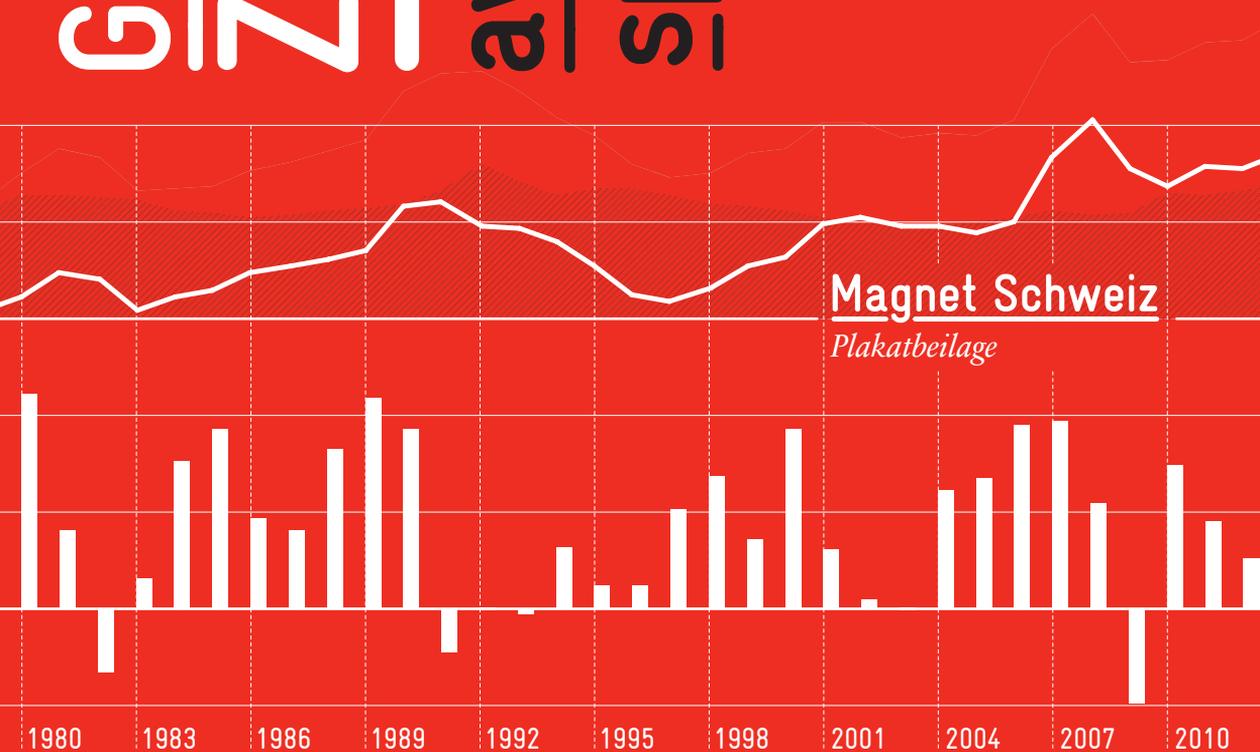


Gelenkte Zuwanderung

avenir spezial

- 2 _ Editorial
- 3 _ Inhaltsübersicht
- 4 _ Systeme der Zuwanderungssteuerung
- 7 _ Kontingenthöhe
- 10 _ Verteilung der Kontingente
- 13 _ Punktmodell
- 17 _ Steuerung über Abgaben
- 20 _ Auktionsmodell
- 26 _ Migrationsfonds
- 27 _ Grenzgänger
- 30 _ Familiennachzug
- 32 _ Schweizervorrang
- 34 _ Globalziel
- 37 _ Ein probates Gegengift





Gerhard Schwarz

Direktor Avenir Suisse

Offene Grenzen sind ein liberales Ideal. Der Liberalismus als politische Bewegung ist stark mit dem Kampf für den Freihandel verbunden. Aber was für Waren einleuchtet, stösst bei Dienstleistungen und bei Kapital auf mehr Skepsis – und wenn es um den freien Verkehr von Personen geht, findet die Idee offener Grenzen schnell einmal Grenzen. Das hat auch die Abstimmung über die «Maseneinwanderung» gezeigt. Sie hat Probleme adressiert, die zum Teil durchaus real sind. Das Volk will die Zuwanderung zwar nicht unterbinden, aber kontrollieren – wie jedes Land auf der Welt. Probleme schafft, dass die Schweiz diese Kontrolle auch gegenüber der EU wahrnehmen will. Avenir Suisse ist zwar der Überzeugung, dass die Schweiz ihren Wohlstand nicht zuletzt der Zuwanderung verdankt. Unternehmer, Erfinder, Künstler, Wissenschaftler, aber auch «Büetzer» haben zum Erfolg des von Natur armen Landes beigetragen. Zugleich aber ist der Volksentscheid zu respektieren. Somit stellt sich die Frage, welche Instrumente der Zuwanderungskontrolle es gibt, in Theorie und Praxis, und welche Vor- und Nachteile ihnen eigen sind. Diese Broschüre analysiert all die «scharfen» Instrumente, die man aus dem Initiativtext ableiten könnte. Sie tut dies aus ökonomischer Sicht. Sie spekuliert also nicht über das Völkerrecht (nicht einmal im Zusammenhang mit dem Familiennachzug oder dem Inländervorrang), über mögliche Reaktionen der EU, potenzielle innenpolitische Widerstände oder die Motive der Initianten – nicht, weil diese Aspekte unwichtig wären, sondern weil das Thema so komplex ist, dass Fokussierung nottut. Die Analyse zeigt, dass alle gängigen Instrumente kompliziert sind, grosse Bürokratien bedingen und zu Verteilungskämpfen führen. Selbst das marktnächste unter den «scharfen» Instrumenten, die Auktion, weist Nachteile auf. Vor diesem Hintergrund hat Avenir Suisse einen Vorschlag präsentiert, der auf den Charme der Selbstbeschränkung setzt und mit Kontingenten lediglich droht (in der Hoffnung, dass sie nie nötig werden). Dieser Aufruf zur Kompromissbereitschaft auf allen Seiten rundet die Broschüre ab.

Herausforderung Migrationssteuerung

Eine auf Kontingenten basierte Zuwanderungssteuerung kann mittels administrativer oder marktnaher Verfahren umgesetzt werden. Unabhängig vom gewählten Modell sind die Höhe und die Ausgestaltung der Kontingente zu bestimmen.

01_ Systeme der Zuwanderungssteuerung

Weltweit wird die Zuwanderung durch unterschiedliche Systeme gesteuert. Eine Übersicht: Seite 4

02_ Spielraum für Höchstzahlen

Ein regelbasiertes System für die Bestimmung der Kontingenthöhe würde verzerrende Einflüsse durch Interessengruppen und Behörden erschweren: Seite 7

03_ Der Kampf um die Kontingente ist entbrannt

Um Verteilkämpfe um Kontingente zu verhindern, braucht es einen raschen politischen Konsens: Seite 10

04_ Punktemodell ohne Punktlandung

Erfahrungen illustrieren, dass eine Selektion nach Punkten den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes kaum gerecht wird: Seite 13

05_ Indirekte Steuerung über Abgaben

Die Erhebung einer Abgabe auf Zuwanderung stellt ein preisbasiertes Instrument der Zuwanderungssteuerung dar: Seite 17

06_ Wie Auktionen den Nutzen der Zuwanderung erhöhen

Die Auktion von Bewilligungen führt zu einer Selektion von Personen mit der höchsten Wertschöpfung: Seite 20

07_ Ein Fonds für die Migration

Die Einrichtung eines von den Migranten finanzierten Fonds setzt Anreize für wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration:

Seite 26

08_ Grenzgänger als Teil der Lösung

Grundsätzlich gilt: Da sie nicht einwandern, sollte ihre Zahl nicht zentral beschränkt werden: Seite 27

09_ Familiennachzug für EU-Bürger: Quo vadis?

Eine Beschränkung des Familiennachzugs könnte Einwanderungsbarrieren für Hochqualifizierte schaffen: Seite 30

10_ Wie ist der Schweizervorrang umzusetzen?

Für eine effiziente Umsetzung des Schweizervorrangs eignen sich eher die marktbasierenden Instrumente der Zuwanderungssteuerung: Seite 32

11_ Weniger Zuwanderung trotz Freizügigkeit

Anstelle jährlicher Kontingente kann ein 10-jähriges Globalziel festgelegt werden. Damit würde die Personenfreizügigkeit vorerst aufrechterhalten: Seite 34

12_ Ein Blick in den Giftschränk – und ein probates Gegengift

Die Auktion ist im Vergleich mit anderen Instrumenten die am wenigsten schlechte Lösung. Besser wäre es, die Zuwanderung mit freiwilligen Massnahmen zu bremsen:

Seite 37

Systeme der Zuwanderungssteuerung

Von der vollkommenen Niederlassungsfreiheit zu Auktionsverfahren: je nach Land und Periode wurde Migration auf verschiedene Weise angegangen.

Marco Salvi

Das wirtschaftliche Potenzial einer freieren Personenmobilität steht in starkem Kontrast zur restriktiven Einstellung vieler ortsansässiger Individuen gegenüber der Zuwanderung. Diese Diskrepanzen sind nicht neu. Die Zuwanderung und ihre negativen Konsequenzen für Gesellschaft und Umwelt wurden bereits überschätzt und beklagt, als sowohl die absoluten Bevölkerungs- und Zuwanderungszahlen als auch der Anteil der Zuwanderer an der Bevölkerung deutlich tiefer lagen. Deshalb überrascht es nicht, dass immer wieder Systeme zur administrativen Steuerung der Migration entworfen wurden, was sich nicht zuletzt in unterschiedlichen Zuwanderungsraten niederschlägt (auch wenn diese Systeme nur einen Bestimmungsfaktor der Zuwanderung unter vielen darstellen). Diese Pu-

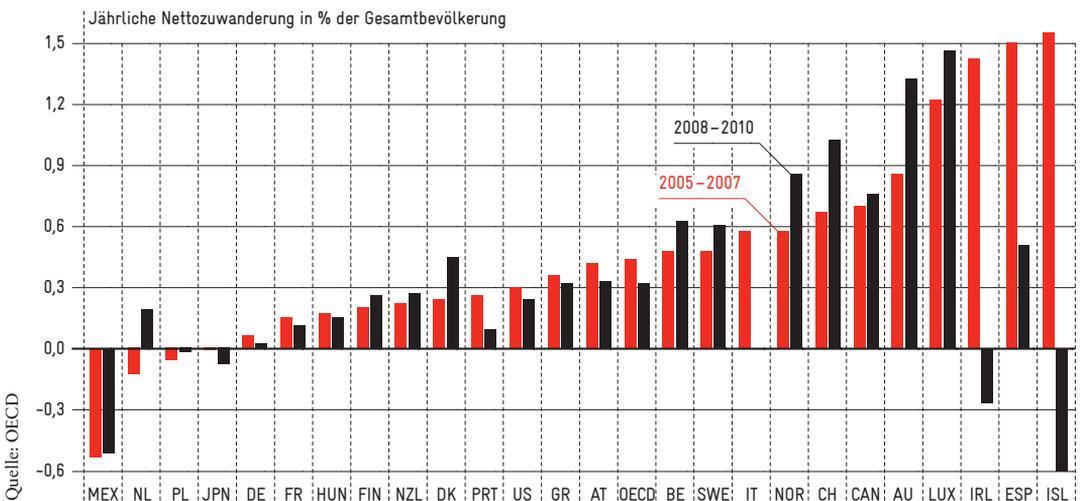
blikation stellt die wichtigsten davon vor und prüft eine mögliche Anwendung auf die Schweizer Situation nach der Abstimmung vom 9. Februar 2014. Die Systeme lassen sich in sechs Kategorien gliedern, die hier zur Veranschaulichung kurz beschrieben werden – wobei festzuhalten ist, dass kein einziges Land eines dieser Modelle in reiner Form anwendet.

«Freie» Einwanderung

Migration ist nie vollkommen frei. Transportkosten, Arbeitsnachfrage, Mieten und Lebenshaltungskosten im Zielland rationieren die Migration auch dann, wenn keinerlei administrative Voraussetzungen zur Einwanderung bestehen. In diesem Kontext ist es wohl angebrachter, von Niederlassungsfreiheit zu reden. Die Schweiz gestand

Grosse Unterschiede in den Zuwanderungsraten

Die Schweiz hat eine hohe, aber nicht die höchste Nettozuwanderung. Australien und Luxemburg weisen höhere, Norwegen und Kanada ähnlich hohe Raten auf. Deutlich sichtbar sind die Auswirkungen der Krise in Irland, Spanien und Island.



zwischen 1860 und 1914 die Niederlassungsfreiheit für Ausländer ohne grosse Formalitäten zu. Einzig die Deutschen mussten ein Leumundszeugnis vorlegen (HLS, 2006). Es wird geschätzt, dass sich zwischen 1888 und 1910 jährlich rund 12 000 Personen aus dem Ausland in der Schweiz niederliessen, was 0,4% der Bevölkerung entsprach. Schon damals konzentrierte sich die Zuwanderung auf die grösseren Städte. Beispielsweise lag 1900 der Anteil der im Ausland Geborenen an der Genfer Stadtbevölkerung bei 27,6%.

An Erwerbstätigkeit oder Vermögen gekoppeltes Einwanderungsrecht

Das seit 2002/2006 zwischen der Schweiz und der EU praktizierte Regime der Personenfreizügigkeit gewährleistet die Niederlassungsfreiheit, sofern eine Person erwerbstätig ist oder den Nachweis ausreichender Mittel erbringen kann. Damit wird das Modell der freien Zuwanderung aus dem 19. Jahrhundert teilweise an den Sozialstaat des 20. Jahrhundert mit seinem dichten Netz an Sozialleistungen angepasst.

Angebotsgetriebene Kontingentierung

In diesem Modell legt das Zielland eine Höchstgrenze von Einreisebewilligungen fest, die weitgehend unabhängig davon ist, wie gross die Nachfrage nach den Qualifikationen der Zuwanderer ist. Die Zahl der Bewilligungen wird in der Regel nicht der Konjunktur angepasst. Das bekannteste Beispiel dafür bildet das komplexe Einwanderungssystem der USA. Gut 60% der Bewilligungen werden für Migrantenkategorien erteilt, die nicht im Zusammenhang mit einer Beschäftigung stehen, vorwiegend für den Familiennachzug. Die meisten davon werden nach dem «first-come, first-served»-Prinzip erteilt, ein Teil wird verlost, wobei zahlreiche zusätzliche administrative Kriterien erfüllt werden müssen.

Punktesystem

In einem Punktesystem legt das Zielland eine Liste von wünschenswerten Kriterien fest, beispielsweise Sprachkompetenzen oder Merkmale, die auf ein hohes Humankapital hinweisen (Bildung, Arbeitserfahrung). Je mehr Kriterien die Einwan-

derungskandidaten erfüllen, desto besser stehen ihre Chancen, eine Einreisebewilligung zu erhalten. Auch in diesem System wird die Zahl der Bewilligungen üblicherweise nicht der Konjunktur angepasst. Kanada, Neuseeland, Australien und Hongkong steuern die Einwanderung mit einem Punktesystem.

Nachfragegetriebene Kontingentierung

Bei einer nachfragegetriebenen Kontingentierung wählen die Unternehmen im Zielland die Zuwanderer nach eigenen Kriterien aus. Die Behörden stellen dazu Bedingungen für die Anstellung, z.B. Mindestqualifikationen oder -löhne. Zahlreiche Länder wenden dieses System – oft in Kombination mit anderen Verfahren – an, darunter Schweden, Spanien, Norwegen und – für ca. 40% der Migranten – die USA.

Marktbasierte Ansätze

Bei marktbasierter Ansätze wird der Preismechanismus verwendet, um die Rationierung der Zuwanderung zu erreichen. Die Zahl der Niederlassungsbewilligungen wird im politischen Prozess festgelegt. Diese werden dann – je nach Systemvariante – den meistbietenden Migranten oder Unternehmen im Zielland «verkauft» (Auktion). Auch die Erhebung von Gebühren und Preisen fällt in diese Kategorie. Bisher wurden solche «Preise» aber nur sporadisch eingesetzt, am ehesten im Falle der Einbürgerung, nicht der Niederlassungsfreiheit. So war es in der Schweiz ab 1900 üblich, einkommensabhängige Einbürgerungsgebühren zu verlangen, die bis zu einem Jahreslohn betragen konnten. Die von zahlreichen Ökonomen vorgeschlagenen, modernen marktbasierter Ansätze sehen ein Auktionieren beim Einreiserecht vor, oft in Kombination mit weiteren Mechanismen. Sie werden eingehend in dieser Publikation besprochen. >>

In der Schweiz war es ab 1900 üblich, einkommensabhängige Einbürgerungsgebühren zu verlangen, die bis zu einem Jahreslohn betragen konnten.

Systeme der Zuwanderung

Verschiedene Systeme werden (und wurden) zur Rationierung der Einwanderung verwendet. Weitere bleiben ungetestet.

System	Beispiel	Haupteigenschaft (vereinfacht)	Bruttoeinwanderung	Migrantenanteil*
«Freie» Einwanderung	Schweiz (ca. 1865 – 1914)	Niederlassungsfreiheit, weitgehend ohne Einschränkungen	ca. 12 000 p.a. (1888 – 1910); 0,4 % der Bevölkerung p.a.	Ganze Schweiz: 7,4 %, Kt. ZH: 10,2 %, Kt. GE: 27,6 %, BS: 25,6% (1900)
An Arbeitsstelle geknüpftes Ein- wanderungsrecht	Schweiz mit EU (ab 2002/2006)	Niederlassungsfreiheit, sofern Beschäftigung oder «ausreichende Mittel» vorhanden	ca. 120 000 p.a. (2002 – 2012); 1,5 % der Bevölkerung p.a.	Ganze Schweiz: 28,9 % (2013)
Angebotsbetrie- bene Kontingente	USA (ab 1917/1924)	ca. 25 Bewilligungs- kategorien, teilweise verteilt nach «first come, first served»- Prinzip und Lotterie	ca. 1 Mio. p.a. (2002 – 2012, nur legale, nicht-temporäre Einwanderung); 0,4 % der Bevölkerung p.a.	USA: 13 %, Kalifornien: 27,1 %, New York (Staat): 22,6 % (2012)
Nachfrage- getriebene Kontingente	Schweiz (ca. 1960 – 2002)	Unternehmen wählen den Migranten aus. Zielland legt zusätz- liche Kriterien für die Einwanderung fest	Ca. 83 000 p.a. (1974 – 2001); 1,2 % der Bevölkerung p.a.	Schweiz: 20,9 % (1990)
Punktesystem	Kanada (ab 1967)	Bevorzugung von jün- geren Migranten mit hoher Bildung und ge- wissen Qualifikationen. Familiennachzug separat geregelt	ca. 250 000 p.a. (2002 – 2012, nicht-temporäre Einwanderung); 0,7 % der Bevölkerung p.a.	Kanada: 21,3 %, Ontario: 28,5 %, British Columbia: 27,6 %
Marktbasierte Instrumente	-	Auktion für Einreise- bewilligungen (mit Migranten oder Unter- nehmer als Bieter)	-	-

* Im Ausland geborene Bevölkerung

Spielraum für Höchstzahlen

Die zulässige Höhe der Zuwanderung liegt in Zukunft in der Kompetenz der Politik. Eine regelbasierte Festlegung könnte den Einfluss von Partikularinteressen einschränken und die Bürokratie zurückbinden.

