

SCHWEIZ 2035: ALT, TOPFIT UND VOLLMOBIL

Bevölkerungswachstum und -überalterung müssen nicht zwingend eine düstere Zukunftsaussicht sein: Mit vernünftigen Massnahmen in den Bereichen Altersarbeit, Zuwanderung und Mobilität lassen sich Wertschöpfung und Wohlstand steigern. Drei Vorschläge.

Keywords: Alterung, Migration, Mobilität, Wohlstand, Wirtschaft, Politik

Reiner Eichenberger

Viele sehen die Zukunft schwarz: Überalterung, Übervölkerung, Überschuldung. So steigt gemäss den Langfristperspektiven des Eidgenössischen Finanzdepartements von 2012 die Verschuldungsquote bis 2060 infolge Überalterung auf über 130 %. Doch das illustriert vor allem eines: Simulationen zu interpretieren ist schwierig. Das Finanzdepartement ging 2012 vom damaligen Basisszenario des Bundesamts für Statistik BFS mit 9 Millionen Einwohnern bis 2060 aus, wohingegen das neuere BFS Basisszenario von 2015 10 Millionen Einwohner voraussagt – bis 2040! Zudem wurde das wichtigste Simulationsergebnis kaum thematisiert. Aufgrund des normalen Produktivitätsfortschritts von jährlich 1 % wächst bis 2060 vor allem die Wertschöpfung pro Arbeitskraft, und zwar um über 50 %. So ist die Zukunft nicht problematisch, sondern grossartig – falls die Früchte des Fortschritts geerntet werden. Dafür braucht es insbesondere in drei Bereichen eine vernünftigere Politik.

Alte an die Arbeit

Bei Überalterung denken viele an explodierende Sozial- und Gesundheitskosten, Altersarmut und Mangel an Pflegeplätzen. Doch Überalterung ist kein Grund zur Sorge, sondern zur Freude. Denn die Menschen werden nicht älter, weil sie immer kranker werden, sondern weil sie länger gesund bleiben. Höhere Lebenserwartung heisst also vor allem mehr gesunde Lebensjahre. Zudem ist die individuelle Alterung nicht rein naturgegeben, sondern hängt stark vom gesetzlichen Pensionsalter ab. Je näher die Pensionierung von Mitarbeitern rückt, desto weniger investieren sie, ihre Vorgesetzten sowie ihre Arbeitskollegen in ihr arbeitsspezifisches Wissen und desto weniger wird ihre körperliche Gesundheit geschont (Bauer und Eichenberger 2016). Folglich werden Arbeitnehmer, die sich dem ordentlichen Pensionierungsalter nähern, aufgrund allseitiger Unterinvestition tatsächlich unproduktiver und erscheinen oft ausgebrannt – ganz unabhängig von der Höhe des Pensionsalters. Diese institutionell bedingte Alterung hat hohe gesellschaftliche Kosten. Deshalb ist es unabdingbar, das Rentenalter nicht einfach zu erhöhen, sondern zu flexibilisieren.

Dagegen wird oft eingewendet, dann nähmen die Alten den Jungen die Arbeitsplätze weg. Doch das stimmt nicht. Sobald das zusätzliche Arbeitsangebot der Alten auf die Löhne drückt, sinken auch die Lohnkosten der Unternehmungen, was die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz stärkt, Investitionen anzieht und neue Arbeitsplätze schafft. Zudem nehmen die Konsumnachfrage und Steuerzahlungen der Alten zu.

Schon heute könnten die Alten über das normale Pensionsalter hinaus arbeiten. Doch Altersarbeit ist wegen verschiedener institutioneller Regelungen unattraktiv. Für die Arbeitgeber sind die Älteren wegen der Lohnnebenkosten sowie des Senioritätslohnprinzips zumeist relativ teuer. Zudem ist Weiterarbeiten heute kein freier individueller Entscheid, eben weil die Arbeitgeber und Arbeitskollegen ihre Unterstützung vor dem normalen Pensionsalter reduzieren. Deshalb sollten möglichst viele Mitarbeiter über das normale Rentenalter hinaus arbeiten. Dazu muss das Rentenalter offiziell flexibilisiert werden, und die Unternehmungen und Pensionskassen müssen die existierenden Hemmnisse für Altersarbeit abbauen.

Aber auch der Staat muss die Altersarbeit unterstützen. Dazu soll er Altersarbeit nicht fördern, sondern nur weniger behindern, indem er die Einkommenssteuern und Sozialabgaben auf Arbeitseinkommen von über 65-Jährigen senkt. Weil dann Altersarbeit häufiger wird, nehmen die Investitionen der Unternehmungen, der Alten selbst und ihrer Kollegen in die Fähigkeiten der Alten zu, wodurch Altersarbeit noch produktiver und häufiger und so bald üblich wird. Dadurch erhält der Staat zusätzliche Steuereinnahmen. Zugleich wird sich mit der Steigerung des tatsächlichen Pensionsalters das heutige Kernproblem der Überalterung – dass mehr Rentner von weniger Arbeitstätigen mitunterhalten werden müssen – ganz von selbst erledigen.

