
Wer kommt, muss zahlen

Die Schweiz sollte die Zuwanderung nicht mit Kontingenten beschränken, sondern mit Abgaben lenken. Die Gewinne könnte sie zugunsten der bisherigen Einwohner umverteilen.

Von Reiner Eichenberger

Dank der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative können wir die Zuwanderungspolitik überdenken. Die Initiative fordert zwar Kontingente und einen Inländervorrang, eröffnet aber grosse Gestaltungsspielräume. Zudem gibt es in der Politik kein letztes Wort. Wichtige Fragen lassen sich zumeist nur in mehreren Schritten lösen. Deshalb werden hier drei Alternativen erwogen: Eine Fortführung der Personenfreizügigkeit wäre sehr schlecht. Kontingente sind weniger schlecht, aber nicht wirklich gut. Weit besser sind Zuwanderungsabgaben.

Die Diskussion über die Personenfreizügigkeit fokussiert viel zu stark auf den Arbeitsmarkt. Dabei ist eigentlich klar, dass dort Zuwanderung weder stark positiv noch stark negativ wirkt. Zwar bringt Zuwanderung Lohndruck, damit aber auch Lohnkostensenkungen und so Zufluss von Investitionen und neue Arbeitsplätze, was wiederum die Löhne erhöht. In der Summe steigert Zuwanderung das Pro-Kopf-Einkommen der bisherigen Einwohner nicht. Das zeigen die bisherigen Studien für die Schweiz sowie die internationale Migrationsliteratur. Die Zuwanderung bläht lediglich die Bevölkerung und so die Gesamtwirtschaft auf. Damit verknappt und verteuert sie zwangsläufig die schwer vermehrbaren Faktoren wie Boden, Infrastruktur, Umwelt und Energie, wodurch der reale Wohlstand sinkt. Die Zuwanderung geht so lange weiter, bis die Schweizer Lebensqualität nur noch um den Betrag der Wanderungskosten höher ist als in den EU-Ländern. Tatsächlich ist die Welt voller solcher Wanderungsgleichgewichte. So sind der Kanton Zug oder der Grossraum München enorm attraktiv für Wohnen und Arbeit. Aber weshalb ziehen nicht noch mehr Leute dorthin? Weshalb ziehen viele auch wieder weg? Einfach weil die hohen Wohnkosten die Vorteile vollständig kompensieren.

Ruf nach Regulierung

Die Kosten und Nutzen der Personenfreizügigkeit sind völlig ungleich verteilt. Verlierer sind die meisten bisherigen Einwohner, Gewinner die Besitzer von Bauland und Mietwohnungen sowie natürlich die Zuwanderer selbst. Manche Manager und Politiker profitieren ebenfalls, wenn infolge des schnellen Bevölkerungswachstums ihre Umsätze und Budgets sowie der Ruf nach Regulierung wachsen. Schlimmer aber ist, dass gute Politik und hohe Standortattraktivität den meisten Beschäftigten und Wählern nichts mehr bringen, weil sie durch

die freie Zuwanderung und damit die weitere Verknappung des Wohnraums und der anderen knappen Faktoren neutralisiert werden. So fordern heute viele Politiker, zur Senkung der Zuwanderung müsse die Arbeitskraft der Frauen und der Alten besser genutzt werden. Das allerdings würde die Zuwanderung langfristig nur noch anheizen, weil die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigen würde und die Schweiz zu einem noch attraktiveren Standort für ausländische Arbeitnehmer und Unternehmen würde.