Simon Hurst

Mit der Verfassungsänderung vom 9. Februar 2014 fällt die Bestimmung von Höhe und Struktur der Zuwanderung in die Kompetenz der Politik. Auf operationeller Ebene liegt die Festlegung der Höchstzahlen vermutlich im Ermessen von Bundesrat und Behörden. Solch eine diskretionäre Einwanderungspolitik kann Nachteile haben: Willkür, Einfluss von Partikularinteressen und Lobbying, Bürokratie, Inflexibilität und Ineffizienz zählen zu den Risiken. Eine mit Regeln kombinierte Gesamtkontingentierung könnte diese Nachteile einschränken.

Die Zuwanderung in die Schweiz ist seit je weitgehend ein Abbild der wirtschaftlichen Entwicklung. Netto, also nach Abzug der Abwanderung, erreichte sie jeweils Höchststände in Aufschwungsphasen – wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften stieg – und verringerte sich wieder während Abschwüngen (vgl. Abbildung Plakat).

Seit 2001 nimmt der Wanderungssaldo allerdings stark zu: Um durchschnittlich rund 66 000 Personen jährlich ist die ständige ausländische Wohnbevölkerung gemäss Daten des Bundesamts für Migration zwischen 2001 und 2013 gewachsen. Von 1990 bis 2000 betrug die jährliche Zunahme mit 34 000 nur gut die Hälfte. Eine Zäsur brachte 2007 das volle Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens (FZA) mit der Europäischen Union (EU): Der Migrationssaldo von rund 100 000 im Folgejahr 2008 war einer der bisher höchsten. Seit 2008 verharrt die Zuwanderung mit netto über 75 000 Personen pro Jahr auf konstant hohem Niveau (vgl. Abbildung).

Die Beziehung zwischen Konjunktur und Zuwanderung ist wechselseitig: Einerseits zieht eine günstige Wirtschaftsentwicklung Zuwanderer an; das gilt vor allem dann, wenn andere Volkswirtschaften nicht so stark boomen. Andererseits kann die Zuwanderung einen Aufschwung ver-

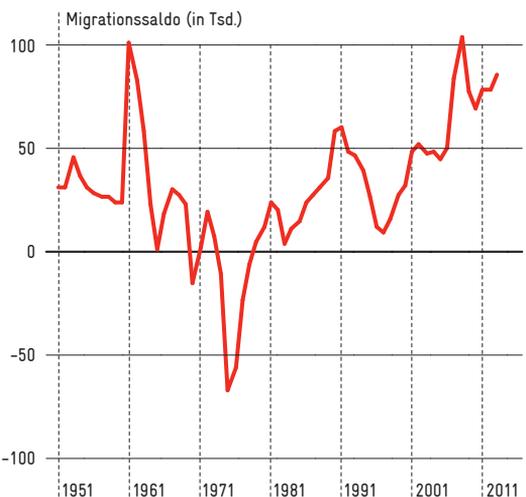
stärken. Es entsteht eine Spiralbewegung. In den vergangenen Jahren kam nun zum Attraktivitätsgefälle zwischen der Schweiz und dem mit der Krise kämpfenden restlichen Europa die gegenseitige Gewährung der Personenfreizügigkeit – da können die hohen Zuwanderungszahlen kaum überraschen.

Kriterien für Kontingenthöhe

Bei der Festlegung des Gesamtkontingents muss gemäss Verfassungstext den Bedürfnissen der Wirtschaft Rechnung getragen werden. Man könnte diese Bedürfnisse mittels Unternehmensbefragungen schätzen. Allerdings muss dabei damit gerechnet werden, dass die Unternehmen aus strategischen Überlegungen einen übertriebenen »

Der Migrationssaldo nimmt zu

Die Netto-Zuwanderung (Zuwanderung abzüglich Abwanderung) in die Schweiz verläuft in Wellen. Seit Mitte der 2000er-Jahre steigt jedoch das Niveau.



Quelle: BFS (bis 1973); BFM (ab 1974)

Die Zuwanderung in die Schweiz ist seit je weitgehend ein Abbild der wirtschaftlichen Entwicklung.

Bedarf melden. Man könnte die «notwendige» Zuwanderung auch mittels makroökonomischer Modelle schätzen. Solche Methoden bieten aber nur grobe Anhaltspunkte. Zudem hängt der Aus-

länderbestand nicht nur von der Brutto-Zuwanderung ab, sondern auch von der Sesshaftigkeit der ausländischen Bevölkerung beziehungsweise von der Abwanderung. Diese ist kaum zu steuern. Kürzere und strengere Bewilligungsformen, die eine bessere Planung der Abwan-

derung zulassen, sind nicht sinnvoll und kämen einer Wiedereinführung des Saisonier-Statuts gleich. Am Anfang jeder Kontingentierung steht eine nach freiem Ermessen bestimmte Gesamthöhe. Die in der folgenden Übersicht präsentierten Methoden sollen helfen, die Festlegung dieser Zielgrösse möglichst einfach, planbar und flexibel vorzunehmen.

1. Jährliche absolute Obergrenze

Die einfachste Form der Beschränkung ist in der Schweiz für die Migration von ausserhalb der EU/EFTA heute Praxis: Eine absolute jährliche Obergrenze der Zuwanderung. Der Bundesrat legte ein solches Kontingent erstmals 1970 fest im Rahmen der sogenannten Globalplafonierung. Er bestimmte dieses Kontingent jährlich auf der Basis von Abwanderung und Todesfällen der erwerbstätigen Ausländer im Vorjahr mit dem Ziel, den Ausländeranteil konstant zu halten. Auch Einbürgerungen und Heiraten flossen jeweils in die Bestimmung der Zielgrösse ein.

Die Globalplafonierung verfehlte die angestrebte Reduktion der Netto-Zuwanderung. Wegen Familiennachzug und Umwandlung der Zulassungen in langfristige Aufenthaltsbewilligungen war bis 1999 nur rund ein Fünftel des jährlichen Zuwanderungsstroms von den Kontingenten betroffen. Sie legte aber den Grundstein für die heute geltende Kontingentierung für Staaten ausserhalb der EU/EFTA. Der Bundesrat

setzt die Höchstzahlen unter Berücksichtigung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage fest. Auch die Forderungen der Kantone und der Sozialpartner fliessen in den Entscheid ein.

Nach der vollständigen Anwendung des FZA 2007 lockerte der Bundesrat die Kontingentierung für Zuwanderer aus den EU/EFTA-Staaten schrittweise. 2013 vollzog er wegen der hohen Zuwanderung jedoch eine Kehrtwende: Die sogenannte Ventilklausel setzt auch für die zuvor befreiten EU17-Staaten bis Mitte 2014 wieder Kontingente fest: Die Obergrenze liegt bei rund 53 700 langfristigen Bewilligungen für Erwerbstätige (Kategorie B). Für die EU8-Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) liegt sie bei 2180 B-Bewilligungen, für die EU2-Staaten (Bulgarien und Rumänien) bei 885 und für Zuwanderer aus allen übrigen Staaten bei insgesamt 3500. Die Kontingente für Kurzaufenthalter sind darin nicht enthalten.

Der Vorteil einer Fortführung dieser Praxis könnte sein, dass der Bund in den vergangenen Jahren einige Erfahrung damit gesammelt hat. Die bisherigen Ausschöpfungsquoten der Kontingente geben einen Hinweis auf die Nachfrageschwankungen der Wirtschaft. Der Nachteil einer fallweisen Vergabe ist dagegen die eingeschränkte Reaktionsmöglichkeit auf die Konjunktur. Zwar hat der Bundesrat in der Vergangenheit kurzfristig nachträgliche Erhöhungen bewilligt. Dies schränkt die Planungssicherheit der Unternehmen aber stark ein. Die jährliche Festlegung ist grossem politischen Druck ausgesetzt und wird durch regionale und branchenspezifische Partikularinteressen beeinflusst.

2. Bindung an andere Kennzahlen

Statt auf dem Ermessen des Bundesrates und der Verwaltung könnte die Beschränkung der Netto-Zuwanderung auch auf Regeln basieren. So könnte sie etwa an die ständige Wohnbevölkerung oder an den durchschnittlichen Wanderungssaldo der EU geknüpft werden. Zwischen 1990 und 1999 bewegte sich die jährliche Netto-Zuwanderung durchschnittlich ungefähr in der Höhe von 0,5% der ständigen Wohnbevölkerung. In der Periode

2000 bis 2013 lag sie bei rund 0,85%. Nimmt man nur den Zeitraum von 2007 bis 2012, lag der jährliche Migrationssaldo sogar bei durchschnittlich 1,05% der ständigen Wohnbevölkerung. Würde man diesen Migrationssaldo begrenzen, fände natürlich weiterhin eine Netto-Zuwanderung statt, nur eben in geringerem Ausmass als in den letzten Jahren. Man könnte diesen Saldo nun, statt ihn von Jahr zu Jahr neu zu fixieren, an das natürliche Wachstum der schweizerischen Wohnbevölkerung (Geburtenüberschuss) binden. Das entzöge die Festlegung dem Ermessen der Verwaltung, aber auch dem politischen Druck einzelner Interessengruppen. Die Koppelung könnte sich jedoch insofern als kontraproduktiv erweisen, als ja gerade bei einem langsamen Wachstum der Schweizer Bevölkerung eine stärkere Einwanderung nötig werden könnte – mit Blick auf das Wirtschaftswachstum, die Altersvorsorge und das Gesundheitswesen.

Eine andere Möglichkeit wäre es, die Netto-Zuwanderung in die Schweiz an den durchschnittlichen Migrationssaldo der EU-Staaten zu binden. Dieser lag in den vergangenen Jahren konstant bei etwa 0,4% (eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat-Daten). In der Schweiz lag er in den letzten Jahren bei rund 1,05% – mehr als doppelt so hoch als in der EU. Mit einem maximal zulässigen Prozentsatz, der zwischen dem aktuellen Niveau der Schweiz und jenem der EU liegt, bliebe die Schweiz trotz einer Senkung gegenüber den derzeitigen Spitzenwerten immer noch weit offener als die EU. Weil zudem kleine Volkswirtschaften in der Regel offener sind als grosse, könnte die Schweiz ihre Zuwanderungsgrenzen auch an die Netto-Zuwanderung der kleineren und mittleren EU-Länder binden. So oder so machte man allerdings mit einer solchen Regel die Zuwanderung von der Netto-Zuwanderung in der EU abhängig. Sänke diese, könnte sich die Beschränkung als zu einschneidend erweisen.

3. Längerfristige Obergrenzen

Statt die maximal zulässige Höhe der Zuwanderung jährlich neu festzulegen, könnte eine durchschnittliche jährliche Netto-Zuwanderung von z.B. 50 000 Personen festgesetzt werden. Diese

Limite müsste nicht jedes Jahr, sondern nur im Durchschnitt einer zu bestimmenden Periode, z.B. 10 Jahre, eingehalten werden. Welcher Anteil des Gesamtkontingents jährlich ausgeschöpft wird, hinge von der Nachfrage nach Arbeitskräften ab. Der Jahresdurchschnitt diene als Zielgrösse und Orientierungshilfe. Genau das gleiche Resultat erhalte man, wenn man eine Zielgrösse für die ständige Wohnbevölkerung ins Auge fasste, z.B. 9 Millionen im Jahr 2025, und daraus das zugelassene durchschnittliche Wachstum der Zuwanderung ableitete. Dieses Vorgehen erlaubt eine flexiblere Anpassung an kaum vorhersehbare Entwicklungen. Kontingente, die in einem Jahr nicht ausgeschöpft werden, können auf die Folgejahre übertragen werden. Umgekehrt kann bei grosser Nachfrage die jährliche Zielgrösse auch einmal überschritten und in den folgenden Jahren kompensiert werden.

Eine etwas raffiniertere Variante eines längerfristigen Zuwanderungsziels wäre – inspiriert von der Schuldenbremse des Bundes – die Bindung der Kontingenthöhe an den Konjunkturzyklus. Ziel der Schuldenbremse ist ein über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichener Bundeshaushalt, Ziel der Zuwanderungs-Regel wäre dagegen das Nicht-Überschreiten einer bestimmten Höhe der Netto-Zuwanderung über einen Konjunkturzyklus hinweg. Bei konjunkturellen Rückschlägen würde der langfristige Pfad unterschritten, bei beschleunigtem Wachstum dagegen übertroffen. Die jährlichen Höchstgrenzen würden durch Multiplikation des angepeilten durchschnittlichen Migrationssaldos mit einem Konjunkturfaktor (z. B. Trend-BIP/effektives BIP) berechnet. Natürlich ist ein solcher Mechanismus in höchstem Grade prozyklisch und verstärkt Rezessionen oder Überhitzungen. Gleichzeitig entschärft er aber Beschäftigungsentgässe in konjunkturellen Aufschwüngen, lässt sich relativ unbürokratisch handhaben und bietet klare Spielregeln.

Eine raffiniertere Variante wäre die Bindung der Kontingenthöhe an den Konjunkturzyklus.

Der Kampf ist bereits entbrannt

Um unproduktive Verteilkämpfe um Kontingente zu verhindern, sollte die Politik möglichst rasch einen Konsens über die künftige Zusammensetzung der Zuwanderung finden. Basierend auf diesem Konsens kann dann ein zielführendes Kontingentsystem entworfen werden.

Samuel Rutz

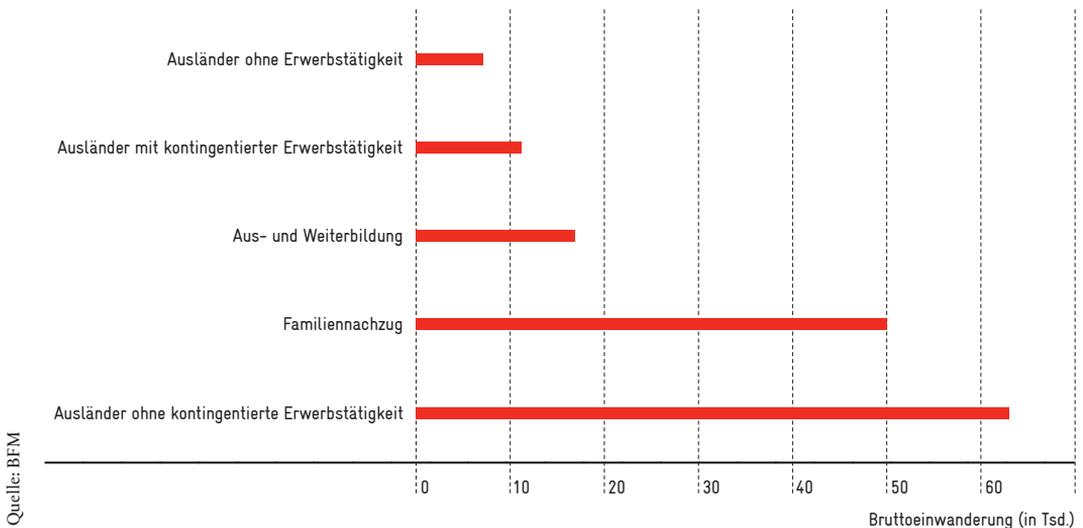
Unter einem Kontingent versteht man eine vordefinierte Menge, aus der sich Einzelteile «entnehmen» lassen. Ein Kontingent ist erschöpft, wenn die Summe der «entnommenen» Einzelteile der vordefinierten Menge entspricht. Kontingente finden vor allem in der Aussenhandelspolitik Anwendung, beispielsweise in Form von wert- oder mengenmässigen Begrenzungen des Warenangebots bei der Ein- oder Ausfuhr von Gütern. Auch im Bereich der Zuwanderung verwenden viele Länder Kontingentsysteme, etwa die USA, Kanada oder Australien. Die Schweiz kennt für Arbeitssuchende aus «Drittstaaten» ein Kontingentsystem – die sogenannte Personenfreizügigkeit gilt nur für Bürger der EU/EFTA-Staaten.

Kontingente – Massnahmen aus dem planwirtschaftlichen Giftkasten

Kontingentsysteme stammen aus dem planwirtschaftlichen Werkzeugkasten. Sie sind in der Praxis ausgesprochen ineffizient. In der Zuwanderungspolitik hat dies hauptsächlich damit zu tun, dass es den Behörden schlicht nicht möglich ist, die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt so korrekt vorherzusagen, dass sie die Höhe der Kontingente bedarfsgerecht festlegen könnten. Die Folge sind Planungsunsicherheiten für Gesellschaft und Wirtschaft. Kontingentsysteme schaffen zudem – wie auch die Erfahrungen in der Schweiz zeigen – starke Anreize für ineffizientes Lobbying. Es besteht die Gefahr, dass Partikular-

Einreisen nach Einwanderungsgrund

2013 reisten rund 150 000 Personen in die Schweiz ein – ohne Einbezug der Asylanten und Asylsuchenden. Etwa 40% dieser Zuwanderung entfallen auf Erwerbstätige aus EU/EFTA-Staaten, die unter die Personenfreizügigkeit fallen.



interessen bedient werden, mit Kontingenten Struktur- und Regionalpolitik betrieben und erwünschtes Wachstum verhindert wird.

Wenn man sich für die Einführung eines Kontingentsystems entscheidet, kann man diese Ineffizienzen und Nachteile niemals gänzlich verhindern – sie sind bis zu einem gewissen Punkt systeminhärent. Man kann aber bei der Implementierung eines Kontingentsystems zumindest darauf achten, dass die Verzerrungen gering bleiben.

Globalkontingent...

Bei der Festlegung eines Kontingents muss man sich zuerst über die Grundgesamtheit klar werden, auf die es sich beziehen soll. Im Kontext der Zuwanderung wird hierbei oft die Frage aufgeworfen, ob neben den Menschen, die in der Schweiz Wohnsitz nehmen wollen, auch die Grenzgänger erfasst werden müssten. Das erscheint insofern wenig sinnvoll, als die rund 280 000 Grenzgänger ja explizit keine Einwanderer sind. Wollte man sie aber ebenfalls kontingentieren, wäre jedenfalls eine klare Differenzierung unerlässlich, denn bei Grenzgängern fallen Arbeitsort und Lebensmittelpunkt auseinander.

Kaum einem bindenden Kontingent unterwerfen lassen sich auch die Asylsuchenden. Sie können ja nicht einfach mit dem Argument ausgeschöpfter Kontingente abgewiesen werden, sondern haben ein international garantiertes Recht auf Überprüfung ihrer Asylgesuche. Deshalb müsste der Asylbereich wohl von einem allfälligen Kontingentsystem ausgenommen werden.

Für alle anderen Einwanderer wäre die Umsetzung eines Kontingentsystems dagegen theoretisch möglich. Hierbei lassen sich grob folgende fünf Kategorien unterscheiden (vgl. Abb. 1):

01_ *Ausländer mit (bisher nicht kontingentierter) Erwerbstätigkeit:* Es sind dies Personen aus EU/EFTA-Staaten, die bisher dank Personenfreizügigkeit ohne Hindernisse in den Arbeitsmarkt «einreisen» konnten.

02_ *Familiennachzug:* Etwa ein Drittel der Bruttowanderung im Jahr 2013 entfiel auf den Familiennachzug, der bisher ebenfalls keiner Kontingentierung unterlag.

