder in staatsnahen Sektoren aufgenommen hat.

Über die Bilateralen I und die Bilateralen II wurde die Äquivalenz der Regulierung zu einem Mantra der schweizerischen Wirtschaftspolitik im allgemeinen. Mittlerweile wird sie sogar dort auf Vorrat angestrebt, wo nur vage Aussichten auf einen Marktzugang bestehen, etwa im Bereich der Finanzdienstleistungen (Stichwort: Finanzdienstleistungsgesetz als autonomer Nachvollzug der EU-Richtlinie Mifid II).



### 2.2.2 Kartellierung des inländischen Arbeitsmarkts, Erstarbung der Gewerkschaften

Die Schweiz wollte von Beginn weg die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt mit sogenannten flankierenden Massnahmen (FlaM) abfedern. Im engeren Sinn wird darunter die Durchführung von Arbeitgeberkontrollen bezüglich Einhaltung ortsüblicher Anstellungsbedingungen und Löhne verstanden. Diese Aufgabe wird ganz allgemein den 26 kantonalen tripartiten Kommissionen übertragen. Die tripartiten Kommissionen bestehen aus Vertretern der kantonalen Arbeitsmarktbehörden, der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Subsidiär sind in vielen Branchen die sogenannten paritätischen Kommissionen zuständig, die bei allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen ohnehin über deren flächendeckende Einhaltung zu wachen haben. Diese Kontrollbürokratie verursacht administrative Kosten, beispielsweise für den Betrieb der Kommissionen und für die Beschäftigung der Kontrolleure. Der jüngste FlaM-Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco, 2015b) gibt alleine die Subventionen des Bundes an die Kontrollkosten mit 12,2 Millionen Franken an (S. 17). Dazu kommen Kosten bei den Kantonen in der Höhe von nochmals 5,6 Millionen Franken, da der Bund sich verpflichtet, zwei Drittel der Kosten zu tragen.

Die volkswirtschaftlichen Kosten liegen allerdings bedeutend höher, wenn man den vergleichsweise freien und flexiblen Arbeitsmarkt innerhalb der Schweiz als Standortvorteil ansieht, der sich positiv auf die Produktivität der Volkswirtschaft auswirkt. Die flankierenden Massnahmen zogen im weiteren Sinn auch eine neue Beliebtheit der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Gesamtarbeitsverträgen nach sich, was auf eine Kartellierung des inländischen Arbeitsmarktes und auf eine Erstarbung der Gewerkschaften hinausläuft. In den letzten Jahren wurden mit Verweis auf die Personenfreizügigkeit etliche grosse und bedeutende Gesamtarbeitsverträge sowie ein Normalarbeitsvertrag für Hausangestellte durch den Bundesrat für allgemeinverbindlich erklärt. Tabelle 8 (Seite 35) listet die wichtigsten auf.

Damit gibt es in der Schweiz ausserhalb des Detailhandels kaum noch einen Bereich im Tieflohnsegment, wo nicht ein flächendeckender Mindestlohn besteht. Ein solcher akzentuiert allerdings die Entwicklungen der Arbeitslosigkeit. Im konjunkturellen Abschwung sind die Löhne weniger flexibel, die Unternehmen müssen mehr Mitarbeiter entlassen. Im darauf folgenden Aufschwung werden tendenziell weniger Mitarbeiter angestellt. Zusammen mit der, wie gezeigt, schwachen Entwicklung der Produktivität kann sich dies in Zukunft als Verhängnis entpuppen.

Der zeitliche Zusammenhang dieser Verbreitung von Mindestlöhnen mit den Bilateralen I ist frappierend. Bestanden im Jahr 1995 erst neun allgemeinverbindliche GAV auf schweiz-

weiter Ebene, so sind es heute 39. Mehr als jedes fünfte Arbeitsverhältnis ist mittlerweile einem AVE-GAV unterstellt. Und bereits sind weitere Branchen in den Startlöchern: Der Tankstellen-Detailhandel sowie das Callcenter-Gewerbe haben ebenfalls beim Bundesrat um die Allgemeinverbindlicherklärung ihrer jeweiligen GAV ersucht.

Die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV bringt meist eine erhöhte Bürokratie mit sich, die die beteiligten Verbände zur Auslastung ihrer Infrastruktur auf Kosten der Allgemeinheit nutzen können. Für manch einen Wirtschaftsverband und für die Gewerkschaften ist der allgemeinverbindliche GAV zu einem Geschäftsmodell geworden. Den unterstellten Arbeitgebern und Arbeitnehmern werden sogenannte Vollzugskostenbeiträge von der Lohnsumme abgezogen, die sich über alle allgemeinverbindlichen GAV auf mehr als 100 Millionen Franken im Jahr summieren.

### 2.2.3 Einwanderung in den Sozialstaat

Sämtliche bisherigen Untersuchungen betonen die Wirkungen der Einwanderung in den Arbeitsmarkt. Sie äussern sich aber kaum zu den Wirkungen auf den Sozialstaat. So schreibt Eco-plan (2015, S. 53): «Gemäss aktuellstem Observatoriumsbericht zum Freizügigkeitsabkommen konnte keine gezielte sozialsystembedingte Immigration festgestellt werden.» Selbstverständlich gebe es diese in Einzelfällen, doch «eine flächendeckende sozialsystembedingte Migration konnte aber nicht festgestellt werden» (ibidem).

Diese Aussage ist zu hinterfragen. Erstens weist der neueste Observatoriumsbericht durchaus auf kritische Aspekte mit Bezug auf den Sozialstaat hin. Alles andere wäre auch erstaunlich, ist doch das Niveau an sozialstaatlichen Leistungen (aus allen Sozialsystemen in einem Land) pro Kopf ausserordentlich hoch. In Euro ergibt sich eine Rangliste, wie sie in Tabelle 9 dargestellt ist (Seite 35).

Die Unterschiede werden etwas weniger extrem, wenn man die unterschiedliche Kaufkraft eines Euros in den jeweiligen Ländern berücksichtigt. Dazu veröffentlicht das Statistische Amt der Europäischen Union die Sozialausgaben pro Kopf auch in sogenannten Kaufkraftstandards, eine am Euro ausgerichtete, aber zu Vergleichszwecken kaufkraftbereinigte Vergleichsgrösse. Die neuesten Zahlen sind für 2012 verfügbar, siehe Abbildung 7 (Seite 36).

Wie zu sehen ist, nimmt die Schweiz in beiden Betrachtungsweisen einen Spitzenplatz ein, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die neuesten Daten von einem Zeitpunkt vor dem Kaufkraftschub durch die Aufhebung der Euromindestuntergrenze durch die Schweizerische Nationalbank im Januar 2015

<sup>13</sup> <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/schweizer-chemie-geht-eigene-wege-1.18613167>

<sup>14</sup> <http://www.nzz.ch/wirtschaft/kommentare/der-horrende-preis-der-regulierung-1.18605440>

erfolgten. Es wäre aus ökonomischer Sicht erstaunlich, wenn diese grossen Differenzen in den Leistungen der Sozialsysteme keine Auswirkungen auf die Migration hätten.

Tatsächlich fanden erstmals Fluder et al. (2013) bereits in den Daten bis 2010 Anzeichen dafür, dass mit «zunehmender Aufenthaltsdauer die Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten sowohl bei der Arbeitslosenentschädigung (ALE) als auch bei der Sozialhilfe ansteigen». Seit 2008 «ist die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten höher als jene der Schweizer/innen, 2009/2010 sogar deutlich höher» (S. 22). Die Ergebnisse sind in den Abbildungen 8 und 9 dargestellt (siehe Seite 36).

Auch die Observatoriumsberichte des Seco haben in den letzten Jahren durchaus ein Problembewusstsein entwickelt. Die neuesten Arbeitslosen- und Sozialhilfestatistiken liefern ferner starke Indizien dafür, dass sich bereits heute die Einwanderung in den schweizerischen Sozialstaat durch die Personenfreizügigkeit zeigen lässt.

Die neueste Sozialhilfestatistik für das Jahr 2014 wurde Ende Dezember 2015 veröffentlicht. Ihr ist zu entnehmen, dass die Zahl von Sozialhilfebezügerinnen aus dem EU-Raum zwischen 2009 und 2014 von 28 712 auf 40 198 zugenommen hat (rund 40 Prozent). Geht man von durchschnittlichen Bezügen in der Höhe von 15 000 Franken pro Bezüger und Jahr aus, so ergibt sich für diese Personengruppe im Vergleich zu 2009 ein Kostenwachstum von 165 Millionen Franken.

Die schweizerische Arbeitslosenversicherung ist darauf kalibriert, bis zu einer Arbeitslosenquote unter 3,6 Prozent Rückstellungen zu bilden. Gesamthaft liegen die Einwanderer unter dem FZA-Regime bislang in den meisten Jahren unter dieser Schwelle, sie haben also zumindest in einer Mehrjahresbetrachtung positive Nettobeiträge in die Arbeitslosenversicherung geleistet. Dies, obwohl EU-Bürger (alte und neue Zuwanderung) in der Schweiz doppelt so häufig arbeitslos sind wie Schweizer (4,2 Prozent Arbeitslosenquote EU, 2 Prozent Arbeitslosenquote Schweizer). Allerdings verkehrt sich ihre Bilanz bei konjunkturellen Schwankungen leicht ins Gegenteil. Infolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise verschlechterte sich 2011 auch in der Schweiz die Konjunktur, was zur Folge hatte, dass die Arbeitslosenversicherung mit den EU-Einwanderern 77 Millionen Franken Verlust schrieb, während bei der ansässigen Bevölkerung trotz flauer Konjunktur immer noch ein positiver Nettobeitrag von 500 Millionen Franken anfiel. In versicherungstechnischer Betrachtung findet in der Arbeitslosenversicherung eine Subventionierung der EU-Einwanderer statt.