Die Standardargumente zugunsten der Personenfreizügigkeit sind nicht stichhaltig (siehe *Weltwoche* Nr. 3/14). Beispielsweise wird regelmässig behauptet, die Personenfreizügigkeit lindere die Personalnot in der Wirtschaft. Doch die Möglichkeit der Unternehmungen, Vakanzen einfacher oder billiger zu füllen, zieht neue Investitionen und Unternehmungen an. Diese stellen auch bisherige Arbeitstätige an, die dann andernorts fehlen. Dadurch erhöht sich die Personalknappheit wieder auf das alte Niveau. Zugleich bringt die Zuwanderung neue Nachfrage, was wiederum Lücken und da-

Die Zuwanderung soll nicht minimiert, sondern quantitativ und qualitativ optimiert werden.

mit Bedarf nach neuer Zuwanderung schafft. So müssen für all die Zuwanderer Wohnungen gebaut werden. Das schafft neue Arbeitsplätze, die dann grossenteils nur mit neuen Zuwanderern besetzt werden können. Wenn die Personenfreizügigkeit tatsächlich die Personalnot lindern würde, müsste diese nach acht Jahren der vollen Freizügigkeit abgebaut sein. Doch die Firmen klagen immer etwa gleich laut.

Natürlich hat Zuwanderung nicht nur Nachteile. Manche Zuwanderer bringen der Schweiz sehr viel – etwa Professoren, die zur Verbesserung der Ausbildung und zur Lösung hiesiger Probleme beitragen. Zudem hat die Personenfreizügigkeit für Europa insgesamt Vorteile, vergleichbar mit der Niederlassungsfreiheit innerhalb der Schweiz. Jedoch sind die Gewinne und Verluste ungleich verteilt. Deshalb soll die Zuwanderung nicht minimiert, sondern quantitativ und qualitativ optimiert werden. Dazu tragen Kontingente jedoch wenig bei, und wenn, dann nur zu hohen Kosten.

Zum einen gibt es keine fixe richtige Zahl der Zuwanderung. Diese hängt von vielen Varia-

blen ab, insbesondere von den Kosten, die bei der Verknappung von Boden, Infrastruktur, Energie und Umwelt entstehen, sowie der Nachfrage der Wirtschaft nach zusätzlichen Arbeitskräften. Letztere ist gerade bei Kontingenten kaum erfassbar. Solange die Unternehmen die einzelnen Bewilligungen gratis erhalten, übertreiben sie bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte. Deshalb droht die Gesamtzahl der Kontingente systematisch zu hoch festgelegt zu werden. Zudem sind die Beantragung und die Bearbeitung von Zuwanderungsgesuchen für die Wirtschaft und den Staat sehr aufwendig. Deshalb erhalten oft nicht diejenigen die Bewilligungen, die der Schweiz aus volkswirtschaftlicher Sicht am meisten bringen, sondern diejenigen, die sich im wenig durchsichtigen, aber teuren Wettlauf um die Bewilligungen durchsetzen.

Warum Abgaben überlegen sind

Je knapper die Bewilligungen gehalten werden, desto wertvoller sind sie, desto lohnender und intensiver wird die Jagd nach ihnen und desto schwerer fällt es dem Staat, sie richtig zuzuteilen. Die sorgfältige Behandlung von Gesuchen dauert lange, was für die beantragenden Firmen Gift ist. Störend ist auch die Verteilungswirkung von Kontingenten: Die Firmen, die Kontingente erhalten, machen damit gute Gewinne; die Firmen, deren Anträge abgelehnt werden, haben nur zusätzliche Kosten; die Karriere- und Lebenschancen der Zuwanderungswilligen werden von bürokratischen Bewilligungsverfahren abhängig; und die bisherigen Einwohner profitieren zwar von einem leichten Rückgang der Zuwanderung, aber sie müssen die Kosten der Kontingentssysteme tragen. Zum Glück gibt es eine bessere Alternative.

Knappe Güter sollen nicht durch einen staatlichen Plan, sondern durch Knappheitspreise zugeteilt werden. Das ist das ökonomische und liberale Credo, und das setzt Anreize zum sparsamen und effizienten Umgang mit knappen Gütern. Übertragen auf die Zuwanderung, heisst dies: Der Staat soll nicht eine Zuwanderungsmenge vorgeben und verteilen, sondern einen Preis, also eine Zuwanderungsabgabe festlegen. Damit diese Abgabe ihren Zweck erfüllen kann, muss sie von den Kosten abhängen, die die Zuwanderung der Allgemeinheit verursacht. Deshalb sollte sie von der Zeit abhängen, die ein Zuwanderer hier verbringt, also pro rata erhoben werden. Zudem sollte sie nicht nur für Arbeitstätige gelten, sondern für jede