03_ *Aus- und Weiterbildung:* 2013 wanderten rund 17 000 Personen für Aus- und Weiterbildung in die Schweiz ein.

04_ *Ausländer mit (bereits bisher kontingentierter) Erwerbstätigkeit:* Für neu zuwandernde Arbeitskräfte aus sogenannten Drittstaaten gilt schon heute ein Kontingentsystem. 2013 betrug das Drittstaaten-Kontingent 8500 Personen (3500 Aufenthaltsbewilligungen und 5000 Kurzaufenthaltsbewilligungen).

05_ *Ausländer ohne Erwerbstätigkeit:* In diese Gruppe von Einwanderern fallen vor allem wohlhabende «Privatiers» und Rentner.

Wollte man einfach die totale Zuwanderung drosseln, ohne unterschiedliche Einwanderungsgründe zu berücksichtigen, könnte man ein «Globalkontingent» festlegen. Die Zusammensetzung der Einwanderung würde dann weitgehend vom angewandten Vergabesystem für das Kontingent abhängen. So dürfte beispielsweise bei einer Verlosung die anteilmässige Zusammensetzung der Einwanderer weitgehend gleich wie heute bleiben. Bei einer Versteigerung des Kontingents wäre dagegen mit massiven Verschiebungen zu rechnen, da die Zahlungsbereitschaft der unterschiedlichen Einwanderungsgruppen (oder auch der potenziellen Arbeitgeber) massiv divergieren dürfte. So ist zu erwarten, dass ein Student für die Einreise in die Schweiz weniger zu bezahlen bereit ist als ein Arbeitssuchender, der auf ein künftiges Einkommen hoffen kann.

Kontingentsysteme stammen aus dem planwirtschaftlichen Werkzeugkasten. Sie sind in der Praxis ausgesprochen ineffizient.

...oder differenzierte Kontingente?

Will die Schweiz nicht nur die Zahl der Zuwanderer begrenzen, sondern auch deren Zusammensetzung beeinflussen, liegt eine Differenzierung der Kontingente nach dem Einwanderungsmotiv nahe. Vermutlich müsste man dann gesonderte Kontingente für Ausländer ohne Erwerbstätigkeit und für ausländische Studenten »

schaffen. Bei jenen, die zum Arbeiten in die Schweiz kommen, stellt sich die Frage, ob künftig Bürger von EU- und von Drittstaaten gleich

behandelt werden sollten und somit ein einziges Kontingent für Arbeitssuchende – unabhängig von ihrer Herkunft – genügte. Man könnte natürlich auch aus politischen Gründen EU-Bürger – oder sogar nur Bürger gewisser EU-Staaten – bevorzugt behandeln und mit eigenen Kontingenten bedienen. Auch eine

zeitliche Differenzierung der Kontingente, etwa nach Kurzaufenthalten und Daueraufenthalten, wäre denkbar.

Der Familiennachzug könnte, sofern dies rechtlich überhaupt möglich ist, entweder in die Kontingente der Arbeitssuchenden eingerechnet werden oder mit einem gesonderten Kontingent «verwaltet» werden. Der Familiennachzug hat in jedem Fall Auswirkungen auf die Struktur der Einwanderer. Eine restriktive Politik des Familiennachzugs dürfte hochqualifizierte Arbeitnehmer stärker abschrecken als schlechter qualifizierte, und naturgemäss Arbeitskräfte zwischen 35 und 55 mehr als junge Singles.

Will man also nicht nur die Höhe der Zuwanderung begrenzen, braucht es vor der Festlegung differenzierter Kontingente einen Konsens über die gewünschte Struktur der künftigen Zuwanderung. Erst danach lässt sich sinnvoll über eine zielführende Ausgestaltung eines Kontingentsystems entscheiden, das zudem Kriterien wie Einfachheit, Transparenz oder Übersichtlichkeit gerecht werden sollte.

Aufteilung der künftigen Kontingente

Der Kampf um die künftigen Kontingente ist bereits entbrannt, das eingangs erwähnte Lobbying in vollem Gange: Branchen und Unternehmen verschiedener Grösse sowie Kantone und Gemeinden melden lautstark ihre Bedürfnisse an

und versuchen, die Zuteilung der künftigen Kontingente in einer ihren Interessen dienenden Weise zu beeinflussen. Eine Lösung, die alle betroffenen Kreise zufriedenstellt, wird sich nicht finden lassen – dies liegt in der Sache der Natur, führt künstliche Verknappung doch immer dazu, dass verzichtet werden muss.

Um die Ineffizienzen möglichst gering zu halten, sollte deshalb der Politik nur die Konsensfindung überlassen werden, wie die künftige Zuwanderung zusammengesetzt sein soll, d.h. wie viele unterschiedliche Kontingente definiert und nach welchen Regeln diese ausgestattet werden sollen. Dieser Prozess sollte zudem möglichst transparent ablaufen, um den Raum für Lobbying gering zu halten. Abzuraten ist in diesem Zusammenhang vor allem auch von einer zu feingliederigen Differenzierung der Kontingente, öffnet dies doch Tür und Tor für struktur- und regionalpolitisch motivierte Verteilungskämpfe.

Steht das Kontingentsystem, sollte die Vergabe möglichst effizient erfolgen, das heisst vor allem so, dass Politik und Wirtschaft keinen ungebührlichen Einfluss auf die Vergabe nehmen können. Ein attraktiver Vergabemechanismus wäre sicherlich das Auktionsverfahren. Es würde dafür sorgen, dass innerhalb der einzelnen Kontingente jeweils die «Besten» – also jene Personen mit der voraussichtlich grössten Wertschöpfung – in die Schweiz zuwandern würden. Soll die Zuwanderung schon künstlich eingeschränkt werden, tut die Schweiz gut daran, darauf zu achten, dass sie wenigstens weiterhin die produktivsten Personen anzieht.

Punktemodell ohne Punktlandung

Punktesysteme erscheinen als attraktiver Weg, Migration zu steuern. Sie gelten als transparent, nachvollziehbar und trotzdem flexibel. Ihre Humankapitallogik betont Produktivität und Wachstum. Trotzdem sind sie für die Schweiz wenig geeignet.

Patrik Schellenbauer und Rudolf Walser

Jedes für Zuwanderung offene, aber diese gleichwohl kontrollierende Land steht vor der Frage, nach welchen Regeln es die Einwanderer auswählen soll. Jenseits aller Eigenarten und Unterschiede stellen alle Länder bei der wirtschaftlich motivierten Migration gewisse Anforderungen an die Migranten. Im Vordergrund stehen folgende Kriterien:

- der Beitrag an Einkommen und Wohlstand des Empfängerlandes
- Kompetenzen, die auf dem Arbeitsmarkt des Empfängerlandes fehlen
- Fähigkeit und Wille zur gesellschaftlichen Integration

Das EU-Prinzip der Personenfreizügigkeit ist weltweit einzigartig, regeln doch die meisten Länder die Zuwanderung mehr oder weniger strikt. Auch die EU-Länder beschränken die Zuwanderung aus Drittstaaten streng. Und selbst im EU-Innenverhältnis ist die Freizügigkeit nur scheinbar regellos: die EU delegiert die Auswahl der Migranten an die Unternehmen, wodurch die beiden ökonomischen Kriterien faktisch stärker gewichtet werden als das dritte. Allerdings belegen Studien, dass Arbeitsmarkt- und Integrationsfähigkeit verbunden sind, wenn auch nicht vollständig. Indem es der einzelnen Firma überlassen wird, wen sie anstellt und wen nicht, erfolgt die Auswahl aus dem Talentpool dezentral.

Punktesysteme sind eine Möglichkeit unter vielen, potenzielle Zuwanderer aus dem Talentreservoir auszuwählen. Der entscheidende Unterschied zur Personenfreizügigkeit im Sinne der EU besteht darin, dass sie zentral festgelegt und geführt werden. Diesbezüglich ist das Punktemodell der Freizügigkeit völlig entgegengesetzt. In der Reinform tritt eine politisch-administrativ festgelegte Liste von einfach beobachtbaren Merk-

malen (wie Bildung, Sprachkenntnisse und Alter) an die Stelle der nachfragenden Unternehmen. Nicht die einzelne Firma wählt die Zuwanderer aus, sondern ein anonymes Tool. Während bei der EU-Personenfreizügigkeit die Unternehmen direkt jene Arbeitskräfte suchen, die sie brauchen, wird unter einem Punktesystem der Arbeitskräftepool eines Landes zuerst mit Arbeitskräften ergänzt, die eine Kombination von definierten Voraussetzungen bestmöglich erfüllen, unabhängig davon, ob sie schon eine Stelle haben oder nicht. Und die Unternehmen können dann aus diesem erweiterten Pool auswählen.

Der unbestrittene Charme von Punktesystemen

Punktesysteme üben auf Politik und Öffentlichkeit in vielen Ländern einen grossen Charme aus. Eine Einwanderungspolitik nach Punkten wurde vor und nach der Abstimmung über die «Masseneinwanderung» denn auch in der Schweiz als prüfenswerte Variante ins Spiel gebracht. Das kommt nicht von ungefähr, denn die Vorteile scheinen auf der Hand zu liegen. Erstens geben Punktesysteme klare und transparente Kriterien vor, die online in Sekundenschnelle für jedermann einsehbar und nachvollziehbar sind. Die Zählweise ist einfach und «objektiv», was die Akzeptanz fördert. Trotzdem sind Punktesysteme – zweitens – flexibel anpassbar, sowohl was die geforderten Kriterien als auch was deren Gewichtung betrifft. Sie können sogar ohne grossen Aufwand an Spezialsituationen angepasst werden, »

Beim Punktesystem wählt nicht die einzelne Firma die Zuwanderer aus, sondern ein anonymes Tool aufgrund einer Liste von Merkmalen.

etwa wenn bestimmte Fähigkeiten oder Berufe besonders gefragt sind. Es kann mit ihnen sogar Regionalpolitik betrieben werden, indem man Sonderpunkte für die Bereitschaft vergibt, in Randregionen zu arbeiten. Drittens können sie mit variablen Mengenvorgaben (Kontingenten) verknüpft werden, indem das zu erreichende Punkteminimum periodisch angepasst wird.

Auch die Integrationsfähigkeit (nicht jedoch der Wille dazu) wird über das Gewicht der Sprachkenntnisse berücksichtigt. Und – last but not least – können ihnen auch Ökonomen und Wirtschaftspolitiker Gutes abgewinnen. Der Kriterienkatalog liest sich fast wie das Variablenset einer einfachen Lohnfunktion, d.h. einer Gleichung, die individuelle Löhne mit lohnbestimmenden Faktoren erklärt. Deshalb erscheint ein gut ausgestaltetes Punktesystem als flexibel einsetzbares Werkzeug, um die Humankapitalbasis eines Landes gezielt zu stärken und zu verbreitern. Zudem könnte dieses Instrument als lernendes System ausgestaltet werden: Auf Basis der vorangegangenen Erfahrungen (Back-Testing) können die Kriterien und Gewichte überprüft und gegebenenfalls angepasst oder verfeinert werden. Summa summarum scheinen Punktesysteme den einfachen Vergabeinstrumenten wie Verlosungen oder «First-come-first-served» haushoch überlegen zu sein.

Firmen sind die besseren Selektionäre
Die hohen Erwartungen an Punktesysteme halten der Realität allerdings nicht ganz stand. Die langjährigen Erfahrungen Australiens und Kanadas zeigen, dass die erhofften Vorteile nicht oder nur teilweise realisiert werden konnten, vor allem im Vergleich mit direkt von den Arbeitgebern ausgewählten Zuwanderern. Sechs Monate nach der Visumserteilung hatten 20% der Arbeitskräfte, die von 2008 bis 2010 nach dem Punktesystem nach Australien einwandern durften («points-tested migrants»), noch keinen Job. In der Ver-

gleichsgruppe, in der die Zuwanderer arbeitsmarktgetrieben ausgewählt wurden («Employer Nomination Scheme»), waren es hingegen nur 6%. Diese Gruppe besass zudem eine wesentlich höhere Wahrscheinlichkeit, einer qualifizierten Arbeit nachzugehen, und verdiente im Mittel ein Drittel mehr. In Kanada betrug die gleiche Lohn Differenz in der Einwanderungskohorte 2003 sogar 100%, und dieser Unterschied war auch Jahre später nicht verschwunden.

Diese Fakten werfen ein Licht auf die Schwachpunkte von Punktemodellen. Zuvorderst steht der Umstand, dass Zuwanderer nach Punkten – systembedingt – meist noch keinen Job im Zielland haben. Sie müssen sich auf dem neuen Arbeitsmarkt erst bewähren. Wie die Zahlen aus Australien und Kanada zeigen, gibt es aber keine Garantie, dass die Jobsuche erfolgreich sein wird, auch wenn die Einwanderer über gute formale Qualifikationen verfügen. Ein gesondertes Problem liegt darin, dass formale Abschlüsse nicht ohne weiteres gleichgesetzt werden können. So wird ein «Bachelor-Degree» einer Eliteuniversität auf dem Arbeitsmarkt unter Umständen mehr wert sein als ein Master-Abschluss einer mittelmässigen Universität. Letztlich müsste man dem Punktesystem also ein internationales Hochschul-Rating unterlegen. Gerade mit Blick auf die Nachbarländer Deutschland und Österreich, die wie die Schweiz die duale Berufsbildung kennen, müsste man auch die Frage beantworten, wie ein anspruchsvoller Lehrabschluss oder eine höhere Berufsbildung im Verhältnis zu einem französischen Universitätsabschluss bewertet würden. Hinter diesen scheinbar technischen Gesichtspunkten verbergen sich die entscheidenden Stellhebel eines Schweizer Punktesystems.

Die zentrale Ursache für das nicht ganz befriedigende Abschneiden liegt aber wohl darin, dass Punktesysteme nur formale Abschlüsse und leicht erfassbare Fähigkeiten abbilden können. Referenzen aus früheren Jobs, informelles erworbenes Wissen oder angeborene Fähigkeiten fallen unter den Tisch. Noch deutlicher zeigt sich diese Schwäche von Punktesystemen bei den «Soft skills» wie Sozialkompetenz, Teamfähigkeit oder Führungsqualitäten. Diese individuellen Charak-

In den letzten Jahren wurden die Punktesysteme stärker mit dem Arbeitsmarkt verzahnt.

terzüge können letztlich nur im persönlichen Kontakt beurteilt werden, werden aber in der modernen Arbeitswelt immer wichtiger. Nicht umsonst messen ihnen Personalverantwortliche eine überragende Bedeutung bei.

Bürokratischer Kontrollaufwand und Wartezeiten

Auch der administrative Aufwand eines Punktesystems sollte nicht unterschätzt werden. Es ist ein Leichtes, in einer Online-Erfassungsmaske einige Angaben einzutippen. Etwas ganz anderes ist es hingegen, diese Angaben zu überprüfen. Man wird nicht davon ausgehen können, dass die potenziellen Zuwanderer in jedem Fall wahrheitsgetreue Informationen liefern. So wird man

Diplome, Arzt- und Arbeitszeugnisse einfordern und kontrollieren, ja sogar das Alter wird man mittels beglaubigten Geburtszeugnissen aus allen Herren Ländern überprüfen müssen. Diese aufwändigen Kontrollen führten in Kanada zu langen Wartezeiten. Vom Zeitpunkt der ersten Bewerbung bis zur Verfügbarkeit für einen bestimmten Job verstrichen zeitweise bis zu 18 Monate. Diese Frist

konnte zwar auf Drängen der Firmen verkürzt werden, das Grundproblem des ausufernden Kontrollaufwands ist jedoch kaum lösbar. Dazu kommt, dass die eintreffenden Anträge immer über einen gewissen Zeitraum gesammelt werden müssen, denn das geforderte Punkteminimum der Kontingentierung hängt auch davon ab, wie viele qualifizierte Bewerber sich melden.

Der «Flaschenhals Punktesystem» hält Hochqualifizierte ab

Noch schwerer wiegt die Gefahr, dass die begehrten hochqualifizierten Arbeitskräfte durch bürokratische Prozeduren und lange Wartezeiten abgeschreckt werden. Talente sind mobil und haben überall auf der Welt Opportunitäten. Das »

Punkte für Eignung

Erfunden in den 1960er Jahren, beurteilen Punktesysteme die Eignung potenzieller Zuwanderer anhand eines Kriterienkatalogs. Typischerweise umfasst die Liste die (formale) Bildung, Sprachkenntnisse, den Gesundheitszustand und das Alter. Jüngere und gesunde Kandidaten werden bevorzugt. Dazu kommt oft Arbeitsmarkterfahrung, die, falls sie im Zielland gemacht wurde, besonderes Gewicht erhält. Fallweise werden besondere Berufe und Kenntnisse speziell honoriert, die im Zielland knapp sind. Extrapunkte können manchmal mit der Verpflichtung erzielt werden, sich in gewissen Gebieten niederzulassen, an denen diese Berufe fehlen. Oft werden auch die Eigenschaften des mitziehenden Partners oder der Partnerin einbezogen. Die Punktzahl errechnet sich aus der Summe der Eigenschaften, multipliziert mit den jeweiligen Gewichten. Sowohl die Kriterien als auch deren Gewichte können flexibel angepasst werden. Die Zuwanderung wird mengenmäßig gesteuert, indem periodisch ein zu erfüllendes Punkteminimum festgelegt wird. Wer darüber liegt, erhält das Recht, sich im Zielland niederzulassen und sich für Stellen zu bewerben.

Punktesysteme sind in den traditionellen angelsächsischen Einwanderungsländern (ausser den USA) verbreitet: Kanada, Australien und Neuseeland. Auch in den EU-Ländern Dänemark, Österreich, Schweden und Grossbritannien kommen sie neuerdings zum Einsatz, um die Zuwanderung aus Drittstaaten ausserhalb der EU zu lenken. Zu erwähnen sind auch Singapur und Hongkong.

In den letzten Jahren wurden die Punktesysteme stärker mit dem Arbeitsmarkt verzahnt, zum Beispiel indem ein vorgängiges Stellenangebot im Zielland berücksichtigt und stark gewichtet wird. Andere Länder lassen für temporäre Bewilligungen den Arbeitsmarkt spielen, knüpfen die permanente Niederlassung aber an ein Punktemodell, das auch die Referenzen der Arbeitgeber erfasst. Diese hybriden Systeme mischen punktebasierte und nachfragegetriebene Elemente und existieren in verschiedenen Spielarten. In Reinform kommen Punktesysteme nicht mehr vor.

Zuwanderer nach Punkten haben – systembedingt – meist noch keinen Job im Zielland. Sie müssen sich auf dem neuen Arbeitsmarkt erst bewähren.

dürfte der Grund sein, warum auch Länder, die auf Punktesysteme setzen, parallel völlig unbürokratische Kontingente führen, die rein arbeitsmarktgetrieben funktionieren. Die spezialisierte Wirtschaft der Schweiz ist sehr ausgeprägt und mehr als andere Länder auf diese Spezialisten und Führungskräfte angewiesen. Sie steht nicht nur im «Kampf um die Talente», sondern auch im globalen Standortwettbewerb.

