

Sachdokumentation:

Signatur: DS 5016

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/5016



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Über die optimale Steuerung der Zuwanderung

Warum eine Schutzklausel politisch nachvollziehbar, aber ökonomisch unklug ist

Patrick Leisibach, Michele Salvi

Die anhaltend hohe Zuwanderung in die Schweiz sorgt für Diskussionen um eine Begrenzung. Doch wie kann die Zuwanderung ökonomisch effizient gesteuert werden? Diese Analyse zeigt auf, wo die Stärken und Schwächen unterschiedlicher Steuerungsinstrumente liegen. Die politisch populäre Idee einer Schutzklausel schneidet dabei schlecht ab: Sie birgt erhebliche wirtschaftliche und bürokratische Risiken – gerade, wenn sie Kontingente zur Folge hat. Eine Lenkungsabgabe bietet eine flexible und effiziente Alternative. Ohne Nachteile ist allerdings auch dieses Instrument nicht zu haben.

1 Der Ruf nach einer Begrenzung der Zuwanderung

2023 war ein Rekordjahr: Fast 100 000 Personen wanderten netto in die Schweiz ein (Saldo aus Ein- und Auswanderungen; vgl. Abbildung 1). Zusätzliche 50 000 Ukrainerinnen und Ukrainer zählten nach 12 Monaten Aufenthalt erstmals zur Wohnbevölkerung. Weil die Nettozuwanderung auch im Jahr 2024 hoch blieb, wurde bereits Mitte des Jahres die Marke von neun Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern geknackt – nur 12 Jahre nach Erreichen der achten Million.

Sorge vor der nächsten Million

Das Tempo des Bevölkerungswachstums verunsichert: Zwei Drittel der Schweizerinnen und Schweizer zeigen sich beunruhigt über eine allfällige 10-Millionen-Schweiz (Strategiedialog²¹, 2024). Seit längerem spricht sich eine knappe, aber stabile Mehrheit für eine Begrenzung der Zuwanderung aus (Selects, 2024).

Dieser Wunsch steht im Konflikt mit dem europapolitischen Weg der Schweiz, der auf

Inhalt

1	Der Ruf nach einer Begrenzung der Zuwanderung	1
2	Wie sich die Zuwanderung steuern lässt	3
2.1	Wie steuern: über die Menge oder den Preis?	3
2.2	Wann steuern: «on-off» oder kontinuierlich?	9
2.3	Worauf ausrichten: endogene oder exogene Faktoren?	11
3	Was das für die aktuelle Debatte heisst	13

die Personenfreizügigkeit setzt. Und diese Anbindung an Europa geniesst ebenfalls viel Zuspruch in der Bevölkerung: Die Mehrheit sieht Vorteile in den Bilateralen Verträgen und befürwortet eine stärkere Zusammenarbeit mit der EU (GfS Bern, 2024; Selects, 2024).

Den Weg aus diesem Dilemma sehen immer mehr Politiker und Wirtschaftsvertreter in einer Schutzklausel. Damit soll die Fortsetzung des bilateralen Wegs gesichert und gleichzeitig eine Reduktion der Zuwanderung möglich werden.

So viel Bedeutung der Schutzklausel beige-messen wird, so wenig ist klar, wie sie überhaupt aussehen könnte. Bis auf ein Konzept eines Autorenteam um den früheren Staatssekretär Michael Ambühl (Scherer et al., 2024) liegen keine grundlegenden Auseinandersetzungen

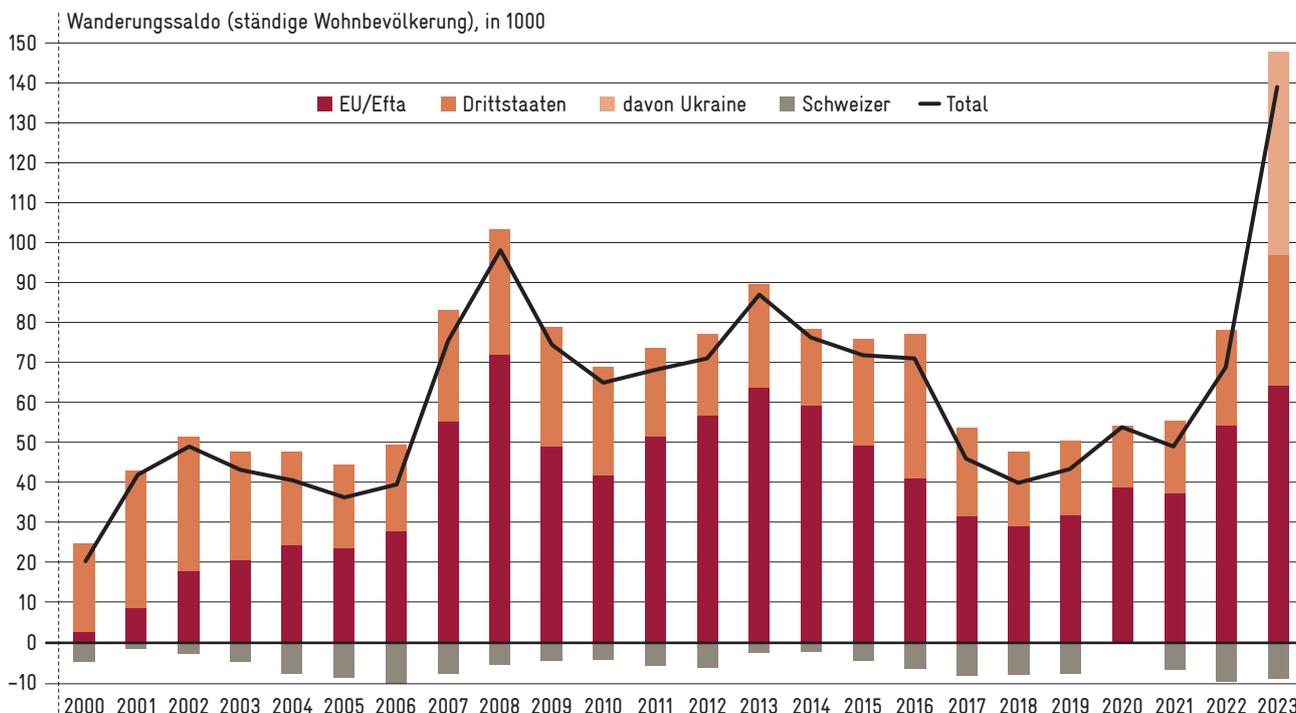
mit dem Instrument vor. Die Diskussion dreht sich denn auch primär um die Frage der politischen Realisierbarkeit. Obschon nicht minder wichtig, wird die volkswirtschaftliche Wirkung und Sinnhaftigkeit einer Schutzklausel oft ausgeblendet.

Zuwanderung steuern: «ob» vs. «wie»

Der Diskussion um das richtige Steuerungsinstrument vorgelagert ist die Frage, inwiefern eine Beschränkung überhaupt sinnvoll ist. Befürworter einer Steuerung der Migration argumentieren in der Regel mit negativen Externalitäten: Die Kosten der Migration, die etwa durch «Füllungseffekte» (u. a. Verknappung von Land und Infrastruktur) infolge einer rasant steigenden Bevölkerung entstehen, trägt die Allgemeinheit.

Abbildung 1: Rekord-Zuwanderung im Jahr 2023

Seit der Jahrtausendwende wanderten jährlich netto rund 70 000 ausländische Staatsangehörige in die Schweiz ein. Knapp zwei Drittel davon aus dem EU/Efta-Raum. Die Zuwanderung ist hauptverantwortlich dafür, dass die Bevölkerung seither jährlich um knapp 1 Prozent gewachsen ist.