Beste Anreize für eine attraktive und offene Schweiz.

neu zuwandernde Person. Eine solche zeitabhängige Abgabe könnte einfach mit der Einkommens- und Quellensteuer eingezogen werden. Denkbar wäre auch, dass die Arbeitgeber die Abgabe entrichten. Wo sie formell erhoben wird, beeinflusst den tatsächlichen Preis allerdings wenig, weil dieser je nach branchen- und regionsspezifischer Arbeitsmarktsituation von den Arbeitgebern auf die Arbeitnehmer überwälzt oder zwischen ihnen aufgeteilt wird.

Zuwanderungsabgaben sind Kontingente aus zehn Gründen weit überlegen:

— Mit Abgaben kann die Zuwanderung und damit die Besetzung offener Stellen frei, ohne bürokratische Hürden und zeitgerecht erfolgen.

— Mit der Einführung von Abgaben wandern ganz automatisch nur diejenigen zu, die daraus

wichtige Vorteile ziehen oder ihren Arbeitgebern wichtige Vorteile bringen.

— Zeitabhängige Abgaben können sehr einfach auch auf Kurzaufenthalter sowie Grenzgänger angewendet werden, für die spezielle Tagessätze erhoben werden können.

— Abgaben bringen Staatseinnahmen, die anderweitig eingesetzt werden können, etwa zur Senkung allgemeiner Steuern. So wird ein Teil der Gewinne aus der Zuwanderung auf die Allgemeinheit und damit auf diejenigen umverteilt, die die Kosten der Zuwanderung tragen. Das gibt den Bürgern wieder Anreize, für gute Politik einzutreten, die die Standortattraktivität der Schweiz stärkt.

— Abgaben sind fairer als Kontingente. Die hier vorgeschlagenen Abgaben behandeln alle Zuwanderungswilligen gleich. Kontingente

hingegen legen eine Menge fest. Das ist äquivalent zu einer höchst diskriminierenden Abgabe, die für die einen sehr tief, für die anderen aber prohibitiv hoch ist. Zudem bliebe für Zuwanderer die Gesamtbelastung aus Steuern und Abgaben trotz Zuwanderungsabgabe immer noch kleiner als in ihren Herkunftsländern.

— Es ist einfacher, Abgaben als Kontingente richtig festzulegen. Für die Festlegung angemessener Kontingente müssen nicht nur die Kosten der Zuwanderung, sondern muss auch die Nachfrage der Wirtschaft nach Zuwanderern bekannt sein. Für die Festlegung von angemessenen Abgaben hingegen reicht es, die Kosten der Zuwanderung einigermaßen zu kennen. Unternehmungen steht es dann frei, entsprechend ihrer Nachfrage Zuwanderer zu

rekrutieren, solange sie oder die Zuwanderer die Abgabe bezahlen und so für die verursachten Kosten aufkommen.

— Abgaben wirken zuverlässiger als Kontingente. Je höher die Abgabe, desto tiefer ist die Zuwanderung. Kontingente hingegen werden, wie oben aufgezeigt, zumeist viel zu hoch festgelegt. Zudem eignen sich Abgaben viel besser als Kontingente, um auch Nichtarbeitstätige zu erfassen. Bei Kontingenten besteht deshalb viel grössere Unsicherheit bezüglich der Wirkung auf den Familiennachzug.

