

Die Kosten der offenen Grenzen

Bringt die Personenfreizügigkeit tatsächlich mehr Wohlstand? Viele glauben, sie habe eine ähnlich positive Wirkung wie der Freihandel. Der hohe Preis des freien Personenverkehrs wird übersehen.

Von Reiner Eichenberger und David Stadelmann (Text) und Doriano Strologo (Illustration)

Die Personenfreizügigkeit wird weiterhin von vielen Politikern als allgemeiner Wohlstandstreiber gepriesen. Wir glauben, dass es sich lohnt, nochmals darüber nachzudenken.

Viele argumentieren, Personenfreizügigkeit steigere die Wohlfahrt analog zum Freihandel. Das ist nur halb richtig. Personenfreizügigkeit hat wie Freihandel einen grossartigen Freiheitseffekt: Menschen können dorthin wandern, wo es ihnen am besten geht. Auf die Zuwanderungsländer wirkt sie aber anders als Freihandel.

Freihandel schafft bessere Import- und Exportmöglichkeiten. Die günstigeren Importe nützen den Konsumenten und ärgern die einheimischen Produzenten, die aber zugleich neue Exportmöglichkeiten erhalten. Die zusätzlichen Importe drücken auf die Preise und den Wechselkurs, was die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Exporte wachsen lässt. So bringt Freihandel oft ein symmetrisches Wachstum von Importen und Exporten sowie Wirtschaftswachstum bei konstanter Einwohnerzahl. Dadurch steigt das Pro-Kopf-Einkommen. Zwar erzeugt Freihandel Gewinner und Verlierer, aber die Gewinne sind grösser als die Verluste, und mit geeigneten Umverteilungsmassnahmen könnten alle bessergestellt werden.

Asymmetrische Wanderung und Kompensationsverbot — Personenfreizügigkeit schafft bessere Ein- und Auswanderungsmöglichkeiten. Je besser die politischen Institutionen und so die Politik sowie die Einkommen in einem Land sind, desto asymmetrischer wird die Zuwanderung dorthin. Das erhöht den Lohndruck auf Arbeitnehmer, die in direkter Konkurrenz zu den Zuwanderern stehen. Die Gewinne der Arbeitgeber sind dabei aber grösser als die Verluste der einheimischen Arbeitnehmer, weil sie auch von der Arbeit der Zuwanderer profitieren. Anders als bei Freihandel können die Verlierer aber nicht entschädigt werden. Die EU-Definition von Personenfreizügigkeit verbietet, zwischen In- und Ausländern zu diskriminieren und so die inländischen Arbeitnehmer als Verlierer der Zuwanderung gezielt zu kompensieren.

Der Lohndruck bringt weitere wichtige Reaktionen. Mit den Löhnen sinken die Lohnkosten. Das macht Zuwanderungsländer attraktiver für Investitionen. Wenn Kapital völlig frei zufließen und die Produktion zu konstanten Kosten ausgedehnt werden kann, verschwinden die negativen Lohn- und Wohlfahrtseffekte der



«Negative politische Anreizeffekte.»

Zuwanderung vollständig: Mit den Zuwanderern kommen «automatisch» auch die Arbeitsplätze. Auf dieser Annahme basieren viele Gutachten zur Personenfreizügigkeit. Tatsächlich war sie bisher für die Schweiz insgesamt recht realistisch. Deshalb finden auch die empirischen Studien keinen allgemeinen Lohndruck durch Zuwanderung, sondern nur in einzelnen Regionen und Branchen. Wichtig ist aber Folgendes: Solange Arbeitsplätze und -kräfte gleichgewichtig zunehmen, bringt Zuwanderung zwar keinen Lohndruck, aber entgegen weitverbreiteter Meinung auch keine Reduktion des Fachkräftemangels. Entsprechend besteht dieser nach vielen Jahren hoher Zuwanderung unverändert fort.

Die Zuwanderung besonders hochqualifizierter und arbeitsamer Arbeitskräfte kann einem Land Vorteile bringen: Sie beschert dem

Staat zumeist mehr Einnahmen als Ausgaben und lässt die durchschnittliche Qualifikation und Beschäftigungsquote steigen, was die Produktivität und den Wohlstand auch der Einhei-

Der Fachkräftemangel besteht nach vielen Jahren hoher Zuwanderung unverändert fort.

mischen steigern kann. Solch positive Effekte der Zuwanderung sind aber kaum nachhaltig. Sie lösen weitere Zuwanderung aus, und die Wohlfahrt wird durch einen weiteren Gleichgewichtsmechanismus begrenzt.

