

Zwei Pläne und viele offene Fragen

Weder die Schutzklausel noch eine einvernehmliche Lösung setzen die Zuwanderungs-Initiative tatsächlich um

Von Dominik Feusi, Bern

Die Lage ist verworren. Und der Bundesrat hat gestern keine Anstalten gemacht, Ordnung in die Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative zu bringen.

Sein Plan A besteht immer noch darin, mit der EU eine einvernehmliche Lösung zu finden. Zur Erinnerung: Im ersten Jahr nach der Annahme der Initiative waren nicht einmal Gespräche mit der EU erwünscht. Seit einem Jahr ist das möglich und es wurde zehn Mal auf höchster Ebene diskutiert. Der Bundesrat sieht gemäss Simonetta Sommaruga «einen politischen Willen für eine Lösung und auch einen Ort, wo diese Lösung ansetzen könnte». Man wolle mit einer «neuen, gemeinsamen Interpretation eines Artikels im Freizügigkeitsabkommen so etwas wie eine Schutzklausel bekommen». Das Problem ist, dass dieser Artikel nicht vorsieht, dass die Schweiz Massnahmen zur Steuerung der Zuwanderung selbstständig beschliessen kann, sondern dass immer der gemischte Ausschuss des Abkommens zusammentreten muss. Aber genau die eigenständige Steuerung wurde mit der Masseneinwanderungs-Initiative angenommen. Sommaruga bestätigte auf Nachfrage, dass dies einer der Knackpunkte bei den laufenden Verhandlungen sei.

Fragwürdiger Plan B

Der Plan B des Bundesrates ist die im Dezember vorgestellte und gestern nun zuhänden des Parlaments beschlossene einseitige Schutzklausel. Doch diese erfüllt höchstens formal die mit der Masseneinwanderungs-Initiative beschlossene Steuerung der Zuwanderung. Denn der Bundesrat legt nach seinem Vorschlag auf Emp-



Grosser Aufmarsch. Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Bundespräsident Johann Schneider-Ammann auf dem Weg zur Medienkonferenz. Foto Keystone

fehlung einer neuen Zuwanderungskommission von Jahr zu Jahr neue Schwellen- und Höchstwerte fest und würde sie insbesondere im Asylbereich jeweils nach oben anpassen. Und wenn die Werte überschritten würden, würde man die Zuwanderung

erst im Folgejahr tatsächlich steuern, gemäss Bundesrätin Sommaruga frühestens im Jahr 2019. Sie wollte sich trotz mehrfachem Nachfragen nicht festlegen, ob die Klausel überhaupt zu einer Senkung der Zuwanderung führt.

Das zweite Problem der gestern vorgestellten einseitigen Schutzklausel ist ein Entscheid des Bundesgerichts. Eine Kammer des höchsten schweizerischen Gerichts hat im letzten November am Rande eines Urteils und in Abweichung zur langjährigen Praxis entschieden, dass das Freizügigkeitsabkommen in jedem Fall der Masseneinwanderungs-Initiative vor geht.

Damit also die einseitige Schutzklausel überhaupt greifen könnte, müsste die Schweiz das Freizügigkeitsabkommen kündigen, womit auch die anderen sechs Abkommen der Bilateralen I dahinfallen würden. Dies schreibt der Bundesrat in seiner Botschaft. Denn jeder wegen der Schutzklausel abgewiesene Ausländer könnte mit Hinweis auf dieses Urteil sein Niederlassungsrecht vor dem Bundesgericht streiten.

Für die Initianten ist die gestern vorgestellte Schutzklausel deshalb ungenügend (siehe Kasten). Unabhängig von Plan A oder Plan B schlägt der Bund

einmal mehr vor, die Missbrauchs- bekämpfung auf dem Arbeitsmarkt zu verschärfen.

Kein Inländervorrang

Wenn die Pläne A und B des Bundesrates nicht funktionieren, was gäbe es denn noch? FDP-Präsident Philipp Müller hat einen einseitigen Inländervorrang vorgeschlagen. Bevor ein Ausländer eine Stelle in der Schweiz erhalte, müsste nachgewiesen werden, dass sich kein Inländer dafür eigne. Müller forderte das für Branchen, in denen es viele Arbeitslose gibt und betonte, dass so das Prinzip der Personenfreizügigkeit bestehen bleibe. Für Müller ist ein Inländervorrang eher mit der Personenfreizügigkeit zu vereinbaren als eine Schutzklausel. Unterstützt wird er dabei vom ehemaligen SP-Nationalrat und Sommaruga-Vertrauten Rudolf Strahm, der dies in der Sendung «BaZ-Standpunkte» (Ausstrahlung morgen Sonntag auf SRF 1 und SRF 2) als Lösung vorschlägt. Sommaruga verwies auf Nachfrage bloss darauf, dass dieser Ansatz in der Vernehmlassung wenig Unterstützung erhalten habe. Interessant ist allerdings, dass es einen solchen Inländervorrang bereits gibt. Vor gut vier Jahren erliess

