

46. Economic Conference, Zürich, 9. April 2018

«Freier Personenverkehr – Ausdruck der Freiheit?»

Kapitel aus unserem Buch «Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?»,
in dem einige Thesen von Reiner Eichenberger ausformuliert sind.

Freier Personenverkehr mit Zuwandererabgaben

Reiner Eichenberger* und David Stadelmann
Universität Fribourg, Universität Bayreuth und CREMA

Gerade für die Einwohner kleinerer Staaten ist der freie Personenverkehr von grösster Bedeutung. Doch die EU-Personenfreizügigkeit wird zunehmend kritisiert. Sie bringt den besonders attraktiven Ländern hohe Zuwanderung und schnelles Bevölkerungswachstum. Dadurch werden nicht leicht vermehrbare Faktoren wie Land, Infrastruktur oder Umweltqualität verknappt. Das beschert manchen Einwohnern Gewinne, vielen anderen aber Verluste. Zudem entstehen externe Kosten, die nicht voll abgegolten werden. Zugleich verbietet das Diskriminierungsverbot in der von der EU definierten Form der Personenfreizügigkeit, inländische Verlierer zu kompensieren. Als Folge werden nun vielerorts Einschränkungen des freien Personenverkehrs durch Kontingente, Schutzklauseln, Inländervorrang oder sogar der Austritt aus der EU verlangt. Zu den unwirksamen aber schädlichen bürokratischen Einschränkungen des freien Personenverkehrs gibt es eine freiheitliche Alternative: Freier Personenverkehr mit Zuwanderungsabgaben zur Abgeltung externer Kosten der Zuwanderung. Dieser Beitrag analysiert die Auswirkungen der heutigen Personenfreizügigkeit, diskutiert die Vorteile des freien Personenverkehrs mit Zuwanderungsabgaben und evaluiert die verschiedenen Möglichkeiten der Ausgestaltung von Zuwanderungsabgaben.

* Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Ordinarius für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Fribourg sowie Forschungsdirektor von CREMA (Center for Research in Economics, Management and the Arts).
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).

Die Schweiz zeichnet sich im europäischen und internationalen Vergleich durch besonders hohe Lebensqualität aus: Wohlstand, Freiheit, soziale Sicherheit, Umweltqualität und vieles mehr, was Menschen wichtig ist. Solange dies so bleibt, wird auch der Zuwanderungsdruck hoch bleiben. Wie soll damit umgegangen werden?

Der freie Personenverkehr – dass Menschen frei und ohne bürokratische Behinderung über Landesgrenzen wandern können – bringt einen grossartigen *Freiheitseffekt*. Zugleich aber schafft die Personenfreizügigkeit in ihrer heutigen Form *asymmetrische Wanderungsströme* in die für Zuwanderer besonders attraktiven Länder, was dort den Ruf nach Einschränkung des freien Personenverkehrs durch Kontingente, Schutzklauseln oder Inländervorrang lauter und erfolgreich werden lässt. Zu diesen kostspieligen bürokratischen Freiheitsbeschränkungen gibt es eine bessere freiheitliche Alternative: der freie Personenverkehr mit Zuwanderungsabgaben. Um das zu erklären, analysieren wir zuerst die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und dann die allgemeinen Vorteile von Zuwanderungsabgaben. Sodann evaluieren wir verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten für Zuwanderungsabgaben und entwickeln einen konkreten Vorschlag.

I. Effekte der Personenfreizügigkeit

Menschen sind nicht Güter

Die Immigration in die Schweiz aufgrund der Personenfreizügigkeit wird von vielen als allgemeiner Wohlstandstreiber gepriesen. Sie argumentieren, Personenfreizügigkeit wirke analog und so positiv wie Freihandel. Das ist falsch.

Freihandel mehrt den Gesamtwohlstand bei konstanter Bevölkerungszahl. Vorteile von Freihandel entstehen auch bei einseitigem Freihandel, also wenn sich ein Land einseitig öffnet. Wechselkurs- und Preisanpassungen führen tendenziell zu einem Ausgleich der Leistungsbilanz, so dass die Handelsströme eine gewisse Symmetrie aufweisen, die grosse Mehrheit der Bevölkerung gewinnt und allfällige Verlierer aus den grossen Gewinnen kompensiert werden könnten.