Zudem zeigen die Trends in eine ungünstige Richtung. Bei sogenannten unterjährigen Aufenthaltern (Aufenthaltsstatus L) aus der EU, die weniger als ein Jahr in der Schweiz sind, bezogen im Jahr 2005 erst 4255 Personen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Im Jahr 2014 erhielten bereits 8544 Personen mit L-Bewilligung Taggelder der Arbeitslosenversicherung. Die

Arbeitslosenquote unter Kurzaufenthaltern wuchs von 7,2 Prozent auf 14 Prozent. Dies bedeutet, dass im letzten Jahr bereits Leistungen im Umfang von 90 Millionen Franken an EU-Kurzaufenthalter gingen. Diese Entwicklung liegt in der Logik der Personenfreizügigkeit: Schweizer Unternehmen können aus einem Arbeitskräftereservoir der ganzen EU jene Personen akquirieren, die gerade perfekt auf eine freie Stelle passen. Entfällt diese Stelle sodann, dann fällt es ihnen aufgrund weniger guter Integration und nicht vorhandenen Netzwerks schwerer als Schweizern, eine neue Stelle zu finden.

Problematisch ist die Entwicklung auch bei den Grenzgängern. Ab 2013 muss der Staat am Arbeitsort von Grenzgängern für die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit aufkommen und nicht mehr der Wohnsitzstaat. Die Schweiz hat die entsprechende EU-Richtlinie 883 umgesetzt. Für die Schweizer Arbeitslosenversicherung ergaben sich daraus Mehrkosten von 227,3 Millionen Franken.

Gesamthaft muss man aufgrund der hier präsentierten Zahlen davon ausgehen, dass die Schweizer Sozialsysteme Umverteilungseffekte von mehreren hundert Millionen Euro von der ansässigen Bevölkerung zu EU-Zuwanderern nach sich ziehen. Dass der Bund die seit Jahren angekündigten Untersuchungen über die Effekte auf die Sozialwerke der verstärkten Einwanderung aus den Krisenstaaten Südeuropas noch nicht veröffentlicht hat, nährt den Verdacht, dass die Entwicklung sich akzentuiert.

#### 2.2.4 Politische Sekundärwirkungen wie Lock-in-Effekte, Autonomieverlust etc.

Wie gezeigt wurde, laufen der sogenannte bilaterale Weg und mit ihm die Bilateralen I auf eine regulatorische Angleichung der Schweiz an die Europäische Union hinaus. Dabei spielen die Gesetze der Pfadabhängigkeit. Sprich: Je mehr Branchen bereits durch die Übernahme von EU-Recht reguliert sind, desto grösser werden die sachpolitischen Handlungszwänge, ihnen nahestehende Sektoren ebenfalls nach Massgabe der EU zu regulieren.

Die einseitige Ausrichtung auf den wichtigsten Handelspartner kann allerdings in den Wirtschaftsbeziehungen mit dem Rest der Welt und auch im schweizerischen Binnenmarkt Nachteile nach sich ziehen. Wie man am Beispiel des Lebensmittelgesetzes sieht, ist die Schweiz bereit, autonom die neue Gesetzgebung aus der EU nachzuvollziehen, um das bislang Erreichte nicht aufs Spiel zu setzen. Eine nüchterne Kosten-Nutzen-Analyse findet nicht mehr statt. Man könnte von einem Lock-in-Effekt sprechen: Ist eine Branche erst einmal dem Binnenmarkt in der EU anheimgefallen, bleibt nichts anderes mehr übrig, als neue Bestimmungen zu übernehmen.

Dabei wäre es aus ökonomischer Sicht nicht zwingend, dass die Schweiz auch die Binnenmarkt- und Drittstaatenproduktion dem regulatorischen Korsett des europäischen «Ac-

**Tabelle 8** Wichtige allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge mit Mindestlohn seit 2004.

Branche	AVE	Anzahl Arbeitnehmende	Mindestlohn ja/nein
Bäcker	2015	12 000	ja
Sicherheitsdienstleistungen	2014	12 850	ja
Gebäudetechnik	2014	17 365	ja
Carrosserie	2012	4 376	ja
Personalverleih	2012	270 000	ja
Hausangestellte	2010	k.A.	ja
Coiffeur	2010	10 700	ja
Reinigung Deutschschweiz	2004	42 500	ja

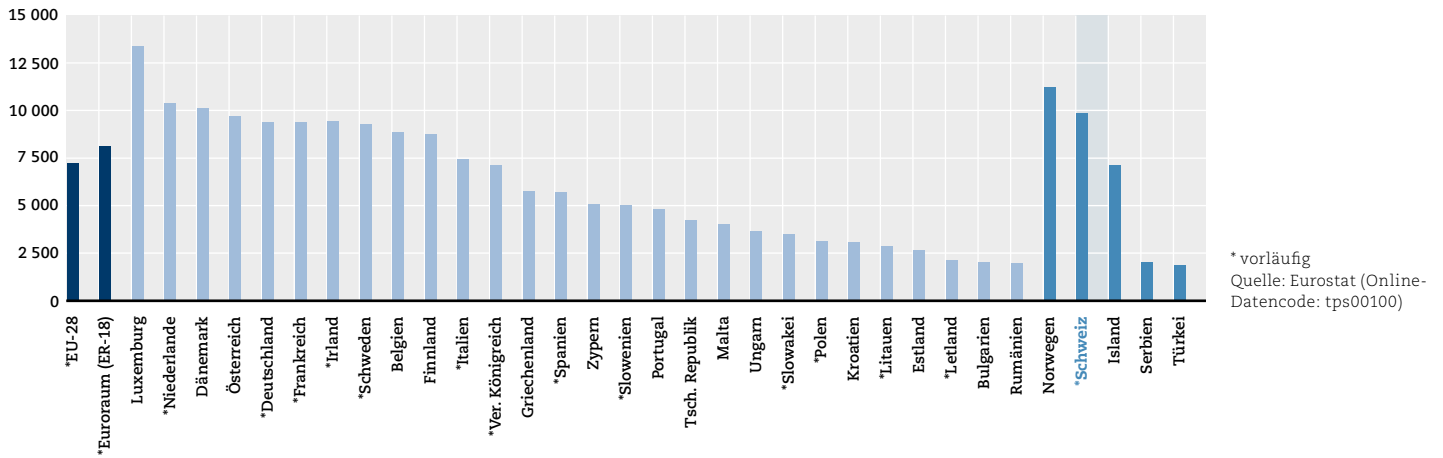
Quelle: SECO, eigene Darstellung.

**Tabelle 9** Jährliche Sozialausgaben pro Kopf und Land, gemäss Eurostat.

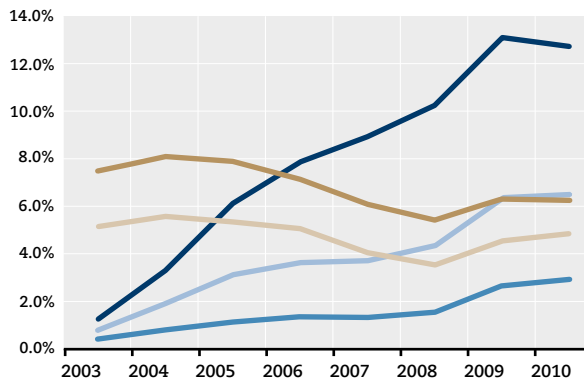
Jährliche Sozialausgaben pro Kopf (EUR)	2012*
Norwegen	19 393,45
Luxemburg	18 862,11
<b>Schweiz</b>	<b>16 897,79</b>
Dänemark	15 178,13
Schweden	13 030,03
Niederlande	11 902,21
Irland	11 616,14
Finnland	11 086,08
Österreich	10 988,36
Frankreich	10 623,77
Belgien	10 390,03
Deutschland	9 766,03
EU-15	9 060,03
Vereinigtes Königreich	8 702,67
Island	8 305,62
Italien	7 936,45
EU-28	7 561,78
Spanien	5 691,59
Griechenland	5 471,78
Zypern	4 730,97
Slowenien	4 358,77
Portugal	4 224,95
Malta	3 178,09
Tschechische Republik	3 026,19
Slowakei	2 420,74
Kroatien	2 150,30
Ungarn	2 135,76
Estland	2 036,52
Litauen	1 817,80
Polen	1 810,68
Lettland	1 530,15
Türkei	1 123,46
Serbien	1 058,22
Rumänien	1 024,21
Bulgarien	951,63

Quelle: Eurostat, eigene Darstellung.  
\* neueste Daten

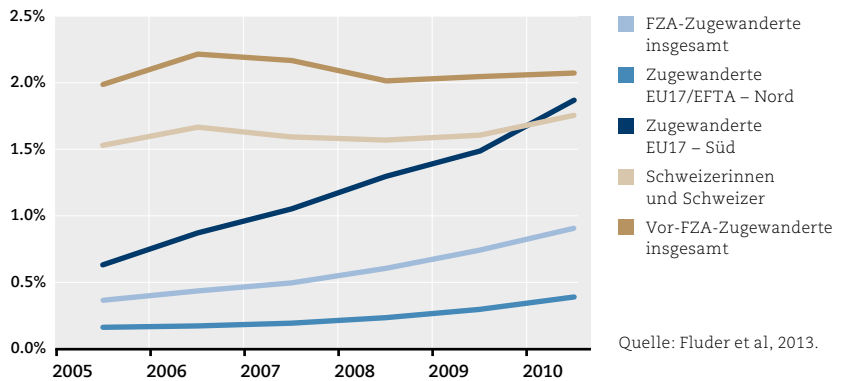
**Abbildung 7** Kaufkraftbereinigte Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung gemäss Eurostat.