der Genfer Staatsrat eine Direktive für seine Ämter und ihm angeschlossene Unternehmen, dass im Zweifel Arbeitssuchende mit Wohnsitz im Kanton Genf bevorzugt eingestellt werden müssen. Von einer Reaktion der EU auf diese Weisung ist nichts bekannt.

Ein weiterer vom Bundesrat nicht näher geprüfter Vorschlag ist jener einer Zuwanderungssteuer, wie sie der Freiburger Ökonom Reiner Eichenberger entworfen hat (siehe unten). Er weist insbesondere darauf hin, dass die EU im Landverkehrsabkommen mit der Schweiz bei Lastwagen bereits einmal einer solchen Steuer zugestimmt hat. Auch der vom britischen Premierminister David Cameron in Brüssel erkämpfte Deal mit der EU sieht faktisch eine finanzielle Diskriminierung der Zuwanderer vor. Gemäss einem mit der Frage vertrauten Insider arbeitet das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) auch daran, wie eine solche Steuer diskriminierungsfrei ausgestaltet werden könnte.

Auch wenn der Bundesrat mit seiner Botschaft vorgespurt hat, bleibt das Feld für derartige Ideen offen. Bundesrätin Sommaruga wies vor den Medien selber darauf hin, dass das Parlament auch andere Ideen berücksichtigen könne.

SVP droht, SP kritisiert, Gewerkschaft warnt

Bern. Die SVP droht mit einer Volksinitiative zur Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens, falls Bundesrat und Parlament die Umsetzung des Volksentscheides zur Begrenzung der Zuwanderung verhindern oder von einem Veto der EU abhängig machen. Klare Vorstellungen, wie die Zuwanderung mit einer Schutzklausel markant gesenkt werden solle, fehlten weiterhin und würden auf die später zu erlassende Verordnung verschoben. Der Bundesrat lasse damit offen, ob er trotz Verfassungsauftrag überhaupt eine wirkungsvolle Lösung verwirklichen wolle. Die SP lehnt eine einseitige Schutzklausel ab. Damit würden die gesamten bilateralen Beziehungen und der Wohlstand der Schweiz aufs Spiel gesetzt, schreibt die SP. Es führe kein Weg an einer einvernehmlichen Lösung vorbei.

Die CVP befürwortet hingegen die Schutzklausel. Jetzt könne das Parlament endlich an die Arbeit. Für die Partei sei klar, dass eine korrekt ausgestaltete Schutzklausel konform mit dem Freizügigkeitsabkommen sei, den Volkswillen umsetze und die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz berücksichtige. Die FDP stellt sich auch hinter die Schutzklausel. Sie sei ein gangbarer Weg.

Die Gewerkschaften lehnen den Vorschlag des Bundesrates ab. Kontingente führten zu neuen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt und stellen die Personenfreizügigkeit radikal infrage. Die Unia befürwortete diese als wichtiges Recht der Arbeitnehmenden und Voraussetzung für die bilateralen Verträge mit der EU, schreibt die Gewerkschaft in einer Mitteilung. SDA

Der Umsetzungsvorschlag des Bundesrates für die Masseneinwanderungs-Initiative wird nicht funktionieren

Die Europäische Union will Steuern, nicht Kontingente

Von Reiner Eichenberger

Der Bundesrat setzt zur Senkung der Zuwanderung weiterhin auf das falsche Pferd: eine Schutzklausel mit Kontingenten. Wenn die Zuwanderung einen Grenzwert überschreitet, sollen im folgenden Jahr Kontingente gelten; Grenzwerte und Kontingente soll eine Kommission aus Vertretern von Bund, Kantonen und Sozialpartnern festlegen.

Dieses Modell wird nicht funktionieren. Die involvierten Akteure wollen kaum griffige Schutzmechanismen. Jede Branche und jeder Kanton will für sich möglichst grosse Kontingente, denn die Kosten der Zuwanderung trägt die Allgemeinheit. Die Folge wären absurde «Zuwanderungsrennen»: Migrationswillige würden möglichst zuwandern, bevor die Schutzklausel greift. So würde die Zuwanderung aufgebläht und die Schutzklausel erst recht ausgelöst. Dadurch entstünde ein unsinniger Wechsel von übermässiger Zuwanderung und Abschottung.