Personenfreizügigkeit hingegen führt zu asymmetrischen Wanderungsströmen in besonders erfolgreiche Länder. Dort wächst zwar der Gesamtwohlstand, aber bei schnell steigender Bevölkerungszahl. Längerfristig drückt die Zuwanderung nur dann nicht auf die Arbeitseinkommen, wenn alle Märkte völlig flexibel sind und so die Zahl der Arbeitsplätze im Gleichschritt mit den Arbeitskräften wachsen kann, oder wenn die Migranten positive Externalitäten auf die Produktivität der Inländer hätten.

Überfüllungseffekte und Kompensationsverbot

Gleich ob die Zuwanderung nun zu fallenden, konstanten oder gar steigenden Arbeitseinkommen führt: Mit dem schnellen Bevölkerungswachstum werden verschiedene natürlich und künstlich beschränkt verfügbare Faktoren wie Boden, Infrastruktur, Umweltqualität, etc. knapper. Durch diese *Überfüllungseffekte* entstehen der Allgemeinheit Kosten. Während bei manchen Kostenarten Markteffekte spielen und den Verlierern auch Gewinner gegenüberstehen – so bringt Wohnraumknappheit höhere Mietpreise aber auch höhere Mieteinnahmen – haben andere den Charakter von externen Kosten. Ein Beispiel mit natürlicher Knappheit ist die mit der Bevölkerung steigende lokale Umweltbelastung. Ein Beispiel mit politisch geschaffener Knappheit sind CO₂ Emissionen. Die Schweizer Regierung hat internationale Abkommen zu ihrer Reduktion unterzeichnet, und will weitere unterzeichnen. Dabei verpflichtet sich die Schweiz, die CO₂ Emissionen im gleichen Umfang wie die EU zu senken, womit sie künstlich zur Knappheit beiträgt. Diese Knappheit wird dadurch verstärkt, dass die Schweiz

infolge Zuwanderung ein weit grösseres Bevölkerungswachstum als die EU hat. Daher muss sie die Emissionen pro Einwohner bedeutend stärker senken. Beim aktuellen Unterschied im Bevölkerungswachstum 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.

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.

Dagegen wird zuweilen argumentiert, dank der Zuwanderung würden dafür im Gegenzug die Staatsschulden besser tragbar. Der Schweizer Staat hat aber nicht Schulden, sondern ein bedeutendes Nettovermögen – wenn seine Vermögenswerte wie Infrastruktur, öffentliche Unternehmungen, Gebäude und Boden berücksichtigt werden. So weist die Eidgenössische Finanzverwaltung bei sehr konservativer Bewertung der Vermögenswerte ein Eigenkapital des Schweizer Staatssektors von über 60 Milliarden Franken aus. Zuwanderung reduziert also nicht die Schulden, sondern das Vermögen pro Kopf, was einen weiteren Überfüllungs-effekt darstellt.

Durch Überfüllungseffekte sinkt der Wohlstand der bisherigen Einwohner, bzw. er wächst zwar weiterhin aufgrund des allgemeinen Wirtschaftswachstums, aber langsamer als er sonst gewachsen wäre. Während es aufgrund der zuwanderungsbedingten Verknappung bei den vielen nicht marktlich gehandelten Faktoren (z.B. Verkehrsraum) nur Verlierer gibt, gibt es bei den marktlich gehandelten Faktoren (z.B. Boden) neben den Verlierern auch Gewinner.

Nun kommt eine weitere entscheidende Eigenheit der EU-Definition der Personenfreizügigkeit ins Spiel. Sie verunmöglicht es, die Verlierer aus den Gewinnen zu entschädigen. Wegen dem Diskriminierungsverbot sind gezielte Kompensationen nur der einheimischen Verlierer verboten. Die Neuzuwanderer müssten ebenfalls begünstigt werden. Das aber würde noch mehr Zuwanderung und Bevölkerungswachstum bringen.