Quelle: BFS (2024)

Häufig handelt es sich dabei aber nicht um negative Externalitäten im ökonomischen Sinne. Vielmehr werden die Auswirkungen der Migration in den Preisen abgebildet, was zu klassischen Verteilungseffekten führt. So gibt es bei steigenden Immobilienpreisen nicht nur Verlierer, sondern auch Gewinner – unter anderem profitieren diverse Pensionskassen, die Immobilien in ihrem Portfolio halten.

Gleichwohl gibt es «echte» externe Effekte: etwa bei der Überlastung natürlicher Ressourcen sowie der bestehenden Infrastruktur. Hier werden die Auswirkungen der Migration nicht in Preisen abgebildet. Vielmehr handelt es sich um nicht-monetäre Effekte auf die bestehende Wohnbevölkerung. Untersucht sind diese Effekte allerdings kaum.

Zudem gibt es diverse positive Aspekte der Migration. So haben die Zuwanderer und die sie beschäftigenden Unternehmen einen direkten Nutzen. Diese spiegeln sich etwa in den Löhnen. Hinzu kommen positive Externalitäten – etwa eine grössere kulturelle Vielfalt. Diese Effekte schlagen sich genau wie die negativen Externalitäten nicht in Preisen nieder.

Eine exakte Kosten-Nutzen-Rechnung der Zuwanderung ist entsprechend schwer. Im Folgenden argumentieren wir jedoch nicht für oder gegen eine neue Steuerung bzw. Beschränkung der Migration. Ziel unserer Analyse ist es, die bisher vorrangig realpolitisch geführte Diskussion zur Schutzklausel um eine ökonomische Perspektive zu erweitern. Dabei stehen zwei Aspekte im Zentrum:

- Wie sich die Zuwanderung steuern lässt
- Was das für die aktuelle Debatte heisst

Es geht folglich nicht um das «ob», sondern um das «wie» einer allfälligen Zuwanderungsbegrenzung.

2 Wie sich die Zuwanderung steuern lässt

Staaten verfolgen bei der Steuerung der Arbeitskräftezuwanderung unterschiedliche Ansätze. Oft werden verschiedene Ansätze und Instrumente kombiniert. Dabei ist die Migrationspolitik vielerorts keinem starren System unterworfen, sondern passt sich fortlaufend an Veränderungen wie demografische Entwicklungen, wirtschaftliche Bedürfnisse und politische Prioritäten an. Dies trifft auch auf die Schweiz zu, die in der Vergangenheit eine unterschiedliche Politik verfolgte und heute ein duales System kennt: Die Personenfreizügigkeit mit EU/Efta und ein Kontingentsystem für Drittstaaten (vgl. Tabelle 1).⁻¹

Bei der Ausgestaltung der Zuwanderungssteuerung stellen sich drei zentrale Fragen:

- 01_ **Wie steuern:** über die Menge oder den Preis?
- 02_ **Wann steuern:** «on-off» oder kontinuierlich?
- 03_ **Worauf ausrichten:** endogene oder exogene Faktoren?

Die erste Frage bzw. Steuerungsdimension ist die wichtigste. Sie betrifft auch die Migrationspolitik in anderen Ländern. Die zweite und dritte Dimension sind stärker Schweiz-spezifisch und mit der aktuellen politischen Debatte um eine Schutzklausel verknüpft.

Dabei ist zu betonen: Die Schutzklausel ist kein eigenständiges Steuerungssystem, sondern eine Regelung, die festlegt, unter welchen Voraussetzungen eines oder mehrere der in Tabelle 1 genannten Instrumente eingesetzt werden sollen. Die ökonomische Bewertung einer Schutzklausel hängt deshalb auch stark davon ab, welche Mechanismen im Fall einer Aktivierung in Kraft treten würden.

2.1 Wie steuern: über die Menge oder den Preis?

Aus ökonomischer Sicht liegen den einzelnen Steuerungssystemen und -instrumenten zwei unterschiedliche Ideen zugrunde:

– **Steuerung über die Menge:** Der Staat legt eine Höchstgrenze von Einreisebewilligungen in einem bestimmten Zeitraum fest. Dazu definiert er Kriterien, die für eine Einwanderung erfüllt sein müssen (z. B. vorliegendes Arbeitsangebot oder Mindestqualifikationen). Oft werden dabei Kontingente für spezifische Gruppen (z. B. für einzelne Branchen, Kurz- und Langzeitaufenthalter) festgelegt.

Ziel dieser administrativen Steuerung ist es, eine gewünschte «richtige» Menge an Einwanderung zu erreichen. Je nach Modell wählt der Staat oder die Unternehmen die passenden Einwanderer aus. Zugeteilt werden die limitierten Bewilligungen u. a. mittels dem «First come, first served»-Prinzip oder Verlosungen.

– **Steuerung über den Preis:** Anstatt mit fixen Höchstzahlen lässt sich die Zuwanderung indirekt über Preise steuern. Infrage kommen etwa spezifische Gebühren (z. B. Visagebühren) oder eine aufenthaltsabhängige Lenkungsabgabe, wie sie auch für die Schweiz schon vorgeschlagen wurde (Schwarz et al., 2014; Eichenberger und Stadelmann, 2017). Zusätzlich zur Steuerungsfunktion («je höher der «Preis», desto geringer die Zuwanderung») wird damit beabsichtigt, allfällige bei der Allgemeinheit anfallende Kosten der Zuwanderung den Zugewanderten oder deren Arbeitgebern zu verrechnen.

Ein mit der Preissteuerung verwandter Ansatz sind Lohnschwellen: die Voraussetzung eines Mindesteinkommens für die Erteilung eines Aufenthaltstitels. Lohnschwel-

Tabelle 1: Systeme der Zuwanderungssteuerung

Verschiedene Systeme werden (und wurden) zur Steuerung der Arbeitskräftezuwanderung verwendet. In der Praxis werden die Ansätze oft kombiniert.

System	Beispiel	Haupteigenschaft
«Freie» Einwanderung		
Internationale Freizügigkeit	Schweiz (bis 1914)	Niederlassungsfreiheit, weitgehend ohne Einschränkungen
An Arbeitsstelle geknüpftes Einwanderungsrecht	Schweiz mit EU (ab 2002/2007)	Niederlassungsfreiheit, sofern Beschäftigung oder «ausreichende Mittel» vorhanden
Steuerung über die Menge		
Kontingente	Schweiz • 1960–2002 • Heute: Drittstaaten; Kroatien (Schutzklausel) USA	Zielland legt Kriterien für die Einwanderung fest; Unternehmen wählen die Einwanderer aus. Verteilung je nach System (z. B. «First come, first served», Lotterie); Behörden mit unterschiedlich grossem Spielraum
Punktesystem	Kanada, Australien	Bevorzugung von jüngeren Migranten mit hoher Bildung und spezifischen Qualifikationen
Auktion	–	Versteigerung der Einreisebewilligungen mit Migranten oder Unternehmen als Bieter
Steuerung über den «Preis»		
Lenkungsabgabe	Eingeschränkt: UK und Singapur mit selektiven Steuern für Einwanderer	Einwanderer oder deren Arbeitgeber leisten eine einmalige «Eintrittsgebühr» oder eine von der Aufenthaltszeit abhängige Abgabe
Lohnschwellen	Dänemark	Mindesteinkommen als (einzige) Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels

Quelle: Eigene Darstellung

len können nicht nur in Kombination mit anderen Kriterien, sondern auch in reiner Form angewendet werden.

Woran eine Mengensteuerung über Kontingente krankt

Vor der ab 2002 stufenweise in Kraft getretenen Personenfreizügigkeit mit der EU versuchte die Schweiz jahrzehntlang, die Zuwanderung über Kontingente zu steuern. Heute kommen Kontingente «nur» noch bei Arbeitskräften aus Drittstaaten zur Anwendung – obschon Artikel 121a der Bundesverfassung eigentlich vorsieht, die Zuwanderung grundsätzlich über «jährliche Höchstzahlen und Kontingente» zu steuern.