Überfüllungs-, Umverteilungs- und Anreizeffekte — In der Realität gibt es neben Arbeit und Kapital weitere Produktionsfaktoren, die

in nützlicher Frist nur zu steigenden Kosten vermehrt werden können, insbesondere Boden, Infrastruktur und verschiedene Umweltgüter. Mit schnellem zuwanderungsbedingtem Bevölkerungswachstum werden diese Faktoren knapper und teurer. Durch diese Überfüllungseffekte gleicht sich die Lebensqualität zwischen den Ab- und Zuwanderungsländern an und unterscheidet sich langfristig nur noch im Ausmass der Wanderungskosten. Tatsächlich ist die Welt voller solcher Wanderungsgleichgewichte. So sind London, München oder der Kanton Zug besonders attraktive Standorte. Aber weshalb ziehen nicht viel mehr Leute dorthin? Einfach weil die Boden- und Mietpreise und all die anderen natürlichen knappen Faktoren die Vorteile praktisch vollständig kompensieren. Die Gewinner dieses Umverteilungseffektes sind die Besitzer der knapper werdenden Faktoren, insbesondere von Bauland und Miethäusern. Wiederum verunmöglicht die Personenfreizügigkeit nach EU-Definition eine Entschädigung der Verlierer. Weil Entschädigungen auch an Neuzuwanderer bezahlt werden müssten, würden sie sogar weitere Zuwanderung und damit neue Überfüllungseffekte auslösen.

Oft wird behauptet, Zuwanderung mache Staatsschulden besser tragbar. Für Zuwanderer attraktive Staaten haben aber nicht Schulden, sondern bedeutende Nettovermögen – wenn ihre Vermögenswerte wie Infrastruktur, öffentliche Unternehmungen, Gebäude und Boden berücksichtigt werden. Für die Schweiz weist die Eidgenössische Finanzverwaltung bei sehr konservativer Bewertung der Vermögenswerte für 2015 ein Eigenkapital von über 60 Milliarden Franken aus. Zuwanderung reduziert also nicht die Schulden, sondern das Vermögen pro Kopf, was eine Form des Überfüllungseffekts darstellt.

Aus den Überfüllungs- und Umverteilungseffekten ergeben sich schliesslich zunehmend negative politische Anreizeffekte. Zum einen sinken die Anreize der Bürger, für gute Politik und hohe Standortqualität einzutreten, weil diese mehr Zuwanderung und die damit verbundenen Effekte bringen. So argumentieren schon heute die Schweizer Linksparteien gegen tiefere Unternehmenssteuern, sie zögen nur noch mehr Zuwanderung an. Sollte sich dieses Argumentationsmuster durchsetzen, wäre das für den Standort Schweiz katastrophal.

Zum anderen bewirkt Personenfreizügigkeit mit dem Verbot von expliziten Entschädigungen, dass die Einheimischen zunehmend implizit geschützt beziehungsweise die Zuwanderer implizit diskriminiert werden. Dabei dienen Mindestlöhne und Entlassungsschutz im Arbeitsmarkt sowie Mietregulierungen und Kündigungsschutz im Wohnraummarkt als ineffiziente Hauptinstrumente. Sie sind nach EU-Regeln zulässig, weil sie nicht explizit die Einheimischen bevorteilen,

sondern «nur» ganz allgemein die bisherigen Arbeitsplatz- sowie Wohnungsinhaber gegenüber neuen Marktteilnehmern privilegieren – also gegenüber den potenziellen Zuwanderern als auch gegenüber den einheimischen Jungen. Als Folge wächst in den EU-Ländern die Kluft zwischen Alt und Jung immer mehr an. Ähnliches droht längerfristig auch der Schweiz, wenn die flankierenden Massnahmen noch ausgeweitet werden.

Symmetrische Wanderung ist gut — Die Gesamtwirkung der Personenfreizügigkeit folgt aus dem Freiheitseffekt einerseits und den Überfüllungs-, Umverteilungs- und politischen Anreizeffekten andererseits. Letztere sind umso grösser, je asymmetrischer die Wanderungsströme sind und dadurch einzelne Länder und Regionen lange ein hohes Bevölkerungswachstum haben. Wenn die Wanderungsströme hingegen symmetrisch und so die Überfüllungs- und Umverteilungseffekte klein sind, überwiegt der Freiheitseffekt klar. Das erklärt auch, weshalb

Der Königsweg besteht darin, das Prinzip der Personenfreizügigkeit neu zu interpretieren.

die Personenfreizügigkeit innerhalb von Ländern zumeist unbestritten ist. Da dort die regionalen politischen Institutionen weitgehend äquivalent sind, sind die Wanderungsströme nicht prognostizierbar asymmetrisch.