**Abbildung 8** Bezug von Arbeitslosenentschädigung durch Schweizer und FZA-Zuwanderer gemäss Fluder.



**Abbildung 9** Bezug von Sozialhilfe durch Schweizer und FZA-Zuwanderer gemäss Fluder.



quis» aussetzt. Es spräche vieles für differenziertere Ansätze: Produzenten, die ihre Güter in die EU verkaufen wollen, müssen sich selbstverständlich an der Regulierung in der EU ausrichten. Es besteht aber a priori kein Grund, die ganze Schweizer Wirtschaft nach EU-Kriterien zu regulieren (auch wenn sich für Firmen, die in beiden Märkten tätig sind, dadurch natürlich gewisse Vorteile ergeben).

In übergeordneter systemischer Hinsicht stellt sich die Frage, bis zu welchem Grad eine regulatorische Angleichung der Schweiz an die EU das schweizerische Gegenmodell zur Europäischen Union stärkt oder schwächt. Dies in rein wirtschaftlichen Fragen wie der fiskalischen Belastung und Produktregulierung. Aber auch allgemein in Fragen der Beziehung zwischen Bürger und Staat, des Zentralismus/Nonzentralismus und der direkten Demokratie. Je mehr Menschen in die Schweiz einwandern, die eine andere staatsbürgerliche Prägung genossen haben als die in der Schweiz zumindest bislang vorherrschende, desto mehr gleicht sich die Schweiz dem europäischen Umfeld an. Es sei an das Argument des liberalen Ökonomen Wilhelm Röpke aus Deutschland erinnert, dass bereits die damalige EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) sich «mehr und mehr» anschiebe, «dem einzelnen Lande die Entscheidung über die wünschenswerte Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik aus der Hand zu winden» (Röpke, 1965, S. 17). Wie viel mehr gilt dies für die heutige EU? Röpke erinnert daran, dass der schweizerische Gegenentwurf auch Europa zugutekomme: Es sei die Schweiz gewesen, die während dem Zweiten Weltkrieg das «Herdfreier und nichtinflationärer Wirtschaft unter der Asche des Krieges lebendig erhalten» habe (S. 13). Ohne die «Treue der Schweiz zu ihren überlieferten Grundsätzen» sei «die wirtschaftliche Gesundung und Krafterhaltung Europas nicht vorzustellen» (ibidem). Es gehöre «zu den Paradoxien der EWG, dass dieses Land, dessen Verdienste um den wirtschaftlichen Aufschwung und die Neuintegration der europäischen Wirtschaft unvergessen bleiben sollten, durch eine besondere Form dieser Integration, eben die im gemeinsamen Markt angestrebte, heute vor schwere Probleme gestellt wird und vielen als störrischer Aussenseiter gilt. Wenn sich diese Sonderform als eine solche erweist, die mit dem Wesen und den Grundsätzen der Schweiz schwer vereinbar ist, ja diese aufs Höchste gefährdet, so liegt die Frage nahe, ob dies nicht eher gegen jene Sonderform als gegen die Schweiz spricht» (ibidem).

### 2.3 Gegenüberstellung

Dass die sechs Bilateralen (ohne Personenfreizügigkeit) zumindest nicht schaden, ist ökonomisch und politisch unstrittig. Vor allem das politische Argument, dass die Schweiz auf gedeihliche Beziehungen mit ihrem wichtigsten Handelspartner angewiesen sei, überzeugt. Aus rein ökonomischer Sicht als

Exportland ist allerdings auf der Pro-Seite relativ wenig zu vermerken. Wie gezeigt wurde, kann statistisch nicht glaubwürdig (robust) gezeigt werden, dass das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse, das den Löwenanteil der von den Bilateralen I berührten Exporte ausmacht, zu einem verbesserten Absatz auf den EU-Märkten geführt hat.

Die potentiell wohlstandssteigernden Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt werden durch flankierende Massnahmen konterkariert. Die Eingliederung in den regulatorischen Rahmen der EU via Äquivalenzprinzip zeitigt positive wie negative Effekte.

Hingegen sind die negativen Auswirkungen des Vertragsbündels durchaus quantifizierbar. In den Sozialwerken resultiert eine Umverteilung von mehreren hundert Millionen pro Jahr. Diese Problematik wird mit der fortdauernden Wachstumsschwäche in der EU sowie mit der Erstarkung des Frankens weiter akzentuiert. Der Import von Regulierungskosten beläuft sich allein beim Lebensmittelabkommen (zur «Rettingung» der Errungenschaften des Agrarabkommens aus den Bilateralen I) auf dreistellige Millionenbeträge.

Solche Effekte liessen sich in den Konjunkturmodellen durchaus abbilden. Allerdings galt das wissenschaftliche Interesse bislang eher den Nutzenaspekten, so dass die hier gezeigten Wirkungsmechanismen bislang vernachlässigt wurden. ◀

## 3 Einfluss der Forschungsergebnisse auf die politische Debatte

Die vorigen beiden Kapitel haben sich auf ökonomische Aspekte beschränkt. Selbstverständlich stellt sich aber auch in der politischen Arena seit geraumer Zeit die Frage nach dem Wert der Bilateralen I. Dies nicht erst seit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative. Bereits zuvor zeichnete sich ab, dass der bisherige «bilaterale Weg» in eine Sackgasse geraten war und die EU die Weiterentwicklung von Zugeständnissen der Schweiz in der institutionellen Frage abhängig machen würde. Es ist wünschenswert, dass die ökonomischen Studien zu einer faktenbasierten, vernünftigen Debatte über diese Fragen beitragen. Inwiefern dies bislang geschehen ist, untersucht dieses Kapitel.

Etwas erstaunlich ist, dass sich in etlichen der vorgehend besprochenen Studien normative Werturteile finden, selbst wenn die wissenschaftlichen Schlüsse dies nicht ohne weiteres implizieren würden. So fällt auf, dass in der KOF-Studie von 2015 die Rhetorik zugunsten der Bilateralen I in einem Missverhältnis steht zu den wie gesehen eher unspektakulären empirischen Ergebnissen. Iselin & Sturm (2015) warnen, es sei für eine kleine Volkswirtschaft «nicht vorteilhaft» (S. 5), die zunehmende weltwirtschaftliche Integration zu blockieren. Sie sehen «stets drohende fremdenfeindliche Tendenzen» in der Bevölkerung am Werk, die «in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 erstmals eine Mehrheit» gefunden hätten (S. 6). Graff & Sturm beginnen ihre empirischen Untersuchungen mit der Mutmassung, Zuwanderungswillige würden «durch die mit der MEI zum Ausdruck gekommene xenophobe Stimmung» und durch eine «als zunehmend rückwärtsgerichtet empfundene Schweiz» (S. 13) abgeschreckt werden. Sie beschliessen ihr Kapitel mit der Erinnerung, «dass es nicht eines empirischen Nachweises für eine Erhöhung der Schweizer BIP-Potentialwachstumsrate bedarf, um die Personenfreizügigkeit zu begrüssen» (S. 27). Es ist zu hoffen, dass die hier vermutlich unabsichtlich zum Ausdruck kommenden Werturteile den ansonsten hohen Wert der Untersuchungen nicht in Mitleidenschaft ziehen.

Man sieht: Die volkswirtschaftliche Einordnung der Bilateralen I lässt sich nur teilweise von der hitzigen politischen Auseinandersetzung über die Masseneinwanderungsinitiative (MEI) trennen. Dies zeigt sich auch in der Verarbeitung der

Forschungsergebnisse in den Stellungnahmen der Exekutive (Bundesrat und Verwaltung) sowie der Wirtschaftsverbände.

### 3.1 Die Wirtschaftsschwäche der 1990er Jahre

Ein immer wieder auftauchendes Narrativ in der Debatte lautet, dass erst die Bilateralen I der Schweiz erlaubt hätten, die Wachstumsschwäche der 1990er Jahre zu überwinden, die irgendwie auch mit dem EWR-Nein der Stimmbevölkerung im Jahr 1992 verknüpft werden (z.B. Seco, 2015c, S. 9). In einer Interpellation erkundigte sich Philipp Müller (FDP/AG) beim Bundesrat nach dessen «Einschätzung der volkswirtschaftlichen Bedeutung» des Vertragspakets<sup>15</sup>. Verschiedene Studien, antwortete der Bundesrat, bestätigten «durchwegs positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum» in der Schweiz. «Die Bilateralen I haben als Teil der Reformmassnahmen zur Überwindung der Wachstumsschwäche der Neunzigerjahre, als das Schweizer BIP pro Kopf deutlich geringer wuchs als das BIP in den meisten anderen OECD-Ländern, wesentlich zum guten wirtschaftlichen Abschneiden der Schweiz in den letzten Jahren beigetragen.»