Schwerwiegende Fehleinschätzungen

Personenfreizügigkeit wirkt nicht nur über das Bevölkerungswachstum negativ. Viele Politiker und Manager meinen, sie lindere den *Fachkräftemangel*. Das steht aber im Widerspruch zum theoretisch und empirisch gestützten Argument, dass die hohe Zuwanderung bisher keinen allgemeinen Lohndruck brachte. Letzteres kann nur zutreffen, wenn die Zahl der Arbeitsplätze im Gleichschritt mit der Zahl der Arbeitskräfte wächst. Doch bei gleichgewichtigem Wachstum von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften muss auch der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften unverändert bleiben. Entsprechend besteht der Fachkräftemangel in der Schweiz nach einem Jahrzehnt sehr hoher Zuwanderung unverändert fort.

Die Hoffnung, *die Zuwanderung reguliere sich von selbst* und Zuwanderer kämen nur, solange genügend neue Stellen geschaffen würden, ist vergebens. Die Zahl offener Stellen wird weit weniger vom Zuwachs von Arbeitsplätzen geprägt als von natürlichen Fluktuationen durch Jobwechsel und Pensionierungen. So werden selbst in schlechten Zeiten jährlich 400'000 Stellen in der Schweiz frei, weshalb die Zuwanderung bei einer Konjunkturabkühlung kaum stark abnehmen wird. Die Zuwanderung nimmt erst ab, wenn die Schweiz für Zuwanderer durch zunehmende Überfüllungseffekte unattraktiver wird. Eine abnehmende Zuwanderung ist also unter EU-Personenfreizügigkeit kein gutes, sondern vielmehr ein schlechtes Zeichen.

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 damit verbundene Effekte bringen. So argumentieren schon heute die Schweizer Linksparteien gegen tiefere Unternehmenssteuern, sie zöge nur noch mehr Zuwanderung an. Sollte sich dieses schädliche Argumentationsmuster durchsetzen, wäre das für den Standort Schweiz katastrophal.

Zum anderen bewirkt Personenfreizügigkeit mit dem Verbot von expliziten Entschädigungen, dass die bisherigen Einwohner zunehmend implizit geschützt bzw. 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 bevorzugen, sondern „nur“ ganz allgemein die bisherigen Arbeitsplatz- sowie Wohnungsinhabern gegenüber neuen Marktteilnehmern privilegieren – also gegenüber den potentiellen Zuwanderern als auch den einheimischen Jungen. Als Folge droht eine wachsende Kluft zwischen Alt- und Jung.

II. Untaugliche Alternativen

Die bisher im politischen Prozess diskutierten Vorschläge zur Senkung der Zuwanderung sind weitgehend unfruchtbar. Sie bringen hohe Kosten und mindern den grossartigen Freiheitseffekt des freien Personenverkehrs.

Kontingente. Sie sollen eine zulässige Menge der Zuwanderung festlegen. Doch es gibt keine fixe „richtige“ Zahl der Zuwanderung. Ihr Optimum hängt von vielen Variablen ab, etwa den Kosten der zuwanderungsbedingten Verknappung von Boden, den externen Kosten aufgrund der Verknappung von Infrastruktur und Umweltqualität, den Qualifikationen der Zuwanderer sowie der Nachfrage der Wirtschaft nach zusätzlichen Arbeitskräften. Der wahre Bedarf an Kontingenten der Wirtschaft ist kaum erfassbar, weil die Unternehmungen sowie Kantone ihren wahren Bedarf an ausländischen Arbeitskräften übertreiben, solange sie die Kontingente gratis erhalten. 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 Schweiz viel bringen. Je knapper die Kontingente werden, desto wertvoller und gesuchter werden sie, und desto schwerer kann der Staat sie richtig zuteilen. Die sorgfältige Behandlung von Gesuchen dauert lange, was für die beantragenden Firmen Gift ist. 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.

Schutzklauseln. Sie legen in der einen oder anderen Form Grenzwerte fest, ab deren Erreichung die Zuwanderung durch Kontingente und andere Massnahmen vermindert oder erschwert würde. Da die zulässigen Grenzwerte unterhalb der heutigen Zuwanderung festgelegt werden müssten, würden sie zuweilen erreicht und so automatisch die Schutzklausel aktiviert. Zuwanderungswillige würden dies antizipieren und möglichst zuwandern, bevor die Schwelle erreicht wird. Daraus entwickelte sich es ein eigentliches Rennen um frühe Zuwanderung, weshalb die Schutzklausel sehr oft aktiviert werden müsste. So würden sich dann extreme Zuwanderung und übermässige Abschottung abwechseln. Schutzklauseln sind also nicht kluge, sondern „dumme Kontingente“.