Der politische Fokus auf eine Zuwanderungssteuerung mittels Kontingenten überascht nicht: Kontingente sind ein **etabliertes Instrument**. Sie bieten eine scheinbar klare und leicht kommunizierbare Lösung für ein komplexes Thema; **feste Obergrenzen** schaffen einen Eindruck von Kontrolle und Ordnung. Die vermeintliche Einfachheit dieser Steuerung täuscht indes über grundsätzliche Probleme und erhebliche Nebenwirkungen hinweg:

Die Probleme

01_ **Festlegung der Höhe – das Problem der fehlenden Planbarkeit:** Politik und Verwaltung ist es nicht möglich, Arbeitskräftebedarf und Migrationsdynamik zu antizipieren. Unzählige Faktoren wie die Konjunktur, Demografie, Strukturwandel oder Auswanderungsraten beeinflussen die Lage auf dem Arbeitsmarkt und das «Optimum» an Zuwanderung. Keine Behörde ist imstande, eine Festsetzung und Allokation (vgl. Punkt 2) nach «gesamtwirtschaftlichem Interesse» vorzunehmen, da letzteres kaum definierbar ist. Es ist im Kern das Problem zentralistischer Planung, an dem einst auch die ehemaligen Staaten des Ostblocks gescheitert sind. Eine bedarfsgerechte Festlegung der Kon-

tingentshöhen ist folglich ein Ding der Unmöglichkeit.

02_ **Verteilung – der Kampf um Kontingente:** Nicht minder schwierig ist es, die verfügbaren Kontingente effizient auf Kantone, Branchen und Unternehmen zuzuteilen. Zumal die Informationen, die für diese Zuteilung notwendig sind, stark verzerrt sein werden. Unternehmen, Branchen und Regionen haben schliesslich einen grossen Anreiz, den eigenen Kontingentsbedarf zu übertreiben. Das führt zu starkem Lobbying um die Zuteilung von Kontingenten. Damit entsteht ein Dilemma: Hat eine Behörde grossen Ermessensspielraum, ist das System anfällig für Partikularinteressen. Wählt man hingegen ein weniger diskretionäres Allokationsprinzip (z. B. «First come, first served»), entsteht ein Wettrennen um die Plätze – mit kaum minder ineffizientem Ergebnis.

Die Folgen

- **Lobbying:** Höhe und Verteilung der Kontingente müssen im politischen Prozess geklärt werden und ist damit anfällig für Willkür und Lobbying. Es setzen sich diejenigen Akteure durch, die ihre Interessen am wirkungsvollsten zu organisieren und durchzusetzen vermögen. Kleinere Branchen und Unternehmen – insbesondere Startups – haben in der Regel das Nachsehen.
- **Strukturerhaltung:** Wenn sich etablierte, «laute» Branchen sowie deren Regionen ihre Kontingentsplätze sichern können, wird aus der Kontingentierungspolitik Industriepolitik. Da diese über den zentralen Faktor Arbeit ausgetragen wird, sind die Effekte auf Produktivität und Wachstum verheerend.
- **Teure Bürokratie:** Bei Wirtschaft und Verwaltung entstehen hohe Kosten für die Beantragung und Beurteilung von Gesuchen.
- **Planungsunsicherheiten:** Lange Bearbeitungszeiten und ausgeschöpfte Kontingente

bringen Unsicherheiten mit sich – sowohl für die Unternehmen als auch für die Zuwanderer.

- **Wirtschaftliche Inflexibilität:** Während eine über die Jahre fixierte Höchstgrenze in Boomjahren zu tief angesetzt ist, ist sie in konjunkturellen Schwächephasen zu hoch.
- **Illegale Aufenthalte und Schwarzarbeit:** Wo die Kontingente nicht ausreichen oder Anstellungen stark erschweren, bestehen Anreize zur illegalen Einwanderung bzw. Einstellung von Schwarzarbeitern.

Ein Kontingentsystem wirkt deshalb ausgesprochen ineffizient und ist nicht fähig, Ein-

wanderer «gezielt» zu rekrutieren. Dass die ökonomische Grundsatzkritik nicht reine Theorie ist, zeigt neben ausländischer (vgl. z. B. Biner (2018) für die USA) auch die Schweizer Erfahrung. Sowohl das Kontingentsystem vor der Personenfreizügigkeit (vgl. Box 1) als auch der Umgang mit Drittstaaten-Fachkräften (vgl. Box 2) illustrieren, wie ausgesprochen ineffizient und wachstumshemmend eine Kontingentierung in der Praxis wirkt.

Die Nachteile einer politisch-administrativen Steuerung der Zuwanderung zeigen sich auch bei **Punktesystemen**, die vereinzelt als Alternative zur Personenfreizügigkeit ins Spiel gebracht werden. Punktesysteme entscheiden

Box 1: Kontingentierungspolitik vor der Personenfreizügigkeit

Die Schweiz erlebte in der Nachkriegszeit einen wirtschaftlichen Boom. Der damit verbundenen grossen Arbeitskräftenachfrage begegnete man zunächst mit einer liberalen Zulassungspraxis. Das Ausmass der Einwanderungswelle veranlasste den Bundesrat anfangs der 1960er Jahre aber dazu, die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte einzudämmen und zu kontingentieren: zunächst auf betrieblicher Ebene und ab 1970 mit einer Globalplafonierung. Fortan wurden schweiz- und kantonsweit jährliche Höchstzahlen für neue Aufenthaltsbewilligungen festgelegt.

In einer ausführlichen Untersuchung durch Dhima (1991) ist nachzulesen, wie problematisch die damalige Migrationspolitik wirkte.⁻² Bei der Zuteilung verstanden es die peripheren, wirtschaftlich schwachen Kantone mit überwiegend binnenorientierter Wirtschaftsstruktur am besten, ihre Interessen wirkungsvoll durchzusetzen. Ihnen gelang es jeweils, einen Grossteil der Kontingente für sich zu beanspruchen. Die Kontingente avancierten zum Instrument für Industrie- und Regionalpolitik; der notwendige Strukturwandel wurde ausgebremst. Um zu verhindern, dass die ausländischen Arbeitskräfte nicht in attraktivere, wertschöpfungsstärkere Sektoren und Regionen abwanderten, schränkte man lange Zeit Orts- und Stellenwechsel ein.

Eine zentrale Rolle im damaligen Migrationsregime spielten die Saisonbewilligungen in Landwirtschaft, Bau und Gastgewerbe – Strukturhaltung mittels billiger Arbeitskräfte. Die grosse Zahl niedrig qualifizierter Zuwanderer reduzierte den Spielraum für die Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte in innovativen und produktiveren Betrieben und Branchen. Der exportorientierten Wirtschaft blieb oft nichts anderes übrig, als offene Stellen mit abwandernden, schlecht qualifizierten Saisoniers aus dem Binnensektor zu besetzen. Diese mussten erst aufwendig weitergebildet werden, um den Anforderungen vor Ort zu entsprechen – ein umständlicher und ineffizienter Umweg im Vergleich zu einem System, das es den produktiven Branchen erlaubt, direkt passende Fachkräfte zu rekrutieren.

Das Kontingentsystem hemmte folglich Produktivität, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Die beabsichtigte direkte Steuerung und zahlenmässige Stabilisierung erreichte die Plafonierung indes kaum. Auch deshalb, weil die Höchstzahlen nur für erstmals einreisende Jahresaufenthalter und Saisoniers galten. Die Umwandlung saisonaler in langfristige Aufenthaltsbewilligungen sowie der Familiennachzug waren hingegen von den Höchstzahlen ausgenommen – machten in den 1980er und 1990er Jahren aber ganze vier Fünftel der langfristigen Einwanderung aus.

auf der Grundlage einfach beobachtbarer Kriterien wie Qualifikationen, Sprachkenntnissen, Berufserfahrung oder Alter, wer zuwandern darf. Nicht die einzelne Firma wählt die Zuwanderer aus, sondern der Staat über ein anonymes Tool.

