

Die richtige Personenfreizügigkeit

Zuwanderer sollten ihre im Herkunftsland erworbenen Ansprüche auf die Renten- und Sozialkassen im Zielland übertragen. Dieses Äquivalenzprinzip könnte das Problem entschärfen. **CHRISTIAN KEUSCHNIGG**

Die Personenfreizügigkeit gehört zu den Grundfreiheiten. Der Wohlstand steigt, wenn die Arbeit dort zum Einsatz kommt, wo sie mehr Einkommen erwirtschaftet, und nicht dort eingesperrt wird, wo der Ertrag gering ist. Europa kann die wirtschaftliche Sicherheit fördern, indem es die Wanderung als Ausgleich zulässt.

Dabei gibt es Gewinner und Verlierer. Die Einwanderer sind die Gewinner. Sie wandern ja, um sich besser zu stellen. Zu den Befürwortern einer freizügigen Zuwanderung gehört die Wirtschaft. Für manche Stellen sind heimische Arbeitnehmer nicht verfügbar, oder nicht zu Löhnen, die der Produktivität entsprechen. Die Unternehmen können mit Zuwanderung Engpässe in Mangelberufen überwinden, leichter expandieren und ihr Gewinnpotenzial besser ausschöpfen.

Die Zuwanderung geht mit dem Trend zur Internationalisierung und zu rascherer Innovation einher. Die Beschäftigungsnachfrage verlagert sich von gering zu gut ausgebildeten Arbeitnehmern. Jede Zuwanderung kann daher bei den Hochqualifizierten leichter bewältigt werden. Im Niedriglohnbereich nimmt jedoch die Beschäftigung kaum zu oder sinkt sogar. Die Arbeitnehmer stehen daher in Konkurrenz zu den Zuwanderern um knapper werdende Jobs. Die gegensätzlichen Auswirkungen für gering und hoch qualifizierte Einheimische werden akzentuiert, wenn die Zuwanderung sich im Niedrig- oder im Hochlohnbereich konzentriert.

Überfüllungskosten

Ob Zuwanderer die Staatskasse belasten, hängt von ihrer Qualifikation und ihrem Alter ab. Ähnlich wie die heimischen Spitzenverdiener zahlen auch hoch qualifizierte Zuwanderer viel mehr in die Staatskasse ein, als sie an Leistungen beziehen. Im unteren Bereich sind die Verdienste sowie die Steuer- und Beitragszahlungen gering, während die Leistungen der Sozialversicherung, Sozialhilfe und andere Sozialausgaben häufiger abgerufen werden. Bei gering qualifizierten Zuwanderern ist das Risiko der Arbeitslosigkeit am höchsten. Sie sind im Durchschnitt Nettoempfänger und belasten den heimischen Steuerzahler.

Viele Risiken nehmen mit steigendem Alter zu oder werden teurer. Junge Versicherte sind selten krank, ältere häufiger. Junge und ältere Arbeitnehmer werden vielleicht genauso oft arbeitslos, aber jüngere finden viel schneller eine neue Stelle. Junge Menschen sind daher meistens Nettozahler und ältere Versicherte Nettoempfänger. Bei älteren Zuwanderern fehlt jedoch diese erste Phase der Nettozahlungen, wenn sie nicht ihr «Beitragskapital» vom Ursprungsland mitnehmen oder die fehlenden Beiträge nachzahlen. In der EU gibt es eine Wartezeit bis zu fünf Jahren, bis die Aufenthaltsbewilligung automatisch erteilt wird und Ansprüche auf Sozialleistungen wie bei Einheimischen entstehen. Das entschärft

das Problem, reicht aber wegen der langen Ansparrzeiten bei weitem nicht aus. Tendenziell belasten gering qualifizierte und ältere Zuwanderer den Fiskus, junge und hoch qualifizierte Zuwanderer sind ein Gewinn.

Die heimische Bevölkerung spürt, dass die Zuwanderer die Schulen, das Gesundheitswesen, die Strassen und die öffentlichen Verkehrsmittel mitbenutzen und



«Eine Beschränkung der Zuwanderung löst noch kein Problem.»

auch Justiz und Polizei mehr Arbeit bekommen. Die höhere Lebensqualität zieht Einwanderer an. Sie können sofort profitieren und zahlen mit ihren Steuern laufend mit. Die heimische Bevölkerung musste dagegen über viele Jahre Steuern für den Aufbau der Infrastruktur bezahlen. Eine rapide Zuwanderung verursacht Überfüllungskosten wie z.B. längere Wartezeiten und schlechtere Qualität der Verwaltung. Auch auf dem Wohnungsmarkt wirkt sich die Nachfrage der Zuwanderer über höhere Miet- und Hauspreise negativ auf die heimische Bevölkerung aus, wenn das Angebot nicht schnell genug mitzieht.