Inländervorrang bei Stellenbesetzungen. Auch dieser Mechanismus bringt hohe Verwaltungs- und Kontrollkosten für den Staat und die Arbeitgeber. Eine reine Meldepflicht offener Stellen wäre dabei das geringste Problem. Wird ein Inländervorrang aber ernst genommen, ist er mit enormem Aufwand verbunden, da es nahezu unmöglich ist innerhalb angemessener Zeit nachzuweisen, dass kein inländischer Arbeitnehmer mit ähnlicher Qualifikation verfügbar ist.

Verbesserte Ausnutzung des inländischen Arbeitskräftepotentials: Die Vertreter dieses Ansatzes meinen, die Zuwanderung sinke, wenn das inländische Arbeitskräftepotential, insbesondere Arbeitslose, Frauen und ältere Personen, besser genutzt wird. Natürlich ist die effiziente Nutzung der eigenen Ressourcen sinnvoll. Aber sie wird die Zuwanderung nicht senken. Zum einen ist in der Schweiz das ungenutzte einheimische Potential verglichen mit der Zuwanderung minim. Zum anderen heizt die bessere Ausnutzung des vorhandenen Arbeitskräftepotentials die Zuwanderung an, weil sie die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigert. Die Schweiz hat heute eine hohe Einwanderung genau weil sie ihre Potentiale besser als die meisten EU-Länder nutzt. Entsprechend wächst die Zuwanderung, wenn sie ihre Potentiale noch besser nutzt und so ihre Standortattraktivität steigt.

III. Freiheit durch Zuwandererabgaben

Die bisher diskutierten Vorschläge zur Beschränkung der Zuwanderung haben alle schwer-wiegende Nachteile. Zum Glück gibt es eine bessere Alternative: das Prinzip des freien Personenverkehrs neu interpretieren. Sein grossartiger Freiheitseffekt sollte bewahrt, aber Kompensationen der Verlierer der Zuwanderung zugelassen werden. Bekanntlich sollten knappe Güter nicht durch Politik und Verwaltung, sondern durch Knappheitspreise und Märkte zugeteilt werden. Auf die Zuwanderung übertragen heisst das: Der Staat soll Zuwanderungspreise, also Zuwanderungsabgaben erheben, die die Kosten der Zuwanderung für die Allgemeinheit spiegeln. Solche Preise müssten auch für nicht erwerbstätige Personen (aber nicht für Flüchtlinge) gelten, sie sollten von der Zeit abhängen, die Zuwanderer hier verbringen, und sie könnten einfach mit der Quellen- und Einkommenssteuer erhoben werden.

Die Vorteile von Zuwanderungsabgaben

Zuwanderungsabgaben sind Kontingenten aus zwölf Gründen weit überlegen:

1. Der grosse Freiheitseffekt der Personenfreizügigkeit – dass Menschen frei und ohne bürokratische Behinderungen an dem von ihnen bevorzugten Ort ziehen können – bliebe mit einer Zuwanderungsabgabe 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 davon besonders grosse Vorteile 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 zugunsten der bisherigen Einwohner verwendet werden. Insbesondere können damit andere verzerrende Steuern und Abgaben gesenkt werden. Das gibt den bisherigen Einwohnern sogar Anreize, für Offenheit einzutreten.
8. Abgaben behandeln alle Zuwanderungswilligen gleich und sind damit fairer als Kontingente. Letztere legen eine Grenze fest, bis zu der Zuwanderung frei erlaubt, darüber hinaus aber verboten ist. Das ist äquivalent zu einer extrem diskriminierenden Abgabe, die für die einen Null, für die anderen aber prohibitiv hoch ist.

