

# Vorschlag zur Rettung des freien Personenverkehrs

**Immigration muss einen Preis haben: es braucht Zuwanderungsabgaben statt Kontingente!**

von Reiner Eichenberger und David Stadelmann

Die Zuwanderung in die Schweiz hat seit dem Rekordjahr 2013 abgenommen. Problem also gelöst? Nein. Zum einen stagniert sie nun auf immer noch hohem Niveau und kann jederzeit wieder steigen. Zum anderen ist der Rückgang nicht nur gut. Er zeigt vielmehr, dass die Schweiz an Attraktivität verloren hat – wohl auch infolge der Zuwanderung selbst. Deshalb diskutieren wir, was Personenfreizügigkeit wirklich bringt und wie sie fruchtbar weiterentwickelt werden kann. Dabei geht es natürlich nicht um Abschottung. Zuwanderung hat Vor- und Nachteile. Deshalb sollte sie optimiert werden.

## Personenfreizügigkeit ist nicht Freihandel

Viele preisen die Personenfreizügigkeit als allgemeinen Wohlstandstreiber, der gleich wie Freihandel wirke. Das ist falsch. Freihandel mehrt den Gesamtwohlstand bei konstanter Einwohnerzahl. Wechselkurs- und Preisanpassungen bewirken einen gewissen Ausgleich und damit Symmetrie der Handelsströme. Die grosse Mehrheit der Einwohner gewinnt und allfällige Verlierer könnten aus den Gewinnen kompensiert werden.

Personenfreizügigkeit hingegen bringt asymmetrische Wanderungsströme in die besonders attraktiven Länder. Das Gesamteinkommen wächst, aber bei steigender Einwohnerzahl. Längerfristig mindert die Zuwanderung das Pro-Kopf-Einkommen nur dann nicht, wenn alle Märkte völlig flexibel sind und so die Arbeitsplätze im Gleichschritt mit den Arbeitskräften wachsen können oder die Zuwanderung positive Externalitäten auf die Produktivität im Inland hat.

Doch ganz gleich, wie Zuwanderung auf das Pro-Kopf-Einkommen wirkt: Mit dem Bevölkerungswachstum werden verschiedene natürlich oder künstlich beschränkt verfügbare Faktoren wie Boden, Infrastruktur, Umweltqualität etc. knapper<sup>1</sup>. Durch solche *Füllungseffekte* sinkt der Wohlstand der bisherigen Einwohner bzw. er wächst langsamer. Während es durch die Verknappung von nicht marktlich gehandelten Faktoren (wie Verkehrsraum und Umwelt) nur Verlierer gibt, gibt es bei marktlich gehandelten Faktoren wie etwa Boden Verlierer

(Mieter) und Gewinner (Bodenbesitzer). Doch die EU-Definition der Personenfreizügigkeit verunmöglicht es, die Verlierer explizit zu kompensieren. Wegen dem Diskriminierungsverbot sind gezielte Kompensationen nur der einheimischen Verlierer unzulässig. Die Neuzuwanderer müssten ebenfalls begünstigt werden. Das aber würde noch mehr Zuwanderung und damit Füllungseffekte bringen.

Durch die Füllungseffekte gleicht sich die Lebensqualität zwischen den Zu- und Auswanderungsländern an und unterscheidet sich langfristig nur noch im Ausmass der Wanderungskosten<sup>2</sup>. Ein Rückgang der Zuwanderung kann also auch ein Zeichen dafür sein, dass wir auf dem Weg in ein Wanderungsgleichgewicht sind.

Der zuweilen erhobene Einwand, die Zuwanderer trügen die von ihnen verursachten Kosten über die normalen Steuern selbst, beruht auf einem Missverständnis. Die Füllungskosten sind Kosten, die über die Durchschnittskosten des Staates für bisherige Einwohner hinausgehen. Die normalen Steuern gelten aber bestenfalls die bisherigen Durchschnittskosten ab.