Auch seitens wichtiger Wirtschaftsverbände wurde schon beim Abstimmungskampf zur MEI die «existenzielle Bedeutung» des Vertragspakets für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz immer wieder hervorgehoben und im Abstimmungskampf symbolisiert durch den alarmistischen Slogan «Bilaterale abholzen?». Bis in jüngste Zeit argumentiert der Dachverband der Schweizer Wirtschaft, die Bilateralen I hätten das «Fundament gelegt» für eine «Kehrtwende» im Vergleich zu den schwachen 1990er Jahren und seien «von grösster Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft» (Economiesuisse, 2015).

<sup>15</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20143903](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143903)

<sup>16</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20143903](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143903)

<sup>17</sup> <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00538/05569/05683/index.html?lang=de>

<sup>18</sup> [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00026/05680/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGeX97e2ym162e-pYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00026/05680/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGeX97e2ym162e-pYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

Diese verbreitete Interpretation wird von Graff & Sturm (2015) stark bezweifelt. Sie untersuchen, ob es statistisch signifikante Hinweise darauf gibt, dass Strukturbrüche in der Schweizer BIP-Entwicklung durch das Freizügigkeitsabkommen ausgelöst worden sein könnten. Das Ergebnis: die erfreuliche Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz kann «empirisch nicht eindeutig» mit der Einführung der Personenfreizügigkeit erklärt werden. «Allerdings kann dies auch nicht ausgeschlossen werden» (S. 27). Die Autoren erinnern daran, dass die Wachstumsschwäche in den 1990er Jahren durch eine «hausgemachte Immobilienkrise» (S. 21) mitverursacht wurde. Bereits 2008 (und erneut 2012 im Auftrag des Bundesamts für Migration) hatte die KOF darauf hingewiesen, dass der behauptete und wohl herbeigesehnte Strukturbruch sich in den Wirtschaftsdaten nicht zeige.

Dieser von Studie zu Studie immer eindeutiger herausgearbeitete Befund wurde in der Kommunikation des Wirtschaftsdachverbands sowie der Exekutive bislang ausgeblendet.

### 3.2 Kommunikation des Seco

Eine Schlüsselrolle bei der Festlegung der offiziellen Sicht auf den Wert des Vertragswerks Bilaterale I kommt dem Staatssekretariat für Wirtschaft zu. In den Medien tauchten Ende 2014 Spekulationen über angeblich zurückbehaltene oder unveröffentlichte Untersuchungen über den Wert der Bilateralen I auf. Soweit es sich rekonstruieren lässt, hat das Staatssekretariat für Wirtschaft im Auftrag von Wirtschaftsminister Johann Schneider-Ammann (FDP) eine Metastudie über die Bilateralen angefertigt, also die bisher vorhandene wissenschaftliche Literatur analysiert. Die Befunde sollten auch Eingang finden in die Antwort des Bundesrates auf eine Interpellation von Nationalrat Philipp Müller (FDP) zur «Bedeutung der bilateralen Verträge für die Schweiz» vom Herbst 2014<sup>16</sup>.

Der Bundesrat war aber offenbar von den präsentierten Ergebnissen nicht angetan. Die «Neue Zürcher Zeitung» mutmasste, dies liege daran, dass der Bericht «auf eine klare Aussage über die Folgen eines Wegfalls der Bilateralen verzichtet» (Schöchli, 2014). Weiter rapportierte die «Basler Zeitung» aus dem Bundesrat: «Der Versuch des Wirtschaftsministers, die wirtschaftliche Bedeutung der Verträge mit der EU aufzuzeigen, ging gründlich daneben» (Mooser, 2014). Die Ratskollegen, insbesondere aus dem in den Verhandlungen mit der Europäischen Union federführenden Justizdepartement, hätten die Übersicht als «nicht hilfreich» eingestuft, wenn man «die Stimmbürger von der Wichtigkeit der bilateralen Abkommen überzeugen wolle» (ibidem). Das Gesamtgremium habe Nachbesserungen verlangt.

Danach verläuft sich die Spur der Seco-Zusammenstellung. Sie wurde in den Medien nicht wieder thematisiert. Aussagen aus einem Interview, das der Chefökonom des Bundes, Eric Scheidegger, ein paar Tage später gab, lassen aber immer-

hin auf den Inhalt schliessen: Die Bilateralen von 2002 hätten eine «Erhöhung des BIP-Niveaus» zwischen «5 und 17 Milliarden Franken» bewirkt (von Matt, 2014). Auf die Frage, was die Bilateralen in Zukunft brächten, antwortete Scheidegger: «Die Wirtschaftsentwicklung bis 2025 oder 2035 einzuschätzen, ist sehr schwierig. Das gleicht dem Blick in die Kristallkugel. Was sich meiner Meinung nach für die Einschätzung des Stellenwertes der Bilateralen besser eignet, sind die Lehren aus der jüngeren Vergangenheit» (ibidem).

Im Widerspruch dazu gab das Seco wenige Monate später die beiden besprochenen Studien zum Zukunftswert der Bilateralen in Auftrag, die genau einen solchen Blick in die Kristallkugel wagten und welche die vom Bundesrat weiland offenbar gewünschte Zahl nachlieferten. Die beiden Auftragsgutachten weisen einige Merkwürdigkeiten auf, die Rückschlüsse auf den Forschungsauftrag zulassen.

Wie zu Beginn dieses Gutachtens gezeigt wurde, ist für die ökonomische Bewertung der Bilateralen I aus Sicht des Bürgers deren Wirkung auf den Wohlstand pro Kopf massgeblich. Diese Optik findet sich in den Auftragsgutachten nur beiläufig. Vielmehr streichen die Gutachten die Ergebnisse auf dem Niveau der Gesamtwirtschaft heraus. Zudem werden diese in unüblicher Manier über einen sehr langen Zeitraum in die Zukunft hochgerechnet und die Effekte jedes einzelnen Jahres zusätzlich noch aufaddiert. Die Unspektakularität der Effekte auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf (0,22 bei BAK Basel, 0,09 bei Ecoplan) steht in einem gewissen Missverhältnis zu den durch das Seco kommunizierten spektakulären Ergebnissen, wonach bis ins Jahr 2035 mit «einer Einbusse des Schweizer BIP von 460 bis 630 Milliarden Schweizer Franken oder ungefähr einem heutigen Jahreseinkommen der Schweizer Volkswirtschaft»<sup>17</sup> zu rechnen sei.

Gleichzeitig mit der Veröffentlichung der Auftragsgutachten publizierte das Seco am 4. Dezember 2015 einen eigenen Bericht mit dem Titel «Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen»<sup>18</sup> (Seco, 2015c). Darin bekräftigt das Staatssekretariat, dass «sich die Schweizer Wirtschaft seit dem Inkrafttreten der bilateralen Abkommen I von ihrer Wachstumsschwäche erholt und in bezug auf die Wachstumsperformance im Vergleich zu anderen Ländern deutlich aufgeholt hat [...]. Die bisher vorliegenden Studien zeigen, dass die Bilateralen I zu diesem guten Abschneiden der Schweiz beigetragen haben» (Seco, 2015c, S. 15). Auf welche Studien sich diese Behauptung bezieht, bleibt unklar. Was den Pro-Kopf-Wohlstand betrifft, wird sie jedenfalls durch den in Kapitel 1 der vorliegenden Studie zusammengetragenen Forschungsstand nicht bestätigt.

### 3.3 Auswirkungen auf die Sozialwerke

#### 3.3.1 Observatoriumsberichte des Seco

Was die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Sozialwerke betrifft, so publiziert die Direktion für Arbeit im

Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) jährlich einen ausführlichen Bericht. Untersuchungsgegenstand sind die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt und auf die Sozialversicherungen. Die ersten sechs Berichte (vor 2013) vermelden keine negativen Auswirkungen auf die Schweizer Arbeitnehmer und auf die Sozialversicherungen. Sie betonen vielmehr die stabilisierende Wirkung, welche die Zuwanderung auf die umlagefinanzierten Systeme der ersten Säule gezeitigt hat (AHV/IV/EO).

Erst ab 2013 findet eine leichte Akzentverschiebung statt. Der Grundtenor bleibt zwar freundlich gegenüber der Personenfreizügigkeit, doch werden auch kritischere Erkenntnisse publiziert. So schreibt das Seco (2013) erstmals von «geringfügigen Verdrängungseffekten bei höher qualifizierten Arbeitskräften» (S. 6). Im Folgejahr bemerkt der Observatoriumsbericht: «Mit Einbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 nahm die Nettozuwanderung aus Deutschland merklich ab, der Wanderungssaldo gegenüber den südeuropäischen Ländern hingegen deutlich zu. Mit der Ausweitung des Abkommens auf die osteuropäischen Staaten der EU sowie Bulgarien und Rumänien verstärkte sich zudem die Dynamik der Wanderungsbewegungen in und aus diesen Ländern merklich» (Seco, 2014, S. 6). Der Bericht spricht auch davon, «dass sich die Konkurrenz für die ansässigen Arbeitnehmer in einzelnen Teilarbeitsmärkten verstärkt» (ibidem).