In diesem Zusammenhang sind die Erfahrungen Österreichs von Interesse. Dort wird seit 2011 ein Punktesystem geführt, das hochqualifizierten Arbeitskräften und solchen mit «Mangelberufen» ausserhalb der EU für ein halbes Jahr die Arbeitssuche erlaubt und im Erfolgsfall die Niederlassung in Österreich gewährt. Das Instrument erwies sich bisher als Ladenhüter. Im Jahr 2013 wurden 1177 Bewilligungen erteilt, was weit unter der angepeilten Zahl von 8000 liegt. Nur gerade 48 von diesen Zuwanderern waren besonders hochqualifiziert.

Es muss deshalb bezweifelt werden, dass sich die gesuchten begehrten Arbeitskräfte durch den «Flaschenhals Punktesystem» zwingen liessen. Viele von ihnen verstehen ein Engagement in der Schweiz denn auch als eine berufliche Station unter anderen und nicht als Schritt zur dauerhaften Niederlassung.

Unproduktiver Verteilungskampf um Punkte

Auch am anderen Ende des Qualifikationsspektrums könnte ein Punktesystem Probleme schaffen.

Neben den Hochqualifizierten hat die Schweiz Bedarf an Arbeitskräften, die einfache Arbeiten ausführen, z. B. in der Landwirtschaft, im Bau sowie teilweise im Gastgewerbe und im Tourismus. Zudem herrscht auch Mangel an mittleren Qualifikationen (Facharbeiter), zum Beispiel in der Metall- und Maschinenindustrie. Ein auf hohe Qualifikationen ausgerichtetes Punktesystem würde diese Leute benachteiligen oder sogar ganz vom Schweizer Arbeitsmarkt fernhalten.

Auch wenn ein Punktemodell flexibel genug wäre, um allen diesen Bedürfnissen gerecht zu werden, sei es über die Vergabe von Sonderpunkten für spezielle Tätigkeiten oder separaten, nach Punkten geführten Kontingenten, stellt sich die Frage, was damit gewonnen wäre: Mit der Möglichkeit solcher Anpassungen würde man den unproduktiven Verteilungskampf um kontingentierte Arbeitskräfte einfach auf die technische Ebene von Punkten und Gewichten verlagern. Er wäre deswegen aber nicht weniger kostspielig.

Punktesysteme sind nicht auf Rekrutierung zugeschnitten

Diese Überlegungen zeigen, dass ein Punktesystem die Ansprüche der Schweizer Wirtschaft an die Zuwanderung nicht lösen kann. Diese Ansprüche bestehen darin, Knappheiten auf verschiedenen Qualifikationsstufen und in bestimmten Berufen schnell, unbürokratisch und zielgenau zu beheben. Mit anderen Worten: Der Zweck der Schweizer Migrationspolitik war und ist die Rekrutierung von geeigneten Arbeitskräften. Punktesysteme sind hingegen eher für grosse Staaten geeignet, die ihre Bevölkerungsbasis mittels dauerhafter Einwanderung und auf lange Frist erweitern möchten. Diese Länder betreiben letztlich Bevölkerungspolitik. Genau dies ist nicht das Ziel der Schweiz.

Ein Punktesystem kann die Ansprüche der Schweizer Wirtschaft an die Zuwanderung nicht lösen.

Flexible Zuwanderungssteuerung über Abgaben

Eine Zuwanderungssteuerung über Abgaben ist unbürokratischer als Punktesysteme und flexibler als die Versteigerung fixer Kontingente.

Lukas Rühli

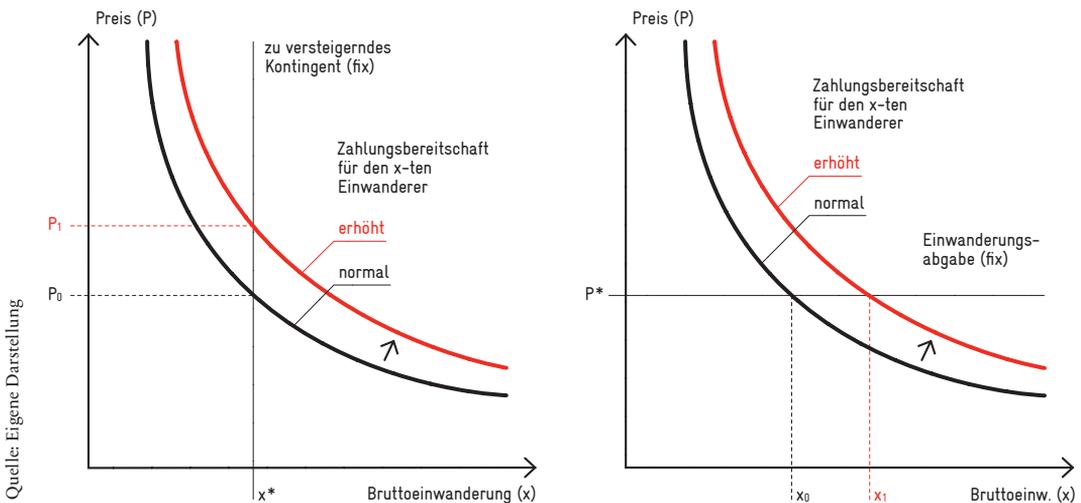
Neben der administrativen Steuerung der Zuwanderung – etwa über ein Punktesystem – gibt es auch marktnähere Ansätze, die sich an Preisen orientieren. Wann immer ein Phänomen in unerwünscht hohem Ausmass auftritt, lässt sich eine Reduktion auf zwei Arten erwirken: Indem man ein Maximum definiert (und mittels Handel den «markträumenden» Preis eruiert) oder indem man einen Preis für das «Phänomen» (das bisher gratis war) festlegt. So kann man z.B. im Klimaschutz eine bestimmte Menge von Zertifikaten, die zum CO₂-Ausstoss berechtigen, versteigern und danach zum Handel freigeben, woraus sich ein Gleichgewichtspreis ergibt. Das Emissionsziel wird mit Sicherheit erreicht; der Preis pro Tonne CO₂ hängt davon ab, wie kostengünstig sich die Emissionen vermeiden lassen.

Umgekehrt könnte man auch eine Lenkungssteuer auf CO₂ erheben. In diesem Fall ist der Preis pro Tonne CO₂ fix, während die resultierende Gesamtemissionsmenge nicht bestimmt ist; sie hängt davon ab, wie kostengünstig sich Emissionen vermeiden lassen.

Mit der Zuwanderung ist es nicht anders: Sie lässt sich entweder direkt über die Versteigerung fixer Kontingente steuern (siehe Seite 20), oder indirekt über die Festlegung einer Einwanderungsgebühr. In der Abbildung sind beide Varianten schematisch dargestellt. Die Zahlungsbereitschaft für den x-ten Einwanderer (Kurve) ergibt sich aus der Zahlungsbereitschaft des Schweizer Unternehmens, die unter anderem vom hiesigen Arbeitskräftemangel abhängt, und aus der Zahlungsbereitschaft des Einwanderers, die mit der relativen >>

Zwei Hebel zur ökonomischen Steuerung der Einwanderung

Auch für die Zuwanderung lässt sich eine Nachfragekurve zeichnen. Sie verschiebt sich je nach Konjunkturlage im In- und Ausland. Im Fall einer fixen Einwanderungsgebühr (rechts) führt dies zu schwankender Zuwanderung, im Fall eines fixen Kontingents (links) zu schwankenden Preisen für ein «Zuwanderungszertifikat».



Quelle: Eigene Darstellung

Attraktivität der Schweiz schwankt. Boomt die Schweizer Wirtschaft, steigt diese «Nachfragekurve» an und mit ihr, bei gegebenem Einwanderungskontingent, der gleichgewichtige Preis des Visums. Gilt hingegen eine fixe Einwanderungsgebühr, führt die gestiegene Zahlungsbereitschaft zu einer stärkeren Zuwanderung.

Eine Steuerung der Zuwanderung über den Preis statt über die Menge hat den Vorteil, dass so flexibler auf die Bedürfnisse der Wirtschaft reagiert werden kann. Ohne Preisanpassungen wird in Boomjahren mit hoher Arbeitskraftknappheit mehr Zuwanderung resultieren als in schwachen Jahren mit möglicherweise konjunktureller Arbeitslosigkeit (netto ist im zweiten Fall sogar eine «negative Zuwanderung» möglich). Allerdings setzt die Zuwanderungssteuerung über Abgaben die in der Bundesverfassung geforderte Kontingentierung nicht wortwörtlich um. Der «richtige» Preis wird mittels Versuch und Irrtum gesucht. «Gefunden» ist er dann, wenn die resultierende Höhe der Zuwanderung den politischen Vorstellungen entspricht.

Die Schweiz als Club

Ein solcher «Eintrittspreis» mag sich aus juristischer Sicht protektionistisch anhören, ökonomisch kann man ihn hingegen einfach als Internalisierung externer Kosten interpretieren: Die Hauptprofiteure der Zuwanderung sind die Zuwanderer selbst sowie die sie beschäftigenden Unternehmen. Sie kalkulieren die negativen (aber auch die positiven) Nebeneffekte (Externalitäten) der Zuwanderung nicht ein. Das ist die «Tragik der Allmende»: Auf eine Weide, die alle Bauern gemeinsam nutzen dürfen, werden so viele Kühe geschickt, bis die Weidung der letzten Kuh für ihren Bauern keinen Mehrwert mehr generiert. Dass eine zusätzliche Kuh den Ertrag der schon weidenden Kühe der anderen Bauern schmälert, wird nicht berücksichtigt.

Nun gibt es gute Gründe, die Schweiz nicht als Weide, Unternehmen nicht als Bauern und Zuwanderer nicht als Kühe zu bezeichnen. Vor allem muss betont werden, dass das Ertragspotenzial des Landes Schweiz nicht im gleichen Ausmass wie das der Weide limitiert ist. Es kann jedoch nicht ignoriert werden, dass jede Zuwanderung neben positiven Effekten auch Kosten verursacht (z.B. Infrastruktur) und dass ein Zuwanderer von Annehmlichkeiten profitiert (z.B. politische Stabilität, Verkehrsinfrastruktur, Bildungssystem), zu deren Erzeugung er bisher nichts beigetragen hat. Eine Abgabe für Zuwanderer könnte somit als Instrument betrachtet werden, um diese Effekte zu internalisieren.

Mit den Einnahmen könnte man (1) einen Infrastrukturfonds aufbauen, um Engpässe in diesem Bereich schneller zu beseitigen. Dieses Vorgehen würde der sogenannten Club-Theorie am besten entsprechen. Das Geld könnte aber (2) auch an die Bevölkerung bzw. die Unternehmen (nach einem noch zu bestimmendem Schlüssel) ausgeschüttet werden. Das entspräche einer klassischen Lenkungsabgabe. Oder man könnte (3) die Erträge für Massnahmen zur besseren Ausschöpfung der einheimischen Arbeitspotenziale – allen voran Frauen und ältere Arbeitnehmer – verwenden. Das würde dazu dienen, die vorherrschende Tendenz zum Wachstum in die Breite durch ein Wachstum in die Tiefe ersetzen. Damit würde auf ein offenbar weit verbreitetes Unbehagen in der Schweizer Bevölkerung reagiert, die sicher zum Teil auch darum ein Ja zur Masseneinwanderungsinitiative in die Urne gelegt hat, weil sie sich fragte, was ihr dieses Wachstum in die Breite konkret bringt. Option 3 hat Avenir Suisse schon Anfang 2013 (allerdings auf Basis einer freiwilligen Abgabe der Unternehmen auf Neueinstellungen aus dem Ausland) vorgeschlagen. Was damals in liberalen Kreisen mit Stirnrunzeln taxiert wurde, erweist sich inzwischen als weitsichtiger Vorschlag zur Güte.

Preisdifferenzierungen

Natürlich stellt sich bei einer Einwanderungsabgabe die Frage, ob sie nach Branchen differenziert werden sollte. Gesamtwirtschaftlich gesehen

Jede Zuwanderung verursacht neben positiven Effekten auch Kosten (z.B. Infrastruktur).

wäre ein Einheitspreis am besten: Die Zuwanderung soll dorthin gehen, wo die Wertschöpfung am grössten ist. Allerdings würden durch einen solchen Einheitspreis Branchen wie der Tourismus oder das Gesundheitswesen, die zwar nicht wertschöpfungsintensiv sind, aber bisher stark auf Zuwanderung angewiesen waren, vom ausländischen Arbeitskräftepool abgeschnitten. Will man das verhindern, muss man die «Eintrittspreise» nach Produktivität abstufen.

Eine Möglichkeit dafür bestünde darin, die Abgabe proportional zum Jahreslohn, der ja ein gutes Indiz für die (erwartete) Produktivität des Arbeitnehmers ist, festzulegen. Der Vorteil dieser Lösung ist ihre Einfachheit. Die Politik könnte branchenübergreifend einen einheitlichen Prozentsatz des Jahreslohnes als Einwanderungsgebühr beschliessen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, für die Abgabe einen absoluten Betrag vorzusehen, diesen aber nach Branchen oder Berufsgruppen abzustufen. Dann würde sich die Zuwanderung zumindest innerhalb der Branchen oder Berufsgruppen auf die produktiveren Zweige bzw. Mitarbeiter konzentrieren. Problematisch wären hier allerdings die absehbaren politischen Verteilungskämpfe bei der Festlegung der branchenspezifischen Einwanderungspreise. Gut organisierte Branchen würden für sich unverhältnismässig niedrige Preise erkämpfen, letztlich zum Schaden des Wohlstands und der Volkswirtschaft als Ganzes.

Zu beantworten wäre auch die Frage, ob mit der Abgabe ein zeitlich unbeschränktes oder nur ein temporäres Arbeits- und Aufenthaltsrecht in der Schweiz «erkauft» wird. Die Zahlungsbereitschaft für ein unbeschränktes Recht ist (besonders seitens der Arbeitnehmer) natürlich viel grösser. Zugleich würden aber bei einem unbeschränkten Recht die einmal Eingewanderten dazu neigen, auch unter schlechter werdenden Rahmenbedingungen im Land zu bleiben. Wenn die Zielgrösse der Migrationspolitik die Nettoeinwanderung ist, muss man sich bewusst sein, dass teure, unbeschränkte Rechte nicht nur die Bruttoeinwanderung, sondern mittelfristig auch die Auswanderung senken, womit der Effekt auf die langfristige Nettowanderung abgeschwächt

wird. Mit zeitlich beschränkten Rechten könnte flexibler auf die wirtschaftliche Entwicklung reagiert werden, auch hätte man damit die deutlich bessere Kontrolle über die Nettozuwanderung. Allerdings senken temporäre Aufenthaltsrechte den Integrationswillen der Einwanderer. Empfehlenswert wäre darum wohl ein zweistufiges System, mit zwei Gebühren, einer für ein zeitlich unbeschränktes Aufenthaltsrecht und einer anderen, deutlich niedrigeren für ein temporäres Recht von beispielsweise 3 Jahren.

Inländervorrang und Verteilung der Gebührenlast

Eine Zuwanderungsgebühr setzt den vom Initiativtext geforderten Inländervorrang automatisch um, ein Bedarfsnachweis des Arbeitgebers auf administrativem Wege wird hinfällig. Läge die Pflicht zur Zahlung der Gebühr beim einwandernden Arbeitnehmer, entspräche dies aber wohl einem klaren Verstoß gegen die Personenfreizügigkeit, die einen diskriminierungsfreien Zugang der Ausländer zum schweizerischen Arbeitsmarkt fordert. Ökonomisch ist es zwar unerheblich, ob der Einwanderer oder der Arbeitgeber die Gebühr zahlt, denn sie wird de facto ohnehin gemäss Elastizität des Arbeitsangebots auf den Arbeitgeber bzw. den Einwanderer aufgeteilt. Aus politischer oder juristischer Sicht dürfte es aber deutlich weniger diskriminierend wirken, wenn das Unternehmen die Gebühr zahlt, denn dem Einwanderer entstehen so keine direkt sichtbaren Kosten.

Eine durch den Arbeitgeber zu entrichtende Gebühr könnte damit der Quadratur des Kreises nahekommen, indem sie den Inländervorrang garantiert, ohne Zuwanderer allzu augenscheinlich zu diskriminieren. Selbständig Erwerbstätige müssten gemäss der Logik von «Eintrittspreisen» die Gebühr selber aufbringen, da sie sozusagen ihr eigener Arbeitgeber sind. Das Gleiche gilt für Privatiers.

Eine Zuwanderungsgebühr setzt den Inländervorrang automatisch um, ein Bedarfsnachweis des Arbeitgebers wird hinfällig.

Wie Auktionen den Nutzen der Zuwanderung erhöhen

Ein auktionsbasiertes System zur Zuwanderungssteuerung verfolgt nicht nur ökonomische, sondern auch gesellschaftspolitische Ziele. Die Effizienz hängt wesentlich von der Ausgestaltung ab: eine zu feingliedrige Differenzierung der Auktionen – etwa nach (Sub-)Branchen oder Kantonen – stellt die Vorteile des Instruments in Frage.

Urs Meister

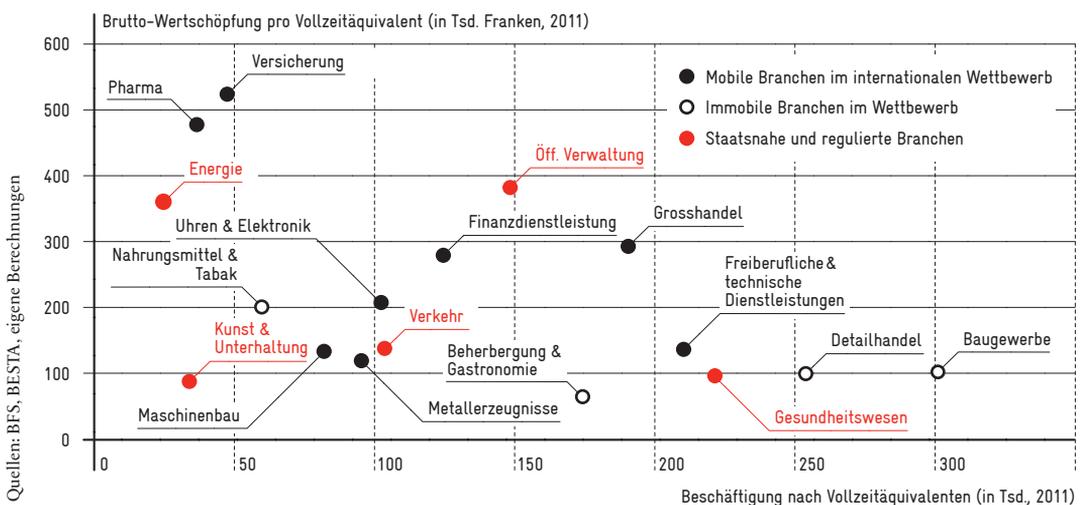
Juristen interpretieren Immigration in erster Linie als ein Recht: Der Gesetzgeber entscheidet über die Möglichkeiten und Grenzen der Zuwanderung. Ökonomen dagegen tendieren dazu, die Zuwanderung auch als ein Gut im wirtschaftlichen Sinne zu definieren. Die Zuwanderung nützt den Unternehmen, die ihren Bedarf an Arbeitskräften sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht einfacher decken können. Umgekehrt profitieren die Zugewanderten – sonst würden sie gar nicht kommen. Und schliesslich profitiert die Gesellschaft als Ganzes, wenn die Wirtschaftsleistung und die Produktivität der Volkswirtschaft steigen. Umgekehrt trägt die Gesellschaft allfällige negative Aspekte der Zuwan-

derung, etwa den fast schon sprichwörtlichen «Dichtestress».