9. Es ist einfacher, Abgaben als Kontingente in angemessener Höhe festzulegen. 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. Abgaben sind föderalismustauglich. Es braucht keine zentrale Zuteilung der Zuwanderer auf Unternehmungen oder Kantone. Zudem könnten Abgaben auch kantonal differenziert werden, wenn Überfüllungseffekte in bestimmten Kantonen besonders hoch sind.

11. Die Zuwanderer würden durch kantonal differenzierte Zuwanderungsabgaben dorthin gelenkt, wo die Überfüllungs- und Umverteilungseffekte klein sind.

12. Abgaben 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). Schweizer Zuwanderungsabgaben statt Kontingente würden konzeptionell perfekt in diese Entwicklung passen. Mit dem Schwerverkehr gibt es auch schon einen Präzedenzfall: Die EU war richtigerweise gegen Schweizer Einschränkungen mit Kontingenten und technischen Vorgaben (28 statt 40 Töner). Sie war aber bereit, eine Schwerverkehrsabgabe mit ähnlicher Lenkungswirkung zu akzeptieren. Schliesslich könnte ein Teil der Einnahmen dazu verwendet werden, in den Auswanderungsländern den Aufbau besserer Institutionen zu unterstützen, wovon langfristig alle Beteiligten profitierten.

Ausgestaltung: Viele Wege führen nach Zug

Wie können Zuwanderungsabgaben konkret ausgestaltet werden? Das hängt von ihren Zielen ab. In der Schweiz sehen wir wenigstens fünf: (i) Die Gebühr soll die externen Kosten internalisieren, (ii) sie soll die Zusammensetzung der Zuwanderung in einer für die Schweiz günstigen Weise steuern, (iii) sie soll eine gewisse Umverteilung zu den Verlierern der Überfüllungseffekte erlauben, (iv) sie soll die Leistungsanreize der Zuwanderer möglichst nicht senken, und (v) sie soll einfach zu erheben sein. Für die Schaffung einer wirksamen 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. Beide Modelle können dann sinnvoll sein, wenn die Zuwanderung von Menschen gelenkt werden soll, die für immer im Zuwanderungsland bleiben wollen. In der Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft hingegen sollen die Menschen für kürzere oder längere Aufenthalte frei zu- und abwandern können. Angesichts individuell ganz unterschiedlicher Verweildauer sollten die Zuwanderungsabgaben keinesfalls als grosser einmaliger Fixbetrag erhoben werden, sondern zeitabhängig erfolgen. Damit erübrigt sich auch der Verkauf an die Meistbietenden. Während Auktionen für einmalige Eintrittsrechte gut vorstellbar sind, müssten Auktionsverfahren für ganz unterschiedlich lange Aufenthalte sehr komplex sein. Ideal sind folglich Tagesgebühren mit einer gewissen Ähnlichkeit zu Kurtaxen.

Direkt oder indirekt? Eine Abgabe für Neuzuwanderer kann auf zwei unterschiedliche Arten erhoben werden: (i) indem Neuzuwanderer zusätzlich zu den normalen Steuern eine Abgabe entrichten müssen, oder (ii) 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 Sozialhilfeempfänger. 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.

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 Arbeits-einkommen würde deshalb dem Zweck von Zuwanderungsabgaben widersprechen.

Einkommensunabhängig, proportional, progressiv oder degressiv? Die Überfüllungseffekte hängen nicht eindeutig vom Einkommen der Zuwanderer ab; deshalb gibt es keine klare Besteuerungsregel. Gegen einkommensabhängige Abgaben spricht, dass Zuwanderer mit zunehmendem Einkommen bereits heute mehr Einkommens- bzw. Quellensteuern bezahlen. Zudem bewirkt eine Erhöhung der Grenzsteuersätze, dass die Leistungsanreize sinken und Anreize zu legaler und illegaler Steuervermeidung steigen.