Punktesysteme mögen zwar auf den ersten Blick transparent, nachvollziehbar und teilweise flexibel sein. Wie bei der Allokation von Kontingentsplätzen muss aber auch hier definiert werden, über welche Kriterien welche Zuwanderer ins Land kommen können. Wenn nicht die Unternehmen, sondern vorrangig der Staat die Zuwanderer auswählt, gibt es keine Garantie, dass die «Richtigen» einwandern und die Arbeitsmarktintegration gelingt. Dazu kommen administrative Aufwände, Wartezeiten und Planungsunsicherheiten, die dem

Kontingentsystem in nichts nachstehen. Länder wie Australien und Kanada sind denn auch nur begrenzt erfolgreich mit ihrem Punktesystem (vgl. z. B. *The Economist*, 2016; Tani, 2014).

Wie eine preisbasierte Steuerung über eine Lenkungsabgabe wirkt

Theorie und Praxis zeigen: Wenn es um die Zuteilung knapper Güter geht, sind marktbasierende Verfahren einer administrativen Steuerung überlegen. Das gilt auch bei der Zuwanderung. Avenir Suisse hat deshalb bereits in einer früheren Publikation die Einführung einer Lenkungsabgabe aufgeworfen (Schwarz et al., 2014).

Lenkungsabgaben zielen darauf ab, das Verhalten von Unternehmen oder der Bevölkerung durch finanzielle Anreize in eine ge-

Box 2: Bestehende Drittstaaten-Kontingente

Für Staatsangehörige aus Drittstaaten ist der Zugang zum Arbeitsmarkt an diverse Voraussetzungen gebunden und durch jährliche Höchstzahlen begrenzt. Gegenwärtig steht jährlich ein Gesamtkontingent von 8500 Bewilligungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung; 4000 davon sind auf bis zu einem Jahr befristete Kurzaufenthaltsbewilligungen. Für Grossbritannien gelten seit dem Brexit separate Kontingente.

Bereits die jährliche Festlegung der Kontingentshöhe und die regionale Verteilung führen regelmässig zu Unstimmigkeiten zwischen Bundesrat, Arbeitgebern und Kantonen. Noch grösser sind die Kosten und Ineffizienzen bei der Zuteilung der Kontingente auf die lokalen Unternehmen.

Bei der Gesuchsbeurteilung durch die kantonalen Ämter besteht grosser Ermessensspielraum (vgl. z. B. Beerli et al., 2014). Die Folge: Planungsunsicherheiten für die Unternehmen, Inflexibilität, Bürokratie und Lobbying. Die Kontingente fliessen primär an diejenigen Unternehmen, die das «Spiel» zu spielen wissen und die besten Verbindungen in die Verwaltung unterhalten.

Die Tatsache, dass die Kontingente nicht in jedem Jahr voll ausgeschöpft werden, illustriert die Unmöglichkeit, den wirtschaftlichen und regionalen Bedarf zu antizipieren. Noch mehr ist sie aber Sinnbild dafür, dass gerade Startups und KMU trotz Fachkräftemangel gar nicht erst versuchen, Mitarbeitende aus Drittstaaten zu rekrutieren. Ihnen fehlen die notwendigen Ressourcen, Wissen und etablierte Kontakte zu den Behörden (Eichler et al., 2021).

Die Zuteilungspraxis dürfte gerade auch Startup-Gründer ausbremsen, die mit ihrer Geschäftsidee noch in der Anfangsphase stecken. Die bestehenden Voraussetzungen für eine Aufenthaltsbewilligung – etwa der Nachweis von neugeschaffenen Arbeitsplätzen oder das Tätigen erheblicher Investitionen – sind für Firmengründer zu Beginn oftmals schwer zu erfüllen.

Die restriktive Kontingentierungspraxis trifft schliesslich auch Studienabgänger hiesiger Hochschulen, obschon die Schweiz jedes Jahr grosse Summen in deren Ausbildung investiert (EconomieSuisse, 2019). In einer Welt, in der zusehends internationale Freizügigkeit für (hoch-)qualifizierte Fachkräfte herrscht (vgl. z. B. Tuccio, 2019), steht das restriktive Kontingentsystem damit quer in der Landschaft.

wünschte Richtung zu lenken. Ein Beispiel ist die CO₂-Abgabe: Die Schweiz erhebt eine Abgabe auf fossile Brennstoffe, wodurch umweltschädliches Verhalten teurer und ein sparsamer Umgang mit fossilen Energieträgern gefördert wird.

Analog der CO₂-Bepreisung wird auch in der migrationspolitischen Diskussion mit externen Effekten argumentiert (insbesondere «Füllungskosten», vgl. weiter oben und Endnote 3). Ökonomisch empfiehlt es sich daher, diese Kosten ebenfalls über eine Lenkungsabgabe zu internalisieren.⁻³

Bei der konkreten Ausgestaltung einer Lenkungsabgabe sind unterschiedliche Möglichkeiten denkbar. So könnte sie etwa für alle (Neu-)Zuwanderer (ausgenommen Flüchtlinge) vorübergehend für einige Jahre gelten und über die Einkommensteuer erhoben werden.

Alternativ könnten Unternehmen zur Zahlung einer Abgabe für rekrutierte bzw. angestellte ausländische Mitarbeitende verpflichtet werden, wie von Nationalrat Simon Michel angeregt (Schäfer, 2024). Soll die Abgabe aber als Lenkungsinstrument optimal wirken, wäre eine breit angewendete, von der Aufenthaltsdauer abhängige Pro-Kopf-Gebühr am effektivsten, da sie den direkten Zusammenhang zu den Externalitäten deutlich macht.

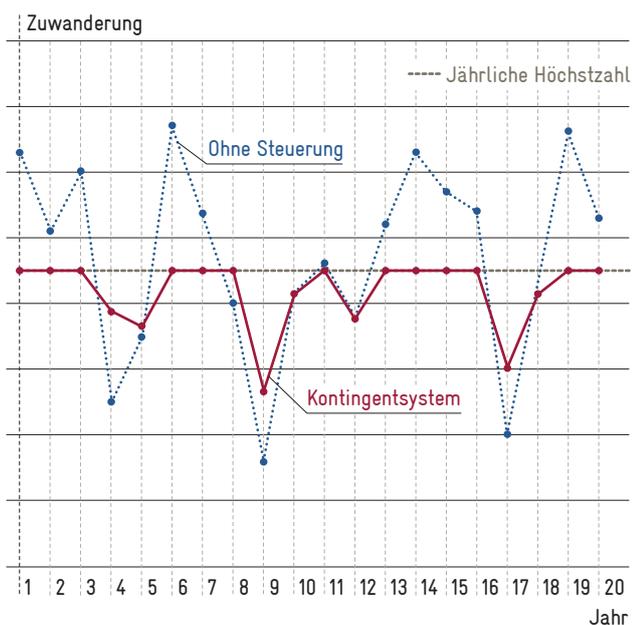
Im Vergleich zur zuvor diskutierten Mengensteuerung hätte eine Lenkungsabgabe folgende Vorteile:

– **Positive Selektion:** Es wandern primär diejenigen zu, für die sich die Migration am meisten auszahlt bzw. die den Unternehmen den grösstmöglichen Nutzen stiften. Weil diese eine hohe Wertschöpfung generieren, können sie (bzw. die Unternehmen)