Die Schaffung eines expliziten Marktes für Zuwanderungsrechte stellt eine naheliegende Lösung dar, um einerseits die Allgemeinheit besser am Nutzen der Immigration zu beteiligen, und andererseits die Zuwanderung möglichst effizient zu lenken. Der Vorschlag, Zuwanderungsrechte mit einem Preisschild zu versehen, stammt ursprünglich vom amerikanischen Nobelpreisträger für Ökonomie Gary S. Becker. In seinem Modell organisiert der Staat eine Auktion, bei der er als Anbieter von Arbeits- bzw. Aufenthaltsvisa auftritt. Potenzielle Zuwanderer bieten in einem Auktionsverfahren den Betrag, den sie für den

Wertschöpfung und Wettbewerb bestimmen Zahlungsbereitschaft

Die Zahlungsbereitschaft von Unternehmen für Zuwanderer hängt nicht nur von der Wertschöpfung pro Arbeitsplatz, sondern auch vom Grad des Wettbewerbs und der internationalen Mobilität der Unternehmen ab.



Erwerb eines Visums zu zahlen bereit sind. In einem einfachen Verfahren werden brieflich abgegebene Gebote gesammelt und nach ihrer Höhe geordnet. Die angebotenen Visa werden den höchsten Geboten zugesprochen, wobei der Preis für alle derselbe ist – er entspricht dem tiefsten Angebot, das gerade noch für ein Visum qualifiziert. Ein solches Auktionsmodell erlaubt dem Staat einerseits eine genaue Steuerung der (legalen) Zuwanderung. Schliesslich bestimmt er, wie viele Visa überhaupt in der Auktion vergeben werden – also wie gross das jährliche Zuwanderer-Kontingent ist. Andererseits generiert der Staat einen Ertrag, den er beispielsweise zur Senkung von Steuern oder für den Ausbau der Infrastrukturen verwenden kann.

Das dargestellte Auktionssystem wurde bisher in keinem Land angewendet, es fehlt also an praktischen Erfahrungen. Mindestens theoretisch aber weist es Vorteile gegenüber administrierten Formen der Zuwanderungssteuerung auf:

- **Höhere Bildung:** Die höchste Zahlungsbereitschaft für den Erwerb eines Visums weisen vor allem jene potenziellen Zuwanderer auf, die aufgrund einer relativ guten Ausbildung mit hoher Sicherheit eine Anstellung und einen hohen Lohn erwarten. Das System garantiert daher, dass sich die Struktur der Zuwanderung eng an den Bedürfnissen der Wirtschaft im Zielland orientiert.
- **Volkswirtschaftliches Interesse:** Für die Zuwanderer stellt der Erwerb einer dauerhaften Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung eine langfristige Investition dar. Sie orientieren ihre Zahlungsbereitschaft nicht einzig an den kurzfristigen Möglichkeiten im Arbeitsmarkt. Vielmehr müssen sie sich fragen, ob ihre Fähigkeiten auch längerfristig im Arbeitsmarkt des Ziellandes gefragt sind. Dabei spielen etwa die Demographie oder das Bildungsniveau eine wichtige Rolle. Weil die Zuwanderer solche Aspekte berücksichtigen, orientiert sich ihre Struktur auch an den längerfristigen Bedürfnissen der Volkswirtschaft.
- **Jüngere Einwanderer:** Weil der Visum-Erwerb eine Investition darstellt, steigt die Zahlungsbereitschaft der Einwanderer mit der Dauer

der möglichen Amortisation. Jüngere Einwanderer haben automatisch eine höhere Zahlungsbereitschaft, da sie mit einer längeren Erwerbsdauer rechnen können.

- **Gesellschaftliche Integration:** Neben wirtschaftlichen Bedürfnissen gibt es auch gesellschaftliche Ziele. Dazu gehört besonders die Integration der Zuwanderer. Das Auktionsmodell unterstützt dieses Ziel, da Zuwanderer, die langfristig bleiben und sich dementsprechend auch im neuen Heimatland integrieren wollen, eine höhere Zahlungsbereitschaft für den Visum-Erwerb aufweisen.

Zuwanderung aus ärmeren Ländern

Gegen die Idee einer preisbasierten Steuerung der Zuwanderung und somit auch gegen Auktionen wird oft eingewendet, dass Immigranten aus ärmeren Ländern benachteiligt seien, da sie sich die Visa nicht leisten könnten. In Tat und Wahrheit fördert das System aber sogar eher die Immigration aus ärmeren Ländern. Grundsätzlich gilt nämlich, dass die Zahlungsbereitschaft für ein Visum steigt, je höher das Lohndifferenzial zwischen Heimat- und Zielland ist. Weil zudem die Rückkehr in ein ärmeres Heimatland weniger attraktiv ist, haben diese Zuwanderer eine längerfristige Perspektive – was wiederum ihre Zahlungsbereitschaft in der Auktion erhöht.

Natürlich setzt dies voraus, dass ein Zuwanderer finanzielle Mittel für den Visum-Erwerb aufbringen kann. Becker schlägt eine Art Stipendium für Zuwanderer vor. Den damit verbundenen Kredit könnte ein Zuwanderer im Laufe der Jahre zurückzahlen. Eine Schwäche dieses Ansatzes liegt darin, dass er ein System für die Kreditvergabe voraussetzt. Wird dieses staatlich administriert oder unterstützt, braucht es Vergabekriterien, wodurch das Auktionssystem indirekt in die Nähe eines Punkte- >>

Die Schaffung eines expliziten Marktes für Zuwanderungsrechte stellt eine naheliegende Lösung dar, um die Zuwanderung möglichst effizient zu lenken.

systems rückt. Alternativ könnten potenzielle Zuwanderer bereits vorab Verträge mit ihren Arbeitgebern eingehen. Diese würden den Kredit vorschiessen und über die geleistete Arbeit des Zuwanderers (bzw. entsprechende Lohnabzüge)

amortisieren. Im Falle eines Stellenwechsels müsste der Zuwanderer seinen Kredit zurückzahlen. Man mag einwenden, dass sich der Zuwanderer einseitig an seinen Arbeitgeber bindet und diesem «ausgeliefert» ist. Bei genauerem Hinsehen trifft eher das Gegenteil zu: Der Arbeitgeber muss bemüht sein, seinen Mitarbeiter im Unternehmen zu halten, damit

dieser den Kredit amortisiert. Denn im schlechtesten Fall verweigert dieser die Arbeit, provoziert eine Entlassung und wird arbeitslos oder wandert aus.

Ziele und Gestaltung eines Auktionssystems in der Schweiz

Das Modell von Becker ist von allgemeiner Natur, doch ist es geprägt von den Herausforderungen in den USA. Eine Übertragung in den schweizerischen Kontext bedarf daher einiger Spezifizierungen. Im Gegensatz zu anderen Volkswirtschaften herrscht in der Schweiz seit einigen Jahren praktisch Vollbeschäftigung. Die Personenfreizügigkeit mit der EU hat nicht zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt. Die Zuwanderung war offenbar nicht zuletzt ein Resultat eines wachsenden Arbeitskräftebedarfs in der heimischen Wirtschaft. Dies schlägt sich auch in der Zusammensetzung der Immigration nieder: Seit den 1990er Jahren nahm der Anteil höher gebildeter Zuwanderer zu. Doch gerade wegen faktischer Vollbeschäftigung suchen Unternehmen nicht einzig Arbeitskräfte mit höchstem Bildungsniveau. Branchen wie Landwirtschaft, Tourismus, Gastgewerbe oder

Bauwirtschaft finden nicht ausreichend Inländer und sind auch auf Zuwanderer mit tieferen Qualifikationen angewiesen. Bedeutend ist ausserdem die Zuwanderung von Personen mit mittleren Qualifikationen, etwa Pflegefachleute.

Im Gegensatz zu den USA kann daher eine Zuwanderungssteuerung in der Schweiz nicht einzig auf die Selektion von Hochgebildeten fokussieren. Im schweizerischen Kontext müsste ein Auktionsmodell unterschiedliche Zielsetzungen berücksichtigen:

- Erstens sollte es den sehr heterogenen Bedürfnissen und Strukturen der Wirtschaft Rechnung tragen.
- Zweitens sollte es die Effizienz und die Vorteile des Auktionssystems möglichst wahren.
- Drittens sollte es so wettbewerbsneutral wie möglich gestaltet sein.
- Viertens sollte es auch gesellschaftliche Ansprüche bezüglich der Integration berücksichtigen.

Die besondere Situation in der Schweiz beeinflusst nicht nur die Ziele, sondern auch die Ausgestaltung eines Auktions-basierten Migrationssteuerungssystems:

- Differenzierung: Werden die Visa bzw. Kontingente differenziert auktioniert, z.B. nach Branchen, Kantonen etc.?
- Bieter: Sind es die Zuwanderer selber oder die Unternehmen (die ihrerseits einen Bedarf für Zuwanderung ausweisen), die im Rahmen der Auktionsverfahren bieten? Wer ist Eigner der Visa?
- Dauer: Stellt ein Visum eine unbefristete Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung dar, oder wird dieses zeitlich beschränkt?
- Handel: Sollten die ersteigerten Visa auf Sekundärmärkten gehandelt werden können, oder sind sie exklusiv an eine Person gebunden?

Preis der Zuwanderung in die Schweiz

Welche Unternehmen – sofern überhaupt – künftig ausländische Arbeitskräfte rekrutieren können, hängt in erster Linie vom Preis der Zuwanderung ab. Im Auktionssystem bildet sich dieser gemäss Angebot und Nachfrage. Wie dargestellt, ist die Nachfrage gleich der Zahlungsbereitschaft

Im Gegensatz zu den USA kann eine Zuwanderungssteuerung in der Schweiz nicht einzig auf die Selektion von Hochgebildeten fokussieren.

der Zuwanderer bzw. der Unternehmen, bei denen diese angestellt werden. Diese hängt ihrerseits vom potenziellen Gewinnbeitrag bzw. von der Wertschöpfung einer Arbeitskraft ab. Eine hohe Wertschöpfung pro Mitarbeiter weisen etwa Finanzdienstleistungen, Versicherungen, Grosshandel (z.B. Rohstoffhandel) und Pharma auf. Ähnliches gilt für besonders kapitalintensive Bereiche des (halb-) öffentlichen Sektors wie Verkehr und Energie (vgl. Abbildung).

Im Auktionswettbewerb haben daher Branchen bzw. Zuwanderer aus Branchen mit niedriger Wertschöpfung pro Arbeitsplatz (z.B. Tourismus, Landwirtschaft) schlechtere Karten. Sie werden ihre Angebote an dieser tieferen Wertschöpfung orientieren, weshalb die Chance auf Zuteilung eines Zuwanderungskontingents entsprechend geringer ist. Es bedeutet jedoch nicht, dass diese Branchen überhaupt keine Kontingente erhalten können. Schliesslich hängt der gleichgewichtige Preis nicht nur von der Nachfrage, sondern auch vom Angebot ab. Sind die jährlich auktionierten Kontingente grosszügig bemessen, wird der Auktionspreis durch ein tiefes Gebot bestimmt – etwa jenes eines Mitarbeiters in der Landwirtschaft. Mit anderen Worten: Je tiefer das totale Zuwanderungskontingent und je höher der anteilige Bedarf an Arbeitskräften in Branchen mit hoher Wertschöpfung ist, desto höher ist der Auktionspreis.

Diese Analyse ist allerdings statisch. Sie geht davon aus, dass sich weder das Lohnniveau in der Schweiz noch die Struktur der Wirtschaft wesentlich verändert. Bei Vollbeschäftigung steigt durch eine Beschränkung der Zuwanderung tendenziell das Lohnniveau: Die im Inland Beschäftigten werden die Verteuerung ausländischer Arbeitskräfte nutzen, um höhere eigene Lohnforderungen durchzusetzen. Das würde dazu führen, dass die Schweiz als Produktionsstandort an Attraktivität einbüsst. Natürlich ist dieser Effekt von der Höhe des Auktionspreises abhängig. Unternehmen mit hoher internationaler Mobilität würden (sehr) hohen Auktionspreisen und steigenden Löhnen durch eine Verlagerung ihrer Tätigkeiten ins Ausland ausweichen. Eine derartige Mobilität weisen vor allem Branchen mit hoher

Wertschöpfung auf, z.B. die Banken oder der Grosshandel. Viele Branchen mit tieferer Wertschöpfung – wie Tourismus, Gastronomie, Bau- und Landwirtschaft – können dagegen den höheren Arbeitskosten nicht ausweichen.

Höhere Zahlungsbereitschaft im Service public

Ähnlich benachteiligt sind – mindestens auf den ersten Blick – die staatsnahen Betriebe des Service public (öffentlicher Verkehr, Post, Energie, Gesundheit) oder die öffentliche Verwaltung selber. Auch sie können den höheren Arbeitskosten nicht durch Produktionsverlagerung ins Ausland ausweichen. Doch sind die damit verbundenen Nachteile beschränkt. Weil in diesen Branchen ein Teil der Aufwendungen über den öffentlichen Haushalt (also über Steuern) finanziert wird und ein Teil der Erträge aus Leistungen mit regulierten, kostenbasierten Tarifen stammt, können sie die höheren Kosten für die Arbeit relativ einfach überwälzen.

Im Rahmen der Auktionen werden sie eine höhere Zahlungsbereitschaft aufweisen (ohnehin dürfte bei einzelnen staatsnahen Sektoren die Zahlungsbereitschaft aufgrund der relativ hohen Wertschöpfung überdurchschnittlich sein). Das aber heisst: Je höher die Nachfrage staatsnaher (regulierter) Sektoren nach ausländischen Arbeitskräften ist, desto höher ist der gleichgewichtige Auktionspreis. Besonders kritisch wäre dies, wenn die Arbeitsnachfrage von staatsnahen Betrieben sogar den Auktionspreis bestimmte. In diesem Fall wären die Verdrängungseffekte in der Privatwirtschaft ausgeprägt.

Kritische Differenzierung der Kontingente

Eine mögliche Antwort auf die Heterogenität der Bedürfnisse und Zahlungsbereitschaften stellt eine branchenspezifische Differenzierung der »

Im Auktionswettbewerb haben Branchen bzw. Zuwanderer aus Branchen mit niedriger Wertschöpfung pro Arbeitsplatz schlechtere Karten.

Kontingente bzw. Auktionen dar. Die gleichgewichtigen Auktionspreise bilden sich nun pro Branche. Doch der Nachteil ist offensichtlich: Je differenzierter das System (Teilkontingente pro

Branche, Sub-Branche etc.), desto eher nähert sich das Auktionsmodell einem administrierten System an. Schliesslich muss die Politik über die Teilkontingente entscheiden. Wird aus politischen Gründen das Teilkontingent der wertschöpfungsschwachen Branchen grosszügig bemessen, steigen

die Auktionspreise in den wertschöpfungsstarken Branchen, die ihrerseits mit Abwanderung reagieren. Ähnliches gilt für eine regionale Differenzierung, bei der die Teilkontingente auf die Kantone aufgeteilt werden. Damit werden zwar regionale Interessen besser berücksichtigt, doch wiederum entsteht ein politischer Verteilungskampf um Teilkontingente mit der gleichen Ineffizienz im Falle einer Übergewichtung von Regionen mit hohem Anteil tiefer Wertschöpfung. Am ehesten liesse sich eine separate Auktion für staatliche oder staatsnahe Branchen rechtfertigen. Damit könnte verhindert werden, dass ihre «künstlich höhere» Zahlungsbereitschaft die Effizienz des Marktes beeinträchtigt.

Grundsätzlich aber gilt, dass aus gesamtwirtschaftlicher Optik ein System mit einer zentralen Auktion aller Zuwanderungsbewilligungen vorteilhaft ist. Um unterschiedliche regionale Interessen zur berücksichtigen, könnten dagegen die Erträge aus der zentralen Auktion nach einem Schlüssel auf die Kantone aufgeteilt werden. Wiederum gäbe es einen Verteilungskampf um die Erträge – dieser störte aber die Effizienz des Auktionsystems nicht. In eine ähnliche Richtung ginge ein System, das den Unternehmen oder Kantonen gratis eine Erstaussstattung an Kontingenten zuweisen würde, aber danach einen Handel mit den «Visa» zuliesse (siehe auch weiter unten im Text). Dadurch gelangten die Kontingente näm-

lich letztlich wiederum in die Branchen und Regionen mit der höchsten Zahlungsbereitschaft. Würde jedoch die Erstaussstattung im Rahmen dieses Grandfathering an die Anzahl Arbeitsplätze oder an den bisherigen Anteil ausländischer Arbeitskräfte geknüpft, resultierten wettbewerbsverzerrende und strukturerhaltende Effekte – neu gegründete oder zuziehende ausländische Unternehmen würden relativ benachteiligt, da sie nicht von gratis abgegebenen Rechten für die Anstellung von Ausländern profitieren.

Unternehmen und Zuwanderer an der Auktion

Zu klären ist ausserdem die Frage, ob die Zuwanderer selber oder die Unternehmen an der Auktion teilnehmen. Auf den ersten Blick spielt dieser Aspekt des Auktionsregimes keine relevante Rolle: Begleitet der Zuwanderer den Auktionspreis und erwirbt das Visum, würde er vom Schweizer Arbeitgeber einen Lohn fordern, der ihn für die Zusatzkosten entschädigt. Umgekehrt würde der Arbeitgeber versuchen, seine Zusatzkosten über einen tieferen Lohn beim Arbeitnehmer zu kompensieren. In welchem Ausmass die Überwälzung gelingt, hängt in beiden Fällen von der Situation auf dem Arbeitsmarkt im In- und Ausland ab.

Können lediglich inländische Unternehmen an den Auktionen teilnehmen, werden ausländische Selbständige oder Unternehmen, die sich in der Schweiz niederlassen wollen, benachteiligt. Auch würden Zuwanderer ausgegrenzt, die nicht mit der Absicht einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz kommen, aber dennoch eine Zahlungsbereitschaft aufweisen (z.B. Familiennachzug, Privatiers). Wettbewerbsneutraler wäre ein System, das offen ist und alle Akteure an den Auktionen zulässt. Dies lässt Spielraum für Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Zuwanderer über die Finanzierung des Auktionspreises oder die Berücksichtigung des Familiennachzugs. Unabhängig vom Auktionsprozess könnten die Visa administrativ den natürlichen Personen zugeordnet werden.

Effizienz des Handels versus Integrationsziele

Umstritten ist, welche Gültigkeitsdauer die Visa haben sollen und ob sie gehandelt werden dürfen,

Eine feingliedrige Differenzierung der Kontingente – z.B. nach Branchen oder Kantonen – bringt das System in die Nähe administrierter Instrumente.

etwa in einem Sekundärmarkt. Die Aspekte hängen miteinander zusammen, da die Möglichkeit eines Weiterverkaufs der in der Auktion erstandenen Visa tendenziell mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer einhergeht. Ein Zuwanderer erhält durch den Visa-Handel eine Auswanderungsoption. Im Gegensatz zum Becker-Modell kann er sein Engagement an kurzfristigen Interessen orientieren. Die Zulassung des Handels begünstigt damit Zuwanderer, die nicht längerfristig bleiben wollen. Ausserdem begünstigt sie Zuwanderer aus reicheren Ländern, da für sie eine Rückwanderung eher möglich und sinnvoll ist.