Arbeitgeber oder Arbeitnehmer? Viele argumentieren, die Zuwanderungsgebühr sollte formell die Arbeitgeber belasten. Die Diskussion ist aber wenig schlüssig, solange nicht die tatsächliche Steuerinzidenz berücksichtigt wird. Einkommenssteuern werden, wie in der ökonomischen Literatur allgemein bekannt, entsprechend der relativen Elastizität von Arbeitsangebot und -nachfrage zwischen den zwei Marktseiten überwältigt. Insofern kommt es in völlig flexiblen Märkten nicht darauf an, wer formell die Abgabe leistet. Allerdings hängt Steuerüberwälzung auch davon ab, inwiefern die Marktflexibilität durch Regulierungen wie Mindestlöhne eingeschränkt ist. Schliesslich wäre es bei einer Abgabe für die Arbeitgeber auch schwierig, die Steuern entsprechend der Familiengrösse zu differenzieren. Wir empfehlen deshalb, die Steuer formell als Besteuerung der Zuwanderer auszugestalten.

Zeitlich beschränkt oder unbeschränkt? Die Abgaben sollten nur die Neuzuwanderer belasten. Gegenüber den bisherigen Zuwanderern gilt der Vertrauensschutz. Auch sollten die Zuwanderer dereinst, insbesondere wenn sie die Niederlassung erhalten, völlig gleich wie die bisherigen Einwohner behandelt werden. Das spricht für eine zeitliche Beschränkung der Abgabe auf 3 bis 5 Jahre.

Eidgenössisch oder kantonale? Während die Verknappung von Boden stark lokal wirkt, fallen die externen Infrastruktur- und Umweltkosten guten teils auf nationaler Ebene an. Zudem wirken Spill-overs zwischen den Kantonen. So führt starke Zuwanderung in einen Kanton dazu, dass manche bisherige Einwohner in andere Kantone ausweichen. Somit sind weder rein eidgenössische noch rein kantonale Abgaben optimal, sondern eine kluger Mix, ähnlich dem bisherigen System der Besteuerung von Einkommen in der Schweiz.

Modell „Kurtaxe“

Aufgrund obiger Überlegungen gibt es nicht eine einzige richtige Art der Ausgestaltung der Zuwanderungsabgabe. Verschiedene Lösungen sind denkbar und haben unterschiedliche Vor- und Nachteile. In subjektiver Abwägung der verschiedenen Aspekte schlagen wir vor, Bund und Kantone sollen Zuwanderungsabgaben in möglichst einfacher und transparenter Form erheben. Sie sollen für alle Neuzuwanderer (nicht für Flüchtlinge) während drei bis fünf Jahren gelten, und pro Aufenthaltstag mit der Quellen- oder Einkommenssteuer erhoben werden. Für Grenzgänger soll ein reduzierter Satz und für Kinder ein stark reduzierter Satz gelten. Die Höhe der Abgabe soll zum einen die Kosten der durch das hohe Bevölkerungswachstum verursachten Überfüllungseffekte spiegeln und zum anderen eine gewisse Verteilung der Gewinne aus der Zuwanderung zugunsten der Verlierer ermöglichen. Was aber heisst das konkret?

Ausmass und Kosten der Überfüllungseffekte sind keineswegs fest vorgegeben, sondern hängen stark von der Höhe der jährlichen Zuwanderung, der Summe der Zuwanderung über mehrere Jahre sowie der Raumplanungs-, Verkehrs- und Energiepolitik ab. Entsprechend können sie weder einfach gemessen noch differenziert einzelnen Zuwanderer zugerechnet werden. Zugleich ist es eine politische Entscheidung, inwieweit die Abgabe auch der Umverteilung eines Teils der Zuwanderungsgewinne zugunsten der bisherigen Einwohner dienen soll.

Zur Festlegung einer angemessenen Höhe der Zuwanderungsabgabe liegen keine genauen Daten vor. Bisher wurden die Kosten der Zuwanderung für die Schweiz kaum ernsthaft analysiert. Die Regierung hat zwar die Wirkung auf den Arbeitsmarkt untersuchen lassen, aber diese Studien vernachlässigen die Überfüllungseffekte. Das gilt selbst für die Studien, die die fiskalischen Auswirkungen („fiskalische Überschüsse“) der Zuwanderung zu schätzen versuchten. Hier können wir deshalb nur grobe Hinweise zur angemessenen Grössenordnung geben.