Die neueste Ausgabe des Observatoriumsberichts schliesslich, publiziert im vergangenen Sommer, bestätigt die kritischeren Befunde der vorigen Jahre und thematisiert zusätzlich die Situation im Tessin: Es falle eine «erhebliche negative Lohndifferenz von Grenzgängern gegenüber ansässigen Erwerbstätigen» auf, die sich «in den letzten Jahren noch deutlich vergrössert hat» (Seco, 2015, S. 7). Erstmals spricht der Bericht auch negative Auswirkungen auf die Sozialversicherungen an. In der Arbeitslosenversicherung verortet er «gewisse Mehrkosten» (S. 8), ebenso bei der Sozialhilfe: «Im Zeitraum 2009–2013 stieg die Sozialhilfequote der EU/EFTA-Bürger/innen [...] leicht überproportional an» (ibidem).

Die etwas kritischere Tonalität in den Observatoriumsberichten ab 2013 fällt zusammen mit der stärkeren Manifestierung der Eurokrise in den Statistiken und mit einem Führungswechsel in der Direktion für Arbeit.

### 3.3.2 Unveröffentlichte Untersuchungen des Staatssekretariats für Migration

Noch nicht veröffentlicht ist eine (dem Vernehmen nach bereits fertiggestellte) Studie des Staatssekretariats für Migration. Deren Fokus liege auf den «Erwerbsverläufen und der Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern aus den EU-Krisenstaaten» (Seco, 2015a). Mit dieser Studie sollte auch untersucht werden, ob eine systematische Einwanderung aus den südlichen EU-Ländern in die Schweizer Sozialsysteme

stattfindet. Die Resultate, schrieb die Bundesverwaltung in ihrem Observatoriumsbericht 2015, «werden im Herbst 2015 erwartet» (ibidem). Eigentümlicherweise enthielt bereits der Observatoriumsbericht 2014, veröffentlicht im Sommer 2014, dieselbe Ankündigung und versprach die Ergebnisse für Herbst 2014 (Seco, 2014). Publiziert wurde dann allerdings nichts.

### 3.4 Zuwanderung und qualitatives Wirtschaftswachstum

Die Ergebnisse des vorliegenden Gutachtens lassen bezweifeln, dass der Zuwanderungs-Mix, den die Personenfreizügigkeit der Schweiz insbesondere in den letzten Jahren (seit 2009) beschert hat, optimal ist, was die Entwicklung des BIP pro Kopf betrifft. Das Wachstum der Stundenproduktivität, gerade im Privatsektor, ist eher schwach. Die Investitionen in physisches Kapital halten nicht Schritt mit der Zunahme des Input-Faktors Arbeit. Gemäss formaler Ausbildung ist der Zuwanderer-Mix zwar besser qualifiziert als die ansässige Bevölkerung, dies äussert sich allerdings nicht in gesteigerter Produktivität. Zudem findet seit der Eurokrise 2009 auch eine vermehrte Einwanderung in die tieferen Lohnsegmente statt. Im Durchschnitt beanspruchen Zuwanderer aus der Europäischen Union die Sozialwerke stärker als die ansässige Bevölkerung.

Dies läuft dem Leitgedanken der vorliegenden Arbeit zuwider, wonach vor allem ein qualitatives Wirtschaftswachstum den Wohlstand in der Schweiz fördert: Eine Zuwanderung, die sich hieran orientiert, muss darauf ausgerichtet sein, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zu steigern, nicht das Bruttoinlandsprodukt insgesamt. Die Annahme der MEI wäre eigentlich eine Chance für alle interessierten Parteien gewesen, sich Gedanken über ein besseres Zuwanderungsregime als die gegenwärtige Personenfreizügigkeit, aber auch als die frühere Kontingentwirtschaft zu machen. Die Verteidiger des Status quo haben sich aber derart darauf versteift, die Personenfreizügigkeit zu verteidigen, dass sie nicht in Alternativen denken. Doch auch die Initianten der Masseneinwanderungsinitiative haben bislang keine Ideen vorgelegt, über welche Selektionsmechanismen die zukünftigen Zuwanderer optimale Beiträge an den Wohlstand in der Schweiz leisten können. Diese Frage ist für die zukünftige Wohlstandsentwicklung relevanter als die Frage, ob die jährliche Höchstzahl bei 60 000 oder bei 40 000 Nettozuwanderern liegt. Denkbare und ökonomisch sinnvolle Mechanismen umfassen etwa den Ausschluss von Zuwanderern aus den Sozialsystemen für eine gewisse Zeitdauer oder eine Besteuerung der Einwanderung wie von Eichenberger (2015) vorgeschlagen.

In puncto Produktivität würde wohl die Versteigerung von Zuwandererkontingenten ein optimales Ergebnis herbeiführen, allerdings wären dadurch die wertschöpfungsschwachen Branchen von der Rekrutierung im europäischen Ausland weitgehend ausgeschlossen. ◀



## 4 Verhandlungstaktische Betrachtungen

Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative durch Volk und Stände am 9. Februar 2014 entwickelte sich eine engagierte Auseinandersetzung darüber, wie mit dem Entscheid umzugehen sei. Der Volksentscheid erfolgte zu einem Zeitpunkt, als allgemein die Zukunftsfähigkeit des bilateralen Weges in Frage stand, da die Europäische Union mit der Schweiz keine neuen sektoriellen Abkommen mehr abschliessen möchte, bevor institutionelle Fragen nicht geklärt sind. Insbesondere wünscht sich die EU die Überführung des bilateralen Vertragspakets in einen institutionellen Rahmen, der eine dynamische Übernahme von EU-Recht durch die Schweiz vorsieht. Solange dies nicht der Fall ist, so die Signale aus Brüssel, ist an neue bilaterale Verträge nicht zu denken, etwa an ein (von der Schweiz gewünschtes) Finanzdienstleistungsabkommen oder die Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte. Die Frage nach der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Bilateralen I stellte sich somit bereits vor dem 9.2., erhielt allerdings erst durch das Ja der Stimmbevölkerung zu dieser Volksinitiative öffentliche Bedeutung.

Der Bundesrat legte sich kurz nach dem MEI-Ja auf eine im Licht des Volksentscheids riskante Doppelstrategie fest. Er wollte gleichzeitig die institutionellen Fragen mit der EU weiterverhandeln und mit der EU über Anpassungen des Freizügigkeitsabkommens sprechen. Das Ziel: dem Stimmvolk der einst eine neue europapolitische Vorlage zu präsentieren und die beiden Blockaden des bilateralen Weges – die innere aufgrund des MEI-Entscheids und die äussere aufgrund des fehlenden institutionellen Rahmens – aufzubrechen. Bei Gegnern der Masseneinwanderungsinitiative wie beim Bundesrat machte sich der Eindruck breit, der Entscheid vom 9. Februar 2014 sei ein Unfall, den man ungeschehen machen könne, indem man das Volk erneut an die Urnen rufe. Befürworter der MEI meinen, das mögliche Ende der Bilateralen I werde in dieser Strategie vor allem eingesetzt, um die eigene Bevölkerung und die Wirtschaft einzuschüchtern.

Wie diese Arbeit gezeigt hat, ist das Vertragspaket der Bilateralen weder bei einer Betrachtung der einzelnen Verträge noch bei einer Paketbetrachtung derart existenziell für die

Schweizer Wirtschaft, wie behauptet wird. Im Gegenteil: der wirtschaftliche Gehalt der Bilateralen I erweist sich als erstaunlich dünn. In der wirtschaftspolitischen Debatte wurde die komplexe Materie bislang darauf reduziert, dass die wahrgenommenen Nachteile der Personenfreizügigkeit ins Verhältnis zu setzen seien mit den Vorteilen, die insbesondere beim Abbau der technischen Handelshemmnisse zu verbuchen seien.

Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, auf der Basis der bisherigen Analysen die Ausgangslage für die Verhandlungen mit Brüssel aufzuzeigen. Aus Sicht der Schweiz lässt sich diese folgendermassen zusammenfassen, siehe Tabelle 10, Seite 42.

Die Bilateralen I tangieren somit 56,1 Milliarden Franken EU-Importe in die Schweiz und 36,4 Milliarden Franken Schweizer Exporte in den EU-Raum. Das macht 32 Prozent (CH) und 43 Prozent (EU) Prozent der bilateralen totalen Handelsvolumina mit dem jeweils anderen Vertragspartner aus. Beim Abkommen über technische Handelshemmnisse ist mit Hälg (2015b) darauf hinzuweisen, dass dieses vor allem den Importen zugutegekommen ist, die ein starkes Wachstum verzeichnet haben, während sich keine exportsteigernde Wirkung für Schweizer Exporte zeigen lässt.

Unter dem Strich sind die Bilateralen in absoluten Zahlen für die EU-Exporteure bedeutender als für die Schweiz. Im Verhältnis zum jeweiligen BIP sieht das Bild natürlich etwas anders aus: Das von den Verträgen erfasste Exportvolumen Schweiz–EU beträgt rund fünf Prozent des schweizerischen BIP, der Export von der EU in die Schweiz lediglich 0,4 Prozent des EU28-BIP. Zieht man in Betracht, dass das Importvolumen aus der EU durch das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse um 52,7 Prozent zugenommen hat, während es auf Seite der Schweiz keine solchen Effekte gab, scheint allerdings die Diskrepanz nicht mehr so erdrückend.