— Abgaben sind föderalismustauglicher als Kontingente. Bei Kontingenten muss, weil die Unternehmungen und Kantone ihren «Bedarf» an Zuwanderern übertreiben, ein zentraler Zuteilungsmechanismus eingeführt werden, der nur einzelne Charakteristika der Kantone berücksichtigen kann. Bei einer Abgabe hingegen braucht es keine zentrale Zuteilung der Zuwanderer auf Unternehmungen und Kantone. Zudem können Abgaben auch kantonal differenziert werden. Dazu könnten die Kantone entweder eigene Abgaben zusätzlich zur Bundesabgabe erheben oder die Zuwanderer bei der Zahlung der Abgabe unterstützen. Ein wichtiger und bisher völlig vernachlässigter Aspekt sind die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Finanzausgleichszahlungen. Bei Personenfreizügigkeit sowie bei Kontingenten haben insbesondere die Empfängerkantone kaum Anreize, sich um eine ei-

Zuwanderungsabgaben bringen automatisch eine relativ steuerkräftige Zuwanderung.

nigermassen steuerkräftige Zuwanderung zu bemühen, weil der Finanzausgleich ihre Finanzkraft pro Kopf praktisch auf das Durchschnittsniveau anhebt. Zuwanderungsabgaben hingegen bringen automatisch eine relativ steuerkräftige Zuwanderung.

— Abgaben sind EU-kompatibler als Kontingente. Die Hauptstossrichtung der von der EU stark mitgetragenen Politik zur Liberalisierung des Welthandels beruht auf dem Ersatz nichttarifärer Handelshemmnisse (insbesondere Kontingente) durch tarifäre Massnahmen (insbesondere Zölle) sowie deren Rückführung auf ein angemessenes Niveau. Auch die internationale Umweltpolitik entwickelt sich von nichttarifären Massnahmen wie Geboten und Emissionsvorschriften hin zu tarifären Massnahmen wie Umweltsteuern und -abgaben. Die Entwicklung der Schweizer Migrationspolitik von Kontingenten zu Abgaben würde also perfekt zu diesem Trend passen. Ein einschlägiger Präzedenzfall in der Beziehung Schweiz-EU ist der Schwerverkehr. Die EU war strikt gegen Schweizer Einschränkungen des Schwerverkehrs mittels Kontingenten und technischer Vorgaben (28- statt 40-Tönnner). Hingegen war sie bereit,

eine Schwerverkehrsabgabe mit ähnlicher Lenkungswirkung zu akzeptieren. Ähnliches gilt auch für die geplante deutsche Maut für Personewagen. Die EU würde wohl nie Mengenbeschränkungen für ausländische Verkehrsteilnehmer akzeptieren. Mit einer Maut – die de facto nur die Ausländer belastet, weil alle Maut bezahlen müssen, aber die Belastung für die Inländer durch andere Steuersenkungen kompensiert wird – ist sie aber einverstanden.

— Abgaben erfüllen die Ziele der Masseneinwanderungsinitiative besser als Kontingente. Sie bewirken sicher eine Reduktion der Zuwanderung. Zugleich verschaffen sie den Schweizern einen gewissen Wettbewerbsvorsprung, wobei der Inländervorrang automatisch und systematischer umgesetzt wird als mit Kontingenten, deren Festlegung und deren Vergabe fehleranfällig sind. In idealer Weise erfüllen Abgaben die Forderung der Initiative, die Zuwanderungspolitik sei «auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz» auszurichten. Die Initiative könnte sogar wortgetreu umgesetzt werden, indem Höchstzahlen für die Zuwanderung als Sicherheitsventile festgelegt sowie die Abgabenhöhe von Zuwanderungsschwellenwerten abhängig gemacht werden.

Die Höhe der Zuwanderungsabgabe sollte idealerweise die von Zuwanderern verursachten Kosten, die durch die Verknappung von Boden, Infrastruktur, Energie und Umwelt entstehen, spiegeln. Weil diese Kosten aber auch stark von der Schweizer Raumplanungs-, Verkehrs- und Energiepolitik abhängen, können sie nicht ausschliesslich der Zuwanderung zugerechnet werden. Überdies dürften Abgaben in der EU auf mehr Widerstand stossen, wenn sie direkt erhoben werden. Deshalb schlage ich vor, die Bemessung der Abgabe zu vereinfachen und sie indirekt zu erheben. Ähnlich wie bei der erwähnten neuen deutschen Maut für Personewagen sollen alle Einwohner einen Grundbeitrag für die staatlichen Leistungen zahlen, aber die bisherigen Einwohner sollen zugleich anderweitig entlastet werden.