Höhe der Abgaben

Einige der Kostenfolgen, insbesondere die Kosten für die Verknappung von Umweltressourcen oder die allgemeine Verteuerung von Massnahmen, die einen gewissen Selbstversorgungsgrad z.B. in der Lebensmittel- oder Energieversorgung anstreben, sind nur sehr schwer zu erfassen. Eine natürliche und gut erfassbare Untergrenze für die Abgabe bildet hingegen das Eigenkapital (Summe aller Vermögenswerte minus Fremdkapital) pro Kopf des Schweizer Staatssektors. Aufgrund nachhaltiger Finanzpolitik hat die Schweiz ein beträchtliches Vermögen in Form von Infrastruktur, Immobilien, Reserven im Sozialversicherungssystem (ohne zweite Säule) sowie an staatlichen oder halbstaatlichen Unternehmungen aufgebaut, dem im Vergleich zum Ausland nur geringe staatliche Schulden gegenüberstehen. Die Zuwanderer werden Teilhaber an diesem Vermögen, d.h. mit ihrer Zuwanderung findet ein Vermögenstransfer von den bisherigen Einwohnern zu den Neuzuwanderern statt. Oder anders gesagt: Um bei Zuwanderung das Eigenkapital pro Kopf konstant zu halten, entstehen der Allgemeinheit pro Zuwanderer Kosten im Umfang des Eigenkapitals pro Kopf.

Die eidgenössische Finanzverwaltung weist für 2013 ein Eigenkapital des staatlichen Sektors in der Schweiz von 60 Milliarden Franken oder rund 7'500 Franken pro Kopf aus. Dabei wurde jedoch insbesondere der Bodenbesitz des Staates sehr konservativ bewertet. Aufgrund der Erfahrungen aus einzelnen Gemeinden und von Schätzungen aus Deutschland, wo die Auswirkungen einer marktnahen Bewertung des Bodens auf die staatlichen Vermögen kürzlich untersucht wurde, erwarten wir, dass das Eigenkapital des Schweizer Staatssektors bei marktnaher Bewertung auf über 100 Milliarden Franken oder mehr als 12'500 Franken pro Kopf anwachsen würde. 11

Dieser Betrag stellt nur eine Untergrenze für eine Zuwanderungsabgabe dar. Darin nicht enthalten sind beispielsweise überproportionale Kostensteigerungen infolge des wegen Zuwanderung notwendigen schnellen Ausbaus der Infrastruktur. Gleichsam fehlen die Kosten aus der Nutzung der Umwelt, oder auch der Anteil der Zuwanderer an den Gewinnausschüttungen der Nationalbank. So entspricht alleine die übliche Ausschüttung der Nationalbank von 1 Milliarde Franken jährlich zugunsten der allgemeinen Staatskasse und damit auch der Zuwanderer dem Realertrag aus einem Vermögen von weiteren 60 bis 100 Milliarden Franken oder 7'500 bis 12'500 Franken pro Kopf.

Darüber hinaus profitieren die Zuwanderer auch zu einem gewissen Grad von den in der zweiten Säule angesparten Vorsorgegeldern von rund 700 Milliarden Franken oder etwa 110 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von rund 640 Milliarden Franken. Im Unterschied zu den meisten europäischen Ländern, die so wie etwa auch Deutschland nur einen Bruchteil des Schweizer Wertes und zumeist weniger als 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts angespart haben, müssen die Arbeitstätigen in der Schweiz die

Rentenzahlungen nicht aus laufenden Steuern und Abgaben finanzieren. Die angesparten Vorsorgegelder bringen damit eine massive Entlastung der gegenwärtigen und zukünftigen Steuer- und Beitragszahler und damit der Neuzuwanderer.

Schliesslich könnte betrachtet werden, wie viel die Zuwanderer durch ihren Umzug in die Schweiz im Vergleich zu ihrem Herkunftsland gewinnen. Ihr Hauptgewinn besteht darin, dass die Schweiz eine höhere Lebensqualität bietet. Das spiegelt sich im Bruttoinlandsprodukt. Dieses liegt gemäss Zahlen der OECD mit gut 80'000 Franken jährlich kaufkraftbereinigt um etwa 30 Prozent höher als in Deutschland und noch weit höher über dem Durchschnitt der EU. Folglich gewinnt nur schon ein durchschnittlicher deutscher Zuwanderer unter Annahme eines Arbeitsanteils am Bruttoinlandsprodukt von 65 Prozent wenigstens rund 12'000 Franken jährlich ($0,65 * 0,30 * 80'000/1,3$). Durchschnittliche Zuwanderer, die ihr ganzes Arbeitsleben von 20 bis 65 in der Schweiz statt in ihrem Heimatland verbringen, würden dementsprechend einen Nettogewinn von rund 500'000 Franken (im Falle Deutschlands) oder weit mehr (im Falle von ärmeren Ländern) machen.