Optimierte Zuwanderung

Personenfreizügigkeit wirkt auf flexiblen Arbeitsmärkten weder stark negativ noch positiv. Einerseits

drückt freie Zuwanderung auf die Löhne und erleichtert die Besetzung offener Stellen, andererseits bewirkt gerade das, dass mehr Arbeitsplätze in die Schweiz verlagert und weniger ausgelagert werden. In der Summe bleiben das normale Lohn- und Prokopfwachstum sowie der Personalmangel etwa konstant, wohingegen die Bevölkerung und die Gesamtwirtschaft parallel aufgebläht werden.

Dagegen wird stereotyp argumentiert, die Zuwanderer brächten fiskalische Überschüsse, weil sie mehr Steuern und Abgaben bezahlten, als sie vom Staat Leistungen bezögen. Damit hülften sie auch, die Lasten der Überalterung zu tragen. Doch das stimmt nicht. Wie eine vom Bund bestellte Studie von Nathalie Ramel und George Sheldon (2012) zeigt, brachte selbst die durchschnittlich besonders hoch qualifizierte Zuwanderung der Jahre 2003 bis 2009 keinen nachhaltigen fiskalischen Überschuss, weil gutqualifizierte Zuwanderer öfter und schneller zurückwandern als geringqualifizierte.

Die Personenfreizügigkeit bringt hingegen ein Bevölkerungswachstum von über 1 % jährlich. Über mehrere Jahre verursacht ein so hohes Bevölkerungswachstum schwerwiegende Probleme. Es verknappt Bauland, Infrastruktur und viele Umweltgüter; es vervielfacht die Kosten politisch anvisierter Selbstversorgungsgrade für Energie und Lebensmittel sowie von Treibhausgas-Emissionszielen; und es bringt schädliche politische Reaktionen, etwa die flankierenden Massnahmen sowie die übermässig restriktive Zuwanderungspolitik gegenüber Drittländern. Freie Zuwanderung hat deshalb neben den offensichtlichen Vorteilen – der besseren Verfügbarkeit von wirklichen Spezialisten – grosse volkswirtschaftliche Nachteile.

Was also tun? Besonders schädlich wäre die vom Bundesrat anvisierte Schutzklausel. Da ihre Grenzwerte unter der heutigen Zuwanderung liegen müssten, würden sie regelmässig erreicht und die Schutzklausel aktiviert. Zuwanderer müssten also schneller als die Schutzklausel sein. Die Folge wäre ein Jahresanfangs-Zuwanderungsrennen und Abschottung für den Rest des Jahres.

Kontingente verursachen ebenfalls grosse volkswirtschaftliche Kosten. Zum einen dürften sie zu hoch festgelegt werden, weil die Unternehmen ihren wahren Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften übertreiben, solange sie die Kontingente gratis erhalten. Zum anderen ist die Bearbeitung der Zuwanderungsgesuche für Wirtschaft und Staat sehr teuer, und im undurchsichtigen Wettlauf um Bewilligungen setzen sich oft nicht diejenigen Firmen durch, die der Schweiz viel bringen. Je knapper die Kontingente sind, desto wertvoller und gesuchter

werden sie, und desto schwerer fällt dem Staat die richtige Zuteilung. Die sorgfältige Behandlung von Gesuchen dauert lange, was für die beantragenden Firmen Gift ist. Der Staat wird zum Planer des Arbeitskräfteeinsatzes, und der Wettbewerb zwischen den Firmen und Branchen wird massiv verzerrt.

Zum Glück gibt es eine bessere Alternative: Zuwanderungsabgaben für Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige, die von der hier verbrachten Zeit abhängen und während den ersten drei bis fünf Jahren nach Zuwanderung zu bezahlen sind. Damit können Ausländer frei, unbürokratisch und zeitgerecht eingestellt werden. Es kommen automatisch diejenigen, die hier eine grosse Wertschöpfung leisten. Abgaben können auch gut auf Kurzaufenthalter und Grenzgänger sowie auf Angehörige von Drittstaaten angewendet werden. Sie lenken einen Teil der Zuwanderungsgewinne an die Allgemeinheit, die die Kosten der Zuwanderung trägt. Und sie verschaffen den Schweizern automatisch einen gewissen Vorrang.

Diese Abgaben könnten ganz einfach mit der Einkommens- und Quellensteuer veranlagt werden. Mit ihnen würde die Zuwanderung zugleich sinken und würde für die grosse Mehrheit der bisherigen Einwohner vorteilhaft. Eine Abgabe von 12 bis 15 Franken pro Tag würde Einnahmen von schätzungsweise 2 bis 2,5 Milliarden Franken jährlich bringen. So hätten dann Volk und Regierung wieder beste Anreize, für eine möglichst attraktive und offene Schweiz einzustehen.