Die Füllungs- und Umverteilungseffekte bewirken schliesslich *negative politische Anreizeffekte*. Zum einen sinken die Anreize der Bürger, für gute Politik und hohe Standortqualität einzutreten. Deren Vorteile würden durch zusätzliche Zuwanderung und damit Füllungseffekt kompensiert. So argumentieren schon heute die Schweizer Linksparteien gegen tiefere Unternehmenssteuern, sie zögen nur noch mehr Zuwanderung an. Zum anderen werden wegen des EU-Verbots expliziter Diskriminierung die bisherigen Einwohner zunehmend implizit geschützt und die Zuwanderer implizit diskriminiert. In der EU dienen dazu Mindestlöhne, Entlassungsschutz, Mietregulierungen und Mieterschutz als höchst ineffiziente Hauptinstrumente. Sie sind nach EU-Regeln zulässig, weil sie nicht explizit die Einheimischen bevorteilen, sondern «nur» ganz allgemein die bisherigen Arbeitsplatz- und Wohnungsinhaber gegenüber neuen Marktteilnehmern privilegieren – also gegenüber den potentiellen Zuwanderern sowie auch den einheimischen Jungen. Als Folge wächst die Kluft zwischen Alt und Jung.

### Die bisherigen Lösungen sind keine Lösungen

Die bisher gebräuchlichen Vorschläge zur Lenkung der Zuwanderung sind weitgehend unfruchtbar. Sie bringen hohe Kosten und mindern den grossartigen Freiheitseffekt des freien Personenverkehrs.

Kontingente bringen ihren Inhabern eine Kontingentsrente. Die Füllungskosten aber trägt die Allgemeinheit. Deshalb entsteht zwischen den Arbeitgebern ein teurer Wettlauf um Kontingente. Deren bürokratische Vergabe verzerrt den Wettbewerb, ist anfällig für Korruption und macht den Staat zum Planer des Arbeitskräfteeinsatzes.

Der Inländervorrang und die Vorschläge für eine verbesserte Ausnutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials beruhen auf der Idee, dass die Zuwanderung sinkt, wenn die Inländer mehr arbeiten. Das ist eine Illusion. Zum einen ist das ungenutzte einheimische Arbeitskräftepotenzial verglichen mit der Zuwanderung minim. Zum anderen bringt effizienterer Ressourceneinsatz langfristig mehr Zuwanderung. Die Schweiz hat heute hohe Zuwanderung, genau weil sie ihre Potenziale effizienter als die meisten EU-Länder nutzt.

Zum Glück gibt es eine weit bessere Alternative zur Lenkung der Zuwanderung: Es gilt das Prinzip des freien Personenverkehrs neu zu interpretieren. Der Personenverkehr muss möglichst frei – im Sinne von Bürokratie-frei – sein, aber die Zuwanderungsgewinne müssen gerechter verteilt und die Verlierer kompensiert werden. Dafür gibt es bekanntlich eine viel bessere Lösung als Verbote und Gebote: Kostenwahrheit und Preise. Auf die Zuwanderung übertragen heisst das: der Staat soll Zuwanderungspreise oder -abgaben erheben, die die mit der Zuwanderung verbundenen Füllungskosten für die Allgemeinheit spiegeln. Zuwanderungspreise können mit einer zeitweiligen finanziellen Abgabe für Neuzuwanderer realisiert werden. Solche Abgaben für Zuwanderung sind den anderen Massnahmen zur Lenkung der Zuwanderung aus acht Gründen weit überlegen:

1. *Der freie Personenverkehr – dass Menschen frei und ohne bürokratische Behinderungen an den von ihnen bevorzugten Ort ziehen können – bliebe erhalten.*
2. *Mit Abgaben wandern automatisch diejenigen zu, die davon besonders grosse Vorteile haben oder ihren Arbeitgebern besonders viel nützen.*
3. *Die Nettozuwanderung und das Bevölkerungswachstum würden abnehmen und so die Füllungskosten sinken. Substitution in andere Aufenthaltskategorien droht nicht, da Abgaben auch gut auf Kurzaufenthalter und Grenzgänger angewendet werden können.*
4. *Preissteuerung wirkt viel effizienter und gezielter als Mengensteuerung (Kontingente) und Markteingriffe (die heutigen flankierenden Massnahmen). So gibt sie den Zuwandernden und ihren Arbeitgebern keine Anreize, den Zuwanderungsnutzen überhöht auszuweisen, bringt keine Rennen um knappe Zuwanderungsplätze und schränkt die Flexibilität des Arbeitsmarktes nicht ein.*
5. *Abgaben bringen dem Staat nicht Kosten, sondern Einnahmen. Die Einnahmen können zugunsten der bisherigen Einwohner*