Diese Überschlagsrechnungen illustrieren, wie gross die Bandbreite für die Höhe einer Zuwanderungsabgabe ist. Die diskutierten Kosten für die Schweiz, die ja immer nur einzelne Aspekte berücksichtigen, sowie die grossen Gewinne für die Zuwanderer, bieten unseres Erachtens eine angemessene Begründung für eine Zuwanderergebühr von insgesamt 15'000 bis 25,000 Franken, oder während drei bis fünf Jahren von 4000 bis 5000 Franken pro Jahr zu rechtfertigen, also etwa 11 bis 14 Franken pro Tag. Für die meisten Zuwanderer wäre damit die Gesamtbelastung aus Steuern und Abgaben immer noch tiefer als in ihrem Herkunftsland, und der weitaus grösste Teil des Zuwanderungsgewinnes verbliebe bei ihnen.

Bei einer Zuwanderungsabgabe in der diskutierten Grössenordnung würde die jährliche Zuwanderung von in den letzten Jahren etwa 150'000 Personen brutto und 70'000 Personen netto sinken. Unter Berücksichtigung von Zu- und Auswanderung dürften längerfristig aber wenigstens 500'000 Personen in der Schweiz leben, die weniger als 5 Jahre hier gelebt haben und deshalb abgabenpflichtig sind. Sie würden zusammen einen zusätzlichen Beitrag von jährlich 2 bis 2,5 Milliarden Franken aufbringen. Die bisherigen Einwohner hingegen würden um denselben Betrag entlastet und es bestünde sogar die Möglichkeit, mit einem Teil der Mittel die Entwicklung der Auswanderungsländer zu unterstützen. Zu betonen bleibt, dass das hier vorgeschlagene Modell auch mit anderen Annahmen über Abgaben und Rückgang der Zuwanderung funktioniert.

IV. Steuerinzidenz und Folgerungen

Als Reaktion auf unser Engagement für Zuwanderungsabgaben wird uns regelmässig folgende Frage gestellt: „Völlig überzeugend, aber weshalb nur vertritt die Regierung nicht schon längst Ihre Zuwanderungsabgabe?“

Ein Grund dafür ist wohl, dass viele Wirtschaftsvertreter fürchten, Zuwanderungsabgaben erhöhten die Arbeitskosten. Doch diese Angst ist unbegründet. Wie schon diskutiert und vom Bundesrat und den Wirtschaftsverbänden dauernd wiederholt, führte die Zuwanderung nicht zu allgemeinem Abwärts-Lohndruck. Entsprechend kann eine Reduktion der Zuwanderung auch nicht zu Aufwärts-Lohndruck führen. Vielmehr tragen im Normalfall alleine die Neuzuwanderer die Abgabenlast, und die bisherigen Einwohner profitieren von den Einnahmen.

Eine andere wichtige Frage ist, was mit den Einnahmen geschehen soll. Da gilt die ökonomische Standardantwort: bestmöglich verwenden. In der Regel heisst das, sie grossenteils für Steuersenkungen

einzusetzen. Dadurch würde ein viel grösserer Teil der bisherigen Einwohner zu Gewinnern der Zuwanderung.

Zu betonen bleibt, dass die Schweiz heute völlig frei wäre, das von uns vorgeschlagene Modell wenigstens auf ausgewählte Drittstaaten anzuwenden. Schliesslich könnte es auch von der EU zur Lösung ihrer eigenen Wanderungsprobleme übernommen werden. Denn Zuwanderungsabgaben bringen keine Abschottung. Vielmehr dienen sie der Rettung des freien Personenverkehrs, und sie geben Volk und Regierung beste Anreize für eine möglichst attraktive und offene Schweiz einzustehen.

* * *