Wie aber kann die Symmetrie der Wanderungsströme zwischen Ländern gestärkt werden? Auf die schnelle Erreichung eines Gleichgewichts sollte nicht gehofft werden. Weil die Wanderungskosten für die Zuwanderer über die Zeit sinken, immer neue Menschen ins wanderungsfähige Alter kommen und die Mietmärkte aufgrund von Regulierung nur langsam reagieren, werden die Wanderungsströme noch lange von Ländern mit eher schlechten in diejenigen mit guten Institutionen fliessen und dort hohe Kosten verursachen.

Ein anderer Ansatz wäre zu versuchen, die Lebenschancen in den Auswanderungsländern zu verbessern. Die Umverteilung von Finanzmitteln würde dazu niemals reichen und brächte Verschwendung. Vielmehr müsste die Qualität der Politik in den verschiedenen Regionen angeglichen werden. Dafür schwebt vielen EU-Politikern eine Harmonisierung der Politik von oben vor. Das Risiko ist aber gross, dass dabei keine gute, sondern eine schlechte zentrale Politik für alle herauskommt. Der einzig erfolgversprechende Weg wäre deshalb, die Qualität der politischen Institutionen anzugleichen. Nur wenn die EU-Länder auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ähnlich funktionsfähige Institutionen – nennen wir sie äquivalente Institutionen – haben, wird auch die Qualität der Politik und so die Lebensqualität ähnlich. In

der Vergangenheit hatte die Europäische Union vor der Aufnahme neuer Mitglieder versucht, dort institutionelle Reformen durchzusetzen. Zumeist legte sie aber wenig Gewicht auf wirklich wirksame und nachhaltige Institutionen, etwa eine umfassende Dezentralisierung, wohl weil diese auch in manchen alten EU-Ländern fehlen. Folglich können die politischen Institutionen in Europa bestenfalls sehr langsam äquivalent ausgestaltet werden.

Personenfreizügigkeit mit Zuwanderungsabgaben — Der Königsweg besteht deshalb darin, das Prinzip der Personenfreizügigkeit neu zu interpretieren. Ihr Freiheitseffekt sollte bewahrt, aber gezielte Kompensationen der Verlierer zugelassen werden. Entsprechend sollte der freie Personenverkehr nicht durch Quoten und Kontingente eingeschränkt werden, denn das würde den Freiheitseffekt stark reduzieren und brächte hohe bürokratische Kosten.

Viel effektiver ist eine Steuerung mit Zuwanderungspreisen. Sie können direkt mit einem temporären finanziellen Beitrag der Neuzuwanderer oder indirekt mittels zeitweiligen Ausschlusses der Zuwanderer von gewissen Staats- oder Sozialleistungen realisiert werden. Sie sollten von der Dauer des Aufenthalts im neuen Wohnsitzstaat abhängen. Ideal wäre eine Art Tagesgebühr – ähnlich der Kurtaxen – die von jedem Neuzuwanderer für einige wenige Jahre mit der Einkommenssteuer erhoben würde. So würden die Zuwanderer einen Teil der von ihnen verursachten Überfüllungs- und Umverteilungseffekte tragen, was den Einheimischen Anreize gäbe, die Schweiz weiterhin für Zuwanderer attraktiv zu halten.

Der grosse Freiheitseffekt der Personenfreizügigkeit – dass Menschen frei und ohne bürokratische Behinderungen an den von ihnen bevorzugten Ort ziehen können – bliebe mit einer Zuwanderungsabgabe erhalten. Die von asymmetrischen Wanderungsströmen verursachten Nachteile würden gemindert, die Wanderung gesenkt und dorthin gelenkt, wo die Überfüllungs- und Umverteilungseffekte klein sind. Schliesslich könnte ein Teil der Einnahmen dazu verwendet werden, in den Auswanderungsländern den Aufbau äquivalenter Institutionen zu unterstützen, wovon langfristig alle Beteiligten profitierten.



Reiner Eichenberger ist Ordinarius für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Freiburg sowie Forschungsdirektor von Crema (Center for Research in Economics, Management and the Arts)



David Stadelmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth und wissenschaftlicher Mitarbeiter von Crema (Center for Research in Economics, Management and the Arts).