Die hohe Zuwanderung in die Schweiz ist eine Folge unserer hohen Lebensqualität. Diese wiederum ist stark dadurch bedingt, dass die Schweiz schon sehr lange eine nachhaltigere Finanzpolitik als die meisten anderen Länder verfolgt. Dadurch hat sie ein riesiges Vermögen in Form von Infrastruktur, Immobilien, Reserven im Sozialversicherungssystem und bei der Nationalbank sowie staatlichen oder halbstaatlichen Unternehmungen aufgebaut, dem im Vergleich zum Ausland nur sehr kleine staatliche Schulden gegenüberstehen. Entsprechend hat die Schweiz ein weit grösseres Nettovermögen pro Einwohner als die meisten anderen Länder. Weil die Finanzhaushalte von den Erträgen aus dem Vermögen profitieren und nicht durch die Finanzierung riesiger Schulden belastet werden, ist die Schweiz steuerlich für Leute mit einem Einkommen von bis rund 250 000 Franken jährlich in Europa fast konkurrenzlos günstig und somit für Zuwanderer sehr attraktiv.

Konkurrenzlos günstig

Die aus dem alten Vermögen an die Zuwanderer fliessenden Zuwendungen sind sehr gross. Während für die Vermögenswerte nur rohe Schätzungen existieren, ist die Schuldenseite gut dokumentiert. So hat die Schweiz heute eine explizite Verschuldung von rund 40 Prozent des Bruttoinlandprodukts, die EU-Staaten eine solche von im Durchschnitt 90 Prozent. Noch grösser sind die Unterschiede bei den impliziten Schulden, also insbesondere den ungedeckten staatlichen Versprechungen für zukünftige Renten und Gesundheitsleistungen. Während die Schweiz eine implizite Verschuldung von, je nach Schätzung, zwischen minus 90 (also ein Nettovermögen) und plus 50 Prozent vom Bruttoinlandprodukt aufweist, betragen die impliziten Schulden der meisten EU-Staaten zwischen 150 und 500 Prozent. So wird das Rentensystem der Schweiz stark durch die Vorsorgegelder aus der zweiten Säule von rund 700 Milliarden und damit über 100 Prozent vom BIP gestützt, wohingegen die meisten anderen Länder, auch Deutschland, nur einen kleinen Bruchteil des BIP angespart haben und die Renten aus laufenden Steuern und Abgaben bezahlen müssen.

Egal wie man rechnet, man kommt für die Schweiz zu einer gegenüber den allermeisten Ländern um 200 bis 500 Prozent tieferen impliziten und expliziten Staatsverschuldung. Die Unterschiede werden noch grösser, wenn auch die Vermögenswerte berücksichtigt werden. Schon «nur» ein Unterschied der Schuldenlast von 200 Prozent des BIP führt beim derzeitigen Schweizer BIP von rund 640 Milliarden und der Annahme einer historisch gesehen eher tiefen Verzinsung von 3 Prozent zu einem Finanzierungsvorteil von 38 Milliarden jährlich, also rund 4600 Franken pro Einwohner. Dank der tiefen expliziten und impliziten Verschuldung

der Schweiz sind unsere Steuern und Abgaben langfristig um jährlich mindestens 4600 Franken pro Einwohner tiefer, als sie bei Verschuldungsverhältnissen wie in der EU wären. Eigentlich erstaunlich, dass die EU der Schweiz nicht vorwirft, sie locke die Zuwanderer mit verbotenen Beihilfen aus ihrem Vermögen an.