Für all das gibt es Lösungsansätze. Eine Beschränkung der Zuwanderung löst jedoch noch kein Problem. Es macht wenig Unterschied, ob das Arbeitsangebot durch Zuwanderung steigt oder die Arbeitsnachfrage durch Abwanderung von Arbeitsplätzen fällt. Eine Verlagerung von Beschäftigung ins Ausland findet unmerklich durch Import von arbeitsintensiven Vorleistungen oder durch negative Standortentscheidungen von Unternehmen statt. Auch im Güterhandel gibt es einen versteckten Export von Arbeit, wenn die Wirtschaft sich auf wissens- und kapitalintensive Güter spezialisiert und arbeitsintensive Güter und Dienste importiert.

Arbeit sollte dorthin wandern, wo sie am meisten Einkommen erwirtschaftet. Wenn aber die Wanderung externe fiskalische Kosten verursacht, dann fliesst Arbeit nicht mehr in diejenigen Regionen, wo sie die grösste Produktivität hat, sondern dorthin, wo die Sozialleistungen grosszügig, die Infrastruktur gut und die Steuern gering sind. Zuwanderer kommen in grossen Scharen, wenn ein Anspruch auf Sozialleistungen entsteht, ohne das notwendige Beitragskapital beisteuern zu müssen, und die Infrastruktur sofort zur Verfügung steht, ohne dass ein nachholender Beitrag notwendig wäre. Eine übermässige Zuwanderung nährt nicht nur den Unmut

der Bevölkerung über fehlende Finanzierungsbeiträge. Sie führt auch dazu, dass die Wirtschaft die Arbeit weniger produktiv nutzt, wie das Ausland, und weniger Einkommen entsteht.

Die klassische Lösung wäre, die externen fiskalischen Kosten der Wanderung nach dem Verursacherprinzip anzulasten, damit die Migranten in ihrer Entscheidung die Kosten für den Erwerb der Sozialansprüche und für die Nutzung der Infrastruktur richtig berücksichtigen. Ein solcher Beitrag könnte den Widerstand in der Bevölkerung reduzieren und die Wanderung auf ein ökonomisch richtiges Ausmass reduzieren. Eine Ausrichtung der Pensionsversicherung und anderer Sozialwerke nach dem Äquivalenzprinzip und die Übertragbarkeit der im Heimatland erworbenen Ansprüche wären ein wichtiger Schritt. Jeder würde im Durchschnitt das herausbekommen, was er eingezahlt oder nachgekauft hat, ohne die heimischen Steuer- und Beitragszahler zu belasten. In der EU können die Mitgliedstaaten eine Wartezeit von bis zu fünf Jahren einführen, bevor ein Leistungsanspruch entsteht. Das entschärft das Problem, aber nur unvollständig.

Kontingente helfen nicht

Einen Preis für die Mitbenutzung der Infrastruktur zu verlangen, ohne zwischen In- und Ausländern zu diskriminieren, ist schwieriger. Mengenkontingente wie Green Card, Punktesystem und Beschäftigungsnachweis können mit einigem Kontrollaufwand die Zuwanderung begrenzen und in eine bessere Richtung lenken, aber nur vordergründig die Chancen der heimischen Arbeitnehmer schützen. Kontingente bringen auch keinen Finanzierungsbeitrag zum Staatshaushalt, lösen die Ursache für den Zuwanderungsdruck nicht und laden zu Umgehungsstrategien ein.

Ist die Arbeit im Inland zu knapp und zu teuer, muss die Wirtschaft Beschäftigung ins Ausland verlagern, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Der Staat sollte die Arbeitnehmer weniger vom unvermeidbaren Wettbewerb abschotten, was meist wenig erfolgreich ist, sondern sie mit Bildung, Qualifikation und aktiver Arbeitsmarktpolitik für den Wettbewerb rüsten. Kontingente tragen nichts zur Gleichbehandlung der Einheimischen und der Zuwanderer in der Finanzierung von Sozialwerken und Infrastruktur bei. Eine konsequente Anwendung des Äquivalenzprinzips mit einem Nachkauf von Beitragskapital könnte dazu beitragen, die Zuwanderung etwas einzudämmen und die heimischen sowie die zugewanderten Bürger in der Finanzierung gleich zu behandeln. Dann könnten sich Untersuchungen bestätigen, wonach die Zufriedenheit der Bevölkerung in Gebieten mit hoher Zuwanderung sogar grösser ist als anderswo.

Christian Keuschnigg ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen.