

Zuwanderungsabgaben zum Erhalt des freien Personenverkehrs

Der freie Personenverkehr bringt wettbewerbsfähigen Ländern Zuwanderung und Bevölkerungswachstum. Dadurch werden nicht leicht vermehrbare Faktoren wie Land knapper. Zudem entstehen externe Kosten. Das Diskriminierungsverbot in der von der EU definierten Form der Personenfreizügigkeit verunmöglicht die Kompensation inländischer Verlierer. Als Folge werden vielerorts bürokratische Einschränkungen des freien Personenverkehrs diskutiert. Zuwanderungsabgaben zur Abgeltung externer Kosten der Zuwanderung stellen eine freiheitliche Alternative dar.



Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Ordinarius für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Fribourg (Schweiz) sowie Forschungsdirektor von CREMA (Center for Research in Economics, Management and the Arts). Bevorzugte Forschungsgebiete: Politische Ökonomie, Finanz- und Wirtschaftspolitik, Institutionelle Innovationen.



Prof. Dr. David Stadelmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth und Research Fellow von CREMA (Center for Research in Economics, Management and the Arts), Basel/Zürich. Bevorzugte Forschungsgebiete: Politische Ökonomie, wirtschaftliche Entwicklung, Migration.

Summary: For competitive economies, free movement of persons leads to immigration and population growth which makes certain factors of production such as land scarcer. Moreover, population growth may be linked to externalities. According to the EU nondiscrimination principle regarding the free movement of persons, native losers from immigration cannot be compensated. Thus, calls for quantitative immigration restrictions have become prominent. An alternative and liberal approach consists in levying immigration fees to compensate for external costs.

Stichwörter: Europa, externe Kosten, freier Personenverkehr, Migration, Zuwanderungsabgaben

1. Einleitung

Der freie Personenverkehr bildet ein zentrales Element der europäischen Verträge sowie der Beziehungen europäischer Länder untereinander. Er hat einen genauso offensichtlichen wie großartigen **Freiheitseffekt**: Menschen können frei und ohne bürokratische Behinderungen in die Länder wandern, wo sie arbeiten oder wohnen wollen. Insbesondere die wandernden Individuen ziehen daraus einen sehr großen Nutzen, denn mit ihrer Arbeitskraft erzielen sie in wettbewerbsfähigen Ländern im Regelfall ein höheres Einkommen.

Gleichwohl wird der freie Personenverkehr mit zunehmender Skepsis gesehen. Das gilt insbesondere für Länder mit asymmetrischer Migration, also höherer Zuwanderung als Abwanderung. Das resultierende Bevölkerungswachstum kann dann zu Schwierigkeiten führen, wenn Märkte für Arbeit und Wohnraum nicht flexibel oder Produktionsfaktoren wie Boden, Infrastruktur und Umweltqualität nicht leicht vermehrbar sind. Die Ergebnisse der Volksabstimmungen zum Austritt Großbritanniens aus der EU und der Masseneinwanderungsinitiative in der Schweiz illustrieren die Bedenken hinsichtlich Migration ebenso wie Diskussionen zu Einwanderungsfragen oder die Reaktionen auf die Flüchtlingskrise.

In diesem Beitrag diskutieren wir zuerst, wie sich die Wohlfahrtseffekte von freiem Personenverkehr und Freihandel unterscheiden und wie zuwanderungsbedingtes Bevölkerungswachstum Kosten verursachen kann. Wir argumentieren, dass Länder und Regionen mit hoher Nettozuwanderung **Zuwanderungsabgaben** für Zuwanderer erheben können sollten, so dass ein Teil der Kosten der asymmetri-

schen Wanderung durch die Zuwanderer selbst getragen wird. Die Vorteile und die konkrete Ausgestaltung solcher Abgaben werden ebenfalls erörtert.

2. Menschen sind keine Güter

Immigration aufgrund freien Personenverkehrs wird oft als **allgemeiner Wohlstandstreiber** gepriesen. Dabei wird argumentiert, der freie Personenverkehr wirke analog zu Freihandel mit Gütern und Dienstleistungen. Das ist falsch. Freihandel führt in der Regel zu Gewinnen für eine Volkswirtschaft insgesamt (vgl. Frankel und Romer 1999) und bringt höheres Wirtschaftswachstum bei konstanter Einwohnerzahl. Freihandel kann selbst vorteilhaft sein, wenn sich ein Land für Importe öffnet, ohne dass sich seine Handelspartner öffnen. Weitere Vorteile entstehen durch Ausnutzung von Skalenvorteilen, Spezialisierung, Produktvielfalt, Ideenaustausch, etc. Auch wenn einige europäische Länder wie Deutschland, die Niederlande oder die Schweiz jahrelang Handelsüberschüsse erzielen, ist der Handel doch stark symmetrisch. Die Exporte und Importe werden durch Kapitalflüsse kompensiert, Wechselkurs- und Preisanpassungen führen längerfristig tendenziell zu einem Ausgleich der Leistungsbilanz. Während es neben den vielen Gewinnern auch Verlierer von Freihandel geben kann (vgl. Autor et al. 2013), sind die Gesamtgewinne normalerweise größer als die Verluste, so dass allfällige Verlierer aus den Gewinnen kompensiert werden könnten.

Bei freiem Personenverkehr sind die wirtschaftlichen Zusammenhänge anders. Obwohl die Wanderungsströme von Faktoren wie sprachlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten oder bestehenden Migrantennetzwerken geprägt sind (vgl. Beine et al. 2011), gibt es eine klare Tendenz der Wanderung von Ländern mit relativ tiefem in Länder mit relativ hohem Lebensstandard und damit von den relativ armen in relativ reiche Länder (vgl. Grogger und Hanson 2011). Zudem fehlen bei Migration die für den Handel typischen Ausgleichsmechanismen bzw. funktionieren weit langsamer.

So wie Güterhandel im Importland den Wohlstand fördert, bringt Zuwanderung im Einwanderungsland eine Steigerung des Gesamtwohlstands. Anders als bei Handel wächst aber mit der Zuwanderung die Bevölkerung. Deshalb sind die Wirkungen der Zuwanderung auf den **Wohlstand pro Kopf** für die einheimische Bevölkerung offen. Solange die Zuwanderer ähnliche Qualifikationen aufweisen wie die einheimischen Arbeitskräfte und der Arbeitsmarkt flexibel ist, ergeben sich empirisch weder klar positive noch klar negative Effekte auf Einkommen und Beschäftigung der Einheimischen (vgl. Dustmann et al. 2005). Falls die Zuwanderung auf die Löhne drückt, sinken die Lohnkosten der Unternehmungen, was das Land attraktiver für Firmen-

ansiedelungen macht, wodurch die Nachfrage nach Arbeit mit dessen Angebot wächst. Zuwanderung führt dann in der Tendenz zu einer linearen Expansion der Volkswirtschaft mit parallelem Wachstum von Beschäftigtenzahl und Gesamtoutput, ohne dabei das Prokopfeinkommen zu verändern. Probleme ergeben sich erst, wenn der Arbeitsmarkt nicht hinreichend flexibel ist und die neuen Arbeitsplätze nicht schnell entstehen können.

Die Zuwanderung besonders hoch qualifizierter Arbeitskräfte hingegen kann das Prokopfeinkommen der bisherigen Einwohner erhöhen, weil sie **positive externe Effekte** auf die Produktivität (vgl. Grossmann und Stadelmann 2011, 2013) und fiskalische Überschüsse bringen kann. Gleichzeitig kann die Steigerung des Qualifikationsniveaus und der Lebensstandards zusätzliche Zuwanderung von weniger Qualifizierten nach sich ziehen, was tendenziell negative Effekte auf die Produktivität und fiskalische Defizite bringt.

3. Effekte des freien Personenverkehrs

In der Literatur gibt es eine intensive Debatte, ob und unter welchen Bedingungen Zuwanderung im Zuwanderungsland die Arbeitseinkommen der Einheimischen senken kann (vgl. Borjas 2014). Ein generelles Ergebnis ist, dass Zuwanderung keine bedeutenden negativen Effekte auf die Löhne hat. Das entspricht der oben entwickelten Sicht einer linearen Ausdehnung der Wirtschaft durch Zuwanderung. Doch der starke Fokus auf die Arbeitseinkommen lenkt von anderen möglichen Kosten ab. Mit der Zuwanderung wächst auch die Bevölkerung, und mit Bevölkerungswachstum werden natürlich und künstlich beschränkt verfügbare Faktoren wie Boden, Infrastruktur, Umweltqualität, etc. knapper. Durch diese **Überfüllungseffekte** entstehen Kosten. Bereits früh haben wir in populären Beiträgen auf solche Effekte hingewiesen (vgl. Eichenberger und Stadelmann 2010).

Manche Überfüllungseffekte betreffen Märkte mit wohldefinierten Eigentumsrechten. Entsprechend spiegelt sich die zunehmende Knappheit in steigenden Marktpreisen für die knapper werdende Ressource, so dass es neben Verlierern auch Gewinner gibt: Im Falle von Boden- und Wohnraumknappheit etwa führt das zuwanderungsbedingte Bevölkerungswachstum zu höheren Boden- und Mietpreisen, so dass die bisherigen Besitzer von Boden und Miethäusern profitieren (vgl. Grossmann et al. 2015). Für viele durch Zuwanderung verknappte Ressourcen existieren aber oft keine klar definierten Eigentumsrechte und keine gut funktionierenden Märkte. Folglich reflektiert sich ihre Knappheit nicht in Marktpreisen, und die zusätzliche Nutzung führt zu **negativen Externalitäten**. Ein Beispiel mit natürlichen Knappheiten sind Staus und Überfüllung im

Straßen- und Schienenverkehr sowie die Zunahme lokaler Umweltschäden, weil die Zunahme der Bevölkerung entsprechend mehr Emissionen und Immissionen bringt. Ein Beispiel politisch geschaffener Knappheit sind CO₂ Emissionen in der Schweiz. Die Schweizer Regierung verpflichtete sich in internationalen Abkommen, die CO₂ Emissionen im gleichen Umfang wie die EU zu senken. Beim längerfristigen Unterschied im zuwanderungsbedingten Bevölkerungswachstum zwischen der Schweiz und der EU von etwa 0,6 Prozent pro Jahr braucht die Schweiz über die üblichen Planungshorizonte von 20 bis 30 Jahre eine 15 bis 20 Prozent stärkere und damit weit teurere Reduktion als die EU. Durch die Überfüllungseffekte gleicht sich die Lebensqualität zwischen den Zu- und Auswanderungsländern 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 hohen Boden- und Mietpreise sowie die anderen Überfüllungseffekte die Vorteile praktisch vollständig kompensieren.

Die Konvergenz der Lebensstandards bringt Gewinner und Verlierer. Aus ökonomischer Perspektive sollten die externen Kosten internalisiert werden, indem die Verursacher entsprechend belastet werden. Die daraus resultierende Veränderung der Zuwanderung sowie der Abgabenertrag können verwendet werden, um die Verlierer zu kompensieren, so dass schlussendlich alle besser gestellt wären.

Die gegenwärtige Interpretation des freien Personenverkehrs in der EU sieht aber nicht vor, dass Preismechanismen zur Internalisierung von Kosten verwendet und die Verlierer explizit entschädigt werden können. Das **Diskriminierungsverbot** verunmöglicht gezielte Kompensationen der einheimischen Verlierer durch die Gewinner, da die Neuzuwanderer ebenfalls begünstigt werden müssten.

Die externen Kosten des Bevölkerungswachstums und die Unmöglichkeit, die Verlierer der Zuwanderung explizit zu entschädigen, hat weitreichende Folgen: In von innereuropäischen Wanderung betroffenen Ländern wächst der Widerstand gegen den freien Personenverkehr. Weil vorläufig keine zielsicheren Instrumente zur Steuerung der Zuwanderung verfügbar sind, äußert sich der Widerstand in viel weitergehenden Maßnahmen wie etwa der Zustimmung der Briten zum Brexit oder der Schweizer zur Masseneinwanderungsinitiative. In beiden Abstimmungsergebnissen spiegelt sich der Wille der Einheimischen, die Zuwanderung wieder national kontrollieren zu können. Alternative Vorschläge der Zusammenarbeit im Bereich Migration sind in Diskussion (vgl. Pisani-Ferry et al. 2016). Noch schwerwiegender könnte der Aufschwung von rechten und rechtsextremen Parteien in vielen Ländern Europas sein, der wohl

ebenfalls stark durch die Auswirkungen der Zuwanderung geprägt ist, etwa weil sie die Umverteilungspräferenzen verändert (vgl. Dahlberg et al. 2012).

Noch wichtiger, aber im öffentlichen und akademischen Diskurs fast völlig vernachlässigt, sind die **negativen politischen Anreizeffekte** des zuwanderungsbedingten Bevölkerungswachstums: Aufgrund der externen Kosten der Zuwanderung in den Zuwanderungsländern sinken in diesen Ländern die Anreize der Wähler und damit der Politiker, sich für Wettbewerbsfähigkeit ihres Landes einzusetzen. Denn gute Politik und Steigerung der Lebensqualität ziehen zusätzliche Zuwanderung an, die wiederum externe Kosten bringt, so dass die gute Politik im „Wanderungsgleichgewicht“ netto keine Vorteile mehr bietet.

Da die einheimischen Verlierer aufgrund des EU-Diskriminierungsverbots nicht explizit entschädigt werden dürfen, versuchen Politiker auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zunehmend, die Verlierer implizit zu kompensieren bzw. die Zuwanderer implizit zu diskriminieren. Als Hauptinstrumente dienen ihnen Mindestlöhne und Entlassungsschutz im Arbeitsmarkt sowie Mietregulierungen und Kündigungsschutz im Wohnraummarkt. Diese ineffizienten und volkswirtschaftlich schädlichen Maßnahmen sind nach EU-Regeln zulässig, weil sie nicht explizit die Einheimischen bevorzugen, sondern „nur“ ganz allgemein die bisherigen Arbeitsplatz- sowie Wohnungsinhaber gegenüber neuen Marktteilnehmern privilegieren – also gegenüber den potenziellen Zuwanderern als auch den einheimischen Jungen. Als Folge öffnet sich in vielen EU-Ländern eine wachsende Kluft zwischen Alt- und Jung, was neue Forderungen nach Staatseingriffen bringt.

4. Freier Personenverkehr mit Zuwanderungsabgaben

Der freie Personenverkehr bringt Europa insgesamt und insbesondere den Migranten Vorteile. Deshalb sollte der **Freiheitseffekt** unbedingt erhalten bleiben. Er ist nicht nur ein Grundelement für eine freie Gesellschaft, sondern auch effizienzsteigernd auf europäischer Ebene. Der freie Personenverkehr kann aber nur erhalten werden, wenn die lokalen, regionalen und nationalen externen Kosten des Bevölkerungswachstums in den Zuwanderungsländern gesenkt, die Verlierer kompensiert und die negative politischen Anreizeffekte gemindert werden.

In gewissen Ländern erschallen Rufe nach **quantitativen Beschränkungen** der Zuwanderung, insbesondere jährliche Höchstzahlen und Kontingente. Diese Maßnahmen führen zu einer Bürokratisierung und zerstören den Freiheitseffekt. Die Bearbeitung der Zuwanderungsgesuche ist für die Wirtschaft und den Staat sehr teuer, und im undurchsichtigen Wettlauf um Bewilligungen setzen sich oft nicht diejenigen durch, die den bisherigen Einwohnern der

Zuwanderungsländer besonders viel bringen. Je knapper die Kontingente werden, desto wertvoller und gesuchter werden sie, und desto schwerer kann der Staat sie richtig zuteilen. Störend ist auch die Verteilungswirkung von Kontingenten: Den Inhabern bringen sie Profite, den anderen nur hohe Antragskosten. Der Wettbewerb wird massiv verzerrt, und der Staat wird zum Planer des Arbeitskräfteeinsatzes.

Zum Glück gibt es eine bessere Alternative: das Prinzip des freien Personenverkehrs ist neu zu interpretieren. Sein großartiger Freiheitseffekt sollte bewahrt, aber Kompensationen der Verlierer der Zuwanderung zugelassen werden. Bekanntlich können externe Kosten am besten durch den **Preismechanismus** internalisiert werden indem diejenigen, die externe Kosten verursachen, dafür aufkommen. Wir schlagen deshalb vor, dass die Zuwanderungsländer die externen Kosten abschätzen und wenigstens einen Teil davon den Zuwanderern über eine spezielle Abgabe zurechnen dürfen. Zugleich sollen sie sich vollständig öffnen und die bestehenden impliziten Diskriminierungen und Zuwanderungshürden abbauen. Die Abgaben sollten keine einmalige Eintrittszahlungen (vgl. Becker 2011) darstellen, die als Fixkosten nicht mit der Erleichterung der kurz-, mittel- und langfristigen Mobilität innerhalb Europas vereinbar sind. Vielmehr sollten die Aufenthaltsabgaben von der Zeit abhängen, die Zuwanderer im Zuwanderungsland verbringen und idealerweise auf Tagesbasis erhoben werden, ganz ähnlich wie Kurtaxen. Solche Preise müssten auch für nicht erwerbstätige Personen (aber nicht für Flüchtlinge) gelten, und sie könnten einfach mit der Einkommenssteuer erhoben werden. Ein solches Modell hat zehn entscheidende Vorteile:

1. Der große Freiheitseffekt der Personenfreizügigkeit – dass Menschen frei und ohne bürokratische Behinderungen an dem von ihnen bevorzugten Ort ziehen können – bliebe mit Zuwanderungsabgaben erhalten.
2. Mit Abgaben kann die Zuwanderung und Besetzung offener Stellen frei, sofort und ohne bürokratische Hürden erfolgen.
3. Mit Abgaben wandern automatisch diejenigen zu, die besonders große Wandervorteile haben oder ihren Arbeitgebern besonders viel nützen.
4. Die Zuwanderung würde gesenkt und damit die Nachteile des von asymmetrischen Wanderungsströmen verursachten Bevölkerungswachstums gemindert.
5. Abgaben können auch gut auf Kurzaufenthalter und Grenzgänger angewendet werden, für die spezielle Tagessätze gelten können.
6. Abgaben bringen dem Staat im Gegensatz zu den mengenorientierten Steuerungsmaßnahmen keine Kosten, sondern Einnahmen.
7. Die Einnahmen können zur teilweisen Kompensation der Verlierer der Zuwanderung verwendet werden. Ins-

besondere können damit andere verzerrende Steuern und Abgaben gesenkt werden. Das gibt den bisherigen Einwohnern Anreize, für hohe Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität ihres Landes und sogar für mehr Offenheit einzutreten.

8. Abgaben behandeln alle Zuwanderungswilligen gleich und sind damit fairer als quantitative Einschränkungen. Letztere legen eine Grenze fest, bis zu der Zuwanderung frei erlaubt, darüber hinaus aber verboten ist. Das führt zwangsläufig zu schwerwiegender Diskriminierung zwischen verschiedenen Gruppen.
9. Es ist einfacher, Abgaben festzulegen als Kontingente. Für Kontingente müssen die Kosten der Zuwanderung und die Nachfrage der Wirtschaft nach Zuwanderern bekannt sein. Für Abgaben reicht es, die Kosten der Zuwanderung einigermaßen abschätzen zu können.
10. **Zuwanderungsabgaben sind EU-kompatibler** als Kontingente. Der freie Personenverkehr ohne bürokratische und zeitraubende Wanderungshemmnisse bleibt erhalten. Die Überlegenheit von Preis- gegenüber Mengensteuerung bildet schon die Grundlage der EU-Außenhandelspolitik. Aus ähnlichem Grund entwickelt die EU auch ihre Umweltpolitik von nicht-tarifären Maßnahmen (etwa Emissionsvorschriften) hin zu tarifären Maßnahmen (Umweltabgaben). Schließlich könnte ein Teil der Einnahmen dazu verwendet werden, in den Auswanderungsländern den Aufbau besserer Institutionen zu unterstützen, wovon langfristig alle Beteiligten profitierten.

5. Ausgestaltung von Zuwanderungsabgaben

Wie können **Zuwanderungsabgaben** konkret ausgestaltet werden? Das hängt von ihren Zielen ab. Aus ökonomischer Sicht sind wenigstens fünf wichtig: Die Abgabe soll die externen Kosten internalisieren, die Zusammensetzung der Zuwanderung im Zuwanderungsland nicht in negativer Weise beeinflussen, eine gewisse Umverteilung zu den Verlierern der **Überfüllungseffekte** erlauben, die Leistungsanreize der Zuwanderer möglichst nicht senken, und einfach zu erheben sein. Für die Schaffung einer solch vorteilhaften Zuwanderungsabgabe müssen folgende Aspekte erwogen werden:

Eintritt oder Aufenthalt, Auktion oder Steuer? In der ökonomischen Literatur werden zuweilen Eintrittsgebühren im Sinne einer einmaligen Abgabe sowie der Verkauf der Zuwanderungsrechte an die Meistbietenden diskutiert (vgl. Becker 2011). Beide Modelle können dann sinnvoll sein, wenn die Zuwanderung von Menschen gelenkt werden soll, die für immer im Zuwanderungsland bleiben wollen. Innerhalb Europas hingegen sollen die Menschen für kürzere oder längere Aufenthalte frei zu- und abwandern können.

Angesichts individuell ganz unterschiedlicher Verweildauer sollten die Zuwanderungsabgaben nicht als hoher einmaliger Fixbetrag, sondern zeitabhängig erhoben werden. Damit erübrigt sich auch der Verkauf an die Meistbietenden. Während Auktionen für einmalige Eintrittsrechte gut vorstellbar sind, müssten Auktionsverfahren für ganz unterschiedlich lange Aufenthalte vergleichsweise komplex sein. Ideal sind folglich Tagesabgaben mit einer gewissen Ähnlichkeit zu Kurtaxen.

Direkt oder indirekt? Eine Abgabe für Neuzuwanderer kann auf zwei unterschiedliche Arten erhoben werden: indem Neuzuwanderer zusätzlich zu den normalen Steuern eine Abgabe entrichten müssen, oder indem sie die gleichen Steuern wie die bisherigen Einwohner bezahlen müssen, aber weniger Leistungen vom Staat erhalten. Der erste Ansatz hat den Vorteil hoher Transparenz und dass alle Zuwanderer gleich und unabhängig von ihrer speziellen Situation behandelt werden. Der zweite Ansatz hat den Vorteil, dass die Leistungsverkürzung selektiver wirkt. Wenn beispielsweise die Sozialhilfe gekürzt wird, trifft dies speziell die Zuwanderung ins Sozialsystem. Bemerkenswerterweise hat die EU Anfang 2015 Großbritannien eine solche indirekte Belastung der Neuzuwanderer erlaubt, falls es in der EU bleibt. Großbritannien hätte dann seine Lohnzuschüsse für Arbeitnehmer mit niedrigem Arbeitseinkommen selektiv nur noch bisherigen Einwohnern zukommen lassen können und hätte sie Neuzuwanderern nicht mehr gewähren müssen.

Kopfpauschale, einkommensabhängig, proportional, progressiv oder degressiv? Die Überfüllungseffekte hängen nicht eindeutig vom Einkommen der Zuwanderer ab; das spricht für Kopfpauschalen. Gegen einkommensabhängige Abgaben spricht auch, dass Zuwanderer mit zunehmendem Einkommen bereits heute mehr Einkommensteuern bezahlen. Zudem bewirkt eine Erhöhung der Grenzsteuersätze, dass die Leistungsanreize sinken und Anreize zu legaler und illegaler Steuervermeidung steigen.

Arbeitgeber oder Arbeitnehmer? Einkommenssteuern werden, wie in der ökonomischen Literatur allgemein bekannt, entsprechend der relativen **Elastizität von Arbeitsangebot und -nachfrage** zwischen den zwei Marktseiten überwältigt. Wenn die Arbeitsnachfrage unelastisch ist, werden die Aufenthaltsabgaben für Zuwanderer mehrheitlich von den Arbeitgebern bezahlt. Wenn hingegen die Arbeitsnachfrage sehr elastisch ist, weil Kapital und Arbeitsplätze parallel zur Zuwanderung zufließen können, wird die Abgabe weitgehend von den Zuwanderern selbst getragen. Die bisher verfügbaren Studien haben keinen systematischen Lohndruck durch Zuwanderung gefunden. Das ist eher konsistent mit einer hohen Elastizität der Arbeitsnachfrage und damit einer Belastung der Zuwanderer durch die Abgabe. So oder so soll die Abgabe auch zur Internalisierung von Zuwande-

rungskosten dienen. Folglich ist es weniger relevant, wer schlussendlich die Abgabe entrichtet.

Alle Zuwanderer oder nur Arbeitnehmer? Die Überfüllungseffekte infolge Zuwanderung hängen stärker vom Bevölkerungswachstum als von der Arbeitstätigkeit der Zuwanderer ab. Zudem spielt es für die Überfüllungseffekte eine untergeordnete Rolle, ob Zuwanderer als Arbeitnehmer oder selbständig arbeiten. Die alleinige Besteuerung nur von Arbeitnehmern oder nur von Personen mit eigenem Arbeitseinkommen würde deshalb dem Zweck von Zuwanderungsabgaben widersprechen.