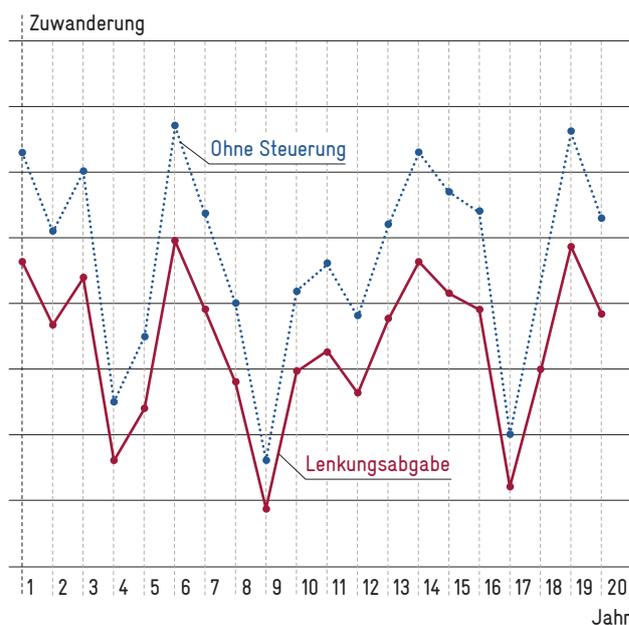
Abbildung 2: Ein Kontingentsystem bremst die wirtschaftliche Dynamik aus

Die Abbildung zeigt illustrativ, wie sich eine Steuerung über den Preis bzw. die Menge auf die Zuwanderungsdynamik auswirkt. Teilgrafik 2a zeigt ein Kontingentsystem mit jährlich konstanten Höchstzahlen. In Jahren mit hoher Zuwanderung wirken die Kontingente restringuierend. Weil Unternehmen dadurch verhinderte Anstellungen in Folgejahren teilweise nachholen, kann die Zuwanderung in Jahren mit tiefen Zahlen höher ausfallen als in einem System mit freier Zuwanderung. Eine Lenkungsabgabe (Teilgrafik 2b) macht die Zuwanderung grundsätzlich weniger attraktiv und reduziert sie folglich in jedem Jahr, lässt dabei aber eine stärkere (wirtschaftliche) Dynamik zu.

2a: Die Effekte eines Kontingentsystems



2b: Die Effekte einer Lenkungsabgabe



Quelle: Eigene Darstellung

sich die Abgabe eher leisten. Die Zuwanderung wird so stärker in Berufe und Branchen mit hoher Wertschöpfung gelenkt.

- **Kaum Bürokratie:** Begrenzter administrativer Aufwand für Verwaltung und Unternehmen; letztere können ohne Wartefristen sofort benötigte Mitarbeitende rekrutieren; die «freie» Zuwanderung bleibt gewahrt.
- **Wirtschaftliche Flexibilität:** Eine Abgabe dämpft die Zuwanderung in jedem Jahr – und nicht nur, wenn eine Höchstgrenze wirksam ist. In Boomjahren wird die Zuwanderung somit nicht übermässig abgeklemmt.
- **Kompensation negativer Externalitäten:** Eine Abgabe generiert Mittel, die an die Wohnbevölkerung ausgeschüttet werden können. Das kann als eine Kompensation für die negativen Externalitäten angesehen werden – und es verhindert eine weitere Steigerung des Staatswachstums.

Auch eine solche Steuerung hat jedoch Nachteile. Eine zentrale Herausforderung besteht darin, die Höhe der Abgabe angemessen festzulegen. Wissenschaftliche Literatur dazu gibt es kaum. Ein Vorschlag stammt von den Ökonomen Eichenberger und Stadelmann (2017). Sie schlagen eine Pro-Kopf-Abgabe von jährlich 4000 bis 5000 Franken vor, die während drei bis fünf Jahren geleistet werden muss. Zu niedrige Beträge könnten die gewünschte **Steuerungswirkung verfehlen**, während zu hohe Abgaben potenziell **abschreckend auf Fachkräfte und Unternehmen** wirken könnten. In der Folge würde die Zuwanderung übermässig reduziert.

Schliesslich dürften auch bei einer Lenkungsabgabe **einzelne Branchen für Ausnahmen lobbyieren**. So ist die Abhängigkeit von Zuwanderern unterschiedlich hoch; eine fixe Pro-Kopf-Abgabe dürfte in Branchen mit tiefer Wertschöpfung und Löhnen einschneidender wirken. Werden jedoch Ausnahmen gewährt, steigt die Bürokratie und die Lenkungswirkung wird geschwächt.

Zwischenfazit: Im Zweifel über den Preis und nicht die Menge steuern

Eine Mengensteuerung durch Kontingente schafft Transparenz und vermittelt Kontrolle, birgt jedoch erhebliche Nachteile: Die Festlegung der «richtigen» Höhe ist angesichts zahlreicher Einflussfaktoren unmöglich, und die Verteilung wird häufig durch Lobbying und Bürokratie belastet. Langfristig wirkt ein solches System unflexibel und wachstumshemmend.

Eine preisbasierte Steuerung hingegen ist flexibler und fördert eine positive Selektion. Einnahmen können dafür eingesetzt werden, die negativen Externalitäten zu kompensieren. Doch auch hier bestehen Nachteile: Die Abgabenhöhe ist ebenfalls anfällig für politische Einflussnahme, und eine zu hoch angesetzte Abgabe könnte Fachkräfte und Unternehmen nachhaltig abschrecken. Die Schweiz würde mit einer Lenkungsabgabe zudem Neuland betreten: Abgesehen von einzelnen als Ergänzung zu anderen Steuerungsformen angewendeten Abgaben (z. B. in UK und Singapur) bleibt das Instrument international ungetestet. Dessen ungeachtet überwiegen allerdings die Vorteile einer preisbasierten Steuerung gegenüber starren Kontingenten klar – geht von ihr doch eine weit weniger verzerrende Wirkung aus.

2.2 Wann steuern: «on-off» oder kontinuierlich?

Hat man sich für eine konkrete Art der Steuerung entschieden, stellt sich Frage, wann diese greifen soll. Grundsätzlich sind zwei Formen denkbar:

- **«On-Off»-Steuerung:** Die Steuerung erfolgt nicht durchgehend, sondern nur temporär bzw. punktuell (z. B. in einzelnen Jahren). Zweck einer «On-Off»-Steuerung kann etwa sein, bei aussergewöhnlichen Situationen vorübergehend eine Steuerung anzuwenden (Beispiel Schutzklausel, vgl. weiter unten).
- **Kontinuierliche Steuerung:** Die Zuwanderung wird (z. B. mittels Kontingenten oder

einer Lenkungsabgabe) über längere Zeiträume ununterbrochen gesteuert.