*verwendet werden. Insbesondere können damit andere verzerrende Steuern und Abgaben gesenkt werden. Das gibt den bisherigen Einwohnern Anreize, verstärkt für Offenheit einzutreten.*

6. *Abgaben behandeln alle Zuwanderungswilligen gleich und sind damit fairer als Kontingente. Letztere schaffen eine arbiträre Grenze, bis zu der Zuwanderung frei, darüber hinaus aber verboten ist. Das entspricht einer extrem diskriminierenden Abgabe, die für die einen null und für die anderen prohibitiv hoch ist.*

7. *Abgaben sind föderalismustauglich. Es braucht keine zentrale Zuteilung der Zuwanderer auf Kantone und Unternehmungen. Zudem könnten Abgaben auch kantonale differenziert werden, wenn die Füllungseffekte stark variieren.*

8. *Abgaben sind EU-kompatibler als Kontingente und immer restriktivere flankierende Massnahmen. Der freie Personenverkehr ohne bürokratische 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 nichttarifären Massnahmen (etwa Emissionsvorschriften) hin zu tarifären Massnahmen (Umweltabgaben). Schweizer Zuwanderungsabgaben würden konzeptionell perfekt in diese Entwicklung passen.<sup>3</sup>*

### Zuwanderungsabgaben: transparent, einfach, wirksam

Da Abgaben die Füllungseffekte spiegeln und den freien Personenverkehr möglichst nicht einschränken sollten, sollten sie keinesfalls als einmaliger Preis für die Einwanderung erhoben werden, sondern als zeitabhängige Aufenthaltsabgabe. In Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen denkbaren Lösungen schlagen wir vor, dass Bund und Kantone die Zuwanderungsabgaben in möglichst einfacher und transparenter Form erheben sollen. Sie sollen für alle Neuzuwanderer gelten und pro Aufenthaltstag mit der Quellen- oder Einkommenssteuer erhoben werden. Flüchtlinge könnten ausgenommen werden oder einen Zahlungsaufschub erhalten. 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 Füllungseffekte spiegeln und zum anderen eine gewisse Umverteilung der Gewinne aus der Zuwanderung zugunsten der Verlierer ermöglichen.

<sup>1</sup> Ein Beispiel politisch geschaffener Knappheit sind CO<sub>2</sub>-Emissionen. Die Schweizer Regierung verpflichtete sich zu einer absoluten Reduktion der Emissionen. Die Reduktion pro Einwohner muss nun umso höher sein und wird umso teurer, je stärker die Bevölkerung wächst.

<sup>2</sup> Tatsächlich ist die Welt voller solcher Wanderungsgleichgewichte. So sind London, München oder Zug besonders attraktive Standorte. Aber weshalb ziehen nicht viel mehr Leute dorthin? Einfach weil die hohen Boden- und Mietpreise sowie andere Füllungseffekte die Vorteile praktisch vollständig kompensieren.

<sup>3</sup> Mit dem Schwerkverkehr gibt es auch schon einen Präzedenzfall: Die EU war gegen Schweizer Einschränkungen mit Kontingenten und technischen Vorgaben (28- statt 40-Töner). Sie war aber bereit, eine Schwerkverkehrsabgabe mit ähnlicher Lenkungswirkung zu akzeptieren. Schliesslich hat die Offenheit der EU für Zuwanderungsabgaben auch die Verhandlungen mit Grossbritannien vor der Brexit-Abstimmung geprägt. Ohne Brexit hätte Grossbritannien eine indirekte Zuwanderungssteuer erheben dürfen: Die Zuwanderer hätten weiterhin die vollen Steuern zahlen müssen, hätten aber wichtige Staatsleistungen nicht mehr erhalten. Die EU ist also Zuwanderungsabgaben schon sehr nahe.

## Zahl des Monats

0,66

Prozent der Einwohner der USA sitzen hinter Gittern. Nirgendwo ist die Rate höher. Unter den westlichen Ländern sind die USA ein deutlicher Ausreisser. Neuseeland findet sich mit einer Quote von 0,22 Prozent auf der Liste aller Länder bereits 60 Plätze hinter den USA wieder. Grossbritannien als erstes westeuropäisches Land liegt mit 0,14 Prozent auf Platz 109. In der Schweiz und in Deutschland liegt die Quote bei etwa 0,08 Prozent – eine ganze Grössenordnung niedriger als in den USA. In Österreich sind es 0,1.

Gemein ist dabei allen Ländern, dass Frauen in Gefängnissen unterrepräsentiert sind: In der westlichen Welt stellen sie stets weniger als 10 Prozent der Gefängnisbevölkerung. In den USA machen Frauen 9,8 Prozent aus, in der Schweiz sind es 5,6.

Der Gender Gap überrascht nicht: Frauen begehen wesentlich weniger Straftaten, insbesondere solche, die zu Gefängnisstrafen führen können. Die generell hohe Insassenrate der USA hingegen ist ziemlich überraschend – vor allem, weil sie nicht immer so hoch war: Noch in den 1970er Jahren lag der Anteil Inhaftierter auf dem Niveau von Grossbritannien heute. Das änderte sich in den 1980er Jahren (bis Mitte der 2000er, seither ist die Rate etwa konstant). Warum? Verantwortlich zeichnen das steigende Verlangen der Öffentlichkeit nach höheren Strafen, relativ mehr Anklagen wegen schwerer Vergehen, neue Mindeststrafmasse und der «Kampf gegen die Drogen».

Unterschiedliche Insassenraten von Land zu Land und Zeit zu Zeit sind zu erwarten, weil sich Kosten und Nutzen von Inhaftierungen unterscheiden. Die USA scheinen aber weit übers Ziel hinausgeschossen zu sein: Haftstrafen für Verbrechen ohne Opfer (wie Drogendelikte) und überambitionierte Staatsanwälte verursachen gut sichtbare Kosten sowohl für die Bestraften als auch für die Gesellschaft. Der Nutzen hingegen ist schwer zu fassen und fällt mit hoher Wahrscheinlichkeit allzu oft niedriger aus.

**Alexander Fink** ist Ökonom und arbeitet am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig und ist Senior Fellow am Institute for Research in Economic and Fiscal Issues – IREF.

Zur Festlegung einer angemessenen Höhe der Zuwanderungsabgabe liegen derzeit 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 schliessen Füllungseffekte per Annahme aus. Das gilt erstaunlicherweise sogar 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.

Einzelne Füllungseffekte, etwa die Verknappung von Umweltressourcen oder die Verteuerung der politisch gewollten Versorgungssicherheit für Ernährung und Energie, sind sehr schwer zu erfassen. Eine Alternative und gut erfassbare Untergrenze für die Abgabe bildet das Reinvermögen (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 in der Schweiz 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 Reinvermögen pro Kopf konstant zu halten, entstehen der Allgemeinheit pro Zuwanderer Kosten im Umfang des bestehenden Reinvermögens pro Kopf.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung weist für 2015 ein Reinvermögen des staatlichen Sektors der Schweiz von 182 Milliarden Franken oder rund 22 000 Franken pro Kopf aus. Dieser Betrag könnte als Untergrenze für eine Zuwanderungsabgabe gesehen werden. Darin nicht enthalten sind beispielsweise überproportionale Kostensteigerungen infolge des wegen Zuwanderung notwendigen schnellen Ausbaus der Infrastruktur oder die Kosten der stärkeren Umweltnutzung.

Alternativ dazu könnte auch der Gewinn berücksichtigt werden, den die Zuwanderer durch ihren Umzug in die Schweiz erzielen. Der monetär erfassbare Teil davon spiegelt sich im Bruttoinlandsprodukt. Dieses liegt gemäss Zahlen der OECD mit jährlich gut 80 000 Franken kaufkraftbereinigt um etwa 30 Prozent höher als in Deutschland und noch weit höher über dem Durchschnitt der EU. Folglich gewinnt ein Durchschnittsmensch, der aus Deutschland zuwandert, unter Annahme eines Arbeitsanteils am Bruttoinlandsprodukt von 65 Prozent rund 12 000 Franken jährlich. Auf fünf Jahre (ohne Abdiskontierung) ergibt sich daher ein Nettogewinn von etwa 60 000 Franken und noch mehr für Zuwanderer aus ärmeren Ländern. Dabei handelt es sich um eine Art Obergrenze für die Abgaben.

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 berück-

sichtigen, sowie die grossen Gewinne für die Zuwanderer böten unseres Erachtens eine angemessene Begründung für eine Zuwanderergebühr von insgesamt wenigstens 15 000 bis 25 000 Franken oder während z.B. vier Jahren rund 4000 bis 6000 Franken jährlich oder 11 bis 16 Franken pro Tag. Für die allermeisten Zuwanderer wäre damit die Gesamtbelastung aus Steuern und Abgaben immer noch bedeutend tiefer als in ihrem Herkunftsland, und der weitaus grösste Teil der Zuwanderungsgewinne verbliebe bei ihnen.

### Fazit: Es ist Zeit zu handeln

Bei einer Zuwanderungsabgabe in der diskutierten Grössenordnung würde die jährliche Zuwanderung sinken. Die bisherigen Inländer könnten dank den neuen Einnahmen steuerlich entlastet werden. Dies gäbe ihnen Anreize, für eine gute Standortqualität und grosse Offenheit der Schweiz einzustehen.

Angesichts all der Vorteile von Zuwanderungsabgaben stellt sich die Frage, weshalb die Regierung nicht auf sie setzt. Ein Grund dafür ist, dass viele Wirtschaftsvertreter befürchten, Zuwanderungsabgaben erhöhten die Arbeitskosten. Doch diese Angst ist unbegründet. Bisher hat die stark angewachsene Zuwanderung ja nicht zu allgemeinem Abwärtslohn druck geführt. Entsprechend kann eine Reduktion der Zuwanderung auch nicht zu Aufwärts-

lohn druck führen. Im Normalfall tragen alleine die Neuzuwanderer die Abgabenlast. Zuweilen wird auch behauptet, Zuwanderungsabgaben gäben den Zuwanderern Anreize, nicht wieder auszuwandern. Auch das ist falsch, denn natürlich müssten Wiederzuwanderer die Abgabe nicht ein zweites Mal leisten.

Gleichwohl würde die Schweiz bei der EU mit unserem Modell anfänglich für Entsetzen sorgen. Wenn ein (kleiner) Teil der Einnahmen «zur Abgeltung des Brain Drains» nach Brüssel überwiesen würde, würde die EU es wohl besser verstehen. Schliesslich könnte sie es auch zur Lösung ihrer eigenen internen Wanderungsprobleme übernehmen. So oder so: die Schweiz ist völlig frei, das Modell wenigstens auf Drittstaaten anzuwenden und die unseligen Kontingente durch Abgaben zu ersetzen. <

### Reiner Eichenberger

ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg (Schweiz) und Forschungsdirektor von CREMA Schweiz (Center for Research in Economics, Management, and the Arts).

### David Stadelmann

ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth und Research Fellow bei CREMA Schweiz (Center for Research in Economics, Management, and the Arts).

Anzeige



Hier lässt es sich richtig gut entspannen.  
... das ist der Blick vom See auf Ihr Appartement.

Ein aussergewöhnliches Appartementhotel, grosszügig und komfortabel, ausgestattet mit besonderen Kunst- und Designobjekten. Die Sammlung schweizerischer Tourismusplakate wird sie begeistern. Die Lage direkt am malerischen Weissensee mit herrlicher Sicht auf die Berge ist einmalig. Die Autorenschrift „Schweizer Monat“ liegt in jedem Appartement aus.

Ferienwohnungen mit Balkon direkt am Weissensee im Allgäu, nahe Schloss Neuschwanstein, mit Schwimmbad, Sauna, Wellness, Kinderclub, Frühstücksbuffet, Restaurant, Tiefgarage.

**Seespitz**  
Ihr freundliches Haus direkt am Weissensee

**Hoi Allgöi**  
... aus dem Allgäu, für das Allgäu

Appartementhotel Seespitz  
Pfrontener Str. 45  
87629 Füssen-Weissensee  
Deutschland  
Telefon +49 83 62/38899  
Telefax +49 83 62/38890  
E-Mail info@seespitz.com  
www.seespitz.com  
www.allgoi.com  
Aktionär der SMH AG