Sowohl der Visa-Handel als auch die zeitliche Begrenzung (z.B. 6 Monate, 1 Jahr, 5 Jahre etc.) kollidieren daher mit dem gesellschaftspolitischen Ziel der Integration von Einwanderern. Aus ökonomischer Sicht wäre der Effekt zweideutig. Einerseits können Unternehmen ihren Arbeitskräftebedarf flexibler an die veränderliche wirtschaftliche Situation anpassen. Durch den Handel oder die zeitliche Beschränkung sinkt das Risiko der «Investitionen» in Zuwanderer. Ander-

seits wäre ein System mit zeitlicher Begrenzung für jene Branchen nachteilig, die ihre Arbeitskräfte längerfristig halten möchten – was eher in wertschöpfungsintensiven Branchen zutrifft. Sie müssten um permanente Visa-Verlängerungen besorgt sein, was nicht nur mit Aufwand, sondern auch

mit finanziellen Risiken verbunden wäre. Ein Ansatz wäre auch hier die Differenzierung der Visa bzw. Auktionen. Dabei käme es allerdings, ähnlich wie bereits dargestellt, wiederum zu einem Verteilungskampf zwischen den Branchen.

Fazit

Das Auktionssystem ist insofern effizient, als es die Zuwanderung in die wertschöpfungsintensiven Branchen lenkt. Auch ist es fähig, das gesellschaftspolitische Ziel der Integration zu fördern.

Doch die Effizienz hängt wesentlich von der konkreten Ausgestaltung ab. Eine feingliedrige und politisch motivierte Differenzierung der Kontingente – z.B. nach Branchen oder Kantonen – bringt das System in die Nähe administrierter Instrumente. Besser ist eine zentrale, gesamtschweizerische Auktion, deren Erträge nach einem Schlüssel auf die Regionen aufgeteilt werden – es ist dann im Ermessen von Kantonen und Gemeinden, diese über Steuer- oder Abgabengünstigungen weiterzugeben. Bestenfalls sollte man für die staatliche oder staatsnahe Nachfrage nach Zuwanderern eine eigene Auktion organisieren, damit ihre «künstlich höhere» Zahlungsbereitschaft die Effizienz des Marktes nicht beeinträchtigt.

Besser ist eine zentrale, gesamtschweizerische Auktion, deren Erträge nach einem Schlüssel auf die Regionen aufgeteilt werden.

Ein Fonds für die Migration

Ein von den Zuwanderern finanzierter Migrationsfonds könnte Anreize für eine erfolgreiche wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration setzen. Doch bei der Umsetzung wären viele Fragen offen.

Marco Salvi

Zuwanderung ist typischerweise mit drei politischen Einwänden assoziiert: der Angst vor einer übermässigen Belastung des Wohlfahrtsstaates, der Befürchtung, die einheimischen Beschäftigten könnten verdrängt (substituiert) werden und der Behauptung, die Migranten verursachen hohe externe Kosten («Dichte-Stress»). Auch wenn die meisten ökonomischen Studien vermuten lassen, dass die Einwände nicht gerechtfertigt sind, soll hier doch der Frage nachgegangen werden, ob es ein System gibt, das diesen Einwänden Rechnung trägt, ohne auf den positiven Beitrag der Migranten im Zielland verzichten zu müssen.

Eine originelle Antwort lieferte unlängst die amerikanische Rechtsprofessorin Anu Bradford der Columbia University. Der Vorschlag sieht die

Einrichtung eines Migrationsfonds vor, der aus Einzahlungen der Migranten finanziert wird – sagen wir mit 50 000 Dollar pro Person. Nach einer bestimmten Periode, die sinnvollerweise der Mindestfrist für eine Einbürgerung entspricht, findet ein Assessment statt. Die Einwanderung wird als

«erfolgreich» beurteilt, wenn der Migrant erwerbstätig ist oder über ausreichende Mittel verfügt. Falls nicht, wird die Einzahlung zur Deckung der Sozialhilfekosten vom Zielland eingelöst oder sie wird für die Rückwanderung des Migranten verwendet. Damit übernimmt das Zielland in keinem Fall Kosten für die Unterstützung unproduktiver Migranten. Das «Migrationsrisiko» liegt sozusagen ausschliesslich beim

Migranten. Wenn hingegen die Einwanderung «erfolgreich» ist, wird die Hälfte des Guthabens dem Einwanderer zurückbezahlt. Die restliche Hälfte kommt dem Ursprungsland des Migranten zugute. Damit soll das Land für den Verlust an Humankapital und Steuereinnahmen des Quelllandes entschädigt werden.

Das Modell lässt sich mit der Idee einer Abgabe vereinbaren, die Unternehmen, die Zuwanderer beschäftigen, zu entrichten hätten. Diese Unternehmen könnten einen Teil der Einzahlung mitfinanzieren. Damit hätten sie noch stärkere Anreize, die «richtigen» Migranten auszuwählen. Ein weiterer Vorteil liegt in der Berücksichtigung der Anliegen des Auswanderungslandes. Doch es bleiben natürlich zahlreiche offene Fragen. Lässt sich ein vom Staat verordnetes «Assessment» überhaupt mit einer freiheitlichen Ordnung vereinbaren? Schuldet ein Migrant seinem Heimatland überhaupt etwas? Viele ärmere Länder werden von autoritären oder ineffizienten Regierungen geführt, die mit Zahlungen aus dem Migrationsfonds begünstigt würden. Zudem tragen Migranten heute bereits massgeblich mit Unterstützungszahlungen zum Wohlstand zurückgelassener Familienmitglieder bei, so sehr, dass die Summe dieser Zahlungen die Entwicklungshilfebeiträge bei weitem übersteigt.

Das Zielland übernimmt in keinem Fall Kosten für die Unterstützung unproduktiver Migranten.

Teil der Lösung, nicht des Problems

Der Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung hatte geringe Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung der Inländer. Vor diesem Hintergrund könnte das Grenzgängermodell ein Einwanderungsmodell der Zukunft werden. Doch dazu bestehen auch Grenzen.

Marco Salvi

Schätzungsweise ein Viertel aller Grenzgänger Westeuropas pendelt in die Schweiz (Nerb et al., 2009). Damit sind die 278 000 Grenzgänger zwar bloss etwas mehr als 5% der in der Schweiz beschäftigten Personen, doch ist ihre Präsenz regional stark konzentriert: Auf die Kantone Genf, Tessin und die beiden Basel entfallen rund zwei Drittel aller Grenzgänger. Sie machen denn in diesen Regionen auch zwischen einem Fünftel und einem Drittel aller Beschäftigten aus. Und selbst gesamtschweizerisch sind die Grenzgänger bedeutsam, wenn man bedenkt, dass sie 18% der beschäftigten Ausländer ausmachen. Es ist deshalb naheliegend, dass die Grenzgänger in

Diskussionen über die «Lenkung» der Zuwanderung eine Rolle spielen, auch wenn – oder gerade weil – sie Pendler und nicht Migranten sind.

Warum das rasante Wachstum?

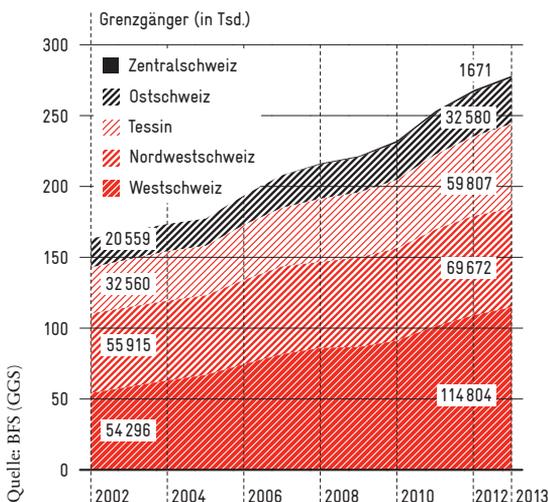
Seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens (FZA) zwischen der EU und der Schweiz im Jahr 2002 hat die Zahl der Grenzgänger um 70% zugenommen (siehe Abbildung), wobei der Anstieg in Genf (110%) und im Tessin (84%) deutlich überdurchschnittlich war. Damit war ihre Zunahme deutlich stärker als jene der in der Schweiz wohnhaften erwerbstätigen Ausländer (plus 21,5%). Beträchtliche, wenn auch nicht ganz so hohe Zuwachsraten bei den Grenzgängern verzeichneten zur gleichen Zeit aber auch andere europäische Grenzregionen, z.B. Luxemburg (plus 60%) oder Liechtenstein (plus 67% seit 2000). Erfolgreiche kleinere Länder sind fast zwangsläufig durch einen hohen Anteil von Grenzgängern gekennzeichnet.

Worauf lässt sich der spektakuläre Anstieg zurückführen? Viele sehen die Ursache beim FZA. In der Tat wurden mit dem FZA Restriktionen zum grenzüberschreitenden Pendelverkehr abgebaut, unter anderem:

- Die Verpflichtung der Grenzgänger, täglich zwischen Wohn- und Arbeitsort zu pendeln (ab 2002). Heute dürfen Arbeitnehmer mit G-Bewilligung auch Wochenaufenthalter sein.
- Die Abschaffung des Inländervorrangs (ab 2004).
- Die Aufhebung der Grenzzonen (ab 2007). Bis 2007 wurde der Grenzgängerstatus nur gewährt, wenn Wohnort und Arbeitsort maximal 30 Kilometer von der Grenze entfernt lagen. >>

Rasantes Wachstum der Grenzgänger in der Schweiz

In der Westschweiz hat sich die Anzahl Grenzgänger seit 2002 mehr als und im Tessin beinahe verdoppelt. Auch in der übrigen Schweiz hat sie stark zugenommen.



Die Grenzgänger unterlagen schon vor dem Freizügigkeitsabkommen wenig Restriktionen und keiner Kontingentierung.

Dennoch dürften auch weitere Faktoren zur Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung beigetragen haben. Diese lassen sich in zwei Kategorien einteilen:

Pull-Faktoren: Faktoren im Inland, die das Grenzgängerpendeln begünstigen. Dazu gehören die höheren Löhne in der Schweiz (die Euro-Krise hat die reale Kaufkraft der Schweizer Löhne im Ausland seit 2009 um gut 20 % erhöht), die sinkenden Pendelkosten und die hohen hiesigen Immobilienpreise, die das Wohnen im grenznahen Ausland attraktiver machen. So pendeln heute neben ausländischen Grenzgängern

auch schätzungsweise 20 000 Schweizer von Frankreich nach Genf.

Push-Faktoren: Veränderungen von Faktoren im Ausland, beispielsweise die gestiegene Arbeitslosenquote in Frankreich und Italien. Während die (harmonisierte) Arbeitslosenquote in der

Lombardei bis 2008 zeitweise deutlich unter dem Niveau des Tessins lag, hat seither eine Annäherung beider Quoten auf höherem Niveau stattgefunden.

Eine quantitative Auswertung der einzelnen Faktoren sprengt den Rahmen dieses kurzen Artikels. Hier sei daher nur festgestellt, dass es verfehlt wäre, den Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung alleine auf das FZA zurückzuführen, nicht zuletzt, weil die Grenzgänger ja schon vor dem FZA wenig Restriktionen unterlagen und keiner Kontingentierung unterstanden. Eine «offene» Grenze stellt eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Beschäftigung dar.

Wahre oder wahrgenommene Probleme?

Der starke Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung in den Grenzregionen löste immer wieder Befürchtungen aus. Am meisten verbreitet ist die Angst vor der Verdrängung der einheimischen Erwerbstätigen. Die Vorstellung, dass es eine fixe Menge an Arbeit gibt und dass folglich jeder zusätzliche Grenzgänger einen Arbeitsplatzverlust für die Einheimischen mit sich bringt, gehört zu den ältesten wirtschaftspolitischen Mythen:

Spezialfall Tessin?

Obwohl die Zahl der Grenzgänger im Tessin stark zugenommen hat, sind die Medianlöhne auch im Tessin durchwegs gestiegen.

Beschäftigte (in Tsd.)	Tessin			Schweiz		
	2002	2011	Veränderung	2002	2011	Veränderung
Total	188	221	17,5%	4213	4713	11,9%
Schweizer	111	123	10,7%	3172	3398	7,1%
Niedergelassene Ausl.	45	47	3,4%	881	1070	21,5%
Grenzgänger	32	51	61,5%	160	245	53,1%

Medianlöhne (in Fr./Monat)	Tessin			Schweiz		
	2002	2011	Veränderung	2002	2011	Veränderung
Total	4658	5076	9,0%	5417	5979	10,4%
Schweizer	5180	5662	9,3%	5731	6217	8,5%
Niedergelassene Ausl.	4278	4677	9,3%	4808	5506	14,5%
Grenzgänger	4135	4485	8,5%	5200	5784	11,2%

Quelle: BFS, USTAT

Diese Substitution lässt sich empirisch nicht nachweisen. Zwischen 1996 (also vor dem FZA) und 2012 fiel das Beschäftigungswachstum der Wohnbevölkerung in Grenzgängerregionen in der Regel ähnlich aus wie in Nicht-Grenzgängerregionen. Auch im Tessin hat die Erwerbsquote der Inländer seit 1996 um rund 3 Prozentpunkte zugenommen, gleich viel wie auf Schweizer Ebene.

Ähnlich schwammig erscheint die Behauptung, die Grenzgänger würden generell einen Lohn- druck in den Grenzregionen auslösen. Auch wenn Vergleiche von einfachen Medianlöhnen mit einer Prise Salz genommen werden müssen, fällt auf, dass die Lohnentwicklung der Schweizer, der niedergelassenen Ausländer und der Grenzgänger im Tessin zwischen 2001 und 2011 beinahe identisch verlief (siehe Tabelle).

Zwar liegen die Tessiner Löhne nach wie vor rund 15% unter dem Schweizer Durchschnitt. Diese Differenz bestand aber auch vor dem FZA. Sie ist struktureller Natur: So sind Tessiner Erwerbstätige mit tertiärem Abschluss (d.h. Universität oder Fachhochschule) rarer als im gesamtschweizerischen Durchschnitt (29,7% bzw. 34,4% der Beschäftigten). Präzisere Schätzungen des Lohngefälles zwischen Grenzgängern und Tessinern weisen zudem auf ein geringeres Lohngefälle hin, als die einfachen Medianwerte suggerieren (USTAT, 2013). Dieses dürfte mittlerweile weniger als 8% betragen – von einem generalisierten «Lohndumping» also weit entfernt. Eine Gesamtbetrachtung müsste zudem auch das tiefere Preisniveau berücksichtigen, das die tieferen Löhne mit sich bringen. Davon profitiert die ganze Bevölkerung.

Vorteile und Grenzen

Vor dem Hintergrund, dass der am wenigsten schädliche Weg zur Bremsung der Zuwanderung gefunden werden sollte, gewinnen die Grenzgänger besonders Gewicht. Grenzgänger sind keine Zuwanderer, sondern «nur» Arbeitskräfte. Sie beanspruchen den Sozialstaat kaum, fragen keine Wohnungen nach, bringen keine Familien mit und belasten – mit Ausnahme von Strasse und Bahn – praktisch keine öffentliche Infrastruktur.

Sollte die Schweiz also in Zukunft noch vermehrt auf Grenzgänger setzen? Die gemessen an den Reallöhnen immer noch sinkenden Mobilitätskosten stellen zweifellos einen Treiber transnationaler Pendlerbewegungen dar. Hochgeschwindigkeitszüge und günstige Flugpreise haben die Attraktivität des Pendelns aus noch entfernteren Regionen erhöht, zumindest in Form des Wochenaufenthalters. Das Bild des viel- fliegenden Pendlers hat sogar die Populärkultur erreicht, etwa im Film «Up in the air», in dem George Clooney fast täglich geschäftlich unterwegs ist.

Allerdings sind derzeit die Grenzgänger, auch wenn sie in der Schweiz (mit Ausnahme des Tessins) im Vergleich zu den bereits ansässigen ausländischen Erwerbstätigen überdurchschnittlich verdienen, im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung unterdurchschnittlich qualifiziert (und bezahlt). Ende 2013 übten nur 12% der Grenzgänger «akademische Berufe» aus, 17% waren wenig qualifizierte Hilfsarbeitskräfte. Die entsprechenden Zahlen liegen für die Schweizerinnen und Schweizer bei 25% bzw. 3%. Noch ungünstiger fällt der Vergleich zur «neuen Zuwanderung» aus, also zu den Migranten, die seit dem FZA mit der EU in die Schweiz gekommen sind. Bei dieser Kategorie liegt der Anteil der akademischen Berufe sogar bei über 36%. Sollen Grenzgänger also in Zukunft teilweise die Verlangsamung der Zuwanderung auffangen, müssten sie wohl vermehrt aus dem oberen Qualifikationssegment kommen. Nur so könnten sie auf einem künftig kontingentierten Arbeitsmarkt die Nachfrage nach hochqualifizierten, spezialisierten Fachkräften, die in den letzten Jahren trotz Konjunkturreinbruch stets stark geblieben ist, bedienen.

Grenzgänger sind keine Zuwanderer, sondern «nur» Arbeitskräfte. Sie beanspruchen den Sozialstaat kaum, fragen keine Wohnungen nach, bringen keine Familien mit.

Familiennachzug für EU-Bürger: Quo vadis?

Soll der Familiennachzug für Personen aus dem EU-Raum beschränkt werden? Volkswirtschaftliche Überlegungen müssen mit integrationspolitischen Argumenten abgewogen werden.

Andreas Müller

«Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden» heisst es neu in der Bundesverfassung. Wie kann und soll eine Beschränkung des Familiennachzugs umgesetzt werden? Die Initianten haben vor und nach der Abstimmung Vorschläge präsentiert, wie der Familiennachzug für Menschen aus der EU verschärft werden sollte. Die Vorschläge gehen einerseits in Richtung einer restriktiveren Handhabung des Familiennachzugs, zumindest analog dem, was heute für Drittstaaten gilt. Andererseits sollen verstärkt Kurzaufenthaltsbewilligungen ohne Familiennachzug vergeben werden, um etwa die Bedürfnisse des Tourismus und der Landwirtschaft zu decken. Das würde bedeuten,

das die Schweiz wieder in Richtung des früher geltenden Saisonier-Statuts ginge. Im Gegensatz dazu sollen gemäss den Initianten die Bestimmungen für Hochqualifizierte etwa in der Forschung weiterhin grosszügig gestaltet werden.