Aus dem Gesagten folgt, dass Aufenthaltsabgaben für Zuwanderer in möglichst **einfacher und transparenter Form** als zeitabhängige Abgabe von allen Neuzuwanderern zur Abgeltung von **externen Kosten** und zur Steuerung von Zuwanderung erhoben werden sollten. Zugleich ist wichtig, dass Zuwanderer sich möglichst schnell und gut an ihrem neuen Wohnort integrieren und innerhalb nützlicher Frist zu voll- und gleichberechtigten Bürgern werden können. Deshalb, und auch weil die Überfüllungseffekte mit dem Ausbau der Infrastruktur abnehmen, sollten die Zuwanderungsabgaben nur für beschränkte Zeit gelten, z. B. für drei bis fünf Jahre.

6. Folgerungen

Dieser Aufsatz schlägt vor, die Zuwanderung mittels zeitabhängiger **Zuwanderungsabgaben** zu steuern. Die Erhebung solcher Abgaben würde es erlauben, die Grenzen innerhalb Europas für Zuwanderer völlig offen zu halten, die Vorbehalte gegenüber Zuwanderung zu senken, die Verlierer zuwanderungsbedingten Bevölkerungswachstums zu kompensieren sowie externe Effekte zu internalisieren. Damit helfen Zuwanderungsabgaben, den wichtigen Freiheitseffekt des freien Personenverkehrs sowie die für das Wohlergehen Europas entscheidenden Anreize der Wähler und Politiker in den Zuwanderungsländern zu erhalten, für gute Politik und hohe Standortattraktivität in ihren Ländern einzustehen. Zuwanderungsabgaben bieten einen mit der Grundidee des freien Personenverkehrs vereinbarer Regelungsmechanismus, der bürokratischen und regulatorischen Hindernissen zur Steuerung der Zuwanderung überlegen ist und der die europäische Einigung gefährdende Maßnahmen wie den Brexit unnötig macht.

Natürlich verstehen wir, dass unser Vorschlag auf Kritik und Widerstand stoßen wird. So oder so ist es entscheidend, ihn aus strikt **vergleichender Perspektive** zu beurteilen. Die realistischen Alternativen zu Abgaben für Neuzuwanderer sind weit problematischer und bieten keine Lösung zur Senkung der externen Kosten **zuwanderungsgetriebenen Bevölkerungswachstums**.

Literatur

- Autor, D. H., D. Dorn, H.G. Hanson (2013), 'The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States', *American Economic Review* 103(6), 2121–2168.
- Becker, G. S. (2011), *The Challenge of Immigration – a Radical Solution*, The Institute of Economic Affairs, London
- Beine, M., F. Docquier, Ç. Özden (2011), 'Diasporas', *Journal of Development Economics* 95(1), 30–41.
- Borjas, G. J. (2014), *Immigration Economics*, Harvard University Press.
- Dahlberg, M., K. Edmark, H. Lundqvist (2012), 'Ethnic Diversity and Preferences for Redistribution', *Journal of Political Economy* 120(1), 41–76.
- Dustmann, C., F. Fabbri, I. Preston, (2005), 'The Impact of Immigration on the British Labour Market', *Economic Journal* 115(507), F324-F341.
- Eichenberger, R., D. Stadelmann (2010), 'Die Zugisierung der Schweiz', *Finanz und Wirtschaft*, 17.11.2010, p. 1.
- Frankel, J. A., D. Romer (1999), 'Does Trade Cause Growth?', *American Economic Review* 89(3), 379–399.
- Grogger, J., G. H. Hanson (2011), 'Income maximization and the selection and sorting of international migrants', *Journal of Development Economics* 95(1), 42–57.
- Grossmann, V., D. Stadelmann (2011), 'Does international mobility of high-skilled workers aggravate between-country inequality?', *Journal of Development Economics* 95(1), 88–94.
- Grossmann, V., D. Stadelmann (2013), 'Wage Effects of High-Skilled Migration: International Evidence', *World Bank Economic Review* 27(2), 297–319.
- Grossmann, V., A. Schäfer, T. M. Steger (2015), 'On the Interaction Between Migration, Capital Formation, and the Price for Housing Services', *Verein für Socialpolitik/German Economic Association, Annual Conference 2015 (Muenster): Economic Development – Theory and Policy*.
- Pisani-Ferry, J., N. Röttgen, A. Sapir, P. Tucker, G. B. Wolff (2016), 'Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership', *Bruegel – The Brussels-based economic think tank* Link: <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>, accessed January 2017.