Wie eine «On-Off»-Steuerung wirken kann

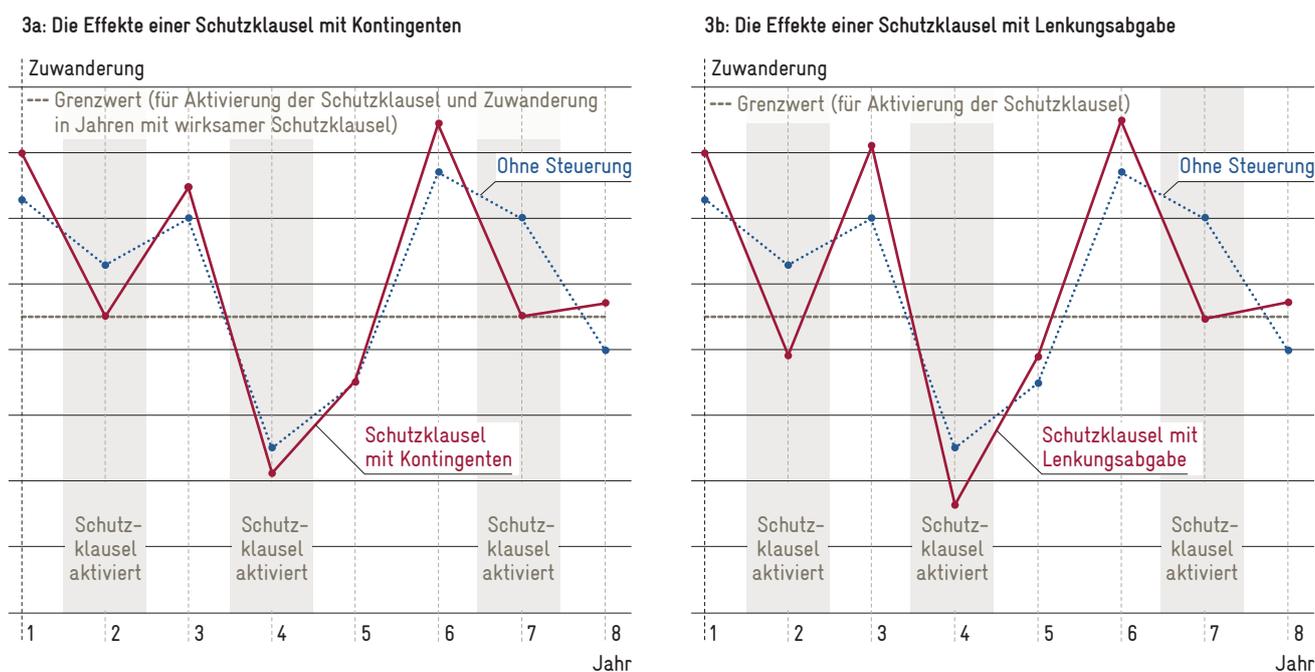
Eine «On-Off»-Steuerung hat den Vorteil, dass sie den **Problemdruck flexibel und situativ adressiert**. Gesteuert wird erst, wenn ein gewisser Schwellenwert erreicht wird. Normalisiert sich die Situation, wird auf die Steuerung verzichtet – und damit fallen alle bürokratischen Hindernisse weg. So weit, so gut. Doch eine regelmässige Aktivierung/Deaktivierung der Steuerung kann ineffizient wirken. Das gilt umso mehr, wenn die Steuerung Kontin-

gente zur Folge hat. Typische Probleme temporärer Steuerung sind:

- **«Schweinezyklus»:** Eine «On-Off»-Politik ist Sand ins Getriebe einer dynamischen Wirtschaft und kann zu einer Art klassischen «Schweinezyklus» führen. In Antizipation einer Steuerungsaktivierung entfacht diese ein Wettrennen seitens Unternehmen und Migrationswilligen: zuwandern, solange die Steuerung noch nicht wirksam ist. Diverse Unternehmen dürften versucht sein, den zukünftigen Personalbedarf abzuschätzen, um besser früh als spät notwendiges Personal zu rekrutieren («Vorholeffekte»).

Abbildung 3: Eine «On-Off»-Steuerung der Zuwanderung resultiert in grossen Ausschlägen nach oben und unten

Die Abbildung zeigt illustrativ, wie sich eine «On-Off»-Steuerung (z. B. im Rahmen einer Schutzklausel) auf die Zuwanderungsdynamik auswirkt. Teilgrafik 3a zeigt eine Schutzklausel mit Kontingenten. Getroffene Annahmen: Erreicht die Zuwanderung den abgebildeten Grenzwert, wird sie im darauffolgenden Jahr auf der Höhe des Grenzwertes kontingentiert. Ein Jahr später ist die Zuwanderung für mindestens ein Jahr wieder frei möglich. In Antizipation der Kontingente wandert ein geringer Anteil der Zuwanderer schon vorgängig zu (vgl. Jahr 1); durch Höchstzahlen verhinderte Wanderungen werden im Folgejahr nachgeholt (vgl. Jahr 8). Weil die Kontingente erst mit Verzögerung greifen, können sie zu spät kommen und wirkungslos bleiben (vgl. Jahr 4). Die Folge dieser «On-Off»-Steuerung ist ein Auf und Ab, wobei die Vor- und Nachholeffekte die Ausschläge nach oben und unten im Vergleich zu einem System ohne Schutzklausel verstärken. Nicht weniger hektisch stellt sich die Situation in Teilgrafik 3b dar, die eine Schutzklausel mit Lenkungsabgabe zeigt. Ob die Ausschläge bei der Lenkungsabgabe im Vergleich zu Kontingenten tiefer oder höher (wie in der Abbildung angenommen) ausfallen, ist von der gewählten Abgabehöhe abhängig.



Quelle: Eigene Darstellung

Wenn die Steuerung – mit zeitlicher Verzögerung – schliesslich wirksam wird, ist sie allenfalls schon gar nicht mehr nötig. Wirkt sie jedoch restringierend, zeigen sich später «Nachholeffekte», sobald die Steuerung wieder ausser Kraft ist. Gewonnen ist damit wenig: Jahre mit «zu hoher» Zuwanderung (wenn die Steuerung ausser Kraft ist) und «zu tiefer» Zuwanderung (wenn die Steuerung in Kraft ist) wechseln sich ab. **Abbildung 3** veranschaulicht illustrativ diese Wirkung.

– **Administrative Hektik und Unsicherheiten:** Die kurzfristige Einführung von Massnahmen verursacht zusätzliche Bürokratie und Planungsunsicherheiten für Unternehmen und Zuwanderungswillige.

Das typische Beispiel für eine punktuelle Steuerung sind Schutzklauseln. Die Idee dahinter ist es, eine aussergewöhnlich hohe Zuwanderung mittels befristeter Massnahmen adressieren zu können: Bei Erreichen von vordefinierten Grenzwerten soll die Zuwanderung durch geeignete Massnahmen begrenzt werden.

Im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens hat die Schweiz bereits Erfahrungen mit Schutzklauseln gesammelt. So begrenzt die Schweiz gegenwärtig den Zugang kroatischer Arbeitskräfte, die seit 2017 schrittweise vom Freizügigkeitsabkommen mit der EU profitieren. Weil die Zuwanderung aus Kroatien einen bestimmten Schwellenwert überschritt, führte der Bundesrat per 2023 Kontingente ein. Diese werden nach dem Prinzip «First come, first served» von den kantonalen Behörden vergeben. Rechtlich ist die Schutzklausel auf zwei aufeinanderfolgende Jahre begrenzt. Ab 2025 gilt probeweise wieder die volle Personenfreizügigkeit für kroatische Staatsangehörige.

Die Wirkung einer Schutzklausel mit Kontingenten für Staatsangehörige eines einzelnen Landes ist beschränkt. Das gilt sowohl für die positiven als auch die negativen Effekte. Anders wäre die Ausgangslage, wenn die ge-

samte EU-Zuwanderung einer Schutzklausel unterstellt würde. Je nach anvisierter Zuwanderungshöhe bzw. Vergleichsbasis (vgl. 2.3) hätte eine Schutzklausel in den vergangenen Jahren mehrfach aktiviert werden müssen.

Anstatt mit Kontingenten könnte eine Schutzklausel auch mit einer Lenkungsabgabe kombiniert werden. Damit wäre angesichts der Nebenwirkungen von Kontingenten (vgl. 2.1) bereits einiges gewonnen. Die dargestellten Gefahren einer «On-Off»-Steuerung blieben indes bestehen.

Zwischenfazit: Im Zweifel kontinuierlich und nicht «on-off» steuern

Eine jeweils nur temporär vorgenommene Steuerung erlaubt es, situativ auf unterschiedlichen Problemdruck zu reagieren, birgt jedoch die Gefahr von «Schweinezyklen»: Eine ineffiziente Hektik, die Jahre mit abwechselnd hoher und restringierter Zuwanderung zur Folge hat. Demgegenüber führt eine permanente Steuerung zu einer langfristigen regulatorischen Planbarkeit und weniger Unwägbarkeiten.