Betrachtet man die Beziehungen Schweiz–EU isoliert, dann besteht weder für die EU noch für die Schweiz ein Anreiz, an den Bilateralen I zu rütteln – mit Ausnahme des Freizügigkeitsabkommens von Schweizer Seite. Als rationaler Ak-

teur hätte die EU somit starke Anreize, eine Begrenzung der Zuwanderung durch die Schweiz zu akzeptieren, ohne die übrigen Verträge in Frage zu stellen. Der Bundesrat könnte das Verständnis der EU für die Situation der Schweiz fördern, indem er seinerseits nicht nur den Nutzen der Personenfreizügigkeit betonen würde, sondern auch die Kostenaspekte untersuchen und offen ansprechen würde. Die Tatsache, dass die Schweiz in den letzten Jahren eine zehnmal höhere Zuwanderung als erwartet verzeichnet hat – pro Kopf der Bevölkerung höher als in sämtlichen Ländern der EU –, ist ein Argument, das vom Verhandlungspartner nicht einfach von der Hand zu weisen ist.

Wie wahrscheinlich eine rein rationale Betrachtungsweise in der aktuellen Brüsseler Gemengelage ist, muss offenbleiben. Es bestehen Anzeichen dafür, dass «Brüssel» gewillt ist, zur Verteidigung politischer Prinzipien sogar in eigenen Mitgliedsstaaten Wohlstandseinbussen in Kauf zu nehmen (Wintour, 2016). Die Personenfreizügigkeit als ein solches politisches Prinzip kommt momentan von verschiedenen Seiten unter Druck, einmal durch die Flüchtlingsströme und einmal durch das angekündigte Referendum in Grossbritannien zu einem Austritt aus der Europäischen Union. Ein durch die Schweiz einseitig deklariertes Ende der Personenfreizügigkeit könnte die EU zur Sorge verleiten, dass das Beispiel auch unter ihren Mitgliedern Schule macht. Wahrscheinlich ist dabei allerdings nicht eine Kündigung des Vertragspakets über die Guillotineklausel (Schellenbauer, 2015, S. 17 f.), sondern Retorsionsmassnahmen in Form von reziproken Vertragsbrüchen seitens der EU. Dies auch aus dem Grund, dass die Kündigung einstimmig sein müsste, während Bestrafungsaktionen durch Mehrheitsbeschluss zustande kämen.

Die Frage ist also, ob die EU-Länder aus Gründen der Staatsräson auf ihre Vorteile aus den bilateralen Abkommen teilweise verzichten würden, und wenn ja, in welchem Umfang. Für deutliche Gegenreaktionen spricht vor allem die Befürchtung, dass das Schweizer Beispiel Nachahmer finden könnte. Dagegen sprechen etliche Argumente: Erstens ist die EU derzeit an vielen Fronten gefordert und es ist fraglich, ob sie eine helvetische Front öffnen möchte. Zweitens sprechen die Handelsinteressen der EU dagegen, die zwar nur 0,4 Prozent des BIP ausmachen, für einzelne Länder und Branchen wie die europäische Automobilindustrie allerdings durchaus ein gewichtiges Ausmass annehmen. Schliesslich spricht auch der Charakter der Bilateralen I als zwischenstaatliche Verträge gegen solche Bestrafungsmassnahmen. Verträge zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf Zeit abgeschlossen sind und weniger gegenseitige Rechte und Pflichten enthalten als beispielsweise eine formelle Mitgliedschaft in einer suprastaatlichen Organisation.

Strapaziert die EU den Vertragsbegriff zu sehr, indem sie die Schweiz de facto wie ein ausscherendes Mitglied mit einem Wirtschaftskrieg bestraft, wäre dies ihrem Ansehen als Vertragspartnerin kaum förderlich und könnte in eine sich verstärkende Spirale münden, in der beide Seiten ihr Arsenal maximal ausschöpfen. Auf Schweizer Seite ist dabei auf die weitreichenden Zugeständnisse beim automatischen Austausch von Bankkundendaten (AIA), auf die Bedeutung der Alpentransversale für die europäischen Länder sowie schliesslich auf die substanziellen Bestände europäischer Schuldtitel in der Bilanz der Schweizerischen Nationalbank zu verweisen. Eine Spirale der Eskalation ist im wohlverstandenen Interesse von niemandem. ◀

**Tabelle 10** Bedeutung der Bilateralen für den Aussenhandel EU–Schweiz aus der Sicht beider Parteien

	Importe EU–Schweiz		Exporte Schweiz–EU	
	Mrd. Franken 2014	Anteil EU in %	Mrd. Franken 2014	Anteil CH in %
Technische Handelshemmnisse	43,9	33,3	31,3	28
Landverkehr	5*	100	1,8	>90
Luftverkehr	1	k.A.	1	k.A.
Landwirtschaft	5,8	k.A.	1,3	k.A.
Öffentl. Beschaffung	0,4	80	1	k.A.
<b>Total</b>	<b>56,1</b>	<b>43</b>	<b>36,4</b>	<b>32</b>

Quelle: Aussenhandelsstatistik der Eidgenössischen Zollverwaltung, 2014; Avenir Suisse, 2015; eigene Berechnungen.

\* Schätzung: Europäische Transporteure beteiligen sich mit rund 400 Millionen jährlich an der LSV (Strassenverkehr) und zu 100 Millionen an den Trassenpreiskosten. Geht man davon aus, dass diese Transitgebühren 1/10 des totalen Wertes der Transportdienstleistungen ausmachen, gelangt man auf ein betroffenes Volumen von 5 Milliarden Franken.

## 5 Fazit

Diese Arbeit hat zuerst die bisherigen Studien zum Wert der Bilateralen I ausgewertet und ist dabei zu folgenden Ergebnissen gekommen:

1. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist für die Beurteilung der Wohlfahrtseffekte der Bilateralen I ein geeignetes Mass. Verschiedene Studien haben untersucht, wie die Bilateralen diese volkswirtschaftliche Grösse beeinflussen. Sie sind zu den in Tabelle 2 dargestellten Ergebnissen gekommen.
2. Die gefundenen Effekte sind widersprüchlich und betragsmässig nicht besonders spektakulär. Ein wissenschaftlicher Konsens über positive, statistisch signifikante Effekte besteht nicht.
3. Zu hinterfragen ist die Studie «Wie beeinflusste das Personenfreizügigkeitsabkommen die Migrationsbewegungen in der Schweiz?», herausgegeben von der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (Bolli, Schläpfer & Siegenthaler, 2015). Deren Befund, durch die Personenfreizügigkeit habe die Nettozuwanderung in die Schweiz zwischen 2002 und 2012 lediglich um 10 000 bis 15 000 Personen zugenommen, ist angreifbar und angesichts einer Nettozuwanderung aus den EU-Ländern im Umfang von weit über 50 000 Personen pro Jahr auch nicht besonders plausibel. Trotzdem übernehmen sowohl Graff & Sturm (2015) als auch die vom Seco beauftragten beiden Gutachter diese Zahl und speisen sie in ihre jeweiligen Modelle ein. Die Ergebnisse sind daher mit einer Art Geburtsfehler behaftet.

4. Die bisherigen Untersuchungen messen der genauen Zusammensetzung der Einwanderung unter dem Freizügigkeitsabkommen zu wenig Bedeutung bei, indem sie die Zuwanderer aus der EU und aus Drittstaaten meist als homogene Masse behandeln.

Diese Arbeit hat den jährlichen Wert jedes einzelnen Abkommens anhand einer Minimal- und Maximalschätzung aufgrund bisher veröffentlichter Analysen ausgedrückt. Die Ergebnisse in Franken pro Kopf der Bevölkerung lauten folgendermassen:

**Tabelle 6** Jährliche Effekte der Einzelabkommen auf der Pro-Kopf-Ebene.

Vertrag	Nutzen in Franken pro Jahr [min] [max]	
Personenfreizügigkeit	-1 088	662.50
Technische Handelshemmnisse	18	43.75
Forschungszusammenarbeit	0	6.88
Landverkehr	3.75	50
Luftverkehr	8.25	1 125
Öffentliches Beschaffungswesen	4.25	10.63
Landwirtschaft	3.75	25
Systemischer Effekt	0	150
<b>Total</b>	<b>-1 050</b>	<b>2073.73</b>
in Prozent des schweizerischen BIP/Kopf (2014)	-1,3 %	2,6 %

Quelle: BAK Basel, 2015, Ecoplan, 2015, eigene Berechnungen.

**Tabelle 2** Zusammenfassung – Effekte des FZA und der Bilateralen I auf das BIP/Kopf in bisherigen Studien

Quelle: eigene Darstellung.

