NZZ

GASTBEITRAG

Die Personenfreizügigkeit führt zu Ausländerdiskriminierung und schlechter Politik

Mit der Zuwanderung verändert sich in der direkten Demokratie das Verhältnis von stimmberechtigten und nicht stimmberechtigten Personen. Das kann zu indirekter Diskriminierung führen – mit politischen Folgen, die weit über die Migrationspolitik hinausreichen.

Reiner Eichenberger und Fabian Kuhn 29.10.2026, 05.25 Uhr 5 Leseminuten



Ausländer wohnen anteilsmässig häufiger zur Miete als Schweizer.

Alessandro Della Bella / Bloomberg / Getty

Die Personenfreizügigkeit mit der EU bringt der Schweiz hohe Zuwanderung und verbietet die Ungleichbehandlung von EU-Ausländern und Schweizern. Die öffentliche Diskussion fokussierte bisher stark auf

zwei Fragen: Welche Vor- und Nachteile bringt die Zuwanderung, und inwiefern soll diese gesteuert werden? Vergessen wird eine dritte, ebenso wichtige Frage: Wie verändert Zuwanderung die Schweizer Politik?

Mit hoher Zuwanderung wächst der Bevölkerungsanteil der Ausländer. Bei direkter Demokratie führt dies automatisch zu Umverteilung von den stimmrechtslosen Ausländern zu den stimmberechtigten Inländern. Dieser Automatismus ist EU-kompatibel, funktioniert ohne jede Ausländerfeindlichkeit und ohne, dass ihn die Wähler verstehen müssen.

Der Automatismus basiert auf zwei Elementen: Erstens wird die demokratische Politik auch durch die individuellen Wählerpräferenzen beeinflusst. Diese hängen von den individuellen Vor- und Nachteilen beziehungsweise Nutzen und Kosten von Politikmassnahmen ab. Zweitens haben die Ausländer andere sozioökonomische Charakteristika als die Schweizer. So sind sie jünger, wohnen häufiger zur Miete, leisten keinen Militärdienst und so weiter. In diesem System verändert eine Erhöhung des Ausländeranteils die Bevölkerungsstruktur, damit die Nutzen und Kosten der Politikmassnahmen für die Wähler und so die Politik.

Dem besseren Verständnis dient das Beispiel von steuerfinanzierten Rentenzahlungen an die Alten. Bei Zuwanderung von stimmrechtslosen Arbeitskräften bleibt die relative Stimmkraft der Schweizer Rentner und der Arbeitskräfte sowie die Summe der Rentenzahlungen unverändert. Aber die Transfers werden pro Steuerzahler – für Rentner und Arbeitende – billiger. Umgekehrt werden steuerfinanzierte Massnahmen zugunsten der Arbeitskräfte pro Steuerzahler teurer. Entsprechend steigt bei Zuwanderung von stimmrechtslosen Arbeitskräften die Unterstützung für Umverteilung zu den Rentnern und sinkt die

Unterstützung für Umverteilung zu den Arbeitenden. Damit förderte die Zuwanderung die Mehrheitsfähigkeit der 13. AHV.

Daraus ergibt sich eine EU-kompatible Diskriminierung der Ausländer, die nicht direkt und transparent entlang der Staatsangehörigkeit stattfindet, sondern nur indirekt und intransparent aufgrund von Aspekten, die mit dem Stimmrecht zusammenhängen. Dadurch hat Zuwanderung politische Folgewirkungen, die weit über die Migrationspolitik hinausreichen, fast alle Politikbereiche betreffen und langfristig die wirtschaftlichen und institutionellen Grundlagen des Wohlstands der Schweiz aushöhlen.

Auf allen Staatsebenen

Zuwanderung verändert nicht nur die Wählerpräferenzen hinsichtlich gegebener Politikmassnahmen. Mit dem wachsenden Ausländeranteil nehmen die Möglichkeiten zu, politische Massnahmen so auszugestalten, dass sie Schweizer auf Kosten von Ausländern bevorteilen. Der Schlüssel dazu sind die unterschiedlichen sozioökonomischen Charakteristika von Ausländern und Schweizern.

Seit Einführung der Personenfreizügigkeit Mitte 2007 ist der Ausländeranteil von unter 21 auf heute 28 Prozent gestiegen. Auf kantonaler Ebene schwankt er von 13 bis 42 Prozent, auf Gemeindeebene geht er bis gut 60 Prozent. Dabei verteilen sich die Schweizer und Ausländer sehr unterschiedlich auf gesellschaftliche Gruppen. So beträgt der Ausländeranteil bei den 30- bis 45-Jährigen rund 40 Prozent, bei den 18- bis 64-Jährigen 33 Prozent, und bei den über 65-Jährigen nur 12 Prozent.

Zugleich besitzen rund 44 Prozent der Schweizer Haushalte Wohneigentum, gegenüber 28 Prozent der gemischten und 12 Prozent der ausländischen Haushalte. Wer also Junge gegenüber Alten, Mieter gegenüber Eigentümern oder Neuzuzüger gegenüber langjährig Ansässigen belastet oder begünstigt, verteilt indirekt zwischen Schweizern und Ausländern um.

Als Umverteilungsinstrumente eignen sich Staatsleistungen, Regulierungen und Steuern sowie vier Grundstrategien: für Gruppen mit hohem Stimmberechtigtenanteil die Leistungen ausbauen und ihre Belastungen senken, für Gruppen mit hohem Ausländeranteil die Leistungen reduzieren und ihre Belastungen erhöhen.