Kombiniert mit den Erkenntnissen aus Kapitel 2.1 sollte eine möglichst optimale Zuwanderungssteuerung folglich preisbasiert und permanent ausgestaltet sein. Schlechter schneidet eine preisbasierte «On-Off»-Steuerung ab, wozu eine Schutzklausel kombiniert mit einer Lenkungsabgabe zählt. Deutliche Nachteile gehen von einem Kontingentsystem aus – sowohl permanent als auch als «On-Off»-System ausgestaltet.

2.3 Worauf ausrichten: endogene oder exogene Faktoren?

Bei der Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente stellt sich die Frage, auf welcher Basis die Parameter – etwa der Grenzwert für die Auslösung einer Schutzklausel oder die Festlegung der Höhe der Kontingente/Lenkungsabgabe – definiert werden. Vereinfacht dargestellt, kann die jeweilige Definition auf zwei Bezugsrahmen basieren:

– **Endogene Faktoren:** Die Steuerung der Zuwanderung basiert auf Faktoren und Entwicklungen, die direkten Einfluss auf das «Optimum» an Zuwanderung haben.

Beispiele: Nationale Zuwanderungszahlen und demografische Entwicklungen im Inland, volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Betrachtungen bezüglich positiver und negativer Externalitäten.

– **Exogene Faktoren:** Die Steuerung basiert auf Faktoren und Mechanismen, die das «Optimum» an Zuwanderung nicht direkt beeinflussen.

Beispiele: Inflationsrate, Zuwanderungszahlen und Wirtschaftslage im Ausland, europäische Rechtsetzung oder multilaterale Vereinbarungen.

Auf letzteren Faktoren setzt das vielzitierte Schutzklausel-Konzept eines Autorenteam um den früheren Staatssekretär Michael Ambühl (vgl. Box 3). Dieses sieht vor, dass die Schweiz Massnahmen aktivieren kann, wenn

die Zuwanderung deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegt.

Aus verhandlungstechnischer Sicht ist eine Schutzklausel-Bindung an den Migrationsaldo der EU-Staaten naheliegend. So dürfte das Modell eher auf europäische Akzeptanz stossen, wenn eine Schweizer Schutzklausel nicht nur auf «Schweizer Befindlichkeiten» basiert und die Berechnungsmodalitäten auch eine EU-weite Anwendung erlauben würden.

Allerdings: Mit einer solchen Regel machte man die Zuwanderung in die Schweiz von der Zuwanderungsdynamik innerhalb der EU abhängig. Diese hat jedoch nur beschränkt darauf Einfluss, welches Zuwanderungsausmass für die Schweiz optimal ist. Etwas überspitzt gesagt: Weshalb soll der Wanderungssaldo zwischen Finnland und Dänemark für eine Steuerung der Migration in der Schweiz relevant sein? Gleiches gilt auch für inländische Faktoren (wie z. B. die Schweizer Inflationsrate), die keinen direkten Bezug zur optimalen Migrationshöhe haben.

Box 3: Schutzklausel: Das «Modell Ambühl»

Die Konkretisierung der Schutzklausel sieht vor, dass die Schweiz befristete Massnahmen ergreifen kann, wenn die Zuwanderung in die Schweiz im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist (Scherer et al., 2024). Der Vorschlag beinhaltet – grob skizziert – drei Elemente: **Auslösebedingungen:** Netto-Migration in die Schweiz, die signifikant über dem Mittelwert der EU/Efta-Staaten liegt. Gemäss den Berechnungen der Autoren hätte die Schutzklausel im Zeitraum von 2013 bis 2022 viermal (bei der Festlegung eines hohen Schwellenwerts) bzw. achtmal (tiefer Schwellenwert) aktiviert werden können.

Massnahmen:

- 01_«Weiche» Massnahmen (keine quantitative Beschränkung der Zuwanderung): z. B. Verstärkung Inländervorrang, Lenkungsabgabe
- 02_«Harte» Massnahmen: Kontingentierung der Zuwanderung

Umsetzungsmodalitäten bei Überschreiten des Schwellenwertes:

- 01_ Dreimonatige Konsultationsphase im Gemischten Ausschuss, anschliessend Umsetzung des Vereinbarten oder unilateral Auslösung von zunächst weichen Massnahmen
- 02_ Auslösung harter Massnahmen (für 12/18 Monate), wenn die weichen Massnahmen nach 6/12 Monaten keine Wirkung zeigen

Zwischenfazit: Die Steuerung an endogenen statt an exogenen Faktoren ausrichten

Die Definition der relevanten Steuerungsparameter sollte auf endogenen Faktoren beruhen, d. h. auf Faktoren, die einen direkten Einfluss auf das «Optimum» an Zuwanderung haben. Dazu zählen insbesondere die inländische Demografie sowie das lokale Zuwanderungsausmass, aber nicht dasjenige in anderen Ländern. Werden die Instrumente hingegen an exogenen Faktoren ausgerichtet, kann sowohl eine zu restriktive wie auch eine zu expansive Migrationssteuerung die Folge sein.

3 Was das für die aktuelle Debatte heisst

Wie kann die Zuwanderung ökonomisch effizient gesteuert werden? Diese Analyse zeigt auf, wo die Stärken und Schwächen unterschiedlicher Steuerungsinstrumente liegen. Aus ökonomischer Sicht lassen sich dabei *drei Schlussfolgerungen* ziehen.

1. Lenkungsabgaben sind einer Steuerung über Kontingente überlegen.

Die Folgen von Kontingenten sind schwerwiegend: Eine solche quantitative Beschränkung der Einwanderung wirkt ausgesprochen ineffizient und wachstumshemmend. Kontingente sind anfällig für Lobbying, bringen einen grossen administrativen Aufwand mit sich und führen zu Planungsunsicherheiten für die Unternehmen – gerade für KMU und Startups. Alles Erfahrungen, welche die Schweiz in der Vergangenheit zur Genüge machte und nicht wiederholen sollte.

Soll die Zuwanderung gesteuert werden, bietet eine Lenkungsabgabe eine flexible und effiziente Alternative. Allerdings bringt auch eine Lenkungsabgabe Nachteile mit sich: Die konkrete Ausgestaltung ist anfällig für Partikularinteressen, und eine zu hohe Abgabe könnte abschreckende (Signal-)Wirkung für potenzielle Zuwanderer und Unternehmen haben.

2. Schutzklauseln haben volkswirtschaftliche Nebenwirkungen.

In der derzeitigen europapolitischen Debatte nimmt die Schutzklausel einen besonderen Stellenwert ein. Das Instrument wird als pragmatische Lösung gesehen, den bilateralen Weg zu sichern und gleichzeitig innenpolitische Spannungen zu entschärfen. Doch werden Schutzklauseln in der Praxis regelmässig aktiviert, führen sie zu einem ineffizienten Wettrennen seitens der Unternehmen und Migrationswilligen – nämlich möglichst immer dann zuzuwandern, solange die Schutzklausel noch nicht wirkt. Jahre mit abwechselnd hoher und restringierter Zuwanderung sind die Folge. Das bringt netto wenig und ist Sand ins Getriebe einer dynamischen Wirtschaft.

3. Politisch möglich ist nicht gleich ökonomisch sinnvoll.

Das «Optimum» an Zuwanderung eines Landes kann von vielen Faktoren abhängig sein: der Nachfrage von Unternehmen nach Fachkräften sowie der inländischen Demografie, aber auch von Füllungseffekten und der damit verbundenen gesellschaftlichen Akzeptanz. Was aus ökonomischer Sicht nicht direkt relevant ist: Die Zuwanderungshöhe in anderen Ländern. Im Falle der Schweiz ist es vor dem europapolitischen Hintergrund naheliegend, eine Schweizer Zuwanderungssteuerung von den Migrationsbewegungen in Europa abhängig zu machen. Ökonomisch ergibt das aber wenig Sinn.