All das würde von restriktiven Kontingenten gegenüber Drittländern begleitet. Sie schotten die Schweiz von

den wirtschaftlich dynamischen Weltregionen ab und bewirken einen Mangel an wirklichen Spezialisten. Zugleich würden wegen der Zuwanderungsrennen die flankierenden Massnahmen wohl noch ausgebaut und so mit dem flexiblen Arbeits- und Wohnraummarkt zwei Erfolgsfaktoren der Schweiz untergraben. So schafft der Bundesrat nur Unsicherheit.

Automatischer Vorrang

Die Lösung sind Zuwanderungsabgaben für Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige, die von der hier verbrachten Zeit abhängen. Mit solchen Abgaben können Ausländer frei, unbürokratisch und zeitgerecht eingestellt werden. Es kommen automatisch diejenigen, die stark profitieren oder ihren Arbeitgebern viel nützen. Solche Abgaben können auch gut auf Kurzaufenthalter und Grenzgänger angewendet werden. Sie lenken einen Teil der grossen Gewinne aus der Zuwanderung an die Allgemeinheit, die die Kosten der Zuwanderung trägt. Und sie verschaffen den Schweizern automatisch einen gewissen Vorrang.

Warum eine Steuer? Die hohe Zuwanderung ist eine Folge besserer Staatsleistungen bei tieferen Steuern. Das kann die Schweiz nur bieten, weil sie über lange Jahre nur wenig Schulden gemacht hat und ein grosses Vermögen in Form von Infrastruktur,

Die hohe Zuwanderung ist eine Folge besserer Staatsleistungen bei tieferen Steuern.

öffentlichen Unternehmungen, Immobilien sowie Reserven im Sozialversicherungssystem aufgebaut hat. So ist in der Schweiz das Nettovermögen um weit mehr als 200 Prozent des Bruttoinlandsprodukts höher als in der EU. Das bringt bei einer langfristig realistischen Verzinsung von drei Prozent Finanzierungsvorteile von jährlich rund 38 Milliarden Franken, also jährlich pro Einwohner 4600 Franken oder täglich 12 Franken tiefere Steuern und Abgaben.

Es wäre nur fair, wenn von Zuwanderern während beispielsweise fünf Jahren Abgaben in dieser Grössenordnung erhoben würden. Dadurch würde die Zuwanderung sinken, und sie würde für die grosse Mehrheit der bisherigen Einwohner vorteilhaft. Ein kleiner Teil der Einnahmen könnte der EU überlassen werden, um ihr Verständnis zu fördern. Schliesslich sollten die Abgaben auch auf Drittländer angewendet und so die Schweiz gegenüber der grossen Welt geöffnet werden.

Eine goldene Gelegenheit

Abgaben sind EU-kompatibler als Kontingente. EU-Bürger könnten ohne Zulassungsverfahren frei in die Schweiz zuwandern. Die Strategie «Abgaben statt Kontingente» kennt die EU. So war sie strikt gegen Schweizer Alpentransitkontingente, akzeptierte aber Transitabgaben. Diese Offenheit wurde jüngst bestätigt. Grossbritannien darf in Zukunft Lohnzuschüsse an Niedriglohnbezüger gezielt nur noch an langjährige Einwohner zahlen und so Neuzuwanderer finanziell diskriminieren. Damit zielen sie zwar nicht explizit auf

eine Sondersteuer, aber trotzdem auf eine Minderleistung für Zuwanderer.

Jeder Ökonomiestudent lernt, dass Steuererhöhungen und Beitragssenkungen in ihrer Lenkungswirkung weitgehend äquivalent sind. Neuzuwanderer nach England bezahlen zwar so wie alle anderen Einwohner Steuern – insbesondere die Mehrwertsteuer von 20 Prozent –, erhalten aber für sie wichtigste Staatsleistungen nicht. Das ist das Spiegelbild einer Abgabensenkung, bei der die Neuzuwanderer zwar die gleichen Leistungen wie Einheimische erhalten, aber eine spezielle zusätzliche Steuer bezahlen. Damit bietet das Abkommen der EU mit Grossbritannien der Schweiz eine goldene Gelegenheit, auf eine Preissteuerung der Zuwanderung umzuschwenken.



Reiner Eichenberger (54) ist Wirtschaftsprofessor an der Universität Freiburg.