Studie	Zeitperspektive	Gegenstand	Jährlicher Effekt der Bilateralen resp. FZA auf das BIP/Kopf-Wachstum in Prozentpunkten	Statistisch signifikant
KOF 2008, Aeppli, Atukeren & Siliverstovs	2002–2007	FZA	+0,09	Keine Angabe
KOF 2015, Graff & Sturm	1992–2014	FZA	+0,18	Nein
KOF 2015, Abrahamsen, Sarferaz & Simmons-Süer	2014–2019	FZA	-0,02	Nicht relevant
Ecoplan 2015	2017–2035	Bilaterale I	+0,09	Nicht relevant
BAK Basel 2015	2017–2035	FZA	-0,002	Nicht relevant
BAK Basel 2015	2017–2035	Bilaterale I	+0,22	Nicht relevant

Diskrepanzen zwischen der Maximal- und Minimalbetrachtung zeigen sich vor allem in der Bewertung der Personenfreizügigkeit, des Abkommens über den Luftverkehr und in einem systemischen Effekt (positive Auswirkungen der Bilateralen auf die Investitionstätigkeit in der Schweiz). Die Schätzungen an den Extremen zeigt, dass der jährliche Nutzen pro Kopf der Bevölkerung zwischen -1050 Franken und +2073 Franken liegt, was im arithmetischen Mittel einen positiven jährlichen Nutzen des Vertragspakets von rund 500 Franken ergäbe.

Anschliessend wurde das Vertragsbündel in der Paketbetrachtung einer eingehenden Analyse der positiven und negativen Effekte unterzogen. Die wichtigsten Schlussfolgerungen:

1. Die Personenfreizügigkeit birgt das Potential von Wohlstandsgewinnen. Mehr Wettbewerb auf dem Schweizer Arbeitsmarkt verbilligt die Arbeitskraft und senkt dadurch auch die inländischen Preise. Die Politik ist allerdings bemüht, dämpfende Effekte auf die Löhne durch die flankierenden Massnahmen und immer mehr allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge mit Mindestlohn zu verhindern. Daraus werden die potentiell wohlstandsfördernden Wirkungen konterkariert oder gar in ihr Gegenteil verkehrt.
2. Die Erleichterungen beim grenzüberschreitenden Handel durch den Wegfall nichttarifärer Handelshemmnisse kommen bei der Analyse der Exportvolumen einseitig der Europäischen Union zugute. Trotzdem erkaufte sich die Schweiz den Marktzugang mit der Übernahme oft teurerer Regulierung. Dies kann aktuell am Beispiel des Lebensmittelgesetzes gezeigt werden.
3. In den Statistiken zur Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe verdichten sich die Anzeichen, dass es in letzter Zeit verstärkt zu einer Einwanderung in den Schweizer Sozialstaat gekommen ist. Seit 2012 muss die Schweiz auch Grenzgänger gegen Arbeitslosigkeit versichern. Die Umverteilungseffekte von den schweizerischen auf die europäischen Versicherten belaufen sich auf mehrere hundert Millionen im Jahr.
4. Die flankierenden Massnahmen haben zur fast flächendeckenden Einführung eines Mindestlohns für einfachere Tätigkeiten geführt. Dazu hat sich eine circa 200 Millionen Franken teure Kontrollbürokratie entwickelt.
5. Sowohl die Sozialstaatsanreize als auch die importierten Regulierungskosten und Kartelleffekte auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt werden in den bisherigen Studien zur Personenfreizügigkeit ausgeblendet und auch nicht modelliert, obwohl dies durchaus möglich wäre. Die Observatoriumsberichte des Seco zeigen in den letzten beiden Jahren ein gesteigertes Problembewusstsein.

Weiter untersucht die Arbeit den Niederschlag bisheriger Forschungsergebnisse in der politischen Debatte. Die Feststellungen:

1. Obwohl der Chefökonom des Bundes sich vor einem Jahr kritisch über zukunftsgerichtete Bewertungen der Bilateralen geäussert hatte, hat das Seco anfangs Dezember zwei genau solche Studien publiziert. Die über den untersuchten Zeitraum erheblichen Effekte auf das BIP (nicht aber das BIP pro Kopf) entstehen durch ungewöhnliches Fortschreiben und Aufaddieren von jährlich eher kleinen Effekten.
2. Die Konjunkturforschungsstelle der ETH weist seit Jahren darauf hin, dass die Überwindung der Wachstumsschwäche der 1990er Jahre mit dem Ende der hausgemachten Immobilienkrise erklärt werden kann. Dennoch hält sich in der Exekutive und bei Wirtschaftsverbänden hartnäckig das Narrativ, wonach es die Bilateralen I gewesen seien, welche die Erholung des Wirtschaftswachstums bewirkt hätten.
3. Die Exekutive vermeidet es in fast allen Verlautbarungen, die für die Wohlstandsbetrachtung massgebliche Pro-Kopf-Perspektive einzunehmen. Stattdessen argumentiert sie meistens mit dem gesamten Bruttoinlandsprodukt. Sie blendet aus, dass die Effekte der Bilateralen I und der Personenfreizügigkeit auf das BIP/Kopf von der Wissenschaft unterschiedlich und teilweise negativ bewertet werden.
4. Seit Sommer 2014 kündigen das Bundesamt für Migration und das Seco eine Analyse zu den Erwerbsverläufen (und damit auch Sozialbezügen) von Einwanderern aus den EU-Krisenstaaten an. Die Publikation ist bislang nicht erfolgt.

In einem letzten Kapitel diskutiert diese Arbeit die strategische Ausgangslage in den Gesprächen mit der Europäischen Union über die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative. Dabei kann gezeigt werden, dass die von den Bilateralen I tangierten Exportvolumina für die EU mit 43,9 Milliarden Franken in absoluten Zahlen bedeutender sind als für die Schweiz mit 36 Milliarden Franken. Im Verhältnis zum BIP sind bei der Schweiz 5 Prozent der Wertschöpfung betroffen, bei der EU 0,4 Prozent.

Eine Kündigung der Bilateralen I seitens der EU infolge einer einseitigen Beschränkung der Zuwanderung durch die Schweiz kann gemäss Einschätzung von Avenir Suisse praktisch ausgeschlossen werden, da die Zustimmung sämtlicher EU-Mitglieder erforderlich wäre. Hingegen besteht die Möglichkeit von Bestrafungsaktionen in dem Sinn, dass die EU ihrerseits vertragsbrüchig wird. Solange dies in einem Szenario geschieht, in dem die Akteure rational und innerhalb des «Settings» der Bilateralen I handeln, sind die wirtschaftlichen Konsequenzen nicht gravierend.

Hingegen wäre das Szenario eines veritablen Wirtschaftskriegs gegen die Schweiz für beide Seiten unkalkulierbar. In

einem solchen Fall wäre die Schweiz nicht wehrlos der Willkür des grossen Partners ausgesetzt. Namentlich die Devisenreserven der SNB, die Schätzungen zufolge der grösste einzelne Eigentümer deutscher Staatsanleihen ist, könnten als Druckmittel eingesetzt werden, wie auch die Zugeständnisse im Bereich des automatischen Austauschs von Bankkundendaten seitens der Schweiz wieder zur Disposition gestellt werden könnten. <

## Impressum

«Schweizer Monat», Sonderthema 30  
ISSN 0036-7400

### VERLAG

SMH Verlag AG

### CEO & CHEFREDAKTOR

Florian Rittmeyer (FR): [florian.rittmeyer@schweizermonat.ch](mailto:florian.rittmeyer@schweizermonat.ch)

### KORREKTORAT

Roger Gaston Sutter

Der «Schweizer Monat» folgt den Vorschlägen zur Rechtschreibung der Schweizer Orthographischen Konferenz (SOK), [www.sok.ch](http://www.sok.ch).

### GESTALTUNG & PRODUKTION

Sabine Ruepp: [sabine.ruepp@aformat.ch](mailto:sabine.ruepp@aformat.ch)

### INSERATEVERKAUF

Roger Pfranger: [pfranger@bamedia.ch](mailto:pfranger@bamedia.ch)

### ADMINISTRATION/LESERSERVICE

Jeanne Schärz (Leitung):

[jeanne.schaerz@schweizermonat.ch](mailto:jeanne.schaerz@schweizermonat.ch)

Niklaus Merker:

[niklaus.merker@schweizermonat.ch](mailto:niklaus.merker@schweizermonat.ch)

### ADRESSE

«Schweizer Monat»

SMH Verlag AG

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

+41 (0)44 361 26 06

[www.schweizermonat.ch](http://www.schweizermonat.ch)

### ANZEIGEN

[anzeigen@schweizermonat.ch](mailto:anzeigen@schweizermonat.ch)

### PREISE

Jahresabo Fr. 195.– / Euro 165.–

2-Jahres-Abo Fr. 350.– / Euro 296.–

Abo auf Lebenszeit / auf Anfrage

Einzelheft Fr. 22.– / Euro 19.–

Studenten und Auszubildende erhalten

50% Ermässigung auf das Jahresabonnement.

### DRUCK

Vogt-Schild Druck AG, Derendingen

[www.vsdruck.ch](http://www.vsdruck.ch)

### BESTELLUNGEN

[www.schweizermonat.ch](http://www.schweizermonat.ch)

# Literaturverzeichnis

**Abrahamsen, Y., Sarferaz, S. & Simmons-Süer, B. (2015).** Die ökonomischen Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die schweizerische Wirtschaftsentwicklung. Eine Simulation mit dem makroökonomischen Modell der KOF. In: K. Abberger, Y. Abrahamsen, T. Bolli et al. (2015): Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, S. 152–164. KOF Studien, 58, Zürich, Februar 2015.

**Aiolfi, S. (2015a).** Chemie geht eigene Wege. In: Neue Zürcher Zeitung vom 15.09.2015, S. 28.

**Aiolfi, S. (2015b).** Neues Lebensmittelgesetz. Der horrende Preis der Regulierung. In: Neue Zürcher Zeitung vom 01.09.2015, S. 11.