Eine erfolgreiche und tragfähige Migrations- und Wirtschaftspolitik ist auf ein effizientes Zuwanderungssystem angewiesen. Gerade die stark verzerrende Wirkung von Kontingenten geht in der aktuellen Debatte oft unter. Diese gewichtigen ökonomischen Nachteile werden bei einer «On-Off»-Ausgestaltung noch potenziert. Das heisst in aller Konsequenz, auf eine schlecht ausgestaltete Schutzklausel mit bürokratischen Kontingenten zu verzichten.

ten – die reine Personenfreizügigkeit mit der EU dürfte das stabilere und volkswirtschaftlich bessere System sein. Wer die Zuwande-

rung steuern will, sollte auf eine kontinuierliche Lenkungsabgabe setzen, deren Höhe von endogenen Faktoren bestimmt wird. •

Endnoten

- 1 Eine ausführliche Darstellung der unterschiedlichen Systeme der Zuwanderungssteuerung findet sich in Schwarz et al. (2014).
- 2 Weitere interessante Einsichten zur damaligen Migrationspolitik liefern Sheldon (2003, 2007) sowie BIGA und BFA (1991).
- 3 Externe Effekte treten auf, wenn die Entscheidungen eines Wirtschaftssubjekts (z. B. eines Haushalts oder Unternehmens) Auswirkungen auf Dritte haben, die nicht im Marktpreis enthalten sind. Diese Effekte können positiv (Nutzen für Dritte) oder negativ (Kosten für Dritte) sein. Im Falle externer Effekte besteht die optimale ökonomische Lösung darin, diese zu «internalisieren», so dass die Verursacher sich entsprechend der von ihnen verursachten gesellschaftlichen Auswirkungen verhalten.

In der Diskussion um allfällige Kosten der Zuwanderung wird oft vorschnell mit externen Effekten argumentiert. Konzeptionell lohnt es sich, drei «negative» Effekte der Zuwanderung zu unterscheiden:

1. Effekte, die in den Preisen abgebildet werden:

Höhere städtische Mietpreise infolge Zuwanderung spiegeln die erhöhte Nachfrage wider, was ein Marktergebnis ist. Den höheren Mietkosten stehen höhere Einnahmen für Vermieter (z. B. Pensionskassen) gegenüber. Es handelt sich hierbei um Verteilungseffekte, zu denen es auch ausserhalb des Zuwanderungsaspekts kommt – z. B., wenn eine Branche in einer Region in einen Strukturwandel gerät und schrumpft oder wegen einer Innovation stark wächst.

2. Effekte, die in den Preisen unzureichend abgebildet werden:

Die der Zuwanderung mitangelastete Infrastrukturüberlastung liesse sich über Infrastrukturinvestitionen und eine Internalisierung der Kosten zumindest stark mindern. Heute trägt weder der Privat- noch der öffentliche Verkehr die vollen Kosten, was zu einer Übermobilität führt. Allerdings interagieren Infrastrukturen oft mit der Verfügbarkeit von natürlichen Ressourcen, weshalb hier zumindest teilweise von externen Effekten gesprochen werden kann (siehe nächster Punkt).

3. Effekte, die nicht in den Preisen abgebildet werden (können):

Das starke Bevölkerungswachstum führt zu diversen «Füllungseffekten», wie etwa einer Überlastung natürlicher Ressourcen. Da diese nicht in den Preisen abgebildet wird, sinkt der Wohlstand der lokalen Bevölkerung.

In der Praxis ist diese Unterscheidung alles andere als trennscharf. So wird etwa die Infrastrukturüberlastung zum externen Effekt, wenn der notwendige Infrastrukturausbau immer teurer wird (steigende Grenzkosten) und damit die Durchschnittskosten für die Ansässigen steigen.

Ökonomisch rechtfertigen nur die effektiv externen Effekte eine Zuwanderungsbeschränkung. Mit einer Lenkungsabgabe würden diese optimal internalisiert. Bei allen anderen Effekten wäre die Lenkungsabgabe als «second best»-Lösung zu verstehen, da sie einer anderen Steuerung (insbesondere Kontingenten) überlegen ist.



Quellen

- Beerli, Andreas; Preisig, Christa; Scherrer, Ivo, und Schlegel, Stefan (2014): Die Grenzen der Kontingentierbarkeit. Wieso eine planwirtschaftliche Zuwanderungspolitik nicht im Interesse der Schweiz ist. foraus-Diskussionspapier.
- BFS (2024): Internationale Wanderungen der ständigen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Alter, 1991–2023. Bundesamt für Statistik.
- BIGA und BFA (1991): Bericht über die Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der Neunziger Jahre. Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und Bundesamt für Ausländerfragen.
- Biner, David J. (2018): Why the Legal Immigration System Is Broken: A Short List of Problems, Blog, 10. Juli, Cato Institute.
- Dhima, Giorgio (1991): Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung. WWZ-Beiträge, Band 5. Chur: Rüegger.
- Economiesuisse (2019): Ausländische Studierende: Teure Ausbildung, unausgeschöpftes Potenzial. Dossierpolitik Nr. 8/2019.
- Eichenberger, Reiner, und Stadelmann, David (2017): Freier Personenverkehr mit Zuwandererabgaben. In: Hummler, Konrad, und Jäger, Franz (Hrsg.), Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell? Zürich: NZZ Libro. S. 277–291.
- Eichler, Martin; Jank, Klaus, und Zwankhuizen, Alexandra (2021): Startup-Ökosystem in der Schweiz: Schnellere Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Wirtschaft. Schlussbericht. BAK Economics.
- GfS Bern (2024): Standort Schweiz 2024 – Europafragen im Auftrag der Interpharma.
- Schäfer, Fabian (2024): Zuwanderungsabgabe, Sondersteuer, Kontingente – wie der FDP-Politiker und Unternehmer Simon Michel die SVP kontern will. Neue Zürcher Zeitung, 7. Dezember 2024.
- Scherer, Daniela S.; Meier, Nora, und Ambühl, Michael (2024): Konkretisierung der Schutzklausel in Art. 14(2) des Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, in: Jusletter 16. September 2024.
- Schwarz, Gerhard; Meister, Urs, und Schellenbauer, Patrik (2014): Gelenkte Zuwanderung. Avenir Suisse.
- Selects (2024): Selects 2023 Panel Survey (waves 1–3), Datensatz. FORS.
- Sheldon, George (2003): Die Auswirkung der Ausländerbeschäftigung auf die Löhne und das Wirtschaftswachstum in der Schweiz. In: Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita, und Haug, Werner (Hrsg.), Migration und die Schweiz. Zürich: Seismo. S. 335–367.
- Sheldon George (2007): Migration, Integration und Wachstum: Die Performance und wirtschaftliche Auswirkung der Ausländer in der Schweiz. WWZ-Forschungsbericht 01/07.
- Strategiedialog21 (2024): Chancenbarometer 2024.
- Tani, Massimiliano (2014): Using a point system for selecting immigrants, in: IZA World of Labor.
- The Economist (2016): What's the point?, Ausgabe vom 9. Juli.
- Tuccio, Michele (2019): Measuring and Assessing Talent Attractiveness in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 229.

Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Aymo Brunetti und Prof. Dr. Silja Häusermann, für das externe Lektorat und ihre wertvollen Anregungen. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt allein bei den Autoren und dem Direktor von Avenir Suisse, Jürg Müller.

Autoren Patrick Leisibach, Michele Salvi
Lektorat Christoph Eisenring
Gestaltung Ernie Ernst
Herausgeber Avenir Suisse, Zürich
ISSN 2813-8473
Download avenir-suisse.ch/publication/ueber-die-optimale-steuerung-der-zuwanderung/

avenir suisse

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieser Publikation durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00