Der Vorschlag ist nun folgender: Die grossen Erträge sollen nicht mehr vollständig in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen und so mit den Zuwanderern geteilt werden, sondern ein Teil soll gezielt an die bisherigen Einwohner der Schweiz fliessen. In Zukunft sollen alle bisherigen Einwohner sowie alle Neuzuwanderer, die länger als eine bestimmte Zeitdauer, zum Beispiel fünf Jahre, in der Schweiz gewohnt haben, eine Art Dividende aus den Vermögenserträgen erhalten. Aufgrund obiger Überschlagsrechnungen wären jährliche Beträge von 4000 bis 6000 Franken pro Person durchaus angemessen. Zur Kompensation der Dividendenabgänge bedarf der Staat neuer Einnahmen. Dazu soll er eine Kopfprämie als Grundbeitrag für die Nutzung der Staatsleistungen erheben. Diese kann leicht tiefer als die Dividende für die bisherigen Einwohner angesetzt werden, weil es dank der Neuzuwanderung mehr Beitragszahlende als Dividendenempfänger gibt. Ein solcher Grundbeitrag von 4000 bis 5000 Franken für die Infrastrukturnutzung dürfte vielen Lesern auf den ersten Blick zumindest unge-

wohnt erscheinen. Tatsächlich aber wäre er etwa gleich hoch wie die heutige Grundprämie für die allgemeine Krankenkasse, die ja ebenfalls als Kopfprämie erhoben wird.

Ein solcher Grundbeitrag würde sicher zu einem Rückgang sowohl der heutigen Bruttozuwanderung von jährlich rund 150 000 Personen sowie auch der Nettozuwanderung von heute jährlich rund 80 000 Personen führen. Unter Berücksichtigung der Bruttozu- und Auswanderung dürften längerfristig mindes-

Eigentlich erstaunlich, dass die EU der Schweiz nicht vorwirft, sie locke Zuwanderer mit verbotenen Beihilfen.

tens 500 000 Personen in der Schweiz leben, die weniger als fünf Jahre hier gelebt haben und deshalb nicht dividendenberechtigt sind. Sie würden einen zusätzlichen Beitrag von jährlich 2 bis 2,5 Milliarden Franken aufbringen. Die bisherigen Einwohner hingegen würden bei einem deutlich tieferen Bevölkerungswachstum um denselben Betrag entlastet. Zu betonen bleibt, dass das hier vorgeschlagene Modell auch mit tieferen oder höheren Beiträgen und Dividenden gut funktionieren würde.

Fazit: Zuwanderungsabgaben erlauben eine völlig unbürokratische und damit wirtschaftsfreundliche Steuerung der Zuwanderung. Sie

erfüllen die Erwartungen der Schweiz und der EU besser als Kontingente. Ein Teil der Zuwanderungsgewinne wird auf die bisherigen Einwohner umverteilt, die die hohen Kosten des Bevölkerungswachstums tragen. EU-Bürger könnten weiterhin ohne spezielle Bewilligung zuwandern und würden nach einigen Jahren genauso wie die bisherigen Einwohner Dividenden aus dem langjährig angesparten Vermögen der Schweiz erhalten. Auch mit Abgaben würden die allermeisten Zuwanderer in der Schweiz fiskalisch weniger stark belastet als in ihren Herkunftsländern. Gesamtwirtschaftlich geht es um Summen, die bei weitem grösser sind als die wirtschaftlichen Vorteile der bilateralen Verträge. Das Modell kann auch bestens auf die Zuwanderung aus Drittstaaten angewendet werden, und es könnte von der EU zur Lösung ihrer eigenen Wanderungsprobleme übernommen werden. Schliesslich dienen Zuwanderungsabgaben der Öffnung und nicht der Abschottung. Sie geben Volk und Regierung beste Anreize, für eine möglichst attraktive und offene Schweiz einzustehen. Denn davon profitieren dann alle.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Freiburg und Forschungsdirektor von CREMA (Center of Research in Economics, Management and the Arts).

FM 93.6 **RADIO** DIE WELTWOCH

ROGER G E G E N ROGER

ON
TOUR

ZWEI STANDPUNKTE, ZWEI MEINUNGEN.

LIVE AUS DEM MASCOTTE, THEATERSTRASSE 10 IN ZÜRICH

1. DEZEMBER 2014 · 18:00 BIS 18:50 UHR · TÜRÖFFNUNG 17:00 UHR

EINTRITT NUR MIT ANMELDUNG UNTER TICKETS@RADIO1.CH (PLATZZAHL BESCHRÄNKT).

mascotte
KULTUR · ZÜRICH