Beispiele für das Wirken dieser Mechanismen bieten alle drei Staatsebenen. Schon erwähnt wurde die im März 2024 von den Stimmbürgern überraschend angenommene 13. AHV-Rente. Davon profitieren nicht nur die vielen alten Schweizer, sondern auch deren Kinder und Enkel über laufende Unterstützung, Schenkungen, Vorerbschaften und Erbschaften. So überrascht nicht, dass gemäss Vox-Analyse 47 Prozent der jungen Schweizer für die 13. AHV stimmten.

Vorlagen mit indirekter Diskriminierungswirkung haben umso bessere Chancen, je stärker ihre Diskriminierungswirkung ist. Ein Paradebeispiel sind die im September 2025 im Tessin angenommenen Volksinitiativen für einen massiven Ausbau der Subventionen und Steuerabzüge für Krankenkassenprämien. Regierung und Parlament waren klar gegen die Vorlagen, weil sie sehr viel Steuergeld kosten. Aus Sicht der Wähler waren sie aber trotzdem attraktiv. Denn die stimmrechtlosen Grenzgänger stellen gut ein Drittel der Arbeitskräfte und tragen so die finanzielle Last der Vorlagen massgeblich mit, erhalten aber in der Regel weder

Prämienverbilligungen noch entsprechende Steuerabzüge, da sie im steuerfinanzierten italienischen Gesundheitssystem versichert bleiben.

Auch sehr gezielt wirken die vielen angenommenen kantonalen und kommunalen Vorlagen zu Ausbau und Förderung gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnraums, so etwa im Juni 2026 in der Stadt Luzern. Zumeist geht es um den staatlichen Kauf oder Bau von Wohnimmobilien und unterpreisige Verkäufe von Land und Baurechten an gemeinnützige Wohnbauträger. Dabei erfolgt die Vergabe des knappen Wohnraums zumeist über Wartelisten, Mitgliedschaften in Genossenschaften sowie langjährigem, möglichst ortsnahem Wohn- oder Arbeitshintergrund. Damit werden Ortsansässige gegenüber ortsfremden Ausländern und Schweizern und auf Kosten aller Steuerzahler bevorteilt.

Indirekt ist schlecht, direkt wäre besser

Anders als direkte Umverteilung von Ausländern zu Schweizern über eine explizite und transparente Zuwanderungsabgabe hat die indirekte und intransparente Umverteilung über die «schweizerfreundliche» Ausgestaltung von Leistungen, Regulierungen und Steuern langfristig höchste gesellschaftliche Kosten. Denn die Schweizerfreundlichkeit bringt effizienzsenkende Marktverzerrungen.

Das zeigt sich anschaulich auf dem Wohnungsmarkt. Liegen Mieten zum Schutz der mehrheitlich schweizerischen Altmieter dauerhaft unter dem Marktpreis, verschwindet die Knappheit nicht. Sie äussert sich stattdessen in Wartelisten, geringerer Umzugsmobilität und Fehlallokationen. Zugleich wird weniger dort und so gebaut, wie es der Nachfrage entsprechen würde.

Dasselbe Grundproblem zeigt sich in anderen Bereichen: Auf dem Arbeitsmarkt hat die Personenfreizügigkeit ein wachsendes Geflecht flankierender Massnahmen mit Kontrollen, Mindestlöhnen und allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen hervorgebracht. Bei den Sozialwerken bedingen zusätzliche Leistungen höhere leistungshemmende Abgaben, und umlageorientierte Systeme verdrängen kapitalgedeckte. Auf dem Wohnungsmarkt hebelt die galoppierende Ausbreitung der Ortsansässigenbevorzugung die Niederlassungsfreiheit der Inländer aus.

Sparsamkeit und eine nachhaltige Finanzpolitik lohnen sich immer weniger, weil die Ausdehnung schweizerfreundlicher Staatsleistungen über Schuldenfinanzierung einen besonders guten Hebel zur Verschiebung der Kosten auf die Zuwanderer bietet. Schliesslich treiben die kantonal und kommunal sehr unterschiedlichen Ausländeranteile einen Keil zwischen die Einwohner- und Stimmberechtigtenzahlen, wodurch eine weitere Verwilderung des Schweizer Föderalismus droht.

Was als politisch attraktive Umverteilung beginnt, schwächt so schrittweise die Flexibilität von Arbeits- und Wohnungsmärkten, die finanzielle Stabilität der Sozialwerke und die institutionellen Grundlagen des Schweizer Erfolgsmodells.

Allerdings gibt es auch Chancen. So könnte die Zuwanderung den Übergang zu einer freiwilligen Miliz beschleunigen, weil die Zuwanderung die Kosten pro Steuerzahler einer marktgerechten Bezahlung der Soldaten senkt.

Im Kern besteht ein institutionelles Dilemma: Ein hoher Anteil an Ausländern ohne politische Rechte erhöht die Nachfrage der

Stimmbürger nach wohlfahrtsschädlicher innenpolitischer Regulierung. Als Gegenkraft könnten den Zuwanderern schneller politische Rechte eingeräumt werden. Das aber liesse die Nachfrage der Schweizer nach harten Beschränkungen der Zuwanderung erst recht steigen.

Gesucht ist deshalb eine Lösung, die eine ineffiziente Regulierung im Inland und an der Grenze vermeidet. Eine Aufenthaltsabgabe für Neuzuwanderer kann den dargelegten Zielkonflikt entschärfen. Sie würde einen Teil der Zuwanderungsgewinne transparent an die ansässige Bevölkerung übertragen. Je höher dieser Teil ist, desto stärker würde sie die Anreize der Bürger für indirekte Umverteilung verringern und desto wirksamer würde sie die Zuwanderung auf unbürokratische Weise steuern.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Freiburg und Forschungsdirektor von Crema (Center for Research in Economics, Management and the Arts); **Fabian Kuhn** ist Diplomassistent am Lehrstuhl.