**Aeppli, R., Atukeren, E. & Siliverstovs, B. (2008).** Makroökonomische Auswirkungen des FZA auf die Schweizer Wirtschaft. In: R. Aeppli, M. Altenburg, S. Arvanitis et al.: Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft (2015). S. 29–44. Zürich: KOF ETH.

**BAK Basel Economics AG [BAK Basel] (2012).** EVALUATIONSAUFTRAG MILCHMARKT. Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU.

**BAK Basel Economics AG [BAK Basel] (2015).** Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die schweizerische Volkswirtschaft. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft Seco. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00026/05679/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6lONTUo42l2Z6ln1acy4Zn42Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGeX-96g2ym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00026/05679/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6lONTUo42l2Z6ln1acy4Zn42Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGeX-96g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Bolli, Th., Schläpfer, J. & Siegenthaler, M. (2015).** Wie beeinflusste das Personenfreizügigkeitsabkommen die Migrationsbewegungen in der Schweiz? In: K. Abberger, Y. Abrahamsen, T. Bolli et al. (2015): Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, S. 48–96. KOF Studien, 58, Zürich, Februar 2015.

**Cueni, D. & Sheldon, G. (2011).** Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern in der Schweiz. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Universität Basel.

**Daum, M. (2015).** Ein Loch für Europa. In DIE ZEIT vom 28.05.2015, S. 12.

**Economiesuisse (2015).** Europapolitik. Wie die Schweiz von den bilateralen Verträgen profitiert. dossierpolitik. Gefunden unter [http://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/downloads/dpo5\\_Europapolitik\\_20150427.pdf](http://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/downloads/dpo5_Europapolitik_20150427.pdf).

**Eberli, A., Emmenegger, M., Grass, M. et al. (2015).** Beitrag branchenspezifischer Effekte zum Wachstum der Schweizer Arbeitsproduktivität. In: Staatssekretariat für Wirtschaft. Strukturberichterstattung 54/1. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00018/05694/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6lONTUo42l2Z6ln1acy4Zn42ZqZpnO2Yuq2Z6gpJCGeX9\\_gGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00018/05694/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6lONTUo42l2Z6ln1acy4Zn42ZqZpnO2Yuq2Z6gpJCGeX9_gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Egger, P. & Tarlea, F. (2015).** Präferentielle Abkommen der Schweiz zu Warenhandel, Dienstleistungen, Auslandsinvestitionen und Doppelbesteuerung. In: K. Abberger, Y. Abrahamsen, T. Bolli et al. (2015): Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, S. 125–135. KOF Studien, 58, Zürich, Februar 2015.

**Eichenberger, R. & Stadelmann D. (2010).** «Zugisierung der Schweiz». In: Finanz und Wirtschaft vom 17.11.2010, S. 1.

**Eichenberger, R. (2015).** Abgaben statt Kontingente. Gefunden unter <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2015/02/zuwanderungspolitik-abgaben-statt-kontingente/>

**Ecoplan (2015).** Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell. Gefunden unter <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00026/05678/index.html?lang=de>

**Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten [EDA] (2015).** Die Schweiz und die Europäische Union. Gefunden unter [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schweiz-und-EU\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schweiz-und-EU_de.pdf)

**Fluder, R. et al. (2013).** Expertenbericht. Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen. Gefunden unter <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/Documents/bx-bericht-pfz-d.pdf>

**Graff, M. (2008).** Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf das Potenzialwachstum der Schweizer Wirtschaft. In: Aeppli, R., Altenburg, M., Arvanitis, S., et al. Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft, S. 113–134. KOF Studien, 2, Zürich, Dezember 2008.

**Graff, M. & Sturm, J.-E. (2015).** Längerfristige Wachstumseffekte des Personenfreizügigkeitsabkommens. In: K. Abberger, Y. Abrahamsen, T. Bolli et al. (2015): Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, S. 12–27. KOF Studien, 58, Zürich, Februar 2015.

**Hälg, F. (2015a).** Das bilaterale Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse und der schweizerische Aussenhandel. In: K. Abberger, Y. Abrahamsen, T. Bolli et al. (2015): Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, S. 136–152. KOF Studien, 58, Zürich, Februar 2015.

**Hälg, F. (2015b).** Technische Handelshemmnisse und die Gewinner tieferer Marktbarrieren. In: Bilateralismus. Was sonst? Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit. P. Schellenbauer & G. Schwarz (Hrsg.), S. 113–132. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

**Hehli, S. (2014).** Pflicht für Niederlassung. EU diskriminiert Schweizer Käse und Schokolade. In: Neue Zürcher Zeitung Online vom 04.09.2014. Gefunden unter <http://www.nzz.ch/schweiz/eu-diskriminiert-schweizer-kaese-und-schokolade-1.18376861>

**von Matt, O. (2014).** Bilaterale sind 5 bis 17 Milliarden Franken wert. In: Schweiz am Sonntag vom 16.11.2014, S. 4.

**Mooser, H. (2014).** Was die Bilateralen wert sind. Papier über die wirtschaftliche Bedeutung der Verträge mit der EU muss nachgebessert werden. In: Basler Zeitung vom 07.11.2014, S. 5.

**Müller-Jentsch, D. & Meister, U. (2015).** Sektoranalyse Infrastruktur. In: Bilateralismus. Was sonst? Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit. P. Schellenbauer & G. Schwarz (Hrsg.), S. 239–270. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

**Röpke, W. (1965).** Die Problematik von der Schweiz aus gesehen. In: Die Schweiz und die Integration des Westens. W. Röpke, B. Wehrli, H. Haug et al. (Hrsg.), S. 7–28. Zürich: Spiegel-Verlag.

**Rühl, M. (2015).** Mona Lisa und die Bilateralen. Gefunden unter <http://www.economiesuisse.ch/de/blog/mona-lisa-und-die-bilateralen>

**Schellenbauer, P. (2015).** Bilaterale Verträge in der Schwebel. In: Bilateralismus. Was sonst? Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit. P. Schellenbauer & G. Schwarz (Hrsg.), S. 15–22. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

**Schöchli, H. (2014).** Die Bilanz der Bilateralen. Der wirtschaftliche Nutzen ist schwer zu vermit-teln. In: Neue Zürcher Zeitung vom 06.11.2014, S. 27.

**Schöchli, H. (2015b).** Sind die Bilateralen wirklich über 20 000 Franken pro Einwohner wert? In: Neue Zürcher Zeitung Online vom 07.12.2015. Gefunden unter <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/sind-die-bilateralen-wirklich-ueber-20-000-franken-pro-einwohner-wert-1.18658654>

**Siegenthaler, M. & Sturm, J.-E. (2012).** Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz–EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz, KOF Studien, 36, Zürich, November 2012.

**Siegenthaler, M. (2015).** Die Arbeitsmarkteffekte der Personenfreizügigkeit. In: K. Abberger, Y. Abrahamsen, T. Bolli et al. (2015): Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme, S. 28–47. KOF Studien, 58, Zürich, Februar 2015.

**Staatssekretariat für Migration [SEM] (2015).** Steuerung der Zuwanderung: Bundesrat entscheidet sich für Schutzklausel. Gefunden unter [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2015/ref\\_2015-12-042.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-12-042.html)

**Staatssekretariat für Wirtschaft [Seco] (2005).** 1. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx8fmym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx8fmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2006).** 2. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx8fWym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx8fWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A)

**Seco (2007).** 3. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx8fGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx8fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2008).** 4. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx8e2ym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx8e2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2009).** 5. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx7hGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx7hGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2010).** 6. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx7g2ym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx7g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2011).** 7. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx7gmym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx7gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2012).** 8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx7gWym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx7gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2013).** 9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx7gGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdXx7gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2014).** 10. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGd396hGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGd396hGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2015).** 11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGeIR4gGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGeIR4gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2015b).** FlaM-Bericht vom 5. Mai 2015. Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz–Europäische Union 1. Januar – 31. Dezember 2014. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04563/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGeIJ6gGym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04563/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGeIJ6gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Seco (2015c).** Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Gefunden unter [http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00026/05678/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGeX96gWym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00026/05678/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6IoNTUo42l2Z6lN1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGeX96gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

**Walser, R. (2015).** Sektoranalyse Industrie. In: Bilateralismus. Was sonst? Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit. P. Schellenbauer & G. Schwarz (Hrsg.), S. 133–175. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

**Wintour, P. (2016).** UK Should be punished if it leaves EU to deter other exits, say former ministers. Gefunden unter [www.theguardian.com/world/2016/jan/25/uk-should-be-punished-if-it-leaves-european-union-to-deter-other-exits](http://www.theguardian.com/world/2016/jan/25/uk-should-be-punished-if-it-leaves-european-union-to-deter-other-exits)

«Es war höchste Zeit für eine Analyse wie diese. Die Schweiz muss demnächst entscheiden, wie sie die Zuwanderung steuern will. Trotzdem herrscht über die Bedeutung der davon betroffenen Bilateralen I weiterhin grösste Unklarheit. Florian Schwab skizziert die relevanten Studien und diskutiert ihre Stärken und Schwächen klug und unaufgeregt.»

**Reiner Eichenberger**

Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Fribourg, Schweiz und Forschungsdirektor von CREMA (Center for Research in Economics, Management, and the Arts).