Wenn das Freizügigkeitsabkommen in Kraft bleiben soll

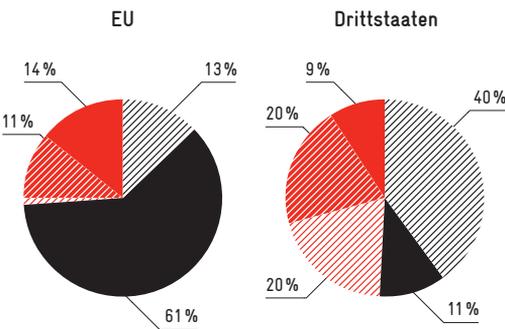
Das geltende Personenfreizügigkeitsabkommen, das abgesehen von den politischen Rechten vor allem Gleichbehandlung ungeachtet der Staatsangehörigkeit einfordert, lässt beide Einschränkungen nicht zu. Es definiert – kaum überraschend – den Familiennachzug diesseits und jenseits der Grenzen gleich und regelt ihn bis ins Detail direkt im Abkommen selbst. Somit besteht im Rahmen des bestehenden Abkommens für Verschärfungen beim Familiennachzug aus dem EU-Raum kaum Spielraum. Immerhin ist die neue Beschränkung des Familiennachzugs in der Bundesverfassung nur als «Kann-Bestimmung» formuliert. Es bestünde also zur «Rettung» des Freizügigkeitsabkommens die durchaus verfassungskonforme Möglichkeit, auf eine Einschränkung des Familiennachzugs für EU-Bürger zu verzichten. Nicht auszuschliessen ist auch, dass die EU Hand für Vertragsänderungen bietet. In einem solchen Fall müsste aber selbstverständlich damit gerechnet werden, dass die entsprechenden Rechte der Schweizer im EU-Raum auch angepasst würden.

Wenn das Freizügigkeitsabkommen nicht mehr gilt

Wenn die Schweiz bereit ist, das Freizügigkeitsabkommen ganz aufzugeben, steht es ihr natürlich frei, den Familiennachzug beispielsweise gleich zu regeln, wie sie das schon heute gegenüber Drittstaaten tut; so könnte etwa der Nachzug von Eltern und Schwiegereltern unterbun-

Geringer Familiennachzug aus der EU

Der Familiennachzug aus den EU-Ländern macht nur 24% der Bruttoeinwanderung aus, aus Drittländern hingegen beinahe 50%.



Quelle: BFM



den oder der Familiennachzug der Kinder nur bis 18 erlaubt werden (statt wie heute Kinder und Enkel bis zum 21. Lebensjahr bzw. auch älter, wenn der Unterhalt sichergestellt ist). Im Moment wird auch diskutiert, den Familiennachzug für Drittstaatenangehörige zu verschärfen (z.B. indem Kenntnisse einer der Landessprachen nicht nur verlangt, sondern auch getestet würden). Diese Verschärfungen könnte man auch für EU-Bürgerinnen und -Bürger übernehmen. Und auch Regelungen analog dem ehemaligen Saisonier-Statut wären grundsätzlich denkbar (d.h. das Schaffen einer Arbeiterkategorie ohne Recht auf Familiennachzug).

Wenn man die Zahl der in die Schweiz einwandernden Erwerbstätigen reduziert, dürfte automatisch auch die Zahl der Ausländer, die via Familiennachzug in die Schweiz kommen, sinken. Möchte man gleichzeitig den Mix zwischen Einwanderung in den Arbeitsmarkt und Familiennachzug zuungunsten des letzteren verschieben, so gäbe es bei einigen der in diesem Heft vorgestellten Begrenzungs-systeme die Möglichkeit, den Familiennachzug als (negatives) Kriterium in die Auswahl einzubeziehen.

So könnte man in einem Punktesystem den Nachzug einer (grösseren) Familie mit einem Abzug bewerten. Bei einem Auktionssystem wäre es naheliegend, die Visa für die Familienmitglieder ebenfalls zu versteigern, was die Zuwanderung entsprechend verteuerte. Bei einem Abgabensystem wären analog auch für die nachziehenden Familienmitglieder Abgaben zu bezahlen. Dadurch würde der Familiennachzug nicht gänzlich verboten. Allerdings

würde die Zuwanderung von Arbeitskräften ohne Familie tendenziell begünstigt. Bei preisbasierten Mechanismen (Abgaben und Auktio-

nen) bestimmt letztlich die Zahlungsbereitschaft des Zuwanderers bzw. des Unternehmens, das ihn einstellt, über die Möglichkeit des Familiennachzugs. Als Folge davon dürfte dieser bei Zuwanderern in wertschöpfungsstarken Branchen eher stattfinden.

Vor- und Nachteile einer Beschränkung des Familiennachzugs

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Wenn die Schweiz die Zuwanderung begrenzen will, will sie auch den Familiennachzug begrenzen, ja sie wird dann sogar ein Interesse daran haben, den Mix zugunsten Einwanderung in den Arbeitsmarkt zu verschieben. Durch einen möglichst hohen Anteil der Erwerbstätigen bei einer gegebenen Höchstzahl der Zuwanderung würde der volkswirtschaftliche Nutzen quasi maximiert. Die verschiedenen «scharfen» Massnahmen lassen sich entsprechend anpassen, und die Wiedereinführung einer Art von Saisonier-Statut wirkt in die gleiche Richtung.

Aber bekanntlich hat alles seinen Preis. So könnte der erschwerte Familiennachzug dazu führen, dass Arbeitskräfte hier gar nie richtig heimisch werden. Ein anderer Einwand gilt der erwähnten De-facto-Ungleichbehandlung von Hochqualifizierten und weniger gut Ausgebildeten. Und schliesslich hat das Saisonier-Statut in der Vergangenheit oft den Strukturwandel verhindert und manchen unproduktiven Firmen in strukturschwachen Branchen geholfen, zu überleben. Wohlstandsfördernd ist das nicht.

Eine Einschränkung des Familiennachzugs für EU-Bürger ist nicht nur mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen nicht kompatibel, sie dürfte auch für die Schweiz ökonomische und soziale Nachteile mit sich bringen. Eher vorstellbar ist dagegen eine Strategie, die lautet: Wir wollen zwar die Anzahl Ausländer beschränken, aber denjenigen, die aus dem EU-Raum kommen, wollen wir weiterhin den Familiennachzug gewähren und sie somit gleich behandeln, wie es bisher galt und wie es innerhalb der EU gilt. Der Vorschlag von Avenir Suisse, mit Globalkontingenten zu operieren, liegt genau auf dieser Linie (siehe Seite 34).

Das Saisonier-Statut hat in der Vergangenheit oft den Strukturwandel verhindert und manchen unproduktiven Firmen geholfen, zu überleben.

Wie umzusetzen?

Für eine marktnahe Umsetzung des «Schweizervorrangs» eignen sich eher preisbasierte Instrumente der Zuwanderungssteuerung. Ein allfälliges administratives Verfahren sollte einfach und transparent sein.

Peter Buomberger

Neben der Kontingentierung verlangt der Verfassungstext den «Schweizervorrang» (...unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer...). Was heisst das genau und wie ist es sinnvoll umzusetzen? Bisher wurde in der Ausländergesetzgebung mit dem «Inländervorrang» gearbeitet. Dieser bedeutet, dass Ausländerinnen und Ausländer nur zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz zugelassen werden, wenn nachgewiesen wird, dass kein geeigneter inländischer Arbeitnehmer gefunden werden konnte. Als inländische Arbeitnehmer werden Schweizer, niedergelassene Ausländer sowie Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung zur Erwerbstätigkeit verstanden. Seit Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU gilt dieser «Inländervorrang» nur noch gegenüber Arbeitnehmern aus Drittländern (1. Juni 2004).

Erschwerte Stellenwechsel

Nähme man die neue Verfassungsbestimmung beim Wort, dürften vom «Inländervorrang» in Zukunft nur noch Schweizer Bürger profitieren. Das würde zum Beispiel heissen, dass im Fall eines bereits in der Schweiz arbeitenden Ausländers bei Stellenwechsel der Nachweis erbracht werden müsste, dass kein geeigneter Schweizer Arbeitnehmer für die entsprechende Stelle gefunden werden konnte. Der bereits in der Schweiz arbeitende und wohnhafte Ausländer wäre im Nachteil gegenüber dem gleichqualifizierten Schweizer Bürger. Dies könnte zu erheblichen Irritationen auf dem Arbeitsmarkt und bei Unternehmungen führen. Der erschwerte Stellenwechsel könnte zu einem Verlust von gut qualifizierten und gut integrierten Ausländern führen und damit auch den Strukturwandel in der Wirtschaft behindern. Im schlimmsten Fall müssten ganze

Bereiche von Unternehmungen umstrukturiert, geschlossen oder ins Ausland verlagert werden.

Wirtschaftsvertreter, aber auch einzelne Exponenten der SVP befürworten deshalb eine weitergehende Interpretation des Verfassungstextes, analog der heutigen Praxis des «Inländervorrangs». In diesem Fall wären auch niedergelassene Ausländer sowie Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung zur Erwerbstätigkeit in der Interpretation des «Schweizervorrangs» enthalten. Das bereits in der Schweiz vorhandene Potenzial an ausländischen Arbeitskräften kann so optimal genutzt werden. Aus ökonomischer Sicht empfiehlt sich also eine Auslegung des «Schweizervorrangs», die nahe bei der bisherigen Definition des «Inländervorrangs» liegt.

Gesuche wurden meist bewilligt

Die Umsetzung des «Schweizervorrangs» kann – unabhängig von der genauen Definition – mit administrativen Verfahren oder mit marktbasiereten Ansätzen geschehen. Bei letzteren, also der Steuerung der Zuwanderung mittels Abgaben oder Auktionen, wird der «Schweizervorrang» sozusagen automatisch umgesetzt (siehe Seite 17). Er kommt in der Zahlungsbereitschaft des Arbeitgebers zum Ausdruck. Kein Arbeitgeber wäre nämlich bereit, eine Abgabe oder einen Auktionspreis zu bezahlen, wenn er einen gleichwertigen Schweizer Arbeiter erhielte, bei dem diese Kosten nicht anfielen. Ein zusätzlicher «Schweizervorrang» wäre somit reine Bürokratie ohne Nutzen. Dies ist bei den quantitativ orientierten Methoden zur Steuerung der Zuwanderung nicht der Fall. Hier muss, um dem Verfassungsauftrag gerecht zu werden, ein zusätzlicher «Preis» für die Anstellung eines ausländischen Arbeitnehmers statt eines Inländers eingeführt wird. Dieser «Preis» kann wie heute bei Drittstaaten in

einem administrativen Verfahren bestehen. Effizienter wäre aber eine Gebühr. Sie kann als Fixbetrag oder proportional zum Jahreslohn festgelegt werden, mit den analogen Vor- und Nachteilen dieser beiden Methoden wie beim Abgabesystem. Aus Kostengründen würde der ausländische Bewerber also nur bei besserer Qualifikation angestellt. Mit einem solchen System würden Unsicherheiten über den Entscheid, Behördenwillkür und lange Wartezeiten wegfallen. Die Einnahmen aus der Gebühr könnten analog

zu den Vorschlägen bei den preisgesteuerten Zuwanderungsmethoden beispielsweise für einen Infrastrukturfonds verwendet werden.

Das heute bei Drittstaaten praktizierte Verfahren ist mit erheblichem Aufwand für die Unternehmungen und

die Verwaltung verbunden. Eine Unternehmung muss für jeden einzelnen Fall ein Gesuch einreichen, und die Zulassungsbehörden müssen dieses prüfen und beurteilen. Ein Gesuch muss den Nachweis enthalten, dass ernsthaft nach einem Schweizer gesucht wurde, beispielsweise dass die Stelle öffentlich ausgeschrieben wurde, sowie eine Begründung, weshalb der vorgeschlagene ausländische Kandidat besser qualifiziert ist als interessierte Schweizer Bewerber. Eine Schwierigkeit dabei ist, dass ausländische Abschlüsse oder die Berufserfahrung nicht genügend eindeutig mit entsprechenden Qualifikationen von Schweizern verglichen werden können. Damit entsteht Interpretationsspielraum für die Behörden, was zu unnötiger Unsicherheit bei den Antragstellern führt.

Die Erfahrung zeigt, dass in der Vergangenheit die Gesuche in den allermeisten Fällen genehmigt wurden – auch dank einer ganzen «Industrie» von Personalberatungsbüros, welche die Unternehmungen bei der Abfassung von Gesuchen unterstützt hat. Der «Inländervorrang» ist somit nichts anderes als eine zusätzliche Hürde für das Anstellen von Ausländern, die zudem vor

allem Branchen mit niedriger Wertschöpfung benachteiligt, da die Kosten des Gesuchs immer in ungefähr gleicher Höhe anfallen.

Steigende administrative Kosten

Heute werden unter der geltenden Drittstaatenregelung jährlich etwa 13 000 Fälle pro Jahr geprüft. Das Bundesamt für Migration schätzt, dass neu etwa 130 000 Fälle pro Jahr geprüft werden müssten.

Diese Zahlen können als Basis zur Abschätzung der zusätzlichen Kosten für die Unternehmungen dienen. Gemäss Schätzungen des SECO (Bericht über Regulierungskosten, Dez. 2013) verursachen die Gesuche für Mitarbeiter aus den EU-25/EFTA Staaten derzeit Kosten von 5,2 Mio. Franken, bei den Drittstaaten-Gesuchen sind es 13,2 Mio. Franken. Dazu kommen Kosten für die Meldeverfahren (beim Stellenantritt) von 1,6 Mio. Franken. Eine einfache Hochrechnung ergibt somit zusätzliche Kosten von 125 Mio. Franken, wenn der Inländervorrang auch gegenüber der EU-25/EFTA gilt. Diese Kosten sind, so ärgerlich sie sind, aus volkswirtschaftlicher Optik nicht allzu bedeutend. Viel wichtiger dürften die Kosten sein, die in Form von Unsicherheiten über die Bewilligung des Gesuches und von oft über einen Monat dauernden Wartezeiten anfallen. Sie sind nicht zu unterschätzen, aber schwer zu quantifizieren, besonders wenn – wie die Initianten verlangen – der Schweizervorrang sofort umgesetzt werden soll und die dazu notwendige Infrastruktur in den Unternehmungen und in der Verwaltung noch nicht aufgebaut ist. Gemäss dem Bundesamt für Migration reichten bisher 14 Stellen zur Prüfung von Gesuchen. Neu wird mit einer Erhöhung auf bis zu 140 Stellen gerechnet.

Falls ein administratives Bewilligungsverfahren zur Anwendung kommt, müssten die heutigen Schwachstellen eliminiert werden. So sollte den Behörden eine maximale Frist zur Erledigung gesetzt werden, beispielsweise zwei Wochen. Wird das Gesuch innerhalb dieser Frist nicht beantwortet, gilt es automatisch als bewilligt. Gleichzeitig müssten alle Gesuche nach einem klar definierten Kriterienkatalog online eingereicht werden können.

Das heute bei Drittstaaten praktizierte Verfahren ist mit erheblichem Aufwand verbunden.

Weniger Zuwanderung trotz Freizügigkeit

Anstelle jährlicher Kontingente sollte ein 10-jähriges Globalziel festgelegt werden. Damit würde die Personenfreizügigkeit wohl aufrechterhalten. Sollten freiwillige Massnahmen der Wirtschaft sowie ein Massnahmenpaket der Politik die Zuwanderung nicht drosseln, würde automatisch ein «scharfes» Instrument in Kraft treten.

Gerhard Schwarz und Patrik Schellenbauer

Der Vorschlag setzt sich zum Ziel, die Nettozuwanderung zu reduzieren, ohne die Personenfreizügigkeit oder die bilateralen Verträge mit der EU aufzugeben.

Die Analyse der verschiedenen in der Praxis gängigen oder theoretisch diskutierten Instrumente zur Zuwanderungskontrolle zeigt kaum überraschend, dass alle diese Instrumente Nachteile aufweisen, selbst das in klassischen Einwanderungsländern verwendete Punktesystem;

selbst das gemäss Club-Theorie durchaus mit liberalen Vorstellungen kompatible Erheben eines Eintrittspreises für den Zugang zum Club-Vermögen, von der Infrastruktur bis zum immateriellen Reichtum eines Landes; selbst die Marktvorstellungen am meisten entsprechende Versteigerung von Zuwanderungsrechten. Sollte es früher oder später und trotz der hohen volkswirtschaftlichen

Kosten zu rigiden Zuwanderungskontrollen kommen, wäre eine Auktion lediglich die am wenigsten schlechte Lösung.

Vor diesem Hintergrund hat Avenir Suisse einen Vorschlag ausgearbeitet, der das im Abstimmungsergebnis zum Ausdruck kommende Unbehagen ernst nimmt und die neue Verfassungsbestimmung respektiert, aber gleichzeitig die Nachteile der in diesem Heft vorgestellten «scharfen» Massnahmen vermeidet. Diese Massnahmen einer strengen Kontingentierung sollen lediglich als «Drohkulisse» dienen, die der Freiwilligkeit und Selbstbeschränkung der Unternehmen ebenso wie der Behörden nachhelfen

soll – und hoffentlich nie zur Anwendung kommen müssen.

Wachstumsmüdigkeit trotz Anspruchshaltung

Der Vorschlag basiert zunächst auf zwei Ausgangsthesen. Die eine lautet, dass das Abstimmungsergebnis nicht, wie es dies- und jenseits der Grenze fast genussvoll passiert, in erster Linie als Ausdruck von Fremdenfeindlichkeit zu interpretieren ist. Nach Ansicht von Avenir Suisse liegt diesem Ergebnis vielmehr eine gewisse Wachstumsmüdigkeit zugrunde. Sie hat sich zwar mit der Ausländer- und der EU-Frage vermengt, aber es scheint, dass vielen Menschen in der Schweiz, gerade auch im Mittelstand, das Wachstum – der Bevölkerung, des Bruttoinlandprodukts, des Wohnungsbaus, des Verkehrs etc. – zu schnell geht. Die andere Ausgangsthese lautet, dass im Gegensatz zu dem, was im Abstimmungskampf fälschlicherweise behauptet wurde, das schweizerische Wachstum und seine negativen Aspekte nicht fast ausschliesslich zuwanderungsgetrieben, sondern zu einem beträchtlichen Teil hausgemacht sind. Es hat mit den wachsenden Ansprüchen der ansässigen Bevölkerung zu tun und es wird teilweise noch künstlich verstärkt – etwa durch aktive Anwerbung von Firmen. Solche Verzerrungen und Übertreibungen kann die Schweiz selbst angehen, ohne dass rigorose Beschränkungen ergriffen werden müssen.

Wachstumsgrenze statt Bürokratie

Der Vorschlag setzt sich zum Ziel, die Nettozuwanderung (Einwanderung minus Auswanderung) zu reduzieren, ohne die Personenfreizügigkeit oder die bilateralen Verträge mit der EU aufzugeben. Die Schweiz könnte sich beispiels-

weise zum Ziel setzen, die ständige Wohnbevölkerung bis Ende 2025 auf nicht mehr als 9 Millionen Menschen wachsen zu lassen. Unter der Annahme eines mittleren Geburtenüberschusses von 17 000 Menschen entspräche dies einer Nettozuwanderung von rund 55 000 Personen pro Jahr. Dieser Wert liegt leicht unter dem mittleren Niveau seit der Einführung der Personenfreizügigkeit 2002 (2002–2013: 61 000 Nettozuwanderung pro Jahr) und vor allem deutlich unter der mittleren Zahl der Jahre 2007 bis 2013 von rund 75 000 Personen. Der Lösungsvorschlag, ein Globalziel für 10 Jahre, hängt aber nicht von der konkreten Zahlvorgabe ab. Man könnte ebenso anstreben, den Trend der letzten sechs Jahre (75 000 Personen pro Jahr) leicht zu senken. Für die Periode 2026 bis 2034 wird vor 2024 die Zielgrösse neu festgelegt. Die Personenfreizügigkeit wird vorerst nicht aufgegeben.