Abgaben sind viel EU-kompatibler als Kontingente. EU-Bürger können ohne bürokratische Zulassungsverfahren frei in die Schweiz zuwandern; der freie Personenverkehr bleibt also erhalten. Trotz Abgaben bliebe die fiskalische Gesamtbelastung der meisten Zuwanderer kleiner als in der EU. Die Überlegenheit von Abgaben gegenüber Kontingenten ist auch Grundlage der EU-Handels-, -Umwelt- und -Verkehrspolitik. So war die EU strikt gegen Schweizer Alpentransitkontingente, akzeptierte aber Transitabgaben. Zudem hat die EU Grossbritannien eine implizite Besteuerung der Zuwanderung erlaubt. Neuzuwanderer bezahlen zwar die gleichen Steuern wie alle anderen Einwohner – etwa die Mehrwertsteuer von 20 % –, erhalten aber keine staatlichen Lohnzuschüsse für Niedrigverdiener. Das Verständnis der EU für eine Schweizer Zuwanderungssteuer wäre also wohl vorhanden, insbesondere auch wenn ihr ein kleiner Teil des Steuerertrags zukäme.

Zukunftsfähige Mobilität

Die teuersten heiligen Kühe der Schweiz heissen ÖV und MIV – Öffentlicher Verkehr und Motorisierter

Individualverkehr. Obwohl es kaum Grund gibt, den Verkehr zu subventionieren, unterstützt die Allgemeinheit den ÖV jährlich mit rund 8 Milliarden Franken Budgetzuschüssen und trägt Umwelt-, Unfall- und Lärmkosten des MIV und ÖV von etwa 8 und 2 Milliarden. Statt endlich die Verkehrskosten den Benutzern aufzuerlegen, wird der ÖV schnell weiter ausgebaut. Tatsächlich aber naht im Verkehr eine Zeitwende.

Schon heute betragen die gesellschaftlichen Kosten pro Personenkilometer – also unabgeholte Umweltschäden und Subventionen – im ÖV ein Vielfaches des MIV. Die Vorteile des MIV werden durch die Entwicklung von Elektroantrieb, automatisch fahrenden Autos sowie von App- und Chat-basierten Fahrgelegenheitsvermittlungssystemen noch anwachsen. Bis 2035 wird der MIV dem ÖV rundum überlegen sein: billiger, ökologischer, bequemer, zeitsparender. Es gibt nur ein Problem: Weil der MIV infolge Umsteigern vom ÖV sowie dem Bevölkerungswachstum stark zunehmen wird, wird die Strassenkapazität trotz automatischer Steuerung und elektronischem Verkehrsmanagement knapp. Die Lösung dafür hat die SBB. Die heutigen Schienentrassen sind die ideale Basis für Strassen für selbstgesteuerte Autos, weil sie relativ gerade und kreuzungsfrei sind. Die SBB wird deshalb ihre Schienen zu modernen Strassen umnutzen und sie gegen Entgelt dem neuen MIV zur Verfügung stellen. So wird sie zur SSB, der Schweizerischen Strassen Betreiberin. Die riesigen Gleiswüsten in den Städten werden zu Bauland oder renaturiert. Beim neuen MIV werden alle externen Kosten durch Roadpricing abgegolten, und es wird ein freier Markt für Fahr- und Mitfahrgelegenheiten in den unterschiedlichsten Arten von Individual- und Kollektivfahrzeugen geschaffen. Insgesamt wird der Staat durch Streichung der meisten Subventionen an den ÖV, durch Internalisierung der verbleibenden externen Kosten sowie durch Nutzerabgaben für knappen Strassenraum um mehr als 12 Milliarden Franken jährlich entlastet.

Rosige Zukunft

Dank den drei vorgeschlagenen Massnahmen in den Bereichen Alterung, Zuwanderung und Verkehr werden die staatlichen Haushalte massiv entlastet und erzielen grosse Mehreinnahmen. Die Gesamtentlastung dürfte sich um 15 bis 20 Milliarden Franken jährlich bewegen. Das Geld sollte bestmöglich ausgegeben werden. So könnte die Mehrwertsteuer aufgehoben werden. Ihr Ertrag ist zwar mit rund 23 Milliarden Franken leicht höher. Ihre Abschaffung würde aber das Wirtschaftswachstum und damit die anderen Steuereinnahmen so steigern, dass eine allfällige Lücke schnell kompensiert würde. Zudem könnten die Grenzen für den freien Güterverkehr

geöffnet werden, wodurch überhöhte Schweizer Preise deutlich fallen würden und der Wohlstand zusätzlich gesteigert würde. Die dadurch ausgelöste zusätzliche Zuwanderung würde allgemein begrüsst, denn sie wäre dann ja dank der Besteuerung auch für die Einheimischen vorteilhaft.



Reiner Eichenberger

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

Literatur

Bauer, Ann Barbara und Eichenberger, Reiner (2016): *Endogenous Ageing: How Statutory Retirement Age Drives Human and Social Capital*. CREMA working paper.

Ramel, Nathalie und Sheldon, George (2012): *Fiskalbilanz der Neuen Immigration in die Schweiz*. Basel: Expertise des FAI, erstellt mit finanzieller Unterstützung des Bundesamtes für Migration.