Aussicht auf Kontingente setzt starke Anreize

Fünf Jahre nach Einführung dieses Regimes, also 2021, erfolgt eine Zwischenbilanz. Falls die Entwicklung über dem festgelegten Pfad liegt, treten 2021 sofort und automatisch vordefinierte Massnahmen in Kraft. Dies wären wahrscheinlich fixe Kontingente, die sicherstellen müssten, dass das Ziel nicht überschritten wird. Sie könnten zentral vergeben oder – was ökonomisch sinnvoller wäre – versteigert werden. Diese Aussicht sollte

in Wirtschaft und Politik einen starken Anreiz zur Selbstbeschränkung setzen, denn fixe Kontingente sind unflexibel, ineffizient und bürokratisch. Um Trittbrettfahren (von Firmen, die sich wegen der Freiwilligkeit in der ersten Phase keine Zurückhaltung bei der Anstellung von Personen aus dem Aus-

land auferlegen) einzuschränken, sollte das drohende Kontingentsregime mit einer Rückwirkungsklausel versehen werden: Falls man sich 2021 nicht auf dem angepeilten Pfad befindet,

werden die bis dahin erfolgten Neuanstellungen aus dem Ausland rückwirkend bis 2016 dem zwingenden Regime unterstellt.

Der Vorschlag von Avenir Suisse strebt also ohne Bruch mit der Personenfreizügigkeit eine Drosselung des Migrationsaldos an, wobei die jährliche Zuwanderung schwanken kann. Entscheidend ist allein, dass 2021 bzw. 2025 die Richtgrössen eingehalten werden.

Das Globalziel weist fünf gewichtige Vorteile auf:

- 01_ Die Schweiz gewinnt Zeit, damit sich Politik und Wirtschaft an die neuen Verhältnisse anpassen können.
- 02_ Durch die Drohung einschneidender Massnahmen entsteht in der Wirtschaft ein starker Anreiz zur Selbstregulierung, während die Politik in der Pflicht steht, selbst keinen künstlichen Zuwanderungssoj zu erzeugen.
- 03_ Bürokratieauswüchse und Verteilkämpfe zwischen Branchen und Regionen werden vermieden.
- 04_ Der Konjunktur und exogenen Einflüssen kann flexibel begegnet werden, bei einer konjunkturellen Verlangsamung geht der Zuwanderungsdruck ohne Kontingente zurück.
- 05_ Die blossе Drohung mit einschneidenden Massnahmen ist aber noch kein Bruch der Personenfreizügigkeit. Die bilateralen Verträge müssten also wohl nicht aufgegeben werden.

Massnahmenbündel in Wirtschaft und Politik

Die Schweiz kann nur die «Pull-Faktoren» der Migration beeinflussen, «Push-Faktoren», zum Beispiel eine ungünstige Arbeitsmarktsituation im Ausland, sind für sie gegeben. Deshalb braucht das System des Globalziels ein Bündel von Massnahmen, um die Zuwanderung ohne Kontingente zu reduzieren. Die zu ergreifenden Massnahmen betreffen sowohl Bund und Kantone wie auch Firmen und Verbände der Wirtschaft.

Massnahmen der Wirtschaft

- Verstärkte Anstrengungen zur Mobilisierung von einheimischen Arbeitsmarktreserven (Frauen, Ältere): bessere Vereinbarkeit von »

Die Schweiz gewinnt Zeit, damit sich Politik und Wirtschaft an die neuen Verhältnisse anpassen können.

Familie und Beruf, flexible Altersteilzeit, Mentoring-Modelle.

- Zur Finanzierung der Mobilisierungsmassnahmen zahlen die Unternehmen auf Branchenebene eine Abgabe für jede Personalakquisition im Ausland (während der ersten drei Jahre der Beschäftigung oder als Vorauszahlung bei der Anstellung). Dies macht die Anstellung von Inländern gegenüber neuen Ausländern attraktiver.

Massnahmen der Politik

- Verzicht auf Standortförderung, ausser in sehr strukturschwachen Gebieten. Standortpromotion bleibt aber wichtig und soll weiterhin betrieben werden.
- Verzicht auf gezielte Steuervergünstigungen für zuziehende Firmen – bei möglichst guten Rahmenbedingungen für alle Firmen.
- Zurückhaltung bei Neueinzonungen von Industrie- und Gewerbeland.
- Beseitigung der Benachteiligung von Zweiteinkommen im Steuerrecht, in der Sozial- und Familienpolitik (Krippengebühren).
- Verstärkte Ausrichtung der Bildungspolitik auf den Arbeitsmarkt (z.B. MINT-Berufe).
- Reduktion der Kontingente für Drittstaaten.
- Einschränkung des Familiennachzugs aus Drittstaaten.

Grenzgänger sind nicht das Problem, sondern Teil der Lösung

Von grosser Bedeutung ist, dass man Grenzgänger nicht als Zuwanderer betrachtet. Sie wandern nicht zu, sondern leben weiterhin in ihrer Heimat, sie fragen also auch keinen Wohnraum nach, sie bringen keine Familien mit und sie beanspruchen die Infrastruktur mit Ausnahme des Verkehrs nur wenig. Die Grenzgänger könnten deshalb einen wichtigen Teil zur Lösung beitragen müssen.

Gefordert sind Zurückhaltung der Unternehmen und Konsistenz der Politik

Der Lösungsvorschlag setzt wie gesehen auf Langfristigkeit. Dies schafft Flexibilität und verhindert, dass man den aktuellen Rand zum allei-

nigen Massstab nimmt und dadurch die Situation womöglich zu sehr dramatisiert. Das eine oder andere wird sich über die Zeit wohl von selbst lösen. Ebenso wichtig ist der Appell an die Selbstregulierungskraft der Wirtschaft. Die Unternehmen sollen einheimische Personalressourcen von sich aus vermehrt nutzen, etwa durch die Wiedereingliederung von Frauen und die stärkere Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Sie sollen durch freiwillige Zurückhaltung bei der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte dazu beitragen, dass die Zuwanderung ohne restriktive Massnahmen gedämpft wird. Unterstützt werden soll das durch eine Selbstbindung, nämlich die Einzahlung eines bestimmten Betrages in einen von der Wirtschaft (den Branchenverbänden oder den kantonalen Handelskammern) verwalteten Fonds, wenn immer das Unternehmen eine aus dem Ausland zuziehende Arbeitskraft einstellt. Das ist ohne Zweifel ein geringerer Eingriff in die Privatautonomie als die Massnahmen aus dem Giftschränk strenger Kontingente.

Die gleiche Zurückhaltung, die der Vorschlag von der Wirtschaft erwartet, fordert er auch von Politik und Verwaltung. Er ist kein Aufruf, die Schweiz vorsätzlich unattraktiv zu machen, im Gegenteil: Bessere Rahmenbedingungen sind mehr denn je gefragt, aber für alle Firmen und Personen gleichermaßen – unabhängig von ihrer Herkunft. Was dagegen dringend nottut, ist mehr Konsistenz in der Politik. Man kann nicht mit der linken Hand das Gegenteil von dem tun, was man mit der Rechten tut, man kann mit anderen Worten nicht die Zuwanderung bürokratisch beschränken und andererseits mit speziellen Steuerregimen oder spezifischer Förderung Firmen aus dem Ausland anziehen, für die es im Inland keine Arbeitskräfte gibt.

Online-Publikation: 28.02.2014

Von grosser Bedeutung ist, dass man Grenzgänger nicht als Zuwanderer betrachtet. Sie könnten einen wichtigen Teil zur Lösung beitragen.

Ein Blick in den Giftschrank – und ein probates Gegengift

Der Vergleich der verschiedenen Instrumente der Zuwanderungskontrolle weist Auktionen als die am wenigsten schlechte Lösung aus. Noch besser ist es allerdings, die Zuwanderung in einer gemeinsamen Anstrengung von Wirtschaft und Politik durch Selbstbeschränkung zu bremsen – Versuch einer Synthese.

Gerhard Schwarz

Die Texte dieser Broschüre gehen – mit einer Ausnahme, dem Avenir-Suisse-Vorschlag eines Globalkontingents – vom «worst case» aus. Der «worst case» bedeutet im Fall des neuen Verfassungsartikels gegen die «Masseneinwanderung», dass man sich für sehr einschneidende, «scharfe» Massnahmen der Zuwanderungskontrolle entscheidet, sei es, weil man glaubt, nur so dem Willen des Souveräns gerecht werden zu können, sei es, weil man gerade mit einer engen Auslegung des Verfassungstextes beweisen will, dass die Initianten über das Ziel hinaus geschossen haben. Eine solche restriktive Politik wäre aus zweierlei Gründen problematisch. Zum einen würde sie direkt oder indirekt die bilateralen Verträge mit der EU, dieses massgeschneiderte Integrations- und Kooperationspaket für die Schweiz, gefährden. Zum anderen bedeutete sie fast automatisch viel Staat – mit all den Nachteilen, die damit verbunden sind. Dennoch muss man sich überlegen, wie man im «Ernstfall» die Zuwanderung am besten und am liberalsten kontrollieren könnte, welches also die Vor- und Nachteile der verschiedenen Methoden sind. Das will dieses Heft leisten, ohne zur Sinnhaftigkeit einer stark restriktiven Politik Stellung zu nehmen.

Die Analyse der in der Praxis gängigen oder theoretisch diskutierten Instrumente zur Zuwanderungskontrolle zeigt kaum überraschend, dass alle diese Instrumente grosse Nachteile aufweisen (vgl. Tabelle). Nur schon die Festlegung der Kontingente ist ein schwieriger politischer Prozess. Um diesen Prozess dem Ermessen von Politik und Verwaltung und damit natürlich auch allen möglichen Druckversuchen zu entziehen, empfiehlt

sich am ehesten eine regelbasierte Festlegung der Kontingente, sei es in Abhängigkeit von der Konjunktur, sei es durch Bindung an Indikatoren von Entwicklungen im Ausland. Ausserdem sollte man möglichst wenige Teilkontingente zulassen. Die Differenzierung ist ein Einfallstor für alle nur vorstellbaren Sonderinteressen. Ein weiteres Negativum der «scharfen» Instrumente ist ihr fast durchgehend grosser administrativer Aufwand.

Auktionen als am wenigsten schlechte Variante

Von den hier vorgestellten Instrumenten schneidet das sogenannte Punktesystem, obwohl es in typischen Einwanderungsländern wie Kanada, Australien und Neuseeland Anwendung findet, besonders schlecht ab, unter anderem, weil es die Zuwanderung nicht systematisch in die wertschöpfungsstarken Branchen leitet und weil es beim Inländervorrang zu äusserst bürokratischen Lösungen zwingt. Das gemäss Club-Theorie durchaus mit liberalen Vorstellungen kompatible Erheben eines Eintrittspreises für den Zugang zum Club-Vermögen, von der Infrastruktur über die soziale Sicherung bis hin zum immateriellen Reichtum eines Landes wie Sicherheit, Stabilität, soziale Kohäsion oder Reputation, kommt immerhin schon auf praktisch doppelt so viele Pluspunkte. Ähnlich gut kommt die Idee eines Migrations->

Alle Instrumente zur Zuwanderungskontrolle weisen grosse Nachteile auf. Nur schon die Festlegung der Kontingente ist ein schwieriger politischer Prozess.

fonds weg, die zwar noch nirgends realisiert wurde, aber dank ihrer Originalität in jedem Fall inspirierend ist.

Originell und noch nicht realisiert – das gilt auch für die Auktion von Zuwanderungsrechten. Sie schneidet unter allen «scharfen» Massnahmen

am besten oder mindestens am wenigsten schlecht ab. Sie entspricht Marktvorstellungen am meisten und müsste daher, wenn es denn zu rigiden Zuwanderungskontrollen kommen sollte, gewählt werden. Allerdings kann das Instrument der Auktion seine relativen Vorteile nur dann zur Geltung bringen, wenn

Grenzgänger bieten eine Chance für eine Entschärfung der Zuwanderungspolitik. Sie sind keine Zuwanderer und belasten nur die Verkehrsinfrastruktur.

man von Differenzierungen absieht. Am effizientesten wäre es, wenn eine Auktion nur für ein landesweites Gesamtkontingent oder höchstens für ganz wenige Unterkontingente durchgeführt würde. Je mehr man mit Auktionen auch Feinststeuerung betreiben will, desto mehr nähert man sich dagegen fast gezwungenermassen den bürokratischeren Methoden an.

Grenzgänger als Teil der Lösung

Drei Querschnittsthemen ziehen sich durch all die verschiedenen Instrumente hindurch und müssen bei allen gelöst werden. Das erste ist die Frage, ob und allenfalls wie die Grenzgänger bei der Kontingentierung berücksichtigt werden sollen. Avenir Suisse ist, ohne die Probleme in einzelnen Grenzregionen wie dem Tessin zu leugnen, klar der Meinung, dass die Grenzgänger eine Chance für eine Entschärfung der Zuwanderungspolitik bieten. Grenzgänger sind keine Zuwanderer und sie belasten einzig die Verkehrsinfrastruktur (die die Binnenpendler kaum weniger beanspruchen). In allen anderen der Zuwanderung angelasteten Problemen spielen sie dagegen kaum eine Rolle. Sie sollten daher selbst dann nicht kontingentiert werden, wenn bei der Zuwanderung zu diesem strengen Mittel gegrif-

fen wird. Ein zweites Querschnittsthema ist der Familiennachzug. Es versteht sich von selbst, dass bei einer rigideren Zuwanderungspolitik das Interesse gross ist, gleichzeitig auch noch den Mix zwischen Einwanderung in den Arbeitsmarkt und Familiennachzug zu verschieben – zulasten des letzteren. Das ist bei einigen der hier dargestellten Instrumente relativ leicht möglich, ohne am Grundsatz zu rütteln, dass, wer in die Schweiz einwandert, um hier zu arbeiten, auch seine Familie mitnehmen darf. Ein drittes Querschnittsthema ist schliesslich der vom neuen Verfassungsartikel postulierte Inländervorrang. Bei allen marktnahen Lösungen – Abgaben, Auktionen, Fonds – erübrigt es sich, diesen Vorrang speziell zu berücksichtigen, weil in der Zahlungsbereitschaft der Arbeitgeber bereits zum Ausdruck kommt, dass sie für eine bestimmte Stelle keinen gleichwertigen, aber billigeren Inländer gefunden haben.

Besser als jede Kontingentierung

Da selbst die beste unter den verschiedenen Kontingentslösungen, die Auktion, nicht wirklich zu überzeugen vermag, und weil vermutlich jede Form der Zuwanderungssteuerung mittels scharfer Kontingente mit den Grundsätzen der Personenfreizügigkeit mit der EU kollidiert, hat Avenir Suisse vor kurzem einen alternativen Vorschlag ausgearbeitet. Dieser nimmt das im Abstimmungsergebnis zum Ausdruck kommende Unbehagen ernst und respektiert die neue Verfassungsbestimmung, vermeidet aber gleichzeitig die Nachteile der «scharfen» Massnahmen. Er wird in diesem Heft ebenfalls vorgestellt. Sein Grundgedanke besteht darin, dass die Zuwanderung durch Freiwilligkeit und Selbstbeschränkung der Unternehmen ebenso wie der Behörden gesenkt werden soll, ohne grosse staatliche Regulierungen und Bürokratie. Um dieser «Freiwilligkeit» etwas nachzuhelfen, wird eine strenge Kontingentierung angedroht, wenn die Zuwanderung nicht auf einen von der Politik festgelegten Zielpfad sinkt.

Insofern dient diese Broschüre mit ihrer breiten Darstellung des Kontingentierungs-Giftschranks einem dreifachen Zweck. Sie soll ers-

tens zeigen, welche hohe volkswirtschaftliche Kosten und grosse politökonomische Probleme jede Kontingentierung hervorruft. Sie soll zweitens verständlich machen, dass wenn schon denn schon für die Zuteilung der Zuwanderungsbewilligungen Auktionen am besten geeignet wären; sie müssten zum Einsatz kommen, wenn sich die Politik für einen sofortigen Übergang zu einem Kontingentierungsregime entscheiden sollte, aber ebenso, wenn bei einer allfälligen

Umsetzung des Avenir-Suisse-Vorschlages die freiwilligen Massnahmen in einigen Jahren nicht den geforderten «Erfolg» bringen sollten. Und schliesslich soll diese Broschüre drittens deutlich machen, dass der Avenir-Suisse-Vorschlag zwar auch nicht ohne Tücken, aber den «scharfen» Massnahmen angesichts von deren vielen gravierenden Nachteilen gleichwohl haushoch überlegen ist.

Instrumente der Zuwanderungssteuerung: Vorteilhafte Auktionen

Ein Vergleich der Instrumente der Zuwanderungssteuerung zeigt, dass Auktionen die am wenigsten schlechte Lösung sind. Die Effizienz der Auktionen hängt von ihrer Ausgestaltung ab: eine zu feingliedrige Differenzierung der Auktionen – etwa nach (Sub-) Branchen oder Kantonen – schmälert die Vorteile.

	Punkte-system	Abgaben		Auktionen		Migrations-fonds(kombi-niert mit un-diff. Abgabe)
		Mit Tarif-differen-zierungen	Ohne Tarif-differen-zierungen	Differen-ziert nach Branchen/Regionen	Ohne Differen-zierung	
Geringer administrativer Aufwand bei Unternehmen, Zuwanderern, Behörden			●		●	
Zuwanderung wird vor allem in wertschöpfungsstarke Branchen gelenkt (→ volkswirtschaftliches Ziel)		●	●●	●	●●	●●
Berücksichtigung der Arbeitskräftebedürfnisse sämtlicher Branchen (→ politisches Ziel)	●	●●		●●		
Geringe Anfälligkeit für Lobbying durch Interessengruppen			●		●●	●
Lässt eine genaue Steuerung der Anzahl Zuwanderer zu (Kompatibilität mit Kontingenten)	●			●●	●●	
Integration des Familiennachzugs bei der Zuwanderungssteuerung möglich	●	●	●	●	●	●
Unbürokratische, transparente Umsetzung des Inländervorrangs		●●	●●	●●	●●	●●
Vermittelt Anreize zur längerfristigen gesellschaftlichen Integration	●	●	●	●	●	●●

Trifft zu ●● Trifft eher zu ●

Quelle: Avenir Suisse

Publikationen



2. Auflage

3. Auflage

Herausgeber Gerhard Schwarz, Urs Meister und Patrik Schellenbauer, Avenir Suisse, Zürich
 Produktion Simone Hofer Mitarbeitende Peter Buomberger, Jérôme Cosandey, Simon Hurst,
 Michael Mandl, Andreas Müller, Daniel Müller-Jentsch, Stefanie Joannin, Jörg Naumann,
 Verena Parzer Epp, Samuel Rutz, Lukas Rühli, Marco Salvi, Annegret Sturm, Rudolf Walser,
 Dominique Zaugg, Luc Zobrist Redaktion Rotbuchstrasse 46, 8037 Zürich Telefon 044 445 90 00
 E-Mail redaktion@avenir-suisse.ch Gestaltung arnold.kircherburkhardt.ch, www.die-grafischen.ch
 Druckauflage 7500 Exemplare Druck Feldegg Medien AG, www.feldegg.ch Download Nachdruck,
 auch auszugsweise, mit Quellenangabe («avenir spezial») gestattet; abrufbar als PDF auf
 www.avenir-suisse.ch.